

Pleidooi voor interactie

In juli 2010 is een evaluatierapport afgerond naar de effecten van vijf jaar vernieuwde regelgeving van de financiële functie.¹ De resultaten gaven een redelijke tevredenheid met het instrumentarium. Wel werd geconcludeerd dat het echt stellen van kaders en het controleren nog maar moeizaam van de grond komt en dat inhoud en toepassing van bepaalde onderdelen van het instrumentarium niet duidelijk zijn. Toch zit niemand te wachten op weer een nieuwe golf regelgeving.

Peter Beumer

In juli 2010 is een evaluatierapport afgerond naar de effecten van vijf jaar vernieuwde regelgeving van de financiële functie. De resultaten gaven een redelijke tevredenheid met het instrumentarium. Wel werd geconcludeerd dat het echt stellen van kaders en het controleren nog maar moeizaam van de grond komt en dat inhoud en toepassing van bepaalde onderdelen van het instrumentarium niet duidelijk zijn. Ondanks alle vernieuwingen en initiatieven vinden raden en staten de financiële informatie nog vaak ontoegankelijk en onduidelijk zodat beïnvloedbare ruimte en financiële positie van de gemeente niet scherp op het netvlies staan. Toch zit niemand te wachten op weer een nieuwe golf regelgeving. Aan de hand van een aantal actuele ontwikkelingen wordt in dit artikel geïllustreerd dat het instrumentarium voor de 'staat van de gemeente' in veel gemeenten wellicht tevredenheid oproept, maar in de praktijk blijkbaar pas tot inzicht leidt als er een gerichte dialoog over plaatsvindt.

Tevreden en ontevreden

De conclusie van het in de inleiding genoemde evaluatierapport (hierna: evaluatierapport 2010) geeft een dubbel gevoel: ondanks de redelijke tevredenheid over het instrumentarium is er toch veel ontoegankelijkheid en onduidelijkheid. Dat is tevreden en ontevreden tegelijk. In de adviespraktijk zien we op dit moment twee ontwikkelingen in het openbaar bestuur waar die ontevredenheid zichtbaar wordt. Dat betreft de roep om duidelijkheid over de financiën ("Hoe staat het er in deze crisistijden nu echt met ons voor?") en de groei van samenwerkingsverbanden. Onderstaand wordt dit toegelicht.

Stresstest

Op 21 september 2011 deed de Raad voor de Financiële Verhoudingen (RvF) een pleidooi voor een stresstest bij gemeenten. Deze term was actueel want deze term werd veelvuldig gebruikt bij weerbaarheidstoetsen van banken. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties had de RvF om een advies gevraagd over het voorstel tot modernisering van het financieel toezicht. De raad is van mening dat de meerwaarde van modern financieel toezicht vooral dient te zijn dat het de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheid ondersteunt. De raad denkt daarbij aan een soort stresstest voor het financieel beleid, waarbij aan de hand van verschillende scenario's het financiële perspectief wordt geschetst. (...). Indien de begroting en de meerjarenraming geen reëel beeld geven van de financiële positie en/of er reden is te veronderstellen dat de reële risico's de weerstandscapaciteit overtreffen, is er vervolgens reden voor preventief toezicht.² Dit pleidooi werd vervolgens redelijk enthousiast opgepakt door vele gemeenteraden. Als de RvF een pleidooi

doet voor een stresstest is het huidige instrumentarium blijkbaar onvoldoende om de weerbaarheid van gemeentelijke financiële positie weer te geven.

Stapelen van samenwerking

De bezuinigingen bij gemeenten, de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten en de grote decentralisaties zorgen voor een ware hausse aan samenwerkingsplannen. In de huidige adviespraktijk vernemen wij signalen dat deze 'stapel van samenwerkingsinitiatieven' naast grote problemen voor overheadreductie³ ook een gevoel oproept van gebrek aan overzicht en aan grip. Belangrijke beelden die worden opgeroepen zijn 'door de bomen het bos niet meer zien', 'als we het op afstand zetten, hebben we er helemaal niets meer over te zeggen' en 'gemeenschappelijke regelingen groeien maar ongebreideld door'. Daardoor is er ook veel scepsis over de besparingsberekeningen. In de huidige adviespraktijk rond intergemeentelijke samenwerkingen zien wij gemeenten worstelen met het vraagstuk hoe sturing te geven aan gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsvormen. Blijkbaar voorziet het huidige instrumentarium onvoldoende in deze vraag.



Verplichte nummers

De reden waarom deze twee ontwikkelingen hier worden geschetst, is dat dit in het licht van het huidige beleids- en beheersinstrumentarium van decentrale overheden opmerkelijk is. Bij het huidige wettelijke instrumentarium zijn destijds de verplichte paragrafen bedacht om de raad middels dwarsdoorsnedes inzicht en sturingsmogelijkheden te geven in belangrijkste aspecten van de financiën van de gemeente. De programma's hadden een dermate hoog abstractieniveau dat daar niet meer uit gehaald kon worden hoe het nu precies zat met een aantal belangrijke zaken voor de gemeentelijke financiële positie.

Als de Raad voor de Financiële Verhoudingen een pleidooi doet voor een stresstest is het huidige instrumentarium blijkbaar onvoldoende

Toen het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) nog maar net was ingevoerd, werd geconcludeerd in een onderzoeksrapport dat met betrekking tot het inzicht in de financiële positie de diverse bouwstenen die hiervoor nodig zijn vaak nog sterk in ontwikkeling zijn.⁴ Gelet op de hausse aan stresstesten is dit punt klaarblijkelijk nog steeds aan de orde. Alleen al met een goede paragraaf weerstandsvermogen zou een stresstest overbodig moeten zijn. Die paragraaf is juist bedoeld om risico's (stress) tegen weerstandscapaciteit af te zetten. In het evaluatierapport van 2010 wordt gesteld dat er naast de paragrafen behoefte is aan een scherper inzicht in de financiële positie van gemeenten. Dat leidt dan tot het aanbieden van aanvullende of duidelijker financiële informatie.⁵

Het probleem met de verplichte paragrafen is dat het veelal verplichte nummers zijn. Ze kennen in de praktijk een vaste opbouw die jaren op dezelfde manieren worden ingevuld. De stresstesten die door adviesbureaus worden uitgevoerd dekken echter qua inhoud veelal de onderwerpen die in de paragrafen financiering, belasting, grondzaken, kapitaalgoederen en weerstandsvermogen thuishoren. Ook het gevoel dat grip en overzicht op de samenwerkingen ontbreekt is opmerkelijk, want dat is immers het doel van een paragraaf verbonden partijen. Er zijn voorbeelden van gemeenten die daar werk van maken⁶, maar vaker is het weinig meer dan een opsommingslijst van de samenwerkingen die er zijn.

Het huidige instrumentarium is daarom in zijn vorm niet het probleem, maar wel of de inhoud aansluit bij de informatiebehoefte van gemeenteraden.

Transparantie door interactie

De onderzoekers van het evaluatierapport 2010 verwachten de meeste winst in de kwaliteit van de financiële functie door een verdere ontwikkeling van de interactie tussen raad of staten, college en ambtelijke organisatie. Als voorbeeld daarvan wordt de opkomst van de Kadernota genoemd die zonder regelgeving een belangrijke rol is gaan vervullen in het lokale instrumentarium voor prioriteitsstelling. In het evaluatierapport 2010 wordt gesteld dat het niet transparant zijn van financiële informatie niet iets is wat buiten het beïnvloedingsdomein van raadsleden ligt: als men iets niet transparant vindt, kan men gewoon vragen naar betere informatie.⁷ De conclusie van het rapport onderbouwt de gedachte dat de verbetering van de transparantie van de financiële positie wordt gerealiseerd met interactie. Die interactie komt niet vanzelf, want er is sprake van gebrek aan interesse en aan kennis.⁸ De crisis geeft hieraan wel een stimulans, maar het vindt veelal plaats in een aanvullende vorm (stresstest) en niet in het reguliere instrumentarium.

Verbinding

Het probleem van het huidige paragrafeninstrumentarium is dan ook niet de vorm, het is het ontbreken van een kernbegrip voor control: verbinding.⁹ In de debatten over de begroting en de tussentijdse rapportages gaat het vaak over het verdelen van de schaarse ruimte of het verdelen van de pijn. Dat gaat vaak niet over de vraag hoe de gemeente er als geheel voor staat. De paragrafen kunnen de raad als controlerend orgaan echt duurzaam zicht geven op hoe de gemeentelijke of provinciale positie is. In de debatten ontbreekt vaak de tijd om daar aandacht aan te besteden: wel belangrijk, maar niet altijd politiek urgent. Er zijn voldoende mogelijkheden om de interactie tussen organisatie, college en raad te verbeteren:

- Een specifiek vergadermoment kiezen voor de paragrafen los van de reguliere begrotingsbehandeling.
- Ten tijde van de Kadernota/Voorjaarsnota niet alleen de programma's en het budgettaire kader bespreken, maar ook vragen of er specifieke punten zijn die in de ogen van de raad aandacht vragen voor de financiële positie als geheel die in de paragrafen een plek moeten krijgen.
- Veel meer gebruikmaken van vergelijkende cijfers, dat heeft politieke aandacht; naast belastingtarieven zijn deze inmiddels op veel meer terreinen te verkrijgen.
- De paragrafen in een andere opzet behandelen; de

paragrafen gaan in de kern maar over drie vragen:

- Wat is het financiële vermogen en financiële veerkracht van de gemeente (Financiën)?
- Hoe staat de organisatie ervoor (Organisatie)?
- Hoe geven we sturing aan onze samenwerkingsrelaties (Omgeving)?

De wet schrijft een aantal zaken voor als het gaat om de paragrafen, maar er is veel ruimte voor eigen invulling. Er is reden om die ruimte goed te benutten: het bewaken van de financiële positie van de gemeente is een kernaangelegenheid van de gemeenteraad. Uit het evaluatierapport blijkt dat de mate van financiële sturing wordt bepaald door de mate van betrokkenheid van de gemeenteraad bij het opstellen van de programma-begroting en de aanwezigheid van sturingsinformatie.¹⁰

De raad dient de regie te nemen voor de inhoud en de interactie te zoeken met college en ambtelijke organisatie

Het landschap van de gemeenten verandert, wordt steeds dynamischer en door de decentralisaties worden ook de financiële verantwoordelijkheid en de risico's groter. De gemeenteraad heeft het nodig om over een instrumentarium te beschikken dat inzicht verschaft. Dat instrumentarium is in de vorm van de paragrafen in principe aanwezig. Het is dan wel belangrijk dat de raad de regie neemt voor de inhoud en de interactie met college en ambtelijke organisatie zoekt. Alleen zo kan de raad zijn rol als bewaker van de gemeentelijke financiële positie waarmaken.

.....

Auteur

Drs. P.T. Beumer is senior adviseur bij BMC.

.....

Noten

- 1 Evaluatie financiële functie gemeenten en provincies, Eindrapportage ministerie BZK, N.A.C. Schilder e.a., 8 juli 2010.
- 2 Website Raad voor de financiële verhoudingen.
- 3 Peter Beumer, 'Besparen door samenwerking: afbouwen is net zo belangrijk als opbouwen', TPC (Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control), april 2012, p. 32-34.
- 4 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Jaarlijkse evaluatie financiële functie (JEFF) 2004 – Hoe gaat het in Finveen?, Den Haag 2005.
- 5 Evaluatierapport 2010, p. 59.
- 6 Zie 'Verbonden Partijen, de Zwijndrechtse praktijk', In: B&G, november 2010, p. 24-25.
- 7 Evaluatierapport 2010, p. 58.
- 8 Evaluatierapport 2010, p. 58.
- 9 Control voor leiders, Harrie Aardema, 2007, p. 166-183.
- 10 Evaluatierapport 2010, p. 54.