Deloitte.

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden



Goede raad voor een sterke gemeenteraad

Praktische handreiking hoe een raadslid succesvol grip kan krijgen en houden

MAKING AN IMPACT THAT MATTERS since 1845


HOTEL

Voorwoord



Proficiat met uw nieuwe functie als raadslid! U staat voor de taak om de komende vier jaar de belangen van de inwoners van uw gemeente te behartigen. Dit is geen eenvoudige taak, maar wel een verantwoordelijke en in veel gevallen ook dankbare taak. U heeft zich ongetwijfeld al een beeld gevormd hoe u met deze verantwoordelijkheid wilt omgaan en wat u wilt bereiken. Het is goed gebruik om bij gemeenteraadsverkiezingen een raadsledenboekje te schrijven. Dit is de vijfde editie, ook deze keer mede tot stand gekomen in samenwerking met de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

Als gemeenteraad controleert u vooraf en achteraf. U stelt vooraf de kaders voor het college van burgemeester en wethouders en controleert achteraf dat wat is uitgevoerd en niet is uitgevoerd. Daarbij vertegenwoordigt u de burgers in uw gemeente. Goed bestuur – de vertaling van het Engelse woord governance – staat in alles centraal. Bij public governance gaat het om effectief bestuur en management in de publieke sector. Sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden zijn de sleutelwoorden. Integriteit en transparantie zijn daarbij essentiële waarden.

Een goed functionerende gemeenteraad is belangrijker dan ooit. Uw gemeente heeft een geweldig uitgebreid takenpakket met veel taken waar de burger direct bij betrokken is, zoals het sociale domein, de invoering van de omgevingswet, de klimaatopgave, de energietransitie en stedelijke ontwikkeling. Samenwerking met andere gemeenten en andere overheden krijgt verder vorm. En laten we de verdergaande digitalisering niet vergeten. Deze heeft impact op de bedrijfsvoering en de inrichting van de ambtelijke organisatie, maar ook op data security en privacy. Laten we hopen dat het economisch herstel na een aantal crises duurzaam is en ook merkbaar wordt in de mogelijkheden om nieuwe uitdagingen en doelstellingen te realiseren. Ook de gewijzigde participatie en betrokkenheid van burgers, bedrijven en instellingen bij de totstandkoming van besluiten vraagt om creativiteit en nieuwe vormen om in gesprek te zijn met burgers, bedrijven en instellingen. In elk geval wordt van u, als raadslid, de komende periode daadkracht en goed doordachte besluitvorming verwacht!

Wij hopen met deze publicatie een bijdrage te leveren aan het functioneren van gemeenteraden. Hoe houd en krijg je als raadslid grip op de gang van zaken? De dagelijkse praktijk staat daarbij centraal. Dit alles met als doel dat u als raadslid de materie zich snel eigen kunt maken en professioneel kunt opereren zodat uw gemeenteraad een sterke en krachtige raad kan en zal zijn.

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

drs. Patrick Jussen RA

drs. Arjan Schutgens RA

drs. Rein-Aart van Vugt RA

Deloitte

Henk Bouwmans

Voorzitter Nederlandse Vereniging voor Raadsleden

Inhoudsopgave

1. Welkom als raadslid

2. De controlerende taak van het raadslid

   2.1. Instrumenten ter ondersteuning van de controlerende rol

   2.2. Wie kijkt er mee in de controle: hulptroepen van de raad

3. Governance: hoe krijgt en houdt het raadslid grip in een veranderende wereld en omgeving?

   3.1 Visie (van Deloitte) op modern lokaal bestuur

   3.2. Uitdagingen bij samenwerking

   3.3 Financiën in het algemeen: grip en controle, schatkistbankieren en risk reporting

4. Raadslid in samenwerking en concurrentie

   4.1. Samenwerking en decentralisatie van taken naar de gemeente

   4.2. Wat betekent de Wet gemeenschappelijke regelingen?

5. Wet normering topinkomens

1. Welkom als raadslid

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

Drie belangrijke rollen

Als raadslid heb je drie belangrijke functies. De wet dualisering gemeentebestuur spreekt over de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taak. Het optreden als volksvertegenwoordiger is traditioneel gezien de meest bekende, maar blijkt ook de moeilijkste. Hoe vul je de participatie van burgers in en hoe zorg je dat je als raadslid met oog voor het algemeen belangen de belangen van burgers vertegenwoordigt? Hoe stel je als raadslid kaders? Welke instrumenten heb je daarvoor? Wat doe je als raadslid wanneer van de kaders wordt afgeweken door het college? Controleren is de tegenhanger van kaders stellen. Om te kunnen controleren is een vorm van verantwoording nodig. Waar moet die verantwoording aan voldoen?

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

Het werk van een raadslid is veelomvattend. Veel meer dan wij in dit boekje kunnen beschrijven. Wij bieden u graag de mogelijkheid om dieper op een bepaald onderwerp in te gaan. In de tekst wordt dan verwezen naar onze website voor raadsleden: www.deloitte.nl Aanvullende informatie kunt u ook vinden op de website van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, www.raadsleden.nl.

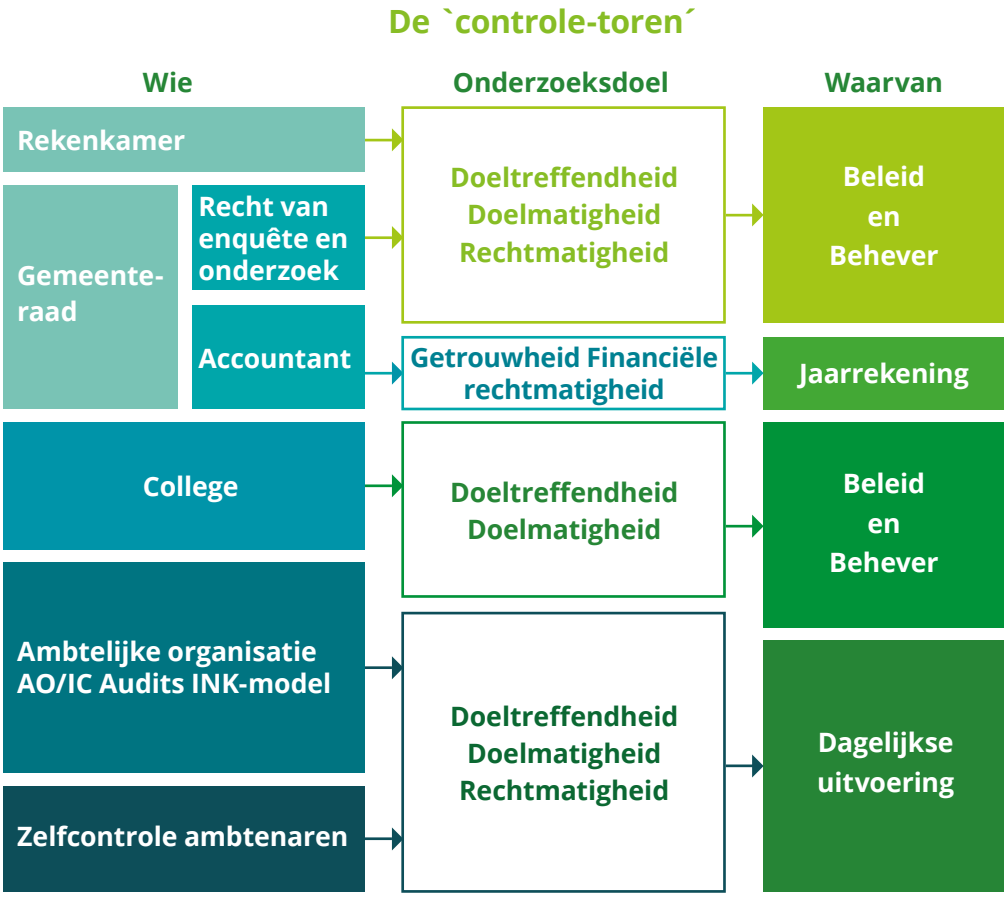
Controle vooraf en achteraf

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

In het eerste deel besteden we in algemene zin aandacht aan de drie taken van een raadslid en laten we zien welke koffer aan instrumenten beschikbaar is om die rollen te vervullen. We gaan vervolgens dieper in op de belangrijke controlerende taak van de raad: wat zijn de instrumenten ter ondersteuning van de controlerende rol en wie en wat zijn de hulptroepen voor de raad om de controlerende rol waar te maken? Daarna bespreken we hoe u als raadslid grip krijgt en houdt op nieuwe ontwikkelingen waarmee u wordt geconfronteerd. Wij vertrouwen erop u met dit boekje en de aanvullende documenten op onze website houvast te bieden en wensen u alle succes in uw nieuwe functie of nieuwe raadstermijn. Veel leesplezier gewenst!



Wie houdt zich met controle bezig binnen de gemeente?



2. De controlerende taak van het raadslid

2.1. Instrumenten ter ondersteuning van de controlerende rol

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

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

Daarnaast kan het college van burgemeester en wethouders door de gemeenteraad worden opgedragen (bijvoorbeeld via een verordening) om doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken naar het gevoerde bestuur (beleid en beheer) uit te voeren en daarover de gemeenteraad te informeren. De gemeenteraad wordt bij de uitoefening van zijn controlerende rol in eigen (gemeentelijk) huis ondersteund door: de accountant, de lokale rekenkamer of de rekenkamerfunctie, de onderzoekscommissie in het kader van artikel 155a Gemeentewet, en in veel gevallen ook door een auditcommissie.

Accountant: aangewezen door de raad voor adequate onafhankelijke controle

De accountant wordt door de gemeenteraad op grond van artikel 213 lid 2 Gemeentewet aangewezen en is belast met de controle van de jaarrekening. De raad neemt dus niet zelfstandig het 'rode potlood' ter hand. Controle door de raad betekent hier vooral toezicht houden, dat wil zeggen het kritisch volgen van het college van burgemeester en wethouders op basis van verantwoordingen, het stellen van de juiste vragen en de bewaking van het nakomen van afspraken door het college van burgemeester en wethouders.

De raad zal dus in beginsel niet zelf controles uitvoeren, maar moet er voor zorgen dat een adequate onafhankelijke controle plaatsvindt. Daarom is in de Gemeentewet geregeld dat de raad een accountant aanwijst die invulling geeft aan de externe controle. Dit sluit overigens aan bij de manier waarop de governance bij grotere bedrijven en instellingen is geregeld. Ook daar wordt de accountant benoemd door de raad van toezicht, de raad van commissarissen of de aandeelhouders.

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

De gemeenteraad wijst de accountant aan. Dit betekent echter niet dat de accountant daarmee uitsluitend met de gemeenteraad te maken heeft. De accountant is accountant van de gemeente en heeft zowel met de gemeenteraad als met het college en de ambtenaren te maken, met begrip en respect voor ieders rol en verantwoordelijkheid. De relatie met de raad spitst zich met name toe op het op een goede en praktische manier invulling geven aan de controlerende taak. De accountant vervult daarbij een onafhankelijke en onpartijdige rol. De relatie met het college en de ambtelijke organisatie is vooral gericht op de controle van de jaarrekening, de bedrijfsvoering en op de beheersing van administratieve processen. Het college van burgemeester en wethouders en het ambtelijk management zijn de 'gecontroleerden'. Dat is uiteraard een wezenlijk andere verhouding dan tussen raad en accountant. De accountant treedt in deze sfeer ook op als adviseur van het college, althans voor zover dat in het verlengde ligt van de controlefunctie. De managementletter is daar een uiting van. Ook voor deze advisering geldt dat de accountant steeds een onafhankelijke positie moet kunnen blijven innemen.

Controleverklaring over getrouw beeld jaarrekening

De accountant wordt in de eerste plaats ingehuurd om de jaarrekening van een - zo mogelijk goedkeurende - controleverklaring te voorzien. De accountant levert de raad in beginsel de zekerheid dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft. Dat is van belang, omdat op basis van de jaarrekening het college decharge wordt gegeven over het afgelopen jaar. De controleverklaring richt zich op twee aspecten: getrouwheid en rechtmatigheid. Het eerste aspect gaat simpel gezegd over de vraag of de cijfers en toelichtingen kloppen. Het tweede aspect gaat over de vraag of de cijfers volgens de geldende spelregels tot stand zijn gekomen.

De accountant kijkt in beginsel niet naar de doelmatigheid van het bestuurlijk handelen en ook niet naar de doeltreffendheid van het beleid. Daarmee is zeker niet gezegd dat deze aspecten minder belangrijk zijn. In het duale bestel, zoals we dat sinds 2002 in de gemeente kennen, is een belangrijke plaats toegekend aan de toetsing van alle hier genoemde aspecten. Maar er is voor een zekere taakverdeling gekozen tussen accountant enerzijds en college en rekenkamer anderzijds. Daarom controleert de accountant de jaarrekening. Het jaarverslag met de verantwoording van de programma's en beantwoording van vragen als 'wat hebben we bereikt, wat hebben we gedaan en wat heeft het gekost?' en de paragrafen worden door de accountant niet gecontroleerd. De accountant toetst wel of het jaarverslag niet strijdig is met de jaarrekening, dat het jaarverslag geen materieel onjuiste, onzorgvuldige of misleidende vermeldingen bevat, en of het jaarverslag geen informatie weglaat of verhult waar een dergelijke weglating of verhulling misleidend zou kunnen zijn. Het jaarverslag geeft veel meer inzicht in het realiseren van doelstellingen, de doeltreffendheid dus.

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

Rechtmatigheidsverantwoording vanaf 2022

Naar verwachting moeten gemeenten vanaf het verslagjaar 2022 voor de eerste keer een rechtmatigheidsverantwoording opnemen in de jaarrekening. Dit onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring. In de rechtmatigheidsverantwoording legt het college van burgemeester en wethouders in de jaarrekening verantwoording af over de naleving van regels die relevant zijn voor het financiële reilen en zeilen van de gemeente. Nu nog is het de accountant die daar een oordeel over geeft en het gesprek voert met de gemeenteraad. Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording stelt het college zelf een verantwoording op, waarover in gesprek getreden wordt met de gemeenteraad. De gemeenteraad bepaalt de grens vanaf welk bedrag het college van B&W eventuele onrechtmatigheden rapporteert

Accountantscontrole: verantwoording jaarrekening

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

a. de jaarrekening een getrouw beeld geeft van baten en lasten en de grootte en samenstelling van het vermogen;

b. de baten en lasten alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen*;

c. de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 van de gemeentewet. Dit is het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

* Wanneer de rechtmatigheidsverantwoording vanaf verslagjaar 2022 in de jaarrekening opgenomen is, zal de accountant in haar controleverklaring geen apart rechtmatigheidsoordeel meer verstrekken.

Ad a. Getrouw beeld

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

Ad b. Rechtmatigheid

De accountant spreekt een oordeel uit over de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en de balansmutaties. Hierbij gaat het om de vraag of de wetten en regels door de gemeente in acht zijn genomen. Het gaat dan ook nadrukkelijk om wet- en regelgeving direct horend bij de baten, lasten en balansmutaties; de financiële rechtmatigheid dus. Van de accountant wordt niet verwacht dat hij handelingen en beslissingen van niet-financiële aard, zoals toepassing van regelgeving inzake bouwtechniek, milieu, arbeidsomstandigheden (Arbo), veiligheid en privacy, inhoudelijk toetst. De wetten en regels die ten grondslag liggen aan de baten, lasten en balansmutaties dienen jaarlijks te worden vastgelegd in het door de raad vast te stellen normenkader. Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording legt het college verantwoording af over de rechtmatigheid en geeft de accountant niet meer een oordeel over rechtmatigheid in de controleverklaring.

Ad c. In overeenstemming met

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

aan de gemeenteraad. Deze verantwoordingsgrens ligt tussen de 0% en 3% van de lasten. De accountant controleert vanaf dat moment nog steeds of de jaarrekening een getrouw beeld geeft. En omdat de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel uitmaakt van de jaarrekening, controleert de accountant ook of die verantwoording getrouw is.

Omdat de rechtmatigheidsverantwoording gevolgen heeft voor de werkwijze van de ambtelijke organisatie en de mogelijke inrichting van een interne controlefunctie, zijn veel gemeenten reeds in 2021 gestart met het opmaken van deze rechtmatigheidsverantwoording. De VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en IPO (Interprovinciaal Overleg) hebben in samenwerking met enkele gemeenten en provincies een handreiking met adviezen en best practices gepubliceerd. De commissie BADO bracht in april 2021 al een notitie uit over de praktische uitwerking van de rechtmatigheidsverantwoording. De commissie BADO bracht in april 2021 al een notitie uit over de praktische uitwerking van de rechtmatigheidsverantwoording. In augustus 2021 heeft de Commissie BBV de kadernota rechtmatigheid 2022 gepubliceerd. Hierin zijn naast de verplichte modeltekst ook de kaders opgenomen waaraan de rechtmatigheidsverantwoording moet voldoen.

Accountantscontrole: aanvullende eisen door de gemeenteraad

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

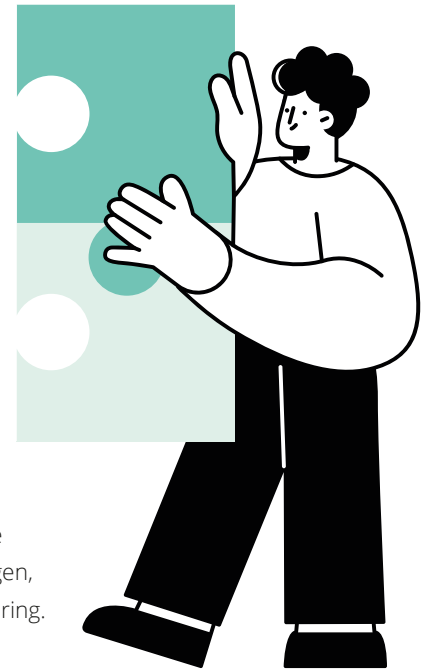
De minimumeisen in het Bado hebben vooral betrekking op de goedkeuringstolerantie en de rapporteringstolerantie.

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

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

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

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



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

De aanvullende eisen die de gemeenteraad kan stellen aan de accountantscontrole moeten worden vastgelegd in de verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie gebaseerd op artikel 213 van de Gemeentewet. Deze aanvullende eisen kunnen betrekking hebben op:

a

Goedkeuringstoleranties

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

b

Deelverantwoordingen

De gemeenteraad kan er voor kiezen om deelverantwoordingen met meer nauwkeurigheid dan de jaarrekening als geheel te laten controleren door de accountant. Deelverantwoordingen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de grondexploitaties van een gemeente, gemeentelijke kredietbank, legeskassen, declaraties van het college van burgemeester en wethouders en fractievergoedingen.

c

Verslag van bevindingen

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

- de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- getrouwheidsfouten en onrechtmatigheden in de jaarrekening die groter zijn dan de rapporteringstoleranties;
- fouten en onzekerheden met betrekking tot de SiSa-bijlage;
- fouten met betrekking tot de bijlage Wet Normering Topinkomens;
- betrouwbaarheid en continuïteit van de automatiseringsomgeving.

Aanvullend staat het de gemeenteraad vrij de accountant te verzoeken het verslag van bevindingen op een bepaalde manier in te richten en in het verslag aan bepaalde onderwerpen of bevindingen bijzondere aandacht te besteden. De marge van fouten en onzekerheden die de accountant rapporteert aan de gemeenteraad betreft dan de rapporteringstolerantie. Om de norm voor het rapporteren te objectiveren en te kwantificeren kan de rapporteringtolerantie voor de jaarrekeningcontrole per jaarrekeningpost en/of per controlebevinding bijvoorbeeld worden vastgesteld op €100.000 voor fouten en onzekerheden. Dit betekent dat wanneer de accountant een fout of onzekerheid van €100.000 of hoger bij de controle aantreft deze altijd in het verslag van bevindingen zal worden opgenomen.

d Extra controles en bijzondere onderzoeken

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

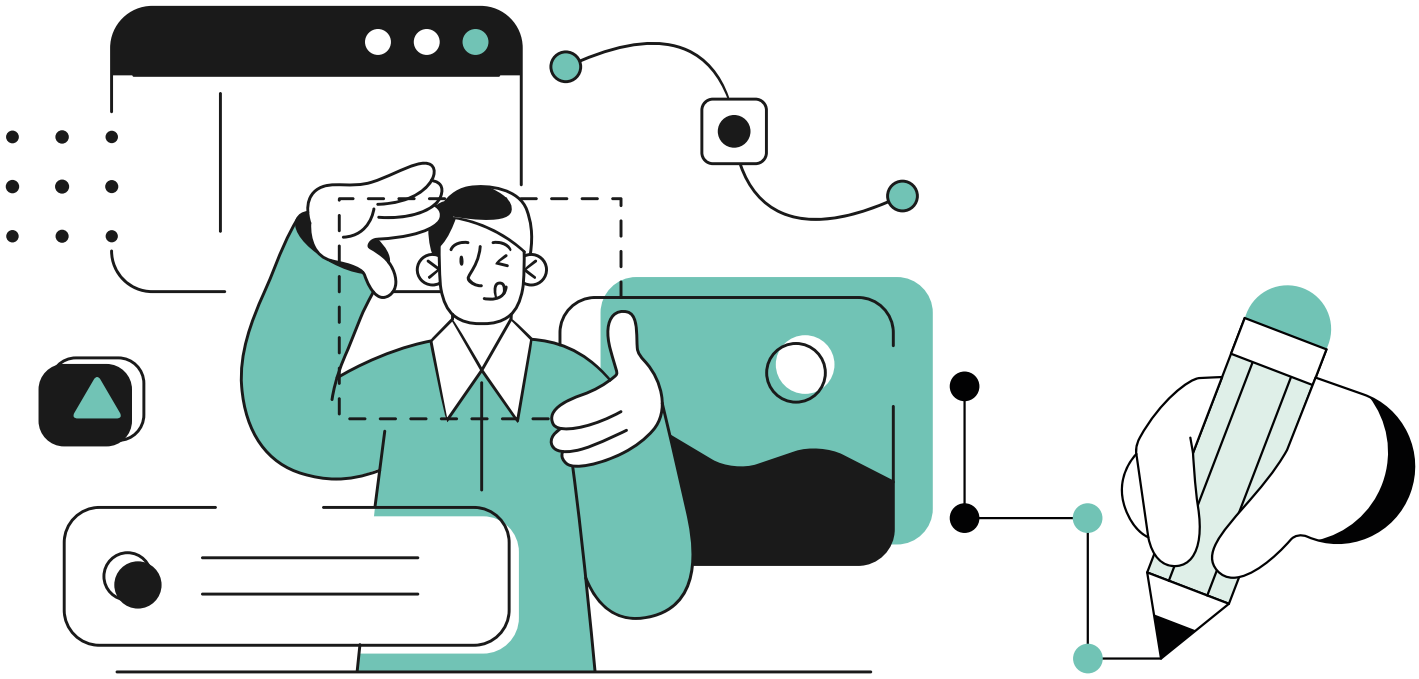


e Tussentijdse rapporten (managementletter)

De interimcontrole is voornamelijk gericht op het domein van het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie, namelijk de kwaliteit van het interne beheerssysteem. Daarom worden de bevindingen van de interimcontrole opgenomen in een 'managementletter' voor de ambtelijke top en het college. Gelet op de controlerende rol van de gemeenteraad is ook de raad gebaat bij informatie (op hoofdlijnen) over de betrouwbaarheid van het interne beheerssysteem. Hiervoor zijn onder andere de volgende mogelijkheden:

- de accountant of het college van burgemeester en wethouders verstrekt aan de gemeenteraad de integrale managementletter;
- de accountant verstrekt een bestuurlijke samenvatting gericht op de kaderstellende, controlerende rol van de raad in de vorm van een tussentijds rapport of boardletter/ raadsbrief;
- in het verslag van bevindingen naar aanleiding van de controle van de jaarrekening wordt een bestuurlijke samenvatting opgenomen van de bevindingen en conclusies van de interimcontrole.

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



f Specifieke aandacht voor:

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

De gemeenteraad kan dus bij veel aspecten van de accountantscontrole aanvullende eisen stellen. Deze aanvullende eisen worden in eerste instantie geregeld in de verordening ex. artikel 213 van de Gemeentewet. De concrete – meer gedetailleerde uitwerking – kan in het jaarlijks door de gemeenteraad vast te stellen controleprotocol worden vastgelegd.

g Communicatie tussen de gemeente en de accountant

In de eerste plaats dient de communicatie tussen de gemeenteraad als opdrachtgever en de accountant centraal te staan. Het is vaak niet praktisch en ook niet nodig met de gehele gemeenteraad te overleggen. Daarom vindt het overleg met de (financieel) specialisten van de gemeenteraad veelal via een raadscommissie plaats. De griffier speelt een hoofdrol in de communicatie van de accountant met de gemeenteraad. Behalve met de gemeenteraad heeft de accountant ook contact met het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie. Zij zijn immers verantwoordelijk voor het samenstellen van de jaarrekening en dus zijn zij de gecontroleerde. Ten behoeve van de kwaliteit van de controlebevindingen en van de rapportages van de accountant is communicatie over de controleaanpak en de bevindingen tussen de accountant en gecontroleerde onmisbaar. Ook dient de accountant altijd 'hoor en wederhoor' over zijn bevindingen met de gecontroleerde toe te passen.

Accountant: controleur voor de raad en ook adviseur?

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

Voor het aanvaarden van specifieke adviesopdrachten geldt (en gold) altijd dat de accountant er voor moet waken dat geen sprake is van mogelijk latere zelfcontrole op eerder als accountant uitgebrachte adviezen. Verder moet een onderscheid worden gemaakt in adviezen die de accountant aan de gemeenteraad – de opdrachtgever – uitbrengt en adviezen die aan het college van burgemeester en wethouders worden uitgebracht. Bij adviezen aan het college is het gevaar van zelfcontrole op de als accountant uitgebrachte adviezen groter. In alle gevallen is het van belang om specifieke adviesopdrachten nadrukkelijk met de gemeenteraad, via bijvoorbeeld de auditcommissie, te bespreken en af te stemmen.

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

Accountant & rekenkamer

De accountant en de rekenkamer ondersteunen de raad bij de controlerende taak. De rekenkamer primair als sluitstuk op de onderdelen doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van beleid en beheer. De accountant primair op het onderdeel getrouwe beeld van de jaarrekening.

Vaak wordt voorgesteld dat de rekenkamer de opdrachtgever voor de accountant zou moeten zijn. De relatie tussen de rekenkamer en de accountant is feitelijk echter beperkt. De rekenkamer kan het functioneren van de accountant bezien. Omgekeerd kan de accountant zinvol werk leveren bij het opzetten en uitvoeren van rekenkameronderzoeken. Dit uiteraard wel binnen de grenzen die aan de deskundigheid en onafhankelijkheid van de accountant worden gesteld. De afstemming van onderzoeken door de rekenkamer en de mogelijke rol van de accountant daarbij is daarom een goed gespreksonderwerp voor de auditcommissie.



De rekenkamer steunt raad bij controlerende en toezichthoudende taak

De rekenkamer ondersteunt de gemeenteraad bij het uitoefenen van de controlerende en toezichthoudende rol. De instelling van een rekenkamer is voor elke gemeente verplicht (reeds sinds 1 januari 2006). De rekenkamer is een uitstekend instrument om deskundig en onafhankelijk de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur (beleid en beheer) te laten onderzoeken.

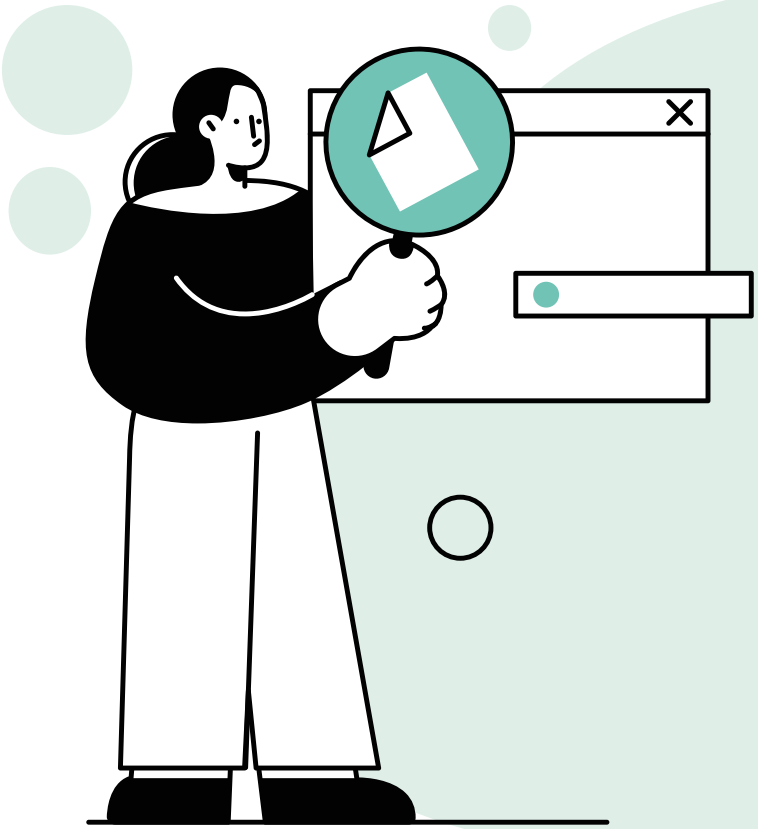
De positie van de rekenkamer bij een gemeente is uniek. Dit unieke zit enerzijds in de onafhankelijke positie, waarmee objectief de prestaties van het lokale bestuur kunnen worden beoordeeld, en anderzijds in de vergroting van de democratische waarde. De rekenkamer draagt bij tot het transparant, aanspreekbaar en afrekenbaar maken van lokale overheidsprestaties voor de gemeenteraad en voor de burger. Gemeenten hebben de mogelijkheid om in hoofdlijnen te kiezen voor een lokale rekenkamer of een rekenkamerfunctie via een commissie.

Wettelijk voorgeschreven:	Rekenkamer	Rekenkamerfunctie
Taken	Doelmatigheid-, doeltreffendheid- en rechtmatigheidsonderzoeken	Gelijk aan de rekenkamer
Bevoegdheden	Informatie binnen gemeente: - documenten en - inlichtingen Derden: - documenten	Niets geregeld. De gemeenteraad regelt dit in een verordening
Rapportageverplichting	Rapportagebevindingen vastleggen Jaarverslag opstellen	Gelijk aan de rekenkamer
Samenstelling	Eenhoofdig of collegiaal	Vrij
Benoeming/ontslag	Benoeming voor zes jaar: ontslag alleen op grond van bepaalde wettelijke bepalingen	Beide vrij
Lidmaatschap raadsleden	Onverenigbaar	Vrij
Keuze onderwerpen	Bepaalt de rekenkamer (raad goedkeuring geven voor de uitvoering?)	Gelijk aan de rekenkamer
Ambtelijke ondersteuning	Gewaarborgd	Vrij



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

In een rekenkamerfunctie via een rekenkamercommissie kunnen wel leden van de gemeenteraad worden benoemd. De onafhankelijkheid is daardoor wat minder gewaarborgd. Doordat in een rekenkamerfunctie leden van de gemeenteraad kunnen participeren is er dan ook meer invloed op het onderzoeksprogramma van de rekenkamerfunctie denkbaar. Formeel is echter ook alleen de rekenkamerfunctie bevoegd tot het vaststellen van de onderzoeksagenda. Bij een rekenkamerfunctie heeft de gemeenteraad veel vrijheid voor de inrichting daarvan. De inrichting legt de gemeenteraad vast in een verordening. Hierbij is het cruciaal om bij de inrichting en de 'spelregels' van de rekenkamerfunctie aandacht te besteden aan de onafhankelijkheid en deskundigheid van de rekenkamerfunctie via een commissie.



Controle door onderzoeks- of enquêtecommissie ingesteld door gemeenteraad

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

Auditcommissie als vooruitgeschoven controlepost van de raad

Bij veel gemeenten heeft de auditcommissie de afgelopen jaren een 'steviger' positie ingenomen. Een 'stevige' auditcommissie is dan een vooruitgeschoven post van de gemeenteraad en voert toezichthoudende werkzaamheden uit voor de gemeenteraad en adviseert de gemeenteraad bij de uitoefening van de toezichthoudende rol.

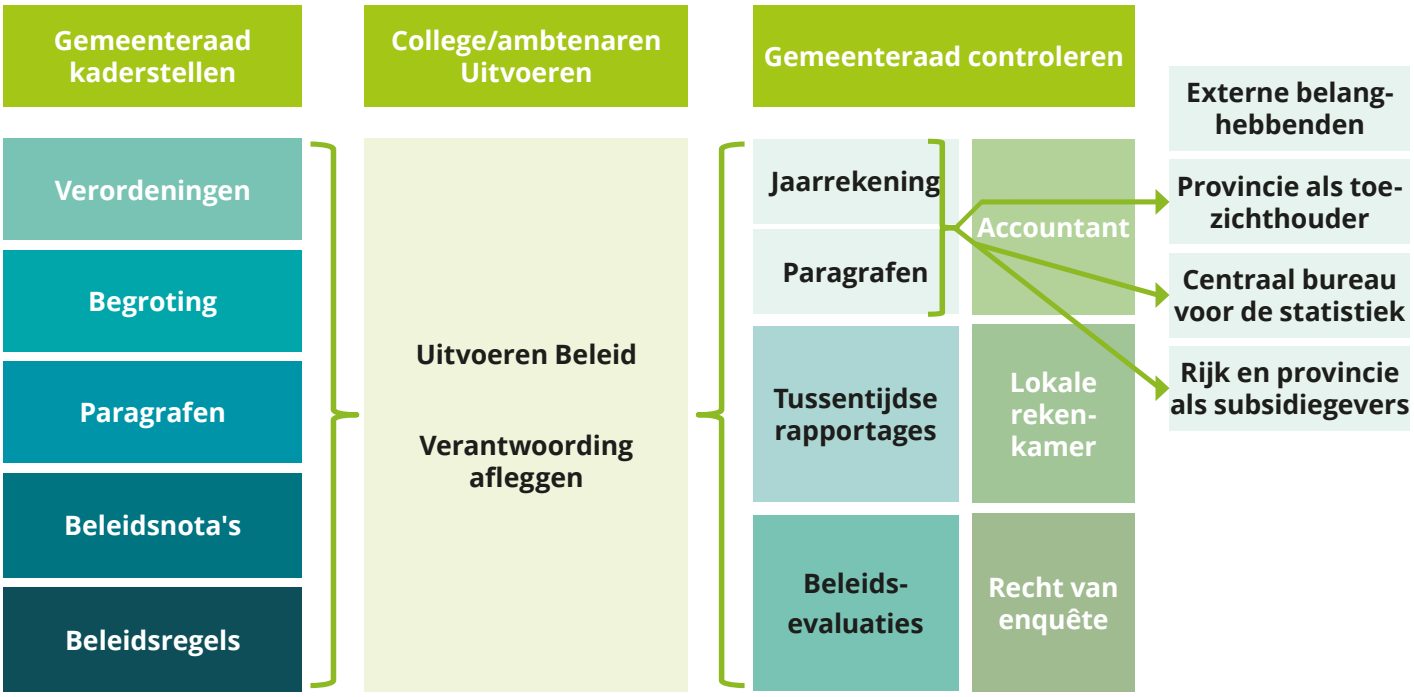
In de auditcommissie zitten alleen raadsleden of externe leden (door de gemeenteraad aangewezen). Zij spreken, afhankelijk van het onderwerp met de accountant, een vertegenwoordiger van de lokale rekenkamer(functie), de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris, de (concern)controller of het hoofd financiën over bijvoorbeeld de jaarrekening, controles, bevindingen, onderzoeken, risico's, financiële positie, integriteit en fraude, functioneren van de accountant, interne controle, planning & control of kwaliteit informatievoorziening. Welke positie de auditcommissie ook inneemt: het is belangrijk dat de spelregels voor het functioneren van de auditcommissie worden vastgelegd. Hierin kan aandacht worden besteed aan de samenstelling van de auditcommissie, benoemingen, doelstellingen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, activiteiten, onderwerpen die de auditcommissie agendeert, werkwijze, agenda's, verslagen en communicatie met de gemeenteraad.

2.2. Wie kijkt er mee in de controle: hulptroepen van de raad

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

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

Gemeenteraad: intern en extern toezicht in de controletaak van de raad



De provincie als extern toezichthouder voor de raad

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

Het Centraal Bureau voor de Statistiek

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is een bekende verzamelaar van informatie die voor allerlei doeleinden wordt gebruikt. Het BBV regelt in artikel 71 welke informatie met welke periodiciteit aan het CBS moet worden geleverd. Al deze informatie is gelukkig niet in de jaarstukken opgenomen, maar wordt wel ontleend aan dezelfde bron: de financiële administratie van de gemeente. Wanneer de gemeente de informatie niet tijdig aan het CBS aanlevert kan de uitbetaling van het voorschot van de algemene uitkering worden opgeschort.

Verantwoordingsbureaucratie: Single Information Single Audit (SiSa)

Over alles waarvoor een specifieke uitkering wordt verstrekt moet de gemeente informatie en verantwoording afleggen aan Rijk en provincie. Hiervoor bestaat het systeem van Single Information Single Audit (SiSa). Het basisidee achter SiSa is eenvoudig: als het mogelijk is om bij de verantwoording over de besteding van specifieke uitkeringen aan te sluiten bij de informatiebehoeften en verantwoordingsdocumenten van de gemeente zelf, dan scheelt dat een hoop werk. De gemeente stelt jaarlijks de jaarstukken op. Dat is het moment waarop verantwoording wordt afgelegd door het college aan de raad over het gevoerde financieel beheer. Deze verantwoording betreft niet alleen de baten,

lasten, activa en passiva, maar ook de naleving van de wetten en regels die daarop van toepassing zijn (de rechtmatigheid van het financieel beheer). Bij de toepassing van 'single information' hoeft de gemeente geen afzonderlijke verantwoording van iedere subsidie meer op te stellen en bij het Rijk in te leveren, maar kunnen de eigen jaarstukken worden gebruikt. In de SiSa-bijlage wordt de noodzakelijke verantwoordingsinformatie opgenomen over specifieke uitkeringen die het Rijk nodig heeft om de specifieke uitkeringen te kunnen beoordelen. De naleving van de subsidievoorwaarden van de specifieke uitkeringen vormt een onderdeel van de accountantscontrole.

3. Hoe krijgt en houdt het raadslid grip in een veranderende wereld en omgeving?

3.1. Visie (van Deloitte) op modern lokaal bestuur

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



Samenwerken en netwerken

Al twee eeuwen lang daalt het aantal gemeenten in Nederland door herindelingen en gemeentegrenswijzigingen. Telde ons land in 1817 nog 1.236 gemeenten, tijdens de verkiezingen in 2018 waren dat er 380 en in 2022 zijn er nog 345 gemeenten. Door met name ook de overheveling van taken als Zorg, Jeugdzorg en de Participatiewet voor de onderkant van de arbeidsmarkt is de vraag naar versterking van kwaliteit en continuïteit van de lokale dienstverlening aan de burger, integraliteit en regionale afstemming van beleid en beheersing van de kosten verder toegenomen.

Allerlei variaties

De complexiteit van gemeentelijke taken nam sterk toe: door de decentralisatie van taken hebben gemeenten meer budget gekregen. Ook de samenleving wordt steeds ingewikkelder. Veel vraagstukken vragen daarom om een integrale aanpak, waarbij heel wat belanghebbenden en partijen worden betrokken. Vaak kunnen gemeenten bepaalde taken zelf niet uitvoeren of is het onbetaalbaar of inefficiënt om dit zelfstandig te doen. Samenwerken, netwerken en netwerkorganisaties namen sterk toe en zullen blijven toenemen. De samenwerking kan in bestaande en in nieuwe modellen worden vormgegeven. Denk aan herindeling, regionale samenwerking, shared service centra of Publiek Private Samenwerking (PPS). De kwetsbaarheid van gemeenten neemt toe en er wordt nog meer professionaliteit verwacht. Het komt voor dat gefuseerde gemeenten niet beter functioneren, zeker niet direct na de herindeling. De positieve effecten op politiek-bestuurlijk vlak blijken gering, de tevredenheid van de burgers neemt niet of nauwelijks toe en negatieve bijeffecten als bureaucratie en vertraagde processen treden vaak op. Gemeenten zoeken dan ook naar andere samenwerkingsvormen, bijvoorbeeld op basis van overeenkomsten waarbij één gemeente als centrumgemeente een taak uitvoert. Ook voeren gemeenten taken uit in afzonderlijke juridische entiteiten, zoals gemeenschappelijke regelingen, stichtingen en verenigingen.



Nieuwe concepten: gezamenlijke dienstverlening en publiek private samenwerking

Om de aanhoudende stroom van wijzigingen en uitdagingen aan te gaan, kijken gemeenten steeds meer naar nieuwe samenwerkingsconcepten, zoals shared service centra (bedrijfsvoeringsorganisaties). Bij deze vorm brengen deelnemende gemeenten backoffice-activiteiten onder bij een gezamenlijk facilitair bedrijf. Gemeenten blijven zo zelfstandig, maar bundelen hun krachten in een centrum dat op hoog niveau ondersteunende diensten levert. Activiteiten als administratie, automatisering, personeelszaken, belastingheffing en uitkeringsadministratie lenen zich hier uitstekend voor.

Een bijzondere samenwerkingsvorm is die met andere partijen dan gemeenten. Het kan gaan om samenwerking met non-profitorganisaties of met private partijen met een winstoogmerk. Eén ding is duidelijk: in de toekomst neemt de samenwerking tussen gemeenten, woningbouwcorporaties, welzijnsinstellingen, ziekenhuizen, huisartsenposten, verzorgings- en verpleeghuizen, scholen, politie, waterschappen en andere partijen verder toe. Denk alleen al aan de steeds sterkere koppeling tussen arbeid, zorg en welzijn. Participatie van de burger, in welke vorm dan ook, staat centraal in vrijwel alle thema's. Dit vereist een integrale aanpak van vraagstukken.

In de toekomst zal Publiek Private Samenwerking (PPS), dat nu nog vaak moeizaam van de grond komt, in met name het sociale domein verder toenemen. In de praktijk blijkt dat veel gemeenten moeite hebben met de onevenwichtige verdeling van risico's bij de PPS, maar om prestigieuze, risicovolle en omvangrijke projecten te kunnen realiseren, moeten ze steeds vaker samenwerken met private partijen. Een succesvolle PPS, waarbij taken, risico's, deskundigheid, bestuurlijke invloed en inzet van middelen evenwichtig en transparant zijn ingevuld, leidt tot een beter eindproduct voor hetzelfde of zelfs voor minder geld.

E-government

De rol van informatietechnologie en internet voor gemeenten blijft stormachtig groeiende komende jaren. De elektronische overheid – e-government – neemt een hoge vlucht. Digitale dienstverlening beïnvloedt de processen en procedures bij gemeenten sterk en leidt tot een ommezwaai binnen de traditionele informatie- en distributiekanalen. Voor de burger is elke overheidsorganisatie 'de overheid'. Het interesseert hem niet zoveel welke overheidsorganisatie hem helpt, als de overheid maar helpt. Het aanbod van overheidsdiensten wordt daarom meer geïntegreerd. Daarnaast doet niet alleen het fysieke ene loket op het gemeentehuis zijn intrede, maar kan de burger overheidsdiensten steeds vaker via internet in huis halen. Het elektronische loket, waar overheidsdiensten geïntegreerd kunnen worden afgenomen, komt tegemoet aan de eisen van de burger en biedt gebruiksgemak, toegankelijkheid, beschikbaarheid, transparantie en betrouwbaarheid. Deze ontwikkeling vergt de komende jaren nog heel wat inspanningen van gemeenten. Vooral de beveiliging van data, communicatie, technologie en bedrijfsprocessen is hierbij van essentieel belang. De kwaliteit van bedrijfsvoering, digitalisering, data-analyse en beveiliging van data zijn ook de komende raadsperiode belangrijke thema's.

Front- en backoffice zonder gemeentehuis

De klantvragen via de frontoffice leiden tot verschillende processen in de backoffice. In de eerste plaats moeten de gegevens die via de frontoffice eenmalig worden geregistreerd eenduidig in de verschillende systemen in de backoffice worden vastgelegd. Ook de werkprocessen, informatiesystemen, taken en verantwoordelijkheden in de backoffice veranderen grondig. Het is essentieel dat de bedrijfsvoering op orde en geschikt is voor e-government, voordat richting burger wordt gegaan.

Een relevante ontwikkeling hierbij is dat de gemeente naar de burger komt in plaats van de burger naar het gemeentekantoor. Diverse gemeenten werken in dit verband met de filosofie: 'Wij hebben geen gemeentehuis'. Deze gemeenten zoeken naar andere vormen van dienstverlening en management (ambtenaar komt naar de burger, e-dienstverlening, vergaderen op locatie). Zeker in de periode van de pandemie blijkt dat de digitale dienstverlening in een stroomversnelling is geraakt.

De uitwisseling van informatie tussen overheidsorganisaties - en zelfs binnen een overheidsorganisatie - vraagt om forse investeringen. Ook de mogelijkheden en kansen van data-analyse en blockchain nemen de komende jaren sterk toe en vragen om herinrichting van processen en procedures. De systemen sluiten nu vaak niet op elkaar aan, de basisregistraties zijn niet standaard en uniform ingericht en ook de bescherming van persoonsgegevens staat een goede uitwisseling nog in de weg. De omvang van de investeringen in informatietechnologie en deskundigheid zullen enorm zijn. Gemeenteraden moeten bereid zijn hier geld voor vrij te maken.

Andere betrokkenheid (participatie) van de burger

De burger stelt hoge eisen aan de reguliere dienstverlening van de gemeente. Inwoners verwachten dat dit goed gaat en zijn ontevreden als de dienstverlening niet aan hun verwachtingen voldoet. Daarnaast moeten besluitvorming en dienstverlening zorgvuldig en vooral snel – liefst via internet – flexibel en begrijpelijk worden gecommuniceerd. In de huidige, ingewikkelde maatschappelijke context is het cruciaal dat de gemeente weet wat er bij de burgers leeft. Dit vraagt om andere, innovatieve en creatieve benadering van een vraagstuk en een andere betrokkenheid van burgers bij de besluitvorming. Bijvoorbeeld door meer meningen te peilen en direct betrokken inwoners mondeling en schriftelijk te benaderen.

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

Meetbare en afrekenbare gemeente

Inwoners van dorp of stad – de samenleving – vragen om meer transparantie en verantwoording door de gemeente. Zij rekenen de gemeente af op haar daden. Van de lokale overheid – de gemeenteraad speelt hierin een sleutelrol – wordt verwacht dat deze duidelijke maatschappelijke doelstellingen formuleert voor het uit te voeren beleid. Afrekenbaarheid op resultaten betekent dat het college het beleid uitvoert zoals vooraf is afgesproken en er via bestuurlijke rapportages en jaarstukken verantwoording over aflegt. De gemeenteraad controleert of de doelstellingen binnen de gestelde randvoorwaarden zijn gerealiseerd. De kwaliteitseisen die aan de begroting, tussentijdse rapportages, jaarstukken en bestuurlijke informatievoorziening worden gesteld nemen in rap tempo toe. Gemeenten moeten bovendien een extra inspanning leveren om bij programma's in de begroting de relatie tussen outcome (doelstelling), throughput (activiteiten), output (prestaties en producten) en input (geld en uren) duidelijk, meetbaar en evalueerbaar maken. Met de Wet revitalisering generiek toezicht (vanaf 2012) zijn voor de wetten waarvoor gemeenten taken in medebewind voor het Rijk en provincies uitvoeren al zogenaamde toezichtindicatoren geformuleerd. Ook het Besluit begroting en verantwoording (BBV) stelt meerdere beleidsindicatoren in de begroting en jaarverantwoording verplicht.

Een methode om kengetallen en prestatie-indicatoren te toetsen op bruikbaarheid is het SMART-principe. Het is raadzaam om voor dit doel een select aantal kengetallen en prestatie-indicatoren te formuleren. Wanneer een gemeente te veel kengetallen en prestatie-indicatoren heeft, wordt het onoverzichtelijk en gebeurt er uiteindelijk niets met deze gegevens. Een suggestie kan daarom zijn om bij lopende concernactiviteiten vooral input- en output-indicatoren (budgetten en prestaties) te gebruiken en bij nieuw beleid, zoals speerpunten en investeringen, vooral outcome-indicatoren (effecten) te hanteren.

Regisseursrol van de gemeente

Het takenpakket van gemeenten is aan een enorme verandering onderhevig. Niet alleen de omvang maar ook de complexiteit neemt de komende jaren toe. De Rijksoverheid zet sterk in op decentralisatie. Zo geeft zij meer taken en bevoegdheden aan gemeenten, die daardoor meer te zeggen krijgen over onderwerpen die dicht bij hun inwoners staan. Gemeenten hebben vanaf 2015 via drie omvangrijke decentralisaties, taken en middelen toebedeeld op het sociale domein en zijn daarmee verantwoordelijk voor de zorg voor en het welzijn van hun kwetsbare inwoners. De rol van gemeenten in het dagelijks leven van de burgers wordt dus steeds groter. De opgave is complex: door de verwevenheid van verzorging en verpleging is afstemming met externe partijen, zoals zorgaanbieders en -verzekeraars, onvermijdelijk.

De komst van de Omgevingswet betekent een nieuwe uitbreiding van de regisseursrol van gemeenten. Er verandert dan veel. De wet bundelt 26 bestaande wetten voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Het is belangrijk dat gemeenten zich al voorbereiden. Gemeenten hebben en krijgen als gevolg van deze overheveling van taken meer de ruimte om vraagstukken op te lossen, weliswaar met veelal minder geld maar ook met meer vrijheid omdat het Rijk vooralsnog slechts beperkte kaders geeft. Binnen deze kaders is er de bewegingsvrijheid maar ook de verantwoordelijkheid om samen met andere gemeenten en maatschappelijke instanties passende oplossingen te zoeken voor lokale problemen. De gemeente zal zich onvermijdelijk meer moeten verbinden met een netwerk van inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers en andere overheden. Dit kan door het verlenen van opdrachten, door het maken van samenwerkingsafspraken en door het bieden van ondersteuning aan initiatieven uit de samenleving. Met als doel om zo veel mogelijk voor burgers en ondernemers te betekenen.

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

De rol van de raad in een regisserende gemeente

De verschuiving naar een regiegemeente heeft – hoe je het wendt of keert – impact op wijze waarop de raad haar kaderstellende en controlerende taak invult. De transitie naar een regisserende gemeente raakt alle onderdelen van de gemeente. Ook de gemeenteraad ontkomt hier niet aan. De gemeenteraad moet kaders geven aan de transitie naar regiegemeente. Sommige gemeenteraden zijn daarom al ruim voor de verkiezingen begonnen met het maken van een inventarisatie van de behoeften in de gemeente en wat daarvoor nodig is. Vragen die daarbij aan de orde komen zijn, ook voor raden die zich daar nog niet mee bezig hebben gehouden: welk doel wordt met regisseren gediend? Welke taken wil de gemeente zelf blijven doen en bij welke wil de gemeente samenwerken? Waarom en hoe willen we dat de nieuwe regie-organisatie eruit gaat zien? Wat wil de raad bereiken en wanneer is zij tevreden? Hoe en hoe vaak wil de raad geïnformeerd worden over de resultaten? En welke invloed wil de gemeenteraad (be)houden? Welke evaluatiemomenten en exit-opties zijn er? Het is van belang dat raadsleden, ook al blijft samenwerken een kwestie van geven en nemen, binnen dit grotere geheel oog blijven houden voor de kaders en de resultaten voor hun eigen gemeente.



Instrumenten voor de raad om grip te houden op samenwerking

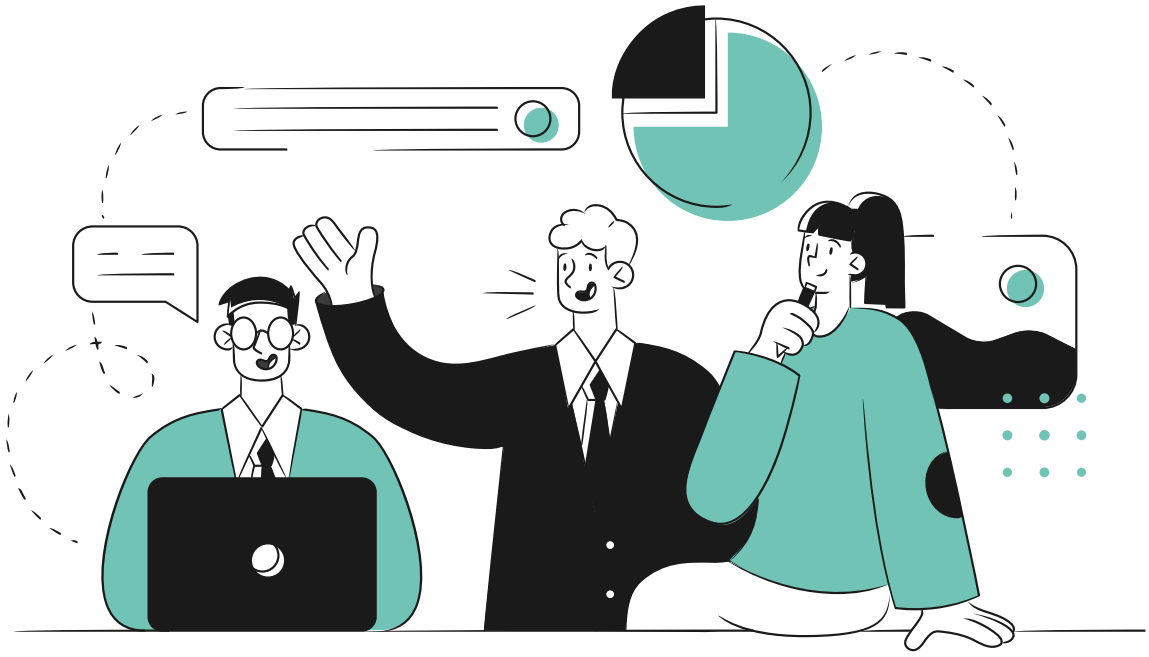
De raad heeft een aantal instrumenten tot haar beschikking om in het krachtenveld van samenwerkingen en netwerken haar controlerende en kaderstellende rol te kunnen vervullen. Een belangrijk instrument betreft de informatievoorziening aan de raad door het bestuur. De raad heeft bovendien de mogelijkheid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

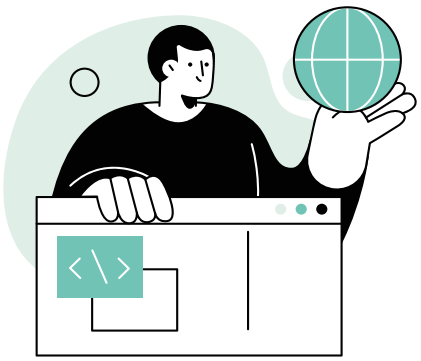
Belangrijk is en blijft de kwaliteit en kwantiteit van informatievoorziening (verantwoordingsinformatie) richting de raad. Die bepaalt voor een groot deel de mate waarin de raad goed toezicht kan houden. Het gevaar bestaat dat raadsleden door alle samenwerkingsvormen de grip verliezen en hun controlerende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

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

(Financieel) sterk op eigen benen

Bij een toenemend aantal activiteiten die gemeenten in opdracht van het Rijk uitvoeren nemen de financiële risico's voor gemeenten toe. Ze krijgen meestal een vast budget en daar moeten ze het voor doen. Om risico's te kunnen dragen, is de financiële positie van een gemeente cruciaal. De komende jaren worden thema's als budgetbeheer, schuldenpositie, weerstandscapaciteit, risicoprofiel en –management steeds belangrijker. Bij het bepalen van de rijkdom van een gemeente is ook het ontwikkelpotentieel (vooral in het sociale domein) essentieel. Zijn er grondexploitaties en projecten die opbrengsten en mogelijkheden kunnen genereren? Denk aan duurzaamheid, veiligheid, werkgelegenheid en kwaliteit van de ruimtelijke omgeving. De financiële positie in combinatie met de ontwikkelmogelijkheden bepalen of het om een beheer- of ontwikkelgemeente gaat. De kernvraag is: hoe wordt of blijft de gemeente gezond? Afhankelijk van de huidige en gewenste situatie vraagt dit om creativiteit, vernieuwing, lef en visie van raad, college en ambtelijke organisatie.





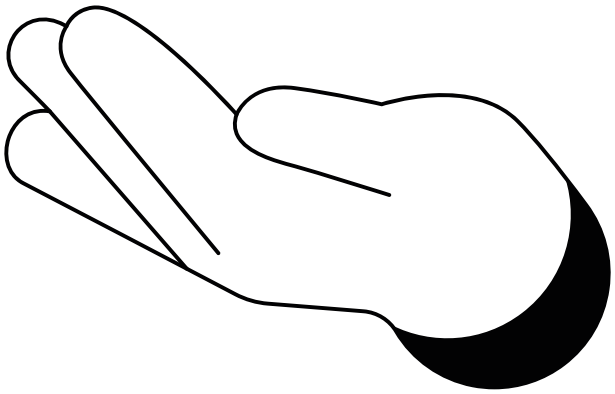
Vertrouwen staat centraal

Het begrip vertrouwen is en blijft een actueel thema. Koning Willem-Alexander riep op 30 april 2013 tijdens de inhuldigingsceremonie op te blijven werken aan wederzijds vertrouwen tussen overheid en burger. De democratie is gestoeld op vertrouwen, maar de laatste kabinetten worstelen met een dalend vertrouwen van burgers. Ook bij gemeenten staat het vertrouwen – vaak door '(integriteits)kwesties' – onder druk. Afgelopen raadsperiode is dat er niet beter op geworden. Bij veel gemeenten zijn er spanningen en vertrouwenskwesties. Werken aan vertrouwen met een vernieuwende overheid is het kernpunt de komende jaren. Het gaat dan om 'zeggen, wat je doet' en 'doen wat je zegt'. Vertrouwen is niet alleen essentieel in de samenleving en de relatie tussen overheid en burger. Het is nadrukkelijk ook het bindmiddel van een vertrouwensvolle organisatie.

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

Vertrouwen staat of valt met:
(1) adequate informatievoorziening
(2) investeren in het geven en nemen van vertrouwen
(3) investeren in verbinden tussen partijen (snelle communicatiemiddelen niet geschuwd)
(4) investeren in goed georganiseerde besluitvormingsprocessen

Aandacht voor de onderlinge relaties (binnen het openbaar bestuur, en tussen de gemeenteraad/college en burgers) is daarbij cruciaal. In dit kader zal het planning- en controlinstrumentarium gericht moeten worden ingezet onder de noemer van 'geïnformeerd vertrouwen' zonder te vervallen in controllitus of in blind vertrouwen. In een situatie van geïnformeerd vertrouwen kunnen minder, maar wel vooraf met elkaar afgesproken indicatoren en informatie-aspecten worden onderhouden. De verschillende partijen met ieders eigen rol (gemeenteraad, college, management, accountant en rekenkamercommissie) vinden elkaar dan gemakkelijker op basis van risico-inschattingen en een afsprakenset over gerichte informatie. Uiteindelijk leidt een organisatie op basis van geïnformeerd vertrouwen tot vereenvoudigde en meer effectieve planning- en controlrapportages. Meer voor de hand liggend is daarom de stelling: 'vertrouwen en controle in balans is informatie'.



Kernpunten van de regels voor vertrouwen, de trust rules:
* Maak persoonlijk contact
* Definieer gezamenlijke doelen
* Geef het goede voorbeeld
* Bouw vertrouwen op met goede en duidelijke regels
* Geef elkaar verantwoordelijkheid en vertrouwen
* Houd koers en bewaar de rust, ook als er iets mis gaat
* Zet in op geïnformeerd vertrouwen niet op blind vertrouwen
* Ga mild om met misverstanden, maak korte metten met misbruik
* Durf te experimenteren en leer van ervaringen

Vertrouwen als perspectief in de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad

Het is voor een burger van belang dat een raadslid in zijn volksvertegenwoordigende rol herkenbaar en bereikbaar is. De burger benadert raadsleden over vergunningaanvragen, scheefliggende stoeptegels, gevaarlijke verkeerskruisingen, maar ook over complexe vraagstukken die de bestuurlijke toekomst aangaan.

Een voorbeeld: vergunningaanvragen van bedrijven voor bouwplannen met mogelijke overlast voor een particulier liggen vaak gevoelig tot zeer gevoelig. De burger weet dan direct de raadsleden te vinden, vooral als de problemen zich in de achtertuin voordoen. Van belang dan is dat een raadslid geen valse verwachtingen wekt. Het college is immers eindverantwoordelijk voor een vergunningaanvraag. Een raadslid kan op dit punt dan ook niets toezeggen of zelf regelen.

Stel: de vergunningaanvraag betreft een bedrijfshal met bedrijfskantoor wat voor omwonenden een loods van grote omvang, bijna in de achtertuin, betekent. Hierbij volgt een afweging van het algemeen belang (in dit geval werkgelegenheid) en particulier of lokaal belang (een loods in de achtertuin). Het raadslid kan door te luisteren naar de burger een vertrouwensrelatie onderhouden en bovendien tot de conclusie komen dat een breder vraagstuk, zoals milieuoverlast, veiligheid, de 24-uurs economie of welzijn van mens en samenleving, aan de orde is. Op deze vraagstukken van algemeen belang moet een raadslid zeker, op basis van principes, reageren en dit in de gemeenteraad agenderen om te bediscussiëren en kaders te stellen.

Een raadslid moet echter waken voor cliëntelisme en/of populisme door het doen van niet inlosbare beloften of simplificerende uitspraken. Wanneer het om individueel belang van een burger of organisatie gaat, kan een raadslid aangeven waar en bij wie hij of zij in de gemeentelijke organisatie moet zijn. Ook kan een raadslid een ambtenaar of collegelid vragen contact op te nemen met betreffende burger of organisatie. Maar een raadslid doet er niet verstandig aan te zeggen dat hij het vraagstuk zal oplossen of dat hij een individuele casus in de gemeenteraad aan de orde zal stellen. Het is dan ook cruciaal dat een raadslid weet waar en bij wie hij of zij met vragen en opmerkingen van burgers moet zijn in de gemeentelijke organisatie.

Advies voor een volksvertegenwoordigende rol
Geef een communicatie- en actiestructuur mee, zodat raadsleden weten dat individuele vragen vertrouwenwekkend worden opgepakt en afgewikkeld. Raadsleden kunnen zich in het politieke debat dan richten op het algemeen belang en de burger ziet daarmee dat het om een afweging van algemene belangen gaat, terwijl aan individuele vragen en opmerkingen ook aandacht wordt besteed. Dat schept vertrouwen.

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

Raadsleden dienen vanuit de kaderstellende en de controlerende rol van de gemeenteraad vooral op hoofdzaken (waar gaat het nu om?) te sturen. Aan de basis hiervan liggen vertrouwensrelaties tussen raad en college. Het vroegtijdig betrekken van de gemeenteraad wordt steeds belangrijker bij het invullen van de vertrouwensrelaties. De raad beperkt zich weliswaar tot de hoofdzaken, maar dan moeten zij wel vanaf het begin (vanaf de probleemstelling tot en met het kiezen uit alternatieven voor de oplossing en de definitieve besluitvorming) door het college en de ambtelijke organisatie in positie worden gezet. Van de ambtelijke organisatie wordt verwacht dat goed wordt nagedacht over het besluitvormingsproces en wanneer colleges en gemeenteraden hun rol hebben. En dat wordt nagedacht over de kwaliteit van de bestuurlijke informatie (duidelijke probleemformulering, oplossingen met alternatieven met voor- en nadelen, eventuele voorkeursvariant van het college en waarom, kort en bondig, duidelijke beslispunten).

Een belangrijk hulpmiddel om de kwaliteit van besluitvormingsprocessen en de gerichtheid van informatie te versterken en de gemeenteraad in de goede kaderstellende positie te zetten, is een meerjarige raadsagenda (bijvoorbeeld vier jaar). In deze agenda worden de data van vaste planning- en controldocumenten (kadernota, begroting, tussenrapportages en jaarstukken, meerjarenprogrammagrondexploitaties (MPG)) opgenomen, maar ook de data van beleidsnota's, grote investeringsbeslissingen en grondexploitaties.

Bij het opbouwen van geïnformeerd vertrouwen vanuit de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad spelen ook de accountant en rekenkamer(commissie) een rol. Zij doen uitspraken over de kwaliteit van bestuurlijke informatie en kunnen de gemeenteraad daarmee meer zekerheid geven. Hierbij gaat het in de toekomst ook meer en meer om niet-financiële informatie. Hoe goed is die informatie om het geïnformeerd vertrouwen te laten functioneren? De accountant en rekenkamer(commissie) kunnen ook een rol spelen in een gezamenlijk leerproces van bestuur, organisatie en de gemeenteraad. Zo kan standaard worden gerapporteerd over de stand van zaken van aanbevelingen van de rekenkamer(commissie) en de accountant. De resultaten van rekenkamer- en accountantsonderzoek vormen dan een vaste bijdrage in het verwerven van inzicht in het versterken van het geïnformeerd vertrouwen door voortdurend de kwaliteit van bestuurlijke informatie en besluitvormingsprocessen bestuurlijk en ambtelijk te agenderen. Om de onderlinge vertrouwensrelaties te realiseren, dienen naar onze mening de principes van de lerende organisatie centraal te staan zodat er een cultuur is van het leren van fouten. En in het kader van de trust rules past daar ook bij dat korte metten wordt gemaakt met misbruik.



3.2. Uitdagingen bij samenwerking

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

Op verschillende terreinen kiezen gemeenten er voor om elkaar op te zoeken, met name op bedrijfsvoeringsfuncties en zorg- en sociale taken. Afhankelijk van het onderwerp waarop samenwerking wordt gezocht, wordt de vorm van samenwerking bepaald. Samenwerkingsverbanden kunnen tot stand worden gebracht via shared services-concepten, op basis van gemeenteschappelijke regelingen, in de vorm van vennootschappen, stichtingen of publiek private samenwerking zoals outsourcing. De motivatie voor deze samenwerking is samen te vatten in drie categorieën. In de praktijk is er vaak sprake van een mix:

- beperken van de kwetsbaarheid (vanwege schaalgrootte);
- vergroten van de kwaliteit (vanwege complexiteit materie);
- beperken van de (uitvoerings)kosten (vanwege efficiency).

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

Vormen van samenwerking door gemeenten voor de uitvoering van taken

Het begrip ‘verbonden partijen’

Wanneer een gemeente in een andere organisatie een bestuurlijk en financieel belang heeft, zijn deze organisaties volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zogeheten verbonden partijen. Door deelname aan een verbonden partij (een derde rechtspersoon) dient de gemeente enerzijds een publiek belang en anderzijds de belangen van desbetreffende verbonden partij.

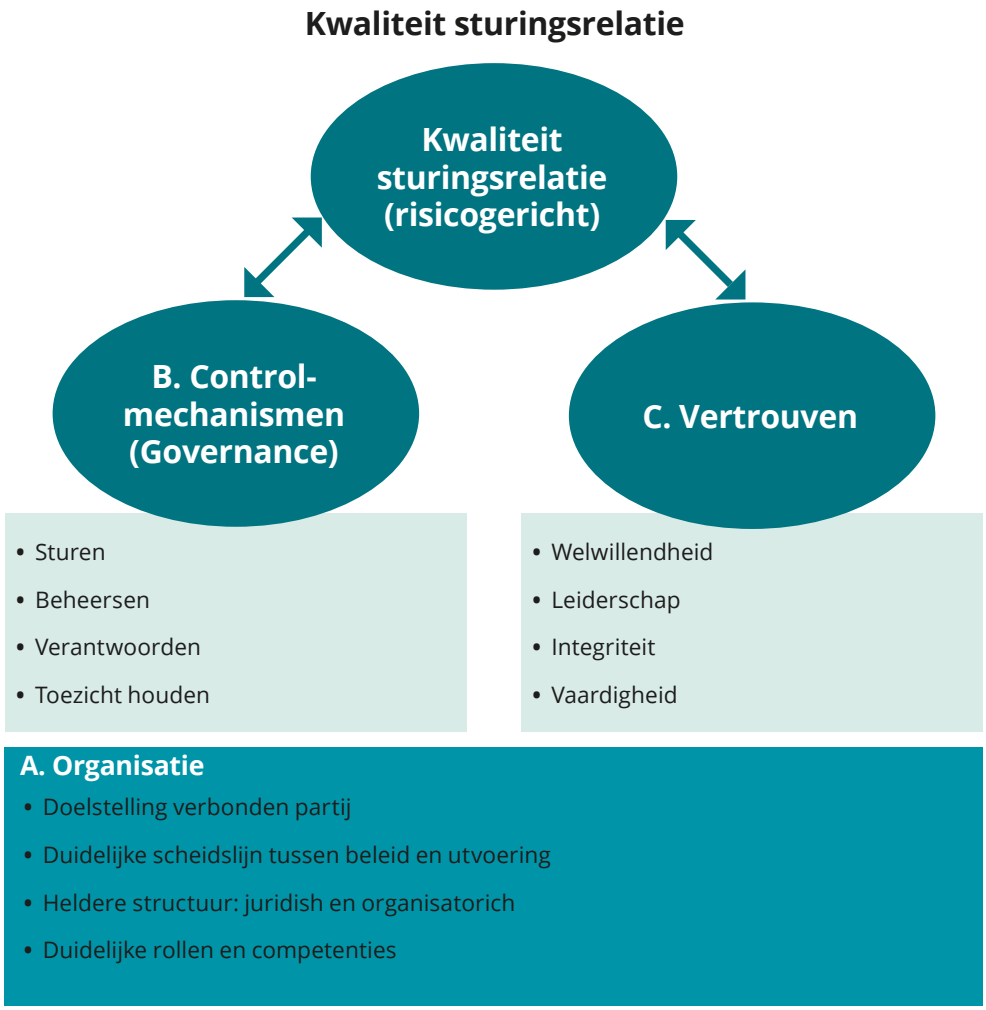
Voor gemeenteraden is de governance – het sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden – van een verbonden partij vaak niet duidelijk. Waar heb je wel en waar heb je geen zeggenschap over? Hoeveel risico lopen wij als gemeente met deze verbonden partij? Om de kaderstellende en controlerende rol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

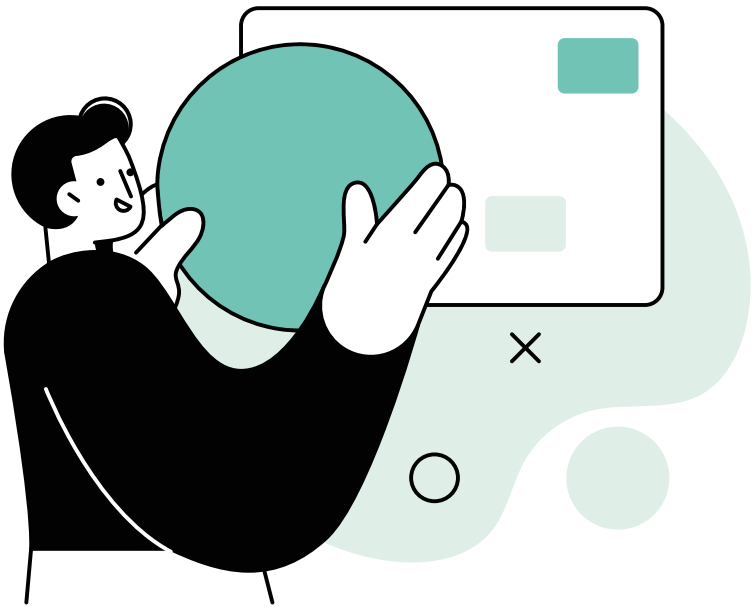
Grip door de gemeenteraad op verbonden partijen

Sturing - Het maken van duidelijke afspraken over prestaties en budgetten. Deze afspraken zijn vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten, prestatie- of managementcontracten.
Beheersing - Het treffen van maatregelen en opstellen van procedures om bijsturing mogelijk te maken teneinde gedefinieerde doelstellingen te behalen.
Controle - Inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffenheid. Hoe luiden afspraken over de kwaliteit van dienstverlening, bevatten werkprocessen checks & balances of hoe gaan wij om met overschotten en tekorten?
Toezicht - Continuïteit van de (kwaliteit van) verbonden partijen, specifiek de financiële positie.

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

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





3.3. Financiën in het algemeen: grip en controle, schatkistbankieren en risk reporting

Hoe rijk of hoe arm zijn we eigenlijk? Vanaf 2008 moest door de verschillende crises (bankencrisis (2008), eurocrisis (2011) en economische crisis (2012/2013)) fors worden bezuinigd en zijn verliezen geleden op de grondexploitaties doordat nauwelijks woningen werden gebouwd. De coronacrisis heeft eveneens ingrijpende gevolgen voor de Nederlands gemeenten, onder meer op het gebied van economie, financiën, onderwijs, openbare orde en het sociale domein. Het is belangrijk om de ontwikkeling van reserves, schulden, EMU-saldo, risico's en weerstandscapaciteit van gemeenten nauwlettend te sturen en te volgen. Inzicht in de financiële positie en een helder financieel beleid zijn onmisbaar.

Drie pijlers van financieel beleid

Pijler 1: Zorg voor een structureel sluitende begroting

De begroting en jaarrekening moeten inzicht geven in de incidentele baten en lasten. En er moet een overzicht zijn van de structurele storingen in (ten laste van de exploitatie) en onttrekkingen aan (ten gunste van de exploitatie) de reserves. Wanneer de kwaliteit van deze inzichten en overzichten goed zijn, heeft u als raadslid informatie in hoeverre de structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Ook de ervaringen uit het verleden zijn een indicatie in hoeverre de begroting structureel sluitend is en in hoeverre uw gemeente inteert of juist spaart ten aanzien van de reserves. In dat kader is het waardevol informatie te hebben over het saldo van baten en lasten (resultaat voor bestemming) en exploitatieresultaat (resultaat na bestemming) op basis van de primaire begroting, begroting na wijziging en werkelijkheid (jaarrekening) over de afgelopen jaren.

Pijler 2: Zorg voor een evenwichtig EMU-Saldo

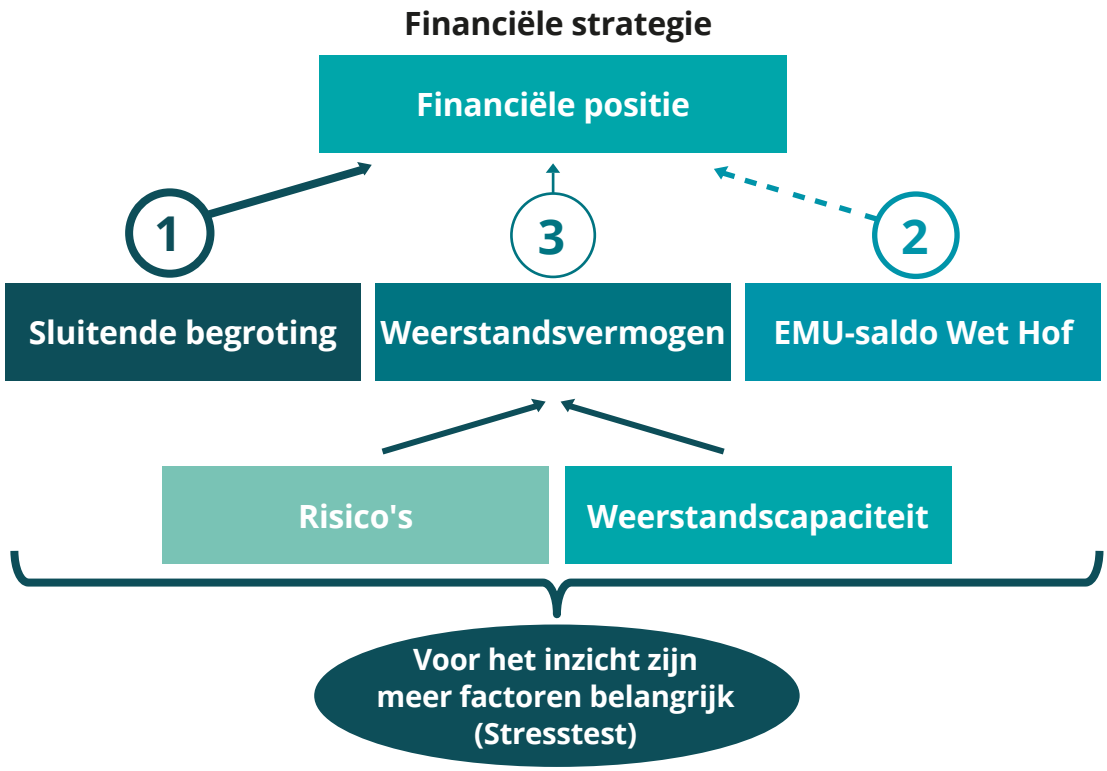
Het EMU-saldo dient over de langere termijn gemiddeld binnen de door de Wet houdbare financiën (Wet Hof) gestelde norm te blijven. Hierbij hoort beheersing van de schuldenpositie van de gemeenten. Dit stelt eisen aan kwaliteit en het realiteitsgehalte van de planning van investeringen, de uitvoering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

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

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

Op basis van de drie pijlers is het verstandig een financiële strategie te formuleren waarbij inzicht in de financiële positie cruciaal is. Goed inzicht in de financiële positie bestaat uit drie onderdelen:

1. Indicatoren balanssturing
2. Beeld begroting
3. Gevoeligheidsanalyse

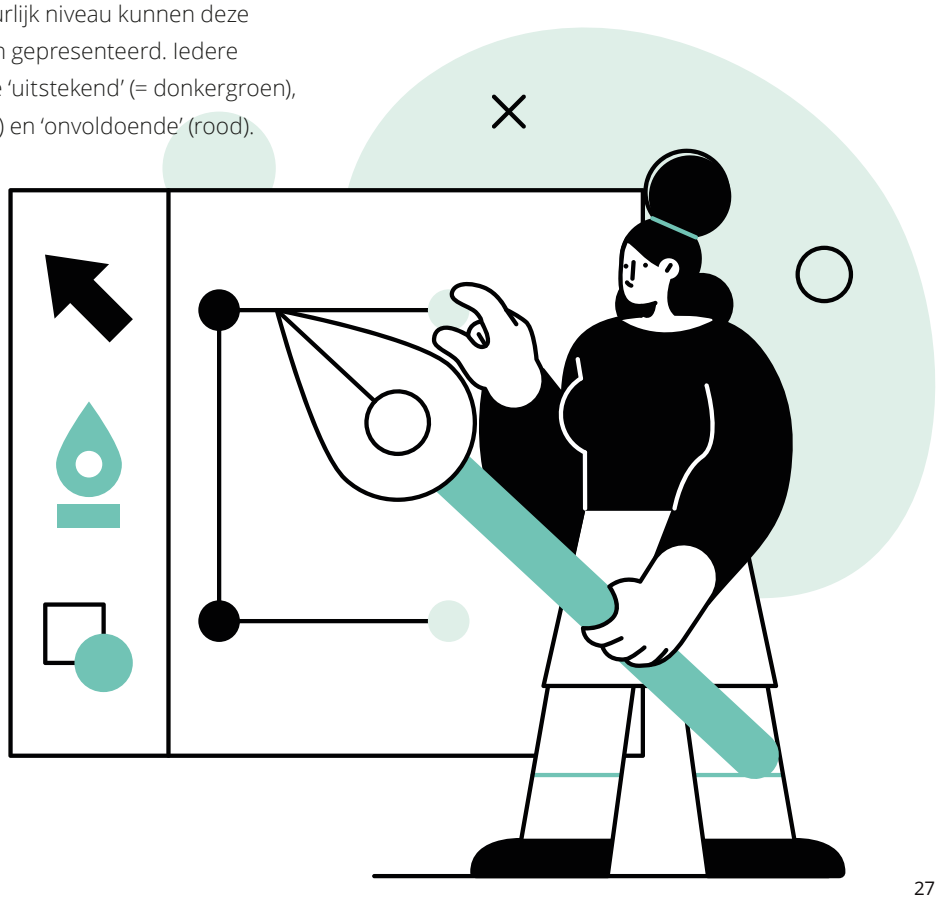


1. Indicatoren balanssturing

Een evenwichtig beeld van de financiële positie wordt verkregen op basis van de (balans)indicatoren. Deze zijn:

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

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



Toelichting op de balansindicatoren

Lokale lasten

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

Kostendekkend - Voor de reinigings- en rioolheffing en andere producten van gemeenten is het belangrijk om inzicht te hebben in hoeverre de tarieven kostendekkend zijn. Zijn alle kosten die mogen worden toegerekend, ook toegerekend? Worden er niet meer kosten toegerekend dan zou mogen, maar worden er ook niet minder kosten toegerekend dan toegestaan? Is er nog ruimte om tarieven te verhogen om meer opbrengsten te genereren? Dit afgezien van de vraag of dat politiek wenselijk is.



Pijler 3 - Weerstandsvermogen

De mate waarin een gemeente beschikt over buffers om risico's op te vangen is het weerstandsvermogen. Dit bestaat uit enerzijds de risico's en anderzijds de weerstandscapaciteit. Voor de gemeenteraad geeft het weerstandsvermogen belangrijke informatie om grip vooraf te krijgen en controle achteraf te houden:

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

Schuldpositie

De ontwikkeling en hoogte van schulden is een belangrijke indicator voor de financiële positie van een gemeente. Het gaat hier om de bruto schuld (kortlopende en langlopende schulden) in relatie tot het totale bezit op de balans van de gemeente. Bij de netto schuld (per inwoner) worden de gelden die zijn uitgeleend aan andere organisaties, de kortlopende vorderingen en de liquide middelen in mindering gebracht op de bruto schulden. Deze indicator geeft aan wat er van de bruto schuld overblijft als de gemeente alle uitgezette, te innen en op de bank staande gelden in handen heeft en kan verrekenen.

Financieringsstructuur

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

Leningen kunnen ook aangetrokken zijn om 'door te lenen' aan deelnemingen, gemeenschappelijke regelingen, andere verbonden partijen dan wel organisaties die een maatschappelijke doelstelling voor de gemeente realiseren. Hierbij is belangrijk dat de eisen uit de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) en bijhorende regelingen als Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo) zijn nageleefd, de ontvangen aflossing in relatie tot de te betalen aflossing goed in beeld is en duidelijk is welk risico de gemeente loopt op de uitgezette gelden. En welke vergoeding daarvoor de gemeente ontvangt. De leningen kunnen ook aangetrokken zijn voor de financiering van investeringen in wegen, straten, pleinen, gebouwen, schoolgebouwen, sportfaciliteiten, riolering of maatschappelijke voorzieningen (denk aan de bouw van een bibliotheek, multifunctioneel centrum of museum). Hierbij is belangrijk zicht te hebben op het aflossingsschema van de leningen in relatie tot de afschrijving op (gebruik van) deze 'stenen' voorzieningen.

Reservepositie

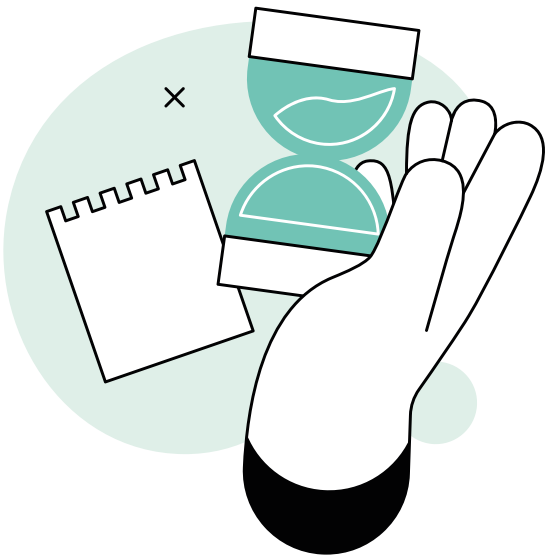
Reserves - Veel gemeenten beschikken over reserves. Zijn deze reserves allemaal nodig? Een belangrijk toetsingskader daarvoor is de nota reserves en voorzieningen. Het is goed om te beseffen dat reserves alleen maar worden ingesteld met een besluit van de gemeenteraad. Het verdient aanbeveling om periodiek de bestaande reserves aan een kritische beschouwing te onderwerpen. Soms wordt een reserve door de tijd achterhaald en kan deze vrijvallen.

Diverse soorten reserves - Onder de reserves treffen we verschillende soorten reserves aan. Hieronder gaan we kort in op de aard van deze reserves.

Stille reserves - Stille reserves zijn reserves die ontstaan wanneer de werkelijke waarde hoger is dan de waarde zoals in de boekhouding is weergegeven. In de waarderingsgrondslagen van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) is vastgelegd dat activa worden gewaardeerd tegen historische kostprijs of lagere marktwaarde. Realisatie van die boekwinsten bij verkoop kan dan worden ingezet voor nieuw beleid of intensivering van bestaand beleid. Maar het is veelal niet op korte termijn te verwachten, omdat deze activa meestal niet kunnen worden verhandeld of omdat zij dermate hoge opbrengsten genereren dat het de vraag is of het bedrijfseconomisch verstandig is om deze activa te vervreemden. Soms zijn er echter wel degelijk mogelijkheden om deze waarde te verzilveren.

Algemene reserves en weerstandvermogen - Bij de algemene reserve is het de vraag wat de omvang is en welk deel vrij aanwendbaar is. Het is tevens een buffer om tegenvallers op te vangen, ook wel het weerstandsvermogen genoemd. Hier ligt een relatie met de paragraaf weerstandsvermogen, waarin de risico's van de gemeente zijn gekwantificeerd en waar is aangegeven waaruit eventuele dekking kan worden gerealiseerd. Bij de beoordeling of een reserve vrij aanwendbaar is, is het van belang om na te gaan welk gedeelte nodig is als weerstandsvermogen en in welke mate de rentebesparing (rente eigen financieringsmiddelen) als structurele opbrengst in de begroting is meegenomen.

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



Verhouding vaste activa en reserves

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

Voorzieningen

Bij voorzieningen gaat het om een kwantificering van risico's en verwachte verliezen. Zijn deze bedragen afdoende berekend om deze risico's en verliezen toereikend te kunnen opvangen? Ook de relatie met het weerstandsvermogen is relevant. Het is mogelijk dat voor bepaalde risico's nog geen voorzieningen konden worden getroffen (risico en eventuele schade zijn moeilijk te kwantificeren), maar dat deze risico's wel in het weerstandsvermogen zijn betrokken.



Gespaard voor onderhoud

Met betrekking tot onderhoudsvoorzieningen ligt er een duidelijke relatie met het kwaliteitsniveau dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Moet de onderhoudsvoorziening van gemeentelijke eigendommen worden gebaseerd op een hoog kwaliteitsniveau of op basis van een normaal of laag kwaliteitsniveau? Bij de beoordeling van deze voorziening is het belangrijk om te beschikken over actuele beheersplannen voor de kapitaalgoederen (wegen, riolering, groen, water, gebouwen, kunstwerken, verlichting, etc.) maar ook van het door de gemeenteraad gewenste kwaliteitsniveau.

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

Garantstellingen

Gemeenten kunnen garant staan voor de leningen van verbonden partijen of andere organisaties. Ook is het mogelijk dat gemeenten in de achtervang garant staan voor bijvoorbeeld leningen die in eerste instantie zijn geborgd door waarborgfondsen in de woningbouw, zorg- en kinderopvangsector. Belangrijk is dat de gemeenteraad beleid vaststelt met betrekking tot garantstellingen en dat de gemeenteraad regels (ook met betrekking tot de actieve informatieplicht) oplegt aan het college van burgemeester en wethouders onder welke voorwaarden garantstellingen mogen worden verstrekt. Ook is het belangrijk dat de eisen uit de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) zijn nageleefd en dat de gemeenteraad inzicht heeft in de omvang en aard van verstrekte garanties, de risico's die de gemeente loopt op verstrekte garanties en welke vergoeding daarvoor de gemeente ontvangt.

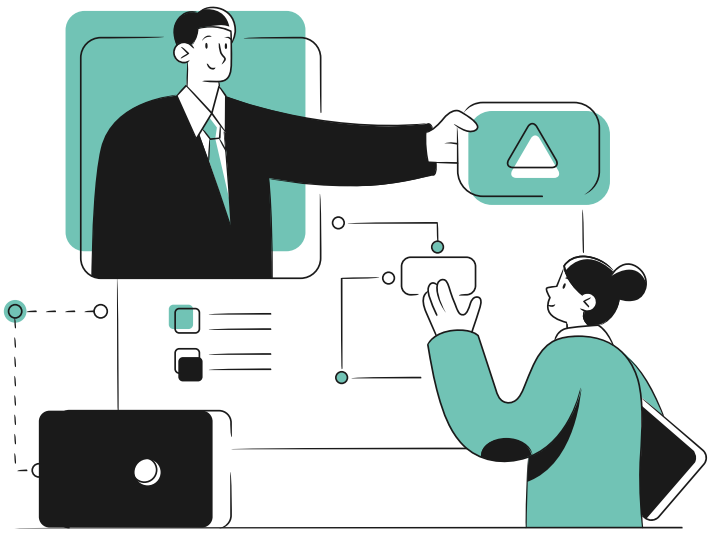
Grondexploitaties

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

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

Risico's verbonden partijen

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



Rente

Rente eigen financieringsmiddelen - Gemeenten beschikken over reserves en voorzieningen die niet in één jaar worden opgesoupeerd. Dat betekent dat bij het kunnen beschikken hierover de gemeente voor dit bedrag geen geld hoeft te lenen en derhalve renteopbrengsten genereert of besparingen realiseert op rentekosten. Wanneer er voor wordt gekozen om over de eigen financieringsmiddelen (reserves en voorzieningen) rentelasten te berekenen alsof het externe financieringsmiddelen ware, ontstaan deze rentevoordelen concreet in een bedrag. Deze rentevoordelen kunnen als structurele opbrengsten in de begroting worden geraamd en worden ingezet om de begroting sluitend te krijgen. Het is ook mogelijk dat deze rentevoordelen feitelijk worden toegevoegd aan de reserves en voorzieningen. Dan worden de reserves en voorzieningen verhoogd met het rentevoordeel van deze eigen financieringsmiddelen. Overigens heeft de Commissie-BBV geadviseerd geen rente meer over de eigen financieringsmiddelen te berekenen. Voor de berekening van het rentevoordeel heeft de Commissie-BBV in de Notitie Rente een methode voorgeschreven. Deze rente mag maximaal de gemiddelde rentevoet van het extern geleende geld zijn.

Rentepolitiek ten aanzien van leningen - Rentelasten zijn structurele weinig flexibele lasten. Op dit moment is de rente al enkele jaren extreem laag en wordt bij aangetrokken kortlopende geldleningen zelfs rente ontvangen. Het risico is dat de rente (op termijn) oploopt en leidt tot structureel hogere lasten voor de gemeenten. Het is daarom belangrijk dat de gemeente een visie op financiering en rentepolitiek heeft. Daarbij is in de eerste plaats belangrijk dat de gemeente inzicht heeft in de financierings- en liquiditeitsbehoefte in verband met de aflossing van leningen (1), nieuwe investeringen (2), het bedrag aan leningen dat onderhavig is aan renteherziening als gevolg van een nieuwe renteperiode (3) en het bedrag aan leningen waarvan de looptijd eindigt (4). Een actueel en realistische financierings- en liquiditeitsplanning is onmisbaar hierbij. Renterisico's kan de gemeente beheersen door financiële instrumenten in te zetten of weerstandsvermogen te vormen. De visie op de rente en de te nemen maatregelen kan de gemeente vastleggen in het treasurystatuut. Alle maatregelen moeten wel voldoen aan de Wet Fido en bijhorende regelingen als Ruddo. Zo moeten de renterisico's in principe binnen de grenzen van de renterisiconorm vallen en het bedrag aan korte financiering mag de kasgeldlimiet niet overschrijden.

Rentepolitiek ten aanzien van het toerekenen van rente aan producten, grondexploitaties en investeringen - Wanneer een gemeente in de begroting een integrale kostprijs van de producten opneemt, zal de rentelast via een verdeelmethode aan de producten moeten worden toegerekend. Ook om aan te tonen dat

Voor de gemeenteraad levert rente om grip te houden 3 kaderstellende vragen op:
1. Wat is de liquiditeits-, financierings- en rentevisie?
2. Wordt bespaarde rente over de eigen (interne) financieringsmiddelen berekend?
3. Wordt de bespaarde rente aan de eigen (interne) financieringsmiddelen toegevoegd?

de tarieven die bij de burger voor bepaalde producten in rekening worden gebracht niet meer dan 100 % kostendekkend zijn,

is belangrijk dat op een goede wijze de rente aan producten wordt toegerekend. Voor het toerekenen van rente aan producten, grondexploitaties en investeringen is in de Notitie rente van de Commissie-BBV een methode voorgeschreven. Deze methodiek leidt er toe dat de werkelijke rentelasten van de gemeente aan producten worden toegerekend en niet een vaste vaak te hoge renteomslag.

2. Beeld begroting

Om een goed inzicht in de financiële positie van de gemeente te krijgen is ook een duidelijk beeld van de begroting belangrijk. Om scherp in beeld te krijgen 'in hoeverre de structurele lasten in de begroting gedekt worden door structurele baten' moet in de begroting, meerjarenraming en jaarrekening een overzicht worden opgenomen met incidentele baten en lasten.

Het beeld van de begroting moet inzicht geven in:
1. het saldo van baten en lasten – spaart (bij een positief saldo) of ontspaart (bij een negatief saldo) de gemeente?
2. het exploitatieresultaat – de uitkomst nadat er stortingen in en onttrekkingen uit de reserves hebben plaatsgevonden en deze respectievelijk ten laste en ten bate van de begroting zijn gebracht.



Vragen om een duidelijke beeld van de begroting te krijgen zijn:

1. Zijn veel vaste lasten (zoals kapitaallasten) naar de toekomst verschoven, die door middel van vaste bedragen jaarlijks de begroting voor een substantieel bedrag belasten?
2. Laat de begroting jaar in jaar uit overschotten zien als gevolg van voorzichtig ramen of door niet goed beheerste planningen? Of zijn er juist tekorten te constateren?
3. Hoe hoog is de post onvoorzien per programma en in de begroting als geheel? Wat is de omvang van het geraamde bedrag? En staat de omvang van dit bedrag wel in verhouding tot de uitgaven? Wat zijn de ervaringen uit het verleden ten aanzien van de aanwending van deze gelden? Wordt het bedrag voor onvoorzien jaarlijks besteed of blijft het over? Wordt het per programma geraamd of juist als één post in de begroting opgenomen?
4. Wat is de omvang van incidentele lasten en baten in de begroting en worden er geen structurele lasten gedekt door incidentele baten?
5. Is er een overzicht in de begroting, meerjarenraming en jaarrekening opgenomen met structurele stortingen in de reserves en onttrekkingen aan de reserves, zodat u kunt zien of in het verleden gespaard geld wordt aangewend en onttrokken aan de reserves die dus kleiner worden of waardoor een bestemmingsreserve opraakt?
6. Worden de baten en lasten afgezet tegen de verdeelstaven in de algemene uitkering uit het gemeentefonds aan alle gemeenten?
7. Is er een overzicht waaruit blijkt welke baten en lasten per product wat betreft omvang, centrumfunctie en sociale structuur vergelijkbare gemeenten hebben en wat de werkelijke baten en lasten van deze producten van de betreffende gemeenten zijn?
8. Zijn in het kader van benchmarking de baten en lasten afgezet tegen een groep referentiegemeenten?
9. Zijn de baten en lasten in de begroting en jaarrekening ingedeeld in wettelijke en niet-wettelijke taken ten einde de beïnvloedbaarheid van de betreffende taken inzichtelijk te maken?
10. Wat is de hoogte van het taakveld Overhead, ook in verhouding tot andere gemeenten?

Analyse primaire begroting, begroting na wijziging en realisatie

De analyse tussen primaire begroting, begroting na wijziging en de realisatie over de afgelopen jaren geeft een indicatie van de kwaliteit van het begrotingsproces (inclusief investeringsplannen) en de tijdigheid en kwaliteit van tussentijdse bijstellingen en wat er nog gebeurt na de laatste tussenrapportage en de afsluiting van het begrotingsjaar. Ook geeft het een indicatie van de realisatiekracht van de gemeente. Forse overschotten kunnen een aanwijzing zijn dat de capaciteit van de gemeente ontoereikend is om de ambities te realiseren. Hoe dichter de primaire begroting, begroting na wijziging en realisatie bij elkaar liggen, des te scherper de informatie is van de ramingen in de begroting en de voorspellende waarde van de tussenrapportages.

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

- Hardheid van investeringsplanningen - Investeringsplanningen en de daarbij horende financiële ramingen dienen betrouwbaar te zijn. Verschuiving van investeringen in de tijd leidt tot een verschuiving van kapitaallasten. In gemeentelijke jaarrekeningen zien we regelmatig dat onderuitputting wordt veroorzaakt door vertraging in de investeringen, vaak veroorzaakt door democratische rechten.
- ervangingsinvesteringen - In de praktijk komt het nogal eens voor dat gemeenten onvoldoende zicht hebben op vervangingsinvesteringen. Met name bij gemeenten die in het verleden met veel groei te maken hadden, is dit risico groot. In het verleden zijn daar investeringen gepleegd, die werden gedekt door bestemmingsreserves of subsidies waardoor er nu geen kapitaallasten meer in de begroting zijn opgenomen. Dan kan een omvangrijke revitaliseringsslag nodig zijn, die de nodige consequenties heeft.

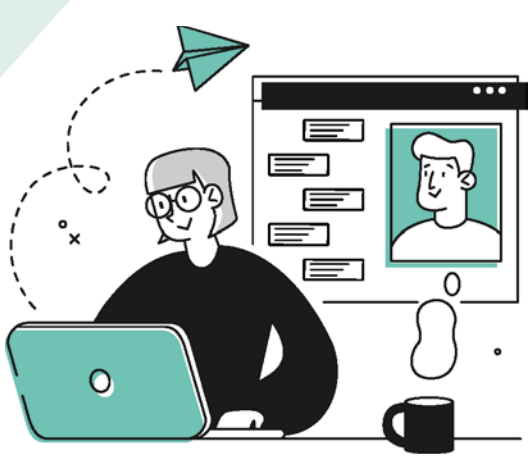
3.Gevoeligheidsanalyse

Tot slot, noemen we als derde factor om een duidelijk zicht op de begroting te krijgen de gevoeligheidsanalyse. In feite is het verkrijgen van inzicht in de gevoeligheid van de begroting voor externe en interne ontwikkelingen nog een stap verder in de analyse van de begroting. Het gaat dan om ontwikkelingen zoals rentewijzigingen, het aantal bijstands- en wmo-gerechtigden, het aantal jeugdzorgklanten, de omvang van de investeringen en decentralisaties van taken naar de gemeenten

Pijler 2 - Een evenwichtig EMU-saldo

Gemeenten hebben te maken met de Europees afgesproken EMU-norm door de Wet Hof. Deze wet zorgt er voor dat de schulden van de totale Nederlandse overheid niet te hoog wordt en voldoet aan de door alle Europese lidstaten gemaakte Europese afspraken. Deze wet geldt voor gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, provincies en waterschappen. Landelijk is een maximale tekortnorm voor de drie sectoren (gemeenten, provincies, waterschappen) vastgesteld. Er is geen afzonderlijke tekortnorm voor gemeenschappelijke regelingen vastgesteld. Het begrotingstekort van de gemeenschappelijke regelingen wordt toegerekend aan de deelnemende partijen in de gemeenschappelijke regelingen. Het gezamenlijke tekort van allen gemeenten moet onder de gezamenlijke tekortnorm blijven.

De tekortnorm wordt berekend op basis van andere uitgangspunten dan de van toepassing zijnde begrotingsregels voor gemeenten. Gemeenten moeten de begroting opstellen op basis van het baten-lastenstelsel. De tekortnorm wordt berekend op basis van het transactiestelsel. De belangrijkste verschillen zitten in het moment van toerekenen van uitgaven en inkomsten aan de exploitatie. Bij het transactiestelsel worden uitgaven en inkomsten toegerekend aan het exploitatieresultaat op het moment dat deze uitgaven worden gedaan (de transactie wordt aangegaan) c.q. het moment waarop de inkomsten worden ontvangen. Bij het baten-lastenstelsel worden de uitgaven en inkomsten toegerekend aan de periode waarop deze uitgaven en inkomsten ingezet worden om gemeentelijke activiteiten uit te voeren. In de Gemeentewet is opgenomen dat gemeenten een structureel sluitende begroting moeten hebben. Dit betekent dat structurele lasten door structurele baten moeten worden gedekt. Op langere termijn kan er derhalve geen sprake zijn van een EMU-tekort bij een gemeente.



Attentiepunten voor gemeenten door de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (wet Hof)

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

- **Structureel sluitende meerjarenbegroting** (resultaat voor bestemming!) met een realistische meerjaren investeringsbegroting en een gedegen gefaseerde opzet van de grondexploitatie op basis van kasstromen.
- **Meerjarenprognose** van de ontwikkeling van het gemeentelijke EMU-saldo waarin de tekortnorm niet wordt overschreden. In het vernieuwde BBV is in dit verband de verplichting opgenomen om in de begroting de balans van de komende vier jaar te prognosticeren, waaruit het EMU-saldo te berekenen is.

- Eerst **geld sparen** voor toekomstige investeringen verbetert het EMU-saldo (minder uitgeven dan dat er binnenkomt). Zodra de opzijgelegde gelden worden ingezet, wordt het EMU-saldo belast. Dit geldt niet voor investeringen die gedekt worden uit boekwinsten van de verkoop van aandelen.
- Het **rendement op vermogen** levert een positieve kasstroom op, die zonder belasting van het EMU-saldo kan worden uitgegeven.

- **Investeringen** worden betaald **uit lopende inkomsten** of een EMU-tekort moet voor lief worden genomen.
- **Evenwicht** van de jaarlijkse investeringen aan de jaarlijkse afschrijvingen en rentebetalingen. Makkelijker te realiseren op macroniveau dan op microniveau (vooral bij kleine en middelgrootte gemeenten).

- Adequate **tussentijdse closing van de financiële administratie** om de ontwikkeling van het EMU-saldo te kunnen monitoren. Essentieel is dus een juiste en tijdige toerekening van kosten en opbrengsten aan de rapporteringsperiode.
- Beleidsdoelstellingen voor het **gemeentelijke accommodatie(vastgoed) beleid** vaststellen met daarbij natuurlijk de vraag: van welke accommodaties is het wenselijk dat de gemeente eigenaar blijft?

- **Ontwikkelscenario's:** wat is de invloed van vertragingen bij de realisatie van investeringen en de grondverkopen op het EMU-saldo (bepaal dus de bandbreedte)?
- In de meerjaren investeringsbegroting de vervanging van **investeringen met maatschappelijk nut** opnemen die al volledig zijn afgeschreven en dit in verband brengen met de raming van de kapitaallasten in de meerjarenbegroting.

- Op de **ontwikkeling van de schuldpositie en het renteresultaat** sturen. Houd hierbij rekening met het activeren van rente (investering en bouwgrondexploitatie). Is er sprake van projectfinanciering? Of op welke termijn moeten deze rentekosten structureel worden gedekt in de meerjarenbegroting?
- Inzicht in de **begrotingsflexibiliteit** is noodzakelijk: welke uitgaven kunnen worden getemporiseerd (verhouding vaste kosten ten opzichte van variabele kosten) en welke opbrengsten kunnen eventueel naar voren worden gehaald?

- In de begroting en voorstellen voor het college van B&W en de Raad moet aandacht besteed zijn aan **dekking en financiering en effect op EMU-saldo** en effect op de schuldenpositie.

Suggesties om aan de EMU-norm te voldoen
Een gemeente heeft onder andere de volgende sturingsmogelijkheden om het EMU-tekort te beïnvloeden:
+ instellen van investeringsplafonds gebaseerd op de maximaal toegestane tekortnorm (takendiscussie);
+ echt verzelfstandigen/privatiseren;
+ kapitaal verstrekken en jaarlijks afschrijven/subsidieverstrekking;
+ huur/lease (operationeel) in plaats van eigen investeringen realiseren;
+ compenseren onderling van tekortruimte;
+ begrotingsoverschot creëren;
+ waardestijging deelnemingen in rente/dividend laten uitkeren.

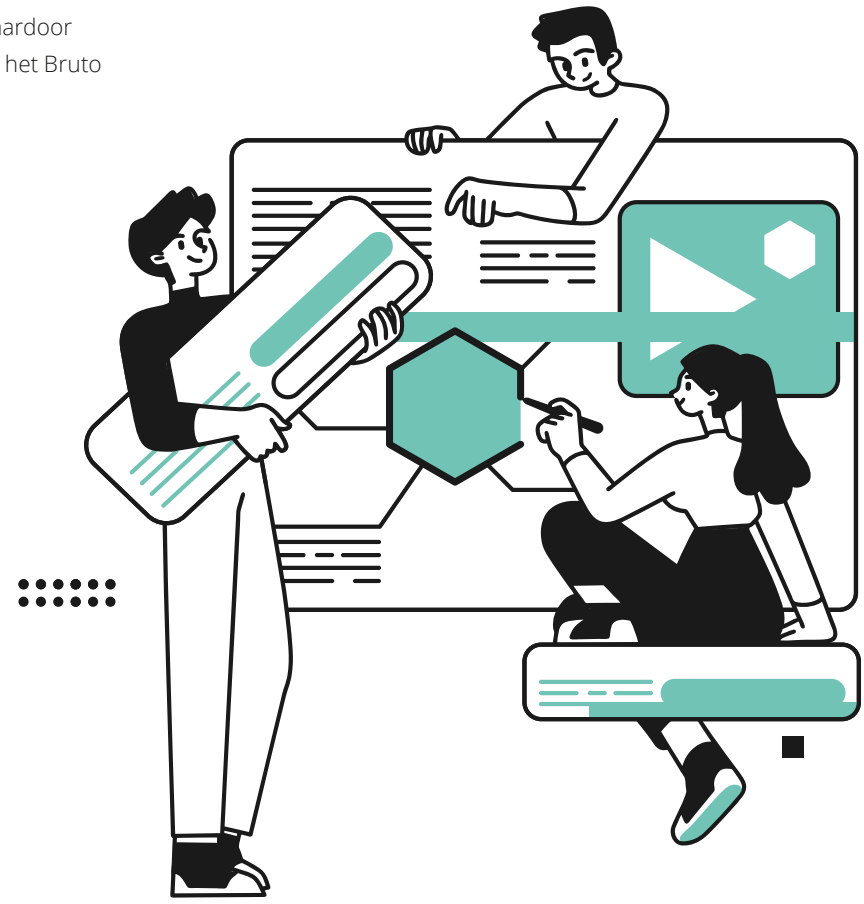
Belangrijk is wel dat deze sturingsmogelijkheden passen binnen de huidige gemeentelijke beleidskaders en dat er geen sturingsmaatregelen worden genomen uitsluitend om de tekortruimte voor de gemeente te beperken.

Tijdelijk overtollig geld? Verplicht bankieren bij de schatkist!

Als raadslid is het belangrijk te weten dat uw gemeente te maken heeft met schatkistbankieren. Gemeenten zijn (net als gemeenschappelijke regelingen, provincies en waterschappen) verplicht om tijdelijk overtollige geldmiddelen aan te houden op een bankrekening bij het ministerie van Financiën, het zogenaamde schatkistbankieren. De minister van Financiën hoeft daardoor minder geld te lenen op de financiële markten, waardoor de staatsschuld uitgedrukt in een percentage van het Bruto Binnenlands Product (BBP) lager wordt.

Effecten van schatkistbankieren voor uw gemeente

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





De belangrijkste effecten van het schatkistbankieren voor uw gemeente

- Gemeenten en gemeenschappelijke regelingen kunnen uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak, welk begrip niet wettelijk is gedefinieerd, leningen aangaan, middelen uitzetten of garanties verlenen. Voor het overige houden zij hun liquide middelen aan bij het Rijk.
- Gemeenten kunnen hun liquide middelen in de vorm van leningen uitzetten bij andere openbare lichamen, met dien verstande dat openbare lichamen geen leningen kunnen verstrekken aan openbare lichamen ten aanzien waarvan zij met het financiële toezicht zijn belast.
- Er is geen leenfaciliteit aanwezig voor gemeenten bij het Rijk. Het Rijk gaat er van uit dat gemeenten zelf vreemd vermogen kunnen aantrekken op de financiële markten.
- Derivaten en middelen uitzetten anders dan ten behoeve van de publieke taak blijft toegestaan, mits er sprake is van een ‘prudent karakter’ en de activiteiten niet zijn gericht op het generen van inkomsten door het lopen van overmatig risico.
- Gemeenten en gemeenschappelijke regelingen ontvangen van het Rijk een rentevergoeding die gelijk is aan de rente die het Rijk betaalt op leningen die het Rijk zelf heeft aangetrokken op de financiële markten.

4. Raadslid in samenwerking en concurrentie

4.1. Samenwerking en decentralisatie van taken naar de gemeente

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

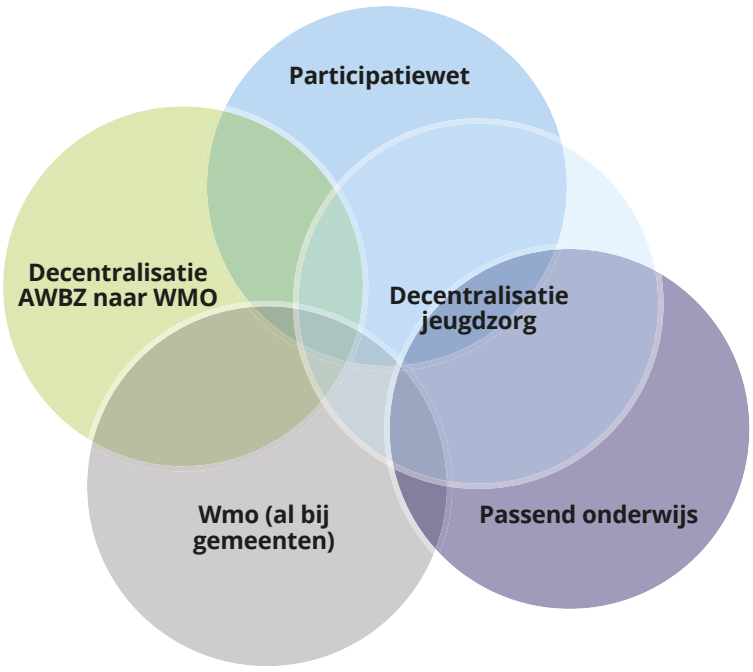
Grip op de decentralisaties: grenzen aan het financiële budget

Het budget uit de decentralisaties wordt volgens een nieuwe wet richting gemeenten georganiseerd, en toegevoegd aan het Gemeentefonds dat de algemene uitkering regelt van Rijk naar gemeenten. Het budget bestaat uit het participatiebudget, middelen voor de maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en middelen voor de uitvoering van de Jeugdwet. Met de decentralisatie van de Participatiewet voegt het kabinet - naast de middelen vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor re-integratie - ook middelen aan het participatiebudget toe in verband met het afsluiten van de Wajong voor mensen met arbeidsvermogen en de begeleiding van mensen die niet meer de sociale werkvoorziening (WSW) kunnen instromen en voor het zittend bestand WSW. Ook de middelen voor volwasseneneducatie (vanuit het ministerie van Onderwijs) zijn toegevoegd.

Anders denken en doen

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

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



Decentralisaties
Participatiewet – de regelingen WSW, Wajong en WWB zijn samengevoegd in de Participatiewet die door de gemeenten wordt uitgevoerd. De bestaande re-integratiebudgetten en de WSW-subsidie zijn samengevoegd als onderdeel van het Sociaal Deelfonds.
Van AWBZ naar Wmo – gemeenten hebben op grond van de nieuwe Wmo een bredere verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van burgers die beperkt kunnen participeren. Gemeenten organiseren zorg en welzijn in samenhang en leggen als regievoerder dwarsverbanden met andere gemeentelijke taken zoals schuldsanering, jeugdhulp, werk en inkomen en het vrijwilligersbeleid.
Jeugdzorg – de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de jeugdzorg is uitgebreid met de provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg, geestelijke gezondheidzorg voor kinderen en jongeren, zorg voor jeugd met een verstandelijk beperking, ggz in het kader van het jeugdstrafrecht, jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Wat betekenen de drie decentralisaties voor uw gemeente?

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

• Strategie en beleidsvorming

- Waar ben ik van en wil ik van zijn?
- Wat doe ik zelfstandig of in samenwerking?
- Waar zitten raakvlakken tussen de decentralisaties en hoe ga ik deze benutten?
- Wat wil ik ten aanzien van het sociale domein bereiken?
- Op welke wijze wordt invulling gegeven aan zelfredzaamheid en eigen kracht van de burger?
- Hoe wordt omgegaan met het persoonsgebonden budget?

• Organisatie en processen

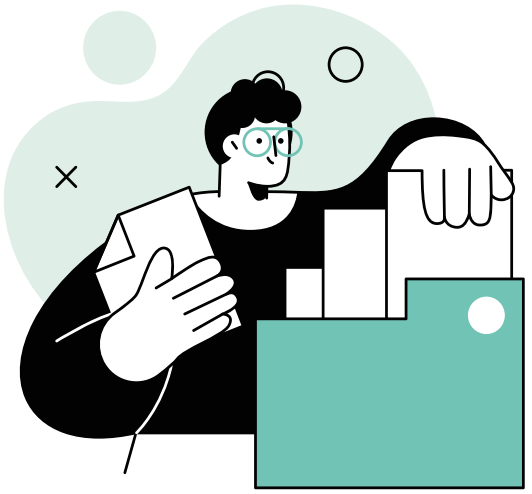
- Op welke wijze wordt de uitvoering vorm gegeven (lokaal of regionaal)?
- Welke kanalen worden onderscheiden waarlangs uitvoering wordt gegeven aan de decentralisaties (dienstverleningsconcept), in lijn met visie op dienstverlening?
- Wanneer is wie, waarvoor verantwoordelijk en hoe dient daar uitvoering aan gegeven te worden, bijvoorbeeld onderscheid tussen sociale wijkteams en gemeentelijke organisatie?
- Hoe geeft ik een eventuele samenwerking vorm?

• Besturing en beheersing

- Waar kan en gaat de gemeente de besparingen realiseren?
- Welke financiële sturingsinstrumenten gaat de gemeente hanteren?
- Hoe kan worden voorkomen dat laat in het jaar budgetten zijn uitgeput en benodigde jeugdhulp, ondersteuning of begeleiding naar werk niet ingezet kan worden?
- Op welke wijze kan worden gezorgd voor positieve prikkels bij de bekostiging van inkoop van dienstverlening?
- Hoe wordt invulling gegeven aan risicoverevening bij samenwerking en aan risicomanagement en vooral ook kansmanagement?

• Informatievoorziening en systemen

- Op welke wijze kan informatie-uitwisseling tussen systemen mogelijk worden gemaakt?
- Welke zaken dien ik te registreren (wettelijk dan wel gewenst) ten einde te kunnen voldoen aan verantwoording als ook het leveren van sturingsinformatie?
- Welke informatie dien ik voor wie en op welk moment beschikbaar te stellen?



• Mensen en cultuur

- Op welke wijze worden medewerkers en andere betrokken bij de transities?
- Hoe worden verwachtingen over en weer openbaar gemaakt gelet op hetgeen dat op gemeenten afkomt?
- Hoe draag je zorg voor de gewenste invulling van nieuwe werkwijzen?
- Is er sprake van een opleidingsbehoefte cq. noodzaak?

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

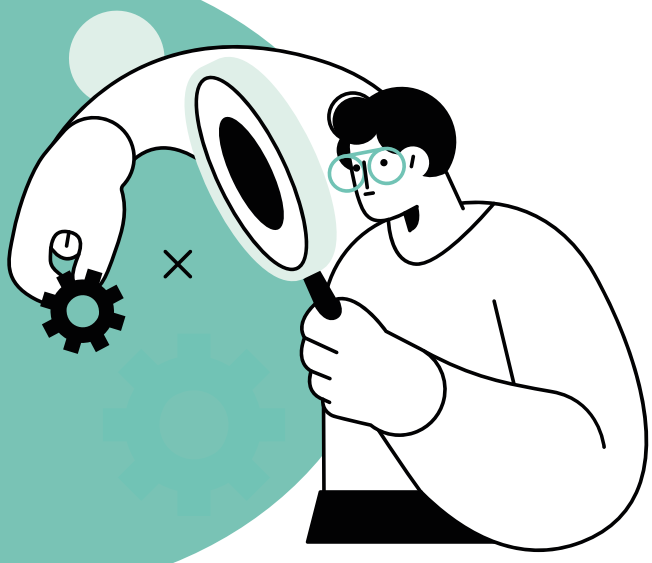
Als raadslid is het verstandig te beseffen dat het Rijk uw gemeente stimuleert om samenwerking te zoeken met buurgemeenten. Daarbij kunnen vragen aan de orde komen of uw gemeente taken in regionale samenwerking wil uitvoeren en hoe u als raadslid daar grip op krijgt en houdt. Maar ook of het mogelijk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

Controle en sturing door de gemeenteraad

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

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

- **Één integraal rijksbudget om maatwerk mogelijk te maken;**
- **Integrale aanpak van problemen op het terrein van zorg, ondersteuning, werk en inkomen, belangrijk voor mensen die een beroep moeten doen op meerdere voorzieningen;**
- **Stroomlijnen van het toezicht;**
- **Stevige monitoring over het geheel van het brede sociaal domein;**
- **Verminderen van administratieve lasten voor gemeenten;**
- **Terugdringen van regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals;**
- **Het standaardiseren van informatiestromen en ICT-systemen.**



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



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

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

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

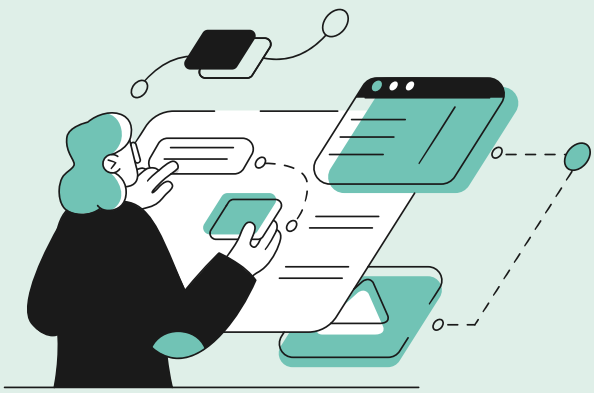
4.2. Wat betekent de Wet gemeenschappelijke regelingen?

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

Rechtspersoonlijkheid

Het gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid; het openbaar lichaam wel. Het bezit van rechtspersoonlijkheid betekent dat het openbaar lichaam bevoegd is om contracten af te sluiten. Daardoor kunnen er aanbestedingen worden gehouden en kan er personeel in dienst worden genomen. Het gemeenschappelijk orgaan kan dat niet. Personeel dat werkt voor een gemeenschappelijk orgaan moet bijvoorbeeld altijd in dienst zijn van een of meer van de deelnemende partijen. In de nieuwe wet is een nieuwe samenwerkingsvorm geïntroduceerd: één met rechtspersoonlijkheid en een enkelvoudig bestuur onder de naam 'bedrijfsvoeringsorganisatie'.

Voor gemeenschappelijke regelingen op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken (shared service centra) ontstond in de praktijk behoefte aan een nieuwe samenwerkingsvorm die net als een openbaar lichaam wel rechtspersoonlijkheid heeft maar niet belast is met de 'zware' bestuursstructuur (met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter). Leden van het college van burgemeester en wethouders kunnen dan wel in het bestuur zitten. Beleidskeuzes mogen door deze bedrijfsorganisatie niet worden genomen. De toelichting op de wet noemt als voorbeelden van bedrijfsvoeringsterreinen waarop kan worden samengewerkt: personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting (zogenaamde PIOFACH-taken). En als voorbeelden van uitvoeringstaken: het opleggen van belastingaanslagen en het invorderen van belastingen, groenvoorziening, afvalinzameling, gemeentereiniging, leerlingenvervoer en het uitvoeren van de Leerplichtwet.



Bestuursstructuur

Het gemeenschappelijk orgaan heeft een zogeheten ongeleed bestuur, het openbaar lichaam heeft een geleed bestuur. Een bedrijfsvoeringsorganisatie is een rechtspersoon met een enkelvoudig bestuur. Een geleed bestuur bestaat uit een dagelijks bestuur, een algemeen bestuur en een voorzitter. Als gevolg hiervan kunnen aan de besturen en de voorzitter van een openbaar lichaam alle bevoegdheden worden overgedragen, zoals het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften en het heffen van bepaalde belastingen. Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie bestaat uit minimaal zes leden, zodat het dagelijks bestuur nooit een meerderheid kan hebben in het algemeen bestuur. Deze bepalingen gelden niet voor gemeenschappelijke regelingen die uitsluitend bestaan uit burgemeesters en waarvan het aantal deelnemers minder dan zes is.

In een gemeenschappelijke regeling die door gemeenteraden is ingesteld, mogen in het algemeen bestuur geen collegeleden zitting nemen. In een gemeenschappelijke regeling die mede door gemeenteraden is ingesteld, wordt het aan de gemeenteraden overgelaten om naast raadsleden ook collegeleden aan te wijzen om in het algemeen bestuur zitting te nemen. De leden van een dagelijks bestuur hebben geen verantwoordingsrelatie met de gemeentebesturen die hen hebben aangewezen. Zij hebben dit alleen ten opzichte van het algemeen bestuur. Voor individuele leden van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of bedrijfvoeringsorganisatie geldt vervolgens niet alleen een inlichtingenplicht, maar ook een verantwoordingsplicht jegens de deelnemende bestuursorganen die hen hebben aangewezen. Bij een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen geldt dat individuele leden ook een informatie- en verantwoordingsplicht hebben ten aanzien van de raden van de gemeente waaruit het lid afkomstig is.

Het indienen van begroting en jaarrekening: versterking positie raad

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

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

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

Bevoegdheden: wat kan de raad weggeven?

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

Alleen de gemeenteraad kan bevoegdheden overdragen aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Voorts kan alleen de gemeenteraad de regeling zodanig aanpassen dat het algemeen bestuur de bevoegdheid krijgt de regeling zelf te veranderen. Het algemeen bestuur kan bestuurscommissies instellen, indien de gemeenschappelijke regeling hierin voorziet. Het algemeen bestuur gaat niet over tot het instellen van een bestuurscommissie nadat de gemeenteraden van dit voornemen op de hoogte zijn gesteld en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis te brengen van het algemeen bestuur.



5 Wet normering topinkomens

Als gemeenteraad hebt u ook een rol te spelen in de vorm van controle en kaderstelling voor de naleving van de Wet normering topinkomens (WNT). Topfunctionarissen in de (gemeentelijke) overheid en de semipublieke sector (maatschappelijke instellingen als scholen, ziekenhuizen, verzorgingshuizen en woningcorporaties) mogen geen hogere salarissen ontvangen dan de voormalige Balkenendenorm, dat wil zeggen dan dat van de minister-president. Diverse gemeenteraden voeren een eigen 'gemeentelijke Balkenendenorm'.

Openbaarmaking en vaststelling salarissen

De WNT regelt de openbaarmaking van topinkomens in de publieke en de semipublieke sector en stelt tevens maxima aan de hoogte van de bezoldiging en ontslagvergoeding van topfunctionarissen. De wet is van toepassing op gemeenten en op privaatrechtelijke rechtspersonen waarin de gemeente invloed heeft op het beheer of beleid dan wel de bestuursleden benoemt. Vennootschappen waarin de gemeente aandelen houdt, vallen niet onder de WNT. Verantwoordelijk voor de naleving van de WNT is het college van burgemeester en wethouders. Als raadslid hebt u daardoor een sturende invloed.

Wie zijn de topfunctionarissen binnen de gemeente?

In de gemeente zijn de gemeentesecretaris en de griffier topfunctionarissen die vallen onder de werking van de WNT. Bij privaatrechtelijke organisaties in de gemeente zijn dat: de leden van de hoogste uitvoerende en toezichthoudende organen; de hoogste ondergeschikte of de leden van de groep hoogste ondergeschikten aan deze organen die in deze rol (gezamenlijk) verantwoordelijk zijn voor de gehele rechtspersoon of instelling; en degenen die belast zijn met de dagelijkse leiding van de gehele rechtspersoon of instelling.

De norm is ook van toepassing als de functie van topfunctionaris niet in dienstbetrekking of ambtelijke aanstelling wordt vervuld maar op basis van een opdracht, bijvoorbeeld bij een interim topfunctionaris. De maximale bezoldiging voor topfunctionarissen met een dienstbetrekking en voor topfunctionarissen zonder dienstbetrekking die langer dan 12 maanden topfunctionaris zijn mag niet meer bedragen dan €216.000 per jaar (2022). Hierin zijn opgenomen: de beloning, belaste kostenvergoedingen en het werkgeversdeel pensioen.

Voor topfunctionarissen zonder dienstbetrekking geldt voor de eerste 12 maanden een andere regeling. De maximale bezoldiging bedraagt in 2022:

- in de eerste 6 maanden waarin de interim topfunctionaris werkzaam is, mag hij per kalendermaand maximaal €28.600 (exclusief btw) declareren;
- voor de daarop volgende 6 maanden geldt een maximaal te declareren bedrag per kalendermaand van €21.700 (exclusief btw);
- daarnaast geldt gedurende de eerste 12 maanden een maximaal uurtarief van €206 (exclusief btw).

Alle kalendermaanden waarin de functie geheel of gedeeltelijk is vervuld, tellen als volledige maand mee voor de bepaling van het aantal maanden.

Voor topfunctionarissen kent de WNT een maximale ontslagvergoeding van €75.000 (of een jaarsalaris indien dit lager is). Bij een bezoldiging of ontslagvergoeding boven de maximale norm is sprake van een onverschuldigde betaling die teruggevorderd moet worden, tenzij overgangsrecht van toepassing is. Bij een parttime dienstverband dient de maximale bezoldigingsnorm pro rata te worden aangepast. In de WNT zijn overgangsbepalingen opgenomen betreffende bezoldigingsafspraken, die vóór de inwerkingtreding van, dan wel vóór wijziging van de WNT zijn gemaakt, voor topfunctionarissen zowel met als zonder dienstbetrekking.

Openbaarmakingsregime

Naast de hierboven genoemde maximale bezoldigingsnorm kent de WNT een openbaarmakingsregime. Op grond hiervan dienen onder andere alle bezoldigingen en beëindigingsvergoedingen van iedere topfunctionaris in het financieel jaarverslagleggingsdocument van de gemeente te worden vermeld, ongeacht of deze elementen de maximum normen overschrijden. Daarnaast dienen de bezoldigingen van alle niet-topfunctionarissen, die voor de gemeente werkzaam zijn en van wie de bezoldiging hoger is dan het drempelbedrag van €216.000, te worden gepubliceerd. De gemeente moet de WNT-verantwoording zoals deze is opgenomen in het verantwoordingsdocument via internet op een algemeen toegankelijke wijze openbaar maken gedurende tenminste zeven jaar.

Redactie:

Patrick Jussen | Partner Audit and Assurance | pjussen@deloitte.nl
Arjan Schutgens | Director Audit and Assurance | aschutgens@deloitte.nl
Rein-Aart van Vugt | Partner Audit and Assurance | rvanvugt@deloitte.nl

Eindverantwoordelijk accountants - Lokaal en Middenbestuur

Bart Blomjous | Senior Manager Audit and Assurance | bblomjous@deloitte.nl
Niels Fritz | Partner Audit and Assurance | nfritz@deloitte.nl
Jesper van Koert | Director Audit and Assurance | jvankoert@deloitte.nl
Dirk Kuperus | Director Audit and Assurance | dkuperus@deloitte.nl
Arjan Schutgens | Director Audit and Assurance | aschutgens@deloitte.nl
Rein-Aart van Vugt | Partner Audit and Assurance | rvanvugt@deloitte.nl
Ivo Wetters | Director Audit and Assurance | iwetters@deloitte.nl
Jaapjan Zuidema | Partner Audit and Assurance | jzuidema@deloitte.nl

Deloitte.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL", its global network of member firms, and their related entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global" and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.nl/about to learn more.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 264,000 people make an impact that matters at www.deloitte.nl.

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

© 2022 Deloitte The Netherlands

Designed by CoRe Creative Services. RITM0969809