

# Raadsleden centraal

## Goede raad voor een sterke gemeenteraad



Praktische handreiking hoe een raadslid succesvol grip kan krijgen en houden

**Redactie**

Patrick Jussen  
Frank van Kuijck  
Rob Dubbeldeman  
Rein-Aart van Vugt

**Auteurs**

Frank ten Have  
Maarten Reezigt  
Marloes Ramp  
Arjan Schutgens  
Laudy Konings  
Rob Sijm  
Erik Wijnstok  
Barry Meesters

Richard Drewes  
Reinder Wiersma  
Martijn Balke  
Willeke Franken  
Ben Janssen  
Patrick Jussen  
Frank van Kuijck  
Rob Dubbeldeman  
Rein-Aart van Vugt

Jeroen van Os  
Edward van Meeuwen  
Karel Pluymakers

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

Proficiat met uw nieuwe functie 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. Het is goed gebruik om bij gemeenteraadsverkiezingen een raadsledenboekje te schrijven. Dit is de derde editie, deze keer mede tot stand gekomen in samenwerking met Raadslid.nu, de Nederlandse vereniging voor Raadsleden.

Als gemeenteraad controleert u vooraf en achteraf. U stelt vooraf de kaders voor het College van burgemeester en wethouders en controleert achteraf dat wat is uitgevoerd en niet is uitgevoerd. 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. Integriteit en transparantie zijn daarbij essentiële waarden.

Een goed functionerende gemeenteraad is belangrijker dan ooit. Uw gemeente staat immers aan de vooravond van een geweldige uitbreiding van het takenpakket, de overheveling van taken naar de gemeenten, de zogeheten drie decentralisaties. Gemeenten krijgen nieuwe verantwoordelijkheden in het sociale domein. Zij worden daarbij geconfronteerd met budgetkortingen. Samenwerking met andere gemeenten en andere overheden krijgt verder vorm. En laten we de verdergaande digitalisering niet vergeten. Deze heeft impact op de bedrijfsvoering maar ook op data security. Laten we hopen dat vanaf nu het economisch herstel verder doorzet en ook merkbaar wordt in een opleving van de vastgoedmarkt. Zodat ondanks de grote uitdagingen op veel verschillende terreinen, de financiën van uw gemeente op orde blijven. In elk geval wordt van u, als raadslid, de komende periode daadkracht en goed doordachte besluitvorming verwacht!

Wij hopen met deze publicatie een bijdrage te leveren aan het functioneren van gemeenteraden. Hoe houd en krijg je als raadslid grip op de gang van zaken? 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 zodat uw gemeenteraad een sterke en krachtige raad kan en zal zijn.

Wij wensen u de komende jaren succes met uw werk als raadslid en hopen dat u veel genoeg zult beleven aan de uitoefening van deze interessante, mooie maar ook verantwoordelijke functie! In elk geval hebben wij samen met een groep collega's met plezier voor u dit raadsledenboekje 2014 geschreven.

**Drs. Patrick Jussen RA**

Voorzitter marktgroep lokaal midden bestuur

**Drs. Rob Dubbeldeman**

Industryleader publieke sector

**Peter Otten**

Voorzitter Raadslid.Nu, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden



# Inhoudsopgave

---

<b>1. Welkom als raadslid</b>	<b>9</b>	<b>5. Raadslid in samenwerking en concurrentie</b>	<b>99</b>
		5.1. Samenwerking en decentralisatie van taken naar de gemeente	99
<b>2. Drie opdrachten als raadslid</b>	<b>13</b>	5.2. Wat betekent het wetsvoorstel Gemeenschappelijke regelingen?	106
2.1. Raadslid en de volksvertegenwoordigende taak	13	5.3. Samenwerking en de betekenis van de wet Markt en Overheid	109
2.2. Raadslid en de kaderstellende rol	15		
2.3. Raadslid en de controlerende taak	26		
2.4. Het instrumentenkoffer van de gemeenteraad	36		
<b>3. De controlerende taak van het raadslid</b>	<b>43</b>	<b>6. De positie als raadslid door digitalisering</b>	<b>113</b>
3.1. Instrumenten ter ondersteuning van de controlerende rol	43	6.1. Informatiebeveiliging	113
3.2. Wie kijkt er als hulptroepen ook nog mee in de controle met de gemeenteraad?	55	6.2. Digitale dienstverlening	114
<b>4. Hoe krijgt en houdt het raadslid grip in een veranderende wereld/omgeving?</b>	<b>61</b>	<b>7. Extra toezichtsinstrumenten voor het raadswerk</b>	<b>117</b>
4.1. Visie (van Deloitte) op modern lokaal bestuur	61	7.1. Wet normering topinkomens <sup>18</sup>	117
4.2. Uitdagingen bij samenwerking	74	7.2. Wet revitalisering generiek toezicht	119
4.3. Financien in het algemeen: Grip en controle, schatkistbankieren en risk reporting	76	7.3. Toezicht op belastingplicht door de gemeente Wetten	120
4.4. Grondexploitatie	94		120
		<b>8. Op weg naar een duurzaam financieel evenwicht</b>	<b>123</b>
		8.1. Innovatief bezuinigen	123
		8.2. Duurzaam bezuinigen	126
		<b>Bijlage</b>	<b>128</b>
		Overzicht van raadsleden die aan deze uitgave hebben meegewerkt	

---

‘De raad doet er toe maar moet wel voor  
zichzelf opkomen.’

René van Ginderen, CDA-raadslid gemeente Roosendaal



# 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.

## Drie belangrijke rollen

Als raadslid heb je drie belangrijke functies. De wet<sup>1</sup> 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 de participatie van burgers in en hoe zorg je dat je als raadslid met oog voor het algemeen belang de belangen van burgers vertegenwoordigt? 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 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. Aanvullende informatie kunt u ook vinden op de website van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Raadslid.Nu, die een handige digitale kennisbank heeft: <http://www.raadslid.nu/content/kennisbank>.

---

<sup>1</sup> Het gaat om de wet dualisering gemeentebestuur die in 2002 is ingevoerd om inwoners van dorp of stad meer bij de politiek te betrekken.

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 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. Deloitte en Raadslid.Nu 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 leest u uitspraken – “quotes” – uit deze gesprekken die voor u als (nieuw) raadslid een aanbeveling inhouden. Daar waar we het nodig vonden hebben we een aantal uitspraken kort en bondig bij elkaar gezet om zo de ervaringen van raadsleden over een bepaald onderwerp handig voor u bij elkaar te zetten. Achterin deze publicatie treft u een overzicht aan van de raadsleden die aan deze interviewreeks hebben meegewerkt.

### Controle vooraf en achteraf

Controle is een cruciaal begrip in uw werk als raadslid. Het raadsledenboekje dat u nu in handen heeft, geeft u inzicht hoe u als raadslid vooraf greep kunt krijgen (controle vooraf, of in het bestuurlijke taalgebruik: kaderstellen) en houden op het beleid (controle achteraf).

In het eerste deel besteden we in algemene zin aandacht aan de drie taken van een raadslid, namelijk de volksvertegenwoordigende, de kaderstellende en de controlerende taak, en laten we zien welke koffer aan instrumenten beschikbaar is om die rollen te vervullen. We gaan vervolgens dieper in op de belangrijke controlerende taak van raad: wat zijn de instrumenten ter ondersteuning van de controlerende rol en wie en wat zijn de hulptroepen voor de raad om de controlerende rol waar te maken. Daarna bespreken we hoe u als raadslid grip krijgt en houdt op nieuwe ontwikkelingen waarmee u wordt geconfronteerd: samenwerking, decentralisatie, digitalisering, veiligheid en uiteraard de financiën. We sluiten af met slimme, innoverende en duurzame vormen van bezuinigingen, waarmee u uw instrumentarium voor controle vooraf en achteraf kunt verrijken om zo als raad op weg te gaan naar een duurzaam financieel evenwicht.

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!

---

‘Raden moeten slimme vragen kunnen en vooral ook durven stellen.  
En van het college eisen met goede, compacte en heldere  
beleidsstukken te komen, zodat de raad weet waarover het gaat en  
zich een oordeel kan vormen.’

**Petra Tiel**

VVD-raadslid deelgemeente Amsterdam-Zuid

‘Eigenlijk is het een drie-eenheid. De raad stelt kaders die kunnen rekenen op voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak. Daarnaast zijn die kaders nodig om de raad haar controlerende taak uit te kunnen laten voeren.’

Bernard Fritsche, VVD-raadslid Den Helder

## 2. Drie opdrachten als raadslid

Drie opdrachten als raadslid: wat vindt u in dit hoofdstuk?

1. U als volksvertegenwoordiger
2. U in uw rol als kadersteller
3. U als controleur
4. Uw koffer aan instrumenten

### 2.1. Raadslid en de 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 christendemocratie, sociaaldemocratie 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, snel – bijvoorbeeld via internet – en 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 zijn 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 om die andere belangrijke rollen, als controleur vooraf (kaderstellen) en achteraf (controle) kunnen te vervullen.

### **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 of via social media. De snelheid en toegankelijkheid van de berichtgeving is de voorbije jaren aanzienlijk toegenomen. Letterlijk iedereen is 'te volgen'. Uiteraard is direct mondeling of schriftelijk contact nog vaak aan de orde. 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 richting van het beleid of de oplossing van een vraagstuk formuleren. Bij veel gemeenten wordt het instrument van burgerinitiatief/burgerparticipatie 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, inspraakbijeenkomsten dan wel via social media<sup>2</sup>. 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 kunde meer dan ooit noodzakelijk om de rol als raadslid een goeie invulling te kunnen 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.

<sup>2</sup> Zie: 'Sociale media: praktijkervaringen van en voor gemeentebestuurders', uitgave van het actieprogramma Lokaal Bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012. Voor meer informatie over burgerparticipatie: [www.vng.nl/burgerparticipatie](http://www.vng.nl/burgerparticipatie)

### Tijd scheppen en tijd nemen

Voor de invulling van de volksvertegenwoordigende rol door raadsleden is het noodzakelijk dat raadsleden 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 raadswerk en dan vooral **om burgers te ontmoeten en te spreken**.
- Zorg voor een **beperkte 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.
- **Ondersteuning door 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, et cetera. 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.

### 2.2. Raadslid en de kaderstellende rol

#### Inleiding

Van onkruidbestrijding, omgevingsvergunning tot stadsvisie, van burenruzie tot decentralisaties, grondbeleid en financiële meerjarensturing. Steeds weer gaat het voor een raadslid om de vraag: 'Stellen we vooraf vast wat de uitgangspunten zijn oftewel worden kaders gesteld?'

Door het opstellen van regels kan duidelijkheid worden verschaft. 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 vooraf over wat er dient te gebeuren. 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. Als raadslid heb je jezelf daaraan te houden, maar toch is er binnen dat soort wet- en regelgeving ruimte voor eigen keuzes, het gaat dan om wat men in bestuurlijk en juridisch taalgebruik 'vrijheid in gebondenheid' noemt.

### Wat is kaderstelling?

Kaderstelling, zeg maar controle vooraf, 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 bepaald: wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten? En wat gaan we binnen welke planning doen?

Het bediscussiëren en vaststellen van uitgangspunten en randvoorwaarden is cruciaal voor het stellen van de norm. Deze norm is noodzakelijk bij de latere verantwoording, de controle achteraf. Is er namelijk geen norm of kader voorhanden? Dan is het lastig om verantwoording af te leggen en ingewikkeld om effectief controle toe te passen.

### Kaders stellen vooraf succesvol, mits SMART geformuleerd

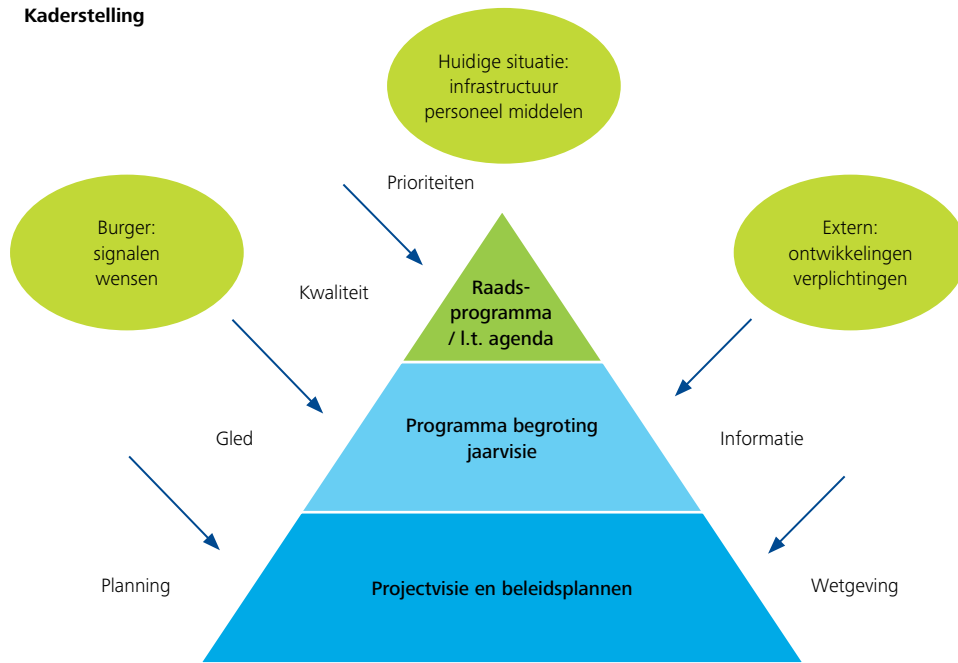
Wat zijn succesfactoren voor kaderstelling door de raad? Kaderstelling moet zijn afgestemd op de doelen die u als raad wilt bereiken. Deze doelen zijn feitelijk een vertaling van de behoeften en wensen van burgers. Maak de kaders daarom SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. 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.

### 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	Begrotingl		Rapportages, planning en controlecyclus	Programmarenking, bestuursrapportages	
Verordenen (wetgeving)	Verordening 212, 213, 213a, etc.		Verantwoording afleggen	Processen, procedures, instrumenten	Bestuursrapportages
Project- en activiteitenplanning	Beleidsnota welz n, beleidsnota veiligheid, etc.			Projectplan, beleidsevaluaties	Vraagstelling evaluatie rapportages Doeltreffend- en doelmatigheidsonderzoeken



## Kaderstelling



## Vooraf regels stellen met oog voor de burger en bestaande wetten en voorschriften

1. 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.
2. 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 (financiële) middelen en mogelijkheden van de eigen gemeente.
3. 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 de strategische visie en het daarop aansluitende collegeprogramma wordt een kadernota, voorjaarsnota, perspectiefnota uitgewerkt dat ten grondslag ligt aan de programmabegroting.

### **Spelregels voor de kaderstelling: GROTIK als ezelsbruggetje**

- **Geld:** wat mag het kosten?
- **Risico:** wat 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?

### **Hulpmiddelen om vooraf kaders te stellen**

- Strategische visie/raadsagenda
- Coalitieprogramma/collegeprogramma
- Voorjaarsnota/Perspectiefnota/Kadernota
- Programmabegroting
- Raadspreferente programma's
- Niet-raadspreferente programma's
- Meerjarenbegroting
- Verordeningen
- Beleidsregels/beleidsnota's
- Startnotities

Wilt u over een van deze onderwerpen meer weten, zoek dan op deze of de volgende pagina's het betreffende onderwerp

### **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 het opstellen van een coalitieprogramma/-akkoord in de collegeonderhandelingen.

### **Coalitie- en collegeprogramma**

Het coalitieprogramma/-akkoord dat direct na de verkiezingen wordt opgesteld, is in de praktijk het belangrijkste politiek-bestuurlijke kader. De meerderheid van de raad beschouwt dit programma/akkoord als hun belangrijkste leidraad om de daden van het college te sturen en te controleren. In veel gevallen is het coalitieprogramma het werkprogramma voor het college. Soms wordt het college de mogelijkheid geboden om op basis van het coalitieprogramma een collegeprogramma op te stellen.

Voor de oppositie vormen coalitie- en collegeprogramma een belangrijk kader, maar dan in omgekeerde richting: men weet (op hoofdlijnen) op welke terreinen mogelijkheden liggen voor andere ideeën en dus debat "tegen" de voorgenomen plannen.

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.

Een belangrijk advies om controle te houden: het coalitie-/collegeprogramma in dezelfde vorm en lay-out van de begroting zetten.

#### **Voorjaars-/perspectief-/kadernota**

Het cruciale moment om de jaarlijkse strategische kaders te stellen begint bij de voorjaarsnota/ perspectiefnota. En dat is dus in april, en niet in november als de begroting in de raad wordt vastgesteld.

In het voorjaar discussieert de raad 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. Deze paragrafen zijn 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.

---

‘De raad is uiteindelijk een club goedwillende parttimers, die qua informatie deels afhankelijk is van het ambtelijk apparaat. Om goede besluiten te nemen is nogal wat nodig: inhoudelijke kennis van verschillende beleidsterreinen, politiek inzicht, begrip van procedures en regels. Daarnaast is kennis van wat er speelt en binding met je dorp of wijk en netwerk heel belangrijk om je volksvertegenwoordigende rol goed op te pakken. De verhoudingen in de raad en welke partij de meeste invloed heeft speelt een belangrijke rol. Ja, de raad is het hoogste politieke orgaan, maar onderschat de invloed van ambtenaren (professionals) en de fulltimers, oftewel B&W, niet!’

**Ellen Bruins Slot**

PvdA-raadslid Tytsjerksteradiel

### **Raadspreferente en niet raadspreferente programma's**

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) 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: wat willen we bereiken, wat gaan we ervoor doen en wat mag het kosten? 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 toch 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. Een (soortgelijke) uitwerking zien wij bij steeds meer gemeenten vanuit de wens om te sturen op die zaken die wezenlijk zijn te beïnvloeden en te bepalen. Maar ook vanuit de wens om de planning & control cyclus te vereenvoudigen door uitzonderingenrapportages op een beperkt aantal speerpunten die ook wezenlijk zijn in de prioriteitstelling en dus de verantwoording.

### **Niet-raadspreferente programma's**

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:

- 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. Zeker daar waar steeds meer taken worden 'uitbesteed' naar Gemeenschappelijke regelingen is het van belang duidelijk en scherp te definiëren welke prestaties en verantwoording u over deze taken wenst. In veel gevallen staan de te leveren prestaties 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.

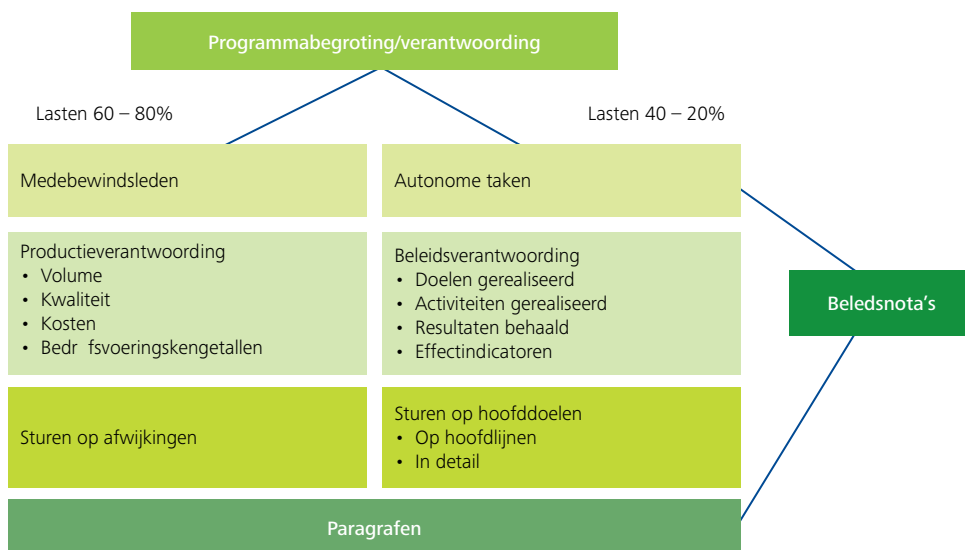
Kernpunten niet-preferente raadsprogramma's: Per regeling wordt de essentie van de uit te voeren taak opgenomen, eventueel aangevuld met eigen regels en de prestatieafspraken. De 3W-vragen worden hier per regeling gesteld: Wat zijn onze taken? Wat gaan wij hiervoor doen? Wat mag het kosten?

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 overeengekomen als informatie.

### **Raadspreferente programma's**

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, economische ontwikkeling (bedrijvigheid en plaatselijke werkgelegenheid), recreatie, cultuur, 3-decentralisaties (overdracht van taken naar de gemeenten met betrekking tot jeugd, zorg en werk), 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(raad) 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, maar ook ICT projecten leiden vaak tot aanzienlijke afwijkingen ten opzichte van de voornemens. Binnen de programma's adviseren wij om dan te verwijzen naar een apart hoofdstuk Projecten.

## Raadspreferente en niet-raadspreferente programma's: een verschil in aanpak



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 wat zijn de meerjarige verplichtingen om deze doelen te bereiken?

### 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 gemakkelijker voor de gemeenteraad om de controlerende taak uit te oefenen.

Het formuleren van goede kengetallen en prestatie-indicatoren is 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 Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch en Tijdgebonden 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. Vaak wordt gewerkt met modelverordeningen die door de VNG beschikbaar zijn gesteld. U kunt deze voor uw gemeente, rekening houdend met de juridische spelregels, op maat maken.

---

**‘Als kleinere partij ben je niet alleen de luis in de pels maar ook de hersens in een dinosaurus. Op kracht van argumenten en discussie kan je door de flexibiliteit en snelheid van een kleine partij ver komen als je maar kwaliteit biedt.’**

### **Arjun van der Dussen**

D66-raadslid gemeente Spijkenisse

**Verordening ex artikel 212 Gemeentewet** – 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.

## Beperkte of uitgebreide financiële verordening

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
		Oninbare vorderingen
	Registratie bezittingen	
Financieringsfunctie	Paragrafen	Beleidsnota's
		Paragrafen
		Financiële organisatie en administratie
Financiële organisatie en administratie	Financiële organisatie en administratie	Administratie
		Inkoop en aanbesteding
		Subsidie en staatsteun

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.

Voor de financiële verordening bestaat een beperkte en een uitgebreide variant. De uitgebreide versie 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

De gemeenteraad kan met beleidsregels het college voorschriften geven over de manier waarop het beleid moet worden uitgevoerd. Beleidsregels worden verankerd in verordeningen en hebben het karakter van uitvoeringsvoorschriften.

In de subsidieverordening en de nota subsidiebeleid staan bijvoorbeeld de doelstellingen en randvoorwaarden voor het subsidiebeleid. 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, 3-decentralisaties, 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 gemeenteraad kan doelstellingen voor de lange termijn formuleren. Om deze doelstellingen concreet te vertalen in beleid, programma's en uitvoering is het handig om een startnotitie te maken. In de startnotitie worden de belangrijkste uitgangspunten voor het te vormen beleid vastgelegd. Soms wordt de startnotitie dan ook wel een 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 geformuleerde doelstellingen (kaders dus) kan achteraf beter worden gecontroleerd of het gewenste effect is bereikt, en of dat binnen de afgesproken kaders is gebeurd.

### Tijdsdruk: wijze lessen van ervaren raadsleden

- **Lees selectief** – Probeer niet om alle stukken die je ontvangt volledig tot je te nemen. Dat lukt niet.
- **Focus op kernpunten** – 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.
- **Taakverdeling met collega's** – Zorg voor een goede taakverdeling. Creëer specialismen binnen de fractie, al dan niet met ondersteuning van steunfractieleden. Dat geeft een voorsprong in kennis.
- **Bespreek het verleden** – Loop als nieuw raadslid bij het begin van uw periode met (een) voorganger(s) door de historie van belangrijke dossiers. Dat geeft direct parate kennis en leert je ook de standpunten kennen die door de jaren heen zijn ingenomen.
- **Spreek met burgers en bedrijven** – Vraag anderen om hun mening en luister naar hun invalshoek. Een prima methode hiervoor is het regelmatig bijwonen van bijeenkomsten van burgers en maatschappelijke organisaties in uw gemeente. De daar bedachte oplossingen kunt u in de raadsvergadering bepleiten.

#### Kaderstelling: tips & trucs van ervaren raadsleden

- **Formuleer wat je echt wilt weten** – 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.
- **Vooraf bepalen wat je doel is** – 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.
- **Korte, kernachtige begroting** – 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.
- **Beoordeel op hoofdlijnen** – Hou bij het beoordelen en monitoren de grote lijn vast: beoordeel op programma- en niet op productenniveau.
- **Beperk je prestatie-indicatoren** – 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.
- **Beleidsnota met duidelijke doelstellingen** – Het belang van een beleidsnota kan nauwelijks worden overschat. Behalve kaderstellend is het namelijk ook toe te passen als controle-instrument.
- **Vraag feitelijke informatie** – Probleem is vaak dat de raad onvoldoende weet of aangeeft welke informatie zij wil ontvangen. Wees daar helder in

### 2.3. Raadslid en de controlerende taak

#### Verantwoorden, controleren en toezicht houden

Een essentieel aspect van governance is toezicht houden. In het dualisme wordt dat de controlerende rol van de gemeenteraad genoemd. Het goed uitvoeren van de controlerende rol heeft de gemeenteraad zelf in de hand. Wanneer de kaders duidelijk worden gesteld met duidelijke doelstellingen, 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 zoals die vooraf door de raad zijn gesteld. Deze kaders betreffen de geformuleerde doelstellingen en randvoorwaarden: de norm. Wanneer de kaders SMART geformuleerd 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.

---

‘Het is wezenlijk dat je als raadslid de balans weet te vinden tussen het noodzakelijke “interne” bestuurlijke en politieke proces van afweging, beoordeling van dossiers en (vaak) papieren en formele discussies. Versus de externe legitimatie en verantwoordelijkheid voor de wensen en behoeften van de burgers van de gemeente.’

Gerard Boons,

VVD-raadslid gemeente Roosendaal

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. Voor meer informatie verwijzen wij naar het Handboek Gemeente Governance dat op de website van Deloitte is te vinden.

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 het 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.

#### **Controle: doeltreffend, doelmatig en rechtmatig**

##### **– Kernpunten**

Samengevat controleert de gemeenteraad dus op het hoogste niveau of:

- de doelstellingen binnen de gestelde randvoorwaarden zijn gerealiseerd (= **doeltreffend**)
- de ingezette middelen efficiënt zijn gebruikt (= **doelmatig**)
- de uitvoering **rechtmatig** (= overeenkomstig wet- en regelgeving) was

Belangrijke middelen om de controlerende rol als raadslid in te vullen zijn:

- Tussentijdse (bestuurs)rapportages (voor- en najaarsnota)
- De jaarrekening en het jaarverslag (programmaverantwoording)
- Beleidsbeoordelingen
- Onderzoeksrapporten

#### 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 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

---

**‘Het zou al een stuk schelen als we allemaal eerlijk zouden zijn.’**

**Mark Vissers,**  
SP-raadslid gemeente Oosterhout

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 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. In het kader van de Wet revitalisering generiek toezicht moeten gemeenten aan de hand van prestatie-indicatoren ook verantwoording gaan afleggen aan de provincie en de ministeries over de uitvoering van medebewindstaken. Dat zijn taken die gemeenten op basis van wet- en regelgeving in opdracht van de provincie en het Rijk uitvoeren.

### **Doelmatigheid**

Een bijzondere verantwoordelijkheid van het College van burgemeester en wethouders is het zo doelmatig mogelijk uitvoering geven aan het door de gemeenteraad 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 kan 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 houdt de rekenkamer zich bezig 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? Het normenkader<sup>3</sup> 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 et cetera? Die keuze maakt de gemeente zelf. Het College van burgemeester en wethouders verankert dit toetsingskader in het interne beheerssysteem<sup>4</sup>. 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<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Deze cruciale vraag is beantwoordt in de kadernota rechtmatigheid van de Commissie-BBV van september 2013, bron:

<sup>4</sup> De Commissie-BBV adviseert overigens om de controle op de rechtmatigheid door de accountant te beperken tot bepalingen waaraan directe financiële gevolgen zijn verbonden.

<sup>5</sup> 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. 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. Mede op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de Commissie BBV een onderzoek gedaan naar het invoeren van een collegeverantwoording over de financiële rechtmatigheid, voorzien van een getrouwheidsoordeel door de accountant. De Commissie BBV komt in een advies van mei 2013 tot de conclusie dat het wenselijk is voor de decentrale overheden op dit systeem over te stappen. Het college zal zich op een vaste plaats in de jaarrekening moeten verantwoorden. In de komende raadsperiode is het daarom denkbaar dat deze gewijzigde vorm van afleggen van verantwoording over rechtmatigheid in de wetgeving wordt overgenomen.

**Specifieke uitkeringen: geld van het Rijk met vooraf aangewezen bestedingsdoel**

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. 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.

### Uw controlerende taak: wijze lessen van ervaren raadsleden

- **Gebruik de accountant** – 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 financiële- en reservepositie of de voorzieningen? Daar ligt een sleutelrol voor de accountant. Als natuurlijke adviseur kan hij dat inzicht verschaffen;
- **Hou rekening met de verschillen tussen kadernota, jaarrekening en begroting** – 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.
- **Vertrouw het college** – Hanteer vertrouwen als uitgangspunt en geef het college de ruimte om beleid ook uit te voeren.
- **Gebruik de uitkomsten van de accountantscontrole** – Als er materiële zaken spelen, bijvoorbeeld opgemerkt in de accountantscontrole, ga dan de diepte in.
- **Kijk niet alleen naar de financiële prestaties** – Verantwoording afleggen, controleren en toezicht houden gaat niet alleen over de financiën, maar juist ook over de realisatie van doelen. Besteedt daarom aandacht aan de verantwoording over de realisatie van doelen, producten en activiteiten.
- **Ga op cursus** – Volg als nieuwkomer snel een cursus ‘Hoe lees ik een begroting en een jaarrekening’ met je collega’s en je accountant als docenten.
- **Vergelijk met andere gemeenten** – Kijk regelmatig op internet naar onderzoeken van andere gemeenten en doe daar je voordeel mee.

### Controle door politieke behandeling van de jaarstukken

#### *Bespreking jaarstukken in commissie en gemeenteraad*

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 controleverklaring 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 twee weken via openbare kennisgeving ter inzage zijn gelegd. Via die openbare kennisgeving moet ook zijn aangegeven hoe de verkrijgbaar stelling geregeld is van die jaarstukken, de controleverklaring, 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.

Ter zake 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 controleverklaring 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 crisis.

---

**‘Als raadslid heb ik verschillende rollen. Welke rol ik vervul is afhankelijk van het onderwerp. Bijv. bij een ruimtelijke ordening heb ik meer een kaderstellende rol. Bij de jaarrekening een controlerende rol en als het gaat om een locatie van een sportcomplex luister ik meer naar de bevolking.’**

**Jan Houtenbos,**  
VVD-raadslid Bergen (NH)

#### *Bespreking jaarstukken zonder raadscommissies*

Er zijn ook gemeenten waar raadscommissies zijn afgeschaft. De raadsvergaderingen zijn daar bijvoorbeeld ingedeeld in een informeren, 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 controleverklaring 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.

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 met presentaties uitgebreid behandeld) of discussiebijeenkomst en worden met een zekere frequentie afgesloten met een besluitvormende vergadering waarin de gemeenteraad beslissingen neemt.

In de plenaire vergadering van de gemeenteraad worden de jaarstukken dan bediscussieerd en vastgesteld. 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 "(sub)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 "(Sub)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.

#### **Auditcommissie: nut en noodzaak**

- Specialisten zitten bij elkaar
- Zaken kunnen in een open sfeer worden betrokken; onderling vertrouwen is dan wel noodzakelijk
- Het bespreken van de management letter in de auditcommissie maakt de voor de raad belangrijke zaken vroeg in het controlejaar zichtbaar.
- Communiceer de doelstelling van de auditcommissie naar college en raad.

#### 2.4. Het 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. Tegelijkertijd beschikt de raad ook over een aantal belangrijke sturende instrumenten, zoals het recht van initiatief, het recht van amendement, het recht op ambtelijke bijstand, het recht van interpellatie en het recht om een motie in te dienen.

---

‘Wat ik vooral geleerd heb is dat de ‘som echt meer is dan de delen.’ Ieder individueel raadslid, bijzonder, bizar of degelijk, draagt bij aan het totaal van dé gemeenteraad.’

Klaartje Koenraad,  
GroenLinks-raadslid gemeente Roosendaal

#### Raadslid & performance

- 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 het algemene belang.

Wat wil ik?	Instrument	Toelichting	Procedure
<b>Een voorgesteld besluit wijzigen</b>	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: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ieder lid kan amendement indienen;</li> <li>• Tot aan het sluiten van de beraadslaging zijn subamendementen mogelijk;</li> <li>• In principe schriftelijk, eventueel mondeling, ter beoordeling door voorzitter;</li> <li>• Mogelijkheid van splitsing van voorgesteld besluit in meerdere onderdelen en afzonderlijke besluitvorming erover.</li> </ul>
<b>Uitspraak doen over beleid college</b>	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: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ieder lid kan ter vergadering een motie indienen;</li> <li>• Schriftelijk;</li> <li>• Motie kan worden aangehouden en later opnieuw geagendeerd.</li> </ul>
<b>Uitspraak doen over actueel onderwerp</b>	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: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nadat alle agendapunten zijn behandeld;</li> <li>• Indiener kan beknopte toelichting geven, vervolgens meteen stemming.</li> </ul>

Wat wil ik?	Instrument	Toelichting	Procedure
<b>Verloop van de vergadering beïnvloeden</b>	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: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorzitter en ieder lid kan tijdens de vergadering een mondeling ordevoorstel doen;</li> <li>• Gemeenteraad beslist meteen over het voorstel.</li> </ul>
<b>Zelf een voorstel op de agenda van de raad plaatsen</b>	Initiatiefvoorstel	Voorstel om een concreet besluit van de raad te krijgen. Ambtelijke bijstand is mogelijk.	Reglement van orde: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ieder lid kan initiatiefvoorstel indienen;</li> <li>• Schriftelijk, duidelijk gemotiveerd en vergezeld van ontwerpbesluit indienen bij de voorzitter.</li> </ul>
<b>College (lid) bevragen, cq. ter verantwoording roepen in de vergadering</b>	Interpellatie	Zwaarwegend instrument voor politiek gevoelig onderwerp; via debat in raadsvergadering.	Reglement van orde: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ieder lid kan interpellatie aanvragen bij voorzitter;</li> <li>• Verzoek in principe minstens 48 uur van tevoren;</li> <li>• Verzoek bevat duidelijke omschrijving van het onderwerp en de te stellen vragen.</li> </ul>
<b>Informatie vragen buiten de vergadering om</b>	Schriftelijke vragen	Middel om informatie te vragen over gebeurtenissen, plannen van het college en dergelijke.	Reglement van orde: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ieder lid kan schriftelijk vragen stellen aan de burgemeester of het college;</li> <li>• Indienen bij de voorzitter;</li> <li>• Beantwoording schriftelijk binnen dertig dagen.</li> </ul>

Wat wil ik?	Instrument	Toelichting	Procedure
<b>Vragen stellen tijdens de vergadering</b>	Vragen halfuur	Middel om kort en bondig informatie te vragen over een actueel onderwerp tijdens de raadsvergadering.	Reglement van orde: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ieder lid kan mondeling vragen stellen tijdens het vragen halfuur;</li> <li>• Aanmelding ten minste 24 uur van tevoren.</li> </ul>
<b>Inlichtingen vragen van College(lid) over gevoerd bestuur</b>	Verzoek om inlichtingen	Middel om toelichting te vragen over het door college(lid) gevoerde bestuur tijdens de raadsvergadering	Reglement van orde: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ieder lid kan verzoek tot inlichtingen doen;</li> <li>• Schriftelijk verzoek aan de raad, in te dienen bij de voorzitter;</li> <li>• Verzoek bevat motivering en vermelding van de verlangde inlichtingen.</li> </ul>
<b>Een eigen onderwerp of ingekomen stuk agenderen in raad of commissie</b>	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.	Agenderings spelregels.
<b>Een startnotitie bespreken</b>	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.

Wat wil ik?	Instrument	Toelichting	Procedure
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: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verzoek aan griffier;</li> <li>• Griffier overlegt met secretaris over uitvoering van het verzoek.</li> </ul>



### **Succesfactoren & valkuilen voor raadsleden**

- **Kennis van de regels** – Maak je de spelregels snel eigen: technische kennis moet op peil zijn om je doelen te kunnen bereiken;
- **Eigen speerpunten** – Ken je grenzen en probeer niet om de wereld te veranderen. Kies je speerpunten en richt je daarop.
- **Samenwerken** – Zorg voor coalities, die uiteraard per onderwerp kunnen verschillen. Weet wat je van anderen kunt verwachten door goed netwerken.
- **Oog voor details blik op hoofdlijnen** – 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.
- **Besef wat college doet** – Als belangrijke teleurstelling wordt het gebrek aan debat genoemd, omdat zaken in het college al tot in detail zijn voorbereid.
- **Gebruik bestaande machtsverhoudingen** – 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.



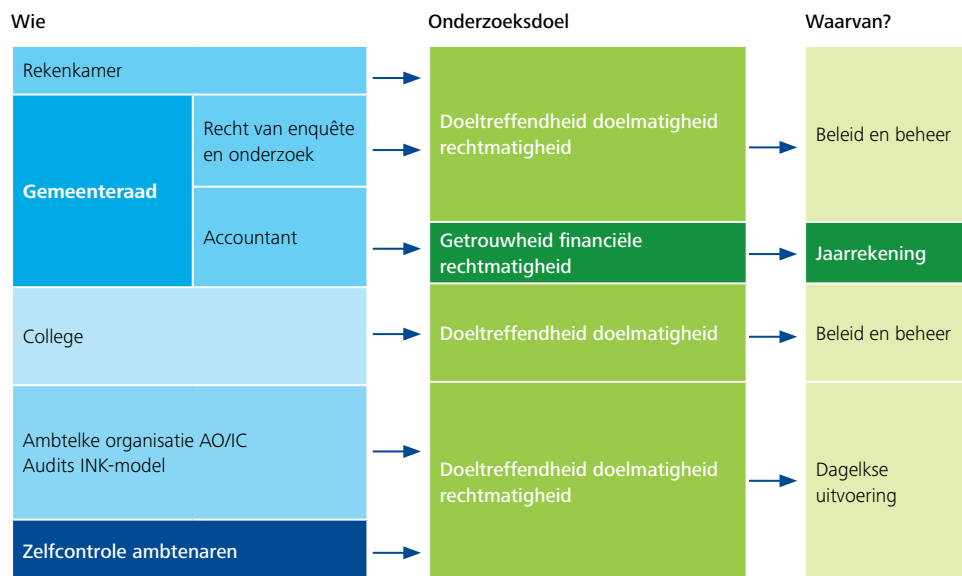
# 3. De controlerende taak van het raadslid

## Wat vindt u in dit hoofdstuk over de controlerende taak van het raadslid en gemeenteraad?

3.1. We schetsen de instrumenten en hulptroepen in eigen huis die de raad en het raadslid helpen in zijn controlerende rol

3.2. We geven een overzicht van de hulptroepen buiten de gemeente die ook controle uitoefenen en de raad dus van dienst kunnen zijn

### Wie houdt zich met controle bezig binnen de gemeente?



### 3.1. Instrumenten ter ondersteuning van de controlerende rol

Bij gemeenten is sprake van een uitgebreide 'controletoren'. 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 'controletoren' 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 kwaliteitsbewakingsystemen en de instrumenten van planning & 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. Het College van burgemeester en wethouders is krachtens de Gemeentewet (ex. Artikel 213a) niet 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.

De gemeenteraad wordt bij de uitoefening van zijn controlerende rol in eigen (gemeentelijk) huis ondersteund door: de accountant, de lokale rekenkamer of de rekenkamerfunctie, de onderzoekscommissie in het kader van artikel 155a Gemeentewet, en in veel gevallen ook door een auditcommissie.

#### **Accountant: aangewezen door de raad voor adequate onafhankelijke controle**

De accountant wordt door de gemeenteraad op grond van artikel 223 Gemeentewet aangewezen en is belast met de controle van de jaarrekening. De raad neemt dus niet zelfstandig het 'rode potlood' ter hand. Controle door de raad betekent hier vooral toezicht houden, dat wil zeggen het kritisch volgen van het College van burgemeester en wethouders 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. Daarom is in de Gemeentewet 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.

#### **Accountant: aangewezen door de raad, maar niet van de raad, wel van de gemeente**

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.

### **Accountant geeft raad controleverklaring over getrouw beeld jaarrekening**

De accountant wordt in de eerste plaats ingehuurd om de jaarrekening van een – zo mogelijk goedkeurende – controleverklaring 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.

De controleverklaring 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, zoals we dat sinds 2002 in de gemeente kennen, 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.

#### **Accountantscontrole: verantwoording jaarrekening**

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 controleverklaring drie waardeoordelen bevatten, namelijk dat;

- (a) de jaarrekening een **getrouw beeld** geeft van baten en lasten en de grootte en samenstelling van het vermogen;
- (b) de baten en lasten alsmede de balansmutaties **rechtmatig** tot stand zijn gekomen;
- (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).

#### ***Ad a. 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.

#### ***Ad b. Rechtmatigheid***

De accountant spreekt 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.

#### ***Ad c. 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.

**Accountantscontrole: aanvullende eisen door de gemeenteraad**

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

De **minimumeisen** in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) 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 controleverklaring afgegeven. Als één of beide goedkeuringstolerantie(s) worden overschreden zal geen goedkeurende controleverklaring, 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;

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

- 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 controleverklaring.

De **aanvullende eisen** die de gemeenteraad kan stellen aan de accountantscontrole moeten worden vastgelegd 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 jaar-rekening 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 grondexploitaties van een gemeente, gemeentelijke kredietbank, 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 voor fouten en onzekerheden. Dit betekent dat wanneer de accountant een fout of onzekerheid van € 25.000 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: controleur voor de raad en ook 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 op grond van de controlebevindingen niet alleen zeggen dat iets niet deugt, zonder daarbij richting te geven aan mogelijke oplossingen.

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 steeds strengere regels van de beroepsorganisatie ter waarborging van de vereiste onafhankelijkheid.

### **Accountant en 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 verplicht –als gevolg van internationale controlerichtlijnen– om meer aandacht te schenken aan het onderwerp fraude. Zie daarvoor ook de Deloittebrochure "One Step Ahead! Frauderisicoanalyse door directie en toezichthoudend orgaan".

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 gemeenten 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 ons *Handboek Governance* wordt een uitgebreide uiteenzetting over frauderisico's gegeven.

### **Accountant & rekenkamer**

De accountant en de rekenkamer ondersteunen beiden 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.

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. 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.

### **De rekenkamer steunt raad bij controlerende en toezichthoudende taak**

De rekenkamer ondersteunt de gemeenteraad bij het uitoefenen van de controlerende en toezichthoudende rol. De instelling van een rekenkamer is voor elke gemeente verplicht sinds 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 worden veelal op basis van deskundigheid 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 rekenkamercommissie 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.

**Rekenkamer wel, rekenkamerfunctie geen onderzoek bij verbonden partijen** – 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 deze 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.

### De verschillen tussen lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie op een rij

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 vooralsnog uitsluitend wanneer een verbonden partij vrijwillig (op basis van een verzoek) meewerkt.

### **Controle door onderzoek- resp. enquêtecommissie ingesteld door gemeenteraad**

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 als vooruitgeschoven controlepost van de raad**

Bij veel gemeenten heeft de auditcommissie de afgelopen jaren een ‘steviger’ positie ingenomen<sup>6</sup>. Een ‘stevige’ 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(funcctie), de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris, de (concern)controller of het hoofd financiën over de jaarrekening, controles, bevindingen, onderzoeken, risico’s, financiële positie, integriteit en fraude, functioneren van de accountant, interne controle, planning & control, kwaliteit informatievoorziening etc.

---

**‘De grootste gruwel van de auditcommissie is het gevoel dat je niet “in control” bent. Daar hebben we acht jaar voor gestreden. Hulde aan het ambtelijk apparaat, het college en de accountant.’**

**John Heuvelings,**  
VVD-raadslid gemeente Venlo

<sup>6</sup> Zie de publicatie van Deloitte: “Gemeente Governance: Auditcommissie ogen en oren van de gemeenteraad”

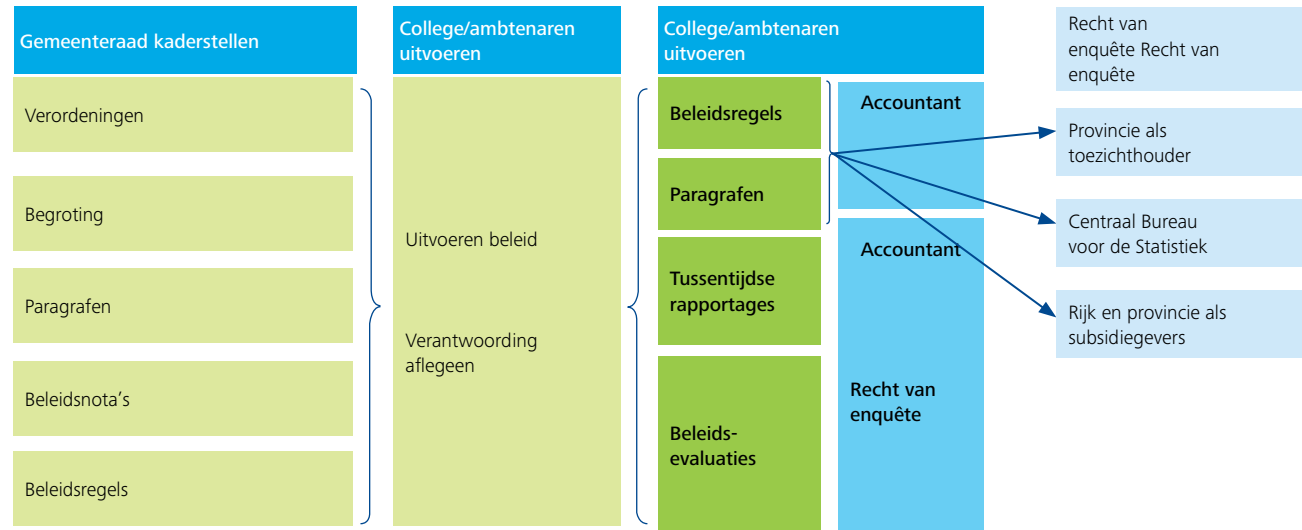
Welke positie de auditcommissie ook inneemt: het is belangrijk dat de spelregels voor het functioneren van de auditcommissie worden vastgelegd. Hierin kan aandacht worden besteed aan de samenstelling van de auditcommissie, benoemingen, doelstellingen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, activiteiten, onderwerpen die de auditcommissie agendeert, werkwijze, agenda's, verslagen en communicatie met de gemeenteraad.

Op de website is meer informatie hierover opgenomen, waarin op alle details met betrekking tot de inrichting van een auditcommissie zijn weergegeven.

### 3.2. Wie kijkt er als hulptroepen ook nog mee in de controle met de gemeenteraad?

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

#### Gemeenteraad: Intern en extern toezicht in de controletaak van de raad



Het extern toezicht is formeel toegewezen aan politieke ambtsdragers van de 'naast hogere' 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.

#### **De provincie als extern toezichthouder voor de raad**

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 op de gemeente.

#### **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, onder meer 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.

#### **Het Rijk: toezichthouder, subsidiegever en informatievrager**

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.



Hiermee 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 die het Rijk aan gemeenten verstrekt met een vooraf opgelegd bestedingsdoel.

#### **Verantwoordingsbureaucratie: Single Information Single Audit (SiSa)**

Als raadslid is het goed te weten dat uw gemeente over alles waarvoor een specifieke uitkering wordt verstrekt informatie en verantwoording dient af te leggen aan Rijk en provincie.

Sinds 2006 is daarvoor het systeem van Single Information Single Audit (SiSa) ingevoerd. 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 informatiebehoeften 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'.

#### **Controlerende rol van gemeenteraad op specifieke uitkeringen door SiSa**

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! In de praktijk blijkt dat de SiSa-bijlage met veel en moeilijk leesbare indicatoren, zich niet goed leent als verantwoordingsdocument. Er wordt nauwelijks bestuurlijk verantwoording afgelegd en discussie gevoerd in de gemeenteraad over de uitvoering en besteding van specifieke uitkeringen. De Commissie BBV heeft in het advies van mei

2013 onder de titel 'van een rechtmatigheidsoordeel naar een rechtmatigheidsverantwoording' aangegeven voorstander te zijn van het opnemen van een SiSa-mededeling van het College van burgemeester en wethouders in de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening.

Een dergelijke mededeling bevordert de transparantie en de integraliteit van de verantwoording als geheel. De accountant controleert ook de getrouwheid van deze mededeling en op deze wijze wordt de bestuurlijke belangstelling voor de SiSa-bijlage vergroot.

### Controle en verantwoording: een overzicht van ieders verantwoordingsdocumenten

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

### **De burger helpt de raad ook met controle**

Naast de toezichthoudende rol is de informele rol van burgers een steeds belangrijker wordend aandachtspunt voor u als raadslid. Immers de burgerparticipatie is een belangrijke ontwikkeling in relatie tot de samenwerking met de burgers. Meer en meer participeren burgers in samenwerkingsinitiatieven met gemeentelijke dan wel non-profit organisatie. Zij nemen steeds vaker het heft in handen. Hierdoor wijzigt het speelveld van de samenwerking. Als gemeente past hier vaker een faciliterende rol bij, in plaats van een initiatief nemende rol. Het is hierbij van belang om met de burger(s) initiatieven in gesprek te blijven of te komen.

Door de VNG is burgerparticipatie ook onderkent als één van de speerpunten van haar beleidsagenda middels het programma "In actie met burgers". Op dit thema worden diverse initiatieven ontplooid zoals het uitgeven van een tijdschrift Gemeente en gemeenschap, waarin burgerinitiatieven en verandering van samenwerking tussen burgers en gemeente aan de orde komen en het faciliteren van een website: [www.tijdvoorsamen.nl](http://www.tijdvoorsamen.nl).

Ook is er een denktank opgericht vanuit de VNG die in haar jaarbericht 2013 ingaat op de veranderende samenwerking met de burger. Het jaarbericht heeft als thema "Van eerste overheid naar eerst de burger". Op basis van diverse ontwikkelingen die de denktank signaleert geeft zij gemeenten en de VNG een aantal 'opdrachten' mee over de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan de veranderende rolopvatting en speelveld.

‘De belangrijkste rol is de volksvertegenwoordiging. Als we de afstand van de inwoners tot de (lokale) politiek willen verkleinen zullen we ‘met onze staart in het gemeentehuis en onze kop in de samenleving’ moeten zitten. Controleren en kaders stellen zijn natuurlijk belangrijk, maar dat is voor de burgers bijna niet te volgen. Als we participatie serieus nemen bij een veranderende overheid, zullen we dus naar buiten moeten. We zullen het met elkaar moeten doen.’

# 4. Hoe krijgt en houdt het raadslid grip in een veranderende wereld/omgeving?

**In dit hoofdstuk vindt u de volgende onderwerpen om grip te houden als raadslid op de veranderende wereld:**

4.1. Visie (van Deloitte) op modern lokaal bestuur

4.2. Uitdaging bij samenwerking

4.3. Financien in het algemeen: grip en controle, schatkistbankieren en risk reporting

4.4. Grondexploitatie

## **4.1. Visie (van Deloitte) 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 2014 zijn dat er nog maar 403. En door de aangekondigde herindelingen per 2014 en 2015 gaat het aantal gemeenten dalen naar minder dan 400. Door met name ook de overheveling van taken als Zorg, Jeugdzorg en de Participatiewet voor de onderkant van de arbeidsmarkt zal de vraag naar versterking

van kwaliteit en continuïteit van de lokale dienstverlening aan de burger, integraliteit en regionale afstemming van beleid en beheersing van de kosten verder toenemen. Meer samenwerken en vermoedelijk ook meer herindelingen liggen in het verschiet.

### **Allerlei variaties**

De complexiteit van gemeentelijke taken neemt komende jaren sterk toe: door de decentralisatie van taken krijgen gemeenten meer budget (circa 25 procent extra) maar is er toch minder geld om de nieuwe taken voor de burger uit te voeren. 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, regionale samenwerking, shared service centra of Publiek Private Samenwerking (PPS). Zoals gezegd is gemeentelijke herindeling één van de mogelijkheden.

De kwetsbaarheid van gemeenten neemt toe en er wordt nog meer professionaliteit verwacht. Het komt voor dat gefuseerde gemeenten niet beter functioneren, 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.

#### **Nieuwe concepten: gezamenlijke dienstverlening en publiek private samenwerking**

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

verpleeghuizen, scholen, politie, waterschappen en andere partijen toe. Denk alleen al aan de steeds sterkere koppeling tussen arbeid, zorg en welzijn. Participatie van de burger, in welke vorm dan ook staat centraal in vrijwel alle thema's. Dit vereist een integrale aanpak van vraagstukken.

In de toekomst zal Publiek Private Samenwerking (PPS), dat nu nog vaak moeizaam van de grond komt, in met name het sociale domein verder toenemen. 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. Digitale dienstverlening beïnvloedt de processen en procedures bij gemeenten sterk en leidt tot een ommezwaai binnen de traditionele informatie- en distributiekanaalen. 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. Vooral ook de beveiliging van data, communicatie, technologie en bedrijfsprocessen is hierbij van essentieel belang.

#### **Kernpunten voor modern lokaal bestuur**

- **Samenwerken en netwerken**
- **Nieuwe samenwerkingsconcepten**
- **E-government**
- **Front- en backoffice verbinden**
- **Andere betrokkenheid van de burger**
- **Meetbare en afrekenbare gemeente**
- **Regisseursrol gemeente**
- **Vertrouwen**

#### **Front- en backoffice zonder gemeentehuis**

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.

Een actuele ontwikkeling hierbij is dat de gemeente naar de burger komt in plaats van de burger naar het gemeentekantoor. De gemeente Molenwaard werkt in dit verband met de filosofie: 'Wij hebben geen gemeentehuis'. Deze gemeente zoekt naar andere vormen van dienstverlening en management (ambtenaar komt naar de burger, e-dienstverlening, vergaderen op locatie).

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 burgers 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.

Betrokken inwoners en partijen moeten bij het formuleren van beleid of het nemen van beslissingen direct 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. Dit past ook bij het uitgangspunt dat zoveel mogelijk verantwoordelijkheden bij de burgers worden gelegd. De gemeente is niet meer van alles en voor alles het eerste aanspreekpunt. De kracht van de samenleving zal veel meer benut moeten worden om vraagstukken op te lossen. De burger participeert, de gemeente faciliteert regisseert hooguit.

### **Meetbare en afrekenbare gemeente**

Inwoners van dorp of stad – de samenleving – vragen om meer transparantie en verantwoording door de gemeente. Zij rekenen de gemeente af op haar daden. Van de lokale overheid – de gemeenteraad speelt hierin een sleutelrol – wordt verwacht dat deze duidelijke maatschappelijke doelstellingen formuleert voor het uit te voeren beleid. Afrekenbaarheid op resultaten betekent dat het college het beleid uitvoert zoals vooraf is afgesproken en via bestuurlijke rapportages en jaarstukken verantwoording er over aflegt. De gemeenteraad controleert of de doelstellingen binnen de gestelde randvoorwaarden zijn gerealiseerd.

De komende jaren nemen de kwaliteitseisen toe die aan de begroting, tussentijdse rapportages, jaarstukken en bestuurlijke informatievoorziening worden gesteld. Gemeenten moeten 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 daarom 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.



### **Regisseursrol van de gemeente**

Het takenpakket van gemeenten is aan een enorme verandering onderhevig. Niet alleen de omvang maar ook de complexiteit neemt de komende jaren toe. De Rijksoverheid zet sterk in op de decentralisatie van taken naar gemeenten. Zo geeft zij meer taken en bevoegdheden aan gemeenten, die daardoor meer te zeggen krijgen over onderwerpen die dicht bij hun inwoners staan. Gemeenten krijgen de komende jaren, via drie omvangrijke decentralisaties, taken en middelen toebedeeld op het sociale domein en zijn daarmee verantwoordelijk voor de zorg voor en het welzijn van hun kwetsbare inwoners. De rol van gemeenten in het dagelijks leven van de burgers lijkt dus steeds groter te worden. De opgave is daarnaast complex: door de verwevenheid van verzorging en verpleging wordt afstemming met externe partijen, zoals zorgverzekeraars, onvermijdelijk.

Gemeenten krijgen als gevolg hiervan de ruimte om vraagstukken op te lossen, weliswaar voorlopig met minder geld maar ook met meer vrijheid omdat het Rijk vooralsnog slechts beperkte kaders geeft. Binnen deze kaders hebben gemeenten de bewegingsvrijheid maar ook de verantwoordelijkheid om samen met andere gemeenten en maatschappelijke instanties passende oplossingen te zoeken voor lokale problemen. De gemeente zal zich onvermijdelijk meer moeten verbinden met een netwerk van inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers en andere overheden. Dit kan door het verlenen van opdrachten, door het maken van samenwerkingsafspraken en door het bieden van ondersteuning aan initiatieven uit de samenleving. Dit alles met als doel om zo veel mogelijk voor burgers en ondernemers te betekenen.

Dit netwerk ontstaat niet door middel van hiërarchische macht van de gemeente, maar door alle partijen op basis van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid te bewegen tot samenwerking. Gemeenten hebben hierbij een regisseursrol. Deze is veelzijdig en afwisselend, afhankelijk van de rolopvatting van de partners, de lokale situatie en de fase waarin de samenwerking zich bevindt.

### **De rol van de raad in een regisserende gemeente**

Een regiegemeente besteedt taken uit, laat deze over aan maatschappelijke initiatieven en/of organisaties, of voert ze uit met anderen. Daarnaast zal er meer worden gevraagd van de burger en haar omgeving en zal er meer beroep worden gedaan op de zelfredzaamheid van de burger. Het zijn van een regiegemeente betekent derhalve dat de gemeenteraad meer zal moeten terugtreden en meer los zal moeten laten. Raadsleden moeten zich meer en meer beperken tot hun kaderstellende en controlerende rol richting het college. Of zoals de Twentse hoogleraar Marcel Boogers het begin 2014 zei op een seminar van Raadslid.Nu over samenwerking dat de raad scherp moet controleren. 'Vraag wethouders kritisch op wat ze afspreken in de samenwerking met gemeenten over de uitvoering van de nieuwe taken. Controleer scherp en kijk daarbij naar de maatschappelijke effecten. En ik zou zeggen: 'Treedt minder sturend op', aldus Boogers.

De verschuiving naar een 'regiegemeente' heeft – hoe je het wendt of keert – impact op de wijze waarop de raad haar kaderstellende en controlerende taak invult. De transitie naar een regisserende gemeente raakt alle onderdelen van de gemeente.

Ook de gemeenteraad ontkomt hier niet aan. De gemeenteraad moet kaders geven aan de transitie naar regiegemeente. Sommige gemeenteraden zijn daarom al ruim voor de verkiezingen begonnen met het maken van een inventarisatie van wat de behoeften in de gemeente zijn en wat daarvoor nodig is. Vragen die daarbij aan de orde komen zijn, ook voor raden die zich daar nog niet mee bezig hebben gehouden: Welk doel wordt met regisseren gediend? Welke taken wil de gemeente zelf blijven doen en bij welke wil de gemeente samenwerken? Waarom en hoe willen we dat de nieuwe regie organisatie eruit gaat zien? Wat wil de raad bereiken en wanneer is zij tevreden? Hoe en hoe vaak wil de raad geïnformeerd worden over de resultaten? En welke invloed wil de gemeenteraad (be)houden? Welke evaluatiemomenten en exit-opties zijn er?

Het is van belang dat raadsleden, ook al blijft samenwerken een kwestie van geven en nemen, binnen dit grotere geheel oog blijven houden voor de kaders en de resultaten voor hun eigen gemeente.

### **Instrumenten voor de raad om grip te houden op samenwerking**

De raad heeft een aantal instrumenten tot haar beschikking om in het krachtenveld van samenwerkingen en netwerken haar controlerende en kaderstellende rol te kunnen vervullen. Een belangrijk instrument betreft de informatievoorziening aan de raad door het bestuur. De raad heeft bovendien de mogelijkheid om via zienswijzen greep te houden op het proces van samenwerking. Daarnaast kan de raad nieuwe instrumenten beproeven, zoals het organiseren van ronde tafels en bijeenkomsten met maatschappelijke partijen en organisaties.

Nieuwe vormen zijn nodig, betoogde de Tilburgse bestuurskundige Linze Schaap in de herfst van 2013 op een seminar over regionale samenwerking aan de TU Twente. 'De betrokkenheid en representatie van maatschappelijke belangen organiseren is een wezenlijke taak voor volksvertegenwoordigers. Wie hoort er mee te praten in een regionaal verband als Brainport in Eindhoven? Waarom is het midden- en kleinbedrijf afwezig in Brainport? Als je ziet dat de burgemeester van Eindhoven zo belangrijk is voor de regionale samenwerking in Brainport, waarom zou je dan niet voor een directe vertegenwoordiging kiezen van deze bestuurder? Meer rekenkameronderzoek zou ook kunnen', aldus Schaap.

Belangrijk is en blijft de kwaliteit en kwantiteit van informatievoorziening (verantwoordingsinformatie) richting de Raad. Die bepaalt voor een groot deel de mate waarin de raad goed toezicht kan houden. Het gevaar bestaat dat raadsleden door alle samenwerkingsvormen de 'grip' verliezen en hun controlerende taak daardoor onvoldoende kunnen uitvoeren. Zij dient daarom op een juiste wijze geïnformeerd te worden. Dit betekent echter niet dat een raadslid overvallen moet worden met een overdaad aan informatie. De kracht van de informatie ligt soms in de beperking, en het is ook aan de raad, om samen met de griffie, daar eisen in te stellen.

Het is onmogelijk om van alle onderwerpen die in de gemeenteraad voorbij komen volledig op de hoogte te zijn. De raad moet zich concentreren op de hoofdpunten van toezicht. In hoeverre zijn de doelen gerealiseerd. En vanuit de burger geredeneerd: wat vinden zij nu belangrijk waar de raad op moet letten? Als gevolg hiervan zal er een verschuiving in informatievoorziening moeten plaatsvinden. Van veelal periodieke (historische) financiële informatie is een verschuiving noodzakelijk naar real time informatie met een veel bredere scope. Begrippen als outcome, waardesturing en maatschappelijk rendement wegen steeds zwaarder voor de raad.

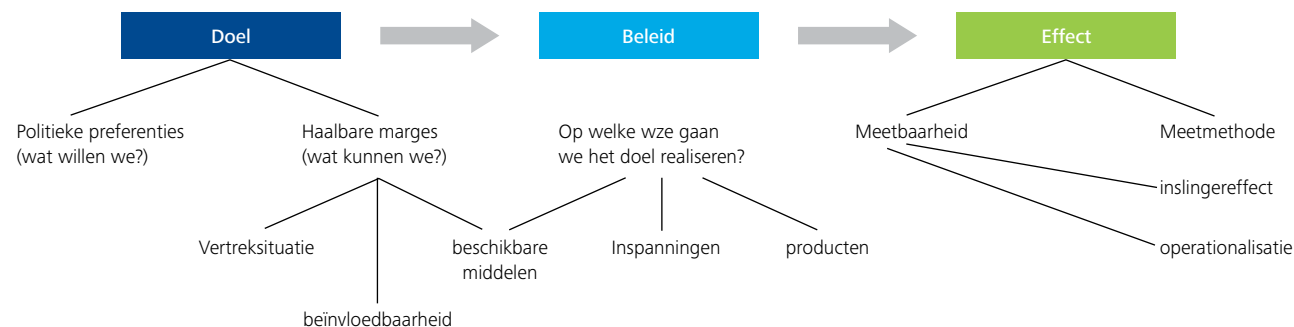
### **(Financieel) sterk op eigen benen**

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, schuldenpositie, weerstandscapaciteit, risicoprofiel en –management steeds belangrijker.

Bij het bepalen van de rijkdom van een gemeente is ook het ontwikkelpotentieel (vooral in het sociale domein) essentieel. Zijn er nog grondexploitaties en projecten die opbrengsten en mogelijkheden kunnen genereren? De financiële positie in combinatie met de ontwikkelingsmogelijkheden bepaalt 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.

## Hoe houdt de gemeenteraad grip op begroting en doelen in samenwerking?

### Verbanden in de begroting



### Vertrouwen staat centraal

Het begrip vertrouwen is en blijft een actueel thema. Koning Willem-Alexander riep op 30 april 2013 tijdens de inhuldigingsceremonie op te blijven werken aan wederzijds vertrouwen tussen overheid en burger. De democratie is gestoeld op vertrouwen tussen de overheid en de burger. De laatste kabinetten worstelen met een dalend vertrouwen van burgers. Ook bij gemeenten staat het vertrouwen – vaak door '(integriteits)kwesties' – onder druk.

Een geregeld gehoorde opmerking is: "vertrouwen" is goed, maar "controle" is beter. Of staat "vertrouwen" toch boven "controle"? Naar onze mening zijn dit twee kanten van dezelfde medaille, ook wel "geïnformeerd of gecontroleerd vertrouwen" genoemd. "Vertrouwen" en "controle" vullen elkaar aan, het één staat niet boven het ander. Vertrouwen moet verdiend worden, vertrouwen kan niet zonder controle en andersom.

Werken aan vertrouwen met een vernieuwende overheid is het kernpunt voor de komende jaren. Het gaat dan om "zeggen, wat je doet" en "doen wat je zegt". Vertrouwen is niet alleen essentieel in de samenleving en in de relatie tussen overheid en burger. Het is nadrukkelijk ook het bindmiddel van een vertrouwensvolle organisatie.

**Vertrouwen staat of valt met:**

1. Adequate informatievoorziening
2. Investeren in het geven en nemen van vertrouwen
3. Investeren in het verbinden tussen partijen waarbij snelle communicatiemiddelen niet worden geschuwd
4. Investeren in goed georganiseerde besluitvormingsprocessen

Aandacht voor de onderlinge relaties (binnen het openbaar bestuur, en tussen de gemeenteraad/college en burgers) is daarbij cruciaal. In dit kader zal het planning- en controlinstrumentarium gericht moeten worden ingezet onder de noemer van "geïnformeerd vertrouwen" zonder te vervallen in controllitus of in "blind vertrouwen".

Met "geïnformeerd vertrouwen" wordt op basis van onderbouwde risico-inschattingen en gerichte informatie meer bereikt dan met "controle om de controle". De praktijk is nogal eens dat planning en controlsystemen gebaseerd zijn op het uitgangspunt "vertrouwen is goed, controle is beter" en dat anderzijds bij de totstandkoming van informatie nogal eens sprake is van "blind vertrouwen", zonder te toetsen of informatie betrouwbaar is.

In een situatie van "geïnformeerd vertrouwen", kunnen minder, maar wel vooraf met elkaar afgesproken indicatoren en informatie-aspecten worden onderhouden. De verschillende partijen met ieders eigen rol (gemeenteraad, college, management, accountant en rekenkamercommissie) vinden elkaar dan gemakkelijker op basis van risico-inschattingen en een afspraken-set over gerichte informatie.

Uiteindelijk leidt een organisatie op basis van "geïnformeerd vertrouwen" tot vereenvoudigde en meer effectieve planning- en controlrapportages. Meer voor de hand liggend is daarom de stelling: "Vertrouwen en controle in balans is informatie"

**Kernpunten van de regels voor vertrouwen, de trust rules**

- Maak persoonlijk contact
- Definieer gezamenlijke doelen
- Geef het goede voorbeeld ("tone at the top" (gemeenteraad, college, management))
- Bouw vertrouwen op met goede en duidelijke regels
- Geef elkaar verantwoordelijkheid en vertrouwen
- Houd koers en bewaar de rust ook als er iets mis gaat
- Zet in op geïnformeerd vertrouwen niet op blind vertrouwen
- Ga mild om met misverstanden maak korte metten met misbruik
- Durf te experimenteren en leer van ervaringen

### **Advies voor een volksvertegenwoordigende rol**

Geef een raadslid een communicatie- en actiestructuur mee, zodat een raadslid weet dat individuele vragen vertrouwenwekkend worden opgepakt en afgewikkeld, zodat een raadslid in het politieke debat zich kan richten op het algemeen belang. Dan ziet de burger dat het in het politieke debat om een afweging van algemene belangen gaat, terwijl aan de individuele vragen en opmerkingen ook aandacht wordt besteed en deze zo mogelijk worden opgelost. Dat schept vertrouwen.

### **Vertrouwen als perspectief in de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad**

Het is voor een burger van belang dat een raadslid in zijn volksvertegenwoordigende rol herkenbaar en bereikbaar is. De burger benadert raadsleden over vergunningaanvragen, scheef liggende stoeptegels, gevaarlijke verkeerskruisingen en ook over complexe vraagstukken wat de bestuurlijke toekomst van een gemeente is/kan zijn.

Een voorbeeld: vergunningaanvragen voor bouwplannen van bedrijven die mogelijk overlast tot gevolgen hebben voor een particulier liggen vaak gevoelig tot zeer gevoelig. De burger weet dan direct raadsleden te vinden, vooral als de problemen zich in de achtertuin van de burger voordoen. Een raadslid is dan vaak de laatste strohalm omdat burgers nogal eens het gevoel hebben

niet serieus te worden genomen door de (lokale) overheid. Van belang is dat een raadslid geen valse verwachtingen wekt bij de burger. Het college is immers eindverantwoordelijk voor een vergunningaanvraag. Een raadslid kan op dit punt dan ook niets toezeggen of zelf regelen.

*Bij het voorbeeld van de vergunningaanvraag voor een bedrijfshal met bedrijfskantoor betekent dit voor de omwonenden een loods van grote omvang bijna in de achtertuin op de betreffende locatie. Het gaat daarbij dan om de afweging van het algemeen belang (in dit geval: werkgelegenheid) en particulier of lokaal belang (vergunningaanvraag met als gevolg een loods in de achtertuin).*

Het raadslid kan door te luisteren naar de burger en daarmee het onderhouden van een vertrouwensrelatie tot de conclusie komen dat de burger een breder vraagstuk, zoals milieuoverlast, veiligheid, de 7 x 24 economie, welzijn van mens en samenleving aan de orde stelt. Op deze vraagstukken van algemeen belang moet een raadslid zeker reageren, op basis van principes, en dit in de gemeenteraad laten agenderen om te bediscussiëren en kaders te stellen.

Een raadslid moet echter waken voor cliëntelisme en/of populisme door het doen van niet inlosbare beloften of simplificerende uitspraken. Wanneer het om een individueel belang van een burger of organisatie gaat, kan een raadslid aangeven waar en bij wie de burger of organisatie in de gemeentelijke organisatie moet zijn voor

zijn vraagstuk. Ook kan een raadslid een ambtenaar of collegelid vragen contact op te nemen met betreffende burger of organisatie. Maar een raadslid doet er niet verstandig aan om te zeggen dat hij het vraagstuk wel zal oplossen of dat hij een individuele casus in de gemeenteraad aan de orde zal stellen. Daarom is het cruciaal dat een raadslid weet waar en bij wie hij/zij met vragen en opmerkingen van burgers moet zijn in de gemeentelijke organisatie.

#### **Vertrouwen als leidraad in de kaderstellende en controlerende rol van de raad**

Raadsleden dienen vanuit de kaderstellende en de controlerende rol van de gemeenteraad vooral op hoofdzaken (waar gaat het nu om?) te sturen. Aan de basis van sturen op hoofdzaken liggen vertrouwensrelaties tussen raad en college.

Het vroegtijdig betrekken van de gemeenteraad bij kaderstelling wordt steeds belangrijker bij het invulling geven van de vertrouwensrelaties tussen de gemeenteraad, het college en het management. De raad beperkt zich weliswaar tot de hoofdzaken, maar dan moet zij wel vanaf het begin (vanaf de probleemstelling tot en met het kiezen uit alternatieven voor de oplossing en de definitieve besluitvorming) door het college en de ambtelijke organisatie in positie worden gezet. Van de ambtelijke organisatie wordt verwacht dat goed wordt nagedacht over het besluitvormingsproces en wanneer het college en de gemeenteraad hun rol hebben en dat wordt nagedacht over de kwaliteit van de bestuurlijke informatie (“duidelijke probleemformulering, oplossingen met alternatieven met voor- en nadelen, eventuele

voorkeursvariant van het college en waarom, kort en bondig, duidelijke beslispunten”).

Om het vertrouwen tussen de gemeenteraad, college en management te versterken, is het bij dossiers met hoofdzaken ondenkbaar dat de gemeenteraad hier pas bij wordt betrokken als een raadsvoorstel met definitieve besluitvorming wordt voorgelegd. Een belangrijk hulpmiddel om de kwaliteit van besluitvormingsprocessen van de gemeente te versterken, de gerichtheid van informatie te versterken en de gemeenteraad in de goede kaderstellende positie te zetten is een meerjarige (bijvoorbeeld vier jaar) raadsagenda. In deze agenda worden de data van de vaste planning- en controldocumenten (kadernota, begroting, tussenrapportages en jaarstukken, meerjarenprogrammagrondexploitaties (MPG)) opgenomen, maar ook de data van beleidsnota's, grote investeringsbeslissingen en grondexploitaties.

*De oproep dat de gemeenteraad zich beperkt tot de hoofdlijnen van beleid, komt ook terug in het rapport van waarnemend burgemeester Bert Blase van de gemeente Hardinxveld-Giessendam. In zijn rapport “Kiezen, sturen en vernieuwen” (december 2012) geeft hij een aantal aanbevelingen gericht aan het college en de gemeenteraad. Eén van de aanbevelingen is om de spanning in de politieke cultuur effectief te maken en daarbij het initiatief van de gemeenteraad te versterken. De gemeenteraad neemt een actieve rol in het agenderen van de strategische vraagstukken waar de gemeente voor staat zoals bezuinigingen, bestuursstijl*

*en bestuurlijke oriëntatie. Door als raadslid in een eerder stadium betrokken te worden bij strategische beleidsvorming, kan een bijdrage geleverd worden aan het bevorderen van het wederzijds vertrouwen in elkaar tussen de fracties onderling en tussen de gemeenteraad en het college. Wanneer de gemeenteraad in een vroegtijdig stadium inhoudelijk op de hoogte is van bepaalde plannen, wordt de betrokkenheid vergroot en kunnen afspraken gemaakt worden over de informatievoorziening tussen de gemeenteraad en het college zodra de uitvoering start. De gemeenteraad kan dan ook tijdig loslaten.*

Bij het opbouwen van “geïnformeerd vertrouwen” vanuit de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad spelen ook de accountant en rekenkamer(commissie) van de gemeente een rol. Zij doen uitspraken over de kwaliteit van bestuurlijke informatie en kunnen de gemeenteraad daarmee meer zekerheid geven dat de kwaliteit van de informatie die wordt gebruikt om besluiten te nemen en dus vertrouwen te geven of juist niet. En hierbij gaat het in de toekomst ook meer en meer om niet-financiële informatie. Hoe goed is die informatie om het geïnformeerd vertrouwen te laten functioneren? De accountant en rekenkamer(commissie) kunnen ook een rol spelen als we kijken naar een gezamenlijk leerproces van bestuur, organisatie en de gemeenteraad. Zo kan standaard worden gerapporteerd over de stand van zaken met betrekking tot

aanbevelingen van de rekenkamer(commissie) en de accountant. De resultaten van rekenkameronderzoek en accountantsonderzoek vormen dan een vaste bijdrage in het verwerven van inzicht in het versterken van het geïnformeerd vertrouwen door voortdurend de kwaliteit van bestuurlijke informatie en besluitvormingsprocessen bestuurlijk en ambtelijk te agenderen.

Om deze onderlinge vertrouwensrelaties te realiseren, dienen naar onze mening de principes van de lerende organisatie centraal te staan zodat er een cultuur is van het leren van fouten. Overigens past daar in het kader van de trust-rules ook bij dat korte metten wordt gemaakt met misbruik.



### **Kordes Award**

Transparantie in de besteding van gemeenschapsgelden is één van kernwaarden die ten grondslag ligt aan de jaarlijkse Kordes Award. Deze prijs is vernoemd naar Frans Kordes, de voormalig president van de Algemene Rekenkamer die zich inzette voor de verbetering van de kwaliteit van de financiële en niet-financiële verslaggeving en prestatieverantwoording door publieke organisaties.

De Kordes Award beoogt geen oordeel af te geven over de doelmatigheid en doeltreffendheid waarmee een organisatie haar activiteiten uitvoert. Het gaat om het zo feitelijk en transparant mogelijk rapporteren over de risico's, doelstellingen en uitdagingen waar de organisatie mee wordt geconfronteerd. De geschiedenis van de Kordes Award, die voor het eerst is toegekend in 1995, leert ons dat publieke organisaties steeds beter in staat zijn om op doeltreffende, aantrekkelijke en vernieuwende wijze verantwoording af te leggen.

Vanuit de controlerende rol van de gemeenteraad is het voor u als raadslid van belang te weten dat ook uw gemeente transparant verantwoording aflegt, gedurende het jaar en na afloop van het jaar in de vorm van het jaarverslag. De jury kijkt niet alleen naar de cijfers. Beoordelingscriteria zijn: Doelstellingen & visie, Middelen & prestatiemeting, Bedrijfsvoering, Financiële rekening en Leesbaarheid. Bekeken wordt dus of er inzicht wordt gegeven in missie, visie, doelstellingen, strategie en transparantie van het beleid en of er rekening wordt gehouden met toekomstige ontwikkelingen.

### **Tien vragen voor transparante beoordeling:**

- Op welke manier heeft u aandacht besteedt aan duurzaamheid?
- Staat in uw jaarverslag welke (maatschappelijke) resultaten zijn behaald?
- Heeft u aangegeven welke middelen hiervoor zijn ingezet?
- Besteedt u in het jaarverslag aandacht aan de bedrijfsvoering in relatie tot het beleid?
- Geeft u een 'In control statement' af waaruit blijkt dat u voldoende grip heeft op het bedrijfsvoeringsproces?
- Is de financiële positie van uw organisatie goed belicht?
- Heeft u ook de voorgaande verslagperiodes opgenomen?
- Staat in uw jaarverslag ook de begroting vermeld evenals de ontwikkelingen en risico's waar uw organisatie mee te maken heeft?
- Is uw jaarverslag goed leesbaar, gebruiksvriendelijk en logisch ingericht?
- Is de structuur van de organisatie helder opgenomen?

De jury van de Kordes Award 2012 bestaat uit:

- Drs. Patrick Jussen RA, Deloitte (niet-stemgerechtigd juryvoorzitter/Partner)
- Dr. G.T. Budding, hoofd accounting VU Amsterdam
- Drs. Derk M. Windhausen RA, &Windhausen
- Dr. M.A. van Schoten RA, secretaris Algemene Rekenkamer
- W. Lageweg, MVO Nederland, directeur
- Drs. Hans Bekkers, Binnenlands Bestuur

## 4.2. Uitdagingen bij samenwerking

Gemeenten krijgen steeds meer taken van het Rijk toebedeeld. Daarbij geldt voor veel gemeenten dat zij deze taken lastig zelfstandig kunnen uitvoeren. Samenwerking met buurgemeenten wordt dan vaak als oplossing gezien. Bijna alle gemeenten hebben inmiddels meerdere samenwerkingsverbanden met andere gemeenten om de verschillende taken die te omvangrijk of te complex zijn voor een individuele gemeente samen op te pakken. De vraag hierbij is: hoe ga je als gemeenteraad om met samenwerkingsvraagstukken? Uit een landelijke enquête van Raadslid.Nu (januari 2013) onder alle raadsleden bleek dat zeventig procent van de raadsleden zich zorgen maakt over de kwaliteit van de lokale democratie door de toenemende samenwerking van gemeenten.

Als gemeenteraadslid heeft u er mee te maken dat uw gemeente probeert bestaande en nieuwe taken zo goed mogelijk uit te voeren. Op verschillende terreinen kiezen gemeenten daarom er voor elkaar op te zoeken, met name op bedrijfsvoeringsfuncties en zorg- en sociale taken die gemeenten krijgen van het Rijk in het kader van de zogeheten 3D's, de decentralisaties jeugdzorg, zorg en participatie. De motivatie voor deze samenwerking is samen te vatten in drie categorieën. In de praktijk is er vaak sprake van een mix:

- Beperken van de kwetsbaarheid (vanwege schaalgrootte)
- Vergroten van de kwaliteit (vanwege complexiteit materie)
- Beperken van de (uitvoerings)kosten (vanwege bezuinigingen)

Afhankelijk van het onderwerp waarop samenwerking wordt gezocht, wordt de vorm van samenwerking bepaald. Samenwerkingsverbanden kunnen tot stand worden gebracht via shared services-concepten, op basis van gemeenteschappelijke regelingen, in de vorm van vennootschappen, stichtingen of publiek private samenwerking zoals outsourcing.

### Vormen van samenwerking door gemeenten voor de uitvoering van taken

Ander laten uitvoeren	
<b>Georganiseerde samenwerking</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Gemeenschappelijke regelingen</li><li>• Shared Services Center (SSC)<ul style="list-style-type: none"><li>– PPS</li><li>– NV</li><li>– Stichting</li></ul></li></ul>	<b>Outsourcen</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Private onderneming<ul style="list-style-type: none"><li>– Coöperatie</li><li>– PPS</li><li>– (Overheids) NV, BV</li><li>– Stichting</li></ul></li></ul>
<b>Fusie</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Bestuurlijk</li><li>• Ambtelijk</li></ul>	<b>Insourcen</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Gastheermodel</li><li>• Centrumgemeente</li><li>• 'Overname' andere gemeente</li></ul>
Zelf uitvoeren	

Uit onderzoek van Deloitte blijkt dat gemeenten in veel verschillende samenwerkingsverbanden deelnemen en als gevolg hiervan op zoek zijn naar meer overzicht en samenhang tussen deze verschillende samenwerkingsrelaties, onder meer met het oog op de democratische verantwoording. Ook blijkt dat in de loop van de tijd per individuele gemeente duidelijke voorkeuren voor bepaalde samenwerkingspartners en -vormen zijn ontstaan.

#### Het begrip 'Verbonden partijen'

Wanneer een gemeente in een andere organisatie een bestuurlijk en financieel belang heeft, zijn deze organisaties volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) *zogeheten verbonden partijen*.

Door deelname aan een verbonden partij (een derde rechtspersoon) dient de gemeente enerzijds een publiek belang en anderzijds de belangen van desbetreffende verbonden partij.

Voor gemeenteraden is de governance – het sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden – van een verbonden partij vaak niet duidelijk. Waar heb je wel en waar heb je geen zeggenschap over? Hoeveel risico lopen wij als gemeente met deze verbonden partij? Om de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad te kunnen vormgeven, is het zaak om deze governance goed te regelen en te organiseren.

#### Greep door de gemeenteraad op 'verbonden partijen'

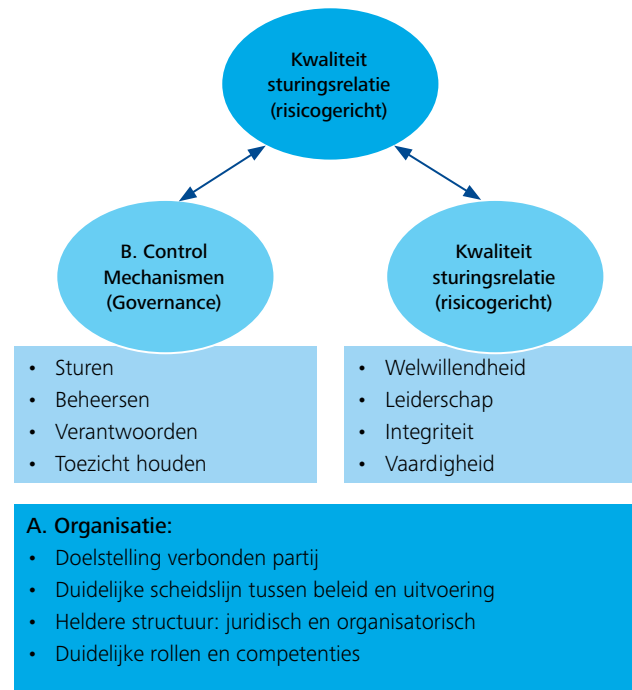
- **Sturing** – Sturing houdt in het maken van duidelijke afspraken over prestaties en budgetten. Deze afspraken zijn vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten, prestatie- of managementcontracten.
- **Beheersing** – Beheersing houdt in het treffen van maatregelen en opstellen van procedures om bijsturing mogelijk te maken teneinde gedefinieerde doelstellingen te behalen.
- **Controle** – Bij verantwoording gaat het om inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Hoe luiden afspraken over de kwaliteit van dienstverlening, bevatten werkprocessen checks & balances of hoe gaan wij om met overschotten en tekorten?
- **Toezicht** – Toezicht houden richt zich op continuïteit van de (kwaliteit van) verbonden partijen, specifiek de financiële positie.

#### Hoe uitvoeren?

1. Een **standaard format** voor de paragraaf Verbonden Partijen **in de begroting en jaarstukken** opnemen. Hierin kan worden vastgelegd welke informatie per Verbonden Partij gevraagd wordt, zoals: doelstelling, activiteiten, realisatie van doelstellingen en activiteiten, deelnemende partijen, bestuurlijk belang, financieel belang, rechtmatigheid, risico's, vertrouwen in de relatie, integriteit, actuele ontwikkelingen, beschikbare rapportages.
2. **Lokale rekenkamer** inschakelen om de beleidseffectiviteit van verbonden partijen periodiek te beoordelen en inzichtelijk te maken

De kwaliteit van de greep en controle van de gemeenteraad op dat wat er in verbonden partijen gebeurt, wordt bepaald door een drietal hoofdelementen, de inrichting van de organisatie, de controlmechanismen en het begrip vertrouwen, zoals we in dit hoofdstuk hebben gezien. Schematisch ziet er dit als volgt uit:

#### Kwaliteit sturingsrelatie



#### 4.3. Financien in het algemeen: Grip en controle, schatkistbankieren en risk reporting

Hoe rijk of hoe arm zijn we eigenlijk? De afgelopen periode zijn forse verliezen geleden bij de exploitatie en stokkende verkoop van grond en doordat de waarde van gronden daalde als gevolg van de crisis op de vastgoedmarkt. Plannen vertraagden, gingen niet door of moesten worden gewijzigd. Vanaf 2008 moest door de verschillende crises (bankencrisis (2008), eurocrisis (2011) en economische crisis (2012/2013)) ook al worden bezuinigd. En de komende jaren staan bezuinigingen, decentralisatie van taken (Jeugdzorg, Participatiewet en Zorg) gecombineerd met bezuinigingen en het beheersen van het EMU-saldo ook centraal.

De afgelopen jaren is de reservepositie van gemeenten afgenomen en is de schuldpasitie toegenomen. Gelet op deze uitgangspasitie en gezien de financiële opgave die voor de deur staat is inzicht in de financiële pasitie en een helder financieel beleid onmisbaar.

## **Drie pijlers van financieel beleid**

### **Pijler 1: Zorg voor een structureel sluitende begroting**

De begroting en jaarrekening moeten inzicht geven in de incidentele baten en lasten en er moet een overzicht zijn van de structurele storingen in (ten laste van de exploitatie) en onttrekkingen aan (ten gunste van de exploitatie) de reserves. Wanneer de kwaliteit van deze inzichten en overzichten goed is, heeft u als raadslid informatie in hoeverre de structurele lasten worden gedekt door structurele baten.

Ook de ervaringen uit het verleden zijn een indicatie in hoeverre de begroting structureel sluitend is en in hoeverre uw gemeente inteert of juist spaart ten aanzien van de reserves. In dat kader is het waardevol informatie te hebben over het saldo van baten en lasten (resultaat voor bestemming) en exploitatieresultaat (resultaat na bestemming) op basis van de primaire begroting, begroting na wijziging en werkelijkheid (jaarrekening) over de afgelopen jaren.

### **Pijler 2: Zorg voor een evenwichtig EMU-Saldo**

Het EMU-saldo dient over de langere termijn gemiddeld binnen de door de Wet houdbare financiën (Wet Hof) gestelde norm te blijven. Hierbij hoort beheersing van de schuldenpositie van de gemeente. Dit stelt eisen aan kwaliteit en het realiteitsgehalte van de planning van investeringen, de uitvoering van grondexploitaties, de liquiditeitsplanning en financieringsplanning.

### **Pijler 3: Zorg voor inzicht in risico's, beheersing van risico's en voldoende weerstandscapaciteit.**

Hierbij is het belangrijk dat verwachte verliezen en risico's zoveel mogelijk worden genomen, zodat een duidelijke en voorzichtige vertrekpositie wordt gegeven met betrekking tot het vermogen van de gemeente. Dat vormt de basis om beleid te formuleren om zo nodig de reservepositie van de gemeente (op termijn) te versterken.

---

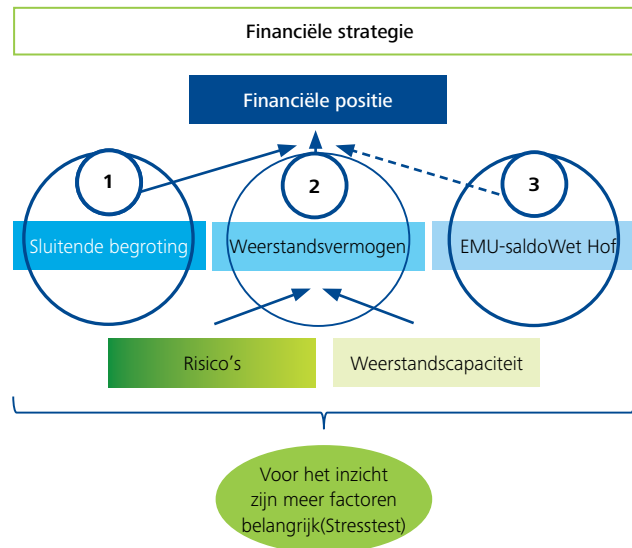
**‘Als nieuw raadslid moet je met veel opportunisme starten, hierbij moet je het besef hebben van de financiële grenzen en de noodzaak tot het sluiten van compromissen om tot gezonde relativering te komen.’**

**Bert Veenstra,**

VVD-raadslid gemeente Spijkenisse

Op basis van de drie pijlers is het verstandig een financiële strategie te formuleren waarbij inzicht in de financiële positie cruciaal is. Dit kan met behulp van een 'stresstest'. Goed inzicht in de financiële positie bestaat uit drie onderdelen.

1. Indicatoren balanssturing
2. Beeld begroting
3. Gevoeligheidsanalyse



### 1. Indicatoren balanssturing

Een evenwichtig beeld van de financiële positie wordt verkregen op basis van de balansindicatoren. De balansindicatoren zijn:

- Lokale lasten
- Weerstandsvermogen
- Schuldpositie
- Financieringsstructuur
- Reservepositie
- Verhouding vaste activa en reserves
- Voorzieningen
- Gespaard voor onderhoud
- Garantstellingen
- Grondexploitaties
- Risico's verbonden partijen
- Rente

---

‘Om je raadslidmaatschap goed te kunnen uitvoeren is het essentieel dat raadsleden over voldoende kennis en inzicht beschikken over de communicerende vaten die in de afweging meegenomen moeten worden en de onderlinge verbanden goed begrijpen en beseft hebben van de deelvragen op bijvoorbeeld financieel terrein: hoe werkt ‘t, waar ga je over, wat kan je beïnvloeden en hoe krijgt een voorstel meerjarige doorwerking?’

**Walter Hoosemans,**

Gemeentebelangen-raadslid gemeente Oosterhout

Wanneer de genoemde indicatoren zijn gekwantificeerd en gekwalificeerd, is het mogelijk om een uitspraak te doen over de financiële positie van de gemeente. Het is 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 en in vergelijking tot normen en benchmarkgegevens.

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. Het is belangrijk daarbij de diverse 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).

### **Toelichting op de balansindicatoren**

#### ***Lokale lasten***

**Hoogte lokale lasten** – De hoogte van de lokale lasten voor een meerpersoons- en eenpersoonshuishouden geeft mede in vergelijking tot andere gemeenten informatie over de prijs die de burger betaalt voor het voorzieningenniveau van de gemeente. Ook geeft het zicht op de mogelijkheden en de ruimte om de lokale lasten te verhogen, afgezien van de vraag of dat politiek wenselijk is. Wanneer de lokale lasten gemiddeld laag zijn, is er ruimte de financiële positie te versterken, indien nodig.

**Kostendekkend** – Voor de reinigings- en rioolheffing en andere producten van gemeenten is belangrijk om inzicht te hebben in hoeverre de tarieven kostendekkend zijn. 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.

### **Weerstandsvermogen**

De mate waarin een gemeente beschikt over buffers om risico's op te vangen is het weerstandsvermogen. Dit bestaat uit enerzijds de risico's en anderzijds de weerstandscapaciteit.

Voor de gemeenteraad geeft het weerstandsvermogen belangrijke informatie om grip vooraf te krijgen en controle achteraf te houden:

- De mate en aard van risicohouding
- Het gehanteerde systeem van risicomanagement
- De wijze van identificeren en kwantificeren van risico's (en eventueel kansen)
- Het risicoprofiel
- De 'buffers' (algemene reserve, vrije deel van bestemmingsreserves, stille reserves, onbenutte belastingcapaciteit) die als weerstandscapaciteit worden meegeteld.
- De (gewenste) verhouding tussen de risico's en de weerstandscapaciteit (= weerstandsvermogen).

### **Schuldpositie**

De ontwikkeling en hoogte van schulden is een belangrijke indicator voor de financiële positie van een gemeente. Het gaat hier om de bruto schuld (kortlopende en langlopende schulden) in relatie tot het totale bezit op de balans van de gemeente.

Bij de netto schuld (per inwoner) worden de gelden die zijn uitgeleend aan andere organisaties, de kortlopende vorderingen en de liquide middelen in mindering gebracht op de bruto schulden. Deze indicator geeft aan wat er van de bruto schuld overblijft als de gemeente alle uitgezette, te innen en alle op de bank staande gelden in handen heeft en kan verrekenen.

### **Financieringsstructuur**

Bij schulden is het belangrijk om te analyseren waar de schulden voor zijn aangetrokken. Schulden kunnen aangetrokken zijn voor de exploitatie van grond. Deze schulden zullen veelal afgelost worden als de bouw- en woonrijp gemaakte gronden worden verkocht. Wanneer grondexploitaties niet kostendekkend of niet met winst kunnen worden afgesloten, kunnen deze leningen feitelijk niet geheel worden terugbetaald uit de verkoop van kavels grond en krijgen deze leningen het karakter van verliesfinanciering en zullen andere (algemene) middelen gevonden moeten worden om deze leningen af te lossen.

Leningen kunnen ook aangetrokken zijn om 'door te lenen' aan deelnemingen, Gemeenschappelijke regelingen, andere verbonden partijen dan wel organisaties die een maatschappelijke doelstelling voor de gemeente realiseren. Hierbij is belangrijk dat de eisen uit de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) en bijhorende regelingen als Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo) zijn nageleefd, de ontvangen aflossing in relatie tot de te betalen aflossing goed in beeld is en duidelijk is welk risico de gemeente loopt op de uitgezette gelden en welke vergoeding daarvoor de gemeente ontvangt.



De leningen kunnen ook aangetrokken zijn voor de financiering van investeringen in wegen, straten, pleinen, gebouwen, schoolgebouwen, sportfaciliteiten, riolering, maatschappelijke voorzieningen (denk aan de bouw van een bibliotheek, multifunctioneelcentrum, museum, etc.). Hierbij is het belangrijk zicht te hebben op het aflossingsschema van de leningen in relatie tot de afschrijving op (gebruik van) deze 'stenen' voorzieningen.

#### **Reservepositie**

**Reserves** – Veel gemeenten beschikken over reserves. Zijn deze reserves allemaal 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.

**Diverse soorten reserves** – 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.

**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 weerstandsvermogen.

Hier ligt een relatie met de paragraaf weerstandsvermogen, 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.

### **Verhouding vaste activa en reserves**

Wanneer bij een gemeente alle reserves worden ingezet om de geactiveerde bezittingen op de balans (wegen, straten, pleinen, gebouwen, schoolgebouwen, sportfaciliteiten, riolering, maatschappelijke voorzieningen) in één keer te verminderen, blijft er een saldo van op de balans geactiveerd bezit over dat aangeeft hoeveel kosten in de toekomst nog op de begrotingen van de gemeente drukken in de vorm van afschrijvingen (en rente).

### **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? Bij voorzieningen is de relatie met het weerstandsvermogen ook relevant. Het is mogelijk dat voor bepaalde risico's nog geen voorzieningen konden worden getroffen (risico en eventuele schade zijn moeilijk te kwantificeren), maar dat deze risico's wel in het weerstandsvermogen zijn betrokken.

### **Gespaard voor onderhoud**

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?

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.

Overigens kan de gemeenteraad er ook voor kiezen om niet te sparen voor groot onderhoud, maar de kosten van het groot onderhoud in de jaarlijkse exploitatiebegroting te ramen. Zeker indien de kosten van groot onderhoud grote pieken kennen, is dit minder voorzichtig en is het risico groter dat deze kosten in een piekjaar onvoldoende kunnen worden opgevangen dan in een situatie dat er voor groot onderhoud is gespaard. Voor groot onderhoud kan ook worden gespaard door middel van een bestemmingsreserve groot onderhoud. Dan hoeft er geen relatie te zijn met beheersplannen, maar moeten de bestedingen wel expliciet door de gemeenteraad worden goedgekeurd.

### **Garantstellingen**

Gemeenten kunnen garant staan voor de leningen van verbonden partijen of andere organisaties. Ook is het mogelijk dat gemeenten in de achtervang garant staan voor bijvoorbeeld leningen die in eerste instantie zijn geborgd door waarborgfondsen in de woningbouw, zorg- en kinderopvangsector.

Belangrijk is dat de gemeenteraad beleid vaststelt met betrekking tot garantstellingen en dat de gemeenteraad regels (ook met betrekking tot de actieve informatieplicht) oplegt aan het College van burgemeester en wethouders onder welke voorwaarden garantstellingen mogen worden verstrekt.

Ook is het belangrijk dat de eisen uit de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) zijn nageleefd en dat de gemeenteraad inzicht heeft in de omvang en aard van verstrekte garanties, de risico's die de gemeente loopt op verstrekte garanties en welke vergoeding de gemeente daarvoor ontvangt.

### **Grondexploitaties**

**Toekomstige resultaten grondexploitaties** – Om inzicht te hebben in de toekomstige geldstromen is het van belang om de winst- of verliespotentie van de grondexploitaties mee te nemen. Verwachte tekorten (verliezen) behoren afgedekt te zijn met een voorziening.

**Boekwaarde grondexploitaties, nog te maken kosten, nog te realiseren verkopen** – Voor het inzicht in de grondexploitaties is het belangrijk hoeveel plannen de gemeente in ontwikkeling heeft, wat de omvang van de netto geïnvesteerde waarde is van de grondexploitaties (boekwaarde) en hoe ver de plannen in hun ontwikkeling zijn. Hoeveel moet er nog worden geïnvesteerd in relatie tot wat er in totaal naar verwachting wordt geïnvesteerd en hoeveel grond moet er worden verkocht in relatie tot de totale verwachte opbrengst van het plan?

**Niet in exploitatie genomen gronden** – De niet in exploitatie genomen gronden betreffen veelal strategische verwervingen van gronden. Voor deze grondexploitaties zijn nog geen door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitaties aanwezig. De vraag is hoeveel strategische verwervingen de gemeente heeft en wat de mogelijke renterisico's zijn. Ook is de boekwaarde per m2 (historische uitgaafprijs) belangrijk in relatie tot de marktwaarde per m2 bij de huidige bestemming dan wel de toekomstige bestemming, mits de gemeenteraad het stellige voornemen tot ontwikkeling van de toekomstige bestemming in een bepaalde planperiode heeft uitgesproken.

### **Risico's verbonden partijen**

Voor het beeld van de financiële positie is belangrijk dat een gemeente goed zicht heeft op de financiële positie van de verbonden partijen. Hierbij spelen een aantal kernpunten een rol: zijn de aard en omvang van de activiteiten van de verbonden partij financieel en/of politiek-bestuurlijk risicovol, is de interne beheersing bij de verbonden partij op orde, heeft de verbonden partij voldoende weerstandsvermogen of heeft de gemeente weerstandsvermogen voor de risico's beschikbaar en is de sturingsrelatie met de verbonden partij kwalitatief toereikend?

## Rente

**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. Wanneer er voor wordt gekozen om over de eigen financieringsmiddelen (reserves en voorzieningen) rentelasten te berekenen alsof het externe financieringsmiddelen zijn, ontstaan deze rentevoordelen concreet in een bedrag. Deze rentevoordelen kunnen als structurele opbrengsten in de begroting worden geraamd en worden ingezet om de begroting sluitend te krijgen.

Het is ook mogelijk dat deze rentevoordelen feitelijk worden toegevoegd aan de reserves en voorzieningen. Dan worden de reserves en voorzieningen verhoogd met het rentevoordeel van deze eigen financieringsmiddelen. Voor de berekening van het rentevoordeel kunnen verschillende uitgangspunten worden gekozen. Wordt gekozen voor de actuele marktrente of de gemiddelde vermogenskostenvoet van het geleende geld of de gemiddelde rentevoet van het geleende geld en de eigen (interne) financieringsmiddelen of een gedifferentieerd rentepercentage.

**Rentepolitiek ten aanzien van leningen** – Rentelasten zijn structurele, weinig flexibele lasten. Het is daarom belangrijk dat de gemeente een visie heeft op financiering en rentepolitiek. Daarbij is in de eerste plaats belangrijk dat de gemeente inzicht heeft in de financierings- en liquiditeitsbehoefte in verband met de aflossing van leningen (1) nieuwe investeringen (2) het bedrag

aan leningen dat onderhavig is aan renteherziening als gevolg van een nieuwe renteperiode (3) en het bedrag aan leningen waarvan de looptijd eindigt (4). Een actuele en realistische financierings- en liquiditeitsplanning is onmisbaar hierbij.

De renterisico's kan de gemeente beheersen door financiële instrumenten in te zetten of weerstandsvermogen te vormen. De visie op de rente en de te nemen maatregelen kan de gemeente vastleggen in het treasurystatuut. Alle maatregelen moeten wel voldoen aan de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) en bijhorende regelingen als Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo). Zo moeten de renterisico's in principe binnen de grenzen van de renterisiconorm vallen en het bedrag aan korte financiering mag de kasgeldlimiet niet overschrijden.

## **Rentepolitiek ten aanzien van het toerekenen van rente aan producten, grondexploitaties en investeringen -**

Wanneer een gemeente in de begroting een integrale kostprijs van de producten opneemt, zal de rentelast via een verdeelmethode aan de producten moeten worden toegerekend. Ook om aan te tonen dat de tarieven die bij de burger voor bepaalde producten in rekening worden gebracht niet meer dan 100 % kostendekkend zijn, is het belangrijk dat op een goede wijze de rente aan producten worden toegerekend.

Voor het toerekenen van rente aan producten, grondexploitaties en investeringen kunnen verschillende uitgangspunten worden gekozen. Er kan worden gekozen voor een vaste omslagrente (1) de actuele marktrente (2) of de gemiddelde vermogenskostenvoet

### Rente – 7 kaderstellende vragen om grip te houden:

1. Wat is de liquiditeits-, financierings- en rentevisie?
2. Wordt bespaarde rente over de eigen (interne) financieringsmiddelen berekend?
3. Welke methode en percentage wordt gehanteerd?
4. Wordt de bespaarde rente aan de eigen (interne) financieringsmiddelen toegevoegd?
5. Wordt een omslagrente berekend om de rente aan producten toe te rekenen?
6. Welk rentepercentage wordt gekozen (marktrente, gemiddelde vermogenskostenvoet, gemiddelde rentevoet over geleend geld en eigen (interne) financieringsmiddelen of gedifferentieerde rentepercentages)?
7. Wordt een (omslag)rente berekend om de rente aan investeringen en grondexploitaties toe te rekenen?

van het geleende geld (3) of de gemiddelde rentevoet van het geleende geld en de eigen (interne) financieringsmiddelen (4) of een gedifferentieerd rentepercentage voor de verschillende producten, grondexploitaties en investeringen (projectfinanciering)(5).

### 2. Beeld begroting

Om een goed inzicht in de financiële positie van de gemeente te krijgen is ook een duidelijk beeld van de begroting belangrijk.

### Het beeld van de begroting moet inzicht geven in:

1. **Het saldo van baten en lasten** – zodat je kunt zien of de gemeente spaart (bij een positief saldo) of ontspaart (bij een negatief saldo)
2. **Het exploitatieresultaat** – de uitkomst nadat er stortingen in en onttrekkingen uit de reserves hebben plaatsgevonden en deze respectievelijk ten laste en ten bate van de begroting zijn gebracht.

Om scherp in beeld te krijgen 'in hoeverre de structurele lasten in de begroting gedekt worden door structurele baten' moet in de begroting, meerjarenraming en jaarrekening een overzicht worden opgenomen met incidentele baten en lasten.

### Vragen om een duidelijk beeld van de begroting te krijgen zijn:

1. Zijn veel vaste lasten (zoals kapitaalslasten) naar de toekomst verschoven, die door middel van vaste bedragen jaarlijks de begroting voor een substantieel bedrag belasten?
2. Laat de begroting jaar in jaar uit overschotten zien als gevolg van 'voorzichtig' ramen of door niet goed beheerste plannings? Of zijn er juist tekorten te constateren?
3. Hoe hoog is de post onvoorzien per programma en in de begroting als geheel? Wat is de omvang van het geraamd 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 voor onvoorzien jaarlijks besteed of blijft het over? Wordt het per programma geraamd of juist als één post in de begroting opgenomen?
4. Wat is de omvang van incidentele lasten en baten in de begroting en worden er geen structurele lasten gedekt door incidentele baten?
5. Is er een overzicht in de begroting, meerjarenraming en jaarrekening opgenomen met structurele stortingen in de reserves en onttrekkingen aan de reserves, zodat u kunt zien of in het verleden gespaard geld wordt aangewend en onttrokken aan de reserves die dus kleiner worden of waardoor een bestemmingsreserve opraakt?

6. Wordt er vergeleken met andere gemeenten door te benchmarken: worden de baten en lasten afgezet tegen de verdeelstaven in de algemene uitkering uit het gemeentefonds aan alle gemeenten?
7. Is er een overzicht waaruit blijkt welke baten en lasten per product wat betreft omvang, centrumfunctie en sociale structuur vergelijkbare gemeenten hebben en wat de werkelijke baten en lasten van deze producten van de betreffende gemeenten zijn?
8. Zijn in het kader van benchmarking de baten en lasten afgezet tegen een groep referentiegemeenten?
9. Zijn de baten en lasten in de begroting en jaarrekening ingedeeld in wettelijke en niet-wettelijke taken ten einde de beïnvloedbaarheid van de betreffende taken inzichtelijk te maken?

#### **Analyse primaire begroting, begroting na wijziging en realisatie**

De analyse tussen primaire begroting, begroting na wijziging en de realisatie over de afgelopen jaren geeft een indicatie over de kwaliteit van het begrotingsproces (inclusief investeringsplannen) en de tijdigheid en kwaliteit van tussentijdse bijstellingen van de begroting en wat er nog gebeurt na de laatste tussenrapportage en de afsluiting van het begrotingsjaar.

Hoe dichter de primaire begroting, begroting na wijziging en realisatie bij elkaar liggen, des te scherper de informatie is van de ramingen in de begroting en de voorspellende waarde van de tussenrapportages.

#### **Waar moet u bij de analyse van de begroting en realisatie ook op letten?**

1. **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.
2. **Vervangingsinvesteringen** – In de praktijk komt het nogal eens voor dat gemeenten onvoldoende zicht hebben op vervangingsinvesteringen. Met name bij gemeenten die in het verleden met veel groei te maken hadden, 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 revitaliseringslag nodig zijn, die de nodige consequenties heeft.
3. **Gevoeligheidsanalyse**  
Tot slot, noemen we als derde factor om een duidelijk zicht op de begroting te krijgen de gevoeligheidsanalyse. In feite is het verkrijgen van inzicht in de gevoeligheid van de begroting voor externe en interne ontwikkelingen nog een stap verder in de analyse van de begroting. Het gaat dan om ontwikkelingen zoals:
  - rentewijzigingen
  - groei van het aantal bijstands- en wmo-gerechtigden
  - investeringen
  - decentralisaties van taken naar de gemeenten

## **PIJLER 2 – Een evenwichtig EMU-saldo**

Gemeenten hebben te maken met de Europees afgesproken EMU-norm door de wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof). Deze wet zorgt er voor dat de schuld van de totale Nederlandse overheid niet te hoog wordt en voldoet aan de door alle Europese lidstaten gemaakte Europese afspraken. Deze wet geldt voor gemeenten, Gemeenschappelijke regelingen, provincies en waterschappen.

Landelijk is een maximale tekortnorm voor de drie sectoren (gemeenten, provincies, waterschappen) vastgesteld. Er is geen afzonderlijke tekortnorm voor Gemeenschappelijke regelingen vastgesteld. Het begrotingstekort van de Gemeenschappelijke regelingen wordt toegerekend aan de deelnemende partijen in de Gemeenschappelijke regelingen. Het gezamenlijke tekort van alle gemeenten moet onder de gezamenlijke tekortnorm blijven.

De tekortnorm wordt berekend op basis van andere uitgangspunten dan de van toepassing zijnde begrotingsregels voor gemeenten. Gemeenten moeten de begroting opstellen op basis van het 'baten en lasten stelsel'. De tekortnorm wordt berekend op basis van het kasstelsel.

Over een grote reeks van jaren bezien bestaan er geen verschillen tussen de uitkomsten op basis van het stelsel van baten en lasten en het kasstelsel. De belangrijkste verschillen zitten in het moment van toerekenen van uitgaven en inkomsten aan de exploitatie. Bij het kasstelsel worden uitgaven en inkomsten toegerekend aan het exploitatieresultaat op het moment dat deze uitgaven worden

gedaan c.q. het moment waarop de inkomsten worden ontvangen. Bij het stelsel van baten en lasten worden de uitgaven en inkomsten toegerekend aan de periode waarop deze uitgaven en inkomsten ingezet worden om gemeentelijke activiteiten uit te voeren.

In de Gemeentewet is opgenomen dat gemeenten een structureel sluitende begroting moeten hebben. Dit betekent dat structurele lasten door structurele baten moeten worden gedekt. Op langere termijn kan er derhalve geen sprake zijn van een EMU-tekort bij een gemeente.

Elke gemeente heeft een eigen individuele referentiewaarde. Deze referentiewaarde wordt op termijn lager wanneer ook de totale tekortnorm voor de Nederlandse overheid wordt verlaagd.

In de Wet Hof is een procedure opgenomen voor het eventueel opleggen van maatregelen aan de sector die de macro-norm voor haar sector in collectiviteit overschrijdt. In het in 2013 afgesloten bestuursakkoord is afgesproken dat in deze kabinetsperiode er door het Rijk geen maatregelen zullen worden opgelegd aan de sectoren die de macro-norm overschrijden.

### Attentiepunten voor gemeenten door de Wet Houdbare Overheidsfinancien (wet Hof)

Gemeenten krijgen door de invoering van de Wet Hof te maken met een door het Rijk genormeerde indicator voor de financiële positie van gemeenten. Voor het beoordelen van de financiële positie van een gemeente zijn meerdere indicatoren nodig om een volledig en diepgaand beeld te krijgen van de financiële positie van de gemeente. Bij het monitoren en sturen op het EMU-saldo zijn de volgende attentiepunten van belang:

- **Structureel sluitende meerjarenbegroting** (resultaat voor bestemming!) met een realistische meerjareninvesteringsbegroting en een gedegen gefaseerde opzet van de grondexploitatie op basis van kasstromen
- Maak een **meerjarenprognose** van de ontwikkeling van het gemeentelijke EMU-saldo en zorg er voor dat in meerjarig opzicht de tekortnorm niet wordt overschreden.
- Gemeenten die eerst **geld sparen** voor toekomstige investeringen verbeteren daarmee hun EMU-saldo (minder uitgeven dan dat er binnenkomt). Zodra de opzij gelegde gelden worden ingezet, wordt het EMU-saldo belast.
- Dit geldt niet voor investeringen die gedekt worden uit boekwinsten van de verkoop van aandelen.
- Het **rendement op vermogen** levert een positieve kasstroom op, die zonder belasting van het EMU-saldo kan worden uitgegeven.
- **Investerings** moeten worden betaald **uit lopende inkomsten** of een EMU-tekort moet voor lief worden genomen.
- **Evenwicht** van de jaarlijkse investeringen aan de jaarlijkse afschrijvingen en rentebetalingen. Op macroniveau is dit makkelijker te realiseren dan op microniveau (vooral bij kleine en middelgrote gemeenten).

- Zorg voor adequate **tussentijdse closing van de financiële administratie** om de ontwikkeling van het EMU-saldo te kunnen monitoren. Essentieel is dus een juiste en tijdige toerekening van kosten en opbrengsten aan de rapporteringsperiode.
- Stel de beleidsdoelstellingen voor het **gemeentelijke accommodatie (vastgoed) beleid** vast met daarbij natuurlijk de vraag van welke accommodaties is het wenselijk dat de gemeente eigenaar blijft?
- Zorg voor **ontwikkelingscenario's**: wat is de invloed van vertragingen bij de realisatie van investeringen en de grondverkoop op het EMU-saldo (bepaal dus de bandbreedte).
- Neem in de meerjareninvesteringsbegroting de vervanging van **investerings met maatschappelijk nut** op die al volledig zijn afgeschreven en breng dit in verband met de raming van de kapitaallasten in de meerjarenbegroting.
- Stuur op de **ontwikkeling van de schuldpolitiek en het renteresultaat**. Houdt hierbij rekening met het activeren van rente (investering en bouwgrondexploitatie). Is er sprake van projectfinanciering? Of op welke termijn moeten deze rentekosten structureel worden gedekt in de meerjarenbegroting.
- Inzicht in de **begrotingsflexibiliteit** is noodzakelijk: welke uitgaven kunnen worden getemporeerd (verhouding vaste kosten ten opzichte van variabele kosten) en welke opbrengsten kunnen eventueel naar voren worden gehaald?
- In de begroting en voorstellen voor het college van B&W en de raad moet aandacht besteed zijn aan **dekking en financiering en aan effect op EMU-saldo** en effect op de schuldpolitiek.



### **Suggesties om aan de EMU-norm te voldoen**

Een gemeente heeft onder andere de volgende sturingsmogelijkheden om het EMU-tekort te beïnvloeden:

- Het instellen van investeringsplafonds gebaseerd op de maximaal toegestane tekortnorm (takendiscussie)
- Echt verzelfstandigen/privatiseren
- Kapitaal verstrekken en jaarlijks afschrijven/subsidieverstrekking
- Huur/lease (operationeel) in plaats van eigen investeringen realiseren etc.
- Compenseren onderling van tekortruimte
- Begrotingsoverschot creëren
- Waardestijging deelnemingen in rente/dividend etc. laten uitkeren

Belangrijk is wel dat deze sturingsmogelijkheden passen binnen de huidige gemeentelijke beleidskaders en dat er geen sturingsmaatregelen worden genomen uitsluitend met als doel de tekortruimte voor de gemeente te beperken.

### **Uw gemeente heeft tijdelijk overtollig geld? Verplicht bankieren bij de schatkist!**

Als raadslid is het belangrijk te weten dat uw gemeente te maken heeft met het fenomeen van schatkistbankieren. Sinds 4 juni 2012, 18.00 uur is uw gemeente (net als Gemeenschappelijke regelingen, provincies en waterschappen) verplicht om tijdelijk overtollige geldmiddelen aan te houden op een bankrekening bij het ministerie van Financiën, het zogenaamde schatkistbankieren. Het voordeel voor het Rijk: de minister van Financiën hoeft minder geld te lenen op de financiële markten waardoor de staatsschuld uitgedrukt in een percentage van het Bruto Binnenlands Product (BBP) lager wordt.

### **Effecten van schatkistbankieren voor uw gemeente**

De autonomie van uw gemeente (en voor de Gemeenschappelijke regelingen waar uw gemeente in deelneemt) voor de wijze waarop zij met hun tijdelijke overtollige geldmiddelen wensen om te gaan, is door de invoering van het schatkistbankieren ingeperkt. Bovendien zijn de rendementen op de bij het Rijk aangehouden geldmiddelen in de regel lager. De impact van het schatkistbankieren is dan ook het grootst voor gemeenten en Gemeenschappelijke regelingen die beschikken over relatief grote sommen tijdelijke overtollige geldmiddelen en die het rendement van deze beleggingen gebruiken als structurele bron van opbrengsten in de begroting.

### **De belangrijkste effecten van het schatkistbankieren voor uw gemeente**

- Voor beleggingen die worden aangehouden in de vorm van beleggingsfondsen, zowel geldmarktfondsen als kapitaalmarktfondsen, geldt dat deze beleggingen in 3 jaar respectievelijk 7 jaar moeten worden afgebouwd met jaarlijks tenminste 1/3 respectievelijk 1/7 van het saldo op 1 januari 2013.
- Gemeenten en Gemeenschappelijke regelingen kunnen uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak, welk begrip niet wettelijk is gedefinieerd, leningen aangaan, middelen uitzetten of garanties verlenen. Voor het overige houden zij hun liquide middelen aan bij het Rijk.
- Gemeenten kunnen hun liquide middelen in de vorm van leningen uitzetten bij andere openbare lichamen, met dien verstande dat openbare lichamen geen leningen kunnen verstrekken aan openbare lichamen ten aanzien waarvan zij met het financiële toezicht zijn belast.
- Er is geen leenfaciliteit aanwezig voor gemeenten bij het Rijk. Het Rijk gaat er van uit dat gemeenten zelf vreemd vermogen kunnen aantrekken op de financiële markten.
- Derivaten en middelen uitzetten anders dan ten behoeve van de publieke taak blijft toegestaan, mits er sprake is van een 'prudent karakter' en de activiteiten niet zijn gericht op het genereren van inkomsten door het lopen van overmatig risico.
- Gemeenten en Gemeenschappelijke regelingen ontvangen van het Rijk een rentevergoeding die gelijk is aan de rente die het Rijk betaalt op leningen die het Rijk zelf heeft aangetrokken op de financiële markten.

### **PIJLER 3 – Risico's in beeld hebben: risk reporting**

U verwacht een accountant die naast terugkijken ook met u vooruit kijkt richting de toekomst. Een accountant die naast financiële ook niet-financiële aspecten van uw organisatie belicht. En een accountant die de risico's centraal zet in alle werkzaamheden. Met Risk Reporting wil Deloitte voldoen aan de veranderende maatschappelijke wensen en eisen die aan de accountant worden gesteld.

#### **Veranderende rol van de accountant**

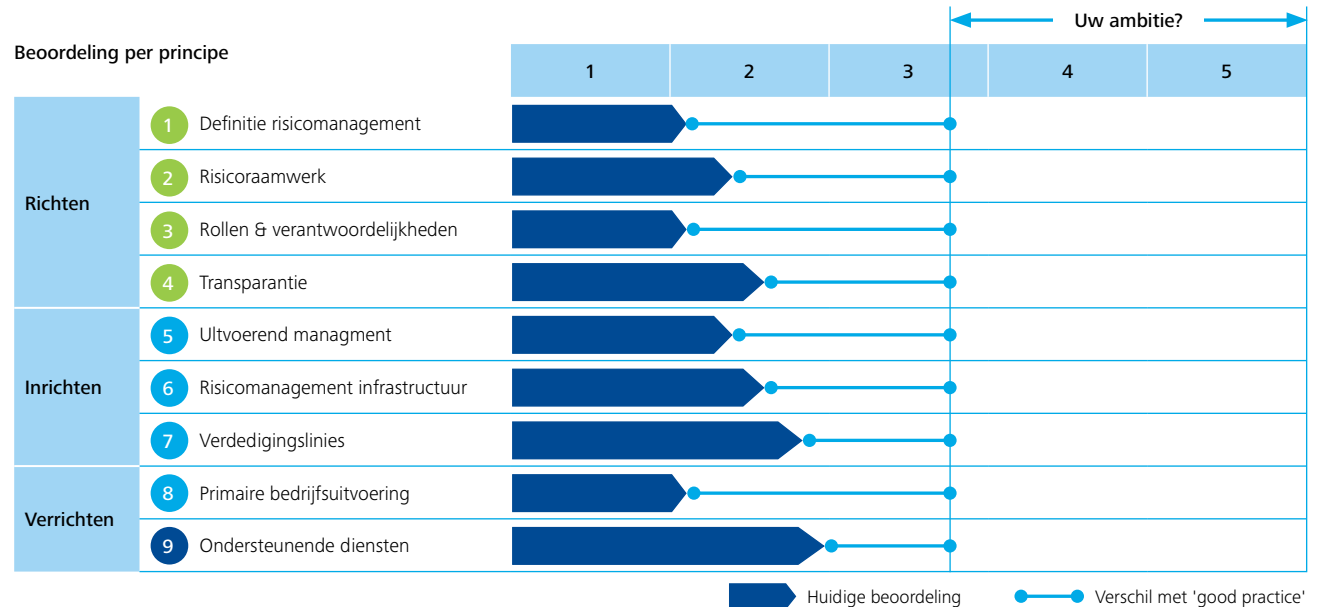
Sinds de kredietcrisis nemen de maatschappij en de politiek de rol van accountants stevig onder de loep en stellen zij kritische vragen. Zo wordt onder meer gevraagd om het nadrukkelijker en explicieter inzichtelijk maken wat de risico's zijn waar een organisatie mee te maken heeft, hoe de organisatie daar mee omgaat en bovenal op welke wijze de organisatie daar zowel intern als extern over rapporteert. Kortom, de maatschappij verwacht relevantie van de accountant en dit impliceert:

1. van terugkijkend (verklaren) naar vooruitkijkend (anticiperen);
2. van financieel naar tevens niet-financieel;
3. van risico als bijproduct naar risico gestuurde werkwijzen en rapportages.

Deloitte is van mening dat de accountant de uitgelezen partij is om in eerste instantie richting het management, het College van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad overzicht en inzicht te verschaffen over zaken zoals het risicoprofiel van een organisatie. U kunt daarmee uw verantwoordelijkheid daadwerkelijk invullen en transparantie bieden richting de burgers en andere partijen.

#### **Risk Reporting als onderdeel van de Audit aanpak**

Wij willen een voortrekkersrol vervullen rond de cruciale thematiek van risico's scherp in beeld hebben en houden. Met Risk Reporting geven onze accountants hier invulling aan. In de afgelopen periode hebben wij een volwaardige visie en aanpak ontwikkeld voor risicorapportering. Binnen de aanpak is een tool ontwikkeld die wordt ingezet bij het inzichtelijk maken van zowel het risicomanagementsysteem in brede zin als de specifieke risico's van een organisatie. De onderliggende methode is gebaseerd op de 'negen principes van risicomanagement', die wereldwijd door Deloitte worden gehanteerd.



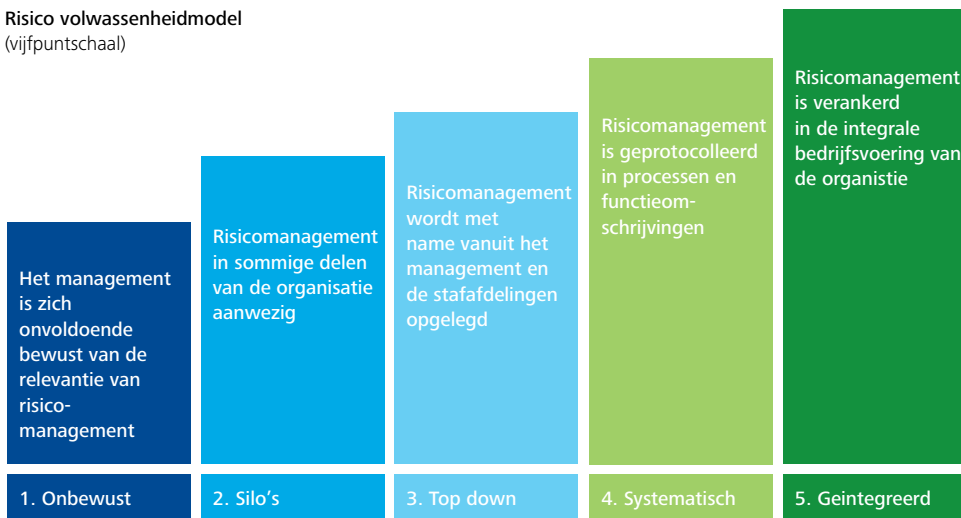
‘Je kunt op hoofdlijnen het beleid vaststellen en controleren. En als laatste redmiddel kun je als raad bij disfunctioneren (leden van) het college naar huis sturen. Ik ervaar daarmee dat een grote verantwoordelijkheid ligt bij de raad en de afzonderlijke Raadsleden.’

Wim Zwaan,  
PvdA-raadslid Meppel

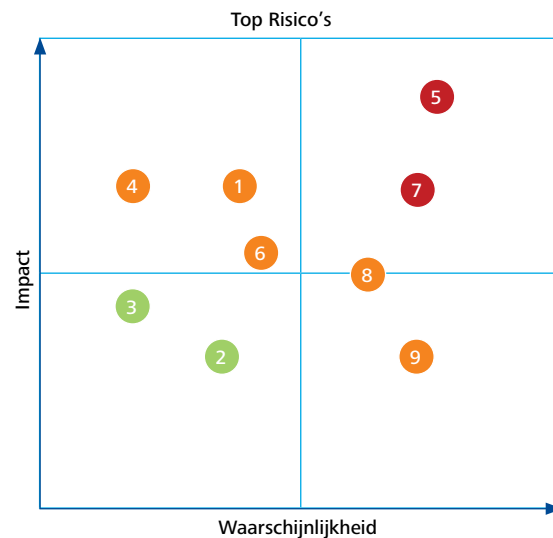
### Wat biedt Risk Reporting?

Risk Reporting geeft gedegen inzicht in het systeem van risicomanagement van de organisatie in de volledige breedte. De aanpak van Deloitte kijkt op drie niveaus naar de organisatie. Deze niveaus betreffen het richten (de visie op risicomanagement), het inrichten (de structuur rond risicomanagement) en het verrichten (de uitvoering van risicomanagement). Per niveau hanteren wij een aantal basisprincipes die een "best practice" verwoorden. De uitkomsten worden onder meer via een onderliggende database vertaald in een volwassenheidsmodel. Tevens worden de belangrijkste verbeterpunten aangegeven. Het proces is sterk interactief met het management, college en de raad.

Risico volwassenheidsmodel  
(vijfpuntschaal)



Daarnaast geeft Risk Reporting inzicht in de belangrijkste scenario's van uw organisatie. Met behulp van de sector specifieke risico-databases van Deloitte, de sector kennis van onze branchegroep Lokaal Middenbestuur en de input van uw gemeente zelf stellen wij een overzicht op van uw top risico's. Verdere invulling en analyse van beheersing van deze risico's is dan een logische vervolgstap.



#### 4.4. Grondexploitatie

Grondexploitatie is en blijft ook in de nieuwe raadsperiode een onderwerp dat alle aandacht van de raad kan gebruiken. De afgelopen jaren hebben gemeentelijke grondexploitaties vaak de (regionale) media gehaald door de verliezen die veel gemeenten op hun grondexploitaties hebben moeten nemen<sup>9</sup>. Maar daarmee mag u als nieuw raadslid niet de conclusie trekken dat dit onderwerp van tafel is.

Grondexploitaties vormen een risicovol dossier, voornamelijk als gevolg van de grote onzekerheden die samenhangen met een projectontwikkeling over een termijn van enkele jaren tot soms wel meerdere raadsperiodes. De gemeenteraad moet bij het nemen van besluiten over grondexploitaties zowel het programma, het verwachte financiële resultaat als de daarmee samenhangende risico's in ogenschouw nemen.

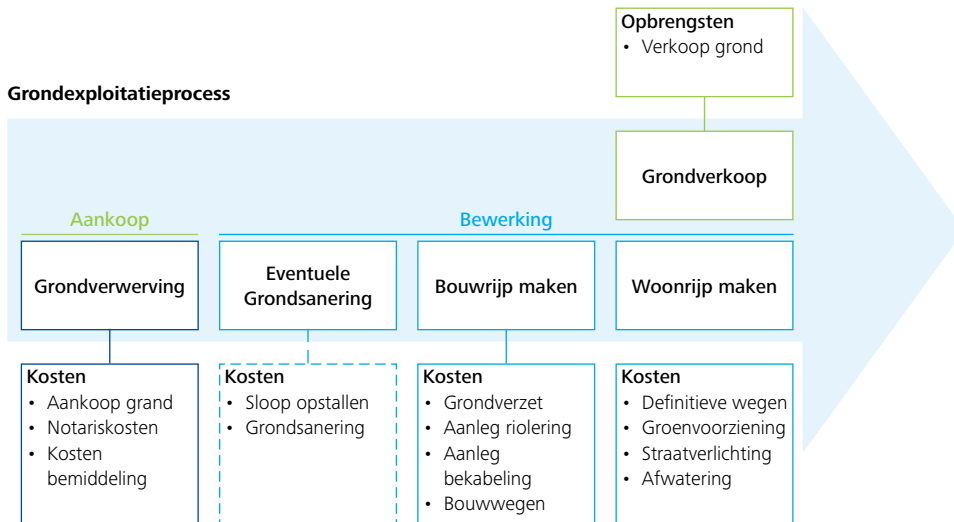
##### **Grondexploitatie: kosten kunnen vaak pas jaren later worden terugverdiend**

Cruciale vraag is of bij de gemeentelijke grondposities de boekwaarde (het geïnvesteerd vermogen in aankoop, sloop, saneren etc. inclusief rente en gemaakte plankosten) nog kan worden terugverdiend in de toekomst, uitgaande van realistische ramingen over inkomsten uit grondverkopen. Daarbij moet ook afgewogen worden of het risicoprofiel van de grondexploitatie opgevangen kan worden binnen het weerstandsvermogen.

Hoe ontstaat grondexploitatie? Door middel van ruimtelijke projecten kunnen gemeenten specifieke ruimtelijke en maatschappelijke doelstellingen realiseren, zoals het verminderen van woningtekort, het realiseren van voldoende sociale woningbouw of het bieden van een goede vestigingsplaats aan bedrijven in de regio. Bij een actieve grondpolitiek verwerven gemeenten grond om deze, in bewerkte vorm, weer te verkopen. De doorrekening van kosten en opbrengsten die samenhangen met de productie van bouwrijpe grond (voor bijvoorbeeld een woonwijk of een bedrijventerrein) wordt ook wel omschreven als de 'grondexploitatie'.

Zoals weergegeven in de onderstaande figuur is er in de eerste drie stadia (grondverwerving t/m bouwrijp maken) van een grondexploitatie enkel sprake van kosten, de opbrengsten volgen pas in het vierde stadium in de vorm van grondverkopen. De kosten gaan hierdoor voor de baten uit. Dit zorgt er voor dat het saldo van gerealiseerde kosten en opbrengsten vaak eerst negatief is (boekwaarde) en goedge maakt moet worden door de verkoopopbrengsten van de grond.

<sup>9</sup> Zie ook het onderzoek naar 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, Actualisatie 2012' ([https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-19\\_43.pdf](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-19_43.pdf))



**'In de huidige economische en financiële wereld bestaat geen domme aanpak van je grondbeleid en/of grondexploitaties, alleen niets doen is dom!'**

**Daan Quaars,**  
VVD-raadslid gemeente Breda

Een grondexploitatie kent vaak een looptijd van meerdere jaren, oplopend tot meerdere raadsperioden. Een grondexploitatie kan daarom gezien worden als een meerjarenbegroting waar je vooraf financieel aan committeert. De gemeenteraad stelt met de grondexploitatie het financiële kader vast waarbinnen het plan uitgevoerd moet worden. De kosten en opbrengsten worden zo goed mogelijk geraamd voor dat moment.

### **Grondexploitatie vereist risicoanalyse**

De werkelijkheid van een grondexploitatie verloopt vaak anders dan vooraf gedacht. Planningen kunnen verschuiven, investeringen vallen hoger of lager uit, opbrengsten fluctueren evenals de prijsontwikkelingen in de loop der jaren. Kleine veranderingen in de uitgangspunten van de grondexploitatie kunnen hierdoor grote gevolgen voor het resultaat van grondexploitaties hebben. Bij het vaststellen van een grondexploitatie door de raad is het dan ook raadzaam inzicht te hebben in een risicoanalyse en in de gehanteerde uitgangspunten bij een grondexploitatie.

De gemeenteraad krijgt vervolgens – als het goed is – jaarlijks gewijzigde verwachte resultaten te zien voor actieve grondexploitaties. Wanneer deze resultaten positief zijn dan kan dit, nadat het plan is gerealiseerd, resulteren in een winst voor de gemeente. Als op enig moment tijdens de looptijd een tekort op de grondexploitatie wordt geconstateerd, dan dient (op basis van het BBV) ter dekking van dit tekort (verlies) direct een voorziening ten laste van de reserves getroffen te worden. Een andere optie is het bijstellen van het plan om het geraamde saldo te verbeteren.

Actieve grondexploitaties dienen, naar onze mening, altijd voorzien te zijn van een risicoanalyse. Gezamenlijk kunnen de risicoanalyses van de verschillende grondexploitaties een risicobeeld op totaalniveau geven. Hierbij is de verhouding tussen de totale risico's en de gemeentelijke weerstandscapaciteit van belang. De weerstandscapaciteit bestaat uit alle vrije reserves die de gemeente in kan zetten om eventuele tegenvallers op te vangen (zoals de algemene reserve en eventueel een reserve grondbedrijf). De weerstandscapaciteit kun je vervolgens aan het totaal van risico's spiegelen om de vraag te beantwoorden of, en in hoeverre, de gemeente in staat is om eventuele financiële tegenvallers op te kunnen vangen.

### **Controle raad op grondexploitatie door goede informatievoorziening: MPG**

Om een goede inhoudelijke discussie over de risico's te kunnen voeren, is het voor u als raadslid van belang dat u inzicht heeft in het grondbeleid en de actieve grondexploitaties binnen de gemeente. Kortom een overzicht van gemeentelijke grondposities, voor welke gronden actieve plannen zijn, alsmede inzicht in de nog te maken kosten en te realiseren opbrengsten.

Bestuurlijke informatievoorziening, bestuurlijke besluitvorming, transparantie, verantwoording en financiële sturing zijn van groot belang bij de beheersing van grondexploitaties. Alleen als periodiek (bij de reguliere gemeentelijke rapportagemomenten) zowel de effecten van niet-beheersbare risico's, als ook die van beleidsbeslissingen worden verantwoord, kan verantwoordelijkheid gedragen worden voor de projecten. Complicerende factor is dat details van de grondexploitatie, zoals de begroting van aan te besteden werken en aankopen van gronden en vastgoed, vertrouwelijk blijven omdat openbaarmaking daarvan de onderhandelingspositie van de gemeente kan schaden.



Grondexploitaties worden jaarlijks geactualiseerd, of vaker indien programmatisch en/of financieel substantieel wordt afgeweken van de door de gemeenteraad vastgestelde kaders. Ook wordt de actuele waarde van gemeentelijke grondexploitaties in de jaarrekening opgenomen. Daarnaast is een Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) een goed instrument om de ontwikkeling van grondexploitaties en het verwachte verloop in de toekomst, zowel qua geld, tijd als programma, op totaalniveau weer te geven. Een MPG presenteert een integraal beeld van de lopende grondexploitaties en geeft een doorkijk in belangrijke projecten, zodat de raad op voorhand is geïnformeerd over risico's, kansen en het proces per grondexploitatie. Door een overzicht van alle geplande woningbouw- en bedrijventerreinen toenames kunnen er strategische keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld door middel van een prioritering van de verschillende projecten.

#### **Kritische blik op grondexploitaties in drie punten**

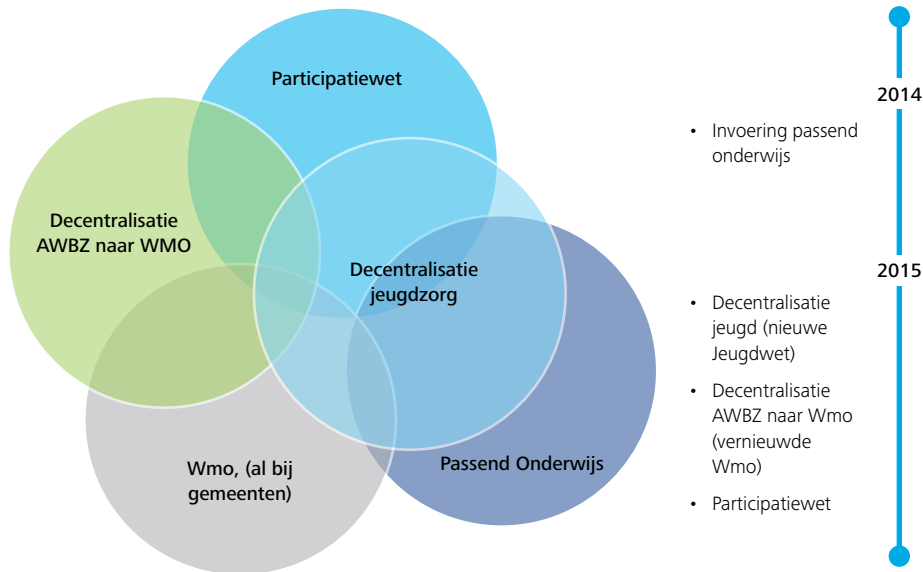
1. Overzicht in de vorm van een Meerjaren Perspectief Grondexploitatie (MPG)
2. Periodiek overleg met de eigen ambtelijke organisatie
3. Externe onafhankelijke controle organiseren door middel van externe second opinions, door Rekenkamer en/of door de accountant te vragen

‘Samenwerking kan wel een oplossing bieden bij bijvoorbeeld inkoop van zorg. Vooral in de Jeugdzorg is dat vrijwel essentieel om alle zorg beschikbaar te houden voor de jeugd in je eigen gemeente. Samen inkopen is iets anders dan samen uitvoeren, dat maakt voor mij een groot verschil. Daarnaast ben je als gemeente ook geen eiland en samenwerking geeft ook veel voordeel, zoals innoveren en waarborgen van kwaliteit. Je kunt van elkaar leren.’

# 5. Raadslid in samenwerking en concurrentie

In dit hoofdstuk vindt u wat u moet weten om als raadslid grip te houden op samenwerking:

- 5.1. Decentralisatie van taken naar de gemeente
- 5.2. Wetsvoorstel Gemeenschappelijke regelingen
- 5.3. Effect van de wet Markt en Overheid



## 5.1. Samenwerking en decentralisatie van taken naar de gemeente

De vraag naar en het gebruik van sociale zekerheid en zorg in Nederland is op langere termijn niet betaalbaar. Gemeenten, die het dichtst bij burgers en hun leefomgeving staan, zijn het best in staat om te bezien wat nodig is en om maatwerk te bieden. Daarom wordt op de terreinen werk, zorg en jeugd gekozen voor (verdere) decentralisatie van taken naar gemeenten.

De gemeenten worden vanaf 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Doel van de decentralisaties is om met minder budget meedoen in de samenleving te bevorderen en mogelijk te maken, de eigen mogelijkheden van mensen en hun netwerk te benutten en daarmee meer maatwerk te bieden. Op deze wijze kunnen dezelfde taken met meer resultaat en goedkoper worden uitgevoerd.

### **Drie decentralisaties**

**Participatiewet** – de huidige regelingen wsw, wajong en wwv worden samengevoegd in de Participatiewet die door de gemeenten wordt uitgevoerd. De bestaande re-integratiebudgetten en de huidige wsw-subsidie worden samengevoegd als onderdeel van het Sociaal Deelfonds.

**Van awbz naar wmo** – gemeenten krijgen op grond van de nieuwe wmo een bredere verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van burgers die beperkt kunnen participeren. Gemeenten organiseren zorg en welzijn in samenhang en leggen als regievoerder dwarsverbanden met andere gemeentelijke taken zoals schuldsanering, jeugdhulp, werk en inkomen en het vrijwilligersbeleid.

**Jeugdzorg** – de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de jeugdzorg wordt uitgebreid met de provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg voor kinderen en jongeren, zorg voor jeugd met een verstandelijk beperking, ggz in het kader van het jeugdstrafrecht, jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Voor meer info over de inhoud van de regelingen: zie [www.vng.nl](http://www.vng.nl)

### **Grip op de decentralisaties: grenzen aan het financiële budget**

Het budget uit de decentralisaties wordt volgens een nieuwe wet richting gemeenten georganiseerd, en toegevoegd aan het Gemeentefonds dat de algemene uitkering regelt van Rijk naar gemeenten. Er komt een wet die het zogeheten deelfonds sociaal domein regelt. Het sociaal deelfonds wordt gecreëerd vanuit diverse geldstromen: het bestaat uit het Participatiebudget, middelen voor de maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en middelen voor de uitvoering van de Jeugdwet.

Met de decentralisatie van de Participatiewet voegt het kabinet – naast de middelen vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor re-integratie – ook middelen aan het participatiebudget toe in verband met het afsluiten van de Wajong voor mensen met arbeidsvermogen en de begeleiding van mensen die niet meer de sociale werkvoorziening (wsw) kunnen instromen en voor het zittend bestand Wsw. Ook de huidige middelen die in het Participatiebudget zitten voor volwasseneneducatie (vanuit het ministerie van Onderwijs) worden toegevoegd. Het kabinet kiest er voor de huidige middelen voor het Inkomensdeel van de wet werk en bijstand, die thans als specifieke uitkering worden verstrekt, per 1 januari 2015 niet toe te voegen aan het sociaal deelfonds.

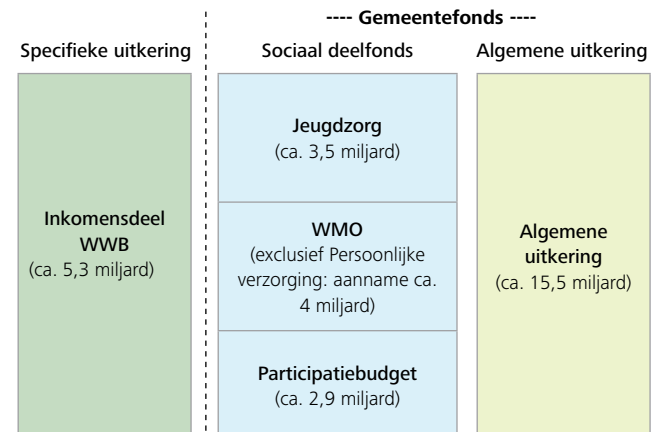
### Het sociaal deelfonds – de contouren

1. Het gaat om een **integratie-uitkering** in het gemeentefonds (weliswaar is er bestedingsvrijheid, maar het blijft apart staan totdat het kan worden geïntegreerd in de algemene uitkering van het gemeentefonds).
2. Er zit (voor de duur van 3 jaar) een **bestedingsverplichting** aan het sociaal deelfonds: het budget is vrij te besteden binnen sociaal domein, maar niet daarbuiten.
3. Het financieel **risico ligt bij gemeenten**; gemeenten zijn verantwoordelijk voor eventuele financiële tekorten in het sociale domein.
4. Er geldt een horizonbepaling van **drie jaar** (daarna wordt het budget onderdeel van de algemene uitkering. De bestedingsverplichting komt dan te vervallen).
5. Op lokaal niveau vindt zoals gebruikelijk **horizontale verantwoording in de gemeenteraad** plaats over de besteding van de middelen in het deelfonds sociaal domein. Er vindt geen verticale verantwoording plaats aan het Rijk over de besteding van het budget voor het sociaal domein. Het Rijk kan wel informatie aan gemeenten opvragen over resultaten.
6. **Monitoring** vindt plaats via straks verbeterde Informatie voor derden (IV-3). Geeft een gemeente niet haar volledige budget uit aan het sociaal domein, dan gaat het Rijk kijken naar de kwaliteit van de uitvoering.
7. Het inkomensdeel uit de wet werk en bijstand blijft buiten het deelfonds.

Als raadslid dient u zich te realiseren dat de kosten voor de sociale werkvoorziening scheef over het land zijn verdeeld. Een deel van de gemeenten doet er daarom verstandig aan er rekening mee te houden dat zij niet uit zullen komen met het budget, omdat de kosten van hun sociale werkvoorziening hoger zijn dan het nieuwe participatiebudget.

### Gemeentefonds en Sociaal deelfonds

Het Gemeentefonds bestaat in de nieuwe situatie, na de decentralisaties voor zorg, werk en jeugdzorg, uit een nieuwe opbouw en indeling. De algemene uitkering van het gemeentefonds blijft dus bestaan, evenals de specifieke uitkering voor het inkomensdeel van de wet werk en bijstand die door de gemeente wordt uitgevoerd.



### Minder geld voor nieuwe taken

De decentralisaties van taken gaan gepaard met flinke kortingen. Gemeenten hebben voor hetzelfde werk zoals dat nu is georganiseerd straks minder geld. In absolute cijfers zijn de bedragen in het bovenstaande plaatje reeds gekort met de volgende bezuinigingen:

activiteiten in het kader van de Participatiewet:	minus 1,8 miljard euro
nieuwe wet maatschappelijke ondersteuning:	minus 1,7 miljard euro
huishoudelijke hulp	minus 465 miljoen euro
jeugdzorg	minus 450 miljoen euro

### Anders denken en doen

Van gemeenten wordt op het gebied van de drie decentralisaties een integrale aanpak verwacht, onder het motto '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. Ze moeten daarom verbanden kunnen leggen tussen de Wmo/Awbz, jeugdzorg en werk en inkomen. In bedrijfsmatig opzicht betekent dat dus een andere wijze van uitvoering. 'Meer van hetzelfde' is niet langer aan de orde.

Als raadslid doet u er verstandig aan rekening mee te houden dat uw gemeente zich gesteld ziet voor een groot aantal vragen om er voor te zorgen dat de burger beseft dat hij meer zelf moet doen, dat er geen sprake is meer van vanzelfsprekende rechten maar dat het hooguit om een (aanvullende) voorziening gaat. De decentralisaties met betrekking tot de Participatiewet, Jeugdzorg en AWBZ stellen zodoende forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten. Het gaat om bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht en de beschikbaarheid van capaciteit en expertise om deze taken goed uit te voeren.

### Wat betekenen de drie decentralisaties voor uw gemeente?

Ten einde de samenhang tussen zorg, werk en jeugdzorg met minder geld te faciliteren ziet uw gemeente zich gesteld voor de volgende fundamentele vragen:

- Strategie en beleidsvorming
  - Waar ben ik van en wil ik van zijn?
  - Wat doe ik zelfstandig of in samenwerking?
  - Waar zitten raakvlakken tussen de decentralisaties en hoe ga ik deze benutten?
  - Wat wil ik ten aanzien van het sociale domein bereiken?
  - Op welke wijze wordt invulling gegeven aan zelfredzaamheid en eigen kracht van de burger?
  - Hoe wordt omgegaan met het persoonsgebonden budget?
- Organisatie en processen
  - Op welke wijze wordt de uitvoering vorm gegeven (lokaal of regionaal)?
  - Welke kanalen worden onderscheiden waar langs uitvoering wordt gegeven aan de decentralisaties (dienstverleningsconcept), in lijn met visie op dienstverlening?
  - Wanneer is wie, waarvoor verantwoordelijk en hoe dient daar uitvoering aan gegeven te worden, bijvoorbeeld onderscheid tussen sociale wijkteams en gemeentelijke organisatie?
  - Hoe geeft ik een eventuele samenwerking vorm?
- Besturing en beheersing
  - Waar kan en gaat de gemeente de besparingen realiseren?
  - Welke financiële sturingsinstrumenten gaat de gemeente hanteren?

- Hoe kan worden voorkomen dat laat in het jaar budgetten zijn uitgeput en benodigde jeugdhulp, ondersteuning of begeleiding naar werk niet ingezet kan worden?
- Op welke wijze kan worden gezorgd voor positieve prikkels bij de bekostiging van inkoop van dienstverlening?
- Hoe wordt invulling gegeven aan risicoverevening bij samenwerking en aan risicomanagement en vooral ook kansmanagement?
- Informatievoorziening en systemen
  - Op welke wijze kan informatie-uitwisseling tussen systemen mogelijk worden gemaakt?
  - Welke zaken dien ik te registreren (wettelijk dan wel gewenst) ten einde te kunnen voldoen aan verantwoording als ook het leveren van sturingsinformatie?
  - Welke informatie dien ik voor wie en op welk moment beschikbaar te stellen?
- Mensen en cultuur
  - Op welke wijze worden medewerkers en anderen betrokken bij de transities?
  - Hoe worden verwachtingen over en weer openbaar gemaakt gelet op hetgeen dat op gemeenten afkomt?
  - Hoe draag je zorg voor de gewenste invulling van nieuwe werkwijzen?
  - Is er sprake van een opleidingsbehoefte cq. noodzaak?

### **Wat betekent samenwerking in de drie decentralisaties voor u als raadslid?**

Als raadslid is het verstandig te beseffen dat het Rijk uw gemeente stimuleert om samenwerking te zoeken met buurgemeenten. Daarbij kunnen vragen aan de orde komen of uw gemeente taken in regionale samenwerking wil uitvoeren en hoe u als raadslid daar grip op krijgt en houdt, maar ook of het mogelijk efficiënter is om te kiezen voor ambtelijke of bestuurlijke fusie. Kiest u voor bestuurlijke fusie dan gaat het dus om gemeentelijke herindeling. Die keuze is uitdrukkelijk voorbehouden aan u als raadslid samen met uw collega's in de raad. Gemeentelijke herindeling dient van onderop gestalte te krijgen, zo is al ruim tien jaar de beleidslijn die door achtereenvolgende kabinetten wordt gehanteerd.

### **Controle en sturing door de gemeenteraad**

Wanneer er wordt gekozen voor regionale samenwerking heeft dat betekenis voor de wijze van sturing en controle door de gemeenteraad. Is samenwerking of geen samenwerking nog een keuze? U dient er rekening mee te houden dat voor verschillende onderdelen van de te decentraliseren taken op bovengemeentelijk of regionaal niveau dient te worden samengewerkt, onder meer op het terrein van inkoop van specialistische jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Om als raad grip te krijgen en te houden op de diverse vormen van regionale samenwerking voor de drie decentralisaties is er een aantal belangrijke randvoorwaarden die u daarbij van dienst kunnen zijn:

- één integraal Rijksbudget om maatwerk mogelijk te maken;
- integrale aanpak van problemen op het terrein van zorg, ondersteuning, werk en inkomen, belangrijk voor mensen die een beroep moeten doen op meerdere voorzieningen;
- stroomlijnen van het toezicht;
- stevige monitoring over het geheel van het brede sociaal domein;
- verminderen van administratieve lasten voor gemeenten;
- terugdringen van regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals;
- het standaardiseren van informatiestromen en ICT-systemen.

De politieke sturing door kaders vooraf te stellen en/of controle achteraf in het sociale domein wordt de komende periode een belangrijke opgave voor gemeenteraden. Het gaat immers om de meest kwetsbare groepen van inwoners in een gemeente en het gaat om de inzet van een aanzienlijk deel van de gemeentelijke exploitatie (ca. 40%-50%). Hoe moeten de raden die sturing vorm geven?

Belangrijk is dat de gemeenteraad zicht heeft op de (te verwachten) samenstelling van de bevolking. Hieruit kan de zorgbehoefte voor de korte en langere termijn worden afgeleid. Het zwaartepunt voor de raad ligt ons inziens bij sturing vooraf; sommigen vinden dat de raad zich juist moet concentreren op de controle: of de wethouder met oog voor de samenleving en de nieuwe omstandigheden de zaken goed heeft geregeld. Tijdige en actieve informatievoorziening is daarom cruciaal.



### Vragen van de raad voor kaderstelling en controle op decentralisaties in samenwerking

- Op welke manier wil de raad investeren in de samenleving? Bijvoorbeeld informele netwerken, preventie, laagdrempelige voorzieningen en dichtbij mensen.
  - Op welke manier wil de raad het nieuwe samenspel tussen inwoners, gemeente en organisaties vorm geven?
  - Wat mag de uitvoering van taken kosten (binnen budget of extra prioriteit)?
  - Wanneer en hoe vaak wil de raad geïnformeerd worden over de resultaten?
  - Lokaal wat kan, in samenwerking wat moet? Of zijn er nog andere overwegingen?
  - In het geval van een samenwerkingsverband: hoe ziet het beleidskader voor samenwerking er uit?
  - Hoe bewaakt de raad wat zij heeft bedoeld bij de formulering van de kaders voor de uitvoering van de taken in het sociale domein?
  - Ontvangt de raad de relevante informatie van het college actief of pas na het stellen van vragen daarover of juist van eventuele afgevaardigden uit de raad in het overlegorgaan van de regionale samenwerking?
  - Welke uitgangspunten, leveringsverplichtingen en budgetten vormen de uitgangspositie van de gemeente in de (bovenlokale) onderhandelingen met (zorg)aanbieders?
- Heeft u als raad een goed inwerkprogramma voor de nieuwe raad zodat ook de nieuwe raad zijn controlerende en kaderstellende taak goed kan uitvoeren?<sup>10</sup>
  - Wanneer de raad voor kaderstelling voor de participatiewet heeft gekozen is er dan een overzicht van onderwerpen zoals: bovenlokale invulling werkgeversdienstverlening, regionale samenwerking, beleid- en handelingsvrijheid, gemeente, gevolgen voor bijstandsuitkeringen en/of armoederegelingen, versmalling van de WSW en verdeling schaarse middelen?
  - Wanneer de raad voor kaderstelling voor de AWBZ/wmo heeft gekozen, is er dan een overzicht van onderwerpen als: eigen kracht van burgers en de rol daarbij van de gemeente, toegang tot voorzieningen, betrekken van burgers, cliënten en zorgorganisaties, samenwerking met en tussen zorgaanbieders, samenwerking met zorgverzekeraars, inkoop van zorg en ondersteuning, lokale PGB-beleid, maatwerk en algemene voorzieningen?
  - Wanneer de raad voor kaderstelling voor de jeugdzorg heeft gekozen, is er dan een overzicht van onderwerpen als: vormgegeven integraal hulpaanbod, schaal, vraagverheldering en diagnostiek, regelen van beoordeling en toeleiding, bekostiging, kostenoverschrijdingen en risicoverevening bij samenwerking en samenwerken met ketenpartners?

<sup>10</sup> Deloitte heeft met het oog op de aankomende gemeenteraadsvoorzieningen, naast dit raadsledenboekje, een inwerkprogramma voor nieuwe raadsleden ontwikkeld.

### Vier belangrijke tips

Vier belangrijke tips voor de uitvoering van de taken uit de 3 decentralisaties (in samenwerking):

- **Focus** – Zorg voor focus: op sommige onderdelen kan de uitvoering de eerste jaren beleidsarm worden ingevoerd (Jeugdzorg), andere onderdelen zijn voor de raad wellicht belangrijker
- **Transparantie** – Maak de decentralisaties transparant in de begroting, bijvoorbeeld door het opnemen van een programma 3 decentralisaties
- **Informatie** – Laat u als raadslid door het college goed informeren over het beschikbare budget
- **Alert op financiën** – Wees scherp en alert op het financieel beheer van regionale samenwerkingsverbanden

## 5.2. Wat betekent het wetsvoorstel Gemeenschappelijke regelingen?

Als raadslid is het goed te weten dat er verschillen zijn tussen Gemeenschappelijke regelingen. Twee cruciale verschillen gaan over de rechtspersoonlijkheid en de bestuursstructuur.

### Rechtspersoonlijkheid

Het gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid; het openbaar<sup>11</sup> lichaam wel. Het bezit van rechtspersoonlijkheid betekent dat het openbaar lichaam bevoegd is om contracten

af te sluiten. Daardoor kunnen er aanbestedingen worden gehouden en kan er personeel in dienst worden genomen. Het gemeenschappelijk orgaan kan dat niet. Personeel dat werkt voor een gemeenschappelijk orgaan moet bijvoorbeeld altijd in dienst zijn van een of meer van de deelnemende partijen

### Bestuursstructuur

Het gemeenschappelijk orgaan heeft een zogeheten ongeleed bestuur, het openbaar lichaam heeft een geleed bestuur. Een geleed bestuur bestaat uit een dagelijks bestuur, een algemeen bestuur en een voorzitter. Als gevolg hiervan kunnen aan de besturen en de voorzitter van een openbaar lichaam alle bevoegdheden worden overgedragen, zoals het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften en het heffen van bepaalde belastingen.

Wanneer u als raad kiest voor samenwerking met buurgemeenten is het goed te weten dat er een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in de behandeling is dat de bestaande wet op de Gemeenschappelijke regeling vervangt. De belangrijkste wijzigingen in de nieuwe wet Gemeenschappelijke regelingen betreffen:

1. Bedrijfsvoeringsorganisatie
2. Bestuurssamenstelling
3. Het indienen van begroting en jaarrekening
4. Bevoegdheden
5. Het afschaffen van de zogeheten WGR-plus-gebieden

<sup>11</sup> Een aantal gemeenten, zogenaamde openbare lichamen, vult dit begrip praktisch in door als uitgangspunt te hanteren dat alle beleidsproducten die in begroting zijn opgenomen vallen onder het begrip 'publiek belang'. Openbare lichamen: gemeenten, waterschappen, provincies en Gemeenschappelijke regelingen

### **Ad 1. Vernieuwingen op de bedrijfsvoeringsorganisatie**

Er wordt een nieuwe samenwerkingsvorm voorgesteld: een met rechtspersoonlijkheid en een enkelvoudiger bestuur onder de naam 'bedrijfsvoeringsorganisatie'.

Voor Gemeenschappelijke regelingen op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken (shared service centrum) is in de praktijk behoefte ontstaan aan een nieuwe samenwerkingsvorm, die net als een openbaar lichaam wel rechtspersoonlijkheid heeft maar niet belast is met de "zware" bestuursstructuur (met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter). Leden van het College van burgemeester en wethouders kunnen dan wel in het bestuur zitten. Beleidskeuzes mogen door deze bedrijfsorganisatie niet worden genomen.

De toelichting op het wetsvoorstel noemt als voorbeelden van bedrijfsvoeringsterreinen waarop kan worden samengewerkt: personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting (zogenaamde PIOFACH-taken). En als voorbeelden van uitvoeringstaken: het opleggen van belastingaanslagen en het invorderen van belastingen, groenvoorziening, afvalinzameling, gemeentereiniging, leerlingenvervoer en het uitvoeren van de Leerplichtwet.

### **Ad 2. Bestuurssamenstelling**

Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie bestaat uit minimaal zes leden, zodat het dagelijks bestuur nooit een meerderheid kan hebben in het algemeen bestuur. Deze bepalingen gelden niet voor Gemeenschappelijke regelingen die uitsluitend bestaan uit burgemeesters en waarvan het aantal deelnemers minder dan zes is. In een Gemeenschappelijke regeling die door gemeenteraden is ingesteld, mogen in het algemeen bestuur geen collegeleden zitting nemen. In een Gemeenschappelijke regeling die mede door gemeenteraden is ingesteld, wordt het aan de gemeenteraden overgelaten om naast raadsleden ook collegeleden aan te wijzen om in het algemeen bestuur zitting te nemen.

De leden van een dagelijks bestuur hebben geen verantwoordingsrelatie met de gemeentebesturen die hen hebben aangewezen. Zij hebben dit alleen ten opzichte van het algemeen bestuur. Voor individuele leden van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam of van een gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie geldt vervolgens niet alleen een inlichtingenplicht, maar ook een verantwoordingsplicht jegens de deelnemende bestuursorganen die hen hebben aangewezen. Bij een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen geldt dat individuele leden ook een informatie- en verantwoordingsplicht hebben ten aanzien van de raden van de gemeente waaruit het lid afkomstig is.

### **Ad 3. Het indienen van begroting en jaarrekening: versterking positie raad**

De positie van de gemeenteraad bij de begroting en jaarrekening van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie en gemeenschappelijk orgaan wordt versterkt. Het (dagelijks) bestuur biedt uiterlijk 15 april van het lopende jaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders (in ieder geval: indicatie van de gemeentelijke bijdrage, de beleidsvoornemens en de prijscompensatie) voor het volgende begrotingsjaar aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten, zodat de raden deze informatie beschikbaar hebben voor de zogeheten voorjaarsnota.

Daarnaast wordt 15 april van het lopende jaar ook de uiterste datum waarop de voorlopige jaarrekening, inclusief het accountantsrapport dient te worden aangeboden aan de raden van de deelnemende gemeenten. Hierdoor sluiten de cycli van de planning- en controlinstrumenten van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie en gemeenschappelijk orgaan en de deelnemende gemeenten beter op elkaar aan.

Voorts wordt voorgesteld de termijn voor het geven van zienswijzen op de ontwerpbegroting te verlengen van zes naar acht weken. De uiterste datum van inzending van de vastgestelde begroting voor het komende jaar wordt 1 augustus van het lopende jaar. De uiterste datum van inzending van de vastgestelde jaarrekening van het afgelopen jaar blijft 15 juli van het lopende jaar.

### **Ad 4. Bevoegdheden: wat kan de raad weggeven?**

Uitgangspunt is dat indien de Gemeenschappelijke regeling hierover geen duidelijkheid biedt, een bevoegdheid die op gemeentelijk niveau toekomt aan de gemeenteraad na overdracht aan het openbaar lichaam, toekomt aan het algemeen. Een bevoegdheid die op gemeentelijk niveau toekomt aan het College van burgemeester en wethouders bij een openbaar lichaam waaraan ook gemeenteraden deelnemen na overdracht toekomt aan het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam. Bij een openbaar lichaam waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen is bepaald dat de door deelnemers overgedragen bevoegdheden toekomen aan het algemeen bestuur, tenzij in de Gemeenschappelijke regeling anders is bepaald. Het algemeen bestuur kan de bevoegdheden met betrekking tot delegatie aan bestuurscommissies, vaststellen van de begroting en jaarrekening, het heffen van bepaalde belastingen en het vaststellen van verordeningen die door strafbepaling of bestuursdwang worden gehandhaafd niet delegeren aan het dagelijks bestuur. Ook de besluiten tot oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen blijft voorbehouden aan het algemeen bestuur. Bovendien moeten de gemeenteraden van de deelnemers de gelegenheid hebben om hun wensen en bedenkingen ter kennis van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam en/of het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie te brengen.

Alleen de gemeenteraad kan bevoegdheden overdragen aan het bestuur van de Gemeenschappelijke regeling. Voorts kan alleen de

gemeenteraad de regeling zodanig aanpassen dat het algemeen bestuur de bevoegdheid krijgt de regeling zelf te veranderen.

Het algemeen bestuur kan bestuurscommissies instellen, indien de Gemeenschappelijke regeling hierin voorziet. Het algemeen bestuur gaat niet over tot het instellen van een bestuurscommissie nadat de gemeenteraden van dit voornemen op de hoogte zijn gesteld en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis te brengen van het algemeen bestuur.

#### **Ad 5. Het afschaffen van 8 stadsregio's, de zogenaamde WGR-plus-gebieden**

Het kabinet heeft een wetsvoorstel tot intrekking van de Wgr-plus bij de Tweede Kamer ingediend; de wet zou een einde maken aan de verplichte samenwerking in de acht Wgr-plusregio's (Amsterdam-Amstelland, Den Haag-Haaglanden, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven, Enschede-Hengelo, Arnhem-Nijmegen en Parkstad Limburg) en het rechtstreeks toedelen van taken aan deze regio's. Het kabinet heeft de ingangsdatum op 1 januari 2015 gesteld.

#### **5.3. Samenwerking en de betekenis van de wet Markt en Overheid**

De gemeente verricht over het algemeen publiekrechtelijke taken. Uw taak als raadslid bestaat hierdoor voornamelijk op het toezien van de uitvoering van deze publiekrechtelijke taken.

Gemeenten verrichten zelf of via hun overheidsbedrijven echter ook economische activiteiten die niet voortvloeien uit publiekrechtelijke taken. Hierbij kunt u denken aan de exploitatie van een zwembad of de verhuur van ruimtes in het gemeentehuis.

Met deze economische activiteiten treedt de gemeente in concurrentie met particuliere ondernemingen. Dit kan leiden tot oneerlijke concurrentie, omdat de gemeente vanuit haar publieke functie concurrentievoordelen kan hebben en daarmee in staat is goederen of diensten aan te bieden voor een lagere prijs dan concurrerende ondernemingen. Het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft in de afgelopen jaren veel klachten ontvangen van bedrijven die te maken hebben met oneerlijke concurrentie door overheden.

Tegen deze achtergrond is de Wet Markt en Overheid (Wet M en O)<sup>12</sup> in het leven geroepen die tot doel heeft zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren. Dit komt het innovatieve vermogen van de Nederlandse economie ten goede. Een gelijk speelveld tussen overheden en ondernemingen draagt bij aan bevordering van de welvaart<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Wet van 24 maart 2011 tot wijziging van de Mededingingswet ter invoering van regels inzake ondernemingen die deel uitmaken van een publiekrechtelijke rechtspersoon of die hiermee zijn verbonden (aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid), Stb. 2011, 162.

<sup>13</sup> CPB, Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field, Den Haag, 2003). Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 35, nr. 3, p. 2.

Om concurrentievervalsing door de gemeente te voorkomen bevat de Wet Markt en Overheid vier gedragsregels waar de gemeente zich aan moet houden wanneer zij zelf of via haar overheidsbedrijven economische activiteiten uitvoert. De gemeente wordt in dat geval aangemerkt als een marktpartij. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), sinds april 2013 gefuseerd tot de Autoriteit Consument en Markt (ACM), zal toezien op de naleving van deze regels<sup>14</sup>. Indien de gemeente in strijd handelt met de Wet M en O kan de gemeente een boete opgelegd krijgen.

De gemeente verricht een 'economische activiteit' indien de gemeente zelf of via haar overheidsbedrijf in concurrentie met andere ondernemingen goederen of diensten aanbiedt op een markt. De rechtsvorm of wijze van financiering is hierbij niet van belang.

Indien sprake is van de uitoefening van een typische overheidstaak, zoals handhaving van de openbare orde of het verlenen van vergunningen (het zogenaamde overheidsprerogatief) wordt die activiteit niet als economische activiteit aangemerkt. De gemeente hoeft dan geen rekening te houden met de gedragsregels. Ditzelfde is het geval indien de gemeente diensten verricht of goederen levert binnen haar eigen overheidsorganisatie (zelfvoorziening)<sup>15</sup>. In dat geval biedt de gemeente die goederen of diensten niet aan op een markt, zodat de gemeente niet in concurrentie treedt met derden.

---

<sup>14</sup> Op 25 maart 2011 heeft het kabinet besloten om de NMa samen te voegen met de Consumentenautoriteit (CA) en de Onafhankelijke Post en Telecom autoriteit (OPTA) tot één autoriteit: de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De ACM gaat op 1 januari 2013 officieel van start.

<sup>15</sup> Of binnen dezelfde rechtspersoon, zoals de Staat

<sup>16</sup> Voor meer informatie over staatssteunmaatregelen en wanneer deze onder het Europese staatssteunregime vallen, zie [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl).

## **Uitzonderingen**

De Wet Markt en Overheid kent een aantal uitzonderingen. Ten eerste zijn die economische activiteiten van de gemeente uitgezonderd van de Wet Markt en Overheid indien uw gemeente goederen of diensten aan andere overheden of overheidsbedrijven ter uitvoering van hun publiekrechtelijke taak aanbiedt.

De Wet Markt en Overheid bevat ook een uitzondering voor economische activiteiten die worden verricht in het algemeen belang. Hierbij kunt u bijvoorbeeld denken aan de exploitatie van een fietsenstalling om het gebruik van openbaar vervoer te stimuleren. Voorwaarde is wel dat de gemeenteraad heeft vastgesteld dat de desbetreffende economische activiteiten in het algemeen belang worden verricht.

## **Staatssteun**

Tenslotte is het mogelijk dat de economische activiteiten van de gemeente of haar overheidsbedrijf zijn uitgezonderd, indien er voor die activiteiten sprake is van staatssteun die onder het regime van de Europese staatssteunregels valt. Als economische activiteiten met publiek geld worden gefinancierd kan sprake zijn van een staatssteunmaatregel. Hiervan kan sprake zijn bij het verkopen van grond tegen een niet marktconforme prijs. In dat geval is de Wet Markt en Overheid niet van toepassing<sup>16</sup>. Als er sprake is van

zogenaamde de-minimissteun, waarbij het steunbedrag minder dan EUR 200.000 bedraagt, gerekend over drie jaar, is de Wet Markt en Overheid in ieder geval wel van toepassing.

#### **Wat zijn de gevolgen voor een overheidsorganisatie bij toepassing van wet Markt en Overheid?**

Wanneer u taken van uw gemeente wegzet in een min of meer zelfstandige organisatie dient u rekening te houden met onderstaande bepalingen uit de wet Markt en Overheid die door de gemeente moeten worden nageleefd.

**Integrale kostendoorberekening:** Alle kosten moeten integraal worden doorberekend. In de handreiking Wet M en O is hiervoor een stappenplan opgenomen en is aangegeven welke kosten integraal moeten worden doorberekend.

**Bevoordelingsverbod:** Eigen overheidsbedrijven mogen niet bevoordeeld worden ten opzichte van concurrerende bedrijven.

**Gegevensgebruik:** Gegevens die vanuit de publieke taak zijn verkregen, mogen alleen voor economische activiteiten gebruikt worden als deze gegevens ook voor concurrerende partijen beschikbaar zijn.

**Functiescheiding:** Medewerkers mogen geen economische activiteiten verrichten als deze medewerkers ook betrokken zijn bij samenhangende toezichthoudende activiteiten (functiescheiding).

#### **Controle en verantwoording door de raad**

Als raadslid ziet u toe op de naleving van de wet Markt en Overheid door het College van burgemeester en wethouders. In de begroting, jaarrekening en het jaarverslag moet u rekening houden met het vereiste van transparantie ten behoeve van burgers, maatschappelijke organisaties en toezichthouders, het Centraal Bureau voor de Statistiek en Europese organisaties.

De accountant houdt toezicht op de gedragsregels die overwegend mededingingsrechtelijk van aard zijn. Op de gedragsregels in de Mededingingswet houdt de ACM toezicht op de naleving ervan<sup>17</sup>.

De ACM kan toezicht uitoefenen uit eigen beweging, of naar aanleiding van klachten of signalen over (vermeende) overtredingen. Voor het verrichten van onderzoek beschikt de ACM over verschillende bevoegdheden. De ACM kan informatie opvragen of inzage vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden. Hieronder vallen ook de documenten die deel uitmaken van de accountantscontrole. Zoals de verantwoording van de economische activiteiten. Deze verantwoording maakt deel uit van de jaarrekening en bevat, zoals eerder is aangegeven, een overzicht van de door de gemeente verrichte economische activiteiten en de daaraan verbonden baten en lasten. De ACM kan in haar rol als toezichthouder dit overzicht raadplegen in geval van een klacht. Het administratieve toezicht door de accountant kan hierdoor als hulpmiddel voor het toezicht door de ACM dienen. De gemeente is verplicht medewerking te verlenen aan een onderzoek van de ACM.

<sup>17</sup> Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 35, nr. 3, p. 10-11

‘Als raadslid is het belangrijk om kort bij jezelf te blijven en een goed contact te hebben met het maatschappelijk middenveld. Je hebt door het raadswerk en de contacten bij uitstek de mogelijkheden om de verbinder te zijn voor partijen om expertises bij elkaar te brengen om nieuwe ideeën bij elkaar te brengen en samen voor elkaar te krijgen.’

Peter Elbertse,  
CDA-raadslid gemeente Breda



# 6. De positie als raadslid door digitalisering

## In dit hoofdstuk vindt u wat u moet weten als raadslid van de effecten van digitalisering

### 6.1. Informatiebeveiliging

### 6.2. Digitale dienstverlening

#### 6.1. Informatiebeveiliging

De toenemende digitalisering biedt gemeenten nieuwe kansen in de dienstverlening aan haar burgers en in de communicatie met andere instanties. Echter, het maakt de gemeenten ook kwetsbaarder.

De eisen aan de dienstverlening worden alsnog hoger. Een bereikbaarheid van 24 uur 7 dagen per week is de norm, geen bereikbaarheid wordt niet meer geaccepteerd. De toenemende cybercriminaliteit, waarbij de schade als gevolg van cybercriminaliteit exponentieel groeit, vereist een adequate beveiliging van de informatievoorziening. Incidenten als Lector, DigiNotar en Dorifel hebben getoond dat de informatiebeveiliging bij gemeenten nog onvoldoende prioriteit had. Recent onderzoek van de inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) toont bovendien aan dat de bewaking van persoonsgegevens door gemeenten onvoldoende is.

Door de toenemende digitalisering in de maatschappij is informatiebeveiliging niet langer meer een keuze, maar een noodzakelijk onderdeel van de bedrijfsvoering van uw gemeente. De snelheid van de digitalisering en het huidige niveau van informatiebeveiliging heeft er toe geleid dat er een taskforce informatiebeveiligingsdienst (IBD) aan de slag is gegaan,

die moet helpen de bewustwording en kennis voor en over informatiebeveiliging voor uw gemeente te vergroten, zodat:

- Gemeenten op een vergelijkbare manier efficiënt werken met informatiebeveiliging;
- Gemeenten een hulpmiddel hebben om aan alle eisen op het gebied van Informatiebeveiliging te kunnen voldoen;
- De auditlast bij gemeenten te vermindert;
- Gemeenten een aantoonbaar betrouwbare partner te laten zijn.

#### Uitgangspunten gemeentelijke informatiebeveiliging

- Informatiebeveiliging is en blijft een verantwoordelijkheid van het lijnmanagement;
- Het primaire uitgangspunt voor informatiebeveiliging is risicomanagement;
- De klassieke informatiebeveiligingsaanpak van inperking van mogelijkheden neemt plaats voor het faciliteren van de mogelijkheden;
- Focus van informatiebeveiliging verschuift van netwerkbeveiliging naar gegevensbeveiliging;
- Informatiebeveiliging wordt gemeentebreed afgesproken en vereist een integrale aanpak;
- Borging van kennis en expertise is essentieel voor een toekomstvaste informatiebeveiliging. Zie voor meer informatie: [www.taskforcebid.nl](http://www.taskforcebid.nl)

### **Opdracht van minister aan College van burgemeester en wethouders**

De minister heeft alle gemeenten per brief laten weten dat de gemeenten de komende twee jaar dienen te gebruiken voor de implementatie van de Baseline Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten. Zelfregulering is het uitgangspunt, met verantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan voor het College van burgemeester en wethouders zodat uiterlijk in 2015 de volgende zaken in uw gemeente zijn geregeld:

- Het beleggen van het thema informatieveiligheid binnen het college van B&W;
- Het accepteren en implementeren van de Baseline Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten als verplicht normenkader. Onderbouwd vanuit een nulmeting worden de afwegingen en prioritering bepaald;
- Borging moet plaats vinden door zelfregulering vorm te geven middels een interne cyclus, transparantie, collegiale toetsing en een vorm van extern toezicht (mogelijk bij de accountant).

### **6.2. Digitale dienstverlening**

De samenleving digitaliseert. Burgers en bedrijven willen plaats en tijdonafhankelijk bediend worden. Gemeenten op hun beurt willen effectieve en efficiënte dienstverlening bieden, en maken daarvoor gebruik van een integraal klantcontactcentrum (KCC). De kunst voor uw gemeente is om langs alle kanalen (internet, telefonisch, social media, balie) dezelfde informatie te geven.

### **Uitdaging: van aanbodsturing naar e-participatie**

De grote uitdaging voor de komende jaren wordt de overgang van aanbodsturing naar e-participatie. Besturen van gemeenten en ambtelijke organisaties stellen zich de vraag welke informatie beschikbaar gesteld moet worden. Een andere vorm van transparantie is het zonder restricties beschikbaar stellen van overheidsinformatie via digitale kanalen. Het is aan anderen om de informatie te interpreteren of te combineren zodat andere informatie beschikbaar komt. Deze vorm van het beschikbaar stellen van overheidsinformatie wordt OpenData genoemd. Een voorbeeld van OpenData zijn verslagen van raadsvergaderingen, de afvalkalender, toeristeninformatie en informatie over werk in uitvoering in de openbare ruimte. Om zowel de digitale verantwoording als OpenData mogelijk te maken, is het van belang dat de gemeente haar digitale gegevens op orde heeft en dat beschikbaar gestelde data juist en volledig zijn.

E-participatie is een vorm van digitale samenwerking tussen overheid en burgers. Het kan een platform bieden waarin burgers wordt gevraagd mee te denken over nieuwe ontwikkelingen binnen de gemeente of regio. Deze vorm van participatie kan zowel de politiek alsook het college ondersteunen in de besluitvorming (bijvoorbeeld in termen van draagvlak) en/of de ambtelijke organisatie helpen bij de uitvoering van beleid (bijvoorbeeld in termen van informatievoorziening).

Het biedt ook de mogelijkheid voor burgers om aan te geven wat zij belangrijk vinden en hoe zij vinden wat de rol bij bepaalde onderwerpen is van de lokale overheid. Het op deze wijze communiceren met de burgers neemt in de toekomst almaar toe en wordt steeds belangrijker in de verantwoording richting diezelfde burgers over genomen besluiten.

Voor gemeenten betekent bovenstaande een nieuwe dimensie die meer dynamisch is, telkens andere vormen aanneemt en waarbij handelingssnelheid cruciaal is. Hoe wil een gemeente hier in de praktijk mee omgaan? Waar is het effectief om e-participatie in te zetten als communicatievorm? Via welke wegen kan de burger (onbedoeld) contact leggen met ons? Hoe kunnen wij hierop anticiperen en snel reageren?

Het is van belang om e-participatie te verankeren in de gemeentelijke organisatie. Hierbij dienen niet alleen verantwoordelijkheden te worden bepaald, ook de wijze waarop de gemeente e-participatie wil inzetten moeten worden vastgelegd. Vervolgens is het goed faciliteren van de eigen organisatie met de verschillende sociale media van belang, hierbij kan worden gedacht aan het opzetten van daarvoor speciaal ingerichte omgevingen op de eigen website of gebruik maken van bestaande faciliteiten zoals diverse sociale media als twitter en facebook.

### **Digitalisering naar e-participatie en de rol van de gemeenteraad**

Alle hierboven genoemde ontwikkelingen staan daarmee niet los van elkaar. Landelijk zijn verschillende standaarden en praktijkvoorbeelden voor gemeenten beschikbaar. Op welke wijze deze kunnen worden ingezet in de eigen gemeente, is sterk afhankelijk van de mate van automatisering van de huidige organisatie, het ambitieniveau van de gemeente – te bepalen door u als raadslid met uw collega's in de gemeenteraad – én de slagkracht van de eigen organisatie.

Digitalisering is niet zuiver een technisch aangelegenheid, maar een integraal onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Hierin speelt de gemeenteraad een belangrijke rol als het gaat om ambitieniveau, budgetruimte en uiteindelijk ook realisatie. Immers raadsleden zijn meer dan ooit zowel afnemers (vraag) als aanbieders (aanbod) in deze digitale samenleving.



# 7. Extra toezichtsinstrumenten voor het raadswerk

## We behandelen in dit hoofdstuk enkele extra toezichtsinstrumenten voor de controlerende taak van de gemeenteraad

### 7.1. Wet Normering Topinkomens

### 7.2. Wet Revitalisering Generiek Toezicht

### 7.3. Tax control Framework Horizontaal Toezicht

#### 7.1. Wet normering topinkomens<sup>18</sup>

Als gemeenteraad heeft u ook een rol te spelen in de vorm van controle en kaderstelling voor de naleving van de wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector, de zogeheten WNT (hierna: WNT). In het gewone spraakgebruik gaat het er dan om dat topfunctionarissen in de (gemeentelijke) overheid en de semipublieke sector (maatschappelijke instellingen als scholen, ziekenhuizen, verzorgingshuizen en woningcorporaties) geen hoger salaris wordt toegekend dan de Balkenendenorm, dat wil zeggen geen hoger salaris dan dat van de minister-president. Diverse gemeenteraden hebben aan deze norm een vertaling gegeven in de vorm van een eigen 'gemeentelijke Balkenendenorm' die zij toepassen op gemeentelijke topambtenaren en de top van de instellingen in hun gemeente.

#### Openbaarmaking en vaststelling salarissen

De WNT regelt de openbaarmaking van topinkomens in de publieke en de semipublieke sector en stelt tevens maxima aan de hoogte van de bezoldiging en ontslagvergoeding van topfunctionarissen.

De WNT is van toepassing op gemeenten en op privaatrechtelijke rechtspersonen waarin de gemeente invloed heeft op het beheer of beleid dan wel de bestuursleden benoemd. Vennootschappen waarin de gemeente aandelen houdt, vallen niet onder de WNT. Verantwoordelijk voor de naleving van de WNT is het College van burgemeester en wethouders. Als raadslid hebt u daardoor een sturende invloed.

#### Wie zijn de topfunctionarissen binnen de gemeente?

In de gemeente zijn de gemeentesecretaris en de griffier topfunctionarissen die vallen onder de werking van de WNT. Bij privaatrechtelijke organisaties in de gemeente zijn dat:

- de leden van de hoogste uitvoerende en toezichthoudende organen;
- de hoogste ondergeschikte of de leden van de groep hoogste ondergeschikten aan deze organen, die (gezamenlijk) verantwoordelijk zijn voor de gehele rechtspersoon of instelling;
- degene of degenen die belast is/zijn met de dagelijkse leiding van de gehele rechtspersoon of instelling

<sup>18</sup> Dit hoofdstuk is geschreven overeenkomstig de wet- en regelgeving zoals deze gold ten tijde van het schrijven van dit hoofdstuk, zijnde februari 2014. Op 4 februari 2014 is het wetsvoorstel Aanpassingswet WNT aangenomen door de Tweede Kamer, zodat dit wetsvoorstel op het moment van schrijven in behandeling is bij de Eerste Kamer. In dit wetsvoorstel staat voornamelijk een beperking van de reikwijdte van de WNT met betrekking tot gesubsidieerde instellingen, als mede een aantal technische wijzigingen. Bij brief van 12 februari 2013 heeft de Minister van BZK echter wel aangegeven dat voor het jaar 2013 kan worden uitgegaan van de wettekst van de WNT als ware het wetsvoorstel Aanpassingswet WNT zoals dit nu bij de Eerste Kamer in behandeling is, al in werking getreden.

De norm is ook van toepassing als de functie van topfunctionaris niet in dienstbetrekking of ambtelijke aanstelling wordt vervuld maar op basis van een overeenkomst van opdracht, bijvoorbeeld bij een interim functionaris.

De WNT-norm<sup>19</sup> voor 2013 is € 228.599 (voor 2014: € 230.474) en is opgebouwd uit de volgende componenten: beloningscomponent (€ 187.340), belaste kostenvergoeding (€ 8.069) en werkgeversdeel pensioen (€ 33.190). Voor topfunctionarissen kent de WNT een maximale ontslagvergoeding van € 75.000 (of een jaarsalaris indien dit lager is) en de hiervoor genoemde maximum bezoldigingsnorm (thans 130% van het ministersalaris). Bij een bezoldiging of ontslagvergoeding boven de maximale norm is sprake van een onverschuldigde betaling die teruggevorderd moet worden, tenzij overgangsrecht van toepassing is. Bij een parttime dienstverband dient de maximale bezoldigingsnorm pro rata te worden aangepast.

Verder kent de WNT voor topfunctionarissen een verbod op alle vormen van variabele beloningen (zoals target afhankelijke beloningen en bonusbetalingen), tenzij uitgezonderd bij algemene maatregel van bestuur. Tevens kent de WNT een verbod op non-activiteitsbepalingen (het vrijstellen van werkzaamheden in combinatie met loondoorbetaling tot het moment dat het

dienstverband eindigt), tenzij sprake is van ziekte of opnemen vakantiedagen. Het is wel mogelijk een topfunctionaris in een andere functie aan te stellen, waar deze dan feitelijke werkzaamheden gaat verrichten.

De WNT kent overgangsbepalingen voor beloningsafspraken die gemaakt zijn voor 1 januari 2013, de datum van het inwerking treden van de WNT.

### **Openbaarmakingsregime**

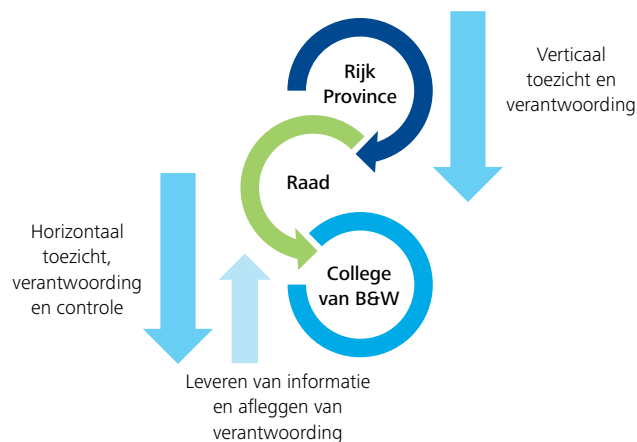
Naast de hierboven genoemde maximale bezoldigingsnorm kent de WNT een openbaarmakingsregime. Op grond van het openbaarmakingsregime dienen onder andere alle bezoldigingen en beëindigingsvergoedingen van iedere (gewezen) topfunctionaris in het financieel jaarverslagleggingsdocument van de gemeente te worden vermeld, ongeacht of deze elementen de maximum normen overschrijden. Daarnaast dienen de bezoldigingen van alle niet-topfunctionarissen, die voor de gemeente werkzaam zijn en van wie de bezoldiging hoger is dan de maximale bezoldigingsnorm, te worden gepubliceerd. Dit geldt ook voor interim functionarissen.

<sup>19</sup> In een brief van 10 juli 2013 is door de Minister van BZK aangekondigd dat twee afzonderlijke wetsvoorstellen tot aanscherping van de WNT zullen worden voorbereid. Het betreft allereerst een wetsvoorstel tot verlaging van de maximale bezoldigingsnorm van 130% naar 100% van het ministersalaris. Met betrekking tot dit wetsvoorstel is ten tijde van het schrijven van dit hoofdstuk een internetconsultatie opengesteld. Beoogd wordt dit wetsvoorstel per 1 januari 2015 in werking te laten treden. Het tweede wetsvoorstel betreft het uitbreiden van de reikwijdte van de WNT naar alle functionarissen. Dit betekent dat de maximale bezoldigingsnorm en ontslaguitkering van toepassing zou worden op alle medewerkers in de publieke en semipublieke sector. Beoogd wordt dit wetsvoorstel per 1 januari 2017 in werking te laten treden.

## 7.2. Wet revitalisering generiek toezicht

In de afgelopen tien jaren is een ontwikkeling in gang gezet waardoor toezicht teruggelegd wordt bij de gemeenteraad, specifiek toezicht door provincie en rijk wordt verminderd, toezicht niet dubbel wordt uitgevoerd en dat toezicht met minder bureaucratische rompslomp gepaard gaat. Voor u als raadslid is vooral van belang dat de wet revitalisering generiek toezicht de controlerende rol van de raad versterkt door de zogenaamde horizontale verantwoording van het college naar de raad te versterken.

Schematisch ziet de gewijzigde vorm van verantwoording en toezicht er als volgt uit:



Informatie verzamelen en verkrijgen gaat niet vanzelf. Deze informatie moet beschikbaar zijn en moet ook eenduidig worden uitgevraagd. Om hierin ondersteuning te bieden en de uitwerking te ondersteunen en te stimuleren zijn de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en KING, het kwaliteitsinstituut voor de Nederlandse gemeenten, de website gestart: [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl). Deze website geeft indicatoren voor toezicht.

VNG en KING zijn in overleg met gemeenten en verticale toezichthouders gestart om de benodigde kritische prestatie-indicatoren (KPI) te benoemen die noodzakelijk zijn voor het houden van toezicht en het afleggen van verantwoording.

### Wat wijzigt er voor u als raadslid door de invoering van de wet RGT?

Door standaardisatie en uniformering van de uitvraag, in principe langs één toezichthouder en dat bent u primair als raad, is de verwachting dat de hoeveelheid van de aan uw gemeente gevraagde informatie en door verschillende partijen aanzienlijk zal afnemen. Toch betekent de invoering van de Wet RGT wel iets voor u als raadslid. U wordt gevraagd om in uw toezichtsrol nadrukkelijker keuzes te maken. Zo moet u duidelijk aangeven, mogelijk rekening houdend met een aantal bestaande handreikingen, wanneer u het presteren van uw gemeente acceptabel vindt. Deels zal dit presteren extern zijn bepaald door middel van wetgeving, maar voor een deel zult u zelf uw normenkader moeten bepalen: wanneer bent u tevreden? Met de leiding van uw gemeentelijke organisatie zult u in

overleg moeten treden over de aard, omvang en inhoud van de informatieverzameling, -uitvraag en –oplevering. De invoering van de wet RGT biedt voor u een aantal kansen omdat u: het presteren van uw gemeente beter kan benchmarken met andere gemeenten door vergelijking van openbaar beschikbare informatie (zie: [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)). U krijgt duidelijker in beeld wat de eisen zijn die door andere toezichthouders worden gesteld waardoor verantwoordinformatie eenduidiger is. De invoering van de wet RGT biedt voor u de mogelijkheid om nog eens scherp te kijken naar de Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) die in uw begroting en andere beleidsstukken staan. Wellicht staan hier KPI's in die mogelijk minder relevant zijn en dus voortaan achterwege kunnen blijven. U bent dus in de lead voor het beoordelen van het functioneren van uw gemeente. Op basis van verantwoording en risicoinschatting kunt u bepalen hoe uw gemeente presteert en welke activiteiten of onderdelen verbetering behoeven. Het is daarbij van belang dat u, mogelijk rekening houdend met externe vereisten, op basis van risico-inschatting en de feitelijke verantwoording een duidelijke norm per thema/activiteit stelt. De toetsing van de verantwoording, hoe presteert uw gemeente, kan mogelijk door middel van een stoplichtenmodel vorm krijgen:

### 7.3. Toezicht op belastingplicht door de gemeente

Een gemeente moet tijdig een juiste aangifte indienen voor de omzetbelasting, loonheffingen en vanaf 2016 mogelijk ook voor de vennootschapsbelasting. Het gehele proces om tijdig te komen tot een juiste aangifte kan worden vastgelegd in een procesbeschrijving, ook wel een tax control framework. In dit tax control framework wordt per proces vastgelegd uit welke stappen het bestaat en wie verantwoordelijk is voor welke stap.

#### Wetten

Voor deze wetten worden toezichtindicatoren op [Waarstaatjegemeente.nl](http://Waarstaatjegemeente.nl) geplaatst.

#### Thema Woon-en leefklimaat

- Wabo
- Wro
- Waterwet
- Wonigwet
- Huisvestingswet
- Monumenterwet

#### Thema Zorg en welzijn

- Wet kinderopvang
- Leerlingenvervoer
- Onderwijshuisvesting
- Wmo
- Leerplichtwet

#### Thema Arbeidsparticipatie en werkgelegenheid

- Wet werken naar vermogen
- Wet werk en bijstand
- Wet SUWI

#### Thema Veiligheid en leefbaarheid

- Drank – en Horecawet
- Sociale Veiligheid

#### Thema Dienstverlening

- Archiefwet
- Burgerzaken

#### Goed

de risico's zijn voldoende onder controle, de stukken zijn compleet, correct vastgesteld en op tijd beschikbaar voor GS

#### Matig

onvoldoende aandacht voor risico's stukken zijn onvolledig, niet vastgesteld of niet op tijd beschikbaar

#### Slecht

onvoldoende verbetering na toezichtsregime matig

Door met een tax control framework te werken, wordt het risico op naheffingen, navorderingen en eventuele boetes verkleind. Daarnaast kan het tax control framework dienen als opstap naar horizontaal toezicht door de gemeenteraad op het College van burgemeester en wethouders. Horizontaal toezicht is hier een vorm van handhaving van de Belastingdienst. In deze vorm verschuift de controle van de Belastingdienst van reactief (controles over oudere jaren) naar proactief, voorafgaand onderwerpen afstemmen met de



Belastingdienst. Voordeel hiervan is dat de kans dat ‘fouten’ uit het verleden leiden tot een aanzienlijk financieel risico worden beperkt. Om in aanmerking te komen voor deze controle aanpak is een tax control framework vereist. Wanneer uw gemeente werkt met een tax control framework kunt u als raadslid nagaan of de administratie werkt aan de hand van vastgelegde procesbeschrijvingen (tax control framework) en hoe de relatie met de Belastingdienst is.

#### **Belastingplicht overheidsbedrijven**

Op 21 mei 2013 is door de Staatssecretaris van Financiën aangekondigd dat overheidsbedrijven met ingang van 1 januari 2016 belastingplichtig worden voor de vennootschapsbelasting. De reden voor deze belastingplicht is het creëren van een gelijk speelveld met private marktpartijen waarmee gemeenten in concurrentie treden<sup>20</sup>. Om dit te creëren worden naar verwachting alle activiteiten waarmee (potentieel) in concurrentie wordt getreden in de belastingheffing betrokken<sup>21</sup>.

De Staatssecretaris van Financiën heeft aangegeven dat de tekst van de wet wordt opgenomen in het Belastingplan 2015. Dit Belastingplan wordt bij Prinsjesdag in september 2014 bekend. U hebt dan nog tijd om u voor te bereiden. Op dit moment is nog niet duidelijk hoe deze wet wordt vormgegeven, waarschijnlijk zal deze bestaan uit een van de twee onderstaande varianten:

De invoering van de Belastingplicht op 1 januari 2016 lijkt nog ver weg, er zijn echter meerdere redenen voor uw gemeente om inzicht te krijgen in de mogelijke gevolgen van deze aanstaande wetgeving. Wij zien daarbij de volgende redenen:

- budgettaire aspecten: belastingheffing (grosso modo 25% over de fiscale winst) leidt tot een lagere netto opbrengst uit activiteiten;
- politieke besluitvorming: tijdig informeren van de betrokken partijen over te nemen stappen en voorbereiden van eventuele wijzigingen in rechtsvorm dan wel structuur;
- interne structuur: de organisatie gereed maken (administratief, organisatorisch, personeel);
- lobby richting Ministerie van Financiën: eventueel activiteiten buiten de belastingheffing houden en de wijze waarop deze in de heffing worden betrokken.

Als raadslid adviseren wij u dit proces te monitoren. In de begroting over 2016 dient uiteraard rekening te worden gehouden met de gevolgen van deze aanstaande belastingplicht. Hiertoe kunt u nagaan of binnen uw gemeente een inventarisatie heeft plaatsgevonden van de activiteiten welke mogelijk belastingplichtig worden, wat de mogelijke financiële en organisatorische gevolgen zijn voor uw gemeente en in hoeverre hier nog op kan worden geanticipeerd.

<sup>20</sup> Dit mede op verzoek van de Europese Commissie welke heeft geconstateerd dat de huidige vrijstelling voor overheidsbedrijven wordt aangemerkt als verboden staatssteun

<sup>21</sup> Enkele voorbeelden zijn: het gemeentelijk grondbeleid, de exploitatie van parkeervergunningen en parkeerplaatsen (betaald parkeren), het groenbedrijf, de exploitatie van sportaccommodaties, de exploitatie van schouwburgen, het gemeentelijk afvalbedrijven, activiteiten welke reeds in een indirect overheidsbedrijf (NV of BV) zijn ondergebracht, enzovoorts.



# 8. Op weg naar een duurzaam financieel evenwicht

**We sluiten af met twee onderwerpen om u als raadslid te helpen te komen tot een duurzaam financieel evenwicht:**

8.1. Innovatief bezuinigen

8.2. Duurzaam bezuinigen

## 8.1. Innovatief bezuinigen

Het financieel huishoudboekje van uw gemeente zal de komende jaren hoogstwaarschijnlijk geen verbetering laten zien. De economische crisis heeft een grote impact op de inkomsten, uitgaven en het vermogen van gemeenten. De inkomsten van gemeenten blijven onder druk staan en de uitgaven zullen blijven stijgen. Financiële tegenvallers kunnen in steeds mindere mate worden opgevangen door in het verleden opgebouwde reserves en de noodzaak tot bezuinigen neemt toe. Consequentie van het verslechterde huishoudboekje van gemeenten is dat de gemeente en daarmee de gemeenteraad op zoek moet naar duurzame kostenbesparingen. Dat is geen gemakkelijke opgave, vooral als gemeenteraden niet willen inboeten op hun (maatschappelijke) ambities.

### Klassieke bezuinigingsinstrumenten

Gemeenten hebben een aantal klassieke instrumenten als bezuinigingsmogelijkheden voor handen, waaronder:

1. Kerntakendiscussie
2. Optimaliseren processen
3. Optimaliseren ICT

1. **Kerntakendiscussie** – Een kerntakendiscussie is relevant als een gemeente beduidend meer taken uitvoert dan wettelijk noodzakelijk is en/of als een gemeente een (te) hoog voorzieningenniveau heeft. Op basis van een kerntakendiscussie voert een gemeente mutaties door in haar takenpakket en het bijbehorende dienstverleningsniveau. Met kostenreductie als gevolg.
2. **Optimaliseren processen** – Bij procesoptimalisatie blijft het bestaande takenpakket in principe in omvang gelijk en blijft een gemeente in de huidige zelfstandigheid opereren. Een gemeente realiseert de bezuiniging door kritisch te kijken naar de werkprocessen binnen een gemeente en deze efficiënter en klantgerichter uit te voeren. Een toenemend aantal gemeenten gebruikt Lean Management om deze optimalisatie duurzaam te realiseren. Een voorbeeld om burgers en bedrijven beter in staat te stellen zaken te doen met de gemeente is de zogeheten flitsvergunning, waarbij het proces van vergunningverlening als een processtraat is opgezet met als gevolg kortere doorlooptijden.

**3. Optimaliseren ICT** – Gemeenten kunnen significante besparingen realiseren door optimalisatie van ICT. Het implementeren van geïntegreerde oplossingen in plaats van losse pakketten, het automatiseren van processtappen en het benutten van de mogelijkheden die ‘het nieuwe werken’ biedt zijn slechts enkele van de vele kostenbesparingsmogelijkheden die een gemeente kan benutten op het terrein van ICT.

#### **Heroriëntatie als vertrekpunt: innovatief bezuinigen**

Een gemeente kan ook innovatief besparen door zich te bezinnen op haar eigen rol. In de dynamische en steeds veranderende omgeving waarin gemeenten zich bevinden is het van belang dat gemeenten een scherp beeld hebben van hun eigen toekomstambities. Een duidelijke visie op de rol die zij (willen) vervullen en de wijze waarop ze deze willen uitvoeren biedt houvast in een tijd waarin samenwerking, opschaling en regievoering actuele thema's zijn en rondom deze thema's belangrijke beslissingen moeten worden genomen.

Een strategische heroriëntatie kan zo het kompas vormen voor de transitie die een gemeente de komende jaren moet doormaken. En geeft een gemeente antwoord op vragen met betrekking tot de positie van gemeente binnen de regio, de verdeling van middelen en de sturing hierop, de taken die de gemeente wil uitvoeren en de mate waarin deze uitbesteed worden.

De gemeente herzielt zo de rolverdeling tussen de gemeente, burgers, het maatschappelijke middenveld en bedrijven. Bijvoorbeeld het overdragen van taken die de gemeente nu zelf uitvoert naar een ketenpartner die dit wellicht beter kan. Of het zoeken van samenwerking in de regio op het terrein van belastingen, ICT of op het gebied van werk en inkomen of zorg (mede in het licht van de aanstaande decentralisaties, waarbij een bepaalde schaalgrootte als vanzelfsprekend wordt verondersteld).

#### **Zijn er nog meer mogelijkheden behalve strategische heroriëntatie?**

Het is niet altijd zwart of wit. Onderzoek naar en inzicht in verschillende scenario's biedt de gemeenteraad een perspectief op mogelijke opties per onderwerp om de maatschappelijke ambities waar te maken en koers te houden. Vaak zijn per onderwerp, minimum-, maximum- of tussenvarianten mogelijk.

Een voorbeeld is het onderhoud van het openbaar groen. Ieder onderhoudsniveau heeft een verschillend kostenplaatje, maar geeft ook een verschillend straatbeeld.

### Onderbouwing voor bezuinigingsmogelijkheden

Voor het maken van keuzes dient een gemeenteraad inzicht te hebben in haalbaarheid en realiteitsgehalte van de bezuinigingsmogelijkheden. Een deugdelijke onderbouwing is essentieel en bevat de volgende elementen en antwoord op:

1. De relatie van het onderwerp van bezuiniging met het strategisch (programma)doel.
2. De methode van bezuinigingen.
3. De (extra) kosten nodig voor het realiseren van de bezuinigingen.
4. Wat gaat het qua geld en inhoud opleveren?
5. Wat zijn de (mogelijke) gevolgen en risico's van de bezuiniging?
6. Wanneer kan de bezuiniging ingaan?
7. Is het een wettelijke of keuze taak?
8. Welke scenario's zijn denkbaar?

### Complexe en 'eenvoudige' bezuinigingseffecten

Iedere gemeente is uniek en de ene manier van bezuinigen is meer complex dan de andere. Het is bijvoorbeeld qua doorlooptijd en realisatie 'makkelijker' om subsidies te korten en financiële effecten hiervan te berekenen dan bijvoorbeeld het opzetten van een samenwerkingsverband op het gebied van werk en inkomen. Bij dat laatste is de doorlooptijd langer en valt het financiële effect veelal moeilijker te berekenen.

Wat zijn de **aandachtspunten** die van doorslaggevend belang zijn:

- Goed inzicht in bezuinigingsmogelijkheden die zijn voorzien van de juiste informatie, kan de gemeenteraad helpen bij het realiseren van haar maatschappelijke ambities.
- Iedere gemeente is uniek; herijk ambities, maak eigen keuzes, houd hier aan vast en stel u zelf de vraag: 'Doen wij als gemeente de goede dingen?'
- Bepaal in welke categorie de bezuiniging valt en heb oog voor de risico's.
- Zorg dat u beschikt over essentiële informatie over de haalbaarheid en realiteit van bezuinigingsmogelijkheden.
- Kies passende maatregelen bij de bezuinigingsvraag die voorligt.

Innovatief bezuinigen is niet alleen een manier om ambities daadwerkelijk te kunnen realiseren, maar ook om door een kritische houding aan te nemen ten aanzien van het gemeentelijk takenpakket, ombuigingen een positieve wending te geven.

De technische mogelijkheden zoals meer reëel begroten en het actualiseren van reserves en voorzieningen, zijn meestal al bekeken en ingezet als bezuiniging. Als het om bezuinigen gaat, bestaat de mogelijkheid dit op een meer innovatieve wijze te doen en buiten gebaande paden te treden. Hiermee blijft de gemeente duurzaam (financieel) gezond, zonder in te boeten op ambities.

## 8.2. Duurzaam bezuinigen

Duurzaamheid is al lang geen lege huls meer in gemeenteland. Gemeenten hebben in de afgelopen jaren een duidelijke ambitie neergelegd om in de komende dertig jaar op basis van klimaatneutraliteit hun financiële inspanningen in te richten.

Wilt u daar als raadslid een verdere bijdrage aan leveren dan vormt het gemeentelijk vastgoed een van de aandachtsvelden van de gemeente. Uit onderzoek blijkt dat bijna alle gemeenten een pakket aan duurzaamheidsmaatregelen hebben getroffen om hun vastgoed te verduurzamen. De focus is gericht op energiebesparing en reductie van de CO<sub>2</sub> uitstoot. Ervaring leert dat daarnaast ook positieve effecten uitgaan naar waterverbruik, verlaging van kosten en verhoging van het comfort en gebruiksgemak.

Vaak wordt bij verduurzaming van vastgoed gedacht: dat is duur. De gemeente Rotterdam heeft als eerste gemeente in Nederland ervaring opgedaan met het concept dat 'building retrofit' wordt genoemd. Kort samengevat komt dit initiatief – ontwikkeld door het Clinton Climate Initiative- op het volgende neer. Bestaand vastgoed, in de casus van Rotterdam zijn dit zwembaden, wordt verduurzaamd. De investering wordt betaald uit de energiebesparingen. Feitelijk worden dus nieuwe technieken toegepast op bestaande vastgoedobjecten. Daarmee krijgt het bestaande vastgoed een nieuw leven dat er vele malen duurzamer uitziet. In praktijk zien we een ontwikkeling dat gemeenten overwegen om aan een consortium van marktpartijen aanpassingen aan het vastgoed inclusief de exploitatie daarvan voor een bepaalde periode uit te besteden.

Een ander voorbeeld is de openbare straatverlichting. Het kan voor gemeenten interessant zijn om enerzijds de openbare verlichting te verduurzamen en anderzijds ook uit te besteden.

Of uitbesteding verstandig is, is natuurlijk per gemeente verschillend. Er bestaat geen standaard antwoord op deze vraag, elke casus is uniek en zal zorgvuldig onderzocht moeten worden. Als raadslid is het wel goed te weten dat varianten denkbaar zijn, sterker nog, al in praktijk zijn gebracht waarbij niet altijd de gemeente als financier en exploitant optreedt. Andere bedrijfsmodellen zijn in tijden van financiële krapte wellicht interessant om te onderzoeken op haalbaarheid.

### **Crisis biedt kans voor raad op duurzaam begroten**

De financiële crisis betekent voor gemeenten niet alleen risico's maar biedt dus ook nieuwe uitdagingen. Bij de keuzes die u nu als gemeente(raad) moet maken, hebt u de gelegenheid om duurzaamheid de plaats te geven die het verdient.

Uw begroting duurzaam inrichten is zo'n kans. Duurzaam begroten begint bij het beleidsmatig benoemen van de stip aan de horizon: waar willen we als gemeente naar toe? Welke 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 meerjarensie 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?

Er zijn 4 mogelijkheden om te komen tot duurzaam begroten, zie bijgaand plaatje:

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!

Beleids Rijk (innovatief)	<b>Temporiseren</b> Strategie is gericht op doorzetten van bestaand beleid. Realisatie van beleid kan enige vertraging ondervinden doordat werkzaamheden worden getemporiseerd. Door kritisch te kijken naar de wijze van organiseren, wordt getracht ruimte te vinden om vertraging zo beperkt mogelijk te houden.	<b>Transformeren</b> 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.	
	<b>Ad hoc reageren</b> Strategie is erop gericht om jaarlijks taken te overwerpen om binnen het financieel kader te blijven. Financiële krapte is met zoveel onzekerheid omgeven dat meerjaren vooruit anticiperen niet als zinvol wordt gezien.	<b>Consolideren</b> 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

# Bijlage

De volgende raadsleden hebben meegewerkt aan de totstandkoming van dit raadsledenboekje. Daarbij is de bron voor een deel van de citaten in dit Raadsledenboekje de serie Raadslid van de Week van Raadslid.NU (<http://www.raadslid.nu/category/dossier/raadslid-van-de-week>):

- Gerard Boons, VVD-raadslid gemeente Roosendaal
- Philip Bos, D66-raadslid gemeente Breda
- Ellen Bruins Slot, PvdA-raadslid Tytsjerksteradiel
- Arjun van der Dussen, D66-raadslid gemeente Spijkenisse
- Peter Elbertse, CDA-raadslid gemeente Breda
- Bernard Fritsche, VVD-raadslid Den Helder
- René van Ginderen, CDA-raadslid gemeente Roosendaal
- John Heuvelings, VVD-raadslid gemeente Venlo
- Laura Hoogstraten, GroenLinks-raadslid gemeente Zeist
- Jan Houtenbos, VVD-raadslid gemeente Bergen (NH)
- Walter Hoosemans, Gemeentebelangen-raadslid gemeente Oosterhout
- Andre de Jeu, ELAN-raadslid gemeente Alphen aan den Rijn
- Klaartje Koenraad, GroenLinks-raadslid gemeente Roosendaal
- Daan Quaars, VVD-raadslid gemeente Breda
- Marcel Steeman, D66-raadslid gemeente Castricum
- Petra Tiel, VVD-deelraadslid Amsterdam-Zuid
- Bert Veenstra, VVD-raadslid gemeente Spijkenisse
- Jan-Willem Verheij, VVD-raadslid gemeente Rotterdam
- Mark Vissers, SP-raadslid gemeente Oosterhout
- Wim Zwaan, PvdA-raadslid gemeente Meppel









Auteurs en redactie:

Patrick Jussen  
Frank van Kuijck  
Rob Dubbeldeman  
Rein-Aart van Vugt

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see [www.deloitte.nl/about](http://www.deloitte.nl/about) for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and high-quality service to clients, delivering the insights they need to address their most complex business challenges. Deloitte has in the region of 200,000 professionals, all committed to becoming the standard of excellence.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte Network") is, by means of this publication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte Network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.