

Evaluatie financiële functie gemeenten en provincies

Conceptrapportage
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

BMC
maart 2010
de heer dr. N.A.C. Schilder
de heer prof. dr. H. Aardema
de heer M. Van Dam Msc
de heer R. Koldenhoff

INHOUD

BESTUURLIJKE SAMENVATTING.....	4
HOOFDSTUK 1 WAAROM EEN EVALUATIE FINANCIËLE FUNCTIE EN HOE?	5
1.1 AANLEIDING EN ONDERZOEKSOPDRACHT	5
1.1.1 Aanleiding.....	5
1.1.2 Onderzoekopdracht.....	5
1.2 GEHANTEERDE UITGANGSPUNTEN EN ONDERZOEKSAANPAK	6
1.2.1 Gehanteerde uitgangspunten.....	6
1.2.2 Gehanteerde onderzoeks aanpak	8
FASE I: STARTFASE: AANBRENGEN FOCUS, DOCUMENTANALYSE EN EXPERTMEETING.....	9
FASE II: INTERNETENQUÊTE, INTERVIEWS, VRAGEN AAN DE TOEZICHTHOUDERS.....	10
FASE III REGIONALE WORKSHOPS.....	12
FASE IV: EINDRAPPORTAGE.....	13
1.3 LEESWIJZER.....	13
HOOFDSTUK 2 ACHTERGRONDEN VAN DE WIJZIGINGEN IN DE REGELGEVING.14	
2.1 INLEIDING.....	14
2.2 DE WIJZE WAAROP DE VERNIEUWING TOT STAND IS GEKOMEN	14
2.3 ONDERSCHIED TUSSEN ‘TECHNISCHE’ EN POLITIEKE/BESTUURLIJKE ASPECTEN.....	14
2.4 DE VERANDERINGEN TEN OPZICHTE VAN DE OUDE SITUATIE.....	14
2.5 VERSCHILLEN VAN INZICHT TEN AANZIEN VAN DE RECHTMATIGHEIDTOETSING.....	14
HOOFDSTUK 3 ZIJN DE DOELSTELLINGEN VAN DE VERNIEUWING BEREIKT?15	
3.1 INLEIDING.....	15
3.2 DOELSTELLINGEN EN ACHTERGRONDEN VAN DE VERNIEUWING IN DE REGELGEVING.....	15
2.2.1 Doelstellingen zoals omschreven in de relevante wet- en regelgeving.....	15
2.2.2 Totstandkoming van de vernieuwde regelgeving en relatie met voorgaande regelgeving...17	
3.3 ZIJN DE DOELSTELLINGEN BEREIKT?.....	17
3.4 ACHTERLIGGENDE VERONDERSTELLINGEN	24
HOOFDSTUK 4 WERKING FINANCIËLE FUNCTIE IN DE PRAKTIJK.....28	
4.1 INLEIDING.....	28
4.2 STURING DOOR DE RAAD/PS.....	28
4.3 BELEID EN BEGROTING/FINANCIËLE STUKKEN.....	28
4.4 BEGROTING EN VERANTWOORDING	30
4.5 RECHTMATIGHEID EN ACCOUNTANTSCONTROLE.....	31
4.6 INTERACTIE TUSSEN RAAD, COLLEGE EN AMBTELIJKE ORGANISATIE.....	32
4.7 RELATIE TUSSEN FORMELE REGELS EN INFORMELE ASPECTEN.....	32
HOOFDSTUK 5 MOGELIJKE VERBETERINGEN?35	
5.1 INLEIDING.....	35
5.2 MOGELIJKE VERBETERINGEN OP LOKAAL NIVEAU: WAT LIGT OP HET BORD VAN GEMEENTEN EN PROVINCIËN ZELF.....	35
5.3 MOGELIJKE VERBETERINGEN IN DE REGELGEVING (INCLUSIEF DEREGULERING).....	36
5.4 MOGELIJKE VERBETERINGEN IN DE ONDERSTEUNING VANUIT HET RIJK	40

HOOFDSTUK 6 REFLECTIE EN AANBEVELINGEN.....	41
BIJLAGE 1 OVERZICHT GEBRUIKTE LITERATUUR EN DOCUMENTEN	43
BIJLAGE 2 OVERZICHT GEÏNTERVIEWDE VERTEGENWOORDIGERS GEMEENTEN/PROVINCIES	44
BIJLAGE 3 VRAGEN EN UITKOMSTEN VAN DE INTERNETENQUÊTE	45
BIJLAGE 4 DEELNEMERS AAN DE REGIOBIJEENKOMSTEN	46
BIJLAGE 5 LEDEN VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE EN HET ONDERZOEKSTEAM	47

Bestuurlijke samenvatting

[Nog te schrijven na afronding, max 3 pag]

Hoofdstuk 1

Waarom een evaluatie financiële functie en hoe?

1.1 Aanleiding en onderzoeksopdracht

1.1.1 Aanleiding

- Toezegging aan de Kamer
- 6 jaar ervaring opgedaan met vernieuwde regelgeving: goed moment om effecten te kunnen beoordelen
- Wens om te leren en waar mogelijk verbeteren voor komende jaren

1.1.2 Onderzoekopdracht

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

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

Het relevante kader voor het onderzoek is het proces van dualisering van het lokale bestuur, dat heeft geleid tot nieuwe wet- en regelgeving voor de financiële functie vanaf begrotingsjaar 2004. De kern daarvan is versterking van de kaderstellende en controlerende taak die gemeenteraden en Provinciale Staten¹ in het duale stelsel hebben. Dit in aansluiting op de doelen van de dualisering, met name het doel om de eigen rollen van het college en de raad te versterken.

De relevante wijzigingen in de regelgeving zijn:

- 1) Het versterken van het beleidsmatig karakter van de financiële en controle verordening (verordeningen ex artikel 212 en 213 van de Gemeentewet).
- 2) De introductie van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) 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 (lv3) voor BZK en de EU.
 - b. introductie van de 3 W-vragen
 - c. introductie van 7 paragrafen
 - d. veranderingen in de techniek van het stelsel van baten en lasten (zoals waardering activa en de wijze van muteren van reserves).

¹ Gemakshalve verwijzen wij verder naar gemeenten, gemeenteraden enzovoort. Overal waar gemeenten staat wordt gemeenten en provincies bedoeld, waar gemeenteraad staat gemeenteraad en Provinciale Staten (PS).

- 3) Het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG) dat minimumeisen stelt voor de accountantscontrole, met als doel de controle transparanter te maken. Daarnaast is het rechtmatigheid een expliciet onderdeel van de accountantsverklaring geworden door een wijziging in de Gemeentewet.
- 4) De introductie van de indemniteitsprocedure als vervanging van de persoonlijke aansprakelijkheid van wethouders.
- 5) De vervroeging van de jaarstukken van 15 september naar 15 juli.

De uitgewerkte onderzoeksvragen zijn:



Naast deze hoofdvragen zijn in de onderzoeksaanvraag deelaspecten benoemd, die deels zijn deels gebaseerd op een rondetafel met experts.

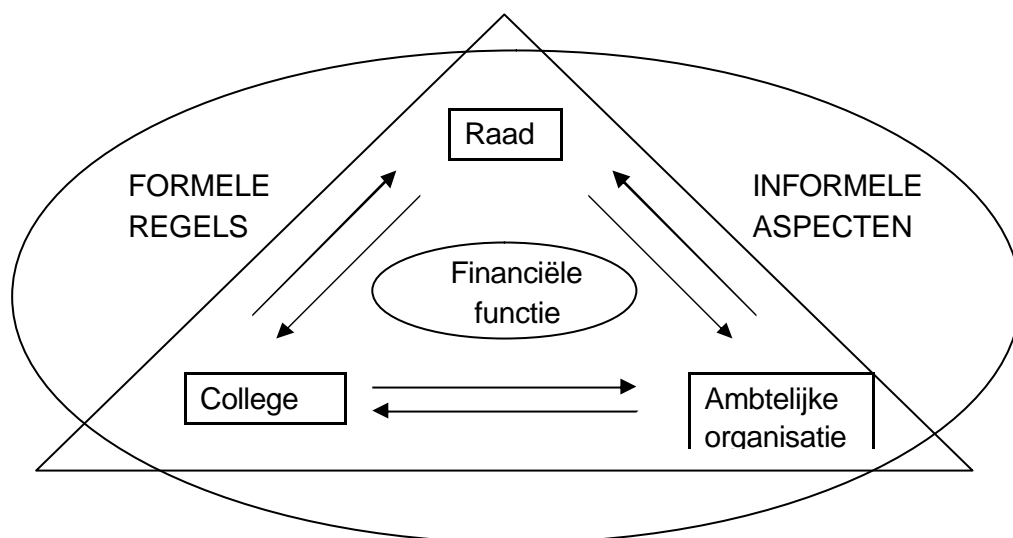
1.2 Gehanteerde uitgangspunten en onderzoeksaanpak

1.2.1 Gehanteerde uitgangspunten

Bij het onderzoek is rekening gehouden met twee uitgangspunten:

- 1) Er zijn verschillen tussen de betrokken actoren rond de financiële functie (de driehoek raad, college en ambtelijke organisatie) en hun onderlinge relaties;
- 2) Naast formele regels (van rijk en gemeenten) moet rekening worden gehouden met informele aspecten als feitelijk gedrag, onderlinge bejegening e.d.

Vertaald in een plaatje ziet dat er als volgt uit:



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 verschillen tussen een formele, rationalistische sturing vanuit het wettelijk kader en het financieel ambtelijke domein en informele sturing in het politiek-bestuurlijke domein²

Aandacht voor politieke rationaliteit

Gemeenteraden en provinciale staten doen hun best om te voldoen aan rationalistische, met name bedrijfseconomische vormvereisten van het financiële instrumentarium, maar deze wereld staat vaak tamelijk ver af van hun werkelijkheid; van de politieke logica. 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.

² 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 (pag. 2 tot en met 7: 'De helpende controller').

Betekenis voor onderzoek

Wat betekent deze analyse voor het conceptuele kader en voor de onderzoeksmethode(n) die is gehanteerd in het onderzoek? In onze aanpak: dat deze goed aansluit op de insteek van de vragen in het offerteverzoek; naast de vraag naar de werking van de financiële functie, is er aandacht voor de vraag hoe de financiële functie in de praktijk werkt en wordt ervaren. 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? En 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? Gezien het belang dat is gehecht aan deze vragen is in de onderzoeksopzet een sterke focus aangebracht op het interviewen van raadsleden, collegeleden en ambtenaren en op het organiseren van workshops.

Aandacht voor de werking van regelgeving en deregulering

Met bovengenoemde type vragen komt de werking van de financiële functie in de praktijk naar boven en komt ook in beeld dat verdere verbeteringen misschien niet primair gelegen zijn in een verdere verfijning of uitbreiding van wet- en regelgeving, maar in de wijze van omgaan met de instrumenten en andere partijen. Daarnaast komt ook een onderwerp als deregulering (rijksregels en gemeentelijke regels) in beeld bij het onderzoek.

1.2.2 Gehanteerde onderzoeks aanpak

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

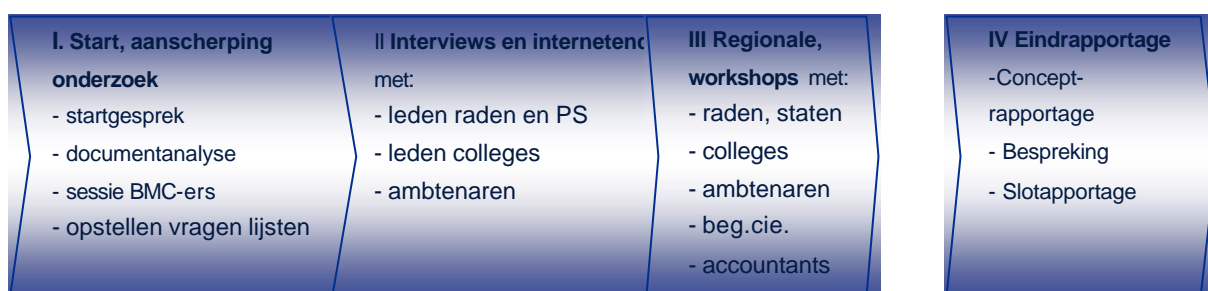
- Literatuur-/documentonderzoek
- Bijeenkomst met experts van BMC (werkzaam in de praktijk van de financiële functie)
- Een internetenquête die is uitgezet via de griffiers en secretarissen van alle gemeenten en provincies
- Interviews die zijn gehouden met vertegenwoordigers van een selectie van 18 gemeenten en 2 provincies
- Regionale workshops

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). De onderzoekers zijn dan ook 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 dergelijk 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 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 1 Fasering onderzoeksactiviteiten



Fase I: Startfase: aanbrengen focus, documentanalyse en expertmeeting

In de startfase is een documentanalyse uitgevoerd met als doel eerste antwoorden te vinden vanuit secundair materiaal 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 (Memorie van Toelichting, Wet Dualisering Gemeentebestuur, Besluit Begroting en Verantwoording, 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, afstudeerwerkstukken)

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 eerste 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 vragen uitgezet bij de toezichthouders.

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 provincies. Om de respons zo groot mogelijk te laten zijn, is een uitnodigingsbrief vanuit BZK naar alle griffiers en secretarissen gestuurd. Zij kunnen worden gezien als 'sleutelpersonen' in de driehoek raad – college – ambtelijke organisatie en 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. 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.

Uiteindelijk zijn de e-mailadressen ontvangen van 1048 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 1048 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 door gewoon een e-maillijst van de hele raad te sturen), formaties die gaande waren na de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart jl. 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 2.

Interviews

Er zijn interviews gehouden met raadsleden/statenleden, collegeleden/gedeputeerden en de ambtenaren met een financiële functie (hoofden financiën e.d.) van een selectie van gemeenten en provincies. Ze boden de gelegenheid om dieper in te gaan en door te vragen op de eerste uitkomsten van fase I en tijdens het interview gegeven antwoorden.

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 vragen wat er beter kan. De interviewers hebben zelf een gestructureerde vragenlijst (zie bijlage 3) gebruikt tijdens de gesprekken, die naar gelang het gesprek verliep als een soort 'checklist' is gebruikt om te zien of alle onderwerpen aan bod zijn gekomen. De gezichtspunten 'wet versus ervaring' en de verschillende werelden/ invalshoeken van raad, college en ambtenaren hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld. De interviews hadden het karakter van open, gestructureerde interviews.

Van de interviews zijn vertrouwelijke verslagen gemaakt, die zijn afgestemd met de geïnterviewde personen en anoniem en als geheel zijn verwerkt in dit onderzoeksrapport.

In de interviews zijn vertegenwoordigers van zowel raden, colleges als de ambtenaren met een financiële functie in één 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. Voor een overzicht van de geïnterviewde personen, zie bijlage 3.

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:

- 1) Eerdere deelname aan de zogenaamde Jaarlijkse Evaluatie Financiële Functie (JEFF) in 2004
- 2) Representativiteit naar grootteklasse
- 3) 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.

Selectie voor interviews

<i>Gemeente</i>	<i>Inwonertal</i>	<i>Regio</i>	<i>Grootteklasse</i>
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
Grootevast	12.191	N	0 – 20.000
<i>Provincie</i>	<i>Inwonertal</i>	<i>Regio</i>	
Drenthe	490.224	N	
Noord-Brabant	2.437.715	Z	

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:

1. Door de wetgever is de uiterste aanleverdatum voor de jaarstukken vervroegd van 15 september naar 15 juli (artikel 200 gemeentewet), om de verantwoording te versnellen en de relatie tussen verantwoording en de daaropvolgende begroting te versterken. De toezichthouders is per e-mail gevraagd of deze termijn ook daadwerkelijk wordt gehaald door gemeenten en provincies anno 2009/2010.
2. Door de wetgever is de zogenaamde 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.

Fase III Regionale workshops

In fase 3 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 t/m 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 worden de achtergronden van de wijzigingen in de regelgeving beschreven

In hoofdstuk 3 staat centraal het antwoord op de vraag of de doelstellingen van de vernieuwing in de regelgeving zijn bereikt

Hoofdstuk 4 Hoe werkt de financiële functie nu in de praktijk?

Hoofdstuk 5 Welke verbeteringen zijn mogelijk?

Hoofdstuk 6 Reflectie en aanbevelingen voor het vervolgtraject

Bijlage 1: Overzicht gebruikte literatuur en documenten

Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde vertegenwoordigers van gemeenten/provincies

Bijlage 3: Checklist en uitkomsten van de internetenquête

Bijlage 4: Deelnemers aan de regiobijeenkomsten

Bijlage 5: Leden van de begeleidingscommissie en het onderzoeksteam

Hoofdstuk 2 Achtergronden van de wijzigingen in de regelgeving

2.1 Inleiding

Het evaluatieonderzoek richt zich in eerste instantie op de werking van 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, waarbij wordt rekening gehouden met:

- De wijze waarop deze vernieuwing tot stand is gekomen; eerst vooral gericht op het actualiseren van de comptabiliteitsvoorschriften, daarna en daarnaast is ook het aspect van dualisering erbij gekomen.
- Het onderscheid tussen de meer ‘technische’ aspecten van de vernieuwingen en de doorvertaling daarvan naar het politieke/bestuurlijke domein (met name richting de raden/staten).
- De (echte) veranderingen ten opzichte van de oude situatie
- De verschillen van inzicht ten aanzien van de rechtmatigheidstoetsing door de accountants.

In de hierna volgende paragrafen wordt op deze punten verder ingegaan.

2.2 De wijze waarop de vernieuwing tot stand is gekomen

[nader in te vullen en verwerken in volgende hoofdstukken]

2.3 Onderscheid tussen ‘technische’ en politieke/bestuurlijke aspecten

[nader in te vullen en verwerken in volgende hoofdstukken]

2.4 De veranderingen ten opzichte van de oude situatie

[nader in te vullen en verwerken in volgende hoofdstukken]

2.5 Verschillen van inzicht ten aanzien van de rechtmatigheidstoetsing

[nader in te vullen en verwerken in volgende hoofdstukken]

Hoofdstuk 3

Zijn de doelstellingen van de vernieuwing bereikt?

3.1 Inleiding

De eerste onderzoeksvraag die in dit rapport beantwoord wordt, is of de doelstellingen van de vernieuwingen rond de financiële functie van provincies en gemeenten van de afgelopen jaren bereikt zijn. Bij deze vernieuwingen gaat het met name om de introductie van nieuwe wet- en regelgeving: het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG).

In paragraaf 3.2 worden de doelstellingen van deze nieuwe wet- en regelgeving beschreven. Ook wordt kort de relatie gelegd met de achtergronden van de totstandkoming van de verschillende vernieuwingen, zoals beschreven in hoofdstuk 2. In paragraaf 3.3 wordt vervolgens, op basis van de uitkomsten van literatuuronderzoek, interviews, internetenquête en regiobijeenkomsten, een antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de doelstellingen bereikt zijn.

In paragraaf 3.4 wordt stilgestaan bij enkele vooronderstellingen die achter de vernieuwingen, en de doelstellingen die hierbij zijn geformuleerd, schuilgaan. Deze vooronderstellingen zijn vaak niet expliciet uitgesproken, maar ze worden in dit rapport wel specifiek belicht. De reden hiervan is dat deze vooronderstellingen kunnen helpen bij het verkrijgen van een beter inzicht in het wel of niet slagen van de vernieuwingen. Wij kijken in hoeverre de gehanteerde vooronderstellingen kloppen, en op welke manier zij de vernieuwingen in de financiële functie hebben beïnvloed.

3.2 Doelstellingen en achtergronden van de vernieuwing in de regelgeving

2.2.1 Doelstellingen zoals omschreven in de relevante wet- en regelgeving

In de wet- en regelgeving zelf wordt een aantal doelstellingen genoemd. Deze doelstellingen zijn de aanleiding geweest om de vernieuwing in de wet- en regelgeving door te voeren. Wij onderscheiden vijf doelstellingen:

1. Het versterken van de eigen rol van raad/PS

Deze eerste doelstelling wordt in de inleiding van en de toelichting op het BBV³ uitdrukkelijk genoemd en gekoppeld aan het dualisme. Het BBV past binnen het dualisme, dat vanaf 2002 voor gemeenten en vanaf 2003 voor provincies ingetreden is. Het kan gezien worden als de vertaling van het dualisme naar de financiële functie.

Het dualisme benadrukt de verschillen in positie en rol van raad/PS en college. De raad/PS heeft een kaderstellende en controlerende taak, terwijl het college

³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Circulaire Besluit begroting en verantwoording van 17 januari 2003*, Den Haag 2003

moet besturen en verantwoording afleggen. Eén van de doelstellingen van het BBV was om deze ontvlechting van rollen met betrekking tot de financiële functie te versterken. Een adagium dat hierbij in het BBV gebedigd wordt is “iedere doelgroep zijn eigen informatie/documenten”.

2. Beleidsmatiger maken van de begroting/financiële stukken

Ook de tweede doelstelling blijkt uit het BBV. In de toelichting wordt meerdere keren uitdrukkelijk gesproken over de combinatie beleid en financiën. De bedoeling was dat de documenten die behoren bij de financiële functie niet alleen over de financiën zouden gaan, maar ook de beleidsdoelstellingen en -realisatie zouden beschrijven. Sterker, beleid en financiën zouden in samenhang beschreven moeten worden, en niet als afzonderlijke fenomenen. Deze doelstelling is niet helemaal nieuw met de invoering van het BBV. Al langer worden er pogingen gedaan om de koppeling tussen beleid en financiën te verbeteren [ref toevoegen]. Maar met de komst van het BBV wordt geprobeerd dit met wet- en regelgeving te stimuleren.

3. Versterken relatie tussen begroting en verantwoording

Deze derde doelstelling hangt nauw samen met een andere belangrijke aanleiding voor het BBV die in de toelichting hierbij wordt genoemd. Het BBV vervangt als wet- en regelgeving de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV'95). Eén van de verschillen tussen de CV'95 en het BBV is dat in het BBV nog meer de eigenheid van gemeenten en provincies (ten opzichte van bedrijven) wordt benadrukt. Deze eigenheid van gemeenten en provincies zit vooral in het feit dat zij naast de jaarrekening ook een begroting hebben. Met het benadrukken van de eigenheid van gemeenten en provincies werd dus vooral beoogd om de relatie tussen deze begroting en rekening te versterken. Dit blijkt ondermeer uit de vervroeging van de uiterste datum van vaststelling van de jaarrekening. Doordat deze datum vervroegd werd, zouden de behandeling van begroting en rekening beter op elkaar kunnen aansluiten.

4. Versterken aandacht voor rechtmatigheid

De vierde doelstelling blijkt vooral uit de introductie van het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) in 2003. Met de introductie van deze nieuwe wet- en regelgeving werd beoogd de aandacht voor rechtmatigheid te versterken.

5. Sturing op de accountantscontrole

Deze doelstelling hangt ook nauw samen met de introductie van het BAPG. Hiermee werd de rol van de accountant meer benadrukt en ook de rol van de accountantscontrole als sturingsinstrument voor de raad/PS beoogd. De doelstelling was dat de nieuwe wet- en regelgeving de raad zou helpen om, met behulp van de uitkomsten van de accountantscontrole, beter te kunnen sturen.

Eén van de vragen die in dit rapport beantwoord worden is in hoeverre bovenstaande vijf doelstellingen gerealiseerd zijn, enkele jaren na de invoering van de nieuwe wet- en regelgeving. Voordat wij hierop een antwoord geven, gaan wij

eerst kort in op de achtergronden van de totstandkoming van de wet- en regelgeving.

2.2.2 Totstandkoming van de vernieuwde regelgeving en relatie met voorgaande regelgeving

[nog relatie met hoofdstuk 2 uitwerken].

3.3 Zijn de doelstellingen bereikt?

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden: literatuuronderzoek, interviews, een internetenquête en regiobijeenkomsten. In hoofdstuk 1 zijn deze verschillende methoden al uitgebreid beschreven.

Op basis van deze verschillende methoden beantwoorden wij hier de vraag in hoeverre de vijf genoemde doelstellingen van de vernieuwingen in de financiële functie van provincies en gemeenten zijn gerealiseerd.

1. Versterken eigen rol raad/PS

Uit ons literatuuronderzoek blijkt dat de invoering van het BBV overwegend als een succes wordt ervaren door zowel volksvertegenwoordigers, bestuurders en controllers.⁴ Daarmee wordt bedoeld dat het instrumentarium over het algemeen conform de gestelde regels is ingevoerd. Waar het gaat om de met de invoering beoogde effecten zijn de meeste onderzoekers kritischer. Met name voor de eigen sturing blijkt er door volksvertegenwoordigers en bestuurders betrekkelijk weinig gebruik van te worden gemaakt.⁵ Het instrumentarium wordt over het algemeen meer gezien als een doel op zichzelf 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 BBV-instrumentarium voor het moment van invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur.⁶

In de interviews 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 (op beide punten wordt later nader ingegaan). Momenteel is het BBV minder expliciet in de aandacht, de toepassing is met name

⁴ Commissie BBV 2009; Lens 2008: 7.

⁵ De Bruin 2009; Aardema 2010: 107.

⁶ Ter Bogt 2002; 2000.

iets van de ambtelijke organisatie geworen. 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 de bedoeling van 'deze meeliftende operatie' een versterking van de positie van de gemeenteraad, maar is het resultaat eerder een verzwakking van de positie van de gemeenteraad, omdat naar zijn indruk een 'Kafka-achtig gebouw' met 'nauwelijks begrijpelijke vormen van mandarijnenrecht' is ontstaan.⁷

Het beeld uit de interviews is op dit punt minder uitgesproken en eenduidig. In een aantal gemeenten is men van mening dat de rol van de raad in de afgelopen periode is versterkt, maar in hoeverre dit door de vernieuwingen in de financiële functie komt is moeilijk te zeggen. Vaak noemt men hierbij ook eigen initiatieven die vanuit de raad zijn genomen, en de raad die 'in zijn rol groeit'. De invoering van het BBV is slechts één 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 complexiteit van de wet- en regelgeving wordt over het algemeen niet ervaren, wat wellicht samenhangt met het feit dat men dit ook vooral het domein beschouwt van de ambtelijke organisatie. De meeste mensen zijn van mening dat men goed met de regels overweg kan. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de geïnterviewden vrijwel allemaal een financiële achtergrond en/of expertise hebben. Wij hebben geen raadsleden gesproken die weinig of geen affiniteit met financiën hebben. Uit de interviews bleek dat er wat dit betreft veel verschil tussen individuele raadsleden kan zijn, dus het is goed mogelijk dat de wet- en regelgeving voor niet-financiële raadsleden wel degelijk complex is. Dit kan echter op basis van de interviews niet geconcludeerd worden.

Uit de literatuur blijkt dat er veel verwarring bestaat over wat de kaderstellende rol van de raad nu precies inhoudt.⁸ Wij sluiten hier aan bij de omschrijving van de regelgever: 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.⁹

Over het fenomeen kaderstelling zijn veel raadsleden niet zo tevreden.¹⁰

Sommige gemeenten geven wel aan dat de raad kaders stelt waarbinnen de beleidsuitvoering door het college plaatsvindt.¹¹

Wat de controlerende rol betreft: raadsleden zijn na de dualisering een responsieve opstelling en het bewerkstelligen van verantwoording door het college belangrijker gaan vinden; daarbij wordt het college als minder dominant gezien dan voor de

⁷ Elzinga 2008.

⁸ Capgemini 2004: 4; Aardema 2010: 106 e.v.

⁹ BBV 2003: 31; Wet dualisering gemeentebestuur: 39.

¹⁰ Vos 2006: 77; Aardema 2010: 99 e.v.

¹¹ Koudijs 2006: 5.

dualisering.¹² De meeste raadsleden voelen zich vooral controleurs van hetgeen zij vanuit het ambtelijk apparaat en het college aangereikt krijgen.¹³

In de evaluatie van de Wet dualisering provinciaal bestuur die in 2005 is gehouden, wordt als één van de conclusies gesteld dat de Staten nog te kleurloos zijn. De drie rollen van PS (volksvertegenwoordigend, kaderstellend en controlerend) komen nog onvoldoende uit de verf.¹⁴

De interviews bevestigen het beeld dat veel raden worstelen met de kaderstellende rol. Men vindt het lastig om het over de hoofdlijnen te blijven hebben en niet in details te treden. 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. Men is vaak vooral geïnteresseerd in bepaalde (politieke) speerpunten, en richt zich vooral daarop.

Verder blijkt uit de interviews dat het moment van de kaderstelling, voor zover dit gebeurt, vooral 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.

Uit de interviews komt ook naar voren dat kaderstelling door de raad in strikte zin niet gebeurt. In de praktijk is het het college, of via het college de ambtelijke organisatie, dat een voorstel doet 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. De responsieve rol 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.

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, maar ook hier blijft de wens dat nog meer te doen. Er is een tendens dat het accent verschuift van begroting naar de voorjaarsnota, zodat de raad meer invloed kan hebben. Ook is er een worsteling met het vinden van het goede aggregatieniveau van de begroting; hoe een balans te vinden tussen hoofdlijn en detail. Maar men concludeert: "Er is geen reden pessimistisch te zijn, zolang er aandacht blijft voor het begrotingsproces

¹² De Groot 2009: 252.

¹³ Aardema 2010: 98, 110.

¹⁴ Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering 2005.

en de begroting. Dit kan worden samengevat als 'op koers blijven is belangrijker dan het tempo van de veranderingen'¹⁵.

Bordewijk¹⁶ signaleert een paar jaar later 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 middels 'informatie voor derden' nauwkeuriger geïnformeerd dan de gemeenteraad.'

Uit een onderzoek uit 2007¹⁷ 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.¹⁸

Een onderzoek uit 2004¹⁹ stelt dat bij de totstandkoming van een sluitende 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' die moeten leiden tot een sluitende begroting.

Aangezien bij de meeste gemeenten het college de raad een sluitende begroting voorlegt, 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.

Ook uit de interviews blijkt dat het adagium "iedere doelgroep zijn eigen document" in praktijk anders werkt. Veel geïnterviewden (zowel raadsleden als collegeleden en ambtenaren) geven aan dat de raad vaak behoefte heeft aan meer dan 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. Men heeft behoefte om, in ieder geval op bepaalde momenten of over bepaalde onderwerpen, inzicht te hebben in de details. 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 gediscussieerd werd.

¹⁵ JEFF 2004: 40.

¹⁶ Bordewijk 2009.

¹⁷ Ernst & Young 2007: 7.

¹⁸ Winder 2009: 6;9; Capgemini 2004: 4.

¹⁹ Capgemini 2004.

De productenraming functioneert in vrijwel geen van de gemeenten die wij in het kader van de interviews bezocht hebben 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.

2. Beleidsmatiger maken van de begroting/financiële stukken

Deze tweede 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 2004²⁰ wordt geconcludeerd dat de komst van de programmabegroting een bijdrage 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. Wanneer wordt men bij BZK eindelijk eens wakker?', aldus Bordewijk.²¹

Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewden van mening zijn dat de begroting/P&C-stukken beleidsmatiger van karakter 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.

Wat opvalt in de interviews is 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. Uit de enquête blijkt bovendien, en ook in sommige interviews werd dit genoemd, dat men van mening is dat er momenteel weinig uniformiteit bestaat tussen de begrotingen van gemeenten, mede door de vrije programma-indeling. Een beperkt

²⁰ Capgemini 2004.

²¹ Bordewijk 2009.

deel van de ondervraagden is van mening dat er meer uniformiteit zou moeten komen, om meer en eenvoudiger benchmarken mogelijk te maken. Dit vindt men van belang voor raadsleden.[kanttekening met vrijheid]

Met betrekking tot de invoering van de verplichte paragrafen blijkt uit de interviews dat de ervaringen hiermee wisselend zijn. 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, etc.) en welke onderwerpen actueel zijn.

Over bepaalde onderdelen van de regelgeving met betrekking tot de P&C-stukken zijn de geïnterviewden vrij negatief. Het gaat hierbij met name om de regels over resultaatbepaling en -bestemming, reserves en voorzieningen. Deze regels vindt men moeilijk werkbaar; dit draagt niet bij aan sturing door de raad. [verder uitwerken]

3. Versterken relatie tussen begroting en verantwoording

De derde doelstelling heeft zoals gezegd veel te maken met het benadrukken van het eigen karakter van gemeenten en provincies. Het opstellen van een begroting is hierbij een belangrijk element. 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 hiervan een voorbeeld.

Uit de literatuur doemt op dit punt een niet erg positief beeld op. Zo merkt Aardema op: 'Evenmin is vooralsnog aantoonbaar dat aanscherping van de voorschriften met betrekking tot de begrotings- en verantwoordingsdocumenten bewerkstelligt dat beleid en uitvoering dichter bij elkaar komen'.²²

De geïnterviewden verschillen erg van mening over de vraag of gemeenten en provincies behoefte hebben aan eigen wet- en regelgeving, of dat juist aangesloten zou moeten worden bij het Burgerlijk Wetboek. Sommigen zouden graag meer oog voor de eigenheid van gemeenten en provincies willen, anderen vinden dat de huidige wet- en regelgeving juist op de punten waar deze eigenheid benadrukt wordt, vragen en onduidelijkheden oproept.

Met betrekking tot de vervroeging van de jaarstukken geven vrijwel alle geïnterviewden aan dan 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

²² Aardema 2010: 42.

begroting- en verantwoordingscyclus (meer 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.

4. Versterken aandacht voor rechtmatigheid

Met betrekking tot de versterkte aandacht voor het onderwerp rechtmatigheid meent Elzinga dat de sterke nadruk op de financiële functie de afgelopen jaren 'een grote mate van angsthazigerigheid' heeft doen ontstaan: 'Hoe groter de nadruk op rechtmatigheidscontrole 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.²³

Kerklaan stelt 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.²⁴ Volgens hem vindt dit debat alleen plaats tussen college en accountant, omdat de laatste het rechtmatigheidsoordeel moet geven bij de jaarrekening.²⁵

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.²⁶

Uit de interviews blijkt dat men over het algemeen de aandacht voor rechtmatigheid goed vindt. Vooral vanuit raden wordt veel waarde gehecht aan het label 'rechtmatig', zonder dat men hier zich 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 rechtmatigheidsverklaring. Over het algemeen is men van mening dat dit proces een aantal verbeteringen in de organisatie heeft bewerkstelligd. Tegelijkertijd klinkt nu de vraag wat het nog zegt als niet-rechtmatigheid niet voorkomt. Met andere woorden: als elke gemeente inmiddels een rechtmatigheidsverklaring heeft, wat betekent dit dan nog?

²³ Elzinga 2008.

²⁴ Kerklaan 2009.

²⁵ Kerklaan 2009. Zie ook Van Kuijck e.a. 2009.

²⁶ Ernst & Young 2007: 29.

5. Sturing op de accountantscontrole

De vijfde en laatste doelstelling volgt uit de vierde. Uit ons literatuuronderzoek blijkt dat Kerklaan²⁷ met betrekking tot de rechtmatigheidscontrole en de bijbehorende rollen van de verschillende betrokkenen stelt dat de introductie van de rechtmatigheidscontrole de positie van de raad in theoretische zin mogelijk versterkt heeft. Theoretisch kan de raad aan de hand van de resultaten van de controle nagaan of de financiële beheershandeling die door het college zijn aangegaan volgens de regels zijn uitgevoerd. In de praktijk blijkt dit debat echter vooral plaats te vinden tussen de accountant en het college in plaats van tussen het college en de raad.

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 al is versterkt, dan geldt dit dus voor slechts een klein deel van de raad, namelijk de financiële experts die in de auditcommissie de raad vertegenwoordigen. Wel hebben deze experts vaak contact met rest van de raad.

3.4 Achterliggende veronderstellingen

Wij sluiten dit hoofdstuk af met een paragraaf over de achterliggende vooronderstellingen van de wet- en regelgeving. Deze vooronderstellingen zijn nergens expliciet beschreven, maar wij menen ze te kunnen afleiden uit de wet- en regelgeving zelf en de manier waarop deze is geïntroduceerd en behandeld in de afgelopen jaren. Wij besteden hier expliciet aandacht aan deze vooronderstellingen, omdat ze de hierboven beschreven bevindingen in een breder licht plaatsen en tot een beter begrip kunnen leiden van waarom dingen gaan zoals ze gaan. Beter inzicht in de vooronderstellingen en waartoe deze kunnen leiden kan bovendien helpen bij het komen tot verbeteringsuggesties voor de toekomst. Hierop komen wij in een later hoofdstuk nader terug.

Wij menen dat aan de wet- en regelgeving voor de financiële functie, specifiek het BBV, drie impliciete vooronderstellingen ten grondslag liggen:

1. vanuit de wetgever is de gang van zaken met betrekking tot de financiële functie bij gemeenten en provincies te regelen en te beheersen
2. gemeenten en provincies (i.c. raden/PS) zouden systematisch effectgericht (moeten) plannen
3. een gemeenteraad of PS kan functioneren als sturende, rationele en homogene actor.
4. Kaderstelling vindt plaats bij begroting [nog uitwerken]
5. Raadsleden willen kaderstellen t.a.v. financiële stukken [nog uitwerken]

Vanuit de literatuur, en ondersteunt door de resultaten van ons onderzoek, bestaat reden om deze vooronderstellingen als niet goed houdbaar te beschouwen.

²⁷ Kerklaan 2009.

1. Vanuit de wetgever is de gang van zaken met betrekking tot de financiële functie bij gemeenten en provincies te regelen en te beheersen.

Deze aanname is met name door Van Gunsteren principieel ter discussie gesteld en na hem door vele anderen.²⁸ Cultuur en gedrag blijken in hoge mate immuun te zijn voor interventies van bovenaf en van buitenaf.²⁹ Ook lijkt het ministerie zich hiermee als het ware buiten de lokale bestuurspraktijk te willen plaatsen. Door te interveniëren met regelgeving wordt men echter medespeler. Lokale betrokkenen proberen daar hun voordeel mee te doen in de nieuw ontstane situatie. Wat ontstaat is een herpositioneringspel tussen alle betrokkenen, met inbegrip van het rijk. Daarbij doen decentrale actoren ogenschijnlijk 'wat gevraagd wordt', maar in feite zijn zij bezig met het afschermen en veiligstellen of voordeliger maken van de eigen speelruimte.

Ook De Groot³⁰ plaatst vraagtekens bij de vraag of de rol van raadsleden veranderd kan worden door nieuwe wetgeving te introduceren. Zij stelt dat veranderingen in de attitude van raadsleden (hoe zij tegen hun rol aankijken) vooral veroorzaakt worden door *selectie* (andere mensen hebben de posities ingenomen), meer dan door *socialisatie* (verandering van individuele personen c.q. lerend vermogen). De Groot maakt een onderscheid tussen attitude en gedrag. In de attitude van raadsleden ziet zij een verandering, maar in het gedrag niet: raadsleden besteden ongeveer dezelfde hoeveelheid tijd aan hun werk, en de tijd (in percentages) die ze besteden aan interne activiteiten blijft min of meer gelijk.

Ook in de door ons gehouden interviews wordt dit beeld bevestigd. De kaderstellende en controlerende rol van raadsleden werden bijvoorbeeld door veel geïnterviewden als belangrijk ervaren (attitude), maar de invulling ervan bleek vaak in de praktijk moeilijker (gedrag). Een aantal geïnterviewden stelde dat het gedrag van raadsleden niet veranderd is omdat er een nieuwe wetgeving geïntroduceerd werd. Raadsleden zijn en blijven mensen, en die verander je niet door ze van bovenaf nieuwe regels op te leggen over hoe ze zich moeten gedragen.

2. Gemeente(rade)n zouden systematisch effectgericht moeten leren plannen.

Dit is een technisch-rationeel wensbeeld 'van buiten'. SMART, de drie 'W-vragen' en 'H-vragen', de kaderstellende rol en het integraal sturen op hoofdlijnen zijn daar een uitdrukking van. Het wensbeeld is mooi en uiteraard nastrevenswaardig, maar staat op gespannen voet met de politieke realiteit. Bestuursleden kunnen vage doelstellingen prefereren om speelruimte te behouden.³¹ Raadsleden sturen in de praktijk vooral op eigen politieke speerpunten en daaraan gelieerde details. In de literatuur wordt in steeds bredere kring beklemtoond dat rationele planning niet

²⁸ Van Gunsteren 1976; In 't Veld e.a. 1999.

²⁹ Aardema 2010: 82.

³⁰ De Groot 2009.

³¹ Aardema 2010: 106.

voorspellend c.q. gedragsnormerend kan zijn.³² 'Blauwdrukplanning' is een miskennis van voortschrijdende ontwikkelingen, óók in de dagelijkse betrekkingen tussen de wereld van de uitvoering en de buitenwereld.³³

Ook dit beeld wordt bevestigd door ons onderzoek. In veel interviews werd benadrukt dat de meeste raadsleden niet integraal en op hoofdlijnen sturen, maar alleen kijken naar een paar specifieke politieke speerpunten en daarbij vaak zich bezighouden met detailinformatie. Sommige geïnterviewden beklagden zich hierover, anderen stelden slechts vast dat dit nu eenmaal de realiteit is.

3. Een gemeenteraad kan functioneren als sturende, rationele en homogene actor.

De raad als sturende actor

De gemeenteraad is weliswaar 'hoofd van de gemeente', maar in de praktijk zien raadsleden zich meer als een controleur van het college, met name wat betreft de eigen politieke speerpunten. De normatieve wens om 'de raad' het stuur in handen te geven is al heel oud,³⁴ maar niet gebaseerd op feitelijke verhoudingen – zeker niet waar colleges met wethouders van buiten aan technische deskundigheid winnen.

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 geleefd door de aanhoudende stroom stukken en de elkaar snel opvolgende vergadermomenten. Zij zijn daardoor vooral reactief en controlerend bezig, minder proactief en kaderstellend.³⁵

Ook dit punt wordt bevestigd vanuit de interviews, zoals hierboven ook al beschreven is. Raadsleden reageren vaak op voorstellen vanuit het college en/of de ambtelijke organisatie. Deze voorstellen worden vaak, al dan niet met moties of amendementen, overgenomen. Als de raad vanuit het college of de ambtelijke organisatie bepaalde keuzes voorgelegd zou krijgen, dan zou de sturende rol van de raad op het eerste gezicht wellicht vergroot worden. Ook hierbij kunnen echter vraagtekens geplaatst worden, omdat de presentatie van keuzemogelijkheden en de argumenten pro en contra eveneens zeer bepalend kunnen zijn voor de keuze die de raad vervolgens maakt. Een daadwerkelijk sturende raad lijkt een illusie.

De raad als rationele actor

Het BBV is technisch-rationeel van aard (wat tot op zekere hoogte nodig en onvermijdelijk is).³⁶ Raadsleden laten zich in de dagelijkse praktijk echter meer leiden door politieke rationaliteit dan door technische rationaliteit.³⁷

³² Weick 1979: 11.

³³ Lipsky 1980; Aardema 2010: 38 e.v.

³⁴ Stond ook centraal in het BBI-denken, zie Aardema 2002: 226.

³⁵ Aardema 2010: 98.

³⁶ Aardema 2010: 61.

Daarbij komt het aspect van het kennisniveau en de 'beperkte rationaliteit' van 'gewone mensen' meer in het algemeen.³⁸ In de literatuur wordt bijvoorbeeld meer in het algemeen gesteld dat de rijksoverheid er te gemakkelijk van uit is gegaan dat gemeenten zelf capabel en professioneel genoeg zijn om het nieuwe instrumentarium te implementeren.³⁹ Dat geldt met name ook voor het begrijpen en in gedrag internaliseren van de dualistische filosofie die eraan ten grondslag ligt.⁴⁰

Beide aspecten hiervan komen in de interviews naar voren. Regelmatig werd benadrukt dat raadsleden vanuit hun politieke belangen redeneren, en daarom bijvoorbeeld niet geïnteresseerd zijn in integraliteit en hoofdlijnen maar in de details over enkele specifieke onderwerpen. Bovendien werd enkele malen verwezen naar de onderlinge relatie tussen college en raad, coalitie en oppositie. Deze relatie bepaalde sterk de onderlinge samenwerking en de opstelling van bepaalde raadsleden.

Het andere punt, de 'beperkte rationaliteit' van raadsleden, kwam ook regelmatig terug. In veel gemeenten, met name de kleinere, werd gewezen op het feit dat raadsleden het raadslidmaatschap 'er maar bij doen'; veel raadsleden hebben 'geen verstand van financiën'; in de raad zitten allerlei mensen vertegenwoordigd, 'van de lokale bakker tot een accountant'. In sommige interviews werd dan ook de vraag gesteld of het wel realistisch was om te verwachten dat raadsleden, laat staan de hele raad, aan de verwachtingen van de regelgeving konden voldoen.

De raad als homogene actor

In de literatuur wordt gesteld dat de onderlinge politieke verschillen bepalender zijn voor het gedrag van raads- en statenleden dan de norm om zich te manifesteren als een entiteit tegenover het college. Raadsleden hebben geen belang bij een goed functionerende gemeenteraad, aldus Tops en Zouridis.⁴¹ Zij hebben primair belang bij het zich politiek-inhoudelijk onderscheiden van andere gemeenteraadsleden, zelfs van hun eigen fractiegenoten.⁴²

In de interviews werd ook regelmatig gewezen op verschillen tussen raadsleden. Er is een verschil tussen de raadsleden met of zonder financiële kennis/ervaring, maar ook breder in de achtergrond van raadsleden. Ook de samenstelling van het college werd soms genoemd: in sommige gemeenten was een relatief grote coalitie, waardoor de tegenstelling coalitie-oppositie minder sterk speelde dan als er een kleinere coalitie en een sterkere oppositie was.

³⁷ Aardema 2010: 18 e.v.

³⁸ Simon 1967.

³⁹ Cornelissen 2008: 73.

⁴⁰ Cornelissen 2008: 74.

⁴¹ Tops & Zouridis 2002: 17.

⁴² Aardema 2010: 107,122.

Hoofdstuk 4

Werking financiële functie in de praktijk

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de werking van de financiële functie in de praktijk. Dit sluit voor een groot deel aan bij het vorige hoofdstuk, maar gaat breder /verder in de zin dat hier niet zozeer vanuit de (veranderingen in de) wet- en regelgeving wordt geredeneerd, maar vanuit de lokale praktijk.

Per paragraaf wordt gekeken naar een specifiek aspect van de financiële functie. De onderwerpen die achtereenvolgens aan bod komen zijn: sturing door de raad/PS; beleid en begroting/financiële stukken; begroting en verantwoording; rechtmatigheid en accountantscontrole; interactie tussen raad; college en ambtelijke organisatie; en de relatie tussen formele regels en informele aspecten.

4.2 Sturing door de raad/PS

Op basis van beschikbare literatuur kan niet geconcludeerd worden dat de raad na de invoering van het BBV meer integraal en op hoofdlijnen is gaan opereren.⁴³

Evenmin kan de conclusie worden getrokken dat gemeenteraden na c.q. door de invoering van het BBV meer of beter zijn gaan sturen.⁴⁴ Ook zijn zij niet meer op effecten en prestaties (beleid) en minder op geld gaan sturen.⁴⁵ Waar dat wel het geval is wordt overigens wel een betere sturing ervaren.⁴⁶ Ook zijn er aanwijzingen dat de mate van financiële sturing door de raad mede bepaald wordt door de mate van betrokkenheid van de raad bij het opstellen van de programmabegroting en de aanwezigheid van sturingsinformatie.

Zoals in het voorgaande hoofdstuk ook al is besproken, blijkt uit de interviews dat de sturing door de raad/PS vrij beperkt is. Veel raadsleden worstelen met de invulling van hun kaderstellende rol, en zijn vooral reactief (ze reageren op voorstellen vanuit college en/of ambtelijke organisatie). Voor zover kaderstelling plaatsvindt, is dit vooral bij de behandeling van de voorjaars- of kadernota en de beleidsnota's. Kaderstelling gebeurt vaak ook (alleen) in het eerste jaar van een bestuursperiode. [wat is aanvulling?]

4.3 Beleid en begroting/financiële stukken

Uit de literatuur blijkt dat de meningen van raadsleden, collegeleden en ambtenaren over de informatiewaarde van de programmabegroting uiteenlopen.⁴⁷ Raadsleden blijken gemiddeld genomen niet zo tevreden over de kwaliteit van de informatie in de

⁴³ Aardema 2010; Kerklaan 2009; Koudijs 2006: 6; JEFF 2004: 22; 82.

⁴⁴ Capgemini 2004: 4.

⁴⁵ Koudijs 2006: 6.

⁴⁶ Koudijs 2006: 7.

⁴⁷ JEFF 2004: 21, op basis van onderzoek door Capgemini, Bevindingen analyse programmabegrotingen, een vergelijkend onderzoek onder 31 gemeenten, 2004.

programmabegroting.⁴⁸ Wel wordt een groter gevoel van 'transparantie' ervaren (in de betekenis van relevantie, begrijpelijkheid en betrouwbaarheid), vooral door raadsleden met een grotere kennis van de inhoud van het BBV; het beschikken over financieel-economische kennis blijkt in dat verband minder relevant.⁴⁹

Uit onze interviews blijkt dat de ervaringen met de financiële stukken eveneens wisselend zijn. In veel gemeenten geeft men aan een ontwikkelproces te hebben doorlopen of nog steeds te doorlopen. Vooral waar dit proces gezamenlijk met ambtelijke organisatie, college en raad is doorlopen lijkt het te leiden tot verbeteringen. Hierbij dient opnieuw vastgesteld te worden dat wij voornamelijk mensen (zowel raads-, collegeleden als medewerkers van de ambtelijke organisatie) hebben gesproken die een financiële achtergrond/expertise hebben. Over de ervaringen met de financiële stukken in bredere zin kunnen wij dus geen directe uitspraken doen.

Specifieker kan wel worden geconcludeerd dat de programmabegroting over het algemeen als te abstract wordt ervaren. De programma's worden als te grote brokken ervaren om raadsleden voldoende sturingsinformatie te geven. Hiervoor is vaak meer detailinformatie nodig. De productenraming wordt hier in veel gemeente voor gebruikt.

De productenraming wordt niet als instrument specifiek voor het college gebruikt. Het college gebruikt vaak dezelfde instrumenten als de raad, of bij de aansturing van de ambtelijke organisatie juist de instrumenten die daar gebruikt worden, zoals de dienst- of sectorbegrotingen of afdelingsplannen.

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.⁵⁰ Controllers hebben echter hun twijfels of dit werkelijk zo is.⁵¹ 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 niet zozeer uit de programmabladen maar eerder uit de paragrafen of algemene delen van de begroting en/of door het college verstrekte aanvullende informatie.⁵²

In de JEFF 2004 wordt gesteld dat veel paragrafen er wel zijn, maar dat deze vaak nog de nodige ontwikkeling behoeven. Met betrekking tot het inzicht in de financiële positie wordt 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 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.

⁴⁸ Vos 2006: 77.

⁴⁹ Oplaat 2006.

⁵⁰ Lens 2008: 8; Capgemini 2004: 4.

⁵¹ Lens 2008: 8.

⁵² Capgemini 2004: 5.

Uit onze interviews blijken de ervaringen met de paragrafen wisselend. Vaak worden sommige wel als nuttig ervaren en andere niet. Welke paragrafen dit zijn hangt vaak af van de lokale situatie en de rol van de geïnterviewde.

Over het inzicht in de financiële positie waren de geïnterviewden niet erg positief. Met name raadsleden klaagden soms dat zij niet goed konden zien wat hun 'speelruimte' was: waar kan men keuzes maken en wat ligt vast? Ook ervoer men soms de technische manier van presenteren van de financiële positie als nadeel. 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.

4.4 Begroting en verantwoording

In de literatuur wordt beschreven dat veel gemeenten op zoek zijn gegaan naar SMART-doelstellingen en goede prestatie-indicatoren op outcome- en outputniveau om de drie w-vragen te operationaliseren – hoewel het BBV dit niet voorschrijft.⁵³

Onderzoekers wijzen er evenwel op dat niet alle beleidsdoelstellingen in de programmabegroting zich SMART laten formuleren c.q. dat gemeenten daar erg mee worstelen.⁵⁴ Bovendien kunnen raadsleden politieke redenen hebben om soms geen heldere formuleringen van doelstellingen te willen.⁵⁵

Raadsleden hebben over het algemeen niet veel op met prestatieoriëntatie in de vorm van de drie w-vragen.⁵⁶

In de JEFF 2004 wordt geconcludeerd dat in veel gemeenten per programma wordt aangegeven wat er met het programma wordt beoogd, maar veelal in korte tekstblokken. Aan concrete indicatoren (waarvan kan worden afgeleid in welke mate het effect is bereikt) ontbreekt het echter in de meeste begrotingen. Van indicatoren met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten is maar in beperkte mate sprake. Het vinden van goede indicatoren is een zoekproces.

De worsteling met de invulling van de w-vragen 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. Sommige geïnterviewden wijzen er ook op dat niet alle beleidsterreinen zich even goed lenen voor SMART-doelstellingen en prestatie-indicatoren op outcome- en outputniveau.

In de literatuur wordt 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

⁵³ JEFF 2004; Capgemini 2004: 4; zie ook bijv. Almere 2007.

⁵⁴ De Bruin 2009: 6; Koudijs 2006: 5;

⁵⁵ Stigt 2007: 7.

⁵⁶ Winder 2009: 6.

(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.⁵⁷

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 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.

4.5 Rechtmatigheid en accountantscontrole

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.⁵⁸ Een ander geluid dat gehoord wordt is dat het logischer is dat de gemeente een verklaring van rechtmatigheid aflegt, en dat de accountant vervolgens deze verklaring controleert. (in plaats van dat de accountant deze verklaring aflegt).⁵⁹ Dit omdat het rechtmatigheidsoordeel een hoog politiek gehalte heeft en geen hamerstuk in de gemeenteraad zou mogen zijn. De controle op de begrotingsrechtmatigheid is de spiegel van het budgetrecht. In het budgetrecht, dat zich uit in de kaderstellende rol van de raad, worden de begrotingskaders vastgesteld. 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.⁶⁰

Uit onze interviews komt geen duidelijk standpunt in deze kwestie naar voren. De meeste geïnterviewden hebben geen specifieke voorkeur om de huidige situatie te veranderen. Het lijkt voor veel mensen ook vooral een technische kwestie te zijn.

Veel geïnterviewden ervaren wel een stapeling van controle door rekenkamer, accountantscontrole, doelmatigheidsonderzoek, verantwoording aan provincie, ministerie, Europa, pers. Deze 'controletoren' wordt als overbodige regeldruk ervaren.

⁵⁷ Capgemini 2004.

⁵⁸ Van Kuijk en Van Vugt 2009.

⁵⁹ Van Kuijk en Van Vugt 2009; Kerklaan 2009.

⁶⁰ Verheij en Van Vugt 2007.

Specifiek wordt in dit kader ook verwezen naar de regelgeving rond SiSa. Deze wordt ervaren als lastenverzwaring, met name door de opzet. De inhoud vindt men op zichzelf nuttig, maar de manier waarop het nu gerapporteerd moet worden levert veel extra werk(druk) op.

In de interviews is ook gevraagd naar de indenniteitsprocedure. Deze komt niet voor en wordt soms als overbodig ervaren. Men geeft dan aan dat het vooral gaat om relatie tussen college en raad, en dat een formele regeling als de indenniteitsprocedure geen toegevoegde waarde heeft.

4.6 Interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie

Uit ons onderzoek 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 kan hierbij ondersteunend zijn, maar het gaat vooral om de manier waarop hier lokaal invulling aan gegeven wordt.

Zo blijkt uit de interviews dat in veel gemeenten de raad steeds meer zijn eigen rol oppakt, met name in grotere gemeenten. Dit is vooral een lokaal leerproces van de raad. Bij de invoering van het BBV heeft deze regelgeving aanvankelijk wel een (stimulerende) rol gespeeld, maar nu gaat het hier steeds minder om.

Uit de enquête blijkt ook dat de rol en houding van het ambtelijk apparaat voor een groot deel bepalen hoe de kwaliteit van de informatievoorziening van raadsleden is. Regelgeving is hierin niet doorslaggevend. [uitbreiden]

4.7 Relatie tussen formele regels en informele aspecten

In aansluiting op het vorige, over de interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie, is ook de relatie tussen formele regels en informele aspecten van belang. Een aantal van deze informele aspecten wordt hier besproken.

In de literatuur staat beschreven dat de meeste raadsleden de volksvertegenwoordigende rol het belangrijkste aspect van hun raadslidmaatschap vinden. 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 proactief en kaderstellend.⁶¹

Meer in het algemeen wordt 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.⁶² Dat geldt met name ook voor het begrijpen en in gedrag internaliseren van de dualistische filosofie die eraan ten grondslag ligt.⁶³

⁶¹ Aardema 2010: 98.

⁶² Cornelissen 2008: 73.

⁶³ Cornelissen 2008: 74.

Raadsleden worden verondersteld te weinig kennis van zaken te hebben om een programmabegroting te kunnen doorgronden en geven zelf vaak aan dat zij de materie te technisch en / of abstract vinden.⁶⁴ 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.⁶⁵

Een aantal aspecten van de in hoofdstuk 2 besproken vooronderstellingen komt hier terug. Ons onderzoek onderstreept dit. Uit de interviews blijkt bijvoorbeeld dat de kennis en kunde met betrekking tot de financiële functie bij raadsleden, met name in kleinere gemeenten, beperkt is. Uit de enquête blijkt bovendien dat er weinig kennis van en interesse voor financiën is vanuit de raad. Dit is blijkbaar de praktijk waarbinnen de financiële functie uitgevoerd moet worden. In de enquête wordt gesuggereerd dat iedere fractie in de raad de verantwoordelijkheid heeft om te zorgen dat er voldoende deskundigheid aanwezig is binnen de fractie. Niet ieder fractielid hoeft financieel deskundig te zijn. Hiermee wordt wel afscheid genomen van de aanname dat de financiële functie voor de gehele raad toegankelijk moet zijn.

In de literatuur wordt ook gewezen op het feit dat de aard van de politiek meebrengt dat zij volksvertegenwoordigers minder bezig zijn met het geheel en meer met hun eigen politieke speerpunten.⁶⁶

Uit onze interviews blijkt dat slechts een beperkt aantal raadsleden per gemeente verder komt dan de volksvertegenwoordigende rol als het gaat om financiën; kaders stellen en controleren is vaak een stap te ver. Veel raadsleden hebben hun eigen onderwerpen waarin zij geïnteresseerd zijn en waarover zij geïnformeerd willen worden.

In een onderzoek naar de invoering van het dualisme wordt geconcludeerd dat kleine gemeenten (onder de 20.000 inwoners) niet slechter op de kwaliteit van het organisatorische veranderingsproces scoren dan grotere gemeenten.⁶⁷ Wel hebben kleine en heringedeelde gemeenten over het algemeen meer tijd nodig voor de implementatie.⁶⁸

Uit onze interviews blijkt een verschil tussen grote en kleine gemeenten in het oppakken van de eigen rol door de raad. In grotere gemeenten zijn raden vaak beter in staat om hun eigen rol te ontwikkelen en op te pakken. In kleinere gemeenten missen raden hiervoor de kwaliteit en kwantiteit. Ook met het invoeren van de veranderingen in de financiële functie lijken grotere gemeenten minder moeite te hebben gehad dan kleinere gemeenten.

⁶⁴ Winder 2009: 5;8; Verhoef 2006; JEFF 2004: 40.

⁶⁵ Commissie BBV 2009: Breda, Nijmegen.

⁶⁶ Winder 2009: 5.

⁶⁷ Coelingh 2006.

⁶⁸ De Groot 2009: 252.

Nog meer uitwerken/verwerken

- Uitkomsten internetenquête
- Invloed crisis
- Rol cie BBV

Hoofdstuk 5 *Mogelijke verbeteringen?*

5.1 Inleiding

Nadat we in de vorige twee hoofdstukken aan de hand van onze bevindingen een beschrijving hebben gegeven van de praktijk, gaan we nu een stap verder. In dit hoofdstuk beantwoorden wij de derde onderzoeksvraag, namelijk “Hoe kan de financiële functie in gemeenten en provincies nog verder verbeterd worden?”.

Net als bij de bevindingen in de vorige twee hoofdstukken zijn ook de mogelijke verbeteringen gebaseerd op zowel de literatuurstudie, de interviews en internetenquôte en de regiobijeenkomsten. De verbeteringsuggesties worden in drie achtereenvolgende paragrafen gegeven.

In paragraaf 5.2 wordt gekeken naar de mogelijke verbeteringen op lokaal niveau. Hierbij worden enkele suggesties gedaan waarmee gemeenten en provincies zelf hun financiële functie kunnen verbeteren.

In paragraaf 5.3 gaan wij in op verbeteringsuggesties ten aanzien van de regelgeving. Hierbij worden enerzijds enkele algemene suggesties gedaan, maar anderzijds ook enkele concrete en specifieke punten benoemd.

In paragraaf 5.4 wordt tenslotte gekeken wat mogelijk verbeterd kan worden in de ondersteuning van gemeenten en provincies vanuit het rijk.

5.2 Mogelijke verbeteringen op lokaal niveau: wat ligt op het bord van gemeenten en provincies zelf

In onze interviews, en ook in de internetenquôte, 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 gremia 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.⁶⁹ Investerings aan de harde kant zouden gepaard dienen te gaan met investeringen aan de zachte kant (cultuur, gedrag, leiderschap).⁷⁰ De vaardigheid van een organisatie om op niveau te functioneren zou belangrijker zijn dan de eisen die de regelgeving daaraan stelt.⁷¹

⁶⁹ Lens 2008: 2.

⁷⁰ Zie ook Commissie BBV 2009: Breda.

⁷¹ Lens 2008: 8.

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 bestond uit leden van raad/PS, college en ambtelijke organisatie. Deze werkgroep heeft aan bepaalde verbeteringen gewerkt, en juist door de gemengde samenstelling ervan kwam men tot werkbare en breedgedragen verbeteringen. Ook een goed informeel contact tussen de verschillende gremia wordt een belangrijk aspect genoemd voor een goed functioneren van de financiële functie. Zorgen voor regelmatig informeel contact is dus een goede verbeteringsuggestie. Wel wordt hierbij de kanttekening geplaatst dat een 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 2004⁷² 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 onderzoek⁷³ 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 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. De griffier zou ook meer als eerste aanspreekpunt van de accountant moeten fungeren.

In de interviews en de enquête wordt bovendien gewezen op enkele zaken die meer gerelateerd zijn aan het instrumentarium, en waarbij gemeenten en provincies zelf vrij zijn om bepaalde zaken te regelen. Zo wordt aanbevolen om meer aandacht te besteden aan meerjarige ontwikkelingen, met name bij grote projecten. Ook zou er meer aandacht moeten zijn voor investeringsprojecten. Als concrete suggestie wordt hierbij genoemd dat gemeenten en provincies voor deze onderwerpen een speciale paragraaf in het leven roepen. Hiertoe is men immers vrij.

Overigens ontstaat uit de interviews het beeld dat men zich in veel gemeente en provincies niet goed bewust is van de vrije ruimte die in de regelgeving wordt geboden. Het feit dat men zelf aan zaken die niet specifiek in de wetgeving genoemd worden invulling kan geven lijkt vaak niet bekend te zijn. Juist op dit punt liggen echter veel verbetermogelijkheden voor gemeenten en provincies zelf.

5.3 Mogelijke verbeteringen in de regelgeving (inclusief deregulering)

Ten aanzien van de regelgeving rond de financiële functie kunnen ook enkele verbeteringsuggesties gedaan worden. Hierbij noemen wij eerst enkele algemene

⁷² Capgemini 2004.

⁷³ Ernst & Young 2007: 29.

punten, en vervolgens ook enkele concrete punten waarop de regelgeving verbeterd kan worden.

Algemeen

Uit de interviews en de enquête komt het beeld naar voren dat gemeenten en provincies van mening zijn dat het accent van de regelgeving rond de financiële functie zou moeten verschuiven van de financiële techniek naar de praktische bruikbaarheid. Men vindt de regelgeving vaak teveel geschreven vanuit een financieel-technische, 'accountant-achtige' benadering, en te weinig vanuit het perspectief van de (bestuurlijke) gebruikers.

Deze gewenste verschuiving kan enigszins genuanceerd 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. De regelgeving wordt momenteel blijkbaar (en naar onze mening terecht) als overwegend financieel-technisch ervaren. Zonder aan de financieel-technische aspecten afbreuk te doen zou het goed zijn als er meer aandacht zou komen voor de politiek-bestuurlijke aspecten van de regelgeving. Welke onderdelen zijn vooral bedoeld om te zorgen voor een technisch goed functioneren van de financiële functie (nauwkeurigheid, correctheid, en dergelijke), en welke onderdelen zijn vooral bedoeld om te zorgen voor een politiek-bestuurlijk goed functioneren (begrijpelijkheid, overzichtelijkheid, en dergelijke)? Door deze aspecten, weliswaar in hun samenhang, duidelijker te onderscheiden zal de regelgeving beter bruikbaar worden voor beide groepen gebruikers en kunnen misverstanden hierover uit de weg geruimd worden.

Een ander beeld dat uit de interviews en enquête naar voren komt is de wens om waar mogelijk zaken minder (dwingend) te regelen. Veel gemeenten en provincies hebben behoefte aan meer vrijheid om zaken zelf naar eigen inzicht en behoefte te regelen.

Opvallend is dat uit de interviews en enquête tevens blijkt dat men behoefte heeft aan meer uniformiteit in gemeentelijke financiën om beter vergelijkingen te kunnen maken met andere gemeenten (benchmarking).

Deze twee behoeften die blijkbaar leven lijken met elkaar in tegenspraak te zijn. Dit is echter niet het geval, maar daarvoor moet opnieuw het hierboven beschreven onderscheid tussen de financieel-technische en politiek-bestuurlijke aspecten van de financiële functie in ogenschouw genomen worden. De behoefte aan meer uniformiteit lijkt vooral te maken te hebben met de financieel-technische kant van de

regelgeving. Men verwijst hierbij naar manieren waarop bepaalde gegevens vastgelegd of berekend worden. Dit heeft te maken met techniek, en hierbij verwacht men duidelijke regels. De behoefte aan meer vrijheid lijkt echter vooral te maken te hebben met de politiek-bestuurlijke kant van de regelgeving. De manier waarop zaken bijvoorbeeld aan de raad/PS gepresenteerd worden heeft veel te maken met de lokale situatie: wat is de samenstelling, de grootte en het 'niveau' van de raad/PS, welke thema's spelen er (en welke juist niet) in de betreffende gemeente of provincie, welke actuele thema's verdienen misschien tijdelijk extra aandacht, et cetera? Dit soort vragen speelt op politiek-bestuurlijk niveau, en hierbij hebben gemeenten en provincies vooral behoefte aan vrijheid om zelf zaken te regelen op een manier die past bij de lokale situatie. Ook de manier van samenwerking tussen raad/PS, college en ambtelijke organisatie, ook al eerder aangehaald, speelt hierbij een belangrijke rol.

Specifiek

Naast deze algemene verbeter suggesties ten aanzien van de regelgeving zijn er ook enkele meer specifieke zaken te benoemen. Vooraf dient echter opgemerkt te worden dat zowel bij de interviews, de enquête als de regiobijeenkomsten bleek dat men het lastig vindt om met concrete verbeter suggesties te komen. Vaak hebben mensen wel ideeën over wat anders zou moeten, maar *hoe* het anders zou moeten kan men moeilijk verwoorden. Ook in andere onderzoeken komt dit beeld naar voren.⁷⁴ Wat in ons onderzoek wel opviel is dat de concrete verbeter suggesties 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 verbeterpunten op dit punt, terwijl de vertegenwoordigers van raad/PS en college, die vooral met de politiek-bestuurlijke aspecten bezig zijn, niet met concrete verbeterpunten komen.

Zowel uit ons literatuuronderzoek⁷⁵ als uit de interviews en enquête blijkt dat op bepaalde punten sprake is van overregulering. Er zijn verschillende suggesties te noemen om hier wat aan te doen.

Een suggestie die meerdere malen werd gedaan was om de verplichting tot het opstellen van een productenraming en –rekening te laten vervallen. Deze worden op veel plaatsen niet gebruikt zoals ze bedoeld zijn en de verplichting om ze op te stellen wordt vooral als lastendruk ervaren.

Een ander punt dat regelmatig terugkwam betreft de regels over resultaatbepaling en resultaatbestemming en reserves en voorzieningen. Deze regelgeving wordt als moeilijk werkbaar ervaren. De bezwaren hiertegen betreffen vooral de politiek-bestuurlijke kant van de financiële functie: de regels hieromtrent dragen niet bij aan

⁷⁴ De Bruin 2009:

⁷⁵ Jonker in congresverslag Commissie BBV 2009; Aardema 2005.

sturing door de raad/PS, vooral omdat ze voor veel raads- en statenleden te technisch en daarom niet begrijpelijk zijn. Deze regels zouden eenvoudiger moeten worden. Ook in de literatuur wordt deze suggestie gedaan. Bordewijk stelt voor om het onderscheid tussen resultaat voor en na bestemming te schrappen, omdat dit in de praktijk veel verwarring oplevert.⁷⁶

De regelgeving rond SiSa roept ook discussie op. Uit de interviews en de enquête komt de suggestie naar voren om deze regels nog eens kritisch te bekijken. De beoogde verbeteringen die hierin zijn doorgevoerd functioneren volgens velen niet als zodanig. De regels worden ervaren als extra last zonder duidelijke toegevoegde waarde. Een aantal mensen sprak uit dat de oude situatie op dit gebied beter was dan de huidige situatie.

In de literatuur worden ook 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.⁷⁷ In deze zin ook Van Kuijck e.a. 2009.⁷⁸ 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.

Uit de interviews en de enquête komt ook het beeld naar voren dat in veel gemeenten en provincies momenteel 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 onderzoek te laten vervallen. Dit is overigens reeds een voornemen van het Ministerie van BZK.

De breder gevoerde discussie over het invoeren van een andere, reeds bestaande regelgeving voor de financiële functie, bijvoorbeeld IPSAS, 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 vaak 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 wat of de door sommige geïnterviewden gedane suggestie om over te stappen naar een ander systeem daadwerkelijk de oplossing is voor het door hen signaleerde probleem. De suggestie lijkt voort te komen uit een bepaalde ontevredenheid over de huidige wetgeving (vaak inhoudend dat deze technisch, teveel en te dwingend is), die naar

⁷⁶ Bordewijk 2006.

⁷⁷ Kerklaan 2009.

⁷⁸ Van Kuijck e.a. 2009.

ons inzicht niet opgelost wordt met het overstappen naar een ander systeem van regelgeving. Andere verbeter suggesties, zoals in dit rapport gedaan, zijn wellicht betere oplossingen voor dit probleem.

5.4 Mogelijke verbeteringen in de ondersteuning vanuit het rijk

In ons onderzoek hebben wij ook aandacht besteed aan de vraag wat verbeterd zou kunnen worden in de ondersteuning van gemeenten en provincies bij de invulling van de financiële functie vanuit het rijk.

In de JEFF⁷⁹ wordt gesteld dat er bij gemeenten behoefte is aan inzichtelijke voorbeelden over technische onderwerpen als amenderen, begrotingswijzigingen en autoriseren van investeringen. Ook wordt gezegd dat er behoefte is om de discussie gaande te houden. Hierbij moet opgemerkt worden dat deze evaluatie in 2004 gehouden is, dus kort na de invoering van het BBV, toen veel gemeenten en provincies waarschijnlijk nog meer zoekend waren naar een goede toepassing van de regelgeving.

In ons onderzoek hebben wij ook naar dit punt gekeken. Over het algemeen zijn gemeenten en provincies op dit punt echter zeer terughoudend. Bij bepaalde gemeenten, met name de kleinere, is wel behoefte aan 'best practices' van andere gemeenten. De vraag is echter of 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 instantie. De rol van BZK ziet men over het algemeen echter liever kleiner worden, in lijn met de wens om gemeenten en provincies meer vrijheid te geven voor een eigen invulling van de financiële functie.

⁷⁹ JEFF 2004.

Hoofdstuk 6 Reflectie en aanbevelingen

In dit onderzoek is gekeken naar de staat van de financiële functie bij gemeenten en provincies. Drie vragen zijn hierbij leidend geweest:

4. Hebben de vernieuwingen in de financiële functie hun doel bereikt?
5. Hoe werkt de financiële functie in de praktijk?
6. Welke verbeteringen kunnen met betrekking tot de financiële functie
aangebracht worden?

Deze drie vragen zijn in dit rapport in drie afzonderlijke hoofdstukken beantwoord en hebben geleid tot enkele conclusies en aanbevelingen.

Bij de uitvoering van dit onderzoek is steeds onze bedoeling geweest om de onderzoeksvragen in een breder kader te bezien: niet 'sec' het beantwoorden van de vragen, maar ook kijken naar zaken als de context en aanleiding van de nieuwe regelgeving, de vooronderstellingen die hierbij een rol spelen, informele aspecten van veranderprocessen en dergelijke. In dit laatste hoofdstuk kijken wij nogmaals vanuit dit bredere perspectief terug naar het onderzoek.

In hoofdstuk 2 hebben wij gewezen op de bredere context waarin de nieuwe wet- en regelgeving tot stand is gekomen. Hierbij hebben wij een drietal vooronderstellingen onderscheiden die achter de vernieuwingen schuil lijken te gaan: de vooronderstelling dat de gang van zaken met betrekking tot de financiële functie van gemeenten en provincies centraal vanuit het rijk geregeld zou kunnen worden; de vooronderstelling dat gemeenten en provincies (i.c. raden/PS) systematisch effectgericht zouden moeten leren plannen; en de vooronderstelling dat een gemeenteraad of PS kan functioneren als sturende, rationele en homogene actor. Wij hebben aangetoond dat deze vooronderstellingen op bepaalde punten niet houdbaar zijn en tot problemen in de praktijk kunnen leiden.

In hoofdstuk 3 hebben wij specifiek aandacht gevraagd voor het belang van een goede interactie tussen raad/PS, college en ambtelijke organisatie, en voor de relatie tussen formele en informele aspecten. Hier bleek dat een goede samenwerking tussen de verschillende gremia in een gemeente/provincie vaak als belangrijker wordt ervaren dan goede regelgeving. Ook zagen wij dat informele aspecten een rol spelen, zoals het feit dat veel raads-/statenleden te weinig kennis en ervaring hebben om met de financiële functie om te gaan zoals (formeel) de bedoeling is, of het feit dat de financiële functie vaak iets is van de financiële specialisten in de raad. Ook het verschil tussen grote en kleine gemeenten kwam hier aan bod.

In hoofdstuk 4 hebben wij een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de financieel-technische en de politiek-bestuurlijke aspecten van de financiële functie. Aan de financieel-technische kant is behoefte aan duidelijke en correcte regels. Met betrekking tot de politiek-bestuurlijke kant hebben wij echter vastgesteld dat er behoefte is aan meer vrijheid om zelf de financiële functie in te vullen, passend bij de lokale situatie.

Deze reflectie leidt tot de algemene aanbeveling tot het rijk om zo terughoudend mogelijk te zijn met het door middel van centrale regelgeving opleggen van gedragsnormen aan de decentrale bestuurspraktijk. Dat is weinig effectief en weinig efficiënt (ook al zeggen betrokken financiële specialisten 'dat het goed gaat') en het staat haaks op 'de geest van de tijd', die vraagt om horizontaler verhoudingen, met een minder centristisch georiënteerde overheid. De ambitie van het rijk zou beperkt kunnen blijven tot het 'minimaal borgen' van financiële gezondheid, bijvoorbeeld door middel van het afgrenzen van het speelveld en het mogelijk maken van vergelijkbaarheid tussen gemeenten als basis om waar nodig in te grijpen. Daarbij zou de financieel-technische wereld van enerzijds accountants en andere specialisten en anderzijds de politieke wereld van de bestuurspraktijk meer 'gedualiseerd' kunnen worden. Wat de politieke kant betreft zou geprobeerd kunnen worden om meer uit te gaan van 'het verschil' (wezenskenmerk van politiek) en meer aan te sluiten op de specifieke belevingswereld van de doelgroep (van 'aanbodgericht' naar meer 'vraaggericht'), bijvoorbeeld door op 'één A4' inzicht te doen verschaffen over de financiële positie, over 'waar het geld naar toe gaat' en de politiek interessante alternatieve aanwendingsruimte.

Als vervolg van dit onderzoek adviseren wij dan ook dat het rijk zich terughoudend opstelt. De regelgeving kan op enkele punten aangepast en/of vereenvoudigd worden, maar er moet zeker niet teveel 'van bovenaf' opnieuw geregeld worden. De positieve ervaring van dit onderzoek was dat bij veel geïnterviewden het beeld ontstond dat er naar hen geluisterd werd, dat men serieus genomen werd. Men gaf aan het als positief te ervaren dat BZK naar gemeenten en provincies toeging om te luisteren naar de ervaringen in de praktijk. Deze lijn zou naar onze mening voortgezet moeten worden. Dit betekent een lijn van horizontalisering, waarbij zoveel als mogelijk aan gemeenten en provincies zelf overgelaten wordt, en alleen de randvoorwaarden (de 'kaders') centraal geregeld worden. Voldoende aandacht hierbij voor contextfactoren, (impliciete) vooronderstellingen, formele en informele aspecten en verschillen tussen gemeenten/provincies (qua grootte, thematiek, et cetera) en doelgroepen (financieel-technisch en politiek-bestuurlijk) is hierbij van groot belang.

Bijlage 1 Overzicht gebruikte literatuur en documenten

[nog in te vullen]

Bijlage 2 Overzicht geïnterviewde vertegenwoordigers gemeenten/provincies

[nog in te vullen]

Bijlage 3 Vragen en uitkomsten van de internetenquête

[nog in te vullen]

Bijlage 4 Deelnemers aan de regiobijeenkomsten

[nog in te vullen]

Bijlage 5 Leden van de begeleidingscommissie en het onderzoeksteam

[nog in te vullen]