Deloitte.
Together makes progress

Nederlandse Vereniging
voor Raadsleden

Goede raad voor een sterke gemeenteraad

Praktische handreiking hoe een raadslid succesvol grip kan krijgen en houden

Voorwoord

Gefeliciteerd met uw benoeming tot raadslid! De komende vier jaar ligt de verantwoordelijkheid bij u om de belangen van de inwoners van uw gemeente te behartigen. Dat is geen makkelijke opgave, maar wel een verantwoordelijke en vaak dankbare taak. U heeft ongetwijfeld al een beeld gevormd van de manier waarop u deze verantwoordelijkheid wilt invullen en van wat u wilt bereiken. Het is gebruikelijk om bij gemeenteraadsverkiezingen een raadsledenboekje uit te geven; dit is de zesde editie, tot stand gekomen in samenwerking met de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

Als gemeenteraad oefent u zowel vooraf als achteraf controle uit. Vooraf stelt u het college van burgemeester en wethouders kaders en richting voor; achteraf ziet u erop toe wat wel en niet is uitgevoerd. U vertegenwoordigt daarbij de inwoners van uw gemeente. Goed bestuur staat in alles centraal. Het gaat om doeltreffend publiek bestuur en beheer in de publieke sector: sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoording afleggen. Integriteit en transparantie zijn daarbij onmisbare waarden.

Om onze publieke voorzieningen betaalbaar te houden, is een economische groei van 1,5% tot 2,0% per jaar onmisbaar. Deze groei is afhankelijk van grote landelijke investeringen, die pas op gang komen als de juiste omstandigheden zijn gecreëerd. En precies hier verschuift de aandacht naar het lokale niveau. Problemen met trage vergunningen, een tekort aan talent en personeel, de vastlopende energietransitie en schaarste aan ruimte voor onder andere woningen en bedrijfsruimten worden lokaal gevoeld. De nationale ambitie kan niet slagen zonder de inzet van gemeenten.

De rol van de gemeenteraad verschuift hierdoor van een controlerende naar een meer strategische, faciliterende functie. Dit betekent het durven maken van ruimtelijke keuzes, het actief bouwen aan een aantrekkelijke omgeving voor talent en innovatie, en het aanjagen van oplossingen voor het volle stroomnet.

Een goed functionerende gemeenteraad is in deze context van essentieel belang. Het takenpakket raakt burgers immers direct: van het sociale domein en de invoering van de Omgevingswet tot de klimaatopgave en woningbouwopgave. Deze uitdagingen vragen om slimme, integrale besluitvorming. Bovendien opereert de raad in een steeds dynamischer speelveld. Samenwerking met andere overheden is cruciaal, terwijl nieuwe vormen van burgerparticipatie en de impact van digitalisering de manier van werken fundamenteel veranderen. Succes in deze complexe omgeving vraagt om daadkracht, creativiteit en doordachte keuzes.

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!

Arjan Schutgens

Partner Deloitte | Lokale overheden

Petra Paulides

Directeur 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 de publieke sector: 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!

2 | De controlerende taak van het raadslid

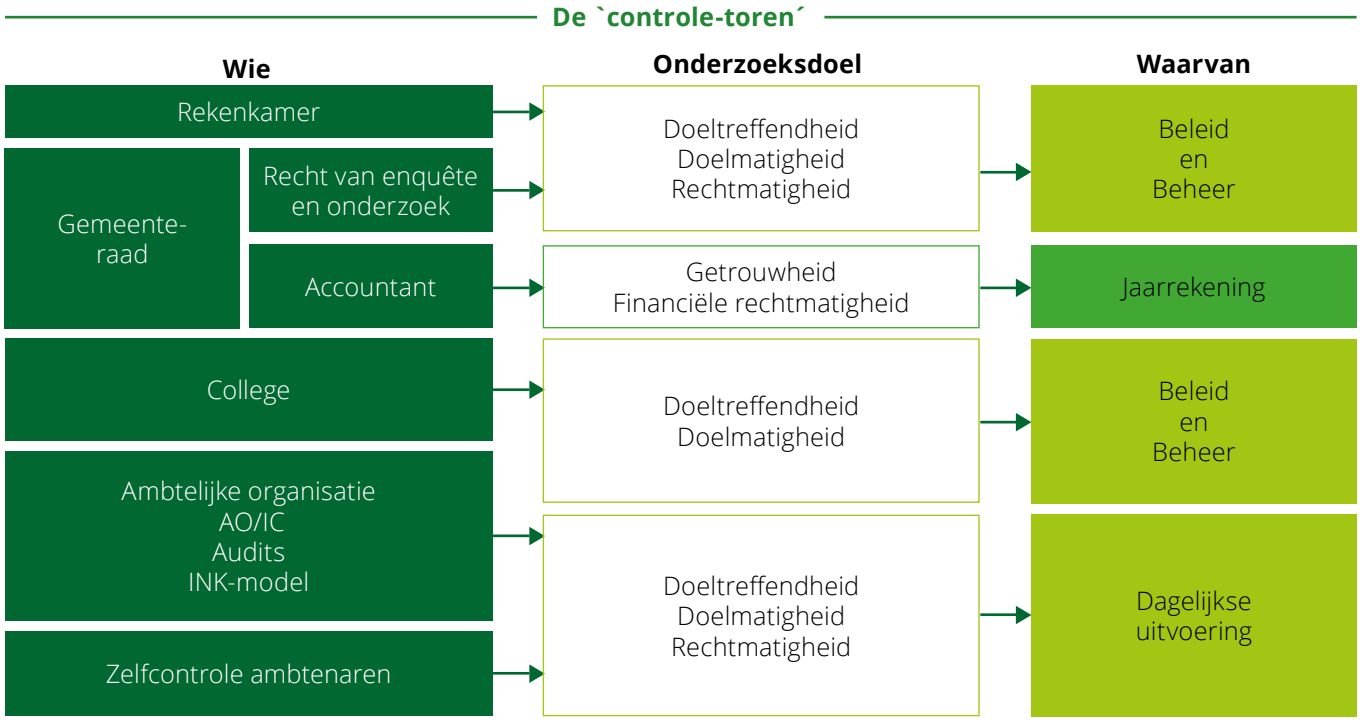
2.1. Instrumenten ter ondersteuning van de controlerende rol

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.

Wie houdt zich met controle bezig binnen de gemeente?



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 raad is opdrachtgever en de accountant opdrachtnemer. 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 getrouwheid Het gaat simpel gezegd over de vraag of de cijfers en toelichtingen kloppen.

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 bezighoudt met de beoordeling van doelmatigheid en doeltreffendheid.

Rechtmatigheidsverantwoording

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. Het college stelt zelf de rechtmatigheidsverantwoording op, en geeft aan welke fouten en onduidelijkheden ten aanzien van de financiële rechtmatigheid (boven grensbedrag) er opgetreden zijn. De gemeenteraad bepaalt de grens vanaf welk bedrag het college van burgemeester en wethouder eventuele onrechtmatigheden rapporteert aan de gemeenteraad. Deze verantwoordingsgrens ligt tussen de 0% en 2% van de lasten (exclusief toevoegingen aan de reserves). De rechtmatigheidsverantwoording is de basis om het gesprek aan te gaan met de gemeenteraad en (beheers-)maatregelen te treffen die fouten in de toekomst moeten voorkomen.

De accountant controleert of de jaarrekening inclusief de rechtmatigheidsverantwoording een getrouw beeld geeft. Aangezien de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel uitmaakt van de jaarrekening, controleert de accountant ook of die verantwoording getrouw is. Vanaf 2023 wordt gewerkt met de rechtmatigheidsverantwoording. De commissie BBV heeft de kadernota rechtmatigheid 2025 gepubliceerd. Hierin zijn naast de verplichte modeltekst ook de kaders opgenomen waaraan de rechtmatigheidsverantwoording moet voldoen.

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 twee waardeoordelen bevatten, namelijk dat:

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

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

Ad a. Getrouw beeld

Het begrip 'getrouw beeld' van de jaarrekening is lastig. Bij getrouw beeld gaat het er niet om dat alle gepresenteerde cijfers in de jaarrekening precies juist zijn. In dat geval zou iedere financiële mutatie moeten worden gecontroleerd door de accountant. Bij getrouw beeld gaat het erom dat de cijfers in de jaarrekening in die mate goed zijn weergegeven dat de gebruiker zich een oordeel kan vormen over de baten, lasten, activa en passiva van de gemeente. De baten, lasten, activa en passiva moeten binnen de grenzen van een bepaalde nauwkeurigheid (maximaal 2% afwijking van de totale lasten (exclusief toevoegingen aan de reserves)) in de jaarrekening zijn opgenomen. Deze grens wordt goedkeuringstolerantie genoemd.

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 b. 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.

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. Deze minimumeisen zijn vanaf verslagjaar 2025 gewijzigd. De gemeenteraad heeft mogelijkheden hierop aanvullende (zwaardere) 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 en onzekerheden in de jaarrekening is 2% van de totale lasten (exclusief toevoegingen aan de reserves) van de gemeente. Vanaf 2025 is er geen aparte tolerantie meer voor onzekerheden. Door de accountant worden fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld en gezamenlijk betrokken in de oordeelsvorming. Als de goedkeuringstolerantie niet wordt overschreden, wordt een goedkeurende controleverklaring afgegeven. Wordt deze wel overschreden zal geen goedkeurende controleverklaring, maar één van de drie andere hieronder aangegeven oordelen worden verstrekt.

Soort controleverklaring:	Goedkeurend	Met beperking	Oordeel-onthouding[1]	Afkeurend[1]
Fouten en onzekerheden in de jaarrekening (% van de totale lasten)	≤ 2%	> 2% < 4%	≥ 4%	≥ 4%

1 De beslissing welk soort aangepast oordeel passend is, hangt af van de aard van de aangelegenheid die tot de aanpassing leidt, dat wil zeggen een afwijking of een onmogelijkheid om voldoende en geschikte controle-informatie te verkrijgen.

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 (= verantwoording van de besteding van door het Rijk verstrekte specifieke uitkeringen voor het realiseren van specifieke doelen);
   - 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.

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.

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.

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 ervoor 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. 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.

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.

De Wet versterking decentrale rekenkamers, van kracht per 1 januari 2025, versterkt de onafhankelijke onderzoeksfunctie binnen gemeenten, provincies en waterschappen. Rekenkamers krijgen ruimere bevoegdheden om zelfstandig onderzoek te starten, onbelemmerde toegang tot bestuurlijke informatie en bevoegdheid tot hoorzittingen. Besturen moeten tijdig inhoudelijk reageren op bevindingen en aanbevelingen; sommige antwoorden worden openbaar. De wet stelt bovendien eisen aan deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid van medewerkers en bevordert transparantie over onderzoeksresultaten. Voor raadsleden betekent dit betere, onafhankelijke informatie voor controlerende en kaderstellende taken en meer grip op opvolging van beleid en risicobeheersing. Raadsleden moeten resultaten kritisch gebruiken en opvolging actief agenderen en blijven controleren.

De verschillen tussen lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie op een rij

Wettelijk voorgeschreven	Rekenkamer	Rekenkamerfunctie
Taken	Doelmatigheids-, doeltreffendheids- en rechtmatigheidsonderzoeken (wettelijk verankerd)	Zelfde taken; invulling en werkwijze in verordening, maar wettelijke minimumtaakstelling geldt ook
Bevoegdheden	Toegang tot bestuurlijke informatie, documenten en inlichtingen; bevoegdheden richting derden geregeld in de wet	Minimumtoegang wettelijk gegarandeerd; concrete reikwijdte en procedure in verordening nader geregeld
Rapportage-verplichting	Vastleggen bevindingen; jaarverslag; college moet inhoudelijk reageren (wettelijke reactieplicht en openbaarmakingsregels)	Gelijk: rapportage en jaarverslag vereist; reactie en transparantie ook van toepassing, nadere regels via verordening
Samenstelling	Eenhoofdig of collegiaal (wettelijk mogelijk)	Vrij in verordening, moet voldoen aan eisen onafhankelijkheid en deskundigheid
Benoeming/ontslag	Benoeming termijn (meestal zes jaar); ontslag alleen op wettelijke gronden	Benoeming en ontslag worden door raad/verordening geregeld
Lidmaatschap raadsleden	Onverenigbaar (wettelijk compromis ter bescherming onafhankelijkheid)	Verordeningsruimte, maar praktijk en wetgeving benadrukken dat raadslidmaatschap onwenselijk is om onafhankelijkheid te garanderen
Keuze onderwerpen	Rekenkamer bepaalt onderzoeksprogramma; raad stelt prioriteiten/goedkeuring	Gelijkend: rekenkamerfunctie volgt het vastgestelde programma; raad regelt procedure en prioritering in verordening
Ambtelijke ondersteuning	Gewaarborgd; organisatie moet adequate ondersteuning bieden	Verordening bepaalt aard en omvang; ook hier geldt dat ondersteuning geborgd moet zijn voor de uitoefening van taken

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 en kaderstellende rol.

In de auditcommissie zitten alleen raadsleden of — als de raad dat wil — externe leden die door de raad zijn benoemd. De commissie laat zich adviseren en ondersteunen door verschillende betrokkenen, afhankelijk van het onderwerp: de externe accountant, een vertegenwoordiger van de lokale rekenkamerfunctie, de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris, de (concern)controller of het hoofd financiën. Onderwerpen die aan de orde komen zijn onder andere de jaarrekening, controles en bevindingen, onderzoeksvragen, (financiële) risico's, de algemene financiële positie, integriteit en fraude, het functioneren van de accountant, de interne controle, de planning & control cyclus en de kwaliteit van de informatie die het bestuur bereikt.

Ongeacht de precieze rol die de auditcommissie heeft, is het belangrijk om duidelijke spelregels vast te leggen. In die regels staat wie er lid is en hoe benoemingen lopen, wat de doelstellingen en taken zijn, welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden de commissie heeft, welke activiteiten en onderwerpen structureel op de agenda komen, hoe de werkwijze en vergaderingen zijn geregeld, en hoe verslagen en communicatie met de gemeenteraad plaatsvinden. Duidelijke regels zorgen voor heldere verwachtingen, goede samenwerking en een betrouwbare aansluiting op de besluitvorming van de raad.

De auditcommissie is voortgekomen uit de vroegere rekeningencommissie, die vooral was ingesteld om de jaarrekening van de gemeente te onderzoeken en de raad te adviseren over het al dan niet verlenen van decharge aan het college. Tegenwoordig heeft de auditcommissie vaak een breder takenpakket, met hetzelfde doel: de integriteit, transparantie en betrouwbaarheid van de financiële verantwoording en het interne controlesysteem van de gemeente versterken. De commissie brengt haar bevindingen en aanbevelingen schriftelijk en mondeling aan de gemeenteraad uit (bijvoorbeeld in een rapport, brief of notitie).

In de doelstelling, functie en taken van auditcommissies kan voor verschillende niveaus worden gekozen: van een eenvoudig basismodel tot een uitgebreid model als volwaardige, strategische toezichthouder. In het basismodel kijkt de commissie vooral naar de jaarrekening en spreekt met de accountant; eenvoudige regels en een basisjaaragenda zijn dan voldoende. In de meer uitgebreide modellen zijn de de functie en taken van de commissie uitgebreid, met aandacht voor onderwerpen als financieel beleid, interne controle, integriteitsrisico's, digitalisering, de kwaliteit van informatie, de beleids- en P&C-cyclus, schakelt vaker externe deskundigheid in en voert zij zelfevaluaties uit. In het meest uitgebreide model opereert de commissie proactief: zij volgt risico's doorlopend, stuurt op datakwaliteit en heeft een duidelijke invloed op de financiële governance van de gemeente. Uiteraard kan worden gekozen voor een groeimodel waarbij de doelstelling, functie en taken van de auditcommissie volgens een plan van aanpak in de raadsperiode groeien naar een meer uitgebreid model.

Raadsleden hoeven niet alles tegelijk te doen: kies per periode (bijvoorbeeld per jaar) een beperkt aantal verbeteracties die passen bij de ambitie. Voorbeelden van concrete acties zijn: vastleggen van taken en bevoegdheden, opstellen van een vaste jaaragenda, één of twee trainingen voor commissieleden en het afspreken van een eerste zelfevaluatie binnen twee jaar. Als deze basis ligt, zijn vervolgacties het inschakelen van externe deskundigen bij complexe dossiers, structurele koppeling met de P&C-cyclus en periodieke toetsing van de accountant.

De methode Duisenberg

De methode Duisenberg voor gemeenten (ander benaming kan Raadstoetsen zijn) is bedacht door Tweede Kamerlid Pieter Duisenberg (VVD) in 2012 om in eerste instantie in het rijk meer inzicht te krijgen op de onderwijsbegroting. Samen met Paul van Meenen (D66) en met ondersteuning van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) ontwikkelden zij de methode Duisenberg. De methode is in verschillende vormen en onder verschillende benamingen overgenomen door meerdere gemeenten. De methode versterkt de controlerende rol van de gemeenteraad en geeft ook informatie om de kwaliteit van begrotingen te verbeteren (concreter te maken). Ook zorgt het ervoor dat de informatiepositie van de raadsleden gelijk is, omdat zij allen geïnformeerd worden. De methode biedt de mogelijkheid om alle relevante informatie te verzamelen en te structureren, de informatiepositie van de gehele gemeenteraad wordt verbeterd. De methode kan als volgt werken: Vanuit de gemeenteraad worden twee rapporteurs aangewezen, een rapporteur van de coalitie en een van de oppositie. Deze rapporteurs gaan de begroting analyseren door zes vragen te doorlopen. Vervolgens informeren zij de gemeenteraad en bereiden zij vragen voor om aan het college van burgemeester en wethouders te stellen. De zes hoofdvragen zijn:

1. Wat is het algehele beeld van een programma, thema of beleidsterrein op hoofdlijnen?
2. Welke doelen zijn gepland en behaald?
3. Welke prestaties en activiteiten zijn gepland en gerealiseerd?
4. Wat gaat het kosten en heeft het gekost?
5. Wat is het oordeel over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid vanuit de accountant, verbijzonderde interne controle, lokale rekenkamer en andere toezichthouders?
6. Welke conclusies en aanbevelingen hebben de rapporteurs?

In de kern zijn dit de kernaspecten met de 'W-vragen' in de programma's van de begroting en jaarstukken. Door deze vragen te doorlopen kan de controlerende rol hiermee dus verbeterd worden. De eerste vier vragen zijn dus bedoeld om informatie te verzamelen en te structureren. Vraag 5 zorgt voor een waardeoordeel op basis van de bekende begrippen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. De laatste vraag gaat over het bedenken van aanbevelingen voor de commissie op basis van de antwoorden op eerdere vragen. Er zit dus een natuurlijk verloop in deze vragen. De methode is een manier om gestructureerd te werk te gaan. Wel is maatwerk dan gewenst, zodat de vragen aansluiten op de lokale wensen. Natuurlijk vraagt de methode tijd voor zowel de rapporteurs, de griffie en de ambtelijke organisatie. Wel heeft het de mogelijkheid om de uitvoering van de methode makkelijker te maken, waardoor het op den duur tijd bespaart. Het aanwijzen van twee rapporteurs uit zowel de coalitie, als de oppositie zorgt ervoor dat beide vertegenwoordigd zijn en voor objectiviteit. Het is belangrijk om niet iedere keer dezelfde rapporteurs te hebben, zodat alle leden van de gemeenteraad betrokken blijven. Doordat er steeds andere raadsleden als rapporteurs optreden, leren zoveel mogelijk leden met de methode werken.

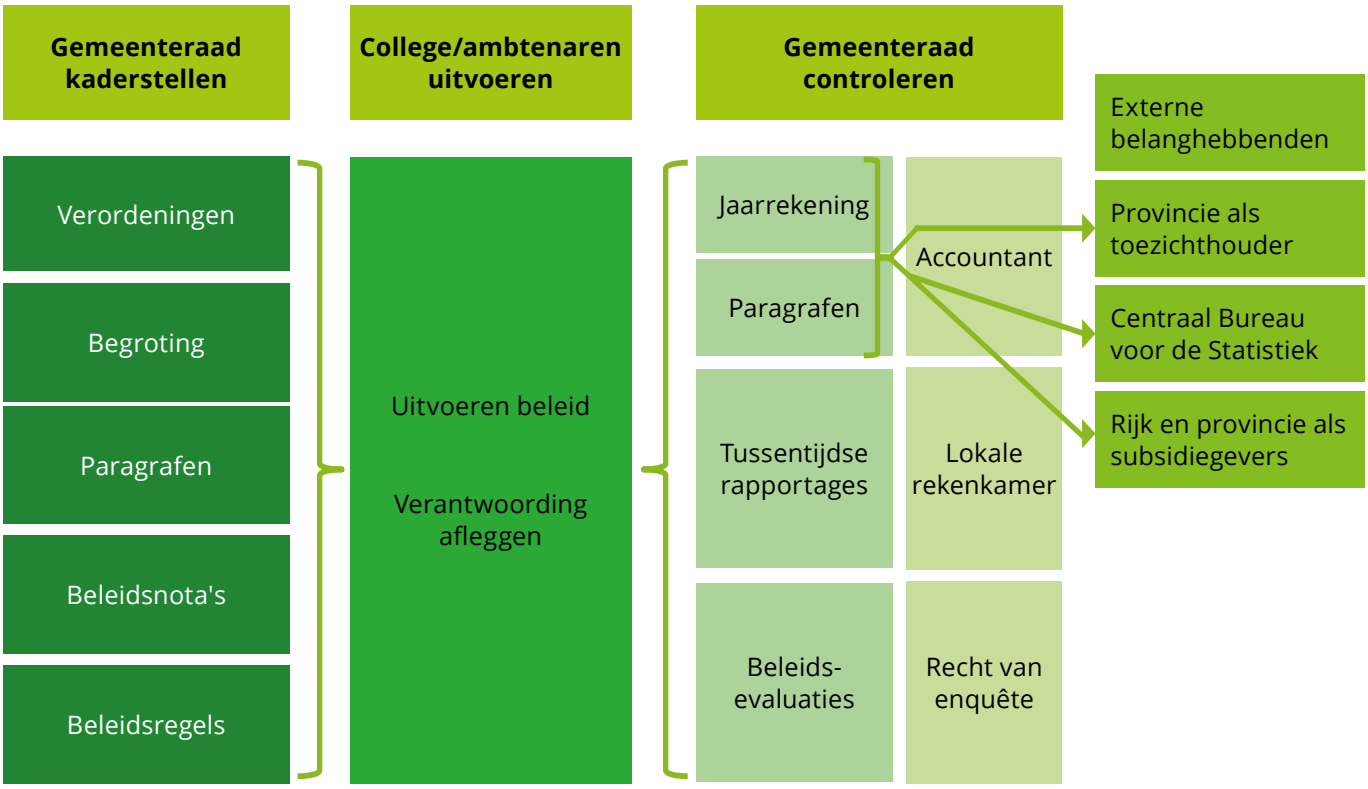
De griffie en de auditcommissie van de gemeente kunnen de rapporteurs ondersteunen. Ook is het aan te bevelen het onderzoekswerk door interne of externe onderzoekers te laten uitvoeren. Dit bespaart ook tijd voor de rapporteurs. Ook de accountant kan de rapporteurs (en auditcommissie) adviseren en ondersteunen bij het selecteren van het thema, beleidsterrein of programma, bij het formuleren van onderzoeksvragen, het analyseren en interpreteren van informatie en het geven van financiële informatie (wat heeft het gekost) en informatie over de financiële rechtmatigheidsaspecten.

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 begroting/ 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. We zien dat de afgelopen jaren het aantal specifieke uitkeringen en dus te realiseren opgaven voor decentrale overheden van 41 in 2019 naar 185 in 2024 is toegenomen en daarmee ook de intensiteit van de werkzaamheden om de besteding te verantwoorden in de SiSa bijlage in de jaarrekening. Bovendien zien we dat het bedrag van vooruitontvangen bedragen van deze specifieke uitkeringen fors is gestegen en dat deze middelen de komende jaren nog moeten worden besteed. Overigens heeft het Rijk de ambitie de komende jaren het aantal specifieke uitkeringen te laten dalen door deze gelden in een Bijzonder fondsuitkering (BFU) op te nemen, tegen overigens een korting van 10% voor de gemeenten omdat er minder uitvoerings- en verantwoordingslasten zouden zijn.

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 sterke toename van – vaak eenmalige of projectmatige taken, de complexiteit en integraliteit van opgaven, noodzakelijke participatie met de inwoners en bedrijven, maatschappelijke weerstand en sterke, toenemende knelpunten door schaarste aan ruimte, ambtelijke capaciteit, energie en structureel geld is samenwerken onmisbaar. Tegelijk is er een beweging naar 'zelf doen'. Dat vraagt om een duidelijke visie van de gemeente op de toekomst, de regio, bedrijfsvoering en de wijze waarop samenwerkingsverbanden en netwerkorganisaties worden vormgegeven. Dit blijkt ook uit het toenemende spanningsveld dat enerzijds sprake is van grote en ingewikkelde besluiten en taken en anderzijds dat naar de inwoners en bedrijven de 'menselijk maat', dicht bij de inwoners en bedrijven bij de taakuitoefening cruciaal is voor het vertrouwen van de burger. Voor gemeenteraden neemt het belang van goede governance (sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden) dan ook 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 omdat ze steeds belangrijker worden bij het realiseren van doelen. Er zijn een aantal ontwikkelingen in de wereld van het lokale bestuur, waarvan wordt ingeschat dat ze de komende periode de agenda zullen domineren. We hebben ze hieronder op een rij gezet.

- **Weerbaarheid (resilience) en crisisbestendigheid.**

  Gemeenten krijgen te maken met meerdere ontwikkelingen, zoals stijgende energieprijzen, cyberaanvallen en maatschappelijke onrust. Weerbaarheid betekent: risico's vroeg in beeld hebben, duidelijke rollen, geoefende crisisplannen en goede informatie. Maak afspraken met partners zoals veiligheidsregio, politie, netbeheerders en zorgorganisaties. Zorg voor een financiële buffer en realistisch risicobeheer. Let ook op de sociale kant: sterke, weerbare en veerkrachtige buurten en goede communicatie helpen mensen door moeilijke tijden. Evalueer na incidenten en verbeter continu. Zo blijft de gemeente bestuurlijk en operationeel veerkrachtig. Bij veel gemeenten zijn de minst duurzame wijken en kernen vaak ook maatschappelijk, sociaal en wat betreft de kwaliteit van de leefomgeving en gezondheid kwetsbaar. Dit vraagt om een gerichte integrale wijkaanpak voor de deze wijken en kernen.

- **Energietransitie en beperkte netcapaciteit**

  De overstap naar duurzame energie vraagt tempo: isoleren, warmtenetten, laadpunten, zon en wind. Tegelijk is er netcongestie: het elektriciteitsnet zit vaak vol. Werk gebiedsgericht, stem planning af met netbeheerder en benut flexibiliteit (vraagsturing, opslag, slimme laadpalen). Betrek bewoners en bedrijven bij de keuzes en verdeling van kosten en baten. Koppel energie aan woningbouw, mobiliteit en kwaliteit leefomgeving. Maak duidelijke kaders in warmte- en energieplannen en houd oog voor gezondheid, landschap en uitvoerbaarheid. Zo blijft de transitie haalbaar en betaalbaar.

- **Schaarse ruimte: wonen, landbouw, natuur, energie en data-/logistieke centra**

  Er is veel vraag naar dezelfde grond. Dat betekent voor gemeenten dat ze moeten kiezen: waar bouwen we, waar versterken we natuur, waar passen energieprojecten of logistiek? Kijk hierbij naar slimme inbreiding, benut hoogbouw waar passend en koppel projecten (groen, mobiliteit, energie). Hierin is het van belang om regionale afspraken te maken met buurgemeenten en de provincie om suboptimale keuzes te voorkomen.

- **Duurzaamheid, circulariteit en klimaatadaptatie**

  Duurzaamheid is breder dan CO_2. Zet in op hergebruik van materialen, minder uitstoot in bouw en mobiliteit, en meer groen en water in de wijk voor koelte en opvang van regen. Maak natuurinclusief bouwen de norm waar dat mogelijk is. Gebruik inkoop om duurzame keuzes te stimuleren, maar houd ze uitvoerbaar voor markt en organisatie. Belangrijk is om projecten te combineren, bijvoorbeeld vergroenen bij rioolvervanging.

- **Financiële houdbaarheid en doelmatigheid**

  Taken en lasten nemen toe, terwijl middelen onder druk staan. De 2e fase van de herverdeling van de algemene uitkering kan in 2027 een rol spelen, de zorgkosten voor Jeugd en maatschappelijke ondersteuning (Wmo) nemen toe, de algemene uitkering zal volgens de huidige plannen in 2028 dalen en de inflatie en rentelasten zijn hoger dan afgelopen decennia. Stuur op een meerjarig, realistisch beeld: wat is nodig, wat levert het op en wat kunnen we laten? Gebruik integraal management om onderhoud te plannen en achterstanden te voorkomen. Verricht doelmatigheidsonderzoeken en stuur op resultaten en effecten, niet alleen op activiteiten. Beoordeel risico's en houd een passend weerstandsvermogen. Transparante verantwoording versterkt vertrouwen en legitimiteit.

- **Sociaal domein en brede welvaart**

  De druk op jeugdzorg, Wmo en bestaanszekerheid is hoog. Verschuif naar preventie, vroegsignalering en eenvoudige toegang tot hulp. Werk met sterke wijkteams en 'één gezin, één plan' om versnippering te voorkomen. Overweeg hierbij om resultaatgerichter in te kopen en samen te werken met scholen, huisartsen en werkgevers. Stuur als raad op brede welvaart, waarbij je aandacht hebt voor welzijn, gezondheid, veiligheid en omgeving.

- **Kwaliteit bestuurlijke informatie/digitalisering/AI**

  Om als gemeente en gemeenteraad bij bovengenoemde thema's goede beslissingen te kunnen nemen en de bereikte effecten en activiteiten te kunnen monitoren, zijn investeringen in de verdere kwaliteit van de informatie voor de gemeenteraad cruciaal. Met name de informatie in de beleidscyclus (visie- en beleidsnota's) en de informatie in de Planning & Controlcyclus (kadernota, begroting, tussenrapportage en jaarrekening moeten goed op elkaar zijn afgestemd en op basis van uniforme en consistente formats worden opgesteld. Verder digitalisering en gebruik van AI-instrumenten kunnen hier zeker bij helpen en vragen om investeringen de komende jaren, evenals het krachtig investeren in de kwaliteit van bedrijfsvoering van de gemeente. Bedrijfsvoering is ondersteunend aan de processen waar effecten en prestaties voor de inwoners en bedrijven worden gerealiseerd, maar zeker niet ondergeschikt.

De verwachte wijzigingen in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) vanaf 2028/2029 gaat helpen de informatievoorziening in ieder geval de begroting en jaarstukken te verbeteren. In de programma's moet onder andere meer integraal informatie worden opgenomen over de investeringen en verbonden partijen die bijdragen aan het realiseren van doelstellingen en activiteiten en welke risico's de realisatie van doelen en activiteiten mogelijk hinderen. Ook zal meer integraal inzicht in de financiële positie gegeven moeten worden door middel van een specifieke paragraaf over het financiële beeld.

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, in 2022 zijn er nog 345 gemeenten en in 2026 zijn het er 342. 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 lasten verder toegenomen.

Allerlei variaties

De complexiteit van gemeentelijke taken nam sterk toe: door de decentralisatie van taken hebben gemeenten meer – vaak incidenteel - 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. Naast herindeling om krachtiger te zijn en de dienstverlening te versterken, zoeken Gemeenten 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

Gemeenten zoeken actief naar manieren om samen te werken die beter passen bij de huidige en toekomstige uitdagingen. Een belangrijk voorbeeld hiervan zijn shared service centra of bedrijfsvoeringsorganisaties. Hierbij brengen deelnemende gemeenten hun backoffice-activiteiten — zoals administratie, automatisering, personeelszaken, belastingheffing en uitkeringsadministratie — samen in één gezamenlijk bedrijf. Dit maakt het mogelijk om als gemeenten zelfstandig te blijven, maar toch optimaal te profiteren van kostenbesparing en deskundigheid binnen één hoogwaardig ondersteuningscentrum. De afgelopen jaren maken een aantal shared service centra wel de beweging om van een zelfstandige organisatie onderdeel te zijn van een grotere centrumgemeente. Dit om de aansturing directer vanuit de gemeente vorm te geven.

Daarnaast ontstaan bijzondere samenwerkingen met partijen buiten de gemeentelijke organisatie, zoals non-profitorganisaties en private bedrijven met een winstoogmerk. In de toekomst zal de samenwerking tussen gemeenten en andere maatschappelijke partijen, zoals woningcorporaties, welzijnsinstellingen, zorginstellingen, scholen, politie en waterschappen, alleen maar toenemen. Dit hangt samen met de steeds sterker wordende verbinding tussen arbeid, zorg en welzijn. Het betrekken en actief participeren van burgers krijgt hierbij een centrale plek, wat een integrale en brede aanpak van veel maatschappelijke vraagstukken vereist.

Digitalisering, datagedreven werken en Generatieve AI

De manier waarop gemeenten werken verandert snel. Digitale middelen en slimme technieken maken het mogelijk om diensten makkelijker en sneller aan te bieden en om beloften concreet waar te maken. Voor inwoners blijft de overheid één geheel: zaken moeten soepel, betrouwbaar en begrijpelijk verlopen, of dat nu online is of aan de balie. Investeren in digitalisering, datagedreven werken en verantwoorde inzet van AI is daarom geen doel op zich, maar een middel om de uitvoeringskracht van de gemeente te vergroten.

Digitale kanalen zorgen ervoor dat de gemeente dichter bij de inwoner komt en dat veel praktische zaken eenvoudiger te regelen zijn. Routinetaken kunnen geautomatiseerd worden, waardoor ambtenaren meer tijd overhouden voor complexe vragen die menselijke aandacht vragen. Daarnaast kunnen data en slimme analyses helpen problemen eerder te signaleren en gericht op te lossen. Dat biedt kansen om sneller resultaat te boeken, maar het brengt ook verantwoordelijkheden met zich mee.

Belangrijk is dat de basis goed op orde is voordat nieuwe digitale diensten grootschalig worden uitgerold. Dat betekent heldere en eenvoudig te volgen werkprocessen, betrouwbare registraties en goede samenhang tussen systemen. Privacy en veiligheid van persoonsgegevens moeten onomstotelijk zijn geregeld en beslissingen die door systemen worden voorgesteld moeten eerlijk en controleerbaar zijn. Bij belangrijke of gevoelige besluiten blijft menselijke toetsing essentieel. Begin daarbij bij processen met veel herhaling en duidelijk rendement, zodat ervaring en vertrouwen kunnen groeien.

Technologie alleen is niet voldoende; medewerkers moeten de ruimte, training en ondersteuning krijgen om nieuwe werkwijzen, zoals Generative AI, goed te gebruiken. Flexibele inzet van personeel maakt het mogelijk om mensen daar te laten werken waar ze de meeste waarde toevoegen. Een omgeving die ruimte geeft voor deskundigheid en vernieuwing maakt het bovendien aantrekkelijker om goede medewerkers aan te trekken en te behouden.

Als raadslid hebt u een cruciale rol. U bepaalt de prioriteiten en stelt budgetten vast; kies daarbij gericht voor investeringen die de uitvoeringskracht vergroten en vraag om heldere, meetbare doelen. Houd toezicht op de manier waarop privacy, veiligheid en ethiek worden geborgd en vraag om transparantie over de werking en effecten van nieuwe systemen. Geef bestuurlijk ruimte voor uitvoering en innovatie, maar blijf aanspreekbaar op resultaten en maatschappelijke waarden. Zorg dat inwoners en lokale partners worden betrokken bij het vaststellen van prioriteiten, zodat besluiten legitimiteit houden.

Kortom: door doelgericht te investeren in digitale infrastructuur, datakwaliteit, ethische inzet van technologie en in mensen en organisatie, wordt de gemeente sterker en beter in staat haar taken uit te voeren. Als raad kunt u dit sturen door duidelijke keuzes te maken, te vragen om meetbare resultaten en te waken over veiligheid en draagvlak. Daarmee helpt u de gemeente effectief en toekomstbestendig te blijven.

Generatieve AI

Generatieve AI verandert snel wat mogelijk is in het dagelijkse werk van gemeenten: het kan teksten samenvatten, aanvragen begrijpelijker maken, antwoorden op veelgestelde vragen automatiseren, documenten doorzoeken en ambtenaren ondersteunen bij beslissingen door relevante informatie snel aan te leveren. Voor inwoners kan dit leiden tot snellere, toegankelijkere en persoonlijkere dienstverlening.

Tegelijkertijd brengt generatieve AI nieuwe verantwoordelijkheden met zich mee: modellen kunnen fouten maken, onbedoelde vooroordelen laten zien of vertrouwelijke gegevens onveilig verwerken. Daarom is het van belang dat de raad ruimte geeft voor verantwoorde experimenten, maar tegelijk duidelijke kaders en doelen stelt. Als raad kunt u richting geven door prioriteiten te benoemen — welke diensten moeten verbeteren, welke maatschappelijke doelen moeten worden gediend — en door budget en tijd vrij te maken voor kleinschalige, toetsbare pilots die duidelijk meetbare resultaten opleveren. U houdt toezicht door te vragen naar de waarborgen voor privacy, transparantie en menselijke toetsing: bij besluiten met grote impact moet altijd een mens de uiteindelijke verantwoordelijkheid nemen. Het is belangrijk dat u aandacht heeft voor afhankelijkheid van leveranciers en voor de vaardigheden van medewerkers; investeer in scholing en in een technische infrastructuur die eigendom en controle van de gemeente waarborgt. Tot slot is burgerbetrokkenheid cruciaal: leg uit wat AI doet, vraag inwoners mee te denken over wat acceptabel is en rapporteer open over effecten en risico's. Op deze manier kan generatieve AI een praktisch hulpmiddel worden om de uitvoeringskracht van de gemeente te versterken, terwijl de raad zorgt voor toetsing, legitimatie en het borgen van publieke waarden.

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.

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. 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 is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Deze ontwikkeling zal de de komende jaren niet afnemen. 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. Vanaf de Coronacrisis in 2020 en de Russische inval in Oekraïne (2022) zijn er opnieuw veel incidentele taken met veel incidenteel geld aan de gemeenten overgedragen. Dit is veelal ook via specifieke uitkeringen (Sisa-regelingen) gebeurt. Het aantal specifieke uitkeringen en dus te realiseren opgaven voor decentrale overheden is van 41 in 2019 naar 185 in 2024 toegenomen. De rol van gemeenten in het dagelijks leven van de burgers wordt dus steeds groter. De opgaven zijn complex: door de verwevenheid van van vele taken is afstemming met externe partijen, zoals woningcorporaties, energieleveranciers, wijkverenigingen, zorgaanbieders en -verzekeraars, onvermijdelijk.

Wij zien bovendien dat gemeenten door hun verzwaarde taken steeds meer gaan samenwerken in regionale samenwerkingsverbanden. Kaderstelling en controle vanuit de gemeenteraad op deze verbonden partijen zijn van groot belang. De commissie BBV heeft daarom een notitie verbonden partijen uitgebracht waarin o.a. geregeld is dat gemeenten een actuele nota verbonden partijen moeten hebben. Hierin wordt de visie en beleidsvoornemens ten aanzien van de samenwerkingsverbanden geregeld.

Ook de in 2023 ingevoerde omgevingswet betekende een nieuwe uitbreiding van de regisseursrol van gemeenten. De wet bundelt 26 voormalige wetten voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. 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.

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.

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 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 vindt een verschuiving in informatievoorziening plaats van periodieke (historische) financiële informatie naar real time informatie met een bredere scope.

(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 baten 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. 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.

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 richten op het algemeen belang en de burger ziet dat het om een afweging van algemene belangen gaat, terwijl aan individuele vragen en opmerkingen ook aandacht wordt besteed. Dat schept vertrouwen.

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.

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 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.

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)lasten (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 gemeente voorkeuren voor bepaalde samenwerkingspartners en -vormen zijn ontstaan.

Vormen van samenwerking door gemeenten voor de uitvoering van taken

Ander laten uitvoeren

Georganiseerde samenwerking
- Gemeenschappelijke regelingen
- Shared Service Center (SSC)
  - PPS
  - NV
  - Stichting

Outsourcen
- Private onderneming
  - Coöperatie
  - PPS
  - (Overheids) NV, BV
  - Stichting

Fusie
- Bestuurlijk
- Ambtelijk

Insourcen
- Gastheermodel
- Centrumgemeente
- 'Overname' andere gemeente

Zelf uitvoeren

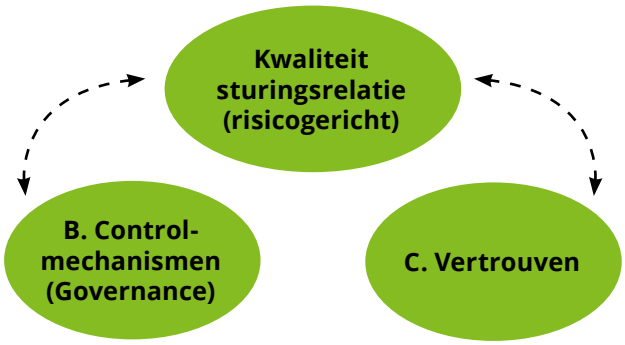
Het begrip ‘verbonden partijen’

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.

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

Kwaliteit sturingsrelatie



- Sturen
- Beheersen
- Verantwoorden
- Toezicht houden

- Welwillendheid
- Leiderschap
- Integriteit
- Vaardigheid

A. Organisatie

- Doelstelling verbonden partij
- Duidelijke scheidslijn tussen beleid en utvoering
- Heldere structuur: juridisch en organisatorisch
- Duidelijke rollen en competenties

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.

3.3. Financiën in het algemeen: grip en controle

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 decentralisatie van het sociaal domein in 2015, de coronacrisis in 2020 en de Oekraïneoorlog in 2022, evenals de schaarste aan ruimte en energie en de stikstofbeperkingen hebben eveneens ingrijpende gevolgen voor de Nederlands gemeenten, onder meer op het gebied van economie, financiën, onderwijs, openbare orde en het sociale domein. In de periode 2010 tot en met 2019 'teerden' gemeenten in op hun reserves doordat er meer lasten waren dan baten. Vanaf 2020 zien we dat gemeenten jaarlijks bij de jaarrekening (realisatie) juist positieve financiële resultaten laten zien en de vermogenspositie van de Nederlandse gemeenten toeneemt. Dit in tegenstelling tot de begrotingen, waarin veel gemeenten juist tekorten laten zien, mede ook door verwachte minder baten vanuit het Rijk in de algemene uitkering, eerst vanaf 2026 en nu vanaf 2028 (Ravijnjaar). Het is vanaf 2020 opvallend dat het verschil tussen het begrote tekort tussen baten en lasten en het gerealiseerde overschot tussen baten en lasten bij de jaarrekening erg groot is geworden.

Hierbij is het voor raadsleden belangrijk om te weten of dit door vertraging in de realisatie van doelen en activiteiten ontstaat (o.a. capaciteitsknelpunten) of zijn de ambities te ambitieus en de plannen te opportunistisch of krijgen gemeenten onverwachts op een laat tijdstip extra baten? 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. Ook het verschil tussen de begrote en werkelijke ontwikkeling van het financiële beeld over meerdere jaren kan de gemeenteraad veel vertellen over de wijze van begroten, het maken van plannen, de realisatie van plannen en de wijze waarop met de financiën van de gemeente wordt omgegaan en kan worden omgegaan. Het is cruciaal dat 'de wereld van de realisatie (jaarrekening)' niet los komt te staan van de 'wereld van de begroting'. De begroting moet wat betreft ambities en planning realistisch zijn. Het grootste risico is dat de raad bij de begroting een bezuinigingsdiscussie voert, omdat er geld tekort is, terwijl de begrote lasten (en baten) niet realistisch zijn en bij de jaarrekening geld overblijft omdat taken niet uitgevoerd zijn.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds vormt de financiële levensader voor Nederlandse gemeenten. Het is de belangrijkste bron van vrije inkomsten waarmee u lokaal beleid kunt financieren, van het onderhoud van parken tot de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Vanaf naar verwachting 2028 staat deze inkomstenbron onder druk door wat bekend is geworden als het 'ravijnjaar'. Vooral minder geld voor de uitvoering van de jeugdzorgtaak is hierin een knelpunt en geeft ook de nodige spanning tussen de gemeenten en het Rijk. Vanaf 2024 is de hoogte van de algemene uitkering gekoppeld aan de gemiddelde langjarige ontwikkeling van de economie. De oude methode, waarbij de uitkering meebewoog met de rijksuitgaven (de zogeheten 'trap-op-trap-af-systematiek'), die leidde tot veel late kortingen of nabetalingen, is daarmee losgelaten. Met de nieuwe methode moet de hoogte van de algemene uitkering – de structurele inkomsten van het Rijk – veel stabieler zijn dan bij de oude methode. Overigens hangt er nog wel een 2e fase van de herverdeling van de algemene uitkering in de lucht waarbij de omvang van de algemene uitkering niet wijzigt, maar wel de verdeling tussen gemeenten. Een deel van de gemeenten zal hiermee extra baten krijgen, terwijl het andere deel van de gemeenten gekort gaat worden..

Voor de periode na 2028, is een kenmerk minder algemene uitkering en dat in een financiële onzekere omgeving. De kern van het vraagstuk is dat het aan goed inzicht ontbreekt in de relatie tussen de vele taken van gemeenten en het budget dat nodig is om deze taken te kunnen uitvoeren. Door de forse toename aan taken vanaf 2015 enerzijds en de vele (vaak verschillende) budgetten anderzijds en door de forse tekorten bij de begroting en overschotten bij de jaarrekening is het feitelijk noodzakelijk dat het verband tussen taken en de omvang van bijhorend budget transparant wordt gemaakt. Een 2e kernpunt is dat de balans tussen enerzijds langdurige (structurele) taken en het structurele budget niet inzichtelijk is en niet in evenwicht lijkt. Gemeenten hebben veel eenmalige, projectmatige taken die soms over vele jaren moet worden uitgevoerd (energietransitie, woningbouw) terwijl daar veel incidenteel budget voor beschikbaar is. Hierdoor ontstaat een disbalans in vaak langjarige lasten, die met incidentele (eenmalige) budgetten moeten worden opgevangen.
Voor u als raadslid betekent dit dat het opstellen van een sluitende meerjarenbegroting een uiterst complexe opgave wordt. De onzekerheid en onduidelijkheid dwingt tot voorzichtigheid bij het aangaan van nieuwe, langlopende verplichtingen en legt een druk op de besluitvorming. Het is daarom cruciaal om in te zetten op inzicht en bij elke beleids- en investeringsbeslissing rekening te houden met de mogelijke effecten op het financiële beeld van gemeenten. Het is essentieel dat u als raadslid inzicht heeft in de ontwikkeling van de financiële weerbaarheid en wendbaarheid van de gemeente. Kunt u 'een stootje' opvangen en hoe snel kan de gemeente er voor zorgen dat 'tering naar de nering' wordt gezet bij tegenwind?
In de verwachte wijziging van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) is opgenomen dat in de begroting en jaarstukken vanaf 2028/2029 een specifieke paragraaf over het integrale beeld van de financiële positie van de gemeente moet worden opgenomen. Dit gaat de gemeenteraad helpen goed zicht op de financiële positie te hebben en keuze te maken ten aanzien van het financiële beleid.

Drie pijlers van financieel beleid

Pijler 1 Zorg voor een structureel sluitende begroting

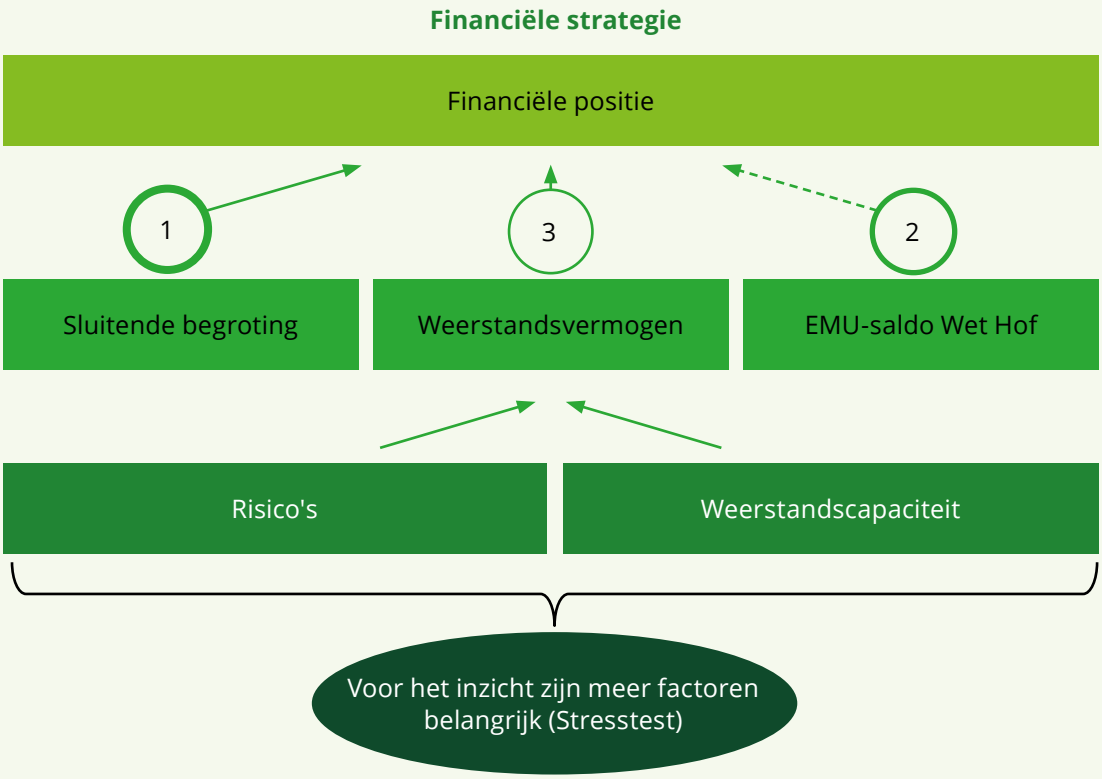
De begroting en jaarrekening moeten inzicht geven in de incidentele baten en lasten. En er moet een overzicht zijn van de structurele stortingen in (ten laste van de exploitatie) en onttrekkingen aan (ten gunste van de exploitatie) de reserves. In de vorige paragraaf hebben we aandacht besteed aan het belang en de toenemende complexiteit en beperkingen van deze pijler. Wanneer de kwaliteit van de inzichten en overzichten in het financiële beeld, de incidentele lasten en baten en toevoegingen en onttrekkingen aan reserves goed zijn, heeft u als raadslid informatie in hoeverre de gemeente financieel gezond is en de structurele (langdurige) lasten worden gedekt door structurele (vaste) 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 te versterken.



Pijler 1 Zorg voor een structureel sluitende begroting

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 die we nader uitwerken: 1. Indicatoren balanssturing, 2. Beeld begroting en 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
- Investeringsquote
- 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 (financiële wendbaarheid en weerbaarheid) 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 lasten die mogen worden toegerekend, ook toegerekend? Worden er niet meer lasten toegerekend dan zou mogen, maar worden er ook niet minder lasten toegerekend dan toegestaan? Is er nog ruimte om tarieven te verhogen om meer baten te genereren? Dit afgezien van de vraag of dat politiek wenselijk is.

Weerstandsvermogen

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

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

Investeringsquote

Het plannen en uitvoeren van investeringen is voor de komende jaren één van de grootste uitdagingen van gemeenten. De uitvoering van investeringen loopt sterk achter op de ambities en planningen. Ook het maken van keuzes in het gebruik van ruimte en arbeidscapaciteit is voortdurend een bestuurlijke en ambtelijke opgave. Het volgen van de begrote en uitgevoerde investeringen is voor u als raadslid dan ook een belangrijke ijkpunt in de ontwikkeling van het voorzieningenniveau voor de inwoners en bedrijven.

De netto investeringsquote is geschikt om te beoordelen of een gemeente voldoende investeert in (im)materiële vaste activa (gebouwen, scholen, wegen, parken, riolering, sportaccommodaties etc.) voor het behoud van een aanvaardbaar voorzieningenniveau. Normaal zullen de uitgaven aan de investeringen hoger zijn dan de afschrijvingslasten. Dit omdat de investeringen door inflatie duurder worden, maar ook doordat door inwonersgroei en economische groei jaarlijks meer en hoogwaardigere publieke investeringen zoals wegen en scholen nodig zijn. De uitkomst van de netto investeringsquote hoort daarom normaal gesproken gematigd positief te zijn. De netto investeringsquote is de toename van de (im) materiële vaste activa over een periode van vier jaar in verhouding tot de baten van de gemeente over vier jaar. Voor de berekening van de netto investeringsquote wordt een periode van vier jaar genomen, zodat fluctuaties in de hoogte van de investeringen tussen jaren wegvallen. Ook wordt daarmee over een eventuele politieke investeringscyclus heen gekeken. Te lage investeringen kunnen een signaal zijn dat een gemeente een probleem heeft om investering te begroten en/of uit te voeren. Bij te lage investeringen zijn op termijn inhaalinvesteringen nodig, omdat anders de leefbaarheid in de gemeente onder druk komt. Een gemeente kan ook te ambitieus zijn en te veel willen investeren. Te hoge investeringen zorgen voor het oplopen van de netto schuldquote en daarmee voor het oplopen van de schuldverplichtingen. Ook leggen de hogere afschrijvingslasten van de investeringen en de rente van de bijbehorende schuld dan een groter deel van de exploitatierekening vast, waardoor de ruimte voor ombuigingen op de lopende uitgaven van de exploitatie (wendbaarheid) kleiner is. In 2024 stegen de immateriële en materiële vaste activa voor gemeenten als groep met 5,7 procent, tegenover gemiddeld 3,6 procent in 2020-2023. Dit is de snelste toename sinds 2010. Dit duidt erop dat gemeenten meer zijn gaan investeren.

Schuldpositie

De ontwikkeling en hoogte van schulden is een belangrijke indicator voor de financiële positie van een gemeente. Het kengetal netto schuldquote brengt de schuld in beeld. Deze wordt berekend door het saldo van de schulden en geldelijke bezittingen (inclusief uitgeleende gelden) uit te drukken als een procentueel aandeel van de baten. Als de uitkomst voor netto schuldquote hoger is dan 130% dan staat het licht op rood en heeft een gemeente een erg hoge schuld.

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. Schulden die zijn aangetrokken om tekorten in de exploitatie op te vangen, zijn risicovol.

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.

- **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 baten genereren dat het de vraag is of het bedrijfseconomisch verstandig is om deze activa te vervreemden.
- **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 lasten of investeringen daaruit te kunnen financieren. In de praktijk komt het nogal eens voor dat de gemeenteraad diverse potjes heeft gevormd om die lasten of 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.

De hoogte van de reserves – ook wel eigen vermogen genoemd – wordt uitgedrukt in het kengetal solvabiliteit. De solvabiliteit wordt berekend door de omvang van het eigen vermogen uit te drukken als een procentueel aandeel van het balanstotaal. De uitkomst van het kengetal geeft daarmee aan welk deel van het gemeentebezit is afbetaald, doordat er geen schuld op rust. De maat voor een voldoende solvabiliteit is daarom solvabiliteitsratio groter dan 20%. Bij een lager eigen vermogen is de reservebuffer erg klein.

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 lasten 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 lasten van het groot onderhoud in de jaarlijkse exploitatiebegroting te ramen. Zeker indien de lasten van groot onderhoud grote pieken kent, is dit minder voorzichtig en is het risico groter dat deze lasten 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.

Grondexploitatie

- **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 lasten, 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

Naast de grote inkomsten- en uitgavenstromen speelt rente een cruciale, vaak onderschatte rol in gemeentefinanciën. Door de omslag van een lange periode met lage naar een structureel hoger renteniveau is inzicht hierin essentieel voor de komende raadsperiode. We onderscheiden twee hoofdpunten: rente over eigen vermogen en beleid ten aanzien van externe leningen.

Rente eigen financieringsmiddelen - Gemeenten hebben eigen kapitaal (reserves en voorzieningen). Gemeenten kunnen rente toerekenen aan eigen middelen die voor investeringen worden gebruikt; kapitaal heeft immers altijd een kostencomponent. Deze berekende rente wordt als last op de investering geboekt en als bate bij de algemene middelen verantwoord, waardoor het voordeel kan bijdragen aan het structureel aanvullen van reserves. De Commissie BBV adviseert overigens geen rente over de eigen financieringsmiddelen te berekenen vanwege de administratieve complexiteit en omdat gemeenten niet als doel hebben om over de eigen financieringsmiddelen geld te verdienen.

Rentepolitiek ten aanzien van leningen - Voor de planperiode tot en met 2030 moet u rekening houden met een structureel hoger renteniveau dan afgelopen 10 jaar, met het risico dat herfinanciering leidt tot blijvend stijgende lasten. Daarom is een duidelijke financieringsvisie en actuele financierings- en liquiditeitsplanning onmisbaar: wanneer lopen leningen af, wat moet worden geherfinancierd en welke contracten kennen renteherziening. Beleid en kaders - Leg visie en risicobeperkende maatregelen vast in het treasurystatuut; dit is uw kompas op de kapitaalmarkt. Houd rekening met wettelijke grenzen uit de Wet Fido, zoals de renterisiconorm (spreiding van het herzieningsrisico) en de kasgeldlimiet. Het naleven van deze regels en het voeren van een prudent rentebeleid zijn cruciaal om de financiële stabiliteit van de gemeente in de periode na 2026 te waarborgen.

Rentepolitiek voor het toerekenen van rente

Binnen de gemeentelijke financiën is het essentieel dat de kosten van producten, diensten en investeringen volledig in beeld worden gebracht via de 'integrale kostprijs'. Dit omvat ook de kapitaallasten, ofwel de rente. De Commissie BBV heeft in haar recente 'Notitie Rente' de regels hiervoor aangescherpt om de transparantie en vergelijkbaarheid tussen gemeenten te vergroten. Vanaf 2025 geldt een nieuwe, verplichte methode: de rentelasten voor bouwgronden in exploitatie worden toegerekend op basis van de gebruikelijke omslagrente, toegepast op de bruto boekwaarde per 1 januari. Een uitzondering hierop is projectfinanciering, waarbij de rente van een specifieke lening direct en volledig aan de desbetreffende grondexploitatie wordt toegerekend.

Voor raadsleden is dit van belang bij het vaststellen van tarieven voor bijvoorbeeld leges, afvalstoffen- en rioolheffing. Deze mogen wettelijk maximaal 100% kostendekkend zijn. Een correcte rentetoerekening zorgt dat burgers niet te veel betalen en biedt een solide juridische en financiële basis voor de tarieven. Deze systematiek geldt eveneens voor de kostprijsbepaling van kapitaalintensieve projecten, zoals grondexploitaties.

2. Beeld begroting

Het beeld van de begroting moet inzicht geven in:

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

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

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

- Zijn veel vaste lasten (zoals kapitaallasten) naar de toekomst verschoven, die door middel van vaste bedragen jaarlijks de begroting voor een substantieel bedrag belasten?
- 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?
- 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 is de omvang van incidentele lasten en baten in de begroting en worden er geen structurele lasten gedekt door incidentele baten?
- Is een overzicht in de begroting, meerjarenraming en jaarrekening opgenomen met structurele stortingen in en onttrekkingen aan reserves, zodat u kunt zien of in het verleden gespaard geld wordt aangewend?
- Worden de baten en lasten afgezet tegen de verdeelstaven in de algemene uitkering uit het gemeentefonds aan alle gemeenten?
- 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 zijn?
- 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?
- 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 en/of er teveel ambities in de begroting zijn opgenomen. 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.
- **Vervangingsinvesteringen** - In de praktijk komt het nogal eens voor dat gemeenten onvoldoende zicht hebben op vervangingsinvesteringen. Met name bij gemeenten die met veel groei te maken hadden, is dit risico groot. In het verleden zijn investeringen gepleegd die gedekt zijn door bestemmingsreserves of subsidies waardoor er nu geen kapitaallasten meer in de begroting zijn opgenomen.

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 Zorg voor een evenwichtig EMU-saldo

Om de overheidsfinanciën in heel Europa gezond te houden, zijn er gezamenlijke afspraken gemaakt over de maximale schuld die een land mag hebben. Dit is de zogeheten 'EMU-norm'. De Nederlandse 'Wet houdbare overheidsfinanciën' (Wet Hof) zorgt ervoor dat ook gemeenten, provincies en waterschappen aan deze Europese spelregels bijdragen. In de praktijk betekent dit dat alle gemeenten samen een gezamenlijk, maximaal begrotingstekort hebben. Overschrijden we dit collectieve plafond, dan moet Nederland ingrijpen.

Een andere manier van rekenen

Het belangrijkste om te weten is dat dit 'EMU-tekort' anders wordt berekend dan u gewend bent van uw gemeentebegroting.

- **Uw gemeentebegroting:** Hierin worden lasten en baten toegerekend aan de periode waar ze betrekking op hebben (zoals jaarlijkse afschrijvingen op een gebouw).
- **De EMU-berekening:** Deze kijkt puur naar het geld dat in een jaar daadwerkelijk de gemeentekas in en uit gaat (de kasstromen).

Een grote investering die u in één keer betaalt, zorgt dus voor een groot EMU-tekort in dat specifieke jaar, ook al schrijft u er in uw eigen begroting jarenlang op af. Omdat uw gemeente wettelijk verplicht is om een structureel sluitende begroting te hebben, kan er op de lange termijn geen sprake zijn van een EMU-tekort.

Aandachtspunten voor de raad

De EMU-norm dwingt u om strategisch naar de timing van grote uitgaven en inkomsten te kijken. Hieronder de belangrijkste aandachtspunten:

- **Slim plannen en investeren:** Een grote investering heeft een directe impact op het EMU-saldo. Het is verstandig om investeringen goed te spreiden. Eerst sparen dan uitvoeren heeft een positief effect.
- **Vinger aan de pols houden:** Het is essentieel om kasstromen gedurende het jaar te monitoren. Zo ziet u tijdig of u de EMU-norm dreigt te overschrijden en kunt u bijsturen.
- **Denk na over eigendom:** De vraag of de gemeente eigenaar moet blijven van al haar vastgoed (zoals sportaccommodaties) is relevant. Verkoop van vastgoed levert direct geld op, verbetert het EMU-saldo.
- **Wees voorbereid op tegenvallers:** Wat is de impact op het EMU-saldo als een groot bouwproject vertraging oploopt of de verkoop van grond tegenvalt?
- **Stuur op schuld en rente:** Houd de ontwikkeling van de schuldpositie en de rentelasten scherp in de gaten. Een lage schuld betekent lagere rente-uitgaven, wat direct een positief effect heeft op uw kasstromen en dus op het EMU-saldo.

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.

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.

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 baten 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.

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

Risicomanagement

Als raadslid staat u voor de taak om belangrijke beslissingen te nemen over de toekomst van uw gemeente. Deze beslissingen, of het nu gaat om de bouw van een nieuwe wijk, de energietransitie of het sociaal domein, brengen onvermijdelijk risico's met zich mee. Risicomanagement is geen rem op ambitie, maar juist een essentieel instrument om op een verantwoorde en gecontroleerde manier de ambities van de gemeente waar te maken. In dit hoofdstuk verkennen we een moderne kijk op risicomanagement die verder gaat dan alleen het traditionele 'weerstandsvermogen'.

De basis: weerbaarheid en het weerstandsvermogen

Traditioneel richt risicomanagement bij gemeenten zich sterk op het **weerstandsvermogen**. Dit is het vermogen van de gemeente om onverwachte financiële tegenvallers op te vangen zonder direct in de problemen te komen.

De kern van dit concept wordt gevormd door de **weerstandsratio**. Deze ratio wordt berekend door de beschikbare financiële buffers (de weerstandscapaciteit) te delen door de ingeschatte financiële risico's. De provincie als toezichthouder ziet een ratio van 1,0 als 'voldoende'.

Deze aanpak is gebaseerd op het beheersen van wat we **harde risico's** noemen.

- **Harde risico's**: Dit zijn risico's die voortkomen uit verplichtingen en contracten die de gemeente al is aangegaan met derden (bijvoorbeeld aannemers, leveranciers of andere overheden). Er is sprake van een commitment. Denk aan een getekend contract voor de bouw van een sporthal of een wettelijke plicht om een taak uit te voeren. Deze risico's zijn 'hard' omdat u er niet zomaar onderuit kunt; bij een tegenvaller zal de gemeente financieel moeten bijspringen.
- **Weerbaarheid**: Dit is de financiële buffer (de weerstandscapaciteit) die nodig is om de mogelijke financiële gevolgen van deze harde risico's op te vangen.
- **Beheersing van harde risico's**: De kerntaak van de raad is hier om de verhouding tussen de harde risico's en de beschikbare financiële buffer te bewaken. Is er genoeg 'weerbaarheid' om de klappen op te vangen?

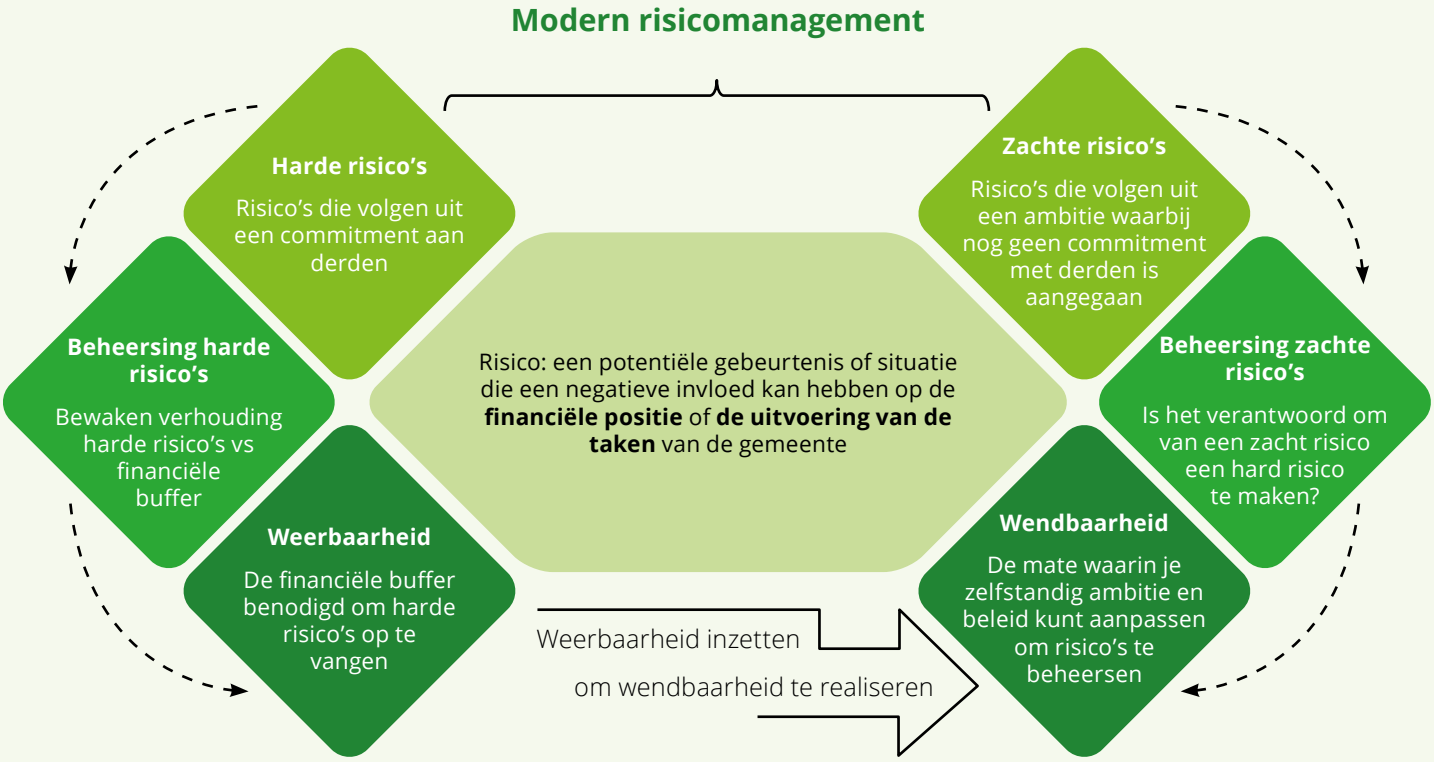
Deze traditionele benadering is en blijft een cruciale indicator voor de financiële gezondheid van de gemeente. Het zorgt ervoor dat de basis op orde is.

De uitdaging van vandaag: grote ambities en de grenzen van weerbaarheid

Gemeenten staan voor grote opgaven: de woningbouw, de energietransitie, klimaatadaptatie en mobiliteit zijn hier voorbeelden van. Deze opgaven brengen grote, langdurige en kapitaalintensieve projecten met zich mee en gaan veelal gepaard met grote risico's.

Een te conservatieve benadering, waarbij voor elk mogelijk risico van een ambitieus langlopend project direct een volledige financiële dekking in het weerstandsvermogen wordt geëist, is niet alleen onrealistisch, maar leidt ook tot verlamming. Het is onrealistisch omdat een project als een grondexploitatie zich over vele jaren ontvouwt, met daarin meestal verschillende momenten waarop u als raad kunt bijsturen, plannen kunt aanpassen of soms zelfs kunt stoppen. Wanneer we deze realiteit negeren, leidt dit tot verlamming. De benodigde buffers om alle risico's vanaf dag één af te dekken zouden namelijk zo hoog zijn dat veel gemeenten ze niet kan opbrengen, met als onvermijdelijk gevolg dat noodzakelijke investeringen in de toekomst van de gemeente niet door kunnen gaan danwel niet tijdig worden gestart.

Hier komt het concept van **modern risicomanagement** om de hoek kijken, waarin we een onderscheid maken tussen 'harde' en 'zachte' risico's.



De moderne benadering: de balans tussen weerbaarheid en wendbaarheid

Modern risicomanagement erkent dat niet elk risico hetzelfde is. Naast de harde risico's, onderkennen we ook **zachte risico's**.

- **Zachte risico's**: Dit zijn risico's die voortkomen uit een ambitie van de gemeente, waarbij nog geen harde, onomkeerbare verplichtingen (met derden) zijn aangegaan. De gemeenteraad heeft bijvoorbeeld een grondexploitatie vastgesteld voor een nieuwe woonwijk, maar heeft nog geen grond gekocht of contracten getekend. Het risico is 'zacht' omdat de gemeenteraad de mogelijkheid heeft om de plannen nog aan te passen, uit te stellen of te annuleren.

Dit brengt ons bij een tweede, even belangrijk concept: **wendbaarheid**.

- **Wendbaarheid**: Dit is de mate waarin de gemeente in staat is om zelfstandig haar ambities en beleid aan te passen om risico's te beheersen. Het is de beleidsmatige en bestuurlijke flexibiliteit die u als raad heeft. Zolang een risico 'zacht' is, beschikt u over maximale wendbaarheid.

De kerntaak bij zachte risico's is fundamenteel anders dan bij harde risico's. De centrale vraag voor de raad is niet: "Hebben we het geld om de tegenvaller op te vangen?", maar: "Is het verantwoord om van dit zachte risico een hard risico te maken?"

Elke keer dat u of uw college (passend binnen het door u verstrekte mandaat) instemt met een volgende stap in een project (zoals het tekenen van een contract), zet u een 'zacht' risico om in een 'hard' risico. Op dat moment neemt uw wendbaarheid af en moet de financiële 'weerbaarheid' toereikend zijn.

Wat betekent dit voor u als raadslid?

Wanneer een groot project of een nieuwe ambitie wordt voorgesteld, stel dan niet alleen de vraag: "Past dit binnen ons weerstandsvermogen?". Verbreed uw blik met de volgende vragen:

1. Aard van het risico: Spreken we hier over een zacht of een hard risico? Welke verplichtingen gaan we op dit moment precies aan?
2. Mate van wendbaarheid: Wat zijn onze 'vluchtroutes' of aanpassingsmogelijkheden? Op welke momenten kunnen we als raad nog besluiten om bij te sturen, te faseren of te stoppen?
3. Het omslagpunt: Op welk specifiek moment in dit project wordt het zachte risico (de ambitie) omgezet in een hard risico (een onomkeerbare verplichting)?
4. De bewuste afweging: Zijn we ons ervan bewust dat we met dit besluit wendbaarheid inleveren voor een harde verplichting? En is onze weerbaarheid (financiële buffer) op dat moment toereikend voor de risico's die we dan nemen?

Door deze vragen te stellen, transformeert u uw rol van een passieve bewaker van de schatkist naar een actieve, strategische partner die op een verantwoorde manier bouwt aan de toekomst van de gemeente. U balanceert tussen de financiële zekerheid van **weerbaarheid** en de strategische vrijheid van **wendbaarheid**.

4 | Raadslid in samenwerking en concurrentie

4.1. Samenwerking en decentralisatie van taken naar de gemeente

De decentralisaties van 2015 startten met de ambitie om zorg en ondersteuning beter en dichter bij de inwoner te organiseren. Nu, bijna een decennium later, heeft het optimisme plaatsgemaakt voor de complexe realiteit van vandaag. De uitgaven in het sociaal domein, met name voor de Jeugdzorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), zijn voor veel gemeenten financieel onhoudbaar geworden. De beschikbare rijksmiddelen dekken de werkelijke lasten vaak niet meer.

Dit plaatst u als raadslid voor een fundamentele uitdaging. Het gaat niet langer alleen om het vormgeven van een nieuw stelsel, maar om het managen van een systeem onder hoogspanning. De centrale opgave is nu om met beperkte middelen maximale maatschappelijke waarde te creëren. Dit vereist een heldere visie en het maken van scherpe keuzes. Daarbij zul je soms ongelijk moeten investeren om gelijke kansen te creëren. Sommige wijken, gezinnen of individuen hebben nu eenmaal meer ondersteuning nodig dan anderen om volwaardig mee te kunnen doen.

De kern van de huidige uitdagingen

Om als raad effectief te kunnen sturen, is het cruciaal om de onderliggende problemen die de druk veroorzaken te begrijpen.

1. De financiële knel: Structurele tekorten en incidentele pleisters

Sinds de decentralisaties is sprake van een fors toegenomen zorgvraag. Doordat de toegang tot hulp laagdrempeliger werd en de problematiek in de samenleving (zoals prestatiedruk bij jongeren) complexer werd, doen significant meer inwoners een beroep op ondersteuning. Dit heeft ertoe geleid dat de hiervoor door het rijk aan de gemeente beschikbare middelen om de wettelijke taken in de Jeugdzorg en Wmo uit te voeren inmiddels structureel tekort schieten.

De directe invloed die u als raadslid heeft op zorguitgaven is vaak beperkt doordat veel voorzieningen 'open-einde-regelingen' zijn. Als een inwoner recht heeft op zorg, is de gemeente verplicht deze te leveren en te bekostigen, ongeacht het budget dat uw raad hiervoor in de begroting heeft opgenomen. De budgetten zijn in feite volgend, niet sturend.

De reactie van het Rijk op de oplopende tekorten is tot nu toe vaak het verstrekken van incidentele, eenmalige budgetten. Deze financiële 'pleisters' bieden op korte termijn lucht, maar lossen het fundamentele probleem niet op. Sterker nog, ze creëren onzekerheid en maken het voor u als raad complex om een duurzame meerjarenstrategie op te stellen en te investeren in lange termijnoplossingen zoals preventie. De budgetten zijn hierdoor niet alleen volgend, maar ook volstrekt onvoorspelbaar.

2. Beperkte grip op de zorgvraag

Gemeenten hebben maar beperkt invloed op de 'poort' tot de zorg. Beslissingen van bijvoorbeeld huisartsen, medisch specialisten of gecertificeerde instellingen (bij jeugdbescherming) kunnen direct leiden tot een zorgtoekenning die de gemeente moet financieren. Sturen op de instroom is daardoor zeer complex. De gemeente zit aan het einde van de keten en betaalt de rekening, maar heeft niet alle knoppen in handen om de vraag te beïnvloeden.

3. De kwetsbare positie van zorgaanbieders

De financiële positie van veel zorginstellingen staat onder druk. Dit creëert een paradoxale relatie met de gemeente. Formeel is er sprake van een zakelijke inkooprelatie. In de praktijk zijn cruciale zorgaanbieders echter zo essentieel voor het welzijn van inwoners, dat een gemeente het zich niet kan permitteren dat zij omvallen. Mocht een aanbieder in financiële nood raken, dan voelt de gemeente vaak de morele en politieke plicht om bij te springen. De aanbieder functioneert hierdoor in de praktijk bijna als een verbonden partij. Deze impliciete garantie heeft een dubbel effect. Enerzijds verzwakt het de onderhandelingspositie van de gemeente. Anderzijds vereist het een veel actievere controlerol. Omdat de gemeente de facto het continuïteitsrisico van de aanbieder deelt, vraagt deze situatie om een strakkere en frequentere beoordeling van zowel de financiële gezondheid als de kwaliteit van de dienstverlening; een veel intensievere sturing dan bij een reguliere contractrelatie.

De instrumenten van de raad: sturen in onzekere tijden

Ondanks deze uitdagingen heeft u als raad wel degelijk belangrijke instrumenten om richting te geven en controle uit te oefenen. De focus moet liggen op die momenten en processen waar uw invloed het grootst is.

1. De meerjarenstrategie sociaal domein

Als uw gemeente nog geen meerjarenstrategie voor het sociaal domein heeft, is het ontwikkelen hiervan een belangrijke eerste stap. In dit plan legt de raad de fundamentele keuzes vast en biedt een ankerpunt voor operationele beslissingen, zoals de inkoop van zorg.

- Wat is onze ambitie en wat is echt essentiële zorg? Dit dwingt tot prioritering.
- Hoe investeren we in preventie om de instroom in dure zorg te beperken?
- Welke resultaten willen we behalen en hoe meten we die?
- Hoe zien de financiële kaders er voor de komende jaren uit, inclusief de risico's?

2. Inkoop als strategisch instrument

De contractering van zorg is een cruciaal sturingsmoment voor de raad. De financieringsvorm die u kiest bepaalt mede het gedrag van zorgaanbieders. U kunt via kaderstelling invloed uitoefenen op:

- Het aantal contractpartners: Kiest u voor een breed palet aan aanbieders (keuzevrijheid) of een beperkt aantal strategische partners (meer grip en samenwerking)?
- De inkoopvorm: Stuurt u op prijs x hoeveelheid, trajectfinanciering of een lumpsum-bedrag? Deze vormen kunnen aanbieders stimuleren om efficiënter te werken en te investeren in preventie en resultaat, in plaats van volume. Uw keuzes bepalen de dynamiek in het zorglandschap .

3. Contractmanagement

Gezien de afhankelijke relatie met zorgaanbieders, is enkel een contract afsluiten niet voldoende. Goed contractmanagement is essentieel. Zoals hierboven beschreven, vraagt de ‘verbonden partij’-status om intensieve monitoring. Als raad moet u erop toezien dat het college niet alleen de financiële afspraken, maar ook de kwalitatieve prestaties en financiële gezondheid van strategische partners actief en frequent bewaakt. Vraag periodiek naar concrete rapportages hierover.

4. De kracht van preventie

Het is cruciaal dat de raad niet alleen focust op degenen die al zorg nodig hebben, maar juist ook stuurt op het versterken van de preventieve structuur. Denk aan laagdrempelige voorzieningen in de wijk, ondersteuning op scholen, en het bevorderen van sociale netwerken. Dit is de kern van ‘ongelijk investeren voor gelijke kansen’: investeer extra in die wijken en voor die groepen waar de risico’s het grootst zijn, om duurdere zorg in de toekomst te voorkomen.

Vooruitkijken: de naderende schaarste aan zorg

De uitdagingen van de komende jaren zullen niet alleen over geld gaan. De beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel wordt een steeds groter knelpunt. De vraag verschuift van 'kunnen we het betalen?' naar 'kunnen we het nog wel leveren?'. Uw rol als raadslid is om dit debat te agenderen en de gemeente voor te bereiden op deze uitdaging.

Vragen voor de kaderstellende rol

Deze vragen stelt u bij het vaststellen van de begroting, het meerjarenbeleidskader of voorafgaand aan een nieuw inkooptraject.

Strategie en financiën

- Keuzes en Prioriteiten: Welke concrete en meetbare maatschappelijke doelen willen we in de komende vier jaar bereiken in het sociaal domein, en welke zijn leidend als er financiële keuzes gemaakt moeten worden?
- Ongelijk Investeren: Op welke specifieke wijken of doelgroepen gaan we de komende jaren 'ongelijk investeren' om gelijke kansen te bevorderen, en hoe meten we het effect van deze extra investering?
- Preventiebudget: Welk percentage van het totale budget voor het sociaal domein reserveren we expliciet voor preventie en het voorliggend veld, en hoe borgen we dat dit geld niet gedurende het jaar wordt overgeheveld naar zorg?
- Risicobeheersing: Welke scenario's heeft het college voorbereid voor het geval de (incidentele) rijksbijdragen wegvallen of lager uitvallen, en welke pijnlijke keuzes op het gebied van serviceniveau of ambities zijn dan onvermijdelijk?

Inkoop en de aanbiedersmarkt

- Financiële Prikkels: Welke financiële prikkels gaan we in de nieuwe contracten inbouwen om zorgaanbieders te stimuleren te investeren in preventie en afschaling, in plaats van in volume (meer uren)? Vragen we om een vast bedrag per traject in plaats van een uurtarief?
- Marktordening: Kiezen we bij de volgende inkoopronde bewust voor een kleiner aantal strategische partners om de samenwerking te versterken, of maximaliseren we de keuzevrijheid met het risico op versnippering en hogere transactiekosten? Wat is de strategische afweging?
- Innovatie en Samenwerking: Welke concrete en afdwingbare eisen stellen we aan de samenwerking tussen aanbieders onderling en met het voorliggend veld (onderwijs, welzijn, huisartsen)? En hoe belonen we succesvolle samenwerking?
- Essentiële Zorg: Hoe definiëren we in onze inkoopdocumenten het verschil tussen 'essentiële zorg' die we altijd moeten leveren en 'wenselijke ondersteuning' waar we mogelijk selectiever in moeten zijn?

Vragen voor de controlerende rol

Deze vragen stelt u bij het vaststellen van de begroting, het meerjarenbeleidskader of voorafgaand aan een nieuw inkooptraject.

Financiële beheersing en risico's

- Oorzaak van tekorten: Wat is de actuele prognose van het tekort/overschot, waar wordt dit precies door veroorzaakt (stijgt het volume, de prijs per cliënt, of de zorgzwaarte), en welke concrete maatregelen neemt het college nu om bij te sturen?
- Externe verwijzers: Welk percentage van onze uitgaven is het gevolg van doorverwijzingen waarop wij als gemeente geen directe invloed hebben (bv. huisartsen, gecertificeerde instellingen), en welke gesprekken voert het college met deze verwijzers om de stijging te beheersen?
- Kosteneffectiviteit: Kan het college laten zien welke vormen van ondersteuning de meeste maatschappelijke waarde opleveren voor de geïnvesteerde euro? Zijn er dure interventies die weinig opleveren?

Contractmanagement en kwaliteit van aanbieders

- Actieve controle: Hoe frequent en op basis van welke concrete data (financieel en kwalitatief) beoordeelt het college de prestaties en de financiële gezondheid van onze (strategische) zorgaanbieders?
- Wachttijden: Kunt u een overzicht geven van de actuele wachttijden per type zorg, en welke concrete acties worden ondernomen richting aanbieders die hun contractueel afgesproken wachttijden niet halen?
- Kwaliteit en klachten: Welke lessen trekken we uit klachten van inwoners en signalen van de cliëntondersteuning, en hoe worden deze lessen gebruikt om de dienstverlening van de betreffende aanbieder te verbeteren? Worden aanbieders hierop aangesproken?

Maatschappelijke resultaten en effectiviteit

- Resultaatmeting: Kan het college aantonen, dat onze investeringen in het sociaal domein leiden tot de afgesproken maatschappelijke resultaten (bv. toename zelfredzaamheid, daling schooluitval, stijging arbeidsparticipatie)?
- Cliëntervaring: Hoe meten we de tevredenheid en de ervaringen van onze inwoners die ondersteuning ontvangen, en wat zijn de belangrijkste verbeterpunten die zij aangeven?
- Leren en afschalen: Welke succesvolle interventies of pilots worden opgeschaald en welke niet-effectieve programma's of werkwijzen worden op basis van de resultaten actief afgebouwd?

4.2. Wat betekent de Wet gemeenschappelijke regelingen?

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) maakt het voor gemeenten mogelijk om taken en bevoegdheden gezamenlijk in een publiekrechtelijk samenwerkingsverband uit te voeren. Sinds 1 juli 2022 is de Wet versterking grip op gemeenschappelijke regelingen (WvggR) van kracht. Deze wet geeft u als raadslid aanzienlijk meer instrumenten voor controle en sturing van deze samenwerkingsverbanden. Als raadslid is het goed te weten dat er verschillen zijn tussen gemeenschappelijke regelingen. Twee cruciale verschillen gaan over de rechtspersoonlijkheid en de bestuursstructuur.

Gemeenten kunnen op verschillende manieren samenwerken. De vorm bepaalt de juridische status en bestuursstructuur.

1. **Openbaar lichaam**: Dit is de meest uitgebreide vorm. Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid, wat betekent dat het zelfstandig contracten kan sluiten en personeel in dienst kan nemen. Het heeft een algemeen bestuur (AB), een dagelijks bestuur (DB) en een voorzitter.
2. **Bedrijfsvoeringsorganisatie:** Dit is een lichtere samenwerkingsvorm, ingevoerd met de nieuwe wet. Een bedrijfsvoeringsorganisatie heeft wél rechtspersoonlijkheid, maar een eenvoudiger. Deze vorm is bedoeld voor uitvoerende en bedrijfsvoeringstaken, zoals personeelszaken, financiën en ICT. Een bedrijfsvoeringsorganisatie mag geen beleidskeuzes maken.
3. **Gemeenschappelijk orgaan:** Dit is een eenvoudige vorm zonder rechtspersoonlijkheid. Het kan geen eigen medewerkers in dienst hebben.
4. **Centrumregeling:** De centrumregeling is een samenwerkingsvorm binnen de Wgr waarbij geen nieuw orgaan wordt ingesteld. In plaats daarvan wordt één gemeente aangewezen die bestuursbevoegdheden uitoefent namens de andere deelnemende gemeenten. De uitvoering van deze bevoegdheden kan zowel door bestuursorganen als door ambtenaren van de centrumgemeente gebeuren.
5. **Regeling zonder meer:** De 'regeling zonder meer' is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten. Deze samenwerkingsvorm biedt gemeenten de mogelijkheid om gezamenlijk een belang te behartigen zonder dat er een zelfstandige bestuurlijke structuur of rechtspersoonlijkheid nodig is. Het is een flexibele en informele samenwerking, vaak vastgelegd in bestuursafspraken, intentieverklaringen, of convenanten. Bij een regeling zonder meer kunnen gemeenten geen taken of bevoegdheden delegeren of mandateren.

Rechtspersoonlijkheid

Het bezit van rechtspersoonlijkheid betekent dat het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie bevoegd is om contracten af te sluiten. Daardoor kunnen er aanbestedingen worden gehouden en kunnen er medewerkers in dienst worden genomen. Het gemeenschappelijk orgaan kan dat niet. Medewerkers die werken voor een gemeenschappelijk orgaan moeten bijvoorbeeld altijd in dienst zijn van een of meer van de deelnemende gemeenten.

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 is de termijn voor het geven van zienswijzen op de ontwerpbegroting verlengd 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.

Versterking positie van de gemeenteraad in de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

1. Zienswijze op ontwerpregeling

In de nieuwe wet hebben gemeenteraden de mogelijkheid bij het treffen of wijzigen van een GR vooraf een zienswijze te geven op het ontwerp daarvan. Dit geldt voor regelingen waaraan colleges of burgemeesters deelnemen, maar niet voor regelingen waaraan de gemeenteraden zelf deelnemen. Dan hebben de gemeenteraden sowieso inspraak op de inhoud van de regeling.

2. Bepalingen omtrent wijziging, opheffing, toetreding, uittreding

Niet alleen GR'en voor onbepaalde tijd, ook GR'en voor bepaalde tijd moeten regels bevatten over wijziging, opheffing, toetreding en uittreding (artikel 9 Wgr). Niet alleen de gevolgen van uittreding moeten worden vastgelegd, ook de voorwaarden waaronder een deelnemer kan uittreden moeten in de GR zelf worden opgenomen. De bepalingen over uittreding omvatten in ieder geval bepalingen over de gevolgen voor het vermogen van de GR voor de deelnemende gemeenten.

3. Zienswijze op voorgenomen besluiten

Uit de tekst van een GR moet blijken op welke voorgenomen besluiten de gemeenteraden een zienswijze kunnen geven. Er mag ook geregeld worden dat de raad in geen enkel geval een zienswijze in kan dienen.

4. Betrekken van burgers

De wijziging van de Wgr introduceert de mogelijkheid burgers (ingezetenen van de deelnemers en andere belanghebbenden) te betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid van de GR. In een GR moet worden opgenomen of burgers betrokken worden en zo ja, op welke wijze en bij welke beslissingen. Dat laatste zal afhangen van de mate waarin het door de gemeenschappelijke regeling gevoerde beleid de belangen van ingezetenen en andere belanghebbenden raakt.

5. Evaluatie

Iedere GR moet een bepaling bevatten over de evaluatie van de regeling. De bepaling kan inhouden dat niet wordt geëvalueerd. Wordt wel geëvalueerd dan zullen de bepalingen gaan over wat wordt geëvalueerd, hoe vaak en op welke wijze.

6. Actieve informatieplicht

Er is een algemene informatieverplichting voor het bestuur van de GR: het moet de raden van alle deelnemende gemeenten ongevraagd alle inlichtingen verstrekken die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun taken.

7. Een gemeenschappelijke adviescommissie

De gemeenteraden gezamenlijk kunnen het algemeen bestuur van een openbaar lichaam voorstellen een gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen. Het algemeen bestuur moet dan aan het verzoek voldoen en regelt de bevoegdheden, taken en werkwijze. De adviescommissie bestaat uit raadsleden en behartigt de belangen van de gemeenteraden. Niet iedere gemeenteraad hoeft een lid af te vaardigen. De commissie ondersteunt de gemeenteraden bij de voorbereiding van besluitvorming met betrekking tot de GR en adviseert zowel de gemeenteraden als het algemeen bestuur. De bedoeling is het voor de deelnemers eenvoudiger te maken het functioneren van een GR tijdig bij te sturen.

8. Veranderingen in begrotingscyclus

Enkele data waarvoor stukken toegezonden moeten worden, zijn gewijzigd in die zin dat meer ruimte voor controle ontstaat.

9. Gemeenschappelijke onderzoekscommissie (enquêterecht)

De gemeenteraden kunnen gezamenlijk met de andere deelnemende raden, op voorstel van de vertegenwoordigende organen van de deelnemers aan de GR, een onderzoek instellen naar het gevoerde bestuur door die GR.

10. Verduidelijking onderzoeksbevoegdheid lokale rekenkamers

Lokale rekenkamers, waaronder gezamenlijke rekenkamers, zijn bevoegd onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur van een GR. Toegevoegd is dat een rekenkamer de andere rekenkamers van de deelnemers informeert op het moment dat een dergelijk onderzoek wordt ingesteld.

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 van (interim) topfunctionarissen 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, op de gemeenschappelijke regelingen (GR) en op de 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?

Binnen de gemeenten kwalificeren de gemeentesecretaris en de griffier als topfunctionarissen en vallen zij onder de werking van de WNT. Waarnemende gemeentesecretarissen en griffiers worden ook als topfunctionaris voor de WNT aangemerkt, mits er een formeel benoemings-/aanstellingsbesluit is voor de periode van waarneming. Dit geldt ook voor interims in deze rollen. Bij een GR of een privaatrechtelijke organisatie 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.

Het bezoldigingsmaximum is ook van toepassing als de functie van topfunctionaris niet in dienstbetrekking of ambtelijke aanstelling wordt vervuld maar op basis van een opdracht of detachering, 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 € 262.000 per jaar (2026). Hierin zijn opgenomen: de beloning, belaste kostenvergoedingen en het werkgeversdeel pensioen. Bij een parttime dienstverband of als de topfunctionaris niet het gehele kalenderjaar in dienst is, dient de maximale bezoldigingsnorm naar rato te worden aangepast.

Voor topfunctionarissen zonder dienstbetrekking geldt voor de eerste 12 maanden een andere regeling. De maximale bezoldiging bedraagt in 2026:

- in de eerste 6 maanden waarin de interim topfunctionaris werkzaam is, mag hij per kalendermaand maximaal € 34.800 (exclusief btw) declareren;
- voor de daarop volgende 6 maanden geldt een maximaal te declareren bedrag per kalendermaand van € 26.500 (exclusief btw);
- daarnaast geldt gedurende de eerste 12 maanden een maximaal uurtarief van € 250 (exclusief btw).

Alle kalendermaanden waarin de functie geheel of gedeeltelijk is vervuld, tellen als volledige maand mee voor de bepaling van het aantal maanden. Bij het bepalen van het toepasselijke bezoldigingsmaximum wordt het laagste bezoldigingsmaximum gehanteerd.

Voor topfunctionarissen kent de WNT een maximale ontslagvergoeding van € 75.000 (of een jaarsalaris indien dit lager is).

Bij een bezoldiging of ontslagvergoeding boven het bezoldigingsmaximum is sprake van een onverschuldigde betaling die teruggevorderd moet worden.

Redactie

Bart Blomjous

Partner Deloitte | Lokale overheden
bblomjous@deloitte.nl

Niels Fritz

Partner Deloitte | Lokale overheden
nfritz@deloitte.nl

Arjan Schutgens

Partner Deloitte | Lokale overheden
aschutgens@deloitte.nl

Rein-Aart van Vugt

Partner Deloitte | Lokale overheden
rvanvugt@deloitte.nl

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.

© 2026 Deloitte The Netherlands

Designed by CoRe Creative Services. RITM2435094