

De zin en onzin van een ‘dualistische begrotingscyclus’

*Kan de begrotingscyclus een bijdrage leveren
aan het versterken van het politieke profiel van de gemeenteraad?*

Uitgevoerd ter afronding van de opleiding bestuurskunde aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam door Mr. A.E. Bosker

Rotterdam, augustus 2007

Eerste lezer : Dr. H.L. Klaassen

Tweede lezer : Dr. J. Hakvoort

Voorwoord

Dit is het verslag van een bestuurskundig onderzoek naar de wijze waarop de begrotingscyclus in Nederlandse gemeenten is vormgegeven en in de praktijk verloopt. Daarbij wordt in het bijzonder ingezoomd op de rol die de ‘politiek’ daar in het duale tijdperk in speelt.

Het is de afronding van een avondopleiding bestuurskunde waar ik ooit in 1995 mee begon. In de twaalf jaar daarna is veel gebeurd. Ik ben getrouwd, heb samen met mijn vrouw Jeanne twee prachtige dochters, Sophie en Juliette, gekregen en heb zeven jaar als consultant het hele land doorgereisd. Van Wieringermeer tot Brunssum en van Hulst tot Winsum heb ik de zegeningen van de duale begroting gepredikt voor gemeenteraden, colleges en ambtenaren. Dat deze duale begroting in een bepaalde vorm het object van mijn afrondende scriptie zou worden, lag dan ook wel voor de hand. Maar de scriptie gaat in feite ook over BBI, over dualisering, over publieke verantwoording en over New Public Management. Onderwerpen waar ik veel mee bezig ben geweest en veel over heb nagedacht. Onderwerpen ook die de rode draad waren van de afstudeervariant Publiek-Private Bedrijfsvoering.

Op basis van empirisch onderzoek, verworven bestuurskundig inzicht én praktijkervaring heb ik het karwei dan toch geklaard. Ik toon aan dat veel gemeenten de dualisering hebben aangegrepen om hun begrotingscyclus aan te passen. Ze beogen de gemeenteraad daarmee meer invloed te geven in het begrotingsproces.

Ik toon ook aan dat het slechts een ‘zogenaamde dualistische begrotingscyclus’ is. Met terugwerkende kracht lijkt de ‘uitvinder’ van dualisering, prof. Mr. D.J. Elzinga, daarmee gelijk te krijgen. In 2004 schreef hij immers:

‘Er is een enorm circus opgetuigd rond de nieuwe, zogenaamde dualistische begrotingscyclus. In feite gaat dat helemaal nergens over ...’.

Dat is echter wat al te kras. Anders dan Elzinga denkt, gaat het tegenwoordig in de gemeentelijke begrotingscyclus wel degelijk om meer dan alleen ‘het vaststellen van de uitgaven en de inkomsten’. Er is een hoge mate sprake van conformiteit met hetgeen al jaren wordt bepleit in de vakliteratuur. Het is ook in hoge mate een codificatie van inzichten uit het tijdperk van BBI en New Public Management. Het is een proces waarin de ‘politiek’ probeert om financiële middelen in te zetten voor lokale wensen en doelen, maar of de mogelijkheden om politieke invloed uit te oefenen nu écht zoveel groter zijn geworden...?

Toch houd ik moed. Het kan volgens mij ook anders, maar dan in een échte dualistische begrotingscyclus. De tijd zal het leren. Ik laat het onderwerp nu voorlopig rusten.

Ik bedank iedereen aan wie ik de achterliggende jaren mijn inzichten heb mogen scherpen. In het bijzonder bedank ik mijn oud BMC-collega’s en de eerste en tweede lezer van mijn scriptie, Henk Klaasen en Jan Hakvoort.

Jeanne, Sophie en Juliette wil ik bedanken voor hun geduld. Mijn moeder tenslotte wil ik bedanken en gedenken. Op 29 juli 2007 heb ik haar verteld dat mijn scriptie eindelijk af was. Glunderend nam ze er kennis van. Op 1 augustus 2007 is ze overleden, 85 jaar oud.

Ma: bedankt voor alle goede zorgen! Een nieuwe tijd breekt aan.

Arjan Bosker, augustus 2007

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Probleemverkenning	9
1.1	Inleiding	9
1.2	Een andere opzet van de gemeentelijke begrotingscyclus?	10
1.3	Ontwikkelingen na inwerkingtreding Wet dualisering gemeentebestuur	13
1.4	Betekenis voor de opzet van mijn onderzoek	14
1.5	Van ‘traditioneel’ via ‘omgekeerd’ naar een ‘dualistische’ cyclus?	15
1.5.1	<i>De ‘traditionele’ cyclus</i>	15
1.5.2	<i>De ‘omgekeerde’ cyclus</i>	15
1.5.3	<i>Een ‘dualistische’ cyclus?</i>	16
1.6	Probleemstelling van dit onderzoek	16
1.7	Onderzoeksaanpak	17
1.8	Betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek	19
1.9	Leeswijzer	19
Hoofdstuk 2	Een sterker politiek profiel voor de gemeenteraad	21
2.1	Inleiding	21
2.2	Rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie	21
2.2.1	<i>Probleemanalyse</i>	21
2.2.2	<i>Oplossingsrichting</i>	22
2.2.3	<i>Aanbevelingen</i>	23
2.3	Kabinetsstandpunt Dualisme en lokale democratie	24
2.3.1	<i>Inleiding</i>	24
2.3.2	<i>Hoofdpijnen van het kabinetsstandpunt</i>	25
2.3.3	<i>Opvattingen kabinet over aanbevelingen Staatscommissie</i>	25
2.4	Wet(svoorstel) dualisering gemeentebestuur	26
2.4.1	<i>Inleiding</i>	26
2.4.2	<i>Hoofdpijnen van het wetsvoorstel</i>	27
2.5	Evaluatie dualisering gemeentebestuur	28
2.6	Conclusies eerste onderzoeksvraag	29
Hoofdstuk 3	Verbetering van de financiële functie	33
3.1	Inleiding	33
3.2	Sturing met het oog op controle en verantwoording	33
3.2.1	<i>Wijzigingen in de Gemeentewet</i>	33
3.2.2	<i>Wijziging van de comptabiliteitsvoorschriften</i>	34
3.2.3	<i>De modelverordening artikel 212 Gemeentewet</i>	37
3.3	Controle en verantwoording met het oog op sturing	39
3.4	Versterking controle en verantwoording	39
3.5	Overige relevante wijzigingen van de Gemeentewet	39
3.6	Conclusies tweede onderzoeksvraag	40

Hoofdstuk 4	Het ontstaan van een ‘dualistische’ begrotingscyclus	43
4.1	Inleiding	43
4.2	Reactie gemeenten op gewijzigde regelgeving	44
4.3	Vormgeving gemeentelijke begrotingscyclus	45
4.4	Argumenten voor invoering ‘dualistische’ cyclus	46
4.5	Besluitvorming over invoering ‘dualistische’ cyclus	47
4.6	Conclusies derde onderzoeksvraag	48
Hoofdstuk 5	De ‘dualistische’ begrotingscyclus verklaard en beoordeeld	49
5.1	Inleiding	49
5.2	Een duale verklaring?	49
5.3	Een historische verklaring?	50
5.3.1	<i>Bonnema e.a.: Gemeentefinanciën</i>	51
5.3.2	<i>Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI)</i>	52
5.3.3	<i>Het Tilburgs Model</i>	53
5.3.4	<i>Anthony & Young: Management control in nonprofit organizations</i>	54
5.3.5	<i>Reflectie</i>	55
5.4	Aansluiting gezocht bij andere (duale) theorieën en meningen?	56
5.4.1	<i>Rekenschap</i>	56
5.4.2	<i>Government governance</i>	57
5.4.3	<i>Derks e.a.: Ontwikkeling opzet programmabegroting</i>	58
5.4.4	<i>Albeda e.a.: Financiën voor gemeenteraadsleden</i>	60
5.4.5	<i>Vernieuwingsimpuls</i>	61
5.4.6	<i>Reflectie</i>	62
5.5	Naar een ‘ruimere opvatting van control’?	64
5.5.1	<i>Inleiding</i>	64
5.5.2	<i>Planning & control een vorm van (perverse) terreur?</i>	65
5.5.3	<i>Is de eeuw van traditionele planning & control (al) voorbij?</i>	67
5.5.4	<i>Reflectie</i>	69
5.6	Hoe kan de aanpassing van de begrotingscyclus worden verklaard?	70
5.6.1	<i>De minimale (wettelijke) variant van de gemeentelijke cyclus</i>	70
5.6.2	<i>Verklaring voor de aanpassing van de cyclus</i>	71
Hoofdstuk 6	De (‘dualistische’) begrotingscyclus in de praktijk	77
6.1	Inleiding	77
6.2	De start van de bestuursperiode 2007-2010	78
6.3	Verantwoording en controle (over 2005)	81
6.4	De ‘dualistische’ begrotingscyclus	82
6.5	Mate waarin Kadernota gebruikt wordt	83
6.6	Rolverdeling tussen raad en college	84
6.7	De inhoud van de Kadernota	85
6.8	Conclusies vijfde onderzoeksvraag	86

Hoofdstuk 7	Waardering raadsleden voor ‘dualistische’ cyclus	89
7.1	Inleiding	89
7.2	De verschillende momenten in de begrotingscyclus	91
7.3	De agenda van de raadsvergadering vóór de zomer	92
7.4	De kwaliteit van de verstrekte informatie	94
7.5	De rol van de raad in de ‘dualistische’ begrotingscyclus	95
7.6	De praktijk van de ‘dualistische’ begrotingscyclus	96
7.7	Conclusies zesde onderzoeksvraag	98
7.7.1	<i>Algemeen</i>	98
7.7.2	<i>Conclusies t.a.v. de geformuleerde stellingen</i>	99
Hoofdstuk 8	Conclusies en aanbevelingen	103
8.1	Inleiding	103
8.2	Wel een nieuwe, maar geen ‘dualistische’ begrotingscyclus	104
8.3	De raad kan controleren zonder zélf vooraf kaders te stellen	106
8.4	Begrotingscyclus omvormen tot proces van strategievorming	108
8.4.1	<i>Onderscheid maken tussen ‘zelfcontrole’ en publieke verantwoording</i>	108
8.4.2	<i>De twee kenmerken van een ‘dualistische’ begrotingscyclus</i>	109
8.5	Het juiste moment voor algemene beschouwingen	111
8.6	Vergroot de interactiviteit van de begrotingscyclus	112
8.7	Betekenis voor de wettelijke begrotingscyclus	113
8.8	Aanbevelingen: op weg naar een échte ‘dualistische cyclus’	114
Bijlagen		115
1	Geraadpleegde literatuur	117
2	Geraadpleegde websites	123
3	Enquête formele invoering ‘dualistische’ begrotingscyclus	125
4	Enquête ‘dualistische’ begrotingscyclus in de praktijk	129
5	Enquête ervaringen van en waardering door raadsleden	135

1.1 Inleiding

Het opstellen van de gemeentebegroting is een jaarlijks terugkerende en bovendien wettelijk verplichte activiteit. Wat de laatste jaren echter opvalt is dat veel gemeenten zich de nodige moeite getroosten om er iets ‘meer’ van te maken.

Zo lijkt het wel of alle colleges de raad van hun gemeente voor de zomer in de gelegenheid willen stellen om ‘de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren’ te bepalen¹. Als dat zo zou zijn, komt het politieke zwaartepunt van de begrotingsbehandeling in het voorjaar te liggen in plaats van in het najaar bij de vaststelling van de begroting.

Daarnaast worden inwoners en belanghebbenden tegenwoordig ook nadrukkelijk uitgenodigd om mee te praten in het begrotingsproces. In 2004 kon dat bijvoorbeeld in de gemeente Veenendaal in de vorm van een ‘Lagerhuisdebat’. Het debat ging over actuele politieke onderwerpen die een rol spelen in de voorbereiding van de begroting 2005. Verder werd op die dag de uitslag van een opstelwedstrijd voor scholen bekend gemaakt met als opdracht ‘Als ik de baas van Veenendaal was, dan zou ik geld besteden aan ...’.

Uit het persbericht van de gemeente Veenendaal (nr. 26 d.d. 3 maart 2004) blijkt dat de doelstelling van de kadernota en het laten meepraten van burgers tweeledig is: versterking van de *kaderstellende* en van de *volksvertegenwoordigende* rol van de gemeenteraad van de gemeente Veenendaal.

Niet iedereen is van deze ontwikkeling gecharmeerd. In zijn column in Binnenlands Bestuur van 26 maart 2004 stelt prof. mr. D.J. Elzinga al:

‘Er is een enorm circus opgetuigd rond de nieuwe, zogenaamd dualistische begrotingscyclus. In feite gaat dat helemaal nergens over en het houdt nauwelijks enig verband met het kerndoel van de dualisering. De raad heeft het budgetrecht, net als voorheen. Dat betekent het vaststellen van de uitgaven en de inkomsten.’

Er lijkt sprake van een paradox. Aan de ene kant lijken gemeenten sinds de invoering van dualisering veel tijd en energie in hun begrotingsproces te steken. Aan de andere kant stelt de ‘uitvinder’ van dualisering dat er in het budgetrecht van de raad niets is veranderd en dat de (zogenaamd) dualistische begrotingscyclus nauwelijks een bijdrage levert aan wat volgens hem het kerndoel van de dualisering is:

‘het versterken van het politieke profiel van de gemeenteraad, waardoor kiezers weer zien waar raadsleden politiek en partijpolitiek voor staan’.

Kenmerk van een paradox is dat er sprake is van een *schijnbare* tegenstrijdigheid. Wanneer je een probleem als een paradox ziet, benader je het vanuit twee schijnbaar tegenstrijdige invalshoeken. Volgens bijvoorbeeld De Wit e.a. (2000) bestaan deze tegenstrijdigheden vaak alleen op het eerste gezicht of in de hoofden van mensen. Het is de kunst om de voordelen van

¹ Zie artikel 4, lid 1 van de modelverordening ex artikel 212 van de Gemeentewet, zoals die op de website van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie is gepubliceerd. De vernieuwingsimpuls is een gezamenlijk initiatief van het ministerie van BZK en de VNG.

verschillende, schijnbaar tegenstrijdige benaderingen van een probleem – zoveel mogelijk – te combineren tot ‘en-en’ oplossingen en ‘win-win’ situaties.

Dat is dan ook het voorlopige vertrekpunt voor deze scriptie. Als de ‘zogenaamd dualistische begrotingscyclus’ nauwelijks verband houdt met het kerndoel van de dualisering, waarom steken dan toch zoveel gemeente(rade)n energie in het ‘dualiseren’ van hun begrotingsproces? In dit probleemstellende hoofdstuk probeer ik eerst op hoofdlijnen te verkennen waar het fenomeen ‘dualistische begrotingscyclus’ vandaan komt². Is deze andere opzet van de gemeentelijke begrotingscyclus inderdaad een rechtstreeks gevolg van de wetgeving die in het kader van de dualisering van het gemeentebestuur tot stand is gebracht?

1.2 Een andere opzet van de gemeentelijke begrotingscyclus?

De begroting voor het jaar 2004 was de eerste die moest voldoen aan de eisen van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 20 januari 2003 (hierna: BBV).

Het BBV vervangt het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 (hierna: CV95).

De redenen voor de vervanging van de CV95 door het BBV zijn volgens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) tweeledig:

1. de dualisering van het gemeente(- en provincie)bestuur maakt een andere begrotings- en verantwoordingsopzet noodzakelijk;
2. de afbakening tussen boek 2, titel 9 van het Burgerlijk Wetboek enerzijds en de ‘eigenheid van gemeenten’ anderzijds is in de praktijk niet duidelijk genoeg gebleken.

De Minister geeft aan dat bij de Wet dualisering gemeentebestuur is geconstateerd dat de financiële functie van gemeenten nog de nodige versterking behoeft. Zo zou de begroting de raad nog meer dan voorheen moeten ondersteunen in zijn kaderstellende rol.

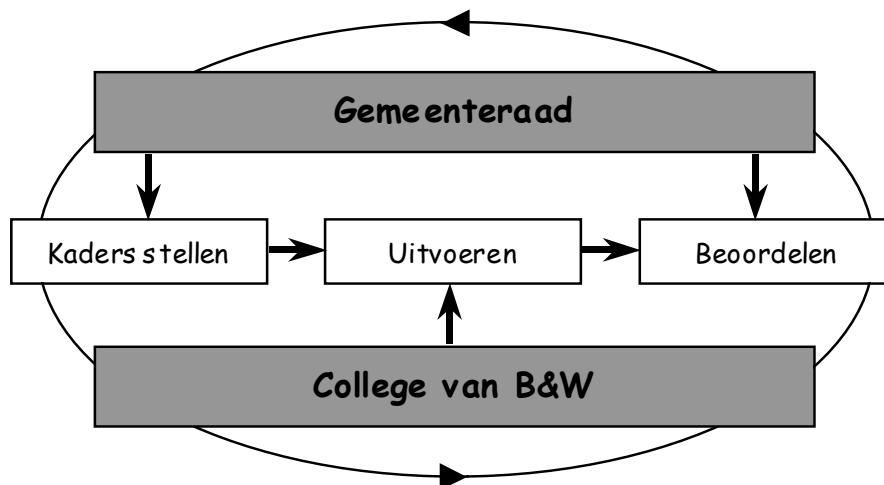
De relatie die de minister vervolgens aanbrengt tussen de dualisering van het gemeentebestuur en de noodzaak om de opzet van begroting en verantwoording te verbeteren, heeft te maken met de definitie van het begrip dualisering. Kort samengevat betekent dualisering dat de taken van gemeenteraad en college duidelijk worden gescheiden. Er wordt ook wel gesproken over het garanderen van ‘macht en tegenmacht’.

Het college is belast met het dagelijks bestuur en legt daarover verantwoording af aan de raad. De gemeenteraad is de gekozen volksvertegenwoordiging die de uitvoerende werkzaamheden van het college controleert. Om richting te kunnen geven aan de bestuurlijke taken van het college beschikt de raad over de verordenende bevoegdheid en het budgetrecht. Inmiddels wordt in de gemeentelijke praktijk voor deze laatste twee bevoegdheden het (vermaledijde³) begrip kaderstelling gehanteerd.

² Ik heb het begrip voor het eerst aangetroffen in Deloitte & Touche (2003). Daar wordt op blz. 16 gesteld dat een dualistische planning- en controlcyclus de nadruk legt op ‘*beleidsprogramma’s die de raad politiek relevant vindt*’ en niet alleen op financiën. Mij lijkt dat het in beginsel in iedere gemeentelijke planning- en controlcyclus om beide zaken zou moeten gaan. Later in dit hoofdstuk geef ik zelf een definitie van een dualistische begrotingscyclus.

³ Zie de eerder aangehaalde column van Elzinga, maar bijv. ook prof.mr. J.W.M. Engels in VNG-magazine van 6 februari 2004 en Marcel van Dam, raadsgriffier van Haarlemmermeer, in de Staatscourant van 31 maart 2004.

Een en ander kan als volgt worden gevisualiseerd. Voor de goede orde: in dit plaatje kan in algemene zin in plaats van gemeenteraad ook 'volksvertegenwoordiging' worden gelezen en in plaats van college ook 'bestuur'.



De minister is van mening dat deze ontvlechting van taken en bevoegdheden het nodig maakt dat raad en college ieder hun eigen begrotings- en verantwoordingsdocument krijgen. In het BBV wordt daarom bepaald dat de raad een programmabegroting vaststelt die vooral is bedoeld om de autorisatie- en allocatiefunctie⁴ te ondersteunen. Het college daarentegen moet een productenraming vaststellen die vooral een beheersfunctie heeft. Na afloop van het begrotingsjaar moet de raad de (programma)jaarstukken vaststellen, terwijl het college de productenrealisatie vaststelt.

Aan dit verschil ligt verder de veronderstelling ten grondslag dat de gemeenteraad vooral geïnteresseerd zou (moeten) zijn in de financiële positie van de gemeente in relatie tot het beleid en de activiteiten van de gemeente. Het college daarentegen zou meer behoefte (moeten) hebben aan gedetailleerde informatie voor het uitvoeren van dat beleid.

Over het begrotingsproces wordt in het BBV – evenmin als in de CV95 overigens – niets geregeld. Dat lijkt aan te sluiten bij het volgende standpunt uit de Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur.

‘De budgetcyclus zelf behoeft niet zozeer aanpassing, maar op een aantal gebieden zijn instrumenten die de normerende en controlerende taak van de raad (...) faciliteren wenselijk.’

Maar als de wetgever geen nieuwe voorschriften voor het begrotingsproces heeft gegeven, waar komt dan dat ‘enorme circus rond de zogenaamde dualistische begrotingscyclus’ vandaan?

⁴ Autorisatie houdt in dat de raad als volksvertegenwoordiging bepaalt tot welke omvang het college als uitvoerend orgaan uitgaven mag doen (het antwoord op de vraag: wat mag het kosten?). Allocatie houdt in dat de raad afweegt en besluit aan welke beleidsdoelen en –prestaties het college het geld mag uitgeven (het antwoord op de vragen: wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen?).

Opnieuw is er een wettelijk aanknopingspunt. In artikel 212, lid 1 van de Gemeentewet wordt namelijk het volgende bepaald.

‘De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening dient te waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.’

Zoals eerder al gezegd, heeft de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie een handreiking en een modelverordening opgesteld voor de verordening ex artikel 212 (ook wel financiële verordening genoemd). De financiële verordening is volgens de handreiking op zich geen nieuw instrument, maar het is door de dualisering wél van karakter veranderd. Voorheen moest de verordening vooral financieel-technische regels bevatten voor de administratieve organisatie. In de nieuwe verordening zou het meer moeten gaan om de beleidsmatige uitgangspunten voor de uitoefening van de financiële functie. Dit wordt gemotiveerd met een verwijzing (vanzelfsprekend zou ik haast zeggen) naar de dualisering, maar ook met een verwijzing naar de tendens dat er binnen de financiële functie een verschuiving heeft plaatsgevonden van een smalle, administratief-technische invulling naar een bredere, meer bestuurlijke oriëntatie.

In de modelverordening worden ten opzichte van het BBV twee nieuwe instrumenten geïntroduceerd: de ‘kadernota’ (artikel 4) en de tussentijdse rapportage (artikel 7). Met name de kadernota is interessant. In artikel 4 van de modelverordening wordt hierover het volgende bepaald.

1. *‘Het college biedt uiterlijk (datum nader door gemeente in te vullen) van het begrotingsjaar een nota aan over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren. In deze nota worden de bevindingen betrokken uit de rapportage van de begrotingsuitvoering bedoeld in artikel 7 en de jaarstukken bedoeld in artikel 8.’*
2. *De raad stelt deze nota uiterlijk (datum nader door gemeente in te vullen) vast.’*

Uit de tweede volzin van artikel 4, lid 1 van de modelverordening blijkt dat de kadernota is bedoeld als (expliciete) schakel tussen de jaarstukken (en de eerste tussentijdse rapportage) en de programmabegroting.

Uit het voorgaande kan het volgende worden geconcludeerd.

1. De wetgever schat de informatiebehoefte van gemeenteraad en college verschillend in.
 - a. De raad wordt geacht vooral behoefte te hebben aan informatie op basis waarvan hij de (beperkt beschikbare) middelen zodanig kan verdelen (alloceren) dat een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering door het college (autoriseren) verzekerd is.
 - b. Het college wordt vooral geacht behoefte te hebben aan informatie waarmee het de uitvoering kan beheersen.
2. Binnen de financiële functie van gemeenten is sprake van een verschuiving van een administratief-technische invulling naar een meer bestuurlijke oriëntatie.
3. In het BBV wordt onderscheid gemaakt tussen een door de raad vast te stellen programmabegroting en een door het college vast te stellen productenraming.

4. Het ministerie van BZK en de VNG – verenigd in de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie – hebben een modelverordening opgesteld waarin de raad het college de opdracht geeft om vóór de zomer een nota aan de raad aan te bieden met daarin de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren.

Mijns inziens zal de introductie van deze nota er inderdaad toe leiden dat de wettelijke begrotingscyclus, waarin de raad in het najaar de programmabegroting en in het voorjaar de jaarstukken vaststelt, wordt aangevuld met een derde beslismoment. Om precies te zijn een moment vóór de zomer waarop de gemeenteraad – o.a. op basis van de eerder vastgestelde jaarstukken – de kaders vaststelt waarbinnen het college de ontwerp programmabegroting moet opstellen. Deze ontwerp programmabegroting wordt dan vervolgens ná de zomer door de raad vastgesteld.

Een dergelijke cyclus noem ik voorlopig een ‘dualistische begrotingscyclus’. Ik kom hier later – na een korte schets van de ontwikkelingen na de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur – op terug.

1.3 Ontwikkelingen na inwerkingtreding Wet dualisering gemeentebestuur

Met name over de ervaringen met de programmabegroting is inmiddels het nodige gepubliceerd⁵. Zo heeft het Ministerie van BZK in 2003 een boekje uitgebracht (De eerste ervaringen met de duale begroting), waarin verslag wordt gedaan van de ervaringen van een aantal gemeenten die voor het begrotingsjaar 2003 al een programmabegroting hebben vastgesteld. Bij deze evaluatie is vooral gekeken naar de manier waarop de eerste programmabegroting tot stand is gekomen. Één van de conclusies was dat de invoering niet louter een ambtelijke exercitie is, maar dat de raad in veel gemeenten een actieve rol speelt. Een andere conclusie is dat er vaak een projectmatige werkvorm is gekozen.

In 2004 hebben de gemeentelijke rekenkamers van Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen als eerste een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de eerste programmabegrotingen in die gemeenten⁶. Dit onderzoek was vooral ‘technisch’ van aard met onderzoeksvragen als ‘wordt voldaan aan de eisen uit het BBV?’ en ‘wat is de kwaliteit van de informatie?’. Opvallende constatering in het rapport is dat een actieve rol van de gemeenteraad bij de totstandkoming tot een ‘betere’ programmabegroting leidt, dat wil zeggen een begroting die het beste voldoet aan de eisen uit het BBV.

In de derde plaats is van belang dat de stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, naar haar voorzitter de ‘Commissie-Leemhuis’ genoemd, inmiddels de in de Wet dualisering gemeentebestuur voorgeschreven evaluatie (artikel Xa) heeft uitgevoerd. In het kader van deze evaluatie heeft Berenschot (2004) in opdracht van de Commissie-Leemhuis uitgebreid onderzoek verricht. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek concludeert de commissie-Leemhuis dat nog in onvoldoende mate is gebleken dat:

- de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum is hersteld;
- de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad is hersteld;
- de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger is hersteld.

⁵ Zie de literatuurlijst voor een bloemlezing van artikelen met ervaringen uit de gemeentelijke praktijk.

⁶ ‘Onderzoek programmabegrotingen 2004 gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen’, april 2004. Ook veel andere gemeentelijke rekenkamer(commissie)s hebben inmiddels de kwaliteit van ‘duale’ begrotingen en jaarverslagen onderzocht. Zie www.delokalerekenkamer.nl voor een bloemlezing.

Tenslotte is van belang dat de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls een onderzoek naar de effecten van dualisering voor burgers heeft laten uitvoeren. In dit onderzoek worden de volgende conclusies getrokken.

- Er is in eerste instantie vooral sprake geweest van ‘stil dualisme’. Intern in het gemeentehuis is iedereen er druk mee, maar extern merkt de buitenwacht er betrekkelijk weinig van.
- Toch lijkt dualisering al enige betekenis te hebben voor de relatie tussen gemeenteraad en lokale samenleving. De lokale samenleving is wat meer belang gaan toekennen aan de raad.
 - In gemeenten waar er meer contact tussen raad en samenleving is ontstaan, is dat voor een groot deel te danken aan een combinatie van twee factoren: aanvullende maatregelen gericht op het ontwikkelen van nieuwe relaties tussen raad en samenleving en een raadsgriffie die de raad hierbij actief ondersteunt.
 - In gemeenten waar meer aanvullende maatregelen zijn genomen, zijn burgers wat vaker tevreden over de lokale democratie en wat meer betrokken bij de plaatselijke politiek.

Uit het voorgaande kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

1. Gemeenteraden hebben in veel gevallen een actieve rol gespeeld in de (projectmatige) totstandkoming van de eerste programmabegroting in hun gemeente.
2. Een actieve rol van de gemeenteraad lijkt een positieve invloed te hebben op de kwaliteit van de programmabegroting.
3. Aanvullende maatregelen gericht op het ontwikkelen van nieuwe relaties tussen raad en samenleving lijken een factor van betekenis te zijn bij het versterken van de herkenbaarheid van de raad voor de burger.

1.4 Betekenis voor de opzet van mijn onderzoek

Zoals hiervoor beschreven, heeft artikel 212 van de Gemeentewet als gevolg van de Wet dualisering gemeentebestuur een ander karakter gekregen. Dit is voor de Vernieuwingsimpuls aanleiding geweest om een model financiële verordening op te stellen waarin de ‘kadernota’ als nieuw instrument wordt geïntroduceerd in aanvulling op de wijzigingen die al in de Wet dualisering gemeentebestuur en het BBV zijn voorgeschreven. In het licht van het voorgaande wil ik onderzoeken in hoeverre deze nota nu als een ‘aanvullende maatregel’ kan worden beschouwd die al dan niet een factor van betekenis is bij het versterken van het politieke profiel van de gemeenteraad, waardoor de herkenbaarheid van de raad voor de burger wordt vergroot.

Daarbij wil ik me niet concentreren op de kadernota als *instrument*, bijv. door een inhoudelijke analyse uit te voeren van de kadernota als kaderstellend document⁷. Ik wil me in mijn onderzoek juist richten op het *procesmatige* karakter van de wijziging van de begrotingscyclus die het werken met een kadernota met zich meebrengt. Dat is ingegeven door het in paragraaf 1.3 aangehaalde onderzoek waaruit je kunt opmaken dat een actieve(re) rol van de gemeenteraad in het begrotingsproces enerzijds de kwaliteit van

⁷ Zie Berenschot (2004), blz. 26, waar melding wordt gemaakt van zo’n ‘inhoudsanalyse van kaderstellende documenten’.

die cyclus positief kan beïnvloeden. Anderzijds kan zo'n actieve(re) rol leiden tot een nieuwe relatie tussen raad en samenleving, waardoor het politieke profiel van de raad wordt versterkt.

Daarvoor zullen we allereerst moeten vaststellen of het werken met een kadernota inderdaad tot een andere, 'dualistische' begrotingspraktijk leidt. Of is er slechts sprake van een 'zogenaamd' dualistische cyclus, waarbij de 'oude' ('monistische') begrotingspraktijk min of meer wordt voortgezet?

1.5 Van 'traditioneel' via 'omgekeerd' naar een 'dualistische' cyclus?

Tot de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur waren de 'traditionele' en de 'omgekeerde' begrotingscyclus de twee hoofdvarianten die in de gemeentelijke begrotingspraktijk werden onderscheiden (Derks e.a., 2002). Het kenmerkende verschil tussen beide cycli zit in de volgorde van de totstandkoming van de concern- of beleidsbegroting en de dienstbegrotingen (in kleinere gemeenten de beheersbegroting).

In de 'traditionele' cyclus worden eerst de dienstbegrotingen opgesteld, waarna door middel van een consolidatie- of indikkingslag de concernbegroting totstandkomt. In de 'omgekeerde' cyclus wordt juist eerst de concern- of beleidsbegroting opgesteld die als financieel én beleidsmatig kader geldt, waarbinnen de diensten een meer gedetailleerde werkbegroting kunnen maken.

1.5.1 De 'traditionele' cyclus

In de 'traditionele' cyclus ligt het start- én het zwaartepunt van het begrotingsproces in de ambtelijke organisatie. De diensten, sectoren en/of afdelingen stellen – al dan niet in overleg met de betreffende portefeuillehouders – wensenlijstjes op. De (centrale) afdeling financiën rekent uit wat de beschikbare middelen zijn en constateert (meestal) dat de optelsom van wensen de beschikbare middelen (verre) overtreft.

Het afwegingsproces om tot een sluitende begroting te komen vindt vervolgens vooral plaats in het centrale managementteam. Het college wordt daar voor de zomer in meer of mindere mate in formele zin bij betrokken.

Uiteindelijk, en dan bevinden we ons meestal al ná de zomervakantie, stelt het college de conceptbegroting vast en biedt die aan de gemeenteraad aan. De raad houdt zijn algemene beschouwingen, dient moties en amendementen in en stelt de begroting vast⁸.

1.5.2 De 'omgekeerde' cyclus

Essentieel verschil met de 'traditionele' cyclus is dat er in de 'omgekeerde' cyclus juist van 'globaal naar detail' wordt gewerkt, waarbij het globale niveau kaderstellend is. Vóór de zomer biedt het college daartoe een nota⁹ aan de raad aan op basis waarvan de raad – plenair en in het openbaar – de belangrijkste beleidskeuzes (nieuw beleid, heroverwegingen, bezuinigingen) kan maken en het budgettaire kader voor een sluitende (meerjaren)begroting kan vaststellen. Bij voorkeur neemt het college de uitkomsten van de jaarstukken als

⁸ Derks e.a. (2002) noemen de traditionele cyclus: 'een rituele dans rondom een dichtgetimmerde begroting'.

⁹ In de gemeentelijke praktijk worden daarvoor namen gehanteerd als Kadernota, Perspectiefnota en Voorjaarsnota (nieuwe stijl).

vertrekpunt bij het opstellen van die nota. Idealiter houdt de raad in deze vergadering ook zijn algemene beschouwingen.

De raad geeft het college vervolgens de ‘opdracht’ om de (concern)begroting binnen de gestelde budgettaire en beleidsinhoudelijke kaders op te stellen. De raad stelt dan in het najaar de concernbegroting vast. Deze behandeling vergt – als het college zijn werk goed gedaan heeft – geen uitgebreide (algemene) beschouwingen meer. Vaststelling van de eigenlijke gemeentebegroting is dan min of meer een ‘hamerstuk’.

1.5.3 Een ‘dualistische’ cyclus?

We hebben gezien dat raad en college als gevolg van de dualisering ieder hun eigen begroting hebben gekregen. In het verlengde van hetgeen hierboven over de ‘traditionele’ en de ‘omgekeerde’ cyclus is gezegd, kun je stellen dat de gemeenteraad de ‘concernbegroting’ krachtens het BBV voortaan in de vorm van een programmabegroting moet vaststellen.

Het college werkt deze programmabegroting in een productenraming uit. Deze raming komt in de plaats van wat tot nu toe de beheersbegroting of de dienstbegrotingen heette.

We hebben echter ook gezien dat er met de introductie van de programmabegroting en de productenraming op zich in het *proces* van de begrotingscyclus nog niets wijzigt. De introductie van de ‘kadernota’ brengt die verandering echter wél teweeg.

Een verandering die nog het meeste lijkt op de ‘omgekeerde’ cyclus, zoals ik die hiervoor heb omschreven, maar die in essentie niet meer en niet minder inhoudt dan dat de raad (als volksvertegenwoordiging) al vóór de zomer plenair én in het openbaar in het begrotingsproces wordt betrokken. Een tweede kenmerk is dat er op deze manier een splitsing wordt gemaakt in het moment van allocatie (vóór de zomer) en het moment van autorisatie (ná de zomer).

De ‘dualistische’ cyclus zou ik daarom willen definiëren als:

- *een begrotingscyclus waarin de raad:*
 - *vóór de zomer – plenair én in het openbaar – de kaders voor het volgende begrotingsjaar (en eventueel de drie daarop volgende jaren) vaststelt;*
 - *ná de zomer – plenair én in het openbaar – de programmabegroting vaststelt en daarmee het college autoriseert tot uitvoering van die begroting.*

1.6 Probleemstelling van dit onderzoek

Dat brengt mij terug bij de paradox die ik in de inleiding als volgt omschreef.

Als de dualistische begrotingscyclus nauwelijks verband houdt met het kerndoel van de dualisering, waarom steken dan toch zoveel gemeente(rade)n energie in het begrotingsproces?

Waar de wetgever zich op het standpunt stelt dat de budgetcyclus geen aanpassing behoeft en de ‘uitvinder’ van het dualisme zich op het standpunt stelt dat de ‘zogenaamd dualistische begrotingscyclus helemaal nergens over gaat’, lijken gemeenten (massaal én vrijwillig) het advies van de Vernieuwingsimpuls op te volgen om hun begrotingscyclus aan te passen.

Blijkbaar zijn zij van mening dat een aanpassing van de begrotingscyclus een bijdrage kan leveren aan de met de Wet dualisering gemeentebestuur beoogde doelen.

Hieruit leidt ik de volgende centrale vraagstelling voor deze scriptie van af.

In hoeverre is na de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur in de gemeentelijke praktijk van planning & control een nieuwe, 'dualistische begrotingscyclus' ontstaan, hoe kan dit worden verklaard en wat zijn de consequenties?

Daarbij heb ik de volgende onderzoeksvragen onderscheiden.

1. Wat wordt bedoeld met (de versterking van) het politieke profiel van de gemeenteraad (onderzoeksvraag 1a) en wat wordt in dat licht specifiek beoogd met de versterking van de financiële functie (onderzoeksvraag 1b)?
2. In welk opzicht heeft de beoogde versterking van de financiële functie geleid tot aanpassing van de voor de gemeentelijke begrotingscyclus relevante regelgeving?
3. Hebben de gemeenten naar aanleiding van deze nieuwe regelgeving een nieuwe, 'dualistische begrotingscyclus' in hun financiële verordening opgenomen en welke argumenten hebben ze daarvoor aangedragen?
4. Hoe kan de keuze voor een 'dualistische begrotingscyclus' (theoretisch) worden verklaard en beoordeeld?
5. Hoe functioneert de gemeentelijke begrotingscyclus in de praktijk?
6. Hoe ervaren en waarderen gemeenteraadsleden hun rol in gemeenten waarin sprake is van een 'dualistische begrotingscyclus'?

Met het beantwoorden van deze deelvragen en uiteindelijk van de centrale vraagstelling wil ik een onderbouwde bijdrage leveren aan de discussie over de stelling van de 'uitvinder' van de dualisering, prof. Mr. D.J. Elzinga, dat de nieuwe, zogenaamd dualistische, begrotingscyclus nauwelijks enig verband houdt met het kerndoel van de dualisering. Mijn stelling is juist dat de aanpassing van het *proces* van begroting en verantwoording een direct gevolg is van de Wet dualisering gemeentebestuur en dat er – via de band van de beoogde verbetering van de financiële functie – wel degelijk een verband is met wat Elzinga het kerndoel van dualisering noemt: het versterken van het politieke profiel van de gemeenteraad.

1.7 Onderzoeksaanpak

Ik heb geprobeerd mijn onderzoek zodanig op te zetten dat het fenomeen 'dualistische begrotingscyclus' vanuit verschillende perspectieven, methoden van dataverzameling en databronnen wordt benaderd. Hierdoor ontstaat een zekere, zij het beperkte, vorm van triangulatie. Triangulatie is een term ontleend aan de landmeetkunde en betreft een methode voor de exacte bepaling van de plaats van punten (Hakvoort, 1995). Concreet heb ik naast literatuuronderzoek een drietal survey-onderzoeken uitgevoerd. Verder heb ik gebruik gemaakt van reeds bestaande onderzoeken (secundaire analyse).

Inhoudsanalyse heb ik als onderzoeksmethode afgewezen, omdat analyse van de inhoud van door gemeenten gebruikte kadernota's op zich geen antwoord geeft op de vraag hoe de dualistische begrotingscyclus *procesmatig* verloopt.

Ondervraging en observatie heb ik afgewezen vanwege het tijdrovende karakter c.q. vanwege de beperkte hoeveelheid data die dit zou opleveren. Met behulp van secundaire analyse, o.a. van de casestudy's van Derks e.a. (2002), heb ik mijn kwantitatieve data proberen aan te

vullen. Daarnaast durf ik – gelet op mijn praktijkachtergrond¹⁰ – wel te stellen dat er de achterliggende jaren ook sprake is geweest van een zekere mate van participerende observatie.

Het onderzoek is vervolgens in de volgende fasen uitgevoerd.

Fase 1: Voorbereiding

In de eerste fase ben ik op basis van literatuuronderzoek nagegaan wat wordt bedoeld met de versterking van het politieke profiel van de gemeenteraad en wat in dat verband wordt beoogd met de versterking van de financiële functie. Vervolgens ben ik nagegaan in welk opzicht de beoogde versterking van de financiële functie heeft geleid tot aanpassing van de voor de gemeentelijke begrotingscyclus relevante regelgeving.

Fase 2: Onderzoek formele invoering ‘dualistische’ begrotingscyclus

In de tweede fase heb ik een enquête uitgezet onder raadsgriffiers met als doel om vast te stellen of gemeenten de ‘dualistische’ begrotingscyclus formeel hebben ingevoerd en zo ja, welke argumenten zij daarbij hebben gehanteerd. Door middel van literatuuronderzoek heb ik vervolgens geprobeerd om hier ook de mogelijke theoretische verklaringen voor te geven.

Fase 3: Onderzoek naar de gemeentelijke duale begrotingspraktijk

In de derde fase heb ik eerst een enquête uitgezet onder hoofden financiën/middelen met als doel om vast te stellen hoe gemeenten bij de start van de nieuwe bestuursperiode 2007-2010 hun begrotingsproces hebben vormgegeven. Daarbij heb ik vragen gesteld over:

- het gebruik van documenten, zoals coalitieakkoord, raadsprogramma en collegeprogramma, bij de start van de nieuwe bestuursperiode en de (financiële) uitwerking van deze documenten in de reguliere jaarlijkse begrotingscyclus;
- het proces van verantwoording en controle (over het begrotingsjaar 2005);
- het proces van kaderstelling zoals dat vóór de zomer heeft plaatsgevonden en de rolverdeling tussen raad en college daarbij;
- de inhoud van de Kadernota.

Vervolgens heb ik door middel van een verdiepende enquête onder raadsleden inzicht proberen te verkrijgen in de wijze waarop gemeenteraadsleden in gemeenten waarin sprake is van een ‘dualistische’ begrotingscyclus, hun rol ervaren en waarderen. Daarbij heb ik hen vragen gesteld over:

- de verschillende momenten in de begrotingscyclus;
- de meest wenselijke agenda voor de raadsvergadering vóór de zomer;
- de kwaliteit van de informatie;
- de rol van de gemeenteraad in de begrotingscyclus;
- de praktijk van de ‘dualistische’ begrotingscyclus.

Fase 4: Samenvatting en conclusies

In de laatste fase heb ik de centrale vraagstelling van mijn onderzoek beantwoord.

¹⁰ Zie bijv. Aardema (2007), blz. 26 (Verantwoording en dankwoord).

1.8 Betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek

De operationalisering van het onderzoeksobject ‘dualistische begrotingscyclus’ in de centrale vraagstelling is voor discussie vatbaar. Het object is gekozen naar aanleiding van de uitspraak van professor Elzinga. Vervolgens bleek het nogal lastig om het begrip te operationaliseren, met name in onderscheidende zin ten opzichte van de bestaande begrippen ‘traditionele cyclus’ en ‘omgekeerde cyclus’. Al snel leek ik te moeten erkennen dat Elzinga wel eens gelijk zou kunnen hebben. Zou er alleen maar sprake zijn van een ‘zogenaamd dualistische cyclus’? Dat kon wel zo zijn, maar even goed bleef ik het idee houden dat er tenminste toch sprake was van een ‘nieuwe’ begrotingscyclus met specifieke kenmerken.

Verder kan worden opgemerkt dat de respons bij de drie survey-onderzoeken wisselend is geweest.

- Fase 2 : 39% (N=483).
- Fase 3a : 24% (N=458).
- Fase 3b : 34% (N=133)

De respons in fase 2 is relatief hoog en zeker voldoende om de uitkomsten te mogen generaliseren. Het valt niet te verwachten dat de non-respons de uitkomsten heeft vertekend. De respons in fase 3a was teleurstellend. Deze uitkomsten zijn niet zonder meer te generaliseren, maar geven mijns inziens toch wel een herkenbare indruk van de gemeentelijke praktijk van planning & control.

In fase 3b tenslotte heb ik maar een gering aantal gemeenten onderzocht. Binnen deze groep is de respons wel relatief hoog. Even goed moet hier voorzichtig worden omgegaan met generalisatie.

1.9 Leeswijzer

De scriptie volgt de volgorde van de geformuleerde deelvragen. Dat wil zeggen dat ik in hoofdstuk 2 antwoord geef op de vraag wat nu precies wordt bedoeld met de versterking van het politieke profiel van de gemeenteraad en wat in dat verband meer specifiek wordt beoogd met de versterking van de financiële functie. In hoofdstuk 3 laat ik zien in hoeverre dit *juridisch* is doorvertaald naar de voor de gemeentelijke begrotingscyclus relevante regelgeving.

In hoofdstuk 4 doe ik verslag van de ‘*doorwerking*’ van de landelijke regelgeving in de lokale regelgeving. Meer concreet geef ik antwoord op de vraag in welke mate gemeenten in hun financiële verordening de ‘dualistische begrotingscyclus’ tot *norm* hebben verheven.

In hoofdstuk 5 ga ik op zoek naar de herkomst van de ‘dualistische begrotingscyclus’. Is de Wet dualisering gemeentebestuur de directe aanleiding en/of verklaring voor deze gewijzigde cyclus? Vloeit deze cyclus logisch voort uit bestaande theorieën of meningen over (gemeentelijke) planning & control? Zijn er misschien andere theorieën en meningen die een alternatieve verklaring bieden?

In hoofdstuk 6 doe ik verslag van de werking van de gemeentelijke begrotingscyclus in de *praktijk*. Daarbij heb ik aansluiting gezocht bij de start van de tweede duale bestuursperiode, de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006. Ik geef inzicht in de wijze waarop gemeenten hun (dualistische) begrotingscyclus hebben ingezet om een start te maken met deze nieuwe bestuursperiode.

In hoofdstuk 7 doe ik verslag van de waardering van raadsleden voor de ‘dualistische begrotingscyclus’. Hoe ervaren en waarderen ze hun rol? Welke informatie hebben ze nodig om die rol te spelen? Zien ze een verschil met de eerdere, ‘monistische’ cyclus?

In hoofdstuk 8 tenslotte trek ik conclusies en formuleer ik aanbevelingen voor de gemeentelijke praktijk van planning & control.

2.1 Inleiding

Bij Koninklijk Besluit van 30 september 1998 wordt de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (hierna: Staatscommissie) ingesteld met als opdracht advies uit te brengen over de wijze waarop de dualisering van het lokale bestuursmodel vormgegeven kan worden. De instelling van de Staatscommissie komt voort uit de wens om tot een integrale benadering te komen van de – vrij algemeen – noodzakelijk geachte formele aanpassing van de inrichting van het gemeentelijk bestuur. Vooral in het advies ‘Op de grens van monisme en dualisme’, dat de Raad voor het openbaar bestuur in november 1997 op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken uitbrengt, wordt duidelijk gemaakt dat de grenzen van het monistische bestuursmodel in zicht zijn gekomen.

De Staatscommissie krijgt dan ook niet de vraag *of* tot dualisering moet worden overgegaan, maar *hoe*. Overigens heeft de Staatscommissie haar opdracht wel zo breed opgevat dat zij ook heeft onderzocht welke algemene ontwikkelingen op gemeentelijk niveau van belang zijn voor de vormgeving van een lokaal duaal bestel.

Het rapport dat de Staatscommissie in januari 2000 uitbrengt, is het startpunt voor het wetgevingsproces dat uiteindelijk uitmondt in de Wet dualisering gemeentebestuur die op 6 maart 2002 in werking is getreden. Eind 2004 tenslotte is een eerste evaluatie gepubliceerd waarin ten behoeve van het onderzoek de doelstellingen en effecten van de wet nog weer eens een keer worden geëxpliciteerd. Om een antwoord te kunnen geven op de vraag wat het kerndoel is van de dualisering van het gemeentebestuur, zijn derhalve de volgende documenten relevant:

- Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie;
- Kabinetsstandpunt Dualisme en lokale democratie;
- Wet(svoorstel) dualisering gemeentebestuur;
- Rapport van de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur.

In dit hoofdstuk vat ik in algemene zin samen welke effecten door de Staatscommissie, het kabinet en de wetgever worden beoogd met de dualisering van het gemeentebestuur. Meer specifiek ga ik in op de effecten die worden beoogd met de versterking van de financiële functie.

2.2 Rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie

2.2.1 Probleemanalyse

De Staatscommissie onderscheidt in haar probleemanalyse vier ontwikkelingen die zij als een belemmering beschouwt voor een democratisch en effectief functionerend lokaal bestuur.

1. De huidige bestuurspraktijk heeft – zowel in grote als kleinere gemeenten – steeds meer een dualistisch karakter gekregen en wijkt daarmee af van het formele, monistische bestuursmodel¹¹.
Raadsleden zien zichzelf nog steeds als (monistische) bestuurders, maar in feite zijn ze al lang (duale) controleurs van de échte bestuurders (burgemeester en wethouders) geworden. Omdat het strikt monistisch geredeneerd echter niet nodig is dat de raad – immers het hoogste *bestuursorgaan* – het aan hem *ondergeschikte* college controleert, beschikt de raad in het formele monistische model over onvoldoende instrumenten om die controlerende rol goed te kunnen vervullen.
2. Dit heeft ertoe geleid dat de politieke besluitvorming een naar binnen gekeerd proces is, waarin raad en college meerdere rollen vervullen en erg dicht op elkaar opereren. Alleen betrokkenen begrijpen hoe de besluitvorming verloopt. Voor buitenstaanders is het gemeentelijk bestuur vaak ondoorzichtig.
3. De collegialiteit binnen het college van burgemeester en wethouders staat onder druk, waarbij met name de rol van de burgemeester niet op alle punten voldoende helder is.
4. De positie van de politieke partijen in de (lokale) vertegenwoordigende democratie staat onder druk.

2.2.2 Oplossingsrichting

De Staatscommissie ziet de ontvlechting van de posities van raad en college (haar definitie van dualisering) als een middel om tot een duidelijke rolverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen te komen. Concreet bepleit de commissie om de *bestuursfunctie* te concentreren bij het college.

Basis voor de positie van de gemeenteraad wordt de *controlerende* functie. De raad krijgt daarvoor een aantal nieuwe controle-instrumenten. Daarnaast blijft de raad in het duale gemeentelijke stelsel exclusief beschikken over het budgetrecht én – anders dan in een parlementair stelsel – ook exclusief over de regelgevende bevoegdheid.

Zodoende blijft de raad ook in het nieuwe duale bestel *eindverantwoordelijk* voor het gemeentelijk bestuur. De raad kan vooraf kaders stellen voor het beleid met toepassing van zijn budgettaire en regelgevende bevoegdheden en achteraf de uitvoering controleren met alle hem ter beschikking staande controle-instrumenten.

Deze scheiding van rollen en posities van raad en college moet het publieke debat bevorderen en ertoe leiden dat in het openbaar verantwoording wordt afgelegd en actieve controle plaatsvindt. De ontvlechting van de institutionele posities van raad en college kan naar de mening van de commissie vervolgens fungeren als een hefboom voor vernieuwing van de politieke cultuur en van werkwijzen en methodieken.

Vervolgens formuleert de Staatscommissie drie uitgangspunten die ten grondslag liggen aan haar concrete aanbevelingen.

1. Handhaven en waar mogelijk versterken van de gemeentelijke beleidsvrijheid: ‘er moet iets te besturen zijn’.
2. De gemeenteraad draagt als rechtstreeks gekozen orgaan de eindverantwoordelijkheid in het gemeentelijk bestel.

¹¹ In een zuiver dualistisch stelsel staat het vertegenwoordigende orgaan in een nevenschiktelijke relatie tot het uitvoerende orgaan. Dit in tegenstelling tot een zuiver monistisch stelsel waar sprake is van onderschikking. Zuiver monisme of dualisme bestaan in de praktijk overigens beide niet. Het oude gemeentelijke bestel kon als overwegend monistisch worden bestempeld. Het nieuwe bestel is overwegend dualistisch.

3. Versterking van het collegiaal bestuur en de eigenstandigheid van het ambt van burgemeester.

2.2.3 Aanbevelingen

De Staatscommissie doet aanbevelingen op in totaal tien deelterreinen. Aanbevelingen die de commissie deels als codificatie ziet en deels als ‘echte’ vernieuwing. Voor het bestek van deze scriptie – het proces van begroting en verantwoording – draait het om één specifiek deelterrein: de herijking en versterking van de positie van de raad.

Binnen dit deelterrein draait het vervolgens vooral om de volgende aanbevelingen.

1. Verbetering van de financiële functie.
2. Aanvulling en aanscherping van het controle-instrumentarium van de raad.
3. Krachtige bevordering van de invoering en het gebruik van kwaliteitsinstrumenten die het publieke debat en de publieke verantwoording ‘organiseren’.

Verbetering van de financiële functie

Het budgetrecht is historisch gezien de basis van elk vertegenwoordigend orgaan. De volksvertegenwoordiging kan daarmee vooraf de financiële kaders aangeven waarbinnen het bestuur moet opereren.

De Staatscommissie is van mening dat de *feitelijke* uitoefening van dit recht te wensen overlaat en dat daarom de *procedures* rond begroting en rekening moeten worden verbeterd. De commissie zoekt daarbij aansluiting bij de actuele discussies over ‘rekenschap’ en ‘government governance’.

De verbetering van de financiële functie moet er vooral op gericht zijn om de controlerende rol van de raad jegens het college te versterken. Bovendien moet de raad beter in staat worden gesteld om verantwoording aan de burger af te leggen. De commissie is van mening dat verbetering van het proces van publieke verantwoording zowel de positie van de raad als die van de burger kan versterken.

Concreet adviseert de commissie om:

- de inzichtelijkheid en de informatieve waarde van begroting en rekening te verbeteren, onder andere door per beleidsveld een zogenaamde ‘programmabegroting’ op te stellen;
- het college te verplichten om rekening en jaarverslag eerder (uiterlijk 15 mei) ter vaststelling aan de raad voor te leggen;
- een afzonderlijke belastingparagraaf in de begroting op te nemen;
- de gemeenten de mogelijkheid te bieden om een onafhankelijke lokale rekenkamer in te stellen met als taak het onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid.

Aanvulling en aanscherping controle-instrumentarium

De Staatscommissie hecht een groot belang aan een sluitende keten van verantwoording en controle. In de democratische context van het lokale bestuur beperkt deze verantwoordings- en controlerrelatie zich niet tot de relatie tussen raad en college. Het gaat ook om de publieke verantwoording tussen gemeente en samenleving. Dit is te zien als een plicht van het gekozen bestuur dat zijn beslissingsmacht van de kiezers heeft gekregen. Een ander aspect is dat de burger als belastingsbetaler moet kunnen beoordelen of hij ‘waar voor zijn geld’ krijgt. Zo beschouwd moet de controlerende taak van de raad vooral in het teken van publieke verantwoording staan. Versterking van die taak is daarom volgens de commissie een wezenlijk element voor het behoud van de vitaliteit van de lokale representatieve democratie.

In het kader van de algemene aanbeveling om de controlemogelijkheden van de raad aan te vullen en aan te scherpen adviseert de commissie onder andere om:

- een actieve informatieplicht van het college en collegeleden ten opzichte van de raad wettelijk vast te leggen;
- een wettelijk enquêterecht van de raad in te voeren;
- het recht van interpellatie en het mondeling en schriftelijk vragenrecht van raadsleden wettelijk vast te leggen.

Bevordering van de invoering en het gebruik van kwaliteitsinstrumenten

De Staatscommissie is van mening dat publieke verantwoording het debat over het beleid en de prestaties van de gemeente bevordert. Publieke verantwoording houdt in de eerste plaats in dat de raad in een publiek debat moet kunnen bepalen wat de omvang en de kwaliteit is van hetgeen beloofd wordt. In de tweede plaats moet ook de vraag of de gedane beloftes al of niet gerealiseerd worden, onderwerp zijn van publiek debat.

Kwaliteitsbeleid (vooral een zaak van het bestuur) en publieke verantwoording (vooral een zaak van de volksvertegenwoordiging) kunnen in de ogen van de commissie samen gaan. Mede omdat kwaliteitsinstrumenten, zoals kwaliteitshandvesten, benchmarking, visitatie en audits, de kwaliteit van dienstverlening transparant proberen te maken, 'organiseren' zij als het ware het publieke debat. De commissie pleit er dan ook voor om de VNG en het ministerie van BZK de invoering en het gebruik van kwaliteitsbeleid en –instrumenten krachtig te laten bevorderen.

2.3 Kabinetstandpunt Dualisme en lokale democratie

2.3.1 Inleiding

Op 23 mei 2000 heeft het kabinet zijn standpunt over het advies van de Staatscommissie bekend gemaakt. Het kabinet acht het voor de toekomst van groot belang dat er op gemeentelijk niveau een in de lokale samenleving geworteld en voor de burgers herkenbaar stelsel van democratische besluitvorming blijft bestaan. Een levenskrachtige lokale democratie draagt immers bij aan de verdere ontwikkeling van een reële en democratisch gelegitimeerde decentrale belangenafweging en besluitvorming, van goed burgerschap en van een effectief bestuur van het lokale publieke domein. Noodzakelijke voorwaarde voor een vitale lokale democratie is volgens het kabinet allereerst de aanwezigheid van een *substantieel* lokaal publiek domein: gemeentepolitiek moet ergens over gaan en er moet wat te kiezen zijn.

Verder is het kabinet met de Staatscommissie van mening dat *dualisering* een middel is om het hoofd te bieden aan de door de commissie geschetste ontwikkelingen die een belemmering vormen voor een effectief en democratisch functionerend lokaal bestuur. Het kabinet onderschrijft de probleemanalyse van de commissie volledig. Dat is ook niet zo vreemd, omdat de opdracht aan de Staatscommissie immers niet luidde *of*, maar *hoe* tot dualisering van het lokale bestuur moet worden overgegaan. Verder stelt het kabinet dat de vitaliteit van het lokale bestuur gediend is met de snelle invoering van het samenhangende model van lokaal dualisme dat de commissie heeft uitgewerkt.

2.3.2 Hoofdpijnen van het kabinetsstandpunt

Het kabinet formuleert de volgende hoofdpijnen en belangrijkste voorwaarden waaraan het model van lokaal dualisme moet voldoen.

1. Het is van groot belang dat bestuur en volksvertegenwoordiging elkaar in evenwicht houden, macht en tegenmacht vormen; ‘checks and balances’ moeten – ook op gemeentelijk niveau – institutioneel gegarandeerd zijn.
2. Een transparant openbaar bestuur op lokaal niveau vergt een slagvaardig bestuur. In de gemeentelijke verhoudingen valt deze functie vanzelfsprekend toe aan het college.
3. De gemeenteraad is eindverantwoordelijk voor het bestuur van de gemeente (zoals dat is bepaald in artikel 125 van de Grondwet) en stelt zich actief op in alle fasen van het beleidsproces.
4. De raad zal zijn *volksvertegenwoordigende* taak zinvol inhoud moeten geven door nauw contact met de burgers en het vertalen van hun belangen en opinies in politieke agendapunten.
5. De raad stelt als rechtstreeks gekozen orgaan de *kaders* waarbinnen het college zijn bestuurlijke taken vervult. Vervolgens dient de raad het college te stimuleren en kritisch te volgen. Tenslotte *controleert* de raad of de resultaten in overeenstemming zijn met het vooraf gestelde doel en beschikt het over het middel om het vertrouwen in de leden van het college op te zeggen.
6. De controlerende functie biedt de raad *bij uitstek* (cursivering door de schrijver) de mogelijkheid om zijn centrale rol in het lokale politieke debat te profileren en hierdoor de belangstelling voor de gemeentepolitiek bij de bevolking te herwinnen.
7. Het budgetrecht behoeft in een dualistisch bestel geen principiële andere invulling te krijgen. Wél dient er een sluitende keten van controle en verantwoording te zijn en dienen er (nieuwe) instrumenten te komen die de raad kan gebruiken om zijn positie in de budgetcyclus te versterken.

2.3.3 Opvattingen kabinet over aanbevelingen Staatscommissie

Zoals gezegd heeft de Staatscommissie een drietal aanbevelingen gedaan die in het bijzonder van belang zijn voor het proces van begroting en verantwoording. Het kabinet neemt hierover de volgende standpunten in.

Verbetering van de financiële functie

Het kabinet stelt dat de financiële functie verder reikt dan het budgetrecht in strikte zin. De begroting en jaarrekening hebben immers ook een functie als beleidsprogramma respectievelijk jaarverslag, terwijl tussentijdse rapportages handvatten bieden voor de controlerende taak.

Het kabinet is voorstander van een verbetering van de financiële functie, omdat daarmee de positie van de raad kan worden versterkt, waardoor het duale systeem beter kan werken. Het kabinet beoordeelt de aanbevelingen van de Staatscommissie dan ook positief en neemt ze in beginsel alle over.

Aanvulling en aanscherping controle-instrumentarium

Het kabinet hecht veel waarde aan een adequate invulling van het concept van publieke verantwoording. Verder is het kabinet van mening dat de raad zijn eindverantwoordelijkheid niet alleen kan effectueren door middel van normering (kaderstelling) vooraf, maar óók door

controle achteraf. Een goede uitwerking van het dualistische bestuursmodel is daarom gebaat bij de expliciete toekenning van controlerende bevoegdheden aan raadsminoriteiten respectievelijk aan individuele raadsleden. Ook hier derhalve neemt het kabinet de aanbevelingen van de Staatscommissie over.

Anders dan de commissie is het kabinet van mening dat de instelling van een onafhankelijke lokale rekenkamer niet facultatief, maar dwingend in de Gemeentewet moet worden opgenomen. Belangrijkste motivatie hiervoor is de toenemende aandacht voor publieke verantwoording en rekenschap en de daaruit voortvloeiende behoefte om de recht- en doelmatigheidstoets verder te verbeteren. Bovendien is de lokale rekenkamer ook in meer algemene zin een goed instrument om de controlerende functie van de gemeenteraad te versterken.

Bevordering van de invoering en het gebruik van kwaliteitsinstrumenten

De burger eist meer en meer dat uitgaven rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn. Hij wil 'waar voor zijn geld'. Om dat aan te tonen is het actief geven van rekenschap volgens het kabinet een vereiste. Het traditionele stelsel van verantwoording van het college aan de raad is daarvoor niet voldoende. Nieuwe vormen van verantwoording moeten worden ontwikkeld, met name gericht op het meten van kwaliteit van het gemeentelijk beleid en de dienstverlening, terwijl het college niet alleen aan de raad maar ook aan de burgers verantwoording moet afleggen.

De Staatscommissie beveelt aan om de ontwikkeling van nieuwe instrumenten als audits, benchmarking, kwaliteitshandvesten en visitatie krachtig te bevorderen. Het kabinet is van mening dat dit vooral instrumenten voor zelfanalyse (moeten) zijn en heeft niet de intentie om ze een verplichtend karakter te geven. Overigens constateert het kabinet ook heel pragmatisch dat deze instrumenten zich toch al gaandeweg in de praktijk ontwikkelen.

2.4 Wet(svoorstel) dualisering gemeentebestuur

2.4.1 Inleiding

In het wetsvoorstel bouwt de wetgever logischerwijs voort op het kabinetsstandpunt over het advies van de Staatscommissie. De kern van het wetsvoorstel is dan ook *'de driedimensionale ontvlechting van enerzijds de positie van de raad en anderzijds het college van burgemeester en wethouders door een scheiding aan te brengen in hun samenstelling, functies en bevoegdheden'* (Memorie van Toelichting, blz. 3). Kort samengevat:

- wordt een incompatibiliteit gevestigd tussen het raadslidmaatschap en het wethouderschap;
- worden de bestuursbevoegdheden – met uitzondering van de autonome bestuursbevoegdheid die krachtens de Grondwet de gemeenteraad toebehoort – bij het college geconcentreerd;
- worden de verordenende en kaderstellende bevoegdheden van de raad versterkt door codificatie en uitbreiding van zijn bevoegdheden en door invoering van een gemeentelijke rekenkamer.

Gesteld wordt dat de in het wetsvoorstel neergelegde wijzigingen van de Gemeentewet weliswaar ingrijpend zijn, maar dat ze tegelijkertijd toch in hoge mate de consequentie zijn van een reeds gegroeide dualistische praktijk. Met name de stormachtige toename van het medebewind heeft de raad uit het centrum van de bestuurlijke activiteit verdrongen en het college meer en meer in de rol van beleidsbepalend orgaan gebracht.

Veel raadsleden verkeren volgens de wetgever echter in de veronderstelling dat ook zij besturen, en niet alleen op papier. In de Memorie van Toelichting wordt dit als volgt verwoord.

'De paradox is kortom dat de raad formeel gezien als hoogste orgaan van de gemeente almachtig is, maar in de praktijk zijn bestuurlijke functie noch zijn controlerende functie kan waarmaken.' (Memorie van Toelichting, blz. 18)

Tot en met de jongste herziening in 1994 heeft de wetgever steeds opnieuw geprobeerd om deze dualistische ontwikkelingen in de gemeentewet te verwerken met handhaving van het monistische uitgangspunt. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen raad en college is er daarmee echter niet duidelijker op geworden. Algemeen wordt onderschreven dat de lokale politieke besluitvorming sterk intern gericht of, zoals de Staatscommissie het noemt, 'inclusief' is geworden.

Met de Wet dualisering gemeentebestuur breekt de wetgever openlijk met het 'oude' stelsel van Thorbecke. Opvallend daarbij is dat de keuze voor deze breuk ook wordt gemotiveerd met een verwijzing naar het verschijnsel 'interactief bestuur'. Dit fenomeen, dat '*het bestuur ertoe prikkelt maximale speelruimte voor zichzelf te reserveren om 'zaken te doen' met maatschappelijke actoren*', brengt volgens de minister in de Memorie van Toelichting (blz. 6) met zich mee dat een accentverschuiving optreedt van een *inhoudelijke normering* van het bestuur naar *het bewaken van de kwaliteit van het bestuurlijke proces*.

De bedoelde accentverschuiving moet volgens de minister gevolgen hebben voor de positie die de raad als volksvertegenwoordiging inneemt tussen enerzijds de burgers en anderzijds het bestuur. Zoals het college verantwoording dient af te leggen aan de gemeenteraad, dient de gemeenteraad aan de burgers duidelijk te maken op welke wijze *hij* – namens de kiezers – invulling geeft aan haar controlerende taak. En om deze controlerende taak goed te kunnen vervullen is een positie op afstand van het college volgens de minister een eerste vereiste.

2.4.2 Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Ook hier ga ik vooral in op het standpunt dat de wetgever inneemt ten aanzien van de op het gemeentelijke proces van begroten en verantwoorden gerichte aanbevelingen van de Staatscommissie. Hoe dit uiteindelijk concreet in de wet- en regelgeving is uitgewerkt komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Verbetering van de financiële functie

In de Memorie van Toelichting legt de minister uit dat verdere verbeteringen van de budgetcyclus niet alleen voortkomen uit de ontvlechting van de rollen van raad en college. Hij constateert dat de budgetcyclus *beleidsmatig* steeds belangrijker wordt. Zo wenst de burger een responsieve en transparante (gemeentelijke) overheid die kan laten zien dat de burger 'waar voor zijn geld krijgt'.

In de tweede plaats wijst de minister erop dat de decentralisatie van, vaak omvangrijke en complexe taken (met een open einde karakter) financiële risico's met zich meebrengt. Ook de toegenomen samenwerking tussen publieke en private sector en de interne verzelfstandiging binnen gemeenten brengen risico's met zich mee die het belang van 'in control zijn' alleen maar vergroten. Tenslotte constateert de minister een toenemende behoefte om de financiële functie (verder) te professionaliseren.

Dat zijn de redenen waarom de minister van mening is dat de financiële functie op drie punten versterkt moet worden.

1. Om de raad in staat te stellen zijn controlerende taak goed uit te oefenen is het essentieel dat de raad aan het begin van de budgetcyclus al normen voor controle en verantwoording stelt. De minister noemt dit ‘sturing met het oog op controle en verantwoording’.
2. Voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende realisatie van beleidsdoelstellingen is het noodzakelijk dat de conclusies die op het moment van controle en verantwoording zijn getrokken doorwerken in het normeren en sturen. De minister noemt dit ‘controle en verantwoording met het oog op sturing’.
3. In een duaal stelsel moeten controle en verantwoording zowel in de regelgeving als in de politieke praktijk meer aandacht krijgen.

Aanvulling en aanscherping controle-instrumentarium

In de Memorie van Toelichting wordt nadrukkelijk gesteld dat het ‘raadslid nieuwe stijl’ zijn oriëntatie vooral moet vinden in zijn *controlerende* en *volksvertegenwoordigende* rol. Vooral de controlerende functie biedt de raad volgens de minister bij uitstek de mogelijkheid om zijn centrale rol in het politieke debat te profileren.

Raadsliden moeten dan wel bereid en in staat zijn om contact te onderhouden met de kiezers en mede op grond daarvan de politieke agendavorming te sturen en problemen te signaleren die aanleiding kunnen zijn om het controle-instrumentarium in te zetten. Het betekent ook dat het ‘raadslid nieuwe stijl’ een veel onafhankelijker positie moet gaan innemen ten opzichte van het college; óók als de eigen partij in dat college is vertegenwoordigd.

Bevordering van de invoering en het gebruik van kwaliteitsinstrumenten

Zoals het kabinet al eerder had aangekondigd, stelt de wetgever het gebruik van dit type instrumenten niet verplicht.

2.5 Evaluatie dualisering gemeentebestuur

Uit de conclusies die de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (hierna: Stuurgroep) eind 2004 trekt, kan worden opgemaakt wat zij als de doelstellingen van de Wet dualisering gemeentebestuur beschouwt. De Stuurgroep stelt namelijk dat nog in onvoldoende mate is gebleken dat¹²:

- de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste politieke forum is hersteld;
- de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad is hersteld;
- de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger is versterkt.

De Stuurgroep heeft haar conclusies in belangrijke mate gebaseerd op een door Berenschot uitgevoerd feitenonderzoek (Berenschot, 2004). In dit onderzoek formuleert Berenschot twee beoogde effecten die ieder in een aantal subdoelstellingen worden vertaald.

¹² Zouridis en Wesseling (2005) zijn minder negatief. Zij stellen dat met een minimale structuurverandering veel veranderingsenergie is losgemaakt. De Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls (2005) stelt hierover dat aanvullende maatregelen om de lokale politiek herkenbaarder en toegankelijker te maken, al betrekkelijk snel effect hebben gehad. In gemeenten waar meer van dit soort veranderingen zijn doorgevoerd, zijn burgers wat vaker tevreden over en meer betrokken bij de lokale politiek.

1. Het vergroten van de vitaliteit en herkenbaarheid van de lokale democratie.
 - a. De kaderstellende rol van de raad wordt versterkt.
 - b. De controlerende rol van de raad wordt versterkt.
 - c. Het dagelijks bestuur wordt verbeterd doordat sterkere sturing op uitvoering plaatsvindt.
 - d. De transparantie van het bestuur neemt toe.
 - e. De levendigheid in de politiek neemt toe.
 - f. Er komt meer afstand tussen wethouder en raad.
 - g. De raad neemt zijn agendavorming zelf ter hand.
 - h. De ambtelijke ondersteuning van de raad wordt apart belegd.
2. Het versterken van de lokale democratie in relatie tot interactief bestuur.
 - a. De politieke partijen nemen het voortouw.
 - b. De volksvertegenwoordigende rol van de raad wordt versterkt.
 - c. De positie van de burgemeester wordt verstevigd.
 - d. De raad bewaakt de kwaliteit van het bestuurlijke proces beter.

2.6 Conclusies eerste onderzoeksvraag

Kijkend naar de argumentatie van de Staatscommissie, het kabinet en de wetgever concludeer ik allereerst dat het *externe* (kern)doel van dualisering ligt in het ‘naar buiten keren’ van het gemeentelijke bestuur en de lokale democratie. Met het creëren van macht en tegenmacht wordt gestreefd naar een daadwerkelijke verbetering van de relatie tussen de lokale politiek en de lokale samenleving. Kiezers moeten – in de woorden van Elzinga – weer zien ‘waar raadsleden politiek en partijpolitiek voor staan’.

Om dat ‘externe’ effect van dualisering te bereiken zullen raadsleden, bestuurders, ambtenaren en politieke partijen zich ‘intern’ wezenlijk moeten heroriënteren op hun rollen (zie o.a. Boogers en Tops, 2005). In dat verband wordt van de gemeenteraad verwacht dat hij niet langer vooral een bestuurlijke opstelling kiest, maar:

- eindverantwoordelijkheid draagt (als gekozen orgaan);
- de kwaliteit van bestuurlijke processen bewaakt;
- zich in alle fasen van het beleidsproces actief opstelt;
- zich vooral *oriënteert* op zijn controlerende en volksvertegenwoordigende rol;
- zich vooral *profileert* door invulling te geven aan zijn controlerende rol.

Met het (grondwettelijke) uitgangspunt van de eindverantwoordelijkheid van de raad blijft het primaat van de raad uit het monistische stelsel formeel intact. Wel wordt nadrukkelijk bepaald dat het in het nieuwe stelsel niet om het bestuurlijke maar om het *politieke* primaat gaat. In navolging van Ringeling (1991) wil ik dat definiëren als de mate waarin de volksvertegenwoordiging in staat is om de uitvoering te ‘programmeren’. Om de ‘control, influence, power or authority’¹³ van de raad op dit punt te versterken worden met name de controlerende en kaderstellende rol van de raad hersteld. Hierdoor wordt *intern* een betere structuur van ‘checks and balances’, van macht en tegenmacht gecreëerd.

In de literatuur wordt over het politieke primaat (van de raad) overigens meestal (empirisch) gesteld dat dit niet werkt en soms (normatief) dat er ook niet naar gestreefd moet worden. Zo stelt Derksen (1995) in zijn poging om tot een nieuwe leer voor het binnenlands bestuur te komen dat het niet verstandig is dat de gevestigde politiek tegen de maatschappelijke

¹³ Dahl (1991) stelt dat het bij ‘politics’ draait om ‘control, influence, power or authority’.

ontwikkelingen in het *primaat* van de representatieve democratie blijft claimen. De politiek heeft volgens hem juist de taak om waarborgen aan te dragen voor de ‘maatschappelijke’ democratie die zich o.a. manifesteert in allerlei vormen van interactief bestuur.

Hupe (1995) stelt dat de bevoegdheid van de politiek om ‘control, influence, power or authority’ uit te oefenen, zich manifesteert in een drietal specifieke relaties.

1. In de relatie tot de ambtenaar heeft de politiek het (uiteindelijk) voor het zeggen.
2. In de relatie tot de uitvoerende macht bepaalt de wetgevende macht wat de uitvoerende macht behoort te doen.
3. In relatie tussen het belang van de gemeenschap en het belang van de particulier gaat het algemeen belang voor.

Verder stelt Hupe dat het *empirisch* weliswaar juist is dat het primaat van de politiek minder is geworden, maar hij vindt het *normatief* te ver gaan om, zoals bijvoorbeeld Frissen dat doet, voor de politiek alleen maar een rol weggelegd te zien als ‘opsteller en bewaker’ van spelregels voor besluitvorming. Hij stelt dat de politiek daarenboven nog steeds drie functies heeft.

1. Het toekennen en nemen van verantwoordelijkheid (trefwoorden: sturing, toezicht en controle, aanspreekbaarheid).
2. Het zoeken en vinden van het algemeen belang als resultante van de afweging van deelbelangen (trefwoorden: het zichtbaar maken van verschillen en tegenstellingen in een publiek debat).
3. Het geven van richting (trefwoorden: het ‘articuleren’ van beelden van een gewenste toekomst).

Tops en Zouridis (2002) stellen tegenover het normatieve beeld dat de raad het politieke *primaat* heeft, het volgens hen meer realistische beeld van het ‘ultimaat’ van de raad. De gemeenteraad is in dit beeld met name conflictbeheerser of, zoals de schrijvers Van Poelje citeren, een ‘instituut voor restverwerking’. Daar waar de economische, juridische en technische rationaliteit van de lokale bureaucratie niet meer werkt, komt de ‘politiek’ in de vorm van de gemeenteraad – in alle bescheidenheid maar allerminst betekenisloos – in actie. Deze bevoegdheid om uiteindelijk de ‘laatste plaats’ in te nemen is volgens Tops en Zouridis de wezenlijke functie van de raad in de lokale samenleving.

‘Er is een voortdurende stroom van initiatieven vanuit allerlei onderdelen van de lokale samenleving. De gemeenteraad is het orgaan dat in laatste instantie deze initiatieven sanctioneert of als gezaghebbend erkent. Die erkenning kan ook daar uit bestaan dat de raad de maatschappelijke initiatieven hun gang laat gaan of zich er niet mee bemoeit. Het is minder een sturende dan een toezichthoudende of mobiliserende activiteit.’

De raad kan daarbij als publieke arena worden gezien waarin de politieke conflicten worden uitgevochten. Een arena overigens waarin vooral sprake is van symbolische ‘gevechten’ met een sterk procedureel karakter. Georganiseerd rond de behandeling van schriftelijke stukken vindt het debat meestal plaats volgens de geordende en schijnbaar rationele wetten van de bureaucratie in plaats van volgens de onoverzichtelijke en emotionele logica van de burger.

Derksen en Schaap (2004) tenslotte waarschuwen ervoor dat het versterken van wat zij het ‘juridisch dualisme’ noemen tot ‘omgekeerd monisme’ kan leiden. Er komt juist (nog) meer macht bij het college, waardoor geen sprake is van nevenschikking maar van onderschikking met niet het college maar de gemeenteraad als ‘onderliggend’ orgaan. Zij noemen drie

factoren die het volgens hen niet aannemelijk maken dat de gemeenteraad beter in staat zal zijn om de ‘eerste plaats’ in te nemen.

1. De politiek neemt in algemene zin een steeds minder centrale positie in de samenleving in (de ‘verplaatsing van de politiek’, de ‘postmoderne overheid’).
2. Specifiek voor de gemeente komt daar nog bij dat zij vooral een bestuurlijk profiel heeft. Er zijn op lokaal niveau (te) weinig (grote) politieke vraagstukken.
3. Waar er dan op zijn tijd nog wel sprake is van (grote) politieke vraagstukken, wordt veelal meer belang gehecht aan de ‘maatschappelijke’ democratie (interactief bestuur) dan aan de representatieve democratie.

Wat er ook kan worden gezegd over het primaat of het ultiemaat van de raad, het bestuurlijke of het politieke profiel van de gemeente en over de maatschappelijke of de representatieve lokale democratie, het lijkt in alle gevallen niet meer dan logisch dat Staatscommissie, kabinet en wetgever opteren voor het meer naar buiten richten van het proces van gemeentelijke besluitvorming, zodat:

- het *publieke debat* wordt bevorderd;
- in het openbaar *verantwoording* wordt afgelegd;
- actieve *controle* kan plaatsvinden.

Veel belang wordt daarbij gehecht aan het verbeteren van het proces van publieke verantwoording. Zo wordt gesteld dat:

- er een *sluitende* keten van controle en verantwoording moet worden gerealiseerd; m.a.w. sturing moet de basis voor controle en verantwoording zijn, terwijl controle en verantwoording op hun beurt de basis voor sturing moeten zijn;
- controle en verantwoording in de *politieke praktijk* meer aandacht moeten krijgen.

De versterking van de financiële functie – op zich ook een ‘intern’ gerichte actie – moet er toe gaan leiden dat de gemeenteraad het budgetrecht¹⁴ *feitelijk* beter gaat uitoefenen. Concreet wordt daarmee bedoeld dat de nadruk ook bij de uitoefening van het budgetrecht komt te liggen op:

- de *controleerende* rol van de gemeenteraad;
- het proces van *publieke verantwoording*.

Het paradoxale blijft wel dat de raad zich ‘intern’ (want vooral gericht op de relatie met het college) moet heroriënteren op het proces van publieke verantwoording (‘betere’ uitoefening van het budgetrecht, ‘actievare’ controle van het college) om daarmee ‘extern’ (gericht op de relatie met de kiezer) een sterker politiek profiel (‘beter’ laten zien waar men (partij)politiek voor staat) te krijgen.

¹⁴ Waarbij het begrip ‘budgetrecht’ verder strekt dan het alloceren en autoriseren van middelen. In de budgetcyclus draait het immers steeds meer om (de sturing en verantwoording van) beleid.

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk heb ik een beeld geschetst van de effecten die worden nagestreefd met de dualisering van het gemeentebestuur in het algemeen en de verbetering van de financiële functie in het bijzonder. Daarbij is van belang dat deze verbetering ook wordt gemotiveerd met de constatering dat de oriëntatie op de financiële functie de laatste jaren toch al een steeds groter bestuurlijk karakter krijgt.

In dit hoofdstuk vat ik samen in welk opzicht de voor de gemeentelijke begrotingscyclus relevante wetgeving nu concreet is aangepast. Dit is een verdieping van het inleidende hoofdstuk, waarin ik al op de hoofdlijnen ben ingegaan.

Van belang zijn in ieder geval de Gemeentewet en het BBV. Daarnaast zal ik ingaan op de relevante modelverordeningen die de Vernieuwingsimpuls heeft opgesteld. Qua opzet volgt dit hoofdstuk de drie verbeterpunten, zoals de minister die in de Memorie van Toelichting noemt.

3.2 Sturing met het oog op controle en verantwoording

Om de raad in staat te stellen zijn controlerende taak goed uit te oefenen is het essentieel dat de raad aan het begin van de budgetcyclus al normen voor controle en verantwoording stelt. Dit wordt ‘sturing met het oog op controle en verantwoording’ genoemd.

3.2.1 Wijzigingen in de Gemeentewet

Artikel 212 is zodanig gewijzigd dat de raad nadrukkelijk wordt uitgenodigd om de zogenaamde ‘financiële verordening’ een meer beleidsmatig karakter te geven. De wetgever is namelijk van mening dat in een gedualiseerd gemeentelijk bestel de raad (en niet het ambtelijk management of de wethouder financiën¹⁵) de beleidsmatige uitgangspunten voor de financiële functie moet vaststellen.

Met de wijziging van artikel 212 van de Gemeentewet wil de wetgever dat de raad *vooraf* normen vaststelt die controle en verantwoording *achteraf* beter mogelijk moeten maken. De nieuwe redactie (eerste lid) luidt als volgt.

‘De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening dient te waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.’

In vergelijking met het oude artikel 212 valt vooral de toevoeging ‘uitgangspunten voor het financiële beleid’ op. Voorts schrijft de wetgever in het tweede lid (normatief) voor dat de raad in ieder geval normen vaststelt ten aanzien van de waardering en afschrijving van activa, de grondslagen voor de gemeentelijke prijzen en tarieven en de inrichting van de financieringsfunctie (treasury).

¹⁵ Zie de reactie van het kabinet op het advies van de Raad van State, blz.32.

De verordening ex artikel 212 is dus op zich niet nieuw, maar door de dualisering wel van karakter veranderd. Waar onder de vigeur van het oude artikel 212 de financiële techniek centraal stond, moet de raad in de nieuwe ‘financiële verordening’ nadrukkelijker en scherper dan het geval was de beleidsmatige uitgangspunten en kaders aangeven, waarbinnen het college uitvoering geeft aan het financieel beleid en beheer. Zonder een goede financiële organisatie, adequaat financieel beheer en een degelijke controle zal het college namelijk niet verantwoord met het geld van de burgers om kunnen gaan.

Trefwoorden daarbij zijn ‘rechtmatigheid’ en ‘verantwoording en controle’, terwijl het in het oude artikel 212 draaide om de begrippen ‘doelmatigheid’ en ‘controle’.

3.2.2 Wijziging van de comptabiliteitsvoorschriften (Besluit Begroting en Verantwoording)

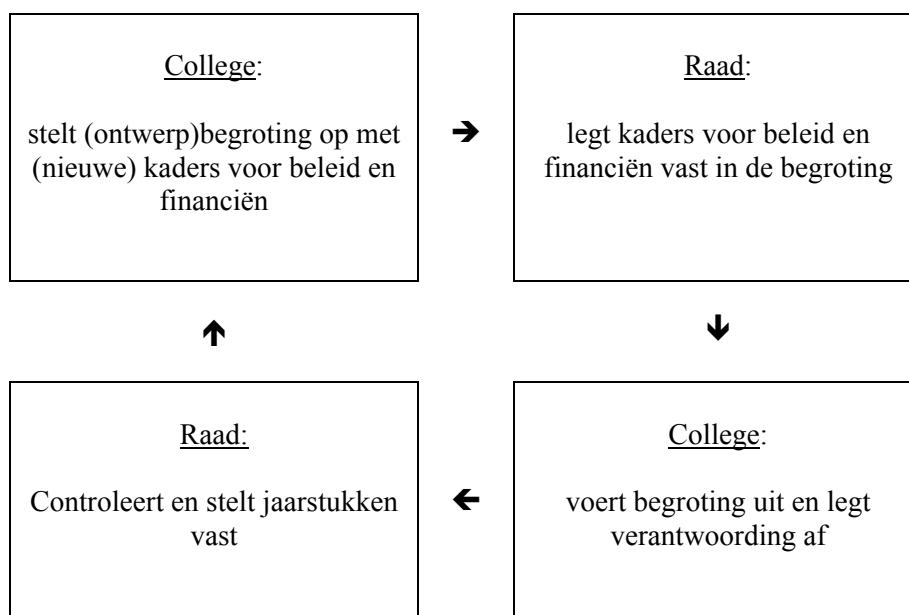
De wetgever is van mening dat begroting en rekening van groot belang zijn voor de sturende functie van de raad. De begroting wordt als een beleidsinstrument bij uitstek beschouwd, terwijl rekening en jaarverslag de hoofddocumenten voor controle en verantwoording zijn. De relatie tussen begroting en rekening is daarmee een weerspiegeling van de relatie tussen sturen en verantwoorden. Zonder goede sturing (m.b.v. de begroting) is verantwoording (m.b.v. jaarrekening en –verslag) niet mogelijk.

Om de ‘sturing met het oog op controle en verantwoording’ te verbeteren heeft de wetgever besloten om de comptabiliteitsvoorschriften te wijzigen. Dit nieuwe Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is met ingang van het begrotingsjaar 2004 van kracht geworden.

Kern van het dualistische bestuursmodel is de scherpere afbakening tussen de bevoegdheden van raad en college. De raad stelt kaders en controleert; het college bestuurt, voert uit en legt verantwoording af. Deze scherper afgebakende taakverdeling komt ook tot uitdrukking in de begrotingscyclus.

1. De raad legt in de begroting de kaders voor zowel het beleid als de financiën vast. De begroting heeft dan een rol bij de allocatie van middelen en de autorisatie van het uitgeven van die middelen.
2. Na vaststelling van de begroting voert het college het beleid uit binnen kaders die de raad heeft vastgesteld. De begroting heeft dan een beheersmatige en bedrijfseconomische functie.
3. Door middel van jaarverslag en jaarrekening legt het college verantwoording af over de realisatie van de door raad in de begroting vastgelegde beleidsvoornemens.
4. De raad controleert op grond van de jaarstukken of het college in overeenstemming met de in begroting vastgelegde kaders heeft geopereerd. Ook moet de raad de jaarstukken (mede) kunnen benutten om de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beheer en beleid te controleren. De getrokken conclusies moeten vervolgens kunnen doorwerken in de (nieuwe) financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende begrotingsjaar.

Gevisualiseerd ziet de wettelijke begrotingscyclus er dan als volgt uit.



In wettelijke zin wijkt deze ‘nieuwe’ (dualistische) begrotingscyclus in niets af van de ‘oude’ (monistische) cyclus. Ook onder de vigeur van de ‘oude’ Gemeentewet en de CV95 bood het college immers de ontwerpbegroting aan, stelde de raad de begroting vast, legde het college verantwoording af en stelde de raad de jaarrekening vast.

In hoofdstuk 2 heb ik echter al laten zien dat het wel degelijk de bedoeling van de wetgever is geweest om:

- de *controlerende en sturende* rol van de raad te versterken;
- meer *samenhang* aan te brengen tussen de verschillende stappen in de cyclus;
- de cyclus niet langer alleen een *financieel*, maar ook een *beleidsmatig* karakter te geven.

De wetgever heeft dat als volgt concreet vorm gegeven.

In de eerste plaats is een logische¹⁶ uitkomst van de ontvlechting van taken bevoegdheden tussen raad en college dat zij hun ‘eigen’ begrotingsdocument krijgen¹⁷. Het eerste is de begroting voor de raad die de kaderstellende (allocatie en autorisatie van middelen) en controlerende taak van de raad moet versterken. Het gaat hier om de *programmabegroting*, waarmee de raad met name invulling kan geven aan zijn eindverantwoordelijkheid voor de lokale samenleving.

Het tweede is een beheersmatig en bedrijfseconomisch document dat vooral dient ter ondersteuning van de uitvoerende taak van het college. Dit wordt getypeerd als de *productenraming*, waarmee het college met name invulling kan geven aan zijn eindverantwoordelijkheid voor de ambtelijke organisatie.

¹⁶ Althans volgens de auteur van de Handreiking duale begroting (zie blz.11).

¹⁷ Onder de vigeur van de CV95 moest de begroting ook informatie in relatie tot de uitvoering bevatten. Dat was toen ‘logisch’, omdat de raad in het monistische stelsel formeel belast was met de uitvoering (het algemeen bestuur). In het BBV wordt dus nadrukkelijk een splitsing aangebracht.

Een tweede belangrijk uitgangspunt – expliciet opgenomen in artikel 4 BBV – is dat de indeling van de begroting en de jaarstukken *identiek* is. Dit wordt als een belangrijke voorwaarde voor samenhang en transparantie gezien.

Op basis van de verdere vormvoorschriften van het BBV ziet het financiële instrumentarium er in het duale stelsel dan als volgt uit.

Gemeenteraad	
Begroten	Verantwoorden
Beleidsbegroting ¹⁸ , bestaat tenminste uit: <ul style="list-style-type: none"> • het programmaplan; • de paragrafen. 	Jaarverslag ¹⁹ , bestaat tenminste uit: <ul style="list-style-type: none"> • de programmaverantwoording; • de paragrafen.
Financiële begroting , bestaat tenminste uit: <ul style="list-style-type: none"> • het overzicht van baten en lasten; • een uiteenzetting van de financiële positie. 	Jaarrekening , bestaat tenminste uit: <ul style="list-style-type: none"> • de programmarekening; • de balans.
Meerjarenraming , die niet wordt vastgesteld	<i>In de Gemeentewet c.q. het BBV is geen ‘pendant’ opgenomen.</i>

College	
Begroten	Verantwoorden
Productenraming ²⁰ , bevat tenminste: <ul style="list-style-type: none"> • de uitwerking van de programma’s in producten; • baten, lasten en saldo per product; • het verdelingsprincipe; • een overzicht van kapitaallasten. 	Productenrealisatie , bevat tenminste: <ul style="list-style-type: none"> • de uitwerking van de programma’s in producten; • baten, lasten en saldo per product; • het verdelingsprincipe; • een overzicht van kapitaallasten; • een lijst van verbonden partijen.

Verder is van belang dat de verplicht voorgeschreven *functionele indeling* van begroting en jaarrekening in het BBV is losgelaten²¹. Dit moet de raad beter in staat stellen om (beleids)kaders te stellen en de uitvoering te controleren. De raad is namelijk vrij om de begrotingsindeling te bepalen en die goed te laten aansluiten bij de lokale sturings- en informatiebehoefte. Dit terwijl de functionele indeling er toch vooral op was gericht om in de informatiebehoefte van derden (BZK, CBS) te voorzien.

Het beleidsmatige karakter van de begroting komt verder vooral tot uitdrukking in de inhoudelijke eisen die aan het programmaplan (en dus ook aan de programmaverantwoording) worden gesteld. Daarin staan namelijk de zgn. drie ‘W-vragen’ centraal:

¹⁸ In de praktijk van alle dag staan beleidsbegroting, financiële begroting en meerjarenraming bekend onder de naam ‘programmabegroting’. In het BBV heten deze documenten samen gewoon ‘begroting’.

¹⁹ Jaarverslag en jaarrekening worden in het BBV ‘de jaarstukken’ genoemd.

²⁰ Productenraming en –realisatie worden in het BBV ‘uitvoeringsinformatie’ genoemd.

²¹ Wel moeten in een conversietabel de baten en lasten volgens de functionele indeling worden getoond. Dit valt onder de categorie ‘informatie voor derden’ die bijv. door het CBS wordt gebruikt om statistische overzichten op te stellen.

- wat willen we bereiken (hebben we bereikt wat we wilden bereiken);
- wat gaan we daarvoor doen (hebben we gedaan wat we wilden doen);
- wat mag het kosten (wat heeft het gekost).

Hoewel de gemeentelijke begrotingscyclus er *op papier* dus nauwelijks anders uit is komen te zien, is het mijns inziens wel degelijk de bedoeling van de wetgever om het belang van het *proces* van begroting en verantwoording in de (politieke-bestuurlijke) praktijk te benadrukken. Dat komt straks ook nog duidelijk tot uitdrukking bij de andere twee verbeterpunten.

3.2.3 De modelverordening artikel 212 Gemeentewet (financiële verordening)

Het doel van de modelverordening wordt omschreven als het – door de raad – vastleggen van de uitgangspunten voor de uitvoering van de financiële functie. Vandaar dat men in de wandelgangen wel spreekt over de ‘financiële verordening’. Onder financiële functie wordt echter in de handreiking van de Vernieuwingsimpuls (blz. 15) verstaan:

‘alle directe en indirecte activiteiten en processen ter uitvoering van de onderwerpen die zijn opgenomen in het BBV’.

Dit komt ook feitelijk tot uitdrukking in de modelverordening. Daar draait het namelijk in de eerste plaats om de *procesmatige* taakverdeling tussen raad en college op het gebied van sturing, beheersing, controle en verantwoording in de financiële én beleidsmatige zin van het BBV. Beter zou het daarom zijn om te spreken over de ‘verordening begroting en verantwoording’ of – misschien nog beter – de ‘verordening sturing en verantwoording’.

De modelverordening kent in hoofdlijnen de volgende opbouw:

1. begroting en verantwoording (titel 1);
2. financiële positie (titel 2);
3. paragrafen (titel 3);
4. financiële organisatie en administratie (titel 4);

Voor het onderwerp van mijn scriptie is vooral titel 1 van belang. Vandaar dat ik daar wat dieper op in ga.

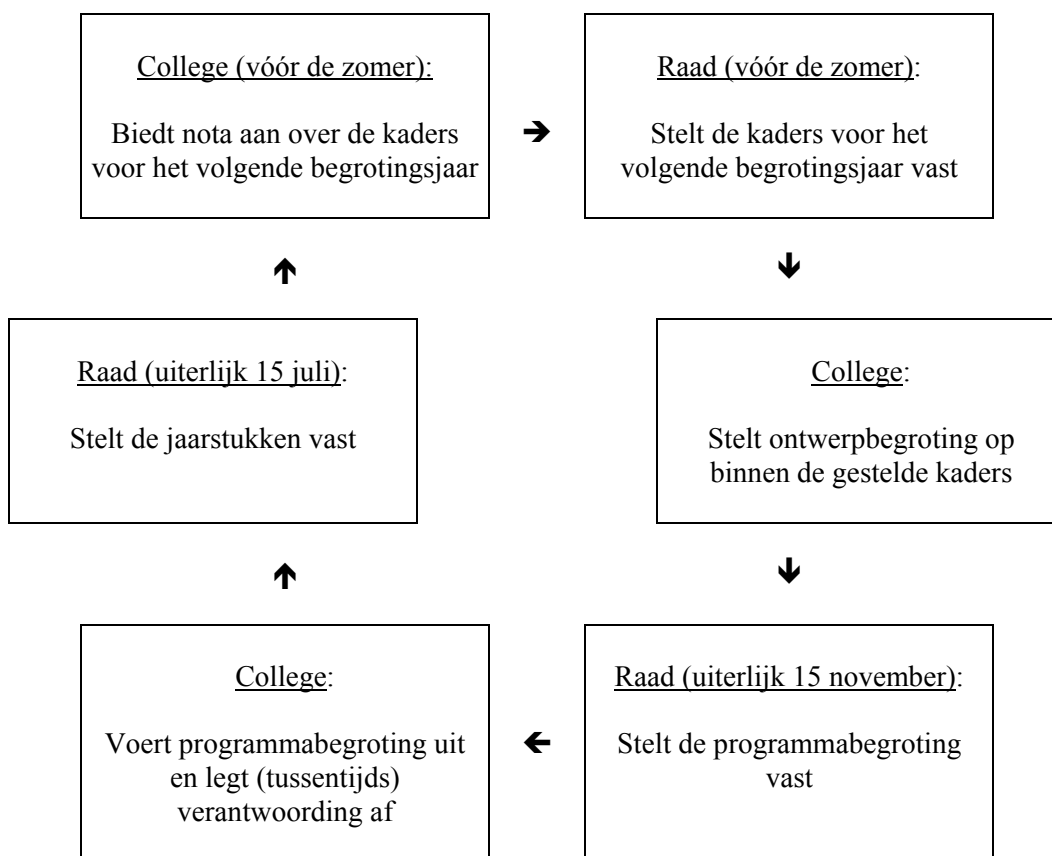
In titel 1 van de modelverordening (respectievelijk in de artikelen 4 en 7) worden ten opzichte van het BBV twee nieuwe instrumenten geïntroduceerd:

- een – door het college aan te bieden – nota over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren (hierna: kadernota) die door de raad wordt vastgesteld;
- tussentijdse rapportages van het college over de realisatie van de begroting over de eerste vier maanden en de eerste acht maanden van het lopende boekjaar (hierna: tussentijdse rapportage).

Daarbij is vooral van belang dat in het eerste lid van artikel 4 het volgende vormvoorschrift voor de kadernota is opgenomen:

‘In deze nota worden de bevindingen betrokken uit de rapportage van de begrotingsuitvoering bedoeld in artikel 7 en de jaarstukken bedoeld in artikel 8.’

Zoals eerder gezegd blijkt hieruit dat het instrument van de kadernota is bedoeld als (expliciete) schakel tussen verantwoording (jaarstukken en eerste tussentijdse rapportage) en begroting. Dit betekent dat de begrotingscyclus zowel qua instrumentarium als qua procesgang wordt uitgebreid. Concreet ziet deze door mij als ‘dualistisch’ gedefinieerde begrotingscyclus er dan als volgt uit.



De modelverordening bevat geen andere vormeisen voor de inrichting van de kadernota. Wél wordt in de toelichting op artikel 4 gesteld dat het logisch is dat de raad expliciet een meerjarig *budgettair* kader vaststelt als grondslag voor de begroting. Het lijkt er daarmee nog het meeste op dat een soort voorschot moet worden genomen op de wettelijke verplichting van het college (artikel 22 BBV juncto artikel 190 Gemeentewet) om gelijktijdig met de ontwerpbegroting een *meerjarenraming* aan de raad te bieden.

Bij de meerjarenraming gaat het er echter om dat de raad zich rekenschap geeft van de *financiële gevolgen* van de nieuw vast te stellen *begroting* voor de drie daarop volgende jaren. Bedoeling van de kadernota lijkt dat de raad zich rekenschap geeft van de *gevolgen* van de vastgestelde *jaarstukken* (en de tussentijdse rapportage over de eerste vier maanden) voor het volgende begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren.

Aangezien de jaarstukken (en dan met name de programmaverantwoording) in de nieuwe situatie een veel breder dan alleen financieel of budgettair karakter hebben, mag verder worden aangenomen dat de kadernota niet alleen (globale) *financiële* kaders bevat, maar zonedig ook (globale) *beleidsmatige* kaders voor zowel de programma's als de paragrafen. In de toelichting op artikel 4 wordt daar zoals gezegd echter met geen woord over gerept. Uit mijn onderzoek naar het feitelijk functioneren van de gemeentelijke begrotingscyclus (zie hierna hoofdstuk 6) zal moeten blijken hoe gemeenten dit in de praktijk invullen.

3.3 Controle en verantwoording met het oog op sturing

Voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende realisatie van beleidsdoelstellingen is het noodzakelijk dat de conclusies die op het moment van controle en verantwoording zijn getrokken doorwerken in het normeren en sturen. Dit wordt ‘controle en verantwoording met het oog op sturing’ genoemd.

Bij dit verbeterpunt gaat het in de eerste plaats om het zgn. ‘sluiten van de keten van sturing en verantwoording’. De wetgever wil dat controle en verantwoording veel meer in het teken van (bij)sturing komen te staan. Daartoe is het moment vervroegd waarop de raad de jaarrekening moet vaststellen. De vastgestelde jaarrekening moet namelijk vóór 15 juli aan gedeputeerde staten worden toegezonden, terwijl de oude datum 15 september was. De bevindingen kunnen op deze manier – althans qua procesgang – beter doorwerken in de begroting die voor 15 november aan gedeputeerde staten moet worden toegezonden.

Een tweede wijziging is dat het college (zelf²²) periodiek onderzoek moet doen naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur. In het nieuwe artikel 213a is verder de verplichting opgenomen dat de raad in een verordening regels vastlegt over de wijze waarop het college deze onderzoeksverplichting verder invult.

In de derde plaats is nieuw dat iedere gemeente een lokale rekenkamer(functie) moet instellen. De rekenkamer(functie) heeft de bevoegdheid om onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. Gemeenten kunnen ook besluiten om een gemeenschappelijke rekenkamer in te stellen.

3.4 Versterking controle en verantwoording

In een duaal stelsel moeten controle en verantwoording zowel in de regelgeving als in de politieke praktijk meer aandacht krijgen.

Artikel 213 Gemeentewet is dusdanig gewijzigd dat de raad in een verordening eisen moet stellen aan de hand waarvan de accountant de jaarrekening op rechtmatigheid kan beoordelen. De verordening dient te waarborgen dat de rechtmatigheid wordt getoetst door controle op het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. In de accountantsverklaring dient een expliciet oordeel te worden opgenomen over de rechtmatigheid van het gevoerde beheer en de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd.

3.5 Overige relevante wijzigingen van de Gemeentewet

Verder is in de nieuwe structuur van de Gemeentewet de controlerende taak van de gemeenteraad als volgt versterkt.

- Verantwoordingsplicht college en burgemeester ten opzichte van de raad.
- Actieve informatieplicht college en burgemeester jegens de raad.
- Ambtelijke bijstand en (zodanig) contra-expertise.

²² De accountant krijgt niet langer een rol toegekend in de controle van doelmatigheid.

- Passieve informatieplicht college en burgemeester in de vorm van een mondeling en schriftelijk vragenrecht van ieder raadslid.
- Recht van interpellatie van de raad.
- Verplichte, door de raad vast te stellen, gedragscode voor de leden van het college.
- Recht op onderzoek (enquêterecht).

3.6 Conclusies tweede onderzoeksvraag

Geconcludeerd kan worden dat het duale financiële instrumentarium en de duale begrotingscyclus in formele zin **niet** afwijken van het ‘monistische’ instrumentarium en de ‘monistische’ cyclus. Ook onder de vigeur van de ‘oude’ Gemeentewet en de CV95 had de raad het budgetrecht en bereidde het college de vaststelling van begroting en rekening voor. Deze conclusie zou echter voorbij gaan aan de nadrukkelijke bedoelingen van de wetgever om:

- de cyclus niet langer alleen een *financieel*, maar ook een *beleidsmatig* karakter te geven;
- meer *samenhang* aan te brengen tussen de verschillende stappen in de cyclus;
- de *controleerende en sturende* rol van de raad te versterken;
- de verantwoordelijkheid voor het *bestuur* bij het college te leggen.

Bedoelingen die ook concreet vorm hebben gekregen door *instrumentele én procesmatige* verbeteringen, zoals:

- de beleidsinhoudelijke eisen die in het BBV aan begroting en jaarstukken (met name aan programmablanco en –verantwoording) worden gesteld;
- de relatie die is gelegd tussen de vaststelling van de jaarstukken en het opstellen van de begroting;
- de uitbreiding van het instrumentarium dat voor controle en verantwoording kan worden benut (o.a. rekenkamer(functie), enquêterecht, onderzoek ex artikel 213a en burgerjaarverslag);
- het onderscheid dat is gemaakt tussen beleidsbegroting en uitvoeringsinformatie.

Tenslotte zal het overnemen van de bepalingen van de modelverordening ex artikel 212 ertoe leiden dat de gemeentelijke begrotingscyclus er qua instrumentarium én procesgang anders uit komt te zien. Met name mag worden verwacht dat het gebruik van de kadernota een bijdrage levert aan het realiseren van:

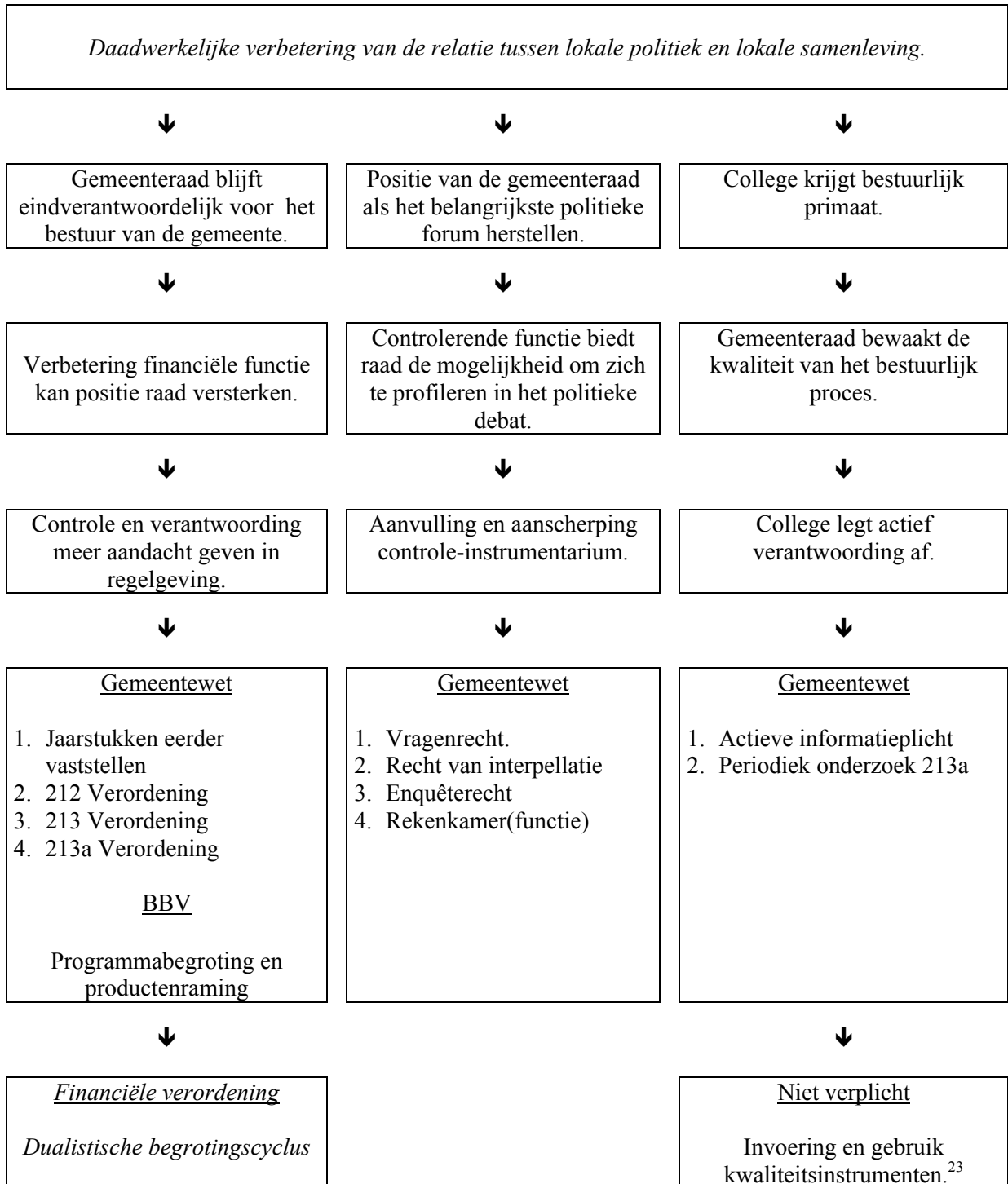
- sturing met het oog op controle en verantwoording;
- controle en verantwoording met het oog op sturing;
- meer politieke aandacht voor controle en verantwoording.

In het schema op de volgende bladzijde probeer ik samen te vatten op welke wijze de ‘dualistische begrotingscyclus’ (linksonder in het schema) nu verbonden kan worden met het (externe) kerndoel van dualisering: een daadwerkelijke verbetering van de relatie tussen lokale politiek en lokale samenleving (bovenaan in het schema).

Het schema maakt duidelijk dat er naast de ‘dualistische begrotingscyclus’ een breed scala aan andere wettelijke instrumenten in Gemeentewet en BBV is opgenomen die (ook) een bijdrage moeten leveren aan het externe kerndoel van dualisering. Een direct causaal verband tussen de invoering van een ‘dualistische’ begrotingscyclus en het uiteindelijk *externe* doel

van dualisering is daarmee empirisch dus nauwelijks aan te tonen. Daarvoor spelen teveel andere variabelen een mogelijk versturende rol.

Wel formuleer ik de hypothese dat dualisering de directe aanleiding is geweest voor de invoering van een ‘dualistische begrotingscyclus’. Deze hypothese toets ik bij de volgende onderzoeksvraag.



²³ Overigens kan het burgerjaarverslag dat de burgemeester jaarlijks aan de gemeenteraad moet aanbieden als een kwaliteitsinstrument worden gezien. Hij moet hierin rapporteren over de kwaliteit van de procedures op het gebied van burgerparticipatie, over de behandeling van bezwaarschriften en de klachten van burgers en over de gemeentelijke dienstverlening. Burgemeesters geven hier ieder voor zich echter een andere invulling aan.

Hoofdstuk 4 Het ontstaan van een ‘dualistische’ begrotingscyclus

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk heb ik de hypothese geformuleerd dat de Wet dualisering gemeentebestuur voor gemeenten de directe aanleiding is geweest voor de invoering van een ‘dualistische begrotingscyclus’, dat wil zeggen:

- *een begrotingscyclus waarin de raad:*
 - *vóór de zomer – plenair én in het openbaar – de kaders voor het volgende begrotingsjaar (en eventueel de drie daarop volgende jaren) vaststelt;*
 - *ná de zomer – plenair én in het openbaar – de programmabegroting vaststelt en daarmee het college autoriseert tot uitvoering van die begroting.*

In juni 2004 heb ik alle 483 Nederlandse gemeenten per e-mail een vragenlijst met toelichting²⁴ toegestuurd met het verzoek om door het invullen en terugzenden van die vragenlijst inzicht te geven in de wijze waarop zij hebben gereageerd op de wijziging van de voor de gemeentelijke begrotingscyclus relevante (duale) wet- en regelgeving. Allereerst heb ik gevraagd of zij de (verplichte) verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet (de financiële verordening) hebben vastgesteld. Ook heb ik gevraagd hoe de (voorbereiding van de) besluitvorming daarover is verlopen.

In de tweede plaats heb ik gevraagd of gemeenten in hun financiële verordening de verplichting hebben opgenomen dat de gemeenteraad ‘*vóór de zomer de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren vaststelt*’. En zo ja, wat de redenen waren om tot een dergelijke ‘dualistische begrotingscyclus’ over te gaan.

Uiteindelijk hebben 187 gemeenten de vragenlijst ingevuld.

Tabel 1: Respons

Inwonertal	Aantal gemeenten	Behaalde respons	Respons%	Betrouwbaarheids-interval (+/-)
<i>Totaal</i>	<i>483</i>	<i>187</i>	<i>39%</i>	<i>4,44%</i>
< 20.000	245	80	33%	
20 – 50.000	175	78	45%	
50 – 100.000	38	19	50%	
> 100.000	25	10	40%	

Voor een survey-onderzoek is een respons tussen de 30 en 40 procent redelijk tot goed. Om inzicht te krijgen in een eventuele onevenredige vertegenwoordiging van gemeenten van een bepaalde omvang, heb ik allereerst gestratificeerd naar inwonertal. Hieruit blijkt dat de bereidheid tot medewerking nauwelijks samenhangt met gemeentegrootte. Wel zijn gemeenten met een inwonertal van minder dan 20.000 inwoners licht ondervertegenwoordigd.

²⁴ De e-mail was gericht aan het algemene e-mailadres van de gemeente met het verzoek om deze vragenlijst door te sturen naar de raadsgriffie(r). In juli 2004 heb ik aan alle gemeenten van wie ik op dat moment nog geen reactie had ontvangen een follow-up mailing (eveneens per e-mail) verzonden. De complete vragenlijst met toelichting is opgenomen in bijlage 3.

Verder blijkt uit de ontvangen non-respons dat het niet meewerken vooral te maken heeft met een gebrek aan tijd. Al met al verwacht ik dat de responderende gemeenten voldoende representatief zijn voor de totale populatie.

Met behulp van een standaard-normale verdeling kan verder op basis van een totale respons van 39% het betrouwbaarheidsinterval worden berekend. Het betrouwbaarheidsinterval geeft de interpretatieruimte aan van de uiteindelijke resultaten en zegt derhalve iets over de nauwkeurigheid van de berekende waarden. De gerealiseerde waarde in dit onderzoek bedraagt +/- 4,44%²⁵. Dit valt binnen de meestal gehanteerde norm van +/-10%. Gelet op de geringe populatiegrootte van gemeenten met een inwonertal van meer dan 50.000 inwoners kunnen specifiek over deze categorieën helaas minder nauwkeurige uitspraken worden gedaan.

De vragenlijst is vooral beschrijvend van aard. Aan de respondenten zijn geen meningen gevraagd, maar er wordt steeds gevraagd naar de feitelijke gang van zaken rondom de vaststelling van de financiële verordening.

Bij de presentatie van de resultaten maak ik onderscheid in:

1. de wijze waarop gemeenten hebben gereageerd op de verplichting om een financiële verordening vast te stellen;
2. de wijze waarop gemeenten hun begrotingscyclus op hoofdlijnen hebben vormgegeven (raad stelt meerjarige kaders wel/niet voor de zomer vast);
3. de motivatie van gemeenten om de raad voor de zomer de meerjarige kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren te laten vaststellen;
4. de wijze waarop de (voorbereiding van de) besluitvorming hierover in de gemeenten heeft plaatsgevonden.

4.2 Reactie gemeenten op gewijzigde regelgeving

Vrijwel alle raadsgriffie(r)s geven aan dat de gemeenteraad aan de in artikel 212 van de Gemeentewet opgenomen verplichting heeft voldaan en bij verordening ‘*de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie*’ heeft vastgesteld.

Tabel 2: Raad heeft verordening ex artikel 212 Gemeentewet vastgesteld (in %)

Inwonertal	Ja	Nee	Totaal (N)
Totaal	97	3	100 (187)
< 20.000	99	1	100 (80)
20 – 50.000	95	5	100 (78)
50 – 100.000	100	0	100 (19)
> 100.000	100	0	100 (10)

²⁵ Dat wil zeggen dat, als de in het onderzoek berekende waarden op χ worden gesteld, met een betrouwbaarheid van 95,4% kan worden gesteld dat de werkelijke waarde zich bevindt binnen het interval ($\chi - 2,0 \cdot 4,44\%$) en ($\chi + 2,0 \cdot 4,44\%$).

Twee van de vier gemeenten die de verordening (nog) niet hebben vastgesteld, geven (ongevraagd) aan dat die naar verwachting in het najaar (oktober/november) van 2004 door de raad zal worden vastgesteld. De andere twee gemeenten hebben geen verklaring gegeven.

Tabel 3: Modelverordening Vernieuwingsimpuls is gevolgd (in %)

Inwonertal	Ja, geheel	Ja, deels	Nee	Totaal (N)
Totaal	20	73	7	100 (182)
< 20.000	27	68	5	100 (79)
20 – 50.000	16	74	10	100 (74)
50 – 100.000	5	90	5	100 (19)
> 100.000	20	80	0	100 (10)

Vrijwel alle gemeenten (meer dan 90 procent) hebben de door de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie ontwikkelde modelverordening geheel of gedeeltelijk overgenomen. Vooral in de grotere gemeenten (50.000 inwoners en meer) is het model als uitgangspunt gehanteerd en vervolgens ‘op maat’ gesneden. In de categorie gemeenten met 20-50.000 inwoners heeft men er wat vaker voor gekozen om de verordening helemaal zelf op te stellen.

4.3 Vormgeving gemeentelijke begrotingscyclus

Aangezien meer dan 90 procent van de gemeenten het model geheel of gedeeltelijk hebben gevolgd, is het op zich niet zo verrassend dat 95 procent van de gemeenten die de financiële verordening hebben vastgesteld, ervoor hebben gekozen om daarin de bepaling op te nemen dat de gemeenteraad – voor de zomer – de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren vaststelt.

Tabel 4: Raad stelt meerjarige kaders voor de zomer vast (in %)

Inwonertal	Ja	Nee	Totaal (N)
Totaal	95	5	100 (182)
< 20.000	84	16	100 (79)
20 – 50.000	96	4	100 (74)
50 – 100.000	84	16	100 (19)
> 100.000	100	0	100 (10)

Opvallend is echter wél dat dit voor meer dan de helft van de gemeenten betekent dat hun begrotingscyclus is gewijzigd. Dat is overigens vooral het geval in de gemeenten tot 20.000 inwoners.

In gemeenten met meer dan 50.000 inwoners kan deze cyclus niet echt nieuw genoemd worden. Zo'n 80 procent van de grotere gemeenten kent al langer een begrotingscyclus, waarin de raad voor de zomer de kaders voor het volgende begrotingsjaar vaststelt. Twee van deze gemeenten geven aan dat ze deze werkwijze toch nog wat verder hebben aangescherpt.

Tabel 5: De 'oude' (monistische) begrotingscyclus is gewijzigd (in %)

Inwonertal	Ja	Nee	Totaal (N)
Totaal	55	45	100 (163)
< 20.000	73	27	100 (66)
20 – 50.000	52	48	100 (71)
50 – 100.000	19	81	100 (16)
> 100.000	20	80	100 (10)

4.4 Argumenten voor invoering 'dualistische' begrotingscyclus

Aan de gemeenten is gevraagd welke argumenten zijn gehanteerd om de begrotingscyclus te wijzigen. Dat laat het volgende beeld zien²⁶.

Tabel 6: Gehanteerde argumenten bij wijziging begrotingscyclus (in %)

Inwonertal	< 20.000		20–50.000		50-100.000		> 100.000		Totaal	
	B&W N=27	Raad N=26	B&W N=17	Raad N=16	B&W N=0	Raad N=1	B&W N=2	Raad N=2	B&W N=46	Raad N=45
Versterking kaderstellende rol	100	96	100	100		100	100	50	100	96
Versterking controlerende rol	56	75	41	38		100	100	100	52	47
Versterking volksvertegenwoordigende rol	30	19	18	13		100	0	0	24	18
Andere reden	11	12	18	6		0	0	0	13	9

Vrijwel alle gemeenten onderbouwen de wijziging door te stellen dat dit de kaderstellende rol van de gemeenteraad zou moeten versterken. Ongeveer de helft hanteert het argument dat hierdoor de controlerende rol van de raad kan worden versterkt. Zo'n 20 procent tenslotte hanteert het argument dat de wijziging van de begrotingscyclus de volksvertegenwoordigende rol van de raad kan versterken.

Verder worden nog de volgende argumenten genoemd.

1. Betere (praktische) beheersing van het gehele begrotingsproces (4 keer).
2. Mogelijkheden van controle op de raad (bijv. door de rekenkamer) worden vergroot.
3. Raadsleden kunnen een duidelijker verband leggen met de zaken die zij als *volksvertegenwoordiger* zijn tegengekomen, wanneer algemene beschouwingen voor de zomer plaatsvinden.
4. Het voorjaar is een goed moment om de *stand van zaken* van de lopende programma's en het collegeprogramma te bespreken en dat vervolgens te vertalen in (nieuwe) uitgangspunten voor de meerjarenbegroting.

²⁶ Ik maak onderscheid tussen gemeenten waar het college van burgemeester en wethouders (B&W) en waar de gemeenteraad (raad) zelf het voortouw in de besluitvorming heeft genomen. Zie hierna in tabel 7.

4.5 Besluitvorming over invoering ‘dualistische’ begrotingscyclus

Aan de gemeenten die hun begrotingscyclus hebben gewijzigd, is gevraagd op welke wijze de (voorbereiding van de) besluitvorming heeft plaatsgevonden. In iets meer dan een kwart van de gemeenten heeft men zich vooral laten overtuigen door de handreiking en de toelichting daarop. In ruim een ander kwart van de gemeenten is het vooral het college en/of de griffie geweest die de wijziging heeft beargumenteerd.

Tabel 7: Manier waarop wijziging begrotingscyclus is voorbereid (in %)

Inwonertal	Totaal (N=90)	< 20.000 (N=48)	20–50.000 (N=37)	50-100.000 (N=3)	> 100.000 (N=2)
Raad heeft zich geconformeerd aan toelichting handreiking.	27	21	32	67	0
College en/of griffie heeft beargumenteerd; raad heeft zich daaraan geconformeerd.	28	23	30	0	0
Raad heeft zich zelf expliciet uitgesproken.	20	23	19	33	0
College en/of griffie heeft beargumenteerd én raad heeft zich zelf expliciet uitgesproken.	25	33	19	0	100
Totaal	100	100	100	100	100

In iets minder dan de helft (45%) van de gemeenten tenslotte heeft de raad zich – al dan niet op basis van een beargumenteerd voorstel van college en/of griffie – expliciet uitgesproken over de wijziging van de begrotingscyclus. Meestal (in ruim 60 procent van de gevallen) was dat door daarover in de raad(scommissie) te debatteren.

In precies de helft van de gemeenten heeft een werkgroep uit de raad de verschillende keuzes besproken en vervolgens een voorstel aan de raad gedaan. In een kwart van de gemeenten was er een werkgroep, maar heeft er bovendien een debat in de raad(scommissie) plaatsgevonden.

Tabel 8: Manier waarop raad betrokken is geweest bij wijziging (in %)

Inwonertal	Totaal (N=44)	< 20.000 (N=27)	20–50.000 (N=14)	50-100.000 (N=1)	> 100.000 (N=2)
Raad(scommissie) heeft over wijziging gedebatteerd.	61	52	71	100	100
Werkgroep vanuit raad heeft wijziging voorbereid.	50	44	50	100	100
Werkgroep vanuit raad én een debat.	23	15	21	100	100
Anders	11	19	0	0	0

Andere wijzen van expliciete betrokkenheid van de raad die zijn genoemd:

- informele werkbijeenkomsten van de raad;
- keuze is gemaakt op basis van evaluatie totstandkoming eerste programmabegroting;

- raad en college waren het al eerder eens dat het ‘anders’ moest;
- een werkgroep met vertegenwoordigers uit raad én college;
- voorstel van college is in concept aan voorzitters van raadsfracties voorgelegd;
- de raad had er in het monistische stelsel al om gevraagd.

4.6 Conclusies derde onderzoeksvraag

Vrijwel alle gemeenten hebben de modelverordening van de Vernieuwingsimpuls geheel of gedeeltelijk overgenomen. Dat betekent onder andere dat 95 procent van de gemeenten heeft besloten om in de financiële verordening te bepalen dat:

- de gemeenteraad – op voorstel van het college – vóór de zomer de meerjarige (budgettaire) kaders vaststelt en ná de zomer de jaarbegroting (inclusief de verplichte meerjarenraming).

Gevoegd bij de wettelijke verplichting om de (programma)begroting voor 15 november (ná de zomer) vast te stellen is daarmee in Nederlandse gemeenten nu algemeen sprake van een ‘dualistische begrotingscyclus’ zoals ik die in hoofdstuk 1 heb gedefinieerd.

Met name voor de gemeenten tot 50.000 inwoners is er sprake van een wijziging ten opzichte van hun ‘traditionele’ begrotingscyclus, waarin de raad de conceptbegroting pas ná de zomervakantie van het college kreeg aangeboden. Voor deze gemeenten is dualisering dus feitelijk de aanleiding geweest om een ‘dualistische’ begrotingscyclus in te voeren.

In de meeste gemeenten met meer dan 50.000 inwoners stelde de raad al langer voor de zomervakantie de meerjarige kaders vast. Deze gemeenten hadden dus al eerder afscheid genomen van de ‘traditionele’ begrotingscyclus. Dualisering was hier *niet* de directe aanleiding. In hoofdstuk 5 zal ik hiervoor een verklaring voor proberen te vinden.

Versterking van de *kaderstellende* rol is het argument dat gemeenten het meest gebruiken om hun begrotingscyclus ‘dualistisch’ te maken. Iets minder dan de helft van de gemeenten denkt dat de raad in zo’n cyclus (ook) zijn controlerende rol kan versterken. In maar ongeveer een vijfde deel van de gemeenten is men van mening dat de raad daardoor meer ruimte kan krijgen om zijn volksvertegenwoordigende rol in te vullen.

Overigens heeft de gemeenteraad zich in iets meer dan de helft van de gemeenten zelf helemaal niet expliciet uitgesproken voor het ‘dualistisch’ maken van de begrotingscyclus. Men heeft zich zonder discussie geconformeerd aan de toelichting op de handreiking of aan het voorstel van het college of de griffie. In de andere gemeenten hebben gemeenteraden – net als bij het opstellen van de eerste programmabegrotingen – zelf wél een actieve rol gespeeld bij het wijzigen van hun begrotingscyclus.

De vraag is nu hoe de (massale) invoering van een ‘dualistische’ begrotingscyclus (theoretisch) kan worden verklaard en beoordeeld. Deze vraag wordt in het volgende hoofdstuk beantwoord.

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk onderzoek ik hoe (theoretisch) kan worden verklaard en beoordeeld dat 95% van de gemeenteraden inmiddels een ‘dualistische’ begrotingscyclus hebben ingevoerd. Voor het beantwoorden van deze vraag is allereerst van belang dat in 45 procent van de gemeenten geen sprake is van een wijziging ten opzichte van de ‘oude’ begrotingscyclus. Blijkbaar was in deze gemeenten al sprake van een begrotingscyclus die sterke gelijkenis vertoont met de ‘dualistische’ cyclus. Dat zal dan vermoedelijk een variant van de eerder beschreven ‘omgekeerde’ cyclus zijn geweest.

Duidelijk is dat de verklaring hier in ieder geval niet in het nieuwe duale stelsel ligt, maar dat het meer voor de hand ligt om de verklaring te zoeken in de literatuur over gemeentefinanciën of in bestaande praktijkmodellen, zoals BBI²⁷ of het Tilburgse model. Daarnaast heb ik onderzocht of er wellicht andere (duale) theorieën en meningen over gemeentelijke planning & control zijn, waaruit een (alternatieve) verklaring voor de populariteit van het ‘dualistische’ model kan worden afgeleid²⁸. Afzonderlijk ga ik daarbij in op de zogenaamde ‘ruimere opvatting van control’.

Voordat ik op deze (vak)literatuur en praktijkmodellen inga, zal ik echter eerst in de toelichting van de modelverordening op zoek gaan naar de ‘duale verklaring’ voor het aanpassen van de begrotingscyclus. Aangezien 90 procent van de gemeenten de modelverordening geheel of gedeeltelijk heeft overgenomen, mag je immers aannemen dat in de toelichting op de modelverordening de voordelen van de ‘dualistische’ cyclus overtuigend voor het voetlicht worden gebracht!

5.2 Een duale verklaring?

In het algemene deel van de toelichting wordt aangegeven dat het in de modelverordening vooral draait om de (duale) relatie tussen raad en college²⁹. Deze relatie wordt uitgewerkt in een concrete taakverdeling. Kaderstelling (artikelen 2 t/m 4) en controle (artikelen 7 en 8) worden logischerwijs als taken aan de raad toebedeeld. Uitvoering (artikel 5), beheersing en interne controle (artikel 6) en verantwoording (artikelen 7 en 8) komen voor rekening van het college. Het aspect volksvertegenwoordiging komt als zodanig niet aan de orde³⁰.

Over artikel 4 wordt in de artikelgewijze toelichting gezegd dat het over het ‘*meerjarige budgettaire kader*’ gaat dat de ‘*grondslag*’ vormt voor de ‘*eigenlijke begroting*’. Verder wordt

²⁷ Zie bijv. Staatscommissie (2000), blz. 251, waar over de ‘grote positieve invloed’ van het BBI-project wordt gesproken.

²⁸ Zo stelt de Staatscommissie (2000), blz. 235, zelf dat het concept van government governance behulpzaam kan zijn om de gemeentelijke overheid transparanter te maken.

²⁹ En dus niet om de relatie tussen college en ambtelijke organisatie, zoals in de ‘oude’ (monistische) financiële modelverordening. In de oude – veel meer financieel-technische – modelverordening stond met name de (interne) administratieve organisatie centraal.

³⁰ Dat is op zich ook logisch, omdat volksvertegenwoordiging de relatie tussen raad en kiezers betreft.

in de toelichting gesteld dat deze werkwijze ‘*in de meeste gemeenten gebruikelijk is*’³¹. In navolging van de aanbevelingen van de Staatscommissie³² stelt de Vernieuwingsimpuls hier dus blijkbaar geen ‘echte’ duale vernieuwing voor, maar is zij in de overtuiging dat ze een bestaande praktijk codificeert.

Hiervoor heb ik echter laten zien dat meer dan de helft (!) van de gemeenten juist heeft aangegeven dat het overnemen van artikel 4 van de modelverordening wél een wijziging van hun begrotingscyclus betekent. Alleen voor gemeenten met meer dan 50.000 inwoners kan met recht worden gesteld dat deze werkwijze al gebruikelijk was³³.

Wellicht dat de aanname dat het meerjarige budgettaire kader in de meeste gemeenten al gebruikelijk is, de schrijvers van de toelichting het gevoel hebben gegeven dat zij een verdere argumentatie voor de ‘dualistische’ begrotingscyclus wel achterwege konden laten. Feit is in ieder geval dat ze zich er gemakkelijk van afmaken:

‘Gegeven het grote belang van het budgetrecht van de raad, is het logisch dat de raad expliciet een budgettair kader vaststelt.’

Waarom het ‘logisch’ of ‘dual’ is dat de raad (voor de zomer) een meerjarig budgettair kader vaststelt, wat het karakter en de inhoud van dat kader moet zijn en waarom de bevindingen uit de (eerste) tussentijdse rapportage en de jaarstukken daarin moeten worden betrokken, wordt niet nader toegelicht. Verder valt nog op dat er ‘licht’ zit tussen de tekst van artikel 4 dat slechts spreekt over ‘kaders’ en de toelichting waarin over ‘budgettaire kaders’ wordt gesproken.

Daarnaast merk ik nog eens voor de goede orde op dat de wetgever niet de kaderstellende, maar de *controlerende* functie als basis ziet van de plaats van de raad in het (nieuwe) duale bestel. Versterking van het budgetrecht acht de wetgever vooral nodig op het punt van het (achteraf) afleggen van *rekenschap*.

Al met al lijkt het op voorhand dus nog niet zo logisch dat de raad vóór de zomer het *kader* vaststelt als grondslag voor de nieuwe begroting. Tenzij dit nadrukkelijk als een vorm van ‘sturing met het oog op controle en verantwoording’ moet worden beschouwd. Zoals gezegd komt dit in de toelichting op de modelverordening niet expliciet aan de orde.

Wellicht dat de Vernieuwingsimpuls zich gebaseerd heeft op andere – algemeen bekend geachte – literatuur over gemeentefinanciën, op de faam van bestaande praktijkmodellen of aansluiting heeft gezocht bij andere (vernieuwende) concepten.

5.3 Een ‘historische’ verklaring?

In de toelichting op de modelverordening wordt gesteld dat het vóór de zomer vaststellen van een meerjarig budgettair kader als grondslag voor de eigenlijke begroting in de meeste

³¹ Handreiking voor de financiële en controleverordeningen, blz. 30. Niet wordt toegelicht wat de bron voor deze conclusie is.

³² Veel van de aanbevelingen van de Staatscommissie kunnen ook als codificatie worden gezien; zie paragraaf 2.2.3.

³³ Dat blijkt bijv. ook al uit een ontwikkelingstraject programmabegroting dat Capgemini aan de vooravond van de vaststelling van het Besluit Begroting en Verantwoording heeft gefaciliteerd; zie hiervoor Derks e.a. (2002). Onderwerpen die daarbij werden verkend, waren: ordeningsprincipes voor het opstellen van de (eerste) programmabegroting, het nut van een collegeprogramma, sturen op programma's, de ‘omgekeerde’ begrotingscyclus en de (nieuwe) rol van de gemeenteraad. Aan het traject namen 16 grote gemeenten deel die vrijwel allemaal al over een ‘omgekeerde’ cyclus beschikten c.q. voornemens waren om hun cyclus ‘om te keren’.

gemeenten gebruikelijk is. Vandaar dat ik op zoek ben gegaan naar een beschrijving van (en een verklaring voor) dit gebruik.

5.3.1 *Bonnema e.a.: Gemeentefinanciën*

In hun standaardwerk over gemeentefinanciën benadrukken Bonnema e.a. (2001) allereerst dat de begrotingscyclus³⁴ in feite een besluitvormingsproces is. Een proces dat is gericht (c.q. gericht moet zijn) op de uitvoering van de gemeentelijke beleidsdoelen. Het cyclische karakter komt tot uitdrukking in de mogelijkheid om – vooral op basis van de jaarstukken – de uitvoering van het beleid te evalueren en waar nodig beleidsdoelen bij te stellen.

Kenmerkend onderscheid tussen gemeenten en het bedrijfsleven is volgens Bonnema e.a. dat in gemeenten de beleidsformulering (de kaderstelling) als het begin van de cyclus wordt gezien. Dit in tegenstelling tot het bedrijfsleven waar het beleid voor de komende periode wordt bepaald na presentatie van de jaarcijfers.

Dat heeft volgens hen te maken met het aspect bedrijfscontinuïteit dat juist in het bedrijfsleven van elementair belang is. Beslissingen over het te voeren beleid kunnen in een bedrijfsmatige omgeving pas worden genomen nadat de financiële en vermogenspositie wordt bepaald.

Vervolgens stellen zij dat de exacte inrichting van dat besluitvormingsproces sterk afhankelijk is van de grootte van de gemeente. Gemeenten hebben namelijk veel vrijheid om hun begrotingscyclus naar eigen inzicht in te richten³⁵. Bonnema e.a. doen op zich geen normatieve uitspraken over een eventuele ‘beste’ werkwijze. Evenmin gaan ze erg uitvoerig in op de rolverdeling tussen raad en college.

Wél besteden zij relatief veel aandacht aan het fenomeen meerjarenbegroting³⁶. Daarbij gaan ze ook in op de vraag hoe de politiek-bestuurlijke behandeling van de meerjarenbegroting het beste kan plaatsvinden. Daaruit lijkt een (lichte) voorkeur naar voren te komen om de meerjarenbegroting een plaats te geven in ‘de zogenaamde kadernota’ die in het voorjaar wordt opgesteld. De meerjarenbegroting geeft in deze opzet al een indicatie van de vermoedelijke uitkomsten van de jaarbegroting (en meerjarenraming) die ná de zomer aan de raad wordt aangeboden.

De totstandkoming van de kadernota/meerjarenbegroting kan globaal als volgt plaatsvinden³⁷.

1. Berekening van de bestedingsruimte voor het volgende begrotingsjaar en de daarna komende drie jaren (wat kunnen we?).
2. Inventarisatie van de verschillende wensen voor de komende periode (wat willen we?).

³⁴ Bonnema e.a. maken overigens onderscheid tussen de begrotingscyclus en de planning en controlcyclus. In de begrotingscyclus draait het volgens hen om het budgetrecht van de raad en om de verantwoordingsplicht van het college. De planning en controlcyclus heeft veel meer betrekking op de vraag hoe de (verplichte) documenten die in de begrotingscyclus worden vastgesteld als ‘management tools’ gebruikt kunnen worden.

³⁵ We hebben gezien dat dit in de duale verhoudingen niet anders is. We hebben echter ook gezien dat vrijwel alle gemeenten – klein én groot – deze vrijheid hebben ‘ingeruild’ voor de ‘dualistische’ cyclus uit de model financiële verordening.

³⁶ Bonnema e.a. maken onderscheid tussen een meerjarenbegroting en een meerjarenraming. Een meerjarenraming definiëren zij als ‘een extrapolatie van de begroting bij aanvaard beleid’ (zie ook artikel 22 BBV en de toelichting daarop). Het uitsluitende doel van de meerjarenraming is het bepalen van ‘de financiële positie van de gemeente op langere termijn’. Een meerjarenbegroting definiëren Bonnema e.a. als ‘de meerjarenraming aangevuld met het (in een beleidsplan of collegeprogramma) voorgenomen beleid voor de komende periode’. Waar aan de meerjarenraming de eis van evenwicht (van lasten en baten) wordt gesteld, mag de uitkomst van de meerjarenbegroting positief of negatief zijn.

³⁷ Deze stappen vinden in principe allemaal voor de zomer plaats. Op de exacte (duale) rollen die raad en college in dit proces kunnen spelen (bijv. t.a.v. het inbrengen van wensen) wordt helaas (nog) niet ingegaan.

3. Berekening van de hoeveelheid middelen die nodig is om de wensen te realiseren.
4. Confrontatie van de wensen met de berekende bestedingsruimte.
5. Ontwikkelen van een (aanvullend) dekkingsplan waarmee over een periode van vier jaar sprake is van een sluitende meerjarenbegroting.

Het belang van de meerjarenbegroting omschrijven Bonnema e.a. als volgt. Opvallend is dat daarbij een zuiver financieel perspectief wordt gehanteerd.

1. Met behulp van een meerjarenbegroting kan de gemeenteraad (vroegtijdig) inzicht krijgen in de te verwachten begrotingsruimte voor het volgende jaar of in de te verwachten tekorten, waarvoor dekkingsmiddelen moeten worden gevonden. Dat biedt de raad in principe ook de gelegenheid om daarop in te spelen.
2. In een meerjarenbegroting kan een politiek (raads- of college)programma financieel worden vertaald. Politieke voornemens kunnen zodoende worden geconcretiseerd en 'uitgesmeerd' over een reeks van (vier) jaren.
3. In een meerjarenbegroting wordt vroegtijdig duidelijkheid over de afzonderlijke budgetten verschaft. Binnen die 'budgetplafonds' kan de ambtelijke organisatie vervolgens haar taakstellende ramingen gaan opstellen.

Ik merk op dat Bonnema e.a. nadrukkelijk pleiten voor een moment in het *voorjaar* waarop de raad een meerjarenbegroting vaststelt op basis waarvan het college de jaarbegroting annex meerjarenraming in ontwerp kan opstellen die de raad vervolgens in het *najaar* vaststelt. Dit komt overeen met de door mij gedefinieerde 'dualistische begrotingscyclus'.

5.3.2 *Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI)*

BBI³⁸ was en is de bekende verzamelnaam voor alle initiatieven die Nederlandse gemeenten hebben ondernomen om hun bedrijfsvoering meer kostenbewust en meer resultaatgericht te organiseren. Aardema (2002) heeft aangetoond dat:

- tussen de 90 en 100% van de gemeenten bekend is met de inhoud van BBI;
- tussen de 80 en 90% van de gemeenten BBI in overweging hebben genomen;
- tussen de 80 en 90% van de gemeenten met de boodschap van BBI hebben ingestemd.

Dezelfde Aardema (2002) heeft echter ook aangetoond dat BBI haar drie gestelde doelen niet heeft bereikt. BBI lijkt niet te hebben bijgedragen aan een versterking van de positie van de gemeenteraad, er is nauwelijks empirisch bewijs dat BBI tot een betere beheersing van de organisatie heeft geleid en het aspect klantgerichtheid is eigenlijk een 'blinde vlek' geweest³⁹!

Toch is het in het licht van mijn onderzoek nuttig om – voor die enkele lezer die BBI als fenomeen toch gemist heeft – nog eens de BBI-aanpak toe te lichten. BBI werkte aan de hand van een plan bestaande uit zeven fasen, waarvan voor deze scriptie met name de fasen 1, 2, 4 en 5 relevant zijn.

1. Vertaling van politieke wensen en verlangens in concrete beleidsplannen.

³⁸ BBI was van 1987 tot 1989 een project van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De Stichting BBI werd in 1989 opgericht door de Vereniging van Gemeentesecretarissen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vereniging van Financieel-economische en Administratieve Managers in Overheidsdienst. De stichting hief zichzelf in 1995 weer op. Aanvankelijk stond de afkorting BBI voor 'Beleids- en BeheersInstrumentarium'; later voor 'Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatievoorziening'.

³⁹ Het BBI-project had drie doelstellingen: versterking van de positie van de gemeenteraad, een betere beheersing van de organisatie en een toename van de klantgerichtheid. In 2000 had Aardema (zie hierna) zelf overigens ook nog hoge verwachtingen van BBI-achtige instrumenten, hoewel hij duidelijk stelt dat niet planning maar control centraal moet staan. Later werkt hij die gedachte nog verder uit.

2. Van beleidsplannen en meerjarenbegroting, via afdelingsplannen en sectorplannen naar een begroting.
3. Aanpassing van de organisatie ten behoeve van een doelmatige uitvoering van het beleid en een verbetering van de informatievoorziening.
4. Ontwikkelen van tussentijdse management- en bestuursrapportages.
5. Ontwikkelen van jaarverslag en jaarrekening als beleidsinstrumentarium.
6. Ontwikkelen van (bedrijfs)normen en (bestuurlijke) kengetallen.
7. Ontwikkelen van een instrumentarium voor maatschappelijke effectmeting.

Stap 1 is het opstellen van een haalbaar beleidsplan in financieel meerjarenperspectief.

Aanbevolen wordt om de politieke programma's⁴⁰ ambtelijk door te laten rekenen op haalbaarheid. De politieke wensen moeten vervolgens nader worden geconcretiseerd: wat zou de ambtelijke organisatie op welk moment kunnen oppakken? Dat mondt dan uiteindelijk uit in een politieke opdracht aan de organisatie in de vorm van een beleidsplan.

De organisatie beziet vervolgens of en hoe ze deze opdracht kan uitvoeren. Dit wordt vastgelegd in een systematisch geheel van afdelingsplannen, sectorplannen en een (producten)begroting.

Omdat de periode tussen het opstellen van de begroting en het vaststellen van de jaarstukken per saldo zo'n twee jaar lang is, voorziet fase 4 in het ontwikkelen van tussentijdse rapportages. Concreet beveelt men rapportages aan per 1 mei (veelal voorjaarsnota genoemd) en per 15 september (veelal najaarnota genoemd). In februari gevolgd door een rapportage (concept-jaarverslag) over de vermoedelijke werkelijke resultaten (financieel en inhoudelijk) die kan worden gebruikt voor een nieuw meerjarenperspectief c.q. een bijstelling van het meerjarig beleidsplan.

Een goede invulling van de informatiecycclus zoals hiervoor omschreven, bood volgens de stichting BBI de mogelijkheid voor doorbreking van het verschijnsel dat de begroting in die cycclus onevenredig veel bestuurlijke aandacht kreeg⁴¹. Jaarverslag en jaarrekening zouden de basis moeten leggen voor beleidsevaluatie, voor bijstelling van beleid en voor het ter verantwoording roepen van het college. De jaarstukken moeten in deze optiek tijdig beschikbaar zijn en aansluiten bij de opzet van het beleidsplan en de begroting.

Ik merk op dat de nadruk in het BBI-project wordt gelegd op het ontstaan van een sluitende keten om zodoende de positie van de gemeenteraad te versterken. Een meerjarenperspectief of meerjarig beleidsplan dat voor de zomer wordt op- of bijgesteld, speelt daarbij een belangrijke rol.

Ik merk verder op dat ook toen al werd gepleit voor meer aandacht voor de jaarstukken. We hebben gezien dat hier in het kader van de verbetering van de financiële functie nu ook een stevige wettelijke basis voor is gelegd.

5.3.3 *Het Tilburgs Model*

De gemeente Tilburg wordt beschouwd als een van de pioniers van het hierboven omschreven beleids- en bestuursinstrumentarium (BBI). Begin jaren tachtig werd de gemeente Tilburg geconfronteerd met de noodzaak van ingrijpende bezuinigingen. In dat verband eiste de gemeenteraad meer inzicht in de gemeentefinanciën.

⁴⁰ Dat kunnen verkiezingsprogramma's zijn, maar ook een raads- of collegeprogramma.

⁴¹ In feite pleitte de stichting BBI dus voor een met het bedrijfsleven te vergelijken cycclus. Zie hiervoor in paragraaf 5.3.1.

Het antwoord daarop was een samenhangende set instrumenten die per niveau (gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie) antwoord geeft op de vraag wie waarop stuurt en waarvoor verantwoordelijk is. Ik licht hier met name de instrumenten voor de raad toe.

Bij het aantreden van een nieuwe gemeenteraad en voorafgaand aan de samenstelling van een nieuw college worden de hoofdlijnen van het te voeren beleid voor de komende raadsperiode van vier jaar vastgelegd in een Algemeen Beleidsplan (ABP). Opstelling van het ABP wordt gezien als het primaat van de politieke (coalitie)partijen. Het ABP zelf wordt ook niet financieel vertaald. Daarmee is het ABP een politiek ‘wensenlijstje’, uitgezet in de tijd en met aanduiding van prioriteiten.

Vervolgens start de feitelijke begrotingscyclus, waarin het zwaartepunt bij het college komt te liggen. Door middel van een Perspectiefnota (PN) doet het college jaarlijks vóór de zomer voorstellen aan de raad omtrent de realisatie (en mogelijk aanpassing) van het ABP. Het hart van de PN wordt gevormd door de gewenste politieke koers en visie en de daarmee beoogde maatschappelijke effecten voor de komende jaren (de beleidsmatige kaders). Daarnaast wordt aandacht besteed aan financieel-economisch beleid en aan de bedrijfsvoering (de budgettaire kaders).

De PN is bedoeld als startdocument voor een ‘top-down’ begrotingscyclus⁴², waarin het college ná de zomer in de concernbegroting aangeeft op welke wijze het in de PN vastgelegde strategische beleid kan worden geoperationaliseerd. De strategische doelen worden vertaald in meetbare beleidsdoelen (antwoord op de vraag ‘wat willen we bereiken?’). Ook geeft het college aan welke concrete activiteiten in het begrotingsjaar zullen worden uitgevoerd (antwoord op de vraag ‘wat gaan we daarvoor doen?’). Tenslotte raamt het college – binnen de gestelde budgettaire kaders – de concreet benodigde jaarbudgetten.

Ik merk op dat in het Tilburgs model de raad vooral bij de start van een nieuwe bestuursperiode een prominente rol vervult. Daarna neemt het college de sturende rol over. Een rol die wel nadrukkelijk gepaard gaat met actieve verantwoording. Via de jaarlijkse Perspectiefnota wordt voor de zomer verantwoording aan de raad afgelegd over de voor de bestuursperiode gekozen koers en visie. Op basis daarvan kan de raad nieuwe politieke keuzes maken. In feite komt ook dit overeen met de door mij gedefinieerde ‘dualistische begrotingscyclus’.

5.3.4 *Anthony & Young: Management control in nonprofit organizations*

In hun standaardwerk maken Anthony & Young (1999) onderscheid in strategievorming, ‘taakcontrol’ en management control. Strategievorming is het tamelijk onvoorspelbare en onregelmatige proces waarin de doelen van de organisatie worden bepaald (ook wel eens de ‘wat-vraag’ genoemd) en de strategie wordt gekozen die wordt gevolgd om die doelen te bereiken. Taakcontrol is het – vaak geautomatiseerde en zonder directe invloed van managers verlopende – proces waarin het draait om het zo efficiënt en effectief (laten) uitvoeren van de dagelijkse werkzaamheden.

Management control zit tussen strategievorming en taakcontrol in. Het is een belangrijke taak van het management van een organisatie. Het draait om de vraag welke programma’s en processen moeten worden ontworpen en uitgevoerd om de gekozen doelen en strategie zo effectief en efficiënt mogelijk te realiseren.

Management control is naar zijn aard een regelmatig en systematisch proces dat start met het opstellen van een strategisch (meerjaren)plan. Dit plan wordt vervolgens vertaald naar een

⁴² Tops en Van Vugt (1998), blz. 53. Derks e.a. (2002) zouden dat nu waarschijnlijk een ‘omgekeerde’ begrotingscyclus noemen.

(jaar)begroting, waarna de uitvoering kan starten. Gedurende de uitvoering legt het management verantwoording af en worden de programma's en processen geëvalueerd. Waar nodig wordt het strategisch plan bijgesteld, waarna weer een nieuwe (jaar)begroting wordt opgesteld.

Ik merk op dat de begrotingscyclus ook bij Anthony & Young start met op- of bijstellen van een strategisch (meerjaren)plan op basis waarvan een (jaar)begroting wordt opgesteld. Ook dit is in de kern vergelijkbaar met de 'dualistische begrotingscyclus'.

5.3.5 Reflectie

Vanaf de tachtiger jaren van de vorige eeuw is het denken in bedrijfsmatige termen voor de non profit sector in het algemeen en voor Nederlandse gemeenten in het bijzonder langzaam maar zeker gemeengoed geworden. Gemeenten (b)lijken (Aardema, 2002) daarbij vooral te hebben geïnvesteerd in het opbouwen van een (sluitend) systeem van management control volgens de uitgangspunten van het Tilburgse Model en het BBI-project. Uitgangspunten die overigens ook vastliggen in de standaardwerken over gemeentefinanciën en management control.

In de literatuur worden verschillende verklaringen voor deze bedrijfsmatige ontwikkeling genoemd. Enerzijds proberen gemeenten hun *interne* bedrijfsvoering meer kostenbewust en resultaatgericht te organiseren. Dit kan te maken hebben met wat Van Helden (1998) de 'financiële stress hypothese' noemt. Deze hypothese houdt in dat de slechte financiële positie waarin veel gemeenten in de tachtiger jaren verkeerden, de inspanningen op het terrein van meer bedrijfsmatige vormen van planning & control noodzakelijk maakte. Op microniveau is het Tilburgse Model een 'bewijs' voor deze hypothese. In Tilburg was het 'omkeren' van de cyclus een nadrukkelijke breuk met de werkwijze waarin de diensten min of meer de 'vrije hand' hadden bij het indienen van hun werkbegrotingen. Een financieel kader voor het hele concern had dus vooral een 'disciplinerende' werking.

Een tweede aanleiding die vaak wordt genoemd (Stichting BBI, 1995) is het stelsel van baten en lasten waarop gemeenten in 1985 moesten overgaan door de inwerkingtreding van de nieuwe Comptabiliteitsvoorschriften. Met dit stelsel kregen gemeenten aansluiting bij de bedrijfseconomische principes van het bedrijfsleven. Dat opende als het ware ook de deur naar andere methoden en technieken van het bedrijfsleven.

Dit sloot aan bij de gelijktijdige opkomst van het New Public Management (Van Helden, 1998). Een internationale beweging die in Nederland vooral bekend is geworden door het boek 'Reinventing Government' van Osborne en Gaebler (1993). Kern van deze andere kijk op overheidsorganisaties is het overnemen van instrumenten en gebruiken uit de private sector. Een (mede daardoor) duidelijker geprofileerd ambtelijk management wordt ook vaak als één van de kenmerken genoemd.

Er is veel kritiek op deze – inmiddels al weer behoorlijk verbleekte – beweging geweest. Kern van de kritiek was dat de eigenheid van overheidsorganisaties zich vaak verzet tegen het klakkeloos kopiëren van bedrijfskundige methoden en technieken.

Een laatste aanleiding tenslotte was de inwerkingtreding (in 1994) van de (ver)nieuw(de) Gemeentewet. In deze wet, die zijn schaduw al jaren vooruit wierp, stond versterking van de positie van de gemeenteraad centraal. Bovendien werd in de wet aandacht gevraagd voor de vergroting van de doelmatigheid bij gemeenten. Met een systeem van planning & control,

waarin onderscheid wordt gemaakt in de (verschillende) rollen en daarmee samenhangende informatiebehoefes van gemeenteraad, college en ambtelijk management, beoogden gemeenten invulling te geven aan deze doelstellingen.

Uit onder andere het promotieonderzoek van Aardema (2002) blijkt inmiddels echter dat met het BBI-project de beoogde versterking van de positie van de gemeenteraad niet gerealiseerd is. Ook de Staatscommissie constateert dat het BBI-project weliswaar 'een grote positieve invloed' op de *interne* bedrijfsvoering van gemeenten heeft gehad, maar dat de effecten op het vlak van de *publieke* verantwoording vooralsnog beperkt zijn gebleven.

Wat dan ook de verklaring of het doel mag zijn, management control heeft binnen overheidsorganisaties inmiddels een grote vlucht genomen. De beoogde verbetering van de financiële functie en de invoering van een 'dualistische' begrotingscyclus passen beide in deze ontwikkeling en kunnen mijns inziens dan ook als een soort van een sluitstuk of codificatie van het BBI-project worden gezien (zie al eerder Bosker, 2003).

In de Wet dualisering gemeentebestuur, het BBV en de modelverordening van de Vernieuwingsimpuls wordt nu immers vastgelegd dat:

- de begroting een instrument is om gemeentelijke (beleids)doelen te realiseren;
- het proces van begroting en rekening een cyclisch karakter heeft;
- kaderstelling door de raad weliswaar het begin van de cyclus vormt⁴³, maar dat die kaderstelling nadrukkelijk op de uitkomsten van de jaarstukken gebaseerd moet zijn.

De cirkel is daarmee rond. Het BBI-project was aanvankelijk immers een project van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Wet dualisering gemeentebestuur waarin de BBI-principes zijn gecodificeerd is opnieuw een product van dit ministerie.

Daarbij kunnen echter twee kanttekeningen worden gemaakt. De eerste kanttekening is dat, hoewel uit onderzoek blijkt dat intensivering van planning & control *niet* heeft geleid tot een sterkere positie van de gemeenteraad, er nu toch weer naar dit middel wordt gegrepen. Zij het dat de wetgever nu juist de heilzame werking van het aspect 'control' benadrukt.

De tweede kanttekening is dat met name de gemeenten tot 20.000 inwoners en – in mindere mate – de gemeenten in de categorie van 20.000-50.000 inwoners kennelijk het 'duwtje' van de modelverordening van de Vernieuwingsimpuls nodig hebben gehad om over te stappen op een 'dualistische' begrotingscyclus. BBI, Tilburgs Model en vakliteratuur was voor hen blijkbaar onvoldoende aanleiding?

Ik vervolg dan ook mijn zoektocht naar een mogelijke alternatieve verklaring. Is de dualistische begrotingscyclus simpelweg het sluitstuk van een al jaren spelende en voornamelijk intern gerichte (management control) ontwikkeling of is het een aanvullende, extern gerichte maatregel om een nieuwe relatie tussen raad en samenleving tot stand te brengen?

5.4 Aansluiting gezocht bij andere (duale) theorieën en meningen?

5.4.1 Rekenschap

De Staatscommissie zoekt bij haar pleidooi voor versterking van de financiële functie o.a. aansluiting bij het begrip rekenschap. Rekenschap wordt daarbij vooral als synoniem voor actieve publieke verantwoording gebruikt. Achtereenvolgens moet het dan gaan om actieve

⁴³ Het kenmerk van een cyclus is natuurlijk dat er geen begin en geen eind is, maar bij de overheid wordt kaderstelling (of beleidsformulering zoals Bonnema e.a. (2001) dat noemt) toch als het (politieke) begin van de cyclus gezien.

verantwoording door het college aan de raad en door de raad aan de burger. De raad wordt daarbij omschreven als het ‘scharnier tussen het college en de burger’ (Staatscommissie, 2000). Omdat de burger op deze manier de gemeente ‘de maat’ kan nemen, verwacht de Staatscommissie dat rekenschap ook zal leiden tot impulsen voor kwaliteitsbeleid.

Ik merk op dat het begrip rekenschap – ook door anderen⁴⁴ – vooral verbonden wordt met (interne) kwaliteitszorg en dat het onderwerp daarvan meestal de gemeentelijke dienstverlening is. Het begrip rekenschap lijkt daarom weinig behulpzaam voor het vinden van een (alternatieve) verklaring voor de dualistische begrotingscyclus.

5.4.2 *Government governance*

De Staatscommissie stelt verder dat het concept van government governance behulpzaam kan zijn om de gemeente transparanter te maken. Het concept is in Nederland als eerste op rijksniveau geïntroduceerd door de Directie Accountancy Rijksoverheid (hierna: DAR) van het Ministerie van Financiën⁴⁵.

De DAR noemt als doel van government governance: het scheppen van waarborgen voor het realiseren van beleidsdoelstellingen. Dit wordt ook verwoord als ‘het waarborgen van het primaat van de politiek’. Voor de verdere invulling van het begrip beschouwt de DAR de uitkomsten van de politieke besluitvorming omtrent de beleidsdoelstellingen als een gegeven. Government governance is daarmee een vorm van management control⁴⁶. Toegespitst op gemeenten houdt het concept het volgende in.

Sturen is het proces waarbij het college (de wethouder) richting geeft aan het realiseren van de vastgestelde beleidsdoelstellingen. *Beheersen* betreft het stelsel van maatregelen, procedures en processen waardoor het college (de wethouder) zorgdraagt voor het blijvende nastreven en realiseren van de vastgestelde beleidsdoelen. *Verantwoorden* houdt in dat het college (de wethouder) verantwoording aflegt over de uitkomsten van de opgedragen taken en over het gebruik van de gedelegeerde bevoegdheden. *Toezicht houden* is de controlerende activiteit die de raad uitvoert om de resultaten van het beleid namens de burger te kunnen beoordelen.

Ik merk op dat het stellen van kaders door de raad in beginsel geen onderdeel uitmaakt van de cyclus van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Hierbij sluit aan de stelling van de Staatscommissie dat in een duaal bestel het accent zal liggen op verantwoorden en toezicht houden. De instrumenten die daarbij dan een rol spelen kunnen spelen zijn met name de begroting en rekening, de accountantsverklaring en de rekenkamerfunctie. Bij begroting en rekening ligt de nadruk dan vooral op de (transparante) vorm. Hoe de begroting tot stand komt is ook voor de Staatscommissie een gegeven. Het concept van government governance is daarmee evenmin weinig behulpzaam als verklaring voor de dualistische begrotingscyclus.

⁴⁴ Zie bijv. www.rekenschap.nl van de – inmiddels opgeheven – Stichting Rekenschap, waarop rekenschap vooral wordt betrokken op vormen van horizontale verantwoording tussen gemeente en burger (bijv. kwaliteitshandvesten).

⁴⁵ De tekst in deze paragraaf is gebaseerd op Dees (1998).

⁴⁶ Anthony en Young (1999), blz. 5, stellen immers dat ‘Management control accepts the goals and strategies determined in the strategy formulation process. It focuses on the implementation of the strategies and the attainment of the goals.’

5.4.3 Derks e.a.: Ontwikkeling opzet programmabegroting

In de periode februari t/m juni 2002 hebben Derks e.a. (2002) een artikelenreeks gepubliceerd in 'Overheidsmanagement'. Hierin wordt verslag gedaan van een 'ontwikkelingstraject programmabegroting'. Met name het vierde en het vijfde artikel uit deze reeks zijn in het verband van deze scriptie relevant.

Zo wordt in het vierde artikel ingegaan op de voor- en nadelen die de 'omgekeerde' cyclus ten opzichte van de 'traditionele' cyclus heeft. De 'omgekeerde' cyclus wordt omschreven als de cyclus waarin eerst de concern- of beleidsbegroting wordt opgesteld en daarna de (ambtelijke) beheersbegroting(en). Dit in tegenstelling tot de 'traditionele' cyclus waarin de concern- of beleidsbegroting tot stand komt door middel van consolidatie of indikking van de (ambtelijke) beheersbegroting(en).

In het vijfde artikel wordt aandacht besteed aan manieren waarop de rol van de raad in de begrotingscyclus kan worden vergroot.

Voor- en nadelen van de 'omgekeerde' begrotingscyclus

Capgemini stelt dat het 'omkeren' van de begrotingscyclus (in theorie) de volgende voordelen kent.

1. De positie van de raad wordt versterkt, althans daar worden betere voorwaarden voor gecreëerd. Derks e.a. dragen daar de volgende argumenten voor aan.
 - a. De raad kan eerder invloed uitoefenen op de verdeling van de budgetten.
 - b. De raad kan de uitkomsten van de jaarstukken (en de eerste tussentijdse rapportage) zichtbaar in de besluitvorming meenemen.
 - c. Er ontstaat meer ruimte voor een strategische discussie over nieuw beleid en heroverwegingen.
2. De ambtelijke betrokkenheid wordt efficiënter georganiseerd, althans daar worden betere voorwaarden voor gecreëerd. Daar dragen Derks e.a. de volgende argumenten voor aan.
 - a. In het voorjaar hoeven voorstellen voor nieuw beleid en/of voor heroverwegingen 'slechts' te worden aangemeld.
 - b. De werkbegrotingen kunnen worden gecombineerd of geïntegreerd met de werkplannen op afdelingsniveau, omdat ze niet langer als startpunt voor het begrotingsproces gelden. Bijkomend voordeel is dat de werkbegrotingen actueler worden.

Er worden echter ook nadelen en risico's gesignaleerd.

1. De raad moet al eerder in het jaar keuzes maken, gezien het niet (langer) vrijblijvende karakter van de kadernota.
2. Tussen het moment van vaststelling van de kadernota en het moment van vaststelling van de begroting kunnen zich ontwikkelingen voordoen die leiden tot reële knelpunten.
 - a. Zo kan de septembercirculaire tot afwijkingen leiden van het in de kadernota vastgestelde financiële kader.
 - b. Ook komt de meicirculaire⁴⁷ vaak pas laat (in juni) beschikbaar.

⁴⁷ Gemeenten ontvangen het grootste deel van hun algemene middelen van het Rijk. In de meicirculaire geeft het Rijk met name inzicht in de uitkering die de gemeenten in het komende begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren mogen verwachten. Het is daarmee – naast de uitkomsten van de jaarstukken – het belangrijkste ingrediënt voor de kadernota. In de septembercirculaire wordt inzicht gegeven in eventuele bijstellingen in de algemene uitkering op basis van de Miljoenennota.

- c. Tenslotte kunnen zich – niet eerder voorziene – autonome ontwikkelingen voordoen.
3. De kans op ‘dubbel werk’ neemt toe.
- a. Het risico op een dubbele bestuurlijke afweging (twee keer algemene beschouwingen) neemt toe, vooral als zich na de vaststelling van de kadernota nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan.
 - b. Ambtelijk bestaat er eveneens het risico van een dubbele cyclus, wanneer er ook voor de totstandkoming van de kadernota ambtelijke detailplannen worden gemaakt die vervolgens worden ‘ingedikt’ tot beleidskeuzes op bestuurlijk niveau.

Resumerend zijn Derks e.a. van mening dat de voordelen van de ‘omgekeerde’ cyclus groter zijn dan de nadelen. Wel adviseren zij om bij het concrete ontwerp van zo’n cyclus aandacht te besteden aan het voorkómen van de gesignaleerde risico’s. Dat kan onder andere door de rol van de raad (verder) te vergroten.

Vergroting rol van de raad in de begrotingscyclus

Derks e.a. merken op dat de ‘omgekeerde’ cyclus in de praktijk zeker geen garantie biedt voor een grotere betrokkenheid van de raad. Ook in het voorjaar kan de beleidsmatige en financiële afweging achter de coulissen plaatsvinden. Belangrijk is met andere woorden om concreet na te denken over de vraag op welk moment en op welke wijze de raad de gelegenheid krijgt om politieke wensen en voorkeuren te uiten. Derks e.a. doen daarvoor twee suggesties, waarvan er één betrekking heeft op het organiseren van de inhoudelijke inbreng van de raad en één op de discussie over de bestedingsruimte.

Inventarisatie van (zgn. ‘ruimtevragende’) wensen en voorkeuren is in iedere begrotingscyclus een belangrijke stap. Een van de mogelijkheden om de raadsfracties daarbij te betrekken is een zogenaamde ‘voorjaarsronde’. In deze ronde langs de fracties kunnen alle partijen in de raad, eventueel na raadpleging van burgers, laten weten welke prioriteiten zij stellen, welke ideeën zij verder nog hebben en welke keuzes zij zouden willen maken. De uitkomsten van deze ronde vormen vervolgens voor het college belangrijke input bij het opstellen van de kadernota. In de kadernota kan het college natuurlijk ook de eigen ideeën en de ideeën van de ambtelijke organisatie naar voren brengen. Bij de behandeling van de kadernota kunnen de verschillende aangedragen prioriteiten vervolgens tegen elkaar worden afgewogen.

Duidelijk mag zijn dat dit hele proces valt of staat met de mogelijkheid om vroegtijdig in het jaar te kunnen (én te willen) bepalen welke beleidsspeerpunten je wilt voordragen. Hetzelfde geldt voor de vraag hoe groot de bestedingsruimte voor het nieuwe begrotingsjaar (en de drie daarop volgende jaren) is.

Derks e.a. adviseren om niet gelijktijdig een discussie te voeren over ruimtevragende en ruimtescheppende maatregelen. Om het debat hierover gescheiden te laten plaatsvinden staan vier alternatieven ter beschikking.

Bij ‘oud voor oud’ wordt bestaand beleid afgewogen tegen ander bestaand beleid. Deze methode is vooral nuttig wanneer op voorhand duidelijk is dat de beschikbare middelen al ontoereikend zijn om het bestaande beleid uit te voeren. In deze werkwijze is geen ruimte voor een inventarisatie van (ruimtevragend) nieuw beleid.

Bij ‘nieuw voor oud’ worden eerst de wensen voor nieuw beleid geïnventariseerd en doorgerekend, waarna de raad wordt gevraagd om prioriteiten te stellen. Pas daarna wordt financiële ruimte gezocht. Voordeel van deze methode is dat de creativiteit niet op voorhand

wordt belemmerd door strakke financiële kaders. Nadeel is dat de (doorloop)tijd van het proces relatief lang is: alle wensen moeten worden doorgerekend en het proces kent relatief veel stappen.

Bij 'oud voor nieuw' vindt eerst een (beperkte) heroverweging van het bestaande beleid plaats. Er wordt m.a.w. eerst financiële ruimte gecreëerd. Pas dan vindt een inventarisatie van (ruimtevrage) nieuw beleid plaats. Het financiële perspectief staat in deze werkwijze dus voorop. Het nadeel daarvan is dat de creativiteit juist wél op voorhand wordt ingekaderd. Duidelijk mag zijn dat deze werkwijze wel voorkomt dat er eindeloze en onrealistische wensenlijstjes worden opgesteld.

Het vierde alternatief is 'nieuw voor nieuw'. In dat geval wordt eerst het bestaande beleid doorgerekend. De financiële ruimte die dan eventueel resteert is beschikbaar voor nieuw beleid. Evaluatie van het bestaande beleid vindt in deze variant niet plaats.

Derks e.a. is van mening dat vooral⁴⁸ 'oud voor nieuw' tegemoet komt aan de wens om de raad een actieve(re) rol in de begrotingscyclus te geven. De raad wordt immers in staat gesteld om het bestaande beleid te heroverwegen om vervolgens binnen de gecreëerde financiële ruimte de beleidsspeerpunten voor het nieuwe jaar te bepalen.

Ik merk op dat Derks e.a. op basis van hun bij 10 grotere gemeenten uitgevoerde 'ontwikkelingstraject duale begroting' de mening zijn toegedaan dat een 'omgekeerde' begrotingscyclus beter aansluit bij het duale gedachtegoed dan de 'traditionele' cyclus. In een 'omgekeerde' cyclus heeft de raad volgens hen – tenminste in theorie – een grotere betrokkenheid bij de totstandkoming van de (programma)begroting. Dit sluit aan bij de door de wetgever beoogde verbetering van de financiële functie c.q. de beoogde versterking van de controlerende en sturende rol van de raad.

In feite propageren Derks e.a. daarmee de begrotingscyclus, zoals die in de model financiële verordening is opgenomen en die ik in mijn onderzoek als 'dualistische' begrotingscyclus heb gedefinieerd. Derks e.a. merken wel op dat deze cyclus op zich geen garantie biedt voor een grotere herkenbaarheid van de raad voor de burger. De raad moet wel écht in de gelegenheid worden gesteld én die gelegenheid ook benutten om in het debat voor de zomer politieke prioriteiten in te brengen en keuzes te maken.

5.4.4 *Albeda e.a.: Financiën voor gemeenteraadsleden*

In het boekje 'Financiën voor gemeenteraadsleden' (Albeda e.a., 2004) gaat Van den Bosch specifiek in op de begrotingscyclus in het duale tijdperk. Overigens zonder het ook maar één keer over de kadernota of de 'omgekeerde' of 'dualistische' begrotingscyclus te hebben. Hij stelt dat de begroting als instrument voor (nieuw) beleid in de praktijk vaak een illusie is. In de praktijk komt het er eigenlijk alleen maar op neer dat de raad het college autoriseert om uitgaven te doen. Vaak mondt de behandeling van de begroting nog wel uit in allerlei moties, maar de kans dat daar écht wat mee gedaan wordt is niet zo groot.

In het ideale geval is de begroting volgens Van den Bosch het eindresultaat van een proces dat begint bij de verkiezingsprogramma's van de lokale partijen. De gemeenteraad zal moeten markeren waarover en wanneer hij in dat proces besluiten neemt. Zodoende kan een systeem

⁴⁸ Ook in een 'nieuw voor oud' discussie vervult de raad gedurende de hele begrotingscyclus en actieve rol. Capgemini geeft vanwege het arbeidsintensieve karakter van 'nieuw voor oud' echter de voorkeur aan 'oud voor nieuw'.

van *bestuurlijke* planning en control ontstaan, waarin de nadruk veel minder op de autorisatie- en veel meer op de afwegingsfunctie komt te liggen⁴⁹.

Een tweede belangrijke verschuiving is dat de nadruk veel meer op de *meerjarige* realisatie van beleid komt te liggen en veel minder op het *jaarlijks* beschikbaar stellen van financiële middelen. In zo'n cyclus moet ook de behandeling van de jaarstukken een veel prominentere rol krijgen.

Verder is interessant dat Van den Bosch stelt dat de *inhoudelijke* kaderstelling niet in de begrotingscyclus moet plaatsvinden, maar in de diverse beleidscycli⁵⁰. In de beleidscycli moet vooral antwoord worden gegeven op de eerste W-vraag 'wat willen wij bereiken?'. Bij voorkeur ook meetbaar gemaakt met indicatoren door antwoord te geven op de vraag 'wanneer zijn wij tevreden?'.
De begrotingscyclus is vooral bedoeld om de voortgang van de realisatie van het beleid, dat in de verschillende beleidscycli is geformuleerd, te bewaken. De uitkomsten van die cycli worden als het ware samengevat in de programmabegroting. Het kan volgens Van den Bosch niet de bedoeling zijn om andere elementen op te nemen dan de doelen en indicatoren die al in de beleidscycli zijn vastgelegd.

Wél zal in de begroting jaarlijks nog concreet antwoord moeten worden gegeven op de andere twee w-vragen, nl. 'wat gaan wij doen (om de geformuleerde doelen te bereiken)?' en 'wat mag dat kosten?'. De raad moet zich daarbij de vraag stellen of de gepresenteerde activiteiten inderdaad de logische vertaling van de eerder vastgestelde beleidsnota's zijn.

Is dat niet het geval dan moet de raad nagaan of er sprake is van nieuw beleid of van voortzetting van een al langer bestaande praktijk. In beide gevallen kan het nuttig zijn om de begroting te amenderen en het college op te roepen om de raad eerst in de gelegenheid te stellen om (nieuwe) inhoudelijke kaders te stellen. Eventueel kan de raad daar ook nog de eis aan verbinden dat het college tot dat moment niet met de daadwerkelijke uitvoering mag beginnen. Amendeert de raad niet op de ene of de andere manier, dan heeft het college op dit onderdeel 'vrij spel'.

Ik merk op dat Van den Bosch van mening is dat de begrotingsbehandeling zelden tot beleidsformulering leidt. Het heeft toch vooral een hoog ritueel gehalte. Dat wordt volgens hem pas anders als de raad de begrotingscyclus gaat benutten om zijn *controleerende* rol tot uitdrukking te laten komen. De *volksvertegenwoordigende* en kaderstellende rol kan veel beter tot uitdrukking komen in afzonderlijke beleidscycli. Hieruit maak ik op dat Van den Bosch ook weinig belang zal hechten aan een integraal kaderstellend debat vóór de zomer.

Ik merk op dat Van den Bosch van mening is dat de begrotingsbehandeling zelden tot beleidsformulering leidt. Het heeft toch vooral een hoog ritueel gehalte.

Dat wordt volgens hem pas anders als de raad de begrotingscyclus gaat benutten om zijn *controleerende* rol tot uitdrukking te laten komen. De *volksvertegenwoordigende* en kaderstellende rol kan veel beter tot uitdrukking komen in afzonderlijke beleidscycli. Hieruit maak ik op dat Van den Bosch ook weinig belang zal hechten aan een integraal kaderstellend debat vóór de zomer.

5.4.5 Vernieuwingsimpuls

In de aanloop naar de tweede duale raadsperiode 2006-2010 heeft de Vernieuwingsimpuls een wegwijzer opgesteld voor raadsleden die zelf 'grip willen hebben en houden op de rol die zij spelen in de raad van hun gemeente en de rol die het geld daarin speelt'. Ik merk op dat ook hier geen enkele melding wordt gemaakt van de kadernota (als kaderstellend instrument) of van de 'dualistische' begrotingscyclus. Wel krijgen raadsleden het algemene advies om:

⁴⁹ Andere schrijvers vroegen zich in het verleden al af 'óf en in hoeverre de begroting de afwegingsfunctie goed dient'. Zie bijv. Koning en Mol in: Derksen en Korsten (1985), blz. 297.

⁵⁰ Een beleidscyclus definieert Van den Bosch als het 'doorlopend proces van ontwikkelen, uitvoeren, verantwoorden en weer (door)ontwikkelen, uitvoeren, enzovoort, dat op elk beleidsterrein wordt doorlopen'. Ook Puts (2004) pleit voor planning en control met beleidskaders.

- heel duidelijk eigen prioriteiten te kiezen en deze consequent in te brengen in de begrotingscyclus van de gemeente;
- in een goede balans invulling te geven aan hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol.

Raadsleden wordt voorgehouden dat er drie verschillende momenten van kaderstelling kunnen worden onderscheiden. Na de verkiezingen worden eerst de globale kaders voor de hele raadsperiode vastgelegd in de vorm van een raadsprogramma, coalitieakkoord of collegeprogramma. Het gaat hier om de agenda voor de (middel)lange termijn⁵¹.

De begrotingscyclus wordt vervolgens voorgesteld als het hart van de kaderstelling. In de programmabegroting worden de belangrijke politieke thema's voor de korte termijn uitgewerkt. De begroting wordt weliswaar opgesteld in meerjarenperspectief⁵², maar geldt nadrukkelijk slechts voor één jaar als het inhoudelijke en budgettaire kader.

In de derde plaats vindt er gedurende het hele jaar ook tussentijds agendabepaling plaats. Er zijn altijd specifieke gebeurtenissen of aanleidingen die om nieuwe projecten of plannen vragen. Ook hiervoor kan de raad kaders stellen.

Verder krijgen raadsleden het advies om niet overal zélf kaders voor op te stellen. Afhankelijk van het politieke belang van een kwestie dient een keuze tussen actieve en passieve kaderstelling te worden gemaakt. Onder passieve kaderstelling wordt verstaan dat het college een voorstel maakt waar de raad op kan reageren.

Alleen bij de belangrijkste politieke speerpunten wordt actieve kaderstelling aanbevolen. In dat soort gevallen zou (een deel van) de raad (eerst) zélf aan het werk moeten gaan.

Op www.finveen.nl, 'de site voor raadsleden die meer over gemeentefinanciën willen weten', wordt juist wél veel aandacht besteed aan wat men de 'voorjaarsnota' noemt. Volgens het Ministerie van BZK dat de website beheert, bevat de voorjaarsnota 'de hoofdlijnen van de begroting voor het komende jaar en eventueel de drie jaren erna'. Via een aantal gefilmde vraaggesprekken probeert men raadsleden duidelijk te maken dat het voorjaar hét moment is om 'je politieke slag te slaan'. Er wordt ook een soort motto geformuleerd: 'moet het volgend jaar anders, regel het in het voorjaar!'.

Al luisterend naar de geïnterviewde raadsleden wordt duidelijk waarom het voorjaar zo belangrijk wordt geacht in de begrotingscyclus. Ik citeer: 'dan staat vast of er een overschot is'. Met alle financiële stukken erbij, d.w.z. de jaarstukken en de accountantscontrole, kun je aan de hand van de voorjaarsnota een 'integrale afweging en keuzes maken'. Door dit in het voorjaar te doen kun je 'richting geven aan de begroting' die in het najaar door de raad wordt behandeld. Wel is het dan nodig dat het debat in de raad eindigt met een gezamenlijke plenaire afronding: 'zo gaan we het doen'.

Ik merk op dat ook het Ministerie van BZK daarmee nog steeds pleit voor een 'dualistische begrotingscyclus' waarin de raad vóór de zomer op basis van alle financiële stukken richting geeft aan de (programma)begroting die hij ná de zomer vaststelt.

5.4.6 Reflectie

Ik constateer allereerst dat de concepten rekenschap en government governance vooral nuttig zijn voor het *college* om de verantwoording over het gevoerde bestuur in de richting van de

⁵¹ In veel gemeenten is er ook sprake van kaders voor meer dan één raadsperiode. In een strategische visie of structuurvisie kan het soms gaan om periodes van 15 jaar of nog langer.

⁵² Niet alleen in financieel perspectief (de meerjarenraming), maar ook in het inhoudelijke perspectief van strategische visie, raadsprogramma, coalitieakkoord of collegeprogramma.

gemeenteraad en – via de gemeenteraad – aan de lokale samenleving transparanter te maken. Beide concepten zijn niet bruikbaar als verklaring voor de invoering van een dualistische begrotingscyclus.

De bijdrage van Derks e.a. levert mijns inziens een extra onderbouwing van mijn eerdere conclusie dat de dualistische cyclus in belangrijke mate een codificatie van een reeds bestaande (management control) praktijk is. Het is de ‘omgekeerde’ cyclus, maar dan in een nieuw ‘dualistisch’ jasje. De belangrijkste aanleiding is voor hen echter niet langer ‘financiële stress’ of het overnemen van technieken uit het bedrijfsleven, maar de ‘duale’ noodzaak om de positie van de gemeenteraad als belangrijkste politieke forum te versterken.

Op de website Finveen wordt daarentegen juist wél het financiële perspectief van een structureel of incidenteel overschot dat in het voorjaar uit de jaarstukken blijkt, als reden aangedragen om als gemeenteraad al vóór de zomer financieel en beleidsinhoudelijk richting te geven aan de begroting die het college moet gaan opstellen. Daarmee lijkt tóch te worden aangesloten op de cultuur van het bedrijfsleven waar het beleid immers ook wordt bepaald na de presentatie van de jaarcijfers⁵³.

Derks e.a. constateren wel dat een ‘dualistische’ cyclus er niet *automatisch* toe leidt dat de raad voor de zomer de belangrijkste keuzes maakt. Dat klinkt mijns inziens logisch. Het college moet de raad wel écht in het proces (willen) betrekken en de raad moet die rol dan ook écht (willen) oppakken. De raad moet in dat geval bereid én in staat zijn om ‘van globaal naar detail’ te werken. De raad moet bovendien ook voor de zomer tot een gezamenlijke plenaire afronding komen.

Mijns inziens zou zich dat dan in ieder geval moeten vertalen in het houden van algemene beschouwingen, die overigens per definitie globaal zijn, bij de (globale) kaderstelling in het voorjaar en niet bij het (in detail) vaststellen van de begroting in het najaar. Ik ben dan ook benieuwd in hoeveel gemeenten de algemene beschouwingen inmiddels voor de zomer gehouden worden.

Tenslotte: waar de Vernieuwingsimpuls stelt dat de begrotingscyclus het hart van de *kaderstelling* is, zou het volgens Van den Bosch juist het hart van de *controlerende* taak van de raad moeten zijn. Dat lijkt paradoxaal, maar is het volgens mij niet.

Het is nu juist de kunst om de kaderstelling in de vorm van coalitieakkoord, college- en/of raadsprogramma en in afzonderlijke beleidscycli met de begrotingscyclus te combineren tot een (sluitend) systeem van management control. Een systeem dat niet blijft ‘hangen’ in kaderstelling en plannen maken, maar een systeem dat daadwerkelijk een bijdrage levert aan de dualisering van het gemeentebestuur, dat wil zeggen een gemeentebestuur waarin:

- het college op slagvaardige wijze de gemeente bestuurt;
- het college daar op transparante wijze publiek verantwoording over aflegt;
- de gemeenteraad het college actief controleert;
- de gemeenteraad weer het belangrijkste politieke forum wordt.

Het is echter de vraag of codificatie van de principes van het BBI-project en het Tilburgse Model dit gewenste zicht biedt. Gelet op het eerder aangehaalde promotieonderzoek van Aardema (2002) kan ik me voorstellen dat daar méér voor nodig is.

⁵³ Vergelijk Bonnema e.a. (2001) die stelt dat het kenmerkend onderscheid tussen gemeenten en bedrijfsleven is dat in het bedrijfsleven het beleid wordt bepaald na de presentatie van de jaarcijfers. Op www.finveen.nl wordt er in feite dus voor gepleit om dit kenmerkende onderscheid op te heffen!

5.5 Naar een ‘ruimere opvatting van control’?⁵⁴

5.5.1 Inleiding

In de traditionele theorie van planning & control gaat planning vooraf aan control, is het planningsproces vooral topdown en richt de control zich op het (recente) verleden. Deze opzet wordt van oudsher vooral geschikt geacht voor organisaties die zich in een stabiele omgeving bevinden, waarbij de nadruk ligt op het efficiënt uitvoeren van bekende taken⁵⁵.

In een complexe omgeving waar veranderingen elkaar snel opvolgen, zal de aandacht van het management echter moeten verschuiven van het efficiënt uitvoeren van de huidige taken naar het aanpassen aan of anticiperen op (komende) ontwikkelingen. In dit soort omstandigheden heeft het niet zoveel zin om het plan (het ‘verleden’) als basis voor control te gebruiken. Control moet zich juist richten op de relatie (in het ‘heden’) tussen de werkprocessen van een organisatie en de voor die processen relevante omgeving. Conclusie is dan dat de traditionele planning & control (in dit soort omstandigheden) onvoldoende soelaas biedt.

Inmiddels zijn er al verschillende pogingen ondernomen om nieuwe systemen van planning & control te ontwikkelen die uitgaan van ‘bottom-up empowerment’, d.w.z. delegatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan gekwalificeerd personeel op lagere niveaus in de organisatie en een organisatiecultuur die niet langer wordt bepaald door ‘command and control’ maar door ‘ondernemen en leren’. Veel van deze pogingen vinden hun oorsprong in of zijn gericht op de private sector⁵⁶. In deze paragraaf probeer ik vooral in te gaan op de pogingen die (ook) op de publieke sector zijn gericht.

Kenmerk van de ‘ruimere opvatting van control’ is dat planning als een element van het totale proces wordt gezien en niet als een proces dat daar noodzakelijkerwijs aan voorafgaat⁵⁷. Een uitgangspunt dat voor het management van publieke organisaties op zich niet nieuw is.

Zo formuleren De Wit e.a. (2000) de paradox van strategische planning tegenover strategisch incrementalisme. Strategische planners vinden dat strategie bewust en bedachtzaam vooraf moet worden ontworpen en daarna uitgevoerd. Het proces van strategievorming heeft in deze benadering een sterk rationeel en top-down karakter en biedt de mogelijkheid om de uitvoering te ‘programmeren’ en de mensen en middelen efficiënt in te zetten.

Strategische incrementalisten zijn juist van mening dat de meeste strategieën niet vooraf worden ontworpen, maar zich gaandeweg ontploegen⁵⁸. Het gaat in deze benadering niet zozeer om het vooraf expliciteren van een strategisch plan, maar veel meer om al doende verschillende initiatieven te mengen en te kneden tot een samenhangend en richtinggevend geheel.

Op zich onderkent de strategische incrementalist best de noodzaak van het maken van *plannen*, maar dan vooral bij routinematige processen. Het proces van *strategievorming* ziet een strategisch incrementalist echter in essentie als een proces van innovatie.

⁵⁴ De titel van deze paragraaf is ontleend aan het artikel ‘Leren beheersen’ van Bonnet (2001).

⁵⁵ Selznick (1957), blz. 135, stelde al dat ‘the cult of efficiency in administrative theory and practice is a modern way of overstressing means and neglecting ends’ en verder dat ‘efficiency as an operating ideal presumes that goals are settled and that the main resources and methods for achieving them are available’.

⁵⁶ Zo gaat Bonnet concreet in op ‘Levers of control’ van Robert Simons.

⁵⁷ Aardema (2004), blz. 120, heeft het over ‘een meer uitgebalanceerde control’. Hij definieert dit als ‘weten wat er speelt en of dat aanleiding is voor vernieuwing, mensen daarbij stimuleren en samenbrengen, de balans tussen koers en doelen enerzijds en de daarbij benodigde middelen anderzijds’.

⁵⁸ Ook wel ‘emergent strategies’ of spontane strategieën genoemd.

Aardema (2000) gaat zelfs zover dat hij dit voor gemeenten vertaalt naar een tweedeling in de gemeentelijke organisatie. Enerzijds een uitvoeringslaag (publiekszaken, beheer openbare ruimte), waarbij een (meer traditionele) vorm van strategische planning prima past. Anderzijds een flexibele, projectmatige laag die beter kan inspelen op de complexiteit van de omgeving. Traditionele planning & control lijkt hier juist niet aan de orde, maar wat dan wel?

Het is op zich niet moeilijk om de visie van strategische planners te herkennen in de hiervoor gepresenteerde ideeën over de rol van de gemeenteraad, over de programmabegroting en de begrotingscyclus en over planning & control in gemeenten. Al deze ideeën gaan er immers van uit dat de gemeenteraad top-down, vooraf en rationeel ‘programmeert’ hoe het college de gemeente moet besturen.

In essentie lijkt de dualistische begrotingscyclus een loot aan dezelfde stam. Of zit er meer achter?

5.5.2 *Planning & control een vorm van (perverse) terreur?*

In zijn bestuurs- en managementconcept ‘contextmanagement’ gaat Aardema (2000) onder andere uitgebreid op de gemeentelijke bedrijfsvoering in. Hieronder verstaat hij het organisatiebrede functioneren volgens een gemeenschappelijk systeem van planning & control waarin communicatie centraal staat⁵⁹. In zijn optiek communiceren raad en college tweemaal per jaar structureel over de hoofdlijnen en de voortgang van het gemeentelijk beleid. In het voorjaar:

- terugkijkend naar het achterliggende jaar (aan de hand van de jaarstukken);
- kijkend naar de voortgang in de eerste maanden van het jaar (aan de hand van een eerste bestuursrapportage);
- kijkend naar de komende jaren (aan de hand van het beleidsplan).

In het najaar:

- vooruitkijkend naar het komende jaar (aan de hand van de begroting);
- kijkend naar de voortgang over het lopende jaar tot dan toe (aan de hand van de tweede bestuursrapportage).

De rol die de raad in dit proces zou moeten spelen, zou volgens Aardema niet zozeer gebaseerd moeten zijn op het idee dat de raad binnen de gemeentelijke organisatie de dienst uitmaakt. Dit is een visie die afwijkt van het gangbare idee dat de raad zich aan de top van een (informatie)piramide bevindt waarvan de ambtelijke organisatie de basis vormt en het college zorgdraagt voor de tactische verbinding tussen de strategische top (raad) en de operationele basis (ambtelijke organisatie).

De rol van de raad moet volgens Aardema vooral naar buiten gericht zijn, als politieke medespeler in het maatschappelijke krachtenveld. Hij lijkt daarmee vooral de volksvertegenwoordigende rol van de raad (ook wel omschreven als de horizontale relatie met zijn kiezers) voorop te stellen. Ook hierin wijkt hij wat af van het gangbare idee waarin vooral de controlerende en kaderstellende rol (de verticale relatie met het college) om voorrang strijden.

Natuurlijk blijft de raad wél de belangrijke zaken fatteren én controleert hij of de middelen voor de juiste dingen worden ingezet. In deze rolverdeling past ook dat het college in het

⁵⁹ Aardema maakt onderscheid in externe communicatie tussen gemeente(raad) en maatschappelijke omgeving, politieke communicatie tussen raad en college, managementcommunicatie tussen college en ambtelijke top en werkvloercommunicatie tussen afdelingshoofden en medewerkers. Vergelijk met Anthony & Young (1999) die het over strategie, management control en ‘taakcontrol’ hebben.

voorjaar een meerjarig beleidsplan annex meerjarenbegroting aan de raad aanbiedt. Zo'n beleidsplan is enerzijds de uitwerking of bijstelling van een politiek programma en anderzijds de basis voor de – in het najaar – vast te stellen begroting. Zodoende kan de raad vroegtijdig bij de beleidsontwikkeling én bij het bepalen van de prioriteiten worden betrokken.

De kern van het beleidsplan is dat de politieke uitgangspunten en doelstellingen in volgorde van prioriteit worden geplaatst en van budgettaire en capacitaire consequenties worden voorzien. Achtereenvolgens draait het dus om de vragen 'wat willen we?', 'wat kunnen we?' en 'wat doen we (wanneer)?'. Een goed beleidsplan bevat de actuele visie en de geactualiseerde afspraken tussen gemeente en externe partijen en tussen raad en college; en dan niet beperkt tot het volgende begrotingsjaar maar vier of meer jaar vooruitkijkend.

Bij gemeenten die in het voorjaar al een (vorm van een) beleidsplan vaststellen, constateert Aardema net als Derks e.a. (2002) een aantal (procesmatige) problemen.

1. Het beleidsplan is niet meer dan een politiek wensenlijstje; niet meer dus dan het antwoord op de vraag 'wat willen we?'. Financiële en capacitaire randvoorwaarden zijn in deze gemeenten vaak niet duidelijk bekend of worden bewust onbekend gelaten. Het probleem kan ook worden veroorzaakt doordat er geen (goede) prioriteitstelling plaatsvindt.
2. Wanneer in het voorjaar nog niet alle relevante (financiële) informatie beschikbaar is, komen gemeenten in de verleiding om het beleidsplan pas in het najaar politiek te behandelen. Het gevaar bestaat dat er dan een onoverzichtelijke samenloop met de begrotingsvoorbereiding ontstaat.
3. De vraag kan worden gesteld of de politieke behandeling van de begroting in het najaar niet overbodig is, als in het voorjaar al een algemeen politiek debat plaatsvindt over de vragen 'wat willen we?', 'wat kunnen we?' en 'wat doen we (wanneer)?'.

Ik merk op dat Aardema:

1. onderscheid maakt – maar dat is niet nieuw – tussen een algemeen politiek debat in het voorjaar en een meer operationeel begrotingsdebat in het najaar;
2. minder nadruk legt op het *primaat* van de raad als eindverantwoordelijk bestuursorgaan, als kaderstellende 'strategische top' van de gemeentelijke organisatie, en meer nadruk legt op het politieke primaat van de raad als *volksvertegenwoordiging*, als verbindende schakel met de lokale samenleving, en dát is – in dit verband – wel 'nieuw'⁶⁰.

Aardema stelt verder overigens, en dat is ook 'nieuw', dat het 'ware besturen en managen' niet in de planningslijn plaatsvindt, maar in wat hij de 'voortganglijn' noemt. Anders dan in de feitelijke praktijk van planning en control het geval is⁶¹, draait het in de alledaagse gemeentelijke werkelijkheid immers vooral om *communicatie* en *samenwerking* tussen mensen. Ook in deze optiek staat niet planning maar control centraal. Niet als synoniem voor het rigide vasthouden aan eenmaal vastgestelde plannen, maar als het op tijd doorhebben en signaleren of dingen gaan zoals de (collectieve) bedoeling is.

In zijn oratie 'Stille waarden'⁶² gaat Aardema nog een stapje verder. Hij stelt dat uit empirisch onderzoek blijkt dat de beoogde verbeteringen op het gebied van planning & control (bijv. BBI en Tilburgs Model) niet overeenkomstig de bedoelingen uit de verf zijn gekomen, vooral

⁶⁰ Hoewel deze visie natuurlijk wel aansluit bij eerder aangehaalde schrijvers als Derksen (1995) en Tops en Zouridis (2002).

⁶¹ Volgens Aardema gaat daar de meeste aandacht nog steeds uit naar de planvorming en vooral naar het opstellen van plandocumenten.

⁶² Uitgesproken op 18 november 2005 bij zijn aanvaarding aan de Open Universiteit van de bijzondere leerstoel 'Publiek management, in het bijzonder in relatie tot vernieuwingen in organisatie en bedrijfsvoering'.

niet wat betreft de cultuur- en gedragsaspecten. Gebleken is dat op informatie uit planning & control documenten weinig wordt gestuurd en dat ‘sturen op hoofdlijnen’ lastig te realiseren is.

Wel wordt zeer veel tijd besteed aan het aanleveren en opstellen van plannen en rapportages. Aardema spreekt in dit verband over de ‘terreur van planning & control’ en over ‘overnormering’. Hij werpt de vraag op of deze overnormering niet het gevolg zou kunnen zijn van de wijze waarop binnen de (lokale) overheid BBI en Tilburgs Model⁶³ én recentelijk dualisering zijn ingevoerd. Niet als boosaardige opzet, maar als (pervers) neveneffect van een systeem dat betrokkenen – overigens met de beste bedoelingen – in stand houden.

In dat verband signaleert hij een aantal ontwikkelingen die wellicht kunnen leiden tot een ‘kwalitatief hoogwaardiger planning & control’. Één van die ontwikkelingen is ‘Beyond Budgeting’⁶⁴.

5.5.3 *Is de eeuw van traditionele planning & control (al) voorbij?*

‘Beyond budgeting’ (hierna: BB) lijkt een betrekkelijk nieuw fenomeen, maar het begrip is al in december 1997 door Jeremy Hope en Robin Fraser geïntroduceerd: ‘Beyond budgeting: breaking through the barrier to the third wave’. In Nederland is André de Waal al sinds eind 1999 de belangrijkste pleitbezorger, o.a. in de boeken ‘Minder is meer’ (2002) en ‘Beyond budgeting’ (2003).

Dat BB toch als een nieuw fenomeen wordt gezien, heeft er waarschijnlijk alles mee te maken dat Hope en Fraser pas in 2003 hun boek ‘Beyond budgeting: how managers can break free from the annual performance trap’ hebben gepubliceerd. In dit boek publiceren zij de resultaten van de ‘Beyond Budgeting Round Table’⁶⁵, een internationaal consortium dat vanaf 1998 heeft onderzocht welke alternatieven ‘beter zijn dan’⁶⁶ het traditionele en tijdrovende budgetteringproces. Voor de goede orde merk ik daarbij wel op dat dit onderzoek zich in eerste instantie heeft beperkt tot het internationale (en dan vooral Europese) bedrijfsleven. Pas in 2004 is er een ronde (bijzet)tafel voor de publieke sector gekomen.

Om te begrijpen waarom BB de traditionele planning & control als dé grote barrière ziet voor het realiseren van een ‘flexibele organisatiestructuur met een adaptief management’ is het nuttig om op nut en noodzaak van zo’n type structuur en management in te gaan. Hope en Fraser stellen dat kennis de meer traditionele productiefactoren (financieel) kapitaal en (fysieke) arbeid heeft verdrongen. Er is sprake van een overgang van de tweede ‘industriële’ golf naar een derde ‘informatie’ golf.

Voor managers betekent dit het één en ander. Echte concurrentievoordelen haal je als manager niet door kosten te beheersen en te sturen op geld, maar veel meer door het in je onderneming aanwezige *intellectuele* kapitaal tot volle wasdom te laten komen. Anders dan in de ‘industriële eeuw’ waar de nadruk lag op volume, schaal en het terugverdienen van vaste kosten, gaat het in de ‘eeuw van de informatie’ om innovatie, service, kwaliteit en snelheid. Daarbij moet niet het product (aanbod), maar de klant (vraag) centraal staan.

⁶³ Zouridis en Tops (1998) stelden reeds dat de politiek in het (klassieke) Tilburgs model ‘aanzienlijk (wordt) gedisciplineerd door de bureaucratie’.

⁶⁴ Anders dan de naam doet vermoeden, is ‘Beyond Budgeting’ niet zo zeer een alternatief voor planning & control in de traditionele (financiële) zin van het woord, maar meer een zoektocht naar een betere manier om de organisatie van de 21^{ste} eeuw te besturen.

⁶⁵ Zie www.bbrt.org.

⁶⁶ Overigens is het in de Angelsaksische organisatietheorie populaire begrip ‘beyond’ (zie bijv. Selznick (1957) die het in zijn ‘Leadership in administration’ heeft over ‘beyond efficiency’ en ‘beyond organization’) slecht te vertalen. Het dichtst bij komen vertalingen als ‘voorbij’ of ‘beter dan’.

Volgens Hope en Fraser is de structuur van veel organisaties al aan het mee veranderen. In de 'oude' (divisie)structuur is het topmanagement de 'bron van alle kennis'. Het topmanagement bepaalt top-down de strategie en verdeelt de middelen over de verschillende onderdelen van de organisatie. De 'frontlijn' managers zijn de 'trouwe' uitvoerders. Daartussenin moeten de middenmanagers vooral als 'controller' opereren⁶⁷.

Verticale (vooral financiële) informatiesystemen zorgen ervoor dat het topmanagement de middelen kan alloceren en het gebruik van die middelen kan beheersen. Dat leidt dan uiteindelijk tot een organigram dat uit de bekende 'harkjes' bestaat en waarin een (strakke) piramidale opbouw is te herkennen. De bijbehorende cultuur is er één van 'command and control' of van 'verdeel (het geld) en heers'.

In organisaties waar het intellectuele kapitaal als belangrijkste productiefactor wordt beschouwd, krijgen 'frontlijn'⁶⁸ managers in de eerste plaats de kans om 'ondernemer' te zijn. Zij mogen zelf beslissingen nemen in reactie op de (snel veranderende) omstandigheden en kansen die zich voordoen. De middenmanagers zorgen voor horizontale integratie: tussen de verschillende interne bedrijfsonderdelen, maar ook met externe partners. Het topmanagement inspireert, stimuleert en daagt regelmatig uit om de status quo te doorbreken. Hier is geen sprake van een piramidale opbouw met strakke 'harkjes', maar van een organische, netwerkachtige (matrix)structuur.

In dit 'nieuwe' organisatiemodel staan werkprocessen en teams centraal. Het streven is daarbij gericht op het *maximaliseren* van (economische) waarde in plaats van op het *minimaliseren* van kosten. Bovenal is het nieuwe model gebaseerd op vertrouwen: tussen managers, medewerkers, klanten en leveranciers. Men wil de cultuur niet langer laten bepalen door 'command and control', maar door 'ondernemen en leren'.

Kennis als belangrijkste productiefactor en een netwerkachtige organisatiestructuur zijn dermate fundamentele veranderingen dat Hope en Fraser oproepen tot bezinning op de traditionele vormen van management control. De traditionele vorm is immers vooral geënt op de traditionele manier van organiseren en leidinggeven.

Overigens merken Hope en Fraser wel op dat veel van de recent ontwikkelde methoden en technieken, zoals kwaliteitszorg (TQM), business proces redesign (BPR) en balanced scorecard⁶⁹, al elementen zijn die passen bij een filosofie waarin het sturen op geld of kosten niet langer centraal staat. Dat gaat Hope en Fraser echter (lang) niet ver genoeg. Zij stellen dat de huidige vorm van planning & control de belangrijkste **barrière** is op weg naar een 'flexibele organisatiestructuur met een adaptief management'.

Concreet stellen zij dat:

- budgetteren een cultuur van 'command and control' stimuleert en versterkt;
- het werken met budgetten alleen marginale verbeteringen oplevert; het daagt niet uit tot echte vernieuwing⁷⁰;
- budgettering zich voornamelijk op geld richt en niet op de zaken die er écht toe doen; budgettering geeft geen antwoord op de vraag op welke punten een organisatie zich het laatste en de drie voorgaande jaren heeft verbeterd;

⁶⁷ Mintzberg (1995) stelt overigens dat deze taak van de middenmanager in een zgn. machinebureaucratie met behulp van een systeem van planning & control vrijwel volledig door de 'staf' is 'overgenomen'.

⁶⁸ Vergelijk het bekende begrip 'street level bureaucrat' van Lipsky. Interessant is ook de vergelijking met het (al weer vergeelde) gedachtegoed 'Reinventing government' van Osborne en Gaebler, waarin het o.a. draait om principes als 'mission-driven', 'results-oriented' en 'customer-driven government'.

⁶⁹ Alleen al gelet op de titel kan ook het eerder genoemde werk van Simons 'Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal' als zo'n reeds ontwikkelde methode worden beschouwd.

⁷⁰ Bonnet (2001) heeft het hier over 'single loop learning' versus 'double loop learning'.

- een doorsnee budget verouderd is op het moment dat het is vastgesteld;
- budgetteren het werken voor ‘eigen’ doelen stimuleert; het leidt tot een ‘spend it or lose it’ mentaliteit;
- budgetten veel te gedetailleerd zijn en teveel indicatoren bevatten; het leidt tot micromanagement;
- over budgetten wordt onderhandeld; dat kost niet alleen veel tijd, het leidt ook tot nietszeggende compromissen;
- met name in de publieke sector budgettering heeft geleid tot een steeds verder uitdijende ‘control bureaucratie’⁷¹.

Het falen van budgettering heeft in de ogen van Hope en Fraser niet alleen te maken met slechte onderlinge communicatie en onvoldoende draagvlak bij het topmanagement. Het zit in het systeem zelf. De oplossing ligt dan ook niet in het verbeteren van dat systeem: het systeem moet worden afgeschaft. De vraag die dan resteert is, welke alternatieven er ‘voorbij de horizon’ van traditionele planning & control liggen. Hope en Fraser noemen zes principes waaraan deze alternatieven moeten voldoen.

1. Baseer je prestatieafspraken op relatieve normen, d.w.z. spiegel je zelf aan de prestaties van vergelijkbare organisaties.
2. Zorg dat het proces van strategievorming een continue en bottom-up proces is i.p.v. één keer per (vier) jaar en/of top-down.
3. Kijk vooruit, d.w.z. extrapoleer niet het voorafgaande jaar, maar probeer concreet op het nieuwe jaar in te spelen.
4. Wijs de middelen vraaggestuurd toe, d.w.z. niet volgens een vaste verdeelsleutel, maar op basis van een concreet gedefinieerde behoefte.
5. Zorg dat relevante sturingsinformatie – in de eerste plaats voor zelfcontrole en niet voor het verklaren van budgetafwijkingen – snel beschikbaar komt.
6. Beloon prestaties van het team en niet van de individuele medewerker of manager.

5.5.4 Reflectie

Stel nu eens – als gedachte-experiment – dat we de dualistische begrotingscyclus niet als een *intern* proces zien waarin vóór de zomer kaders voor het volgende begrotingsjaar worden gesteld als noodzakelijke voorwaarde die vooraf gaat aan het opstellen van de begroting. We beschouwen het eerst en vooral als een aanvullende en *extern* gerichte maatregel om de raad op een nieuwe manier in contact met de samenleving te brengen; als een poging om het totale proces van begroting en verantwoording te verbeteren door het als het ware meer ‘*publiek*’ te maken.

En stel verder nu eens dat we afstappen van het normatieve beeld dat de raad het politieke primaat heeft en vooral ‘kaderstellend’ bezig moet zijn. We volgen Tops en Zouridis (2002) en beschouwen de gemeenteraad als het orgaan dat toezicht houdt en maatschappelijke initiatieven mobiliseert en als de *publieke arena* waarin politieke conflicten kunnen worden uitgevochten.

Wat we dan volgens mij zien is misschien wel een vorm van ‘beyond budgeting’. Er kan immers een bottom-up proces gaan ontstaan waarin de gemeenteraad meer macht en invloed krijgt om initiatieven uit de lokale samenleving te sanctioneren of als gezaghebbend te

⁷¹ Hope en Fraser citeren de CEO van een grote Zweedse bank die het zeer plastisch heeft over het ‘budget bureaucratic complex’. Zoals gezegd heeft Aardema het over de ‘terreur van planning & control’. Licht overdreven wellicht allemaal, maar altijd goed voor een paar stevige quotes.

erkennen. Er ontstaat dan als het ware ook een vorm van vraagsturing, waarbij de gemeenteraad middelen toewijst op basis van concreet gedefinieerde (maatschappelijke) behoeften.

Een proces ook waarin de gemeenteraad gebruik gaat maken van de uitkomsten van de jaarstukken, van rekenkameronderzoek en van het periodieke zelfonderzoek door het college. Ook dit leidt tot een vorm van vraagsturing. De raad wijst middelen toe of trekt middelen in al naar gelang deze uitkomsten daar aanleiding voor vormen.

Zodoende ontstaat een meer continue proces. Jaarlijks is er immers voor de zomer éerst gelegenheid om het coalitieakkoord of het college- of raadsprogramma bij te stellen, waarna ná de zomer met de vaststelling van de begroting zo concreet mogelijk op het eerstvolgende nieuwe jaar kan worden ingespeeld.

Voorlopig lijkt dit allemaal nog theorie. Ik ben het namelijk helemaal met Derks e.a. eens dat deze vorm van ‘beyond budgeting’ – net als een dualistisch stelsel – niet automatisch ontstaat. Het moet om meer gaan dan het opstellen van een nota als nieuw kaderstellend instrument. Ik ben dan ook benieuwd hoe gemeenten het *proces* van begroten in de (dualistische?) praktijk hebben vormgegeven.

- Nodigt het college de raad uit om prioriteiten en wensen aan te dragen?
- Dienen fracties ook prioriteiten en wensen bij het college in?
- Worden inwoners of maatschappelijke organisaties door college of raad uitgenodigd om prioriteiten en wensen in te dienen?
- Houden fracties hun algemene beschouwingen inderdaad voor de zomer?
- Maken de beleidsinhoudelijke conclusies uit de jaarstukken onderdeel uit van het debat?

Vragen die bij de volgende onderzoeksvraag aan de orde zullen komen.

5.6 Hoe kan de aanpassing van de begrotingscyclus worden verklaard?

Voordat ik de aanpassing van de gemeentelijke begrotingscyclus probeer te verklaren, is het goed om het formele wettelijke kader nog eens voor ogen te hebben. Dit kan worden gezien als de ‘minimale’ variant van de gemeentelijke begrotingscyclus.

5.6.1 *De minimale (wettelijke) variant van de gemeentelijke begrotingscyclus*

In iedere gemeente is met een vaste regelmaat van vier jaar de verkiezingsuitslag de start van een nieuwe bestuursperiode⁷². Op haar beurt vormt de verkiezingsuitslag weer de ‘input’ van het proces van collegevorming. Dit proces verloopt in iedere gemeente op geheel eigen wijze⁷³, maar mondt in iedere gemeente uit in het benoemen van wethouders.

Na de benoeming van de wethouders starten in alle gemeenten kaderstellende processen, maar ook hier geldt dat er geen sprake is van (wettelijke) eenduidigheid. De eerste formeel juridische ‘output’ in de nieuwe bestuursperiode is echter weer voor iedereen gelijk: de

⁷² Hupe (1995) noemt het proces van collegevorming één van de belangrijkste momenten, waarop de raad invulling kan geven aan zijn eindverantwoordelijkheid voor het gemeentelijk bestuur. Het college wordt immers niet door de bevolking gekozen, maar door de volksvertegenwoordiging benoemd (en ontslagen). Ook Ringeling (1985) stelt dat, als de raad invloed wil uitoefenen, hij de periode van collegevorming moet benutten. Dat kan door invloed uit te oefenen op het collegeprogramma, het benoemen van wethouders en het – door het college laten – koppelen van het collegeprogramma aan de (meerjaren)begroting.

⁷³ Tegenwoordig zelfs met sollicitatieprocedures!

programmabegroting. Vervolgens gaat het in grote jaarlijkse stappen via jaarstukken naar een volgende programmabegroting.

Input (documenten)	Proces	Output (wettelijk)
Verkiezingsprogramma's	Verkiezingen	Verkiezingsuitslag
Verkiezingsuitslag, raadsprogramma, coalitieakkoord	Collegevorming	Benoeming wethouders
Raadsprogramma, coalitieakkoord, collegeprogramma, (algemeen) beleidsplan, kadernota, perspectiefnota, beleidscycli	Kaderstelling	Programmabegroting (voor het jaar T+1)
Informatie over uitvoering begroting, beleidsevaluaties	Verantwoording en controle	Jaarstukken (over het jaar T)
Jaarstukken	Kaderstelling	Programmabegroting (voor het jaar T+2)
Informatie over uitvoering begroting, beleidsevaluaties	Verantwoording en controle	Jaarstukken (over het jaar T+1)

Omdat voor de processen weinig tot geen formele vereisten gelden (de verkiezingen zijn een uitzondering), zien we in de gemeentelijke praktijk – met name voor het proces van kaderstelling – een rijke schakering aan 'input'. Zoals gebleken kent inmiddels 95 procent van de gemeenten de kadernota als concrete schakel tussen jaarstukken en begroting. Gelet op de mate waarin gemeenten de modelverordening hebben gevolgd, verwacht ik overigens dat colleges in tenminste 95 procent van de gemeenten ook de verplichting hebben om tussen begroting en jaarstukken twee keer tussentijds te rapporteren.

5.6.2 Verklaring voor de aanpassing van de begrotingscyclus

Gelet op de geraadpleegde literatuur over de gemeentelijke begrotingscyclus lijkt het inderdaad 'logisch' – zoals het in de toelichting op de modelverordening staat – dat de raad vóór de zomer een meerjarig (budgettair) kader vaststelt. De meeste schrijvers (Bonnema, Aardema, Derksen e.a., Anthony & Young) pleiten er immers expliciet voor dat voor de zomer een strategische discussie wordt gevoerd over de te maken beleidskeuzes en de budgettaire kaders waarbinnen de begroting moet worden opgesteld. Ook in de praktijk van het BBI-project en het Tilburgse Model zien we dit terug.

Opvallend is wel dat in de twee 'duale' en specifiek op de raad gerichte publicaties (Van den Bosch en Vernieuwingsimpuls) het begrip kadernota of 'dualistische' begrotingscyclus helemaal niet voorkomt. Kan dit wellicht een signaal zijn dat de raad(sleden) in de duale praktijk (nog) weinig waarde hecht(en) aan de kadernota?

Van den Bosch lijkt overigens zelf min of meer de verklaring te geven. Hij is (normatief) van mening dat de raad in de begrotingscyclus primair zijn controlerende rol moet oppakken. Voor de zomer kan de raad dat doen in het kader van de behandeling van de jaarstukken. Daar heeft de raad in zijn optiek waarschijnlijk geen kadernota voor nodig. Inhoudelijke kaders moet de raad volgens hem in de diverse beleidscycli stellen.

Waarom de kadernota in de publicatie van de Vernieuwingsimpuls zelfs niet als kaderstellend instrument wordt genoemd, is voor mij een raadsel. 95 procent van de gemeenten heeft dit instrument immers in de financiële verordening opgenomen!

De andere schrijvers dragen wél de nodige argumenten aan voor een begrotingscyclus waarin de raad vóór de zomer de kaders vaststelt voor de ná de zomer vast te stellen begroting. Op basis van deze argumenten én de argumenten die de gemeenten zelf hebben aangedragen, formuleer ik een aantal stellingen.

A. In de ‘dualistische cyclus’ is de raad beter in staat beleidsmatige kaders vast te stellen

Eerder hebben we gezien dat de modelverordening geen directe vormeisen bevat op basis waarvan de conclusie mag worden getrokken dat met ‘kaders’ niet alleen financiële maar ook beleidsmatige kaders worden bedoeld. Sterker nog: in de toelichting staat juist alleen expliciet dat het voor de hand ligt dat de raad voor de zomer een ‘meerjarig budgettair kader’ vaststelt. Over een (meerjarig) beleidsmatig kader wordt met geen woord gerept.

Wél wordt in artikel 4 van de modelverordening bepaald dat ‘de bevindingen uit (...) de jaarstukken’ bij het opstellen van de kadernota moeten worden betrokken. Daarbij is van belang dat de jaarstukken onder het nieuwe regime van het BBV naast een financieel (de jaarrekening) ook nadrukkelijk een beleidsinhoudelijk (het jaarverslag) karakter hebben gekregen. Zo moet in de programmaverantwoording inzicht worden gegeven in de mate waarin de gemeente haar doelstellingen heeft bereikt en hoe de gemeente deze doelen al of niet heeft weten te bereiken.

Ook uit de literatuur blijkt dat de raad in het voorjaar zowel over het beleid als over de middelen zou moeten debatteren. Zo licht Derks e.a. (2002) toe dat het in een ‘omgekeerde’ cyclus niet alleen de bedoeling is dat de raad budgettaire kaders vaststelt, maar dat de raad ook de belangrijkste politieke keuzes (nieuw beleid en heroverwegingen) dient te maken. De andere schrijvers (Bonnema, Aardema) gaan nog een stap verder. In hun beleving moet de begroting het eindresultaat zijn van een proces dat begint bij de verkiezingsprogramma’s van de lokale partijen. Bij voorkeur worden deze programma’s – al of niet via de tussenstap van een ‘regeerakkoord’ in de vorm van raads- en/of collegeprogramma – vertaald in een meerjarig beleidsplan annex meerjarenbegroting. Ieder voorjaar biedt het college (de bijstelling van) dat plan aan de raad aan. Doel van deze actie is om de raad in de gelegenheid te stellen om:

- de meerjarige realisatie van beleid (op hoofdlijnen) te volgen;
- op basis daarvan politieke keuzes (nieuw beleid en/of heroverwegingen) te maken;
- de financiële en vermogenspositie te extrapoleren;
- een (nieuw) budgettair kader vast te stellen.

Bonnema e.a. (2001) geven het meest expliciet antwoord op de vraag hoe een en ander politiek-bestuurlijk kan worden vormgegeven: in de ‘zogenaamde kadernota’ die in het voorjaar wordt opgesteld.

Ik concludeer hieruit dat het de bedoeling van artikel 4 van de modelverordening is om een ‘dualistische’ cyclus te creëren waarin de raad vóór de zomer:

- na een beleidsinhoudelijke discussie over de mate waarin de gemeente haar doelen heeft weten te realiseren, op hoofdlijnen beslissingen neemt over de in de nieuwe begroting te maken beleidskeuzes (heroverwegingen en/of nieuw beleid; het antwoord op de vraag ‘wat gaan wij (anders) doen?’);
- na een discussie over de financiële effecten van de jaarrekening en eventuele andere financiële ontwikkelingen op hoofdlijnen het budgettaire kader voor de nieuwe begroting vaststelt (het antwoord op de vraag: ‘wat mag dat kosten?’).

Dit past ook in het door de wetgever beoogde evenwicht tussen bestuur en volksvertegenwoordiging. De voorbereiding van de begroting kan hierdoor immers – althans in theorie – in grotere openheid plaatsvinden. In de publieke arena kan de raad een

(symbolisch) ‘gevecht’ met het college voeren waarin wellicht ook ruimte kan worden ingebouwd voor de emoties van de bugers.

De vraag is nu in welke mate gemeente(rade)n deze ambitie in de praktijk waar kunnen maken. Een empirische vraag die bij onderzoeksvraag 5 aan de orde komt.

B. In de ‘dualistische cyclus’ wordt de keten van sturing en verantwoording gesloten

Controle en verantwoording moeten volgens de wetgever veel meer in het teken van (bij)sturing komen te staan. Zoals hierboven al aangegeven is de kadernota nadrukkelijk bedoeld als schakel tussen de jaarstukken (uiting van controle en verantwoording) en de begroting (uiting van sturing). Met het ‘dualistisch’ maken van de cyclus wordt de keten dus (in theorie) gesloten.

Verder vult artikel 4 van de modelverordening keurig het ‘gat’ dat de wetgever heeft gelaten. De wetgever verplicht de gemeente(raad) immers nergens om de begroting te baseren op de uitkomsten van de jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening). De enige verplichting die is opgenomen is dat de *jaarrekening* vóór 15 juli aan gedeputeerde staten moet worden toegezonden. Met het overnemen van artikel 4 in de eigen financiële verordening legt de raad het college alsnog die verplichting op.

Conclusie is dus dat vrijwel alle gemeenten – tenminste op papier – een sluitende keten hebben gecreëerd, maar het is natuurlijk de vraag hoe dat in de praktijk verloopt. Ook dit komt bij de empirie van onderzoeksvraag 5 aan de orde.

C. In de ‘dualistische cyclus’ stelt de raad zich in álle fasen van de begrotingscyclus actief op

In het algemeen kunnen in de begrotingscyclus vijf fasen worden onderscheiden (Bonnema e.a., 2001).

1. Het voorbereiden en opstellen van de begroting en de meerjarenraming, bij voorkeur op basis van:
 - o aanwezige politieke programma’s;
 - o een eerder vastgesteld(e) beleidsplan of meerjarenbegroting;
 - o de uit de jaarstukken getrokken conclusies;
 - o eventuele andere relevante zaken (loon- en prijsmutaties, de meicirculaire etc.).
2. Het vaststellen van de begroting door de raad.
3. De uitvoering van de begroting.
4. Het opstellen van de jaarstukken en de controle daarvan.
5. De verantwoording over het gevoerde beleid en de vaststelling van de jaarstukken.

Zoals we hebben gezien, zit het essentiële verschil tussen de ‘traditionele’ en de ‘dualistische’ begrotingscyclus in de fase van voorbereiding⁷⁴. In de traditionele cyclus is (of lijkt) de raad in deze fase niet (erg) actief. Het start- én zwaartepunt ligt in de ambtelijke organisatie en bij het college.

Pas ná de zomer biedt het college de conceptbegroting aan de raad aan. Dat is het moment waarop de raad zich openlijk met het begrotingsproces gaat bemoeien. Er worden moties en amendementen ingediend, maar de kans dat daar wat mee gebeurt is niet zo heel groot.

Grote voordeel van de ‘dualistische’ cyclus is dat de raad zich in het voorjaar wél openlijk met de begroting mag bemoeien. Beter komt zo tot uitdrukking dat de voorbereiding

⁷⁴ Daarom beperk ik me hier tot de vraag in welke mate de raad in de ‘dualistische’ cyclus in de voorbereidende fase actief is. Of de raad ook actief is tijdens de uitvoering van de begroting en het opstellen van de jaarstukken valt buiten het bestek van mijn scriptie.

uiteenvalt in een politiek en een ambtelijk deel. Het lijkt er dan ook echt op dat de raad in de ‘dualistische’ cyclus wordt uitgenodigd om zich al in de voorbereidende fase van de begrotingscyclus actief op te stellen. Daar wil ik echter op voorhand wel een kanttekening bij maken.

Nagenoeg alle gemeenten zijn van mening dat die actieve politieke betrokkenheid bij de begrotingsvoorbereiding vooral goed is voor de *kaderstellende* rol van de raad. Dat is op zich ook logisch, omdat in de ‘dualistische’ cyclus de voorbereidende fase moet uitmonden in het maken van politieke keuzes en het vaststellen van budgettaire kaders. Anders gezegd stelt de raad in de voorbereidende fase eigenlijk al delen van de begroting vast, te weten:

- de speerpunten voor nieuw beleid;
- de eventuele heroverwegingen;
- de budgettaire kaders (de meerjarenraming).

Terecht merken veel schrijvers op dat de vaststelling van de begroting zelf daarmee een ‘hamerstuk’ of zelfs ‘overbodig’ kan worden (Derks e.a., 2002 en Aardema, 2000).

Mijn inziens bestaat dan ook het gevaar dat de raad in de ‘dualistische’ cyclus niet zozeer actief bij de *voorbereiding* van de begroting wordt betrokken. Eigenlijk stelt de raad de begroting in de ‘dualistische’ cyclus, zij het op onderdelen, vóór in plaats van ná de zomer vast. Bovendien doet hij dat – conform de modelverordening – in principe gewoon op voorstel van het college.

De kans is mijns inziens dus groot dat de raad ‘ritueel blijft dansen’⁷⁵. Weliswaar niet langer in het najaar ‘rondom een dichtgetimmerde begroting’, maar in het voorjaar ‘rondom een dichtgetimmerde kadernota’. Dat heeft volgens mij te maken met de nadruk die in de ‘dualistische’ cyclus op kaderstelling wordt gelegd, terwijl de wetgever graag wil dat de raad zich oriënteert op zijn controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Waarmee ik bij de volgende stelling ben aangekomen.

D. In de ‘dualistische cyclus’ oriënteert de raad zich meer op zijn controlerende rol

Maar 20 procent van de gemeenten noemt versterking van de volksvertegenwoordigende rol als argument voor het invoeren van een dualistische begrotingscyclus. Ongeveer de helft meent dat dit een bijdrage levert aan de controlerende rol van de raad. Toch worden met het ‘dualiseren’ van de cyclus in theorie wel degelijk betere voorwaarden gecreëerd voor een sterkere positie van de raad als ‘controleur’ van het college en als volksvertegenwoordiging. Zoals gezegd komt de versterking van de controlerende rol met name tot uitdrukking in de verplichting van het college om in de kadernota duidelijk te maken op welke wijze de bevindingen uit de jaarstukken doorwerken in de nieuwe begroting. Het college komt niet langer ‘weg’ met het afleggen van verantwoording, maar moet de raad – via de kadernota – ook in de gelegenheid stellen om te controleren of de keten van sturing en verantwoording wel wordt gesloten.

Naast de kadernota beschikt de raad bovendien vaak nog over een aantal andere instrumenten, waarmee hij in het begrotingsproces elementen van verantwoording en controle kan inbrengen. Zo hebben veel raden de mogelijkheid om de programmabegroting te toetsen aan documenten zoals een raadsprogramma, coalitieakkoord, collegeprogramma, (algemeen) beleidsplan, beleidsnota’s et cetera. Kortom in theorie voldoende instrumenten voor een oriëntatie op de controlerende rol.

⁷⁵ Zie hiervoor noot 8 op blz. 15.

E. In de ‘dualistische cyclus’ oriënteert de raad zich meer op zijn volksvertegenwoordigende rol

De versterking van de volksvertegenwoordigende rol komt in theorie vooral naar voren in het feit dat de begroting in twee stappen tot stand komt. In het voorjaar is er ruimte voor een openbare strategische discussie, voor het agenderen van politieke wensen en voor het (voorlopig) vaststellen van de financiële kaders waarbinnen het college moet opereren. Vervolgens krijgt het college de gelegenheid om in overleg met de ambtelijke organisatie te bepalen of één en ander haalbaar is. Dat wordt vastgelegd in de conceptbegroting die na de zomer ter vaststelling aan de raad wordt voorgelegd.

Om de raad in deze fase van het proces een actievere rol te geven suggereren Derks e.a (2002) een ‘voorjaarsronde’ die aan het opstellen van de kadernota vooraf gaat. Raadsleden worden uitgenodigd om – vanuit hun volksvertegenwoordigende rol – prioriteiten en wensen aan te dragen. De ‘grootste gemene delers’ van deze ronde vormen dan voor het college belangrijke input voor het opstellen van de kadernota.

Interessant is om na te gaan in welke mate gemeenten in hun ‘dualistische’ begrotingscyclus inderdaad extra ruimte inbouwen voor een dergelijke oriëntatie op de volksvertegenwoordigende rol.

F. De ‘dualistische’ cyclus is een vorm van traditionele planning & control

In de minimale (wettelijke) variant van de gemeentelijk begrotingscyclus legt de raad in de programmabegroting de kaders voor zowel het beleid als de financiën vast. Na vaststelling van de begroting moet het college het beleid binnen deze kaders uitvoeren. Door middel van jaarverslag en jaarrekening, die het spiegelbeeld van de begroting moeten zijn, legt het college – terugkijkend – verantwoording af.

In de ‘dualistische’ cyclus wordt aan dit wettelijk minimum een extra stap toegevoegd. In de voorbereidende fase van de begrotingscyclus stelt de gemeenteraad op basis van de dan aanwezige informatie de budgettaire kaders voor de (meerjaren)begroting vast en maakt hij de belangrijkste inhoudelijke keuzes voor het nieuwe jaar. De raad doet dat ‘*gegeven het grote belang van het budgetrecht van de raad*’, d.w.z. met name vanuit de bevoegdheid van de raad om de ‘eerste plaats in te nemen’ (het primaat van de raad).

Deze ‘dualistische’ cyclus (en het uitbrengen van twee tussentijdse rapportages) hebben raden inmiddels massaal *normatief* vastgelegd in hun financiële verordening. Of hier in navolging van Aardema (2005) sprake is van ‘overnorming’ laat ik maar even in het midden. In ieder geval is er sprake van een groot aantal, elkaar in de jaarplanning snel opvolgende instrumenten die structureel door het college en de ambtelijke organisatie ‘geproduceerd’ moeten worden.

Al met al lijkt dit een treffend voorbeeld van traditionele planning & control. De raad bepaalt top-down wat de plannen voor het nieuwe jaar zijn en probeert op die wijze eerst het opstellen van de programmabegroting en daarna de uitvoering te ‘programmeren’ en de mensen en middelen efficiënt in te zetten.

De control richt zich vervolgens met name op de uitvoering conform ‘plan’. Heeft het college de programmabegroting binnen de ‘*kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren*’ opgesteld en voert het college het beleid uit binnen de inhoudelijke en financiële kaders van programmaplan, paragrafen en financiële begroting?

Niet ondenkbeeldig dat zowel de leveranciers van informatie voor deze instrumenten als de afnemers ervan dit inderdaad af en toe als een ‘terroristische aanslag’ op hun agenda ervaren. Niet vreemd dat het ‘budget bureaucratic complex’ dat deze instrumenten heeft ‘uitgevonden’ inmiddels zelf de contrarevolutie van ‘Beyond Budgeting’ moet vrezen. Maar is dit terecht?

Er lijken immers toch wel wat lichtpuntjes voor de aanhangers van een ruimere opvatting van control. Ik som op.

1. In het kader van de dualisering is van meet af aan uitgesproken dat de nadruk (bij de uitoefening van het budgetrecht) moet komen te liggen op de *controlerende* rol van de gemeenteraad.
2. In het kader van de versterking van de financiële functie is uitgesproken dat:
 - a. de begrotingscyclus naast de traditionele financiële invalshoek een meer beleidsmatig karakter moet krijgen;
 - b. er een sluitende keten van controle en verantwoording moet worden gerealiseerd.
3. In het BBV worden eisen gesteld die begroting en rekening een meer beleidsmatig karakter geven. Daarbij staat het formuleren van doelen (wat willen wij bereiken?) voorop.
4. De wetgever heeft het moment van vaststelling van de jaarstukken vervroegd, zodat de uitkomsten daarvan betrokken kunnen worden bij het opstellen van de nieuwe begroting.
5. In de model financiële verordening wordt gesteld dat het college de Kadernota in ontwerp aan de raad voorlegt, maar dat de raad de Kadernota vaststelt. Daarmee is wellicht de facto nog steeds sprake van een ‘bottom-up’ proces.
6. In de model financiële verordening wordt nadrukkelijk gesteld dat in de Kadernota de bevindingen uit de jaarstukken worden betrokken,
7. In de Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (2004) is het hardnekkige misverstand ontmaskerd dat met de versterking van de kaderstellende rol wordt bedoeld dat de gemeenteraad zélf kaders moet opstellen in plaats van het (al dan niet geamendeerd) vaststellen van kaders die door het college zijn voorbereid⁷⁶.

Tenslotte: wanneer je redeneert vanuit de volksvertegenwoordigende rol van de raad, zou je ook kunnen stellen dat de meer prominente plek van de raad in de ‘dualistische’ cyclus juist een poging is om de feitelijke (top-down) macht van het college (het ‘omgekeerde’ monisme van Derksen en Schaap) te doorbreken. De volksvertegenwoordiging, en via haar de burgers, krijgt immers de mogelijkheid om tijdig relevante omgevingsinformatie (bottom-up) in te brengen.

Al met al voldoende stof om in de volgende fase van mijn onderzoek empirisch te onderzoeken hoe de gewijzigde begrotingscyclus nu in de praktijk functioneert.

⁷⁶ Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (2004), blz. 16. De Stuurgroep wijst er mijns inziens terecht op dat het college de wettelijke opdracht heeft tot het voorbereiden van beslissingen van de raad.

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 hebben we geconstateerd dat 95 procent van de gemeenten over een financiële verordening beschikt, waarin wordt bepaald dat de gemeenteraad:

- *vóór de zomer – plenair én in het openbaar – de kaders voor het volgende begrotingsjaar (en eventueel de drie daarop volgende jaren) vaststelt;*
- *ná de zomer – plenair én in het openbaar – de programmabegroting vaststelt en daarmee het college autoriseert tot uitvoering van die begroting.*

Daarmee is vanaf 2004 in 95 procent van de gemeenten ('op papier') sprake van een 'dualistische begrotingscyclus' zoals ik die heb gedefinieerd. Naar verwachting hebben gemeenteraden de begroting voor de jaren 2005-2008 en 2006-2009 volgens deze nieuwe werkwijze vastgesteld.

Na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006 is vervolgens in alle Nederlandse gemeenten een nieuwe bestuursperiode (2007-2010) aangevangen. Dit leek me een goed moment om inzicht te krijgen in de wijze waarop gemeenten nu in de praktijk invulling geven aan de 'dualistische begrotingscyclus'.

Enerzijds omdat de gemeenten inmiddels een aantal jaren met deze begrotingscyclus hebben kunnen 'oefenen'. Anderzijds omdat de gemeenteraad in een verkiezingsjaar de basis kan of misschien wel moet leggen voor een nieuwe bestuursperiode. Daarbij is van belang dat de gemeenteraad bij de start van deze bestuursperiode voor het eerst gebruik kan maken van de opgedane duale ervaringen.

In november 2006 heb ik daarom aan alle 458 Nederlandse gemeenten per e-mail een vragenlijst met toelichting⁷⁷ toegestuurd met het verzoek om door het invullen en terugzenden van die vragenlijst inzicht te geven in de wijze waarop in hun gemeente in 2006 de besluitvorming voor de begroting 2007-2010 is vormgegeven. Allereerst heb ik een aantal vragen gesteld over de gang van zaken bij de start van de bestuursperiode 2007-2010. Vervolgens zijn vragen gesteld over de reguliere cyclus van sturing, verantwoording en controle. De vragen hebben respectievelijk betrekking op:

1. de verantwoording en controle (over 2005);
2. de 'dualistische begrotingscyclus';
3. de Kadernota (rolverdeling college en raad en inhoud).

De vragenlijst is vooral beschrijvend van aard. Aan de respondenten zijn geen meningen gevraagd, maar er wordt steeds gevraagd naar de feitelijke gang van zaken bij de start van de bestuursperiode 2007-2010, het proces van verantwoording en controle, de 'dualistische begrotingscyclus' en de Kadernota.

Uiteindelijk hebben 108 gemeenten de vragenlijst ingevuld.

⁷⁷ De e-mail was gericht aan het algemene e-mailadres van de gemeente met het verzoek om deze vragenlijst door te sturen naar het hoofd financiën of middelen. In december 2006 heb ik aan alle gemeenten van wie ik op dat moment nog geen reactie had ontvangen een follow-up mailing (eveneens per e-mail) verzonden. De complete vragenlijst met toelichting is opgenomen in bijlage 4.

Tabel 1: Respons

Inwonertal	Aantal gemeenten	Behaalde respons	Respons	Betrouwbaarheidsinterval (+/-)
Totaal	458	108	24%	3,99%
< 20.000	212	43	20%	
20 – 50.000	181	49	27%	
50 – 100.000	40	8	20%	
> 100.000	25	8	32%	

Voor een survey-onderzoek is een respons tussen de 30 en 40 procent redelijk tot goed. De respons van mijn tweede survey blijft daar helaas (behoorlijk) bij achter. Om inzicht te krijgen in een eventuele onevenredige vertegenwoordiging van gemeenten van een bepaalde omvang, heb ik opnieuw gestratificeerd naar inwonertal. Hieruit blijkt dat de bereidheid tot medewerking nauwelijks samenhangt met gemeentegrootte. Uit de ontvangen non-respons blijkt dat het niet meewerken vooral te maken heeft met een gebrek aan tijd. Al met al schat ik ook hier in dat de responderende gemeenten voldoende representatief zijn voor de totale populatie.

Met behulp van een standaard-normale verdeling kan op basis van een totale respons van 24% het betrouwbaarheidsinterval worden berekend. Het betrouwbaarheidsinterval geeft de interpretatieruimte aan van de uiteindelijke resultaten en zegt derhalve iets over de nauwkeurigheid van de berekende waarden. De gerealiseerde waarde in dit onderzoek bedraagt +/- 3,99%⁷⁸. Een dergelijke score valt binnen de meestal gehanteerde norm van +/- 10%.

Gelet op de geringe populatiegrootte van gemeenten met een inwonertal van meer dan 50.000 inwoners en de matige respons kunnen over deze categorie helaas minder nauwkeurige uitspraken worden gedaan.

6.2 De start van de bestuursperiode 2007-2010

Met een vaste regelmaat van vier jaar is in iedere gemeente de verkiezingsuitslag de start van een proces van collegevorming. Daarbij is het gebruikelijk dat de nieuwe coalities, colleges of raden hun ambities voor de nieuwe bestuursperiode formuleren. Ik heb allereerst gevraagd welk type documenten in dit kader worden vastgesteld.

Tabel 2a: Documenten waarmee bestuursperiode is gestart

Inwonertal	< 20.000 (N=43)	20–50.000 (N=49)	50-100.000 (N=8)	> 100.000 (N=8)	Totaal (N=108)
Coalitieakkoord	70%	86%	88%	63%	78%
Collegeprogramma	70%	59%	50%	63%	63%
Raadsprogramma	37%	8%	25%	0	20%
Ander document	9%	22%	13%	0	15%

⁷⁸ Dat wil zeggen dat, als de in het onderzoek berekende waarden op χ worden gesteld, met een betrouwbaarheid van 95,4% kan worden gesteld dat de werkelijke waarde zich bevindt binnen het interval ($\chi - 2,0*3,99\%$) en ($\chi + 2,0*3,99\%$).

Hieruit blijkt dat een coalitieakkoord (78%) het meest voorkomende ‘startdocument’ is.

Tabel 2b: Coalitieakkoord is uitgewerkt in collegeprogramma

Inwonertal	
<20.000 (N=30)	70%
20-50.000 (N=42)	52%
50-100.000 (N=7)	43%
>100.000 (N=5)	40%
Totaal (N=84)	57%

In ruim de helft van de gevallen wordt het coalitieakkoord verder uitgewerkt in een collegeprogramma. Dat verklaart voor een deel het feit dat het coalitieakkoord zelf zelden financieel wordt uitgewerkt (tabel 4). Overigens kán dat in de tijd gezien ook nauwelijks, omdat het gebruikelijk (76%) is dat het al wordt vastgesteld vóór of gelijktijdig met de benoeming van de wethouders (tabel 3a).

Tabel 2c: Moment waarop coalitieakkoord is vastgesteld

Inwonertal	< 20.000 (N=30)	20–50.000 (N=42)	50-100.000 (N=7)	> 100.000 (N=5)	Totaal (N=84)
Vastgesteld					
Voor benoeming wethouders	47%	43%	29%	60%	44%
Gelijk met benoeming wethouders	33%	26%	71%	20%	32%
Na benoeming wethouders	13%	26%	0	20%	19%
Onbekend	7%	5%	0	0	5%

Het coalitieakkoord lijkt daarmee duidelijk hét *politieke* startdocument voor de nieuwe bestuursperiode 2006-2010. Het collegeprogramma daarentegen lijkt vooral het *bestuurlijke* startdocument. Het bestuurlijke karakter wordt nog eens onderstreept door het feit dat het al relatief vaak (53%) financieel uitgewerkt.

Tabel 3a: Collegeprogramma is uitwerking van coalitieakkoord

Inwonertal	
<20.000 (N=30)	70%
20-50.000 (N=29)	76%
50-100.000 (N=4)	75%
>100.000 (N=5)	40%
Totaal	71%

Ook een collegeprogramma (63%) is een populair document. Vaak (71%) is het de uitwerking van het eerder vastgestelde coalitieakkoord.

In 79% van de gevallen (tabel 3b) wordt het pas vastgesteld, nadat de wethouders door de raad zijn benoemd.

Tabel 3b: Moment waarop collegeprogramma is vastgesteld

Inwonertal	< 20.000 (N=30)	20–50.000 (N=29)	50-100.000 (N=4)	> 100.000 (N=5)	Totaal (N=68)
Vastgesteld					
Voor benoeming wethouders	7%	7%	0	40%	9%
Gelijk met benoeming wethouders	17%	3%	0	0	9%
Na benoeming wethouders	73%	86%	100%	60%	79%
Onbekend	3%	3%	0	0	3%

Tabel 4: Documenten zijn financieel uitgewerkt

Inwonertal	< 20.000		20–50.000		50-100.000		> 100.000		Totaal	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Collegeprogramma	43	30	52	29	100	4	80	5	53	68
Coalitieakkoord	17	30	7	42	0	7	80	5	14	84
Raadsprogramma	19	16	25	4	50	2	-	0	23	22
Ander document	75	4	55	11	0	1	-	0	56	16

Het raadsprogramma is (inmiddels) beduidend minder populair. In slechts 20% van de gemeenten tref je dit instrument (nog) aan. In 46% van de gevallen lijkt het overigens – net als het coalitieakkoord – vooral een (politieke) rol te spelen in de collegevorming. In die gevallen wordt het namelijk vóór of gelijk met de benoeming van de wethouders vastgesteld.

Vier keer (18%) is er een nog duidelijker link. In die gemeenten is er geen coalitieakkoord, maar wel een raadsprogramma én een collegeprogramma. Bovendien is het collegeprogramma gelijk met of na het raadsprogramma vastgesteld.

Overigens wordt 23% van de raadsprogramma's financieel uitgewerkt. Het lijkt daarmee een beetje het karakter van een Kadernota te krijgen.

Tabel 5: Moment waarop raadsprogramma is vastgesteld

Inwonertal	< 20.000 (N=16)	20–50.000 (N=4)	50-100.000 (N=2)	> 100.000 (N=0)	Totaal (N=22)
Vastgesteld					
Voor benoeming wethouders	19%	50%	0	-	23%
Gelijk met benoeming wethouders	25%	0	50%	-	23%
Na benoeming wethouders	56%	50%	50%	-	54%
Onbekend	0	0	0	-	0

Soms noemen gemeenten ook nog andere documenten die bij de start van de nieuwe bestuursperiode zijn gebruikt. Een visiedocument (5%) wordt daarbij nog het meest genoemd. Andere documenten die worden genoemd zijn:

- een overdrachtsdocument van het vertrekkende college;
- een ambtelijke beleidsverkenning 2006-2010;
- een politieke termijnagenda (i.p.v. een raadsprogramma).

Tabel 6: Moment waarop andere documenten zijn vastgesteld

Inwonertal	< 20.000 (N=4)	20–50.000 (N=11)	50-100.000 (N=1)	> 100.000 (N=0)	Totaal (N=16)
Vastgesteld					
Voor benoeming wethouders	25%	27%	100%	-	31%
Gelijk met benoeming wethouders	0	9%	0	-	6%
Na benoeming wethouders	75%	64%	0	-	63%
Onbekend	0	0	0	-	0

Tenslotte geeft zo'n 5 procent van de gemeenten bij deze vraag aan dat het coalitieakkoord in het kader van de start van de bestuursperiode niet (financieel) is uitgewerkt in een collegeprogramma, maar meteen in een kader- of voorjaarsnota. Daarmee neemt men eigenlijk een voorschot op mijn vraag in welke mate de 'startdocumenten' in 'reguliere' instrument worden uitgewerkt.

Tabel 7a: Wijze waarop 'startdocumenten' nader worden uitgewerkt

Inwonertal	< 20.000	20-50.000	50-100.000	> 100.000	Totaal
Document	(N=43)	(N=49)	(N=8)	(N=8)	(N=108)
Kadernota	70%	61%	75%	50%	65%
Programmabegroting	91%	94%	88%	88%	92%
Meerjarig beleidsplan	12%	22%	25%	0%	17%
Meerjarig beleidsplan annex meerjarenbegroting	58%	59%	38%	25%	55%
Ander document	9%	16%	25%	63%	18%

De programmabegroting is het belangrijkste reguliere instrument waarin de keuzes uit de startdocumenten worden uitgewerkt. Ook de Kadernota wordt vaak genoemd.

Tabel 7b: Kadernota gaat aan programmabegroting vooraf

Inwonertal		
<20.000 (N=39)	74%	In 70 procent van de gevallen gaat een kadernota vooraf aan het op- en vaststellen van de programmabegroting. Een aantal gemeenten geeft aan dat de gebruikelijke stap van de kadernota in dit verkiezingsjaar is overgeslagen. Het coalitieakkoord of collegeprogramma wordt in zo'n jaar (expliciet) als kadernota beschouwd.
20-50.000 (N=46)	65%	
50-100.000 (N=7)	86%	
>100.000 (N=7)	57%	
Totaal	70%	

6.3 Verantwoording en controle (over 2005)

In de Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur wordt nadrukkelijk gesteld dat verantwoording en controle niet alleen in de regelgeving, maar óók in de duale politieke praktijk meer aandacht moeten krijgen. De minister stelt zelfs dat het 'raadslid nieuwe stijl' zijn oriëntatie vooral moet vinden in zijn controlerende (en volksvertegenwoordigende) rol.

Ik heb onderzocht in hoeverre deze aandacht herkenbaar is in de mate waarin de raad heeft gedebatteerd over:

- de mate waarin de gemeente haar doelen heeft weten te realiseren;
- de financiële effecten van de jaarrekening.

Tabel 8a: De raad heeft gedebatteerd over doelrealisatie en financiële effecten

Inwonertal	< 20.000	20-50.000	50-100.000	> 100.000	Totaal
	(N=43)	(N=49)	(N=8)	(N=8)	(N=108)
Over realisatie doelen	47%	76%	88%	88%	66%
Over financiële effecten	81%	80%	100%	88%	82%
Niet gedebatteerd	19%	12%	0	0	13%

Uit mijn onderzoek blijkt dat het – met name in gemeenten tot 20.000 inwoners – nog steeds meer gebruikelijk is om over de financiële effecten te debatteren dan over de realisatie van de gestelde doelen. In 13 procent van de gemeenten debatteert de raad noch over de financiële effecten noch over de mate waarin de gestelde doelen zijn gerealiseerd.

Maar weinig gemeenten gebruiken het burgerjaarsverslag om over de realisatie van gestelde doelen te debatteren. Dit beeld wordt overigens bevestigd door een onderzoek van het SGBO waaruit blijkt dat 67 procent van de gemeenteraden het burgerjaarsverslag helemaal niet behandelt¹.

Tabel 8b: Document op basis waarvan debat over effecten jaarrekening plaatsvond

Inwonertal	< 20.000	20–50.000	50-100.000	> 100.000	Totaal
Document	(N=35)	(N=39)	(N=8)	(N=7)	(N=89)
Jaarstukken 2005	94%	95%	88%	100%	94%
Kadernota 2007/2010	40%	41%	38%	29%	39%
Ander document	26%	18%	13%	0	19%

Niet verrassend is dat de jaarstukken het meest worden genoemd als document op basis waarvan gedebatteerd is. Verrassend is wellicht wel dat de Kadernota zo weinig wordt genoemd. De modelverordening (artikel 212 Gemeentewet) bevat immers expliciet het vormvoorschrift dat ‘in deze nota de bevindingen (worden) betrokken uit (...) de jaarstukken’.

Tabel 8c: Document op basis waarvan debat over realisatie doelen plaatsvond

Inwonertal	< 20.000	20–50.000	50-100.000	> 100.000	Totaal
Document	(N=20)	(N=37)	(N=7)	(N=7)	(N=71)
Jaarstukken 2005	90%	89%	100%	100%	92%
Kadernota 2007/2010	65%	32%	29%	14%	39%
Burgerjaarsverslag	25%	30%	57%	57%	34%
Ander document	35%	14%	0	57%	23%

6.4 De ‘dualistische’ begrotingscyclus

Bij onderzoeksvraag 3 hebben we gezien dat 95 procent van de gemeenten na de invoering van de dualisering de Kadernota in hun regelgeving hebben opgenomen als instrument om de gemeenteraad ‘de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren’ te laten vaststellen. Uit de toelichting blijkt dat hier vooral mee wordt bedoeld dat de raad voor de zomer het *meerjarige budgettaire kader* vaststelt als grondslag voor de eigenlijke begroting. Uit de literatuur blijkt verder dat de meeste schrijvers ervoor pleiten dat de raad voor de zomer ook al een strategische discussie voert over de te maken *beleidskeuzes*.

Ik heb onderzocht in hoeverre daar in de praktijk van gemeenten inmiddels sprake van is. Hieruit blijkt dat in slechts 58 procent van de gemeenten vóór de zomer het meerjarig budgettair door de raad is vastgesteld. In 61 procent van de gemeenten heeft de raad vóór de zomer een besluit genomen over de belangrijkste beleidskeuzes.

Tabel 9a: Raad stelt meerjarig budgettair kader en beleidskeuzes vóór de zomer vast

Inwonertal	< 20.000 (N=43)	20–50.000 (N=49)	50-100.000 (N=8)	> 100.000 (N=8)	Totaal (N=108)
Budgettair kader	53%	59%	88%	50%	58%
Beleidskeuzes	60%	63%	63%	50%	61%

In de literatuur wordt verder nog aangegeven dat de raad zijn algemene beschouwingen idealiter houdt in de vergadering waarin de belangrijkste politieke keuzes worden gemaakt en het budgettair kader voor een sluitende (meerjaren)begroting wordt vastgesteld. Ik heb daarom gevraagd of de algemene beschouwingen vóór de zomer in de raad zijn gehouden.

Tabel 9b: Raad houdt vóór de zomer algemene beschouwingen

Inwonertal	< 20.000 (N=43)	20–50.000 (N=49)	50-100.000 (N=8)	> 100.000 (N=8)	Totaal (N=108)
Algemene beschouwingen	16%	29%	50%	38%	26%

Zoals u ziet moet ik de literatuur (helaas) teleurstellen. Het is namelijk nog steeds zeer ongebruikelijk dat de raad vóór de zomer zijn algemene beschouwingen houdt. Deze ‘rituele dans’ vindt dus nog hoofdzakelijk ná de zomer in de begrotingsraad plaats.

6.5 Mate waarin Kadernota in de praktijk wordt gebruikt

Hoewel 95 procent van de gemeenten heeft aangegeven dat zij de ‘nota over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren’ als instrument in hun lokale regelgeving hebben opgenomen, valt op dat er in de praktijk vooralsnog wat minder gebruik van wordt gemaakt.

Tabel 10a: Kadernota wordt in de praktijk gebruikt

Inwonertal	< 20.000 (N=43)	20–50.000 (N=49)	50-100.000 (N=8)	> 100.000 (N=8)	Totaal (N=108)
Gebruikt als instrument	76%	86%	100%	63%	81%
Raad heeft vastgesteld	67%	71%	63%	63%	69%

In 81 procent van de gemeenten is of door het college of door de raad een (ontwerp) Kadernota op- of vastgesteld. In 69 procent van de gemeenten heeft de raad daadwerkelijk een Kadernota vastgesteld.

Tabel 10b: Document op basis waarvan budgettair kader is vastgesteld

Inwonertal	< 20.000 (N=23)	20–50.000 (N=29)	50-100.000 (N=7)	> 100.000 (N=4)	Totaal (N=63)
Document					
Kadernota 2007/2010	100%	93%	71%	100%	94%
Jaarstukken 2005	4%	14%	0	25%	10%
Ander document	0	17%	29%	50%	14%

Wél kun je concluderen dat áls de raad een meerjarig budgettair kader vaststelt, dit gebeurt op basis van de Kadernota. Ook het nemen van beslissingen over nieuw beleid en heroverwegingen baseert de raad meestal op de Kadernota.

Tabel 10c: Document op basis waarvan beleidskeuzes zijn gemaakt

Inwonertal	< 20.000	20–50.000	50-100.000	> 100.000	Totaal
Document	(N=26)	(N=31)	(N=5)	(N=4)	(N=66)
Kadernota 2007/2010	92%	77%	80%	75%	83%
Jaarstukken 2005	4%	10%	0	0	6%
Ander document	12%	35%	20%	25%	26%

6.6 Rolverdeling tussen raad en college in de ‘dualistische’ cyclus

Het grote voordeel van de ‘dualistische’ cyclus is dat de raad zich (voor de zomer) openlijk met de voorbereiding van de begroting mag bemoeien. Daar heb ik echter de kanttekening bij geplaatst dat het niet ondenkbeeldig is dat de raad de begroting (weliswaar in de vorm van een Kadernota, maar toch) feitelijk vóór in plaats van ná de zomer vaststelt. Dat zou daarmee niet de door de wetgever zo gewenste oriëntatie op de controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad opleveren, maar eerder een versterking van de kaderstellende rol. Het motief dat overigens ook al door de meeste gemeenten met zoveel woorden wordt genoemd.

Ik was dan ook erg nieuwsgierig hoe de rollen in de ‘dualistische’ cyclus nu feitelijk verdeeld zijn. Uit het onderzoek komt – in gemeenten waar men expliciet zegt met een Kadernota te werken – voor het college het volgende beeld naar voren.

Duidelijk is dat het college nadrukkelijk – zoals het hoort – het bestuurlijke voortouw neemt: het college stelt de Kadernota in ontwerp op. In 28 procent van de gevallen heeft het college dan overigens al een startnotitie opgesteld. In zo’n startnotitie formuleert het college de financiële uitgangspunten op basis waarvan de begrotingsvoorbereiding van start gaat.

Tabel 11a: Rol van het college in ‘dualistische’ cyclus

Inwonertal	< 20.000	20–50.000	50-100.000	> 100.000	Totaal
Document	(N=33)	(N=42)	(N=8)	(N=5)	(N=88)
Startnotitie opgesteld	24%	30%	43%	20%	28%
Uitnodiging aan raad om prioriteiten en wensen	61%	30%	29%	20%	41%
Uitnodiging aan samenleving om prioriteiten en wensen	6%	5%	0%	0	5%
Ontwerp Kadernota opgesteld	91%	100%	100%	80%	95%
Anders	6%	13%	14%	60%	13%

In 41 procent van de gevallen ‘solliciteert’ het college nadrukkelijk naar inbreng vanuit de volksvertegenwoordiging. Overigens maakt de raad daar slechts in 33 procent van de gevallen gebruik van. Veel vaker probeert de raad door het indienen van moties en/of amendementen op een actieve wijze de besluitvorming te beïnvloeden.

Zeer ongebruikelijk is het om inwoners en/of maatschappelijke instellingen actief uit te nodigen om prioriteiten en wensen aan te dragen. Overigens is dit een wat vertekend beeld,

omdat ik in dit verband niet heb onderzocht in welke mate politieke fracties daar – vanuit hun volksvertegenwoordigende rol – zélf vorm en inhoud aan hebben gegeven. Evenmin heb ik in dit verband onderzocht in hoeverre inwoners en/of maatschappelijke instellingen actief hebben ingesproken.

Zoals gezegd reageert de raad toch vooral in de vorm van moties en amendementen op (de ontwerp Kadernota van) het college. Toch kan daarmee aan de raden een actieve rol niet ontzegd worden: in driekwart van de gemeentes geeft men duidelijk blijk van zijn mening. Of dat nu vóóraf in de vorm van prioriteiten en wensen gebeurt of áchteraf in de vorm van moties en amendementen; in beide gevallen stelt de raad zich actief op in de voorbereidingsfase van de begroting.

Tabel 11b: Rol van de gemeenteraad in 'dualistische' cyclus

Inwonertal	< 20.000	20–50.000	50-100.000	> 100.000	Totaal
Document	(N=33)	(N=42)	(N=8)	(N=5)	(N=88)
Startnotitie vastgesteld	6%	8%	0	0	6%
Uitnodiging aan samenleving om prioriteiten en wensen	3%	8%	0	60%	8%
Kadernota vastgesteld	88%	88%	71%	100%	87%
Prioriteiten en wensen bij college ingediend	39%	25%	43%	40%	33%
Moties en/of amendementen ingediend	52%	68%	71%	100%	64%
Prioriteiten, wensen, moties en/of amendementen	72%	71%	75%	100%	74%
Anders	0	18%	14%	20%	11%

Tabel 11c: Raad stelt ontwerp Kadernota daadwerkelijk vast

Inwonertal	
<20.000 (N= 30)	57%
20-50.000 (N=40)	83%
50-100.000 (N=7)	57%
>100.000 (N=4)	100%
Totaal (N=81)	72%

In dit verband is bovendien nog opvallend dat de raad de door het college voorgelegde Kadernota lang niet altijd vaststelt !

6.7 De inhoud van de Kadernota

Het laatste deel van het onderzoek heeft betrekking op de mate waarin de Kadernota voldoet aan de vormvoorschriften die in de financiële modelverordening zijn opgenomen. Hieruit kunnen voorzichtig de conclusies worden getrokken dat:

- de nadruk in de Kadernota nog steeds op de financiën ligt;
- met de Kadernota nog maar beperkt invulling wordt gegeven aan het streven om de beleidsinhoudelijke conclusies die op het moment van verantwoording en controle (met name op basis van de jaarstukken) worden getrokken, (herkenbaar) door te laten werken in het normeren en sturen (controle en verantwoording met het oog op sturing).

Tabel 12: Bevindingen herkenbaar in Kadernota opgenomen

Inwonertal	< 20.000 (N=33)	20–50.000 (N=42)	50-100.000 (N=8)	> 100.000 (N=5)	Totaal (N=88)
Financiële bevindingen jaarrekening	76%	76%	88%	100%	78%
Beleidsinhoudelijke bevindingen jaarverslag	45%	45%	25%	80%	45%
Bevindingen eerste tussenrapportage	67%	67%	38%	40%	63%

6.8 Conclusies vijfde onderzoeksvraag

In het vorige hoofdstuk heb ik het ‘dualiseren’ van de begrotingscyclus theoretisch verklaard en beoordeeld. Daarbij heb ik zes stellingen geformuleerd die ik in eerste instantie met een breedteonderzoek heb proberen te toetsen. Ik concludeer voorlopig het volgende.

A. De raad is beter in staat beleidsmatige kaders te stellen

Meer dan de helft van raden maakt voor de zomer de belangrijkste beleidskeuzes voor het nieuwe jaar. Hier is weinig verschil tussen de grote(re) en kleine(re) gemeenten. Beslissingen worden in de meeste gevallen inderdaad genomen op basis van de Kadernota.

Uit mijn onderzoek blijkt verder dat de raad in veel gevallen debatteert over de mate waarin de gemeente haar beleidsdoelen heeft weten te realiseren. Dat gebeurt echter vooral op basis van de jaarstukken en veel minder op basis van de Kadernota en het burgerjaarverslag. In gemeenten tot 20.000 inwoners debatteert de raad nog beduidend minder vaak over doelrealisatie.

B. De keten van sturing en verantwoording wordt gesloten

Vooralsnog kan niet worden gesteld dat juist de Kadernota het verschil maakt wanneer het gaat om het sluiten van de keten van sturing en verantwoording. Op zich is het wel zo dat de financiële bevindingen van de jaarrekening in de Kadernota zijn opgenomen en dat het meerjarig budgettair kader op de Kadernota wordt gebaseerd. De *financiële* keten lijkt dus redelijk te worden gesloten.

Op *beleidsmatig* terrein lijkt de toegevoegde waarde van de Kadernota in dit verband echter nog beperkt. In meer dan de helft van de Kadernota's staan de beleidsinhoudelijke bevindingen uit het jaarverslag niet vermeld. Dat terwijl men aangeeft dat de beleidskeuzes voor het nieuwe jaar wél op die Kadernota gebaseerd worden.

C. De raad stelt zich in alle fasen van de begrotingscyclus actief op

Het antwoord op deze vraag is tweeledig. In de eerste plaats stelt de (meerderheid van de) raad zich bij de start van de nieuwe bestuursperiode actief op door een coalitieakkoord op te stellen dat de basis is voor de vorming van een nieuw college. Het college werkt dit coalitieakkoord – vaak via de tussenstap van een collegeprogramma – uit in de programmabegroting.

In de tweede plaats oefent de raad in veel gevallen via de Kadernota ook nog actief invloed uit op de wijze waarop het coalitieakkoord c.q. collegeprogramma uiteindelijk in de begroting wordt verwerkt. Dat gebeurt overigens voornamelijk op een passieve manier. De raad reageert

namelijk vooral met moties en amendementen op de Kadernota die door het college in ontwerp wordt aangeboden.

D. De raad oriënteert zich meer op zijn controlerende rol

Onduidelijk is of de raad zich in de ‘omgekeerde’ cyclus nu meer oriënteert op zijn controlerende rol. Duidelijk is wel dat het debatteren over de mate waarin de gemeente haar doelen heeft weten te realiseren relatief vaak voorkomt, hoewel er nog steeds vaker over de financiële effecten van het voorgaande jaar wordt gesproken. Zoals gezegd speelt de Kadernota daarbij echter in beide gevallen maar een beperkte rol.

E. De raad oriënteert zich meer op zijn volksvertegenwoordigende rol

Noch het college noch de raad nodigt de samenleving actief uit om prioriteiten en wensen in te dienen. Als er al sprake is van een oriëntatie op zijn volksvertegenwoordigende rol, dan zal dat uit activiteiten van de individuele raadsfracties of politieke partijen moeten blijken. Vooralsnog ben ik niet geneigd deze activiteiten hoog in te schatten. De raad dient zelf immers maar weinig prioriteiten en wensen bij het college in. Het college nodigt de raad daar overigens ook maar beperkt toe uit.

F. De gemeentelijke praktijk van planning & control is een traditionele praktijk

In het vorige hoofdstuk ben ik geëindigd met het opsommen van een aantal (theoretische) lichtpuntjes waaruit zou kunnen blijken dat dualisering, de versterking van de financiële functie en het invoeren van de ‘dualistische’ cyclus wellicht toch kunnen worden gezien als een overgang van de traditionele gemeentelijke praktijk van planning & control naar een ‘kwalitatief hoogwaardiger planning & control’. Een nieuwe praktijk waarin de aandacht minder is gericht op het efficiënt uitvoeren van ‘geprogrammeerde’ taken en meer is gericht op het aanpassen aan of anticiperen op de signalen die uit de relevante omgeving komen. Eerlijk gezegd heb ik niet kunnen concluderen dat deze theoretische lichtpuntjes in de praktijk al veel licht geven. Ik som op.

1. Onduidelijk is of de raad in de duale praktijk van planning & control meer nadruk op zijn controlerende rol legt. Vooralsnog tender ik naar het oordeel dat deze rol nog onvoldoende uit de verf komt⁷⁹.
2. In zo’n 60% van de gemeenten worden zowel een budgettair kader als de belangrijkste beleidskeuzes vastgesteld. Naast de traditionele financiële verantwoording vindt echter nog slechts in beperkte mate beleidsmatige verantwoording plaats.
3. De Kadernota lijkt geen duidelijke rol te spelen in het sluiten van de keten van sturing en verantwoording.
4. Het college neemt ook in de ‘dualistische’ cyclus de eerste plaats in. De raad reageert vooral en lijkt genoeg te nemen met het ‘ultimaat’.
5. De samenleving wordt noch door het college noch door de raad uitgenodigd om signalen vanuit de omgeving in te brengen. De volksvertegenwoordigende rol van de

⁷⁹ Zie ook Berenschot (2004), blz. 153, waarin wordt geconcludeerd dat de controlerende rol zich mondjesmaat ontwikkelt. De actieve informatieplicht werkt redelijk en het afleggen van verantwoording in de plenaire raad gebeurt vaker dan voorheen.

raad komt daarom ook in de ‘dualistische’ cyclus (nog) onvoldoende tot uitdrukking⁸⁰. De bestuurlijke ‘macht’ van het college lijkt daarmee vooralsnog ongebroken.

Voldoende reden om in de laatste stap van mijn onderzoek de verdieping te zoeken en aan raadsleden te vragen in welke mate zij het gevoel hebben dat zij in de ‘dualistische’ cyclus meer (politieke) invloed kunnen uitoefenen dan in de ‘traditionele’ begrotingscyclus. Ook zal ik hen bevragen over de wijze waarop zij hun controlerende en volksvertegenwoordigende rol in de ‘dualistische’ cyclus ervaren en waarderen.

⁸⁰ Zie ook Berenschot (2004), blz. 154, waarin wordt geconcludeerd dat de externe oriëntatie van de raad niet is veranderd onder invloed van de dualisering. Hetzelfde geldt voor de profilering van politieke partijen. Ook dit is gelijk gebleven. Sommige respondenten geven zelfs aan dat het is afgenomen.

7.1 Inleiding

In hoofdstuk 6 heb ik verslag gedaan van de eerste stap van mijn onderzoek naar de gemeentelijke praktijk van de ‘dualistische’ begrotingscyclus. Daarbij hebben we kunnen constateren dat er (nog) maar weinig signalen zijn dat de gemeenteraad in een ‘dualistische’ begrotingscyclus actief gebruikmaakt van de (theoretische) mogelijkheden om meer (politieke) invloed uit te oefenen.

In de praktijk reageert de raad vooral op voorstellen van het college en lijkt hij genoeg te nemen met het ‘ultimaat’. Pas bij de vaststelling van de begroting houdt de raad – als mosterd na de maaltijd – zijn algemene politieke beschouwingen.

Evenmin komt de controlerende rol van de gemeenteraad in de ‘dualistische’ begrotingscyclus uit de verf. De Kadernota lijkt voorlopig nog niet de beoogde ‘traît d’union’ tussen verantwoording (jaarstukken) en sturing (begroting).

Tenslotte nodigen raad noch college de samenleving actief uit om prioriteiten en wensen in te dienen. Het is nog steeds vooral het college dat nieuwe prioriteiten en wensen aan de orde stelt.

Vanuit deze conclusies heb ik door middel van een verdiepende enquête onder raadsleden inzicht proberen te verkrijgen in de wijze waarop raadsleden in gemeenten waarin sprake is van een ‘dualistische’ begrotingscyclus, hun rol en invloed zelf ervaren en waarderen. Daarbij ben ik als volgt te werk gegaan.

Voordat het onderzoek is gestart, is de vragenlijst bij één gemeente eerst op duidelijkheid getest. Voorzover hieruit naar voren kwam dat een vraag niet duidelijk was, is deze in de uiteindelijke vragenlijst aangepast of weggelaten.

Vervolgens heb ik de 32 respondenten benaderd die bij de eerste stap van mijn onderzoek naar de gemeentelijke praktijk hebben aangegeven deel te willen nemen aan het uitzetten van een enquête onder de raadsleden van hun gemeente. Deze gemeenten heb ik in mei 2007 per e-mail gevraagd om de vragenlijst met toelichting te verspreiden onder de raadsleden die zich binnen hun fractie hebben gespecialiseerd in begroting en rekening. Uiteindelijk waren 19 gemeenten⁸¹ bereid om deel te nemen.

Anders dan de eerdere vragenlijsten is deze vragenlijst kwalitatief van aard. In dit geval heb ik namelijk aan de raadsleden hun *mening* gevraagd over:

1. de verschillende momenten in de begrotingscyclus;
2. de meest wenselijke agenda voor de raadsvergadering vóór de zomer;
3. de kwaliteit van de informatie;
4. de rol van de gemeenteraad in de begrotingscyclus;
5. de praktijk van de ‘dualistische’ begrotingscyclus.

⁸¹ Het ging om de gemeenten Apeldoorn, Rotterdam, (100.000+), Alphen aan den Rijn (50-100.000), Buren, Castricum, Echt-Stusteren, Heiloo, Krimpen aan den IJssel, Landgraaf, Losser, Oisterwijk, Raalte, Schijndel, Steenwijkerland (20-50.000), Landerd, Laren, Maasbree, Ommen, Vaals (20.000-).

De e-mail was gericht aan het hoofd financiën of middelen dat eerder had aangegeven mee te willen werken. In juni 2007 heb ik hen een rappel verzonden met een cc aan de raadsgriffier. Tenslotte heb ik begin juli nog een rappel verzonden aan de fractievoorzitters van die gemeenten, waarvan ik op dat moment al twee of meer reacties had ontvangen. De complete vragenlijst is opgenomen in bijlage 5.

In totaal hebben 46 fractiespecialisten de enquête ingevuld geretourneerd.

Tabel 1a: Respons

Inwonertal	Aantal gemeenten	Behaalde respons	⁸² Behaalde respons (%)
Totaal	19	46	34,6%
< 20.000	5	8	22,9%
20 – 50.000	11	29	37,7%
50 – 100.000	1	1	14,3%
> 100.000	2	8	57%

Tabel 1b: Gemeenten met een respons van drie of meer fracties

Gemeente	Inwonertal	Aantal fracties	Aantal reacties	Respons
A	> 100.000	9	7	78%
B	20 – 50.000	7	5	71%
C	20 – 50.000	5	3	60%
D	20 – 50.000	7	4	57%
E	20 – 50.000	6	3	50%
F	20 – 50.000	7	3	43%
G	< 20.000	7	3	43%
H	20 – 50.000	8	3	38%
I	20 – 50.000	8	3	38%

Voor een schriftelijke enquête is dit een te verwachten respons. Responspercentages van rond de 30% zijn immers gebruikelijk. Uit de ontvangen non-respons blijkt dat het niet meewerken vooral te maken heeft met een gebrek aan tijd. Één fractiespecialist gaf aan dat zijn fractie niet meewerkt, omdat zij van mening is dat er met het dualisme ‘helemaal niets veranderd is’! Ik heb een beperkte responsanalyse uitgevoerd op politieke achtergrond. Uit deze analyse blijkt dat de respondenten op dit aspect een redelijke afspiegeling vormen van de populatie. Lokale partijen zijn licht oververtegenwoordigd. De PVDA is licht onder vertegenwoordigd. In de eerdere stap in mijn onderzoek heb ik – wellicht ten onrechte – de conclusie getrokken dat, wanneer gemeenten aangeven ook zelf veel belang te hechten aan de mening van raadsleden over hun begrotingscyclus, dit ‘automatisch’ tot een hoge respons van die raadsleden leidt. Het blijkt in de praktijk echter moeilijk om raadsleden te ‘verleiden’ om een vragenlijst in te vullen. In de gemeenten waarvan drie of meer fracties gereageerd hebben, wordt door de raadsgriffier of het hoofd financiën/middelen aangegeven dat zij op dit moment ook zelf hun begrotingscyclus aan het evalueren zijn. Raadsleden lijken daardoor extra gemotiveerd om de vragenlijst in te vullen.

In de enquête heb ik een beperkt aantal vragen over de achtergrond van de fractiespecialisten gesteld. Hieraan liggen twee vooronderstellingen ten grondslag.

⁸² Voor het berekenen van de respons ben ik er – op basis van tabel 1b – van uitgegaan dat een gemeenteraad uit gemiddeld 7 fracties bestaat.

Ik verwacht een verband aan te treffen tussen de waardering van deze raadsleden voor de ‘dualistische begrotingscyclus’ en het feit dat dit raadslid:

1. wel of geen lid is van een partij die in het college vertegenwoordigd is;
2. raadslid is geworden vóór of na inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur (maart 2002).

Dat (hypothetische) verband wordt ingegeven door het feit dat:

1. fractiespecialisten waarvan de partij deel uitmaakt van het college, via ‘hun’ wethouder(s) toch wel een (informele) toegang tot informatie of mogelijkheid voor beïnvloeding hebben;
2. fractiespecialisten die raadslid zijn geworden ná inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur in algemene zin minder ervaring hebben met gemeentelijke planning & control en meer specifiek de ‘traditionele’ manier van werken niet als referentiekader kunnen hanteren.

Meer concreet verwacht ik dat de onder 1 bedoelde fractiespecialisten positievere oordelen ten beste zullen geven. Van de onder 2 bedoelde fractiespecialisten verwacht ik dat hun oordeel wel eens wat negatiever zou kunnen uitvallen.

Tabel 2: Achtergrond raadsleden⁸³

		N	%
T(otaal)	Alle fractiespecialisten	46	100%
1	Fractiespecialisten waarvan partij deel uitmaakt van het college	25	54%
2	Fractiespecialisten waarvan partij geen deel uitmaakt van het college	21	46%
3	Fractiespecialisten die vóór maart 2002 raadslid zijn geworden	26	57%
4	Fractiespecialisten die ná maart 2002 raadslid zijn geworden	20	43%

7.2 De verschillende momenten in de begrotingscyclus

Over het algemeen waarderen álle fractiespecialisten de momenten waarop de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de programmabegroting worden vastgesteld net iets hoger dan het moment waarop de jaarstukken worden vastgesteld. Opvallend is dat de vaststelling van de programmabegroting toch nog nét wat hoger scoort dan het vaststellen van de kaders voor dat begrotingsjaar.

Ook aan de tussentijdse verantwoording wordt een behoorlijke waarde gehecht. Duidelijk is echter wel dat controle en verantwoording achteraf nog steeds iets minder in de belangstelling staan dan sturing vooraf.

Tabel 3: Waardering (rapportcijfer) verschillende stappen in begrotingscyclus

	1	2	3	4	T
Vaststelling (programma)begroting	7,9	7,6	7,7	7,9	7,8
Vaststelling kaders voor het volgende begrotingsjaar (en de drie daarop volgende jaren)	8	7,2	7,5	8	7,7
Behandeling eerste tussentijdse rapportage (voorjaarsnota)	7,1	6,8	6,8	7,2	7
Behandeling tweede tussentijdse rapportage (najaarsnota)	7,4	6,6	6,7	7,5	7
Vaststelling jaarstukken	7,8	7	7,3	7,7	7,4

⁸³ De aanduidingen T(otaal) en 1 t/m 4 worden in het hele hoofdstuk gehanteerd.

In paragraaf 6.4 hebben we gezien dat het in slechts 26% van de gemeenten praktijk is om algemene beschouwingen te houden bij het – vóór de zomer – vaststellen van de kaders voor het volgende begrotingsjaar. Nu blijkt dat de meerderheid van de fractiespecialisten van mening is dat het houden van algemene beschouwingen het meeste politieke gewicht heeft wanneer dit juist op dit moment zou plaatsvinden. De mening van deze raadsleden sluit daarmee beter aan bij de opvattingen in de literatuur.

Overigens geeft een derde van de fractiespecialisten die vinden dat het houden van algemene beschouwingen het meeste politieke gewicht heeft bij de kaderstelling vóór de zomer, inderdaad aan dat dit in hun gemeente nog **niet** de praktijk is. Verder valt op dat vooral fractiespecialisten die al vóór de dualisering raadslid zijn geworden, nog gehecht zijn aan algemene beschouwingen in de zgn. ‘begrotingsraad’.

Tabel 4: Moment waarop algemene beschouwingen het meeste politieke gewicht hebben

	1	2	3	4	T
Bij het vaststellen van de kaders voor het volgende begrotingsjaar	60%	62%	54%	70%	61%
Bij het vaststellen van de (programma)begroting	36%	33%	42%	25%	35%
Bij het vaststellen van de jaarstukken	4%	5%	4%	5%	4%

7.3 De agenda van de raadsvergadering vóór de zomer

Uit de literatuur komt naar voren dat de gemeenteraad vóór de zomer een strategische discussie zou moeten voeren die uitmondt in het vaststellen van een meerjarig (budgettair) kader als grondslag voor de eigenlijke begroting. De uitkomsten van de enquête sluiten inderdaad aan bij dit (theoretische) doel van de ‘dualistische’ begrotingscyclus.

Fractiespecialisten zijn van mening dat het enerzijds moet gaan om het behandelen en/of vaststellen van een **budgettair** kader voor het **komende** begrotingsjaar (83%) op basis van de financiële ontwikkelingen voor dat jaar (83%) en op basis van de financiële uitkomsten van de jaarstukken (65%).

Tabel 5a: Financiële kaders voor het komende begrotingsjaar

	1	2	3	4	T
Moet zeker aan de orde komen.	72%	95%	81%	90%	83%
Mag aan de orde komen, maar het hoeft niet	20%	5%	15%	10%	13%
Moet zeker niet aan de komen.	8%	0	4%	0	4%

Tabel 5b: Financiële ontwikkelingen voor het komende begrotingsjaar

	1	2	3	4	T
Moet zeker aan de orde komen.	76%	90%	77%	90%	83%
Mag aan de orde komen, maar het hoeft niet	24%	10%	23%	10%	17%
Moet zeker niet aan de komen.	0	0	0	0	0

Tabel 5c: Financiële uitkomsten van de jaarstukken (jaarrekening)

	1	2	3	4	T
Moet zeker aan de orde komen.	64%	67%	77%	50%	65%
Mag aan de orde komen, maar het hoeft niet	36%	28%	23%	45%	33%
Moet zeker niet aan de komen.	0	5%	0	5%	2%

Wat hierbij opvalt is dat fractiespecialisten waarvan de partij **niet** in het college vertegenwoordigd is, de meeste waarde lijken te hechten aan het stellen van zo'n budgettair kader. Hetzelfde geldt, maar iets minder opvallend, voor fractiespecialisten die ná maart 2002 raadslid zijn geworden. Ook de behoefte aan informatie van deze raadsleden over de financiële ontwikkelingen lijkt wat groter.

Anderzijds willen fractiespecialisten in de raadsvergadering vóór de zomer het **nieuwe beleid** voor het **komende** begrotingsjaar behandelen en/of vaststellen (83%) op basis van de beleidsinhoudelijke ontwikkelingen voor het komende begrotingsjaar (76%) en op basis van de beleidsinhoudelijke uitkomsten van de jaarstukken (72%).

Ook hier valt op dat de behoefte aan informatie groter lijkt bij fractiespecialisten die ná maart 2002 raadslid zijn geworden en bij fractiespecialisten waarvan de partij geen deel uitmaakt van het college. Laatstgenoemde raadsleden hechten ook hier het meeste aan het stellen van kaders.

Tabel 5d: Nieuw beleid voor het komende begrotingsjaar

	1	2	3	4	T
Moet zeker aan de orde komen.	76%	90%	81%	85%	83%
Mag aan de orde komen, maar het hoeft niet	12%	10%	15%	5%	11%
Moet zeker niet aan de komen.	12%	0	4%	10%	6%

Tabel 5e: Beleidsinhoudelijke ontwikkelingen voor het komende begrotingsjaar

	1	2	3	4	T
Moet zeker aan de orde komen.	68%	86%	69%	85%	76%
Mag aan de orde komen, maar het hoeft niet	32%	14%	31%	15%	24%
Moet zeker niet aan de komen.	0	0	0	0	0

Tabel 5f: Beleidsinhoudelijke uitkomsten van de jaarstukken (jaarverslag)

	1	2	3	4	T
Moet zeker aan de orde komen.	68%	76%	81%	60%	72%
Mag aan de orde komen, maar het hoeft niet	24%	19%	19%	25%	22%
Moet zeker niet aan de komen.	8%	5%	0	15%	6%

Minder belang lijken fractiespecialisten te hechten aan het voor de zomer behandelen en/of vaststellen van een **meerjarig** budgettair kader (59%) en het behandelen van het nieuwe beleid voor de jaren die op het eerstvolgende begrotingsjaar volgen (41%). Ook hier zijn het de raadsleden waarvan de partij geen deel uitmaakt van het college, die het meeste belang hechten aan het wél stellen van kaders.

Tabel 5g: Financiële kaders voor de drie op het komende begrotingsjaar volgende jaren

	1	2	3	4	T
Moet zeker aan de orde komen.	48%	71%	61%	55%	59%
Mag aan de orde komen, maar het hoeft niet	40%	24%	27%	45%	33%
Moet zeker niet aan de komen.	12%	5%	12%	5%	8%

Tabel 5h: Nieuw beleid voor de drie op het komende begrotingsjaar volgende jaren

	1	2	3	4	T
Moet zeker aan de orde komen.	32%	52%	50%	30%	41%
Mag aan de orde komen, maar het hoeft niet	56%	48%	46%	60%	52%
Moet zeker niet aan de komen.	12%	0	4%	10%	7%

Ook minder belangstelling hebben fractiespecialisten voor informatie over de financiële en beleidsinhoudelijke stand van zaken in het lopende begrotingsjaar (57%). Ook hier geldt weer dat de informatiebehoefte nog het grootst is bij raadsleden waarvan de partij niet in het college vertegenwoordigd is.

Tabel 5i: Financiële stand van zaken in het lopende begrotingsjaar

	1	2	3	4	T
Moet zeker aan de orde komen.	52%	62%	61%	50%	57%
Mag aan de orde komen, maar het hoeft niet	44%	33%	35%	45%	39%
Moet zeker niet aan de komen.	4%	5%	4%	5%	4%

Tabel 5j: Beleidsinhoudelijke stand van zaken in het lopende begrotingsjaar

	1	2	3	4	T
Moet zeker aan de orde komen.	52%	62%	38%	55%	57%
Mag aan de orde komen, maar het hoeft niet	48%	33%	58%	45%	41%
Moet zeker niet aan de komen.	0	5%	4%	0	2%

7.4 De kwaliteit van de verstrekte informatie

Van Helden (1998) heeft in 1997 bij 8 middelgrote gemeenten (15-50.000 inwoners) onderzoek gedaan naar de waardering van raadsleden (N=146, respons 85%) voor planning- en controldocumenten. In deze casestudie heeft hij een aantal specifieke begrippen geïntroduceerd om de kwaliteit van deze documenten door raadsleden te laten beoordelen.

- Volledigheid : Mate waarin alle mogelijk denkbare informatie beschikbaar is.
- Toegankelijkheid : Mate waarin de verstrekte informatie begrepen kan worden.
- Relevantie : Mate waarin de verstrekte informatie van belang is.
- Overzichtelijkheid : Gemak waarmee de belangrijkste informatie wordt gevonden.
- Timing : Mate waarin de informatie op tijd wordt aangeboden.

In mijn enquête heb ik dezelfde begrippen gehanteerd. Verder heb ik net als Van Helden aan de fractiespecialisten gevraagd om hun waardering aan te geven in een rapportcijfer van 1 t/m 10.

Tabel 6: Waardering (rapportcijfer) kwaliteit informatie

	1	2	3	4	T
Volledigheid	7	6,5	6,8	6,8	6,8
Toegankelijkheid	6,9	6,2	7	6,1	6,6
Relevantie	7	6,7	7	6,7	6,9
Overzichtelijkheid	6,3	5,9	6,5	5,6	6,1
Timing	6,5	5,9	6,3	6,1	6,2
Totaal	6,74	6,24	6,72	6,26	6,52

Over het algemeen lijken de fractiespecialisten niet al te ontevreden te zijn. Op alle aspecten worden (krappe) voldoende gescoord. In dit geval valt op dat fractiespecialisten waarvan de partij geen deel uitmaakt van het college en fractiespecialisten die ná maart 2002 raadslid zijn geworden, het minst tevreden zijn over de kwaliteit van de verstrekte informatie.

Hoewel de resultaten niet vergeleken kunnen worden, relateer ik het door mij gevonden gemiddelde rapportcijfer toch aan de resultaten van het onderzoek van Van Helden. Raadsleden anno 2007 lijken dan minder tevreden te zijn over de kadernota dan raadsleden anno 1997 waren over de toen gehanteerde documenten.

- Meerjarenbeleidsplan : 7,16
- Begroting : 7,01
- Jaarrekening : 6,94
- Tussentijdse rapportages : 6,72
- Kadernota : 6,52

7.5 De rol van de raad in de ‘dualistische’ begrotingscyclus

Verbetering van de financiële functie is een belangrijke doelstelling in het kader van de dualisering van het gemeentebestuur. Meer concreet wil de wetgever graag zien dat de gemeenteraad bij de uitoefening van het budgetrecht meer nadruk op zijn controlerende rol legt. Desgevraagd waarden fractiespecialisten hun kaderstellende rol echter toch het meest, gevolgd door de volksvertegenwoordigende en tenslotte de controlerende rol. Het zijn weliswaar marginale verschillen, maar mijns inziens is er toch wel degelijk een signaal van een zekere discrepantie tussen het normatieve beeld van de wetgever en de mate waarin de praktijk zich hiernaar in de begrotingscyclus ‘schikt’.

Tabel 7: Waardering (rapportcijfer) rollen gemeenteraad in begrotingscyclus

	1	2	3	4	T
Kaderstellende rol	8,7	7,7	8,3	8,2	8,2
Volksvertegenwoordigende rol	8,2	7,8	8,3	7,7	8
Controlerende rol	8	7,8	7,8	8,1	7,9

Fractiespecialisten zijn verder ook van mening dat het belang van de raadsvergadering voor de zomer waarin de gemeenteraad de ‘kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren’ behandelt en/of vaststelt, vooral is gelegen in de bijdrage die daarmee aan de kaderstellende rol van de raad wordt geleverd. Ook het belang voor de uitoefening van het budgetrecht, onderdeel van de kaderstellende rol, wordt gezien. Het belang voor de

versterking van de controlerende en volksvertegenwoordigende rol wordt minder hoog gewaardeerd.

Tabel 8: Het belang van de vergadering vóór de zomer (rapportcijfer)

	1	2	3	4	T
Bijdrage aan versterking kaderstellende rol.	8,2	7,5	7,9	7,9	7,9
Bijdrage aan versterking budgetrecht.	7,5	6,7	7,4	6,8	7,1
Bijdrage aan versterking volksvertegenwoordigende rol.	6,7	6,9	7	6,5	6,8
Bijdrage aan versterking controlerende rol.	7,2	6,3	6,5	7,1	6,8

7.6 De praktijk van de ‘dualistische’ begrotingscyclus

Hoewel we hierboven zagen dat fractiespecialisten het belang van de kaderstellende vergadering behoorlijk hoog inschatten, zijn ze nog minder tevreden over hoe dat in de praktijk uitpakt. Met name tussen het belang dat men hecht aan het kaderstellende karakter van de vergadering (7,9) en de feitelijke waardering van de praktijk (6,6) zit meer dan een vol rapportpunt verschil.

Tabel 9: De praktijk van de vergadering vóór de zomer (rapportcijfer)

	1	2	3	4	T
Bijdrage aan versterking kaderstellende rol.	7,2	5,9	6,9	6,2	6,6
Bijdrage aan versterking budgetrecht.	6,5	5,8	6,1	6,3	6,2
Bijdrage aan versterking volksvertegenwoordigende rol.	6,1	6	6,2	6	6,1
Bijdrage aan versterking controlerende rol.	6,4	5,6	6	6,1	6

Overigens wordt wel over de volle breedte een (krappe) voldoende gescoord. Daarbij waarden fractiespecialisten waarvan de partij deel uitmaakt van het college, de praktijk duidelijk wat beter dan de andere raadsleden.

Zij waarden verder ook hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen hoger (7,2 t.o.v. het gemiddelde rapportcijfer 6,4). Verder waarden fractiespecialisten die vóór maart 2002 raadslid zijn geworden hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen ook net iets hoger dan het gemiddelde voor alle respondenten.

Tabel 10: Waardering (rapportcijfer) beïnvloedingsmogelijkheden

	1	2	3	4	T
Mogelijkheden om prioriteiten, nieuw beleid of wensen naar voren te brengen.	7,4	6,6	7,2	6,9	7
Kans van slagen van de ingediende prioriteiten, voorstellen voor nieuw beleid of wensen.	7,2	4,9	6,2	6,1	6,1
Invloed op bezuinigingen.	7,2	5,2	6,6	5,9	6,3
Invloed op het beschikbaar stellen van extra middelen voor bestaande activiteiten.	6,9	5,3	6,3	6	6,2
Totaal	7,2	5,5	6,6	6,2	6,4

Tenslotte heb ik proberen te achterhalen of fractiespecialisten die én ervaring hebben met een ‘traditionele’ begrotingscyclus én ervaring hebben met een ‘dualistische’ cyclus een verschil

opmerken in hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Uiteindelijk is het mogelijk gebleken om deze vraag aan 29 fractiespecialisten voor te leggen.

Tabel 11a: Algemeen oordeel alle fractiespecialisten (N=29)

	Meer	Gelijk	Minder
Mogelijkheden om prioriteiten, nieuw beleid of wensen naar voren te brengen.	55%	41%	4%
Kans van slagen van de ingediende prioriteiten, voorstellen voor nieuw beleid of wensen.	41%	59%	0
Invloed op bezuinigingen.	48%	48%	4%
Invloed op het beschikbaar stellen van extra middelen voor bestaande activiteiten.	48%	48%	4%
Totaal	48%	49%	3%

In algemene zin blijkt dat iets meer dan de helft (52%) van de fractiespecialisten vindt dat hun beïnvloedingsmogelijkheden gelijk zijn gebleven of minder zijn geworden. Iets minder dan de helft (48%) vindt dat hun invloed wel groter is geworden. Deze uitkomst wordt vooral bepaald door de fractiespecialisten waarvan de partij deel uitmaakt van het college.

Tabel 11b: Oordeel fractiespecialisten (N=17) waarvan partij deel uitmaakt van college

	Meer	Gelijk	Minder
Mogelijkheden om prioriteiten, nieuw beleid of wensen naar voren te brengen.	65%	35%	0
Kans van slagen van de ingediende prioriteiten, voorstellen voor nieuw beleid of wensen.	53%	47%	0
Invloed op bezuinigingen.	53%	47%	0
Invloed op het beschikbaar stellen van extra middelen voor bestaande activiteiten.	59%	41%	0
Totaal	57%	43%	0

Een ruimere meerderheid (57%) van hen is van mening dat hun invloed in de ‘dualistische’ cyclus juist wel is vergroot. Opvallend is dat zij vooral aangeven dat de mogelijkheden om prioriteiten, nieuw beleid of wensen naar voren te brengen groter zijn geworden. Opmerkelijk is overigens wel dat er een verschil lijkt te zitten tussen de subjectieve positieve beoordeling van de mogelijkheden om prioriteiten en wensen in te dienen en de mate waarin dit in de praktijk ook gebeurt. In paragraaf 6.6 immers is gebleken dat in slechts 41% van de gemeenten het college nadrukkelijk ‘solliciteert’ naar inbreng vanuit de gemeenteraad. Bovendien dient de raad in slechts 33% van de gemeenten (openlijk) prioriteiten of wensen bij het college in.

Tabel 11c: Oordeel fractiespecialisten (N=12) waarvan partij geen deel uitmaakt van college

	Meer	Gelijk	Minder
Mogelijkheden om prioriteiten, nieuw beleid of wensen naar voren te brengen.	42%	50%	8
Kans van slagen van de ingediende prioriteiten, voorstellen voor nieuw beleid of wensen.	25%	75%	0
Invloed op bezuinigingen.	42%	50%	8%
Invloed op het beschikbaar stellen van extra middelen voor bestaande activiteiten.	33%	58%	8%
Totaal	36%	58%	6%

Fractiespecialisten waarvan de partij geen deel uitmaakt van het college, geven in ruime meerderheid aan (64%) aan dat hun invloed in de ‘dualistische’ cyclus gelijk is gebleven of minder is geworden. Hoewel dat gelet op hun politieke minderheidspositie op zich niet vreemd is, valt toch op dat de invoering van een ‘dualistische’ cyclus volgens 75% (!) van deze raadsleden de kans van slagen van de door hen ingediende prioriteiten, voorstellen voor nieuw beleid of wensen niet vergroot heeft. Verder valt op dat slechts 33% van deze fractiespecialisten aangeven dat ze meer invloed hebben gekregen op het beschikbaar stellen van extra middelen voor bestaande activiteiten.

7.7 Conclusies zesde onderzoeksvraag

7.7.1 Algemeen

In hoofdstuk 5 heb ik zes stellingen geformuleerd die ik in fase 3 van mijn onderzoek eerst met een breedteonderzoek heb getoetst. Vervolgens heb ik nu in dit hoofdstuk de resultaten gepresenteerd van mijn verdiepende onderzoek onder de raadsleden die zich binnen hun fractie hebben gespecialiseerd in begroting en rekening. Ook deze resultaten zal ik weer relateren aan de stellingen, maar eerst geef ik een meer algemene beschouwing.

Op basis van de uitkomsten van paragraaf 7.6 is het aantrekkelijk om te concluderen dat een ‘dualistische’ cyclus in de praktijk nauwelijks invloed heeft op de (politieke) invloed die raadsleden of –fracties in de begrotingscyclus kunnen uitoefenen. Zeker als je daarbij de uitkomst betreft dat fractiespecialisten waarvan de partij deel uitmaakt van het college, de uitkomsten van het totale oordeel nog eens relatief sterk in positieve zin beïnvloeden. Niet op voorhand is immers duidelijk of dit positieve oordeel over de ‘dualistische’ begrotingscyclus nu écht wordt bepaald door die ‘extra’ stap in de cyclus of dat hun oordeel toch vooral wordt bepaald (of ‘ vertroebeld’) door het relatieve gemak waarmee zij juist in deze bestuursperiode de informele politieke (fractie)kanalen kunnen benutten.

Dat vind ik echter een te gemakkelijke en te snelle conclusie. Zo blijkt bijvoorbeeld ook dat fractiespecialisten vrij scherp kunnen aangeven welke onderwerpen zeker aan de orde moeten komen in de vergadering waarin de gemeenteraad:

- *vóór de zomer – plenair én in het openbaar – de kaders voor het volgende begrotingsjaar (en eventueel de drie daarop volgende jaren) vaststelt.*

Hieruit zou de conclusie kunnen worden getrokken dat deze raadsleden de meerwaarde van deze ‘extra’ stap in de begrotingscyclus wel degelijk zien. Hun oordeel sluit in ieder geval goed aan bij de ideeën die hierover in de literatuur leven.

Verder valt op dat de kwaliteit van de verstrekte informatie nog als relatief mager wordt beoordeeld. Hier liggen dus mogelijk nog verbetermogelijkheden. Zeker als je daarbij het feit betreft dat vooral fractiespecialisten die ná maart 2006 raadslid zijn geworden, relatief het meest ontevreden zijn over de toegankelijkheid en overzichtelijkheid van de verstrekte informatie. Dat zou wellicht te maken kunnen hebben met hun relatieve onervarenheid.

7.7.2 Conclusies t.a.v. de geformuleerde stellingen

A. De raad is beter in staat beleidsmatige kaders te stellen

In hoofdstuk 5 heb ik op basis van de literatuur geconcludeerd dat de gemeenteraad in een ‘dualistische’ cyclus vóór de zomer:

- na een beleidsinhoudelijke discussie over de mate waarin de gemeente haar doelen heeft weten te realiseren, op hoofdlijnen beslissingen neemt over de in de nieuwe begroting te maken beleidskeuzes (heroverwegingen en/of nieuw beleid; het antwoord op de vraag ‘wat gaan wij (anders) doen?’);
- na een discussie over de financiële effecten van de jaarrekening en eventuele andere financiële ontwikkelingen op hoofdlijnen het budgettaire kader voor de nieuwe begroting vaststelt (het antwoord op de vraag: ‘wat mag dat kosten?’).

In hoofdstuk 6 bleek al dat de belangrijkste beleidskeuzes voor het nieuwe jaar in meer dan de helft van de gemeenten inderdaad voor de zomer gemaakt worden.

Uit het onderzoek onder fractiespecialisten blijkt nu dat voor hen de kaderstellende rol in de begrotingscyclus nog steeds centraal staat. Het belang van de ‘extra’ stap die vóór de zomer in die cyclus wordt ingebouwd, is volgens hen vooral gelegen in de mogelijkheid om deze rol (verder) te versterken.

Het zou volgens hen daarbij niet alleen om het vaststellen van een budgettair kader voor het eerstvolgende begrotingsjaar moeten gaan, maar ook om de prioriteiten c.q. het nieuwe beleid voor dat jaar. Ze vragen dan ook nadrukkelijk om zowel financiële als beleidsinhoudelijke informatie over de verwachte ontwikkelingen voor het komende begrotingsjaar. De conclusie lijkt me dan ook gerechtvaardigd dat de raad beter in de gelegenheid wil worden gesteld om vooraf ook beleidsmatige kaders te stellen.

Overigens valt op dat de fractiespecialisten het meest tevreden zijn over de mogelijkheden om in een ‘dualistische’ cyclus prioriteiten, nieuw beleid en wensen in te brengen. Meer dan de helft (55%) is van mening dat juist deze mogelijkheid om beleidsmatig invloed uit te oefenen is verbeterd. Ze waarderen deze mogelijkheid gemiddeld met het ‘mooie’ rapportcijfer 7.

Duidelijk hoger dan de mogelijkheden om financiële invloed uit te oefenen.

Overigens zou de raad wellicht nog beter in de gelegenheid kunnen worden gesteld om beleidsmatige kaders te stellen als het lukt om de kwaliteit van de verstrekte informatie te verhogen. Vooralsnog worden hier immers slechts ‘magere’ zesjes genoteerd. Met name de fractiespecialisten die geen informele toegang tot het college hebben, zijn maar matig tevreden.

B. De keten van sturing en verantwoording wordt gesloten

We hebben in hoofdstuk 5 gezien dat de keten van sturing en verantwoording in theorie wordt gesloten door de introductie van de kadernota als schakel tussen jaarstukken en begroting. De onderzochte gemeentelijke praktijk blijkt echter vooralsnog weerbarstiger te zijn.

Daar staat nu tegenover dat de fractiespecialisten niet alleen sterk hechten aan het betrekken van de financiële uitkomsten van de jaarstukken bij het formuleren van de kaders voor het

volgende begrotingsjaar. Ook zien ze graag dat de beleidsinhoudelijke uitkomsten aan de orde komen. Hieruit trek ik de voorzichtige conclusie dat de fractiespecialisten er wel degelijk naar streven om de keten van sturing en verantwoording zowel financieel als beleidsinhoudelijk te sluiten.

Hier ligt nog wel een duidelijke taak voor het college. In het vorige hoofdstuk bleek immers dat in meer dan de helft van de Kadernota's de beleidsinhoudelijke bevindingen uit het jaarverslag niet vermeld staan. Wel hebben we gezien dat de financiële bevindingen van de jaarrekening in vrijwel alle gemeenten in de Kadernota zijn opgenomen.

C. De raad stelt zich in alle fasen van de begrotingscyclus actief op

In hoofdstuk 5 heb ik op basis van de literatuur geconstateerd dat het grote voordeel van een 'dualistische' cyclus is dat de raad zich – in het voorjaar – openlijk met de voorbereiding van de begroting mag 'bemoeien'. Uit de resultaten van mijn onderzoek blijkt echter dat de raad nog steeds vooral reageert op voorstellen van het college. Bovendien worden de algemene beschouwingen nog hoofdzakelijk in de begrotingsraad gehouden.

Opvallend is nu echter dat de fractiespecialisten in ruime meerderheid van mening zijn dat de algemene beschouwingen het meeste politieke gewicht hebben bij het vóór de zomer vaststellen van de kaders voor het volgende begrotingsjaar. Hieruit trek ik de conclusie dat zij zich nadrukkelijk ook op dat moment actief in de begrotingscyclus willen opstellen aan de hand van:

- de financiële én beleidsinhoudelijke ontwikkelingen voor het komende begrotingsjaar;
- de financiële én beleidsinhoudelijke uitkomsten van de jaarstukken.

D. De raad oriënteert zich meer op zijn controlerende rol

Zoals gezegd zijn met de dualisering veel nieuwe instrumenten voor verantwoording en controle geïntroduceerd. Toch waarderen de fractiespecialisten de controlerende rol van de raad nog steeds lager dan de kaderstellende. Ook waarderen ze de momenten van (tussentijdse) controle in de begrotingscyclus lager dan de momenten van kaderstelling.

Daar staat tegenover dat de fractiespecialisten veel waarde hechten aan inzicht in de financiële én beleidsinhoudelijke uitkomsten van de jaarstukken op het moment dat ze vóór de zomer de kaders voor het volgende begrotingsjaar vaststellen. Het lijkt er daarom toch dat de raad zich meer probeert te oriënteren op zijn controlerende rol.

E. De raad oriënteert zich op zijn volksvertegenwoordigende rol

In hoofdstuk 6 heb ik laten zien dat noch het college noch de raad de samenleving actief uitnodigt om prioriteiten en wensen in te dienen. Ik heb in het kader van mijn onderzoek verder niet specifiek onderzocht of individuele raadsfracties of politieke partijen de 'boer' opgaan om prioriteiten, wensen of ideeën voor nieuw beleid in de lokale samenleving te inventariseren.

Wel komt uit mijn onderzoek naar voren dat de fractiespecialisten in de begrotingscyclus veel belang hechten aan hun volksvertegenwoordigende rol. Overigens staat daar tegenover dat zij het belang van de vergadering vóór de zomer voor juist die volksvertegenwoordigende rol minder hoog waarderen. Evenmin levert deze vergadering volgens hen in de praktijk een belangrijke bijdrage aan deze rol. Gelet op de uitkomsten van hoofdstuk 6 lijkt me dat nogal voor de hand te liggen. De raad zal er – vooral op dit punt – zelf werk van moeten maken. Je bent **volksvertegenwoordiging** of je bent het – zoals het college – niet!

F. Toch op weg naar een minder traditionele gemeentelijke planning & control?

Hoofdstuk 5 heb ik afgesloten met de stelling dat dualisering, de versterking van de financiële functie en de invoering van een ‘dualistische’ begrotingscyclus de voorbode zijn voor een gemeentelijke praktijk van planning & control ‘beyond’ de traditionele praktijk. Een nieuwe praktijk waarin de aandacht meer is gericht op het anticiperen op en aanpassen aan de signalen die uit de relevante omgeving komen.

Op basis van mijn in hoofdstuk 6 gepresenteerde onderzoeksresultaten heb ik deze verwachtingen echter onmiddellijk weer moeten temperen. De slotvraag van dit hoofdstuk was welk licht het oordeel van raadsleden hierover zou laten schijnen.

Ik ben van mening dat dit oordeel laat zien dat de gemeenteraad – hoewel dat natuurlijk heel goed sociaal wenselijke antwoorden kunnen zijn – zich zeer bewust is van zijn nieuwe, duale rol in de gemeentelijke begrotingscyclus. Fractiespecialisten hechten veel belang aan het stellen van budgettaire en beleidsinhoudelijke kaders op basis van:

- de financiële én beleidsinhoudelijke ontwikkelingen voor het komende begrotingsjaar;
- de financiële én beleidsinhoudelijke uitkomsten van de jaarstukken.

Zij lijken daarmee inderdaad aan te geven dat ze bereid zijn om te anticiperen op die ontwikkelingen en dat ze bereid zijn het beleid aan te passen, indien en voorzover de uitkomsten van de jaarstukken daartoe aanleiding geven.

Hierdoor kan een proces ontstaan waarin de raad gebruik gaat maken van de uitkomsten van de jaarstukken, van rekenkameronderzoek en van het periodieke zelfonderzoek door het college. Dit leidt tot een vorm van vraagsturing. De raad wijst middelen toe of trekt middelen in al naar gelang de ‘resultaten uit het verleden’ daar aanleiding voor vormen. Resultaten uit het verleden worden dan als het ware juist wél een ‘garantie voor de toekomst’!

Dat begint dan misschien wel op een vorm van ‘beyond budgeting’ te lijken. Zo kan er door het houden van algemene beschouwingen vóór de zomer meer sprake zijn van een bottom-up proces, waarin de gemeenteraad meer invloed krijgt om initiatieven uit de lokale samenleving te sanctioneren of als gezaghebbend te erkennen. Ook hierdoor ontstaat een vorm van vraagsturing, waarbij de gemeenteraad middelen toewijst op basis van concreet gedefinieerde (maatschappelijke) behoeften.

De theorie lijkt zo waar toch werkelijkheid te worden. Immers de fractiespecialisten:

- zijn in meerderheid van mening dat ze in een ‘dualistische’ cyclus meer mogelijkheden hebben om prioriteiten, nieuw beleid en wensen in te brengen;
- willen in meerderheid de algemene beschouwingen vóór de zomer houden en zich uitspreken over zowel het gewenste budgettaire kader als de belangrijkste beleidsmatige keuzes voor het eerstvolgende begrotingsjaar;
- willen in meerderheid dat zowel de beleidsinhoudelijke als de financiële conclusies uit de jaarstukken onderdeel uitmaken van het debat.

Al wat nodig is, is daarom op z’n Rotterdams samen te vatten met ‘geen woorden maar daden’!

8.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 heb ik de centrale vraagstelling van mijn scriptie als volgt geformuleerd.

In hoeverre is na de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur in de gemeentelijke praktijk van planning & control een nieuwe, 'dualistische begrotingscyclus' ontstaan, hoe kan dit worden verklaard en wat zijn de consequenties?

Uit mijn empirisch onderzoek komt naar voren dat de huidige gemeentelijke praktijk van planning & control grote overeenstemming vertoont met wat daar in de literatuur over 'voorgeschreven' wordt. In grote lijnen ziet het proces en het instrumentarium (de input en output) er in de meeste gemeenten als volgt uit.

Input	Proces	Output
Verkiezingsprogramma's	Verkiezingen	Verkiezingsuitslag
Verkiezingsuitslag	Collegeonderhandelingen	Coalitieakkoord
Coalitieakkoord	Collegevorming	Benoeming wethouders
Benoeming wethouders	Publieke verantwoording	Collegeprogramma ⁸⁴
Collegeprogramma Ontwerp kadernota	Kaderstelling	Budgettair kader (T+1) Beleidskeuzes (T+1)
Budgettair kader Beleidskeuzes	Kaderstelling	Programmabegroting (T+1)
Tussentijdse rapportages Ontwerp jaarstukken	Verantwoording en controle	Jaarstukken (T=0)
Jaarstukken Ontwerp kadernota	Kaderstelling	Budgettair kader (T+2) Beleidskeuzes (T+2)
Budgettair kader Beleidskeuzes	Kaderstelling	Programmabegroting (T+2)
Tussentijdse rapportages Ontwerp jaarstukken	Verantwoording en controle	Jaarstukken (T+1)

In hoeverre kan nu worden gesteld dat na de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur in deze praktijk inderdaad een nieuwe, 'dualistische begrotingscyclus' is ontstaan? En zo ja, wat zijn daarvan dan de consequenties voor die praktijk.

⁸⁴ Hoewel ik het niet expliciet heb onderzocht, durf ik te stellen dat het collegeprogramma in de meeste gemeenten niet door de raad wordt vastgesteld. Men neemt er kennis van of debatteert erover. Daarom beschouw ik het collegeprogramma vooral als een 'product' van het proces publieke verantwoording en niet als een 'product' van het proces van kaderstelling of van verantwoording en controle.

8.2 Wel een nieuwe, maar geen ‘dualistische’ begrotingscyclus

Het budgetrecht wordt van oudsher gezien als de basis voor het functioneren van de volksvertegenwoordiging. In een meer traditionele overheidsorganisatie wordt de uitoefening van dit budgetrecht volgens Van Helden (1998) gekenmerkt door het primaat van de politiek (met een dienende rol voor de ambtelijke organisatie), door een accent op zorgvuldigheid (wordt aan de gestelde regels voldaan?) en door benadrukking van zogenaamde ‘inputcontrol’ (worden de beschikbaar gestelde middelen niet overschreden?).

Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw verandert deze traditionele kijk op het budgetrecht echter langzaam maar zeker. Dat heeft in Nederland vooral te maken met de opkomst van het Tilburgse Model en BBI. In de Angelsaksische landen wordt over ‘New Public Management’ gesproken⁸⁵.

Kort samengevat komt deze andere kijk erop neer dat er met bedrijfskundige ogen naar de overheid gekeken wordt. Managementpraktijken uit de private sector worden gekopieerd. Er wordt budgetdiscipline geïntroduceerd. Productgerichtheid wordt het uitgangspunt voor de ambtelijke organisatiestructuur en prestaties worden gestandaardiseerd.

Binnen de (gemeentelijke) overheid wordt vanaf dat moment niet meer gesproken over het budgetrecht. Het gaat nu over (het cyclische proces van) planning & control. Inmiddels wordt gesproken over de financiële functie, over rekenschap en over ‘government governance’.

De aanbeveling van de Staatscommissie om – in het kielzog van de dualisering – de financiële functie te verbeteren kan mijns inziens daarom vooral worden gezien als een pleidooi voor codificatie van het BBI-instrumentarium. De wetgever en de initiatiefnemers van de Vernieuwingsimpuls hebben dit pleidooi vervolgens aangegrepen om een hiërarchisch planning- en controlsysteem te ontwerpen in de beste BBI-traditie.

Dat blijkt uit de volgende twee tabellen waarin ik eerst het instrumentarium en daarna de doelstellingen van BBI en van de verbetering van de financiële functie naast elkaar zet.

Tabel 1: Instrumentarium

BBI-project	Verbetering financiële functie
Een meerjarenplan waarin de beleidsvoornemens voor een (bestuurs)periode van vier jaar worden uiteengezet.	Een nota over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren die door de raad wordt vastgesteld.
Meting van relevante effecten van het beleid.	Een programmabegroting voor de raad, waarin de drie ‘W-vragen’ centraal staan.
Een productbegroting waarin per beleidsterrein prestatie-indicatoren worden opgenomen.	Een productenraming voor het college, waarin de programma’s in producten worden uitgewerkt.
Tussentijdse rapportages met als doel om verantwoording af te leggen (college) en, waar nodig, bij te sturen (raad).	Tussentijdse rapportages zijn opgenomen in artikel 7 van de modelverordening.
Jaarverslag en jaarrekening als beleidsinstrumenten.	<ul style="list-style-type: none">•De jaarstukken moeten voor 15 juli worden vastgesteld.•De indeling van jaarstukken is identiek aan de indeling van de begroting.

⁸⁵ Algemeen wordt de Engelse bestuurskundige en politicoloog Hood gezien als degene die als eerste onderzoek heeft gedaan naar dit fenomeen. Zie Van Helden (1998), Bordewijk en Klaassen (2000) en Aardema (2002).

Tabel 2: Doelstellingen

BBI-project	Verbetering financiële functie
Versterking van de positie van de gemeenteraad.	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenteraad blijft eindverantwoordelijk voor het bestuur van de gemeente. • Positie van de gemeenteraad als het belangrijkste politieke forum herstellen. • College krijgt bestuurlijk primaat.
Informatie op maat waarmee inzicht wordt gegeven in de gevolgen en effectiviteit van beleid, zodat sturing op basis van strategisch beleid mogelijk wordt.	Informatie die aansluit bij de behoefte van de raad en de raad – zowel financieel als beleidsmatig – ondersteunt bij de allocatie en autorisatie van middelen.

Hieruit blijkt dat niet alleen het instrumentarium maar ook de basisfilosofie sterke gelijkenis vertoont. Het primaat van de raad (de politieke rationaliteit) is niet alleen de norm, maar men heeft ook de stellige verwachting dat deze norm kan worden bereikt door het aanbieden van, op de gemeenteraad afgestemde, beleidsmatige en financiële informatie⁸⁶.

Duidelijk mag zijn dat een dergelijk systeem de meeste gemeenteraden zonder meer aanspreekt. Zo hebben gemeenteraden immers na de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur massaal bepaald dat zij plenair en in het openbaar:

- vóór de zomer (op hoofdlijnen) de beslissingen neemt over de in de nieuwe begroting te maken beleidskeuzes (heroverwegingen en/of nieuw beleid);
- vóór de zomer het budgettaire kader voor de nieuwe begroting vaststelt;
- ná de zomer de programmabegroting vaststelt en daarmee het college autoriseert tot uitvoering van die begroting.

Is dat ‘dualistisch’? Nee, niet echt. Weliswaar is dualisering – vooral voor gemeenten tot 50.000 inwoners – bewust of onbewust de aanleiding geweest om de begrotingscyclus ‘om te keren’. Tegelijkertijd hebben we gezien dat de meeste grotere gemeenten dat al een aantal jaren eerder hadden gedaan. Positief geformuleerd probeerde men daarmee toen al de positie van de raad te versterken.

Negatief geformuleerd probeerde het ‘concern’ daarmee de ambtelijke diensten of sectoren te disciplineren. Anders dan in de ‘traditionele’ cyclus is het immers de bedoeling dat de gemeentebegroting in de ‘omgekeerde’ of ‘dualistische’ cyclus niet langer de optelsom van de dienstbegrotingen is. Je zou kunnen zeggen dat dit daarmee al een poging was om ‘macht’ en ‘tegenmacht’ in de begrotingscyclus te organiseren. Toch een vorm van dualisering ‘avant la lettre’?

Gaat die ‘zogenaamd dualistische begrotingscyclus’ dan ‘helemaal nergens over’? Ja, natuurlijk gaat die wél ergens over. Het is niet meer, maar zéker ook niet minder dan het in praktijk brengen van wat al jaren wordt bepleit in de (inter)nationale vakliteratuur over gemeentefinanciën en wat is beproefd in de diverse praktijkmodellen.

Het blijft echter de vraag of zo’n type begrotingscyclus nu echt een bijdrage kan leveren aan de versterking van de positie c.q. de herkenbaarheid van de raad. We hebben gezien dat Aardema (2002) heeft aangetoond dat BBI dit in ieder geval niet voor elkaar heeft gebracht.

⁸⁶ Vergelijk Snellen (1987) die politieke rationaliteit in één model naast economische, juridische en technische rationaliteit plaatst. Overigens spreekt hij van ‘ruilrelaties’ tussen de rationaliteiten en niet van bijv. het primaat van de politieke rationaliteit.

Op basis van mijn onderzoek kan ook ik niet ‘bewijzen’ dat het relatief nieuwe instrument van de kadernota de positie van de raad versterkt. Wel wil ik een aantal consequenties in beeld brengen van de veranderingen die na de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur in de financiële functie zijn opgetreden.

8.3 De raad kan controleren zonder zélf vooraf kaders te stellen

Met de invoering van dualisering in 1992 is nu ook op lokaal niveau ‘macht’ en ‘tegenmacht’ geïnstitutionaliseerd. De rollen van bestuur en volksvertegenwoordiging zijn – in ieder geval op papier – ontvlochten. De bestuursfunctie is geconcentreerd bij het college, terwijl de basis voor de nieuwe positie van de gemeenteraad de controlerende functie is geworden. Zij het dat daar altijd wel in één adem aan wordt toegevoegd dat controle (achteraf) natuurlijk alleen mogelijk is als de raad (vooraf) de kaders heeft gesteld. We hebben echter ook gezien dat zo’n opmerking volgens sommigen vooral past in de traditionele theorie van planning & control, waarin planning aan control vooraf móet gaan en control vooral op het (recente) verleden gericht is.

Deze ontvlechting van rollen heeft in de gemeentelijke begrotingscyclus tot een ontvlechting van begrotingsdocumenten geleid. Was het bij BBI nog de raad die een productbegroting vast moest stellen. In de (duale) comptabiliteitsvoorschriften is dit nu juist het instrument van het college geworden.

Voor de raad is de programmabegroting als nieuw instrument geïntroduceerd. Een instrument dat vooral beleidsmatig en extern gericht van karakter is. Zij het dat de raad in een aantal paragrafen ook meer intern gerichte kaders kan vaststellen voor de bedrijfsvoering.

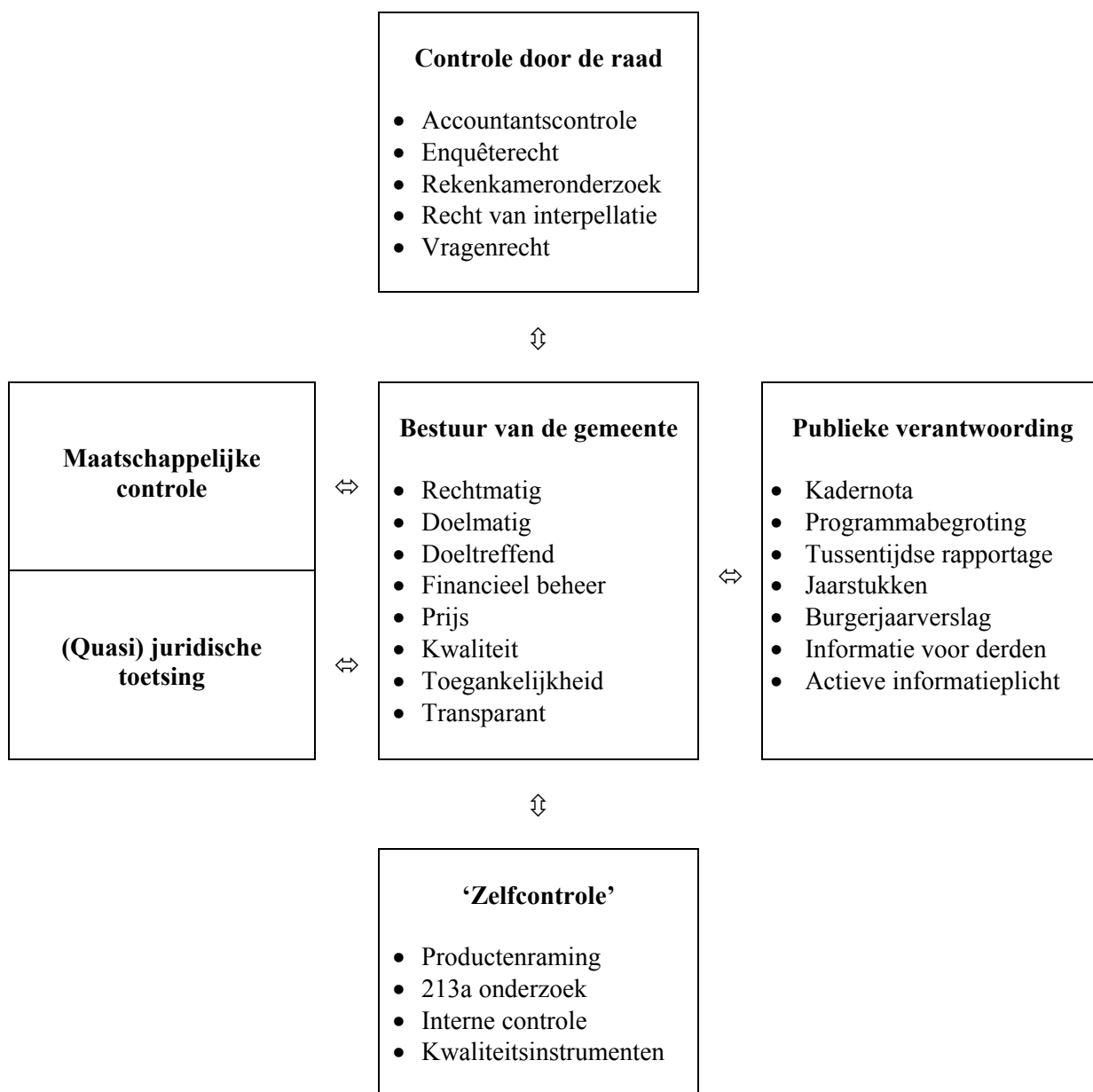
Daarmee lijkt de basis gelegd te zijn voor een nieuw systeem waarin het bestuur van de gemeente vanuit verschillende invalshoeken beoordeeld kan worden. Uitgangspunt daarbij is volgens mij dat het bestuur van de gemeente in de eerste plaats een vorm van ‘zelfcontrole’ organiseert en (daarover) in de tweede plaats publiek verantwoording aflegt.

Met die publieke verantwoording worden verschillende doelgroepen bediend: niet alleen de gemeenteraad, maar ook het rijk, de provincie, de directe klanten en gebruikers en de ‘maatschappij’. Elke doelgroep heeft een specifieke informatiebehoefte en elke verantwoordingslijn dient een eigen doel. Ook heeft iedere doelgroep zijn eigen instrumenten om in te grijpen als het ‘misgaat’. Voor de raad is dit het nieuw geïntroduceerde controle-instrumentarium.

Controle door de raad onderscheid ik van maatschappelijke controle en (quasi) juridische toetsing. Bij *maatschappelijke controle* zijn het anderen (bijv. dag- of weekbladen, de Consumentenbond, de Vereniging Eigen Huis of de – inmiddels opgeheven – Stichting Rekenschap) die het initiatief nemen om gegevens te verzamelen en openbaar te maken. Belangrijkste kenmerk van maatschappelijke controle is dat controle niet verloopt via formele of juridische wegen, maar rechtstreeks door kritische volgers.

Bij (*quasi*) *juridische toetsing* gaat het om toetsing en beoordeling door de rechter of de ombudsman, door toetsingscommissies en door beroepsverenigingen en tuchtcolleges. Dat gebeurt normaliter op initiatief van een (ontevreden) klant of gebruiker, bijv. in de vorm van een bezwaar of een formele klacht.

Een en ander is als volgt te visualiseren⁸⁷.



De tweezijdig gerichte pijlen symboliseren dat 'zelfcontrole', maatschappelijke controle, (quasi) juridische toetsing, publieke verantwoording en controle door de raad elkaar 'via de band' van het bestuur van de gemeente aanvullen.

Het symboliseert daarmee ook dat de gemeenteraad de 'controleresultaten' van anderen kan (en misschien wel moet) benutten in enerzijds het proces van publieke verantwoording en anderzijds bij het gebruikmaken van het eigen controle-instrumentarium. Mijn advies aan de raad zou daarbij zijn om zich absoluut niet te storen aan het adagium 'geen controle zonder kaderstelling'.

Uit dit analysekader blijkt tenslotte de mijns inziens dubbele rol die de gemeenteraad heeft.

⁸⁷ Gebaseerd op Bosker (2005) die een vergelijkbaar model heeft geïntroduceerd voor zelfstandige bestuursorganen.

Eenzijds de controlerende rol die is versterkt door de introductie van een aantal nieuwe instrumenten. Het is vooral via deze, door mij verticaal aangeduide, lijn dat duidelijk wordt of het college onverminderd het politieke vertrouwen van de gemeenteraad geniet. In deze lijn ligt het initiatief natuurlijk bij de raad zelf.

Anderzijds de kaderstellende rol waarbij de raad door vaststelling van documenten als de Kadernota, de programmabegroting en de jaarstukken invulling geeft aan het budgetrecht. Een recht dat er vooral op is gericht om het college te autoriseren tot het voeren van het bestuur van de gemeente.

In deze, door mij horizontaal⁸⁸ aangeduide, lijn is het mijns inziens het college dat – als bestuur van de gemeente – het initiatief moet nemen⁸⁹. In dit proces van publieke verantwoording is het de rol van de gemeenteraad om (alleen) in actie te komen als daar aanleiding voor is. In dit verband wil ik graag nogmaals Tops en Zouridis (2002) citeren.

‘Er is een voortdurende stroom van initiatieven vanuit allerlei onderdelen van de lokale samenleving. De gemeenteraad is het orgaan dat in laatste instantie deze initiatieven sanctioneert of als gezaghebbend erkent. Die erkenning kan ook daar uit bestaan dat de raad de maatschappelijke initiatieven hun gang laat gaan of zich er niet mee bemoeit. Het is minder een sturende dan een toezichthoudende of mobiliserende activiteit.’

8.4 Begrotingscyclus omvormen tot proces van strategievorming

8.4.1 Onderscheid maken tussen ‘zelfcontrole’ en publieke verantwoording

Waarom zou planning altijd aan control vooraf moeten gaan en waarom moet control altijd op het verleden gericht zijn? Zou het niet aantrekkelijk zijn om de begrotingscyclus niet langer als een traditionele vorm van planning & control te beschouwen. Traditionele planning & control lijkt immers vooral voor het college van belang bij het adequaat vormgeven van het interne proces van ‘zelfcontrole’. Hierdoor ontstaat een – op zichzelf nuttige – vorm van (interne) kwaliteitszorg.

Zolang het college deze interne (kwaliteits)zorg voor de eigen bedrijfsvoering naar behoren invult⁹⁰, kan de gemeenteraad mijns inziens best op enige afstand blijven. Wanneer de raad het niet ‘vertrouwt’, kan één van de controle-instrumenten worden ingezet. Het ligt daarbij voor de hand om met het minst ingrijpende instrument te beginnen (het vragenrecht) en zonodig verder ‘op te schalen’.

Op deze manier kan de raad op een prima manier – op hoofdlijnen – controle uitoefenen op de bedrijfsvoering. Juist voor deze bestuurlijke activiteit heeft de wetgever immers het college verantwoordelijk willen maken. Anders dan in het monistische stelsel is de raad hier nu slechts *eind*verantwoordelijk.

⁸⁸ Vergelijk Aardema (2000), hiervoor aangehaald in paragraaf 5.5.2, die de nadruk legt op de horizontale relatie die de raad als volksvertegenwoordiging met zijn kiezers heeft.

⁸⁹ Vergelijk de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (2004), hiervoor aangehaald in paragraaf 5.6.2, die erop wijst dat het college de wettelijke opdracht heeft tot het voorbereiden van de beslissingen van de raad. Vergelijk ook de Memorie van Toelichting, hiervoor aangehaald in paragraaf 2.4.1, waarin de minister stelt dat een accentverschuiving in de rol van de gemeenteraad optreedt van *inhoudelijke normering* van het bestuur naar het bewaken van de *kwaliteit van het bestuurlijke proces*.

⁹⁰ Duidelijk mag zijn dat het college er dan voor moet zorgen dat relevante sturingsinformatie – in de eerste plaats voor zelfcontrole en niet voor het verklaren van budgetafwijkingen – snel beschikbaar komt.

8.4.2 De twee kenmerken van een ‘dualistische’ begrotingscyclus

Dit maakt (eindelijk) de weg vrij om de begrotingscyclus (verder) om te vormen tot een proces van strategievorming. Een continue en horizontaal proces waarin de gemeenteraad samen met het college verschillende initiatieven mengt en kneedt tot een samenhangend en richtinggevend geheel.

In dit proces moet dan wel de inbreng vanuit de lokale samenleving zijn gegarandeerd. Een andere opgave is om de ambtelijke organisatie op de juiste manier in de gelegenheid te stellen raad en college in dit proces te ondersteunen.

Omdat een dergelijke begrotingscyclus alleen mogelijk is in een duaal stelsel, waarbij het bestuur in handen van het college ligt, spreek ik hier opnieuw, maar dan op een andere manier dan eerder gedefinieerd, over een ‘dualistische’ begrotingscyclus. Ik werk echter toe naar een nieuwe definitie. Mijns inziens zou deze ‘dualistische’ cyclus de volgende kenmerken moeten hebben:

1. een continue proces;
2. vraaggestuurde middeltoewijzing.

Als aan deze kenmerken wordt voldaan, kan eigenlijk op ieder moment van het jaar (vóór of ná de zomer) een ‘begroting’ worden vastgesteld.

1. Een continue proces

De begrotingscyclus wordt nu vooral gekenmerkt door ‘stollingsmomenten’⁹¹. Op de vergaderkalender van de raad staan achtereenvolgens op de agenda het vaststellen van de jaarstukken, het vaststellen van het budgettaire kader en de belangrijkste nieuwe beleidskeuzes voor het nieuwe jaar en het vaststellen van de programmabegroting. Hoewel dit, gelet op de wettelijke verplichtingen, logisch is, doet het weinig recht aan de praktijk van alledag.

Die praktijk maakt bijvoorbeeld dat de meicirculaire meestal pas in juni verschijnt en de septembercirculaire meestal net te laat is om mee te nemen in de programmabegroting. De praktijk maakt ook dat in het gemeentehuis wordt gewerkt aan een (nieuwe) beleidsnota, maar dat op het moment dat over de kaders voor het nieuwe begrotingsjaar wordt gesproken nog niet inhoudelijk met de gemeenteraad is gedebatteerd over de acties die daaruit voortvloeien en de hoeveelheid middelen die daarvoor nodig is.

Toch proberen we voortdurend om dit proces van voortschrijdend inzicht synchroon te laten lopen met de drie ‘stollingsmomenten’. Mijns inziens is dit tot mislukken gedoemd. Daarom pleit ik voor een continue proces, waarin de begrotingscyclus zoveel mogelijk samensmelt met de verschillende beleidscycli tot één proces van sturing en verantwoording. Dat zou globaal kunnen worden vormgegeven met een:

- A. programmaverantwoording;
- B. beleidsagenda;
- C. financiële paragraaf bij ieder beleidsvoorstel.

De basis voor mijn ‘dualistische’ begrotingscyclus is de *programmaverantwoording*⁹², waarin per programma antwoord wordt gegeven op de drie ‘W-vragen’:

- wat hebben we (tot nu toe) bereikt?
- wat hebben we daar (tot nu toe) voor gedaan?
- wat heeft dat (tot nu toe) gekost?

⁹¹ Ontleend aan Aardema (2007).

⁹² De beleidsbegroting en het jaarverslag van de raad bestaan tegenwoordig uit programma’s.

De programmaverantwoording is in beginsel niet meer dan een integrale samenvatting (monitor) van wat per programma bekend is over de resultaten van het gemeentelijk handelen. Op het moment dat er (meer) informatie beschikbaar komt over de stand van zaken op een (sectoraal) beleidsterrein, vindt bij voorkeur ook aanpassing van de desbetreffende programma uit de programmaverantwoording plaats⁹³.

Om (continue) inzicht te hebben in de manier waarop (sectoraal) op beleidsontwikkelingen wordt ingespeeld is een *beleidsagenda* gewenst. Hierop staat per programma aangegeven in welk stadium de beleidscyclus zich bevindt. Zijn er doelstellingen geformuleerd? Zijn er acties geformuleerd om dit beleid te implementeren? Is er sprake van een (kwalitatieve) beleidsevaluatie? Is er nieuw beleid in voorbereiding?

Het verdient aanbeveling dat deze beleidsagenda regelmatig in de raad wordt besproken en zonodig bijgesteld. De beleidsagenda is verder de basis voor het programmaplan, een soort integrale samenvatting van het gemeentelijk beleid, waarin per programma antwoord wordt gegeven op de drie ‘W-vragen’:

- wat willen we bereiken?
- wat gaan we daarvoor doen?
- wat mag het kosten?

Op het moment dat een (sectoraal) beleidsdocument inhoudelijk wordt aangepast, vindt bij voorkeur ook aanpassing van het desbetreffende programma uit het programmaplan plaats⁹⁴.

Uit het voorgaande vloeit voort dat de derde ‘W-vraag’ altijd aan de orde moet komen bij het formuleren van nieuw beleid (wat mag het kosten) en bij de evaluatie van beleid (wat heeft het gekost?). Dit kan de vorm van een financiële paragraaf of een begrotingswijziging krijgen. Op het moment dat de raad besluit tot het (anders) inzetten van (nieuwe) middelen, vindt bij voorkeur ook aanpassing van het betreffende programma uit het programmaplan plaats⁹⁵.

2. Vraaggestuurde middelentoe wijziging

We hebben gezien dat de ‘levenscyclus’ van het beleid het moment bepaalt waarop over de inzet van (nieuwe) middelen moet worden gesproken. Daarom kan de enkele beschikbaarheid van middelen – hoe verleidelijk ook – in beginsel nooit de start van een proces van strategievorming zijn⁹⁶.

Op die manier bezien is het belang van de meicirculaire en de septembercirculaire minder groot. Mogelijke extra middelen kunnen ‘in portefeuille’ worden genomen tot het moment dat er een noodzaak bestaat om ze in te zetten, hetzij als algemeen dekkingsmiddel hetzij als specifieke dekking voor nieuw beleid.

Bij vaststelling van de jaarstukken kan blijken dat er sprake is geweest van onderbesteding of overbesteding. In geval van onderbesteding kan ook worden besloten om de middelen voorlopig ‘in portefeuille’ te nemen. In geval van overbesteding is de vraag aan de orde of het

⁹³ Als bijvoorbeeld de politiemonitor beschikbaar komt, wordt dit op hetzelfde moment verwerkt in een (tussentijdse) verantwoording van het programma veiligheid, inclusief de middelen die zijn ingezet.

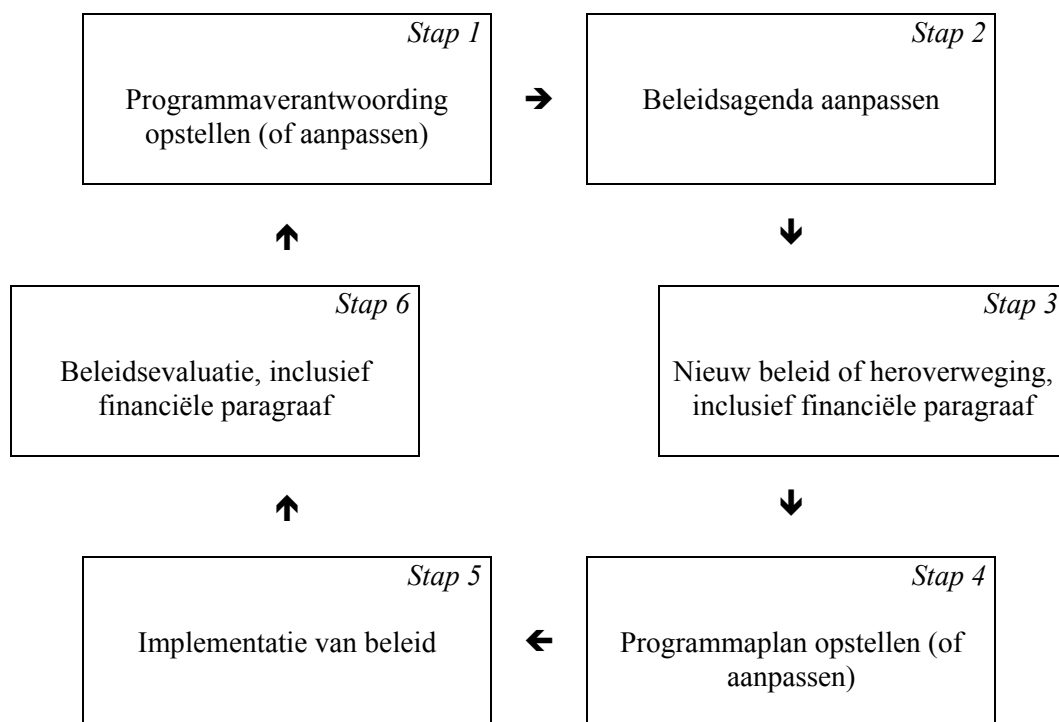
⁹⁴ Als bijvoorbeeld een (nieuw) Milieubeleidsplan wordt vastgesteld, wordt dit op hetzelfde moment verwerkt in het programma milieu, inclusief de (nieuwe) middelen die worden ingezet om de (aangepaste) milieudoelstellingen te realiseren.

⁹⁵ Als bijvoorbeeld uit een evaluatie van het volksgezondheidsbeleid blijkt dat specifiek op de jeugd gerichte middelen niet zijn ingezet, kan de raad besluiten om deze middelen in het kader van het jeugdbeleid in te zetten. Op hetzelfde moment moeten dan zowel het programma volksgezondheid als het programma jeugd worden aangepast.

⁹⁶ Andersom kan de niet beschikbaarheid van middelen soms wel aanleiding zijn voor een proces van strategievorming dat erop gericht is om weloverwogen bezuinigingen door te voeren. Dat is in de regel echter niet ieder jaar of continue aan de orde.

budget voor het lopende of het volgende jaar moet worden verruimd. De ‘bewijslast’ ligt in beide gevallen – onderbesteding en overbesteding – bij het college. Vaak zal hiervoor informatie nodig zijn die in het kader van de ‘zelfcontrole’ verzameld is.

Visueel kan dit als volgt worden vormgegeven.



8.5 Het juiste moment voor algemene beschouwingen

In paragraaf 8.3 heb ik een analysekader getoond ter ondersteuning van de gedachte dat het in de begrotingscyclus vooral om een *horizontaal* proces van publieke verantwoording gaat. Om het horizontale karakter van dit proces duidelijk te maken is het van belang om aandacht te besteden aan de wijze waarop de lokale samenleving wordt betrokken bij het (continue) proces van sturing en verantwoording. Mijns inziens spelen daarbij vooral de algemene beschouwingen een rol.

Vrij algemeen wordt de begrotingsraad en de algemene beschouwingen die daarin worden gehouden als één van de politieke hoogtepunten van het vergaderjaar beschouwd. Het is echter de vraag hoe hoog het politieke gehalte van deze algemene beschouwingen nu eigenlijk is.

In de eerste plaats hebben we gezien dat het bij politiek gaat om het uitoefenen van ‘control, influence, power or authority’. Dat komt niet of nauwelijks uit de verf op het moment dat algemene beschouwingen plaatsvinden in een vergadering, waarin een zorgvuldig in elkaar gestoken en uitgebalanceerde begroting ter vaststelling wordt aangeboden. Van het uitoefenen van échte invloed kan in zo’n vergadering mijns inziens geen sprake zijn.

In de tweede plaats moeten we niet vergeten dat de wortels van dit ‘ritueel’ in het monistische tijdperk liggen. In dit tijdperk was de gemeenteraad het ‘hoogste’ bestuursorgaan. In de begrotingsraad presenteerde de raad dus als het ware de eigen plannen die door de ‘eerste

commissie uit de raad', het college, waren voorbereid. De begrotingsraad was daarmee eerder het bestuurlijke, dan het politieke hoogtepunt van het vergaderjaar.

Ik pleit er dan ook voor om algemene politieke beschouwingen te houden op een moment dat er wél sprake kan zijn van het uitoefenen van 'control, influence, power or authority'. Daar lijken zich dan twee momenten voor aan te bieden.

In de eerste plaats de vergadering – vóór de zomer – waarin wordt gedebatteerd over de (mogelijke) beleidsvoornemens voor het nieuwe begrotingsjaar en over het budgettaire kader voor dat jaar. We hebben gezien dat de meeste raadsleden de voorkeur hebben voor dit moment.

We hebben echter ook gezien dat het moeilijk is om daar één (stollings)moment voor te prikken. Er is eerder sprake van een continue proces, waarin op verschillende momenten (vaststelling jaarrekening, mei- en septembercirculaire) belangrijke informatie over de middelen beschikbaar komt. Bovendien bevinden de verschillende beleidscycli zich allemaal in verschillende stadia van hun 'levenscyclus'.

Het is mijns inziens eigenlijk al tamelijk gekunsteld om zo'n integrale vergadering te houden. Laat staan om zo'n vergadering aan te grijpen voor het houden van algemene beschouwingen.

Daarmee blijft er dus eigenlijk maar één moment over: de vergadering waarin jaarverslag en jaarrekening worden vastgesteld. Dit moment sluit het beste aan bij de bedoeling van de wetgever om van de controlerende functie de basis te maken voor de positie van de gemeenteraad. In deze algemene beschouwingen zou dan wel de politieke beoordeling van het gevoerde bestuur centraal moeten staan.

Dan gaat het in de eerste plaats om een politiek oordeel over de bereikte resultaten en de activiteiten die daaraan hebben bijgedragen (de programmaverantwoording). Dit mondt uit in bijval aan het gevoerde beleid of in verzoeken om bijstelling of wijziging van het beleid. Dit zal tot aanpassing van de hierboven omschreven beleidsagenda kunnen leiden.

In de tweede plaats gaat het om een politiek oordeel over de financiële en vermogenspositie van de gemeente (de jaarrekening). Het is het moment dat politiek kan worden vastgesteld of er sprake is van een overschot of een tekort. Dit kan tot een opdracht aan het college leiden om (een deel van) de beleidsagenda in een nieuw financieel kader te plaatsen.

In de derde plaats gaat het om een politiek oordeel over de bedrijfsvoering aan de hand van de paragrafen. Dit kan wellicht aanleiding geven om één van de controle-instrumenten in te zetten.

Verder is er niets op tegen dat fracties in hun algemene beschouwingen ook ingaan op eventuele nieuwe ontwikkelingen die zich aandienen. Dat kan uitmonden in een aangepaste beleidsagenda met uitspraken van de raad over:

- eventuele nieuwe of geschrapte beleidskeuzes (heroverwegingen of nieuw beleid);
- een budgettair kader (bezuinigingen, begrotingsruimte, dekkingsmiddelen).

8.6 Vergroot de interactiviteit van de begrotingscyclus

Het horizontale karakter van de begrotingscyclus kan nog aan waarde winnen door de lokale samenleving uit te nodigen om actief prioriteiten, wensen of ideeën voor nieuw beleid in te dienen. Ik laat hier gemakshalve even in het midden of de gemeenteraad (als volksvertegenwoordiging) of het college (immers verantwoordelijk voor interactief *bestuur*) hiervoor het initiatief zou moeten nemen.

8.7 Betekenis voor de wettelijke begrotingscyclus

Wat zijn nu de consequenties van deze beschouwingen voor de wettelijke begrotingscyclus, waarin de raad uiterlijk 15 juli de jaarstukken en uiterlijk 15 november de begroting moet vaststellen? En hoe zit het met de – weliswaar zelf opgelegde – verplichting om vóór de zomer de kaders voor het nieuwe begrotingsjaar vast te stellen?

Gelet op mijn aanbeveling om de programmaverantwoording als basis te kiezen voor de begrotingscyclus én de verplichting om de jaarstukken, waar de programmaverantwoording deel van uitmaakt, uiterlijk 15 juli vast te stellen, stel ik vast om beide momenten samen te laten vallen. Concreet stel ik voor dat het college op een vooraf gekozen vergaderdatum, die vóór 15 juli, ligt aan de raad aanbiedt:

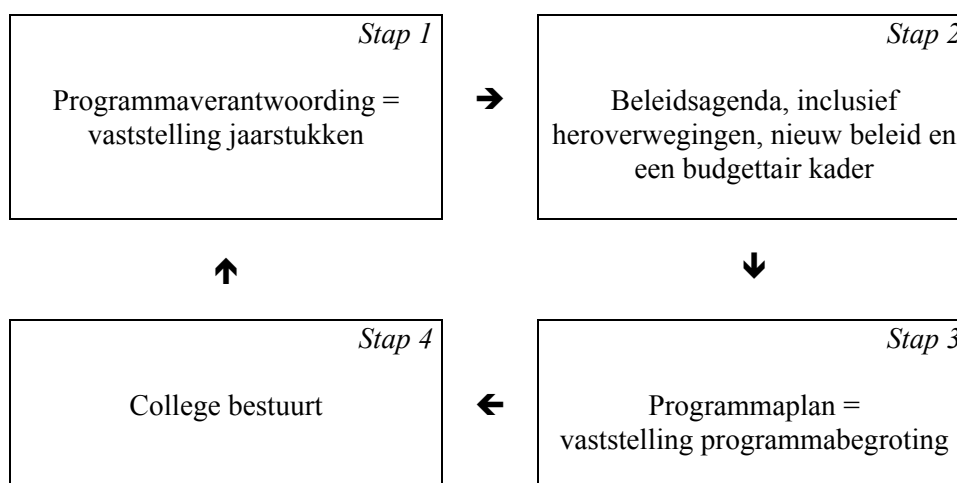
- de inhoudelijke verantwoording van alle programma's (per ultimo december, maar bij voorkeur op basis van de meest actuele informatie);
- de paragrafen (per ultimo december);
- de programmarekening (per ultimo december);
- de balans (per ultimo december).

Bij deze documenten voegt het college een inhoudelijke analyse die enerzijds uitmondt in een voorstel voor een aangepaste beleidsagenda, zodat de raadsfracties in hun algemene beschouwingen, indien gewenst, voorstellen kunnen doen voor:

- eventuele nieuwe of geschrapte beleidskeuzes (heroverwegingen of nieuw beleid);
- een budgettair kader (bezuinigingen, begrotingsruimte, dekkingsmiddelen).

Indien gewenst kan de beleidsagenda meteen in de vorm van een (bijgesteld) programmaplan worden gegoten. In dat geval zou in theorie in dezelfde vergadering ook de begroting kunnen worden vastgesteld.

Beter lijkt het echter dat de raad het college de gelegenheid biedt om op ordentelijke wijze de begroting op te stellen die dan op een latere vergaderdatum, die vóór 15 november ligt, door de raad kan worden vastgesteld. Normaal gesproken zal de raad deze begroting dan echter zonder al te veel discussie kunnen vaststellen.



8.8 Aanbevelingen: op weg naar een échte ‘dualistische cyclus’

Ik ben deze scriptie ooit begonnen in de veronderstelling dat er in de gemeentelijke praktijk een nieuwe, ‘dualistische begrotingscyclus’ is ontstaan en dat deze cyclus – via de band van de beoogde verbetering van de financiële functie – een bijdrage kan leveren aan het versterken van het politieke profiel van de gemeenteraad. Het goede nieuws is dat ik heb kunnen aantonen dat veel gemeenten inderdaad de dualisering hebben aangegrepen om hun begrotingscyclus aan te passen.

Het slechte nieuws is dat het slechts een ‘zogenaamde dualistische cyclus’ is. In feite is sprake van codificatie van bestaande inzichten uit het tijdperk van BBI en New Public Management. Het is dan op zich ook niet vreemd dat maar ongeveer de helft van de fractiespecialisten daadwerkelijk ervaart dat de mogelijkheden om politieke invloed uit te oefenen groter zijn geworden.

Toch eindig ik deze scriptie niet in mineur, omdat ik met name in de uitkomsten van mijn onderzoek onder raadsleden voldoende aanleiding zie om een voorstel voor een échte dualistische begrotingscyclus te doen. Deze ‘dualistische cyclus’ wil ik als volgt definiëren.

Een begrotingscyclus waarin de gemeenteraad:

- vóór de zomer – plenair en in het openbaar – een politiek oordeel uitspreekt over het door het college gevoerde bestuur op basis van:
 - de inhoudelijke verantwoording van alle programma’s (per ultimo december, maar bij voorkeur op basis van de meest actuele informatie);
 - de paragrafen (per ultimo december);
 - de programmarekening (per ultimo december);
 - de balans (per ultimo december);
 - een voorstel voor een aangepaste beleidsagenda inclusief heroverwegingen, nieuw beleid en een budgettair kader;
- ná de zomer⁹⁷ – plenair en in het openbaar – de programmabegroting vaststelt en daarmee het college autoriseert tot uitvoering van die begroting.

Waarvan akte.

⁹⁷ Maar vóór de zomer mag ook!

Bijlagen

1. Geraadpleegde literatuur
2. Geraadpleegde websites
3. Enquête formele invoering 'dualistische' begrotingscyclus
4. Enquête 'dualistische' begrotingscyclus in de praktijk
5. Enquête ervaringen van en waardering door raadsleden

- Aardema, H. (2000) *Contextmanagement; een nieuw bestuurs- en managementconcept*, Den Haag.
- Aardema, H. (2002) *Doorwerking van BBI; evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*, Leusden.
- Aardema, H. (2004) *Verbindend leiderschap; inspiratie voor leren en veranderen bij de overheid*, Den Haag.
- Aardema, H. (2005) *Stille waarden; een reflectie op overnormering in publiek management*, Den Haag.
- Aardema, H. (2007) *Control voor leiders; wat doet ú aan 'het systeem'?*, Den Haag.
- Albeda, H. (2004) *Financiën voor gemeenteraadsleden*, Den Haag.
- Anthony, R.N. en D.W. Young (1999) *Management Control in Nonprofit Organizations*, Boston.
- Baaij, L.R. en H.I.J. Sloek (2005) Prof. Dr. Paul Frissen: een 'frisse' kijk op de bestuurskunde, in: *Bestuurswetenschappen*, 2005, nr. 5, p. 375-387.
- Baerends, J. (2003) First things first: kaderstelling als duaal speerpunt, in: *Rekenschap*, 2003, nr. 4, p. 20-23.
- Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2005) *Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten?*, Den Haag.
- Bekkers, H. en H. Bouwmans (2003) Meer bureaucratie is onontkoombaar, in: *Binnenlands Bestuur*, 31 januari 2003, p. 40-43.
- Berenschot (2004) *Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur*, Utrecht.
- Bestebreuer, T. (2004) De wirwar te lijf; de departementale VBTB-operatie bezien, in: *Binnenlands Bestuur*, 28 mei 2004, p. 38-41.
- Biesmeijer, E. en E. van de Mortel (2001) Een duale begroting, in: *Overheidsmanagement*, 2001, nr 11, p. 305-309.
- Binnenlands Bestuur (2005) *Utrechtse verantwoording minnetjes*, 6 mei 2005.
- Bonnema, W., M.H.M. Cuppen, A.J.M. Evers, W. Rikken en A.J.W.M. Verhagen (2001) *Gemeentefinanciën*, Alphen aan den Rijn.

- Bonnet, M.P.B. (2001) Leren beheersen, in: *Tijdschrift Financieel Management*, mei/juni 2001, p. 71-79.
- Boogers, M. (2003) Eerste ronde voor de raad; BB-trendrapprt 2003, in: *Binnenlands Bestuur*, 7 maart 2003, p. 30-41.
- Boogers, M. (2005) De glans is eraf; BB-tendrapport 2005, in: *Binnenlands Bestuur*, 22 april 2005, p. 36-43.
- Boogers, M. en P.W. Tops (2005) Externe effecten van dualisering, in: *Bestuurswetenschappen*, 2005, nr. 5, p. 388-405.
- Bordewijk, P. en H.L. Klaassen (2000), *Wij laten ons niet kennen; een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere overheden*, Den Haag.
- Bosker, A.E. (2003) Duale begroting: een paradox?, in: *Rekenschap*, 2003, nr. 1, p. 23-26.
- Bosker, A.E. (2005) *Het Handvest Publieke Verantwoording; een nuttig aanvullend instrument in het kader van het borgen van publieke belangen?*, werkstuk bestuurskunde (niet gepubliceerd).
- Bouwman, H. (2004) Het vuil, de stad en de bezem; belofte aan kiezers is in Rotterdam de maat der dingen, in: *Binnenlands Bestuur*, 9 juli 2004, p. 30-33.
- Bouwman, H. (2005) De macht aan de raad; dualisme is geen verbod op goede samenwerking van raad en college, in: *Binnenlands Bestuur*, 7 januari 2005, p. 26-27.
- Bouwman, H. (2005) *De overheid mist verbinding met samenleving; Wim van Dinten legt uit waarom de overheid de samenleving niet begrijpt*, in: *Binnenlands Bestuur*, 13 mei 2005, p. 22-23.
- Dahl, R.A. (1991) *Modern Political Analysis*, New Jersey.
- Dam, M. van (2004) Aanpak evaluatie dualisering deugt niet, in: *Staatscourant*, 31 maart 2004.
- Dees, M. (1998) Government governance en onderhandelend bestuur, in: M.L..M. Hertogh, *Omgaan met de onderhandelende overheid*, Amsterdam, p. 118-152.
- Deloitte & Touche (2003) *Op zoek naar nieuw evenwicht; toezicht en controle in het duale stelsel*, Rotterdam.
- Denters, S.A.H. en L.E. Rose (2004) Van lokale overheid tot onderdeel van het lokaal bestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, 2004, nr. 5, p. 373-390.
- Derks, E.S., T. de Jong, M. Otto, N. van der Ploeg, K. Radstake en J. Stadens (2002) *Ontwikkeling opzet programmabegroting*, Utrecht.

- Derks, E.S., J. Stadens en M. de Visser (2004) Een reisverslag uit het land van het dualisme; de eerste ervaringen met de programmabegroting (en hoe nu verder), in: *Overheidsmanagement*, nr. 2, p. 43-46.
- Derksen, W. (1995) *De bereikbare overheid; over de leer van het binnenlands bestuur*, 's-Gravenhage.
- Derksen, W. en L. Schaap (2004) *Lokaal bestuur*, 's-Gravenhage.
- Elzinga, D.J. (1985) *Monisme en dualisme*, in: Derksen en Korsten (red.), 1985, p. 29-38.
- Elzinga, D.J. (2004) Dualisering is vervuild geraakt; raadsprogramma's, kaderstelling en duale begroting kunnen naar de afvalverwerking, in: *Binnenlands Bestuur*, 26 maart 2004, p. 23.
- Elzinga, D.J. (2004) Kaderstelling brengt politiek debat om zeep; dualisering wordt ten onrechte begrepen als een soort polarisatie tussen raad en college, in: *Binnenlands Bestuur*, 9 juli 2004, p. 27.
- Elzinga, D.J. (2005) Commissie Leemhuis laat kansen liggen; de bevoegdhedenproblematiek zal blijven doorzeuren, in: *Binnenlands Bestuur*, 7 januari 2005, p. 17.
- Engels, J.W.M. (2004) Versterking van de gemeenteraad, in: *VNG-magazine*, 6 februari 2004, p. 18-19.
- Geerits, M.B. en I.B. Platjé (2004) Prof. Dr. Ig Snellen: op het raakvlak van ICT, strategie en openbaar bestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, 2004, nr. 2, p. 89-100.
- Gemeentelijke rekenkamers Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen (2004) *Onderzoek programmabegrotingen 2004 gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen*.
- Gemeente Veenendaal (2004) *Kadernota 2005: opnieuw tegenvaller in rijksbijdragen*, Persbericht 49, 24 mei 2004.
- Hakvoort, J.L.M. (1996) *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Rotterdam.
- Hakvoort, J.L.M. en H.L. Klaassen (2002) Doelstellingen in de publieke sector, in: *M&O*, 2002, nr. 6, p. 43-54.
- Helden, G.J. van (1998) *BBI in de praktijk; een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten*, Maastricht.
- Hoeflaken, W. van (2004) Wij zijn geen extra ambtenaar; verantwoording in de praktijk, in: *Binnenlands Bestuur*, 28 mei 2004, p. 47.
- Hope, J. en R. Fraser (1997) Beyond budgeting; breaking through the barrier to the 'third wave', in: *Management Accounting*, december 1997, p. 1-5.
- Hope, J. en P. Bunce (2004) Going beyond budgeting in the public sector, op: www.bbbrt.org.

Houtenbos, J. (2005) Dualisering, dé kans voor versterking van sturing op output en resultaat, in: *B&G*, april 2005, p. 38-41.

Hupe, P.L. (1995) Het betwiste primaat van de politiek, in: P. de Jong e.a., *Verantwoordelijkheid en verantwoording in het openbaar bestuur*, 's-Gravenhage, p. 61-70.

Jonker, B. (2004) Beyond budgeting; kan de rijksoverheid het budgetteringsproces afschaffen?, in: *Public Controlling*, december 2004, p. 32-36.

Kabinetsstandpunt dualisme en lokale democratie.

Knikkink, J.A.P.M. (2004) Het logitieme speelveld van de duale democratie; deel 1: Valkuilen bij de implementatie van het duale stelsel in de lokale democratie, in: *Overheidsmanagement*, nr. 1, p. 8-11.

Knikkink, J.A.P.M. (2004) Het logitieme speelveld van de duale democratie; deel 2: Een handreiking aan de hoofdrolspelers in het democratiseringsproces, in: *Overheidsmanagement*, nr. 2, p. 50-52.

Korsten, A.F.A. (2003) Programmabegroting; baten zijn soms een slag in de lucht, in: *Binnenlands Bestuur*, 2 mei 2003, p. 21.

Korsten, A.F.A. (2003) Kader stellen; een raad die in het dualistisch bestel geen kaders stelt, wordt weggespeeld, in: *Binnenlands Bestuur*, 30 mei 2003, p. 19.

Kuyvenhoven, C. (2003) Programmabegroting biedt raad kansen, in: *Bestuursforum*, mei 2003, p. 12-14.

Mastenbroek, E. (2003) De postmoderne overheid: wens of werkelijkheid, in: *Bestuurswetenschappen*, 2003, nr. 2, p. 153-171.

Meer, F.B. (2003) Niet alleen rekensommetjes, maar ook verklarend onderzoek, in: *Staatscourant*, 2003, nr. 97, p. 4.

Memorie van Toelichting Wet(svoorstel) dualisering gemeentebestuur

Ministerie van BZK (2001) *De begroting en rekening in een gedualiseerd stelsel; 13 discussiebijeenkomsten*, Den Haag.

Ministerie van BZK (2002) *Doelgericht; verslag congres 7-11-2001*, Den Haag.

Ministerie van BZK (2003) *Begroten en verantwoordden; deel 1: Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*, Den Haag.

Ministerie van BZK (2003) *De eerste ervaringen met de duale begroting*, Den Haag.

Ministerie van BZK (2005) *Jaarlijkse evaluatie financiële functie 2004; hoe gaat het in Finveen?*, Den Haag.

Mintzberg, H. (1995) *Organisatiestructuren*, Schoonhoven.

- Moerkamp, J. (2003) Programmabegroting kan als duaal instrument succesnummer worden, in: *B&G magazine*, januari 2003p. 30-34.
- Mudde, L. (2002) Dikke voldoende in politiek testament; De Ronde Venen geeft nieuwe raad suggesties mee, in: *VNG-magazine*, 15 maart 2002, p. 43.
- Nelissen, N.J.M., A.J.A. Godfroij en P.J.M. de Goede (1996) *Vernieuwing van bestuur; inspirerende visies*, Bussum.
- NRC Handelsblad (2004) *Het beeld van de daadkrachtige wethouder verandert*, 7 september 2004.
- NRC Handelsblad (2004) *Primaat terug bij de politiek; willekeur regeert in Tweede Kamer*, 6 april 2004.
- NRC Handelsblad (2004) *Duale gemeentepolitiek werkt, maar zet de wethouders klem*, 6 april 2004.
- Price Waterhouse Coopers (2001) *Visie op planning & control*, Almere.
- Raad van State (2001) *Advies en nader rapport wet dualisering gemeentebestuur*, Tweede Kamer vergaderjaar 2000-2001, nr. 27751 A.
- Reussing, G.H. (2001) Dualisering van het lokaal bestuur en de constitutionele theorie, in: *Bestuurswetenschappen*, 2001, nr. 2, p. 136-154.
- Ringeling, A.B. (1985) De gemeenteraad, in: Derksen en Korsten (red.), *Lokaal Bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn p. 71-81.
- Ringeling, A.B. (1991) *Democratie en bureaucratie*, in: Thomassen (red.), *Hedendaagse democratie*, Alphen aan den Rijn, p. 251-272.
- Snellen, I.Th.M. (1987) *Boeiend en geboeid*, Alphen aan den Rijn.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000) *Dualisme en lokale democratie*, Alphen aan den Rijn.
- Stichting BBI (1992) *BBI en de organisatie; de productverantwoordelijke organisatie*, Leusden.
- Stichting BBI (1995) *Van Beleids- en beheersinstrumentarium naar bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie*, Slotpublicatie Stichting BBI, Leusden.
- Stichting Stimulansz (2004) *Driemaal W in de gemeentelijke programmabegroting; ervaringen met programmaplannen rondom werk, inkomen en zorg*, Den Haag.
- Stokmans, D. (2005) Het eenzame bestaan in de raad; de raadsgriffier moest de lokale politiek nieuw leven inblazen, in: *NRC Handelsblad*, 12 december 2005.

Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (2004) *Aangelegd om in vrijheid samen te werken; dualisering: bijsturing geboden*, Den Haag.

Tops, P.W. en G.W.M. van Vugt (1998) *Zoeken naar een modern bestuur; het Tilburgs model en de logica van de burger*, Alphen aan den Rijn.

Tops, P.W. en S. Zouridis (2002) Een realistische kijk op gemeenteraden, in: *Bestuurswetenschappen*, 2002, nr. 1, p. 45-57.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2003) *Handreiking voor de financiële en controleverordeningen*, Den Haag.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2004) *Handreiking kaderstelling*, Den Haag.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2005) *Wegwijzer begrotingscyclus: raad laat je gelden!*, Den Haag.

Waal, A.A. de (2001) Competitief voordeel door 'Beyond Budgeting', in: *Tijdschrift Financieel Management*, 2001, nr. 4.

Wessel, A. (2004) Planning en control in het duale bestel, in: *Overheidsmanagement*, 2004, nr. 6, p. 172-175.

Wit, B. de, R. Meijer en K. Breed (2000) *Strategisch management van publieke organisaties; de overheid in paradoxen*, Utrecht.

Zessen, T.L. (2004) Programmabegroting gemeenten; verdere ontwikkeling gewenst, in: *B&G*, juli/augustus 2004, p. 7-9.

Zessen, T.L. (2004) Programmabegroting gemeenten; bijdrage aan controlerende functie van de raad, in: *B&G*, december 2004, p. 31-33.

Zessen, T.L. (2007) Hoe de gemeente Gorinchem haar kaders stelt, in: *B&G*, januari 2007, p. 22-25.

Zouridis, S. en H. Wesseling (2005) Commissie Leemhuis met verkeerde conclusies, in: *Openbaar bestuur*, 2005, nr. 4, p. 18-21.

Zwan, P. van der (2006) Raad behandelt burgerjaarsverslag niet, in: *VNG Magazine*, 22 december 2006, p. 17.

Bijlage 2

Geraadpleegde websites

www.actieprogrammaloikaalbestuur.nl

www.bbrt.org

www.centrumvoorgoodgovernance.nl

www.finveen.nl

www.minbzk.nl

www.vernieuwingsimpuls.nl

www.website-respons.nl

Bijlage 3 Enquête formele invoering ‘dualistische’ begrotingscyclus

Algemene vragen

Naam gemeente:		
Aantal inwoners	< 20.000	*
	20.000 – 50.000	*
	50.000 – 100.000	*
	100.000 en meer	*
Ingevuld door:		
	Wil een exemplaar van het onderzoek ontvangen.	*
	Exemplaar kan per e-mail worden verzonden naar:	

*** S.v.p. aankruisen, indien van toepassing.**

Het vervolg van de enquête treft u aan op de volgende twee bladzijden.

		Antwoord	
		Ja	Nee
1.	<i>Heeft de gemeenteraad van uw gemeente de verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet (de financiële verordening) vastgesteld?</i>		

Indien u vraag 1 met nee heeft beantwoord, eindigt hier voor u de vragenlijst. U wordt vriendelijk bedankt voor het invullen ervan. Het resultaat kunt u e-mailen aan aebosker@solcon.nl.

		Antwoord		
		Ja, geheel	Nee, geheel niet	Ja, gedeeltelijk*
2.	<i>Is de financiële verordening in uw gemeente conform de modelverordening van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie opgesteld?</i>			

* Met uitzondering van een gering aantal – vooral redactionele – aanpassingen.

		Antwoord	
		Ja	Nee
3.	<i>Wordt in de financiële verordening van uw gemeente bepaald dat de gemeenteraad – op voorstel van het college – voor de zomer de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren vaststelt (de zogenaamde Kader- of Perspectiefnota)?</i>		

Indien u vraag 3 met nee heeft beantwoord, eindigt hier voor u de vragenlijst. U wordt vriendelijk bedankt voor het invullen ervan. Het resultaat kunt u e-mailen aan aebosker@solcon.nl.

		Antwoord	
		Ja	Nee
4.	<i>Indien u vraag 3 met ja heeft beantwoord: is dit een wijziging ten opzichte van uw 'oude' (monistische) begrotingscyclus?</i>		

		Antwoord	
		Ja	Nee
5.	Indien u vraag 4 met nee heeft beantwoord, graag de reden aangeven.		
5a.	Onze gemeente kent al langer een begrotingscyclus, waarin de gemeenteraad voor de zomer de kaders voor het volgende begrotingsjaar vaststelt.		
5b.	Andere reden		
	Namelijk:		

Indien u vraag 4 met nee heeft beantwoordt en u ook vraag 5 heeft beantwoord, eindigt hier voor u de vragenlijst. U wordt vriendelijk bedankt voor het invullen ervan. Het resultaat kunt u e-mailen aan aebosker@solcon.nl.

Zie anders de volgende bladzijde.

6.	Indien u vraag 4 met ja heeft beantwoord: wat is de reden waarom de gemeenteraad tot deze wijziging heeft besloten?
----	--

		Antwoord	
		Ja	Nee
6a.	De raad heeft zich – zonder al teveel discussie – geconformeerd aan de toelichting uit de handreiking.		
6b.	Het college en/of de griffie heeft de wijziging in het voorstel aan de gemeenteraad <u>zelf</u> expliciet beargumenteerd en de gemeenteraad heeft dit vervolgens – zonder al teveel discussie – overgenomen.		
<i>College en/of griffie heeft daarbij met name het volgende argument gehanteerd (meerdere antwoorden mogelijk):</i>			
6b.1	Versterking van de kaderstellende rol van de gemeenteraad		
6b.2	Versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad		
6b.3	Versterking van de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad		
6b.4	Andere reden		
Namelijk:			
6c.	De gemeenteraad heeft zich <u>zelf</u> expliciet als voorstander uitgesproken voor de wijziging.		
<i>Dit blijkt uit het feit dat (meerdere antwoorden mogelijk):</i>			
6c.1	Een werkgroep vanuit de raad de wijziging heeft voorbereid.		
6c.2	Er een debat over deze wijziging in de raad of in de raadscommissie heeft plaatsgevonden.		
6c.3	Anderszins.		
Namelijk:			
<i>De gemeenteraad heeft daarbij met name het volgende argument gehanteerd (meerdere antwoorden mogelijk):</i>			
6c.4	Versterking van de kaderstellende rol van de gemeenteraad,		
6c.5	Versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad.		
6c.6	Versterking van de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.		
6c.7	Andere reden		
Namelijk:			

Hier eindigt de vragenlijst. U wordt vriendelijk bedankt voor het invullen ervan. Het resultaat kunt u e-mailen aan aebosker@solcon.nl.

Bijlage 4 Enquête (‘dualistische’) begrotingscyclus in de praktijk

A. Algemene vragen

Naam gemeente:		
Aantal inwoners	< 20.000	*
	20.000 – 50.000	*
	50.000 – 100.000	*
	100.000 en meer	*
Ingevuld door:		
Functie:		
Emailadres:		
	Wil een exemplaar van het onderzoek ontvangen.	*
	Is geïnteresseerd in deelname aan het volgende kwalitatieve deel van het onderzoek.	*

*** S.v.p. aankruisen, indien van toepassing.**

Het vervolg van de enquête treft u aan op de volgende bladzijden.

B. Vragen over de start van de bestuursperiode 2006-2010

1.	Welke documenten zijn in uw gemeente in het kader van de start van de bestuursperiode 2006-2010 opgesteld?(meerdere antwoorden zijn mogelijk)			
		Antwoord		
		Ja	Nee	Onbekend
1a.	Raadsprogramma			
1b.	Coalitieakkoord			
1c.	Collegeprogramma			
1d.	Ander document			
	Zo ja welk:			

2.	Is het in deze documenten voorgenoemen beleid in het document zelf financieel uitgewerkt?			
		Antwoord		
		Ja	Nee	Onbekend
2a.	Raadsprogramma			
2b.	Coalitieakkoord			
2c.	Collegeprogramma			
2d.	Ander bij vraag 1 genoemd document			

3.	Op welk moment zijn deze documenten vastgesteld?				
		Antwoord			
		Vóór benoeming wethouders	Gelijk met benoeming wethouders	Ná benoeming wethouders	Onbekend
3a.	Raadsprogramma				
3b.	Coalitieakkoord				
3c.	Collegeprogramma				
3d.	Ander bij vraag 1 genoemd document				

4.	Vindt – naar verwachting – nog nadere uitwerking van deze documenten plaats in een ...? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)			
		Antwoord		
		Ja	Nee	Onbekend
4a.	Kadernota			
4b.	Programmabegroting			
4c.	Meerjarig beleidsplan ⁹⁸			
4d.	Meerjarig beleidsplan annex meerjarenbegroting			
4e.	Ander document			
	Zo ja welk:			

⁹⁸ In de ‘klassieke’ literatuur over gemeentefinanciën en in het BBI-project wordt vaak gesproken over een meerjarig beleidsplan waarin het collegeprogramma jaarlijks in het voorjaar wordt bijgesteld. Dit beleidsplan is dan de basis voor de begroting die in het najaar wordt vastgesteld.

C. Vragen over verantwoording en controle

		Antwoord		
		Ja	Nee	Onbekend
5.	Heeft de raad vóór de zomer een debat gevoerd over de mate waarin de gemeente haar doelen heeft weten te realiseren?			

		Antwoord		
		Ja	Nee	Onbekend
6.	Indien u vraag 5 met ja heeft beantwoord, op basis van welk document werd dit debat gevoerd? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)			
6a.	Jaarstukken 2005			
6b.	Nota over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie daaropvolgende jaren (Kadernota 2007/2010)			
6c.	Burgerjaarverslag			
6d.	Geen document			
6e.	Ander document			
	Zo ja welk:			

		Antwoord		
		Ja	Nee	Onbekend
7.	Heeft de raad vóór de zomer een debat gevoerd over de financiële effecten van de jaarrekening?			

		Antwoord		
		Ja	Nee	Onbekend
8.	Indien u vraag 7 met ja heeft beantwoord, op basis van welk document werd dit debat gevoerd? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)			
8a.	Jaarstukken 2005			
8b.	Nota over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie daaropvolgende jaren (Kadernota 2007/2010)			
8c.	Geen document			
8d.	Ander document (bijv. voorjaarsnota)			
	Zo ja welk:			

D. Vragen over de ‘omgekeerde’ begrotingscyclus

		Antwoord		
		Ja	Nee	Onbekend
9.	Heeft de raad vóór de zomer het meerjarige budgettaire kader voor de begroting vastgesteld?			

10. Indien u vraag 9 met ja heeft beantwoord, op basis van welk document is dit budgettaire kader dan vastgesteld? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)		Antwoord		
		Ja	Nee	Onbekend
10a.	Nota over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie daaropvolgende jaren (Kadernota 2007/2010)			
10b.	Jaarstukken 2005			
10c.	Geen document			
10d.	Ander document (bijv. raadsprogramma, coalitieakkoord)			
Zo ja welk:				

		Antwoord		
		Ja	Nee	Onbekend
11.	Heeft de raad vóór de zomer op hoofdlijnen beslissingen genomen over de in de nieuwe begroting te maken beleidskeuzes (nieuw beleid, heroverwegingen)?			

12. Indien u vraag 11 met ja heeft beantwoord, op basis van welk document werd dit debat gevoerd? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)		Antwoord		
		Ja	Nee	Onbekend
12a.	Nota over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie daaropvolgende jaren (Kadernota 2007/2010)			
12b.	Jaarstukken 2005			
12c.	Geen document			
12d.	Ander document (bijv. raadsprogramma, coalitieakkoord)			
Zo ja welk:				

		Antwoord		
		Ja	Nee	Onbekend
13.	Zijn de algemene beschouwingen vóór de zomer in de raad gehouden?			

E. Vragen over de rolverdeling bij de totstandkoming van de nota over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie daaropvolgende jaren (Kadernota)

14.	Welke rol heeft het college gespeeld in de totstandkoming van de Kadernota? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)			Antwoord		
				Ja	Nee	Onbekend
14a.	College heeft startnotitie opgesteld.					
14b.	College heeft raad uitgenodigd om prioriteiten en wensen aan te dragen.					
14c.	College heeft inwoners en/of maatschappelijke instellingen uitgenodigd om prioriteiten en wensen aan te dragen.					
14d.	College heeft ontwerp Kadernota opgesteld.					
14e.	Anders					
	Namelijk:					

15.	Welke rol heeft de gemeenteraad ⁹⁹ gespeeld in de totstandkoming van Kadernota? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)			Antwoord		
				Ja	Nee	Onbekend
15a.	Raad heeft startnotitie vastgesteld.					
15b.	Raad heeft inwoners en/of maatschappelijke instellingen uitgenodigd om prioriteiten en wensen aan te dragen.					
15c.	Vanuit de raad zijn prioriteiten en wensen bij het college ingediend.					
15d.	Raad heeft Kadernota vastgesteld.					
15e.	Vanuit de raad zijn moties en/of amendementen ingediend.					
15f.	Anders					
	Namelijk:					

⁹⁹ Hiermee wordt in beginsel de raad als bestuursorgaan bedoeld. Niet wordt gevraagd naar eventuele (individuele) acties van raadsfracties.

F. Vragen over de inhoud van de nota over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie daaropvolgende jaren (Kadernota)

		Antwoord		
		Ja	Nee	Onbekend
16.	Zijn in de Kadernota de (financiële) bevindingen uit de jaarrekening herkenbaar betrokken?			

		Antwoord		
		Ja	Nee	Onbekend
17.	Zijn in de Kadernota de (beleidsinhoudelijke) bevindingen uit het jaarverslag herkenbaar betrokken?			

		Antwoord		
		Ja	Nee	Onbekend
18.	Zijn in de Kadernota de bevindingen uit de rapportage over de realisatie van de begroting over de eerste vier maanden herkenbaar betrokken?			

Hier eindigt de vragenlijst. U wordt vriendelijk bedankt voor het invullen ervan. Het resultaat kunt u e-mailen aan aebosker@solcon.nl.

A. Algemene vragen**A.1 Gemeente**

Naam gemeente (<i>naam</i>):		
Aantal inwoners:	< 20.000	*
	20.000 – 50.000	*
	50.000 – 100.000	*
	100.000 en meer	*

A.2 Politieke achtergrond

Mijn partij maakt deel uit van het college:	*
---	---

Lid van politieke partij (<i>naam</i>):	
---	--

A.3 Ervaring als raadslid

Raadslid geworden:	Vóór maart 2002	*
	Maart 2002 / maart 2006	*
	Maart 2006 of later	*

* S.v.p. aankruisen, indien van toepassing.

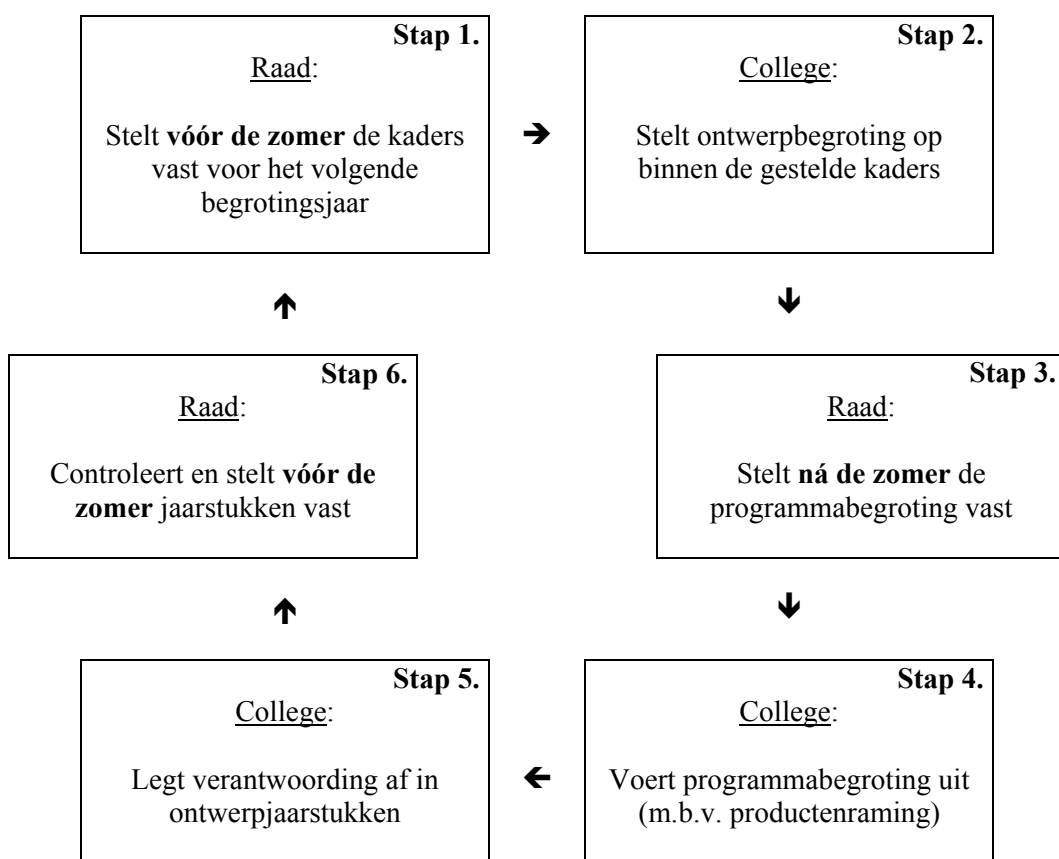
Inleiding: de ‘dualistische’ begrotingscyclus

Ieder jaar start de ‘dualistische’ begrotingscyclus in uw gemeente vóór de zomer met een raadsvergadering waarin de gemeenteraad de ‘kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren’¹⁰⁰ behandelt en/of vaststelt. In een raadsvergadering ná de zomer stelt de gemeenteraad de (programma)begroting vast.

Vervolgens voert het college gedurende het begrotingsjaar de begroting (mede aan de hand van een productenraming) uit. Na afloop van het jaar legt het college verantwoording af aan de hand van ontwerp jaarstukken.

In een raadsvergadering vóór de zomer stelt de gemeenteraad de jaarstukken vast. Dat is ook het moment waarop weer een nieuwe begrotingscyclus van start kan gaan.

Visueel ziet dat er als volgt uit.



Tenslotte is nog van belang dat het college gedurende het begrotingsjaar twee keer (in het voorjaar en in het najaar) tussentijds verantwoording aflegt. Dat gebeurt meestal aan de hand van documenten met de naam bestuursrapportage of voor- en najaarsnota.

¹⁰⁰ Meestal gebeurt dat aan de hand van een door het college opgestelde (ontwerp) Kadernota, Perspectiefnota of Voorjaarsnota.

B. Waardering begrotingscyclus op hoofdlijnen

1.	Wilt u met een rapportcijfer van 1 t/m 10 aangeven hoeveel waarde u als raadslid hecht aan de verschillende stappen in de begrotingscyclus?	Rapportcijfer
A	Vaststelling kaders voor het volgende begrotingsjaar (en de drie daarop volgende jaren).	
B	Vaststelling (programma)begroting.	
C	Behandeling eerste tussentijdse rapportage (voorjaarnota).	
D	Behandeling tweede tussentijdse rapportage (najaarsnota).	
E	Vaststelling jaarstukken.	

2.	Als raadslid heeft u een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. Ook in de cyclus van begroting en verantwoording komen deze rollen aan bod.	
	Wilt u met een rapportcijfer van 1 t/m 10 aangeven hoeveel waarde u als raadslid hecht aan deze rollen in de cyclus van begroting en verantwoording?	Rapportcijfer
A	Volksvertegenwoordigende rol.	
B	Kaderstellende rol.	
C	Controlerende rol.	

3a.	Wilt u aangeven op welk moment het houden van algemene beschouwingen naar uw mening het meeste politieke gewicht heeft? (s.v.p. aankruisen; slechts één antwoord mogelijk)	
A	Bij het vaststellen van de (programma)begroting.	
B	Bij het vaststellen van de kaders voor het volgende begrotingsjaar.	
C	Bij het vaststellen van de jaarstukken.	
D	Geen mening.	

3b.	Vinden de algemene beschouwingen in uw gemeente ook inderdaad op dit moment plaats? (s.v.p. aankruisen)	Ja	Nee	Niet bekend

C. Waardering kaderstellende vergadering vóór de zomer

In de begrotingscyclus van uw gemeente is er nu **vóór de zomer** een raadsvergadering waarin de gemeenteraad de ‘kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren’ behandelt en/of vaststelt.

4.	Kunt u aangeven welke onderwerpen er naar uw mening in deze raadsvergadering vóór de zomer aan de orde zouden moeten komen? (s.v.p. aankruisen)			
	+ : moet zeker aan de orde komen			
	0 : mag aan de orde komen, maar het hoeft niet	+	0	-
	- : moet zeker niet aan de orde komen			
A	De financiële uitkomsten van de jaarstukken (de jaarrekening).			
B	De beleidsinhoudelijke uitkomsten van de jaarstukken (het jaarverslag).			
C	De financiële stand van zaken in het lopende begrotingsjaar.			
D	De beleidsinhoudelijke stand van zaken in het lopende begrotingsjaar.			
E	De financiële ontwikkelingen voor het komende begrotingsjaar.			
F	De beleidsinhoudelijke ontwikkelingen voor het komende begrotingsjaar.			
G	De financiële kaders voor het komende begrotingsjaar.			
H	De financiële kaders voor de drie op het komende begrotingsjaar volgende jaren.			
I	Het nieuwe beleid (de prioriteiten) voor het komende begrotingsjaar.			
J	Het nieuwe beleid (de prioriteiten) voor de drie op het komende begrotingsjaar volgende jaren.			
K	Ander onderwerp:			

5.	Wilt u met een rapportcijfer van 1 t/m 10 aangeven wat naar uw mening de kwaliteit van de informatie is die in deze raadsvergadering vóór de zomer aan u verstrekt wordt?	<i>Rapportcijfer</i>
A	Mate waarin alle mogelijk denkbare informatie beschikbaar is (volledigheid)	
B	Mate waarin de verstrekte informatie begrepen kan worden (toegankelijkheid)	
C	Mate waarin de verstrekte informatie van belang is (relevantie)	
D	Gemak waarmee de belangrijkste informatie wordt gevonden (overzichtelijkheid)	
E	Mate waarin de informatie op tijd wordt aangeboden (timing)	

6.	Wilt u <i>met een rapportcijfer van 1 t/m 10</i> aangeven wat voor u als raadslid het belang van deze raadsvergadering vóór de zomer is?	<i>Rapportcijfer</i>
A	De vergadering is van belang, omdat zij een bijdrage levert aan de versterking van het budgetrecht van de raad.	
B	De vergadering is van belang, omdat zij een bijdrage levert aan de versterking van de kaderstellende rol van de raad.	
C	De vergadering is van belang, omdat zij een bijdrage levert aan de versterking van de controlerende rol van de raad.	
D	De vergadering is van belang, omdat zij een bijdrage levert aan de versterking van de volksvertegenwoordigende rol van de raad.	

7.	Wilt u <i>met een rapportcijfer van 1 t/m 10</i> aangeven in welke mate deze raadsvergadering vóór de zomer deze bijdrage in de praktijk van úw gemeente ook daadwerkelijk levert?	<i>Rapportcijfer</i>
A	Mate waarin vergadering bijdrage levert aan versterking budgetrecht.	
B	Mate waarin vergadering bijdrage levert aan versterking kaderstellende rol.	
C	Mate waarin vergadering bijdrage levert aan versterking controlerende rol.	
D	Mate waarin vergadering bijdrage levert aan versterking volksvertegenwoordigende rol.	

8.	Wilt u <i>met een rapportcijfer van 1 t/m 10</i> aangeven hoe u de praktijk in uw gemeente waardeert?	<i>Rapportcijfer</i>
A	Mogelijkheden van mijn fractie om prioriteiten, nieuw beleid of wensen naar voren te brengen.	
B	Kans van slagen van de door mijn fractie ingediende prioriteiten, voorstellen voor nieuw beleid of wensen.	
C	Invloed van mijn fractie op bezuinigingen.	
D	Invloed van mijn fractie op het beschikbaar stellen van extra middelen voor bestaande activiteiten.	

D. Waardering dualistische t.o.v. traditionele begrotingscyclus

Het kan zijn dat er in uw gemeente in het verleden, bijv. vóór inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur, sprake was van een ‘traditionele’ begrotingscyclus, waarin het start- én zwaartepunt van het begrotingsproces **vóór de zomer** bij het college lag. Pas **ná de zomer** bood het college de ontwerpbegroting aan de gemeenteraad aan.

9.	Heeft u in een eerdere raadsperiode ervaring opgedaan met deze ‘traditionele’ begrotingscyclus? (s.v.p. aankruisen)	Ja	Nee

Indien u vraag 9 met ‘nee’ hebt beantwoord, eindigt hier voor u de vragenlijst. U wordt vriendelijk bedankt voor het invullen ervan. Het resultaat kunt u e-mailen aan aebosker@solcon.nl.

Indien u vraag 9 met ‘ja’ hebt beantwoord, wilt u dan ook vraag 10 nog beantwoorden.

10.	Kunt u – door middel van aankruisen – reageren op de volgende uitspraken.	Antwoord		
		Meer	Gelijk gebleven	Minder
A	Mijn fractie heeft in de huidige dualistische begrotingscyclus meer mogelijkheden om prioriteiten, nieuw beleid of wensen naar voren te brengen dan in de traditionele cyclus.			
B	De door mijn fractie ingediende prioriteiten, voorstellen voor nieuw beleid of wensen hebben in de huidige dualistische begrotingscyclus meer kans van slagen dan in de traditionele cyclus.			
C	Mijn fractie heeft in de huidige dualistische begrotingscyclus meer invloed gekregen op bezuinigingen dan in de traditionele cyclus.			
D	Mijn fractie heeft in de huidige dualistische begrotingscyclus meer invloed gekregen op het beschikbaar stellen van extra middelen voor bestaande activiteiten dan in de traditionele cyclus.			

Hier eindigt de vragenlijst. U wordt vriendelijk bedankt voor het invullen ervan. Het resultaat kunt u e-mailen aan aebosker@solcon.nl.