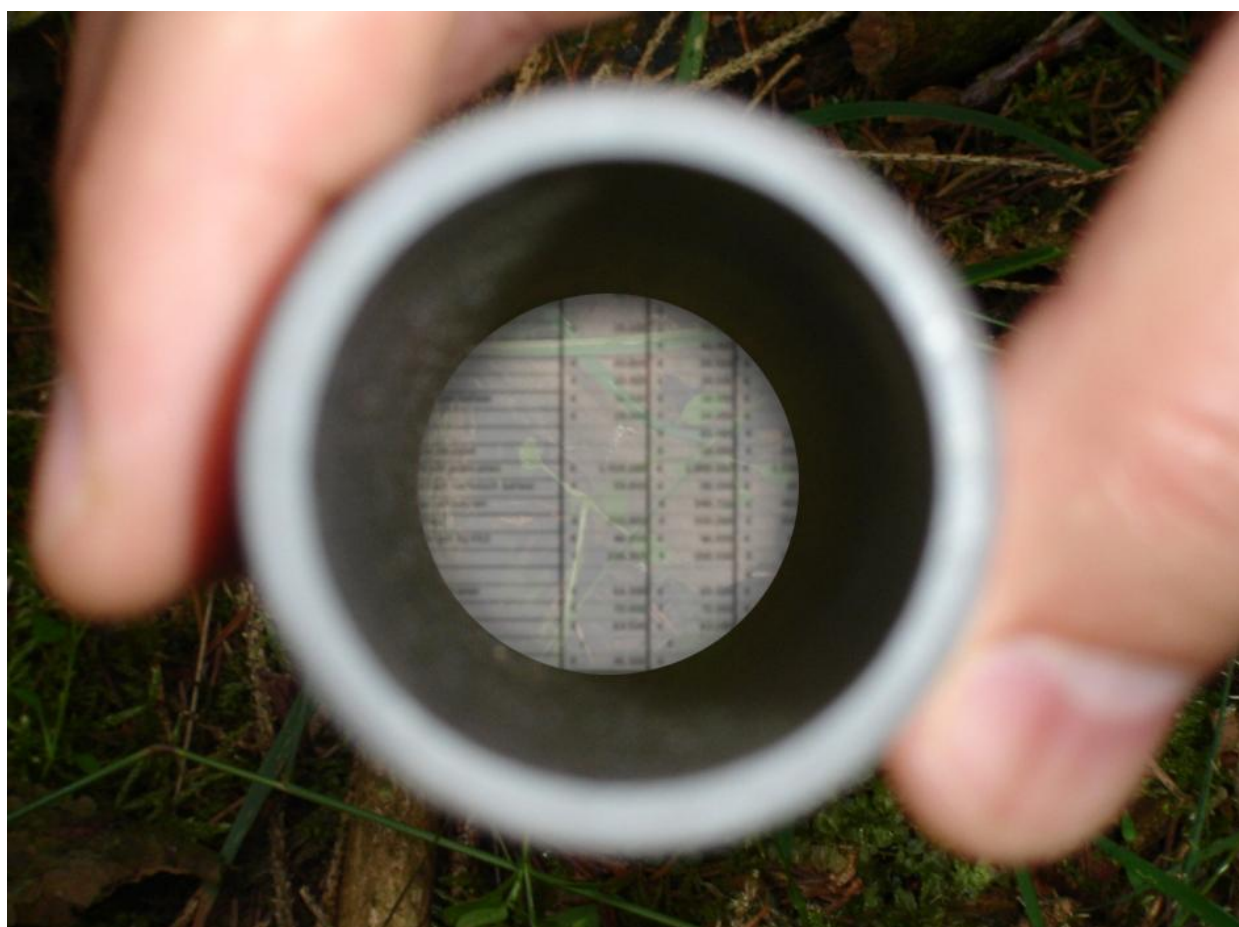


Het ontdekpad

Deel 2: de financiële kant & legitimiteit naar inwoners



Auteurs:

Drs. René Stigt MFC

Manager financial planning en control, gemeente Noordoostpolder

Drs. Marjolein Quené MBA

Zelfstandig adviseur

Dr. ir. Leonie van Dinten

Directeur Bascole

Maart 2014

Het Ontdekp pad deel 2: de financiële kant & legitimiteit naar inwoners

Overheidsfinanciën

In decentraal overheidsland wordt in de financiële verslaglegging (boekhouding) gewerkt met een gemodificeerd stelsel van baten en lasten. Dit baten- en lastenstelsel van gemeenten wijkt af van de financiële verslaglegging van bedrijven. Bedrijven zijn gericht op ondernemen, doen investeringen, hebben een winst oogmerk en bouwen vermogen op, gemeenten niet. Die kijken naar doelstellingen en hangen daar budgetten aan die niet mogen uitstijgen boven de baten van dat jaar. Projecten zet je in de tijd weg en daarbij is het van belang of ze ten laste van een jaarbudget komen of als investeringen worden aangemerkt en niet in zijn geheel op één jaar drukken. Als een project vanuit een jaarbudget betaald moet worden, dienen de financiële middelen daarvoor in zijn geheel voor dat jaar aanwezig te zijn. Als een project als een investering wordt aangemerkt kunnen de totale lasten op de balans worden gezet (geactiveerd, als bij een gebouw) en de lasten (rente en afschrijving) worden dan uitgesmeerd over de periode waarover het project zijn nut afgeeft.

De rijksoverheid werkt met het kasstelsel. Het kasstelsel houdt in dat er in een jaar net zoveel geld wordt uitgegeven als er binnenkomt. Het rijk brengt alle kosten van de doelstellingen die zij in een jaar realiseert ten laste van dat jaar. Hierbij worden investeringen ook in één keer ten laste van de jaarbegroting gebracht. Met de wet Houdbare OverheidsFinanciën (Wet HOF) die ten doel heeft het rijksbegrotingstekort te beteugelen, worden gemeenten geconfronteerd met verschil in begroten: kasstelsel versus baten- en lastenstelsel. De wet HOF komt er in hoofdlijnen op neer dat gemeenten, net als het rijk, in eenzelfde periode niet meer mogen uitgeven dan er ontvangen wordt. In de ogen van het rijk telt een investering voor een gebouw voor gemeenten dan als een last die in één keer op de begroting drukt in plaats van bijvoorbeeld 40 jaren. Verschillende amendementen die de 2^e Kamer heeft aangenomen op de wet HOF moeten voorkomen dat gemeenten in de praktijk werkelijk nadeel ondervinden van het verschil tussen het kasstelsel en het stelsel van baten en lasten. De wet HOF is in december 2013 door de Eerste Kamer goedgekeurd.

Het stelsel van baten en lasten kan in de praktijk een starre of juist een flexibele uitwerking hebben in een gemeentelijke organisatie, afhankelijk van de gekozen inrichting en budgetallocatie (budgetverdeling door de gemeenteraad). De uitwerking hangt ook af van de scheiding van verantwoordelijkheid voor budgetten tussen beleidsmakers en uitvoerders. Deze scheiding kan gevolgen hebben voor de effecten die maatschappelijk zicht- en merkbaar zijn. Zo kan het gebeuren dat er allerlei zaken langskomen bij het realiseren van het Ontdekp pad, die niet zijn opgenomen in de gemeentelijke begroting terwijl ze op de één of andere manier maatschappelijk wel geld kosten of geld opleveren. Ook kan het leiden tot allerlei administratieve procedures en regelingen eromheen om het schuiven met budgetten of het anders invulling geven aan het realiseren van de doelstellingen te verantwoorden. Een eenvoudig voorbeeld om dit te verduidelijken:

De procedure

Voor de beschikbaarheid van nieuwe financiële middelen wordt binnen de planning & controlecycclus gebruik gemaakt van een 4-jarige beleidsplanning. Hierin worden jaarlijks nieuwe wensen waarvoor budget moet komen opgenomen en worden eerdere doelstellingen en prioritering herbeoordeeld. Voor een nu gewenste investering betekent dat aanmelden voor opname in de beleidsplanning 2015-2018. Of de financiële middelen in de nieuwe begroting zullen worden opgenomen en wanneer realisatie plaats kan vinden, hangt af van de prioriteit die door de gemeenteraad wordt gegeven aan de nieuwe investering. Bij goedkeuring door de gemeenteraad kan dit betekenen dat het betreffende Ontdekp pad in 2015 of pas in 2018 wordt aangelegd.

In de beschrijving van de procedure zie je hoe een gemeentelijke begroting kan werken en welke processen daar uit voort kunnen komen om met nieuwe verzoeken of ontwikkelingen om te gaan. Wat in dit geval ontbreekt is wat er in de tussentijd aan nieuwe of gewijzigde invullingen van te realiseren doelen langs komt en geld kan kosten. Die kosten worden niet meegenomen in de begroting die alleen de aanleg van het Ontdekp pad dekt. Ook kasstromen die bij andere partijen terecht komen worden buiten beschouwing gelaten, net als het effect van interventies en inspanningen van andere partijen die de situatie positief of negatief beïnvloeden.

Budget en begroting

Bij een faciliterende werkwijze helpt het om budgetten te ontschotten en te handelen naar analogie van lumpsum-financiering. Je raakt daarbij de beperkingen van het 'oormerken' en vastzetten van budgetten aan geëxpliciteerde doelstellingen tot op uitvoeringsniveau kwijt, zodat je makkelijker kunt inspringen op wat op dat moment nodig is. Ook het aantal 'budgetverantwoordelijken' op een bepaald terrein of voor een bepaald project is dan laag. Vaak is procedureel vastgelegd dat de besluitvorming over het schuiven van budgetten eerst langs een gemeenteraad moet. Die angel kan weggenomen worden.

Er is een mate van flexibiliteit in de uitvoering van de begroting nodig, waar je bij de inrichting van de begrotingscyclus rekening mee kunt houden. Dit vraagt een lage mate van detaillering waarop een begroting wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Op hoofdlijnen wordt bepaald welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij wie liggen en hoe hierover wordt verantwoord. De gemeenteraad geeft het college van burgemeester en wethouders via de programmabegroting de middelen om doelstellingen te realiseren. De programmabegroting kun je zo vaststellen dat het college en de ambtelijke organisatie meer vrijheid krijgen om middelen in te zetten. Zo kunnen ze zorgen voor doeltreffend en doelmatig gebruik van de beschikbare financiële middelen en tegelijkertijd maximaal en snel maatschappelijk effect, terwijl er ook sprake is van snelle en duidelijke verantwoording.

De effectiviteit van de faciliterende werkwijze wordt op de langere termijn zichtbaar. Vooral het wegvallen van allerlei overlegstructuren, wijzigingsprocedures voor verslaglegging en planning, leiden in de begroting tot lagere kosten: er ontstaat kostenbesparing. De gemeentelijke controllers richten zich bij deze werkwijze meer op de begrotingscyclus en effectiviteit op de langere termijn, zoals in de figuren bij het Ontdekp pad is weergegeven. Administratieve informatievoorziening, registratie van inspanningen en verzamelen van beelmateriaal zijn daarbij nodig om de optredende (maatschappelijke) effecten te kunnen verbinden aan de gedane inspanningen. Aspecten van de planning & control en de in- en externe wet- en regelgeving kunnen dit prima ondersteunen.

De verantwoording en legitimiteit

Alle spelers nemen verantwoordelijkheid en zoeken naar een manier van verantwoorden en controleren die past bij de verschillende werkwijzen, kortom dragen bij aan groei in vertrouwen en kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening. De gemeenteraad bevraagt bij de keuze voor een faciliterende werkwijze inwoners, ondernemers, college en ambtenaren op de effectiviteit. Bij een overnemende werkwijze controleert de gemeenteraad - via het college - het ambtelijk apparaat op efficiëntie.

De effectiviteit gezien vanuit de vraagstelling van de lokale bevolking vormt de basis voor de legitimiteit van de faciliterende werkwijze. Deze werkwijze vraagt herkenbaarheid, nabijheid en inlevingsvermogen van een gemeentebestuur. Daarmee bedoelen we niet dat raads- en collegeleden zichzelf en hun gemeente dit predicaat toekennen, maar vooral of inwoners dat ervaren. De schaal moet daarbij niet in de weg staan: zo klein als mogelijk en zo groot als nodig. De raads- en collegeleden hebben politieke en budgettaire ruimte nodig om in hun contacten met inwoners de verwachtingen die mensen hebben tot klinken te brengen. De burgemeester als boegbeeld van zo'n gemeente wordt in die keuze herkend. Medewerkers die verbonden zijn met de lokale gemeenschap

ook. Een begroting van de gemeentelijke uitgaven in verbinding met de effectiviteit en kwaliteit van lokale dienstverlening helpt een gemeentebestuur bij het maken van beleid en de verantwoording ervan aan de inwoners van hun gemeente. Het is de kunst om een begroting zo in te richten dat die goed past bij het karakter van de verschillende gemeentelijke activiteiten en werkwijzen.

Dit is helemaal aan de orde bij casuïstiek die op gemeenten af komt met decentralisatie van taken uit o.a. de WMO, AWBZ, jeugdzorg en reïntegratie-kwesties. Bij een institutionele werkwijze wordt problematiek en de verantwoordelijkheid ervoor overgenomen door professionals en worden vragen en problemen los van de context en generiek behandeld. Een menselijke werkwijze draagt specifiek bij in de context van betrokkenen, voegt toe, faciliteert personen en omgeving, draagt bij aan competentieontwikkeling én biedt perspectief. Er zijn daarbij meer mogelijkheden dan gemeenten tot nu toe vaak inzetten of kennen én er is meer ruimte voor de faciliterende werkwijze dan nu gebruikelijk is. Juist bij die werkwijze ontstaan de gewenste bezuinigingen in combinatie met een toename van de kwaliteit van dienstverlening, waar het in de discussies omtrent decentraliseren steeds over gaat. Dan doe je het als gemeente soms anders.

Literatuur: *Passend werken en organiseren in gemeenten*, Bascole, 2013.