

KIEZEN, DELEN EN VERANTWOORDEN
Gemeentelijke financiën gezien vanuit de
praktijk

- eindrapport -

drs. H.M. ter Beek
drs. H. Batelaan

Amsterdam, november 2004
Regioplan publicatienr. 1180

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel. : 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie
van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

VOORWOORD

Voor u ligt het verslag van het onderzoek naar drie centrale vooronderstellingen op het gebied van de financiën van gemeenten. Deze vooronderstellingen hebben betrekking op de financiële en beleidsmatige speelruimte van gemeenten en de mogelijkheden die gemeenten hebben om te komen tot integrale afwegingen. Het onderzoek sluit aan bij actuele thema's als de decentralisatie van overheidstaken, de discussie over het eigen belastinggebied voor gemeenten en het bundelen van specifieke uitkeringen. RegioPlan Beleidsonderzoek heeft het onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Aan de realisatie van het onderzoek hebben velen bijgedragen. In de eerste plaats denken we daarbij aan al onze respondenten in de acht onderzoeksgemeenten. Het onderzoek was niet mogelijk geweest zonder hun enthousiaste en actieve bijdragen. In de tweede plaats zijn we veel dank verschuldigd aan professor Theo Toonen van het departement Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden. De heer Toonen heeft ons vanaf de eerste dag van het onderzoek actief bijgestaan, onder andere met het becommentariëren van vragenlijsten en rapportages. Uiteindelijk heeft zijn bijdrage ertoe geleid dat we onze bevindingen in een breder perspectief hebben kunnen plaatsen.

Vanuit het Ministerie van BZK zijn we inhoudelijk bijgestaan door de volgende drie personen:

- De heer drs. Jan Andries Wolthuis, Bureau Strategie- en Kennisontwikkeling.
- De heer drs. Nol Hendriks, Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie.
- Mevrouw drs. Nevien Akbasoglu, Directie Grote Steden en Interbestuurlijke Betrekkingen.

Binnen RegioPlan hebben niet alleen wijzelf aan het onderzoek bijgedragen. Ook de heer drs. Ger Homburg heeft op een aantal momenten gedurende het project inhoudelijke bijdragen geleverd aan het project. De lay-out van het eindrapport is ten slotte verzorgd door Kirsten Huisman.

Amsterdam, november 2004

Drs. Bram Berkhout (projectleider)

Drs. Henk-Jaap Batelaan

Drs. Herbert ter Beek

INHOUDSOPGAVE

Management Summary	I
1 Inleiding: achtergronden en vraagstelling	1
1.1 Achtergronden van het onderzoek.....	1
1.2 Vraagstelling voor het onderzoek.....	2
1.3 Opzet van het onderzoek.....	4
1.4 Interpretatie van de bevindingen	5
1.5 Opbouw van het rapport.....	6
2 Financiële speelruimte van gemeenten.....	9
2.1 Toets eerste vooronderstelling.....	9
2.2 Financiële speelruimte wordt volgens gemeenten minder	10
2.3 Beïnvloedbaarheid van begroting is beperkt op korte termijn	11
2.4 Wat kunnen gemeenten doen?.....	13
2.5 Samenvatting.....	15
3 Gemeenten en integrale afwegingen.....	17
3.1 Toets tweede vooronderstelling.....	17
3.2 Belemmeringen voor daadwerkelijk integrale afwegingen	18
3.3 De rollen van Raad, College en ambtelijk apparaat	20
3.4 Belangrijke momenten in het afwegingsproces.....	24
3.5 Samenvatting.....	25
4 Zorgvuldigheid bij financiële beslissingen.....	27
4.1 Toets derde vooronderstelling	27
4.2 Verschil in behandeling en functie van eigen en overige inkomsten	29
4.3 Dekkingsvolgorde inkomstenbronnen bij initiëring nieuw beleid	30
4.4 Samenvatting.....	33
5 Dualisering en gemeentelijke financiën	35
5.1 Effect van dualisering op omgang met gemeentefinanciën.....	35
5.2 Dualisering: stand van zaken in de onderzochte gemeenten	36
5.3 Gestarte of geplande ontwikkelingen	39
5.4 Samenvatting.....	40

6	Programmabegroting als instrument van dualisme.....	41
6.1	Centrale kenmerken van de acht programmabegrotingen (2004)	41
6.2	Totstandkoming van de begroting 2004.....	44
6.3	De werking van programmabegroting.....	45
6.4	Samenvatting.....	47
7	Krachtenveldanalyse en beleids- en p&c-cyclus	49
7.1	Krachtenveld: verleden, heden en verwachtingen voor de toekomst	49
7.2	Versterking positie Raad uiteindelijk ook goed voor slagkracht College	52
7.3	Relatie tussen beleidscyclus en p&c-cyclus.....	54
7.4	Intern-gemeentelijk krachtenveld in financieel goede en slechte tijden.....	57
7.5	Samenvatting.....	58
8	Conclusies en slotbeschouwing.....	59
8.1	Terugkoppeling naar de drie centrale vooronderstellingen	59
8.2	Bevindingen in het licht van actuele beleidsontwikkelingen	64
8.3	Drie interpretatiekaders: rationeel, bureaucratisch en politiek.....	65
8.4	Samenvatting.....	67
8.5	Kernaanbevelingen: verschillende rollen, maar gezamenlijke belangen.....	68
Bijlage 1	Onderzoeksgemeenten en geraadpleegde respondenten.....	69
Bijlage 2	Itemlijst interviews gemeenten.....	71
Bijlage 3	Beknopte beschrijving acht onderzoeksgemeenten.....	75

MANAGEMENT SUMMARY

Inleiding: drie vooronderstellingen

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft RegioPlan in de periode van juli tot en met september 2004 onderzoek uitgevoerd naar de financiële en beleidsmatige speelruimte van gemeenten en de mogelijkheden die gemeenten hebben om te komen tot integrale afwegingen. In het onderzoek is met name ingegaan op drie vooronderstellingen die voor de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten van groot belang zijn:

- Vooronderstelling I: Gemeenten hebben voldoende financiële speelruimte om eigen prioriteiten te stellen of om hun prioriteiten te veranderen.
- Vooronderstelling II: Het lokale bestuur is het beste in staat om daadwerkelijk integrale afwegingen en beslissingen te maken (en doet dit ook).
- Vooronderstelling III: Gemeenten gaan zorgvuldiger om met eigen inkomsten dan met inkomsten die zij van derden, met name van het Rijk, ontvangen.

Deze theoretische vooronderstellingen, die overigens niet noodzakelijkerwijs door het Ministerie van BZK of door RegioPlan Beleidsonderzoek onderschreven worden, zijn getoetst aan de praktijk in een serie interviews bij acht gemeenten.¹ Vanuit de perspectieven van vooral de wethouder Financiën, het hoofd Financiën, de griffie(r) en het Raadslid, is bezien of en zo ja, in welke mate de vooronderstellingen in de praktijk herkend worden. Het onderzoek is gericht op een inventarisatie van relevante praktijkbeelden, met als doel patronen te herkennen in het gedrag van relevante gemeentelijke actoren die van belang (kunnen) zijn voor de wijze waarop gemeenten met hun financiële en beleidsmatige afwegingen omgaan en de wijze waarop de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten en de onderlinge beleidsmatige rolverdeling is ingericht.

Conclusies: de drie vooronderstellingen getoetst

Op basis van de gevoerde gesprekken, de uitgevoerde deskresearch en een georganiseerde werkconferentie met gemeentelijke vertegenwoordigers uit alle genoemde geledingen, kan een aantal conclusies worden getrokken ten aanzien van 'vooronderstelling I'. De vooronderstelling gaat allereerst in op de grootte van de financiële 'taart' die een gemeente tot haar beschikking heeft en de mate waarin deze grootte toereikend is. Ten tweede heeft de vooron-

¹ Het onderzoek heeft zich gericht op de gemeenten Den Haag, Tilburg, Enschede, Venlo, Purmerend, Weesp, Schoonhoven en Alkemade.

derstelling betrekking op de mogelijkheden waarover de gemeente beschikken om deze taart naar believen in stukken te snijden:

1. Het gegeven dat veel gemeenten een duidelijk profiel hebben (bijvoorbeeld ‘groen en sociaal’), is een teken dat gemeenten in staat zijn eigen beleidsprioriteiten na te streven, hoewel dit een consistente en langjarige beleidsinzet vergt van gemeenten.
2. Veel gemeenten geven echter wel aan dat de financiële ruimte de afgelopen jaren merkbaar minder is geworden, waarbij met name de economie en de wijze van decentralisatie vanuit het Rijk als oorzaken worden aangegeven. Ten aanzien van de decentralisatie van taken is het niet zozeer de veelal toegepaste efficiëntiekorting die de financiële ruimte van gemeenten beperkt, maar vooral de overdracht van risico’s die soms met decentralisatie gepaard gaat. Gemeenten verwijzen hierbij onder meer naar de WWB en, vooruitkijkend, naar de WMO.
3. De door gemeenten ervaren toegenomen budgettaire krapte dwingt gemeenten tot ‘echte keuzen’ in plaats van het hanteren van de ‘kaasschaaf’. Gemeenten geven echter tegelijkertijd aan dat er allerlei bestuurlijk-politieke, beleidsinhoudelijke en praktische overwegingen zijn die het maken van keuzen in de praktijk lastig maken. Om de, vanwege de budgettaire krapte noodzakelijke, keuzen toch te kunnen maken, heeft een aantal gemeenten innovatieve besluitvormingsmethoden benut (in een aantal gemeenten zijn ervaringen opgedaan met het ‘scoren’ van gemeentelijke taken op de mogelijkheden voor bezuinigingen). De inzet van deze besluitvormingsmethode beoogde met name om de Raad méér dan voorheen te laten aangeven wat wel moet of kan gebeuren (en niet vooral wat niet kan of mag) en om in het algemeen de kaderstellende functie van de Raad meer inhoud te geven.

In vooronderstelling II staat het vermogen van gemeenten om daadwerkelijk integrale afwegingen en keuzen te maken, centraal. Hoewel gemeenten aangeven dat voor veel vraagstukken het lokale bestuur bij uitstek het bestuur is dat kan zorgdragen voor de gewenste integrale afwegingen, geven de meeste respondenten wel aan dat er in de praktijk nog veel verbetering mogelijk is. Op basis van het onderzoek kunnen onder meer de volgende conclusies worden getrokken:

4. De beïnvloedbaarheid van de gemeentelijke begroting is volgens de meeste respondenten relatief klein. Veel uitgaven liggen vast, soms zelfs voor langere tijd, en het is mede daarom maar op beperkte schaal mogelijk om middelen een alternatieve aanwending te geven.
5. Hierbij moet wel worden aangetekend dat dezelfde respondenten aangeven dat de belangrijkste belemmeringen om middelen te verplaatsen op de begroting vooral intern-gemeentelijk zijn (met andere woorden, gemeenten zouden dus, als zij dat echt willen, de flexibiliteit van de begroting nog sterk kunnen bevorderen).

6. Het gegeven dat de gemeentelijke begroting in belangrijke mate op basis van incrementeel beleid tot stand komt, heeft niet alleen ‘negatieve redenen’, maar kan ook vanuit positieve overwegingen worden verklaard. Een aantal respondenten geeft aan dat veel vraagstukken een consistente en meerjarige beleidsinzet vergen om effect te sorteren.
7. Collegeleden en hoofden Financiën lijken positiever over de mogelijkheden die gemeenten hebben om keuzen te maken en eigen prioriteiten te stellen dan Raadsleden.
8. Het effect van het dualisme op de integraliteit van beleidsafwegingen en het bevorderen van het maken van ‘echte keuzen’, is in de praktijk tot dusverre vooral te danken aan het bewustwordingsproces dat erdoor is gestimuleerd. De instrumenten die in het kader van het dualisme zijn ontwikkeld, zoals de programmabegroting, dragen tot dusverre nog maar bescheiden bij.
9. Over het algemeen geven wethouders en Raadsleden aan dat het dualisme tot op heden vooral een ‘zoektocht’ is geweest. Zij zijn zich bewust van hun veranderende rol, maar zoeken elk nog naar de beste manier om hier invulling aan te geven (in veel gemeenten zijn door de Raad, bijvoorbeeld, werkgroepen geïnstalleerd om het dualisme en de daaraan verbonden instrumenten, zoals de programmabegroting en over het algemeen het invullen van de planning en controlecyclus, verder uit te werken).
10. Raadsleden oefenen zelfkritiek uit op de wijze waarop zij hun rol vervullen bij het waarmaken van de claim van de gewenste integrale afwegingen. Zij zijn niet fulltime Raadslid, hebben soms een achterstand wat betreft kennis en opleiding, zijn vaak niet in staat om alle gemeentelijke dossiers goed te volgen en laten zich beïnvloeden door ‘achterbanen’, emoties en dergelijke. De Raadsleden geven aan dat men dit deels kan bijsturen door een bewustwordingsproces of door gerichte scholing, maar tegelijkertijd geven zij aan dat de beperkingen waaronder Raadsleden functioneren min of meer een gegeven is waarmee College en ambtenaren rekening mee moeten houden.
11. De gemeenteraden moeten beter in staat gesteld worden tot, c.q. zullen zichzelf beter moeten voorbereiden op het maken van integrale beleidsafwegingen. Mogelijkheden hiervoor zijn gelegen in het verder uitwerken van programmabegrotingen, het anders inrichten van de planning en controlecyclus (in het voorjaar reeds discussiëren in de Raad over beleidskeuzen, los van de financiële discussie in de algemene beschouwingen in het najaar), het voorleggen van alternatieven door het College aan de Raad in plaats van één afgetimmerd alternatief, et cetera. De belangrijkste bijdrage mag op dit vlak echter niet worden verwacht van instrumenten alleen, maar vooral van het bewustwordingsproces rondom dualisme en de rolverdeling College-Raad.

Vooronderstelling III gaat in op de zorgvuldigheid waarmee gemeenten inkomsten aanwenden, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen eigen inkomsten en overige inkomsten. Hoewel gemeenten bij, bijvoorbeeld, begrotingsbehandelingen eigen inkomsten niet merkbaar anders behandelen dan overige inkomsten, heeft het eigen belastinggebied wel een

duidelijke functie ten aanzien van de zorgvuldigheid waarmee gemeenten middelen aanwenden en levert het voorts een belangrijke bijdrage aan de door gemeenten gewenste flexibiliteit op de begroting:

12. Gemeenten kennen aan de eigen inkomsten bij de begrotingsbehandeling over het algemeen geen specifieke positie toe. Dit laat echter onverlet dat vrijwel alle respondenten zeer hechten aan deze eigen inkomsten en het eigen belastinggebied. Met betrekking tot de inzet van het eigen belastinggebied is sprake van een paradox. De gemeenten zijn enerzijds terughoudend met verhogingen van de lokale tarieven (met name gaat het dan om de OZB) en geven ook aan dat voor ‘tussentijdse’ beleidsintensiveringen een OZB-verhoging meestal pas in laatste instantie wordt overwogen, maar anderzijds menen gemeenten dat een belangrijk deel van de flexibiliteit op de gemeentebegroting is toe te schrijven aan de beschikbaarheid van een eigen belastinggebied. Het eigen belastinggebied voorziet samen met externe middelen uit subsidiëring door provincie, Rijk en Europese Unie en de verkoop van eigendommen, voor een belangrijk deel in de door gemeenten gewenste flexibiliteit op de begroting. Omdat decentralisatie van taken naar gemeenten gepaard kan gaan met de overdracht van aanzienlijke risico’s naar gemeenten, neemt vanuit dit perspectief de behoefte aan flexibiliteit op de begroting juist toe.
13. De gemeentelijke respondenten geven aan dat er in principe geen verschil is in de mate van zorgvuldigheid waarmee middelen worden ingezet, of deze nu afkomstig zijn uit het eigen belastinggebied of worden ontvangen van het Rijk via de algemene uitkering of specifieke uitkeringen. De gemeenten geven aan dat met alle middelen zorgvuldig wordt omgegaan, ook al omdat bij onzorgvuldig financieel beleid de rekening moet worden gepresenteerd aan de burgers in de vorm van hogere lokale lasten.
14. Verder merken respondenten op dat bij de inzet van de specifieke uitkeringen sprake kan zijn van ‘potjes denken’ (er is op gemeentelijk niveau geen sprake van een integrale afweging ten aanzien van de richting waarin deze middelen worden ingezet; het enige doel is in de praktijk om het beschikbare ‘potje’ volledig te benutten). Gemeenten verantwoorden zich over de aanwending van de specifieke uitkeringen primair aan het Rijk en niet aan de burgers. Bij de aanwending van de algemene uitkering ligt dit juist omgekeerd en speelt de verantwoording aan de burgers een belangrijke rol (het gaat dan om de aanwendingsrichting en om de hoogte van de uitgaven, omdat deze zich uiteindelijk vertalen in voor de burgers direct voelbare lokale lasten).
15. Een aantal geïnterviewden wijst op ‘gebundelde doeluitkeringen’ zoals het GSB als alternatief voor óf de algemene óf de specifieke uitkering. De gebundelde doeluitkering vormt in hun ogen een goede mix tussen beleidsvrijheid voor gemeenten en het stimuleren van integraal en doelmatig beleid door middel van verantwoording op hoofdlijnen (enkele centrale prestatie-indicatoren).

Kernaanbevelingen: verschillende rollen, maar gezamenlijke belangen

Ten aanzien van de centrale thema's van het onderhavige onderzoek (financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten, de rolverdeling tussen Raad, College en ambtelijke organisatie binnen een gemeente bij het maken van keuzen) lijkt het alsof de belangen van de betrokken actoren tegenover elkaar staan. Op belangrijke aspecten kan echter worden onderbouwd dat ook sprake is van gezamenlijke belangen, ondanks uiteenlopende rollen van de betrokken actoren. Zo heeft het College belang bij een Raad die duidelijke kaders stelt, terwijl een Raad baat heeft bij een College en een ambtelijke organisatie die oog hebben voor de wijze waarop een Raad optimaal tot afwegingen kan komen. De hierna geformuleerde kernaanbevelingen bouwen voort op de geconstateerde wederzijdse afhankelijkheden en benadrukken de aanwezige gemeenschappelijke belangen:

1. Rijk en gemeenten moeten gezamenlijk bezien op welke wijze bij decentralisatie omgegaan kan worden met overdracht van bijbehorende risico's, waarbij voorkomen moet worden dat gemeenten te grote en voor hen in onvoldoende mate beheersbare risico's lopen.
2. Hoewel uit het onderzoek naar voren komt dat op een aantal aspecten de Raad de 'zwakste schakel' is bij het proces van het maken van integrale afwegingen, is het voor een zo effectief mogelijke aanpak van dit probleem wenselijk dat de aandacht niet alleen uitgaat naar de Raad zelf, bijvoorbeeld in de vorm van cursussen. Juist ook vanuit het College en de ambtelijke organisatie moeten inspanningen worden geleverd om de Raad zo goed mogelijk in staat te stellen haar rol op dit vlak waar te maken, bijvoorbeeld door bij beleidsbeslissingen meerdere alternatieven aan te reiken, voorzien van transparante onderbouwing en toelichting op effecten.
3. Als gemeenten vanwege decentralisatie geacht worden meer risico's te dragen aan de uitgavenzijde van hun begrotingen, dan moeten gemeenten ook aan de inkomstzijde beschikken over voldoende flexibiliteit. Vanuit dit perspectief wordt het eigen belastinggebied voor gemeenten door gemeenten als relevant ervaren.

1 INLEIDING: ACHTERGRONDEN EN VRAAGSTELLING

In voorliggend hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- De achtergronden van het onderzoek (paragraaf 1.1).
- De voor het onderzoek gehanteerde vraagstelling (paragraaf 1.2).
- De opzet van het onderzoek (paragraaf 1.3).
- Wijzen waarop bevindingen geïnterpreteerd kunnen worden (paragraaf 1.4).

1.1 Achtergronden van het onderzoek

In het najaar van 2003 is door het Bureau Strategie- en Kennisontwikkeling (SKO) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een bijeenkomst georganiseerd waarbij beleidsmedewerkers van het Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur (DGKB) met een aantal externen van gedachten konden wisselen over ontwikkelingen die zich voordoen op het terrein van de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen de rijksoverheid en de gemeenten. Eén van de belangrijkste conclusies tijdens deze bijeenkomst was,¹ dat aan het door het ministerie gevoerde beleid inzake de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten allerlei vooronderstellingen ten grondslag liggen over de manier waarop het er bij gemeenten aan toegaat ten aanzien van (beslissingen over) de gemeentefinanciën.

In de bijeenkomst werd geconstateerd dat het een goede zaak zou zijn om de belangrijkste vooronderstellingen inzake de inrichting van de financiële verhoudingen tussen rijksoverheid en gemeenten nader te toetsen aan de gemeentelijke praktijk. De relevantie van een dergelijke exercitie is groot, mede omdat zich op dit moment allerlei bestuurlijke ontwikkelingen voordoen op het terrein van de interbestuurlijke verhoudingen en de gemeentefinanciën. Met betrekking tot deze ontwikkelingen kan onder meer worden gedacht aan:

- De decentralisatie van belangrijke taken vanuit het Rijk naar gemeenten.
- Het in het regeerakkoord opgenomen voornemen tot gedeeltelijke afschaffing van de Onroerende Zaakbelasting (OZB).²

¹ Bron: Briefingsdocument van het Ministerie van BZK ten behoeve van het voorliggende onderzoek.

² Over dit voornemen in relatie tot de gemeentelijke autonomie is een tweetal onderzoeken verschenen die geïnitieerd zijn vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het betreft P.B. Boorsma, C.A. de Kam en L. van Leeuwen, *Belasten op niveau: Meer fiscale armlag voor gemeenten*, 25 mei 2004; Commissie Autonomie voor de VNG (commissie-Fleurke), *Brief van de gemeente aan het Rijk: Over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente*, 22 mei 2004.

- De discussie over de sanering van de specifieke uitkeringen, zoals ook verwoord in het actieprogramma Andere Overheid.³

Het Ministerie van BZK heeft besloten onderzoek te laten verrichten naar de belangrijkste vooronderstellingen inzake de inrichting van de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten, waarbij met name wordt aangesloten bij de hiervoor benoemde actuele ontwikkelingen en waarbij de vooronderstellingen worden getoetst aan de praktijk van de gemeenten.⁴

1.2 Vraagstelling voor het onderzoek

De vraagstelling van het onderzoek is uitgesplitst in drie onderdelen, waarbij ervoor is gekozen om vraagstellingen te gieten in de vorm van (vooronder)stellingen. Het onderzoek zal de vooronderstellingen toetsen aan de gemeentelijke praktijk. Het gaat om de volgende vooronderstellingen:

1. Gemeenten hebben voldoende financiële speelruimte om eigen prioriteiten te stellen of om hun prioriteiten te veranderen.
2. Het lokale bestuur is het beste in staat om daadwerkelijk integrale afwegingen en beslissingen te maken (en doet dit ook).
3. Gemeenten gaan zorgvuldiger om met eigen inkomsten dan met inkomsten die zij van derden, met name het Rijk, ontvangen.

De drie centrale vooronderstellingen worden navolgend beknopt toegelicht.⁵

Vooronderstelling I: Gemeenten hebben voldoende financiële speelruimte

Voor gemeenten is het van belang dat zij voldoende ruimte hebben om eigen prioriteiten te stellen of om hun prioriteiten te veranderen. Alleen op die manier kan een gemeente immers inspelen op de problematiek die speelt op lokaal niveau. De vooronderstelling luidt dat gemeenten deze ruimte op dit moment voldoende hebben en krijgen.

³ Actieprogramma Andere Overheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 362, nummer 1.

⁴ Er is enig onderzoek verricht naar de vooronderstellingen die ten grondslag liggen aan de financiële verhoudingen tussen rijksoverheid en gemeenten, maar dit onderzoek sluit niet optimaal aan bij de nu actuele thematieken. Een recent onderzoek is onder andere: Aarts, De Jong, Wilms, Goudriaan Public Economics (APE) in samenwerking met de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), *Mythes en misverstanden*, 1 september 2002. In dit onderzoek wordt echter met name aangesloten bij de Financiële verhoudingswet (Fvw), zoals die in 1997 van kracht werd. Het onderzoek richt zich op mythes en misverstanden die leven met betrekking tot de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds. Buiten beschouwing blijven daardoor de voeding van het gemeentefonds en andere elementen van de financiële verhouding, waarbij met name gewezen kan worden op de specifieke uitkeringen en de eigen inkomsten van de gemeenten (zie met name p. 19).

⁵ Overgenomen uit het door de opdrachtgever opgestelde briefingsdocument ten behoeve van het onderzoek.

De vraag is echter hoe gemakkelijk gemeenten ook daadwerkelijk kunnen bezuinigen, geld opzij kunnen zetten, de bakens kunnen verzetten in verband met nieuwe beleidsprioriteiten en dus met geld op de begroting kunnen schuiven. Een vraag die hieraan gekoppeld is, is de vraag hoe gemeenten met financiële risico's omgaan. Hebben zij financiële reserves voor beleidswijzigingen, zijn ze in staat om plotselinge beleidsintensivering op te vangen, et cetera. Deze vraag is ook relevant in het kader van het Financieel Overzicht Gemeenten (FOG), dat door het Ministerie van BZK wordt uitgebracht.

Vooronderstelling II: *Lokaal bestuur het beste in staat tot daadwerkelijk integrale beslissingen*

Een belangrijke vooronderstelling is, dat het bestuur op lokaal niveau (het beste) in staat is om een integrale afweging te maken die ervoor zorgt dat de middelen optimaal worden ingezet. Op lokaal niveau bestaat immers (zo is het idee) het meeste inzicht in de aard, omvang en oorzaken van maatschappelijke problemen.

De vraag is of een dergelijke integrale afweging van belangen ook daadwerkelijk plaatsvindt op lokaal niveau, bijvoorbeeld in discussies in de gemeenteraad over de gemeentebegroting.

Vooronderstelling III: *Gemeenten gaan zorgvuldiger om met eigen inkomsten*

In de theorie van 'mental accounting' wordt ervan uitgegaan dat mensen minder zorgvuldig omgaan met geld dat van anderen afkomstig is dan met eigen geld. Zo is ook het idee dat gemeenten geneigd zijn met geld afkomstig uit eigen inkomsten zorgvuldiger om te gaan dan met geld uit, bijvoorbeeld, het gemeentefonds of uit de specifieke uitkeringen. Dit impliceert bijvoorbeeld dat in de gemeenteraad scherpe belangenafwegingen plaatsvinden als het gaat om de hoogte van de OZB-tarieven.

De vraag is of dit idee van 'mental accounting' terug te vinden is in de lokale praktijk. Heeft het bijvoorbeeld invloed op de discussie in de Raad uit welke inkomstenbron geld afkomstig is? Worden de inkomsten uit de OZB bijvoorbeeld gezien als ruimte voor beleid of als handige sluitpost, et cetera?

De hiervoor beschreven vragen c.q. vooronderstellingen zijn door RegioPlan Beleidsonderzoek in samenspraak met de begeleidingscommissie, die vanuit het Ministerie van BZK is ingesteld, verder geoperationaliseerd. In de bijlagen vindt u de gespreksleidraad die tijdens de interviews is gehanteerd.

1.3 Opzet van het onderzoek

Bij deze operationaliseringslag is er doelbewust voor gekozen om de **praktijk** van het lokale bestuur centraal te stellen (en dus niet te focussen op de beschikbare wetenschappelijke literatuur of aanwezig statistisch materiaal). Verder is er doelbewust voor gekozen om in het onderzoek geen representativiteit na te streven (in statistische zin), maar om in een beperkt aantal gemeenten vanuit een grote verscheidenheid aan invalshoeken de vooronderstellingen nader te toetsen. Het onderzoek heeft, met andere woorden, niet het karakter van een omvattende en representatieve statistische toets op de vooronderstellingen, maar is te zien als een studie naar het **gedrag** van relevante actoren in een beperkt aantal gemeenten.

In samenspraak met de opdrachtgever is ervoor gekozen om de volgende acht gemeenten in het onderzoek te betrekken:

Tabel 1.1 Karakteristieken van gemeenten die in het onderzoek centraal hebben gestaan

Gemeente	Inwonertal	(ex) Artikel 12?	Overige kenmerken
Den Haag	441.000	Ja	
Tilburg	193.000	Nee	Herindeling ⁶ in 1997
Enschede	150.000	Ja	
Venlo	90.000	Nee	Herindeling ⁷ in 2001
Purmerend	74.000	Ja	Snelgroeierende gemeente
Weesp	18.000	Nee	
Schoonhoven	12.000	Ja	Slechte bodem
Alkemade	14.500	Nee	

Interviews

In het onderzoek hebben wij ernaar gestreefd om in ieder geval de actoren die direct bij de gemeentefinanciën en de opstelling van de gemeentelijke begroting betrokken zijn, te interviewen.⁸ Het gaat dan om:

- Wethouder Financiën;
- Hoofd Financiën (of, bijvoorbeeld, directeur Middelen);
- Voorzitter van de raadscommissie Financiën (of een ‘spraakmakend’ Raadslid op het terrein van gemeentefinanciën);
- Griffier.

Om te waarborgen dat niet alleen impressies worden opgedaan vanuit de financiële functie, zijn er ook gesprekspartners geselecteerd uit andere functies en/of sectoren (bijvoorbeeld

⁶ De gemeenten Tilburg, Udenhout en Berkel-Enschot vormen per 1 januari 1997 de gemeente Tilburg.

⁷ De gemeenten Venlo, Tegelen en Belfeld vormen per 1 januari 2001 de nieuwe gemeente Venlo.

⁸ Een lijst met respondenten en een gespreksleidraad (itemlijst) zijn opgenomen in de bijlagen van dit rapport.

Ruimtelijke Ontwikkeling of Maatschappelijke Zaken), indien de specifiek in die gemeente spelende thematieken en vraagstukken dit interessant maken. In totaal zijn er 30 gesprekken gevoerd in het kader van dit onderzoek.

De in de voorliggende rapportage weergegeven praktijkbevindingen zijn op zorgvuldige wijze gebaseerd op de gevoerde gesprekken of op de door de gesprekspartners aangereikte documenten. Dit laat echter onverlet dat RegioPlan Beleidsonderzoek verantwoordelijk is voor de weergegeven bevindingen, analyses en conclusies. Opgenomen citaten van gesprekspartners zijn akkoord bevonden door deze gesprekspartners.

Werkconferentie

Aan het slot van het veldwerk zijn de geïnterviewden van de acht onderzoeksgemeenten uitgenodigd voor een werkconferentie over de voorlopige bevindingen die het onderzoek op dat moment had opgeleverd. Het Ministerie van BZK was vertegenwoordigd op deze werkconferentie, zodat een discussie tussen Rijk en gemeenten mogelijk werd gemaakt. Tijdens deze werkconferentie zijn de centrale bevindingen nog eens besproken.⁹ Afgezien van een bevestiging en nuancering van de bevindingen, is gediscussieerd over een aantal prikkelende stellingen met betrekking tot de inrichting van de huidige financiële verhouding. De uitkomst van deze discussie is verwerkt in de slotbeschouwing.

1.4 Interpretatie van de bevindingen

De bevindingen ten aanzien van de drie vooronderstellingen zullen niet alleen in samenhang met actuele beleidsontwikkelingen worden becommentarieerd, maar ook door het toepassen van drie overwegend *tijdloze* interpretatiekaders op deze bevindingen. We gebruiken deze perspectieven, omdat ze voorkomen dat een kwalitatief onderzoek als het onderhavige leidt tot ééndimensionale interpretaties van de gevonden bevindingen. De drie perspectieven worden het *rationele*, het *bureaucratische* en het *politieke model* genoemd.¹⁰

De modellen zijn oorspronkelijk geformuleerd in een periode dat in Nederland nog zo'n 850 gemeenten bestonden (1975) en er behoefte was aan de vorming van bestuurslagen op een hoger ruimtelijk schaalniveau. De modellen leggen een theoretische basis voor het verklaren van de mate van centralisatie of juist decentralisatie van beleid. In de terminologie van dit onderzoek kunnen de modellen gebruikt worden voor een commentaar op de (bestuurlijke en financiële) verhouding tussen Rijk en gemeenten. In deze drie modellen staan achtereenvolgens doelmatigheid, kwaliteit en belangenafweging centraal:

⁹ Voor een lijst van deelnemers aan de werkconferentie: zie Bijlagen.

¹⁰ De drie perspectieven zijn ontleend aan: Berg, E.L., *Decentralisatie in drievoud*, Den Haag/VNG, 1975.

Kader 1.1 Drie modellen voor de interpretatie van de onderzoeksbevindingen

Rationeel perspectief – effectiviteit en efficiëntie

Het rationele perspectief wordt gekenmerkt door een alwetende rijksoverheid die op grond van rationale overwegingen kiest voor de aard en mate waarin zij taken decentraliseert aan lagere bestuurslagen. Aan dit perspectief liggen, met name, economische redeneringen ten grondslag: de middelen die de overheid ter beschikking staan, zijn per definitie schaars en moeten voor zoveel mogelijk burgers tegen een zo gering mogelijk offer tot stand worden gebracht. **Effectiviteit en efficiëntie** zijn kernbegrippen in dit perspectief. Indien het rationele perspectief wordt toegepast op een gemeentelijke organisatie, dan domineren de rationale overwegingen bij de besluitvorming de overige overwegingen (bureaucratisch, politiek of ook emotioneel van aard).

Bureaucratisch perspectief – taakspecialisatie en verkokering

In dit perspectief is de rijksoverheid bureaucratisch georganiseerd om met beperkte middelen te komen tot het bereiken van een complex doel. De beleidsproblemen van het Rijk zijn veelomvattend en ingewikkeld. Het centrale element van het bureaucratische perspectief is de interne specialisatie van de organisatie. Oplossing van deze problemen vraagt om doelgerichtheid, hiërarchische leiding en taakspecialisatie binnen deze bureaucratie. De specialisatie van de organisatie kan leiden tot 'hoge kwaliteit op de vierkante millimeter', maar ook aan verlies aan kwaliteit op een hoger beleidsniveau, doordat de verschillende geledingen onvoldoende afstemmen en samenwerken (verkokering). Toegepast op de gemeentelijke organisatie, leidt een bureaucratisch perspectief tot de conclusie dat rekening moet worden gehouden met de diverse geledingen binnen de gemeente (sectoren binnen ambtelijke organisatie, onderscheid tussen bestuur en ambtelijk apparaat, College en Raad) en de verschillende belangen die zij vertegenwoordigen.

Politiek perspectief - belangenafweging – de 'politieke arena'

In een derde perspectief staat het concept van de 'politieke arena' centraal. Binnen organisaties, en bij uitstek binnen rijksoverheid en gemeente, bestaan belangentegenstellingen. Het uitwisselen van standpunten in een politiek debat draagt bij aan de kwaliteit van de besluitvorming. Bij de uitwisseling van standpunten zullen de belangen van de te vertegenwoordigende achterbannen en belanghebbenden ('stakeholders') doorklinken. In de politieke arena staan op rijksniveau, kabinet en volksvertegenwoordiging, en op gemeenteniveau, College en gemeenteraad centraal. Indien de besluitvorming vanuit een politiek perspectief wordt gezien, kan deze wat betreft procesverloop en uitkomsten sterk afwijken van hetgeen verwacht mag worden, indien de besluitvorming zou worden gezien met een rationale of bureaucratische 'bril'.

1.5 Opbouw van het rapport

In de hoofdstuk twee, drie en vier beschrijven we de bevindingen ten aanzien van de drie vooronderstellingen over de financiële speelruimte van gemeenten (hoofdstuk 2), de integraliteit van het gemeentelijk afwegingsproces (hoofdstuk 3) en de vraag of gemeenten zorgvuldiger met eigen middelen omspringen dan met externe financieringsbronnen (hoofdstuk 4). In de twee hoofdstukken daarna besteden we aandacht aan respectievelijk het dualisme (hoofdstuk 5) en het instrument programmabegroting (hoofdstuk 6), voorzover zij invloed

hebben op de thematiek in de vooronderstellingen. In hoofdstuk zeven besteden we aandacht aan de verschillende rollen van College, Raad en ambtelijke diensten bij financiële beslissingen van gemeenten. Hoofdstuk acht wordt gevormd door de finale conclusies en een slotbeschouwing.

De slotbeschouwing neemt de conclusies als uitgangspunt en stelt de vraag op welke wijze deze conclusies betekenis hebben voor een aantal belangrijke beleidsontwikkelingen, zoals de decentralisering van beleid, een mogelijke gedeeltelijke afschaffing van de OZB en de saneringsoperatie van de specifieke uitkeringen. In de slotbeschouwing wordt bovendien een poging gedaan om de conclusies te interpreteren aan de hand van drie geïntroduceerde interpretatiekaders, te weten het rationele, het bureaucratische en het politieke model.

2 FINANCIËLE SPEELRUIMTE VAN GEMEENTEN

In dit hoofdstuk toetsen we de eerste vooronderstelling:

Gemeenten hebben voldoende financiële speelruimte om eigen prioriteiten te stellen of om hun prioriteiten te veranderen.

We analyseren in paragraaf 2.1 eerst in welke mate de gemeenten deze vooronderstelling onderschrijven en gaan vervolgens in op de door de gemeenten in de laatste jaren ervaren veranderingen in de financiële speelruimte (paragraaf 2.2) en de mate waarin de gemeentelijke begroting beïnvloedbaar is door gemeenten zelf (paragraaf 2.3). Tot slot wordt in paragraaf 2.4 in kort bestek ingegaan op de vraag wat gemeenten zelf kunnen doen om meer financiële middelen te genereren en om de flexibiliteit van de gemeentebegroting te verhogen.

2.1 Toets eerste vooronderstelling

Een meerderheid van de gemeentelijke gesprekspartners onderschrijft niet de vooronderstelling dat gemeenten over voldoende financiële speelruimte beschikken om eigen prioriteiten te kunnen stellen of om deze te wijzigen. Een minderheid van circa eenderde van de gesprekspartners onderschrijft de vooronderstelling echter wel (zie tabel 2.1):

Tabel 2.1 Hebben gemeenten voldoende financiële speelruimte om eigen prioriteiten te stellen of om prioriteiten te veranderen? N = 30

Gemeente	Ja	Nee	Totaal per gemeente
Den Haag	0	3	3
Tilburg	1	3	4
Enschede	2	2	4
Venlo	3	2	5
Purmerend	0	6	6
Weesp	1	1	2
Schoonhoven	1	2	3
Alkemade	2	1	3
Totaal	10	20	30

Geen van de respondenten onderschrijft de vooronderstelling zonder kanttekeningen. Zo wordt, bijvoorbeeld, aangegeven dat de financiële speelruimte nog voldoende is, maar dat de speelruimte wel steeds meer beperkt wordt. In een aantal onderzoeksgemeenten volstaat de kaasschaafmethode niet meer bij bezuinigingen, maar worden inhoudelijke keuzen gemaakt, zoals het temporiseren van belangrijke projecten of het korten op welzijnsinstellingen en

culturele voorzieningen. Daarnaast is in alle gemeenten een opwaartse druk op de OZB-tarieven zichtbaar. Ook ten aanzien van mogelijkheden om prioriteiten te wijzigen, worden door respondenten die de vooronderstelling in grote lijnen bevestigen, kanttekeningen aangebracht. Financiële middelen verschuiven van de ene aanwendingsrichting naar een andere en stuiten op allerlei bestuurlijke, politieke, maatschappelijke en praktische weerstanden.

Door een aantal gesprekspartners wordt aangegeven dat hun gemeente een duidelijk profiel, met eigen beleidsaccenten heeft, en dat dit een bewijs, of op zijn minst, een illustratie is van het vermogen om eigen prioriteiten te stellen. Deze zelf gekozen prioriteiten kunnen liggen op het vlak van beleid¹, maar ook betrekking hebben op het voorzieningenniveau.²

2.2 Financiële speelruimte wordt volgens gemeenten minder

Veel gesprekspartners geven aan dat de financiële speelruimte de laatste jaren, in grote lijnen vanaf 2002 c.q. de behandeling van de begroting voor het jaar 2003, voor veel gemeenten minder is geworden.³ Hierbij speelt de conjuncturele tegenwind een belangrijke rol. De beperkte financiële speelruimte noopt gemeenten ‘echte keuzen’ te maken. Veel gesprekspartners geven aan dat de tijd voorbij is dat met ‘de kaasschaafmethode’ voldoende financiële middelen kunnen worden gegeneerd om de noodzakelijke bezuinigingen te realiseren.

Een groot aantal gemeenten geeft verder aan dat op dit moment een verhoging van de OZB noodzakelijk is om de gemeentelijke begroting sluitend te krijgen. Het feit dat veel gemeenten de OZB verhogen of dit althans overwegen, is een duidelijk signaal dat de gemeenten ervaren dat de financiële speelruimte sterk beperkt is en dat er tegelijkertijd geen ‘gemakkelijke bezuinigingen’ meer beschikbaar zijn om de begroting bij de huidige conjuncturele tegenwind sluitend te maken.⁴

¹ Zo geeft de griffier van de gemeente Venlo aan dat deze gemeente “groen en sociaal” wil zijn, “kiezen is dus mogelijk”.

² De gemeente Schoonhoven hecht bijvoorbeeld sterk aan het relatief hoge voorzieningenniveau.

³ CDA-fractie, gemeente Enschede, bij de behandeling van de Programmabegroting 2004-2007: “Deze programmabegroting brengt duidelijk naar voren hoeveel onzekerheden er zijn en hoe snel omstandigheden zich kunnen wijzigen. Minder dan twee jaar geleden, bij de behandeling van de perspectiefnota 2002-2005, was er alom nog sprake van optimisme en mogelijkheden voor nieuw beleid. Een jaar geleden, bij de programmabegroting 2003-2006, had de onzekerheid al toegeslagen en vroegen wij ons af of ons financiële beleid wel voldoende solide was en nu heerst alom de opvatting dat er “zwaar weer” op komst is.”

⁴ De gemeente Tilburg heeft de laatste twaalf jaar de OZB, gecorrigeerd voor inflatie, niet meer verhoogd. Op dit moment wordt een OZB-verhoging overwogen.

Voorts wordt er door veel respondenten op gewezen dat de wijze waarop vanuit het Rijk taken worden gedecentraliseerd naar gemeenten negatief uitwerkt voor de financiële speelruimte van gemeenten. Veel respondenten wijzen met name naar de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet Maatschappelijke Ontwikkeling (WMO) en decentralisatie van de financiering van het onderhoud aan schoolgebouwen. Doordat decentralisatie van deze taken gepaard gaat met efficiëntiekortingen en er bovendien aanzienlijke risico's worden overgeheveld van het Rijk naar gemeenten, ervaren de gemeenten dit als een aantasting van hun financiële speelruimte. Enkele gemeenten geven verder aan dat zij soms bezuinigingen door het Rijk van de 'scherpe kantjes' proberen te ontdoen. Hierbij wordt, onder meer, verwezen naar de Bijzondere Bijstand, de WIW en de ID-banen. Er wordt gezocht naar compensatie voor het vervallen van de mogelijkheid om categorale bijzondere bijstand te verstrekken en naar mogelijkheden om WIW en ID-banen zo veel mogelijk te behouden. Zo beloont Enschede WIW'ers die uitstromen naar werk. Verder wordt door enkele respondenten het risico voor gemeenten van 'open einde'-regelingen als de Wvg, de WWB en de WMO benadrukt.⁵

2.3 Beïnvloedbaarheid van begroting is beperkt op korte termijn

De gesprekspartners oordelen uiteenlopend over de mate waarin de gemeenten zelf hun begroting (op korte termijn) kunnen beïnvloeden. De overheersende opinie is echter dat gemeenten, zeker op korte termijn, maar beperkt invloed hebben op hun uitgaven. Een kenmerkende en kernachtige uitspraak illustreert dit: "Tachtig procent van de gemeentebegroting ligt vast, 15 procent is beïnvloedbaar op termijn en 5 procent is direct beïnvloedbaar op korte termijn, maar als we daar gebruik van maken, breekt de hel los!"⁶ De wethouder die deze uitspraak deed, geeft tevens aan dat gemeenten vooral invloed hebben op uitgaven die burgers en maatschappelijke organisaties direct raken, zoals bijvoorbeeld subsidies aan verenigingen of lokaal minimabeleid. Bezuinigingen op dergelijke uitgaven leiden direct tot heftige politieke en maatschappelijke weerstanden.

In figuur 2.1 wordt de aard van de belemmeringen om de gemeentebegroting te beïnvloeden, weergegeven. De figuur maakt duidelijk dat de aard van de belemmeringen volgens de gesprekspartners vooral intern gemeentelijk en bestuurlijk-beleidsmatig van aard zijn:

⁵ De wethouder Financiën en de concerncontroller van de gemeente Enschede geven aan dat de risico's van deze 'open einde'-regelingen voor Enschede groter zijn dan de risico's die voortvloeien uit fluctuaties in de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds.

⁶ Wethouder financiën, gemeente Weesp.

Figuur 2.1 Aard van de belemmeringen ten aanzien van de beïnvloedbaarheid van de begroting

	Intern	Extern
Bestuurlijk-beleidsmatig	<ul style="list-style-type: none"> • Consistentie van beleid is gewenst • Consensus-streven en brede Colleges • Vaak groot draagvlak voor Collegeprogramma • Tussen programma's verschuiven is lastig • Idem: tussen portefeuilles schuiven • Assymetrie: 'ergens iets bij doen is makkelijker dan ergens iets afhalen' • Gemeente heeft met name directe invloed op uitgaven die burgers en verenigingen rechtstreeks raken 	<ul style="list-style-type: none"> • Medebewind en financiering uit specifieke uitkeringen • Bezuinigingen van Rijk in combinatie met wijze van decentraliseren taken naar gemeenten tasten speelruimte aan
Instrumentatie	<ul style="list-style-type: none"> • Programmabegrotingen voor Raadsleden onvoldoende basis voor maken van keuzen • Beperkte financieel-technische kennis bij griffie om Raad te ondersteunen bij uitwerken van wijzigingsvoorstellen 	

Veelgenoemde intern-gemeentelijke verklaringen van de beperkte beïnvloedbaarheid, zeker op de korte termijn, van de gemeentebegroting, zijn de in de gemeente aanwezige neiging tot consensus en (daarmee samenhangend) de keuze voor breed samengestelde Colleges. Het Collegeprogramma kan daardoor doorgaans op een groot draagvlak rekenen, zodat vanuit de Raad de wens om fors bij te sturen minder groot is. Een aantal respondenten geeft verder aan dat zelfs bij reguliere collegewisselingen, na de vierjaarlijkse gemeenteraadsverkiezingen, een belangrijk deel van het gevoerde beleid wordt gecontinueerd. Dit laat onverlet dat gemeenteraadsverkiezingen en daarmee samenhangende collegewisselingen door veel respondenten wel worden gezien als de momenten bij uitstek om kritisch te kijken naar het gevoerde beleid en daarin, indien wenselijk, bij te sturen.

Een andere intern-gemeentelijke bestuurlijk-beleidsmatige verklaring van de beperkte flexibiliteit in de gemeentebegroting, is de wens om over een langere periode een consistent beleid te voeren. Veel gemeentelijke doelstellingen kunnen alleen worden gerealiseerd indien over vele jaren, wellicht enkele Collegeperioden, gericht beleid op de betreffende doelstelling wordt gevoerd (hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het streven naar een meer evenwichtige sociale structuur van de gemeente). Het College van B&W van de gemeente

Enschede heeft mede om deze reden gekozen voor ‘Waarmaken en Afmaken’ als één van de centrale thema’s in het Collegeakkoord.

Verdere interngemeentelijke bestuurlijk-beleidsmatige verklaringen van de beperkte beïnvloedbaarheid van de gemeentebegroting, worden gevormd door het gegeven dat het verschuiven van middelen tussen programma’s of tussen portefeuilles van Collegeleden vaak lastig blijkt. Verschuiving van middelen tussen programma’s kan vaak pas na tussenkomst van de Raad en daarnaast kunnen er persoonlijke politieke belangen zijn voor Collegeleden om geen verschuivingen te accepteren die ten koste gaan van hun eigen portefeuille.

Door met name Raadsleden en griffiers is verder aangegeven, dat de geringe flexibiliteit in gemeentebegrotingen (deels) verklaard kan worden doordat de programmabegroting voor de Raden vaak nog niet optimaal functioneert als instrument om te kunnen sturen. In hoofdstuk 6 zal hierop nader worden ingegaan. Verder geven Raadsleden en griffiers aan dat er relatief beperkte ‘financieel-technische’ kennis en capaciteit beschikbaar is ter ondersteuning van de Raden. Zij pleiten daarom soms voor een gerichte uitbreiding van de griffie met deze kwaliteiten.

Naast de hiervoor besproken intern-gemeentelijke verklaringen van de geringe beïnvloedbaarheid van de begroting op korte termijn, zijn door de gesprekspartners ook externe verklaringen genoemd. Het betreft dan vooral het gegeven dat veel taken van gemeenten worden uitgevoerd in medebewind en het gegeven dat een substantieel deel van de gemeentelijke taken wordt gedekt uit specifieke uitkeringen.

2.4 Wat kunnen gemeenten doen?

Het overheersende beeld uit de voorgaande paragrafen is, dat de door de gemeenten ervaren financiële speelruimte de laatste jaren is verminderd en dat gemeenten allerlei belemmeringen ervaren bij het beïnvloeden, zeker op de korte termijn, van de gemeentebegroting.

De vraag is welke acties gemeenten aan de inkomstenkant van de begroting kunnen ondernemen om het beeld in positieve zin te veranderen.⁷ Bij beantwoording van deze vraag dient men de twee dimensies van de ‘eerste centrale vooronderstelling’ afzonderlijk te beschouwen:

- De financiële middelen die de gemeente ter beschikking staan.
- De flexibiliteit die de gemeente heeft om de financiële middelen te herschikken (i.c. middelen te verschuiven van de ene aanwendingsrichting naar de andere).

⁷ De bezuinigingsmogelijkheden laten we hier buiten beschouwing.

Met betrekking tot de ‘omvang van de taart’ hebben gemeenten beperkte invloed. De hoogte van de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds en de hoogte van de specifieke uitkeringen zijn voor gemeenten niet of nauwelijks beïnvloedbaar. Gemeenten hebben meer mogelijkheden met betrekking tot:

- Verkrijgen van subsidies.
- Ruimtelijke expansie (woningbouw, kantoorontwikkeling, et cetera) of verkoop van gemeentelijke eigendommen als grond, gebouwen of aandelenbezit.
- Verhogen van de lokale lasten.

Met betrekking tot het verkrijgen van subsidies zijn alle gemeenten actief, zij het dat de ene gemeente hier meer aandacht aan geeft, of aan kan geven dan andere. Met name de kleinere gemeenten geven aan dat zij soms de capaciteit missen om optimaal gebruik te maken van alle beschikbare subsidiemogelijkheden, hoewel de gesprekspartners van de kleinere gemeenten zoals Weesp, Alkemade en Schoonhoven tegelijkertijd ook voorbeelden noemen van projecten waarvoor de betreffende gemeente met succes subsidie heeft weten te verwerven van provincie, Rijk of Europese Unie. Het belang van subsidies voor de financiële speelruimte van gemeenten wordt onder meer geïllustreerd door het feit dat de gemeente Den Haag recent een eigen Kenniscentrum Subsidies heeft opgericht, om nog beter te kunnen inspelen op de mogelijkheden om subsidies te verwerven.

Ten aanzien van de lokale lasten geven vrijwel alle respondenten aan dat zij zeer hechten aan de mogelijkheid voor gemeenten om zelf inkomsten te kunnen verwerven, met name vanuit het gezichtspunt van de lokale autonomie en de mogelijkheden om in voldoende mate eigen beleidsaccenten te kunnen leggen. Op het belang van de eigen inkomsten en de wijze waarop gemeenten omgaan met eigen middelen, wordt uitgebreid ingegaan in hoofdstuk 4.

Verschillende respondenten geven voorbeelden van manieren waarop gemeenten de flexibiliteit van de gemeentelijke begroting proberen te vergroten. Gemeenten proberen met name creatieve manieren te vinden om in een tijd van bezuinigingen en verminderende financiële speelruimte de dan noodzakelijke beleidskeuzen te kunnen maken. Gemeenten zoals Venlo en Purmerend hebben ervaring opgedaan met het actief betrekken van de Raad bij het selecteren van taken die voor bezuinigingen in aanmerking komen, taken waarop wellicht en onder voorwaarden bezuinigd zou kunnen worden en taken waarvoor bezuinigingen niet aan de orde (mogen) zijn. Verder zijn alle gemeenten bezig met het uitwerken van de programmabegroting als instrument voor dualisme en het faciliteren van beleidskeuzen door de Raad. Op de bijdrage die van het dualisme en de programmabegroting uitgaan op de financiële speelruimte en de mogelijkheden voor gemeenten om daadwerkelijk integrale beleidskeuzen te maken, wordt in respectievelijk hoofdstuk 6 en 7 nader ingegaan.

2.5 Samenvatting

- Ruim de helft van de gesprekspartners is het niet eens met de vooronderstelling dat gemeenten over voldoende financiële speelruimte beschikken. Een minderheid onderschrijft deze vooronderstelling wel: zij wijzen op het specifieke profiel van hun gemeente waaruit blijkt dat eigen gemeentespecifieke keuzen worden gemaakt.
- De meeste geïnterviewden zien de financiële speelruimte afnemen. Zij wijzen hierbij op de economische teruggang, de bezuinigingen op het Gemeentefonds en de specifieke uitkeringen en de wijze waarop taken worden gedecentraliseerd naar gemeenten (namelijk: in combinatie met bezuinigingen en een (groot) eigen risico vanwege het open-einde karakter van sommige regelingen).
- De beïnvloedbaarheid van de eigen begroting wordt, zeker op korte termijn, gering geacht. De gemeenten wijzen hierbij vooral op intern-gemeentelijke verklaringen zoals de wens om een aantal jaren consistent beleid te voeren, en belemmerende factoren voor het verschuiven van middelen naar andere beleidstaken, zoals de benodigde tussenkomst van de gemeenteraad wanneer meer dan één programma in het geding is of Collegeleden met strijdige belangen.
- Gemeenten kunnen hun begroting vooral beïnvloeden door extern geld aan te trekken. De ervaring en deskundigheid van gemeenten op dit vlak verschilt van elkaar: grote gemeenten weten de weg naar Haagse departementen en de EU beter te vinden dan kleinere gemeenten.

3 GEMEENTEN EN INTEGRALE AFWEGINGEN

In dit hoofdstuk toetsen we de tweede vooronderstelling:

Het bestuur op lokaal niveau is (het beste) in staat om daadwerkelijk integrale afwegingen te maken en doet dit ook. Hierdoor worden de financiële middelen optimaal ingezet.

In dit hoofdstuk beschouwen we achtereenvolgens in paragraaf 3.1 de mate waarin de gesprekspartners de vooronderstelling onderschrijven, in paragraaf 3.2 de ervaren belemmeringen om daadwerkelijk integrale afwegingen te maken, in paragraaf 3.3 de rollen van College van B&W, gemeenteraad en ambtelijke organisatie en in paragraaf 3.4 de verschillende belangrijke besluitvormingsmomenten in de gemeentelijke beleidscyclus.

3.1 Toets tweede vooronderstelling

In de onderstaande tabel is zichtbaar dat de grote meerderheid van de geïnterviewden van mening is dat gemeenten het beste in staat zijn tot het maken van daadwerkelijk integrale afwegingen over de inzet van het gemeentelijke budget.

Tabel 3.1 De gemeente is de meest geschikte bestuurslaag voor het maken van integrale afwegingen waardoor middelen lokaal het meest optimaal worden ingezet N = 30

Gemeente	Ja	Nee	Totaal per gemeente
Den Haag	3	0	3
Tilburg	3	1	4
Enschede	4	0	4
Venlo	4	1	5
Purmerend	5	1	6
Weesp	2	0	2
Schoonhoven	3	0	3
Alkemade	3	0	3
Totaal	27	3	30

Hoewel de meeste respondenten de vooronderstelling onderschrijven, brengen de meesten kanttekeningen aan bij de vooronderstelling door aan te geven dat in de praktijk de integraliteit van de afwegingen bij veel beslissingen te wensen overlaat. Niettemin vindt bijna iedereen dat de gemeente in principe voor veel beleidsmatige afwegingen de meest aangewezen bestuurslaag is, bijvoorbeeld omdat de gemeente van alle bestuurslagen het meest directe zicht heeft op de betreffende vraagstukken.

Veel respondenten geven verder aan dat zij op veel beleidsterreinen ook geen geschikt alternatief zien voor besluitvorming door gemeenten, hoe gebrekkig deze wellicht in de praktijk ook mag zijn vanuit het perspectief van de gewenste integrale benadering van vraagstukken. De gemeente heeft contact met de burgers en weet wat er leeft. Daarbij legt de gemeente ook verantwoording af aan haar eigen inwoners. Voor de provincie of voor het Rijk is het in de meeste gevallen niet mogelijk om op dezelfde wijze met de burgers contact te hebben.

Overigens merken veel geïnterviewden op dat er zeker ook beleidsthema's zijn, die voorbehouden moeten blijven aan het Rijk. Met name 'inkomenspolitiek' wordt door sommigen genoemd. Hier bestaat overigens geen overeenstemming over. Zo gaan er stemmen op dat, bijvoorbeeld, de WWB ervoor zorgt dat gemeenten te veel beleidsvrijheid hebben bij het toekennen van uitkeringen waardoor onwenselijke verschillen tussen gemeenten bestaan. Anderzijds zijn er gemeenten die zich met enige trots als 'de sociaalste in de regio' omschrijven.

3.2 Belemmeringen voor daadwerkelijk integrale afwegingen

Zoals gesteld onderschrijven de meeste respondenten *in beginsel* de vooronderstelling dat het bestuur op lokaal niveau (het beste) in staat is tot daadwerkelijk integrale afwegingen. De kanttekeningen die zij hierbij over de praktijk plaatsen, hebben met name betrekking op:

- Beperkte rationaliteit bij de bij de besluitvorming betrokken actoren op lokaal niveau (waarbij velen overigens direct aantekenen dat ook op andere bestuursniveaus sprake is van beperkte rationaliteit).
- De soms wellicht té korte afstand tot de bij de problematiek betrokken burgers en/of verenigingen en overige maatschappelijke organisaties.
- De in hoofdstuk 2 reeds beschreven beperkingen¹ ten aanzien van het gemakkelijk kunnen verplaatsen van financiële middelen van de ene aanwendingsrichting naar een andere, zeker indien dit betekent dat verplaatsingen portefeuille- of programmaoverschrijdend zijn.
- De systematiek van de financiering van gemeenten, waarbij onder meer wordt verwezen naar de specifieke uitkeringen die daadwerkelijk integrale beleidsafwegingen op lokaal niveau niet bevorderen.

Elk van deze belemmeringen wordt in het vervolg van deze paragraaf verder uitgewerkt.

De aangegeven beperkte rationaliteit van de bij het lokale proces van integrale beleidsafweging betrokken actoren, wordt deels veroorzaakt door lacunes in de kennis van bij de afwegingen betrokken actoren en voor een ander deel door, bewust of onbewust, partiële benaderingen van vraagstukken. De lacunes in kennis van gemeentefinanciën, het inzicht in

¹ Omdat deze beperkingen reeds zijn beschreven in hoofdstuk 2, wordt er in dit hoofdstuk niet meer uitgebreid op ingegaan.

samenhang tussen maatschappelijke problemen en daartoe noodzakelijke integrale afwegingsprocessen, zijn verklaarbaar voorzover ze optreden bij niet professionele betrokkenen. Met name van Raadsleden mag, zo geven veel respondenten aan, niet verwacht worden dat zij de gehele gemeentebegroting kunnen overzien en over hetzelfde niveau van technisch-financiële kennis beschikken als de wethouders of de afdeling Financiën. Door veel respondenten wordt aangegeven dat de complexiteit van de gemeentelijke begroting voor iedereen die niet fulltime betrokken is, een handicap vormt om alles geheel te kunnen doorgronden en zo daadwerkelijk integrale afwegingen te kunnen maken. Daar komt dan nog bij dat door, bijvoorbeeld, wisselingen in de samenstelling van de gemeenteraad, soms ook waardevolle kennis en ervaring verloren gaat. Nieuwkomers in de gemeenteraad hebben in de regel een behoorlijke inwerkperiode nodig om zich de finesses van gemeentelijke begrotingen en beleidsafwegingen eigen te maken.

De beperkte rationaliteit heeft voor een ander deel ook te maken met het gegeven dat een deel van de bij de begroting betrokken actoren primair politicus is en (dus) volksvertegenwoordiger. Juist op het lokale niveau hebben veel Raadsleden en wethouders korte lijnen met burgers, verenigingen, bedrijfsleven of maatschappelijke organisaties. Deze korte lijnen zijn in beginsel ook waardevol voor de lokale bestuurders, omdat zij daardoor ‘voelen’ hoe gemeentelijke beslissingen de lokale maatschappij raken en dit vervolgens kunnen laten meewegen in hun uiteindelijke besluitvorming. Het komt echter regelmatig voor dat voor bepaalde besluiten partiële belangen komen te staan tegenover ‘het algemeen belang’. Een dergelijk spanningsveld is voor lokale bestuurders dagelijkse praktijk, en individuele bestuurders kiezen elk hun eigen manier om met dit spanningsveld om te gaan. Zo zijn er ook op lokaal niveau ‘one issue’-partijen die ervoor kiezen om met name één of enkele deelbelangen te behartigen (bijvoorbeeld die van één kern of die van senioren). Een dergelijke partiële focus is bewust en weloverwogen en kan wel degelijk bijdragen aan de door velen uiteindelijk gewenste integrale afweging (bijvoorbeeld indien zonder een dergelijke op één kern gefocuste partij deze kern zou ‘ondersneeuwen’ in het gemeentelijke besluitvormingsproces).

Veel respondenten geven aan dat bij het opstellen van integrale visies op de gemeente (bijvoorbeeld in het kader van een gemeentelijke structuurschets) deelbelangen kunnen botsen met ‘het algemeen belang’. Indien de achterban van een Raadslid of een wethouder met name door een bepaald deelbelang wordt getroffen, kan het voorkomen dat deze dit laat meewegen in de uiteindelijke oordeelsvorming. Respondenten geven aan dat het vaak eenvoudiger is om abstracte ruimtelijke visies of beleidsuitgangspunten op hoger niveau te formuleren, dan deze in de praktijk toe te passen indien deze voor betrokken bestuurders of Raadsleden relevante deelbelangen raken.

Voor het gemeentelijke bestuur is het onvermijdelijk dat deelbelangen en beperkte rationaliteit de besluitvorming beïnvloeden. De ‘kunst’ is dan ook niet deze invloed te ontkennen, maar er met een doordacht systeem van ‘checks and balances’ mee om te gaan. In Venlo is door gesprekspartners een voorbeeld aangedragen, waaruit blijkt dat inbreng van partiële belangen (met name vanuit de kernen in deze gemeente) goed kan samengaan met daadwerkelijk integrale besluitvorming. Na de gemeentelijke herindeling van 2001 van Venlo, Tegelen en Belfeld heeft de lokale politiek ervoor gekozen om fors te investeren in voor de drie voormalige gemeenten belangrijke stads- of dorpskernprojecten. Partiële belangen zijn op deze wijze met elkaar in overeenstemming gebracht, zodat uiteindelijk gemeentebrede c.q. integrale besluitvorming tot stand kwam.²

Een aantal respondenten geeft aan dat de wijze van financiering van de gemeenten, waarbij een groot deel van de taken gefinancierd wordt op basis van doeluitkeringen i.c. uit de specifieke uitkeringen, niet altijd bijdraagt aan de gewenste integrale beleidsafwegingen. Een veelgehoorde uitlating is dat ‘het geld er nu eenmaal is, dus we vinden wel een bestemming, uiteraard binnen de randvoorwaarden van de betreffende uitkering’.

3.3 De rollen van Raad, College en ambtelijk apparaat

De nieuwe gemeentewet heeft de rollen van Raad, College en ambtelijk apparaat uiteen getrokken: de Raad stelt de kaders van het beleid vast en controleert de uitvoering van het beleid door het College, het College is gemandateerd tot het uitvoeren van het beleid binnen de door de Raad vastgestelde kaders en het ambtelijk apparaat werkt in opdracht van dit College. Zowel College, Raad als ambtelijke organisatie spelen een belangrijke rol bij het waarborgen van de meestal gewenste integraliteit van de te maken beleidsafwegingen.

Uit de gesprekken in de acht onderzoeksgemeenten blijkt dat de wethouder Financiën samen met de Concernstaf of afdeling Financiën en het Managementteam grotendeels leidend is bij de opstelling van begrotingen. De meeste geïnterviewden zijn het erover eens dat de begrotingen nog te weinig helder zijn (bieden geen financieel inzicht, onderliggende begrotingen zijn hiervoor onontbeerlijk) en nog te weinig ‘SMART’ zijn uitgewerkt waardoor integrale afwegingen worden belemmerd.

² Op dit voorbeeld van het op één lijn brengen van partiële belangen kan ook het één en ander worden afgedongen. Bijvoorbeeld dat op deze wijze ‘de kool en de geit’ worden gespaard en er geen echte keuzen gemaakt behoeven te worden. Daar staat echter tegenover dat in de lokale verkiezingsstrijd, voorafgaand aan de vanwege herindeling noodzakelijke raadsverkiezingen, aan burgers al is aangegeven dat dit het voornemen was en dat dit ook zou leiden tot een verhoging van de OZB (zie ook hoofdstuk 4).

De gesprekspartners dragen tal van voorbeelden aan waarbij zichzelf of andere actoren binnen de gemeente juist wel of juist niet hebben bijgedragen aan de integraliteit van beleidsafwegingen.

Hoewel er dus, zoals reeds gememoreerd, een redelijke mate van consensus bestaat ten aanzien van de stelling dat de gemeente, althans in beginsel, (het beste) in staat is om daadwerkelijk integrale afwegingen te maken en te zorgen dat financiële middelen optimaal worden ingezet, hebben alle geïnterviewden een kritische blik op zowel zichzelf als op de overige actoren binnen de gemeente. Het zijn vooral de Collegeleden en Raadsleden die elkaar kritisch becommentariëren. Navolgend worden de gemaakte kanttekeningen weergegeven en toegelicht (zie tabel 3.2):

Tabel 3.2 Kanttekeningen van Collegeleden en Raadsleden ten aanzien van de eigen rol en die van elkaar bij het waarmaken van integrale afwegingen

	Collegeleden	Raadsleden
Over College	<ul style="list-style-type: none"> • Collegiale verhoudingen zekere waarborg voor integrale benadering • Op de rem staan indien Raad vraagstukken te partieel benadert of ongedekte uitgaven wil • Colleges kiezen soms ook voor 'kaasschaaf' of spreiden van bezuinigingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Vaak afgetimmerde voorstellen, te weinig scenario's of alternatieven • Begrotingen te weinig helder en SMART • College betreft Raad te vaak in te laat stadium • Soms 'ongedekte' voorstellen • Ergens middelen 'weghalen' leidt vrijwel altijd tot weerstand
Over Raad	<ul style="list-style-type: none"> • Geven vooral aan wat niet mag, maar minder wat wel mag/moet • Raden werken actief aan verbetering en ook in verleden soms goede voorbeelden • Raadsprogramma wel richtinggevend, maar vaak weinig concreet 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet fulltime werkzaam en professioneel • Band met achterban soms van invloed • Informatiepositie vaak niet optimaal • Soms geen politiek draagvlak voor keuzen

Opmerkelijk is dat geïnterviewde Raadsleden kritischer zijn over hun bijdrage aan de mate van integraliteit van beleid dan de wethouders. Zij erkennen dat de band met (delen van) het electoraat van invloed kan zijn en merken bovendien op dat zij hun werk in deeltijd verrichten. Dit belemmert hun informatiepositie ten opzichte van de meer professionele wethouders en ambtenaren en daarmee hun inzicht in de samenhang tussen de diverse beleidsterreinen en de gevolgen van beleidskeuzen op langere termijn (of de consequenties van keuzen in het verleden). Daarnaast geeft een aantal Raadsleden aan dat het politiek soms niet mogelijk is gebleken om als Raad duidelijke keuzen te maken en een daadwerkelijk integrale beleidsafweging te maken.

Veel wethouders stellen dat de gemeenteraad vooral aangeeft wat niet mag gebeuren, maar dat zij minder in staat of bereid is om aan te geven wat zij dan wel wil. Omgekeerd is de

kritiek van veel Raadsleden, dat vanuit het College van B&W vooral afgetimmerde voorstellen komen en dat de Raad in een relatief laat stadium bij de besluitvorming wordt betrokken en dan bovendien niet verschillende alternatieven krijgt voorgelegd, maar één al uitgewerkt plan. Zowel Colleges van B&W als gemeenteraden blijken zich overigens bewust van dit spanningsveld en in verscheidene gemeenten wordt ook lering getrokken uit minder positieve ervaringen in het verleden.

De opmerkingen van de wethouder Financiën in Tilburg zijn illustratief: “Het College probeert de Raad bij de afwegingen te betrekken. In de jongste perspectievennota (voor 2005) is een deel van de bezuinigingen nog opengelaten. Dit betreft dus geen dichtgetimmerde nota, waarop de Raadsleden in het verleden terecht kritiek hebben gehad. De Raad moet nu wel haar rol waarmaken en niet alleen aangeven waarop niet bezuinigd mag worden, maar óók waarop wel. In het verleden werd met name aangegeven dat de OZB niet (reëel) mocht worden verhoogd en dat de parkeertarieven niet mochten stijgen, maar de beleidsterreinen waarop het eventueel minder kan, werden niet aangewezen. Dit is overigens geen eenzijdige kritiek vanuit het College aan de Raad. De gewijzigde rollen van College en Raad maken een leerproces noodzakelijk voor alle betrokken partijen, en net zoals zoveel gemeenten zit Tilburg hier momenteel middenin.”

Ook in de gemeenten Alkemade, Schoonhoven en Weesp heeft de Raad initiatieven genomen om haar rol bij het stellen van kaders in de toekomst beter te kunnen invullen. De Raden hebben de ervaring dat zij in de praktijk door allerlei omstandigheden per saldo te weinig invloed hadden, bijvoorbeeld bij het bepalen van de uitgangspunten voor de gemeentelijke begrotingen, en zij wensen hierin verandering aan te brengen. Vanuit de Raad is er een sterke wens om minder reactief en op detailniveau invloed uit te oefenen op de gemeentelijke beleidsbepaling, met name ook ten aanzien van de begrotingsbehandeling. Als Raadsleden vooral reactief en gericht op details conceptbegrotingen becommentariëren, dragen zij minder bij aan de gewenste integrale beleidsafweging dan indien de Raad in een vroeg stadium bij belangrijke keuzes betrokken wordt en deze ook kan plaatsen in de bredere gemeentelijke beleidscontext.

In een groot aantal gemeenten zijn mede daarom ook initiatieven genomen om de algemene beschouwingen over de begroting voor het komende jaar in tweeën te splitsen, waarbij in de eerste ronde vooral beleidsmatige afwegingen centraal staan en in de tweede en definitieve discussie met name de financiën centraal staan. In een aantal gemeenten wordt die eerste ronde min of meer ‘losgetrokken’ van de algemene beschouwingen over de begroting in het najaar en al in het voorjaar, althans vóór de zomer, gehouden. Door op dat moment reeds op integrale wijze het beleid en de financiën van de gemeente te bediscussiëren, hopen gemeenteraden meer invloed te kunnen uitoefenen en beter bij te kunnen dragen aan de kwaliteit van

de besluitvorming, waarbij dan onder meer de mate van integraliteit van de afwegingen een belangrijk criterium vormt.

Kader 3.1 Integrale afwegingen in Weesp?

In Weesp³ werd bij de behandeling van de begroting 2004 door de Raad ervaren dat deze te weinig invloed kon uitoefenen. Het Collegevoorstel kwam te veel over als een onwrikbaar gegeven. Vanuit de Raad zijn er nu ook positieve signalen dat de Raad hier zelf ook actiever mee wil omgaan en bij de opstelling van de begroting voor 2005 zelf concreet met voorstellen wil komen om het verwachte tekort van 900.000 euro bij ongewijzigd beleid te voorkomen. Een belangrijk moment voorafgaand aan de opstelling van de begroting is het aanbieden van de Kaderbrief door het College aan de Raad. In Weesp wordt er nu voor de tweede keer gewerkt met een Kaderbrief waarin het College in het voorjaar aan de Raad verslag doet van de gemeentelijke financiën en de vooruitzichten ten aanzien van de op te stellen begroting. Het doel is om voor het zomerreces een goede discussie te hebben over de uitgangspunten voor de nieuwe begroting, waarbij de inhoudelijke discussie niet volledig wordt gedomineerd door de financiële aspecten (bij de algemene beschouwingen in het najaar is dit vroeger altijd een reëel risico gebleken). De Kaderbrief 2005 is recent verschenen en in juni heeft de Raad gediscussieerd over de Kaderbrief c.q. over de beleidsprioriteiten in relatie tot beschikbare middelen.”

In veel gemeenten is, mede om deze reden, ook een ‘Kadernota’ of ‘Kaderbrief’ ingevoerd of een uitgewerkte voorjaarsnota. In de gemeente Tilburg is ter voorbereiding op de begroting voor 2004 een enquête gehouden over taken of beleidsvelden waarop mogelijk bezuinigd kan worden en deze enquête vormde aanleiding om in het voorjaar, toen de resultaten bekend werden, een integrale beleidsdiscussie te houden in de Raad. Een vergelijkbare peiling onder Raadsleden is gemaakt in de gemeenten Purmerend (gericht op de opstelling van een ranglijst van beleidsprioriteiten) en Venlo (recent gericht op taakvelden waarop, mogelijk, bezuinigd kan worden).

Veel respondenten geven aan dat de invoering van het dualisme mede beoogt om de integraliteit van de beleidsafwegingen te verbeteren. Met name de programmabegroting is een instrument waarvan respondenten vanuit dit perspectief verwachtingen hebben. Zij zijn echter niet eensgezind over de mate waarin de programmabegroting haar functie(s) nu reeds waarmaakt (in hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op het dualisme; in hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de programmabegroting).

Overigens wordt door alle respondenten aangegeven dat de opstelling van de gemeentebegroting een belangrijk moment is, maar zeker niet het enige moment is waarop integrale beleidsafwegingen worden gemaakt. In navolgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

³ Op basis van gesprekken met de wethouder van Financiën en het hoofd Financiën van de gemeente Weesp.

3.4 Belangrijke momenten in het afwegingsproces

De opstelling van de begroting voor het komende jaar is een belangrijk moment om integrale beleidsafwegingen te maken. Veel respondenten geven echter aan dat veel gemeentebegrotingen voornamelijk op incrementele wijze worden opgesteld (met andere woorden: er wordt voor een belangrijk deel voortgebouwd op het vorige jaar en de voor dat jaar bepaalde beleidsprioriteiten). Veel gemeenten werken eraan om de begroting voor het nieuwe jaar minder op incrementele wijze op te stellen, maar tegelijkertijd geeft een groot aantal interviewpartners aan dat de incrementele werkwijze in enige mate toch ook onvermijdelijk is.

Onder meer de wethouder Financiën en de concerncontroller van de gemeente Enschede benadrukken sterk dat het niet alleen onwerkbaar, maar ook niet goed is om elk jaar opnieuw een begroting ‘vanaf nul’ op te bouwen, omdat dit vanuit de noodzaak tot consistentie in het gemeentelijke beleid niet wenselijk is. Voor veel beleidsdoelen geldt, dat de gemeente minimaal één en vaak zelfs meerdere Collegeperioden beleid moet continueren vóórdát effecten zichtbaar worden. Als voorbeeld wordt, onder meer, de wens van de gemeente Enschede genoemd om de economische structuur te versterken en de wens om te komen tot een evenwichtiger sociale structuur van de gemeente. Om op deze punten succesvol te kunnen zijn, dient de gemeente op langere termijn haar beleidsinzet te continueren. In de visie van deze geïnterviewden is het een slecht teken wanneer regelmatig vergaande beleidsveranderingen worden doorgevoerd of grote budgetverschuivingen plaatsvinden.

Alle interviewpartners geven aan dat ook los van de jaarlijkse begrotingsbehandeling, integrale afwegingen (kunnen) plaatsvinden. De gesprekspartners wijzen met name op de volgende ‘momenten’:

- Bij de aanvang van een nieuwe bestuursperiode (in de meeste gemeenten: 2002) wordt een College- en/of een Raadsprogramma opgesteld.
- Bij de implementatie van de eerste programmabegroting (in 2003).
- Bij grotere beleidsnota's, gericht op langere termijn (gemeentelijke toekomstvisies,⁴ inzet GSB-gelden,⁵ grote nieuwbouw- of infrastructurele projecten).
- Bij een ‘omslag’ in de financiële positie van gemeenten.⁶

⁴ Onder andere genoemd in de gemeente Enschede.

⁵ Met name Venlo en Tilburg geven aan dat de GSB-doelstellingen sterk doorklinken in de raadsdiscussies en in de voor de integrale beleidsafwegingen relevante nota's.

⁶ Voor het begrotingsjaar 2005 zijn in alle gemeenten forse bezuinigingen aan de orde. In veel gemeenten was hiervan bij de opstelling van de begroting van 2004 en zeker 2003 nog nauwelijks sprake.

Verder heeft een aantal gemeenten recent of minder recent een kerntakendiscussie gevoerd, waarbij op integrale wijze is gekeken naar de taken die de gemeente uitvoert. Onder meer respondenten van de gemeente Weesp geven aan dat de kerntakendiscussie, in 1995, heeft geleid tot een daadwerkelijk integrale discussie over gemeentelijke taken en beleid. Daarna heeft de gemeente haar beleid en de begrotingen vooral op incrementele basis opgesteld. Op dit moment komt hier weer verandering in, vooral als gevolg van de noodzaak tot (forse) bezuinigingen.

3.5 Samenvatting

- Een grote meerderheid van de gesprekspartners onderschrijft de vooronderstelling dat de lokale overheid de meest geschikte bestuurslaag is voor het maken van integrale afwegingen. Het belangrijkste argument hierbij is dat de gemeente een beter inzicht heeft in de lokale beleidsbehoefte dan ‘hogere bestuurslagen’.
- Tegelijkertijd maken bijna alle geïnterviewden kritische kanttekeningen bij de mate waarin integrale afwegingen daadwerkelijk plaatsvinden; de afstand tot de burgers kan ook té kort zijn. Hierdoor worden vraagstukken nog al eens partieel in plaats van integraal benaderd. Wethouders en Raadsleden moeten immers rekening houden met de politieke achterban. Soms ontbreekt ook een besef van de langere termijn in het te voeren beleid.
- Opmerkelijk is dat Raadsleden zichzelf kritisch beschouwen voor wat betreft hun bijdrage aan de mate van de integraliteit van het beleid. Wethouders wijzen erop dat Raadsleden het vaker eens zijn over ‘wat niet mag’, maar geen overeenstemming bereiken over de vraag ‘wat moet’.
- Er wordt een aantal momenten aangewezen waarop integrale afwegingen worden gemaakt: bij de aanvang van een nieuwe bestuursperiode, de implementatie van de eerste programmabegroting, bij grotere beleidsnota’s (GSB, strategische visie, et cetera) en bij een omslag in de financiële positie van gemeenten.
- In bijna alle gemeenten worden initiatieven ontplooid om de programmabegroting te verbeteren (als instrument ter bevordering van integrale afwegingen) en de overige bestandsdelen van de informatievoorziening aan de Raad beter op elkaar af te stemmen.

4 ZORGVULDIGHEID BIJ FINANCIËLE BESLISSINGEN

In dit hoofdstuk toetsen we de derde vooronderstelling:

Gemeenten gaan zorgvuldiger om met de financiële middelen die afkomstig zijn uit eigen inkomsten.

Nadat we in de volgende paragraaf analyseren in welke mate de gemeenten deze vooronderstelling onderschrijven (paragraaf 4.1), gaan we achtereenvolgens in op voorbeelden van de speciale behandeling door gemeenten van de eigen inkomsten (paragraaf 4.2) en op de volgorde waarin mogelijke dekkingsmiddelen worden ingezet bij beleidsintensiveringen (paragraaf 4.3).

4.1 Toets derde vooronderstelling

In het algemeen menen de geïnterviewden dat met alle inkomstenbronnen even zorgvuldig wordt omgegaan (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Gemeenten zijn zorgvuldiger met zelf gegenereerde middelen dan met middelen die zij van anderen ontvangen zoals het Rijk N = 30

Gemeenten	Ja	Nee	Totaal gemeenten
Den Haag	1	2	3
Tilburg	0	4	4
Enschede	2	2	4
Venlo	2	3	5
Purmerend	4	2	6
Weesp	0	2	2
Schoonhoven	1	2	3
Alkemade	1	2	3
Totaal	11	19	30

Het verschil van inzicht tussen de geïnterviewden met betrekking tot deze vooronderstelling is minder groot dan deze lijkt. Uit de argumentatie van de diverse geïnterviewden blijkt dat er bij deze stelling onderscheid moet worden gemaakt tussen:

- De wijze waarop tegen de inzet van eigen gemeentelijke inkomsten wordt aangekeken op de *reguliere* momenten waarop het gemeentelijke beleid in relatie tot de financiën wordt bezien (met name bij de najaarsbeschouwing, gericht op de opstelling van de begroting voor het komende jaar).

- De wijze waarop tegen de inzet van eigen gemeentelijke inkomsten wordt aangekeken op momenten *tussen* de reguliere integrale afwegingsmomenten, bijvoorbeeld bij de dekking van *tussentijdse* beleidsintensiveringen.

Bij het vaststellen van de begroting wordt geen speciale aandacht besteed aan de inzet van de eigen gemeentelijke inkomsten. Deze worden met de inkomsten uit, met name, de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen bij elkaar opgeteld en gezamenlijk gezien als ‘de te verdelen taart’. Hierbij wordt bij de raming van de eigen inkomsten vaak wel geïndexeerd en in veel gemeenten is ook een trendmatige stijging van met name de OZB, als belangrijk bestand van de eigen inkomsten, afgesproken.

Als er echter tussen de reguliere momenten van integrale beleidsafweging nieuwe beleidsintensiveringen gewenst zijn en moeten worden ‘gedekt’, dan wordt aan de eigen gemeentelijke inkomsten, en met name aan de OZB, wel een specifieke positie toegekend. In vrijwel alle gemeenten komt dekking van tussentijdse beleidsintensiveringen uit de OZB pas in beeld wanneer andere dekkingsvormen geen soelaas bieden. Wanneer voor tussentijdse beleidsintensiveringen toch wordt gekozen voor dekking uit de OZB, dan geldt over het algemeen dat:

- De financiële noodzaak aanwezig dient te zijn (in tijden van financiële voorspoed zal de OZB niet snel worden verhoogd, zeker niet voor tussentijdse beleidsintensiveringen).
- Andere dekkingsmogelijkheden niet gevonden kunnen worden, waarbij gemeenten vaak vooral kijken naar bezuinigingen op bestaand beleid of op de formatieve bezetting, naar externe bijdragen uit subsidieprogramma’s of desnoods naar de gemeentelijke reserves.
- De gemeente ter rechtvaardiging van de OZB een ‘goed verhaal’ moet hebben voor de getroffen burgers waarin de meerwaarde van de gewenste beleidsintensivering voor de gemeente en met name voor de burgers wordt uiteengezet, alsmede de onmogelijkheid om elders dekking te vinden.

De griffier van de gemeente Alkemade illustreert de noodzaak van een ‘goed verhaal’ met betrekking tot eventuele verhogingen van de OZB. In de Raad gaan steeds meer stemmen op om concreet zichtbaar te maken wat de gemeente nu precies doet met de inkomsten uit met name de OZB. Verder is er de neiging bij Raadsleden om een OZB-verhoging niet te gebruiken voor abstracte doelen, zoals het sluitend maken van begroting, maar eventueel wel voor concrete doelen zoals het behouden van het zwembad. Het hoofd Financiën van de gemeente Weesp geeft verder aan dat in deze gemeente de laatste tijd van extra beleidsintensiveringen wordt aangegeven wat het effect zou zijn op het OZB-tarief indien de intensivering langs die weg zou worden gedekt.

Kortom, als dekkingsmogelijkheid wordt met de OZB zorgvuldiger (voorzichtiger) omgesprongen dan met andere financieringsmogelijkheden (zie ook paragraaf 4.3), terwijl bij de

reguliere afwegingsmomenten, zoals de begrotingsbehandeling, de eigen gemeentelijke inkomsten geen specifieke behandeling krijgen.

Een voorbeeld van de inzet van eigen belastingmiddelen voor de dekking van ‘tussentijdse’ beleidsintensiveringen heeft zich voorgedaan in Venlo. Ook hier was het van groot belang dat de gemeentelijke politici een ‘goed verhaal’ hadden voor de burgers ter rechtvaardiging van de OZB-verhoging, waarbij deze kon worden gekoppeld aan concrete doelen die voor veel burgers van belang zijn:

Kader 4.1 Verhoging tarieven OZB ter dekking van tekorten op revitaliseringsprojecten in Venlo

In 2002 zijn de OZB-tarieven eenmalig verhoogd (12 tot 20%) ter financiering van tekorten op projecten in de Venlose binnenstad en de centra van Blerick en Tegelen. In dit jaar werden de gemeenten Belfeld en Tegelen aan de gemeente Venlo toegevoegd, zoals ook Blerick eerder een zelfstandige gemeente is geweest. Volgens één van de geïnterviewden is bij een herindeling sprake van een optelling van de ambities van de ‘oude gemeenten’, zonder dat de nieuwe gemeente erin slaagt om in deze ambities een hiërarchie aan te brengen; het is ‘not done’ om één van de oude gemeenten op dit punt te benadelen. De OZB-verhoging kwam daarom niet alleen ten goede aan een groot revitaliseringsproject in de stad Venlo, maar ook aan de centra van de kernen van Blerick en Tegelen. Het is bijzonder dat deze tariefsverhoging in 2001 is bediscussieerd, vlak voor de verkiezingen van een nieuwe gemeenteraad.

4.2 Verschil in behandeling en functie van eigen en overige inkomsten

Door een aantal gesprekspartners wordt aangegeven dat de zorgvuldigheid waarmee specifieke uitkeringen worden ingezet wellicht wat minder is dan die waarmee bijvoorbeeld de algemene uitkering of de eigen inkomsten worden ingezet. Vanuit het perspectief van gemeenten is bij specifieke uitkeringen met name van belang dat de beschikbare middelen ‘worden weggezet’. Er is in vergelijking met de inzet van de algemene uitkering en de eigen inkomsten minder sprake van een integrale inhoudelijke afweging; de gemeente verantwoordt zich over de aanwending van de specifieke uitkering vooral ook richting het Rijk en minder richting burgers.

Bij de inzet van de algemene uitkering en de eigen inkomsten is dit omgekeerd: de gemeente verantwoordt zich dan primair aan de eigen burgers over zowel de hoogte van de bestedingen als de effectiviteit en de efficiëntie.¹

¹ Een interviewpartner stelt, bijvoorbeeld, vragen bij de inzet van ‘welzijns- en reïntegratiegelden’. De interviewpartner vraagt zich af of de daaruit te financieren cursussen wel in alle gevallen voldoende rendement hebben. Het gegeven dat de middelen nu eenmaal beschikbaar zijn, is dan een motief om niet al te kritisch zijn bij de inzet van deze middelen. Deze interviewpartner ziet deze gang van zaken overigens als een illustratie voor een pleidooi gericht op vermindering van specifieke uitkeringen ten gunste van de algemene uitkering.

De verantwoordingsmechanismen van gemeenten verschillen sterk ten aanzien van de inzet van enerzijds specifieke uitkeringen en anderzijds de algemene uitkering en eigen inkomsten. De algemene uitkering en eigen inkomsten bieden gemeenten méér vrijheidsgraden en flexibiliteit ten aanzien van de aanwendingsrichting dan specifieke uitkeringen, en de afweging over de hoogte en aanwendingsrichting van deze middelen is integraler van karakter dan bij specifieke uitkeringen. Dit betekent niet dat de vrijheid voor gemeenten dan onbeperkt is. De vrijheid wordt met name ingeperkt door het financiële toezicht van hogere overheden (met name vanuit de provincie) en het gegeven dat bij een te uitbundig uitgavenpatroon uiteindelijk de rekening moet worden neergelegd bij de burgers. In die zin heeft het eigen belastinggebied op dit punt een normerend karakter voor gemeentelijke bestuurders.

In de gesprekken met gemeentelijke bestuurders en ambtenaren wordt niet alleen ingegaan op deze specifieke functie van de eigen inkomsten c.q. van het eigen belastinggebied, maar wordt ook een aantal voorbeelden gegeven waaruit blijkt dat de eigen inkomsten soms toch een specifieke behandeling krijgen. Hierbij wordt dan niet alleen gerefereerd aan de lokale belastingen en heffingen als bron van eigen inkomsten, maar ook aan de inkomsten uit de verkoop van gemeentelijke eigendommen en/of aandelen in (voormalige) nutsbedrijven:

- Inzet van middelen verkregen uit het grondbedrijf bij de dekking van uitgaven op het gebied van onderwijshuisvesting.
- Inzet van het OZB-instrument ter dekking van investeringen in stads- en dorpscentra (casus Venlo, zoals hiervoor beschreven).
- Een Raadslid en een griffier van een gemeente geven aan dat vanwege de verkoop van het kabelbedrijf, een aantal jaren geleden, een fonds is verkregen waaruit speciale uitgaven gedaan kunnen worden. Momenteel is dit fonds overigens uitgeput, waarbij de middelen vooral ten goede zijn gekomen aan ‘investeringen in de stad’. Over de aanwending van deze eigen middelen is destijds in de Raad een aparte discussie gevoerd.
- Door een respondent uit een andere gemeente wordt aangegeven dat de verkregen middelen uit de verkoop van aandelen in een energiebedrijf zijn ingezet ten behoeve van de renovatie van het lokale zwembad. De maatschappelijke noodzaak tot renovatie was zeker aanwezig, maar door de beschikbaarheid van de eigen middelen was het gemakkelijker om de investering te realiseren.

4.3 Dekkingsvolgorde inkomstenbronnen bij initiëring nieuw beleid

In alle acht gemeenten wordt benadrukt dat bij eventueel nieuw beleid als eerste wordt gekeken naar het budget van het uitgavencluster waarbinnen de intensivering past. Mogelijk is sprake van onderuitputting van dit budget. Als een herschikking van middelen binnen hetzelfde programma niet mogelijk is, komen andere financieringsmogelijkheden om de hoek kijken, zoals:

- Genereren van middelen door bijvoorbeeld in te spelen op externe financieringsmogelijkheden, zoals subsidieprogramma's van provincie, het Rijk of de Europese Unie.
- Genereren van middelen door verkoop van gemeentelijke eigendommen (panden, grond, aandelenbezit in nutsbedrijven, et cetera).
- Putten uit de reserves of voorzieningen.
- Faseren, verminderen of schrappen van uitgaven in andere uitgavenclusters.
- Verhogen van eigen inkomsten via met name OZB, reinigingsrecht of afvalstoffenheffing.

Veel respondenten geven aan dat een verhoging van de OZB-tarieven pas in een 'laat stadium' in overweging wordt genomen. Op dit moment stijgt in alle acht gemeenten de OZB, in geringe mate overigens, maar dan vooral ter compensatie van de bezuinigingen op de algemene uitkering, maar niet ter financiering van nieuw beleid.

Ten aanzien van de dekking van beleidsintensiveringen uit externe financieringsmogelijkheden (met name subsidieprogramma's van hogere overheden) kan worden gesteld, zoals ook reeds aangegeven in hoofdstuk 2, dat de grotere gemeenten hier meer aandacht aan besteden. Dit hangt vooral samen met het gegeven dat kleinere gemeenten over minder ambtelijke en bestuurlijke capaciteit en kennis op dit vlak beschikken (hoewel er zeker kleinere gemeenten zijn die op dit vlak relatief actief en succesvol zijn en grotere gemeenten die op dit vlak relatief passief zijn). Het beeld lijkt te zijn dat met name in grotere gemeenten grote projecten niet meer tot stand komen zonder externe financiering uit subsidieprogramma's van provincie, Rijk of Europese Unie en/of zonder inbreng van middelen van private partners. Externe financiering is voor de burgers van de betreffende gemeente een 'pijnloze' oplossing ter dekking van de gewenste beleidsintensivering, en dit is dan ook de belangrijkste reden dat gemeenten externe financiering in een relatief vroeg stadium zullen overwegen.

Met betrekking tot dekking uit de verkoop van gemeentelijke eigendommen is het beeld dat dit niet op structurele wijze plaatsvindt of kan plaatsvinden, maar dat soms wel voor deze oplossing wordt gekozen. Dit is dan met name het geval indien de gemeente ineens veel middelen ontvangt uit, bijvoorbeeld, de verkoop van aandelen in een kabel- of energiebedrijf. Hetzelfde kan worden gesteld voor dekking van beleidsintensiveringen uit de reserves. Het komt voor dat gemeenten voor beleidsintensiveringen middelen onttrekken aan de reserves, maar dit is dan over het algemeen alleen op ad hoc-basis. Structurele uitgaven zullen niet snel worden gedekt uit de reserves, waarbij in de regel zowel de wethouder Financiën als de afdeling Financiën geneigd zijn om hierbij 'op de rem te stappen'. In één gemeente wordt echter door alle actoren aangegeven dat het onttrekken van geld aan de reserves als eerste dekkingsmogelijkheid wordt gezien.

Hoewel in bijna alle gemeenten benadrukt wordt dat de financiering van nieuw beleid of de dekking van tekorten door middel van een onttrekking aan de reserves slechts op ad hoc-basis mogelijk is, zijn in de meeste gemeenten voorbeelden voorhanden waarin reserves worden aangewend. De bestemmingsreserves komen hiervoor minder gauw in aanmerking (zij zijn immers geormerkt voor een specifiek doel) dan de algemene reserve. In Venlo is 'grondgeld' ingezet ter dekking van tekorten op sportaccommodaties en gemeenschapshuizen en in Tilburg is een bestemmingsreserve 'grootschalige investeringen' ingezet ter financiering van een tekort op het gehandicaptenbeleid.

Het faseren van al geplande uitgaven is soms een relatief pijnloze oplossing ter dekking van nieuwe beleidsintensiveringen. Het komt echter relatief zelden voor dat voor een nieuw beleidsinitiatief 'één-op-één' wordt bezuinigd op een ander taakveld. Over het algemeen wordt een dergelijke verschuiving van middelen 'ingepakt' in een grotere uitruil van intensiveringen en bezuinigingen, waarbij kan meespelen dat dan de pijn bij de betreffende portefeuillehouder en/of ambtelijke afdelingen minder groot is. Het realiseren van bezuinigingen ter dekking van extra beleidsintensiveringen blijkt in de praktijk lastig, maar komt zeker voor. Met name nu de conjunctuur niet meer meezit en de inkomsten uit het Gemeentefonds vaker tegenvallen, neemt de noodzaak tot bezuinigingen in veel gemeenten toe indien deze toch nog enigszins nieuwe beleidsinitiatieven willen behouden. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dan dat Raadsleden de bezuinigingen vaak in eerste instantie zouden willen zoeken in de ambtelijk-formatieve sfeer, terwijl vanuit het College en ook de ambtelijke organisatie zelf op dit vlak meer terughoudendheid aan de dag wordt gelegd.

Over het algemeen blijken de hoofden Financiën en portefeuillehouders het meest georiënteerd op het aantrekken van externe middelen (europese subsidies, provinciegelden, samenwerkingspartners) en blijkt dat Raadsleden vooral heil zien in besparingen op de formatie.

Ten slotte is opvallend dat twee grotere gemeenten aangeven dat overleg met de verantwoordelijke departementen over de algemene uitkering of sommige doeluitkeringen eveneens de mogelijkheid biedt om budget aan te trekken. De interviewpartners van de meeste andere gemeenten zien zowel de algemene uitkering als specifieke uitkeringen vooral als een gegeven en zullen daarom deze niet snel in beeld hebben ter dekking van beleidsintensiveringen.

4.4 Samenvatting

- De geïnterviewden zijn van mening dat met alle inkomsten even zorgvuldig wordt omgegaan. Een klein aantal bevestigt echter het idee dat met ‘eigen geld’ zorgvuldiger wordt omgegaan. Een enkele keer wordt gezegd dat vooral specifieke uitkeringen zich lenen voor een minder zorgvuldige inzet.
- De terughoudendheid van gemeenten ten aanzien van het verhogen van de OZB is in de meeste onderzoeksgemeenten een breed gedragen politiek uitgangspunt. Uiteraard speelt het feit dat een OZB-verhoging moeilijk te verkopen is aan burgers, een rol.
- Op reguliere beslismomenten wordt de OZB niet anders behandeld dan de andere inkomstenbronnen. Bij tussentijdse beleidsaanpassingen wordt de OZB met grotere terughoudendheid gezien als mogelijke financieringsbron.
- Wanneer de OZB-tarieven worden verhoogd, dan wordt dit het liefst gekoppeld aan een specifieke voorziening voor burgers zodat ‘een goed verhaal aan burgers mogelijk is’.
- Vanwege bezuinigingen staan de OZB-tarieven in alle acht onderzoeksgemeenten onder druk. Het doel van een eventuele verhoging is de begroting sluitend te krijgen en niet zozeer het behoud van een specifieke voorziening of de financiering van nieuw beleid.
- Het aanwenden van reserves en de verkoop van gemeentelijke eigendommen komt voor, maar alleen als eenmalige financieringsmogelijkheid.
- Voor structurele uitgaven zoeken gemeenten de oplossing in het faseren of remmen van beleidsprojecten of het aantrekken van extern geld.

5 DUALISERING EN GEMEENTELIJKE FINANCIËN

In de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat de wijze waarop het College van B&W, de Gemeenteraad en de ambtelijke organisatie betrokken zijn bij de gemeentelijke financiën aan veranderingen onderhevig is. Deze actoren binnen de gemeentelijke organisatie zijn alle betrokken bij eventuele veranderingen in beleidsprioriteiten (zie hoofdstuk 2) of bij het maken van daadwerkelijk integrale afwegingen (zie hoofdstuk 3).

De verandering in de wijze waarop het College van B&W, de Raad en de ambtelijke organisatie zijn betrokken bij de gemeentelijke financiën, is mede veroorzaakt door de dualisering van het gemeentebestuur. In voorliggend hoofdstuk wordt nader ingegaan op:

- De wijze waarop de dualisering van invloed is (paragraaf 5.1).
- Stand van zaken van de in het onderzoek betrokken gemeenten met betrekking tot de dualisering (paragraaf 5.2).
- Door gemeenten op dit moment gestarte of geplande ontwikkelingstrajecten met betrekking tot het dualiseringsproces, uiteraard voorzover relevant voor de wijze waarop de verschillende actoren binnen de gemeente betrokken zijn bij de gemeentefinanciën (paragraaf 5.3).

5.1 Effect van dualisering op omgang met gemeentefinanciën

De Wet dualisering gemeentebestuur is van kracht sinds 7 maart 2002. De dualiseringsslag voor de lokale overheden is onder meer ingegeven vanuit de ervaring dat de Raad geleidelijk aan steeds meer uit het centrum van de politiek en de bestuursmacht is verdrongen, terwijl het College meer en meer de plaats van de Raad als beleidsbepalend orgaan binnen gemeenten heeft overgenomen.¹ Met de dualisering van het lokale bestuur is, beknopt geformuleerd, beoogd dat de Raad c.q. het Raadslid zich weer meer op kaderstelling, controle en vertegenwoordiging dient toe te leggen en (de leden van) het College van B&W zich met name richten op het dagelijkse bestuur van de gemeente. Door de genoemde elementen van het lokale bestuur helder te benoemen, van elkaar te scheiden en op te dragen aan ofwel de Raad ofwel het College, zouden deze elementen ieder voor zich beter uit de verf moeten komen. Door dagelijks bestuur met name bij het College te beleggen en de kaderstelling, controle en vertegenwoordiging vooral bij de Raad, is voorts het idee dat beide organen beter tot hun recht komen.

¹ Zie onder andere Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks aangelegenheden, Memorie van Toelichting bij, Voorontwerp van Wet dualisering gemeentebestuur, 15 september 2000, p. 4.

Concrete veranderingen als gevolg van Wet dualisering gemeentebestuur zijn onder andere:

- De ontvlechting van het wethouderschap en het Raadlidmaatschap. Wethouders mogen niet langer tegelijkertijd Raadslid zijn. Ook niet-Raadsliden kunnen wethouder worden.
- De versterking van de volksvertegenwoordigende en controlerende functie van de Raad. De Raad krijgt op dit vlak een aantal nieuwe bevoegdheden (bijvoorbeeld een onderzoeksrecht en een recht op ambtelijke bijstand), terwijl bestaande bevoegdheden wettelijk en laagdrempelig worden verankerd (bijvoorbeeld het recht van initiatief en het recht van amendement).
- De invoering van een rekenkamer (of rekenkamerfunctie) en een griffier voor alle gemeenten. De rekenkamer (of rekenkamerfunctie) en de griffier worden verplicht voor alle gemeenten.

Van de invoering van het duale stelsel kan in beginsel de volgende effecten worden verwacht, toegepast op de gemeentefinanciën en de wijze waarop College, Raad en ambtelijke organisatie zijn betrokken bij de opstelling van de gemeentebegroting:

- Kaderstelling: De Raad heeft meer dan voorheen het voortouw bij de opstelling van de begroting, althans zou meer dan voorheen de kaders dienen aan te geven waarbinnen College, ondersteund door de ambtelijke organisatie, de begroting opstelt.²
- Controletaak: De Raad maakt actief gebruik van haar controlerende bevoegdheden en is in het algemeen kritischer ten opzichte van het College als het gaat om effecten van beleidsinspanningen (bijvoorbeeld door te monitoren en te evalueren).
- Professionaliseringsimpuls voor de Raad vanwege de inrichting van een griffie.

In paragraaf 5.3 zal worden geschetst in welke mate, volgens de respondenten in de acht onderzochte gemeenten, deze gewenste effecten worden waargemaakt.

5.2 Dualisering: stand van zaken in de onderzochte gemeenten

De overgang van een monistisch stelsel, waarbij het College deel uitmaakt van de gemeenteraad, naar een dualistisch stelsel, waarbij College en Raad zijn losgekoppeld, blijkt in alle onderzochte gemeenten een grote stap. Alle gemeenten, en daarbinnen alle respondenten, geven aan dat de gemeente zoekende is naar de manier waarop het dualisme het beste kan worden geïmplementeerd en uitgewerkt. Toegepast op de gemeentelijke financiën en de opstelling van de gemeentebegroting, kunnen op basis van de gevoerde gesprekken de volgende impressies worden geschetst inzake de wijze waarop College, Raad en ambtelijke organisatie hun rol op dit vlak vervullen.

² In de Memorie van Toelichting bij het Voorontwerp voor de Wet dualisering gemeentebestuur wordt gesteld: “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 keten al normen voor de controle en verantwoording stelt. (...) Tussen sturen en controle bestaat een nauwe samenhang.” (p. 34).

Tabel 5.1 Veranderende rol van College, Raad en ambtelijke organisatie: stand van zaken

College van B&W	Gemeenteraad	Ambtelijke organisatie
<ul style="list-style-type: none"> • Wethouders missen invloed (kunnen in Raadsvergaderingen minder goed 'corrigeren' dan vroeger). • Colleges proberen Raden tot keuzen te dwingen (bijvoorbeeld concrete uitgangspunten voor opstellen begroting of duidelijke kaders indien bezuinigingen nodig zijn). • Feitelijke lead voor opstellen begroting ligt vaak bij wethouder Financiën (en afdeling Financiën). 	<ul style="list-style-type: none"> • Raden vooralsnog vaak geneigd om keuzen nog aan College te laten (dit begint te veranderen). • Raadsvoorstellen niet altijd voorzien van dekking. • Signalen vanuit de Raad dat capaciteit van Raad en Raadsleden beperkt is en de materie ingewikkeld is. • Raad mist ambtelijke ondersteuning op technisch-financieel vlak. • Programmabegroting komt nog niet voldoende uit de verf als instrument ter ondersteuning bij majeur beleidskeuzen. • Raden werken aan vergroting van invloed (kaderstellend en controlerend). 	<ul style="list-style-type: none"> • Feitelijke lead voor opstellen begroting ligt vaak bij afdeling Financiën (en wethouder Financiën).

Met betrekking tot de kaderstellende functie van de Raad kan worden gesteld dat veel raden actief werken aan het beter invullen van hun (gewijzigde) rol op dit vlak, maar dat op dit moment de kaderstellende functie nog niet optimaal uit de 'verf komt'. Raadsleden en griffiers erkennen dit overigens ook. De gang van zaken ten aanzien van de opstelling van de gemeentebegroting in wordt in kader 5.1 geïllustreerd:

Kader 5.1 Werkwijze opstelling begroting in Venlo

Het voortouw voor de opstelling van de gemeentebegroting wordt genomen door de concernstaf. De Raad discussieert in principe op drie momenten over de gemeentefinanciën en de begroting, namelijk in november bij de vaststelling ervan, in mei in het debat over de kadernota en in februari in een voordebat over de kadernota. In de zomermaanden worden echter wel belangrijke knopen doorgelicht ten aanzien van de begroting, terwijl de Raad in oktober pas de kans krijgt bij te dragen. Er zijn te weinig momenten waarop de Raad volwaardig kan discussiëren met het College over te nemen beslissingen ten aanzien van de begroting. Verder is de programmabegroting zeker nog niet optimaal uitgewerkt als instrument voor monitoring en evaluatie van beleid.

Een aantal Raadsleden geeft aan dat naar hun gevoel het College nog te vaak vrijwel geheel afgetimmerde voorstellen indient, terwijl de Raad een sterke voorkeur heeft voor betrokkenheid in een eerder stadium en/of een voorstel van het College in de vorm van een aantal keuzevarianten of scenario's, zodat de Raad haar invloed beter kan doen gelden. De Gemeenteraad van Den Haag heeft, bijvoorbeeld, ter voorbereiding op de kadernota 2004 aan het College gevraagd te komen met een nota waarin de hoofdlijnen van het beleid zouden zijn weergegeven in een beperkt aantal concrete scenario's. Deze scenario's zouden kunnen worden

‘opgehangen’ aan centrale thema’s als ‘werk’, ‘leefbaarheid’ of ‘integratie’. Ook in de gemeente Purmerend is er naar aanleiding van de nieuwe gemeentewet discussie geweest over hoe Raad, College en ambtelijke organisatie op dit punt met elkaar om dienen te gaan; er zijn gedragsregels geformuleerd waaraan Raad, bestuur en ambtenaren zich moeten conformeren:

Kader 5.2 Gedragsregels in Purmerend naar aanleiding van het dualisme

Een belangrijk uitgangspunt bij de gedragsregels in Purmerend is dat het ambtelijk apparaat niet alleen het College maar nadrukkelijk ook de Raad als opdrachtgever moet beschouwen. In het verlengde hiervan heeft de gemeente de keuze gemaakt geen aparte griffie in te stellen. Vanzelfsprekend heeft de gemeente wel een griffier.

De volgende gedragsregels naar aanleiding van de invoering van het duaal bestuur, gelden in Purmerend:

- Voorstellen aan de Raad/commissie moeten voldoen aan een format waarin meer dan één oplossingsrichting voor het probleem worden voorgesteld, waarin meetbare doelstellingen worden geformuleerd en waarin duidelijk wordt gemaakt op welke wijze afspraken worden gemonitord en geëvalueerd.
- Raadsleden bouwen hun betoog op volgens het zelfde format.
- In de commissie debatteert het Raadslid met de portefeuillehouder.
- In de Raad debatteren Raadsleden met elkaar.
- Raadsleden stellen informatieve vragen voor de behandeling in de commissie per e-mail aan de steller van het voorstel.
- Voor strategie- en beleidsnota's stelt de Raad zijn kaders aan de hand van een kadernotitie. Deze is voorbereid door ambtenaren onder supervisie van Raadsleden of Collegeleden (of een combinatie).
- De Raad evalueert elk beleidsvoorstel op het halen van gestelde meetbare doelen daartoe stelt elke Raadscommissie een evaluatielijst op, waarop vermeld staat wanneer het College de evaluatie aan de commissie aanbiedt.

Een Raadslid in Venlo geeft verder aan dat het, naar zijn mening, niet noodzakelijk is om als Raad ook daadwerkelijk zelf de kaders op te stellen waarbinnen College en ambtelijke organisatie respectievelijk het dagelijkse bestuur en de implementatie op zich kunnen nemen. Zijn opvatting is dat de Raad de kaders moet ‘vaststellen’, maar niet noodzakelijkerwijs hoeft ‘op te stellen’. De reden voor deze opvatting is vooral pragmatisch: “Omdat Raadsleden nogal eens een fulltime baan hebben naast hun Raadslidmaatschap, is het niet reëel om te verwachten dat zij inzicht hebben in alle finesses van de gemeentebegroting. De Raad dient daarom goed ‘gevoed’ te worden door College en ambtelijke organisatie en de relevante instrumenten, zoals met name de programmabegroting, zullen ook verder uitgewerkt moeten worden om de Raad in haar rol te faciliteren. Met name moet de programmabegroting ‘SMART-er’ worden gemaakt.”

Uit de gevoerde gesprekken blijkt, dat er grote verschillen bestaan tussen gemeente met betrekking tot de mate waarin de programmabegroting toetsbare doelstellingen bevat en aldus 'SMART' is. In hoofdstuk 6 wordt uitgebreider ingegaan op de rol van de programmabegroting als instrument van het dualisme.

5.3 Gestarte of geplande ontwikkelingen

In alle onderzochte gemeenten wordt door de Raad actief gewerkt aan het verder uitwerken van de bij de dualisering behorende cultuuromslag. Verder wordt ook actief gewerkt aan aanscherping van het bijbehorende instrumentarium. Enkele voorbeelden:

- In Weesp is een werkgroep gevormd uit de Raad om de programmabegroting verder uit te werken, zodat deze beter geschikt is om daadwerkelijk (integrale) keuzen te maken.
- In Den Haag heeft de Raad het College verzocht om bij de begrotingsbehandeling voor 2004 te komen met meerdere alternatieven. Het College is hier niet op ingegaan, maar het is de verwachting dat de Raad op dit punt in de toekomst alsnog zal terugkomen.
- In Venlo geven Raad en griffie aan dat met name gezocht wordt naar mogelijkheden om in de periode tussen de bespreking van de (financiële) kaders in het voorjaar en de algemene beschouwingen in het najaar invloed uit te oefenen. Het gevoel is dat juist in de zomerperiode veel besluiten door het College in samenwerking met de ambtelijke organisatie worden uitgewerkt, waarbij de Raad weinig tot geen invloed kan uitoefenen.
- In Enschede denkt de Raad via het gebruiken van peilingen onder de burgers aan invloed te kunnen winnen. Deze peilingen zouden dan jaarlijks gehouden kunnen worden in de periode na de algemene beschouwingen in het najaar en voor het overleg over de financiële kaders in het voorjaar;
- In Purmerend is aangegeven dat invoering van een in het voorjaar te bespreken Kadernota leidt tot meer invloed van de Raad op belangrijke financieel-beleidsmatige keuzen. Verder geeft de Raad in deze gemeente aan dat ook de programmabegroting zeker heeft geholpen tot dusverre, maar dat op dat vlak veel verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn.
- In Schoonhoven heeft de Raad de door het College opgeworpen handschoenen opgepakt om méér dan voorheen te komen tot heldere uitgangspunten voor gemeentelijk beleid. De Raad wil in de toekomst duidelijker kaders vaststellen en keuzen maken, waarbij zowel wordt gericht op veranderingen in cultuur en bestuursstijl als op (aanscherping en uitwerking van) de bekende dualiseringsinstrumenten.

Uit bovenstaande lijst van initiatieven blijkt dat de gemeenten in grote lijnen wel kiezen voor dezelfde aangrijpingspunten bij de nadere uitwerking van de dualisering. Men mikt niet alleen op instrumenten, hoe belangrijk ook, maar zeker ook op bestuursstijl en cultuur.

5.4 Samenvatting

De mate waarin en de wijze waarop de dualisering in de onderzochte gemeenten is uitgewerkt, lopen sterk uiteen. Voor alle gemeenten, en daarbinnen voor zowel Raad als College en ambtelijke organisatie, geldt dat er sprake is van een zoektocht naar de voor de betreffende gemeente best werkbare uitwerking.

Er kan verder geconcludeerd worden dat de instrumentele uitwerking van de dualisering vooralsnog niet zodanig is dat de rol van de Raad bij kaderstelling en controle daardoor wezenlijk versterkt is. Voor de toekomst wordt hier wel veel van verwacht, maar op dit moment lijkt de belangrijkste bijdrage van de dualisering vooral ook gelegen op het vlak van bewustwording van de veranderde rollen.

6 PROGRAMMABEGROTING ALS INSTRUMENT VAN DUALISME

In dit hoofdstuk beschouwen we de bijdrage van de programmabegroting aan het dualiseringsproces. Dit doen we door te kijken naar de functies van de begroting (autorisatie, allocatie en controle, paragraaf 6.1), de totstandkoming van de begroting en de rollen van Raad, College en ambtelijk apparaat hierin (paragraaf 6.2) en de werking van de begroting als het gaat om de drie vooronderstellingen (paragraaf 6.3): draagt de begroting bij aan de integraliteit en zorgvuldigheid van het afwegingsproces en geeft het inzicht in de financiële speelruimte van gemeenten?

6.1 Centrale kenmerken van de acht programmabegrotingen (2004)¹

Zoals al gesteld in het vorige hoofdstuk: door de nieuwe gemeentewet is de uitvoering van beleid en de controle erop van elkaar gescheiden. Het College zorgt voor de uitvoering van het beleid en stuurt daarvoor het ambtelijk apparaat aan. De gemeenteraad vertegenwoordigt de burgers. In deze rol zorgt de Raad voor kaders van het beleid en controleert het College.

Bij de nieuwe inrichting van het gemeentebestuur werd een nieuwe wijze van begroten geïntroduceerd. Per 2004 zijn gemeenten verplicht om met een programmabegroting te werken². Deze begroting geeft de Raad inzicht in de hoofdlijnen van het beleid en de beoogde effecten van dit beleid.

De programmabegroting heeft - kort gezegd - drie functies voor de gemeenteraad:

- allocatie: vaststellen van budgetten per programma (kaderstelling);
- autorisatie: instemmen met de bestedingen conform de begroting en mandateren van het College hiertoe;
- controle: inzicht geven in de realisatie van beleidsdoelen.

De nieuwe begrotingswijze is bedoeld als instrument ter ondersteuning van het dualiseringsproces: gedetailleerde discussies over gemeentelijke producten worden bij voorkeur niet meer in de Raad gevoerd, maar vinden in principe plaats in het College. De kaderstellende

¹ Vier van de acht gemeenten waren betrokken bij eerder onderzoek van Regioplan in opdracht van StimulanSZ: Den Haag, Tilburg, Venlo en Purmerend. In paragraaf 6.2 zijn de beschrijvingen van deze vier gemeenten ontleend aan de publicatie 'Driemaal W in de gemeentelijke programmabegroting' (StimulanSZ: 2004).

² Naast de programmabegroting is de gemeente verplicht een productenraming te hanteren. Dit begrotingsdocument wordt vastgesteld door het College en is een vertaling van de programmabegroting op productniveau. Dit begrotingsdocument is gericht op de uitvoering van het beleid (waarvoor de Raad zijn kaders heeft gesteld) en legt de afspraken die het College met het ambtelijk apparaat over de uitvoering heeft gemaakt, vast.

(allocatieve) en autorisatiefunctie hebben aldus betrekking op het (hoge) niveau van de programma's (en niet de onderliggende producten). Dit wil zeggen dat het College bevoegd is om te schuiven met middelen binnen de programma's.

Twee geïnterviewden³ menen dat de autorisatiefunctie van de programmabegroting gebaat is bij een hoger aantal programma's. Immers, bij een groter aantal programma's moet het College bij financiële verschuivingen tussen programma's, eerst naar de Raad.

De kaderstellende functie en de controlefunctie kunnen niet zonder elkaar: zonder kaders is controle niet mogelijk. Om de kaders zo helder mogelijk te formuleren, is de bekende systematiek van de drie w-vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten) wettelijk verplicht gesteld. Voor een goede beantwoording van deze drie w-vragen wordt verwezen naar het 'SMART-gedachtegoed'. Hieronder wordt onder meer verstaan dat doelstellingen meetbaar zijn: zoveel procent meer bezoekers in het stedelijk theater, een tijdige afronding van het bouwproject in het stadshart et cetera.

Hieronder geven we voor alle gemeenten weer hoeveel programma's er zijn (zie tabel 6.1) en karakteriseren we iedere gemeente met een grove beoordeling van de mate waarin de begrotingen zijn uitgewerkt in prestatie- en effectindicatoren (kader 6.2).

Tabel 6.1 Aantal programma's in programmabegrotingen 2004

Gemeente	Aantal programma's
Den Haag	22
Tilburg	16
Enschede	12
Venlo	9
Purmerend	13
Weesp	9
Schoonhoven	9
Alkemade	9

Uit tabel 6.1 hierboven blijkt dat de grotere gemeenten een groter aantal programma's hebben dan de kleinere gemeenten. Den Haag heeft maar liefst 22 programma's. Een grotere gemeente als Venlo valt op vanwege het lage aantal programma's.

Uit schema 6.1 hieronder valt af te leiden dat de kleinere gemeenten minder ver zijn in de ontwikkeling van hun begroting conform het genoemde SMART-gedachtegoed. Dit is mogelijk niet alleen verklaarbaar uit de grotere beleids capaciteit van grotere gemeenten, maar ook uit het feit dat grotere gemeenten nogal eens worden ondersteund door het Grote Stedenbeleid (GSB) en de verantwoordingseisen die het Rijk stelt bij de uitvoering van dit beleid (monitoring).

³ Gemeente Den Haag, Raadslid en griffier.

Het GSB is eveneens een bevorderende factor geweest voor de mate waarin een inhoudelijke overweging ten grondslag ligt aan de begroting. Zo volgt de indeling in programma's in Tilburg rechtstreeks de pijlerstructuur van het GSB.⁴ In Tilburg, Enschede en Venlo zijn bovendien programmadoelen ontleend aan het GSB. In de kleinere gemeenten is de begroting veelal pragmatischer opgezet dan in de grotere gemeenten: de 'klassieke' begrotingsonderwerpen zijn omgezet in programmaplannen.

Schema 6.1: Kenschets van acht programmabegrotingen (2004)

Gemeente	Kenmerken programmabegroting
Den Haag	In Den Haag is in 2003 al gewerkt met een programmabegroting en is voor 2004 de tweede programmabegroting samengesteld. De belangrijkste verandering is dat het aantal programma's omhoog is gegaan (van 16 naar 22); de gemeenteraad beoogt hierdoor meer zeggenschap te verkrijgen over de verdeling van de budgetten. De programmabegroting is redelijk 'SMART': de drie w-vragen zijn niet alleen in beschrijvende termen beantwoord, maar ook (voor een deel) in prestatie- en effectindicatoren uitgewerkt.
Tilburg	In Tilburg wordt al langere tijd zoveel mogelijk bedrijfsmatig gewerkt: het sturen op output is gemeengoed, evenals een scherpe deling van verantwoordelijkheden tussen College, Raad en ambtelijke diensten (het Tilburgse Model). De programmabegroting is gebaseerd op de pijlerindeling van het GSB. Tilburg twijfelt aan het ambitieniveau van de effectindicatoren, zoals die zijn opgenomen in de begroting. In de komende jaren zal het aantal indicatoren worden beperkt tot de indicatoren die én veelzeggend zijn én goed meetbaar zijn.
Enschede	De Enschedese begroting is mede vormgegeven op basis van de eisen van de monitor van het GSB. Dit betekent dat de begroting in redelijke mate is uitgewerkt in prestatie- en effectindicatoren. Omdat in de begroting een forse bezuinigingsoperatie is uitgewerkt, focust Enschede op 'waarmaken en afmaken': er wordt geen nieuw beleid geïnitieerd, de nadruk ligt op de uitvoering van staand beleid.
Venlo	De begroting van Venlo kenmerkt zich door het nastreven van een hoge mate van integratie van beleidsterreinen, maar ook door het nog weinig uitgewerkte karakter in meetbare indicatoren voor output en maatschappelijk effect. De negen programma's van Venlo zijn niet gebaseerd op de negen oude hoofdfuncties (in tegenstelling tot de begrotingen van Weesp, Schoonhoven en Alkemade, zie onder), maar mede afgeleid van het GSB. Bijzonder is dat de begroting vooral voorziet in de 'speerpunten' van het beleid; het reguliere beleid wordt slechts in beperkte mate beschreven.

⁴ Het GSB kent vier programmatische pijlers: economie, sociaal, fysiek en veiligheid.

Vervolg schema 6.1

Purmerend	In Purmerend heeft het BBI-model ⁵ zijn invloed gehad op het vastleggen van informatie in de 'oude' productenraming. De programmabegroting is mede hierdoor redelijk ver ontwikkeld: de drie w-vragen zijn niet alleen in beschrijvende termen beantwoord, maar ook in indicatoren uitgewerkt. Purmerend heeft van alle acht gemeenten de meeste prestatie- en effectindicatoren in de programmabegroting staan. Opvallend is dat de begroting van 2004 nog nauwelijks in het kader van bezuinigingen staat.
Weesp, Schoonhoven, Alkemade	De programmabegrotingen van Weesp, Schoonhoven en Alkemade zijn vormgegeven op basis van op het 'Finveen-format' ⁶ en inhoudelijk gebaseerd op het Raads- en of het Collegeprogramma. De negen hoofdfuncties van de oude gemeentebegroting zijn omgedoopt tot programma's. De w-vragen zijn weliswaar in beschrijvende termen beantwoord, maar (nog) niet in prestatie- of effectindicatoren.

6.2 Totstandkoming van de begroting 2004

In alle acht gemeenten is de concernstaf of financiële afdeling de trekker van het ontwerpproces van de begroting. Vooral in het eerste jaar dat een programmabegroting moest worden gemaakt (2003), is de Raad door middel van aparte werkgroepen en discussiesessies betrokken geweest bij het aantal te benoemen programma's en de beantwoording van de drie w-vragen. In de drie kleinere gemeenten worden juist voor de begroting van 2005 initiatieven ontplooid om de Raad sterker te betrekken bij het totstandkomingsproces van de programmabegroting.

In alle gemeenten is voorts veel aandacht voor de planning- en controlcyclus als geheel (waarvan de ontwikkeling en vaststelling van de begroting vanzelfsprekend deel uitmaakt): steeds sterker wordt gezocht naar praktische manieren om raden meer bij de voorkant van het beleidsproces te betrekken. De voorjaarsnota of kaderbrief moet, bijvoorbeeld, niet meer alleen de beleidsruimte voor de komende begroting duidelijk maken, maar de Raad ook de mogelijkheid bieden om actief mee te denken over de uitgangspunten van de komende begroting. In sommige gemeenten wordt de Raad door Colleges uitgedaagd om aan te geven op welke wijze moet worden bezuinigd. Zo heeft de Raad in Venlo van 62 beleidstaken mogen aangeven of op deze taken mag worden bezuinigd of niet. In Tilburg heeft de Raad beslist dat op de terreinen veiligheid, leefbaarheid en wonen niet mag worden bezuinigd en in Purmerend heeft de Raad een grove volgorde opgesteld voor de bezuinigingen: de inzet van ex-

⁵ BBI, Beleids- en beheersinstrumentarium, is een project dat het Ministerie van BZK in 1987 heeft gestart en in 1995 heeft beëindigd. Het project had tot doel de beleids- en beheersinstrumenten bij de (gemeentelijke) overheid te verbeteren en te komen tot een versterking van de gemeenteraad, een betere beheersing van de gemeentelijke organisatie en een toename van klantgerichtheid.

⁶ Het door het Ministerie van BZK opgezette platform 'Finfinduaal', waarin een aantal gemeenten deelnamen (bijvoorbeeld ook Enschede en Den Haag), heeft een voorbeeld-programmabegroting van de fictieve gemeente Finveen ontwikkeld. Op basis hiervan kunnen gemeenten hun eigen begroting opstellen.

ternen (interim-managers, onderzoeks- en adviesbureaus) en bezuinigingen op het ambtelijk apparaat moeten vooraf gaan aan andere bezuinigingsmogelijkheden.⁷ In andere gemeenten vragen raden aan Colleges om meer dan één scenario in de voorjaarsnota te beschrijven (Den Haag en Purmerend).

In een enkele gemeente wordt ernaar gestreefd om de jaarrekening in de komende jaren zoveel mogelijk tegelijk met de voorjaarsnota vast te stellen. Op die wijze kan de evaluatie van het vorige jaar daadwerkelijk worden meegenomen in de plannen voor de komende jaren. In alle gemeenten is de jaarrekening (nog) niet goed vergelijkbaar met de programmabegroting.

6.3 De werking van programmabegroting

Het is de vraag in hoeverre een belangrijk instrument van het dualisme, te weten de programmabegroting, invloed heeft op:

- het inzicht in de financiële speelruimte van gemeenten;
- de mate waarin financiële beslissingen integraal worden afgewogen en
- de mate waarin zorgvuldig wordt afgewogen welke inkomstenbron wordt ingezet.

Inzicht in de financiële speelruimte van gemeenten

De programmabegroting heeft in de praktijk tot dusverre, naar de mening van de meeste gesprekspartners, slechts een beperkte functie in het verkrijgen van inzicht in de financiële speelruimte van gemeenten. Uiteraard wordt de reservepositie van de gemeente toegelicht en de verplichte risicoparagraaf geschreven, maar de geïnterviewden zijn nagenoeg unaniem van mening dat het document nog geen houvast biedt voor Raadsleden die voorstellen of amendementen van financiële dekking willen voorzien. Een Raadslid uit Venlo verwoordt: “We hebben een prachtige begroting, niemand zal het met de nagestreefde maatschappelijke effecten oneens zijn, maar, ik wil weten waar het geld zit als ik een voorstel wil indienen.”

De productenraming wordt door een groot aantal geïnterviewden als onmisbare aanvulling beschouwd op de programmabegroting, vooral daar waar het gaat om het zoeken naar dekking voor nieuw beleid of het realiseren van bezuinigingen. Vaak wordt vastgesteld dat de programma's niet gemakkelijk corresponderen met onderliggende producten. In alle gemeenten is de productenraming beschikbaar voor Raadsleden en in één gemeente blijkt zelfs bij de begrotingsvaststelling gediscussieerd te zijn over de productenraming naast de programmabegroting.

⁷⁷ Zoals in hoofdstuk 3 al werd gesteld, merken hoofden financiën en wethouders financiën nog al eens op dat de raden vooral aangeven ‘wat niet mag’ en niet zo zeer ‘wat moet’.

Bij de discussie over het ontwerp (in het voorjaar) of de vaststelling van de programmabegroting (in het najaar) is de Raad een belangrijke speler. Op deze momenten zijn eventuele verschuivingen tussen programma's mogelijk. In de praktijk komen verschuivingen tussen programma's echter nauwelijks voor. Wanneer er geschoven wordt met middelen binnen de begroting, dan gebeurt dit in het algemeen binnen één programma en niet tussen programma's - voor dit laatste is immers een raadsuitspraak nodig. De veelal brede programma's ondersteunen deze werkwijze, waarbij de Raad in principe niet bijeen hoeft te komen voor een besluit. In de gemeente Den Haag heeft de Raad daarom een hoog aantal programma's bewerkstelligd; op deze wijze tracht de Raad zo sterk mogelijk te sturen.

Het is dan ook de vraag of van de programmabegroting alleen verwacht mag worden dat deze bewerkstelligt dat deze inzicht biedt in de financiële speelruimte van gemeenten. Zoals al aangestipt is in de vorige paragraaf: de gehele planning- en controlcyclus is in dit verband van belang. De voorjaarsnota moet niet alleen de bestedingsruimte aangeven, maar zou daarnaast ook meerdere varianten of scenario's kunnen bevatten voor de ontwikkeling van de nieuwe begroting.

Integraliteit van het afwegingsproces

Niemand van de geïnterviewden meent dat de programmabegroting afbreuk doet aan de integraliteit van het afwegingsproces, maar veel geïnterviewden geven aan dat de feitelijke bijdrage tot dusverre van de programmabegroting aan de doelstellingen van het bevorderen van integrale afwegingen en het beter kunnen inschatten van de financiële speelruimte niet optimaal is. Een kleine meerderheid meent dat de nieuwe begroting een bijdrage levert aan het integrale beleidsdenken. Het zijn dan met name de ambtenaren die deze mening zijn toegegaan; de politieke doelgroep van Raadsleden ziet de bijdrage vooralsnog minder. Eén respondent wijst er verder op dat burgerpeilingen politici kunnen aanzetten tot een bredere kijk op problemen en dat dit soort enquêtes een belangrijke rol kunnen spelen in de monitoring van beleid. Als monitoringsinstrument kan de nieuwe begrotingssystematiek naar zijn mening een positieve bijdrage leveren aan integraliteit. Wanneer begrotingen inderdaad meer volgens het SMART-gedachtegoed worden opgezet, zal de aanpak van problemen integraler worden, zo is zijn gedachte.

Tegelijkertijd wordt erop gewezen dat andere factoren waarschijnlijk minstens zo belangrijk zijn voor de integraliteit van het afwegingsproces. De programmabegroting is verder ook niet meer dan een instrument, terwijl daarnaast vooral ook de gemeentelijke cultuur en de wijze waarop het duale systeem zijn uitgewerkt van belang zijn. Verder heeft in de grotere gemeenten het GSB geleid tot een integralere aanpak van maatschappelijke problemen. De controller van een afdeling sociale zaken relateert dan ook de éénstemmigheid over de specifieke geschiktheid van gemeenten om te komen tot integraal beleid: "Laten we wel wezen, veel

denkkracht - en daarmee ook veel nieuw beleid - komt toch vooral van hogere bestuurslagen.” Grote infrastructurele projecten of te realiseren nieuwbouwlocaties zorgen verder volgens een aantal respondenten vaak ook voor integraliteit in het beleidsproces omdat beleidsmakers van verschillende achtergronden met elkaar moeten samenwerken.

Een aantal geïnterviewden waardeert de zogeheten gebundelde doeluitkeringen (zoals GSB, ISV) als bevorderende factor voor integrale en toch lokaal specifieke afwegingen. Deze gebundelde doeluitkeringen bieden gemeenten méér flexibiliteit dan de meeste specifieke uitkeringen en ze bevorderen dat bestuurders en ambtenaren van diverse disciplines bij de afwegingen worden betrokken.

Zorgvuldigheid vanwege de herkomst van de financiële middelen

De herkomst van financiële middelen speelt bij het vaststellen van de begroting geen zelfstandige rol, maar wel wanneer tussentijds een intensivering moet worden gedekt of een bezuiniging moet worden voorkomen of afgezwakt (zie ook hoofdstuk 4). De programmabegroting wordt door geen enkele geïnterviewde aangehaald als invloedrijke factor voor de mate waarin het zorgvuldig wordt afgewogen welke inkomstenbron wordt aangewend.

6.4 Samenvatting

De grotere gemeenten zijn verder in de ontwikkeling van de programmabegroting als sturingsinstrument voor de Raad dan de kleinere gemeenten. Omdat beleidsdoelen vaker zijn geoperationaliseerd in prestatie- en effectindicatoren wordt de Raad beter ondersteund in haar kaderstellende en controlerende taak. In zijn algemeenheid menen de gemeenten dat de programmabegroting in de nabije toekomst beter zal functioneren als ondersteuningsinstrument voor het dualisme, maar dat hiertoe nog wel verbeteringen noodzakelijk zijn, vooral op het vlak van de operationalisering van beleidsdoelen in prestatie- en effectindicatoren.

Het valt op dat het GSB een belangrijke factor vormt voor de mate waarin de programmabegroting een meetbaar en integraal karakter heeft. Op dit punt zijn de kleinere gemeenten sterker aangewezen op de eigen beleids capaciteit en daarmee in het nadeel ten opzichte van de grotere gemeenten die deelnemen aan het GSB.

De programmabegroting geeft onvoldoende inzicht in de financiële speelruimte van gemeenten. Om dit inzicht te verkrijgen, is aandacht voor de gehele planning- en controlcyclus nodig: op welke momenten kan de Raad actief betrokken worden bij financiële kaderstelling (behalve dan bij de begrotingsvaststelling in november) en wat voor soort informatie kan op die momenten worden opgeleverd? Zo zal de jaarrekening beter vergelijkbaar moeten zijn

met de programmabegroting, mogelijk eerder in het voorjaar moeten worden opgeleverd opdat de jaarrekening in de discussie over de voorjaarsnota kan worden meegenomen en zal een betere afstemming tussen programmabegroting en productenraming eveneens kunnen leiden tot meer inzicht in de financiële speelruimte.

De programmabegroting speelt geen rol in het afwegingsproces met betrekking tot de inzet van middelen in relatie tot hun herkomst.

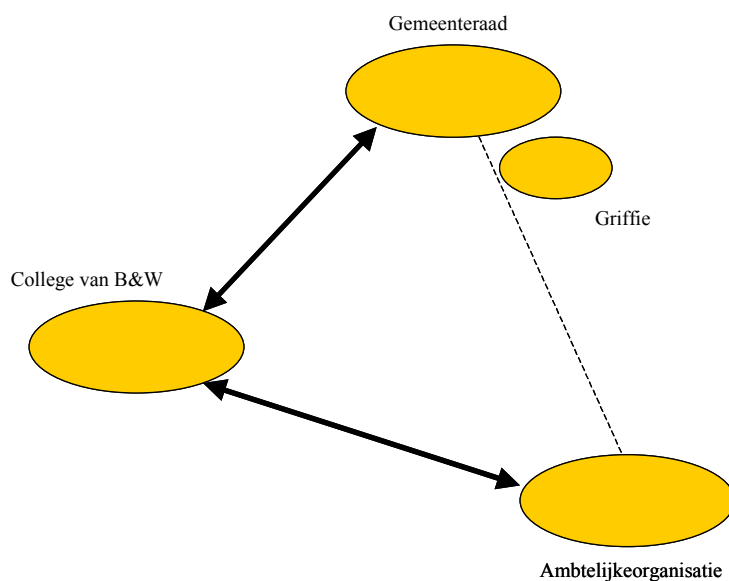
7 KRACHTENVELDANALYSE EN BELEIDS- EN P&C-CYCLUS

In de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat de rollen van de verschillende gemeentelijke actoren bij het maken van belangrijke financiële en beleidsmatige keuzes mede door de dualisering zijn veranderd. Alle onderzochte gemeenten zijn momenteel bezig met een ‘zoektocht’ naar de voor die gemeente meest geschikte uitwerking van de dualisering, waarbij zowel vanuit de Raad als vanuit het College van B&W en de ambtelijke organisatie initiatieven worden ondernomen om beter op elkaar ingespeeld te raken in de nieuwe context.

In dit hoofdstuk wordt beknopt ingegaan op de veranderende rol van de diverse actoren binnen de gemeenten. Deze veranderende rol wordt onder meer toegelicht vanuit het perspectief van de beleidscyclus en de planning en control-cyclus (p&c-cyclus) binnen de gemeenten. Omdat de voorgaande hoofdstukken voornamelijk vanuit de drie afzonderlijke vooronderstellingen zijn opgezet, wordt er in voorliggend hoofdstuk voor gekozen om één en ander in onderlinge samenhang te bezien. Getracht is om de in voorgaande hoofdstukken gesignaleerde praktijkbeelden te ‘duiden’ en daarbij ook in te gaan op de vraag op welke wijze de rollen van met name Raad en College van B&W kunnen worden versterkt.

7.1 Krachtenveld: verleden, heden en verwachtingen voor de toekomst

Het krachtenveld in de gemeente kan schematisch als volgt worden weergegeven:



In hoofdstuk 5 en 6 is onder meer gebleken dat in een aantal opzichten de positie van de Raad relatief zwak is, hoewel men in alle gemeenten vanuit de Raad werkt aan verbeteringen.

In hoofdstuk 5 en 6 is vanuit de invalshoeken van dualisering en programmabegroting geschetst op welke wijze de Raad de rol van kaderstelling en controle invult, welke leereffecten inmiddels zijn opgedaan en welke initiatieven zijn ingezet om de veranderde rol van de Raad in het duale bestel nog beter te kunnen invullen. Om de kaderstellende rol goed te kunnen invullen, kan de Raad onder meer de volgende instrumenten benutten:

- Opstellen van een Raadsprogramma (elke Raadsperiode) of een kaderstellend visiedocument of beleidsagenda voor de langere termijn.
- Opstellen van de programmabegroting (jaarlijks).
- Per programmaonderdeel of taakveld bepalen van doelstellingen, randvoorwaarden, uitgangspunten en dergelijke en deze op relevante momenten aan de orde stellen (bij de begrotingsbehandeling in het najaar, bij de kaderstellende discussies in het voorjaar of op elk ander moment dat de Raad dit gewenst acht).

In veel gemeenten oefent de Raad via een Raadsprogramma of vanwege langere termijnvisies, zoals de 'Toekomstvisie' in Enschede of een interactief opgestelde langetermijnbeleidsagenda in Tilburg, effectief invloed uit op het gemeentelijke beleid voor de langere termijn. Een relevante vraag is wel welke invloed de Raad daadwerkelijk heeft gehad, omdat vrijwel altijd ook een rol is weggelegd voor het College van B&W en de ambtelijke organisatie bij de opzet en de uitvoering van dergelijke kaderstellende exercities. Deze rol kan soms grotendeels faciliterend zijn, maar in andere gevallen is er meer sprake van een 'één-twee' tussen Raad en College of heeft het College zelfs de overhand in de kaderstelling. Ten aanzien van, bijvoorbeeld, de beleidsagenda in Tilburg kan worden gesteld dat de Raad daar in hoge mate 'zelfstandig' haar visie heeft uitgewerkt, waarbij wel inbreng is georganiseerd vanuit de burgers. Met betrekking tot de Toekomstvisie in Enschede is meer sprake van een samenspel tussen Raad enerzijds en College van B&W en ambtelijke organisatie anderzijds.

De mate waarin een Raad erin slaagt om voor de langere termijn, via Raadsprogramma of toekomstvisies en dergelijke, kaders te stellen, is onder meer afhankelijk van de politieke en bestuurlijke cultuur in een gemeente en de machtsverhoudingen en mate van consensus in de Raad. In een situatie waarin in de Raad over belangrijke thema's consensus bestaat, is het vanzelfsprekend eenvoudiger om kaders te stellen vanuit de Raad als geheel dan in een situatie waarin er sprake is van scherpe tegenstellingen op belangrijke thema's.

Het krachtenveld binnen de Raad wordt hiermee een relevante factor bij de vraag in welke mate de Raad invloed kan uitoefenen op het (lange termijn)beleid van de gemeente. Wijzigingen in de samenstelling en/of de cultuur van een Raad kunnen van grote invloed zijn op het gemeentelijke beleid. De sterke opkomst van een lokale partij in de gemeente Alkemade

is hiervan een illustratie. Gesteund door een groot mandaat van de kiezers wilde deze partij, zwart-wit gesteld, ‘alles anders doen’ dan voorheen. In een dergelijke situatie is het uiteraard vrijwel onmogelijk om een Raadsprogramma op te stellen dat kan rekenen op draagvlak bij alle partijen in de Raad. Het is ook de vraag of het in een dergelijke situatie zinvol is om de nieuwe politieke ideeën via een Raadsprogramma te laten doorklinken of dat het logischer is om deze via de traditionele weg van Collegevorming (waarop de nieuwe partij dan vanzelfsprekend grote invloed kan uitoefenen) en opstellen van een Collegeprogramma te vertalen.

Eén en ander leidt tot een interessant dilemma: In een Raad met scherpe politieke tegenstellingen zal het vaker voorkomen dat vanuit de Raad forse koerswijzigingen in het gemeentelijke beleid worden bepleit dan in een gemeente waar Raad (en veelal ook College van B&W) over het algemeen gelijkgerichte ideeën hebben, terwijl het in een dergelijke situatie minder gemakkelijk is om via het opstellen van een breed gedragen Raadsprogramma of langetermijn-visiedocument invloed uit te oefenen.

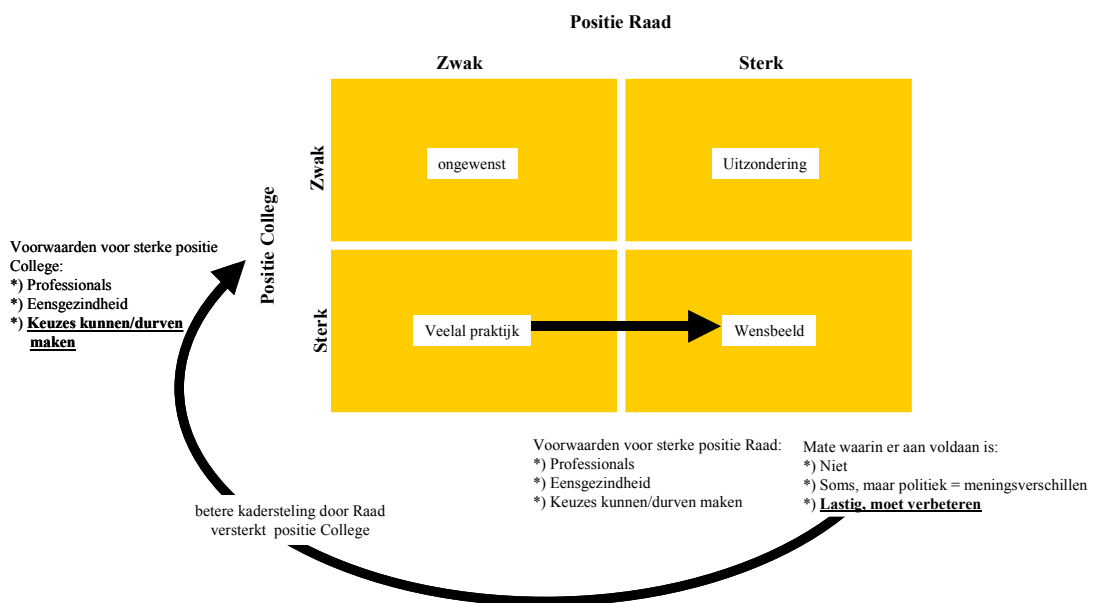
In het algemeen kan worden gesteld dat in een gemeente met een sterk verdeelde Raad of een gemeente waarin een zeer groot aantal fracties in de Raad vertegenwoordigd zijn, het lastiger is om een effectieve kaderstellende rol te vervullen vanuit de Raad, zeker indien daarvoor het instrument van het Raadsprogramma wordt benut. In dergelijke situaties kan de meeste invloed worden uitgeoefend door per thema of beleidsonderdeel te zoeken naar (wisselende) meerderheden in de Raad. De invloed vanuit de Raad op het gemeentelijke beleid verloopt dan volgens het politieke spel van ‘geven en nemen’, bij uitstek in de vorm van een politiek arena waarin fracties via wisselende coalities op thema’s en beleidsonderdelen meerderheden zoeken. Dit kan echter weer afbreuk doen aan de integraliteit en consistentie van het totale gemeentelijke beleid.

Hetgeen hiervoor is gesteld ten aanzien van de kaderstelling op langere termijn, geldt grosso modo ook voor de kaderstelling op ‘jaarbasis’ via de programmabegroting. In hoofdstuk 6 is op de functie van de programmabegroting en de daarmee tot dusverre opgedane ervaringen uitgebreid ingegaan. De algehele conclusie is dat het instrument vooralsnog niet optimaal werkt. Daarbij speelt zeker mee, zoals ook is geschetst, dat Raden moeten wennen aan de dualisering en de daarmee gepaard gaande veranderingen in cultuur, rollen en instrumentatie. Daarnaast spelen echter ook de politieke (machts)verhoudingen binnen de Raad en tussen Raad en College een rol. Een sterk verdeelde Raad die te maken heeft met een hecht en collegiaal functionerend College, zal minder invloed kunnen uitoefenen dan een eensgezinde Raad in een situatie met een College dat intern verdeeld is. In het kader van voorliggend onderzoek is niet doorgevraagd op het krachtenveld binnen de respectievelijke Colleges en waar er inzichten zijn verkregen in de machtsverhoudingen binnen het College, zijn deze uitspraken gedaan op basis van vertrouwelijkheid (en bovendien subjectief en lastig toetsbaar).

7.2 Versterking positie Raad uiteindelijk ook goed voor slagkracht College

In het algemeen is geconcludeerd dat de kaderstellende rol van de Raad versterking behoeft. Een breed gedeeld punt van kritiek onder de geïnterviewde portefeuillehouders Financiën is dat de Raad over het algemeen beter in staat is aan te geven wat niet mag of moet, maar veel minder goed in aan te geven wat of hoe het wel moet. In het hoofdstuk over dualisme bleek dat ook de Raadsleden zich in zekere mate herkennen in deze kritiek. Vanuit het perspectief van de gemeentelijke organisatie als geheel kan verder worden gesteld dat een sterkere kaderstellende rol van de gemeente de positie van het College van B&W niet hoeft te verzwakken, maar juist kan bijdragen aan versterking van de positie van het College. Als de Raad er beter in slaagt om doelen en randvoorwaarden voor het gemeentelijke beleid aan te geven, dan komt dit ten goede aan de slagkracht van het College:

Figuur 7.1 Bestuurlijk krachtenveld gemeenten



Indien wordt ingegaan op de voorwaarden voor een sterke positie van de Raad, dan zijn in ieder geval drie aspecten van belang:

- Professionaliteit van de (leden van de) Raad.
- Mate waarin de Raad eensgezind opereert.
- Mate waarin de Raad erin slaagt om keuzes te maken.

In de voorgaande hoofdstukken is uitgebreid beschreven dat bij de (leden van de) Raad sprake is van een beperkte professionaliteit. Raadsleden zijn primair volksvertegenwoordiger en

hebben minder ‘bagage’ (zeker in financieel-technisch opzicht) dan de leden van het College of de ambtenaren.

In alle gemeenten blijkt dat de ambtelijke organisatie, en dan met name de financiële functie en/of de concernstaf, een belangrijke rol vervult bij het maken van beleidsmatige keuzen met financiële consequenties. De invloed die de ambtelijke organisatie heeft, is voor een belangrijk deel te danken aan het gegeven dat zij, in ieder geval in vergelijking met de Raad, over het algemeen een grote voorsprong heeft op gebied van professionaliteit. De griffie kan deze leemte (vooralsnog) niet vullen en het is de vraag of dit van de griffie überhaupt verwacht kan worden, omdat deze gemeten naar aantallen medewerkers zeer beperkt is ten opzichte van de (rest van de) ambtelijke organisatie. In Purmerend is daarom bewust gekozen voor het niet-instellen van een griffie (uiteraard heeft de Raad wel een griffier); het ambtenarenapparaat heeft nadrukkelijk de opdracht om naast het College ook de Raad te ondersteunen.¹

Verder is hiervoor gesteld dat een eensgezinde Raad in beginsel sterker staat ten opzichte van het College dan een Raad die verdeeld is. Op dit punt is het echter lastig om potentiële verbeterpunten te formuleren, omdat een streven naar meer eensgezindheid in de Raad zou kunnen inhouden dat afbreuk wordt gedaan aan de rol die de Raad vervult om verschillen in opvattingen, die ook maatschappelijk leven, te uiten. Te grote eensgezindheid in een Raad kan betekenen dat de ‘politieke arena’, die de Raad ook behoort te zijn, te veel naar de achtergrond wordt geduwd.

Als focuspunt voor eventuele acties ter versterking van de positie van de Raad, en daardoor indirect ook de versterking van de positie van het College, blijft dan over dat de Raad op het punt van het kunnen en willen maken van keuzen haar eigen functioneren kritisch beziet. Overigens is hier, zoals al is aangegeven, sprake van een samenspel tussen Raad en College. Het College kan de Raad ondersteunen bij het maken van belangrijke keuzen door de Raad in een vroegtijdig stadium te betrekken bij deze keuzen (bepalen van uitgangspunten en doelstellingen) en door bij het moment van besluitvorming meerdere alternatieven voor te leggen aan de Raad.² Als door dergelijke initiatieven de Raad beter in staat is tot keuzes, dan heeft het College daar in beginsel ook profijt van. Bij deze redeneerlijn kunnen dan wel een korte en een langetermijnperspectief onderscheiden worden. Op de korte termijn is het wellicht voor een College soms ‘prettig’ als de Raad ruimte geeft, doordat zij niet of nauwelijks kaders stelt en keuzes maakt. Op langere termijn bezien is echter ook het College gebaat bij een Raad die richting geeft en hierop stuurt.

¹ In Purmerend zijn afspraken gemaakt op welke wijze Raadsleden vragen kunnen stellen en is een werkwijze bedacht met betrekking tot het verschil tussen ‘informatieve’ en ‘politieke’ vragen.

² Door de gemeenteraad van Den Haag is bijvoorbeeld aan het College van B&W verzocht om meerdere alternatieven te ontwikkelen bij de opstelling van de begroting 2004. Aan dit verzoek heeft het College op dat moment echter geen gevolg gegeven.

Uit het onderzoek blijkt verder dat bij de positie van het College de dualisering een positieve invloed kan hebben. In Tilburg is bijvoorbeeld aangegeven dat door de dualisering de afstand van wethouder tot fractie groter is geworden, waardoor in het College een groter gevoel van saamhorigheid is ontstaan, hetgeen van positieve invloed is op de collegialiteit en eensgezindheid van het College.

Buiten de kaders van voorliggend onderzoek zijn recent inzichten beschikbaar gekomen, waarover op de website van de Vernieuwingsimpuls ook verslag wordt gedaan, over de mogelijkheden en onmogelijkheden van Raden om een effectief kaderstellende rol te vervullen, ook in het licht van het intern-gemeentelijke krachtenveld. De volgende praktijkervaringen zijn interessant:³

- In de gemeente Amersfoort heeft de Raad het raadsprogramma per thema in stemming gebracht, waardoor steeds wisselende meerderheden konden worden gevormd. Er is uiteindelijk niet naar gestreefd om volledige consensus te realiseren over het Raadsprogramma. Het Raadsprogramma is voluit de ‘speelbal’ geworden van het politieke spel.
- In de gemeente Schermer is gebleken dat juist het College een sterke kaderstellende rol heeft vervuld. De Vernieuwingsimpuls-website schetst dat “burgemeester en wethouders erin zijn geslaagd om de Raad met succes van een invloedrijkere positie af te houden. De Raad in Schermer is ervan overtuigd dat besluitvorming vooral in het College moet plaatsvinden.”
- In de gemeente Zaanstad heeft de Raad een belangrijke en zelfs beslissende rol ten aanzien van de vaststelling van de opdracht voor het opstellen van de programmabegroting (in het kaderdebat in het voorjaar) en bij de vaststelling van deze programmabegroting (in het begrotingsdebat in het najaar).

Deze drie illustraties laten zien dat er belangrijke verschillen zijn in de wijze waarop Raden functioneren, welke invloed zij nastreven en welke verhouding er bestaat tussen Raad enerzijds en College van B&W anderzijds.

7.3 Relatie tussen beleidscyclus en p&c-cyclus

Diverse gemeenten geven aan dat de gemeentelijke planning en control-cyclus en de beleidscyclus op de diverse beleidsterreinen soms niet volledig op elkaar aansluiten. Dit hoeft niet direct een probleem op te leveren, maar het kan wel zorgen voor extra afstemmingsmomenten binnen de gemeentelijke organisatie buiten de reguliere momenten waarop de gemeente zich bezint op beleidsmatige en bijbehorende financiële keuzen (met name in het voorjaar rondom kadernota's en dergelijke en in het najaar bij de algemene beschouwingen). In het algemeen

³ Zie ook Binnenlands Bestuur, 3 september 2004, p. 15 ('Dualisering is deel van het politieke spel').

kan worden gesteld dat ‘regulier beleid’ zich gemakkelijker voegt in de standaardopzet van de gemeentelijke p&c-cyclus dan projecten die ad hoc van karakter zijn of beleidsinitiatieven die met name extern worden geïnitieerd of gefinancierd.

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan lokale majeure investeringsprojecten. Bij investeringen in een stadshart, een cultuurcluster of in stedelijke vernieuwingsprojecten is de gemeente vaak één van de partijen. Bij de grotere projecten is steeds vaker sprake van publiek-publieke of van publiek-private samenwerking, waardoor de gemeente op enig moment ‘tussentijds’ (i.c. niet op de reguliere besluitvormingsmomenten in de p&c-cyclus) verstrekende beleidsmatige besluiten moet nemen met belangrijke financiële consequenties, omdat de agenda van de overige betrokkenen en/of het momentum in de planontwikkeling hiertoe noodzaakt. Bij deze ‘tussentijdse’ besluitvorming is vanzelfsprekend de vigerende begroting een belangrijk uitgangspunt, maar het kan natuurlijk zijn dat het gewenst is buiten de vastgelegde financiële kaders te treden. Op deze momenten dient de gemeente haar improvisatievermogen aan te spreken en zal de primaire insteek vooral zijn om de benodigde dekking, ‘linksom of rechtsom’ rond te krijgen. Een daadwerkelijk integrale beleidsmatige afweging met betrekking tot de in te zetten middelen en de daarvoor te vinden dekking, vindt dan veelal niet of niet expliciet plaats.

Indien de financiering van op lokaal niveau te organiseren beleid voor een belangrijk deel is gebaseerd op externe middelen, zoals bijvoorbeeld bij het Grotestedenbeleid, kan ook een discrepantie ontstaan tussen het eigen beleid en de eigen p&c-clus en het beleid van de externe partner, in dit geval het Rijk, en de besluitvormingsagenda van deze externe partner. De gemeente Tilburg beschrijft dit in haar Perspectiefnota 2005-2008 (p. 12 en 13): “De invulling van de afspraken zowel met het Rijk als met de provincie vindt in de loop van 2004 plaats. Het College doet hiertoe het voorbereidende werk dat snel volgt op het traject van deze perspectiefnota. (...) Bij het maken van de nieuwe afspraken zullen wederom de thema’s veiligheid, samenleven/leefbaarheid, wonen en werk/inkomen nadrukkelijk aandacht krijgen. Daarmee wordt voorkomen dat er discrepantie ontstaat tussen het ‘eigen beleid’ en het ‘beleid van het Rijk’. Voorzover de te maken afspraken financiële consequenties hebben, zullen deze uiteraard betrokken worden bij het opstellen van de begroting voor het jaar 2005. Naar verwachting is er dan ook meer zicht op het beleidskader en de middelen van het Rijk. Wij zullen de gemeenteraad tussentijds bij de voorbereiding betrekken en uiteindelijk de afspraken aan de Raad voorleggen voor akkoord.”

Deze ‘tussentijdse’ besluitvorming door de gemeente, in casu het College van B&W, is onvermijdelijk in een situatie waarin gemeenten werken in een netwerk van actoren en voor veel beleidsvelden en projecten meerdere financiers een belangrijke rol vervullen. Zoals hier beschreven is in het Tilburgse voorbeeld inzake het GSB-beleid, zal het College van B&W in

een bepaalde mate zelfstandig moeten handelen om tot de gevraagde besluitvorming te komen, waarbij de Raad dan in een later stadium (in een speciaal daarvoor opgezet overleg of op een regulier moment in het kader van de gemeentelijke p&c-cyclus) wordt betrokken. Voor gemeenten is dit een normale gang van zaken, waarbij wel aangegeven kan worden dat voorspelbaarheid ten aanzien van dergelijke tussentijdse besluiten en daaraan eventueel voor de gemeente verbonden financiële consequenties van groot belang zijn.

De voorspelbaarheid van besluitvorming door derden die de gemeente raakt, en met name de financiële consequenties, is in breder verband van belang, bijvoorbeeld ook met betrekking tot de ontwikkeling van het niveau van de algemene uitkering. Deze voor gemeenten zeer belangrijke informatie komt in het voorjaar veelal pas beschikbaar nadat gemeenten al ver zijn in de voorbereiding van de begroting voor het volgend jaar. Een aantal gemeentelijke respondenten geeft concreet aan dat het lastig is om pas in mei of in juni exact te weten hoe hoog de algemene uitkering wordt. De gemeente is dan al ver in de voorbereiding van de financiële kaders voor het volgende jaar. Vanuit gemeentelijk perspectief wordt aangegeven dat het wenselijk zou zijn als het Rijk op dit punt zo vroeg mogelijk helderheid geeft (een aantal gesprekspartners geeft aan dat de ‘mei-circulaire’ de neiging heeft om steeds vaker verlaat, bijvoorbeeld in de loop van juni, vastgesteld te worden). Ter illustratie een praktijkvoorbeeld. De gemeente Den Haag stelt in de Voorjaarsnota 2004 het volgende: “In de begroting 2004 is uitgegaan van de septembercirculaire 2003. De volgende volwaardige circulaire verschijnt in mei 2004. Op dit moment zijn er geen redenen om de raming van inkomsten uit het gemeentefonds in de komende jaren, zoals verwerkt in de begroting 2004, te actualiseren.” Tussen het moment van uitbrengen van de Voorjaarsnota (12 maart 2004) en het moment van verschijnen van de meicirculaire kan dus snel twee maanden tijd zitten.

Gemeenten dienen niet alleen hun planning en controlcyclus zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de besluitvorming van belangrijke externe partners als het Rijk en de provincie, zij moeten ook binnen de eigen gemeentelijke organisatie zorgdragen voor afstemming. De beleidscyclus ten aanzien van, bijvoorbeeld, het huisvestingsbeleid of het welzijnsbeleid, hoeft niet volledig te sporen met de ‘overall’ gemeentelijke planning en controlcyclus. Financiële afstemming is uiteraard noodzakelijk en normaliter voorziet het gemeentelijke p&c-instrumentarium hier ook in via bureaurapportages en managementrapportages vanuit de diverse onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Deze sectorale rapportages bouwen voort op de meest recente gemeentebrede financiële kaders en daarin gemaakte afspraken over verdeling van budgetten en vormen tezamen uiteraard weer de bouwstenen voor de volgende gemeentebrede financiële planning. Sectorale beleidscycli resulteren uiteindelijk, na een proces van ‘passen en meten’ en onderhandelen op ambtelijk, bestuurlijk en politiek niveau in nieuwe gemeentebrede beleidsmatige en financiële kaders. De mate waarin dit proces ‘glad’ verloopt, is onder meer afhankelijk van:

- De voorspelbaarheid van de eventueel benodigde externe financiële bijdragen.
- De mate waarin betrokken sectorale bestuurders en ambtenaren zich wensen te conformeren aan afgesproken gemeentebrede kaders.
- De mate waarin het planning en controlinstrumentarium via buraps, maraps en dergelijke is uitgewerkt en is ingebed in de cultuur van de gemeente.
- Allerlei niet voorspelbare tussentijdse ontwikkelingen in politiek en bestuur op diverse niveaus.

Met betrekking tot het laatste punt een illustratie uit de gemeente Schoonhoven. In deze gemeente besloot de Raad recent om niet akkoord te gaan met het bebouwen van het terrein van de ijsbaan. Bebouwing daarvan was echter in het gemeentelijke structuurplan opgenomen en voorzag in belangrijke mate in de financiering van de daarin opgenomen plannen. Het structuurplan op zijn beurt vormde weer een belangrijke basis voor de gemeentelijke begroting. Het schrappen door de Raad van bebouwing van het ijsbaanterrein, wat voor een belangrijk deel een ad hoc-beslissing is in het perspectief van de lange termijnvisie die was neergelegd in het structuurplan, heeft verstrekkende gevolgen voor de gemeentelijke begroting.

7.4 Intern-gemeentelijk krachtenveld in financieel goede en slechte tijden

In alle gemeenten is aangegeven dat sinds twee jaar de gemeentelijke financiën duidelijk onder druk staan. Voor veel gemeenten geldt dat in de begroting voor 2004 voor het eerst sinds jaren weer bezuinigingen moeten worden doorgevoerd en dat dientengevolge duidelijke keuzen moeten worden gemaakt. Dit beeld zet zich door naar de begrotingen voor 2005. Er zou verwacht kunnen worden dat in een periode dat de financiële middelen schaars worden, de wethouder Financiën en het hoofd Financiën binnen het gemeentelijke krachtenveld aan invloed winnen. Een dergelijke ontwikkeling is echter op basis van de gevoerde gesprekken niet aantoonbaar, waarbij ook meespeelt dat dit onderwerp niet in alle gevoerde gesprekken aan de orde is geweest en dat in de gesprekken waarin dit wel het geval was, respondenten niet of alleen op basis van vertrouwelijkheid inzicht geven in de onderlinge verhoudingen in het College of in een ambtelijk Management Team.

Wat op basis van de gevoerde interviews wel als een patroon kan worden gezien, is dat de Raadsleden aanvankelijk minder snel geneigd waren tot ingrijpende keuzen om de gemeentelijke financiën gezond te houden dan de wethouders Financiën en de ambtenaren. Zoals eerder al is aangegeven, zien wethouders en ambtenaren in het algemeen eerder mogelijkheden om de gemeentelijke begroting te beïnvloeden en zien zij ook eerder mogelijkheden om op uitgaven te besparen. Bij het eerste speelt mee dat Raadsleden vaak niet ‘professional’ zijn op het vlak van gemeentefinanciën en bij het tweede zijn uiteraard de directe banden tussen

Raadsleden en achterban, die door bezuinigingsmaatregelen getroffen kunnen worden, van belang. Eén en ander leidt er toe dat in een financieel minder rooskleurige periode de professionals, met name wethouders en ambtenaren, aan invloed winnen ten opzichte van de Raad. Dit lijkt echter een kortetermijneffect omdat, zoals ook reeds weergegeven is, in een aantal onderzochte gemeenten, de Raad, al dan niet uitgedaagd door het College van B&W, toch financiële uitgangspunten gaat formuleren en keuzen maakt. Zo heeft de Raad in Purmerend, Tilburg en Venlo recent via peilingen of door het opstellen van een lijst van beleidsprioriteiten en potentiële bezuinigingsposten richtinggevende uitspraken gedaan (zie paragraaf 3.3). De hier genoemde voorbeelden geven verder wel aan dat het faciliteren van de Raad bij het maken van dergelijke ingrijpende keuzen door middel van creatieve besluitvormingsmodellen goed kan werken.

7.5 Samenvatting

- In voorgaande hoofdstukken is gebleken dat de positie van de Raad in het intern-gemeentelijke krachtenspel relatief zwak is.
- Aan versterking van de positie van de Raad, met name op kaderstellend (en controlerend) vlak wordt momenteel in alle gemeenten gewerkt.
- Het is niet alleen vanuit het perspectief van de Raad van belang dat de kaderstellende rol van de Raad verder wordt versterkt, maar óók vanuit het perspectief van het College. In een ideaal scenario geldt dat een ‘sterke’ Raad het College binnen de gestelde kaders ruimte geeft om het dagelijkse bestuur van de gemeente effectief en efficiënt ter hand te nemen, maar dat de Raad wel heldere kaders stelt en bij belangrijke onderwerpen ook keuzes kan maken.
- Een ‘sterk’ College beseft het belang van kaderstelling en keuzesmaken door de Raad en werkt daarom actief mee aan het vervullen door de Raad van deze rol. Dit laatste kan, zoals al geschetst is, onder meer door de Raad bij belangrijke beleidsafwegingen in een vroeg stadium te betrekken en door niet één afgetimmerd voorstel neer te leggen bij de Raad, maar door meerdere alternatieven te presenteren (waarbij de consequenties ook zijn uitgewerkt).

8 CONCLUSIES EN SLOTBESCHOUWING

In dit slothoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen en conclusies beknopt weergegeven, waarbij deze als volgt geclusterd zijn:

- Terugkoppeling van belangrijkste inzichten naar de drie vooronderstellingen die centraal staan in het onderzoek (paragraaf 8.1).
- De bevindingen in het licht van actuele beleidsontwikkelingen (paragraaf 8.2).
- Een beschouwing over de bevindingen uitgaande van de drie in paragraaf 1.4 beschreven interpretatiekaders voor ontwikkelingen rondom de financiële verhoudingen Rijk-gemeenten en de gemeente als organisatie.

8.1 Terugkoppeling naar de drie centrale vooronderstellingen

De achtergrond bij dit onderzoek is het feit dat een aantal algemene noties over *hoe het bij gemeenten toegaat bij het nemen van beslissingen over de gemeentefinanciën*¹ doorklinkt in het beleid van het Ministerie van BZK. Het ministerie heeft door middel van een onderzoek drie van deze algemene vooronderstellingen empirisch willen toetsen:

1. Gemeenten hebben voldoende financiële speelruimte om eigen prioriteiten te stellen of om hun prioriteiten te veranderen.
2. Het lokale bestuur is het beste in staat om daadwerkelijk integrale afwegingen en beslissingen te maken (en doet dit ook).
3. Gemeenten gaan zorgvuldiger om met eigen inkomsten dan met inkomsten die zij van derden, met name het Rijk, ontvangen.

Vooronderstelling I: voldoende financiële speelruimte

De financiële speelruimte van gemeenten voor het maken van eigen keuzen, neemt volgens de onderzoeksgemeenten af. Dit is volgens hen niet alleen te wijten aan bezuinigingen op de algemene en specifieke uitkeringen, maar ook aan de overheveling van grote financiële risico's in het kader van, onder meer, decentralisatie van taken.

Deze vooronderstelling valt feitelijk uiteen in twee onderdelen, namelijk de stelling dat de financiële 'taart' groot genoeg is om als gemeente de eigen prioriteiten voldoende te kunnen realiseren en de stelling dat gemeenten voldoende in staat zijn om de beschikbare taart 'in

¹ Briefingsdocument van het Ministerie van BZK bij het onderzoek *Vooronderstellingen gemeentefinanciën getoetst*, maart 2004.

punten' te snijden. Met betrekking tot de omvang van de taart laat de tegenzittende economie op dit moment sporen na:

- Gemeenten ervaren een gebrek aan financiële speelruimte, onder meer omdat de tegenzittende economie doorwerkt in de hoogte van de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen. Daar waar in de jaren tot 2003 intensiveringen mogelijk waren, zijn daarna in alle acht gemeenten bezuinigingen noodzakelijk gebleken (die doorklinken in de begrotingen voor 2004 en op dit moment voor 2005), al is het maar om eerder ingezette intensiveringen overeind te houden.
- De afgenomen financiële speelruimte wordt volgens de gemeenten voorts in de hand gewerkt door decentralisatie van taken vanuit het Rijk naar gemeenten, waarbij veelal een efficiëntiekorting wordt toegepast en waarbij sprake is van soms grote financiële risico's voor gemeenten. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de WWB, de Wvg en de WMO. Van deze risico's wordt gezegd dat de gemeente niet of onvoldoende in staat is deze te beïnvloeden (bijvoorbeeld de economische ontwikkeling in combinatie met het risico op een hoge bijstandsinstream). Gemeenten kunnen, bij gebrek aan ervaring met de wijze waarop een en ander in de praktijk uitwerkt, ook moeilijk de gevolgen ramen voor de gemeentelijke financiële positie en maken zich hierdoor extra zorgen.

De door gemeenten ervaren toegenomen budgettaire krapte dwingt gemeenten tot 'echte keuzen' in plaats van het hanteren van de 'kaasschaaf'. In de praktijk blijkt het echter lastig om daadwerkelijk ingrijpende keuzen te maken en de beschikbare taart elk jaar op maat in punten te verdelen. Hierbij spelen zowel bestuurlijk-politieke, beleidsinhoudelijke als praktische overwegingen een rol. Belangrijke bevindingen uit het onderzoek zijn:

- De beïnvloedbaarheid van begrotingen wordt door de betrokkenen vanuit de gemeenten laag ingeschat. Wethouders en hoofden Financiën zijn op dit punt enigszins minder pessimistisch dan Raadsleden.
- De verklaringen die door gesprekspartners worden aangegeven voor de geringe beïnvloedbaarheid van de gemeentelijke begroting zijn voor het belangrijkste deel intern-gemeentelijk van karakter. Hoewel het gegeven, dat voor veel gemeentelijke taken sprake is van medebewind en financiering op basis van specifieke uitkeringen, niet aan de kant wordt geschoven, wijzen veel respondenten verder vooral op de volgende factoren: vanuit het oogpunt van behoorlijk bestuur en consistentie in het beleid is het vaak gewenst om uitgaven voor langere termijn te continueren; ergens middelen 'weghalen' wekt vaak grote politieke en maatschappelijke weerstand op; schuiven van middelen tussen portefeuilles of tussen programma's blijkt in de praktijk lastig; brede Colleges en consensus-streven blokkeren vaak daadwerkelijke keuzen; programmabegrotingen zijn als instrument voor politieke sturing nog onvoldoende uitgewerkt. Uitgavenreductie is voor gemeenten extra lastig vanwege het gegeven dat de beïnvloedbare uitgaven van gemeenten vaak direct burgers en

maatschappelijke organisaties raken (denk daarbij aan welzijnsuitgaven, sociaal beleid, subsidies aan verenigingen en dergelijke).

Omdat de door de gesprekspartners aangegeven belemmeringen bij het bijstellen van gemeentelijke uitgaven voor een belangrijk deel intern-gemeentelijk zijn, hebben gemeenten in principe ook mogelijkheden om te werken aan een grotere beïnvloedbaarheid van de eigen begroting. Gesprekspartners zien hiertoe ook mogelijkheden, waarbij met name wordt gewezen naar het dualisme en naar de daarbij behorende cultuur en instrumenten.

Vooronderstelling II: lokaal bestuur beste in staat tot integrale afwegingen

Gemeenten geven aan in principe beter dan andere bestuurslagen in staat te zijn tot integrale afwegingen. Tegelijkertijd worden echt integrale afwegingen lang niet altijd gemaakt, waarbij allerlei politieke, bestuurlijk-organisatorische en praktische overwegingen meespelen. Verder levert het dualisme vooralsnog vooral een bijdrage aan de integraliteit van afwegingen door het bewustwordingsproces dat op gang is gekomen over de rollen van College en Raad, en minder via instrumenten als de program-mabegroting die voortvloeien uit het dualisme.

Gemeenten zijn volgens de respondenten ‘in principe’ goed in staat om integrale afwegingen te maken, vooral omdat zij de beleidsinzet het meest direct kunnen afstemmen op lokale behoeften en omstandigheden en daarbij alle relevante invalshoeken kunnen meewegen in de besluitvorming. Tegelijkertijd blijkt uit dit onderzoek dat de mate waarin gemeenten daadwerkelijk integrale afwegingen maken, beperkt is. Zo is slechts een klein deel van de begroting direct beïnvloedbaar. Voor een groot aandeel van de begroting, bijvoorbeeld dat deel dat gefinancierd wordt via specifieke uitkeringen, vindt geen integrale afweging plaats. Maar ook voor het deel van de begroting dat niet gedekt wordt door specifieke uitkeringen, is een volledig integrale afweging meestal niet aan de orde.

Het opstellen van de jaarlijkse begroting is een moment bij uitstek voor daadwerkelijk integrale afwegingen, waarbij men alle alternatieve aanwendingsrichtingen tegen elkaar kan afzetten. Het is echter niet zo dat de begroting elk jaar volledig ‘vanaf nul’ wordt opgesteld en dit kan worden gezien als een illustratie van het ontbreken van een integrale afweging. Anderzijds geven de respondenten aan dat het opstellen van begrotingen onvermijdelijk een incrementeel proces is, waarbij het vanuit de behoefte aan en noodzaak van consistent beleid ook gewenst is dat er een grote mate van continuïteit is bij het opstellen van begrotingen. Uit het onderzoek blijkt verder geen grote bijdrage van de dualisering aan het vergroten van de integraliteit van afwegingen. Vooralsnog lijkt het erop dat vooral de aandacht die er is voor de dualisering minstens zoveel effect heeft gehad op de integraliteit van gemeentelijke afwegingen als de in het kader van het dualisme ontwikkelde instrumenten (waarbij met name de

programmabegroting van belang is). Verder geven gemeenten aan dat integrale afwegingen niet beperkt blijven tot het opstellen van de begroting voor het nieuwe jaar. Ook los van de jaarlijkse begrotingen vinden min of meer integrale afwegingen plaats, bijvoorbeeld bij aanvang van een nieuwe bestuursperiode, bij belangrijke momenten in het kader van de Grote-stedenbeleidsplanontwikkeling of bij het opstellen van een gemeentelijke structuur- of toekomstvisie.

Verder blijkt uit het onderzoek dat de huidige budgettaire krapte een positief effect lijkt te hebben op de mate waarin gemeenten ‘echte keuzen’ maken en komen tot integrale afwegingen. Diverse gemeenten geven aan dat zij voor onderdelen van de begroting ‘vanaf nul’ bezien of uitgaven inderdaad nog steeds noodzakelijk zijn, dan wel in voldoende mate kunnen worden onderbouwd vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie.

Opvallende uitkomst van het onderzoek is voorts dat zowel Collegeleden als Raadsleden kritisch zijn over de rol die zijzelf vervullen bij het maken van integrale afwegingen. Raadsleden erkennen dat zij geen ‘professional’ zijn met betrekking tot gemeentefinanciën en daarom een achterstand hebben ten opzichte van wethouders en ambtenaren en dat hun band met de burgers c.q. kiezers maakt dat afwegingen niet alleen rationeel, maar ook politiek van aard zijn. Collegeleden geven aan dat zij ook soms kiezen voor de ‘kaasschaaf’ in plaats van ingrijpende keuzes, waarbij als verklaring, onder meer, wordt gewezen op politieke verhoudingen en de ruimte die de Raad biedt of juist niet biedt om tot echte keuzen te komen. Opvallende inzichten zijn verder:

1. Raadsleden geven aan dat door het doormaken van een bewustwordingsproces (vooral in het kader van het dualisme) en door gerichte scholing de rationaliteit en de integraliteit van afwegingen kan worden gestimuleerd. Zij geven echter tegelijkertijd aan dat zij nooit in dezelfde mate ‘professional’ zullen worden als wethouders of ambtenaren. Raadsleden werken nou eenmaal niet fulltime in deze functie en als volksvertegenwoordiger mag en moeten meningen van burgers in de besluitvorming blijven doorklinken. College en ambtelijke organisatie moeten met deze beperkingen leren omgaan en er op inspelen.
2. De gemeenteraden zullen beter in staat gesteld moeten worden tot, c.q. zullen zichzelf beter moeten voorbereiden op het maken van integrale beleidsafwegingen. Mogelijkheden hiervoor zijn gelegen in het verder uitwerken van programmabegrotingen, het anders inrichten van de planning- en controlecyclus (in het voorjaar reeds discussiëren in de Raad over beleidskeuzes, los van de financiële discussie in de algemene beschouwingen in het najaar), het voorleggen van alternatieven door het College aan de Raad in plaats van één afgetimmerd alternatief, et cetera. De belangrijkste bijdrage mag op dit vlak echter niet worden verwacht van instrumenten alleen, maar vooral van het bewustwordingsproces rondom dualisme en de rolverdeling College-Raad.

Vooronderstelling III: *gemeenten gaan zorgvuldiger om met eigen inkomsten*

Bij het vaststellen van de begroting bestaat er volgens gemeenten geen verschil in de zorgvuldigheid waarmee eigen middelen of via het Rijk verkregen middelen uit algemene of specifieke uitkeringen worden ingezet. Bij tussentijdse financiële beslissingen maken gemeenten op dit punt wel een verschil en is er een prioriteitsvolgorde met betrekking tot de mogelijke dekkingswijzen van uitgaven. Hierbij wordt verhoging van de eigen inkomsten via hogere lokale lasten over het algemeen pas in een laat stadium overwogen.

De gemeenten brengen naar voren dat bij de vaststelling van de begroting niet of nauwelijks meespeelt uit welke bestanddelen de ‘financiële koek’ bestaat. De rijksuitkeringen worden bij eigen inkomsten en overige externe financieringsbronnen opgeteld waarna het geld verdeeld wordt over de beleidstaken. Uiteraard besteed men doeluitkeringen aan de daarvoor bestemde doelen. Van doeluitkeringen wordt overigens naar voren gebracht dat zij het meeste uitnodigen tot onzorgvuldigheid: ‘als er geld over is, dan wordt een bestemming gevonden’.

Bij tussentijdse financiële beslissingen blijken gemeenten echter een prioriteitsvolgorde te hanteren. De gemeenten blijken in die gevallen als laatste een OZB-verhoging te overwegen of een aanwending van andere eigen inkomsten (zoals de grondreserve). Verhoging van lokale lasten raakt de burgers direct, zodat dit binnen gemeenten een politiek gevoelige zaak is, waarmee over het algemeen voorzichtig en zorgvuldig wordt omgegaan. Dat gemeenten bij te royaal en/of onzorgvuldig financieel beleid uiteindelijk (voor een kortere periode of bij incidentele uitgaven kan een gemeente bijvoorbeeld putten uit reserves) de rekening moeten neerleggen bij de burgers, draagt daarom bij aan de financiële discipline van gemeenten.

Gemeentelijke respondenten geven aan zeer te hechten aan het eigen belastinggebied. De daaruit te genereren eigen inkomsten leveren voor een belangrijk deel de flexibiliteit waaraan gemeenten bij het opstellen van begrotingen behoefte hebben. Deze flexibiliteit wordt des te belangrijker als gemeenten, via onder meer decentralisatie van taken, steeds meer blootstaan aan majeure financiële risico’s. Het eigen belastinggebied heeft verder, zoals gezegd, een disciplinerende uitwerking op het gemeentelijke financiële beleid.

De gemeentelijke respondenten geven verder aan dat ‘gebundelde doeluitkeringen’, zoals die voor het GSB, een goed alternatief vormen voor specifieke uitkeringen. Zij motiveren dit vanuit de ervaring dat dergelijke gebundelde doeluitkeringen enerzijds beleidsvrijheid bieden aan gemeenten, terwijl anderzijds toch sprake is van een verantwoording aan het Rijk (zij het over het algemeen op hoofdlijnen op basis van enkele centrale prestatie-indicatoren).

8.2 Bevindingen in het licht van actuele beleidsontwikkelingen

Deze toets van de drie vooronderstellingen is relevant omdat op dit moment een aantal belangrijke beleidsontwikkelingen plaatsvindt op het terrein van interbestuurlijke en financiële verhoudingen, die mede zijn gebaseerd op dan wel raken aan deze vooronderstellingen over de gemeentelijke praktijk. Het gaat met name om:

- (Voortgaande) decentralisatie van taken vanuit Rijk naar gemeenten.
- Sanering van het aantal specifieke uitkeringen.
- De voorgenomen afschaffing en maximering van tarieven van de Onroerende Zaakbelasting (OZB), oorspronkelijk per 2005, waarbij één en ander inmiddels is uitgesteld tot 2006.

Het onderzoek maakt duidelijk dat gemeenten kanttekeningen plaatsen bij de wijze van het decentraliseren van taken vanuit het Rijk naar gemeenten. Hoewel gemeenten in principe groot voorstander zijn van decentralisatie van taken, geeft een groot aantal respondenten aan dat door de wijze van decentraliseren de financiële speelruimte van gemeenten wordt aangetast. Dit is dan niet zozeer het resultaat van parallel doorgevoerde efficiëntiekortingen, maar vooral van de overdracht van belangrijke financiële risico's die voor gemeenten bovendien moeilijk zijn te beheersen en in te schatten. Gesprekspartners geven aan dat deze risico's groter kunnen zijn (bijvoorbeeld met betrekking tot WWB of WMO) dan de risico's die verbonden zijn aan fluctuaties in de hoogte van de algemene uitkering. Rijk en gemeenten zouden gezamenlijk kunnen bezien of de wijze waarop, en de voorwaarden waaronder taken worden gedecentraliseerd, aanpassing behoeven op dit punt.

De onderzoeksgemeenten juichen sanering van specifieke uitkeringen toe. Daar waar doeluitkeringen noodzakelijk zijn, bepleiten de gemeenten voor de vorming van breed opgezette 'gebundelde doeluitkeringen', zoals bij het GSB is gebeurd. Bij het GSB hebben de verantwoordings-eisen een faciliterende rol gespeeld: het GSB klinkt door in de programmakeuzen van gemeenten, in de gestelde maatschappelijke doelen en in de wijze waarop deze doelen kunnen worden gemeten.

Met betrekking tot het voornemen tot gedeeltelijke afschaffing van de OZB en maximering van tarieven is van belang dat deze eigen inkomsten voor gemeenten een belangrijke rol vervullen, omdat zij substantieel bijdragen aan de door gemeenten gewenste flexibiliteit bij de gemeentelijke financiën. De behoefte aan flexibiliteit op financieel gebied wordt verder vergroot omdat, zoals gezien, gemeenten vanwege decentralisatie van taken steeds meer financiële risico's moeten dragen. Verder geven respondenten aan dat hoewel de OZB als dekkingsinstrument bij tussentijdse beleidsintensiveringen pas in een laat stadium wordt ingezet, van het OZB-instrument wel een belangrijke disciplinerende werking uitgaat op de gemeentelijke financiën, omdat rekeningen uiteindelijk bij burgers moeten worden neergelegd, zodat via deze weg in het algemeen de zorgvuldigheid waarmee gemeenten omgaan met uitgaven wordt bevorderd.

8.3 Drie interpretatiekaders: rationeel, bureaucratisch en politiek

In het onderzoek heeft de wijze waarop gemeenten keuzen maken centraal gestaan. Hierbij zou als ‘maatstaf’ gehanteerd kunnen worden de mate waarin gemeenten hun keuzen maken op basis van doordachte analyses van effectiviteit en efficiëntie van de inzet van middelen (bij welke aanwendingsrichting is het maatschappelijk rendement van de in te zetten middelen het hoogst?) en dat zij bij de toets op effectiviteit en efficiëntie van de alternatieve aanwendingsrichtingen de gehele breedte van het gemeentelijk werkveld in beschouwing nemen. Een dergelijk model gaat sterk uit van rationele besluitvormingsmodellen. In de praktijk blijkt echter dat gemeentelijke besluitvormingsmodellen maar gedeeltelijk rationeel en integraal van karakter zijn. In een studie uit 1975 wordt naast het rationele model een tweetal andere modellen beschreven, die ieder voor een deel kunnen voorzien in het overbruggen van de kloof tussen het rationele model over gemeenten en de gemeentelijke praktijk.²

De kernelementen van de drie daarin beschreven modellen laten zich als volgt beknopt samenvatten:

- Een rationeel model waarin *effectiviteit en efficiëntie* van beleid centraal staat en waarin organisaties worden verondersteld met name op basis van rationele overwegingen afwegingen te maken;
- Een bureaucratisch model waarin *specialisatie* binnen de gemeentelijke organisatie en daarmee samenhangende verkokering kernelementen zijn, waarbij deze elementen doorwerken in de wijze waarop organisaties i.c. gemeenten tot besluitvorming komen;
- Een politiek model waarin de mate waarin de gemeente met name wordt benaderd vanuit de *belangenafwegingen* ten grondslag liggen aan beleidskeuzen, de gemeente wordt opgevat als een ‘politieke arena’.

In het onderzoek is gebleken dat het mogelijk is om via allerlei verbeterprogramma’s (onder andere in het kader van het dualisme, maar ook door scholing en training) de rationaliteit en integraliteit van gemeentelijke besluitvormingsprocessen te vergroten en de onderzochte gemeenten maken hier ook werk van momenteel. Er zijn echter grenzen aan de mogelijkheden om het besluitvormingsproces van gemeenten volledig rationeel en integraal te laten plaatsvinden. Bovendien vertegenwoordigen de bureaucratische en politieke dimensie in zichzelf ook een waarde. Het rijksbeleid ten aanzien van de gemeenten en de financiële verhoudingen met de gemeenten dient rekening te houden met de beperkte rationaliteit van gemeenten en de waarde die bureaucratische en politieke invloeden hebben.

² De drie perspectieven zijn ontleend aan: Berg, E.L., ‘Decentralisatie in drievoud’, Den Haag / VNG, 1975, zie ook hoofdstuk 1.

Ten aanzien van de (beperkte) rationaliteit van de gemeentelijke besluitvorming, wordt door de respondenten aangegeven dat er een belangrijk onderscheid is tussen enerzijds Collegeleden en ambtenaren, in casu de ‘professionals’, en anderzijds de Raadsleden. Hoewel ook bij Collegeleden en ambtenaren sprake is van een ‘beperkte rationaliteit’, mag worden aangenomen dat voor Raadsleden dit in sterkere mate geldt, omdat zij hun functie over het algemeen niet fulltime vervullen en daarom minder gelegenheid hebben om zich volledig in te werken in relevante vraagstukken. In het licht van deze beperkte rationaliteit is het verklaarbaar dat gemeenten, en met name Raadsleden, huiverig zijn bij oppakken van nieuwe taken en het accepteren van bijkomende, nieuwe en niet goed in te schatten risico’s, hoewel gemeenten in het algemeen decentralisatie van taken toejuichen.

De beperkte rationaliteit heeft ook gevolgen voor de mate waarin gemeenten daadwerkelijk integrale afwegingen maken. Veel gemeentelijke vraagstukken en beleidsterreinen zijn complex van karakter en voor wethouders en ambtenaren en zeker voor Raadsleden geldt dat zij vaak een zeer breed terrein moeten bestrijken. De gemeentelijke actoren zullen dus pragmatisch moeten omgaan met deze complexiteit. Het is eenvoudigweg onmogelijk om, bijvoorbeeld, bij elke beleidsintensivering het rendement van daarvoor in te zetten middelen te vergelijken met het rendement dat de gemeente kan behalen indien de middelen op alternatieve wijze worden ingezet.

Verder is duidelijk dat voor de gemeentelijke actoren geldt dat zij allemaal in enige mate staan voor een organisatorisch of politiek belang. Wethouders en Raadsleden hebben een politieke achterban die ‘bediend’ moet worden, de ambtelijke organisatie is vanwege de benodigde specialisatie verdeeld in afdelingen en sectoren die elk hun eigen belangen hebben onderling, et cetera. De notie dat de gemeentelijke organisatie maar in beperkte mate een rationele organisatie is, maar ook een bureaucratische en een politieke organisatie, draagt bij aan het begrip van de wijze waarop gemeenten omgaan met het maken van keuzen en de wijze waarop gemeenten omgaan met de financiën.

Het bureaucratische perspectief maakt duidelijk dat de gemeentelijke organisatie er één is van ‘checks en balances’. Dit geldt voor de onderlinge verhoudingen in een College, voor de verhoudingen tussen College en ambtelijke organisatie en tussen College en Raad, en het geldt ook voor verhoudingen binnen de ambtelijke organisatie. Vanuit dit perspectief is het goed verklaarbaar dat gemeenten niet van de ene op de andere dag middelen verplaatsen van de ene aanwendingsrichting naar een andere, ook al zou dit vanuit een volstrekt rationele integrale benadering wenselijk zijn. Dergelijke processen van veranderende beleidsprioriteiten verlopen over het algemeen veel geleidelijker en hebben een iteratief karakter. Met betrekking tot het waarborgen van integrale afwegingen, is de rol van de Raad interessant en belangrijk, vooral omdat verwacht zou kunnen worden dat College en ambtelijke organisatie eerder last zullen hebben van enige mate van verkokering. In de gevoerde gesprekken is deze

verkokering in het algemeen aan de orde gekomen, waarbij aangetekend moet worden dat in het onderzoek niet afgetast is in welke mate Colleges collegiaal en ‘ontkokerd’ opereren. Waar de Raad op het vlak van rationaliteit meer beperkingen kent dan College en ambtelijke organisatie, daar is op het vlak van daadwerkelijk integraal en ‘ontkokerd’ denken handelen de Raad wellicht beter gepositioneerd.

Het politieke perspectief, tot slot, is voor interpretatie van de bevindingen van het onderzoek ook belangrijk. Met name Raadsleden, maar ook wethouders, hebben te maken met een achterban in de vorm van kiezers en maatschappelijke organisaties. Deze rol van volksvertegenwoordiger heeft invloed op de wijze waarop in gemeenten besluitvorming tot stand komt. Ten aanzien van het besturen van de gemeente, kan het vanuit rationeel oogpunt wenselijk zijn dat discussies in de Raad vooral op hoofdlijnen worden gevoerd en integraal van karakter zijn. Vanuit een politiek perspectief is het echter zeer verklaarbaar dat discussies toch vaak over details gaan omdat op het niveau van concrete voorvallen vaak helder wordt hoe abstract beleid heel concreet burgers en maatschappelijke organisaties raakt.

8.4 Samenvatting

- De besluitvormingsprocessen van gemeenten zijn maar gedeeltelijk rationeel en integraal van karakter. Gemeentelijke actoren beseffen dit ook, waarbij de algemene indruk is dat de vanuit het perspectief van rationaliteit de professionals binnen de gemeentelijke organisaties, dus wethouders en ambtenaren, een voorsprong hebben op de Raad die vanuit dit perspectief de ‘zwakste schakel’ is. Investeren in scholing en training van de Raad is daarom zinvol en de onderzochte gemeenten zijn hier ook mee bezig (met name ook in het kader van het dualisme).
- De beperkte rationaliteit van gemeentelijke actoren in het algemeen en van Raadsleden in het bijzonder is echter een gegeven. Bureaucratische en politieke invloeden zijn ook van belang en vertegenwoordigen in zichzelf ook een waarde voor het gemeentelijk besluitvormingsproces. Het gemeentelijk besluitvormingsproces zal positief beïnvloed worden als College en ambtenaren de beperkte rationaliteit van de Raad inzien en hier op inspelen.
- Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten aan steeds meer risico’s bloot staan, onder andere vanwege de decentralisatie van taken, waarbij sprake is van risico-overdracht van Rijk naar gemeenten. Om met deze risico’s om te kunnen gaan, zijn gemeenten gebaat bij flexibiliteit in de gemeentelijke financiën en het eigen belastinggebied speelt vanuit dat perspectief een belangrijke rol. In het onderzoek is verder gebleken dat het eigen belastinggebied een belangrijke disciplinerende rol speelt bij de gemeentelijke financiën omdat een te royaal financieel beleid en te weinig discipline uiteindelijk resulteren in het verhogen van de lokale lasten voor de burgers.

- Gemeenten geven aan dat brede doeluitkeringen een goede mix vormen van beleidsvrijheid enerzijds en verantwoording anderzijds. Ten aanzien van specifieke uitkeringen wordt aangegeven dat de beleidsvrijheid niet alleen gering is, waarbij bij de inzet van deze middelen ook een minder zorgvuldig afwegingsproces wordt doorlopen dan bij de inzet van algemene uitkering of eigen inkomsten.

8.5 Kernaanbevelingen: verschillende rollen, maar gezamenlijke belangen

Ten aanzien van de centrale thema's van het onderhavige onderzoek (financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten, de rolverdeling tussen Raad, College en ambtelijke organisatie binnen een gemeente bij het maken van keuzen) lijkt het alsof de belangen van de betrokken actoren tegenover elkaar staan. Op belangrijke aspecten kan echter worden onderbouwd dat ook sprake is van gezamenlijke belangen, ondanks uiteenlopende rollen van de betrokken actoren. Zo heeft het College belang bij een Raad die duidelijke kaders stelt, terwijl een Raad baat heeft bij een College en een ambtelijke organisatie die oog hebben voor de wijze waarop een Raad optimaal tot afwegingen kan komen. De hierna geformuleerde kernaanbevelingen bouwen voort op de geconstateerde wederzijdse afhankelijkheden en benadrukken de aanwezige gemeenschappelijke belangen:

1. Rijk en gemeenten moeten gezamenlijk bezien op welke wijze bij decentralisatie omgegaan kan worden met overdracht van bijbehorende risico's, waarbij voorkomen moet worden dat gemeenten te grote en voor hen in onvoldoende mate beheersbare risico's lopen.
2. Hoewel uit het onderzoek naar voren komt dat op een aantal aspecten de Raad de 'zwakste schakel' is bij het proces van het maken van integrale afwegingen, is het voor een zo effectief mogelijke aanpak van dit probleem wenselijk dat de aandacht niet alleen uitgaat naar de Raad zelf, bijvoorbeeld in de vorm van cursussen. Juist ook vanuit het College en de ambtelijke organisatie moeten inspanningen worden geleverd om de Raad zo goed mogelijk in staat te stellen haar rol op dit vlak waar te maken, bijvoorbeeld door bij beleidsbeslissingen meerdere alternatieven aan te reiken, voorzien van transparante onderbouwing en toelichting op effecten.
3. Als gemeenten vanwege decentralisatie geacht worden meer risico's te dragen aan de uitgavenzijde van hun begrotingen, dan moeten gemeenten ook aan de inkomstenzijde beschikken over voldoende flexibiliteit. Vanuit dit perspectief wordt het eigen belastinggebied voor gemeenten door gemeenten als relevant ervaren.

BIJLAGE 1**ONDERZOEKSGEMEENTEN EN GERAADPLEEGDE RESPONDENTEN****Den Haag**

- R. van Lente, Raadslid, Fractievoorzitter D'66, Voorzitter Rekeningencommissie, Voorzitter Rekenkamercommissie.
- G. Boot, Hoofd Financiën.
- M. Stein, Griffier.

Tilburg

- M. van den Tillaart, Raadslid CDA, Lid Rekeningcommissie en Commissie Modern Bestuur.
- J. Hamming, Wethouder Financiën, Jongeren, Volkshuisvesting, Wijkbeheer, Welzijnswerk, Vrijwilligerswerk.
- R. Hoogedoorn, Concerncontroller.
- G. Vrenken, Griffier.

Enschede

- H. M. Kloppers-Platvoet, Raadslid CDA.
- J. H. A. Goudt, Wethouder Financiën.
- J. Schuilenburg, Hoofd Financieel Economische Zaken binnen Concernstaf.
- R. de Groot, Beleidsadviseur raadsgriffie.

Venlo

- J. de Rooij, Raadslid VVD, lid Rekenkamercommissie, Commissie jaarrekening en Commissie financiën & algemeen bestuur.
- R. van der Zwaag, Wethouder Financiën, Personeel, Organisatie en Grote Stedenbeleid.
- J. Pasmans, Directeur Financiën.
- G. van Soest, Griffier.
- S. Kuijpers, Hoofd Grondzaken en Projecten.

Purmerend

- E. Ankersmit, Fractievoorzitter Stadspartij Purmerend '93, voorzitter Commissie Algemene Zaken, Lid van het Raadspresidium.
- J.W. Butterman, Wethouder Financiën, Sociale Dienst, Volksgezondheid en Maatschappelijke Dienstverlening, Wet Voorziening Gehandicapten, Gehandicaptenbeleid, Ouderenbeleid inclusief Wijksteunpuntenbeleid, Belastingen en Verzekeringen.
- W. Verdonk, Concernstaf, Adviseur Financiën & Controle.
- H. Schoorl, Concernstaf, Adviseur Financiën & Controle.
- F. van Batenburg, Controller Dienst Wonen & Maatschappelijke Ontwikkeling.
- J. Dekker, Griffier.
- F. Koelemeijer, Hoofd Afdeling Cultuur en Welzijn, Plv. Griffier.

Weesp

- D. Spel, Wethouder Financiën.
- G.M. van Rijn, Afdelingshoofd Financiën.

Schoonhoven

- J. Huizinga, Wethouder Financiën.
- J.M. Kuijlenburg, Hoofd Financiën.
- L.B.W. Febus, Griffier.

Alkemade

- P.C.M. Theuns, Hoofd Financiën en Personeelszaken.
- F.H.M. Schoonderwoerd, Wethouder Financiën.
- J.H. Van Leeuwen, Griffier.

BIJLAGE 2**ITEMLIJST INTERVIEWS GEMEENTEN****Versie voor onderzoekers (inclusief doorvraagsuggesties)**

Invullen door interviewer

Gemeente:

Datum interview:

Interviewer:

Respondent:

Functie:

Omvang begroting:

Recente reorganisatie (2002-2003): JA/NEE

Korte toelichting op onderzoek en relevantie daarvan voor BZK en vooral ook voor gemeenten zelf.

Openingsvraag

1. Wat was de laatste drastische begrotingswijziging?
 - Forse bezuiniging.
 - Belangrijke beleidsintensivering.
 - Belangrijke verschuiving van middelen tussen beleidsvelden.
2. Hoe zijn deze drastische begrotingswijzigingen financieel gedekt?
3. Speelde de herkomst van de financiële dekkingsmiddelen een rol in de besluitvorming en zo ja, welke?

In het onderzoek staan **drie vooronderstellingen centraal** die een belangrijke rol vervullen bij de inrichting van de financiële verhoudingen tussen rijk en gemeenten. Deze drie vooronderstellingen worden kort toegelicht:

- Vooronderstelling 1: Gemeenten hebben voldoende speelruimte om eigen prioriteiten te stellen of om hun prioriteiten te veranderen.
- Vooronderstelling 2: Het bestuur op lokaal niveau is (het beste) in staat om daadwerkelijk integrale afwegingen te maken en te zorgen dat financiële middelen optimaal worden ingezet.
- Vooronderstelling 3: Gemeenten gaan zorgvuldiger om met zelf gegenereerde financiële middelen (dan met middelen die zij van met name het Rijk ontvangen, algemene of specifieke uitkeringen).

Vragen om een **korte eerste reactie** op deze drie vooronderstellingen (met als doel om aan het eind van het interview deze eerste reactie en de daarna gevormde gefundeerde inzichten met elkaar te vergelijken en in het algemeen ‘beelden’ en ‘feiten’ tegen elkaar te kunnen afzetten).

Opzet vervolg vragenlijst:

- Rondom deze drie vooronderstellingen worden enkele uitwerkingsvragen gesteld.
- Vervolgens wordt ingegaan op het proces van financiële besluitvorming bij gemeenten in het algemeen (algemene procesbeschrijving).
- Waar wenselijk voorzien van illustraties (casuïstiek).
- Tot slot wordt een aantal achtergrondvragen gesteld die eventueel ook met behulp van door respondent aan te reiken documenten kunnen worden beantwoord.

Uitwerkingsvragen bij vooronderstelling 1: speelruimte

4. Wat was bij de vorige begroting de belangrijkste verandering in de inkomsten ten opzichte van de begroting van het jaar daarvoor?
 - Welke gevolgen had deze verandering voor de gemeente?
5. Wat is de belangrijkste verandering in de uitgaven ten opzichte van de vorige begroting?
 - Wat was de rol van respectievelijk college, raad en ambtelijke diensten bij het tot stand komen van de beslissing hierover?
 - In hoeverre speelt de herkomst van de financiële middelen een rol bij beslissingen hierover?
6. Weet u (ongeveer) (*Of: kunt u een schatting geven?*):
 - De omvang van de inkomstenkant van de begroting?
 - De procentuele verhouding tussen eigen inkomsten, algemene uitkering en specifieke uitkeringen?
 - De omvang van de financiële reserves?
 - De omvang van de liquide middelen?
7. Weet u (ongeveer) welk deel van de uitgaven vastligt? (vanwege bijvoorbeeld wettelijke verplichtingen en/of verantwoordingsvereisten)
8. In hoeverre bestaat er ruimte om het budget van het ene uitgavencluster in te zetten voor een ander uitgavencluster (programma) – bijvoorbeeld gelet op een analyse van de problemen van uw gemeente?
9. In het algemeen: kan uw gemeente makkelijk bezuinigingen opvangen, beleidsmatig de bakens verzetten of komen tot belangrijke nieuwe beleidsintensiveringen?
10. Wat zijn de belangrijkste belemmeringen om bovengenoemde zaken te realiseren?

Uitwerkingsvragen bij vooronderstelling 2: integrale afweging

11. Wat is het belangrijkste uitgangspunt bij de totstandkoming van de nieuwe begroting
 - De oude begroting voorzien van inflatiecorrectie en incrementele beleidsaanpassingen?
 - Een integrale discussie over de vanuit de problematiek van de gemeente voor het volgend jaar meest gewenste beleidsinspanningen
12. Hoe is in het kort de verhouding politiek-ambtelijke organisatie bij de opstelling van de gemeentebegroting?
 - Wie heeft of neemt de 'lead'?
 - Wat is de rol van de raad en hoe geeft zij invulling aan haar kaderstellende rol?
 - Op welk(e) momenten discussieert de raad over de begroting?
 - Op welke wijze wordt de raad door de ambtelijke organisatie ondersteund bij het vervullen van haar kaderstellende rol en bevordert dit de integrale afwegingsmogelijkheden?
13. Hoe beoordeelt u de discussie in de raad?
 - Professioneel?
 - Gericht op langere termijn?
 - Integrale afweging?
14. Hoe karakteriseert u de huidige programmabegroting (2004) als het gaat om de veranderingen ten opzichte van vorig jaar en de bijdrage die deze levert om beleidsafwegingen integraler te maken?
15. Wat zijn de belangrijkste belemmeringen om te komen tot een daadwerkelijk integrale afweging van beleid in uw gemeente?

Uitwerkingsvragen bij vooronderstelling 3: zorgvuldigheid groter bij inzet eigen middelen

16. Speelt de herkomst van financiële middelen een rol bij het initiëren van nieuw beleid of bij belangrijke beleidsintensiveringen en zo ja, welke?
17. Kunt u van de volgende 'financieringsbronnen' aangeven in hoeverre zij mogelijkheden bieden in de financiering van 'nieuw beleid' (nieuwe uitgaven)? **En waarom?**
 - a. eigen inkomsten (belastingen, privaatrechtelijke inkomsten [verkoop grond, onroerend goed]);
 - b. financiële reserves (welke, wat voor soort?);
 - c. besparingen op oud beleid;
 - d. externe geldbronnen (strategische samenwerking, cofinanciering, Europese subsidies, provinciale subsidie et cetera);
 - e. algemene uitkering gemeente fonds;
 - f. specifieke uitkeringen van het rijk.
18. Kunt u voorbeelden geven waaruit blijkt dat gemeenten verschillend omgaan met de inzet van eigen middelen als de OZB dan met van het Rijk ontvangen middelen?
19. Zijn er belangrijke verschillen bij de inzet van de hiervoor genoemde verschillende financieringsbronnen voor nieuw beleid vanuit de volgende invalshoeken:

- Electorale risico's, beoordeling door publieke opinie.
- Wijze van verantwoording die erover dient te worden afgelegd (een OZB-verhoging als financieringsbron vraagt om een goed verhaal naar de burgers, bijvoorbeeld).
- Het toezicht dat wordt uitgeoefend (bijvoorbeeld door het Rijk bij specifieke uitkeringen).
- ... overig.

Vervolg **casuïstiek**:

20. Kunt u de casus beschrijven in de afgelopen twee jaar waarbij het gelukt is om bestaand beleid te continueren dat werd bedreigd met ernstige bezuinigingen? Op welke wijze is dekking gevonden? Doorvragen op:
- Rol college, raad en ambtelijke diensten (specifiek 'financiën' en controller): *wie is initiatiefnemer, wie is aanjager, welke actor is cruciaal geweest?*
 - Rol herkomst financiële middelen.
 - In welk stadium van de besluitvorming komt financiering aan de orde.
 - Rol politieke afwegingen.
21. Kunt u een casus beschrijven in de afgelopen twee jaar waarbij het NIET gelukt is om bestaand beleid te continueren, omdat geen financiële dekking werd gevonden?
- Doorvragen op: zie vraag 14.
22. Kunt u de casus beschrijven waarbij de gemeenteraad besliste dat een bepaalde prioriteit (nieuw beleid) moest worden uitgevoerd waarvoor geen financiële dekking bestond en waarbij deze dekking uiteindelijk is gevonden?
- Doorvragen op mogelijke financieringswijzen.

Vervolg **achtergrondgegevens**: Wij zouden graag van u ontvangen

- Documenten die een goede illustratie verschaffen op bovengenoemde thema's en casussen (dit kunnen onder andere raadsverslagen zijn of ambtelijke voorstellen)

Tot slot: Terugkoppeling naar eerste reactie van respondent op drie centrale vooronderstellingen en ruimte voor 'uitsmijters', commentaar op onderzoek en dergelijke.

BIJLAGE 3**BEKNOPT BESCHRIJVING ACHT ONDERZOEKSGEMEENTEN****B3.1 Den Haag****Kerngegevens**

- Inwonertal: 470.000.
- College van B&W samengesteld uit VVD, PvdA en CDA.
- Omvang begroting: € 2.009 miljoen (2004).

Specifieke kenmerken gemeentelijke financiën in Den Haag

Den Haag had een artikel 12-status tot 1998. De financiële positie is sindsdien verbeterd. De gemeente heeft na de artikel 12-periode de OZB verlaagd en bevroren zodat Den Haag verhoudingsgewijs 'goedkoop' is. Het collegeakkoord is het vertrekpunt voor het gemeentelijk beleid. Grote Stedenbeleid en Stedelijke Vernieuwing vormen daarnaast grondslagen van het beleid. In de laatste twee jaar heeft Den Haag onder meer geïnvesteerd in wegenonderhoud en -bouw, reïntegratie en brandveiligheid, ondanks de eerste bezuinigingsronde in 2004.

Financiën en beleidsruimte

In de eerstkomende jaren staat de gemeente voor een forse bezuinigingsopdracht vanwege teruglopende rijksbijdragen (algemene uitkering, maar ook specifieke uitkeringen als GSB, ISV en dergelijke). In 2005 moet € 83 miljoen worden bezuinigd. De bezuinigingen worden vooral gedekt door efficiencymaatregelen en het invoeren van kostendekkende tarieven voor gemeentelijke dienstverlening. Het college heeft afgesproken de OZB tot en met 2006 ongemoeid te laten. De bezuinigingen worden tot dusverre vrij gemakkelijk gevonden, zeker in vergelijking met de periode medio jaren '90, toen de artikel 12-status noopte tot forse bezuinigingen. De financiële beleidsruimte is volgens de respondenten beperkt, maar misschien te vinden in de bestemmingsreserves. Het komt voor dat budget is vrijgemaakt, maar dat de uitvoering van het beleid op zich laat wachten. De raad heeft door middel van 'resultaatbestemming' in de jaarrekening van 2003 overigens een financiële verschuiving bewerkstelligd van het beleidsveld infrastructuur naar stedelijke vernieuwing in de Transvaalbuurt.

Procesmatige aspecten

De begroting bouwt voor een groot deel voort op de begroting van vorig jaar. De gemeente Den Haag heeft in 2003 voor het eerst met de programmabegroting gewerkt, een jaar eerder dan de meeste andere gemeenten. De ervaring van de gemeente met het koppelen van beleidseffecten aan specifieke kostensoorten, strekt zich echter al langer uit dan sinds de komst

van het instrument van de programmabegroting. Het dualisme is in Den Haag onder andere zichtbaar in de initiatieven van de Raad in het verhogen van het aantal programma's (van 16 naar 22) om zodoende meer sturingskracht te verwerven en in de vraag aan het College om meer dan één scenario te presenteren in plaats van een volledig uitgewerkte voorjaarsnota. Dit laatste is overigens niet gebeurd.

Ter verwerving van nieuwe of extra financiële beleidsruimte springen in Den Haag de volgende bijzonderheden in het oog:

- Het voornemen bestaat om vanaf 2004 elk jaar één of twee beleidsvelden in de begroting 'vanaf nul op te bouwen' en fundamenteel te bezien of men alle uitgaven moet continueren. In 2004 betreft dit 'schuldhulpverlening' en 'bouw- en woningtoezicht'.
- Sinds kort beschikt Den Haag over een eigen Kenniscentrum Subsidies ter verwerving van bijvoorbeeld Europese gelden.

B3.2 Tilburg

Kerngegevens 2005

- Inwonertal: 199.900.
- College van B&W samengesteld uit CDA, PvdA, Groen Links en Algemeen Belang.
- Omvang begroting: € 649 miljoen.

Specifieke kenmerken gemeentelijke financiën in Tilburg

De begroting is gebaseerd op het GSB, vier pijlers met een aparte pijler veiligheid, één van de belangrijker prioriteiten van de gemeente op dit ogenblik. In Tilburg zijn de OZB-tarieven de afgelopen 12 jaar slechts gematigd gestegen (de laatste drie jaar inflatiecorrectie plus twee procent en daarvoor alleen inflatiecorrectie). Armoedebeleid, onder meer in de vorm van lage woonlasten, is één van de (andere) politieke prioriteiten in de gemeente.

Financiën en beleidsruimte

De begroting van 2005 staat reeds voor het derde opeenvolgende jaar in het kader van bezuinigingen. De eerder afgesproken intensiveringen in onder meer de binnenstad, het onderwijs (uitbreiding Brede School) en de verbetering van de sportinfrastructuur worden echter niet door de bezuinigingen getroffen. Daarnaast wordt vanaf 2005 extra geïnvesteerd in veiligheidsbeleid, hiervoor was al geld vrijgemaakt, zo'n € 4 miljoen per jaar.

Bezuinigingen worden gevonden in herschikkingen, temporisering van wijkgerichte projecten, maar ook in het beperken van de ambtelijke formatie (met name beleidsinhoudelijke functies en staffuncties). Afgezien van bezuinigingen vormen de bestemmingsreserves in Til-

burg een bron voor het creëren van beleidsruimte. Wanneer de omvang van de bestemmingsreserves een bepaalde kritische grens passeert, dan worden zij toegevoegd aan de algemene middelen. Verder kijkt de gemeenteraad zeer kritisch naar reserves in de bedrijfsvoering van gemeentelijke diensten. Zo is een deel van de reserves ten behoeve van de interne bedrijfsvoering (ICT, scholing personeel, et cetera) aangewend om een bezuiniging op het beleidsprogramma voorziening gehandicapten (WVG) ongedaan te maken. Voorts voert de gemeente voor het verwerven van externe middelen een ‘strategisch lobbybeleid’. Voor de opbouw van deskundigheid op dit gebied is een ambtenaar exclusief vrijgemaakt.

Procesmatige aspecten

Tilburg kan worden beschouwd als een voorloper onder de gemeenten daar waar het gaat om het koppelen van budgetten aan beleidsprestaties en daar waar het gaat om de rolverdeling tussen Raad, College en ambtelijk apparaat. Het ‘Tilburgs Model’ ging al voor de invoering van het dualisme uit van een scherpe verantwoordelijkheidsverdeling tussen de drie genoemde geledingen.

De Raad heeft de kaderstellende uitspraak gedaan dat de bezuinigingen niet mogen plaatsvinden op de beleidsterreinen wonen, leefbaarheid en veiligheid. Deze ‘top-3’ is uit een bredere ‘top-10 selectie’ voortgekomen. Het voorbereiden van deze kaderstelling door raadsleden, is gebeurd door middel van het instellen van werkgroepen van raadsleden, ondersteund door griffie en (overig) ambtelijk apparaat. Achteraf gezien is de belasting van Raadsleden wellicht te hoog geweest; het werkgroepwerk kwam bovenop de reguliere raadswerkzaamheden. De griffie zoekt naar nieuwe werkvormen om de raadsleden bij de voorkant van het beleidsproces te betrekken. Verder heeft het College de Raad gevraagd om voor een deel van het bezuinigingsbedrag met eigen voorstellen te komen. De perspectiefnota (voorjaarsnota) van 2004 werd op dit punt bewust open gelaten door het College. De Raad is er echter niet in geslaagd om met een voldoende ondersteund voorstel te komen.

B3.3 Enschede

Kerngegevens

- Inwonertal momenteel circa 150.000.
- College van B&W samengesteld uit PvdA, CDA, Burgerbelangen Enschede en Christen-Unie.
- Omvang begroting voor 2005 geraamd op € 650 miljoen.

Specifieke kenmerken gemeentelijke financiën in Enschede

Het gemeentelijke beleid van de gemeente Enschede wordt in grote lijnen bepaald door de eigen visies en beleidskeuzen (met name uitgewerkt in de Toekomstvisie en het Collegeakkoord) en door het Grotestedenbeleid (GSB). Enschede is in de regio Twente de grootste centrumstad en kent een relatief zwakke sociaal-economische structuur. Versterking van de economische structuur is een belangrijke beleidsdoelstelling van de gemeente.

Financiën en beleidsruimte

De financiële speelruimte van de gemeente Enschede is de laatste jaren verkleind, waarbij met name de daling van de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds en lagere rijksbijdragen voor GSB en ISV een rol spelen. Verder is hierbij van belang dat de gemeente tracht om bezuinigingen vanuit het Rijk op te vangen (het gaat dan onder meer om terreinen als de Bijzondere Bijstand, de WIW/ID, et cetera). De gemeente geeft verder aan dat de wijze waarop taken naar gemeenten worden gedecentraliseerd (met een efficiëntiekorting) en vooral ook de risico's die gemeenten daardoor lopen, grote invloed hebben op de financiële mogelijkheden van de gemeente. De omslag in de financiële mogelijkheden is gemarkeerd door de programabegroting 2004-2007. Om deze begroting sluitend te kunnen krijgen, zijn bezuinigingen noodzakelijk. Tot en met de begroting voor 2003 kon Enschede nog voldoende ruimte vinden voor het in gang zetten van nieuw beleid. De gemeente hanteert als beleid dat, ondanks de financiële problematiek, de lokale lasten niet onnodig mogen stijgen en dat de OZB-tarieven reëel gesproken op het huidige niveau blijven. Deze keuze is met name ingegeven door het feit dat de lokale lasten in regionaal perspectief al relatief hoog zijn (Enschede is ook een ex-artikel-12-gemeente) en de gemeente niet wil dat de financiële problematiek van de gemeente wordt afgewenteld op de vaak minder draagkrachtige inwoners.

Procesmatige aspecten

De gemeente Enschede heeft vanwege de noodzaak tot bezuinigingen en het in het Collegeakkoord opgenomen centrale thema van 'Waarmaken en Afmaken' een gerichte heroverwegingsoperatie opgezet. In het kader daarvan zijn intensieve politieke discussies gevoerd en is ook de dialoog gezocht met burgers en maatschappelijke organisaties. In deze exercitie is gebleken dat duidelijke keuzen noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld de keuze om bij de Dienst Stadsontwikkeling en Beheer, DSOB, de beleidscapaciteit te verminderen), omdat de laatste jaren reeds belangrijke efficiëntieoperaties zijn doorgevoerd en het hanteren van de 'kaaschaaf' voor de huidige problematiek daardoor te weinig oplevert. Bij het maken van noodzakelijke keuzen wil Enschede echter vasthouden aan de langetermijnbeleidsdoelstellingen (structuurversterking, onder andere door het ontwikkelen van onderscheidende woonmilieus, verbetering van het stedelijk cultuuraanbod, ontwikkeling van de Scholingsboulevard, et cetera) en tegelijk een zeer beperkt aantal nieuwe accenten leggen (het gaat met name om intensivering van de promotieactiviteiten om het imago van de gemeente te verbeteren).

B3.4 Venlo

Kerngegevens

- Inwonertal: 92.000.
- College van B&W samengesteld uit CDA, VVD, Groen Links, PvdA.
- Omvang begroting: € 219 miljoen.

Specifieke kenmerken gemeentelijke financiën in Venlo

Venlo afficheert zichzelf als een 'groene en sociale' stad. Zo heeft Venlo een kansrijk voorstel gedaan voor het mogen organiseren van de eerstkomende Floriade. Recent zijn Blerick, Belfeld en Tegelen bij een herindeling toegevoegd aan de gemeente (2001). Bijzonder is dat de gemeente toentertijd de OZB-tarieven met zo'n 12 procent heeft verhoogd ten behoeve van de financiering van revitaliseringsprojecten in de Venlose binnenstad en in de centra van twee van de drie aan Venlo toegevoegde gemeenten.

Financiën en beleidsruimte

Zowel de begroting van 2004 als die van 2005 staan in het teken van bezuinigingen; in deze begrotingen is respectievelijk € 7 miljoen en € 8 miljoen aan ombuigingen verwerkt. De bezuinigingen zijn gevonden door een breed geschakeerd pakket van maatregelen: het temporeren van geplande investeringen, efficiencymaatregelen, bevrozen van de personeelsformatie, korten op een welzijnssubsidie, het verhogen van de grafrechten, korten op minimabeleid en nog een groot aantal bezuinigingen op kleinere kostenposten. Deze eerste bezuinigingen zijn vrij gemakkelijk gerealiseerd. Voor de tweede bezuinigingsronde van € 8 miljoen heeft de gemeente een bijzonder besluitvormingsproces ontworpen (zie hieronder).

De gemeente Venlo is behoorlijk actief in het verwerven van extern geld: naast GSB en ISV vormt ook ESF een belangrijke inkomstenbron van de gemeente.

Procesmatige aspecten

Venlo heeft een bijzondere programmabegroting. De begroting ademt ambitie: het zijn vooral *prioriteiten* op beleidsvelden als leefbaarheid, veiligheid, natuur en economie en *doelgroepen* als ouderen, jeugdigen en allochtonen die in de programmabegroting centraal staan. De programmaplannen hebben door deze thematische indeling een zeer integraal karakter; beleid gericht op doelgroepen moet immers vanuit verschillende thema's worden benaderd. Het bestaande beleid en beheersmatige kader komt in de paragrafen van de begroting aan de orde.

Voor het vormgeven van de tweede bezuinigingsronde is een ambtelijke werkgroep samengesteld. De werkgroep neemt de uitkomsten van een enquête onder raadsfracties als uitgangspunt. Via deze enquête konden raadsleden aangeven op welke terreinen 'absoluut niet', 'mis-

schien' of juist 'wel' mag worden bezuinigd. Venlo heeft in een eerder begrotingsjaar een vergelijkbare procedure ontworpen voor beslissingen omtrent intensiveringen. Beide besluitvormingsprocedures zijn gericht op het versterken van de kaderstellende rol van de raad.

B3.5 Purmerend

Kerngegevens

- Inwonertal: 75.000.
- College van B&W samengesteld uit Leefbaar Purmerend, CDA, PvdA en Groen Links.
- Omvang begroting: € 168 miljoen.

Specifieke kenmerken gemeentelijke financiën in Purmerend

De gemeente Purmerend had vanaf 1960 een opvangfunctie voor de bevolkingsgroei van Amsterdam. Het einde van de groei van de gemeente lijkt, met de nadere voltooiing van de jongste Vinexwijk Weidevenne, in zicht. Purmerend wordt daarmee vooral een stad met een centrumfunctie voor de overwegend agrarische regio Waterland. De ruimtelijke groeiomgelegenheid van Purmerend heeft altijd gezorgd voor inkomsten uit het eigen grondbedrijf. Niettemin heeft de gemeente een artikel-12-periode gekend. Kenmerkend voor de financiële uitgangspunten van de gemeente is het verhoudingsgewijs lage OZB-tarief en het feit dat dit tarief al jaren niet meer gestegen is, ook niet inflatoir.

Financiën en beleidsruimte

De begroting van 2004 e.v. ademde nog een geest van intensiveringen in onder meer het beheer van de openbare ruimte (leefbaarheid), wegenonderhoud en personeelsformatie. De begroting van 2005 e.v. markeert een omslagpunt, bezuinigingen staan centraal. De Wet Werk en Bijstand betekent voor Purmerend een korting op het 'inkomensdeel'. Naast de WWB vormt de in te voeren Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) een tweede risico voor de gemeentelijke begroting. De gemeente wijst erop dat zij voor de financiering van, bijvoorbeeld, deze beleidsterreinen sterk afhankelijk is van landelijke ontwikkelingen (zoals bezuinigingen).

De bezuinigingen zijn in bijna alle beleidsprogramma's terug te vinden. De Raad heeft, bij de behandeling van de voorjaarsnota, het College de opdracht gegeven bij bezuinigingen nadrukkelijk ook de ambtelijke formatie te bezien op bezuinigingsmogelijkheden alsmede de inhuur van derden. De reserves worden door alle respondenten gezien als (incidentele) mogelijkheid tot het creëren van beleidsruimte; uiteraard weet de gemeente zich gehouden aan het toezicht door de Provincie. De gemeente is verder terughoudend met het aantrekken van externe middelen; Europese subsidies worden niet of nauwelijks aangewend. Ten slotte wordt

het OZB-tarief in 2005 voor het eerst aan de inflatie bijgesteld. Het eigenarendeel van de OZB wordt sterker dan inflatoir verhoogd, maar deze tariefswijziging wordt direct gekoppeld aan een door het Rijk vereiste investering in het reinigen van het oppervlaktewater.

Procesmatige aspecten

De gemeente Purmerend heeft veel aandacht besteed aan de invoering van het dualisme en de ontwikkeling van de programmabegroting. Zo zijn er nieuwe ‘gedragsregels’ opgesteld voor College en Raad. Bijvoorbeeld: collegevoorstellen moeten zo veel mogelijk voorzien zijn van gewenste en meetbare beleidseffecten en van mogelijke alternatieven voor het voorstel. En: raadsleden debatteren *met elkaar* in de raadsvergadering; het debat met de portefeuillehouder in het College vindt in de commissievergadering plaats. Verder heeft de gemeente er bewust voor gekozen om *geen* griffie in te stellen (vanzelfsprekend wel een griffier). Dit vanuit de gedachte dat het ambtelijk apparaat niet alleen werkt in opdracht van het College, maar ook van de Raad. Ten slotte worden in de programmabegroting van Purmerend een behoorlijk aantal indicatoren voor beleidsprestaties gepresenteerd.

B3.6 Weesp

Kerngegevens

- Inwonertal momenteel circa 18.000.
- College van B&W samengesteld uit CDA, AOV, GroenLinks.
- Omvang begroting voor 2005 geraamd op € 25 miljoen.

Specifieke kenmerken gemeentelijke financiën in Weesp

De gemeente Weesp is een historisch (vesting-)stadje dat, ondanks drie bedrijventerreinen binnen de gemeentegrenzen, ook veel forensen telt. In de omgeving van Weesp speelt een aantal ruimtelijke ontwikkelingen, die de gemeente direct raken, zoals onder meer mogelijke bebouwing van een deel van het gebied tussen Weesp en Muiden (de Bloemendalerpolder). De gemeente Weesp heeft zich ontwikkeld van een gemeente met een moeilijke financiële positie (eind jaren tachtig vorige eeuw) naar een financieel gezonde gemeente. Momenteel staat de financiële positie van Weesp echter weer sterk onder druk.

Financiën en beleidsruimte

De gemeente Weesp kent op dit moment financiële problemen. Voor het jaar 2005 verwachtte de gemeente een tekort van bijna één miljoen euro. Het sluiten van de begroting vraagt om rigoureuze maatregelen, zoals het bijstellen van het ambitieniveau van de gemeente en het aanpassen van de lokale tarieven. Het tekort is met name veroorzaakt door een lagere algemene uitkering (minus € 460.000) en door reeds voorgenomen beleidsintensiveringen. Het

tekort noodzaakt tot forse maatregelen, wat een duidelijke omslag betekent ten opzichte van de jaren daarvoor, toen er nog sprake was van mogelijkheden voor beleidsintensiveringen. De gemeente zoekt verder ook in regionaal perspectief naar mogelijkheden om taken efficiënter te kunnen organiseren, waarbij onder meer genoemd kan worden dat de gemeente Weesp tegenwoordig taken op het gebied van Sociale Zaken laat uitvoeren door de gemeente Hilversum. In het algemeen blijkt het lastig om ingrijpende keuzen te maken en effectief te bezuinigen. Zo leidt de uitvoering van taken op het gebied van Sociale Zaken door Hilversum ertoe dat een deel van de gemeentelijke overhead sterker drukt op overige taakvelden. Verder geldt in het algemeen dat maar een beperkt deel van de begroting van de gemeente (direct) beïnvloedbaar is en dat, indien de gemeente van deze mogelijkheden gebruik zou maken er grote maatschappelijke weerstand zou worden gegenereerd.

Belangrijke beleidsintensiveringen waartoe vóór 2005 is besloten, hebben onder andere betrekking op het wijkbeheer, de brandweer en de griffie en rekenkamerfunctie. De gemeente streeft ernaar deze intensiveringen overeind te houden, ondanks de grote financiële problemen.

Procesmatige aspecten

Het College van B&W van de gemeente Weesp heeft dit jaar voor het eerst het financieel kader voor 2005 meerdere keren besproken in de raadscommissie. Dit instrument moet bijdragen aan een verdere verbetering van de discussie over noodzakelijke beleidskeuzen. In het algemeen werkt de gemeente aan een verbetering van de planning en controlcyclus, ook in het licht van de dualiseringsoperatie. Het College had graag gezien dat vanuit de Raad meer dan voorheen kaders worden gesteld en richtinggevende uitspraken worden gedaan over financiën en beleid. De Raad wil deze uitdaging oppakken en heeft daartoe onder andere een werkgroep opgericht. De ‘werkgroep begroting 2005 e.v.’ heeft onder meer aanbevelingen gedaan over de uitwerking van de programmabegroting en een format ontwikkeld voor de daarin opgenomen programma’s.

B3.7 Schoonhoven

Kerngegevens

- Inwonertal momenteel circa 12.300.
- College van B&W samengesteld uit CDA, Gemeentebelang en SGP/ChristenUnie.
- Omvang begroting voor 2005 geraamd op € 18 miljoen.

Specifieke kenmerken gemeentelijke financiën in Schoonhoven

De gemeente Schoonhoven is een voormalige artikel-12-gemeente. Onder meer de slechte bodemgesteldheid en het hoge ambitieniveau op het vlak van welzijn en voorzieningen leidden tot relatief hoge uitgaven op deze punten. Inmiddels is de artikel-12-status verleden tijd, met name door een forse formatiereductie en door een sterke verhoging van de lokale lasten. Schoonhoven vervult in enige mate een centrumfunctie, voor de Krimpenerwaard en een deel van de Lopikerwaard. Vanwege de kleine schaal van de gemeente en die van de buurgemeenten in de Krimpenerwaard, in combinatie met ervaren knelpunten in de gemeentelijke organisatie, werkt Schoonhoven op een aantal terreinen samen met de buurgemeenten in het zogenoemde K5-verband.

Financiën en beleidsruimte

De financiële speelruimte van de gemeente Schoonhoven is momenteel zeer gering. In de Kadernota 2005 wordt aangegeven dat er voor 2005 een structureel tekort dreigt van € 400.000, waarbij het tekort in de jaren daarna zonder ingrijpen van de gemeente nog verder zal stijgen. Eén van de oorzaken is dat de algemene uitkering de laatste jaren een dalende tendens vertoont. Verder spelen ad hoc-ontwikkelingen, bijvoorbeeld rondom tegenvallende bouwleges-inkomsten. De financiële speelruimte is beperkt, met name ook doordat reeds bezuinigingen hebben plaatsgevonden, zoals gezegd onder meer op de formatie, en de lokale lasten zijn verhoogd. Een verdere verhoging van de lokale lasten stuit op grote tegenstand, omdat de lokale lasten in Zuid-Hollands perspectief reeds hoog zijn (in 2001 kende Schoonhoven, volgens de Kadernota 2005, na Boskoop en Ouderkerk, de hoogste lokale lasten voor burgers met een woning ter waarde van € 136.000. Op dit moment staat Schoonhoven in Zuid-Holland op de elfde positie (uitgaande van een woning ter waarde van € 150.000). De gemeente ervaart verder dat door decentralisatie belangrijke risico's naar de gemeente worden overgedragen. Schoonhoven houdt voor de jaren 2004-2007 rekening met een stijging van de uitkeringskosten die het eigen risico van de gemeente overstijgen (het gaat dan om 10 procent van het zogenoemde 'inkomensdeel'). Ondanks de financiële problematiek slaagt Schoonhoven er voor een deel nog in eigen beleidsprioriteiten na te streven (hierbij kan onder meer het besluit tot renovatie van het zwembad worden genoemd als illustratie).

Procesmatige aspecten

De gemeente Schoonhoven heeft in 2004 voor het eerst een Kadernota opgesteld, waarbij reeds in het voorjaar belangrijke financiële en beleidsmatige issues worden besproken. In algemene zin is de gemeente bezig met een proces waarbij het dualisme en de daaraan verbonden instrumenten geleidelijk aan worden uitgewerkt en geïmplementeerd. Het is op dit vlak voor zowel het College als de Raad zoeken naar wat mogelijk is en wat voor de gemeente Schoonhoven het meest passend is. Daarbij loopt de gemeente aan tegen de nadelen van een kleine schaal (er is weinig capaciteit om, bijvoorbeeld, een programmabegroting voortvarend

op te pakken en uit te werken met kwalitatieve en kwantitatieve outputindicatoren). Verder zijn College en Raad bezig met een proces waarbij de Raad geleidelijk steeds nauwkeuriger moet aangeven wat de uitgangspunten zijn voor het beleid van de gemeente en de daarmee samenhangende financiële kaders. Ook vanuit dit perspectief is het voor de gemeente noodzakelijk om de stuur- en managementinformatie verder te verbeteren en instrumenten als een programmabegroting verder uit te werken.

B3.8 Alkemade

Kerngegevens

- Inwonertal momenteel circa 14.400.
- College van B&W samengesteld uit Vereniging Mooi Alkemade en PvdA.
- Omvang concept-Programmabegroting voor 2005 geraamd op € 21,5 miljoen.

Specifieke kenmerken gemeentelijke financiën in Alkemade

De gemeente Alkemade is een landelijke gemeente, gelegen in het Groene Hart ten noordoosten van de gemeente Leiden. De gemeente zoekt, mede onder aandrang van de provincie Zuid-Holland en een uitgevoerd onderzoek naar de bestuurskracht van de gemeente, naar intensivering van samenwerking met de buurgemeente Jacobswoude. Omdat ook Jacobswoude de nadelen van een kleine schaal ervaart (deze gemeente telt circa 10.500 inwoners), is ook herindeling bij een deel van de betrokkenen in beeld als mogelijkheid voor de toekomst. Bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen heeft een lokale partij, Vereniging Mooi Alkemade, in één keer de meerderheid verworven. De nieuw aangetreden Raad had bij aantreden grote plannen, maar ziet deze nu door de financiële problemen in het gedrang komen.

Financiën en beleidsruimte

De gemeente ervaart op dit moment grote financiële problemen. In de concept-Programmabegroting voor 2005 is een tekort te zien van € 0,8 miljoen. Als hierbij de lasten worden geteld die voortvloeien uit de Meerjarenbegroting 2005-2008 ten behoeve van investeringen in 2005, is het tekort zelfs circa € 944.000. Een dergelijk groot tekort noodzaakt tot ingrijpende maatregelen en die worden door het College van B&W momenteel ook voorgesteld. De gemeente is bij het sluitend maken van de begroting beperkt in die zin, dat uit een uitgevoerde benchmark is gebleken, dat de personele formatie in lijn ligt met hetgeen voor een gemeente met de omvang en het takenpakket van Alkemade verwacht mag worden. Verder wordt in de aanbestedingsbrief bij de begroting 2005 aangegeven, dat de beoogde intensievere en niet vrijblijvende samenwerking met Jacobswoude op termijn wellicht leidt tot verlichting van de druk op de ambtelijke organisatie, maar op de kortere termijn ook capaciteit vraagt.

Het College van B&W heeft inmiddels reeds voor ruim € 630.000 bezuinigingsmaatregelen genomen. In aanvulling daarop zijn momenteel 25 nieuwe voorstellen geformuleerd. Een groot deel van deze voorstellen grijpt direct in op het welzijns- en voorzieningenniveau, zoals de burgers dat ervaren. Het gaat onder meer om bezuinigingen op de kwaliteit van de openbare verlichting en de sloten, beperking van onderhoud aan bruggen, korting op het budget voor logopedie, korting op het budget voor subsidieverlening, afschaffing van het schoolzwemmen, et cetera. Verder voorzien de plannen in een verhoging van de OZB met 10 procent.

Procesmatige aspecten

De Raad in Alkemade probeert geleidelijk een actievere rol in te nemen met betrekking tot het bepalen van de financiële kaders en het formuleren van de uitgangspunten voor te maken beleidskeuzen. In de huidige periode van financiële problemen, is dit uiteraard een lastige opgave. Er is vanuit de Raad een werkgroep opgericht om inzicht te krijgen in de financiële problematiek en op oplossingsmogelijkheden. In het algemeen is door gesprekspartners aangegeven dat de Raad in Alkemade, ook gelet op de grote veranderingen die optraden bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen, relatief actief en dual is.

