

VOORWOORD

“Pas toen ik de accountantsverslagen las, zag ik dat er al gewaarschuwd was voor risico's. Al jaren was de subsidieverlening gebrekkig gecontroleerd omdat het niet uitbrengen van jaarrekeningen en verantwoordingen geen enkel gevolg had voor de verstrekking van het volgende jaar. Dat was in strijd met de subsidieverordening.”

“Ik was mij er niet van bewust dat wij als gemeente garant stonden voor de verliezen van een ander. Hier betalen we nog jaren aan, wat ten koste gaat van allerlei mooie dingen.”

“De gemeente had veel bouwgrond, die flink wat op zou leveren. De markt voor nieuwbouwwoningen zakte echter in en de verworven grond wordt minder waard. Nu zitten we met een groot tekort op de begroting.”

Raadsleden komen niet als financieel specialist in de raad, maar worden door ervaring wijzer. Die ervaring is vaak een – letterlijk en figuurlijk – dure leerschool. Achteraf blijkt de gemeenteraad kansen te hebben gemist om greep te krijgen op de uitgaven en inkomsten.

De belangrijkste taak voor elk raadslid is – uiteraard – de rol van volksvertegenwoordiger. Maar om deze rol naar behoren te vervullen, is kennis over de budgettaire (financiële) en juridische mogelijkheden van de raad onontbeerlijk. Immers, uiteindelijk draait vrijwel alles om geld, ook die droom die het raadslid wil waarmaken.

Dit boek wil een leidraad zijn voor nieuwe raadsleden als het gaat om financiële onderwerpen. Ook voor raadsleden die al een of meerdere termijnen in de raad zitten, kan het een handig hulpmiddel zijn.

Gemeenteraadsleden hebben verschillende taken. Centraal bij de uitoefening hiervan staat een aantal vragen: Wat willen we bereiken? Wanneer zijn we tevreden? Wat gaan we doen? En: wat mag dat kosten? Hier kunnen leden van de raad lezen dat het vaak gaat over die laatste, vaak lastige, maar o zo belangrijke vraag!

Januari 2018

Hein Albeda

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord / V

Lijst van afkortingen / XI

DEEL I Algemene uitgangspunten / 1

HOOFDSTUK 1

Raadsleden en financiën / 3

- 1.1 Taken van de gemeente / 4
- 1.2 De W-vragen / 5
- 1.3 Financiële kennis noodzaak / 6
- 1.4 Ieder z'n rol / 8
- 1.5 Inzicht in de gemeentelijke geldstromen / 9
- 1.6 Inkomsten / 11
- 1.7 Toezicht en eigen instrumenten van de raad / 14
- 1.8 Maandoverzicht / 15

HOOFDSTUK 2

Eigen instrumenten en keuzen van de raad / 17

- 2.1 Kwaliteit en prioriteit / 18
- 2.2 Kosteneffectiviteit / 19
- 2.3 Instrumentarium voor de raad / 21
- 2.4 Momenten om kaders te stellen / 22
- 2.5 Informatieplicht college van B&W / 23
- 2.6 Enquêterecht / 25
- 2.7 Onderzoek ex artikel 213 / 25
- 2.8 Ad-hoconderzoek / 27
- 2.9 Subsidies en aanbesteden / 28

- 2.10 Oud-voor-nieuw-operaties / 29
- 2.11 Vragen aan de rekenkamer / 29
- 2.12 Transparantie en verantwoording / 30

DEEL II Uitgaven en begrotingscyclus / 33

HOOFDSTUK 3

Begroting / 35

- 3.1 Begroting: baten en lasten / 35
- 3.2 Begrotingsstelsel / 36
- 3.3 Uitgaven en ontvangsten in het kasstelsel / 36
- 3.4 Lasten en baten / 37
- 3.5 Gemeenten versus bedrijfsleven / 40
- 3.6 Investerings / 41

HOOFDSTUK 4

Lasten en de relatie tot baten / 43

- 4.1 Soorten gemeentelijke lasten en baten / 43
- 4.2 Karakter: vast en variabel, structureel en incidenteel / 43
 - 4.2.1 Structureel en incidenteel / 44
- 4.3 Relatie producten met gestelde doelen / 45

HOOFDSTUK 5

Begrotingscyclus / 49

- 5.1 Ideaalplaatjes / 50
 - 5.1.1 Ideale begroting / 50
 - 5.1.2 Ideale betekenis van de begroting / 50
 - 5.1.3 Ideale raadsvergadering / 52
 - 5.1.4 Ideale rolverdeling / 53
- 5.2 Begrotingscyclus en de belangrijkste instrumenten / 54
- 5.3 Programmabegroting / 55
- 5.4 Investeringsbudgetten autoriseren / 56
- 5.5 Wat kan de raad er wel en niet mee? / 57
- 5.6 Burgerbegroting en andere manieren om burgers te betrekken / 58
- 5.7 Bestuursrapportage (burap) / 59
- 5.8 Jaarstukken / 60
- 5.9 Financiële gezondheid / 61
- 5.10 Structureel evenwicht / 63
- 5.11 Paragrafen voor beoordeling financiële positie / 65
- 5.12 Weerstandsvermogen en risico's / 66

DEEL III Baten en lenen / 69

HOOFDSTUK 6

Financiën voor gemeentelijke taken / 71

- 6.1 Van grote verschillen naar eerlijke verdeling over de gemeenten / 72
- 6.2 Algemene en specifieke uitkeringen en eigen inkomsten / 73
- 6.3 Algemene uitkering uit het gemeentefonds / 75
- 6.4 Hoogte van het voor uitkering beschikbare bedrag / 75
 - 6.4.1 Algemene mutaties / 75
 - 6.4.2 Bijzondere mutaties / 76
- 6.5 Verdeling van het gemeentefonds / 77
 - 6.5.1 Clustermaatstaven / 77
 - 6.5.2 OZB-capaciteit / 78
- 6.6 Het btw-compensatiefonds / 80
- 6.7 Specifieke uitkeringen / 80
- 6.8 Keuzen rond algemene en specifieke uitkeringen / 82
- 6.9 Eigen inkomstengebied / 83
 - 6.9.1 Omvang / 83
- 6.10 Belastingen en heffingen / 84
 - 6.10.1 Onroerende zaakbelastingen en andere gemeentelijke belastingen / 84
 - 6.10.2 Rechten en heffingen / 88
- 6.11 Overige eigen middelen (OEM) / 90
- 6.12 Keuzen rond de eigen inkomsten / 91

HOOFDSTUK 7

Lenen en uitzetten / 95

- 7.1 De noodzaak om aan financieel beheer te doen / 95
- 7.2 Risico's en risicomanagement / 96
- 7.3 Regels voor risicomanagement / 99
- 7.4 Leningen die op korte termijn afgelost worden / 101
- 7.5 Financiële verordening en financieringsparagraaf / 102
- 7.6 Lenen en publieke taak / 104
- 7.7 Solvabiliteitsrisico's en waarborgfondsen / 105
- 7.8 Eigen vermogen/vreemd vermogen / 106

DEEL IV Toezicht en controle / 109

HOOFDSTUK 8

Toezicht en controle op de financiële zaken / 111

- 8.1 Zorg voor de financiële gezondheid / 113
 - 8.1.1 Voorjaarsnota / 113
 - 8.1.2 Begrotingswijzigingen en beleidswijzigingen / 113
 - 8.1.3 Jaarrekening vaststellen / 114
 - 8.1.4 Financiële verordening / 114
- 8.2 Drie stappen voor goed beheer / 114
 - 8.2.1 Stap 1: zorgen dat je goede regels stelt / 115
 - 8.2.2 Stap 2: controleren of het gaat volgens de regels / 116
 - 8.2.3 Stap 3: controleren of er niet meer geld wordt uitgegeven dan nodig / 116
- 8.3 De provincie als financieel toezichthouder / 118
 - 8.3.1 Zwakke financiële positie: wat dan? / 119
 - 8.3.2 Preventief toezicht / 120
 - 8.3.3 Artikel 12-status / 121
- 8.4 Accountant / 122
- 8.5 Financiële rechtmatigheid / 124
- 8.6 Foutenanalyse en -afwikkeling / 127
- 8.7 Actiepunten uitvoering interne rechtmatigheidstoets / 128

HOOFDSTUK 9

Rekenkamer(funcctie) / 131

- 9.1 Rekenkamer of rekenkamerfunctie / 131
- 9.2 Controle op gevoerd bestuur / 132

HOOFDSTUK 10

Doe er wat mee / 137

Bijlage 1 Rechtmatigheidscriteria / 139

Bijlage 2 Soorten rechtmatigheidsfouten / 141

Begrippenlijst & vaktermen / 147

Trefwoordenregister / 153

HOOFDSTUK 1

Raadsleden en financiën

“Toen ik mij sterk wilde maken voor onze eredivisieclub, kwam ik er pas achter hoeveel geld we daar eigenlijk al aan geven. De jeugdafdeling kreeg een subsidie, er was een gemeentegarantie toegezegd, het gras werd gratis gemaaid door de gemeente. Dat bleek in geen verhouding te staan tot andere uitgaven voor sport en recreatie. Ik had gedacht al het geld te zien bij de subsidies die we geven.”

“Uit de jaarrekening bleek dat onze vuilophaal helemaal niet zo goedkoop is als in eerste instantie gepland. Dat scheelde enorm in de lastendruk. We moeten de rekening die mensen voor de reiniging betalen nu verhogen.”

“Pas toen ik de accountantsverslagen las, zag ik dat er al gewaarschuwd was voor risico's. Al jaren was de subsidieverlening gebrekkig gecontroleerd omdat het niet uitbrengen van jaarrekeningen en verantwoordingen geen enkel gevolg had voor de verstrekking van het volgende jaar. Dat was in strijd met de subsidieverordening.”

“De Rekenkamer kon er eindelijk stevig induiken. Er bleek dat externe inhuur ons heel veel geld kost en dat het soms in grote projecten of onder een subsidie verscholen was. Door te bezuinigen op externe inhuur en het onder te brengen in vaste krachten, kon ik extra geld vrijmaken om de buurt te verbeteren.”

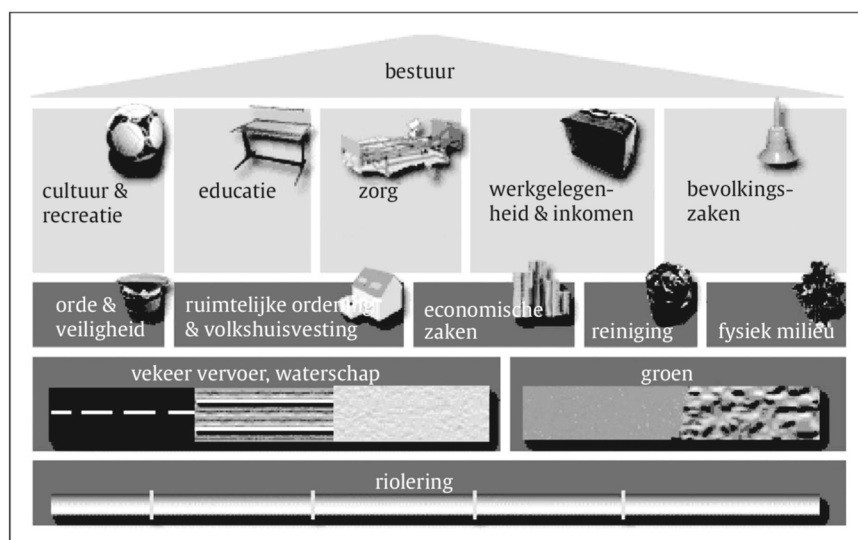
“Ik was mij er niet van bewust dat wij als gemeente garant stonden voor de verliezen van een ander. Hier betalen we nog jaren aan, wat ten koste gaat van allerlei mooie dingen.”

Zomaar wat uitspraken van raadsleden. Ze komen niet als financieel specialist in de raad, maar worden door ervaring wijzer. Die ervaring is vaak een dure leerschool. Achteraf blijkt de gemeenteraad kansen te hebben gemist om greep te krijgen op de uitgaven en inkomsten.

De belangrijkste taak voor elk raadslid is – uiteraard – de rol van volksvertegenwoordiger. Maar om deze rol naar behoren te vervullen, is kennis over de budgettaire (financiële) en juridische mogelijkheden van de raad onontbeerlijk. Immers, uiteindelijk draait vrijwel alles om geld. Ook de droom die het raadslid bij zijn aantreden had is afhankelijk van geld en een plek op de begroting. Dat geld moet wel beschikbaar zijn en niet zijn vastgelegd voor zaken die geen prioriteit of doel (meer) hebben. Dat is eens te meer gaan gelden met de grote decentralisaties van de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de jeugdzorg. Het gemeentelijk budget fors is gestegen. De verwachting was dat men in de lokale democratie een betere afweging kan maken tussen lokale wensen en het beschikbare budget. Maar hoe zorg je als raadslid dat dat ook zo werkt?

1.1 Taken van de gemeente

Het takengebied van de gemeente is zeer breed. Onder de grond (riolering), op de grond (wegen en groen) en boven de grond, de gemeente verschilt enorm wat betreft bedrijfsvoering van bijvoorbeeld de plaatselijke supermarkt die uiteindelijk alleen een grote hoeveelheid producten verkoopt.



Figuur 1.1

Een gemeente heeft zeer diverse verplichtingen. Deze zijn aan verandering onderhevig, mede omdat de overheid meer en meer zaken dicht bij de mensen wil organiseren. Gemeenten bepalen inmiddels bijvoorbeeld op welke manier mensen met een beperking ondersteuning kunnen krijgen. Ook als iemand door een handicap geen gebruik kan maken van het openbaar vervoer, zoekt de gemeente naar een oplossing. Verder moeten mensen bij de gemeente zijn als hun woning moet worden aangepast,

zodat zij (weer) zelfstandig kunnen wonen. De gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen en geeft geld uit aan leerlingen die extra begeleiding nodig hebben. Maar dat is lang niet altijd een automatisme. Gemeenten moeten de eigen kracht van burgers aanspreken en kijken wat mensen zelf kunnen.

Daarnaast heeft de gemeente een wettelijke plicht om de lokale wegen te onderhouden. Hoe goed de staat van het wegonderhoud moet zijn tegen welke kosten staat overigens open voor discussie. Hetzelfde geldt voor de inzameling van het huisvuil: gemeenten hebben de plicht om het verzamelen van huisvuil te regelen, maar of de vuilnis twee keer per week opgehaald wordt of één keer staat open voor eigen invulling. Bij de afweging kan de gemeenteraad rekening houden met de specifieke omstandigheden in de gemeente. Waar mensen geen balkon hebben, is meer reden om vuilnis vaker op te halen.

Verder zorgt de gemeente voor het onderhoud van sportvelden en de gemeentelijke sporthal. Zij bepaalt waar woningen (of andere bouwwerken) mogen worden gebouwd en wat voor soort woningen dat moeten zijn. Ze geeft aan waar bedrijven zich mogen vestigen en zorgt dat bedrijventerreinen goed bereikbaar zijn. Dat gebeurt onder andere op basis van het bestemmingsplan. Een projectontwikkelaar die bijvoorbeeld een flatgebouw wil neerzetten op een plek waar volgens het bestemmingsplan laagbouw moet komen, krijgt geen toestemming om te bouwen.

1.2 De W-vragen

Wat willen we bereiken? Wat gaan we doen? Wat mag dat kosten?

Het maken van keuzen om aan de gemeentelijke taken invulling te geven, is dé uitdaging voor gemeenteraadsleden. Voor veel gemeenteraadsleden is de financiële controle niet de reden om in de gemeenteraad te willen deelnemen. Het gaat veel raadsleden juist om: nieuwe prioriteiten stellen, een stem geven aan de bewoners van de gemeente of een nieuwe impuls geven aan de inrichting van de stad. Kortom: de belangrijke beslissingen voor de toekomst van de gemeente en haar bewoners. Bij al die beslissingen spelen vrijwel altijd omvangrijke financiële belangen. Nieuw beleid, steun voor initiatieven vanuit bewoners, dat zijn zaken die 'leuk' zijn. Maar na de keuze stopt de betrokkenheid niet. Voert de gemeente de besluiten goed uit? Brengt de uitvoering niet te hoge kosten met zich mee? Loopt de gemeente geen onnodige financiële risico's?

Niet elk raadslid is even enthousiast om deze controlerende taak op te pakken. Iemand die slecht is in rekenen denkt al snel dat de financiële controle beter aan een ander overgelaten kan worden. Toch realiseert ieder raadslid op het moment dat hij in de raad komt zich dat juist die financiële controle met vrijwel alle andere activiteiten van de raad verbonden is. Wil een raadslid ergens meer aan doen, dan blijkt hij al snel iets te moeten weten van de werkwijze bij de begroting, al is het alleen

maar om geld te 'vinden'. Ook blijkt vaak bij schandalen dat de raad kansen heeft gemist die niet waren gemist als de raad iets beter op de centen had gelet. Raadsleden die iets meer moeite doen de financiën te begrijpen, kunnen met meer succes opereren.

Veel gemeenteraden moeten hun eigen weg nog vinden omdat de Gemeentewet alleen algemene bepalingen bevat. Hoe de raad in praktijk inhoud kan geven aan de uitgebreide volksvertegenwoordigende functie, moet iedere raad zelf uitvinden. Ieder raadslid zal zich vooraf de vraag stellen wat hij voor de gemeenschap wil bereiken. Maar als geheel blijkt de gemeenteraad in de praktijk soms van incident naar incident te lopen. Wat een project mag kosten, is een logische vraag van de organisatie aan de raad als de raad daar zelf geen richting aan geeft. Het is gemakkelijk om goede resultaten te bereiken als geld geen rol speelt. Uiteindelijk zal de raad gemakkelijker de uitvoering kunnen controleren als het doel, de methode en de kosten duidelijk zijn. Dat hoeft de raad niet zelf te bedenken, maar slimme vragen stellen om daaruit te komen is wel aan de raad.

Simpel gezegd moeten de W-vragen ('Wat willen we bereiken?', 'Wat gaan we doen?' en 'Wat mag dat kosten?') vooraf beantwoord kunnen worden. Liefst wordt daar ook nog aan toegevoegd: 'Wanneer zijn we tevreden?'. Vervolgens kan de raad achteraf kijken of de gestelde doelen behaald zijn en tegen welke kosten. Alleen dán is het mogelijk te komen tot een goed verantwoordingsproces. Vervolg vraag zal natuurlijk zijn of het resultaat niet meer kost dan noodzakelijk en of de prioriteiten nog hetzelfde liggen.

Voorbeeld

Neem het wegenonderhoud. Stel dat de gemeenteraad het onderhoud uitstelt om geld te besparen. Dan is de vraag of dat ook inderdaad besparing oplevert. Komen de kosten later niet hoger terug? Of is het opknappen van een straat plotseling belangrijker om de buurt een beter aanzien te geven?

Deze uitgave helpt bij de keuzen die een raadslid moet maken. Op een zeer praktische, duidelijke en laagdrempelige manier worden de gemeentelijke financiën uiteengezet, aangevuld met voorbeelden uit de praktijk. De nadruk ligt daarbij op de rol van het raadslid, maar voor zover noodzakelijk wordt ook aandacht besteed aan de andere 'spelers' die te maken krijgen met de gemeentelijke financiën.

1.3 Financiële kennis noodzaak

Dat de democratie aan een vernieuwingsimpuls toe is, blijkt uit het afnemend vertrouwen van burgers en uit lagere opkomstpercentages bij verkiezingen. Geen volksvertegenwoordiger die er aan twijfelt dat het zaak is het vertrouwen van zijn kiezers

te bemachtigen en te behouden. Burgers zijn steeds mondiger geworden en het lijkt of dit gepaard gaat met een afnemend vertrouwen in instituties. De verantwoording over resultaten is onvoldoende of onvoldoende overtuigend.

De burger lijkt zich bovendien steeds meer te gedragen als een welvarende en veeleisende consument die op zijn wenken wil worden bediend.¹ Politiek gaat niet meer alleen over het voorstellen van een mooie droom en in wetten (en begrotingen) vastleggen wat gedaan moet worden. Het gaat ook om de vraag of er resultaten behaald worden en of dat niet meer kost dan nodig. Dit sluit aan bij een algemene trend waarbij mensen meer kijken naar resultaten, waar ze vroeger meer keken naar inspanningen en trouw waren aan 'hun' eigen merk dat ze altijd kochten. Het Sociaal en Cultureel Planbureau voorspelde in 2002 dan ook: "De door de overheid geleverde prestaties (...) zullen naar verwachting in steeds sterkere mate ijkpunt voor de burger worden: op die prestaties beoordeelt de burger de overheid en baseert hij zijn vertrouwen."² Dat is zeker waar gebleken.

Uit onderzoek in 2013 bleek inderdaad dat burgers hechten aan een goede dienstverlening van de publieke sector. Steeds meer blijkt dat men meer inzicht in, en invloed op de kwaliteit van de publieke dienstverlening zou willen hebben. Men is echter veelal niet bereid om een extra financieel offer te brengen voor betere dienstverlening, bijvoorbeeld in de vorm van hogere eigen bijdragen³.

Het vertrouwen dat de overheid het goede doet is niet meer zo vanzelfsprekend als vroeger. In de jaarlijkse Edelman Trustbarometer is er een internationale trend te zien van verminderd vertrouwen in instituties en (tot voor kort) groeiend vertrouwen in mensen uit de eigen omgeving. Nederland is overigens een land waarin het vertrouwen in instituties nog redelijk groot is, maar de trend is er⁴.

Hoe goed burgers soms ook te spreken zijn over dienstverlening van de brandweer, de zorg of de vuilnisophaaldienst, ze zijn niet tevreden over wat zij uiteindelijk terugkrijgen voor hun belastinggeld. Burgers zeggen minder terug te zien dan zij hebben betaald. Natuurlijk werkt de gemeente ook voor het collectief en zal niet iedereen zelf evenveel terug zien. Echter, ook voor het collectief denken burgers dat de resultaten niet in de juiste verhouding staat met het geleverde. De reactie van gemeenten is (terecht) dat er geen goede maatstaf is voor burgers om dit te meten. Het is bij burgers niet goed bekend hoeveel geld gemeenten ontvangen via lokale belastingen en heffingen en hoeveel uit andere bronnen (specifieke uitkeringen en het gemeentefonds), waardoor burgers helemaal geen zicht hebben op de totale hoeveelheid geld. Ook is er nauwelijks zicht op wat de gemeente allemaal doet. Feit blijft echter dat de verantwoording de burgers tot nu toe te weinig heeft kunnen overtuigen. Belangrijkste graadmeter is dat burgers, gevraagd naar de houding ten opzichte van belastingen, kritischer zijn tegenover gemeenten dan tegenover de belasting in zijn algemeenheid. Zij zien het vaker als iets dat hun wordt afgenomen.⁵

1 Sociaal en Cultureel Rapport 2002, pagina 180.

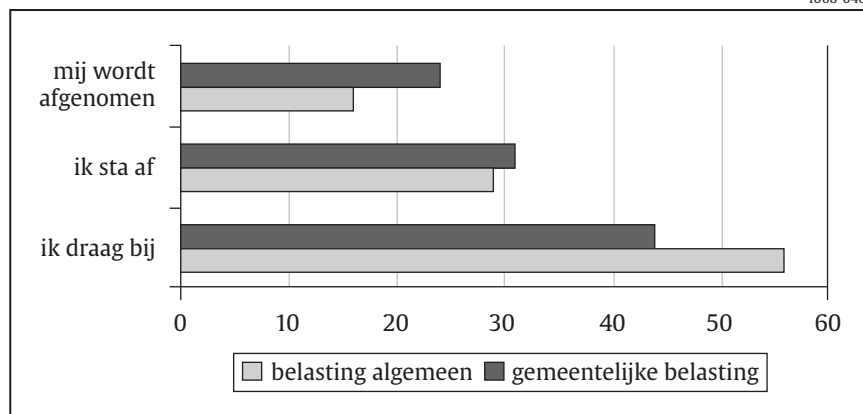
2 Sociaal en Cultureel Rapport 2002, pagina 213.

3 SCP Burgers over de kwaliteit van publieke diensten, 2013 pagina 10.

4 Edelman Trustbarometer 2017.

5 Consumentenbond, ledenonderzoek 1999, aangehaald in H.D. Albeda: "Het andere been van de democratie", Rekenschap 2000.

1008-0400



Figuur 1.2

Recente cijfers laten overigens zien dat de houding (over landelijke belastingen) inmiddels meer in de richting gaat van het gevoel dat belasting wordt afgenomen. In het onderzoek uit 1999 bleek dat de meerderheid van de mensen belasting in het algemeen zagen als iets waar ze aan bijdragen. In 2016 was dat slechts 43%, terwijl 21% van de mensen het gevoel heeft dat belasting iets is dat wordt afgenomen⁶.

Kunnen raadsleden beter inschatten dan de bewoners of de gemeente zorgvuldig omgaat met het geld en of de gemeentelijke inspanningen niet meer kosten dan noodzakelijk? Zonder twijfel, dat moeten zij kunnen. Daarom zullen ze zich toch in financiën moeten verdiepen.

Hoe lastig het ook kan lijken voor raadsleden: de begroting en alles wat daarmee samenhangt bij gemeenten, is het belangrijkste instrument om in het openbaar afwegingen te maken. Het gaat daarbij niet alleen over de vraag hoeveel de gemeente wil besteden aan taak x, er zijn veel meer wensen. Hoe kom je dan tot een afweging tussen de verschillende doelen en taakgebieden? Met enige basiskennis komen raadsleden een eind.

1.4 Ieder z'n rol

Natuurlijk heeft niet alleen de raad invloed op de financiën van de gemeente. Het college van burgemeester en wethouders heeft zijn eigen rol, namelijk die van aanstuurder van de uitvoerende instantie. De eigenlijke uitvoering van het beleid ligt vervolgens weer bij de ambtelijke organisatie: deels bij de afdeling financiën, deels bij de aparte beleidsvelden van de gemeente. Daarnaast is er nog een rol weggelegd voor bovenliggende bestuurslagen zoals de provincies en het Rijk. Zij controleren achteraf of de financiën van de gemeente op orde zijn.

⁶ Fiscale Monitor 2016.

De rollen van het college en de gemeenteraad lagen vroeger dicht bij elkaar, toen de gemeenteraad het algemeen bestuur en het college het dagelijks bestuur vormde. De verhoudingen zijn nu meer zoals bij de landelijke politiek, met een duidelijke scheiding tussen het kabinet dat uitvoert en de Tweede Kamer die beleid uitzet en controleert. Het dualisme moet zorgen voor vitale democratie met sprankelende debatten en een betere rolverdeling tussen raad en college. De controleur is de raad, die neemt afstand van de details van de uitvoering door het college. De wethouder is niet tegelijk controleur van zijn eigen werk.

De gemeenteraad heeft met de dualisering ook instrumenten gekregen om de controlerende taak goed in te vullen. Deze worden ook besproken in deel IV (hoofdstuk 8 en 9). In de hoofdstukken daaraan voorafgaand (in de delen II en III) krijgt het raadslid het noodzakelijke inzicht in de uitgaven, inkomsten en de manier waarop de gemeente investeringen financiert en het vertrouwen behoudt van kredietgevers.

1.5 Inzicht in de gemeentelijke geldstromen

Het toenemend belang van goede financiële controle komt niet uit de lucht vallen. De crisis van 2007 op de financiële markten was niet het eerste signaal. Aan het eind van de jaren zeventig, begin jaren tachtig stonden overheden over de hele wereld al onder druk. Overheden gingen gebukt onder hoge schuldenlasten waarover hoge rentes betaald moesten worden. Men zocht naar prikkels om de overheid kleiner en tegelijk effectiever te maken. Programma's moesten niet alleen goedkoop zijn, de effectiviteit moest bewezen worden. Dergelijk overheidsbeleid wordt door financiële markten beloond met lagere rentes. De politiek wenste meer greep over de financiën, dat begon met meer inzicht en het op orde hebben van de reserves. Dat is bij de Nederlandse overheid redelijk op orde. Om die reden werd Nederland minder getroffen door de crisis dan de Zuid-Europese landen.

De gemeentebegroting is zo opgebouwd dat grote uitgaven die voor langere tijd een voorziening bieden over meer jaren worden afgeschreven. Dit is vergelijkbaar met een persoonlijke lening voor een auto die afbetaald moet zijn als er een nieuwe auto gekocht moet worden. Wie al een nieuwe auto moet kopen als hij de persoonlijke lening voor de vorige niet heeft afbetaald, kan immers in de problemen komen. Vervanging van voorzieningen moet goed gepland zijn. Het rioleringsstelsel moet dertig jaar meegaan. Als er vervanging nodig is, moet de gemeente daar ook geld voor hebben. Voor technische installaties is de afschrijvingstermijn korter. Op het moment dat de installatie vernieuwd moet worden, meestal na vijftien jaar, moet er ook geld voor gereserveerd zijn.

Bij een gemeente is het dus heel belangrijk op welke periode deze uitgave of ontvangst betrekking heeft. Is dat voor een periode van twee jaar, dan worden de kosten over twee jaar verantwoord. Structurele lasten moeten structureel gedekt zijn. Raadsleden die zien dat er geld vrijkomt omdat de gemeente in een bepaald jaar een eenmalig voordeel heeft, kunnen dat geld niet gebruiken om structurele lasten te betalen. Het eerste jaar is er 'dekking', maar het tweede jaar is die er niet meer. Het is als een mobiel abonnement aanschaffen: je moet niet alleen voorbereid zijn op de kosten van de telefoon en de eerste € 30 van het abonnement, maar rekenen dat je verder elke maand € 30 beschikbaar hebt (zie verder hoofdstuk 3.4).

De begroting en rekening maken onderscheid in lastensoorten zoals: personeelslasten, lasten in verband met het leveren van goederen, diensten en werken, subsidies, afschrijvingen en rentelasten. De belangrijkste batensoorten zijn: belastingen en heffingen, specifieke uitkeringen van het Rijk en algemene uitkeringen.

De voorschriften voor de financiële verantwoording sluiten één op één aan op de vragen: 'Wat willen we bereiken, Wat gaan we daarvoor doen en Wat mag dat kosten?'. In praktijk is het zo ver echter nog niet. De focus op de beoogde maatschappelijke effecten leidt niet tot gemakkelijke recepten voor beleid, omdat altijd lastig te zien is wat er gebeurd zou zijn zonder bepaalde ingrepen. Terwijl dát wel is wat de raad in het oog moet houden: Wat is het maatschappelijk effect, wanneer moet dat bereikt worden, wat is daar voor nodig en wat mag het kosten? Om te kunnen beoordelen of de uitvoering goed is, hoort daar ook bij of en in hoeverre bereikt is wat aanvankelijk was beoogd.

In deel II wordt dieper ingegaan op welke wijze de uitgaven en inkomsten voor raadsleden inzichtelijk gemaakt zijn. Om de W-vragen te kunnen beantwoorden zijn op diverse plaatsen in de hoofdstukken tips gegeven. Het opstellen van een begroting, goedkeuren, controleren en verantwoorden is een steeds terugkerende bezigheid. De verantwoording kan leiden tot bijstellingen in de begroting van het volgende jaar. Als beleidskeuzen (wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen?) niet het gewenste effect hebben (het kost meer dan verwacht of het effect wordt niet bereikt), is bijstelling noodzakelijk. Dat geheel, inclusief de bijstelling, heet de beleidscyclus: een groep instrumenten die het raadslid kan gebruiken voor het aangeven van kaders uit hoofde van de controlerende rol. De kaderstelling die voortvloeit uit de volksvertegenwoordigende rol geeft de raad vorm in de beleidscyclus. Een beleidscyclus is eveneens een doorlopend proces van ontwikkelen, uitvoeren, verantwoorden en weer (door) ontwikkelen, uitvoeren, enzovoort, dat op elk beleidsterrein wordt doorlopen. In het ideale geval kunnen in een beleidscyclus ook de instrumenten worden opgenomen die de raad in staat stelt inhoudelijke kaders te bepalen uit hoofde van de volksvertegenwoordigende rol.