

Evaluatie financiële functie gemeenten en provincies

**Eindrapportage
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

BMC
8 juli 2010
dr. N.A.C. Schilder
prof.dr. H. Aardema
M. van Dam MSc
R. Koldenhoff
drs. H.M. Geuzendam
Projectnummer:
Correspondentienummer: FB-0707-40260

INHOUD

	BESTUURLIJKE SAMENVATTING	3
HOOFDSTUK 1	WAAROM EEN EVALUATIE FINANCIËLE FUNCTIE EN HOE?	10
	1.1 Aanleiding en onderzoeksopdracht	10
	1.2 Gehanteerde uitgangspunten en onderzoeksaanpak	12
	1.3 Leeswijzer	19
HOOFDSTUK 2	ACHTERGRONDEN VAN DE WIJZIGINGEN IN DE REGELGEVING	20
	2.1 Inleiding	20
	2.2 De veranderingen ten opzichte van de oude situatie	20
	2.3 De context van de veranderingen	24
	2.4 Achterliggende veronderstellingen	27
HOOFDSTUK 3	ZIJN DE DOELSTELLINGEN VAN DE VERNIEUWING BEREIKT?	29
	3.1 Inleiding	29
	3.2 Kaderstelling en controle met behulp van het financiële instrumentarium	29
	3.3 Versterking van de aandacht voor en sturing op de rechtmatigheid	42
	3.4 Indemniteitsprocedure	48
HOOFDSTUK 4	WERKING FINANCIËLE FUNCTIE IN DE PRAKTIJK	50
	4.1 Inleiding	50
	4.2 De relatie tussen formele regels en informeel gedrag en politieke rationaliteit	50
	4.3 Interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie	54
	4.4 De raad als sturende actor op effecten van beleid, met hulp van systematischer begroten en verantwoorden	55
	4.5 Transparantie van de financiële informatie	57
HOOFDSTUK 5	CONCLUSIES EN VERBETERVORSTELLEN	60
	5.1 Inleiding	60
	5.2 Overzicht van conclusies en verbetervoorstellen	60
	5.3 Mogelijke verbeteringen op decentraal niveau	61
	5.4 Mogelijke verbeteringen op Rijksniveau	63

BIJLAGE 1	OVERZICHT GEBRUIKTE LITERATUUR EN DOCUMENTEN	68
BIJLAGE 2	OVERZICHT GEÏNTERVIEWDE VERTEGENWOORDIGERS GEMEENTEN/PROVINCIES	71
BIJLAGE 3	VRAGEN EN UITKOMSTEN VAN DE INTERNETENQUÊTE	74
BIJLAGE 4	DEELNEMERS AAN DE REGIOBIJEENKOMSTEN	86
BIJLAGE 5	LEDEN VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE EN HET ONDERZOEKSTEAM	88

Bestuurlijke samenvatting

Aanleiding en inhoud onderzoek

Het Ministerie van BZK heeft een evaluatieonderzoek laten uitvoeren naar de werking van de financiële functie van gemeenten en provincies. Deze evaluatie was toegezegd bij de aanbidding van het rapport 'Staat van de dualisering' aan de Tweede Kamer eind 2008. Ruim vijf jaar na de invoering van vernieuwde regelgeving voor de financiële functie, bestond bij het ministerie de behoefte aan inzicht in de doorwerking op lokaal niveau. De *hoofdvragen* van het onderzoek zijn:

1. In hoeverre zijn de beoogde doelstellingen van de vernieuwde regelgeving rond de financiële functie van gemeenten en provincies bereikt?
2. In hoeverre werkt de financiële functie naar behoren in de praktijk?
3. Waar liggen eventuele verbeterpunten?

Door middel van literatuuronderzoek, een expert bijeenkomst, een internetenquête (waaraan 368 respondenten hebben deelgenomen), interviews (met een selectie van achttien gemeenten en twee provincies), een schriftelijke vragenronde aan de toezichthouders en drie regiobijeenkomsten, zijn gegevens verzameld om een antwoord te kunnen geven op bovengenoemde vragen.

Bij de uitvoering van het onderzoek is rekening gehouden met de context waarin de vernieuwde regelgeving tot stand kwam en is gekeken naar de veronderstellingen achter de vernieuwing. Dualisering is een belangrijke aanleiding geweest voor de aanpassing van de regels omtrent de financiële functie (in de gemeente- en Provinciewet, het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies (BBV) en het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG)), maar niet de enige. Er was ook behoefte aan verduidelijking en actualisering van een aantal regels, die ook los van dualisering zouden hebben plaatsgevonden. Dit werd nodig geacht vanuit een behoefte aan meer duidelijkheid over de zogenaamde 'eigenheid' van provincies en gemeenten ten opzichte van private bedrijven en een aanscherping van de verantwoording.

Bij de aanpassingen in de regelgeving zijn soortgelijke ontwikkelingen bij het Rijk doorvertaald naar het lokale niveau. Het betreft het versterken van het formele begrotings- en verantwoordingsproces, de introductie van het rechtmatigheidsoordeel als onderdeel van de accountantscontrole, het instellen van de rekenkamerfunctie en het instellen van de indenniteitsprocedure. Op de achtergrond speelt mee de opkomst van het zogenaamde New Public Management denken bij de overheid in de jaren 1990, waarin een meer bedrijfsmatig opererende overheid centraal staat.

Zijn de doelstellingen bereikt?

De doelstellingen van de vernieuwde regelgeving hebben ten eerste betrekking op het *versterken van de kaderstellende en controlerende rol van raden en staten* met behulp van het financiële instrumentarium (begrotingscyclus). De bijbehorende wijzigingen in de regelgeving betreffen de introductie van het BBV en de wijzigingen in de gemeente- en Provinciewet ten aanzien van de financiële en controleverordeningen en de versnelling van de vaststelling van de jaarstukken.

Wat in de afgelopen jaren is gelukt, is om raads- en statenleden meer te betrekken bij (het opstellen van) financiële documenten. In het algemeen is men voldoende tevreden met het nieuwe instrumentarium, waaronder de programmabegroting met de drie W-vragen en de paragrafen, de identieke opzet van de begroting en jaarstukken en versnelling van het vaststellen en aanleveren van de jaarstukken. Financiële stukken zijn toegankelijker en beter leesbaar geworden voor niet financiële raads- en statenleden en de controlerende rol is vergemakkelijkt door de identieke opzet van begroting en verantwoording. Een duidelijke verandering in de afgelopen jaren is de opkomst van de kadernota op decentraal niveau, die spontaan (dat wil zeggen zonder regelgeving) is ontstaan en een manier voor raads- en statenleden om vroegtijdiger in het jaar betrokken te worden bij prioriteiten voor de komende jaren. Deze kadernota wordt net zo belangrijk gevonden als de begroting, die men meer en meer is gaan zien als een uitwerking van de besluiten die zijn genomen bij kadernota. Op vergelijkbare wijze geldt dit voor beleidsnota's.

Toch blijkt het echt stellen van kaders en controleren, maar beperkt te gebeuren door alle raads- en statenleden, waarbij de volgende factoren een rol spelen:

- Het blijft moeilijk een goed overzicht te hebben over alles wat er gebeurt in de gemeente of provincie en daar als het ware een integraal oordeel over te hebben en rationeel keuzes te maken in de allocatie van middelen.
- Deels hiermee samenhangend is er binnen raden en staten een taakverdeling als het gaat om de financiële functie. De financiële woordvoerders of specialisten zijn duidelijk de voortrekkers als het gaat om de sturing op de gehele begroting en jaarstukken. Andere raadsleden richten zich daarbinnen voornamelijk op hun eigen specialisme en politieke speerpunten.
- Raads- en statenleden voelen zich allereerst volksvertegenwoordigers en niet 'kaderstellers' en 'controleurs'. Tussen deze rollen bestaat ook een zekere spanning, in de zin dat de volksvertegenwoordigende rol betekent: aandacht geven aan en krijgen voor bepaalde speerpunten (agenda zetten) en 'details', gevoelens uiten, belangen behartigen, coalities smeden en compromissen sluiten. Deze 'politieke rationaliteit' is een andere dan het zakelijk, rationeel sturen op de totale financiële gang van zaken in de provincie of gemeente. Dit laatste heeft simpelweg niet de aandacht en interesse van de meeste raadsleden.

De doelstellingen van de vernieuwde regelgeving hebben ten tweede betrekking op het willen *versterken van de aandacht voor en sturing op de rechtmatigheid* (accountantscontrole). De bijbehorende wijzigingen in de regelgeving betreffen de introductie van het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG) en de wijzigingen in de gemeente- en Provinciewet, die inhouden dat in de accountantsverklaring ook moet worden ingegaan op de rechtmatigheid van financiële beheershandelingen.

De aandacht voor de rechtmatigheid is afgelopen jaren ook daadwerkelijk toegenomen in gemeenten en provincies. De verplichte toetsing op de rechtmatigheid heeft daar een belangrijke rol in gespeeld. In de beginfase had dat de nodige voeten in de aarde, omdat niet alle gemeenten en provincies meteen een goedkeurende verklaring op dit onderdeel kregen. Dit heeft er toe geleid dat veel gemeenten en provincies hun eigen regels kritisch tegen het licht zijn gaan houden en waar nodig hebben 'opgeschoond'. Hierdoor is het risico op 'onrechtmatig' handelen verminderd. Het vergroten van de bewustwording van de reikwijdte van de accountantscontrole lijkt slechts bij een klein deel van de raden en staten te zijn gerealiseerd, dat wil zeggen de leden die deel uitmaken van een commissie die zich bezighoudt met de accountantscontrole. Er wordt zelden gebruik gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken van de minimumeisen die de wetgever stelt.

Waar raadsleden zich vaak niet goed van bewust lijken, is wat de controle op en verklaring ten aanzien van de rechtmatigheid nu precies inhoudt. In het begin, en nog steeds, verwacht men rechtmatigheid met het wel of niet voorkomen van fraude, wat echter een andere kwestie is. Het gaat bij rechtmatigheid om de uitvoering volgens de (politiek) afgesproken regels.

De accountantscontrole is meer gaan leven bij raden en staten, die door de gewijzigde regelgeving nu ook explicieter opdrachtgever zijn. De bevindingen van de accountant worden gedeeld met de raden en staten. In het algemeen geldt ook echter hier dat in de sturing op de accountantscontrole door de raad of staten de 'financiële experts' de voortrekkers zijn, waar andere leden zich graag door laten meenemen.

Werking financiële functie in de praktijk

Bovenstaande uitkomsten maken duidelijk dat de gewijzigde regelgeving omtrent de financiële functie van gemeenten en provincies heeft geleid tot veranderingen op het decentrale niveau. In de beginfase na de nieuwe regelgeving gaat daarbij de meeste aandacht uit naar het kennis nemen van de nieuwe regels en het 'sec' toepassen daarvan. Dat vergt tijd, training en capaciteit. Voor de kleine gemeenten is de relatieve belasting daarvan groter dan bij grote gemeenten (die meer capaciteit ter beschikking kunnen stellen).

Het Rijk heeft het tot zijn (systeem-) verantwoordelijkheid gerekend om te zorgen voor een verspreiding van kennis over de toepassing van de regels. De informatie die is verspreid via circulaire en websites (bijvoorbeeld Finveen), publicaties (handreikingen, dummybegrotingen) en de instelling van de commissie BBV (met eigen website) en het Platform Rechtmatigheid zijn daarvan een uitvloeisel.

Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat alle gemeenten en provincies in algemene zin nu goed uit de voeten kunnen met het bestaande instrumentarium. Men is geen voorstander van ingrijpende wijzigingen van het huidige instrumentarium.

Er zijn in de interviews suggesties gedaan tot vermindering van administratieve lastendruk. Die zijn aan de ene kant niet heel dwingend. Allereerst omdat er verschillen zijn in welke wettelijke bepalingen men wel of juist niet als administratieve last ervaart. Daarnaast geldt dat vaak ook zonder wijziging van landelijke regels nog vaak vereenvoudigingen op lokaal niveau mogelijk zijn (vaak meer dan men beseft). Aan de andere kant is het in tijden van financiële krapte en de noodzaak om scherp te zijn op ambtelijke capaciteit, goed te rechtvaardigen om elke kans tot vermindering van administratieve lasten van Rijksweg te pakken. De meest kritische noten als het gaat om administratieve lasten worden geuit bij de volgende onderwerpen:

- de verplichte productenraming en -realisatie;
- het verplichte doelmatigheidsonderzoek op basis van artikel 213a van de Gemeentewet en artikel 217a van de Provinciewet;
- bepalingen omtrent de wijze van verantwoording aan het Rijk over specifieke uitkeringen in het kader van 'Single information, Single audit' (SiSa).

Daarnaast blijkt de toegevoegde waarde van de indenniteitsprocedure zeer beperkt.

De onderwerpen doelmatigheidsonderzoek en SiSa maakten geen deel uit van de reikwijdte van het onderzoek, maar zijn wel vaak spontaan genoemd in de interviews die zijn gehouden. Ten aanzien van SiSa maken de onderzoekers de kanttekening dat in het onderzoek is gesproken met medewerkers in een centrale staf/financiële functie (die meer verantwoordelijkheid hebben gekregen), waarvoor geldt dat zij meer verantwoordelijkheden hebben gekregen dan medewerkers van de beleidsdirecties/-afdelingen, wiens verantwoordingslast is verminderd. Over SiSa doen de onderzoekers dan ook geen verdere aanbeveling dan dat een goede communicatie tussen Rijk en decentrale overheden van belang is bij de verdere implementatie van de hierbij behorende regels.

Wat volgens een belangrijk deel van de geïnterviewde personen beter kan en moet, is de duidelijkheid over de inhoud en toepassing van bepaalde onderdelen van het nieuwe instrumentarium. Men pleit voor meer overzichtelijkheid en duidelijkheid in de informatie van de door het Rijk ingestelde commissie BBV en het Platform Rechtmatigheid. Dit heeft vooral betrekking op de verwerking van meerjarige investeringen, de classificatie van voorzieningen en reserves (deze wordt te ingewikkeld gevonden), de wijze van resultaatbepaling en resultaatbestemming.

Op deze onderwerpen vinden soms ingewikkelde discussies met de accountant plaats, waarbij de ene accountant soms nog een ander oordeel heeft dan de andere accountant. Dit alles draagt niet bij aan een beter functionerende financiële functie en meer inzicht voor raads- en statenleden in de financiële informatie.

Een belangrijke les die uit het evaluatieonderzoek naar voren komt is dat de kwaliteit van financiële informatie en de mogelijkheid daarop te sturen, uiteindelijk sterk afhangt van de kwaliteit van de interactie tussen raad/staten, college en ambtelijke organisatie op decentraal niveau. Als er de bereidheid is om ruimte te geven aan ieders rol en de vraag en het aanbod van financiële informatie tussen de drie partijen goed op elkaar worden afgestemd, is er tevredenheid met het functioneren van de financiële functie.

Het goede nieuws uit het onderzoek is, dat bij het overgrote deel van de in het onderzoek betrokken gemeenten en provincies de interactie tussen raad/staten, college en ambtelijke organisatie omtrent financiële informatie goed verloopt en de afgelopen jaren is gegroeid. Er is ook bewust geïnvesteerd in het verbeteren van deze interactie, met name door het nauwer betrekken van de raad/staten bij het opstellen van financiële stukken en beschikbaar stellen van financiële informatie.

Het minder goede nieuws uit het onderzoek is dat, ondanks alle vernieuwingen en initiatieven, raden en staten de financiële informatie toch nog vaak ontoegankelijk en onduidelijk vinden als het gaat om het hebben van inzicht in de beïnvloedbare ruimte (c.q. sturingsruimte) en financiële positie van de gemeente in het algemeen. Als kaderstellen en controleren hun rol is – en dat is het – dan is dit geen goede situatie. Hierbij past de opmerking dat dit niet alleen een opdracht inhoudt voor colleges en ambtelijke organisaties, maar juist ook voor raden en staten zelf, die de mogelijkheden hebben hun informatiebehoefte duidelijk te maken. De rol van de griffie is hiervoor belangrijk. Op dit moment is de griffie voor ongeveer driekwart van de deelnemers aan de internetenquête nog geen belangrijke speler op het terrein van de financiële functie. Dit geeft aan dat verbeteringen op lokaal niveau mogelijk zijn.

Wat in de interviews duidelijk naar voren kwam, is dat de huidige financiële en economische crisis veel raden en staten er ook toe aanzet hun informatiebehoefte scherper te formuleren. Op het moment dat dit gebeurt, spelen de ambtelijke organisaties van veel gemeenten en provincies daar ook op in. Dit gebeurt in de vorm van concrete antwoorden op concrete vragen, maar ook in de vorm van bijeenkomsten tussen raads-/statenleden en ambtelijke organisaties voorafgaand aan belangrijke momenten in de beleids- en begrotingscyclus (zoals opstelling en behandeling kadernota en begroting). Sommige ambtelijke organisaties raden/staten leveren in het licht van de crisis raads- en statenleden ook aparte overzichten van de financiële positie van de gemeente of provincie en de beïnvloedbare ruimte. De crisis is in dit opzicht een 'blessing in disguise'. Omdat financiën belangrijker worden, gaan raden en staten zich daar meer in verdiepen en sterker op sturen. De meeste ruimte voor verdere verbetering in de interactie tussen college, raad en ambtelijke organisatie zit volgens de deelnemers aan de internetenquête in de relatie raad – ambtelijke organisatie.

Wat het onderzoek duidelijk heeft gemaakt, is dat de achterliggende veronderstellingen bij de vernieuwde regelgeving moeten worden gerelativeerd.

Dit op de volgende onderdelen:

- Raden als geheel zullen nooit als integrale, homogene actoren sturen op effecten van beleid, met behulp van systematisch begroten en verantwoorden. Daarvoor zijn er te veel verschillen tussen fracties en individuen, in termen van (politieke) prioriteiten en interesses.
- Dat hoeft ook niet, omdat specialisatie mogelijk is, die ook op andere terreinen plaatsvindt. De financieel specialisten zijn de ‘trekkers’ als het gaat om sturing op de financiële stukken en informatie. Dit brengt wel een grotere verantwoordelijkheid voor enkelen (de financieel specialisten) met zich mee en dus ook een zekere kwetsbaarheid.

Mogelijke verbeteringen

De mogelijke verbeteringen die volgen uit het onderzoek sluiten aan op de bevindingen. Dit betekent dat de nadruk van verbeteringen volgens de onderzoekers moet liggen op het lokale niveau. De meeste winst is te verwachten van een verdere ontwikkeling in de interactie tussen raad of staten, college en ambtelijke organisatie. Prioriteit zou daarbij moeten liggen op het (verder) verbeteren van de informatie over de financiële positie van de gemeente of provincie en de beïnvloedbare ruimte. Kunnen sturen (c.q. kaders stellen en controleren) begint bij een goed inzicht waarop kan worden gestuurd. Dit kan en hoeft niet te worden afgedwongen door wijzigingen in de huidige regelgeving omtrent de financiële functie. Op het decentrale niveau kan men met het bestaande instrumentarium ook goed uit de voeten en er zijn geen dwingende redenen om wijzigingen in de regelgeving door te voeren. Er is voldoende ruimte binnen de bestaande regelgeving – vaak meer dan men op decentraal niveau weet – om verdere verbeteringen door te voeren.

Als het Rijk wil, zijn er een aantal mogelijkheden voor administratieve lastenverlichting van Rijkswegen, zoals het laten vervallen van de nu nog verplichte productenraming (en –realisatie), de verplichting tot doelmatigheidsonderzoek en de indemniteitsprocedure. Ook al gebruiken niet alle gemeenten en provincies de ruimte die er in deze regels nog zit voor maatwerk. De onderzoekers vinden het te verdedigen dat in een tijd van financiële krapte en de noodzaak scherp op ambtelijke capaciteit te letten, het Rijk een voorbeeld stelt en iedere kans op deregulering realiseert.

Op het lokale niveau hoeft men daar niet op te wachten, omdat meer gebruik kan worden gemaakt van de ruimte die er nu nog vaak zit in de regelgeving en de vertaling daarvan in de eigen financiële verordeningen (op basis van artikel 212 en 213 van de Gemeentewet en 216 en 217 van de Provinciewet) en eigen gebruiken. Deze zou men op lokaal niveau nog eens kritisch tegen het licht kunnen houden. In de beginfase is bij de toepassing van de nieuwe regels wellicht te makkelijk overgegaan tot het klakkeloos overnemen van ‘model’ verordeningen van de VNG, verordeningen van buurgemeenten of modellen van externe accountants of adviseurs.

Na ruim vijf jaar ervaring met de nieuwe regels wordt in de meeste gemeenten en provincies wel steeds meer op basis van maatwerk invulling gegeven aan de eigen financiële verordeningen. De vernieuwing van de raden na de verkiezingen van 3 maart 2010 heeft een extra impuls gegeven aan dit proces.

Wat het Rijk in ieder geval zou kunnen en moeten doen in de ogen van de onderzoekers is het verder bespreken, hoe de voorlichting over de toepassing van ‘technische onderdelen’ (de verwerking van meerjarige investeringen, de classificatie van voorzieningen en reserves en de wijze van resultaatbepaling en resultaatbestemming) van de regelgeving omtrent de financiële functie meer toegankelijk en duidelijk kan worden gemaakt. Regelmatige interactie tussen Rijk en decentrale overheden helpt daarbij om duidelijk te maken waar al dan niet echt interventies van Rijksweg nodig zijn om de kwaliteit van de financiële functie op decentraal niveau te kunnen blijven waarborgen. Deze interactie – die ook in het kader van het evaluatieonderzoek heeft plaats gevonden – wordt ook erg gewaardeerd door gemeenten en provincies.

Hoofdstuk 1

Waarom een evaluatie financiële functie en hoe?

1.1 Aanleiding en onderzoeksopdracht

1.1.1 Aanleiding

Bij de aanbidding van het rapport 'Staat van de dualisering' aan de Tweede Kamer eind 2008, is toegezegd dat een aparte evaluatie zou worden gewijd aan de financiële functie van gemeenten en provincies¹. In het verlengde daarvan heeft het Ministerie van BZK eind 2009 een evaluatieonderzoek uitgezet. Het ministerie vindt het van belang om, zes jaar na invoering van de vernieuwde regelgeving voor de financiële functie, een helder beeld te hebben van de doorwerking op lokaal niveau. Op grond daarvan kunnen mogelijke verbeteringen voor de komende jaren worden geïnventariseerd. De voorliggende rapportage bevat de uitkomsten van het evaluatieonderzoek naar de financiële functie dat door bureau BMC is uitgevoerd in de eerste helft van 2010.

1.1.2 Onderzoeksopdracht

De doelstelling van de evaluatie is duidelijkheid te krijgen over de volgende punten:

- in hoeverre de beoogde doelstellingen van de vernieuwde regelgeving rond de financiële functie van gemeenten en provincies zijn bereikt;
- in hoeverre de financiële functie naar behoren werkt;
- waar eventuele verbeterpunten liggen.

De vernieuwde wet- en regelgeving voor de financiële functie waarover hierboven wordt gesproken, betreft de wijzigingen die vanaf begrotingsjaar 2004 hun beslag hebben gekregen. Deze wijzigingen komen voort uit twee achterliggende processen:

- De wens om de zogenoemde comptabiliteitsvoorschriften van 1995 te actualiseren en te verbeteren. Reden was de behoefte aan een nadere afbakening en verduidelijking van de technische aspecten van de regelgeving ten opzichte van de regels voor het bedrijfsleven, zoals bepaald in onder andere het Burgerlijk Wetboek 2, Titel 9.
- De dualisering die met ingang van 2002 (gemeenten) en 2003 (provincies) is ingevoerd. Kern daarvan is de afbakening en het beter tot uitdrukking brengen van de eigen rollen van het college en de raad. Daarbij hoort een versterking van de kaderstellende en controlerende taak van gemeenteraden en Provinciale Staten².

¹ Zie brief van de staatssecretaris van het Ministerie van BZK aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 11 december 2008.

² Gemakshalve verwijzen wij verder naar gemeenten, gemeenteraden enzovoort. Overal waar gemeenten staat worden gemeenten en provincies bedoeld, waar gemeenteraad staat gemeenteraad en {Provinciale Staten (PS)}.

De wijzigingen in de regelgeving waar het evaluatieonderzoek zich op heeft gericht, zijn dus gekoppeld aan de dualisering (onderdeel 2 hierboven) en vooral ook vanuit dit perspectief beoordeeld. Het gaat om de volgende wijzigingen:

1. Het versterken van het beleidsmatig karakter van de financiële en controle verordeningen (verordeningen ex artikel 212 en 213 van de Gemeentewet).
2. De introductie van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in 2003, ter vervanging van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 met daarin onder andere:
 - a. iedere doelgroep zijn eigen documenten: de programmabegroting voor de raad, de productenraming voor het college en Informatie voor derden (Iv3) voor BZK en de EU;
 - b. introductie van de drie W-vragen (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?);
 - c. introductie van zeven verplichte paragrafen³ (voor zover lokaal relevant);
 - d. veranderingen in de techniek van het stelsel van baten en lasten (zoals waardering activa en de wijze van muteren van reserves).
3. Het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG) dat minimumeisen stelt voor de accountantscontrole, met als doel de controle transparanter te maken. Daarnaast is de rechtmatigheid een expliciet onderdeel van de accountantsverklaring geworden door een wijziging in de Gemeentewet.
4. De introductie van de indenniteitsprocedure als vervanging van de persoonlijke aansprakelijkheid van wethouders.
5. De vervroeging van de jaarstukken van 15 september naar 15 juli 2010.

De uitgewerkte onderzoeksvragen zijn opgenomen in het navolgende tekstblok. Naast de hoofdvragen in het tekstblok zijn in de onderzoeksaanvraag deelaspecten benoemd die zouden moeten worden meegenomen in het onderzoek. Deze deelaspecten zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op een rondetafelbijeenkomst met experts in het najaar van 2009.

³ De zeven paragrafen zijn:

- a. lokale heffingen;
- b. weerstandsvermogen
- c. onderhoud kapitaalgoederen;
- d. financiering;
- e. bedrijfsvoering;
- f. verbonden partijen;
- g. grondbeleid.

1. Werkt de financiële functie van gemeenten en provincies naar behoren in het duale systeem?
 - a. Hebben de verschillende vernieuwingen van het BBV hun doel bereikt?
 - b. Hoe functioneert de rechtmatigheidscontrole en is dit naar voldoening?
 - c. Kan de raad (PS) haar kaderstellende en controlerende rol waarmaken?
2. Hoe wordt de financiële functie in gemeenten en provincies opgepakt en ervaren?
 - a. Zijn de afdelingen Financiën ingesteld op nieuwe instrumenten en prepareren zij de raad (PS) hierop?
 - b. Hoe worden de verschillende vernieuwingen binnen gemeenten en provincies ervaren? (onder andere de nadruk op horizontale kwaliteitsborging).
 - c. Neemt de gemeente ruimte voor lokaal maatwerk?
3. Hoe kan de financiële functie in gemeenten en provincies nog verder verbeterd worden?
 - a. Wat is de behoefte binnen gemeenten en provincies?
 - b. Wordt op dit moment in deze behoeften voorzien?
 - c. Zo nee, zou dit moeten gebeuren (en hoe)?
 - d. Worden er problemen gesignaleerd?
 - e. Kunnen de problemen met het huidige instrumentarium worden aangepakt?
 - f. Zo nee, hoe zouden deze problemen kunnen worden aangepakt?

1.2 Gehanteerde uitgangspunten en onderzoeksaanpak

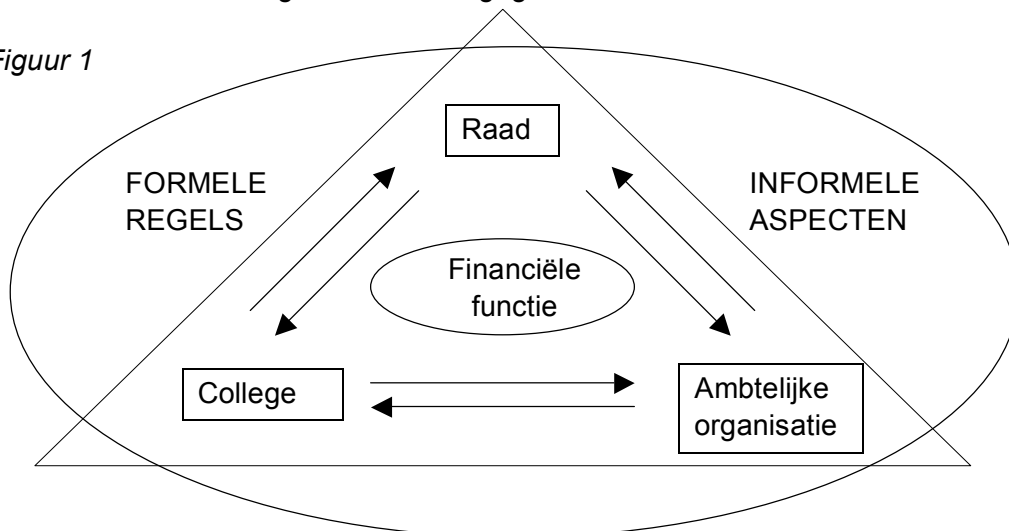
1.2.1 Gehanteerde uitgangspunten

Op basis van het eigen gedachtegoed van BMC hebben de onderzoekers in het onderzoek rekening gehouden met twee uitgangspunten:

- Het is van belang te kijken naar alle betrokken actoren rond de financiële functie (de driehoek raad, college en ambtelijke organisatie) en hun onderlinge relaties;
- Naast formele regels (van Rijk en gemeenten) moet rekening worden gehouden met informele aspecten als feitelijk gedrag, onderlinge bejegening en dergelijke.

Visueel kan dat als volgt worden weergegeven:

Figuur 1



Aandacht voor formele regels en informele aspecten

De in de vorige paragraaf beschreven wijzigingen van de financiële functie zijn wijzigingen in de formele regels. In het onderzoek is daarnaast aandacht gegeven aan informele aspecten, of 'soft controls'. Dit vanuit de observatie dat in de praktijk de aandacht voor het wettelijke en financiële instrumentarium wel eens doorschiet en dat er te weinig rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de 'wereld van financiën' en de 'wereld van het besturen', ofwel de verschillen tussen een formele, rationalistische sturing vanuit het wettelijk kader en het financieel ambtelijke domein versus informele sturing in het politiek-bestuurlijke domein⁴.

Aandacht voor politieke rationaliteit

Gemeenteraden en provinciale staten doen hun best om te voldoen aan rationalistische, met name bedrijfseconomische vereisten van het financiële instrumentarium, maar deze wereld staat vaak tamelijk ver af van hun werkelijkheid; van de politieke logica. Wat volgens deze politieke logica belangrijk is, zoals het vinden van een compromis, hoeft economisch of juridisch gezien niet optimaal te zijn. Anders gezegd; rationeel beslissen en politiek kunnen elkaar bijten. Bovendien hebben raad, college en ambtelijke organisatie ieder hun eigen invalshoek met ieder hun eigen logica. Te veel accent op formele kaders kan ertoe leiden dat betrokkenen dit als een inbreuk op hun eigen logica ervaren. Dit kan dan weer leiden tot 'gescheiden circuits' van waaruit functionarissen elkaar op afstand kritisch bejegenen en intussen 'met hun eigen ding' bezig blijven. Dat is jammer van de vele tijd en energie die gestoken wordt in het verzamelen, verwerken en presenteren van financiële informatie voor raadsleden en statenleden.

Betekenis voor onderzoek

Wat betekent deze analyse voor het conceptuele kader en voor de onderzoeksmethode(n) die is gehanteerd in het onderzoek? In het onderzoek is dit vertaald in een 'onderzoekende blik achter de techniek'. Dit gaat gepaard met vragen als:

- In hoeverre doen actoren dingen omdat 'het blijkbaar moet', maar vinden ze het eigenlijk onzin?
- Waar laten zij zich werkelijk door leiden?
- Wat zegt dat over het realiteitsgehalte van de doelstellingen en vormgeving van het financiële instrumentarium?
- Over de kwaliteit van de samenwerking tussen betrokken partijen en verantwoording?
- In welke mate is sprake van onbalans tussen de 'technische' dimensie en de 'politieke' dimensie?

⁴ Zie prof.dr. H. Aardema in Overheidsmanagement van juni 2007 (pagina 24 tot en met 28: 'Een *ommekeer in denken*') en het blad TPC (Tijdschrift voor public governance, audit & control) van augustus 2008 (pagina 2 tot en met 7 'De *helpende controller*').

Aandacht voor de werking van regelgeving en deregulering

Met bovengenoemd type vragen komt de werking van de financiële functie in de praktijk naar boven en komt ook in beeld in hoeverre verdere verbeteringen, naast een eventuele aanpassing van wet- en regelgeving, gezocht moet worden in de wijze van omgaan met de instrumenten. Tot slot wordt in het onderzoek aandacht besteed aan het onderwerp deregulering (Rijksregels en gemeentelijke regels).

1.2.2 Gehanteerde onderzoeks aanpak

De onderzoeks aanpak die is gehanteerd bij de uitvoering van het onderzoek bestond uit een combinatie van de volgende onderzoeksmethoden:

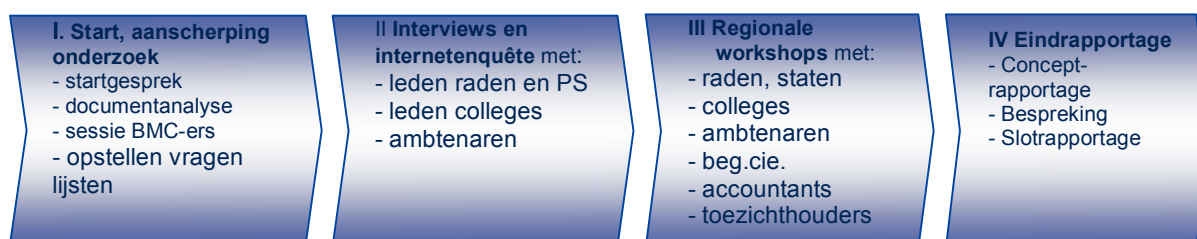
- Literatuur-/documentonderzoek.
- Bijeenkomst met experts van BMC (werkzaam in de praktijk van de financiële functie).
- Een internetenquête die is uitgezet onder raden, colleges en ambtenaren via de griffiers en secretarissen van alle gemeenten en provincies.
- Interviews die zijn gehouden met vertegenwoordigers van de raden, colleges en ambtenaren van achttien gemeenten en twee provincies.
- Regiobijeenkomsten met de deelnemers aan de internetenquête en interviews, aangevuld met vertegenwoordigers vanuit de financieel toezichthouders, de commissie BBV en het platform rechtmatigheid en de accountants van gemeenten en provincies.

Door een combinatie van methoden te kiezen bestond de mogelijkheid de uitkomsten daarvan met elkaar te confronteren. Op punten waar overeenstemming bestond, is dit gezien als een bevestiging van de waarheidsgetrouwheid van de uitkomsten (als verschillende personen vanuit verschillende perspectieven en rollen hetzelfde zeggen, is de kans groter dat dit een goede weergave is van de realiteit). Op punten waar deze overeenstemming niet bestond is deze benoemd en benut voor het verder doorvragen in de interviews en regiobijeenkomsten.

De onderzoekers zijn van mening dat door de combinatie van toegepaste methoden een reëel beeld is ontstaan van de financiële functie van gemeenten en provincies en de werking van de relevante regelgeving. Dit is wel iets anders dan een statistisch getoetst representatief beeld van de werkelijkheid. Een dergelijke toetsing en eventuele correctie op de uitkomsten heeft niet plaatsgevonden. Ook al is bij de selectie van gemeenten voor de interviews en bij de duiding van de uitkomsten van de internetenquête wel rekening gehouden met aspecten als gemeentegrootte, regionale spreiding, functie binnen het lokale bestuur en financiële expertise.

De verschillende onderzoeksmethoden zijn gefaseerd uitgevoerd, volgens het onderstaande schema. Onder het schema worden de onderzoeksactiviteiten per fase nader toegelicht.

Figuur 2 Fasering onderzoeksactiviteiten



Fase I Startfase: aanbrenge focus, documentanalyse en expertmeeting

In de startfase is een documentanalyse uitgevoerd met als doel eerst antwoorden te vinden op de hoofdvragen van het onderzoek (Werken de veranderingen die afgelopen jaren zijn doorgevoerd? Hoe wordt de financiële functie opgepakt en hoe kan de financiële functie verder worden verbeterd?), toegepast op de onderwerpen die betrekking hebben op de begrotingscyclus en rechtmatigheid.

Bij de documentanalyse is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- de relevante Wet- en regelgeving en toelichtingen erop: Wet Dualisering Gemeentebestuur, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG);
- eerdere relevante evaluaties in opdracht van BZK: Staat van de dualisering, 2008, Jaarlijkse Evaluatie Financiële Functie (JEFF);
- wetenschappelijke en vakliteratuur (boeken, artikelen in wetenschappelijke en vakbladen, afstudeerscripties)

Een uitgebreider overzicht van de gebruikte literatuur en documenten is terug te vinden in bijlage 1.

In de startfase zijn parallel drie soorten ‘expertmeetings’ met adviseurs van de divisie Financiën en Bedrijfsvoering van BMC georganiseerd om hen te vragen naar hun ervaringen vanuit de ambtelijke organisatie met de veranderingen die centraal staan in het onderzoek. De genoemde adviseurs zijn als interim-medewerker of -manager of adviseur werkzaam in de financiële functie bij gemeenten en provincies. De expertmeetings hadden als doel om eerst antwoorden te krijgen op de hoofdvragen van het onderzoek. Gevoed door de hierboven genoemde onderzoeksactiviteiten, zijn (concept)vragenlijsten opgesteld voor de interviews en internetenquête, die in fase 2 zijn uitgevoerd (zie hieronder). De vragenlijsten zijn tussentijds afgestemd met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie van het onderzoek (zie bijlage 5 voor een overzicht van de deelnemers van deze commissie).

Fase II Internetenquête, interviews, vragen aan de toezichthouders

In fase II is een brede internetenquête gehouden onder alle gemeenten en provincies, zijn interviews gehouden met een selectie van gemeenten en provincies, en zijn vragen uitgezet bij de toezichthouders op de gemeentelijke en provinciale financiën (de provincies respectievelijk het Rijk).

Internetenquête

Om een breed beeld te krijgen van de werking van de regelgeving omtrent de financiële functie en mogelijke verbetervoorstellen, is een internetenquête uitgezet onder alle gemeenten en provincies⁵. Om de respons zo groot mogelijk te laten zijn, is een uitnodigingsbrief vanuit BZK naar alle griffiers en secretarissen gestuurd.

⁵ Er is niet voor gekozen om bijvoorbeeld ook direct burgers uit te nodigen. Raadsleden worden gezien als hun vertegenwoordigers en van een directe benadering van burgers werd een beperkte respons verwacht.

Zij kunnen worden gezien als 'sleutelpersonen' in de driehoek raad – college – ambtelijke organisatie en in het proces van dualisering dat de afgelopen jaren vorm heeft gekregen. Aan de griffiers en secretarissen is gevraagd om mensen uit de 'driehoek' van de eigen gemeente of provincie aan te melden met hun e-mailadres. Aan de griffiers is nadrukkelijk gevraagd ook raadsleden met een niet-financiële achtergrond uit te nodigen en aan te melden.

Uiteindelijk zijn de e-mailadressen ontvangen van 1.048 personen, aan wie gericht een link voor deelname aan de internetenquête is toegezonden. Uiteindelijk hebben 368 mensen de enquête volledig afgerond, in een periode van twee weken dat de enquête was opengesteld. Ten opzichte van de 1.048 aangemelde adressen is dat relatief laag. De onderzoekers hebben geen nader onderzoek naar de respons gedaan, maar vermoeden dat een combinatie van 'te gemakkelijk aangemeld' (bijvoorbeeld griffiers die gemakshalve een e-maillijst van de hele raad sturen), formaties die gaande waren na de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010 en het toch niet genoeg geïnteresseerd zijn in het onderwerp, een rol hebben gespeeld. Voor de vragen en directe resultaten per vraag (zonder dwarsverbanden en uitsplitsingen naar categorie deelnemers), zie bijlage 3.

Interviews

Er zijn interviews gehouden met raadsleden/statenleden, collegeleden/gedeputeerden en de ambtenaren met een financiële functie (hoofden financiën en dergelijke) van een selectie van gemeenten en provincies. Het doel van de interviews was om dieper in te gaan op de hoofdvragen van het onderzoek (met de mogelijkheid van ter plekke doorvragen) en de eerste uitkomsten van fase I.

Uit het oogpunt van onderzoeksdoelmatigheid is in overleg met de opdrachtgever en begeleidingscommissie een selectie gemaakt van de te interviewen vertegenwoordigers van gemeenten en provincies, waarbij de volgende criteria mee hebben gewogen:

- Eerdere deelname aan de zogenoemde Jaarlijkse Evaluatie Financiële Functie (JEFF) in 2004.
- Representativiteit naar grootteklasse.
- Een verdeling over de verschillende landsdelen: Noord, Oost, Zuid, West (definitie conform indeling CBS).

De uiteindelijke selectie van gemeenten en provincies voor de interviews is hieronder opgenomen. Met alle genoemde gemeenten en provincies heeft ook daadwerkelijk een gesprek plaatsgevonden. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de geïnterviewde personen.

Selectie voor interviews

Gemeente	Inwonertal	Landsdeel	Grootteklasse
Den Haag	481.864	W	> 100.000
Almere	185.746	O	> 100.000
Breda	171.916	Z	> 100.000
Amersfoort	143.212	W	> 100.000
Leeuwarden	93.498	N	50.000 – 100.000
Hengelo	80.925	O	50.000 – 100.000
Gouda	70.828	W	50.000 – 100.000
Velsen	67.528	W	50.000 – 100.000
Kampen	49.860	O	20.000 – 50.000
Vlissingen	44.712	W	20.000 – 50.000
Epe	32.954	O	20.000 – 50.000
Bussum	31.979	W	20.000 – 50.000
Boxtel	30.281	Z	20.000 – 50.000
Baarn	24.329	W	20.000 – 50.000
Urk	18.062	O	0 – 20.000
Voerendaal	12.749	Z	0 – 20.000
Kapelle	12.288	W	0 – 20.000
Grootegast	12.191	N	0 – 20.000
Provincie	Inwonertal	Landsdeel	
Drenthe	490.224	N	
Noord-Brabant	2.437.715	Z	

In de interviews stonden de hoofdvragen en aandachtspunten van de opdrachtgever centraal. Deze waren opgenomen in een memo, dat voorafgaand aan de te interviewen personen was toegestuurd. Hoofdpunten daarin waren de wetgeving rondom de financiële functie, de werking van de financiële functie in de praktijk en mogelijke verbeterpunten. De interviewers hebben een gestructureerde vragenlijst gebruikt tijdens de gesprekken. Daarin zijn de hoofdvragen uit het onderzoek, zoals hiervoor gepresenteerd, opgenomen. Deze vragenlijst fungeerde als een soort 'checklist' om te zien of alle onderwerpen aan bod kwamen. De interviews hadden dus het karakter van open, maar gestructureerde interviews. Van de interviews zijn vertrouwelijke verslagen gemaakt, die zijn afgestemd met de geïnterviewde personen. De verslagen zijn gedeeld met de opdrachtgever en vervolgens als geheel verwerkt in dit onderzoeksrapport.

In de interviews zijn vertegenwoordigers van zowel raden, colleges als de ambtenaren met een financiële functie in een bijeenkomst per gemeente geïnterviewd. De 'driehoek' die in de onderzoeksaanpak centraal staat komt dan direct in zijn geheel aan bod, inclusief de verschillende perspectieven en onderlinge interactie. In alle gevallen waren uiteindelijk vertegenwoordigers van raden en ambtelijke organisaties aanwezig en in de meeste gevallen ook van de betrokken colleges.

Vragen aan de toezichthouders

Vanuit de opdrachtgever bestond de wens om afzonderlijk inzicht te krijgen in de aanlevertermijn van de jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening) en het gebruik van de vernieuwde indenniteitsprocedure. Deze onderwerpen hangen samen met de volgende wijzigingen die met ingang van begrotingsjaar 2004 zijn doorgevoerd:

- Door de wetgever is de uiterste aanleverdatum voor de jaarstukken vervroegd van 15 september naar 15 juli 2010 (artikel 200 Gemeentewet), om de verantwoording te versnellen en de relatie tussen verantwoording en de daaropvolgende begroting te versterken. De toezichthouders (provincies en Rijk) is per e-mail gevraagd of dit termijn ook daadwerkelijk wordt gehaald door gemeenten en provincies anno 2009-2010.
- Door de wetgever is de zogenoemde indenniteitsprocedure en het indenniteitsbesluit geïntroduceerd. De indenniteitsprocedure geeft de gelegenheid om posten die naar het oordeel van de raad/staten onrechtmatig tot stand zijn gekomen, uit het geheel van de rekening te lichten, en via een aparte procedure te behandelen. De raad/staten bepalen vervolgens dat de rekening kan worden vastgesteld, mits ook een door het college op te stellen indenniteitsbesluit wordt vastgesteld. De procedure is ingevoerd om de raad een (extra) politiek instrument te geven om het college aan te spreken op onrechtmatigheden. De toezichthouders is per e-mail gevraagd hoe vaak van deze procedure gebruik wordt gemaakt.

Van alle toezichthouders is een reactie ontvangen (zie hoofdstuk 3 voor de uitkomsten).

Fase III Regiobijeenkomsten

In fase III zijn workshops georganiseerd op drie plaatsen in het land (Assen, Den Haag en Veldhoven) met vertegenwoordigers van gemeenten en provincies, hun toezichthouders, leden van de commissie BBV en het platform rechtmatigheid, accountants en de begeleidingscommissie van het onderzoek. Met hen zijn de (voorlopige) uitkomsten van fase II gedeeld en is ingegaan op de mogelijke verbetervoorstellen die hieruit kunnen worden afgeleid. De bijeenkomsten hebben in deze zin gefungeerd als een toets op de voorlopige uitkomsten en verbetervoorstellen. De resultaten van de besprekingen in de regiobijeenkomsten zijn rechtstreeks verwerkt in het onderzoeksrapport (zonder formele verslaglegging). Een overzicht van de deelnemers aan de regiobijeenkomsten is opgenomen in bijlage 4.

Fase IV: eindrapportage

Op basis van de uitkomsten van fase I tot en met III zijn conceptrapportages opgesteld, die zijn gedeeld en besproken met de opdrachtgever en begeleidingscommissie. Dat heeft geleid tot het eindrapport zoals dat nu voorligt.

1.3 Leeswijzer

Dit document is hierna opgebouwd uit de volgende onderdelen:

- In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de achtergronden van de wijzigingen in de regelgeving. Dit is van belang om de resultaten van het onderzoek goed in perspectief te kunnen plaatsen.
- In hoofdstuk 3 staat centraal het antwoord op de vraag of de doelstellingen van de vernieuwing in de regelgeving zijn bereikt.
- In hoofdstuk 4 wordt in het verlengde van hoofdstuk 3 ingegaan op de werking van de financiële functie in de praktijk.
- Op grond van de bevindingen in hoofdstuk 3 en 4 worden in hoofdstuk 5 verbetervoorstellen gedaan voor de toekomst.

Hoofdstuk 2

Achtergronden van de wijzigingen in de regelgeving

2.1 Inleiding

Het evaluatieonderzoek richt zich op de werking van de vernieuwde regelgeving omtrent de financiële functie. Voordat we overgaan tot het beoordelen of genoemde doelstellingen van deze vernieuwing zijn gerealiseerd (zie hoofdstuk 3), schetsen we in dit hoofdstuk de achtergronden van de totstandkoming daarvan. Dit is van belang om een evenwichtig oordeel over de werking van de regelgeving te kunnen geven, waarbij rekening wordt gehouden met:

- De veranderingen ten opzichte van de oude situatie. Wat veranderde er in de kern in de regelgeving omtrent de financiële functie en hoe zag de regelgeving er voor de veranderingen uit?
- Wat was de context van de veranderingen? Wat speelde er nog meer behalve de dualisering en had invloed op de veranderingen in de regelgeving met betrekking tot de financiële functie?
- Welke veronderstellingen lagen achter de veranderingen in de regelgeving? Hoe werd gedacht over de (wenselijke) interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie? Hoe werd aangekeken tegen de relatie tussen formele regels en de informele aspecten van het besturen van een gemeente/provincie en politieke rationaliteit?

In de hierna volgende paragrafen wordt op bovenstaande drie punten verder ingegaan.

2.2 De veranderingen ten opzichte van de oude situatie

De onderstaande tabel bevat een overzicht van de wijzigingen die zich hebben voorgedaan in de wetgeving omtrent de financiële functie vanaf begrotingsjaar 2004. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen wet en besluit/ministeriële regeling (eerste twee kolommen) en vervolgens is er een korte toelichting gegeven op wat de verandering is ten opzichte van de oude situatie (laatste kolom). Waar de veranderingen geen onderdeel uitmaken van het onderhavige onderzoek, is dit expliciet aangegeven.

Tabel 1: Overzicht wijzigingen regelgeving 2004 omtrent financiële functie

	Gemeentewet (Provinciewet)	Besluit /Ministeriële Regeling	Toelichting
1	212 en 213 meer beleidsmatig van karakter (216/217 Provinciewet).		Financiële en controleverordening waren al verplicht, wens in licht van dualisering was om deze meer beleidsmatig te maken.
2	213a over onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid lokaal bestuur (217a Provinciewet).		In het nieuwe artikel 213a Gemeentewet werd bepaald dat het college periodiek onderzoek verricht naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad moet hierover bij verordening regels vaststellen. Geen onderdeel van dit onderzoek; wel ter sprake gekomen in de interviews en nadere besluitvorming hierover wordt wel voorbereid, in vervolg op conclusie bij 'Staat van de dualisering' ⁶ .
3a)	213 rechtmatigheidsoordeel onderdeel van de accountantsverklaring (217 Provinciewet).		Dit was een aanscherping van de bestaande situatie: in de wet stond voorheen alleen dat de accountant in het verslag moest ingaan op de rechtmatigheid en doelmatigheid. Met de wijziging moet hij ook een oordeel over de rechtmatigheid opnemen in de verklaring. Ook werd expliciet opgenomen dat de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen direct aan de raad worden gestuurd. Hierdoor wordt benadrukt dat de raad de opdracht aan de accountant verstrekt.
3b)		Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG): minimumeisen voor goedkeurings- en rapportagetolerantie en mogelijkheid tot aanscherping ervan voor de raad.	Nieuw besluit, dat voorschrijft wat de minimumeisen zijn waar de accountantscontrole aan moet voldoen. Ook geeft dit besluit aan waar de raad meer kan vragen dan het minimum; dit kan worden opgenomen in de opdracht aan de accountant. Het gaat hier om het scherper zetten dan verplicht van de zogenoemde toleranties.
4	Jaarrekening uiterlijk vaststellen op 15 juli 2010.		Versnelling van 15 september naar 15 juli 2010. Dit was bij veel gemeenten al praktijk.

⁶ Zie brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 11 december 2008.

	Gemeentewet (Provinciewet)	Besluit/Ministeriële Regeling	Toelichting
5		Besluit begroting en verantwoording (BBV): duale begroting. Introductie van de duale begroting, de paragrafen en de identieke opzet van de begroting en jaarstukken.	Ter vervanging van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV '95). Voorheen waren gemeenten verplicht de functionele indeling te hanteren bij hun begrotingsindeling. Met het BBV is de begrotingsindeling voor de raad vrij geworden. Aan de vrij te kiezen programma's werden de zogenoemde drie W-vragen gekoppeld. Vanuit het uitgangspunt 'Iedere doelgroep zijn eigen informatie' werd de programmabegroting verplicht voor de raad, een productenraming voor het college en de functionele c.q. categoriale indeling voor derden. Daarnaast zijn zeven paragrafen (voor zover ze lokaal relevant zijn) verplicht gesteld. Deze paragrafen werden geïntroduceerd voor die onderwerpen die voorheen veelal op diverse plekken in de begroting stonden en die grote bestuurlijke en/ of financiële impact hadden. De paragrafen werden gepresenteerd als dwarsverbanden. Per paragraaf zijn telkens enkele punten voorgeschreven waaraan deze paragrafen moesten voldoen. De indeling van de jaarstukken dien(d)en parallel te lopen aan die van de begroting (voorheen minder expliciet).
6		Ministeriële Regeling Informatie voor derden (lv3); voorschriften voor de functionele en categoriale indeling.	Actualisering en aanscherping van de functionele en categoriale indeling van de CV'95. Dit was nodig omdat de functionele indeling niet meer verplicht was voor de begroting van de raad, maar BZK deze wel nodig had voor het zogenoemde periodiek onderhouds-rapport van het gemeentefonds (om te bezien of verdeling en kosten 'sporen'). De categoriale indeling werd aangescherpt vanwege toegenomen eisen vanuit de Europese Unie. De regeling is later nog aangepast in verband met maatregelen voor de stroomlijning van de verantwoording (SiSa, dat overigens zelf niet is gebaseerd op de regeling). <i>Geen onderdeel van dit onderzoek.</i>

	Gemeentewet (Provinciewet)	Besluit/Ministeriële Regeling	Toelichting
7		BBV: techniek (zogenoemde 'eigenheiddiscussie'). Veranderingen rond wijze van activering en waardering activa, classificatie voorzieningen en reserves, verbieden activering van tekorten, resultaatbepaling en resultaatbestemming en andere technische wijzigingen.	Verandering van regels vanwege discussie over de CV'95. De oorsprong van deze wijzigingen ligt niet in de dualisering. Wel kunnen bepalingen invloed hebben op de presentatie van de begroting of jaarstukken aan de raad. Ze beïnvloeden de inzichtelijkheid. Sterker nog, transparantie in de financiële positie is het doel van deze wijzigingen. De meeste veranderingen kwamen voort uit de wens/noodzaak tot nadere afbakening van de technische aspecten van de regelgeving ten opzicht van de regels voor het bedrijfsleven, zoals bepaald in onder andere het Burgerlijk Wetboek 2, Titel 9. Na 2004 nog enkele kleine aanpassingen geweest. <i>Technische discussie geen onderdeel van dit onderzoek, wel ter sprake gekomen in interviews en indirect relatie met transparantie financiële positie voor de raad.</i>
8	Indemniteitsprocedure.		Nieuwe procedure ter vervanging van de persoonlijke aansprakelijkheid van collegeleden, dat geen geschikt instrument werd bevonden. Daarom is de indemniteitsprocedure ingesteld. Dit was de procedure zoals die bij het Rijk gold en nog geldt.
9	Rekenkamer(-functie)		Nieuw. <i>Maakt geen onderdeel uit van onderzoek; aparte evaluatie volgt nog, in vervolg op voorlopige evaluatie die in 2007 is uitgevoerd</i> ⁷ .

Ten aanzien van de financiële functie van gemeenten en provincies kan nog gemeld worden dat in 2006 de Wet Financiering decentrale overheden (Wet Fido) is geëvalueerd, wat geleid heeft tot een aantal wijzigingen die met ingang van 1 januari 2009 van kracht zijn geworden. De Wet Fido en laatstgenoemde wijzigingen maken geen deel uit van dit onderzoek.

⁷ Zie 'Leren afrekenen'. Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s, Den Haag, 24 oktober 2007.

Het overzicht van wijzigingen in de regelgeving omtrent de financiële functie vanaf begrotingsjaar 2004⁸ maakt duidelijk dat dualisering een belangrijke, maar niet de enige aanleiding is geweest voor deze wijzigingen.

Voordat dualisering zijn beslag kreeg, waren er discussies gaande over de actualisering van de regels vanuit andere perspectieven. Ook zonder dualisering zouden de meer ‘technische’ wijzigingen in het BBV zijn doorgevoerd. Actuele gebeurtenissen waren aanleiding voor aanscherping van de regelgeving omtrent verantwoording en aansprakelijkheid van bestuurders. Waar alle wijzigingen elkaar raken en ondersteunen is in het streven naar meer transparantie en betere publieke verantwoording. Met deze bril is in het onderhavige onderzoek ook gekeken naar de ‘technische’ aanpassingen van het BBV, die verband hielden met de zogenoemde eigenheidsdiscussie (waarin verschillen decentrale overheden van bedrijven?). Een ‘technisch’ oordeel hierover wordt echter niet gegeven.

Een aantal van de genoemde wijzigingen maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek, omdat ze recent al zijn geëvalueerd (wet Fido) of binnenkort worden geëvalueerd (vervolgonderzoek lokale rekenkamerfunctie). Andere wijzigingen zijn niet uitgebreid geëvalueerd, omdat ze geen deel uitmaakten van de centrale onderzoeksvragen (doelmatigheidsonderzoek en ‘technisch’ oordeel over ‘technische’ wijzigingen BBV). Dit neemt niet weg dat deze onderwerpen soms wel ter sprake zijn gekomen, bijvoorbeeld doordat ze werden genoemd in de interviews of regiobijeenkomsten. In deze gevallen zijn ze ook terug te vinden in de bevindingen en verbetervoorstellen.

2.3 De context van de veranderingen

Zoals hierboven opgemerkt, waren er verschillende aanleidingen voor de wijziging in de regelgeving omtrent de financiële functie. In deze paragraaf worden die verder uitgewerkt, waarbij aan bod komen:

- Het proces van dualisering
- Accountantscontrole, rechtmatigheid, indemniteit en de controletoren
- De eigenheidsdiscussie

Dualisering

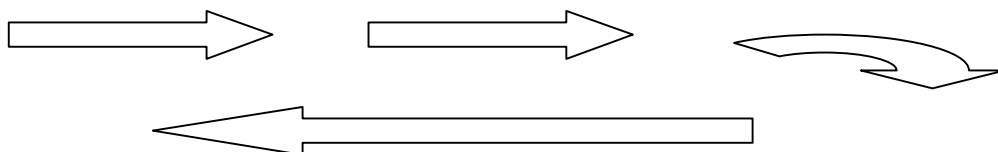
In de Wet dualisering gemeentebestuur en de Wet dualisering provinciebestuur werd het duale stelsel ingevoerd en werden maatregelen geïntroduceerd met als doel de kaderstellende en controlerende taak van de raad te versterken. Vanuit dat perspectief werden ook de maatregelen rond de financiële functie gepresenteerd. Deze maatregelen waren gekoppeld aan de planning-en-controlketen die van kaderstellen, besturen, controleren, verantwoorden en vervolgens weer naar kaderstellen loopt. Deze keten diende versterkt te worden en wel op drie vlakken:

1. sturing met het oog op controle en verantwoording;
2. controle en verantwoording;
3. controle en verantwoording met het oog op sturing.

⁸ De wijzigingen rond de rekenkamerfunctie, 213 verordening en wet Filo gingen op een andere datum in. Deze maken geen onderdeel uit van dit onderzoek, daarom kunnen we ons beperken tot het begrotingsjaar 2004.

De maatregelen werden hier – in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel – aan gekoppeld, zoals wij in onderstaande figuur hebben aangegeven⁹. De toegevoegde nummering komt overeen met het overzichtstabel in de voorgaande paragraaf.

Sturing met het oog op Controle / verantwoording	Controle en verantwoording	Controle en verantwoording met het oog op sturing
---	-------------------------------	---



1) aanpassing artikel 212 1) aanpassing artikel 213 5) nieuwe begrotingsopzet (duale begroting)	3a) rechtmatigheids- oordeel in accountants- verklaring 3b) meer expliciete rol voor de raad bij de accountantsverklaring 8) indemniteitsprocedure	2) nieuwe verordening naar doelmatigheid en doeltreffendheid 4) vervroeging datum vaststellen jaarrekening 5) nieuwe opzet jaarstukken (duale jaarstukken) 9) rekenkamer(funcie)
--	--	--

Het palet aan maatregelen geïntroduceerd in de Wet dualisering gemeentebestuur kwam voort uit diverse ontwikkelingen en discussies die al diverse jaren liepen. Het voorstel voor de duale begroting was gebaseerd op zowel het BBI-gedachtegoed als het VBTB- beleid bij het Rijk. BBI (Beleids- en Beheersinstrumentarium) stond van midden jaren '80 tot midden jaren '90 volop in de belangstelling met instrumenten als de productenbegroting en de begroting in een oogopslag. Midden jaren '90 werd de stichting BBI opgeheven en was de aandacht verflauwd. Een veel gehoorde klacht rond productenbegrotingen was dat ze te dik en te omslachtig waren als ook te veel gericht op indicatoren die er uiteindelijk niet toe deden. Eind jaren '90 startte een traject bij het Rijk - in lijn met de internationale ontwikkelingen rond new public management en dergelijke - dat een invalshoek kende die vergelijkbaar was met het BBI: 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB). In VBTB werd een Rijksbegroting voorgeschreven met de inmiddels bekende drie W-vragen: wat willen we bereiken? wat gaan we daarvoor doen? wat mag het kosten? Doel was het toegankelijk maken van de begroting voor de volksvertegenwoordiging. De worsteling bij gemeenten met een technisch ingestoken begroting op functieniveau in combinatie met omvangrijke productenbegrotingen of inmiddels weer afgeschafte of ingedikte productenbegrotingen leidde ertoe dat het beleidsmatig maken van de begroting een vergelijkbare vorm kreeg als bij het Rijk.

⁹ De figuur staat niet in de memorie van toelichting; de clustering wel expliciet.

Iets vergelijkbaars gebeurde bij de jaarstukken. In de CV'95 was voor het eerst een jaarverslag voorgeschreven. Dit om niet alleen financieel-technisch verantwoording af te leggen zoals in de jaarrekening gebeurt, maar om een meer beleidsmatige verantwoording te stimuleren. Deze tendens was ook bij het Rijk zichtbaar, waar in die periode 'verantwoordingsdag' (de derde woensdag van mei) werd ingesteld met als doel meer aandacht voor verantwoording, in lijn met prinsjesdag. Ook bij andere publieke instellingen speelde deze gedachte. Kenmerkend voor de tijdsgeest is dat vanaf 1995 de Kordes trofee voor het beste jaarverslag van een publieke instelling is ingesteld.

Accountantscontrole, rechtmatigheid, indemniteit en de controletoeren

De veranderingen rond de accountantsverklaring kwamen voort uit diverse discussies over wat deze verklaring nu inhield. In dit kader werd gesproken over een verwachtingskloof. Buiten de accountantswereld was het beeld dat als een accountant gecontroleerd had het wel goed zou zijn. Dat accountants werken met steekproeven en dus niet alle bonnetjes controleren was een discussie die na affaires vaak werd gevoerd, zoals bij de 'bonnetjesaffaire' in Rotterdam. Ook was niet helder wat de accountant controleerde. Deze gaf een 'getrouw beeld' verklaring; kort gezegd kijkt of de jaarrekening een correct beeld geeft van de werkelijke financiële positie. Rechtmatigheid speelde daarbij bij gemeenten maar beperkt een rol, terwijl het bij het Rijk onderdeel van de accountantsverklaring was. Het signaleren van fraude staat daar nog verder vanaf, omdat fraude normaal gesproken niet direct uit de stukken of administratie te halen is, maar wordt verhuld. Het feit dat verschillende accountantskantoren wel dezelfde soort techniek, maar niet exact dezelfde toleranties hanteren, maakte dit onderwerp nog ingewikkelder voor niet ingewijden. Alle kantoren hanteren statistische methoden om steekproeven te bepalen om in te schatten hoe groot de kans is op onjuistheden, onzekerheden en dergelijke. Echter de gehanteerde percentages voor de steekproeven verschilden per kantoor. Door regels rond de rechtmatigheid die werden geïntroduceerd, werd getracht meer transparantie te creëren aan (onder andere) de raad over de inhoud van de accountantscontrole. Onderdeel van die beoogde transparantie was dat de rechtmatigheid bij gemeenten, net zoals bij het Rijk, onderdeel ging uitmaken van de accountantsverklaring.

Ook bij andere discussies die bij gemeenten speelden, zoals bij de persoonlijke aansprakelijkheid van collegeleden, werden de Rijksregels als referentiekader genomen. Op de persoonlijke aansprakelijkheid werd zelden een beroep gedaan, maar toen dat wel werd gedaan, werd de procedure niet in lijn met een volwassen politieke verantwoordelijkheid bevonden. De procedure is vervangen voor de indemniteitsprocedure bij het Rijk.

Rekenkamers waren voor de Wet dualisering al in opkomst. Ten minste bij grote gemeenten. Deze ontwikkeling is bij de dualisering uitgebreid naar alle gemeenten en geformaliseerd, waarbij wederom de functie en werkwijze van de rekenkamer bij het Rijk als uitgangspunt is genomen. Op aandrigen van de Tweede Kamer is er de mogelijkheid voor een rekenkamerfunctie aan toegevoegd.

In een rekenkamerfunctie kunnen ook raadsleden deelnemen en kent een rekenkamerfunctie een vrijere indeling dan de eerder voorgestelde rekenkamer.

De discussies die inmiddels ontstonden waren die rond de zogenoemde ‘controletoren’. Deze werd op Rijksniveau en ook op gemeenteniveau gevoerd, waarbij het begrip hier wijst op de verschillende vormen van controle (in plaats van de formele betekenis van ‘controle op controle’). Het gaat dan zowel om de controlerende taak van de overheden zelf, als de accountantscontrole en rekenkamer en bij gemeenten de financieel toezichthouder. Op het onderwerp ‘controletoren’ wordt later in het onderzoek teruggekomen.

Eigenheiddiscussie

Een discussie die eveneens in dezelfde periode plaatsvond wordt de ‘eigenheiddiscussie’ genoemd. Centrale vraag daarbij was in hoeverre enkele ‘technische onderwerpen’ (wijze van activering en waardering activa, classificatie voorzieningen en reserves, verbieden activering van tekorten, resultaatbepaling en resultaatbestemming) goed waren geregeld in het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV’95). Omdat de CV’95 op een aantal punten niet expliciet genoeg was, leidde dit tot veel discussie. Er ontstond met name onduidelijkheid over de interpretatie van het uitgangspunt ‘BW2 tenzij..’. Gold wat in de CV’95 stond of toch het Burgerlijk Wetboek 2 Titel 9 (BW2)?

Dit was aanleiding voor het Ministerie van BZK om in 1998 de werkgroep financiële verslaglegging in het leven te roepen. De technische vraagstukken werden door deze werkgroep besproken, wat uiteindelijk heeft geleid tot een advies over ruim tien van deze punten. Kern van deze punten was telkens eenduidigheid van de technische aspecten, dat wil zeggen zo min mogelijk vatbaar voor discussie over interpretaties en zoveel mogelijk hetzelfde tussen gemeenten.

In de huidige discussies spelen de technische discussies geen rol meer of slechts in geringe mate. Voorbeelden van onderwerpen waar weinig discussie over is zijn resultaatafhankelijk afschrijven en het niet activeren van tekorten. Onderwerpen waar nog steeds veel discussie over is zijn bijvoorbeeld het onderscheid tussen reserves en voorzieningen en resultaatbepaling en resultaatbestemming.

Rond 2000 was besloten de technische discussies rond ‘eigenheid’ samen te nemen met het advies van de commissie dualisering gemeentebestuur over de duale begroting. Beide samen vormen de basis van de uitgangspunten van het BBV. Hierdoor zijn beide deels vervlochten geraakt.

2.4 Achterliggende veronderstellingen

De wijzigingen in de regelgeving zijn tot stand gekomen vanuit bepaalde veronderstellingen over de relatie tussen formele regels en informele aspecten als feitelijk gedrag en politieke rationaliteit. Deze veronderstellingen kunnen expliciet en impliciet worden afgeleid: expliciet uit de (gewijzigde) regelgeving en toelichting daarop, impliciet in de context en ontwikkelingen zoals hierboven omschreven. Wij besteden apart aandacht aan deze veronderstellingen, omdat ze de uiteindelijke bevindingen in een breder licht plaatsen en tot een beter begrip kunnen leiden van waarom dingen gaan zoals ze gaan. Beter inzicht in de veronderstellingen en waartoe deze kunnen leiden kan bovendien helpen bij het komen tot doordachte verbeteringsuggesties voor de toekomst. Daarbij kan soms blijken dat het zinvoller is

bepaalde veronderstellingen of verwachtingen te relativeren of wijzigen in plaats van de regelgeving die daaruit voortkomt.

De volgende veronderstellingen zijn volgens ons van belang om de gewijzigde regelgeving goed te kunnen begrijpen:

1. Formele regels zijn de kernverantwoordelijkheid van de wetgever (systeemverantwoordelijkheid, expliciet benoemd in de relevante regelgeving), waarmee feitelijk gedrag en politieke rationaliteit op lokaal niveau kunnen worden beïnvloed. Feitelijk gedrag en politieke rationaliteit zijn echter de verantwoordelijkheid van het lokale niveau (resultaatverantwoordelijkheid).
2. De systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van de financiële functie bestaat er in de kern uit dat de wetgever er voor zorgt dat lokale ambtenaren met de regels van de wetgevers in staat zijn en worden gestimuleerd hun raden (primair) en bestuurders goed te informeren over de financiële positie van de eigen gemeente c.q. provincie.
3. Sturing door raden, in de vorm van kaderstelling en controle, wordt bevorderd door systematischer te begroten en verantwoorden, met meer aandacht voor de effecten van beleid. Deze veronderstelling komt tot uiting in de bepalingen van het BBV omtrent de drie W-vragen in begroting en verantwoording en de vertaling daarvan in (SMART¹⁰) indicatoren die in de praktijk ruim ingang heeft gevonden. Dit alles in lijn met het 'New Public Management' denken vanaf de jaren '90.

In de volgende hoofdstukken komen wij terug op deze veronderstellingen.

¹⁰ De afkorting SMART staat voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Hoofdstuk 3

Zijn de doelstellingen van de vernieuwing bereikt?

3.1 Inleiding

De eerste hoofdvraag die centraal staat in het evaluatieonderzoek, is of de doelstellingen van de vernieuwingen in de wetgeving omtrent de financiële functie van provincies en gemeenten zijn bereikt. Bij deze vernieuwingen gaat het met name om de introductie van het BBV en het BAPG. Op grond van de uitkomsten van het uitgevoerde literatuuronderzoek, de interviews met een selectie van gemeenten en provincies, de internetenquête en drie regiobijeenkomsten, wordt in dit hoofdstuk een antwoord gegeven op de vraag of de doelstellingen van de vernieuwde regelgeving zijn gehaald. Het antwoord is opgesplitst in drie hoofdonderwerpen, die aan bod komen in aparte paragrafen:

1. Kaderstelling en controle met behulp van het financiële instrumentarium (begrotingscyclus). Hier heeft het inhoudelijk accent van het onderzoek op gelegen. De bijbehorende wijzigingen in de regelgeving betreffen de introductie van het BBV en de wijzigingen in de gemeente- en Provinciewet ten aanzien van de financiële en controleverordeningen en versnelling van de vaststelling van de jaarstukken.
2. Versterking van de aandacht voor en sturing op de rechtmatigheid (accountantscontrole). De bijbehorende wijzigingen in de regelgeving betreffen de introductie van het BAPG en de wijzigingen in de gemeente- en Provinciewet, die inhouden dat in de accountantsverklaring ook moet worden ingegaan op de rechtmatigheid van financiële beheershandelingen.
3. De indenniteitsprocedure. Dit onderwerp behoorde tot de categorie 'overig' in het onderzoek en heeft betrekking op de wijzigingen in de gemeente- en Provinciewet over het indenniteitsbesluit en de indenniteitsprocedure.

Bij ieder onderwerp wordt eerst aangegeven wat de bijbehorende doelstellingen zijn, en welke onderdelen van de vernieuwde regelgeving daarbij horen. Vervolgens worden de bevindingen per doelstelling geformuleerd, eerst in verkorte vorm als conclusies, daarna in een uitgebreidere toelichting.

3.2 Kaderstelling en controle met behulp van het financiële instrumentarium

Doelstellingen

1. Versterking kaderstellende en controlerende rol door de raad door middel van de financiële documenten.
2. Versterking relatie tussen begroting en verantwoording.
3. Beleidsmatiger maken van de begroting/financiële stukken.

Bijbehorende instrumenten (met overeenkomstige nummering als doelstellingen):

1. Introductie van de duale begroting met de drie W-vragen en de paragrafen (BBV) en 'iedere doelgroep zijn eigen informatie/documenten' (BBV).

2. Identieke opzet van de begroting en jaarstukken (BBV) en versnelling vaststellen en aanleveren jaarstukken (vóór 15 juli in plaats van 15 september 2010, vastgelegd in Gemeentewet en Provinciewet).
3. Duale begroting (BBV) en beleidsmatiger maken van financiële en controleverordening (artikel 212 en 213 Gemeentewet, 216 en 217 Provinciewet).

Bevindingen

Conclusie

Versterking kaderstellende en controlerende rol door de raad ten aanzien van de financiële documenten: echt kaders stellen en controleren gebeurt maar in beperkte mate, maar in algemeen wel tevredenheid over nieuwe instrumentarium.

De betrokkenheid van raadsleden bij de programmabegroting en financiële documenten is sinds de komst van het BBV in de meeste gevallen zeker toegenomen. Ze worden meer betrokken bij het opstellen van deze documenten. Het is echter niet duidelijk of dit komt door het BBV of een bredere ontwikkeling is die al enige tijd gaande was. Waarschijnlijk is het zo dat de vernieuwde regelgeving de in gang zijnde ontwikkelingen een impuls heeft gegeven.

Het is twijfelachtig in hoeverre de beoogde kaderstellende en controlerende rol van de raad ten aanzien van de financiële functie is gerealiseerd. Ten eerste geldt voor de meeste raadsleden dat zij zich in eerste plaats volksvertegenwoordigers voelen, en dat volksvertegenwoordiging meer gaat om agenderen van specifieke onderwerpen en het kijken naar hun eigen interessegebied en specialisme dan het stellen van kaders en controleren op het geheel van de gemeentelijke financiën en de effecten van beleid. Dat was zo voor de invoering van de vernieuwde regelgeving en dat is nog steeds zo.

Ten tweede geldt dat begrotingen, jaarstukken en financiële verordeningen toch vooral 'voer voor financieel deskundigen' zijn gebleven, ondanks de pogingen om deze 'beleidsmatiger' te maken (zie ook onder). Kaderstelling en controle door de raad als geheel worden verder bemoeilijkt doordat politieke prioriteiten (en dus kaders) per fractie of zelfs binnen een fractie kunnen verschillen (waarbij het aantal fracties eerder toe- dan afneemt).

Ondanks de twijfelachtige realisatie van de doelstelling, is men (zowel raadsleden als collegeleden en ambtelijke organisaties) in het algemeen wel tevreden met de doorgevoerde instrumenten en beschouwt men deze als een verbetering ten opzichte van het verleden. Deze verbetering zit dan in de stroomlijning van financiële informatie (minder dikke pakken dan voorheen), snellere aanlevering (jaarstukken bijvoorbeeld komen niet meer jaren na dato) en grotere betrokkenheid van raadsleden bij het opstellen ervan. Of dit echter geheel komt door de gewijzigde regels is niet duidelijk. Wellicht was dit ook bereikt zonder de nieuwe instrumenten, maar waarschijnlijk is een en ander wel door de nieuwe regelgeving gestimuleerd. De toegevoegde waarde van het adagium 'iedere doelgroep zijn eigen documenten' wordt door bijna alle deelnemers aan het onderzoek betwijfeld en in de praktijk vooral door middel van maatwerk ingevuld.

De toegevoegde waarde van een (aparte) productenraming en -realisatie wordt ook door bijna alle deelnemers betwijfeld. Het gaat hierbij overigens meer om het document dan om informatie op productniveau als zodanig. Inzicht op productniveau is iets wat raadsleden juist vaak wel willen, maar dat kan ook verwerkt in de programmabegroting of in de vorm van specifieke aanvullende productinformatie op een specifieke vraag.

Een opvallend geluid dat bij meerdere interviews naar boven kwam, is dat raadsleden het lastig vinden om inzicht te krijgen in waar ze echt op kunnen sturen (met name financiële ruimte). Aan deze basisvoorwaarde om te kunnen sturen wordt blijkbaar niet altijd tegemoetgekomen, ook al wordt dan aan alle vormvereisten van de regelgeving voldaan. Via maatwerk weet men hier dan vaak toch stappen te zetten.

Versterking relatie tussen begroting en verantwoording: ja, maar in praktijk blijft begroting toch veruit het meest interessant en winnen vooral kadernota's en beleidsnota's aan gewicht.

De relatie tussen begroting en verantwoording is versterkt, in de zin dat deze relatie is vergemakkelijkt door de grotere eenduidigheid in de opmaak van begroting en jaarstukken en door de versnelde vaststelling van de jaarstukken. Het is echter minder duidelijk in hoeverre de uitkomsten en behandelingen van de jaarstukken inhoudelijk echt worden doorvertaald naar de begroting. De jaarstukken gaan in de beleving van raadsleden toch vooral over 'zaken die zijn geweest', waarbij het bij de begroting gaat om de verdeling van (nieuw) geld. Opvallend is de duidelijke opkomst van zogenoemde (met name beleidsmatige) kadernota's op het lokale niveau, waarin naar prioriteiten voor de toekomst wordt gekeken. Van de begroting verwachten veel raadsleden dan vooral een weerslag van de besluiten die bij deze kadernota's en ook wel via beleidsnota's zijn genomen. De opkomst van de kadernota op lokaal niveau is een duidelijk voorbeeld van vernieuwing 'van onderop', die niet door landelijke wetgeving is gestuurd. Wel draagt het in de beleving van betrokkenen bij aan meer sturing door raadsleden.

Beleidsmatiger maken van de begroting/financiële stukken: gerealiseerd, maar verwacht geen grote interesse voor financiële stukken van alle raadsleden.

Door de introductie van de programmabegroting zijn begrotingen naast financiële cijfers meer 'verhalende' informatie gaan bevatten over het beleid, dat wil zeggen de doelstellingen en activiteiten die daarbij horen (eerste twee W-vragen). Dit heeft de begroting toegankelijker gemaakt voor meer raadsleden. Het heeft echter weinig kunnen veranderen aan de situatie dat de begroting en andere financiële stukken toch vooral iets van financiële mensen blijft, zowel in de raad, het college als de ambtelijke organisatie. Dit hoeft niet als erg te worden ervaren en kan worden gezien als een vorm van specialisatie.

Een belangrijk aandachtspunt is dan wel dat het financiële informatiegehalte van de begroting op wezenlijke onderdelen omhoog gaat: veel financiële raadsleden (en niet alleen zij) missen een helder inzicht in de financiële sturingsruimte en financiële positie van de gemeente (Waar vindt men dat begroting sluit? Meerjarenperspectief?). In zoverre deze informatie niet voldoet, kunnen raadsleden natuurlijk ook zelf, eventueel via de griffier, dit nader laten onderzoeken.

Toelichting

Versterking kaderstellende en controlerende rol door de raad ten aanzien van de financiële documenten

Uit het uitgevoerde literatuuronderzoek blijkt dat volgens eerdere onderzoeken de invoering van het BBV overwegend als een succes wordt ervaren door zowel volksvertegenwoordigers, bestuurders en controllers.¹¹ Daarmee wordt bedoeld dat het instrumentarium over het algemeen conform de gestelde regels is ingevoerd. Waar het gaat over de met de invoering beoogde effecten zijn de meeste onderzoekers kritischer. Met name voor de eigen sturing blijkt er door volksvertegenwoordigers en bestuurders toch betrekkelijk weinig gebruik van te worden gemaakt door de raad als geheel.¹² Het instrumentarium wordt nog vaak meer gezien als een doel op zichzelf ('verplicht nummer') dan als een middel dat bijdraagt aan verbetering van het eigen functioneren of om de prestaties van anderen te managen. Dit inzicht bleek overigens ook al uit empirisch onderzoek naar het functioneren van het BBI-instrumentarium voor het moment van invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur.¹³

In de interviews die zijn uitgevoerd in het kader van het huidige onderzoek, wordt het beeld bevestigd dat het instrumentarium dat hoort bij het BBV inmiddels goed is ingevoerd. Enkele gemeenten geven aan dat het wel enige tijd heeft gekost om de richtlijnen te vertalen naar de eigen situatie, maar inmiddels is men over het algemeen tevreden over de manier waarop het instrumentarium momenteel functioneert. Wat opvalt is dat men aangeeft dat bepaalde vernieuwingen weliswaar aanvankelijk door de invoering van het BBV zijn gestimuleerd, maar dat deze waarschijnlijk zonder het BBV ook wel ingevoerd zouden zijn. Een voorbeeld hiervan is de verbinding van beleid en financiën, of het vervroegen van de jaarstukken. Momenteel is het BBV minder expliciet in de aandacht op lokaal niveau, de toepassing is met name iets van de ambtelijke organisatie geworden. Men heeft een weg gevonden hoe men met het instrumentarium omgaat.

In de literatuur zijn diverse kritische pijlen op het BBV gericht. Volgens Elzinga was – omschreven in een column – de bedoeling van 'deze meelifgende operatie' een versterking van de positie van de gemeenteraad, maar is het resultaat volgens hem eerder een verzwakking van de positie van de gemeenteraad.¹⁴ Het beeld uit de interviews is op dit punt minder negatief. In een aantal gemeenten is men van mening dat de *rol van de raad* in de afgelopen periode is versterkt.

¹¹ Commissie BBV 2009; Lens 2008: 7.

¹² De Bruin 2009; Aardema 2010: 107.

¹³ Aardema 2002, Ter Bogt 2002; 2000.

¹⁴ Elzinga 2008.

Hierbij verwijst men naar de eigen initiatieven die vanuit de raad zijn genomen, en de raad die ‘in zijn rol groeit’. De invoering van het BBV is echter slechts een van de vele factoren die het functioneren van de raad hebben beïnvloed, en het is voor veel geïnterviewden lastig om hier een eenduidig causaal verband aan te wijzen. De meeste mensen zijn van mening dat men goed met de regels overweg kan.

Uit de literatuur blijkt dat er bij het begin van de vernieuwde regelgeving onduidelijkheid bestond over wat de *kaderstellende rol* van de raad nu precies inhoudt.¹⁵ Onder kaderstellende rol verstaan we: het door de raad, door middel van het vaststellen van de begroting, stellen van kaders waarbinnen het college dient te blijven. De *controlerende rol* is dan het beoordelen door de raad of het college binnen de gestelde kaders heeft geopereerd.¹⁶

Over het fenomeen kaderstelling zijn veel raadsleden zelf volgens de literatuur niet zo tevreden.¹⁷ Sommige gemeenten geven wel aan dat de raad kaders stelt waarbinnen de beleidsuitvoering door het college plaatsvindt.¹⁸ Volgens De Groot is er een stijgende lijn te zien in de mate waarin de raad zowel zijn kaderstellende als controlerende rol vervult.¹⁹ Daarbij is het volgens haar zinvol een onderscheid te maken tussen de wens om deze rol te vervullen (attitude) en de daadwerkelijke vertaling daarvan in de praktijk (gedrag). Gedragsverandering is vaak moeilijker dan gedacht en hangt onder andere samen met de komst van nieuwe raadsleden binnen de raad. Wat de controlerende rol betreft is de conclusie uit de relevante literatuur: raadsleden zijn na de dualisering een eigen kritische opstelling en het bewerkstelligen van verantwoording door het college belangrijker gaan vinden. Daarbij wordt het college door raadsleden als minder dominant gezien dan voor de dualisering.²⁰ De meeste raadsleden voelen zich vooral controleurs van hetgeen zij vanuit het ambtelijk apparaat en het college aangereikt krijgen.²¹

De interviews bevestigen het beeld dat veel raden nog worstelen met de kaderstellende rol. Men vindt het lastig om het over de hoofdlijnen te blijven hebben en niet in details te treden c.q. hun aandacht vooral de geven aan specifieke speerpunten. Veel geïnterviewden hebben ook het idee dat de meeste raadsleden het geheel van het gemeentelijke beleid niet overzien, en dus ook niet integraal kaders kunnen stellen. Verder blijkt uit de interviews dat het moment van de kaderstelling, voor zover dit gebeurt, meer ligt bij de behandeling van de voorjaars- of kadernota en van beleidsnota's. Kaderstelling gebeurt vaak ook vooral in het eerste jaar van een bestuursperiode. De volgende jaren worden de gestelde kaders vooral nader uitgewerkt. Dit kan worden gezien als een logisch gevolg van de beleidscyclus over een bestuursperiode, waarin de nadruk aan het begin sterker ligt op het stellen van kader en ontwikkelen van beleid, en aan het eind op het uitvoeren.

¹⁵ Capgemini 2004: 4; Aardema 2010: 106 e.v.

¹⁶ BBV 2003: 31; Wet dualisering gemeentebestuur: 39.

¹⁷ Vos 2006: 77; Aardema: 99 e.v.

¹⁸ Koudijs 2006: 5.

¹⁹ De Groot 2009: 252.

²⁰ De Groot 2009: 252.

²¹ Aardema 2010: 98, 110.

Uit de interviews komt ook naar voren dat kaderstelling door de raad in strikte zin niet gebeurt. In de praktijk doet het college, of via het college de ambtelijke organisatie, een voorstel voor de te stellen kaders. De raad bespreekt dit voorstel en neemt het, al dan niet met bepaalde moties of amendementen, over. Ook bij de controlerende rol baseert de raad zijn oordeel vooral op informatie die vanuit het ambtelijk apparaat en het college wordt aangedragen. Deze reactieve opstelling met betrekking tot de kaderstellende en controlerende rol, die in de literatuur wordt beschreven, wordt in de interviews dus bevestigd. Een opvallend punt dat in de interviews naar boven kwam was dat voor de meeste raadsleden het zicht waar men op *kan* sturen (nog?) niet duidelijk is en dus ook echt sturen moeilijk is (punt van toegankelijkheid financiële informatie komen we in hoofdstuk 4 op terug). Dit is niet alleen een aandachtspunt voor het ambtelijke apparaat en het college, maar ook voor de raad en de eigen ondersteuning (griffie). Dat daar nog voldoende ruimte voor verbetering zit, blijkt uit de internetenquête. Volgens maar 25 procent van de respondenten speelt de griffie nu een belangrijke rol als het gaat om sturing op de financiën van de gemeente of provincie:

21. Onze griffie(r) vervult een belangrijke rol bij het invullen van de eigen rol en taak van raad/Provinciale Staten ten aanzien van de sturing op de financiën van onze gemeente/provincie.	Percentage
Erg oneens	12,8
Oneens	34
Neutraal	25
Eens	19,6
Erg mee eens	5,7
Geen mening	3

Ten aanzien van de kaderstellende en controlerende rol worden in de internetenquête de onderstaande cijfers gegeven op de vraag of de doelstellingen van de vernieuwde regelgeving in dit opzicht zijn gerealiseerd:

Vraag internetenquête

Kunt u met een rapportcijfer [0 - 10] aangeven in welke mate de hieronder genoemde doelstellingen van de regelgeving over de financiële functie naar uw mening zijn gerealiseerd, uitgaande van de situatie in uw eigen gemeente of provincie?	Gemiddeld cijfer
9c. Het versterken van de kaderstellende rol van de raad/Provinciale Staten ten aanzien van het door het college gevoerde beleid?	6,33
9d. Het versterken van de controlerende rol van de raad/Provinciale Staten ten aanzien van het door het college gevoerde beleid?	6,43

Respondenten beschouwen dus de kaderstellende en controlerende rol wel als voldoende gerealiseerd, maar de 'rapportcijfers' (score van 0 tot 10 mogelijk) houden niet over. Blijkbaar vindt men dat er nog de nodige ruimte voor verbetering is.

Wat daarbij opvalt, is dat men in de internetenquête gemiddeld een hogere score geeft aan de financiële informatievoorziening in het algemeen:

Vraag internetenquête

Kunt u met een rapportcijfer [0 - 10] aangeven in hoeverre u tevreden bent met:	Gemiddeld cijfer
8a. De informatievoorziening over de financiën van uw gemeente/provincie aan uw raad/Provinciale Staten?	7,19
9b. Het geven van een beter inzicht aan de raad/Provinciale Staten in de financiële positie en de baten en lasten van de gemeente/provincie?	6,84

Een belangrijk document in relatie tot de kaderstellende rol van de raad zoals die in het BBV beoogd was, is de *programmabegroting*.

In de Jaarlijkse Evaluatie Financiële Functie uit 2004 wordt over de programmabegroting gezegd dat veel gemeenten van mening zijn, dat er weliswaar een verbeterslag is gemaakt in de informatiewaarde van de programmabegroting, maar dat de informatiewaarde nog verder vergroot dient te worden. De raad is vaak meer betrokken bij de begroting en de begrotingsvoorbereiding dan voor invoering van de programmabegroting, maar ook hier blijft de wens dat nog meer te doen.

Er wordt geworsteld met het vinden van het goede aggregatieniveau van informatie in de begroting; hoe een balans te vinden tussen hoofdlijn en detail. Maar men concludeert in de JEFF 2004 uiteindelijk toch: 'Er is geen reden pessimistisch te zijn, zolang er aandacht blijft voor het begrotingsproces en de begroting. Dit kan worden samengevat als 'op koers blijven is belangrijker dan het tempo van de veranderingen'²². Hetzelfde onderzoek stelt dat bij de totstandkoming van de begroting het voorleggen van alternatieven (nog) nauwelijks voorkomt. Wel wordt in een aantal gemeenten (een vertegenwoordiging van) de raad actief betrokken bij de afwegingen 'in het voortraject'. Het gaat dan om de Voorjaarsnota, waarin wordt besloten over de hoofdlijnen qua intensivering of extensivering van de uitgaven. Aangezien bij de meeste gemeenten het college de raad een sluitende begroting voorlegt (wat volgens artikel 189 van de Gemeentewet (meerjarig) ook zo hoort, desnoods via onttrekking aan de reserve(s)), wordt geconstateerd dat de discussie bij de begrotingsbehandeling in beginsel bij de gemeenten gaat over de voorstellen van het college.

In hetzelfde onderzoek wordt met betrekking tot de productenraming geconcludeerd dat, hoewel in formele zin de autorisatie door de raad vrijwel altijd op programmaniveau plaatsvindt, hier in materiële zin regelmatig van afgeweken wordt, met name doordat de productenraming wordt meegezonden met de programmabegroting en de productenraming in feite ook wordt behandeld bij de vaststelling van de (programma)begroting.

²² JEFF 2004: 40.

Bordewijk²³ signaleert een paar jaar later nog steeds veel onvrede over de programmabegroting: 'Raadsleden klagen dat ze hun wensen niet kwijt kunnen bij de vaststelling van de begroting, wethouders dat gemeenteraadsleden op hun stoel gaan zitten'. De provinciale toezichthouder en het CBS worden volgens hem door middel van de 'informatie voor derden' nauwkeuriger geïnformeerd dan de gemeenteraad.

Uit een onderzoek uit 2007²⁴ blijkt dat veel griffiers van mening zijn dat de raad met betrekking tot het functioneren van de programmabegroting onvoldoende grip heeft op de (uitvoering van de) begroting en dat het budgetrecht onvoldoende tot uiting komt. Gemeenteraadsleden zien de programmabegroting niet als eigen document. Er blijft toch vooral sprake van een document van het college waarop zij geacht worden te reageren.²⁵

Uit de interviews blijkt dat het adagium 'iedere doelgroep zijn eigen document' in praktijk niet werkt. Veel geïnterviewden (zowel raadsleden als collegeleden en ambtenaren) geven aan dat de raad vaak behoefte heeft aan meer dan informatie op het huidige programmaniveau, terwijl de productenraming nauwelijks als zelfstandig document door het college gebruikt wordt. De programma's in de programmabegroting zijn vaak te grote 'brokken', waardoor raadsleden geen goed beeld hebben waar ze het concreet over hebben. Dit hoeft niet te betekenen dat de autorisatie op programmaniveau anders zou moeten zijn. Men heeft alleen de behoefte om, in ieder geval op bepaalde momenten of over bepaalde onderwerpen of onderdelen van programma's, inzicht te hebben in de details, om vervolgens te autoriseren op programmaniveau. Een alternatief is dat de raad in de programma's al deze speerpunten (activiteiten) kan laten vastleggen.

De productenraming functioneert in vrijwel geen van de gemeenten die wij in het kader van de interviews hebben bezocht zoals beoogd. In veel gemeenten wordt de productenraming ook aan de raad aangeboden, bij de behandeling van de programmabegroting. In sommige gemeenten gebeurt dit 'standaard', bij andere wordt de productenraming 'op verzoek' toegezonden. Door het college wordt de productenraming in veel gemeenten nauwelijks gebruikt. In sommige gemeenten geeft men aan dat het college dezelfde begroting als de raad gebruikt, dus de programmabegroting met daarbij de productenraming voor nadere details. In sommige gemeenten gebruikt het college vooral de sturingsinformatie die op ambtelijk niveau wordt gebruikt: dienstbegrotingen, afdelingsplannen, en dergelijke. Hierbij past de kanttekening dat de productenraming vormvrij is, en dat dus ook dienstbegrotingen of afdelingsplannen als productenraming kunnen gelden. Hiervoor gelden dan wel een aantal voorwaarden, zoals het leggen van een relatie met de programma's van de programmabegroting en het geven van de baten, lasten en het saldo per product.

²³ Bordewijk 2009.

²⁴ Ernst & Young 2007: 7.

²⁵ Winder 2009: 6; 9; Capgemini: 4.

Het bovenstaande beeld over de programmabegroting en productenraming lijkt vrij negatief. Op grond van de antwoorden van de internetenquête komt een minder negatief beeld naar voren. De antwoorden op de vraag: 'Kunt u per onderstaande vernieuwing aangeven in hoeverre u het eens bent met de stelling dat deze vernieuwing tot verbetering heeft geleid?' zijn, in percentages uitgedrukt, als volgt:

Onderwerp	Oordeel	Erg oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Erg eens	Weet niet
10a. De introductie van de programmabegroting		1,4%	9,0%	16,8%	53,8%	18,2%	0,8%
10b. De introductie van de drie W-vragen in de begroting en jaarstukken		1,9%	9,0%	17,4%	47,0%	21,7%	3,0%
10c. De introductie van de zeven paragrafen in de begroting en jaarstukken		0,8%	8,7%	25,0%	48,4%	15,2%	1,9%
10g. De verplichtstelling van de productenraming en -realisatie		6,3%	13,9%	24,7%	42,4%	8,7%	4,1%
14a. Onze programmabegroting voorziet in de informatiebehoefte van de raad c.q. Provinciale Staten.		3,3%	10,6%	18,2%	55,2%	12,2%	0,5%
14c. De drie W-vragen in onze begroting hebben er voor gezorgd dat de gemeenteraad c.q. Provinciale Staten hun kaderstellende rol beter kunnen vervullen.		2,2%	14,1%	29,3%	45,4%	7,3%	1,6%
14d. De 3 W-vragen in onze begroting worden door de raad c.q. Provinciale Staten gebruikt bij het stellen van kaders voor beleid.		2,7%	25,3%	31,5%	35,3%	3,0%	2,2%
14g. Onze programmabegroting bevat zinvolle indicatoren over de te bereiken doelen per programma in onze gemeente/provincie.		5,7%	25,8%	26,6%	38,0%	3,8%	
14h. De indicatoren in onze programmabegroting spelen bij de behandeling van de programma-begroting en het jaarverslag door de raad c.q. Provinciale Staten een belangrijke rol.		8,4%	29,6%	31,5%	25,3%	3,3%	1,9%
14i. 'Kaderstelling door de raad c.q. Provinciale Staten gebeurt meer bij de behandeling van beleidsnota's dan bij de begrotingsbehandeling.'		0,5%	14,1%	16,3%	50,0%	17,1%	1,9%

Wat opvalt uit de uitkomsten is dat een ruime meerderheid van de respondenten in algemene zin de toegevoegde waarde erkent van de programmabegroting (vraag 10a) en deze vindt voorzien in de informatiebehoefte (14a). Op het moment dat het specifiek wordt of gaat over de productenrealisatie, gaat het aantal respondenten dat toegevoegde waarde ziet, omlaag. Het minst positief is men over de indicatoren, weliswaar geen onderdeel van het BBV, maar wel in het verlengde daarvan ingevoerd in veel gemeenten en provincies.

In de JEFF 2004 werd geconcludeerd dat het aan concrete indicatoren, waarvan kan worden afgeleid in welke mate het effect is bereikt, in de meeste begrotingen ontbreekt. Van indicatoren met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten is maar in beperkte mate sprake. Het vinden van goede indicatoren is volgens de antwoorden op de internetenquête voor veel gemeenten en provincies nog steeds een zoekproces.

Wat ook opvalt in de bovenstaande uitkomsten van de internetenquête is het verschil in uitkomsten voor het kunnen sturen met de drie W-vragen in de begroting (vraag 14c) en het ook daadwerkelijk doen (vraag 14d).

Het doen blijft volgens de respondenten duidelijk achter bij het kunnen.

Wat tot slot nog opvalt in bovenstaande uitkomsten van de internetenquête, is dat kaderstelling door de raad c.q. staten volgens de respondenten vaker gebeurt bij beleidsnota's dan bij de begrotingsbehandeling. Zoals eerder opgemerkt, kwam uit de interviews het beeld naar voren dan naast beleidsnota's ook de kadernota een steeds belangrijker rol is gaan spelen naast de begroting of zelfs meer dan de begroting.

Ook in de literatuur is eerder geconcludeerd dat er sprake is van een verschuiving van de algemene en financiële beschouwingen door de raad van het najaar (behandeling begroting) naar het voorjaar (behandeling perspectievennota/kadernota/ voorjaarsnota). De frequentie, inhoud en aard van periodieke tussenrapportages verschilt per gemeente. In aansluiting op de inhoud van de programmabegroting (meer beleidsdoelstellingen en beleidsmatige informatie dan voorheen), bevatten de periodieke tussentijdse rapportages meer informatie over de voortgang van de in de programmabegroting opgenomen doelstellingen en activiteiten.²⁶

De verschuiving van het zwaartepunt van het debat over begroting en verantwoording naar het voorjaar wordt onderstreept in de interviews. In veel gemeenten is het debat over de voorjaars-/kadernota belangrijker geworden dan dat over de begroting. Als argument hiervoor wordt genoemd dat de raad bij de voorjaars-/kadernota nog gelegenheid heeft om bij te sturen, terwijl bij de begroting in de praktijk alles al vastligt. De behandeling van de voorjaars-/kadernota wordt in veel gemeenten ook gecombineerd met de behandeling van de jaarrekening. Dit alles kan worden gezien als het zoeken naar een 'logistieke' optimalisering van de beleids- en begrotingscyclus, die op lokaal niveau vorm krijgt. Dit alles zonder dat er specifieke regels aan ten grondslag liggen, zoals over het al dan niet hebben van een voorjaars-/kadernota en wat daar in zou horen te staan.

Het doel van de paragrafen is om als een dwarsdoorsnede van de begroting inzicht te geven in de financiële positie van de gemeente. In de JEFF 2004 wordt gesteld dat veel paragrafen er wel zijn, maar dat deze vaak nog de nodige ontwikkeling behoeven. Met betrekking tot de paragrafen blijkt uit de interviews dat de ervaringen hiermee wisselend zijn.

²⁶ Capgemini 2004.

Vaak vindt men sommige paragrafen wel nuttig, maar andere weer niet. Welke paragrafen als wel of niet nuttig worden ervaren wisselt behoorlijk. Dit lijkt te maken te hebben met de rol van de geïnterviewde en/of de aard van de gemeente of provincie (grootte, lokale vraagstukken, et cetera) en welke onderwerpen actueel zijn. De uitkomsten uit de internetenquête met betrekking tot de vragen of de paragrafen een verbetering zijn, zijn opgenomen in onderstaande tabel. Wat daarin opvalt, is dat als het gaat over het geven van inzicht in de risico's, financiële positie en het weerstandsvermogen (vragen 19a en b) men veel positiever is dan over het instrument als zodanig en het inzicht dat ze geven in samenwerking en grondbeleid (vragen 19 d en e).

Oordeel

Onderwerp	Oordeel	Erg oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Erg eens	Weet niet
10c. De introductie van de zeven paragrafen in de begroting en jaarstukken.		0,8%	8,7%	25,0%	48,4%	15,2%	1,9%
19a. Raads- c.q. statenleden krijgen dankzij de zeven paragrafen van de programmabegroting goede informatie over de risico's en financiële positie van onze gemeente/ provincie.		1,1%	8,2%	21,5%	62,8%	6,0%	0,5%
19b. De zeven paragrafen in onze begroting worden door de raad c.q. Provinciale Staten gebruikt om vragen te stellen over de risico's en financiële positie van onze gemeente/provincie.		1,6%	12,0%	21,5%	57,6%	5,7%	1,6%
19c. Raads- c.q. statenleden krijgen goede informatie over het weerstandsvermogen van onze gemeente/provincie.		0,3%	7,1%	16,0%	59,5%	16,8%	0,3%
19d. Raads- c.q. statenleden krijgen goede informatie over de samenwerking met en risico van verbonden partijen.		2,2%	16,6%	26,4%	48,1%	5,7%	1,1%
19e. Raads- c.q. statenleden krijgen goede informatie over het grondbeleid in de paragraaf grondbeleid.		1,4%	11,1%	29,1%	47,8%	8,7%	1,9%

Versterken relatie tussen begroting en verantwoording

Door wet- en regelgeving omtrent de begroting en verantwoordingsdocumenten (zoals de rekening) is gepoogd de relatie tussen beide te versterken. Het vervroegen van de jaarstukken is ook bedoeld om deze relatie te versterken.

Uit de literatuur doemt op dit punt een niet erg positief beeld op. Aanscherping van de voorschriften met betrekking tot de begrotings- en verantwoordingsdocumenten heeft volgens deze literatuur niet bewerkstelligd dat beleid en uitvoering dichter bij elkaar komen²⁷.

²⁷ Aardema 2010: 42.

Met betrekking tot de vervroeging van de jaarstukken geven vrijwel alle geïnterviewden aan dat men dit een goede ontwikkeling vindt. In sommige gemeenten had men dit al op eigen initiatief gedaan, en sommigen zijn van mening dat de jaarstukken nog wel eerder opgesteld zouden kunnen worden. Men is hierover wel positief, en geeft ook aan dat deze vervroeging de aandacht vanuit de raad voor de jaarstukken heeft vergroot. Veel gemeenten combineren de behandeling van de jaarrekening met die van de voorjaars- of kadernota, en geven aan dat dit voor de raad ook het belangrijkste moment is met betrekking tot de begroting- en verantwoordingscyclus, meer nog dan de behandeling van de begroting in het najaar. Op dit punt komen begroting en verantwoording in het proces dus heel duidelijk bij elkaar. Of dit ook daadwerkelijk leidt tot een versterkte relatie tussen begroting en verantwoording is de vraag. De geïnterviewden geven namelijk ook wel aan dat de aandacht van de raad voor met name de rekening nogal eens te wensen overlaat. Men kijkt vooral naar de toekomst. Men kijkt onvoldoende of de gestelde beleidsdoelen daadwerkelijk gerealiseerd zijn en de realisatie wordt ook onvoldoende gebruikt bij het opstellen van de nieuwe begroting. Zowel de begrotingsafwijkingen (input) en de productrealisatie (output) zouden de basis kunnen zijn om het realiteitsgehalte van de toekomst (outcome) te toetsen, maar in de praktijk gebeurt dat dus weinig.

De internetenquête bevestigt het positieve oordeel over de vervroeging van de jaarstukken, zie onderstaande tabel (waarin weer gevraagd is naar de mate waarin met een onderdeel een verbetering vindt). De respondenten zijn verder positief over de soortgelijke indeling van de programmabegroting en jaarstukken. Over de relatie tussen verantwoording en begroting lijkt men positiever dan uit de interviews naar voren kwam: een meerderheid van de respondenten is het eens met de stelling dat de uitkomsten van de behandeling van de jaarstukken doorwerkt in de begroting. Een verklaring hiervoor kan zijn dat vooral via de ambtelijke organisatie de uitkomsten van de behandeling van de jaarstukken worden meegenomen naar de begroting en dat raads- en collegeleden ook in de veronderstelling zijn dat dit gebeurt, zonder hier zelf expliciet op te sturen.

Onderdeel	Erg oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Erg eens	Weet niet
10f. Het vervroegen van de uiterlijke datum van vaststellen van de jaarrekening naar 15 juli 2010.	0,5%	7,1%	27,7%	42,4%	20,9%	1,4%
10e. De identieke indeling van begroting en jaarstukken.	0,5%	3,8%	13,0%	50,3%	31,8%	0,5%
16c. De uitkomst van de behandeling van de jaarstukken werkt door in de lopende en volgende begroting.	1,1%	11,7%	20,7%	59,2%	6,8%	0,5%

Beleidsmatiger maken van de begroting/financiële stukken

Deze doelstelling heeft veel te maken met de introductie van de programmabegroting, waarbij ondermeer door de introductie van de W-vragen beoogd werd de koppeling tussen beleid en financiën te versterken. Hierboven zijn wij al ingegaan op het functioneren van de programmabegroting in relatie tot het versterken van de (kaderstellende) rol van de raad/PS. Nu gaan wij vooral in op de manier waarop in de programmabegroting beleid en financiën aan elkaar worden gekoppeld.

In een onderzoek uit 2004²⁸ wordt geconcludeerd dat de komst van de programmabegroting een bijdrage heeft geleverd aan de toegankelijkheid en leesbaarheid van het begrotingsdocument, ondermeer door de introductie van de drie W-vragen en de betere koppeling tussen beleid en middelen. Bordewijk heeft hierover een andere mening. Hij acht de jaarlijkse verantwoording over beleidsresultaten gekoppeld aan de financiële verantwoording 'zinloos', omdat je maatschappelijke effecten nooit in één jaar bereikt. 'Dat geldt dan dus ook voor het soort verantwoording dat men met de programmabegroting wil', aldus Bordewijk.²⁹

Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewden van mening zijn dat de begroting/Planing-en-Control(P&C)stukken beleidsmatiger van karakter zijn geworden. Wel merkt men hierbij op dat financiële experts zowel binnen de raad als binnen de ambtelijke organisatie de 'trekkers' van de P&C-documenten blijven. Ook uit de internetenquête komt naar voren dat men van mening is dat beleid en begroting door de vernieuwde regelgeving dichter bij elkaar zijn gebracht, al geeft men daar gemiddeld geen heel hoog cijfer voor:

Vraag internetenquête

Kunt u met een rapportcijfer [0 - 10] aangeven in welke mate de hieronder genoemde doelstellingen van de regelgeving over de financiële functie naar uw mening zijn gerealiseerd, uitgaande van de situatie in uw eigen gemeente of provincie?	Gemiddeld cijfer
9a. Het dichter bij elkaar brengen van beleid en begroting?	6,70

Uit onderstaande antwoorden blijkt dat de deelnemers aan de internetenquête ook niet heel erg overtuigd zijn of de eigen programmabegroting zorgt voor een goede koppeling tussen beleid en geld (vraag 14b). Wel vindt men dat de begroting en financiële informatie gedurende het jaar goed aansluiten bij de politieke prioriteiten (vraag 23a en b). Ook vindt men het beleidsmatiger maken van de financiële en controleverordening (vraag 10i) in het algemeen een verbetering.

²⁸ Capgemini 2004.

²⁹ Bordewijk 2009.

Onderwerp Oordeel	Erg oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Erg eens	Weet niet
14b. Onze programmabegroting zorgt voor een goede koppeling tussen beleid en geld.	2,7%	16,6%	31,3%	40,2%	9,2%	
23a. De begroting sluit goed aan bij de politieke prioriteiten.	1,4%	9,8%	23,6%	58,4%	6,3%	0,5%
23b. De financiële informatie die gedurende het jaar vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangeboden aan onze raad/Provinciale Staten sluit goed aan bij de politieke prioriteiten.	1,6%	9,8%	31,0%	52,2%	3,8%	1,6%
10i. De aanpassingen van artikel 212 en 213 van de Gemeentewet, c.q. 216 en 217 van de Provinciewet, om de financiële en controle verordeningen van gemeenten/provincies beleidsmatiger te maken.	1,4%	6,5%	28,8%	49,5%	9,5%	4,3%

Wat opvalt in de interviews is dat men bij kleinere gemeenten (0 – 20.000 inwoners) aangeeft dat van de vrije programma-indeling maar beperkt gebruik wordt gemaakt. Het zijn vooral de grotere gemeenten die wel voor een eigen programma-indeling hebben gekozen. Andere gemeenten sluiten nog steeds aan bij de functionele indeling. Het idee van de vrije programma-indeling wordt soms als schijnvrijheid ervaren, omdat men van mening is dat het kiezen van een afwijkende programma-indeling ten opzichte van de functionele indeling leidt tot dubbel werk. Dit lijkt echter vooral een ambtelijk/administratief argument.

3.3 Versterking van de aandacht voor en sturing op de rechtmatigheid

Doelstellingen

1. Meer aandacht voor de rechtmatigheid van financiële handelingen.
2. Bewustwording van de reikwijdte van de accountantscontrole.
3. Meer inzicht in de accountantscontrole en sturing op en met de accountantscontrole door de raad.

Bijbehorende instrumenten

- Oordeel van de accountant over de rechtmatigheid (artikel 213 Gemeentewet, 217 Provinciewet).
- Vastleggen minimumeisen en mogelijkheden ten aanzien van de accountantscontrole (BAPG).
- Tot slot werd expliciet opgenomen dat de accountantsverklaring en het bijbehorende verslag van bevindingen direct aan de raad moet worden gestuurd (artikel 213 Gemeentewet, 217 Provinciewet).

Bevindingen

Conclusie

Meer aandacht voor de rechtmatigheid van financiële handelingen: gerealiseerd.

Evenals bij de invoering van de instrumenten voor kaderstelling en controle, geldt voor de instrumenten ten aanzien van de rechtmatigheid dat de wijziging in de regelgeving heeft geleid tot implementatie ervan in de lokale praktijk: alle gemeenten en provincies krijgen nu een oordeel van de accountant over de rechtmatigheid (onderdeel van de verklaring). In de beginfase had dat wel de nodige voeten in de aarde, waarbij niet alle gemeenten en provincies meteen een goedkeurende verklaring op dit onderdeel kregen. Dit heeft er ook toe geleid dat veel gemeenten en provincies hun eigen regels kritisch tegen het licht zijn gaan houden en waar nodig hebben 'opgeschoond'. De praktische uitvoering kwam hiermee meer in overeenstemming met de lokale regelgeving. Door meer aandacht voor de uitvoerbaarheid van de (nieuwe) regelgeving is het risico op 'onrechtmatig' handelen verminderd.

In het algemeen beoordelen gemeenten en provincies de toegenomen aandacht voor de rechtmatigheid positief. Volgens enkele geïnterviewden is dit echter doorgeschoten. Dit heeft onder andere te maken met de vraag wat een goedkeurende verklaring ten aanzien van de rechtmatigheid nog zegt als nu bijna iedere gemeenten en provincie deze verkrijgt. De toetsing vraagt volgens de kritische geïnterviewden wel veel werk van de ambtelijke organisatie en accountant. Ze wijzen er daarbij op dat naast de toets op de rechtmatigheid door de accountant, de rekenkamerfunctie voor provincies en gemeenten is ingesteld en het doelmatigheidsonderzoek³⁰ (artikel 213a Gemeentewet), het toezicht door de toezichthouder (provincie) en de verantwoording richting Rijk, Europa en de kritische blik van de lokale politiek en lokale media. Dit wordt wel omschreven als de 'controletoren' (hierbij gaat het niet zozeer om een controle op controle als wel verscheidenheid van verschillende vormen van controle).

Bewustwording van de reikwijdte van de accountantscontrole: niet duidelijk, waarschijnlijk bij slechts klein deel van de raad.

Er wordt zelden gebruik gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken van de minimumeisen die de wetgever stelt. Dit hoeft niet per se te betekenen dat men zich niet bewust is van die mogelijkheid. Waar raadsleden zich vaak niet goed van bewust lijken, is wat de controle op en verklaring ten aanzien van de rechtmatigheid nu inhoudt. In het begin en nog steeds verwacht men rechtmatigheid met het wel of niet voorkomen van fraude, wat echter een andere kwestie is. Het gaat bij rechtmatigheid om de uitvoering volgens de (politiek) afgesproken regels. Zoals eerder opgemerkt, moeten deze soms vanwege de (on)uitvoerbaarheid worden aangepast, om het rechtmatigheidsoordeel te kunnen verkrijgen.

³⁰ N.B. het Ministerie van BZK heeft het voornemen de verplichting tot doelmatigheidsonderzoek te schrappen uit de Gemeentewet.

Meer sturing op en met de accountantscontrole door de raad: gerealiseerd, maar vooral door financiële experts.

Raden zijn zich meer gaan bemoeien met de selectie van de accountant en de formulering van de opdracht voor de accountantscontrole. De accountantsverklaring en het bijbehorende verslag van bevindingen worden aan de raden gestuurd en in de onderzochte gevallen ook met hen besproken. Daarbij geldt wel weer een vorm van specialisatie: een 'voorhoede' van financieel geschoolde raadsleden zit in een commissie die zowel de opdracht aan de accountant voorbereid en bespreekt als de presentatie van de bevindingen (verslag) aanhoort en bespreekt. Dit roept de vraag op in hoeverre de bewustwording van de reikwijdte van de accountantscontrole en sturing op die controle iets is van de hele raad. Op grond van het onderzoek luidt het antwoord dat dit niet het geval is. In de praktijk zijn het bijna altijd alleen de raadsleden die – wel namens de raad – de contacten met de accountant onderhouden, die zich bewust zijn van de reikwijdte en mogelijkheden ten aanzien van de accountantscontrole. Dit wordt door weinig geïnterviewden als problematisch ervaren: het is een vorm van specialisatie die ook op andere terreinen plaatsvindt (denk aan bijvoorbeeld ruimtelijke ordening). Niet voor niets is er veelal een zogenoemde audit commissie, waarin deskundigen uit en/of namens de raad zitting hebben.

Toelichting

Meer aandacht voor de rechtmatigheid

Met betrekking tot de versterkte aandacht voor het onderwerp rechtmatigheid heeft Elzinga gesteld dat de sterke nadruk daarop in de afgelopen jaren 'een grote mate van angsthazerigheid' heeft doen ontstaan: 'Hoe groter de nadruk op rechtmatigheidcontrole en goedkeurende accountantsverklaringen, des te sterker de neiging van colleges en ambtelijke diensten hier schadevrij te blijven en soms tot in het absurde te gaan controleren.' De hiermee gepaard gaande toename van het aantal controlerende ambtenaren gaat volgens hem ten koste van het beleids- en uitvoerende werk.³¹ Het is bij deze opmerkingen van Elzinga goed de kanttekening te plaatsen dat ten tijde van de versterkte aandacht voor rechtmatigheid bij gemeenten en provincies, er parallel meer aandacht kwam voor rechtmatigheid in het bedrijfsleven, in reactie op bijvoorbeeld de Enron-affaire en affaire rond AH. Daarnaast geldt dat als gemeenten en provincies eenmaal hun lokale regels 'op orde' hebben gebracht (uitvoerbaar) en rechtmatigheid onderdeel is geworden van standaard interne procedures (waarbij 'afwijkende' beslissingen in een subroutine extra aandacht krijgen), de hoeveelheid tijd die men kwijt is niet per se groot hoeft te zijn.

Uit de interviews blijkt dat men in gemeenten en provincies over het algemeen de aandacht voor rechtmatigheid ook goed vindt. Enkele geïnterviewden ervaren wel een stapeling van controle door rekenkamer, accountantscontrole, doelmatigheids-onderzoek, verantwoording aan provincie, ministerie, Europa, pers. Deze 'controletoeren' wordt als overbodige regeldruk ervaren.

³¹ Elzinga 2008.

Formeel gaat het hier echter niet om een controletoeren, in de zin van controle op controle, maar om de verschillende verantwoordingsmechanismen die horen bij verschillende belangen.

In het kader van vragen over verantwoording is door een belangrijk deel van de geïnterviewden (ongeveer de helft) de regelgeving rond SiSa³² genoemd, wat op zich geen onderdeel uitmaakt van de reikwijdte van de evaluatie. De regelgeving rond SiSa wordt door deze geïnterviewden ervaren als lastenverzwaring, met name door de wijze waarop dit is ingevuld. De inhoud vindt men op zichzelf nuttig, maar de manier waarop het nu gerapporteerd moet worden levert volgens de genoemde geïnterviewden extra werk(druk) op. Dit vooral voor de concernafdelingen, omdat deze moeten zorgen dat nu alle verantwoordingen in één keer gelijktijdig naar het Rijk gaan, volgens een voorgeschreven vorm (SiSa-tabellen). De communicatie daarover met de betrokken ministeries loopt nog niet altijd gestroomlijnd. Omdat SiSa geen onderdeel uitmaakte van de reikwijdte van het onderzoek, is geen nadere analyse gemaakt van de feitelijke gevolgen voor de werkdruk. Het feit dat echter een belangrijk deel van de geïnterviewden het onderwerp spontaan noemt, geeft volgens ons wel aan dat het nog aandacht verdient in de verdere communicatie en implementatie tussen Rijk en decentrale overheden.

Vanuit raden wordt volgens de geïnterviewden veel waarde gehecht aan het label 'rechtmatig', zonder dat men zich hier overigens inhoudelijk veel mee bemoeit of bewust is wat dit precies inhoudt. Bepaalde gemeenten, met name de kleinere, hebben soms een paar jaar geworsteld met het behalen van de verklaring omtrent de rechtmatigheid. Over het algemeen is men van mening dat dit proces een aantal verbeteringen in de organisatie heeft bewerkstelligd. Tegelijkertijd klinkt nu soms de vraag wat het nog zegt als elke gemeente inmiddels een rechtmatigheidsverklaring heeft. Daar kan tegen worden ingebracht dat, ook al heeft bijna elke gemeente nu het oordeel rechtmatig, het nog steeds van belang is te weten dat het uitvoeringsproces volgens de (politiek) afgesproken regels verloopt. In ons onderzoek is ondermeer de vraag gesteld of de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheidscontrole bij de accountant of bij het college zou moeten liggen. In de literatuur wordt hierover verschillend gedacht. Argumenten voor het leggen van de verantwoordelijkheid bij de accountant zijn vooral dat het objectieve oordeel van de accountant meer overtuigend kan aantonen dat de wet- en regelgeving is nageleefd en dat de controle op rechtmatigheid door de accountant kan bijdragen aan de kwaliteit van regelgeving die gemeenten maken.³³ Een ander geluid dat gehoord wordt is dat het logischer is dat het college een mededeling of verslag over de rechtmatigheid uitbrengt, en dat de accountant dit vervolgens controleert. (in plaats van dat de accountant deze verklaring aflegt).³⁴ Dit omdat het rechtmatigheidsoordeel een hoog politiek gehalte heeft en geen hamerstuk in de gemeenteraad zou mogen zijn. De controle op de begrotingsrechtmatigheid is ook de spiegel van het budgetrecht. In het budgetrecht, dat zich uit in de kaderstellende rol van de raad, worden de begrotingskaders vastgesteld.

³² SiSa staat voor Single Audit en heeft als doel de verantwoording rond specifieke uitkeringen te stroomlijnen. Dit is vertaald in een statistiekstaat ten behoeve van de afrekening van specifieke uitkeringen.

³³ Van Kuijk en Van Vugt 2009.

³⁴ Van Kuijk en Van Vugt 2009; Kerklaan 2009.

In de uitwerking van het begrotingsrecht, dat zich uit in de controlerende rol van de raad, wordt de naleving van deze kaders gecontroleerd. Het begrotingsrecht moet door de raad specifiek voor de eigen gemeente uitgewerkt worden, en is dus ook geen taak van een accountant, maar van de raad zelf.³⁵ Uit onze interviews komt geen eenstemmig standpunt naar voren over de vraag of de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheidsverklaring bij het college in plaats van bij de accountant zou moeten komen liggen. Het blijkt voor veel mensen ook vooral een technische kwestie te zijn.

De uitkomsten van de internetenquête met betrekking tot het onderwerp rechtmatigheid komen in grote lijnen overeen met de uitkomsten uit de interviews, zie onderstaande tabel. In het algemeen vindt men de toegenomen aandacht voor de rechtmatigheid en de daarvoor gekozen regels een verbetering (vraag 10h en 20a). Men is in het algemeen ook meer eens dan oneens dat hierdoor de financiële rechtmatigheid daadwerkelijk is verbeterd (vraag 20b). Op de vraag of het een verbetering zou zijn als het college in plaats van de accountant de rechtmatigheidsverklaring zou geven, wordt heel verschillende gedacht (vraag 20c): de voor- en tegenstanders van een overheveling van deze verantwoordelijkheid houden elkaar ongeveer in evenwicht.

Oordeel

Vraag	Oordeel	Erg oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Erg eens	Weet niet
10h. De rechtmatigheidscontrole door de accountant.		2,2%	13,0%	18,5%	46,2%	18,8%	1,4%
20a. Het is goed dat de rechtmatigheid een apart onderdeel is van de accountantscontrole.		3,0%	8,2%	15,2%	53,8%	19,0%	0,8%
20b. Het rechtmatigheids-oordeel van de accountant heeft ertoe geleid dat de financiële rechtmatigheid is verbeterd.		1,9%	13,9%	22,0%	47,8%	12,0%	2,4%
20c. Het is wenselijk dat het college verantwoordelijk wordt voor de verklaring omtrent de rechtmatigheid in plaats van de accountant.		5,2%	30,2%	18,5%	31,8%	8,7%	5,7%

Bewustwording van de reikwijdte van de accountantscontrole

Uit de interviews komt naar voren dat zelden gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken van de minimumeisen die de wetgever stelt ten aanzien van de accountantscontrole. Dit hoeft niet per se te betekenen dat men zich niet bewust is van die mogelijkheid. Waar raadsleden zich vaak niet goed van bewust zijn, is wat de controle op en verklaring ten aanzien van de rechtmatigheid nu inhoudt. In het begin en nog steeds verwacht men rechtmatigheid met het wel of niet voorkomen van fraude, wat echter een andere kwestie is.

³⁵ Verheij en Van Vugt 2007.

Sturing op/met de accountantscontrole

In een recent artikel stelt Kerklaan vast dat ondanks de introductie van de rechtmatigheidscontrole het verantwoordingsdebat bij het behandelen van de jaarrekening niet van de grond komt, hoewel dit toch het moment is voor de raad om een integraal oordeel te vellen over de door het college behaalde resultaten.³⁶ Volgens hem vindt dit debat alleen plaats tussen college en accountant, omdat de laatste het rechtmatigheidsoordeel moet geven bij de jaarrekening.³⁷ Uit eerder onderzoek blijkt ook dat een groot deel van de griffiers vindt dat de rechtmatigheidscontrole slechts in geringe mate bijdraagt aan de controlerende rol van de raad.³⁸

Uit de door ons gehouden interviews blijkt dat het vooral de financiële experts van de raad zijn die namens de raad de voorkeuren met betrekking tot de accountantscontrole formuleren. Als de sturing op de accountantscontrole is versterkt, dan geldt dit dus voor slechts een deel van de raad, namelijk de financieel experts die in de auditcommissie, financiële of soortgelijke commissie de raad vertegenwoordigen. Wel hebben deze experts contact met rest van de raad over de onderwerpen voor de accountantscontrole. Zoals eerder opgemerkt, kan dit worden gezien als een natuurlijke vorm van specialisatie.

Uit de internetenquête is niet precies af te leiden of het nu alleen de financiële experts zijn van bijvoorbeeld een auditcommissie die actief sturen op de controle door de accountant. Wel komt naar voren dat er volgens een meerderheid van de respondenten sprake is van een actieve houding van de raad (al dan niet middels een auditcommissie) naar de accountant (vraag 20d). Opvallend positief zijn de respondenten over de mate waarin de accountantsverklaring met het rapport van bevindingen bruikbare informatie biedt aan de raad of staten om hun controlerende rol goed te vervullen (vraag 20e). Of ze dit ook daadwerkelijk doen is niet apart gevraagd.

Vraag	Oordeel	Erg oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Erg eens	Weet niet
20d. De raad/Provinciale Staten (al dan niet in de vorm van de audit-commissie) stelt zich actief op bij de opdracht aan de accountant ten aanzien van de controle over de jaarrekening		1,6%	13,0%	19,0%	48,9%	13,9%	3,5%
20e. De accountantsverklaring en rapport van bevindingen bieden de raad/Provinciale Staten bruikbare informatie om zijn controlerende rol te kunnen vervullen.		0,5%	3,3%	12,8%	67,9%	13,3%	2,2%

³⁶ Kerklaan 2009.

³⁷ Kerklaan 2009. Zie ook Van Kuijck en anderen 2009.

³⁸ Ernst & Young: 20.

3.4 Indemniteitsprocedure

Een laatste te evalueren onderdeel van de vernieuwde regelgeving omtrent de financiële functie betreft de introductie van de zogenoemde indemniteitsprocedure. Deze is opgenomen in de Gemeentewet (artikel 198).

Doelstelling

Persoonlijke aansprakelijkheid vervangen door politieke verantwoordelijkheid van college als geheel.

Instrument

Introductie van het indemniteitsbesluit en de indemniteitsprocedure in de Gemeentewet (/Provinciewet).

Bevindingen

Conclusie

De indemniteitsprocedure wordt niet gebruikt, is ook weinig bekend (zeker bij raadsleden) en weinig toegevoegde waarde ten opzichte van andere instrumenten.

Toelichting

De aanleiding voor de introductie van het indemniteitsbesluit en de indemniteitsprocedure was de wens om de persoonlijke aansprakelijkheid van collegeleden bij onrechtmatigheden – niet te verwarren met de strafrechtelijke aansprakelijkheid – te vervangen door een politieke verantwoordelijkheid van het college als geheel. Deze wens kwam voort uit de gebeurtenissen in een individuele gemeente (Zandvoort), waarop de toenmalige staatssecretaris aangaf dat sprake was van onrechtmatigheden in de uitgaven, maar dat persoonlijke aansprakelijkheid niet het goede instrument was. Bij de dualisering is toen de indemniteitsprocedure ingesteld.

De indemniteitsprocedure in de Gemeentewet is vorm gegeven naar analogie van de indemniteitsprocedure bij het Rijk, met het verschil dat bij het Rijk een indemniteitsprocedure wordt gevoerd wanneer de Algemene Rekenkamer dit noodzakelijk acht en bij de gemeente de raad zelf beslist of hij een indemniteitsprocedure nodig vindt. De reden voor dit verschil is dat de Algemene Rekenkamer ook een oordeel geeft over de rechtmatigheid, terwijl de lokale rekenkamers dat niet doen. De indemniteitsprocedure geeft de gelegenheid om posten die naar het (politieke) oordeel van de raad onrechtmatig tot stand zijn gekomen, uit het geheel van de rekening te lichten, en via een aparte procedure te behandelen. De raad bepaalt vervolgens dat de rekening kan worden vastgesteld, mits ook het indemniteitsbesluit wordt vastgesteld.³⁹ Kort geformuleerd: de procedure is ingevoerd om de raad een politiek instrument te geven om het college aan te spreken op onrechtmatigheden. Deze procedure is bedoeld voor uitzonderingen; het doel is dus niet dat het veel gebruikt wordt, maar alleen als laatste middel.

³⁹ Voor een uitgebreidere toelichting, zie de BZK Circulaire Rechtmatigheidscontrole door de accountant van 24 november 2004, kenmerk 2004-0000029651.

Aan alle toezichthouders op de gemeentefinanciën (c.q. de provincies) en de provinciefinanciën (c.q. het Rijk) is gevraagd hoe vaak sinds de invoering gebruik is gemaakt van de indemniteitsprocedure. Alle toezichthouders hebben een antwoord gegeven op deze vraag, dat luidt dat in geen enkel (bekend) geval van de indemniteitsprocedure gebruik is gemaakt. Gemeenten en provincies blijken ook erg onbekend met het instrument: uit de interviews komt naar voren dat men het begrip nauwelijks kent, vooral niet de raadsleden waarvoor deze is bedoeld. Daarbij komt dat in een circulaire over de rechtmatigheidscontrole⁴⁰ de wetgever zelf ook aangeeft dat de indemniteitsprocedure als apart instrument in veel opzichten niet zinvol, nodig of mogelijk is:

- De raad kan besluiten om het indemniteitsbesluit van het college, en daarmee de rekening, niet vast te stellen, maar deze moet uiteindelijk toch een keer vastgesteld worden, als de raad het niet doet via de vaststelling door Gedeputeerde Staten.
- Door het vaststellen van de jaarrekening worden aan de onrechtmatigheden die betrekking hebben op de (onvolledige) toepassing van lokale regels en de begrotingsrechtmatigheid geen directe gevolgen jegens het college verbonden. Dat laat onverlet dat er eventueel wel acties moeten worden ondernomen inzake foutenherstel (veelal terugvorderingen) dan wel het voorkómen van dergelijke onrechtmatigheden in de toekomst.
- Wanneer uitgaven zijn gedaan in strijd met hogere regelgeving is de gemeenteraad niet bevoegd om de onrechtmatigheid op te heffen. Daar beslist immers de hogere regelgever over.

Op zich hoeft het beperkte gebruik en de beperkte toegevoegde waarde van een indemniteitsprocedure niet als probleem te worden gezien, als het gezien wordt als een noodprocedure en een manier om een onrechtmatigheid politiek apart onder de aandacht te kunnen brengen.

⁴⁰ Ibid.

Hoofdstuk 4

Werking financiële functie in de praktijk

4.1 Inleiding

De tweede hoofdvraag in de evaluatieopdracht betreft de werking van de financiële functie in de praktijk. Voor een belangrijk deel komt dat in het voorgaande hoofdstuk al aan bod, waarbij de doelstellingen van het beleid zijn geconfronteerd met de realisatie in de praktijk. In dit hoofdstuk wordt dat aangevuld met een reflectie op de werking van de financiële functie in de praktijk. Dit met aandacht voor de veronderstellingen achter het beleid, zoals eerder gepresenteerd in hoofdstuk 2.

Deze hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- de relatie tussen formele regels, feitelijk gedrag en politieke rationaliteit;
- de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk en lokale verantwoordelijkheid van raad, college en ambtelijke organisatie voor de invulling hiervan;
- de raad als sturende actor op effecten van beleid, met behulp van systematischer begroten en verantwoorden.

Tot slot wordt nog ingegaan op het onderwerp transparantie van de financiële informatie.

4.2 De relatie tussen formele regels, informeel gedrag en politieke rationaliteit

Informeel gedrag verandert maar deels en langzaam door de wijziging in de formele regels

Ten aanzien van de vernieuwde regels omtrent de financiële functie heeft de wetgever een zogenoemde systeemverantwoordelijkheid: de regels moeten de basis bieden voor het goed functioneren van de financiële functie, maar over het daadwerkelijk toepassen gaat hij niet. Toch zal de wetgever hopen en minstens in de veronderstelling zijn dat feitelijk en informeel gedrag hiermee wel wordt beïnvloed en aansluit bij de politieke rationaliteit. Dit moet immers leiden tot het realiseren van de doelstellingen die zijn geformuleerd bij de vernieuwde regelgeving, zoals besproken in hoofdstuk 3.

Het algemene beeld dat naar voren komt uit hoofdstuk 3 is dat de doelstellingen over het geheel genomen redelijk zijn gerealiseerd, maar dat het niet op alle punten overhoudt en feitelijk gedrag maar heel langzaam verandert. Dat geldt voor kaderstellen en controleren, begroting en verantwoording dichterbij elkaar brengen, beleid en geld dichterbij elkaar brengen en het sturen op de accountantscontrole. De vraag is of de wetgever meer zou moeten doen om het feitelijk gedrag sneller of sterker te veranderen. Het antwoord van de onderzoekers daarop is ontkennend. Ten eerste hoort dit niet bij de systeemverantwoordelijkheid en ten tweede is het feitelijk gedrag een weergave van wat men op lokaal niveau belangrijk vindt en haalbaar acht.

Uit het onderzoek komt naar voren dat raden, colleges en ambtelijke organisaties op decentraal niveau met het bestaande instrumentarium uit de voeten kunnen, maar dat er ook wel sprake is van een zekere ‘moeheid’ ten aanzien van het sturen op de effecten van beleid en financiële informatie en aanleveren van de bijbehorende informatie. Omdat deze ‘moeheid’ voor een belangrijk deel betrekking heeft op de wijze waarop men lokaal aanvullend op de basisregels van het Rijk extra maatregelen heeft genomen (denk aan de vele aandacht voor SMART indicatoren en dergelijke), betekent dit niet dat het wettelijk instrumentarium ingrijpend hoeft te worden gewijzigd. Wat wel nodig is, is dat de wetgever het realiseren van de doelstelling die horen bij het instrumentarium enigszins relativeert, in de zin van accepteren dat de praktijk daar niet helemaal aan voldoet of dat dit veel tijd vergt.

Op onderdelen kan de basis volgens de ‘praktijk’ wel minder uitgebreid en duidelijker Hoewel de basis van het vernieuwde instrumentarium omtrent de financiële functie voldoet, zijn er wel onderdelen die minder uitgebreid kunnen (deregulering) en duidelijker (interpretatie).

Ook al is er geen heel dwingende reden, als het Rijk wil dereguleren, kan dat volgens de onderzoekers op de volgende onderdelen:

- de verplichtstelling van de productenraming en –realisatie;
- de verplichtstelling van de doelmatigheidsonderzoeken (artikel 213a Gemeentewet en artikel 217a Provinciewet);
- de indenniteitsprocedure (N.B. *niet* het vervangen van de persoonlijke aansprakelijkheid door een politieke verantwoordelijkheid van het college als zodanig).

Deze onderdelen worden in de praktijk vaak ervaren als overbodig of blijken weinig toegevoegde waarde te hebben. Hierbij geldt de kanttekening dat op lokaal niveau nog vaak niet alle ruimte wordt gebruikt die de bestaande regels al bieden om zaken te vereenvoudigen. Soms zijn het meer de eigen lokale regels dan de regels van Rijksweg, die veel administratieve lasten met zich meebrengen. Dit neemt niet weg dat ondanks deze ruimte het Rijk kan besluiten om de bijbehorende regelgeving te versimpelen om daarmee een voorbeeld te stellen en nieuwe duidelijkheid te creëren.

De doelmatigheidsonderzoeken vormden geen expliciet onderdeel van de onderzoeksopdracht, maar kwamen wel vaak spontaan naar boven in de gevoerde interviews. Het Ministerie van BZK heeft eerder al geconcludeerd dat voornemen de verplichting, zoals geformuleerd in artikel 213a Gemeentewet en 217a Provinciewet, kan vervallen.⁴¹ Op grond van de interviews verwachten de onderzoekers niet dat de aandacht voor doelmatigheid ineens zal verdwijnen als de verplichting tot het doen van doelmatigheidsonderzoek komt te vervallen. Al voordat de verplichting in het leven werd geroepen bestonden initiatieven om de doelmatigheid te verbeteren. In het licht van de huidige financiële en economische crisis, waarvan de effecten naar verwachting nog wel enige jaren zullen aanhouden, hoeft men ook niet bang te zijn dat de aandacht voor doelmatigheid zou verslappen.

⁴¹ Zie de brief ‘Staat van de dualisering’ eind 2008 aan de Tweede Kamer.

Bovendien is er ook nog een ander instrument geïntroduceerd dat aandacht voor doelmatigheid bevordert: de lokale rekenkamerfunctie.

In de interviews is door de vertegenwoordigers van de ambtelijke organisaties vaak gesproken over de technische aspecten van het BBV en de Ministeriële Regeling Informatie voor derden (Iv3), ook al vormen deze geen expliciet onderdeel van het onderzoek. Concreet meest genoemd als knelpunten zijn de verwerking van meerjarige investeringen, de classificatie van voorzieningen en reserves (deze wordt te ingewikkeld gevonden), de wijze van resultaatbepaling en resultaatbestemming en SiSa (Single information, single audit; stroomlijning en verlichting verantwoording en controle richting het Rijk). SiSa is een vreemde eend in dit rijtje, in de zin dat dit met de stroomlijning van de verantwoording richting het Rijk heeft te maken en de overige punten met het eigen karakter van de decentrale overheden ten opzichte van private organisaties (de wetgever heeft gekozen voor een eigenstandig, aanvullend kader voor decentrale overheden, waarbij zoveel mogelijk is aangesloten bij de algemene regels van het Burgerlijk Wetboek 2, Titel 9).

Ten aanzien van de technische aspecten, die gerelateerd zijn aan de 'eigenheid' van gemeenten en provincies, spelen er twee onderwerpen:

1. De twijfel die door enkele geïnterviewden is geuit is of de 'eigen' bepalingen wel nodig zijn, omdat het bepalingen zijn die wel extra tijd en expertise vragen, maar niet zouden leiden tot meer inzicht en sturing bij raad en college. Vanuit het perspectief van de accountancy is het voordelig om zo weinig mogelijk 'eigen' regels te kennen, maar bij een meerderheid van de personen die zijn geïnterviewd en aanwezig waren bij de rondetafelbijeenkomsten bestaat toch een voorkeur voor het werken met de bestaande eigen regels. Redenen die men hiervoor geeft is het geheel eigen karakter van gemeenten en provincies, tot uitdrukking komend in het belang van de begroting, het zijn van een budgethuishouding in plaats van een op winst georiënteerde huishouding en de andere relatie met financiers.⁴²
2. De onduidelijkheid over de interpretatie van de regels rondom de technische aspecten. Dit heeft er in de praktijk toe geleid dat er soms discussie ontstaat op lokaal niveau met de accountant. Soms komen verschillende accountants ook tot een verschillend oordeel over de juiste toepassing van de regels. De advisering van de commissie BBV is daarbij van belang, maar uit de interviews en rondetafels kwam naar voren dat de antwoorden en adviezen van de commissie niet in alle opzichten als toegankelijk worden ervaren (bijvoorbeeld niet handzaam en overzichtelijk gebundeld) en vragen aan de commissie BBV soms erg lang op een antwoord wachten (in de interviews is een voorbeeld genoemd van iemand die al twee jaar wacht op een antwoord).

⁴² Ook weinig vertegenwoordigers van gemeenten voelen voor de toepassing van internationale regels (IPSAS), omdat men de vergelijkbaarheid met publieke instellingen over de grens heen weinig prioriteit geeft.

Het rekening houden met het lokale kennis-, expertise- en capaciteitsniveau als onderdeel van systeemverantwoordelijkheid

Het is duidelijk dat de wetgever niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor feitelijk informeel gedrag en de politieke rationaliteit op lokaal niveau. Iets anders is de vraag in hoeverre de wetgever zich rekenschap geeft van het lokale kennis-, expertise- en capaciteitsniveau om aan nieuwe wettelijke regels te kunnen voldoen.

In de onderzochte literatuur wordt in het algemeen gesteld dat de Rijksoverheid er te gemakkelijk van uit is gegaan dat de gemeenten zelf capabel en professioneel genoeg zijn om het nieuwe instrumentarium te implementeren.⁴³ Dit geldt met name ook voor het begrijpen en in gedrag internaliseren van de dualistische filosofie die eraan ten grondslag ligt.⁴⁴

Van raadsleden wordt in de literatuur gezegd dat zij te weinig kennis van zaken hebben om een programmabegroting te kunnen doorgronden en geven zelf vaak aan dat zij de materie te technisch en/of abstract vinden.⁴⁵ Zij krijgen maar moeilijk de vingers achter de cijfers van bijvoorbeeld de begroting en de programmarekening en met betrekking tot de risico's van grote projecten.⁴⁶

Ons onderzoek geeft het beeld dat men in het algemeen er wel in is geslaagd om zich het nieuwe instrumentarium eigen te maken. Dat heeft sommige kleine gemeenten wel moeite gekost. Uit onze interviews blijkt dat er verschil is tussen grote en kleine gemeenten in het oppakken van de eigen rol door de raad. In grotere gemeenten lijken de raden vaak beter in staat om hun eigen rol te ontwikkelen en op te pakken. Wellicht dat dit samenhangt met de ondersteuning vanuit de griffie, die qua bemensing in grote gemeenten groter is, wat mogelijkheden biedt op specialisatie op de financiële functie. Dit geldt ook voor de omvang van de ambtelijke organisatie.

In een onderzoek naar de invoering van het dualisme in den brede wordt geconcludeerd dat kleine gemeenten (onder de 20.000 inwoners) niet zozeer slechter op de kwaliteit van het organisatorische veranderingsproces scoren dan grotere gemeenten.⁴⁷ Wel hebben kleine en heringedeelde gemeenten over het algemeen meer tijd nodig voor de implementatie.⁴⁸

Ten aanzien van de vernieuwde regelgeving is in de onderzochte gemeenten en provincies een verandering waar te vernemen van een focus op de invoering van de nieuwe regels (met grif gebruik van beschikbare voorbeelden en modelverordeningen) naar een focus op de dieperliggende vragen en de informatiebehoefte op lokaal niveau.

⁴³ Cornelissen 2008: 73.

⁴⁴ Cornelissen 2008: 74.

⁴⁵ Winder 2009: 5; 8; Verhoef 2006; JEFF 2004: 40.

⁴⁶ Commissie BBV 2009: Breda, Nijmegen.

⁴⁷ Coelingh 2006.

⁴⁸ De Groot 2009: 252.

Bij dit alles kan de vraag worden gesteld wat als de verantwoordelijkheid van het Rijk kan worden gezien. Ten tijde van de invoering van de wijzigingen die centraal staan in dit onderzoek, was het uitgangspunt van het Rijk dat het een taak was van de VNG, bestuursacademie en politieke partijen om ervoor te zorgen dat iedereen in staat was over te gaan tot implementatie. Ter ondersteuning zijn door het Rijk wel de commissie BBV en het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG) ingesteld. Een zwaardere rol van de overheid had als risico dat dit weer zou worden gezien als te veel betutteling en bemoeienis. Een aandachtspunt in de informatievoorziening door de commissie BBV en het PRPG is wel de eerder genoemde toegankelijkheid van informatie en de snelheid in de beantwoording van vragen.

4.3 Interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie

Interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie zeer bepalend voor kwaliteit financiële functie

Uit de gevoerde interviews blijkt dat veel mensen, met betrekking tot de kwaliteit van de financiële functie, een belangrijke rol zien voor de lokale interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Wet- en regelgeving is de basis, maar het gaat uiteindelijk toch vooral om de manier waarop hier lokaal invulling aan gegeven wordt. Feitelijk is dit een bevestiging van de systeemverantwoordelijkheid die het Rijk voor zichzelf ziet en de resultaatverantwoordelijkheid die op lokaal niveau ligt. Uit de interviews is verder naar voren gekomen dat de mate van financiële sturing door de raad mede wordt bepaald door de mate van betrokkenheid van de raad bij het opstellen van de programmabegroting en de aanwezigheid van sturingsinformatie.

Interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie toegenomen en in het algemeen goed

Een positieve ontwikkeling in het licht van het belang van een goede interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie, is dat deze interactie in de afgelopen jaren is toegenomen en in het algemeen ook voldoende lijkt te werken. De toegenomen interactie heeft te maken met de erkenning van de meer eigen rol van de raad in het dualisme. Uit de interviews blijkt dat in veel gemeenten de raad ook steeds meer zijn eigen rol oppakt, met name in grotere gemeenten. De bij de dualisering in het leven geroepen griffie speelt hierbij een belangrijke ondersteunende rol. Ten aanzien van de financiële functie geldt daarbij de kanttekening dat de rol van de griffie volgens de respondenten van de internetenquête nog de nodige ruimte voor verbetering biedt. In reactie op het grotere zelfbewustzijn van de raad, zijn colleges en ambtelijke organisaties in de meeste gemeenten en provincies de raad de afgelopen jaren wel nauwer gaan betrekken bij de financiële functie. Dit komt niet exclusief voort uit de introductie van de regelgeving die in dit onderzoek centraal staat, maar heeft wel een positieve invloed op de werking van de financiële functie.

Een andere indicatie van de in het algemeen goede interactie binnen gemeenten en provincies is ook dat de keuze om vertegenwoordigers van raad, college en ambtelijke organisaties gezamenlijk te interviewen in het onderzoek, goed heeft uitgepakt. Alle voor de interviews geselecteerde gemeenten en provincies waren bereid in deze samenstelling een gesprek te voeren en gunden elkaar in het gesprek de ruimte voor een eigen standpunt.

De uitkomsten van de internetenquête bevestigen de goede interactie over de gehele linie, zoals terug te zien is in onderstaande tabel. Wat daarbij opvalt is dat een zeer ruime meerderheid de interactie tussen raad/staten en college (vraag 24a) en tussen college en ambtelijke organisatie als voldoende of ruim voldoende beoordeeld (24b), maar dat de interactie tussen raden en ambtelijke organisatie maar een krappe meerderheid aan eens/erg eens beoordelingen kent (24c).

Stelling	Oordeel	Erg oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Erg eens	Weet niet
24a. Er is voldoende contact (schriftelijk, mondeling) tussen de raad/provinciale staten en het college als het gaat om de gemeentelijke/ provinciale financiën.		0,5%	6,8%	19,8%	65,2%	5,4%	2,2%
24b. Er is voldoende contact (schriftelijk, mondeling) tussen het college en de ambtelijke organisatie als het gaat om de gemeentelijke/ provinciale financiën.		0,5%	3,5%	14,7%	55,2%	14,4%	11,7%
24c. Er is voldoende contact (schriftelijk, mondeling) tussen de raden/staten en ambtelijke organisatie als het gaat om de gemeentelijke/ provinciale financiën.		2,2%	14,1%	28,8%	49,2%	4,3%	1,4%

4.4 De raad als sturende actor op effecten van beleid, met hulp van systematischer begroten en verantwoorden

Sturing door raad als geheel, op effecten en totaal van financiën, is zelden realiteit
 In de beschrijving van de achtergronden van de introductie van het BBV, is geschetst dat dit is gebeurd in een context waarin sturen op de effecten van beleid, met behulp van systematischer begroten en verantwoorden, als wenselijk en mogelijk werd gezien. Dit gold voor zowel Rijk als decentrale overheden, waarbij het gedachtegoed van 'New Public Management' een belangrijke rol heeft gespeeld. Het BBV draagt de sporen van dit denken in zich, al is het ruim geformuleerd met veel vrijheidsgraden. Het BBV geeft vaak meer vrijheid dan men op lokaal niveau beseft, wat in de interviews ook wel werd bevestigd.

Al eerder is aangegeven dat het functioneren van de raad als homogene en sturende actor op effecten van beleid en op het geheel van de gemeentefinanciën in ieder geval zelden realiteit is.

Op basis van de onderzochte literatuur kan niet worden geconcludeerd dat de raad na de invoering van het BBV meer integraal en op hoofdlijnen is gaan opereren.⁴⁹ Evenmin wordt in de literatuur de conclusie getrokken dat gemeenteraden na c.q. door de invoering van het BBV meer of beter zijn gaan sturen.⁵⁰ Ook zijn zij niet meer op effecten en prestaties (beleid) en minder op geld gaan sturen.⁵¹ Waar dat wel het geval is, wordt overigens wel een betere sturing ervaren.⁵²

Sturen op effecten is moeilijk

Veel raadsleden worstelen volgens de literatuur met de invulling van hun kaderstellende rol⁵³ en zijn vooral reactief (zij reageren op voorstellen vanuit college en/of ambtelijke organisatie). Hierin is opvallend weinig verandering gekomen sinds de invoering van de vernieuwde regelgeving. Veel gemeenten zijn op zoek gegaan naar SMART-doelstellingen en goede prestatie-indicatoren op outcome- en outputniveau om de drie W-vragen te operationaliseren; hoewel het BBV dit niet direct voorschrijft.⁵⁴

De worsteling met de invulling van de W-vragen en het pro-actief sturen -waar veel aandacht aan wordt besteed- wordt in de interviews breed herkend. Het onderscheid tussen de eerste twee W-vragen (doelstellingen en activiteiten) wordt vaak als lastig ervaren, en ook het werken met indicatoren wordt vaak wel als wenselijk gezien, maar als in de praktijk lastig uitvoerbaar.

Sturen op effecten en hoofdlijnen niet altijd politieke prioriteit

In de onderzochte literatuur komt naar voren dat raadsleden niet altijd bezig willen zijn met sturen op effecten en hoofdlijnen⁵⁵. De meeste raadsleden vinden de volksvertegenwoordigende rol het belangrijkste aspect van hun raadslidmaatschap. Veel raadsleden vinden echter ook na de invoering van het dualisme dat zij daar onvoldoende aan toekomen. Als oorzaak wordt genoemd dat zij in hoge mate worden geïsoleerd door de aanhoudende stroom stukken en de elkaar snel opvolgende vergadermomenten. Zij zijn daardoor vooral reactief en controlerend bezig, minder pro-actief en kaderstellend.⁵⁶

In de literatuur wordt ook gewezen op het feit dat de aard van de politiek meebrengt dat volksvertegenwoordigers minder bezig zijn met het geheel en meer met hun eigen politieke speerpunten⁵⁷. Uit onze interviews blijkt ook dat de volksvertegenwoordigende rol voor de meeste raadsleden het belangrijkste wordt gevonden als het gaat om financiële stukken; kaders stellen en controleren op het totaal van een begroting is voor de meeste raadsleden vaak een stap te ver.

⁴⁹ Aardema 2010; Kerklaan 2009; Koudijs 2006: 6; JEFF 2004: 22; 82.

⁵⁰ Capgemini 2004: 4.

⁵¹ Koudijs 2006: 6.

⁵² Koudijs 2006: 7.

⁵³ De Bruin 2009: 6; Koudijs 2006: 5.

⁵⁴ JEFF 2004; Capgemini 2004: 4; zie ook bijvoorbeeld Almere 2007.

⁵⁵ Stigt 2007: 7.

⁵⁶ Aardema 2010: 98.

⁵⁷ Winder 2009: 5.

Veel raadsleden hebben hun eigen onderwerpen waarin zij geïnteresseerd zijn en waarover zij geïnformeerd willen worden. Het tot zich nemen van de financiële stukken als geheel en daarop sturen wordt overgelaten aan de 'financials' binnen de fractie.

4.5 Transparantie van de financiële informatie

Ondanks alle vernieuwingen blijft de transparantie van financiële informatie in de beleving van de gebruikers beperkt

Uit de onderzochte literatuur blijkt dat de meningen van raadsleden, collegeleden en ambtenaren over de informatiewaarde van de programmabegroting uiteenlopen.⁵⁸ Raadsleden blijken gemiddeld genomen niet zo tevreden over de kwaliteit van de informatie in de programmabegroting⁵⁹. Uit onze interviews blijkt dat de ervaringen met de financiële stukken wisselend zijn. In veel gemeenten geeft men aan een ontwikkelproces te hebben doorlopen of nog steeds te doorlopen. Vooral waar dit proces gezamenlijk door ambtelijke organisatie, college en raad is doorlopen lijkt het te leiden tot verbeteringen.

In de literatuur wordt gesteld dat veel raadsleden vinden dat zij na de invoering van het BBV, dankzij de verbeterde presentatie, een beter inzicht in de kosten van de beleidsuitvoering hebben.⁶⁰ Controllers hebben echter hun twijfels of dit werkelijk zo is.⁶¹ Raadsleden willen graag zicht hebben op de ruimte in de begroting voor alternatieve aanwending, maar kunnen deze veelal niet gemakkelijk uit de begroting halen. Als dit al lukt dan wordt dit afgeleid uit de paragrafen, de uiteenzetting van de financiële positie en meerjarenraming of algemene delen van de begroting en/of door het college verstrekte aanvullende informatie.⁶²

In de JEFF 2004 werd met betrekking tot het inzicht in de financiële positie geconcludeerd dat de diverse bouwstenen die hiervoor nodig zijn vaak nog sterk in ontwikkeling zijn. Ook het overzicht van baten en lasten, de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenraming zijn er vaak wel, maar hiervoor geldt dat verdere ontwikkeling nodig is. De meer technische aspecten (waardering, afschrijving, reserves, voorzieningen) van het BBV kosten volgens het JEFF 2004 diverse jaren om goed te worden ingevoerd: het zicht op de financiële positie is soms wel in enige mate beter geworden, maar er zijn nog veel verbeteringen denkbaar.

Over het inzicht in de financiële positie waren de geïnterviewden niet erg positief. Met name raadsleden merkten ten aanzien van dit onderwerp op dat zij niet goed konden zien wat hun 'speelruimte' was: waar kan men keuzes maken en wat ligt vast?

⁵⁸ JEFF 2004: 21, op basis van onderzoek door Capgemini, bevindingen analyse programmabegrotingen, een vergelijkend onderzoek onder 31 gemeenten, 2004.

⁵⁹ Vos 2006: 77.

⁶⁰ Lens 2008: 8; Capgemini 2004: 4.

⁶¹ Lens 2-008: 8.

⁶² Capgemini 2004: 5.

Ook ten aanzien van de meer technische onderwerpen van het BBV wordt betwijfeld of dit inzichtelijk is voor de sturingsruimte voor raadsleden. Bijvoorbeeld het onderscheid tussen resultaat voor en na bestemming en het onderscheid tussen reserves en voorzieningen vonden veel geïnterviewden niet begrijpelijk voor een gemiddeld raadslid.

Is transparantie een kwestie van niet kunnen of niet willen?

Het niet transparant zijn van financiële informatie is iets wat niet buiten het beïnvloedingsdomein van raadsleden ligt: als men iets niet transparant vindt, kan men gewoon vragen naar betere informatie. De eerder genoemde interactie met college en ambtelijke organisatie is daarvoor van belang en kan daarbij helpen. Een vraag die kan worden opgeworpen of iedereen wel wil. Eerder in dit rapport is vaak gewezen op een voortrekkersrol van de financiële experts in de raad, die werkt als een soort interne specialisatie en die weinig echt erg lijken te vinden. Waarom dan proberen iedereen tevreden te stellen?

Ook onderstaande uitkomsten van de internetenquête suggereren dat de informatie in het algemeen best begrijpelijk is (vraag 22c), maar dat raadsleden niet onverdeeld interesse in financiële informatie hebben (vraag 23c en 23d). Uit de interviews kwam naar voren dat als zij die hebben de interesse van raadsleden in financiële informatie vooral gerelateerd is aan hun speerpunten én wat zij kunnen overzien. Een veelzeggend voorbeeld dat in meerdere interviews werd genoemd is dat onderwerpen waarmee een paar miljoen euro gepaard ging bijna als ‘hamerstuk’ behandeld werden, terwijl vervolgens over een onderwerp van een paar duizend euro een half uur of langer gediscussieerd werd.

Dat kunnen toch ook wel een rol speelt, wordt bevestigd door het antwoord op vraag 22a hieronder: een ruime meerderheid van de respondenten denkt dat raads- en statenleden niet voldoende kennis hebben om financiële informatie goed te kunnen begrijpen (vraag 22a).

Stelling	Oordeel	Erg oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Erg eens	Weet niet
22c. De informatie die onze ambtelijke organisatie aanlevert over de gemeentelijke/ provinciale financiën is begrijpelijk voor de raad/Provinciale Staten.		1,9%	9,5%	29,6%	53,3%	4,9%	0,8%
23c. Raads- c.q. statenleden zijn maar beperkt geïnteresseerd in informatie over de gemeentelijke/ provinciale financiën.		2,4%	32,9%	22,8%	35,1%	5,7%	1,1%
23d. Raads- c.q. statenleden sturen vooral op andere informatie dan de informatie over de gemeentelijke/provinciale financiën.		0,8%	19,6%	26,9%	43,2%	9,0%	0,5%
22a. Het gemiddelde raads- c.q. statenlid heeft voldoende kennis om de informatie over de eigen gemeentelijke/ provinciale financiën goed te kunnen begrijpen.		10,3%	57,1%	21,5%	9,2%	0,8%	1,1%

De crisis als impuls tot meer transparante financiële informatie

In meerdere interviews kwam naar voren dat de huidige financiële en economische crisis er toe heeft geleid dat de behoefte aan een scherper zicht op de financiële positie van de gemeente of provincie sterk is toegenomen. Dit geldt voor zowel raden, colleges als ambtelijke organisaties. Dit heeft in veel gevallen ook al geleid tot de vraag om aanvullende of duidelijker financiële informatie en initiatieven om deze vraag te kunnen beantwoorden. In één van de interviews leidde dit bij een (financieel geschoold) raadslid zelfs tot de verzuchting: 'eindelijk een goed inzicht in waar te sturen valt voor mij als raadslid!'. Blijkbaar valt er vaak nog een wereld te winnen, en de crisis versterkt de noodzaak deze kans ook daadwerkelijk te pakken.

Hoofdstuk 5

Conclusies en verbetervoorstellen

5.1 Inleiding

Nadat in de vorige twee hoofdstukken een beschrijving is gegeven van de realisatie van doelstellingen en de praktijk van de financiële functie, wordt in dit hoofdstuk aandacht gegeven aan de derde onderzoeksvraag, namelijk 'Hoe kan de financiële functie in gemeenten en provincies nog verder worden verbeterd?' Wij beginnen hiervoor met een overzicht van de belangrijkste conclusies uit voorgaande hoofdstukken met bijbehorende verbetervoorstellen (paragraaf 5.2). Bij de verbetervoorstellen wordt een onderscheid gemaakt tussen voorstellen die gericht zijn op het Rijk en voorstellen die gericht zijn op de decentrale overheden. In vervolg op het overzicht wordt in twee afzonderlijke paragrafen nader ingegaan op de verbetervoorstellen voor de decentrale overheden (paragraaf 5.3) en voor het Rijk (paragraaf 5.4).

5.2 Overzicht van conclusies en verbetervoorstellen

Onderwerp	Conclusies	Verbetervoorstellen
Versterking kaderstellende en controlerende rol	Bepaalde realisatie, maar tevredenheid met instrumentarium. Op onderdelen mag het instrumentarium wel minder of duidelijker. Goed financieel inzicht blijft aandachtspunt.	<p><i>Rijk:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Accepteren dat doelstellingen maar beperkt en langzaam worden gerealiseerd. • Instrumentarium over geheel handhaven. • Verplichtstelling productenraming en -realisatie laten vervallen. • Interpretatie van 'technische regels' (zoals informatie commissie BBV) duidelijker en toegankelijker maken. <p><i>Decentraal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Maatwerk (blijven) leveren om raden rol te kunnen laten spelen. • 'Doorschieten' in informatie over effecten voorkomen ("indicatorencircus"). • Kwaliteit van financiële informatie over sturingsmogelijkheden verbeteren. • Aandacht voor toegankelijkheid informatie over financiële positie verbeteren (zowel bij college/ambtelijke organisatie als bij raad zelf (inclusief griffie)).
Versterking relatie begroting en verantwoording	Versterkt, maar begroting blijft meest interessant.	<p><i>Rijk:</i> handhaven bestaande instrumentarium.</p> <p><i>Decentraal:</i> op grond van maatwerk relatie leggen.</p>

Onderwerp	Conclusie	Verbetervoorstel
Beleidsmatiger maken begroting	Ja, maar begroting als geheel blijft toch iets van financiële mensen.	<i>Rijk:</i> handhaven bestaande instrumentarium <i>Decentraal:</i> zorg dat in ieder geval financiële mensen goed worden bediend, inzicht in beïnvloedbaarheid uitgaven en financiële positie vaak beperkt (taak voor zowel college/ambtelijke organisatie als raad zelf (denk aan griffie)).
Meer aandacht voor rechtmatigheid	Gerealiseerd en tevredenheid met instrumentarium, maar wat betekent het en zijn we misschien niet doorgeschoten?	<i>Rijk:</i> handhaven van instrumentarium, alleen laten vervallen verplichting tot doelmatigheidsonderzoek doorzetten Verklaring niet naar college verplaatsen. <i>Decentraal:</i> beter duidelijk maken wat toets op rechtmatigheid wel en niet is.
Bewustwording reikwijdte accountantscontrole	Zeer beperkt, alleen bij 'specialisten'	<i>Rijk:</i> accepteren dat dit voer voor 'specialisten' is. <i>Decentraal:</i> beter duidelijk maken waar accountant wel en niet op toetst.
Meer sturing op accountantscontrole	Gerealiseerd, maar door 'specialisten'.	<i>Rijk:</i> accepteren dat dit door 'specialisten' gebeurt. <i>Decentraal:</i> beter duidelijk maken waar accountant wel en niet op toetst.
Indemniteits-procedure	Niet bekend, geen toegevoegde waarde, niet gebruikt	<i>Rijk:</i> beginsel in Gemeentewet handhaven, procedure schrappen. <i>Decentraal:</i> procedure inzake herstel van onrechtmatigheden desgewenst in eigen verordening opnemen.
Interactie raad, college, ambtelijke organisatie	Toegenomen in afgelopen jaren, werkt in algemeen goed.	Decentraal: blijven 'investeren' in lokale interactie, met name tussen ambtelijke organisatie en raad.

5.3 Mogelijke verbeteringen op decentraal niveau

We beginnen met het nader toelichten van mogelijke verbeteringen op decentraal niveau. Hier is de grootste winst te behalen. Dit gaat over de manier waarop op dit niveau de financiële functie vorm wordt gegeven en de regels worden toegepast. Het stelsel van regels van het Rijk als geheel vormen daarvoor een goede basis en bieden voldoende ruimte voor maatwerk.

Nogmaals: interactie raad, college en ambtelijke organisatie is bepalend voor succes
In onze interviews, en ook in de internetenquête, wordt regelmatig gewezen op het belang van een goede interactie tussen raad/PS, college en ambtelijke organisatie. Bij gemeenten en provincies waar men tevreden is over de financiële functie geeft men vaak aan dat de relatie tussen deze drie partijen goed is en wijst men dit ook regelmatig aan als factor die positief bijdraagt aan het functioneren van de financiële functie.

Anderzijds is bij gemeenten en provincies waar de financiële functie minder goed functioneert vaak te bespeuren dat de relatie tussen raad/PS, college en ambtelijke organisatie niet zo goed is. In deze gemeenten en provincies wordt dit vaak ook als een belangrijk verbeterpunt genoemd. Meer nog dan verbeteringen in formele regels en afspraken wordt in de interviews en de enquête een goede onderlinge samenwerking genoemd als belangrijk verbeterpunt.

Vanuit de literatuur wordt dit beeld bevestigd. Diverse onderzoekers beklemtonen dat veranderingen aan de 'harde kant' (voorschriften, plannen, rapportages) niet vanzelfsprekend impliceren dat werkwijzen en gewoonten van betrokkenen (de 'zachte kant') veranderen.⁶³ Investerings aan de harde kant dienen gepaard te gaan met investeringen aan de zachte kant (cultuur, gedrag, leiderschap).⁶⁴ De vaardigheid van een organisatie om op niveau te functioneren zou belangrijker zijn dan de eisen die de regelgeving daaraan stelt.⁶⁵

Uit de interviews en enquête blijkt dat de samenwerking tussen raad/PS, college en ambtelijke organisatie op verschillende manieren verbeterd kan worden. In een aantal gemeenten en provincies wordt als voorbeeld genoemd dat men rond een specifiek onderwerp (bijvoorbeeld het verbeteren van de programmabegroting) een werkgroep heeft ingesteld die bestaat uit leden van raad/PS, college en ambtelijke organisatie. Deze werkgroep heeft aan bepaalde verbeteringen gewerkt, en juist door de gemengde samenstelling hiervan kwam men tot werkbare en breed gedragen verbeteringen. Ook een goed informeel contact tussen de verschillende partijen wordt een belangrijk aspect genoemd voor het goed functioneren van de financiële functie. Wel wordt hierbij de kanttekening geplaatst dat goed contact ook afhankelijk is van de individuele personen die een bepaalde functie bekleden. Sommige mensen kunnen nu eenmaal beter met elkaar overweg dan anderen.

Het werken aan een betere samenwerking wordt ook in de literatuur gesuggereerd. In een onderzoek uit 2004⁶⁶ wordt bijvoorbeeld aanbevolen om de mate van betrokkenheid van de raad bij het opstellen van de programmabegroting te vergroten, omdat er aanwijzingen zijn dat deze mede bepalend is voor de mate van financiële sturing.

In een ander onderzoek⁶⁷ wordt de suggestie om beter te gaan samenwerken ook gerelateerd aan de accountant. Deze zou nog beter uitleg en advies kunnen geven aan de raad. De accountant wordt volgens dat onderzoek nog te weinig ervaren als sparringpartner van de raad. Accountantsrapportages zouden ook meer voor de raad geschreven moeten worden, en de accountant zou meer in dienst van de raad moeten functioneren. Uit ons onderzoek komt naar voren dat de relatie tussen accountant en raad inmiddels wel degelijk is versterkt.

⁶³ Lens 2008: 2.

⁶⁴ Zie ook Commissie BBV 2009: Breda.

⁶⁵ Lens 2008: 8.

⁶⁶ Capgemini 2004.

⁶⁷ Ernst & young 2007: 29.

Prioriteit: betere informatie over financiële ruimte en positie

Eerder is al gewezen op het belang, maar vaak toch ook nog het gebrek, aan transparantie van de financiële informatie over de financiële positie van de gemeente of provincie en waar de financiële ruimte ligt. De onderzoekers bevelen daarom aan meer aandacht te besteden aan meerjarige ontwikkelingen, de stand van zaken ten aanzien van grote projecten en de 'beïnvloedbare ruimte'. Dat kan in de begroting, maar eventueel ook in afzonderlijke documenten.

Het gaat erom meer aan te sluiten op de specifieke belevingswereld van de doelgroep (van 'aanbodgericht' naar meer 'vraaggericht'), bijvoorbeeld door op 'één A4' inzicht te verschaffen over de financiële positie, over 'waar het geld naar toe gaat' en de politiek interessante alternatieve aanwendingsruimte.

5.4 Mogelijke verbeteringen op Rijksniveau

Ten aanzien van de regelgeving rond de financiële functie kunnen ook enkele verbeteringsuggesties gedaan worden. Hierbij noemen wij eerst enkele algemene punten, en vervolgens ook enkele concrete punten waarop de regelgeving verbeterd kan worden.

Regelgeving (inclusief deregulering)

Algemeen: basis intact houden, geen ingrijpende wijzigingen nodig

Er is geen reden om de regels rond de financiële functie in algemene zin te vernieuwen. De bestaande basis die hiermee is neergezet, functioneert naar tevredenheid en waar het gaat om feitelijk gedrag valt dat niet te veranderen door nieuwe regels 'van bovenaf'. Bovendien vergt aanpassing van regels weer aandacht en tijd om hiervan kennis te nemen en deze toe te passen op decentraal niveau.

Het is wel van belang de veronderstellingen over het functioneren van de raad als kaderstellende en controlerende homogene actor, behorende bij de huidige regels, te relativiseren. Het is niet de raad als geheel maar het zijn de financiële specialisten die zich toeleggen op het geheel van de financiële stukken. Zij vervullen een voortrekkersrol in de sturing daarop. Overige raadsleden interesseren zich vaak alleen voor de voor hen (politiek) relevante onderdelen. Daarnaast moet rekening worden gehouden met diversiteit tussen en binnen fracties.

Een positieve ervaring bij dit onderzoek was dat bij veel geïnterviewden het beeld ontstond dat er vanuit het Rijk naar hen geluisterd werd, dat men serieus genomen werd. Men gaf aan het als positief te ervaren dat het ministerie van BZK naar gemeenten en provincies toe ging om te luisteren naar de ervaringen in de praktijk. Deze lijn zou naar onze mening voortgezet moeten worden.

Regelgeving rond de financiële functie kent zowel financieel-technische als politiek-bestuurlijke aspecten. Dit heeft ondermeer te maken met het feit dat de financiële functie verschillende 'gebruikers' kent. Enerzijds zijn er de (ambtelijke) financiële experts die belang hebben bij een financiële functie die 'klopt', betrouwbare en genuanceerde informatie biedt, goed inzicht in de financiële positie, en meer van dat soort zaken. Anderzijds zijn er de (bestuurlijke) gebruikers die de informatie van de eerste groep gebruiken om de organisatie te kunnen (aan-/bij-)sturen en beheersen, en daarvoor vooral behoefte hebben aan begrijpelijke en overzichtelijke informatie.

Deze beide groepen gebruikers hebben elk hun eigen behoeften ten aanzien van de regelgeving, en zowel de financieel-technische als de politiek-bestuurlijke aspecten horen hier dan ook in thuis. Wel is van belang dat het onderscheid tussen beide goed wordt gemaakt.

Vanuit de interviews is weleens de wens naar voren gekomen om waar mogelijk zaken minder (dwingend) te regelen. Gemeenten en provincies hebben duidelijk behoefte aan meer vrijheid om zaken zelf naar eigen inzicht en behoefte te regelen. In het algemeen blijkt dan echter dat men weinig concrete onderdelen van de regelgeving kan noemen waar men echt te weinig ruimte heeft. Vaak blijkt de ruimte die er is ook groter dan gedacht. Door de bestaande regels opnieuw onder de aandacht te brengen kan deze ruimte duidelijker in beeld komen.

Specifiek: paar verplichtingen kunnen vervallen of verdienen aandacht

Naast deze algemene opmerkingen ten aanzien van de regelgeving zijn er ook enkele meer specifieke zaken te benoemen. Vooraf dient echter nogmaals te worden benadrukt dat zowel bij de interviews als de regiobijeenkomsten bleek dat men het lastig vindt om met concrete verbetersuggesties te komen. Vaak hebben mensen wel ideeën over wat anders zou moeten, maar op welke specifieke onderdelen precies en *hoe* het anders zou moeten kan men moeilijk verwoorden. Ook in andere onderzoeken komt dit beeld naar voren.⁶⁸ Wat in ons onderzoek wel opviel is dat de concrete verbetersuggesties die genoemd werden vaak kwamen van de vertegenwoordigers uit de ambtelijke organisatie. Dit heeft mogelijk ook weer te maken met het onderscheid tussen de financieel-technische en de politiek-bestuurlijke kant van de financiële functie. Vooral de vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie, die vooral met de financieel-technische aspecten van de regelgeving bezig zijn, komen met een aantal concrete verbeterpunten, terwijl de vertegenwoordigers van raad/PS en college, die vooral met de politiek-bestuurlijke aspecten bezig zijn, niet met concrete verbeterpunten ten aanzien van de regelgeving komen.

Zowel uit ons literatuuronderzoek⁶⁹ als uit de interviews en de enquête blijkt dat op bepaalde punten sprake is van overregulering. Een suggestie die meerdere malen werd gedaan en de onderzoekers overnemen is om de verplichting tot het opstellen van een productenraming en –realisatie te laten vervallen. Deze worden op veel plaatsen niet gebruikt zoals zij bedoeld zijn en de verplichting om ze op te stellen wordt vooral als onnodige lastendruk ervaren. Dit neemt niet weg dat men informatie over het productniveau belangrijk vindt: het gebruik daarvan door raadsleden is eigenlijk groter dan de wetgever had bedoeld/verwacht (*productenraming en -realisatie* eigenlijk vooral bedoeld voor college). Met vertrouwen kan het Rijk hier volgens de onderzoekers de informatie op productniveau overlaten aan lokaal maatwerk.

⁶⁸ De Bruin 2009.

⁶⁹ Jonker in congresverslag Commissie BBV 2009; Aardema 2005.

De regelgeving rond SiSa roept ook discussie op. De regels worden door sommige deelnemers aan de interviews ervaren als extra last zonder duidelijke toegevoegde waarde. Daar staat tegenover dat in de regiobijeenkomsten het signaal naar boven kwam dat men toch ook niet terug wil naar de oude situatie vóór SiSa.

De onderzoekers doen geen uitspraak op dit punt, omdat de SiSa regels geen onderdeel hebben uitgemaakt van het onderzoek. Wel is het spontaan noemen van het onderwerp volgens hen een signaal dat er voorlopig aandacht nodig is voor goede communicatie omtrent de implementatie van SiSa. Een kanttekening bij bovenstaande opmerkingen is dat bij de interviews vooral de centrale 'financials' c.q. concerncontrollers aanwezig zijn geweest vanuit de ambtelijke organisaties. Voor hen betekent SiSa inderdaad meer werk, omdat de verantwoording vanuit de gemeenten of provincie richting het Rijk meer gecentraliseerd plaatsvindt. Voorheen gebeurde dit meer decentraal, vanuit de sectordirecties of -afdelingen. In ieder geval betekent SiSa dat er minder afzonderlijke verantwoordingen nodig zijn van de gemeente of provincie als geheel richting het Rijk. Het is daarnaast de bedoeling van het Rijk om in de SiSa-bijlage 2010 alle uitkeringen op basis van het baten-lastenstelsel te laten verantwoorden, hetgeen de administratieve verantwoording verder zal vergemakkelijken.

In de literatuur worden suggesties gedaan over de *rechtmatigheid*. Zo heeft Kerklaan ervoor gepleit om het college een uitspraak te laten doen over de rechtmatigheid, gecontroleerd door de accountant; daarmee zou het verantwoordingsdebat weer meer een debat tussen college en raad worden, in plaats van tussen college en accountant.⁷⁰ In deze zin ook Van Kuijck en anderen 2009.⁷¹

In de door ons gehouden interviews hebben wij echter geen uitgesproken voorstanders gesproken voor deze verandering. De huidige situatie, waarbij de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheidsverklaring bij de accountant ligt, wordt niet als problematisch ervaren. Wel wordt door sommigen de wens uitgesproken om de regelgeving rond rechtmatigheid eenvoudiger te maken. Naar onze interpretatie gaat het dan meer om het geheel aan verantwoording, dan specifiek de regels omtrent de rechtmatigheid.

Uit de interviews en de enquête komt ook het beeld naar voren dat in veel gemeenten en provincies de ervaring bestaat van het instandhouden van een 'controletoeren'. Vanuit verschillende kanten wordt het beleid en de financiën gecontroleerd, en dat ervaart men soms als teveel, overlappend en/of overbodig. In dit kader wordt de suggestie gedaan om de *verplichting tot 213a (217a voor provincies) onderzoek* te laten vervallen. Deze suggestie is al gedaan door het Ministerie van BZK zelf in de brief 'Staat van de dualisering' eind 2008, maar wacht nog op een definitief wijzigingsvoorstel. De onderzoekers bevelen aan dit voornemen door te zetten.

⁷⁰ Kerklaan 2009.

⁷¹ Van Kuijck en anderen 2009.

Niet zozeer omdat specifiek dit onderdeel – dat buiten de reikwijdte van het onderzoek viel, maar wel in de interviews naar boven is gekomen – niet goed zou zijn, wel omdat het Rijk erop mag vertrouwen dat de aandacht voor doelmatigheid niet ineens wegvalt. Dit omdat de aandacht hiervoor ook al bestond voordat de verplichting van artikel 213a respectievelijk 217a er kwam en omdat vanwege de rekenkamerfunctie en huidige financieel krappe tijden de aandacht voor doelmatigheid voldoende is gewaarborgd. Door de verplichting te laten vervallen stelt het Rijk naar het oordeel van de onderzoekers ook een voorbeeld en schept duidelijkheid (veel gemeenten ‘hebben wel iets gehoord’ over het komen vervallen van artikel 213a respectievelijk 217a, maar weten niet precies hoe of per wanneer). Hier zou het verhaal naar het oordeel van de onderzoekers echter niet moeten stoppen. Na dit onderzoek volgt nog een aparte evaluatie van de lokale rekenkamerfunctie. In het kader of verlengde daarvan zou het volgens de onderzoekers goed zijn het totaal aan nieuwe instrumenten (doelmatigheidsonderzoek, toetsing rechtmatigheid, rekenkamerfunctie) nog eens kritisch tegen het licht te houden.

De breder gevoerde discussie over het invoeren van een andere, al bestaande regelgeving voor de financiële functie, bijvoorbeeld IPSAS⁷², is zijdelings in dit onderzoek aan bod geweest. Deze discussie was geen direct onderwerp van dit onderzoek, maar door een aantal geïnterviewden werd de suggestie gedaan om over te stappen naar een ander systeem van regelgeving. IPSAS werd hierbij dan als voorbeeld genoemd. Deze suggestie nemen wij niet over. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat wij in ons onderzoek slechts zeer beperkt naar dit onderwerp hebben gekeken. Anderzijds is het echter ook de vraag of de door sommige geïnterviewden gedane suggestie om over te stappen naar een ander systeem daadwerkelijk de oplossing is voor het door hen gesignaleerde probleem. De suggestie lijkt voort te komen uit een bepaalde ontevredenheid over de huidige wetgeving (vaak inhoudend dat deze teveel en te dwingend is), die naar ons inzicht niet opgelost wordt met het overstappen naar een ander systeem van regelgeving. Daarbij geldt dat het IPSAS in het algemeen veel gedetailleerder is dan het BBV, dat veel (nog onbenutte) ruimte bevat voor eigen invulling. Andere verbetersuggesties, zoals in dit rapport gedaan, zijn naar het oordeel van de onderzoekers betere oplossingen voor dit probleem. Daarnaast wordt er ook geen behoefte gevoeld bij gemeenten en provincies om zich diepgaand, op grond van financiële cijfers, met gemeenten en provincies in het buitenland te vergelijken. Tot slot zou het overgaan op IPSAS betekenen dat weer veel tijd en aandacht moet uitgaan naar het kennis nemen en toepassen van nieuwe regels, zonder dat daartoe een heel duidelijke aanleiding is.

⁷² De International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) is een initiatief van de International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), een commissie van de International Federation of Accountants (IFAC). De IPSAS is te vergelijken met de International Accounting Standards en de International Financial Reporting Standards (IFRS) voor de private sector. Door het uitbrengen van IPSAS wil IFAC een bijdrage leveren aan een wereldwijde harmonisatie van de financiële verslaggeving in de publieke sector.

Het voorstel om de *indemniteitsprocedure* te laten vervallen, komt voort uit de bevinding dat deze beperkte toegevoegde waarde heeft en ook erg weinig bekend is. Het principe van het vervangen van persoonlijke aansprakelijkheid door een politieke verantwoordelijkheid door het college kan wel gewoon in stand blijven, evenals de rol van Gedeputeerde Staten bij het niet goedkeuren van een jaarrekening door de raad. Het is aan de gemeenteraad om bij gebleken ernstige onrechtmatigheden een jaarrekening zonodig te laten corrigeren, dan wel om een verbeterplan ter verdere voorkóming van dergelijke onrechtmatigheden door het college te laten vervaardigen. Een dergelijke lokale indemniteitsprocedure kan desgewenst in een lokale verordening worden vastgelegd.

Voorlichting

Mogelijke verbeteringen in voorlichting: algemeen terughoudend, wel reden voor hernieuwde aandacht voor bestaande regels en verbetering in toelichting rond interpretatie van technische onderwerpen

In ons onderzoek hebben wij ook aandacht besteed aan de vraag wat verbeterd kan worden in de ondersteuning van gemeenten en provincies bij de invulling van de financiële functie vanuit het Rijk. Over het algemeen zijn gemeenten en provincies op dit punt echter terughoudend als het gaat om een rol voor het Rijk.

Bij bepaalde gemeenten, met name de kleinere, is wel behoefte aan ‘best practices’ van andere gemeenten. De vraag is echter of het Ministerie van BZK hierin een rol zou moeten spelen. Veel gemeenten en provincies geven aan dat zij liever zelf de verantwoordelijkheid nemen voor het contact zoeken met andere gemeenten en provincies om ervaringen uit te wisselen. Als hierbij een rol voor een andere instantie is weggelegd dan wordt vaak verwezen naar de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vereniging van Griffiers (VvG) of een andere soortgelijke instanties. Dit alles laat onverlet dat men contact met het Ministerie van BZK wel op prijs heeft gesteld, zoals heeft plaatsgevonden in het kader van dit onderzoek.

Waar volgens de onderzoekers wel een rol voor het Rijk ligt, is in het vernieuwd onder de aandacht brengen van bestaande regels en het verbeteren van de voorlichting over de meer technische onderdelen van het BBV (over onderwerpen als activeren, onderscheid reserves en voorzieningen, resultaatbepaling). Het vernieuwd onder de aandacht brengen van de regels zou zich moeten richten op het duidelijker maken welke ruimte er in bestaande regels zit voor maatwerk op decentraal niveau. Ondanks het feit dat deze regels al bijna zes jaar worden gebruikt, blijkt de precieze kennis over wat al kan binnen het kader van de huidige regels onvolledig. Als het gaat om de meer technische onderdelen, kan gebruik worden gemaakt van de commissie BBV (bijvoorbeeld vraag- en antwoordrubriek en uitwerkingen daarvan in BBV notities). Na verloop van tijd raakt men echter het zicht op alle discussies en toelichtingen kwijt of duurt het lang voordat men antwoord krijgt op een vraag.

Mede uit dit oogpunt is het de overweging waard om de commissie te integreren met het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG), dat bij de opzet een tijdelijke rol zou krijgen om de invoering van de rechtmatigheidstoetsing te ondersteunen. Door de twee te integreren, ontstaat meer capaciteit om meer toegankelijke informatie te leveren en sneller te antwoorden op vragen van gemeenten en provincies.

Inmiddels is de rechtmatigheidstoetsing – waarvoor het PRPG in het leven was geroepen – ook voldoende op orde en zou het voor de toegankelijkheid helpen als er één aanspreekpunt is met vragen over de toepassing van alle regels omtrent de financiële functie (zowel BBV als BAPG als relevante onderdelen in de gemeentewet en Provinciewet).

Bijlage 1

Overzicht gebruikte literatuur en documenten

- Aardema, Harrie, *Voorbij de hypocratie* – Innovatiekans voor volksvertegenwoordigers en mensen om hen heen, Alphen aan den Rijn 2010.
- Aardema, Harrie, *Control voor leiders* – Wat doet ú aan ‘het systeem’?, Den Haag 2007.
- Aardema, Harrie, *Stille waarden* – Een reflectie op overnormering in publiek management, Den Haag 2005 (oratie).
- Aardema, Harrie, *Doorwerking van BBI* – Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten, Leusden 2002 (proefschrift).
- Almere 2007: *Rekenkamercommissie Indicatoren*, Leren navigeren, deelrapport 1, tussenrapportage aan de gemeenteraad, Almere 2007.
- Binnenlandse Zaken, Ministerie van, *Congresuitgave Staat van de Dualisering*, Amersfoort 2008.
- BAPG 2003: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Besluit accountantscontrole gemeenten en provincies*, Staatsblad 2003/362.
- BBV 2003: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Circulaire Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2003*.
- BBV 2003: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Circulaire nadere informatie Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 22 mei 2003*.
- Bogt, Henk ter, *De doelmatigheid van outputgerichte managementinformatie voor wethouders*, in: *Beleidswetenschap 2002*, pagina 114 en volgende.
- Bogt, H.J. ter, *Gebruik van outputinformatie door gemeentebestuurders – Beoordelen wethouders hun managers op output?*, in: *Overheidsmanagement 2000*, 7/8, pagina 183 en volgende.
- Bordewijk, Paul, *Beleidsevaluatie moet acyclisch*, in: *Overheidsmanagement 2009*, 6, pagina 31.
- Bordewijk, Paul, *Een streep door de rekening*, in: *Overheidsmanagement 2006*, 9, pagina 230.
- B&A consulting 2008: D. Hanemaayer, Y. Wever, M. Sinnema, Y. Van den Berg, *Staat van het Dualisme*, eindrapportage, Den Haag 2008.
- Capgemini 2004: D.I. van den Berg, E.S. Derks, J.W.J. van Iperen, A. Mengde – Van der Wal & S.P. Nordhausen, *Praktijkonderzoek Begrotingsruimte, autoriseren en amenderen*, Eindrapportage, Utrecht 2004.
- Coelingh, Bert, *Grotere gemeenten, betere gemeenten?* Onderzoek naar de kwaliteit van het organisatorische veranderingsproces bij de invoering van het BBV onder grote en kleine gemeenten (afstudeerscriptie Open Universiteit Nederland, faculteit Managementwetenschappen), Heerlen 2006).
- Commissie BBV, *Impressieverslag van de lezingen*, gehouden tijdens het eerste lustrum congres van de commissie BBV, Utrecht 2009.

- Commissie BBV, verslag raadsledenbijeenkomsten januari 2009 in Zaanstad, Nijmegen en Breda.
- Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering, *Zonder wrijving geen glans*, Den Haag 2005.
- Cornelissen, Helwig, *Het Besluit Begroting en Verantwoording* – Een onderzoek naar de status van implementatie van het Besluit Begroting en Verantwoording bij de Nederlandse gemeenten (afstudeerscriptie Open Universiteit Nederland, faculteit Managementwetenschappen), Heerlen 2008.
- Elzinga, Douwe Jan, *Controledruk in gemeenten begint uit de hand te lopen*, in: Binnenlands Bestuur, 21 maart 2008, pagina 21.
- Elzinga, D.J. en anderen, Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, Alphen aan den Rijn 2000.
- Engels, Hans, *De staat van het dualisme in het decentraal bestuur*, in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Congresuitgave Staat van de Dualisering, Amersfoort 2008.
- Ernst & Young, *De controlerende rol van de gemeenteraad en provinciale staten onderzocht*, Amsterdam 2008.
- Groot, Merel S. de, *Democratic Effects of Institutional Reform in Local Government* – The case of the Dutch Local Government Act 2002, Enschede 2009 (proefschrift).
- Gunsteren, Herman R. van, *The Quest for Control* – A critique of the rational-central rule approach in public affairs, Londen 1976.
- JEFF 2004: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Jaarlijkse evaluatie financiële functie (JEFF) 2004* – Hoe gaat het in Finveen?, Den Haag 2005.
- Kerklaan, Melchior, *Een geslaagde Pilot rechtmatigheidsverantwoording!*, in: B&G, november 2009, pagina 10 en volgende.
- Koudijs, Gerard, *Prestatiebegroting verbetert aansturing gemeenten* – Een onderzoek naar de programmabegroting bij Nederlandse gemeenten (afstudeerscriptie Open Universiteit Nederland, faculteit Managementwetenschappen), Heerlen 2006.
- Kuijck, F.A.J. van, & R.M.J. van Vugt, *Vijf jaar rechtmatigheid: het kostte wat, maar dan heb je ook wat!*, in: B&G oktober 2009, pagina 28 en volgende.
- Lens, J.C., *Implementatie van BBV: de vaardige organisatie maakt er een succes van!* – Een onderzoek bij gemeenten naar de samenhang van het succes van implementatie van het Besluit Begroting en Verantwoording en het gebruik van enkele succesfactoren (afstudeerscriptie Open Universiteit Nederland, faculteit Managementwetenschappen), Heerlen 2008.
- Lipsky, Michael, *Street-Level Bureaucracy* – Dilemmas of the Individual in Public Services, New York 1980.
- Oplaat, Martin, *BBV en betere transparantie* – Fictie of werkelijkheid (afstudeerscriptie Open Universiteit Nederland, faculteit Managementwetenschappen), Heerlen 2006.
- Simon, Herbert A., *De besluitvorming in de organisatie*, Amsterdam 1967 (vertaling van 'Administrative Behavior' van 1947).

- Stigt, Th.J., *Invoering BBV positief ontvangen door gemeenteraden* – Een onderzoek naar de eerste ervaringen van raadsleden ten aanzien van de programmabegroting en jaarstukken na de implementatie van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) (afstudeerscriptie Open Universiteit Nederland, faculteit Managementwetenschappen), Heerlen 2007.
- Tops, Pieter, & Stavros Zouridis, *De binnenkant van politiek* – Vertegenwoordiging en verandering in lokale democratie, Amsterdam/Antwerpen 2002.
- Veld, R.J. in 't (red.), *Sturingswaan en ontnuchtering* – Het karakter van overheidssturing verandert. Het is zelfs de vraag in hoeverre de term sturing op zijn plaats is., Utrecht 1999.
- Verhoef, Leo, *Accountants hebben geen plicht tot misleiding*, in: De Accountant, juli/augustus 2006, pagina 64.
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, publicaties Den Haag 2001-2006, onder andere: *Verder met besturen* (slotpublicatie 2006), *Handreiking voor duale ambtenaren: voorbeelden uit de praktijk* (2005), *Syllabus Actualiteitencolleges Gemeentewet 2005* – Antwoorden op veelgestelde vragen (2005), *Handreiking voor de financiële verordeningen en controleverordeningen* (artikel 212, 213, 213a Gemeentewet) (2004), *Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad* (2004), *Handreiking De actieve informatieplicht van burgemeester en wethouders* (2003), *Handreiking ambtelijke ondersteuning voor de duale raad* (2002), *Handreiking bestuursbevoegdheden in een dualistisch stelsel* (2002), *Handreiking commissies in het dualistische stelsel* (2002, herzien 2006), *Handreiking concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten* (2002), *De lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie* (2002).
- Vos, André, *Verbetering bedrijfsvoering door verbetering kaderstelling* – Een onderzoek naar kaderstelling en bedrijfsvoering bij Nederlandse gemeenten, (afstudeerscriptie Open Universiteit Nederland, faculteit Managementwetenschappen), Heerlen 2006.
- Weick, Karl E., *The social psychology of organizing*, New York 1979 (second edition).
- Wet dualisering gemeentebestuur: Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27751 Nr. 3, *Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur*.
- Winder, Marc, *Sturen of gestuurd worden* – Gebruik en non-gebruik van de programmabegroting door raadsleden uit vier gemeenten (afstudeerscriptie Open Universiteit Nederland, faculteit Managementwetenschappen), Heerlen 2009.

Bijlage 2

Overzicht geïnterviewde vertegenwoordigers gemeenten/provincies

Almere

De heer Van Teijlingen
De heer Dijkstra
De heer Elzinga

Amersfoort

De heer De Jonge, adjunct-directeur en gemeentecontroller
Mevrouw Van Omme, griffier
De heer Tigelaar, raadslid

Baarn

De heer Genuit, raadslid
Mevrouw Bolognese, senior beleidsmedewerker Financiën
De heer Scheffer, senior medewerker Financiële Administratie

Boxtel

De heer Van Erp, wethouder Financiën
Mevrouw Rozijn, concerncontroller
Mevrouw Van den Broek, griffier
De heer Van Ooijen, raadslid

Breda

De heer Vos, raadslid
De heer Van Keulen, waarnemend concerncontroller.
De heer Van Mieghem, hoofd Financiën

Bussum

Mevrouw Box, hoofd Financiën

Den Haag

De heer Stassen, lid griffie
De heer Rietveld, oud-raadslid
De heer Boot, hoofd Financiën

Drenthe

Mevrouw Weistra, plaatsvervangend secretaris
De heer Bos, teamleider Financiën
De heer De Jong, lid PS
Mevrouw Stapert, plaatsvervangend griffier

Epe

De heer De Vries, wethouder
De heer Kerkmans, raadslid
De heer Hollak, teamleider Bedrijfsvoering

Gouda

De heer Janssen, wethouder
De heer Barth, raadslid
De heer Anker, hoofd Financiën

Grootegast

De heer Hartjes, hoofd Financiën
De heer Dijkstra, burgemeester
De heer Kastermans, griffier

Hengelo

De heer Mulder, oud-raadslid
De heer Bosveld, hoofd Financieel Beleid
De heer Nijland, adjunct-griffier

Kampen

De heer Kattenberg, wethouder
De heer Van Dam, raadslid
De heer Jonkman, controller
De heer Van Diermen, hoofd Financiën
De heer Van de Meulen, griffier

Kappele

De heer Herselman, wethouder
Mevrouw Chamalaun, griffier
De heer Hogendorf, concerncontroller

Leeuwarden

De heer Drewel, raadslid
De heer Krol, wethouder Financiën
De heer Franssen, griffier
De heer Westerveld, sectorhoofd Financiën

Provincie Noord Brabant

De heer Ebbenhof, coördinator begroting/jaarrekening
De heer Dankers, statenadviseur (griffie)

Urk

De heer Kroon, burgemeester
De heer Kramer, raadslid
De heer Juk, directeur Bedrijfsvoering

Velsen

De heer Ockeloen, wethouder Financiën

Mevrouw Klinkenberg, raadsadviseur en plaatsvervangend griffier

De heer Radstake, directeur Middelen en Ondersteuning en concerncontroller

Vlissingen

De heer Suurmond, wethouder Financiën

De heer Moerdijk, directeur bedrijfsvoering

De heer Waterman, raadslid

Voerendaal

De heer Meissenberg, financieel adviseur

Mevrouw Widdershoven-Hellwig, raadslid

De heer Zinzen, raadslid

Bijlage 3**Vragen en uitkomsten van de internetenquête**

In deze bijlage zijn de vragen en uitkomsten van de internetenquête opgenomen. Hierbij worden alleen de resultaten per vraag van alle respondenten tezamen gepresenteerd (de zogenoemde 'rechte tellingen').

1. Wat is uw leeftijd?	Percentage
jonger dan 30 jaar	1,60
30 tot en met 39 jaar	14,70
40 tot en met 49 jaar	26,90
50 tot en met 59 jaar	40,20
60 jaar of ouder	16,60

2. Wat is uw hoogst genoten schoolopleiding, die u met een diploma heeft afgerond?	Percentage
lager/voorbereidend beroepsonderwijs en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs	1,40
middelbaar beroepsonderwijs	7,90
hoger algemeen voortgezet en voorbereidend wetenschappelijk	9,20
hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs op kandidaats- of bachelorniveau	48,40
wetenschappelijk onderwijs op doctoraal/masterniveau	33,20

3. In welke richting heeft u uw opleiding genoten?	Percentage
3.1 Algemene of bedrijfseconomie	26,10
3.2 Accountancy	8,00
3.3 Bedrijfskunde	6,10
3.4 Juridische opleiding	10,50
3.5 Politicologie, sociologie	2,90
3.6 Bestuurskunde	11,00
3.7 Anders	35,40

4. Wat is uw huidige functie?	Percentage
Gemeenteraadslid, maar geen lid van een commissie Financiën van de Gemeenteraadslid en tevens lid van een commissie Financiën van de Provinciale Staten, maar geen lid van een commissie Financiën van Provinciale Staten	16,30
Lid van Provinciale Staten en tevens lid van een commissie Financiën van Provinciale Staten	15,80
Lid van Provinciale Staten en tevens lid van een commissie Financiën van Provinciale Staten	2,20
Lid van College van B&W zonder Financiën in portefeuille	2,20
Lid van College van B&W met Financiën in portefeuille	1,90
Griffier of medewerker van de griffie	4,60
Secretaris	6,30
Controller	5,40
Financieel manager/leidinggevende	7,60
Financieel medewerker binnen de ambtelijke organisatie	14,70
Anders	17,10
	6,00

5. Hoeveel jaar ervaring heeft u in het openbaar bestuur (als lid van raad, Provinciale Staten, college of ambtelijke organisatie)?	Percentage
minder dan 6 jaar	25,30
meer dan 6 jaar	74,70

6. In welke regio bent u werkzaam?	Percentage
Noord-Nederland: Groningen, Fryslân (Friesland), Drenthe	13,30
Oost-Nederland: Overijssel, Flevoland, Gelderland	26,60
West-Nederland: Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland	35,60
Zuid-Nederland: Noord-Brabant, Limburg	24,50

7. Indien u werkzaam bent bij een gemeente, wat is de grootte van deze gemeente?	Percentage
0 - 20.000 inwoners	28,30
20.000 - 50.000 inwoners	38,90
50.000 - 100.000 inwoners	11,10
meer dan 100.000 inwoners	11,70
niet van toepassing	10,10

Kunt u met een rapportcijfer [0 - 10] aangeven in hoeverre u tevreden bent met:

Vraag	Gemiddelde
8a. De informatievoorziening over de financiën van uw gemeente/provincie aan uw raad/Provinciale Staten?	7,19
8b. De wijze waarop raad c.q. Provinciale Staten, college en ambtelijke organisatie met deze informatie omgaan?	6,51

Kunt u met een rapportcijfer [0 - 10] aangeven in welke mate de hieronder genoemde doelstellingen van de regelgeving over de financiële functie naar uw mening zijn gerealiseerd, uitgaande van de situatie in uw eigen gemeente of provincie?

Vraag	Gemiddelde
9a. Hoe dichter bij elkaar brengen van beleid en begroting?	6,70
9b. Het geven van een beter inzicht aan de raad/Provinciale Staten in de financiële positie en de vaten en lasten van de gemeente/provincie.	6,84
9c. Het versterken van de kaderstellende rol van de raad/Provinciale Staten ten aanzien van het door het college gevoerde beleid?	6,33
9d. Het versterken van de controleren rol van de raad/Provinciale Staten ten aanzien van het door het college gevoerde beleid.	6,43

Kunt u per onderstaande vernieuwing aangeven in hoeverre u het eens bent met de stelling dat deze vernieuwing tot verbetering heeft geleid? Uitgaande van de situatie in uw eigen gemeente of provincie.

Onderwerp	Oordeel	Erg oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Erg eens	Weet niet
10a. De introductie van de programmabegroting		1,4%	9,0%	16,8%	53,8%	18,2%	0,8%
10b. De introductie van de drie W-vragen in de begroting en jaarstukken		1,9%	9,0%	17,4%	47,0%	21,7%	3,0%
10c. De introductie van de zeven paragrafen in de begroting en jaarstukken		0,8%	8,7%	25,0%	48,4%	15,2%	1,9%
10d. De meer specifieke bepalingen ten aanzien van de meerjarenraming		0,8%	9,0%	33,4%	45,1%	7,9 %	3,8%
10e. De identieke indeling van begroting en jaarstukken		0,5%	3,8%	13,0%	50,3%	31,8%	0,5%
10f. Het vervroegen van de uiterlijke datum van vaststellen van de jaarrekening naar 15 juli		0,5%	7,1%	27,7%	42,4%	20,9%	1,4%
10g. De verplichtstelling van de productenraming en -realisatie		6,3%	13,9%	24,7%	42,4%	8,7%	4,1%
10h. De rechtmatigheidscontrole door de accountant		2,2%	13,0%	18,5%	46,2%	18,8%	1,4%
10i. De aanpassingen van artikel 212 en 213 van de Gemeentewet c.q. 216 en 217 van de Provinciewet om de financiële en controleverordeningen van gemeenten/provincies beleidsmatiger te maken.		1,4%	6,5%	28,8%	49,5%	9,5%	4,3%

Geef aan welke drie onderwerpen uit onderstaande lijst volgens u het meest verbetering/aanpassing nodig hebben, uitgaande van de situatie in uw eigen gemeente of provincie.

Selecteer in de *eerste* kolom het onderwerp dat als eerste verbetering nodig heeft, in de *tweede* kolom het onderwerp dat als tweede verbetering nodig heeft en in de *derde* kolom het onderwerp dat als derde verbetering nodig heeft.

Vraag	11.1 Eerste onderwerp	11.2 Tweede onderwerp	11.3 Derde onderwerp
De eisen die worden gesteld aan de programmabegroting door wet- en regelgeving	7,90%	3,50%	4,90%
De manier waarop wij zelf onze programmabegroting invullen	24,20%	8,40%	6,30%
De eisen die worden gesteld aan de jaarstukken door het rijk	3,50%	5,40%	5,40%
De manier waarop wij zelf onze jaarstukken invullen	3,80%	7,90%	5,70%
De eisen die worden gesteld aan productenraming en -realisatie door het rijk	4,60%	5,40%	4,60%
De manier waarop wij zelf onze productenraming en -realisatie invullen	4,60%	9,00%	8,20%
De eisen die worden gesteld door het rijk aan de rechtmatigheidscontrole	7,90%	6,50%	6,80%
De financiële en controle verordeningen ex artikel 212 en 213 van de Gemeentewet, c.q. 216 en 217 van de Provinciewet	2,70%	3,00%	5,70%
De voorlichting die via het ministerie van BZK wordt gegeven over bovenstaande onderwerpen	3,00%	4,60%	3,30%

Kunt u aangeven in hoeverre u vertrouwd bent met de volgende regelgeving over de financiële functie, dat wil zeggen of u kennis hebt van de inhoud ervan?

Vraag	Niet mee vertrouwd	Weinig mee vertrouwd	Enigszins mee vertrouwd	Mee vertrouwd	Erg mee vertrouwd	Geen mening
12a. De financiële en controle verordening van mijn gemeente/provincie ex artikel 212 en 213 van de Gemeentewet c.q. ex artikel 216 en 217 van de Provinciewet	6,3%	9,0%	26,4%	41,6%	16,8%	
12b. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)	5,2%	12,2%	29,3%	36,1%	17,1%	
12c. Het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG)	11,1%	19,8%	37,0%	27,2%	4,3%	0,5%
12d. De indemniteitsprocedure	29,1%	22,8%	24,2%	19,6%	1,9%	2,4%

Vraag	Ja	Nee
13a. Hebt u wel eens gebruik gemaakt van informatie van de Commissie BBV?	52,7%	47,3%
13b. Hebt u wel eens gebruik gemaakt van informatie	35,9%	64,1%

Geef aan in welke mate u het eens of oneens bent met de onderstaande stellingen over de programmabegroting, uitgaande van de situatie in uw eigen gemeente of provincie.

Vraag	Erg oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Erg me eens	Geen mening
14a. Onze programmabegroting voorziet in de informatiebehoefte van de raad c.q. Provinciale Staten.	3,3%	10,6%	18,2%	55,2%	12,2%	0,5%
14b. Onze programmabegroting zorgt voor een goede koppeling tussen beleid en geld.	2,7%	16,6%	31,3%	40,2%	9,2%	
14c. De 3 W-vragen in onze begroting hebben er voor gezorgd dat de gemeenteraad c.q. Provinciale Staten hun kaderstellende rol beter kunnen vervullen.	2,2%	14,1%	29,3%	45,4%	7,3%	1,6%
14d. De 3 W-vragen in onze begroting worden door de raad c.q. Provinciale Staten gebruikt bij het stellen van kaders voor beleid.	2,7%	25,3%	31,5%	35,3%	3,0%	2,2%
14e. De autorisatie van de begroting op programmaniveau door de raad c.q. Provinciale Staten functioneert goed in onze gemeente/provincie.	1,1%	10,3%	29,1%	49,5%	8,4%	1,6%
14f. De door onze gemeente/provincie zelf gekozen programma-indeling bevalt goed.	1,1%	9,0%	20,4%	52,7%	15,2%	1,6%
14g. Onze programmabegroting bevat zinvolle indicatoren over de te bereiken doelen per programma in onze gemeente/provincie.	5,7%	25,8%	26,6%	38,0%	3,8%	
14h. De indicatoren in onze programmabegroting spelen bij de behandeling van de programma-begroting en het jaarverslag door de raad c.q. Provinciale Staten een belangrijke rol.	8,4%	29,6%	31,5%	25,3%	3,3%	1,9%
14i. 'Kaderstelling door de raad c.q. Provinciale Staten gebeurt meer bij de behandeling van beleidsnota's dan bij de begrotingsbehandeling.'	0,5%	14,1%	16,3%	50,0%	17,1%	1,9%

Geef aan in welke mate u het eens of oneens bent met de onderstaande stellingen over de meerjarenraming, uitgaande van de situatie in uw eigen gemeente of provincie.

Vraag	Erg oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Erg mee eens	Geen mening
15a. Onze meerjarenraming zorgt voor een goed inzicht in de financiën van onze gemeente of provincie op middellange termijn.	0,5%	7,6%	19,0%	57,9%	14,9%	
15b. De meerjarenraming speelt een belangrijke rol bij de behandeling en vaststelling van de programmabegroting.	1,1%	14,7%	19,3%	48,6%	15,8%	0,5%

Geef aan in welke mate u het eens of oneens bent met de onderstaande stellingen over de jaarstukken, uitgaande van de situatie in uw eigen gemeente of provincie.

Vraag	Erg oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Erg mee eens	Geen mening
16a. De jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening) worden als verantwoordingsinstrument gebruikt door onze raad c.q. Provinciale Staten.	0,3%	10,1%	120,7%	57,9%	10,9%	0,3%
16b. Er vindt discussie plaats over de jaarstukken in onze gemeente/provincie.	2,7%	13,6%	23,6%	50,5%	9,5%	
16c. De uitkomst van de behandeling van de jaarstukken werkt door in de lopende en volgende begroting.	1,1%	11,7%	20,7%	59,2%	6,8%	0,5%
16d. Onze jaarstukken dragen bij aan een goede koppeling tussen beleid en geld.	0,8%	16,3%	35,3%	42,7%	4,9%	

Geef aan in welke mate u het eens of oneens bent met de onderstaande stellingen over investeringen, uitgaande van de situatie in uw eigen gemeente of provincie.

Vraag	Erg oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Erg mee eens	Geen mening
17a. De informatie over investeringen in grote projecten is voldoende voor de raad c.q. Provinciale Staten om een goed oordeel te kunnen geven over de beslissing tot investeren..	3,8%	22,3%	24,5%	44,0%	4,3%	1,1%
17b. De informatie over investeringen in grote projecten is voldoende voor de raad c.q. Provinciale Staten om gedurende de uitvoering een goed oordeel te kunnen hebben over de stand van zaken en financiële gevolgen.	3,8%	28,5%	30,2%	33,4%	2,7%	1,4%

Geef aan in welke mate u het eens of oneens bent met de onderstaande stellingen over de productenraming en -realisatie, uitgaande van de situatie in uw eigen gemeente of provincie.

Vraag	Erg oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Erg mee eens	Geen mening
18a. De productenraming en -realisatie voorziet in de informatiebehoefte van onze ambtelijke organisatie.	5,7%	13,9%	26,9%	37,2%	4,6%	11,7%
18b. De productenraming en -realisatie wordt door onze ambtelijke organisatie gebruikt voor de uitvoering van het beleid.	6,0%	12,2%	22,8%	42,9%	4,9%	11,1%
18c. De productenraming en -realisatie voorziet in de informatiebehoefte van ons college.	6,3%	14,7%	28,0%	36,7%	2,7%	11,7%
18d. De productenraming en -realisatie wordt door ons college gebruikt voor de uitvoering van het beleid.	7,1%	16,6%	26,4%	36,1%	2,7%	11,1%
18e. De productenraming wordt door onze raad c.q. Provinciale Staten gebruikt om een oordeel te geven over de programmabegroting.	12,5%	29,6%	24,7%	27,2%	1,6%	4,3%
18f. De productenrealisatie wordt door onze raad c.q. Provinciale Staten gebruikt om een oordeel te geven over de jaarstukken.	12,5%	27,2%	27,2%	26,4%	2,7%	4,1%
18g. Onze productenraming en -realisatie zijn er alleen omdat zij verplicht zijn.	6,5%	33,4%	18,8%	21,2%	13,6%	6,5%

Geef aan in welke mate u het eens of oneens bent met de onderstaande stellingen over de financiële functie, uitgaande van de situatie in uw eigen gemeente of provincie.

Vraag	Erg oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Erg mee eens	Geen mening
19a. Raads- c.q. statenleden krijgen dankzij de zeven paragrafen van de programmabegroting goede informatie over de risico's en financiële positie van onze gemeente/ provincie.	1,1%	8,2%	21,5%	62,8%	6,0%	0,5%
19b. De zeven paragrafen in onze begroting worden door de raad c.q. Provinciale Staten gebruikt om vragen te stellen over de risico's en financiële positie van onze gemeente/provincie.	1,6%	12,0%	21,5%	57,6%	5,7%	1,6%
19c. Raads- c.q. statenleden krijgen goede informatie over het weerstands-vermogen van onze gemeente/provincie.	0,3%	7,1%	16,0%	59,5%	16,8%	0,3%
19d. Raads- c.q. statenleden krijgen goede informatie over de samenwerking met en risico van verbonden partijen	2,2%	16,6%	26,4%	48,1%	5,7%	1,1%
19e. Raads- c.q. statenleden krijgen goede informatie over het grondbeleid in de paragraaf grondbeleid.	1,4%	11,1%	29,1%	47,8%	8,7%	1,9%
19f. Raads- c.q. statenleden krijgen goede informatie over de schuldpositie, investeringen, reserves, voorzieningen en verplichtingen door de uitzetting van de financiële positie in de begroting en meerjarenraming.	1,9%	6,8%	18,8%	59,8%	11,7%	1,1%
19g. De informatie aan onze raad/ Provinciale Staten over het verschil tussen resultaatbepaling en resultaat-bestemming is duidelijk voor onze raads- c.q. statenleden.	5,4%	19,0%	29,3%	37,5%	5,4%	3,3%
19h. De informatie aan onze raad/ Provinciale Staten over het onderscheid tussen reserves en voorzieningen is duidelijk voor onze raad- c.q. statenleden.	3,0%	12,5%	26,1%	47,3%	9,2%	1,9%
19i. De actieve informatielicht van het college/Gedeputeerde Staten ten aanzien van grote projecten zorgt ervoor dat de raad/Provinciale Staten goed inzicht heeft in de risico's bij grote projecten.	1,9%	17,7%	37,0%	37,5%	4,1%	1,9%

Geef aan in welke mate u het eens of oneens bent met de onderstaande stellingen over de accountantscontrole, uitgaande van de situatie in uw eigen gemeente of provincie.

Vraag	Erg oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Erg mee eens	Geen mening
20a. Het is goed dat de rechtmatigheid een apart onderdeel is van de accountantscontrole.	3,0%	8,2%	15,2%	53,8%	19,0%	,8%
20b. Het rechtmatigheidsoordeel van de accountant heeft ertoe geleid dat de financiële rechtmatigheid is verbeterd.	1,9%	13,9%	22,0%	47,8%	12,0%	2,4%
20c. Het is wenselijk dat het college verantwoordelijk wordt voor de verklaring omtrent de rechtmatigheid in plaats van de accountant.	5,2%	30,2%	18,5%	31,8%	8,7%	5,7%
20d. De raad/Provinciale Staten (al dan niet in de vorm van de auditcommissie) stelt zich actief op bij de opdracht aan de accountant ten aanzien van de controle over de jaarrekening.	1,6%	13,0%	19,0%	48,9%	13,9%	3,5%
20e. De accountantsverklaring en rapport van bevindingen bieden de raad/Provinciale Staten bruikbare informatie om zijn controlerende rol te kunnen vervullen.	0,5%	3,3%	12,8%	67,9%	13,3%	2,2%

21. Onze griffie(r) vervult een belangrijke rol bij het invullen van de eigen rol en taak van raad/Provinciale Staten ten aanzien van de sturing op de financiën van onze gemeente/provincie	Percentage
Erg oneens	12,8
Oneens	34,0
Neutraal	25,0
Eens	19,6
Erg mee eens	5,7
Geen mening	3,0

Geef aan in welke mate u het eens of oneens bent met de onderstaande stellingen over de begrijpelijkheid van en kennis over financiële informatie, uitgaande van de situatie in uw eigen gemeente of provincie.

Vraag	erg oneens	oneens	neutraal	eens	erg mee eens	geen mening
22a. Het gemiddelde raads- c.q. statenlid heeft voldoende kennis om de informatie over de eigen gemeentelijke/provinciale financiën goed te kunnen begrijpen.	10,3%	57,1%	21,5%	9,2%	,8%	1,1%
22b. Binnen onze ambtelijke organisatie is voldoende kennis over de regelgeving ten aanzien van de financiële functie.	,3%	5,7%	16,3%	51,9%	24,5%	1,4%
22c. De informatie die onze ambtelijke organisatie aanlevert over de gemeentelijke/provinciale financiën is begrijpelijk voor de raad/Provinciale Staten.	1,9%	9,5%	29,6%	53,3%	4,9%	,8%
22d. Er zijn voldoende financieel geschoolde mensen te vinden voor onze ambtelijke organisatie.	1,6%	14,9%	22,0%	47,0%	6,8%	7,6%
22e. Wij slagen erin om voldoende financieel geschoolde mensen te behouden voor onze ambtelijke organisatie.	,8%	11,4%	25,0%	46,5%	6,8%	9,5%

Geef aan in welke mate u het eens of oneens bent met de onderstaande stellingen over de samenhang tussen financiële en politieke processen, uitgaande van de situatie in uw eigen gemeente of provincie.

Vraag	erg oneens	oneens	neutraal	eens	erg mee eens	geen mening
23a. De begroting sluit goed aan bij de politieke prioriteiten.	1,4%	9,8%	23,6%	58,4%	6,3%	,5%
23b. De financiële informatie die gedurende het jaar vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangeboden aan onze raad/Provinciale Staten sluit goed aan bij de politieke prioriteiten.	1,6%	9,8%	31,0%	52,2%	3,8%	1,6%
23c. Raads- c.q. statenleden zijn maar beperkt geïnteresseerd in informatie over de gemeentelijke/provinciale financiën.	2,4%	32,9%	22,8%	35,1%	5,7%	1,1%
23d. Raads- c.q. statenleden sturen vooral op andere informatie dan de informatie over de gemeentelijke/provinciale financiën.	,8%	19,6%	26,9%	43,2%	9,0%	,5%
23e. Binnen onze gemeente/provincie worden de eigen financiële en controle verordeningen en nota's, zoals de nota reserves en voorzieningen, regelmatig herijkt.	,8%	7,6%	19,0%	61,1%	9,2%	2,2%

Geef aan in welke mate u het eens of oneens bent met de onderstaande stellingen over het contact tussen raden/staten, college en ambtelijke organisaties over de financiële functie, uitgaande van de situatie in uw eigen gemeente of provincie.

Vraag	erg oneens	oneens	neutraal	eens	erg mee eens	geen mening
24a. Er is voldoende contact (schriftelijk, mondeling) tussen de raad/provinciale staten en het college als het gaat om de gemeentelijke/provinciale financiën.	,5%	6,8%	19,8%	65,2%	5,4%	2,2%
24b. Er is voldoende contact (schriftelijk, mondeling) tussen het college en de ambtelijke organisatie als het gaat om de gemeentelijke/provinciale financiën.	,5%	3,5%	14,7%	55,2%	14,4%	11,7%
24c. Er is voldoende contact (schriftelijk, mondeling) tussen de raden/staten en ambtelijke organisatie als het gaat om de gemeentelijke/provinciale financiën.	2,2%	14,1%	28,8%	49,2%	4,3%	1,4%

Bijlage 4

Deelnemers aan de regiobijeenkomsten

Deelnemers Assen

George Brusse
 Pieter Schipper
 Anne Jan van der Ploeg
 Klaas Beekman
 Erik Bos
 Bert Evers
 Hans Beumer
 Theun Vlieger
 Geert Broekman
 Wim Bakker
 Ina van der Laan
 Jeanine Welmers
 Henk Satter
 Harrie Aardema
 Mark van Dam

Deelnemers Den Haag

Jiska Nijenhuis
 Rein-Aart van Vugt
 Sytzo van der Schaaf
 Willem Wijntjes
 Koos Vos
 Ron Nederpelt
 Merel de Groot
 Rob Ellermeijer
 Eduard Schuringa
 Arie Elsenaar
 Aat Ouwerkerk
 Mr. E.B. Steenwijk
 Daan van Os
 Wout Dekkers
 Paula Roodink
 Ed de Leest
 Sezgin Tetik
 Jelle de Wit
 Erik Nijhof
 Arie van der Heiden
 Margo Stolk
 Henk Satter
 Ard Schilder
 Robbert Koldenhof
 Gerben Bitterlich

Organisatie

Gemeente Hilversum
 Provincie Overijssel
 Gemeente Tytsjerksteradiel
 Gemeente Marum
 Provincie Drenthe
 Provincie Drenthe
 Gemeente Zwolle
 Gemeente Assen
 Gemeente Opsterland
 Gemeente Apeldoorn
 Provincie Drenthe
 Provincie Overijssel
 Ministerie van BZK
 BMC
 BMC

Organisatie

Ministerie van BZK
 Deloitte en PRPG
 Commissie BBV
 Commissie BBV
 NIVRA
 Ministerie van BZK
 Ministerie van BZK
 Ernst & Young
 Statenlid Zuid-Holland
 Deloitte
 Gemeente Hendrik Ido Ambacht
 Gemeente Rotterdam
 Gemeente Alkmaar
 Gemeente Heumen
 Provincie Utrecht
 Gemeente Spijkenisse
 Gemeente Rotterdam
 Gemeente Epe
 Gemeente Bussum
 Gemeente de Waard
 Gemeente Spijkenisse
 Ministerie van BZK
 BMC
 BMC
 BMC

Deelnemers Veldhoven

Willem Jan van der Zanden
Ted van Baar
Timon van Zessen
Herman Nijskens
John van Graafeiland
Jacques Sonke
Johan de Pater
Martin Scherpenisse
Bram Doeves
Henk Satter
Robbert Koldenhof
Ard Schilder

Organisatie

Gemeente Oosterhout
Gemeente Echt-Susteren
Gemeente Gorinchem
Gemeente Roerdalen
Platform Rechtmatigheid
Commissie BBV
Gemeente Krimpen aan de IJssel
Provincie Zeeland
Ministerie van BZK
Ministerie van BZK
BMC
BMC

Bijlage 5**Leden van de begeleidingscommissie en het onderzoeksteam****Begeleidingscommissie**

Raadslid	Arie Wijten
Statenlid	Eduard Schuringa
IPO	Ronald Fredriksz
Commissie BBV	Willem Wijntjes
Adviseur commissie BBV	Sytzo van der Schaaf
PRPG	John van Graafeiland
VNG	Ton Jacobs
VDA	René Vierbergen
FAMO	Geert Broekman
VGS	Jitze Miedema
VvG	Arjan Oudbier

Voorzitter (BZK)	Meine Henk Klijnsma
BZK	Rachel Crowe
BZK	Jiska Nijenhuis
BZK	Henk Satter
Secretaris (BZK)	Ron Nederpelt
Kenniseenheid (BZK)	Merel de Groot

Leden onderzoeksteam BMC

Harrie Aardema
 Herrie Geuzendam
 Mark van Dam
 Robert Koldenhof
 Ard Schilder (projectleider)
 Elma van de Mortel (schaduwadviseur)