

## Beknopte handleiding voor controle van begroting en jaarverslag door individuele gemeenteraadsleden



April 2022  
Liesbeth Reekers  
One minute walk

### Afbeeldingen:

4266 Overworked Businessman Calling A Truce Under A Pile Of,  
<http://www.clipartkid.com/too-much-work-cliparts/>  
Business Woman Standing on Mountain of Paperwork, Candym,  
<http://www.gettyimages.ie/license/150378670>

## Inleiding

Wanneer u als gemeenteraadslid gaat beginnen aan uw taak om de begroting of het jaarverslag van uw gemeente te controleren, kan dit best ingewikkeld lijken. Waar te beginnen? Het zijn vaak dikke boekwerken met veel jargon en informatie die op verschillende plekken verspreid staat. Nog maar te zwijgen over alle aanvullende informatie uit voor- en najaarsrapportages, programma plannen, rapporten etc. Er is wel [wet en regelgeving](#) vanuit de rijksoverheid voor gemeenten en provincies (BBV) over wat er in een begroting of jaarverslag moet staan, maar iedere gemeente vult dit op haar eigen manier in. Eigenlijk zou er een manier moeten zijn om snel door deze berg aan informatie te komen en te kunnen zien of het college zich aan de afspraken heeft gehouden of waar 'ingegrepen' moet worden.

Deze vraag leefde ook op rijksniveau en als antwoord hierop is mede door mij in 2013 bij de Tweede Kamer voor de vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de 'Methode Duisenberg' (vernoemd naar het Tweede Kamerlid dat hiermee begonnen is) ontwikkeld. Het idee van de methode is dat steeds twee leden van de commissie benoemd worden tot rapporteurs (één van de oppositie en één van de coalitie) om voor de commissie aan de hand van 6 vragen een (feitelijke, niet politieke) analyse te maken van (de kwaliteit van) de informatie in een begroting/jaarverslag. Hun met de commissie afgestemde conclusies en aanbevelingen presenteren zij daarna (al dan niet met moties) aan de betreffende minister in de openbare vergadering (wetgevingsoverleg) over de begroting/jaarverslag.

De methode is zo geschreven dat deze niet alleen toepasbaar is op ministeries, maar op alle publieke organen zoals gemeentes, provincies, onderwijsinstellingen, zorginstellingen etc. Het is mogelijk om het gehele beleid of alleen een programma/artikel onderdeel te analyseren, afhankelijk van tijd en behoefte. Ook is de kern van de methode (de 6 vragen) door individuele leden van een fractie of medezeggenschapsraad te gebruiken om een begroting of jaarverslag te doorgronden.

Na verloop van tijd is deze meer beknopte handleiding geschreven. Bestemd voor de doelgroep waarbij er (nog) niet gekozen is voor het proces van het rapporteurschap (waar conclusies en aanbevelingen gepresenteerd worden namens een commissie of de raad), maar een individueel raadslid dat zich, al dan niet in fractie verband, voor wil bereiden op de behandeling van de begroting of het jaarverslag.

In deze handleiding worden de 6 vragen één voor één behandeld. Daarna wordt nog kort ingegaan op het formuleren van feitelijke (technische) vragen. In het webinar wordt aan de hand van een voorbeeld uit uw eigen begroting of jaarverslag verder ingegaan op strategieën om informatie te vinden en te gebruiken voor uw inbreng bij de begrotings- of jaarverslagbehandeling.

## De 6 'Duisenberg' vragen

Voor de controle van een begroting of jaarverslag geldt dat je principe genoeg informatie uit het betreffende document moet kunnen halen, om te zien wat de gemaakte afspraken zijn en hoe ze uitgevoerd worden/zijn. In de praktijk blijkt echter dat deze informatie vaak versnippert, incompleet of ontoereikend is. Om vervolgens te zien wat er mist of verbeterd moet worden is een strategie nodig om de informatie te analyseren, maar wel op zo'n manier dat dat niet vele uren gaat kosten.

Met de 6 Duisenberg vragen is het mogelijk om afhankelijke van de grote van het onderwerp en de gewenste diepgang van de analyse in korte tijd een beeld te krijgen van het gekozen beleid of beleidsonderdeel. Het idee is dat om een analyse te maken, aan de hand van de gegeven informatie een antwoord moet kunnen worden gegeven op de volgende 6 vragen:

1. Wat is het beeld op hoofdlijnen?

Hoe staat het beleid / de gemeente/ de school er eigenlijk voor? Hoe doen we het in vergelijking met andere landen / gemeentes / scholen in de regio? Waar komen we vandaan (10 jaar geleden stond de gemeente nog onder toezicht)? Waar gaan we naar toe (over 10 jaar heeft de gemeente een uitstekende financiële positie)?

2. Welke doelen zijn gepland/ behaald?

Zijn er wel doelen geformuleerd? En zo ja zijn dit wel de juiste doelen?

Past het doel bij de opgave waar de gemeente voor staat. Een doel om de hoogste woontoren van de provincie te realiseren kan passen bij een gemeente in de randstad waar weinig grond beschikbaar en een grote vraag naar woningen is, maar past niet direct bij een gemeente in een landelijke krimpregio.

En is het doel wel meetbaar? Is het niet te vaag geformuleerd, zijn definities helder.

Zijn er basiswaardes, tussendoelen en een einddoel dat haalbaar is.

Bijvoorbeeld: Over 5 jaar zijn er 10.000 duurzame woningen.

Gaat het hier over nieuwbouw of aanpassingen van bestaande bouw of allebei? Wat wordt bedoeld met duurzaam? Bedoelen ze hier milieuvriendelijke materialen, zelfvoorzienend met energie of levensfasebestendig? Worden er nulmetingen gedaan? Zijn er tussendoelen gesteld, bijvoorbeeld een onderbouwde verdeling van aantal gerealiseerde woningen over de jaren.

Een ander doel zou kunnen zijn dat er over 5 jaar geen geluidsoverlast meer is van de provinciale weg die langs de gemeente ligt. Een mooi doel, maar heeft het college van B en W van de bewuste gemeente hier wel invloed op?

3. Welke prestaties zijn gepland/geleverd?

Hoe gaan we de doelen halen? Is duidelijk wat er precies gedaan wordt/is? Als het doel is om 5.000 duurzame te bouwen in 5 jaar, is dan omschreven hoe dit gebeurt? Is duidelijk waar gebouwd gaat worden, zijn bestemmingsplannen, aanbestedingen voor de bouw etc. gereed? Is er een plan voor aanpassingen aan de infrastructuur? Op welke manier wordt er rekening gehouden met beschikbaarheid van arbeidskrachten en materiaal?

4. Wat gaat het kosten/ wat heeft het gekost?

Geld kan maar 1 keer uitgegeven worden, een beetje een open deur maar wel waar. Een begroting zelf is een inschatting en kan om allerlei redenen wijzigen, dit gebeurt dan ook geregeld. Die wijzigingen moeten door het college ter goedkeuring aan de raad voorgelegd worden, ook moet er bij wijzigingen boven een bepaald bedrag (te vinden in o.a. jaarverslag) een verklaring voor de wijziging gegeven worden. Deze verklaringen of het ontbreken van verklaringen zijn vaak reden voor verdere vragen.

Wanneer begrotingen voor hetzelfde programmaonderdeel ieder jaar veelvuldig bijgesteld worden, of wanneer er jaarlijks een tekort of een overschot is, is dit aanleiding voor vragen. Het kan zijn dat de gebruikte begrotingsmethodiek niet voldoet. Er is bijvoorbeeld alleen rekening gehouden met aanschafkosten en gebruik, niet met onderhoud. Of berekeningen zijn gedaan op basis van kostprijzen van 20 jaar geleden.

Het kan ook zijn dat beleid niet is uitgevoerd of er is vertraging opgelopen. Subsidies zijn niet aangevraagd omdat de doelgroep niet weet dat ze er zijn of zijn stopgezet omdat de voorwaarden niet haalbaar waren.

Dit is ook interessant wanneer er bezuinigd of 'omgebogen' (geld van een budget afhalen om het ergens anders voor in te zetten) moet worden en men niet de meer rigide 'kaasschaafmethode' toe wil passen, waarbij op alle onderdelen ongeacht de omstandigheden een percentage van het budget ingeleverd moet worden.

5. Wat is het oordeel over rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid?

Hier gaat het om het oordeel van de externe controleurs op het gebied van financiën en beleidsevaluatie, zoals de accountant, de gemeentelijke rekenkamer en onderzoeksbureaus. Van oudsher is dit voornamelijk een kwestie van terugkijken en dus een vraag voor de verantwoording/ jaarverslag. Het gaat er daarbij om of de gemeente wel goed om is gegaan met de aan hen toevertrouwde middelen. Klopt de boekhouding? Heeft het beleid het gewenste effect gehad (zijn er meer mensen thuis kunnen blijven wonen)? En hebben we 'het meeste waar voor ons geld gekregen' (hebben we de beste flitspalen voor de beste prijs gekregen)? Deze laatste twee vragen zijn het moeilijkst te beantwoorden en worden vaak beantwoord in evaluatieonderzoeken. De uitkomsten hiervan en wat het college met de resultaten gaat doen zouden terug moeten zijn te vinden in het jaarverslag. Dit geldt voor zowel de resultaten van beleidsevaluaties en rapporten van de rekenkamer als voor de bevindingen van de accountant.

De laatste jaren ontstaat steeds meer de wens om nieuw beleid 'evidence based' te maken. Hierdoor worden resultaten van beleidsonderzoeken steeds relevanter voor het maken of het tussentijds bijstellen van beleid en dus ook voor het begrotingsproces. Wanneer beleidswijzigingen of nieuw beleid aangekondigd wordt bij begrotingen, kan het interessant zijn om te kijken of er onderzoek gedaan is naar dit onderwerp en of de inzichten van dat onderzoek gebruikt zijn.

6. Welke aanbevelingen heb ik (als rapporteur aan de commissie)?

Bij deze stap worden de uiteindelijke vragen aan het college van B en W over de punten die in de vorige vijf stappen gevonden zijn geformuleerd. Wanneer er voor een rapporteurschap gekozen is gebeurt dat door de rapporteurs uit naam van de commissie. Maar in het geval van individuele voorbereiding gaat het om de vragen van het lid zelf.

Hier geldt dat wanneer er geen duidelijk antwoord op de eerder vijf vragen gevonden kan worden, gevraagd wordt om meer/ betere informatie om zo de vraag toch nog te kunnen beantwoorden. Vaak wordt dit in eerste instantie geprobeerd door schriftelijke vragen te stellen. Als dit niet gaat of wanneer de antwoorden uit de schriftelijke ronde niet afdoende zijn kan dit ook gebeuren tijdens het debat.

Zoals eerder gezegd is deze methode in eerste instantie geschreven in het kader van een rapporteurschap voor een commissie/raad waarbij er een samenwerking gevormd wordt tussen oppositie en coalitie. Door het stellen van feitelijke (technische) vragen wordt er gewerkt aan het verbeteren van de informatiepositie van de gehele commissie of raad. Deze zelfde technieken zijn ook toepasbaar wanneer het om de voorbereiding van individuele leden op het debat met de wethouder gaat en er gewerkt wordt aan het verbeteren van de eigen informatiepositie. Vragen die dan gesteld kunnen worden gaan over het verbeteren van doelstellingen, beter inzicht in uitgaven etc. en zijn feitelijk/technisch, niet politiek. Vandaar dat in het volgende blok dan ook dieper ingegaan wordt op het stellen van dit type vragen. Het stellen van meer politiek getinte vragen is een andere tak van sport.

## Het formuleren van feitelijke/technische vragen

Het stellen van een goede scherpe feitelijke/technische vraag is een hele kunst. De vraag moet aan de ene kant open zijn zodat de wethouder of het college niet alleen ja of nee kan antwoorden. Aan de andere kant moet hij ook scherp genoeg zijn zodat niet in algemeenheden geantwoord kan worden. Met feitelijk wordt bedoeld dat de vraag geen politieke aard mag hebben. Dat wil zeggen dat er wel gevraagd kan worden naar **verduidelijking, aanvullende gegevens, of een toelichting**. Er kan niet gevraagd worden naar een mening, verantwoording over een bepaalde kwestie of een bepaalde suggestie worden gewekt. Bijvoorbeeld:

<b>Niet feitelijk</b> <i>Vragen naar een mening</i>	<b>Wel feitelijk</b> <i>Vragen naar een afweging, toelichting op gemaakte keuzes</i>
<p>Vindt u het niet ook vreemd dat de Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten regeling zo weinig gebruikt is door burgers? Heeft u wel genoeg gedaan om de regeling voor burgers in te zetten?</p> <p>In de beleidsconclusies in het jaarverslag zijn voor het jeugdzorgbeleid geen beleidswijzigingen opgenomen, terwijl er wel aanbevelingen voor beleidswijzigingen zijn gedaan in het evaluatierapport van het jeugdzorgbeleid. Vindt u deze aanbevelingen onbelangrijk?</p> <p>Wat vindt u er zelf van dat nog maar een klein percentage van de beoogde wijken mee doen aan een vergroeningstraject? Werkt uw beleid hierop wel?</p>	<p>Van de regeling Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten is veel minder gebruik gemaakt dan verwacht. Heeft u onderzocht of bent u van plan te onderzoeken hoe dit komt en wanneer kunnen wij de resultaten van dit onderzoek tegemoet zien? En zo nee waarom niet?</p> <p>Kunt u aangeven of en op welke manier u de aanbevelingen uit het evaluatierapport van jeugdzorgbeleid uit gaat voeren? En zo nee, waarom niet?</p> <p>Op welke manier gaat u ervoor zorgen dat de doelstelling om in 2025 100% van beoogde wijken meedoen aan een vergroeningstraject gehaald gaat worden?</p>

Ter inspiratie nog een paar voorbeelden van vuistregels voor feitelijke/technische vragen bij verschillende publiek organen:

- Vragen bevatten geen algemene tekstpassages of korte inleidende teksten. Citaten en inleidingen kunnen in bijzinnen verpakt worden door constructies als 'gelet op het feit dat...' of 'tegen de achtergrond van...' te gebruiken.
- De vragen dienen afzonderlijk leesbaar te zijn. Licht dus altijd kort toe waar het om gaat zoals in bovenstaand voorbeeld.
- Vragen worden in de u-vorm gericht aan de wethouder.
- Afkortingen die weinig gangbaar zijn worden met het oog op de leesbaarheid uitgeschreven.
- Wanneer gevraagd wordt of de wethouder iets gaat aan passen, vraag dan niet alleen of de wethouder uit kan leggen waarom iets wel gedaan wordt, maar ook waarom iets niet gedaan wordt. Bijvoorbeeld: Kunt u toelichten of en zo ja op welke manier u naar aanleiding van de evaluatie X het beleid Y aan gaat passen, en zo neen waarom niet?
- Voor zover mogelijk dient bij iedere vraag verwezen te worden naar een paginanummer(s) uit het document waar de betreffende vraag over gaat.