

INKIJKEXEMPLAAR

INKIJKEXEMPLAAR

# Handboek financiële functie en control bij gemeenten en provincies

INKIJKEXEMPLAAR

Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:

Concept uitgeefgroep

Postbus 447

1213 PD Hilversum

Tel.: 035 7506 117

E-mail: [info@conceptuitgeefgroep.nl](mailto:info@conceptuitgeefgroep.nl)

Website: [www.conceptuitgeefgroep.nl](http://www.conceptuitgeefgroep.nl)



Redactie: Karin Poldervaart

Opmaak: Manipal Publishing Services, India

© Educatieve Uitgeverij Nederland (EUN) bv, 2016

Concept uitgeefgroep is een handelsnaam van Educatieve Uitgeverij Nederland (EUN) bv

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enigerlei wijze zonder voorafgaande toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudiging uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht.

NUR: 805

ISBN: 9789491743979

# VOORWOORD

## TWEDE EDITIE

Voor u ligt de tweede uitgave van het “Handboek financiële functie en control bij gemeenten en provincies”. Het uitbrengen van deze tweede editie is vooral het gevolg van de vernieuwing van het BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) en diverse ontwikkelingen op het gebied van planning- en controldocumenten (“minder is meer” en betrokkenheid van de raad).

De aandacht gaat in dit boek meer uit naar de controlfunctie. Om die reden is de naam van het boek gewijzigd in “Handboek financiële functie en control bij gemeenten en provincies”. In dit boek wordt vooral gesproken over de gemeenten. Het BBV is ook van toepassing op de provincies en de gemeenschappelijke regelingen. Waar in het boek wordt gesproken over gemeenten dient ook provincies en gemeenschappelijke regelingen te worden gelezen.

Het openbaar bestuur is altijd in ontwikkeling. Zo is een aantal taken van het sociaal domein onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten komen te vallen. U treft in dit boek een beschouwing aan over het sociaal domein, de gevolgen voor de planning- en controlcyclus en het benoemen van informatie-afspraken met het college/ de raad en diverse externe partijen. Ook wordt stilgestaan bij de mogelijkheden van ‘Waar Staat Je Gemeente’ voor de gemeentelijke cyclus van sturen, beheersen en verantwoorden.

De opzet van het boek is ook gewijzigd: er is aansluiting gezocht bij de visie Government Governance, ofwel goed bestuur. Deze visie is neergelegd in een brochure van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en gaat over de beginselen van deugdelijk overheidsbestuur, ofwel een code voor goed openbaar bestuur. Deze visie gaat uit van sturen, beheersen, controle en verantwoorden. Er is voor gekozen om diverse onderwerpen bij één onderdeel te behandelen, omdat het niet mogelijk is deze onderwerpen bij meer dan één onderdeel van goed bestuur onder te brengen.

Het boek is bedoeld voor zowel financieel deskundige ambtenaren en controllers, als raads- en collegeleden en niet-financieel deskundigen. Het blijft een praktijkboek: naast de wettelijke regelingen is er veel aandacht voor de praktijk. Het blijkt dat het volgen van het BBV in de praktijk lastig is, terwijl de achtergrond, de logica en de samenhang tussen het sturings-, rapporterings- en verantwoordings- en realisatieniveau op een uitstekende wijze in het besluit is weergegeven. Ook het informatieniveau is duidelijk in het besluit opgenomen, op een wijze die aansluit bij het dualisme en de visie van goed bestuur.

Ten opzichte van de vorige uitgave zijn veel bijlagen weggelaten en wordt er verwezen naar de desbetreffende websites van onder andere de commissie BBV, de VNG en het Ministerie van BZK. Bovendien is er een beter evenwicht tussen de informatie over beleid, control en financiën.

Aan de Vraag en Antwoordrubriek van de commissie BBV is minder aandacht besteed. De reden is dat veel informatie op de website van de commissie is terug te vinden. Er staan slechts enkele vragen in het boek van vóór 2014. De vragen van 2014 tot en met heden zijn te vinden op de website van de commissie BBV.

Verder is getracht meer samenhang te brengen in de informatie tussen de verschillende gremia van de gemeentelijke en provinciale overheden, alsook de gemeenschappelijke regelingen.

De praktijk blijkt weerbarstiger te zijn dan de theorie. Dat komt vooral door de veelheid aan regelgeving op rijks-, ministerieel en plaatselijk niveau. Het gaat in de eerste plaats niet om de cijfers, maar om wat die cijfers voorstellen of waar ze voor staan. Dus gaat het vooral om het verhaal en/of de toelichting erachter.

Ook onderstreept het boek het belang dat alle actoren (college, raad, ambtelijk apparaat) actief betrokken worden bij het maken van informatieafspraken. Dit verhoogt de bruikbaarheid van en de tevredenheid over de planning- en controledocumenten. De raad zal zich hierbij ook meer eigenaar voelen van die documenten. De raad stuurt, stuurt bij en controleert immers de financiën.

Hilversum, oktober 2016

INKIJKEXEMPLAAR

## AUTEURS

### **P.D. VAN DEN DOEL**

Peter van den Doel is zijn carrière gestart in het bedrijfsleven. Kort daarna is hij overgestapt naar de publieke sector. Binnen de gemeente Middelharnis heeft hij op de afdeling financiën diverse functies vervuld, waarvan de laatste jaren als hoofd financiën. Momenteel is hij teamleider financiën van de afdeling bedrijfsondersteuning van de gemeente Goeree-Overflakkee. Namens de Bestuursacademie Nederland geeft hij als parttime docent financiële cursussen. Daarnaast voert hij als gecertificeerd auditor onderzoeken uit op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid. De laatste jaren is hij ook actief bij de ontwikkeling van de verdergaande digitalisering van de planning- en controlcyclus.

### **M.C. KRAMER**

Marco Kramer heeft bij verschillende gemeenten in diverse functies, voornamelijk als leidinggevende, gewerkt op verschillende beleidsterreinen.

Hij is al vele jaren als parttime docent verbonden aan Bestuursacademie Nederland te Hilversum voor het verzorgen van trainingen, het uitvoeren van cursussen en coaching op het terrein van planning & control, bedrijfsvoering, financieel beleid- en management, begroting, budgettering, afdelingsplannen, rapportages en basiskennis financiën voor raadsleden, collegeleden, management, financiële medewerkers en budgethouders. Tevens is hij lid van de Ontwikkelgroep Financiële Functie die binnen Bestuursacademie Nederland is opgericht en in nauwe samenwerking met de Commissie BBV (voorheen Werkgroep Finver) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties haar activiteiten organiseert. De laatste jaren heeft hij als trainer/docent gewerkt op de voormalige Antillen in verband met de veranderde constitutionele verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden en is hij ook raadslid geweest.

### **Drs. T.L. VAN ZESSEN**

Timon van Zessen, bestuurskundige, heeft bij verschillende gemeenten gewerkt op het gebied van concern control, financiën, rekenkamer en griffie. Zo werkt hij ondermeer als beleidscontroller bij de gemeente Gorinchem. Hij werkt(e) daarnaast parttime voor de gemeente Westland op het gebied van het sociaal domein en planning en control. Daarnaast heeft hij in een aantal kleinere gemeenten gewerkt. Hij was enkele jaren lid van de rekenkamer Leudal. Hij is secretaris van de rekenkamercommissie Gorinchem en adjunct griffier a.i. geweest. Ook werkte hij als raadslid voor de gemeente Hardinxveld-Giessendam. Voor voornoemde gemeente is hij op dit moment burgerlid. Daarnaast is hij publicist voor de Bank Nederlandse Gemeenten. Hij heeft in deze hoedanigheid artikelen gepubliceerd over planning en control, dualisme, beleidsindicatoren, thema vertrouwen versus controle en projectcontrol (sociaal domein en Ruimte voor de Rivier).

### **TEGENLEZER**

#### **R. Hogendorf**

Rein Hogendorf is concerncontroller bij de gemeente Kapelle, lid van de commissie BBV en medeauteur van de eerste uitgave van het handboek.

INKIJKEXEMPLAAR



*“De sturingsinformatie van de raad staat voorop.  
Dit vanwege de kaderstellende en controlerende taak  
van de raad. Het betreft dan zowel beleidsinformatie als  
financiële informatie. Het is daarbij cruciaal dat de  
begroting niet meer het privilege van financieel deskundigen is.”*

*Bron: Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten, rapport van de adviescommissie Depla*

INKIJKEXEMPLAAR

# INHOUD

<b>VOORWOORD</b>	<b>5</b>	
<b>AUTEURS</b>	<b>7</b>	
<b>INHOUD</b>	<b>11</b>	
<b>1</b>	<b>PLAATS FINANCIËLE FUNCTIE EN CONTROL IN STAATRECHTELIJK BESTEL</b>	<b>17</b>
	Inleiding	17
1.1	Grondwet	17
1.2	Gemeentewet	18
1.3	Provinciewet	18
1.4	Wet Gemeenschappelijke regelingen (WGR)	18
1.5	Wet dualisering gemeentebestuur en Wet dualisering provinciebestuur	18
1.6	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)	20
1.7	Commissie BBV	27
<b>2</b>	<b>GOVERNMENT GOVERNANCE</b>	<b>31</b>
2.1	Algemeen	31
<b>3</b>	<b>RAAD – STURING</b>	<b>37</b>
3.1	Algemeen	37
3.2	Geïnformeerd vertrouwen	40
3.3	Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet	41
3.4	Rollen van de raad	48
3.5	Coalitieakkoord/raadsprogramma	52
3.6	Financieel beleid en beleidskader raad	52
3.7	Commissie financiën/middelen/bestuur - advisering	53
3.8	Auditcomissie - sturing	54
3.9	Rekenkamer – sturing	55
<b>4</b>	<b>COLLEGE - BEHEERSING</b>	<b>57</b>
4.1	Rollen van het college	57
4.2	Collegeplan	59
4.3	Financieel beheer door college	59
4.4	Wethouder – specifiek belast met portefeuille financiën	60
4.5	Besluit organisatieregeling	62

<b>5</b>	<b>ORGANISATIE – UITVOERING EN REALISATIE</b>	<b>65</b>
5.1	Bedrijfsvoering	65
5.2	Integraal en financieel management	66
5.3	Jaarwerkplan en jaarwerkrealisatie	70
5.4	Budgettering	76
5.5	Administratieve organisatie (AO)	82
5.6	Afdeling financiën – beleid en beheer	83
5.7	Boekhouding, geldbeheer en factuurvereisten	83
5.8	Risicomanagement	84
5.9	Bedrijfsprocessen	93
<b>6</b>	<b>VERBONDEN PARTIJEN – VERLENGD LOKAAL BESTUUR (UITVOERING EN VERANTWOORDING/REALISATIE)</b>	<b>101</b>
6.1	Algemeen	101
6.2	Gemeenschappelijke regelingen	104
6.3	Overige verbonden partijen	106
<b>7</b>	<b>PLANNING &amp; CONTROL – PROCES (OOK WEL STURING EN VERANTWOORDING)</b>	<b>109</b>
7.1	Psychologie van planning & control	109
7.2	Planning- en controlcyclus	111
7.3	Control en controller	115
7.4	Soorten control	117
<b>8</b>	<b>KADERNOTA - STURING</b>	<b>123</b>
8.1	Algemeen	123
8.2	Kadernota volgens de financiële verordening ex. art 212 van de Gemeentewet	125
<b>9</b>	<b>MEERJARENRAMING EN TOELICHTING - STURING</b>	<b>127</b>
9.1	Algemeen	127
9.2	Meerjarenraming volgens het BBV	128
<b>10</b>	<b>BEGROTING - STURING</b>	<b>131</b>
10.1	Algemeen	131
10.2	Begroting volgens Gemeentewet	137
10.3	Begroting en toelichting volgens BBV	138
10.4	Beleidsbegroting	143
10.5	Beleidsbegroting: Programmaplan	143
10.6	Beleidsbegroting: Paragrafen	152
10.7	Criteria programmaïndeling begroting	172
10.8	Programmadenken en -sturen	175
10.9	Financiële begroting	177
10.10	Financiële begroting: Overzicht baten en lasten en toelichting	178
10.11	Financiële begroting: Uiteenzetting financiële positie	180
10.12	Bijlage in de begroting - uiteenzetting van de financiële positie	186

<b>11</b>	<b>GERAAMDE UITVOERINGSINFORMATIE - BEHEERSING</b>	<b>187</b>
11.1	Algemeen	187
11.2	Geraamde uitvoeringsinformatie – beheersing en realisatie	187
<b>12</b>	<b>RAPPORTAGES – (BIJ)STURING EN BEHEERSING</b>	<b>191</b>
12.1	Algemeen	191
12.2	Bestuursrapportage	194
12.3	Managementrapportages	195
12.4	Dashboard en stoplicht(verkeerslicht)rapportage	196
12.5	Begrotingswijzigingen	199
<b>13</b>	<b>TOEZICHT - STURING</b>	<b>205</b>
13.1	Algemeen	205
13.2	Financieel toezicht	205
13.3	Overige onderwerpen toezicht	213
13.4	Horizontaal toezicht	214
<b>14</b>	<b>CONTROLE</b>	<b>217</b>
14.1	Algemeen	217
14.2	Controlitus	218
14.3	Interne controle en verbijzonderde interne controle	218
<b>15</b>	<b>RECHTMATIGHEID – CONTROLE EN VERANTWOORDING</b>	<b>221</b>
15.1	Algemeen	221
15.2	Controle verordening ex artikel 213 Gemeentewet	221
15.3	Accountant en de controleverklaring	222
15.4	Besluit accountantscontrole decentrale overheden	223
15.5	Vernieuwing accountantscontrole	226
15.6	Twee begrippen rechtmatigheid	227
15.7	Inhoud controle rechtmatigheid	228
15.8	Notities rechtmatigheid – commissie BBV	240
15.9	Rechtmatigheid en het Sociaal Domein	240
<b>16</b>	<b>DOELMATIGHEID – CONTROLE EN VERANTWOORDING</b>	<b>243</b>
16.1	Algemeen - Inleiding	243
16.2	De verordening ex. artikel 213a Gemeentewet	243
16.3	Controller en externe adviseur	244
<b>17</b>	<b>DOELTREFFENDHEID – CONTROLE EN VERANTWOORDING</b>	<b>245</b>
17.1	Gemeentelijke rekenkamer en bevoegdheid rekenkamer	245
17.2	Rekenkamer - nut en controle	248
<b>18</b>	<b>JAARSTUKKEN - VERANTWOORDING</b>	<b>251</b>
18.1	Algemeen	251
18.2	Jaarrekening en jaarverslag volgens de Gemeentewet	251

18.3	Jaarstukken en toelichting volgens het BBV	253
18.4	Jaarverslag	254
18.5	Jaarverslag: Programmaverantwoording	255
18.6	Jaarverslag: Paragrafen	255
18.7	Jaarrekening	256
18.8	Jaarrekening: Overzicht van baten en lasten en toelichting	256
18.9	Jaarrekening: Balans en toelichting - algemeen	259
18.10	Gebeurtenissen na balansdatum	260
18.11	Resultaat bestemmen	262
18.12	Budgetoverheveling	262
18.13	Bijlage bij jaarrekening: Single Information en Single Audit (SiSa)- specifieke uitkeringen	265
18.14	Bijlage gerealiseerde uitvoeringsinformatie	268
<b>19</b>	<b>GEREALISEERDE UITVOERINGSINFORMATIE - REALISATIE</b>	<b>269</b>
19.1	Algemeen	269
19.2	Realisatie uitvoeringsinformatie	269
<b>20</b>	<b>BALANS ALGEMEEN - VERANTWOORDING</b>	<b>271</b>
20.1	Algemeen	271
20.2	Lezen van de balans	273
20.3	Activa	273
20.4	Passiva	279
<b>21</b>	<b>INVESTERINGEN – STURING EN VERANTWOORDING</b>	<b>285</b>
21.1	Investerings	285
21.2	Activeren, waarden en afschrijven	286
21.3	Dekken en financieren	295
21.4	Afschrijven en aflossen	295
<b>22</b>	<b>RESERVES – STURING EN VERANTWOORDING (=DEEL EIGEN VERMOGEN)</b>	<b>297</b>
22.1	Algemeen	297
22.2	Functies van reserves	298
22.3	Wettelijke bepalingen reserves in het BBV	299
22.4	Reserves in de financiële begroting	301
22.5	Reserves in de balans	303
22.6	Administratieve verwerking reserves	304
<b>23</b>	<b>VOORZIENINGEN – STURING EN VERANTWOORDING (= DEEL VREEMD VERMOGEN)</b>	<b>307</b>
23.1	Algemeen	307
23.2	Wettelijke bepalingen voorzieningen in het BBV	308
23.3	Administratieve verwerking voorzieningen	310
23.4	Voorzieningen in de balans	312
<b>24</b>	<b>TREASURY/FINANCIERING – STURING EN VERANTWOORDING</b>	<b>315</b>
24.1	Algemeen	315

24.2	Wettelijke bepalingen	318
24.3	Leningen	326
24.4	Geldleningen met een typische looptijd van een jaar of langer (vaste geldleningen)	328
24.5	Geldleningen met een typische looptijd korter dan een jaar (vlottende geldleningen)	329
24.6	Taakveld treasury	329
24.7	Financiële kengetallen	330
<b>25</b>	<b>RENTE – STURING EN VERANTWOORDING</b>	<b>333</b>
25.1	Algemeen	333
25.2	Rentelasten en –baten	335
25.3	Renteberekening en –toerekening	337
25.4	Bespaarde rente	338
25.5	Omslagrente	340
<b>26</b>	<b>BATEN EN LASTEN – STURING, BEHEERSING EN VERANTWOORDING</b>	<b>343</b>
26.1	Algemeen	343
26.2	Exploitatielasten	344
26.3	Verplichte uitgaven	344
26.4	Uitgaven van dringende spoed	345
26.5	Onderuitputting	345
26.6	Exploitiatiebaten/inkomstenbronnen	346
26.7	Financiële verhouding Rijk – gemeenten	347
26.8	Algemene uitkering	348
26.9	Specifieke aspecten algemene uitkering	349
26.10	Aanvullende bijdrage	349
26.11	Integratie-uitkeringen overig	350
26.12	Decentralisatie uitkeringen	350
26.13	Specifieke uitkeringen	351
26.14	Gemeentelijke heffingen	351
26.15	Overige inkomsten	358
26.16	Incidentele en structurele baten en lasten	358
<b>27</b>	<b>KOSTENVERDELING – STURING, BEHEERSING EN VERANTWOORDING</b>	<b>363</b>
27.1	Algemeen	363
27.2	Kostenverdeling, overhead en kostentoerekening	364
<b>28</b>	<b>INFORMATIE VOOR DERDEN (IV3) – BEHEERSING</b>	<b>371</b>
28.1	Algemeen	371
28.2	Gebruikers Informatie voor Derden (Iv3)	372
28.3	Verdelingsmatrix	372
28.4	Aanlevering aan CBS	373
28.5	Acceptatie toetsen bij Iv3	374
28.6	Lastenvermindering voor gemeenten met minder dan 20.000 inwoners	375
28.7	Open spending	375

<b>29</b>	<b>OVERIGE ONDERWERPEN</b>	<b>377</b>
29.1	Sociaal Domein	377
29.2	Wet markt en overheid	383
29.3	Vennootschapsbelasting voor decentrale overheden	386
29.4	Fiscaliteiten: BTW en BTW-compensatiefonds	386
29.5	Integriteit	390
29.6	Overheidsontwikkelmodel	390
29.7	Krimp	394
29.8	Metten, meetgetallen en indicatoren	396
29.9	Waar staat je gemeente	407
29.10	Vensters voor bedrijfsvoering	409
29.11	Digitalisering	409
<b>30</b>	<b>BIJLAGEN</b>	<b>413</b>
30.1	Begrippenlijst	413

INKIJKEXEMPLAAR



# HOOFDSTUK 1

## PLAATS FINANCIËLE FUNCTIE EN CONTROL IN STAATRECHTELIJK BESTEL

### INLEIDING

Om een zo compleet mogelijk beeld te scheppen, wordt aan het begin van het boek de belangrijkste algemene wetgeving op het gebied van de financiën weergegeven. Bedacht moet worden dat het aantal wetten, Algemene Maatregelen van Bestuur en plaatselijke verordeningen op het gebied van financiën vele malen groter is. Dat maakt de toegankelijkheid van het gebied van de financiën moeilijk voor zowel niet-financiële en financiële gebruikers van het boek. Ook brengt dat spanning en uitdaging met zich mee voor degenen die zich in de materie willen verdiepen.

#### 1.1 GRONDWET

De artikelen 123 tot en met 136 Grondwet hebben o.a. betrekking op de gemeenten en staan in hoofdstuk 7 van de Grondwet, getiteld als Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen.

De gemeenten hebben de bevoegdheid om zelf hun huishouding te regelen. Dit wordt de autonomie van de gemeenten genoemd. Het medebewind houdt in dat de medewerking van gemeenten bij wet geëist kan worden om in die wet genoemde zaken uit te voeren.

Tot het bestuur van de gemeente wordt gerekend: de raad, het college en de burgemeester.

Aan het hoofd van de gemeente staat de raad. De verordende bevoegdheid is aan de raad toegekend. De vergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet geregelde uitzonderingen. Vanwege de democratie en de openbaarheid van het bestuur is het gewenst het aantal besloten raadsvergaderingen zo beperkt mogelijk te houden. De leden van de raad worden rechtstreeks gekozen door de meerderjarige Nederlanders, die in de desbetreffende gemeente wonen. De zittingsduur van de gemeenteraad is vier jaar, behoudens bij wet te bepalen uitzonderingen.

De wethouders worden door de raad benoemd uit de raad of van buiten de raad. Zij zitten namens de coalitiepartijen in het college. Het college wordt gevormd door de burgemeester en de wethouders. Wethouders maken geen deel uit van de raad.

De burgemeester wordt op voordracht van de raad en met advies van de Commissaris van de Koning bij koninklijk besluit benoemd voor een periode van zes jaar met mogelijkheid tot verlenging.

Bezien vanuit de financiële functie is er slechts één lid dat daarover iets regelt, namelijk art 132, 6<sup>e</sup> lid: De wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven en regelt hun financiële verhouding tot het Rijk.

## 1.2 GEMEENTEWET

In de Gemeentewet (Wet van 14 februari 1992, Stb.96 houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten, zoals deze wet laatstelijk is gewijzigd bij de Wet van 25 juni 2009, Stb. 265) worden de financiën van de gemeente behandeld in:

Titel IV De financiën van de gemeente (artikel 186 tot en met 257).

## 1.3 PROVINCIEWET

In de Provinciewet (Wet van 10 september 1992, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot provincies) worden de financiën eveneens geregeld in:

Titel IV De financiën van de provincies (artikel 190 tot en met 232h).

## 1.4 WET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN (WGR)

Art 35 van de WGR verwijst naar de Gemeentewet en verklaart de artikelen 186 tot en met 213 van die wet van overeenkomstige toepassing, voor zover daarvan bij of krachtens de WGR niet is afgeweken. Dat betekent dat de aanvullende regels die door de minister zijn gesteld, ondermeer het BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) en de Iv3 informatie van toepassing zijn op de gemeenschappelijke regelingen. Hoofdstuk I, afdeling 3, paragraaf 7 Financiën (artikel 34 en 35).

## 1.5 WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR EN WET DUALISERING PROVINCIEBESTUUR

Op 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur in werking getreden. De belangrijkste onderwerpen uit deze wet zijn:

- ontvlechting raadslidmaatschap – wethouderschap. De wethouders maken geen deel meer uit van de raad;
- de raad heeft een vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie;
- het college heeft een uitvoerende en verantwoordende functie;
- invoering van de griffiersfunctie;
- de invoering van de rekenkamer;
- wettelijke verankering van het recht van initiatief en van het recht van amendement en invoering van het recht op ambtelijke bijstand en het onderzoeksrecht.

Voor de provincie is de Wet dualisering provinciebestuur in werking getreden op 12 maart 2003. De belangrijkste onderwerpen uit deze wet komen overeen met de onderwerpen die hierboven genoemd zijn voor gemeenten.

### KERN DUALISERING

Een belangrijk oogmerk van dualisme is dat de raad zich primair richt op zijn vertegenwoordigende taak en het orgaan is dat de politieke besluiten neemt. Een kenmerk van dualisme is dat het uitvoeren van beleid en de controle op de uitvoering uit elkaar zijn gehaald en de verschillende rollen van raad en college ontvlochten zijn. Daarbij is het van belang een onderscheid te maken tussen ontvlechting van posities en van bevoegdheden. Bij ontvlechting van posities gaat het om het ontvlechten van het wethouderschap en het raadslidmaatschap, waardoor de scheiding tussen de uitvoering en de controle vorm krijgt. De wethouder stemt niet mee over zijn eigen beleid waardoor zijn invloed op de besluitvorming in de raad vermindert. Daarnaast is er de ontvlechting



In veel gevallen zijn deze plannen nauwelijks op elkaar afgestemd. Directeuren vinden van hun plan weinig terug in de daaronderliggende plannen. De directie vindt het dan vreemd dat er van hun plannen weinig terecht komt.

Ook komt het in sommige gemeenten voor dat de informatie in bijvoorbeeld de financiële begroting en soms ook in bijlagen wordt gegeven op het niveau van de organisatie. De raad stuurt dan op dat ambtelijk niveau. Daarbij komt het ook voor dat er in allerlei ambtelijke jaarwerkplannen als hierboven genoemd beleidsinformatie staat die thuishoort in de begroting, het document van de raad. Raadsleden vinden het dan vreemd dat de ambtelijke organisatie zoveel macht uitstraalt.

Om een goed sturingsniveau op niveau binnen de gehele organisatie te hebben, is het belangrijk om de informatie in de documenten van planning en control op het desbetreffende niveau te verwoorden en het gesprek aan te gaan met de verschillende stakeholders (raad, college en directie). Dit heeft als doel de verwachtingen af te stemmen. Door met elkaar het gesprek aan te gaan, krijgen ambtenaren meer inzicht in de raadsrollen en informatiebehoefte, en andersom: raadsleden krijgen meer inzicht in de complexer wordende informatievoorziening.

### **PRAKTIJK: KADERSTELLEDE ROL VAN DE RAAD**

De rekenkamer Leudal heeft in september 2010 het rapport “Raadsbeleidskaders” uitgebracht. Centrale vragen in dit rapport zijn: “Hoe vervult de raad van Leudal zijn kaderstellende rol?” en “Hoe is de kwaliteit en de kwantiteit van de besluitvorming door de raad van Leudal?” De Limburgse rekenkamer vat het begrip kaderstelling op als: alle besluiten van de raad. In het rapport van de kamer is ingegaan op de kwaliteit van de raadsvoorstellen (raadsgerichtheid, doorlopen van de drie w-vragen), beleid- en besluitvormingsproces (informerend, besluitvormend en controlerend) en SMART-geformuleerde raadsbeleidskaders. De rekenkamer constateert dat er geen duidelijk eigenaarschap is ten aanzien van de kaderstellende rol van de raad en dat beleid concreter kan worden geformuleerd. Kaderstelling op hoofdlijnen wordt volgens de rekenkamer door de raad feitelijk niet (altijd) ingevuld. Aanknopingspunten voor verbetering zijn te vinden in een integrale aanpak van de raadsvoorstellen, kwaliteitszorg en programmamanagement.

De constatering van de rekenkamer over de onduidelijkheid van het eigenaarschap geldt niet alleen voor Leudal, maar wellicht voor meer gemeenten.

*Bron: Rekenkamerrapport “Raadsbeleidskaders”, rekenkamer Leudal, september 2010.*

## **1.6 BESLUIT BEGROTING EN VERANTWOORDING PROVINCIES EN GEMEENTEN (BBV)**

### **Algemeen**

De twee directe aanleidingen voor het BBV zijn:

- de afbakening tussen BW2 Titel 9 enerzijds en de eigenheid van de gemeenten anderzijds, waarvan in de praktijk is gebleken dat deze afbakening niet genoeg bleek te zijn;
- de per 7 maart 2002 in werking getreden Wet dualisering gemeentebestuur. Deze wet regelt de ontvlechting van de posities van de raad en de wethouders. Dit betekent onder meer dat de wethouders geen lid zijn meer van de raad. Ook regelt de Wet de ontvlechting van de taken van raad en college.

De hierboven geschetste ontwikkelingen, waarbij het BW2, Titel 9 niet meer leidend is, hebben invloed op de begroting en de jaarstukken, wat ook blijkt uit artikel 3 BBV. In dit artikel zijn de volgende eisen voor de begroting,