

Faculteit der Managementwetenschappen
Bestuurskunde

Oktober, 2017

De BBV-bril: gratis af te halen

Een onderzoek naar de resultaten van de wijziging van het BBV
voor gemeenteraadsleden

J.P.A. van Rees, s4352203

Begeleider: dr. J.A.M. de Kruijf

Radboud Universiteit



Radboud Universiteit



De BBV-bril: gratis af te halen

*Een onderzoek naar de resultaten van de wijziging
van het BBV voor gemeenteraadsleden*

MASTERSCRIPTIE

door

Jelmer Petrus Antonius van Rees

VOORWOORD

Wat een project! Met veel plezier heb ik de afgelopen maanden aan mijn masterscriptie over de wijzigingen in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) gewerkt. De veelzijdigheid van het onderwerp sprak me erg aan. De ene dag was ik begrotingen van gemeenten aan het uitpluizen en de andere dag sprak ik met raadsleden over het BBV. De brede opzet van het onderzoek heeft er echter wel voor gezorgd dat er momenten waren waarop ik moeite moest doen om het einde van de tunnel te kunnen zien. Ik blijf het jammer vinden dat ik de wijziging niet in al zijn aspecten heb kunnen onderzoeken, maar er moesten keuzes gemaakt worden.

Deze gelegenheid grijp ik graag aan om een aantal mensen te bedanken die mij bij deze scriptie geholpen hebben. Mijn begeleider, dr. De Kruijf, wil ik bedanken voor zijn scherpe opmerkingen, die de wetenschappelijke kwaliteit van dit onderzoek hebben verhoogd. Verder ben ik de verschillende medewerkers van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) die mij geholpen hebben dankbaar voor de goede adviezen. Daarnaast steunde dit onderzoek voor een groot gedeelte op de respons van raadsleden en experts. Alle respondenten van de interviews en de enquête wil ik daarom hartelijk bedanken dat ze de tijd hebben genomen voor het beantwoorden van mijn vragen. Zonder hun input was het onderzoek niet mogelijk geweest.

Ten slotte ben ik mijn ouders en mijn vriendin dankbaar voor hun luisterende oor en niet aflatende steun.

SAMENVATTING

Op basis van een advies van de VNG over de vernieuwing van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) zijn in 2015 en 2016 wijzigingen in de regelgeving van het BBV doorgevoerd. Deze wijzigingen hadden tot doel om de horizontale sturing door de gemeenteraad te versterken. Deze versterking steunde op een aantal pilaren: het toegankelijker en betrouwbaarder maken van de informatie voor interne sturing en controle, een betere vergelijkbaarheid van kosten en beleidsresultaten en een versterkt inzicht in de financiële positie van de gemeente (VNG, 2014).

In dit onderzoek is onderzocht welke resultaten de wijzigingen in het BBV hebben gehad voor raadsleden tijdens de behandeling van de begroting voor 2017. Hiervoor zijn twee onderdelen onderzocht. Allereerst de kwaliteit van de informatie die door de wijzigingen aan de begroting is toegevoegd. Vervolgens is gekeken naar de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van de informatie en de mate van gebruik. Op basis van deze twee aspecten is bepaald welke betekenis de wijzigingen voor raadsleden hebben gehad.

Het theoretische gedeelte vormde de basis van dit onderzoek. Voor het onderzoeken van de kwaliteit van de informatie is het kwaliteitsprofiel van Starreveld (1997) toegepast. Daarnaast vormde de doorwerkingstrap van Aardema (2002) de achterliggende structuur van dit onderzoek. De verschillende treden van de trap zijn gebruikt voor de analyse van resultaten van de wijzigingen.

Voor het verkrijgen van de juiste data zijn vier methoden toegepast. Er is een enquête over de wijzigingen gehouden waar 592 raadsleden aan hebben deelgenomen. Verder zijn met zes experts en zes raadsleden interviews gehouden om inzicht te verkrijgen in de motieven achter de cijfers die uit de enquête naar voren kwamen. Daarnaast zijn 38 begrotingen onderzocht voor het achterhalen van de kwaliteit van de geïmplementeerde informatie. Ten slotte zijn 38 financiële verordeningen van dezelfde gemeenten nagekeken om een beeld te krijgen van het gemiddelde autorisatieniveau.

In het empirische gedeelte is de data die uit deze methoden voortkwam geanalyseerd. Dit heeft per wijziging tot zeer uiteenlopende conclusies geleid. Wanneer al deze conclusies worden gecombineerd, komt hier het volgende beeld uit naar voren. De kwaliteit van de informatie in de begrotingen kan nog worden verbeterd. Daarnaast wordt er van de meeste wijzigingen wel gebruik gemaakt, maar is het gebruik van de wijzigingen (nog) niet erg hoog. Aangezien dit onderzoek na slechts één jaar inwerkingtreding is uitgevoerd, wordt verwacht dat zowel de kwaliteit van de informatie als het gebruik van de wijzigingen nog toe zullen nemen.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	5
Samenvatting.....	6
1. Inleiding.....	12
1.1 Probleemstelling	13
1.1.1 Deelvragen bij het beleidskader	15
1.1.2 Deelvragen bij het theoretisch kader	15
1.1.3 Deelvragen bij de analyse	15
1.2 Onderzoeksaanpak.....	16
1.3 Theoretische en maatschappelijke relevantie.....	16
1.4 Leeswijzer	17
2. Het beleidskader	18
2.1 Het Besluit begroting en verantwoording.....	18
2.2 Wetgevingsgeschiedenis.....	19
2.2.1 Comptabiliteitsvoorschriften na 1985	19
2.2.2 Invoering van het BBV	20
2.2.3 Motieven voor wijziging BBV	21
2.3 Vernieuwing van het BBV.....	21
2.3.1 Taakveldenindeling.....	22
2.3.2 Beleidsindicatoren.....	23
2.3.4 Financiële kengetallen	23
2.3.5 Verbonden partijen	23
2.3.6 Overhead.....	24
2.3.7 EMU-saldo	24
2.3.8 Lokale heffingen	24
2.3.9 Technische aanpassingen	25
2.4 Conclusie.....	25
3. Het theoretisch kader	27
3.1 De gemeentebegroting.....	27

3.1.1 Begrotingsfuncties.....	27
3.1.2 Begrotingsbeginselen.....	28
3.1.3 Input- en outputbegroting.....	29
3.2 Bruikbaarheid van financiële documenten.....	30
3.2.1 Informatiebehoefte raadsleden	30
3.2.2 De kwaliteit van informatie	31
3.3 Beleidsproces.....	33
3.3.1 Implementatie	34
3.3.2 Conformiteit begroting	35
3.3.3 Naleving gemeenteraadsleden	37
3.4 Model voor doorwerking BBV	39
3.4.1 Formele conformiteit.....	40
3.4.2 Doorwerkingstrap BBV.....	40
3.5 Conclusie.....	41
4. Methode & techniek.....	43
4.1 Type onderzoek.....	43
4.1.1 Interpretatief onderzoek	43
4.1.2 Evaluatief onderzoek.....	43
4.1.3 Kwalitatief en kwantitatief onderzoek	44
4.2 Informatiebronnen.....	44
4.3 Afbakening.....	45
4.4 Operationalisatie kernbegrippen.....	45
4.5 Enquête	47
4.5.1 Inhoud enquête	48
4.5.2 Afname enquête.....	48
4.5.3 Kwantitatieve data-analyse	49
4.5.4 Betrouwbaarheid	49
4.6 Interviews	50
4.6.1 Experts.....	50
4.6.2 Raadsleden.....	51

4.6.3 Kwalitatieve inhoudsanalyse	52
4.6.4 Betrouwbaarheid	54
4.7 Conformiteitsonderzoek	54
4.7.1 Selectie van de begrotingen	54
4.7.2 Onderzochte informatie	55
4.7.3 Betrouwbaarheid	56
4.8 Onderzoek naar het autorisatieniveau	57
4.8.1 Betrouwbaarheid	57
5. Resultaten	58
5.1 Representativiteit steekproefpopulatie	59
5.1.1 Conclusie	60
5.2 Correlaties	61
5.2.1 Cramér's V	61
5.2.2 Spearman	62
5.2.3 Conclusie	62
5.3 Het totaalbeeld	63
5.4 De taakveldenindeling	65
5.4.1 Kwaliteit van de taakveldenindeling	65
5.4.2 Gebruik van de taakveldenindeling	66
5.4.3 Conclusie	68
5.5 De beleidsindicatoren	68
5.5.1 Kwaliteit van de beleidsindicatoren	68
5.5.2 Gebruik van de beleidsindicatoren	70
5.5.3 Conclusie	72
5.6 Financiële kengetallen	72
5.6.1 Kwaliteit van de informatie	72
5.6.2 Gebruik van de financiële kengetallen	73
5.6.3 Conclusie	74
5.7 Verbonden partijen	75
5.7.1 Kwaliteit van de informatie over de Betrokkenheid	75

5.7.2 Gebruik van de informatie over de betrokkenheid	76
5.7.3 Conclusie.....	76
5.7.4 Kwaliteit van de informatie over de risico's van verbonden partijen.....	76
5.7.5 Gebruik van de informatie over de Risico's van verbonden partijen	77
5.7.6 Conclusie.....	77
5.8 Overhead.....	77
5.8.1 Kwaliteit van de informatie over de overhead	77
5.8.2 Gebruik van de informatie over de overhead	79
5.8.3 Conclusie.....	79
5.9 Het EMU-saldo.....	80
5.9.1 Kwaliteit van de informatie over het EMU-saldo	80
5.9.2 Gebruik van de informatie over het EMU-saldo.....	81
5.9.3 Conclusie.....	82
5.10 Lokale heffingen.....	82
5.10.1 Kwaliteit van de informatie over de kostendekkendheid.....	82
5.10.2 Gebruik van de informatie over de kostendekkendheid	83
5.10.3 Conclusie	83
5.11 Conclusie data-analyse	83
6. Conclusie	85
6.1 Beantwoording onderzoeksvraag.....	85
6.2 Aanbevelingen.....	87
6.3 Reflectie.....	88
6.4 Vervolgonderzoek	89
7. Literatuurlijst	91
7.1 Literatuur	91
7.2 Wet- en regelgeving.....	96
7.3 Begrotingen	97
7.4 Financiële verordeningen	98
Bijlagen	102
Bijlage 1: Enquête.....	102

Inleiding vragenlijst	102
Ontwerp en Uitslag enquête	103
Bijlage 2: Interviewhandleiding experts	111
Bijlage 3: Interviewhandleiding raadsleden.....	114
Bijlage 4: Conformiteitsonderzoek.....	116
Te onderzoeken aspecten.....	116
Achtergrondinformatie van onderzochte gemeenten.....	119
Resultaten conformiteitsonderzoek.....	120
Resultaten per gemeente	121
Resultaten per vraag.....	122
Resultaten per gemeente - wettelijk verplicht	124
Bijlage 5: Onderzoek naar het autorisatieniveau	125
Vragenlijst	125
Resultaten.....	125
Bijlage 6: Codeboek enquête	129
Bijlage 7: Tabellen enquête.....	133
Bijlage 8: Toetsen SPSS.....	142
Cramér's V	142
Spearman's rho.....	152

1. INLEIDING

Door een aantal ontwikkelingen, met name de destijds aanstaande decentralisaties van 2015 en de voortkabbellende economische crisis, ontstond een grotere druk op de gezondheid van de gemeentefinanciën (Centraal Planbureau (CPB), 2013, p. 4; VNG, 2013). Aan de ene kant zorgden de decentralisaties voor een vergroting van de gemeentelijke uitgaven en aan de andere kant zorgde de crisis voor een inkrimping van het budget. Als gevolg van deze veranderingen rees de noodzaak om het toezicht op de gemeentefinanciën te versterken. Deze noodzaak werd vergroot doordat de vrees bestond dat de controlerende rol van raadsleden te veel in handen van een kleine groep financieel deskundige raadsleden kwam te liggen (VNG, 2014). In 2014 werd een advies van een commissie van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) uitgebracht over de stand van zaken bij het Besluit begroting en verantwoording (BBV) (VNG, 2014).

Het belangrijkste punt van dit advies was dat de gemeentebegroting ook voor niet-financieel deskundigen begrijpelijk zou moeten zijn. Staf Depla, de voorzitter van de adviescommissie, geeft het probleem dat in de vorige alinea werd geschetst in treffende woorden weer (VNG, 2014, p. 4):

“De gemeentefinanciën zijn te belangrijk om alleen aan specialisten over te laten.”

Het vergroten van de inzichtelijkheid van de financiële stukken was van belang zodat de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende functie beter kon uitoefenen. Daarnaast werd een harmonisering van de boekhouding van gemeenten aangedragen, zodat de financiële vergelijkbaarheid tussen gemeenten kon worden vergroot. Dit heeft geresulteerd in twee wijzigingen van het BBV. Allereerst werden op 15 mei 2015 de kengetallen, waaruit de financiële gezondheid van een gemeente blijkt, toegevoegd (Wijzigingsbesluit BBV, 2015). Vervolgens werd de tweede wijziging op 5 maart 2016 doorgevoerd. Deze wijziging heeft ertoe geleid dat een groot aantal aspecten aan de inrichting van de gemeentebegroting is veranderd (Wijzigingsbesluit BBV, 2016). Raadsleden zouden door de wijzigingen nieuwe mogelijkheden hebben gekregen om het college te controleren (VNG, 2014). De vraag dringt zich op: wordt er ook daadwerkelijk gebruik gemaakt van de wijzigingen; is de BBV-bril in zwang?

Zoals uit het voorgaande blijkt waren de wijzigingen van het BBV bedoeld voor het versterken van de rol van de gemeenteraad. Om dit doel tot stand te brengen zijn twee zaken vereist. De regelgeving van het BBV moet in de financiële afdelingen van gemeenten op juiste wijze zijn omgezet om voor raadsleden bruikbaar te zijn. Een correcte uitvoering van het BBV houdt in dat de begroting en de jaarstukken van gemeenten vanaf de inwerkingtreding van de wijziging van het BBV alle voorgeschreven bestanddelen bevatten welke op de juiste wijze zijn weergegeven. De conformiteit van de financiële stukken van gemeenten aan de regelgeving van het BBV bepaalt in welke mate

raadsleden iets kunnen merken van de wijzigingen in het BBV en actief met de wijzigingen aan de slag kunnen gaan.

Daarnaast dient de gewijzigde regelgeving, voor zover correct uitgevoerd, de bedoelde gevolgen tot stand te hebben gebracht. Het vergroten van de inzichtelijkheid van de gemeentebegroting voor gemeenteraadsleden is het voornaamste resultaat dat met de wijziging werd nagestreefd. Verder was een grotere vergelijkbaarheid tussen gemeenten van belang. Eind 2016 is in alle gemeenten van Nederland de begroting voor 2017 opgesteld. In dit financiële stuk zouden beide wijzigingen van het BBV verwerkt moeten zijn. Vervolgens is de begroting in november 2016 in de raadsvergaderingen van de verschillende gemeenten behandeld. Naar aanleiding van dit eerste afgeronde begrotingstraject met het vernieuwde BBV kan worden onderzocht welke invloed de wetswijzigingen hebben gehad. Doordat de wijzigingen relatief recent zijn ingevoerd, is het voor het onderzoeken van de effecten van de wijzigingen nog te vroeg. Vandaar dat dit onderzoek de eerste indrukken naar aanleiding van één jaar vernieuwde regelgeving onderzoekt.

1.1 PROBLEEMSTELLING

In het voorgaande gedeelte is getoond dat het noodzakelijk werd geacht om de positie van de raad te versterken. Deze versterking werd verwezenlijkt door het inzichtelijker maken van de begroting, waardoor een groter gedeelte van de raad bij de behandeling van de begroting zou worden betrokken. Het is tot dusverre onduidelijk in welke mate de gemeenteraad gebruik maakt van de vernieuwing van het BBV en of de inzichtelijkheid van de begroting voor raadsleden daadwerkelijk is vergroot.

Vandaar dat de doelstelling van dit onderzoek is inzicht te verkrijgen in de bruikbaarheid en de mate van gebruik van de wijzigingen in het BBV. Hiervoor wordt de volgende onderzoeksvraag gebruikt:

Welke betekenis hebben de wijzigingen in het Besluit begroting en verantwoording van 15 mei 2015 en 5 maart 2016 gehad voor gemeenteraadsleden tijdens de behandeling van de begroting voor 2017?

Dit onderzoek geeft een eerste indruk van de beleidseffecten die uit de wijziging van het BBV zijn voortgekomen. De beleidseffecten zijn de gevolgen die door het beleid zijn veroorzaakt (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 27). In een beleidsevaluatie worden de beleidseffecten onderzocht (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 155). Aan de hand van bepaalde criteria worden de effecten van het beleid beoordeeld. Doordat het BBV nog maar een jaar geleden, in 2016, is gewijzigd, wordt in dit onderzoek niet gesproken van effecten maar van resultaten. Er wordt een ex post-productevaluatie van het BBV uitgevoerd (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 155-163). Dit betekent dat het beleid na inwerkingtreding wordt geëvalueerd met als centrale onderwerp de resultaten van de wijziging.

De onderzoeksvraag is qua tijdsperiode afgebakend vanaf de laatste wijziging van het BBV op 14 maart 2016 tot heden. Het onderzoek richt zich op de betekenis van de wijziging voor gemeenteraadsleden. Het begrip 'betekenis' is gekozen omdat aan de hand van dit begrip de gehele verandering in de behandeling van de gemeentefinanciën door raadsleden die door de wijzigingen in het BBV tot stand is gebracht, kan worden onderzocht. Deze verandering betreft een aantal zaken: de kwaliteit van de informatie in de begroting, de inzichtelijkheid van de gemeentefinanciën, de bruikbaarheid van de wijzigingen en de mate van gebruik van de wijzigingen. Daarnaast geeft het begrip 'betekenis' geen richting aan het onderzoek.

De veranderingen voor provincies die door het BBV zijn ontstaan worden buiten beschouwing gelaten. Verder worden andere (mogelijke) effecten van de wijziging die irrelevant zijn voor raadsleden niet onderzocht omdat de focus ligt op dat wat de wijziging van het BBV voor raadsleden heeft opgeleverd. Alleen de begroting voor 2017 wordt onderzocht aangezien dit bij de start van het onderzoek het enige document was waarin beide wijzigingen waren verwerkt. Daarnaast is de begroting door de centrale rol binnen de sturing van gemeenten een belangrijk document voor raadsleden.

Door de beperkte periode waarbinnen dit onderzoek wordt uitgevoerd, is ervoor gekozen om niet alle wijzigingen te onderzoeken. De technische wijzigingen (zie subparagraaf 2.3.9) worden buiten beschouwing gelaten, omdat raadsleden naar alle waarschijnlijkheid het minst van deze wijzigingen mee hebben gekregen. De volgende wijzigingen worden wel onderzocht:

- De taakveldenindeling
- De basisset van beleidsindicatoren
- De financiële kengetallen
- De betrokkenheid en risico's van verbonden partijen
- De overhead
- Het EMU-saldo met de geprognosticeerde balans
- Inzicht in de kostendekkendheid lokale heffingen

In de volgende subparagrafen worden de deelvragen opgesomd. Aan de hand van deze deelvragen zal een antwoord op de onderzoeksvraag worden geformuleerd.

1.1.1 DEELVRAGEN BIJ HET BELEIDSKADER

Om inzicht te krijgen in de context waarbinnen dit onderzoek wordt uitgevoerd, is het noodzakelijk om uitleg te geven over het onderzochte beleid. Daarvoor wordt eerst kort uitgelegd wat het BBV is. Daarna worden de ontwikkelingen die vooraf gingen aan de laatste wijzigingen van het BBV uiteengezet en vervolgens wordt gekeken welke zaken precies veranderd zijn in het BBV.

1. *Wat is het Besluit begroting en verantwoording?*
2. *Welke ontwikkelingen in de regelgeving ten grondslag aan de gemeentebegroting zijn voorafgegaan aan de vernieuwing van het BBV?*
3. *Welke zaken zijn er veranderd bij de wijzigingen in het BBV van 15 mei 2015 en 5 maart 2016?*

1.1.2 DEELVRAGEN BIJ HET THEORETISCH KADER

Nadat de context van het onderzoek duidelijk is, worden de verschillende theorieën die van belang zijn voor dit onderzoek uitgewerkt. Allereerst wordt middels de vierde deelvraag een algemene uitleg van de gemeentebegroting gegeven. Vervolgens wordt onderzocht welke wetenschappelijke inzichten er bestaan over de bruikbaarheid van informatie. Het theoretische gedeelte wordt afgesloten met theoretische inzichten in de invoering en uitvoering van gewijzigde regelgeving bij gemeenten.

4. *Welke rol vervult de gemeentebegroting?*
5. *Welke zaken bepalen de bruikbaarheid van de informatie in de gemeentebegroting?*
6. *Op welke manier wordt er volgens de literatuur invulling gegeven aan gewijzigde regelgeving bij gemeenten?*

1.1.3 DEELVRAGEN BIJ DE ANALYSE

De eerste zes deelvragen vormen samen de basis waarop het onderzoek naar de resultaten van het BBV plaats kan vinden. De laatste twee deelvragen vormen het analytische gedeelte. Gezamenlijk geven ze een antwoord op de hoofdvraag. Iedere deelvraag wordt per wijziging beantwoord. De eerste vraag gaat over de kwaliteit van de informatie die raadsleden krijgen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de informatie zoals deze door het BBV bedoeld is en de informatie zoals deze in de begrotingen voor 2017 is opgenomen. De achtste deelvraag geeft een antwoord op de mate waarin de wijzigingen in het BBV door raadsleden worden gebruikt.

7. *Wat is de kwaliteit van de informatie in de begroting voor 2017 die raadsleden door de wijzigingen in het BBV hebben gekregen?*
8. *In hoeverre is er gebruik gemaakt van de informatie die door de wijzigingen in het BBV aan de begroting voor 2017 was toegevoegd?*

1.2 ONDERZOEKSAANPAK

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is de volgende informatie noodzakelijk. Allereerst wordt uitgelicht wat het BBV inhoudt en welke regelgeving aan het BBV vooraf is gegaan. Daarop worden alle wijzigingen van het BBV in kaart gebracht en welke doelstellingen met deze wijzigingen werden beoogd. Op basis van het adviesrapport en het wijzigingsbesluit worden de doelstellingen van de wijziging duidelijk.

Vervolgens worden de verschillende theorieën die in dit onderzoek gebruikt gaan worden uitgelegd. Dit betreft met name het kwaliteitsprofiel van Starreveld (1997) voor de beoordeling van de kwaliteit van de informatie die door de wijzigingen is toegevoegd en de doorwerkingstrap van Aardema (2002) voor inzicht in de implementatie van de wijzigingen.

Hierop volgt het onderzoek naar de resultaten van de wijziging van het BBV. De verschillende wijzigingen worden uitgesplitst en voor iedere wijziging wordt apart onderzocht welke resultaten deze heeft gehad. Hierbij wordt voor ieder onderdeel onderscheid gemaakt tussen twee zaken die uit de deelvragen voor de analyse volgen. Allereerst wordt de kwaliteit van de informatie beoordeeld aan de hand van het kwaliteitsprofiel van Starreveld (1997). Dit gebeurt zowel voor de informatie zoals deze volgens het BBV opgenomen had moeten worden, als voor de informatie die werkelijk in de begrotingen voor 2017 stond. Hiervoor wordt de conformiteit aan het BBV onderzocht bij een steekproef van 38 gemeentebegrotingen. In hoeverre de begroting conform de regelgeving is opgesteld, bepaalt namelijk voor een groot gedeelte de mogelijkheid dat raadsleden gebruik kunnen maken van de wijzigingen in het BBV. Vervolgens wordt gekeken in hoeverre raadsleden werkelijk gebruik maken van de informatie die door de wijzigingen in het BBV is toegevoegd aan de begroting. Hiervoor is een enquête onder gemeenteraadsleden afgenomen en zijn interviews met zowel experts als raadsleden gehouden. Verder wordt voor 38 gemeenten onderzocht op welk niveau de begroting geautoriseerd wordt door te kijken naar de financiële verordening.

1.3 THEORETISCHE EN MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Het onderzoek naar de resultaten van de wijziging van het BBV heeft zowel theoretische als maatschappelijke relevantie. Theoretisch gezien wordt een bijdrage geleverd doordat een lacune aan de hand van dit onderzoek wordt gevuld. Er is namelijk nog maar weinig onderzoek uitgevoerd naar de bruikbaarheid van financiële gegevens voor raadsleden in Nederland. Van andere landen, zoals Spanje, zijn wel onderzoeken beschikbaar (Alijarde, 1997). Doordat de situatie per land sterk verschilt, zijn de resultaten van een onderzoek naar bruikbaarheid van financiële stukken niet te generaliseren. De wijziging van een wet over begrotingsregels bevat in Spanje namelijk andere onderdelen dan in Nederland. Hierdoor kunnen de resultaten uit een dergelijk onderzoek niet direct worden toegepast op de Nederlandse situatie. Het onderzoeken van de bruikbaarheid van de

begroting voor raadsleden in Nederland draagt daardoor bij aan de wetenschappelijke kennis over de situatie specifiek voor Nederland.

Daarnaast hebben de resultaten van dit onderzoek een praktische toepassing. De VNG of het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) zouden de resultaten eventueel kunnen gebruiken voor toekomstige aanpassingen van het BBV. Doordat uit dit onderzoek blijkt wat wel en niet bruikbaar is voor raadsleden kan in een volgende wijziging rekening worden gehouden met deze punten. Wanneer raadsleden bijvoorbeeld aangeven dat ze bepaalde gegevens niet gebruiken, kan onderzocht worden waarom dit het geval is. Op deze manier kunnen nieuwe aanpassingen aansluiten op de wensen van gemeenteraadsleden. Ook zouden andere kwesties, zoals de rol van de implementatie voor de bruikbaarheid van de gegevens, duidelijk kunnen maken waar nog slagen gemaakt kunnen worden.

1.4 LEESWIJZER

In het eerste hoofdstuk is ingeleid waar dit onderzoek over gaat. Het tweede hoofdstuk geeft een korte beschrijving van de wetsgeschiedenis en de recente wijzigingen in het BBV. Vervolgens worden in het derde hoofdstuk de theorieën die ten grondslag lagen aan dit onderzoek uiteengezet. Het vierde hoofdstuk gaat in op de onderzoeksaanpak en de methoden die gebruikt zijn voor het verkrijgen van de onderzoeksdata. De informatie die uit de voorgaande hoofdstukken naar voren is gekomen wordt in het vijfde hoofdstuk geanalyseerd. Dit leidt per wijziging tot subconclusies. In het laatste hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag beantwoord en een conclusie over de volledige wijzigingen getrokken. Ook worden er in dit hoofdstuk aanbevelingen voor de VNG gedaan en wordt er gereflecteerd op de wetenschappelijke waarde van dit onderzoek. In hoofdstuk 7 is de literatuurlijst opgenomen. Hierna volgen nog acht bijlagen waarin de achterliggende data van het onderzoek wordt weergegeven.

2. HET BELEIDSKADER

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd wat het Besluit begroting en verantwoording inhoudt, welke regelgeving er voor het BBV was en welke veranderingen er bij de laatste twee wijzigingen van het BBV plaats hebben gevonden. Hier horen de volgende drie deelvragen bij.

1. *Wat is het Besluit begroting en verantwoording?*
2. *Welke ontwikkelingen in de regelgeving ten grondslag aan de gemeentebegroting zijn voorafgegaan aan de vernieuwing van het BBV?*
3. *Welke zaken zijn er bij de wijzigingen in het BBV van 15 mei 2015 en 5 maart 2016 veranderd?*

2.1 HET BESLUIT BEGROTING EN VERANTWOORDING

Het BBV is een besluit waarin regels staan aan de hand waarvan de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening van gemeenten (en provincies) opgesteld moeten worden (Commissie BBV, z.j.a; z.j.b). In het BBV wordt voorgeschreven welke onderdelen er in de verschillende financiële stukken moeten worden opgenomen (BBV, 2016). Dit gaat bijvoorbeeld over welke onderdelen een programmaplan bevat. Daarnaast staan er ook zeer specifieke boekhoudkundige regels in waar bij alle financiële stukken aan moet worden voldaan, zoals in art. 65:3 BBV (2016) waar aangegeven wordt wanneer een actief dat buiten gebruik wordt gesteld moet worden afgewaardeerd. Dat er specifieke regels voor het opstellen van de financiële stukken voor gemeenten worden gesteld, komt door de uitzonderlijke positie van gemeenten ten overstaande van bedrijven.

Deze zogenoemde eigenheid uit zich in vier kenmerken (Commissie BBV, 2017; Dekker, 2015). Allereerst heeft de begroting bij gemeenten een andere rol dan bij bedrijven. Bij bedrijven dient de begroting slechts voor interne sturing, vandaar dat er voor bedrijven geen regels zijn voor het opstellen van de begroting. Bij een gemeente heeft de begroting een autorisatie-, allocatie- en controlefunctie, waardoor de behandeling van de begroting door de gemeenteraad een prominente rol inneemt in de democratie (zie subparagraaf 3.1.1). Daarnaast leidt het feit dat (vrijwel) alle informatie over de financiële positie van gemeenten openbaar is tot verschillende verslagleggingsregels (Dekker, 2015). In tegenstelling tot bedrijven hebben overheden geen winstoogmerk. Ook dit aspect zorgt ervoor dat er speciale boekhoudkundige regels voor gemeenten nodig zijn. Het laatste kenmerk van de eigenheid van gemeenten is een verschil in de rol van vermogen (Commissie BBV, 2017). Bij bedrijven neemt vermogen en vermogensvermeerdering een centrale rol in. Doordat gemeenten inkomensbestedende huishoudingen zijn, is vermogen slechts van belang voor het opvangen van onvoorziene uitgaven.

2.2 WETGEVINGSGESCHIEDENIS

De eigenheid van de financiële stukken van gemeenten heeft ertoe geleid dat er voor gemeenten al geruime tijd speciale verslagleggingsregels gelden (Commissie BBV, 2017). In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de wet- en regelgeving ten grondslag aan de huidige opbouw van de financiële stukken van de gemeente uiteengezet. De regelgeving over verslaglegging van gemeenten vindt zijn oorsprong in de Gemeentewet. In artikel 186 van deze wet is opgenomen dat de financiële stukken (de begroting, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag) moeten voldoen aan regels die zijn opgesteld in een algemene maatregel van bestuur (AMvB). De comptabiliteitsvoorschriften en het BBV zijn de AMvB's die uit dit artikel voort zijn gekomen.

2.2.1 COMPTABILITEITSVOORSCHRIFTEN NA 1985

De gemeentebegroting zoals deze tegenwoordig in elkaar steekt, vindt voor een groot gedeelte zijn oorsprong in de comptabiliteitsvoorschriften van 1985. Dit besluit introduceerde het baten- en lastenstelsel voor gemeenten (Aardema, 2002, p. 85-87). Het relatief simpele kasstelsel waar alleen gekeken werd naar inkomsten en uitgaven, veranderingen van de kasinhoud, werd vervangen door een stelsel waarin baten en lasten centraal staan. Door lasten een centrale rol te geven in de opstelling van de begroting werd de bewustwording van de lasten die met beleid samenhangen gestimuleerd (Aardema, 2002, p. 87). De comptabiliteitsvoorschriften van 1985 hadden in zijn algemeenheid tot doel de begroting tot een beter beleidsinstrument te maken. Een document waar de raad ook echt op kon sturen.

Twee jaar later werd in aanvulling op deze nieuwe regelgeving het project Beleids- en beheersinstrumentarium (BBI) opgezet, voornamelijk ter versterking van de positie van de gemeenteraad (Aardema, 2002, p. 20-24). Hiervoor werd onder andere ingezet op informatie op maat, waarmee werd bedoeld dat de informatie voor de raad op strategisch niveau moest worden opgesteld. Vanuit het BBI project werden ook vaker (vrijwillig) indicatoren aan de begroting toegevoegd.

In 1995 werden de comptabiliteitsvoorschriften aangepast om tegemoet te komen aan de herziening van de Provinciewet en de Gemeentewet (BBV, 2003 p. 19-20). Hiervoor werden drie uitgangspunten gebruikt. Ten eerste diende de informatie in de financiële stukken van de gemeente aan vier kwaliteitseisen te voldoen: juistheid, betrouwbaarheid, volledigheid en relevantie. Verder werd Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (Boek 2 BW) als leidend beschouwd. De bedoeling hiervan was bedrijfseconomische principes een centrale rol binnen de gemeente te geven. Ten slotte is het beginsel van autonomie van gemeenten meegenomen in het opstellen van de voorschriften.

Tijdens de periode van de comptabiliteitsvoorschriften werd voor de begroting een vaste indeling in functies voorgeschreven (CV'95). Door deze vaste indeling konden gemeenten wat betreft de

functies goed met elkaar worden vergeleken. De indeling was gebaseerd op tien thema's, zoals algemeen bestuur en onderwijs. De begroting werd over het algemeen door raadsleden geautoriseerd op het niveau van de hoofdfuncties.

2.2.2 INVOERING VAN HET BBV

Door de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur werden in 2002 de rollen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders (college van B en W) ontvlecht. Deze verandering van rollen vormde de voornaamste reden voor nieuwe wetgeving over de boekhouding van gemeenten. Bij de invoering van het BBV werd er van uitgegaan dat iedere doelgroep informatie specifiek gericht op zijn eigen taken moest krijgen. Voor de raad was dit van belang om hun controlerende rol, versterkt door de dualisering, beter uit te kunnen oefenen (Commissie BBV, z.j.b; Wet dualisering gemeentebestuur, 2012). Bordewijk (2002) ging hier hard tegen in door te stellen dat raadsleden door een programmabegroting minder grip kregen op de begroting.

De indeling in programma's werd ingevoerd om ervoor te zorgen dat ieder onderdeel van de gemeentelijke organisatie zijn eigen informatieniveau kreeg (BBV, 2003). Voor de raad de programma's, voor het college de producten en voor de ambtelijke organisatie de subproducten. Welke indeling voor de programma's en producten gebruikt werd stond (en staat) gemeenteraden vrij. Dit in tegenstelling tot de functionele indeling gehanteerd in CV '95, waar alleen het niveau van de subfuncties, vergelijkbaar met de subproducten, door gemeenten zelf in te delen was. De vrije indeling maakte het moeilijker om begrotingen van gemeenten te vergelijken.

Het besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV '95) werd onder andere vervangen door het BBV om tegemoet te komen aan de wens om de verslagleggingsregels voor provincies en gemeenten volledig in een eigen besluit vast te leggen, zodat voor verslaglegging de regels voor private partijen (Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek) niet gedeeltelijk gebruikt hoefden te worden (Wijzigingsbesluit BBV, 2016). Door de voorschriften uit het Burgerlijk Wetboek die ook voor gemeenten van belang waren direct over te nemen in het BBV van 2003 werden de regels voor gemeenten duidelijk afgebakend (Commissie BBV, z.j.b; BBV, 2003, p. 20).

Daarnaast was de behoefte aan informatie vanuit verschillende hogere instanties, zoals ministeries, de EU en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) toegenomen. Het BBV zou er door scherpere regels voor moeten zorgen dat de verschillende financiële stukken aan de toegenomen vraag naar informatie konden voldoen. Ten slotte werd met enkele technische wijzigingen gepoogd tot het vergroten van de transparantie en inzichtelijkheid van de financiën voor de raad (BZK, 2011, p. 23).

2.2.3 MOTIEVEN VOOR WIJZIGING BBV

Zoals in de wetsgeschiedenis vanaf 1985 te zien is, keert de informatiewaarde van de begroting voor raadsleden regelmatig terug als onderwerp van wijzigingen, zo ook bij de meest recente wijziging. In 2014 heeft de VNG-commissie Financiën op basis van een aantal ontwikkelingen aangegeven dat het BBV vernieuwd moest worden (VNG, 2014). Hierop heeft de VNG een adviescommissie voor vernieuwing van het BBV ingesteld. De ontwikkelingen die door de VNG geschetst waren, zijn door het ministerie van Binnenlandse Zaken één op één overgenomen.

Hier volgen de ontwikkelingen, zoals opgenomen in de nota van toelichting van het wijzigingsbesluit van het BBV (2016):

1. De wens om de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken.
2. De wens tot betere financiële vergelijkbaarheid.
3. Het toenemende belang van deze wensen als gevolg van de drie recente decentralisaties.
4. De noodzaak om tijdig bij te kunnen sturen in economisch slechte tijden.
5. De wens om meer inzicht te hebben in elkaars financiële positie, gegeven de onderlinge solidariteit als een gemeente in de problemen komt.
6. De toenemende nationale en internationale belangstelling voor de verslaglegging in de publieke sector.
7. De vragen die in de praktijk leven over de manier waarop rechtmatigheidstoezicht wordt vormgegeven.

Deze zeven ontwikkelingen lagen ten grondslag aan het opstellen van het advies voor vernieuwing van het BBV. De laatste ontwikkeling gaat over de vernieuwing van de accountantscontrole. Hiervoor zijn nog geen wijzigingen doorgevoerd. De wijziging van het BBV kwam mede tot stand doordat er nog meer slagen gemaakt konden worden voor het bereiken van een aantal doelstellingen die bij de invoering van het BBV ook een rol speelden (Wijzigingsbesluit BBV, 2016, p. 10). Dit betreft bijvoorbeeld de vergelijkbaarheid van de financiële gegevens die gemeenten aanleveren aan de zojuist genoemde hogere instanties. De drie decentralisaties hadden als waarschijnlijk gevolg dat het aantal verbonden partijen toe zou nemen. Extra inzichtelijkheid in de verbonden partijen zou vandaar door de decentralisaties nog belangrijker worden (VNG, 2014, p. 36).

2.3 VERNIEUWING VAN HET BBV

Op basis van de ontwikkelingen die door de commissie Financiën van de VNG geschetst waren, is de adviescommissie 'Vernieuwing van het BBV' met een groot aantal aanbevelingen gekomen. Vrijwel het gehele advies is overgenomen in de wijziging van het BBV zoals opgesteld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken (Wijzigingsbesluit, 2016).

De rode draad van de adviescommissie BBV en zodoende de wijziging was een versterking van de horizontale sturing door de gemeenteraad. De wijzigingen waren met name gericht op het toegankelijker en betrouwbaarder maken van de informatie voor interne sturing en controle, een betere vergelijkbaarheid van kosten en beleidsresultaten en een versterkt inzicht in de financiële positie van de gemeente (VNG, 2014). Deze subdoelen dienden het hoofddoel op te leveren: de versterking van de horizontale sturing. De versterking van de horizontale sturing zou bijvoorbeeld uiting krijgen in de mogelijkheid van de raad om door de gereedschappen die ze met de wijziging aangereikt hebben gekregen het college beter te kunnen bevragen. In de volgende subparagrafen komen de wijzigingen in het BBV in het gedeelte over de begroting aan bod:

- De taakveldenindeling
- De basisset van beleidsindicatoren
- De financiële kengetallen
- De betrokkenheid en risico's van verbonden partijen
- De overhead
- Het EMU-saldo
- Inzicht in kostendekkendheid van de lokale heffingen

Enkele technische wijzigingen die veranderingen binnen het stelsel van baten en lasten hebben aangebracht, worden in de laatste subparagraaf behandeld.

2.3.1 TAAKVELDENINDELING

Het uniformeren van de volgende drie onderdelen (taakvelden, beleidsindicatoren en kengetallen) diende ter vergroting van de vergelijkbaarheid, maar daarnaast ook voor het vergroten van de transparantie. Voor ieder van deze drie onderdelen is een uniforme set voorgeschreven waardoor er een basis werd gelegd van zaken waarop gemeenten vergeleken kunnen worden. Het eerste onderdeel hiervan is een uniforme indeling in taakvelden ter vervanging van de producten. Deze indeling is opgesteld om te voorkomen dat de gemeente een extra document, de productbegroting, op moet stellen voor de interne sturing, zoals van tevoren gebeurde (BZK, 2015a; VNG, 2014). Dit extra document ontstond doordat de gemeente een indeling in producten gebruikte voor de sturing, maar het BBV voor de informatie voor derden (Iv3) een functionele indeling voorschreef. De gemeente stelde de Iv3 alleen op, maar gebruikte hem verder niet. Hierdoor waren deze gegevens van een lage(re) kwaliteit (Regeling taakvelden, 2016, p. 12). Om dit te voorkomen is met de vernieuwing van het BBV de indeling in taakvelden opgesteld, welke uitwerking heeft gekregen in een ministeriële regeling. Het is de bedoeling dat de gemeente de gegevens zelf gaat gebruiken voor de sturing, waardoor wordt verwacht dat de kwaliteit van de gegevens zal toenemen (BZK, 2015b, p. 3). Verder had deze uniforme indeling tot doel de financiële vergelijkbaarheid tussen gemeenten te vergroten. Op termijn zal de taakveldenindeling de informatie voor derden vervangen. Vandaar dat de taakvelden in samenspraak met de betreffende instanties, zoals de ministeries en het

CBS, tot stand zijn gekomen zodat de bruikbaarheid van de informatie voor hen niet omlaag gaat (BZK, 2015b, p. 3-5). De vrijheid van gemeenten om een eigen indeling aan te houden zou op deze manier zo min mogelijk worden beperkt doordat programma's en subproducten nog wel vrij in te delen zijn.

2.3.2 BELEIDSINDICATOREN

Verder is voor verdere uniformering een basisset van beleidsindicatoren opgesteld met de bedoeling het sturen op de effecten van beleid te verbeteren (BZK, 2015a; VNG, 2014). Vandaar dat er voornamelijk outcome-indicatoren verplicht zijn gesteld, maar ook een aantal input- en outputindicatoren (Regeling beleidsindicatoren, 2016, p. 2,3). De beleidsindicatoren zouden moeten zorgen voor meer oog voor de resultaten van beleid. Ook zouden raadsleden zonder financiële kennis door deze set indicatoren meer bij de gemeentefinanciën betrokken moeten worden (VNG, z.j.a). De beleidsindicatoren zorgen ervoor dat er een vergelijking kan worden gemaakt met de prestaties van andere gemeenten (BZK, 2015c). Dit was van tevoren vaak niet mogelijk omdat gemeenten niet dezelfde indicatoren gebruikten. Om de indicatoren voor iedereen beschikbaar te maken zijn ze ook gepubliceerd op waarstaatjegemeente.nl (Wijzigingsbesluit BBV, 2016, p. 15). De mogelijkheid tot vergelijkingen, in samenspel met ranglijsten op waarstaatjegemeente.nl, zou moeten leiden tot een levendiger debat over de resultaten van beleid (BZK, 2015a; VNG, 2014).

2.3.4 FINANCIËLE KENGETALLEN

Voor een groter inzicht in de toekomstbestendigheid van gemeenten is een uniforme basisset van financiële kengetallen in het BBV opgenomen (art. 11:2d BBV, 2016). Vanwege de financiële crisis werd het belangrijker voor de raad om toezicht uit te oefenen op de financiële gezondheid van hun gemeente (BZK, 2015a; VNG, 2014). De kengetallen geven de belangrijkste informatie uit de balans kort weer, zoals de netto-schuldquote of de solvabiliteit van een gemeente (BZK, z.j.a). Samen vormen de kengetallen als het ware een beknopte samenvatting van de financiële positie van gemeenten. Hierdoor zouden deze getallen de financiële weerbaarheid en wendbaarheid gemakkelijker te doorgronden moeten maken voor raadsleden (BZK, 2015d, p. 3).

2.3.5 VERBONDEN PARTIJEN

De betrokkenheid van verbonden partijen bij een programma moet voortaan opgenomen worden bij ieder programma, omdat vaak niet duidelijk was in hoeverre verbonden partijen bijdroegen aan het bereiken van bepaalde doelen (art. 3b BBV, 2016). Raadsleden worstelen met de kaderstelling van verbonden partijen, niet alleen qua financiën maar ook wat betreft beleidsrisico's (BZK, 2015a). Door de informatie bij het beleidsprogramma zelf op te nemen, zouden raadsleden makkelijker in kunnen schatten in hoeverre een verbonden partij bijdraagt aan het beleidsdoel van een specifiek programma. Hierdoor kan de raad haar kaderstellende en controlerende rol beter uitoefenen wat betreft verbonden partijen.

Voor vergroting van het inzicht worden verbonden partijen voortaan opgesplitst in vier categorieën: gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen/coöperaties, stichtingen/verenigingen en overige verbonden partijen (BZK, 2015e, p. 4; art. 15:1b BBV, 2016). Verder is het verplicht om in de paragraaf verbonden partijen aan te geven welke risico's voor de financiële positie van de gemeente een verbonden partij met zich meebrengt.

2.3.6 OVERHEAD

Inzicht in de overheadkosten zou worden vergroot door een apart taakveld voor de overheadkosten op te nemen en het opstellen van een apart overzicht van de overheadkosten in het programmaplan (BZK, 2015a; art. 8:1c BBV, 2016). Hierdoor hoeft er geen complexe verdeelsleutel meer toegepast te worden om de overheadkosten toe te rekenen aan beleidsprogramma's. Dit zou de transparantie ten goede komen, waardoor de raad beter zou kunnen sturen op de bedrijfsvoering. Daarnaast werd een definitie van overheadkosten voorgeschreven wat tot doel had dat de overheadkosten van een gemeente beter vergeleken konden worden met andere gemeenten. De definitie van de overheadkosten is afkomstig van 'Vensters in bedrijfsvoering' (Wijzigingsbesluit BBV, 2016, p. 18-19; BZK, 2015f). Deze definitie is onder andere gekozen omdat er zoveel mogelijk kosten direct worden toegerekend aan bijbehorende activiteiten en hierdoor zo min mogelijk aan overheadkosten (BZK, 2015a).

2.3.7 EMU-SALDO

In de begroting zou meer aandacht voor het EMU-saldo zijn gekomen. Daarvoor moeten aan de uiteenzetting van de financiële begroting een geprognosticeerde balans en de berekening van het EMU-saldo worden toegevoegd. In een geprognosticeerde balans wordt de ontwikkeling van de balans van een gemeente van het afgelopen jaar en de komende drie jaren weergegeven (art. 20:1b en 22:1 BBV, 2016). Daarnaast moet het EMU-saldo meerjarig worden opgenomen, waardoor de raad meer inzicht zou krijgen in het beheersen van het EMU-saldo (art. 23d BBV, 2016). De grotere aandacht voor het EMU-saldo in de begroting zou ervoor moeten zorgen dat de raad ook meer aandacht aan dit onderwerp gaat besteden en dat er daarnaast beter op het EMU-saldo kan worden gestuurd (Wijzigingsbesluit BBV, 2016, p. 23).

2.3.8 LOKALE HEFFINGEN

In de paragraaf lokale heffingen zou transparanter neergezet zijn hoe de tarieven tot stand zijn gekomen die de gemeente aan zijn klanten rekent voor het verlenen van verschillende diensten, zoals afvalverwerking (Wijzigingsbesluit BBV, 2016). Sinds de wijziging is het verplicht om inzichtelijk te maken dat de tarieven van de diensten die hoogstens kostendekkend mogen zijn, ook daadwerkelijk slechts kostendekkend zijn (art. 10c BBV, 2016).

2.3.9 TECHNISCHE AANPASSINGEN

Naast de aanpassingen die vrij direct door raadsleden opgemerkt kunnen worden in de financiële stukken van de gemeenten waren er verscheidene aanpassingen die wat meer op de achtergrond spelen, bijvoorbeeld bij de berekening van afschrijvingen.

Voor betere vergelijkbaarheid tussen gemeenten moeten voortaan alle investeringen na 2017 worden geactiveerd (BZK, 2015a). Voor investeringen met economisch nut was dit al het geval. In het vernieuwde BBV is het ook verplicht voor investeringen (in de openbare ruimte) met maatschappelijk nut. Deze maatregel heeft pas na dertig tot veertig jaar volledige vergelijkbaarheid tot gevolg. Voor betere vergelijkbaarheid en transparantie wordt bij investeringen waarbij bijdragen van derden een rol spelen de netto-methode gevolgd in plaats van de situatie waarbij een keuze tussen bruto en netto mogelijk was.

Het berekenen van de renteomslag vindt voortaan plaats volgens een standaardformule. Daarnaast is voorgeschreven hoe dit aan de taakvelden toegeschreven moet worden. Doordat gemeenten hierdoor dezelfde formule gebruiken zou de vergelijkbaarheid groter worden.

In het grondbeleid zijn een aantal veranderingen doorgevoerd. De categorie 'niet in exploitatie genomen gronden' (NIEGG) is afgeschaft. Er wordt een strikte definitie van grondexploitatie gehanteerd. Hierdoor wordt faciliterend grondbeleid voortaan als vordering gekenmerkt. Deze veranderingen hadden tot doel de verschillen tussen gemeenten te verkleinen.

2.4 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk zijn antwoorden op de eerste drie deelvragen geformuleerd. In het BBV zijn de regels opgesteld waaraan onder andere de gemeentebegroting moet voldoen. Uit de wetgevingsgeschiedenis blijkt dat er al meerdere pogingen zijn gedaan om raadsleden de goede informatie te bieden, zoals bij het BBI-project. Ook bij de invoering van het BBV in 2003 stond de informatie die raadsleden moesten krijgen centraal door de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. In 2013 heeft de VNG een adviescommissie opgericht omdat een aantal ontwikkelingen noopten tot verandering van het BBV. De belangrijkste ontwikkelingen waren de wens om de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken, de wens tot betere financiële vergelijkbaarheid en de wens om meer inzicht te hebben in elkaars financiële positie.

De aanbevelingen van de adviescommissie zijn grotendeels opgevolgd. De belangrijkste doelen die met de wijzigingen nagestreefd werden, waren het vergroten van het inzicht van raadsleden in de gemeentefinanciën en het vergroten van de vergelijkbaarheid tussen gemeenten. Voor het vergroten van het inzicht zijn de volgende aspecten toegevoegd of gewijzigd: de beleidsindicatoren, de financiële kengetallen, de weergave van de betrokkenheid en risico's van verbonden partijen, de

overheadkosten, het EMU-saldo en inzicht in kostendekkendheid van de lokale heffingen. Voor het vergroten van de vergelijkbaarheid is de taakveldenindeling ingevoerd en zijn een aantal technische wijzigingen gedaan. Door het vergroten van de vergelijkbaarheid zouden gemeenten zich op meerdere vlakken met elkaar kunnen vergelijken, zo ook met behulp van de eerder genoemde wijzigingen, zoals de beleidsindicatoren en de financiële kengetallen. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de resultaten van de wijzigingen.

3. HET THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk worden de theorieën behandeld die ten grondslag liggen aan dit onderzoek. Daarvoor wordt een antwoord op de volgende drie deelvragen gegeven.

1. *Welke rol vervult de gemeentebegroting?*
2. *Welke zaken bepalen de bruikbaarheid van de informatie in de gemeentebegroting?*
3. *Op welke manier wordt er volgens de literatuur invulling gegeven aan gewijzigde regelgeving bij gemeenten?*

Eerst wordt een algemeen overzicht van de betekenis van de begroting voor gemeenten gegeven. Vervolgens wordt gekeken welke zaken de bruikbaarheid van financiële documenten beïnvloeden. Hierop volgt een onderdeel waarbij theorieën over de implementatie en doorwerking van beleid uiteengezet worden. Ten slotte wordt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk een model opgezet over de causale relaties die een rol spelen bij de totstandkoming van het doel van de wijzigingen in het BBV.

3.1 DE GEMEENTEBEGROTING

Gemeenten verlenen een groot aantal diensten aan de maatschappij. Ze zijn in vrijwel alle sectoren actief, van het sociale domein tot de wegenbouw (VNG et al, z.j.). Alle kosten (en opbrengsten) die samenhangen met deze activiteiten moeten van tevoren worden goedgekeurd. Dit principe vloeit voort uit het budgetrecht van belastingbetalers om door middel van de gemeenteraad, een volksvertegenwoordiging, te beslissen wat er met hun geld gebeurt (De Kam et al, 2008, p. 84). Vandaar dat gemeenten ieder jaar een begroting voor het daaropvolgende jaar opstellen. Tijdens de begrotingscyclus komt de begroting op basis van de perspectiefnota tot stand. Vervolgens worden tussentijdse rapportages gehouden, vaak in het voorjaar en najaar. Ten slotte volgt na afronding van het begrotingsjaar de jaarrekening met de resultaten over het afgelopen jaar. De begroting is een raming van de kosten en opbrengsten van het voorgenomen beleid (via Mol, 2008; De Kam et al, 2008). Zoals in het beleidskader aangegeven, is het sinds 1985 verplicht om het baten- en lastenstelsel te hanteren.

3.1.1 BEGROTINGSFUNCTIES

De begroting heeft vier functies (De Kam et al, 2008, p. 84, 85). De autorisatiefunctie is zojuist al voorbij gekomen. Door vaststelling van de financiële gevolgen opgenomen in de begroting door de gemeenteraad is de uitvoerende organisatie van de gemeente bevoegd om uitgaven voor het vastgestelde beleid te doen. De tweede functie is het alloceren van middelen. Doordat de gemeente maar beschikt over beperkte middelen moeten er keuzes worden gemaakt over de verdeling van de

middelen. De begroting stelt daarnaast de financiële kaders vast waarbinnen het college van burgemeester en wethouders en de verschillende ambtelijke afdelingen hun taken dienen uit te voeren. Dit is de beheerstechnische functie van de begroting. Ten slotte controleert de raad de gemeentefinanciën (Commissie BBV, 2017). Binnen de controlefunctie staan de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven van de gemeente centraal. Bij rechtmatigheid gaat het over de vraag of er van tevoren toestemming voor uitgaven is verleend en of er niet op een of andere manier inbreuk is gemaakt op wetgeving. Bij doelmatigheid wordt gecontroleerd op de effectiviteit en efficiëntie van de begroting.

3.1.2 BEGROTINGSBEGINSELEN

De vier begrotingsfuncties kunnen slechts effectief uitgeoefend worden wanneer er ook aan de begrotingsbeginselen is voldaan (De Kam et al, 2008, p. 85-87). Vandaar dat er zowel aan de begrotingsprocedure als aan het begrotingsdocument eisen worden gesteld. Voor de begrotingsprocedure geldt dat deze moet voldoen aan de beginselen van openbaarheid, voorafgaande toestemming en periodiciteit. Openbaarheid is noodzakelijk zodat burgers, media en de raad zelf een oordeel kunnen vellen over de begroting (Commissie BBV, 2017). Uit de autorisatiefunctie volgt dat de begroting voor het begrotingsjaar vastgesteld dient te worden, zodat voor de uitgaven die in de begroting opgenomen zijn voorafgaand toestemming is verleend. Periodiciteit is van belang zodat de raad op tijd en met regelmaat de uitvoerende organisatie controleert.

Het begrotingsdocument en de daarin voorkomende financiële gegevens dienen aan twee vereisten te voldoen (via De Kam et al, 2008, p. 85-87; Commissie BBV, 2017). Ten eerste moeten alle baten en lasten wegens eenheid en volledigheid van de begroting volledig in één document zijn opgenomen. Ten tweede wordt transparantie van de inhoud van de begroting vereist, zodat raadsleden (en andere gebruikers van de begroting) zoveel mogelijk inzicht in de begroting hebben. Deze vereiste bestaat uit vijf onderdelen: begrijpelijkheid, grondslagenvereiste, stelselmatigheidsvereiste, relevantie en betrouwbaarheid (Commissie BBV, 2017). Voor begrijpelijkheid is nodig dat de gegevens in de begroting zo begrijpelijk mogelijk zijn opgesteld. Om inzicht te verschaffen in de begroting moeten gebruikers weten op welke grondslagen de opstelling van de begroting gebaseerd is. Transparantie vereist daarnaast dat een gemeente zo min mogelijk van rekenmethoden verandert, maar zich aan de vereiste van stelselmatigheid houdt (Commissie BBV, 2017). Indien bijvoorbeeld op een andere manier van afschrijven wordt overgegaan moet deze keuze toegelicht worden. Relevantie van de gegevens zorgt ervoor dat er niet onnodig veel zaken in de begroting opgenomen worden, maar dat de hoeveelheid informatie beperkt blijft. De transparantie van de begroting wordt anders gereduceerd.

3.1.3 INPUT- EN OUTPUTBEGROTING

Al sinds de negentiende eeuw wordt in de collectieve sector de inputbudgettering gehanteerd (Groot & Van Helden, 2007, p. 134). In dit systeem wordt wel een maximum gesteld aan de kosten, maar er worden geen minimaal te leveren prestaties aan deze kosten verbonden. Bij inputbudgettering ontstaat hierdoor het probleem dat er minder goed op prestaties kan worden gecontroleerd. Zonder een koppeling van kosten aan prestaties is het moeilijker om te bewijzen wanneer sprake is van inefficiënt gebruik van middelen. Bij outputbudgettering bestaat dit probleem niet. Tijdens de opstelling van dit soort begrotingen wordt aan het budget een te realiseren *output* gekoppeld. Vereiste voor outputbudgettering is echter dat het verband tussen de kosten en de productie goed vast kan worden gesteld.

Inputbudgettering wordt vaak bij overheidsinstellingen gebruikt omdat er bij deze organisaties dikwijls geen goede koppeling tussen de kosten en de productie te maken is, waardoor de kostprijs niet gemakkelijk kan worden gestandaardiseerd (Mol, 2008, p. 185-189). Dit komt enerzijds doordat de overheadkosten bij de overheid vaak een groot gedeelte van de begroting innemen en anderzijds wordt het bepalen van de kostprijs bemoeilijkt doordat de overheid doorgaans heterogene diensten verleent. Voor een groot onderdeel van de taken van de decentrale overheid is het daardoor moeilijk om een koppeling te maken tussen budget en output.

De programmabegroting die in 2003 (opnieuw) ingesteld werd, was een uitvloeisel van de trend naar een meer op *output* en *outcomes* gericht systeem (Mol, 2008, p. 193-203). *Outcomes* zijn de resultaten van het beleid. De programmabegroting maakt gebruik van taakbudgetten (Mol, 1997, p. 87). Dit soort budgetten '*specificeren slechts toegestane kosten voor de realisatie van de beoogde prestaties*' (Mol, 1997, p. 87). De programma's werden boven de producten toegevoegd waarbij de autorisatiefunctie berust op het niveau van de programma's. Het doel van deze vernieuwing was dat de gemeenteraad zich specifiek met de doelstellingen van het beleid bezig hield en het college met het leveren van de prestaties. Mol (2008) geeft aan dat de onduidelijkheid omtrent de verhouding tussen de programma's en de producten problematisch is. Als het college namelijk bepaalt hoe de producten ingevuld worden en deze bevoegdheid bij de raad weg is genomen, heeft de programmabegroting de positie van de raad volgens hem niet versterkt.

Formeel is tegenwoordig bij de gemeente sprake van outputbudgettering. De meest recente wijzigingen sluiten zich aan bij deze trend, bijvoorbeeld door de verplichting om beleidsindicatoren in de begroting op te nemen. Impliciet aan de wijziging was daardoor ook een rolverwachting voor raadsleden om de resultaten van beleid meer mee te nemen in hun controlefunctie. Budding (2012, p. 39) suggereert echter dat de sturing binnen de publieke sector meestal nog plaatsvindt op basis van de *input*, terwijl de focus bij de programmabegroting met name op *outcomes* ligt (Mol, 2008, p. 200-201).

3.2 BRUIKBAARHEID VAN FINANCIËLE DOCUMENTEN

De wijzigingen van het BBV hadden tot doel de gemeentefinanciën transparanter, begrijpelijker en inzichtelijker te maken voor gemeenteraadsleden. Op deze manier zou de gemeenteraad hun kaderstellende en controlerende rol beter uit kunnen oefenen. In dit onderzoek wordt onder de bruikbaarheid van financiële documenten verstaan dat raadsleden de gegevens die in de begroting aan hen beschikbaar worden gesteld kunnen verwerken en gebruiken voor het uitoefenen van deze twee rollen. Eerst wordt in deze paragraaf ingegaan op de informatiebehoefte van raadsleden en vervolgens wordt de theorie van Starreveld (1997) over de kwaliteit van informatie uiteengezet.

3.2.1 INFORMATIEBEHOEFTE RAADSLEDEN

Gemeenteraadsleden gebruiken de begroting voor het uitoefenen van hun budgetrecht. Uit het budgetrecht volgen de kaderstellende en de controlerende rol van de raad (VNG, z.j.b). Vanuit artikel 189:1 van de Gemeentewet wordt de kaderstellende rol aan de gemeenteraad toebedeeld. Het stellen van kaders houdt in dat raadsleden het beleid (taken en activiteiten) van de gemeente uitstippelen en hier financiële middelen voor beschikbaar stellen. Uit het tweede lid blijkt een onderdeel van de controlerende rol van de gemeenteraad. De raad houdt er toezicht op dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Daarnaast controleert de raad of het college het opgedragen beleid goed uitvoert (Rijksoverheid, z.j.a). De focus ligt daarbij op de drie beginselen van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. De laatste taak van de raad met betrekking tot de begroting is de sturende rol die op verbonden partijen en gesubsidieerde organisaties wordt uitgeoefend (VNG, z.j.b).

Op hoofdlijnen betekent dit dat de gemeenteraadsleden de volgende informatie nodig hebben voor het behoorlijk uit kunnen voeren van hun taken. Vanuit de kaderstellende rol moet in de begroting informatie over het uit te voeren beleid opgenomen worden. Deze informatie dient tenminste in te gaan op de gestelde doelen, welke activiteiten zullen worden uitgevoerd om deze doelen te bereiken en de financiële middelen die daarvoor nodig zijn. Dit zijn de drie W-vragen die bij de huidige begroting per programma behandeld worden (Budding, 2012):

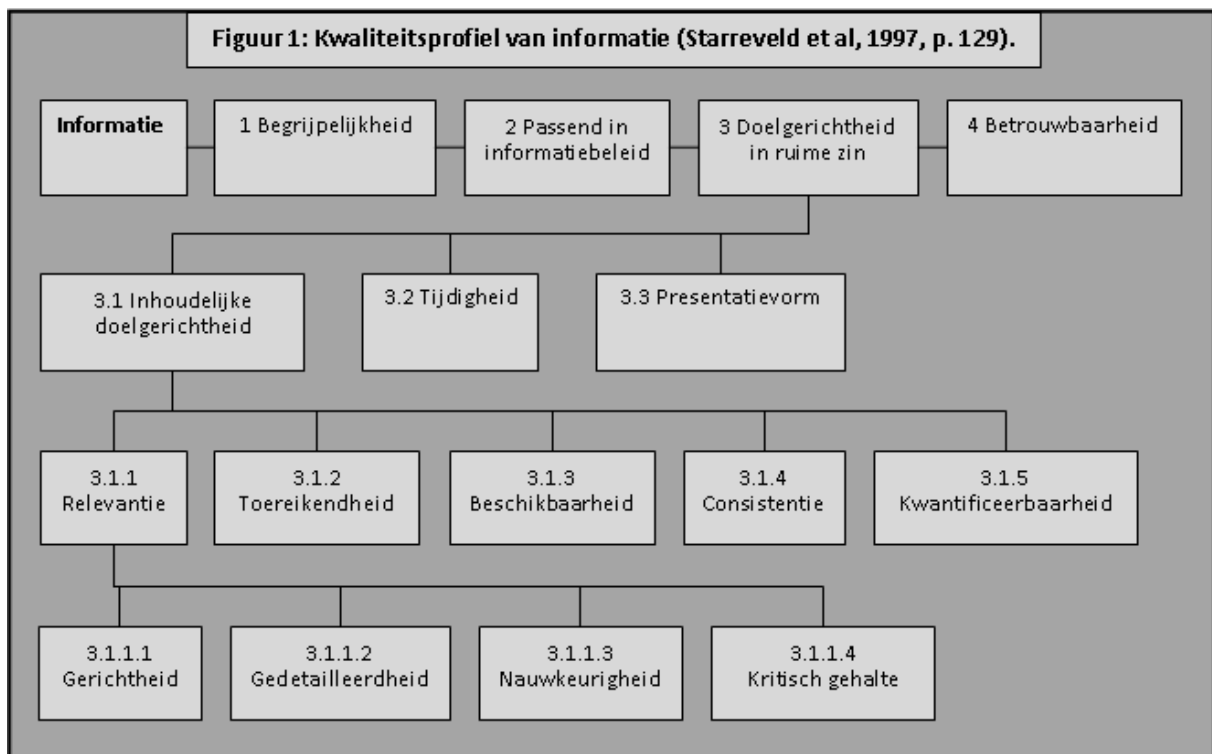
1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daarvoor doen?
3. Wat gaat dat kosten?

Bij de rijksoverheid vindt een ontwikkeling plaats naar een lichtelijk aangepaste versie van de drie W-vragen, waarbij de verantwoordelijkheid van de minister sterker wordt benadrukt (Algemene Rekenkamer, 2017). Wanneer deze ontwikkeling zich door zou trekken naar gemeenten zou de verantwoordelijkheid van de wethouder of burgemeester voor zijn/haar beleidsterrein centraal komen te staan.

Op basis van artikel 189:2 Gemeentewet heeft de raad de rol van toezichthouder op het structurele en reële evenwicht van de begroting. Voor het uitoefenen van deze rol heeft de raad informatie nodig over de financiële positie van de gemeente. Deze informatie kan uit de volgende posten worden verkregen: de balans van de gemeente, de meerjarenbegroting, het baten en lastenoverzicht, het weerstandsvermogen en de wijze waarop het nieuwe beleid de financiële positie verandert. Voor de sturende rol op verbonden partijen is van iedere verbonden partij inzicht nodig op de risico's die de gemeente financieel loopt vanwege het belang dat zij in die partij hebben. Daarnaast moet voor uitoefening van de kaderstellende rol blijken op welke wijze de partijen bijdragen aan het beleid van de gemeente, welke activiteiten daarvoor uitgevoerd worden en wat de kosten daarvan zijn.

3.2.2 DE KWALITEIT VAN INFORMATIE

De beginselen voor het opstellen van het begrotingsdocument geven een aantal zaken weer waaraan de informatie in de begroting moet voldoen. Door aan eenheid, volledigheid, rechtmatigheid en transparantie van de begroting te voldoen behoren raadsleden hun budgetrecht via de begroting zo goed mogelijk uit te kunnen oefenen. In paragraaf 3.1.2 zijn deze beginselen uitgebreid uitgelegd. Starreveld (1997) heeft in 'Bestuurlijke informatieverzorging' een groot aantal aspecten opgesteld waaraan informatie binnen een organisatie moet voldoen. De begrotingsbeginselen sluiten hier voor een groot gedeelte op aan, bijvoorbeeld bij de categorie begrijpelijkheid die als subbeginsel bij transparantie van de begroting is opgenomen. In het volgende gedeelte worden de verschillende onderdelen van het kwaliteitsprofiel van informatie uitgewerkt (Starreveld et al, 1997, p. 130-134).



1. Begrijpelijkheid:

Dit aspect gaat over de mate waarin een informatiegebruiker de betekenis van de informatie zal kunnen bevatten. Hiervoor is het belangrijk dat de opsteller van de informatie rekening houdt met het kennisniveau van de gebruiker en dat woorden met een eenduidige betekenis worden gebruikt.

2. Passend in informatiebeleid:

De verstrekte informatie dient te passen in het geheel aan doelstellingen waarvoor de informatie gegenereerd wordt.

3. Doelgerichtheid in ruime zin:

Deze eis bestaat uit drie onderdelen en gaat over de geschiktheid van de informatie voor de doelstellingen van de gebruiker.

3.1 Inhoudelijke doelgerichtheid:

Het vermogen om het doel te bereiken ten behoeve waarvan de informatie tot stand is gekomen.

3.1.1 Relevantie:

Dit betreft de mate waarin de verstrekte informatie van belang is voor de gebruiker en bestaat uit de volgende vier aspecten.

3.1.1.1 Gerichtheid:

Dit begrip valt bijna gelijk met relevantie en staat voor de mate waarin de versterkte informatie ter zake is. Het gevaar van overtolligheid van informatie kan zich voordoen: het verstrekken van irrelevante informatie.

3.1.1.2 Gedetailleerdheid:

De gedetailleerdheid gaat over de mate waarin de verstrekte informatie moet worden onderverdeeld. Het uiterste niveau van onderverdeling is het weergeven van alle informatie op basis waarvan de samengestelde informatie tot stand is gekomen. De gedetailleerdheid dient zo ver doorgetrokken te worden als voor het betreffende niveau van de organisatie noodzakelijk is.

3.1.1.3 Nauwkeurigheid:

De mate waarin de meeteenheid waarin de kwantificeerbare informatie weergegeven wordt, moet worden onderverdeeld. Dit betreft het aantal decimalen achter de komma.

3.1.1.4 Kritisch gehalte:

De mate waarin de verstrekte informatie een kritisch oordeel moet bevatten. Het kritisch gehalte kan bijvoorbeeld door de vergelijking van de werkelijke cijfers met normen en de uitleg van eventuele afwijkingen worden vergroot.

3.1.2 Toereikendheid:

De vraag of alle informatie die zou moeten worden verstrekt ook daadwerkelijk is verstrekt.

3.1.3 Beschikbaarheid:

Dit aspect behelst de vraag of de gegevens die volgens de eis van toereikendheid zouden moeten worden verstrekt aanwezig zijn in de organisatie en of de gegevens voor de informatiegebruiker toegankelijk zijn.

3.1.4 Consistentie:

De consistentie van informatie heeft betrekking op het constant in de verstrekte informatie toekennen van dezelfde betekenis aan een begrip.

3.1.5 Kwantificeerbaarheid:

Bij beslissingen waarbij nut tegen kosten wordt afgewogen is het van belang om de benodigde gegevens zoveel mogelijk getalsmatig uit te drukken.

3.2 Tijdigheid:

Voor de eis van tijdigheid is het van belang dat het doel waarvoor informatie verstrekt wordt nog bereikt kan worden. Daarbij is noodzakelijk dat er voldoende tijd is om een beslissing op een verantwoorde manier te kunnen nemen.

3.3 Presentatievorm:

Er zijn verschillende manieren om informatie weer te geven. Het is van belang dat de verstrekte informatie aansluit bij het voorstellings- en interpretatievermogen van de gebruikers. Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee vormen van presentatie:

1. De gegevensdrager(s): op papier, via een beeldscherm of op een andere manier.
2. De lay-out: beschrijvingen, tabellen, grafieken enzovoorts.

4. Betrouwbaarheid:

Deze eis betreft de vraag in hoeverre de gebruiker van informatie zekerheid heeft dat de informatie overeenkomt met de werkelijkheid.

Het kwaliteitsprofiel van informatie zoals dat door Starreveld is opgesteld, wordt in dit onderzoek gebruikt om de kwaliteit van de informatie die door de wijzigingen in het BBV in de gemeentebegroting moet worden opgenomen te beoordelen.

3.3 BELEIDSPROCES

Het BBV is in 2003 ingevoerd. Het was een uiting van het beleid om het boekhouden van gemeenten en provincies aan te laten sluiten bij de dualisering van de rollen van raad en college (BBV, 2003, p. 34). Met de wijziging van het BBV in 2016 is door in te zetten op het versterken van onder andere de controlerende rol van de raad aangesloten bij doelstellingen die ook bij de invoering van het BBV speelden (Kamerstukken II 2000-2001, 27751, 3, p. 29-30; BBV, 2003, p. 20). Voor een beter inzicht in de wijze waarop de nieuwe inhoud van het besluit tot stand is gekomen en op welke manier de implementatie heeft bijgedragen of afgedaan aan de beoogde beleidsuitkomsten wordt in deze paragraaf kort ingegaan op de theorie omtrent het beleidsproces. Vervolgens worden twee

onderdelen, implementatie en naleving, uitgelicht. Hoogerwerf & Herweijer (2008, p. 19) definiëren beleid als *het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes*. Beleid wordt vervolgens door hen opgedeeld in drie onderdelen: de beleidsinhoud, het beleidsproces en de beleidseffecten.

De beleidsinhoud is gelijk aan het overkoepelende begrip beleid. Het vormt een antwoord op een probleem. Doordat een verschil wordt waargenomen tussen een norm en een situatie wordt beleid opgesteld waarmee gepoogd wordt in de toekomst aan de maatstaf zal worden voldaan (Hoogerwerf & Herweijer 2008, p. 21). Voor dit onderzoek komt de beleidsinhoud overeen met de doelstellingen van de wijziging van het BBV, de middelen die voor het bereiken van die doelstellingen worden ingezet en de tijdskeuzes die bij de wijziging een rol speelden. Het BBV zelf is een juridisch instrument (een middel) dat voortvloeit uit het beleid om de wijze van sturing binnen gemeenten te beïnvloeden (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 224, 225). Door dit juridische voorschrift waarin bepaalde boekhoudkundige regels zijn opgenomen, wordt gepoogd om het gedrag van gemeenteraadsleden te beïnvloeden. Daaruit volgt dat raadsleden de doelgroep van deze wijziging zijn. Een tweede doelgroep zijn de gemeenten zelf, als uitvoerende organisaties. Zie hoofdstuk 2 voor een volledige uiteenzetting van de doelstellingen en middelen voor de wijziging van het BBV.

Het beleidsproces is het dynamische verloop van handelingen, argumenten en interacties met betrekking tot een beleid (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 22). In dit verloop van handelingen zijn een zestal deelprocessen te onderscheiden: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, implementatie, naleving van beleid en beleidsevaluatie. Voor controle op de doelbereiking van het BBV zijn de deelprocessen implementatie en naleving van beleid relevant. In deze twee deelprocessen kan namelijk een antwoord worden gevonden op de vraag in hoeverre de regels van het BBV door gemeenten zijn opgevolgd. Dit heeft weer gevolgen voor de mate waarin gemeenteraadsleden uit de voeten kunnen met de financiële stukken van de gemeente, de naleving van het beleid. Vandaar dat op deze twee deelprocessen in de volgende subparagrafen dieper wordt ingegaan.

Dit onderzoek geeft een eerste indruk van de beleidseffecten die uit de wijziging van het BBV voort zijn gekomen. De beleidseffecten zijn de gevolgen die het beleid tot stand heeft gebracht (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 27). In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de resultaten van de wijziging van het BBV.

3.3.1 IMPLEMENTATIE

Het onderzoeken van de implementatie van de regelgeving van het BBV is noodzakelijk om inzicht te krijgen in datgene waar de gemeenteraadsleden mee moeten werken. De kwaliteit van de financiële stukken van de gemeente wordt tijdens de implementatie van de regelgeving van het BBV bepaald. Beleidsuitvoering of implementatie wordt door Hoogerwerf en Herweijer (2008, p. 119)

gedefinieerd als *het omzetten van besluiten van beleidsbepalers in handelingen van organisaties, gericht op het nastreven van gewenste situaties*. Ingevuld voor het BBV levert dit de volgende formulering op: de wijziging van het BBV is het besluit dat ten grondslag ligt aan de handelingen, het opstellen van financiële stukken, die de uitvoerende organisaties, de gemeenten, uitvoeren voor het nastreven van de gewenste situatie, een verbeterde bruikbaarheid van de financiële stukken van de gemeente.

Er zijn twee manieren waarop implementatie tot stand kan komen: *top-down* en *bottom-up*. Bij *top-down* is sprake van sturing door een beleidsbepaler die op basis van het vastgestelde beleid de juiste voorwaarden tot stand brengt voor een goede uitvoering (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 123, 124). Wanneer de uitvoering van beleid niet alleen tot stand komt door het vastgestelde beleid en de sturing door beleidsbepalers is sprake van het bottom-up-model. Hierbij is een belangrijke rol binnen de uitvoering van het beleid voor de uitvoerende organisatie weggelegd. Bij dit model heeft de uitvoerder namelijk een bepaalde vorm van beleidsvrijheid. De uitvoerder kan in dat geval binnen de door het beleid gestelde grenzen keuzes maken wat zij als de beste manier voor het uitvoeren van het beleid zien. Bij het BBV is sprake van een gemengde vorm. Het bottom-up-model is terug te zien in de mogelijkheid voor gemeenten om vanwege de eigenheid van gemeenten bepaalde keuzes te kunnen maken bij de opstelling van financiële stukken indien deze goed worden verantwoord (Wijzigingsbesluit BBV, 2016). Daarnaast zijn de wijzigingen in het BBV op basis van het advies van de VNG en door middel van contact met verschillende gemeenten tot stand gekomen (BZK, 2015g).

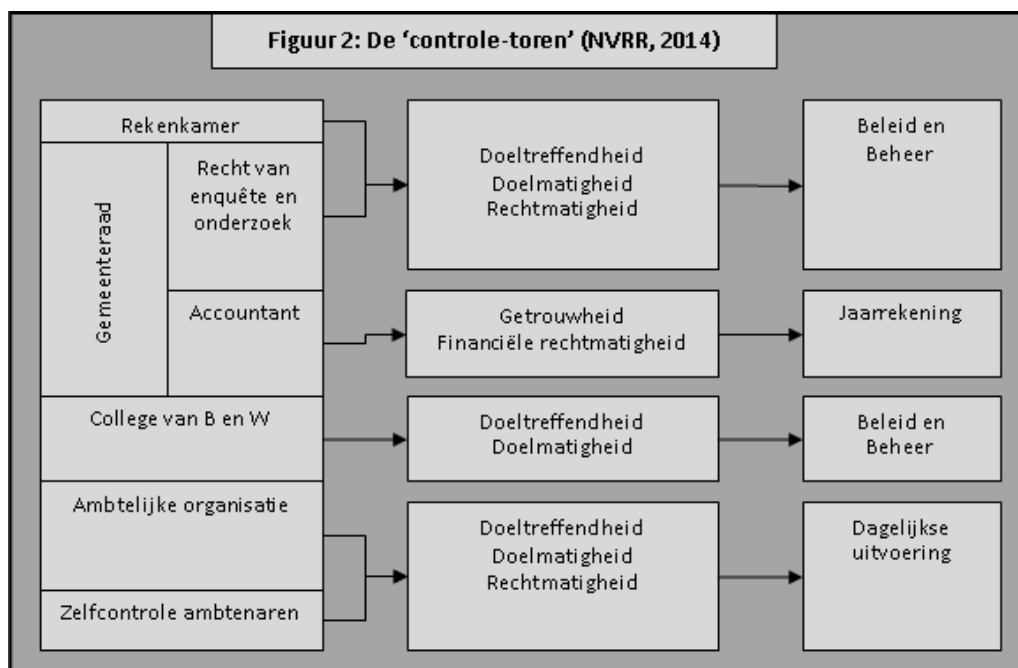
3.3.2 CONFORMITEIT BEGROTING

Om de bruikbaarheid van de wijzigingen van het BBV voor raadsleden te achterhalen is het van belang om te weten in welke mate een begroting voldoet aan de regelgeving van het BBV. Vandaar dat slechts één onderdeel van de implementatie van belang is voor dit onderzoek. Dit is de mate van conformiteit aan beleid die volgt uit de implementatie. Vanuit de literatuur wordt conformiteit gedefinieerd als de overeenstemming van de beleidsprestaties van uitvoerende organisaties met de bedoelingen van de beleidsbepaler (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 120).

Uit de formulering van de beleidsuitvoering voor het BBV zoals in de vorige alinea gegeven blijken de meeste aspecten voor het procesmodel al. Voor de beleidsuitvoering van het BBV is de financiële afdeling van een gemeente verantwoordelijk. Het verwerken van de regels van het BBV in financiële stukken vormt de beleidsprestatie die door het ambtenarenapparaat van de gemeente wordt geleverd. De inhoud van deze financiële stukken moet overeenkomen met de bedoelingen achter de in het BBV opgenomen bepalingen. In paragraaf 2.3 zijn de doelstellingen van het BBV besproken, alsmede de zaken waaraan begrotingen dienen te voldoen om deze doelstellingen te bereiken. Wanneer de begroting op die manier is opgesteld dat aan deze zaken wordt voldaan, is er sprake van conformiteit van de beleidsprestaties.

Omdat er bij dit beleid geen sprake is van afdwingbare handelingen bij raadsleden vindt er geen handhavingsproces bij hen plaats. Dat het handhavingsproces volgens de theorie controleert op de naleving geldt daardoor niet voor deze situatie. Er is echter wel een vorm van handhaving op de uitvoering. Allereerst hebben de provincies hier een mogelijke rol in via de functie van toezichthouder op de financiële gezondheid van de gemeenten (art. 191 Gemeentewet). Daarnaast kan de rekenkamer of rekenkamercommissie van een gemeente voor de gemeenteraad de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van onder andere de gemeentebegroting onderzoeken (Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK), 2017; zie figuur 2). Hierbij kan vanuit het beginsel van rechtmatigheid ook het (niet) voldoen aan de regelgeving van het BBV uit een onderzoek blijken (Rekenkamercommissie Heerenveen, 2010). Mede op basis van gegevens die door de rekenkamers aangediend worden, wordt de begroting door de gemeenteraad gecontroleerd. Deze controle is met name gericht op de inhoud van de begroting, het beleid en de zaken daaromtrent, en in veel mindere mate op het voldoen aan regelgeving.

Vanuit de controlerende functies van de gemeenteraad en de provincies wordt dus niet per se toezicht gehouden op de regelgeving van het BBV. Buiten de controle door provincies en de gemeenteraad wordt er bij de begroting niet gehandhaafd op conformiteit aan het BBV. Bij de jaarrekening wordt dit wel door een accountant gedaan. Vormen van handhaving of controle binnen het ambtelijk apparaat zijn de zelfcontrole van ambtenaren en de controle door ambtenaren onderling (zie figuur 2). De mate waarin aan de regelgeving wordt voldaan is daardoor voor het grootste gedeelte afhankelijk van de inspanningen die door de ambtelijke organisatie geleverd worden en hun eigen visie op het voldoen aan de regelgeving.



3.3.3 NALEVING GEMEENTERAADSLEDEN

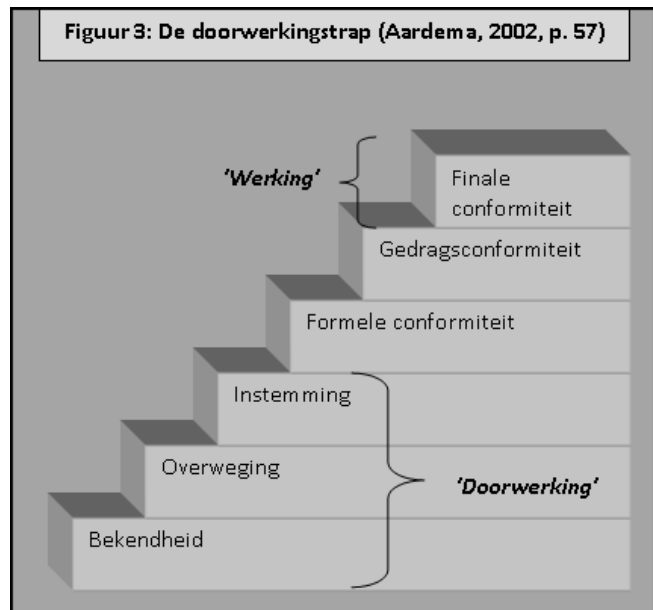
Het BBV is gericht op het tot stand brengen van een sterkere horizontale sturing binnen de gemeente. Het vorige onderdeel, de conformiteit van de beleidsprestaties, is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat raadsleden tot een gedragsverandering kunnen komen. Bij de naleving door raadsleden gaat het niet over een voldoen aan regelgeving, aangezien de regelgeving op gemeenten is gericht. Het gaat over het beïnvloeden van het gedrag van raadsleden. De positie van de gemeenteraad zou door de wijziging sterker moeten worden. De rol van gemeenteraadsleden hierin is gebruik maken van de handvatten die hen aangeboden zijn om dit doel tot stand te brengen. Het gedrag dat daar bij hoort gaat voor een groot gedeelte uit van de eigen inzet van raadsleden. Het BBV had als doel het gemakkelijker maken voor raadsleden om de juiste vragen aan het college te kunnen stellen (VNG, 2014). Raadsleden moeten vervolgens gebruik maken van de mogelijkheid veel meer zaken met andere gemeenten te kunnen vergelijken of door de tijd binnen hun eigen gemeente, bijvoorbeeld via waarstaatjegemeente.nl. Een andere mogelijkheid is het afspreken van doel- of streefwaarden met het college bij bijvoorbeeld de financiële kengetallen. Raadsleden geven zelf invulling aan hun manier om de handvatten van het BBV nuttig te maken.

Op welke manier de gedragsverandering plaatsvindt, kan worden uitgelegd aan de hand van de doorwerkingstrap. Aardema (2002, p. 53-61) heeft deze trap uitgewerkt in zijn onderzoek naar de doorwerking van het BBI. Op basis van een artikel van Mastop en Faludi beschrijft Aardema op welke wijze conformiteit tot stand komt. Hiervoor heeft hij de doorwerkingstrap opgesteld, zoals weergegeven in figuur 3. In de eerste helft van de trap worden drie fasen tijdens de doorwerking van beleid onderscheiden. Het tweede onderdeel gaat over de verschillende fasen van conformiteit. Voor iedere trede is het van belang dat aan de voorgaande trede voldaan is. Pas als dit het geval is, kan sprake zijn van de volgende trede.

De doorwerking van beleid is volgens Aardema (2002, p. 53) *'de mate waarin belangrijk geachte perspectieven worden opgepikt door relevante actoren'*. Het BBI was een project waar gemeenten vrijwillig aan mee konden doen. Dit is vergelijkbaar met de vrijwillige basis waarop gemeenteraadsleden de wijzigingen in het BBV kunnen gebruiken. De eerste drie treden van de doorwerkingstrap gaan over de doorwerking (Aardema, 2002, p. 53-55). Allereerst moet een boodschap bekendheid verwerven onder raadsleden. Vervolgens moeten zij de boodschap in overweging nemen. Dit betekent volgens Aardema (2002) dat er in besluitvormingsprocessen aandacht aan wordt besteed. Als de beleidsmaker vervolgens ook nog instemt met de boodschap is sprake van doorwerking. De situatie voor de doorwerking van het BBV verschilt hier van. Er is geen sprake van een formele keuze bij gemeenteraadsleden of de wijzigingen in het BBV wel of niet opgenomen moeten worden in de begroting, maar ze hebben slechts een informele keuze of ze gebruik maken van de wijzigingen of niet. Daardoor gaan de fasen overweging en instemming alleen over het gebruik van wijzigingen in het BBV. Ieder individueel raadslid kan besluiten wel of niet

gebruik te maken van de wijzigingen van het BBV. Onderdelen bij deze overweging kunnen bijvoorbeeld zijn de financiële achtergrond van raadsleden of specialisatie binnen fracties.

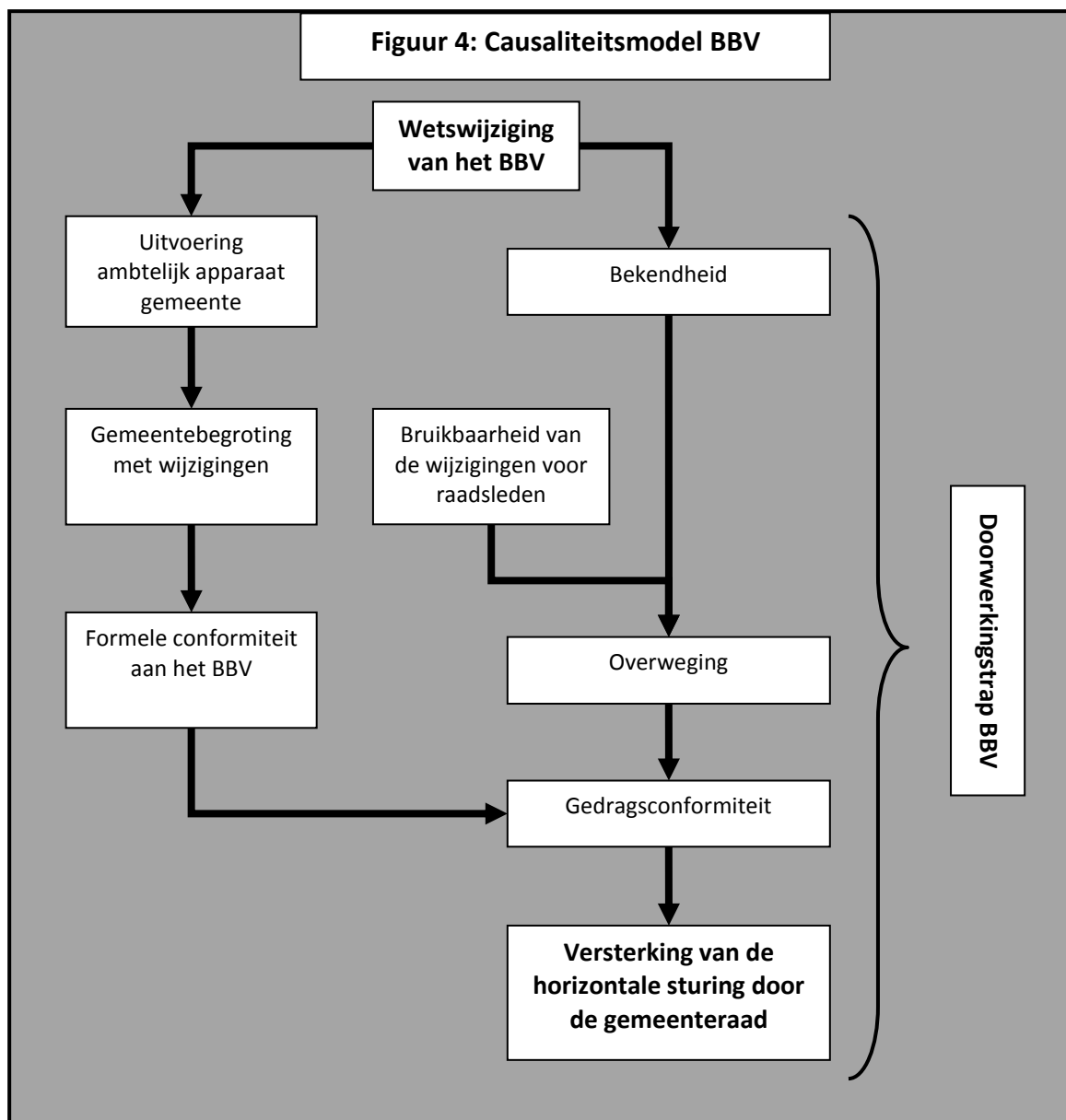
De drie laatste treden gaan over de conformiteit van de handelingen van gemeenteraadsleden met de doelstellingen van het BBV. De vierde trede gaat over formele conformiteit (Aardema, 2002, p. 56-61). Dit gaat over de mate waarin de regels van, in dit geval, het BBV overgenomen zijn door beleidsuitvoerders. Deze vorm van conformiteit ligt bij het ambtenarenapparaat en is in de vorige subparagraaf besproken. Als aan deze conformiteit wordt voldaan kan een volgend stadium bereikt worden: de gedragsconformiteit. Dit houdt in dat raadsleden voldoen aan de gedragsveronderstellingen van de wijzigingen in het BBV. In hoeverre willen en kunnen raadsleden zich gedragen volgens de gedragsregels die voortvloeien uit het BBV. De laatste trede van de doorwerkingstrap is finale conformiteit. Deze vorm van conformiteit gaat over de effecten en neveneffecten van het BBV. In hoeverre functioneert het BBV en worden de beoogde effecten bereikt?



Een groot aantal gemeenten is constant bezig met het verbeteren van de informatiewaarde van de stukken die zij aan gemeenteraadsleden aanbieden. Door Aardema (2002, p. 57-58) wordt dit de contextwerking van beleid genoemd: *'de stroom van gebeurtenissen waaraan het onderzochte beleid ontspruit en waarvan het de loop misschien beïnvloedt maar waarvan het in feite onlosmakelijk deel uitmaakt'*. De wijzigingen in het BBV zijn deels voortgekomen uit de aandacht van gemeenten voor de informatiewaarde van de begroting. Veel gemeenten hadden al eigen indicatoren aan de begroting toegevoegd. Daarnaast wordt er bijvoorbeeld ook door de opkomst van de Duisenberg-methode meer aandacht besteed aan de wijze van controleren van de begroting (VNG, 2017). De vragenlijst van Duisenberg is bij de Tweede Kamer voor de controle op een groot aantal ministeries al de gewoonte. De methode wordt langzamerhand ook door gemeenten toegepast, bijvoorbeeld bij de gemeenteraad van Amsterdam (VNG, 2017).

3.4 MODEL VOOR DOORWERKING BBV

In het voorgaande gedeelte zijn een aantal theorieën besproken. Bij deze uiteenzetting zijn de theorieën direct toegepast op het BBV. In deze paragraaf worden alle theorieën bij elkaar gebracht in één model om aan te geven welke plaats de theorieën hebben in dit specifieke onderzoek. Daarvoor is figuur 4 opgesteld. In het causaliteitsmodel dat in dit onderzoek gebruikt wordt, zijn twee processen onderscheiden. Dit zijn de doorwerkingstrap van het BBV aan de rechterkant en de totstandkoming van de formele conformiteit van de begroting aan de linkerkant.



3.4.1 FORMELE CONFORMITEIT

Aan de linkerkzijde van het model wordt getoond hoe de formele conformiteit van de begroting aan de wijzigingen van het BBV tot stand komt. Dit proces begint met de uitvoering van de wijziging van het BBV door het ambtelijke apparaat van iedere gemeente. Daar komt een beleidsprestatie, de begroting voor 2017, uit voort. Deze nieuwe begroting behoort te voldoen aan het vernieuwde BBV. Vandaar dat de vierde fase van de doorwerkingstrap van Aardema (2002), de formele conformiteit, aan de linkerkzijde van het model staat.

De formele conformiteit aan het BBV is namelijk de mate waarin de gemeentebegrotingen voldoen aan de regelgeving van het BBV. Aangezien raadsleden hier geen invloed op kunnen uitoefenen (buiten mogelijke controles), is dit onderdeel uit de doorwerkingstrap van het BBV gehaald. Op basis van de formele conformiteit aan het BBV kan gekeken worden in welke mate raadsleden gebruik konden maken van de wijzigingen. Vandaar dat de formele conformiteit inwerkt op de gedragsconformiteit bij raadsleden. Indien een wijziging niet verwerkt is in de begroting kunnen raadsleden ook geen gebruik maken van deze wijziging.

3.4.2 DOORWERKINGSTRAP BBV

De fasen van de doorwerkingstrap van Aardema zijn aan de rechterzijde van het model terug te vinden, met uitzondering van de fasen formele conformiteit en instemming. De fase instemming is niet van toepassing op deze casus, omdat gemeenten wettelijk verplicht zijn om de gemeentebegroting volgens de regels van het BBV op te stellen. Instemming van raadsleden met het opstellen van de begroting volgens het BBV is daarom niet aan de orde.

De eerste fase van de doorwerkingstrap van het BBV is het verwerven van bekendheid van de wijzigingen onder raadsleden. Bij bekendheid gaat het niet over de bekendheid dat er iets is gewijzigd, maar over de bekendheid van datgene dat gewijzigd is. Gemeenteraadsleden hoeven dus niet in de gaten te hebben dat er via een wijziging van regelgeving een basisset beleidsindicatoren is toegevoegd. Het gaat er om in hoeverre de beleidsindicatoren en dat wat je er mee kan bewerkstelligen bij raadsleden bekend zijn. Aangezien de wijzigingen wettelijk verplicht zijn, mag verwacht worden dat de wijzigingen in het overgrote deel van de begrotingen zijn verwerkt. Dit betekent dat gemeenteraadsleden direct te maken krijgen met de wijzigingen wanneer zij de begroting van hun gemeente gebruiken.

De volgende fase van de doorwerkingstrap is de overweging om gebruik te maken van de wijzigingen. De bekendheid van de wijzigingen en de beoordeling van de bruikbaarheid van de wijzigingen door raadsleden oefenen invloed uit op de overweging van raadsleden om gebruik te maken van de wijzigingen. De bruikbaarheid van de wijzigingen wordt in dit onderzoek beoordeeld op basis van de typologie van Starreveld, de begrotingsbeginselen en de mening van raadsleden (via een enquête en interviews). Onder de bruikbaarheid van de begroting wordt verstaan de wijze

waarop gemeenteraadsleden gebruik kunnen maken van de onderdelen in de begroting die gewijzigd zijn voor de uitoefening van hun budgetrecht.

Vervolgens wordt door de manier waarop de wijzigingen in de begroting door gemeenteraadsleden gebruikt worden en de mate waarin, bepaald in hoeverre er sprake is van gedragsconformiteit bij de raad. Een raadslid handelt conform de doelstellingen van de wijziging in het BBV indien er gebruik gemaakt wordt van de wijzigingen voor het controleren van het college. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door het maken van vergelijkingen met andere gemeentes of door het sterker betrekken van prestaties bij beleid. Gedragsconformiteit leidt volgens de beleidstheorie achter het BBV tot de laatste fase van de doorwerkingstrap, de finale conformiteit. Dat is in dit geval de versterking van de positie van de gemeenteraad.

3.5 CONCLUSIE

In het theoretische kader zijn op de volgende deelvragen antwoorden gegeven.

1. *Welke rol vervult de gemeentebegroting?*
2. *Welke zaken bepalen de bruikbaarheid van de informatie in de gemeentebegroting?*
3. *Op welke manier wordt er volgens de literatuur invulling gegeven aan gewijzigde regelgeving bij gemeenten?*

De gemeentebegroting is een instrument om alle kosten van activiteiten van een gemeente van tevoren goed te keuren door de gemeenteraad, zodat aan het budgetrecht wordt voldaan. Daarnaast heeft de begroting nog drie andere functies: de allocatiefunctie, de beheerstechnische functie en de controlefunctie. Om deze functies goed te laten werken moet de begroting aan een aantal beginselen voldoen. Lange tijd was de inputbegroting de standaard binnen gemeenteland. Door steeds meer maatregelen om de prestaties van beleid aan de kosten te koppelen is een gemengde vorm van sturing ontstaan, waarbij input, output en outcomes worden gebruikt.

De tweede deelvraag van het theoretisch kader onderzoekt de bruikbaarheid van financiële documenten. Hiertoe is uiteengezet op basis van de Gemeentewet en literatuur aan welke informatie raadsleden behoefte hebben. De belangrijkste onderdelen van de informatiebehoefte van raadsleden zijn de drie W-vragen voor de uitoefening van de kaderstellende rol en een aantal financiële posten om toezicht te houden op het structurele en reële evenwicht van de begroting.

De bruikbaarheid van financiële documenten is voor een groot gedeelte afhankelijk van de kwaliteit van de informatie die in die documenten is opgenomen. Het kwaliteitsprofiel van Starreveld biedt handvatten voor het analyseren van de kwaliteit van de informatie in het resultatenhoofdstuk. De belangrijkste onderdelen voor dit onderzoek zijn de begrijpelijkheid en de relevantie van de informatie. De begrijpelijkheid van informatie sluit aan bij het eerste doel van de wijzigingen in het BBV, namelijk het vergroten van het inzicht in de gemeentefinanciën. De relevantie van de informatie

is van belang omdat raadsleden de nieuwe informatie ook daadwerkelijk moeten kunnen gebruiken om hun doelstellingen te bereiken.

De derde deelvraag onderzoekt de wijze waarop gemeenten invulling geven aan gewijzigde regelgeving. Allereerst worden de wijzigingen in het BBV geïnterpreteerd door ambtenaren die de regelgeving vervolgens implementeren bij de opstelling van de gemeentebegroting. In hoeverre de gemeentebegroting conform de regels van het BBV is opgesteld, bepaalt de mate waarin gemeenteraadsleden te maken krijgen met de wijzigingen in het BBV.

Dan is het aan de raadsleden om de informatie die door de wijzigingen in het BBV aan de begroting is toegevoegd te gebruiken. Hiervoor wordt de doorwerkingstrap van Aardema (2002) gebruikt. Deze toont dat de gewijzigde elementen eerst bekend moeten zijn. Raadsleden moeten daarna overwegen om de wijzigingen te gebruiken. Als de wijzigingen volgens het BBV in de begroting zijn verwerkt, kunnen raadsleden er gebruik van maken om gedragsconformiteit tot stand te brengen en mogelijk het doel van de wijziging: versterking van de positie van de gemeenteraad. Het causaliteitsmodel in paragraaf 3.4 geeft deze doorwerkingstrap van het BBV grafisch weer.

4. METHODE & TECHNIEK

In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe het onderzoek naar de wijzigingen in het BBV is uitgevoerd. In de eerste paragraaf wordt uitgelegd welk soort onderzoek uit wordt gevoerd. Vervolgens wordt gespecificeerd uit welke bronnen informatie gehaald kan worden voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. In de derde paragraaf wordt afgebakend welk gedeelte van de wijzigingen wordt onderzocht. In de vierde paragraaf wordt het kernbegrip 'bruikbaarheid' geoperationaliseerd. Hierna wordt in paragraaf 4.5 tot en met 4.8 uiteengezet welke verschillende technieken zijn gebruikt voor het verkrijgen van informatie uit de primaire bronnen.

4.1 TYPE ONDERZOEK

In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe dit onderzoek gekarakteriseerd kan worden. In de eerste subparagraaf staat de onderliggende filosofie van dit onderzoek beschreven. In de tweede subparagraaf wordt uiteengezet welk soort onderzoek wordt uitgevoerd. In de laatste subparagraaf wordt besproken welke methodiek, kwalitatief of kwantitatief, aan het onderzoek ten grondslag ligt.

4.1.1 INTERPRETATIEF ONDERZOEK

Door Van Thiel (2014, p. 32-36) worden de twee invloedrijkste onderzoeksbenaderingen binnen bestuurskunde toegelicht. Dit zijn de empirisch-analytische benadering, die gestoeld is op de manier van onderzoeken in de natuurwetenschappen, en de interpretatieve benadering, die niet uitgaat van één objectieve waarheid, maar aanneemt dat iedereen zijn eigen perspectief op de werkelijkheid kan hebben. Dit is een interpretatief onderzoek doordat de verschillende meningen van personen een centrale plek in het onderzoek innemen. De vraag *'welke betekenis hebben de wijzigingen in het BBV gehad voor gemeenteraadsleden?'* wordt voor een groot gedeelte subjectief beantwoord door de percepties van raadsleden te onderzoeken. Ook wordt in dit onderzoek, zoals in veel interpretatieve onderzoeken, de holistische benadering gevolgd. Vandaar dat de wijzigingen in het BBV zoveel mogelijk in zijn totaliteit worden bestudeerd. Zoveel mogelijk variabelen die van invloed kunnen zijn op de perceptie van raadsleden worden meegenomen in het onderzoek.

4.1.2 EVALUATIEF ONDERZOEK

Dit onderzoek is te classificeren als een evaluatief onderzoek. Dat komt doordat het onderzoek aansluit bij een aantal vereisten zoals deze door Swanborn (1999, p. 12-23) worden geformuleerd. Allereerst moet er sprake zijn van een interventie: *'een samenhangend stelsel van activiteiten en/of maatregelen ... tot beïnvloeding van de werkelijkheid ... in de richting van expliciet gestelde doeleinden'* (Swanborn, 1999, p. 15, 16). De wijzigingen in het BBV vormen een dergelijke interventie. Evaluatief onderzoek is vaak gericht op het slagen of falen van een interventie. In dit onderzoek wordt een soort

nulmeting van de wijzigingen in het BBV uitgevoerd. Hiervoor worden de resultaten voor raadsleden van de wijzigingen in het BBV voor de begroting voor 2017 onderzocht. Een laatste punt waarom dit onderzoek als een evaluatief onderzoek gezien kan worden is vanwege de gerichtheid van het onderzoek op de praktijk (Swanborn, 1999, p. 15). De praktische toepasbaarheid van de resultaten die uit deze eerste evaluatie van het beleid voortkomen is terug te vinden in de aanbevelingen die in paragraaf 6.2 staan.

4.1.3 KWALITATIEF EN KWANTITATIEF ONDERZOEK

Dit onderzoek maakt gebruik van verschillende soorten onderzoek: literatuuronderzoek, interviews, een enquête en twee documentenonderzoeken (begrotingen en financiële verordeningen). Voor de analyse van de interviews wordt een kwalitatieve inhoudsanalyse toegepast (zie subparagraaf 4.6.3), terwijl de resultaten van de enquête via een statistisch verwerkingsprogramma (SPSS) worden geanalyseerd. Hierdoor is er in dit onderzoek sprake van een mix tussen kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden. Dit zorgt ervoor dat de totstandkoming van de resultaten niet slechts op één methode is gestoeld, wat de betrouwbaarheid vergroot. Daarnaast is er op deze manier zoveel mogelijk informatie verzameld en zijn er zo min mogelijk bronnen buiten beschouwing gelaten. Dit zorgt voor een zo compleet mogelijk beeld van de situatie.

4.2 INFORMATIEBRONNEN

Er zijn een aantal vindplaatsen van informatie voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. De wetenschappelijke literatuur, die in het theoretische kader is beschreven, vormt de basis waarop het onderzoek wordt uitgevoerd.

Door de verschillende instanties die betrokken waren bij de wijziging van het BBV zijn adviesrapporten geschreven, bijvoorbeeld het rapport van de commissie Depla. Het gaat hier met name over de VNG en het ministerie van BZK. Uit dergelijke teksten en de wijzigingsbesluiten zelf kunnen de doelstellingen van de verschillende wijzigingen van het BBV worden gehaald.

Gemeenteraadsleden hebben informatie over hoe zij de wijziging hebben ervaren en welke resultaten het voor hen heeft opgeleverd. Voor een overzicht van de gehele situatie is informatie te vinden bij een aantal personen dat een belangrijke rol in het wijzigingsproces heeft gespeeld, zoals de voorzitter van de adviescommissie van de VNG.

Gemeenten produceren zelf verschillende stukken die gebruikt kunnen worden. De belangrijkste stukken zijn de begrotingen die gemeenten voor 2017 aan de hand van het BBV hebben opgesteld. In deze begrotingen is terug te zien in hoeverre de gemeenten de begroting conform het BBV opstellen.

Er zijn daarnaast onderzoeken uitgevoerd door adviesbureaus, zoals BMC, of door individuele adviseurs, zoals bij verschillende artikelen die in Binnenlands Bestuur geplaatst worden. Dit zijn subonderzoeken, bijvoorbeeld naar de conformiteit aan de regelgeving voor de informatie over lokale heffingen (BMC, 2017).

4.3 AFBAKENING

De te onderzoeken informatie wordt in deze paragraaf afgebakend. De technische wijzigingen, zoals in subparagraaf 2.3.9 besproken, worden niet meegenomen in dit onderzoek, omdat het onderwerp wegens een beperkte periode van deze scriptie moest worden afgebakend. Er is voor gekozen om dit onderdeel, met name rente en grondbeleid, achterwege te laten omdat gemeenteraadsleden van deze wijzigingen waarschijnlijk het minst mee hebben gekregen. Hierdoor kan een betere beoordeling van de andere onderdelen tot stand worden gebracht. Dit betekent dat de volgende onderdelen wel worden onderzocht:

- De taakveldenindeling
- De basisset van beleidsindicatoren
- De vijf financiële kengetallen
- De betrokkenheid en risico's van verbonden partijen
- De overheadkosten
- Het EMU-saldo met de geprognosticeerde balans
- Inzicht in de kostendekkendheid lokale heffingen

Verder is dit onderzoek begonnen in de periode dat slechts de begroting voor 2017 voorhanden was. Vandaar dat de jaarrekening over 2016 niet in dit onderzoek kon worden meegenomen. De begroting voor 2017 was het eerste document dat aan beide onderzochte wijzigingen van het BBV behoorde te voldoen. Voor een compleet onderzoek naar de effecten van de wijzigingen in het BBV zou dit onderzoek een paar jaar na de inwerkingtreding opnieuw moeten worden onderzocht. Doordat slechts de begroting voor 2017 beschikbaar was, betekende dit dat de gegevens die verzameld zijn gericht waren op deze begroting. Bij de interviews met raadsleden werden de vragen bijvoorbeeld gesteld in relatie tot de begroting voor 2017.

4.4 OPERATIONALISATIE KERNBEGRIPPEN

In deze paragraaf worden een aantal abstracte begrippen die in dit onderzoek worden gebruikt meetbaar gemaakt. Door middel van dit onderzoek wordt achterhaald wat de wijziging van het BBV voor raadsleden heeft opgeleverd. Daarvoor is het van belang hoe de bruikbaarheid van de nieuwe informatie die in gemeentebegrotingen beschikbaar is gekomen wordt beoordeeld. Vandaar dat het centrale concept van dit onderzoek 'bruikbaarheid' is. Het gaat specifiek over de bruikbaarheid voor

raadsleden van de informatie die voortkomt uit de wijzigingen in het BBV tijdens de behandeling van de begroting voor 2017. Allereerst wordt in dit onderzoek de volgende definitie van informatie gebruikt, ontleend aan Starreveld (1997): *datgene wat het bewustzijn van de mens bereikt en bijdraagt aan zijn kennisbeeld.*

In de literatuur wordt geen definitie van bruikbaarheid van informatie gegeven. Vandaar dat de definitie die in dit onderzoek wordt gebruikt, is afgeleid van verschillende definities die gedeeltelijk samenhangen met bruikbaarheid. Hiervoor is gekeken naar het kwaliteitsprofiel van Starreveld (1997, p. 125-129), de kenmerken van boekhoudinformatie van de Financial Accounting Standards Board (FASB) (1980) en de bruikbaarheid van (digitale) informatiesystemen (Davis, 1989, p. 319-321). De volgende definitie van 'bruikbaarheid' is hier uit voortgekomen (via Starreveld, 1997; FASB, 1980; Davis, 1989):

De capaciteit van informatie om gebruikt te kunnen worden voor het bereiken van de doeleinden van de gebruiker.

Ingevuld voor dit onderzoek levert dat de volgende formulering op:

De capaciteit van de informatie die uit de wijzigingen van het BBV is voortgekomen om gebruikt te kunnen worden voor het bereiken van de doeleinden van een raadslid.

Deze definitie bestaat uit drie onderdelen: de achtergrond van de gebruiker, de kwaliteit van de informatie en de toepassingsmogelijkheid van de informatie. De kwaliteiten van de gebruiker bepalen wat een raadslid met de informatie kan doen, de kwaliteit van de informatie bepaalt in hoeverre de informatie geschikt is om gebruikt te worden en de toepassingsmogelijkheid van de informatie bepaalt waarvoor raadsleden gebruik kunnen maken van de informatie. In tabel 1 is de operationalisatie van het centrale concept weergegeven.

Tabel 1: Boomstructuur van de operationalisatie van bruikbaarheid		
Het centrale concept	Dimensies	Factoren
Bruikbaarheid	Achtergrond gebruiker	Kennisniveau
		Bekendheid
		Informatiebehoefte
	Kwaliteit van de informatie	Begrijpelijkheid
		Betrouwbaarheid
		Beschikbaarheid
		Gerichtheid
		Gedetailleerdheid
		Actualiteit
		Gebruiksgemak
	Toepassingsmogelijkheid	Vergelijkbaarheid
		Startpunt discussie
		Sturing

De achtergrond van de gebruiker bestaat uit drie onderdelen. Het kennisniveau van raadsleden is in welke mate raadsleden de informatie die door de wijzigingen is aangeleverd kunnen begrijpen (FASB, 1980). Bekendheid is de mate waarin raadsleden weten welke wijzigingen er zijn geweest en wat ze daar mee kunnen (Aardema, 2002). De informatiebehoefte is in hoeverre er bij raadsleden vraag bestaat naar de nieuwe informatie (Starreveld, 1997).

De capaciteit van informatie sluit aan bij de theorie van Starreveld over de kwaliteit van informatie. De volgende onderdelen uit deze theorie zijn gebruikt: begrijpelijkheid, betrouwbaarheid, beschikbaarheid, gerichtheid en gedetailleerdheid. Zie subparagraaf 3.2.2 voor de definitie van deze vijf begrippen. De overige onderdelen zijn buiten beschouwing gelaten omdat ze niet van belang zijn voor dit onderzoek. Tijdigheid is hier een voorbeeld van. Omdat de wijzigingen geen veranderingen aan hebben gebracht in het moment waarop de raadsleden de begroting krijgen, is er qua tijdigheid niets veranderd. Deze begrippen zijn daarom niet meegenomen in de uiteenrafeling van het centrale concept. Een begrip dat in het kwaliteitsprofiel van Starreveld mist, is actualiteit. Dit begrip gaat over de mate waarin de informatie die voortkomt uit de wijzigingen wel of niet recent genoeg is om voor raadsleden nog van nut te zijn. Het gebruiksgemak is de mate waarin raadsleden de informatie gemakkelijk tot zich kunnen nemen door de manier waarop het is weergegeven of waar de informatie vindbaar is (Davis, 1989).

De toepassingsmogelijkheid van de informatie is verdeeld in drie zaken die uit het adviesrapport van de VNG (2014) en de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit van het BBV naar voren zijn gekomen. De eerste toepassingsmogelijkheid is vergelijkbaarheid tussen gemeenten (VNG, 2014). De wijzigingen zouden geleid hebben tot meer mogelijkheden om te vergelijken en tot gemeenten die beter te vergelijken zijn. De tweede mogelijkheid voor gebruik was dat door de nieuwe informatie nieuwe discussies gevoerd zouden kunnen worden (Wijzigingsbesluit BBV, 2016). Ten slotte zou de nieuwe informatie kunnen worden gebruikt om op andere onderdelen te sturen of de huidige sturing te verbeteren (VNG, 2014).

4.5 ENQUÊTE

Voor inzicht in het perspectief van gemeenteraadsleden op het BBV is een enquête gehouden. In de enquête werd door middel van 23 vragen onderzocht hoe gemeenteraadsleden de wijzigingen van het BBV in de begroting voor 2017 hebben ervaren.

Aangezien er op 21 maart 2018 nieuwe gemeenteraadsverkiezingen worden gehouden, is dit de laatste raad waarvan alle leden de transitie binnen het BBV hebben meegemaakt (Kiesraad, z.j.). Een nieuwe raad zal voor een groot gedeelte uit nieuwe leden bestaan, die dus geen vergelijking kunnen maken met de situatie voor de wijzigingen. Een later moment, na de behandeling van de jaarrekening van 2017 en de begroting voor 2018 in de gemeenteraden, zou het meest geschikt zijn voor de

enquête, aangezien op dit moment alleen de begroting voor 2017 met het nieuwe BBV verschenen is. De vragen in de enquête gaan daarom ook specifiek over de begroting en niet over de jaarrekening.

Bij het opstellen van de enquête zijn een aantal lastige keuzes gemaakt. Het betrof met name verdiepvragen om nog meer informatie uit de raadsleden te verkrijgen. Zo is een extra vraag die verschil maakt tussen gebruik van tekst- en cijfermateriaal weggelaten. Het onderzoeken van andere aspecten, zoals een cursus gemeentefinanciën, die van invloed zijn op bijvoorbeeld een betere inzichtelijkheid zijn niet meegenomen in de vragenlijst. Deze aspecten zijn buiten beschouwing gelaten om de toch al pittige vragenlijst niet te lang te maken. Een te lange vragenlijst zou er namelijk voor kunnen zorgen dat raadsleden eerder afhaken bij het invullen van de enquête.

Er is zoveel mogelijk gedaan om de begrijpelijkheid van de vragenlijst te vergroten. Een korte toelichting bij iedere vraag is bewust weggelaten omdat dit de respondent te veel zou kunnen sturen bij het invullen. In plaats daarvan is een inleiding met uitleg over de enquête toegevoegd. De enquête is door een communicatieadviseur van de VNG en een lid van de Nederlandse vereniging voor raadsleden gecontroleerd. Beiden hebben voornamelijk gekeken naar de begrijpelijkheid en volledigheid van de vragen en antwoordopties. Verder hebben een aantal leden van de afdeling financiën van de VNG de vragenlijst bekeken. Omdat de enquête op deze wijze uitvoerig is gecontroleerd op begrijpelijkheid en eenduidigheid is er geen *pilot study* uitgevoerd.

4.5.1 INHOUD ENQUÊTE

Zie bijlage 1 voor de volledige vragenlijst van de enquête. In de inleiding van de enquête werden de in de enquête behandelde wijzigingen in het BBV kort uitgelegd. Op die manier konden ook raadsleden die niets van de wijzigingen in het BBV mee hadden gekregen de enquête invullen. De eerste negen vragen in de enquête gingen over de achtergrond van de respondent, bijvoorbeeld of de respondenten bepaalde financiële functie(s) binnen de gemeente uitoefenden, en van welke gegevens in de begroting ze gebruik maken. Vervolgens gaan vraag 10 tot en met vraag 21 over de ontvangst van het BBV door raadsleden.

4.5.2 AFNAME ENQUÊTE

De enquête is in de vorm van een e-mail vanuit de VNG verstuurd naar 8.917 raadsleden die aan hebben gegeven aan enquêtes van de VNG te willen deelnemen. In de e-mail stond een kleine uitleg over het onderzoek en een unieke link naar de enquête op surveymonkey.nl. Via deze link kon een raadslid slechts één maal mee doen aan het onderzoek en de enquête moest in één keer worden ingevuld. Er is voor surveymonkey.nl gekozen omdat deze software voor het afnemen van online-enquêtes voor alle enquêtes wordt gebruikt die door de VNG worden verstuurd. Hierdoor was de manier van afname bij raadsleden bekend(er). Daarnaast was de omgeving voor hen vertrouwd omdat deze in de stijl van de VNG was vormgegeven.

4.5.3 KWANTITATIEVE DATA-ANALYSE

Om de grote hoeveelheid data die uit de afname van de enquête is voortgekomen te verwerken wordt een data-analyse uitgevoerd. Bij deze analyse worden verschillende statistische analyses op de data losgelaten om te onderzoeken of er verbanden tussen variabelen te vinden zijn (Van Thiel, 2014, p. 118-119). Doordat er geen gevestigde theorieën zijn over dit onderwerp is het niet mogelijk om hypothesen vanuit dergelijke theorieën te toetsen. Het programma dat wordt gebruikt voor het uitvoeren van de analyses is SPSS. In hoofdstuk 5 zijn de resultaten van de kwantitatieve data-analyse weergegeven. Bij de verschillende toetsen die zijn uitgevoerd, is telkens een betrouwbaarheidsniveau van 95% gehanteerd. Verdere eisen die van belang zijn worden bij de toetsen zelf besproken.

4.5.4 BETROUWBAARHEID

In 2016 was het maximale aantal raadsleden in Nederland 8946 (BZK, 2016, p. 20)¹. De VNG beschikte over de gegevens van 8917 raadsleden. Het is zeer waarschijnlijk dat de lijst voor verschillende gemeenten was verouderd. Daarnaast was bij veertig personen slechts het e-mailadres van de griffie van de desbetreffende gemeente bekend. Deze beide zaken kunnen ertoe hebben geleid dat niet alle 8917 mails ook daadwerkelijk bij een raadslid in de *inbox* terecht zijn gekomen. Na twee weken hebben degenen die nog niet geparticipeerd hadden een herinnering gekregen. Van de 8917 aangeschreven raadsleden hebben 592 de enquête (gedeeltelijk) ingevuld. Doordat deze enquête sterk gericht is op financiën is het mogelijk dat non-respondenten niet hebben gereageerd omdat zij geen financiële achtergrond hebben. In paragraaf 5.1 wordt dieper ingegaan op de representativiteit van de steekproefpopulatie.

In totaal hebben 118 van de 592 respondenten de enquête niet volledig afgemaakt (zie bijlage 1, vraag 23). Dit aantal kwam met name bij één soort vraag tot stand. Dit was bij de vragen 5, 7, 12 en 16. Bij deze vragen moesten de respondenten voor een aantal categorieën aangeven of de vraag wel of niet voor die categorie van toepassing was. Een andere oorzaak voor het grote aantal respondenten dat niet de hele enquête ingevuld heeft, kan zijn dat de respondenten de vragenlijst te lang of te ingewikkeld vonden. Daarnaast moest de vragenlijst in één keer worden ingevuld. Het is onduidelijk in hoeverre deze zaken een rol hebben gespeeld voor de raadsleden die de enquête niet hebben afgemaakt. Er zijn in totaal 474 respondenten die de volledige enquête ingevuld hebben (zie bijlage 1, vraag 23). Uitgaande van een foutenmarge van 5% en een betrouwbaarheidsniveau van 95% zou een steekproefomvang van 370 respondenten voldoende zijn geweest voor een representatieve steekproef (Raosoft, 2013). Met een betrouwbaarheid van 95% bij het minimale aantal respondenten (474) is sprake van een foutenmarge van ongeveer 4,4%.

¹ Het maximale aantal raadsleden per gemeente wordt vastgesteld o.b.v. art. 8 Gemeentewet. Door vacatures bestaan er fluctuaties in de hoeveelheid raadsleden bij gemeenten.

4.6 INTERVIEWS

In deze paragraaf wordt de methode ten grondslag aan het afnemen van de interviews uiteengezet. Voor dit onderzoek worden twee groepen geïnterviewd: experts en raadsleden. De groep experts, waaronder bijvoorbeeld de voorzitter van de adviescommissie van de VNG, wordt geïnterviewd voor inzicht in het proces van wijziging van het BBV, de afwegingen die zijn gemaakt en inzicht in de resultaten van de wijziging. De groep raadsleden wordt geïnterviewd voor inzicht in de resultaten van de wijzigingen in het BBV voor raadsleden. Bij beide groepen zijn zes interviews afgenomen. Doordat dit een relatief weinig interviews per groep zijn, zijn de resultaten voor beide groepen niet representatief.

Voor het afnemen van de interviews is gekozen voor een semigestructureerde aanpak. Er zijn namelijk grote verschillen in de specialismen van de te interviewen personen, waardoor niet telkens dezelfde vragenlijst afgewerkt kan worden. De voorzitter van de Commissie BBV heeft een goed overzicht van de rol van de commissie BBV. Een lid van de commissie BBV die de provincies vertegenwoordigt heeft hier ook een beeld van, maar in het interview met deze persoon is het met name van belang om zijn kennis over de implementatie van het BBV door gemeenten te achterhalen. Dit betekent dat in dit laatste interview veel dieper op de implementatie wordt ingegaan door middel van vervolgvragen, terwijl bij het eerste voorbeeld de nadruk van het interview op de commissie BBV ligt. Het gebruik van een semigestructureerd interview zorgt ervoor dat de betrouwbaarheid van het onderzoek wordt vergroot, doordat de respondenten voor een groot gedeelte dezelfde vragen beantwoorden (Bleijenbergh, 2013).

Er zijn voor het afnemen van de interviews twee verschillende vragenlijsten opgesteld. Ondanks dat er veel overlap in de vragen zit, was dit noodzakelijk omdat de vragen voor raadsleden gefocust waren op hun eigen ervaringen. In bijlagen 2 en 3 zijn de gebruikte interviewhandleidingen terug te vinden.

4.6.1 EXPERTS

Bij de experts is een onderverdeling in een aantal onderwerpen terug te zien, zoals het wijzigingsproces en conformiteit van gemeenten (zie bijlage 2). De vragen over deze onderwerpen zijn niet bij alle respondenten aan bod gekomen, omdat iedere respondent een eigen specialisatie had. De vragen over de specifieke wijzigingen zijn bij iedere respondent nagelopen. Er konden bij iedere wijziging drie standaard vragen over de bruikbaarheid voor raadsleden en een vraag over de implementatie gesteld worden. Daarnaast waren er nog specifieke vragen bij verschillende wijzigingen, zoals bij de beleidsindicatoren (zie bijlage 2). Het gedeelte over de specifieke wijzigingen is als een onderwerpenlijst opgesteld. Dit betekent dat het onderwerp (één specifieke wijziging) werd geïntroduceerd, waarna de respondent zelf kon bepalen waar diegene het bij die wijziging over

wilde hebben. De verschillende vragen dienden ter stimulering van het interview en konden wegens tijdgebrek niet allemaal iedere keer worden gesteld.

Er zijn zes interviews gehouden, waarin met zeven experts is gesproken. Het interview bij BZK is met twee respondenten tegelijkertijd gehouden. Doordat alle respondenten een andere verbintenis met het BBV hadden, werden de wijzigingen van verschillende zijden belicht. In de onderstaande tabel is weergegeven welke functie(s) de verschillende experts hadden en op welke onderwerpen dieper in is gegaan.

Tabel 2: Lijst van geïnterviewde experts	
Functie	Specifieke onderwerpen
Een lid van de Commissie BBV vanuit BZK & een beleidsadviseur bij BZK betrokken bij het wijzigingsproces van het BBV	De rol van BZK bij de wijzigingen
Criticus BBV en coauteur van het boek 'begroten met beleid'	-
Voorzitter van de adviescommissie van de VNG over de vernieuwing van het BBV	Het wijzigingsproces en de doelen van de wijziging van het BBV
Strategisch adviseur bij de Gemeente Nijmegen	Informatie over de manier waarop de gemeente omgaat met de wijzigingen en presentatie van de wijzigingen in de begroting
Voorzitter van de Commissie BBV	Rol van de commissie BBV
Lid van de commissie BBV, toezichthouder vanuit de provincies op gemeenten	De formele conformiteit van de beleidsprestaties onder gemeenten

4.6.2 RAADSLEDEN

De interviewhandleiding voor de interviews met raadsleden bevatte drie onderwerpen waar vragen over gesteld werden die voortkwamen uit de theorie van Aardema (2002) over de doorwerking van het BBI. Daarna werd van iedere wijziging de bruikbaarheid van die wijziging voor raadsleden behandeld. Dit onderdeel is bij de interviews met de raadsleden strakker afgewerkt dan bij de experts. Hier is dus in mindere mate sprake van een onderwerpenlijst. Dit komt doordat er bij de raadsleden niet op specialisaties in is gegaan, waardoor meer tijd overbleef voor het behandelen van de specifieke wijzigingen.

Er is in totaal met zes raadsleden gesproken. Drie raadsleden zijn gekozen uit gemeenten waarvan veel raadsleden (>5) gereageerd hadden op de enquête. Door deze drie interviews uit te kiezen op basis van de respons op de enquête kon er gekeken worden of er oorzaken ten grondslag lagen aan het hoge aantal respondenten bij een gemeente. Hattem is gekozen omdat het een kleine gemeente is met maar 15 raadsleden waar een relatief groot deel van heeft gereageerd. Utrecht en Zoetermeer zijn gekozen omdat deze gemeenten de hoogste absolute aantallen respondenten hadden. De overige drie gemeenten zijn uit de overige 385 gemeenten gekozen door de steekproefgenerator van random.org/integer-sets/.

Bij deze zes gemeenten is de griffier gevraagd om een raadslid door te geven met financiële kennis, bijvoorbeeld uit een commissie algemene middelen, een rekenkamercommissie of een auditcommissie. Hier is voor gekozen omdat deze raadsleden (naar verwachting) een duidelijker beeld hebben van de wijzigingen en daardoor beter kunnen uitleggen welke effecten zij daarvan in de gemeenteraad zien. Indien er meerdere raadsleden werden voorgesteld door de griffier bood random.org/integer-sets/ wederom uitkomst door een willekeurige selectie te maken. In de onderstaande tabel zijn de gemeenten opgesomd waar de respondenten vandaan kwamen en de financiële functie van de respondent in de desbetreffende gemeente.

Tabel 3: Lijst van geïnterviewde raadsleden	
Gemeente	Commissie
Albrandswaard	Auditcommissie
Alkmaar	Auditcommissie
Hattem	Rekenkamercommissie
Oisterwijk	Commissie algemene zaken
Utrecht	Commissie controle en financiën
Zoetermeer	Auditcommissie

4.6.3 KWALITATIEVE INHOUDSANALYSE

De data die door het afnemen van de interviews is gegenereerd wordt door middel van een kwalitatieve inhoudsanalyse verwerkt. Op deze manier wordt de informatie uit de interviews geïnterpreteerd vanuit de centrale vraagstelling van dit onderzoek (Bleijenbergh, 2013, p. 91-92). De transcripties van de interviews zijn letterlijk opgesteld. Bij ieder interview is gevraagd of respondenten de transcriptie toegestuurd wilden krijgen ter goedkeuring. Van deze mogelijkheid is twee maal door experts en een keer door een raadslid gebruik gemaakt. Dit heeft niet geresulteerd in wijzigingen in de transcripties.

Voor de kwalitatieve inhoudsanalyse wordt de methode van coderen gebruikt. Dit betekent dat tekstfragmenten met begrippen worden gelabeld om de theorie van het onderzoek te verbinden aan de empirische data (Bleijenbergh, 2013, p. 91-92). Voor het coderen van de data is een codeboom opgesteld (zie tabel 4). De codeboom is afgeleid van de operationalisatie van het kernbegrip 'bruikbaarheid'. Zoals in paragraaf 4.4 wordt uitgelegd, is literatuur gebruikt voor het opstellen van de operationalisatie, bijvoorbeeld over de kwaliteit van informatie van Starreveld (1997). Hierdoor is sprake van een deductieve wijze van coderen (Bleijenbergh, 2013, p. 92-97).

Tabel 4: Codeboom			
Het centrale concept	Dimensies	Factoren/coderingen	Indicatoren
Bruikbaarheid	Achtergrond gebruiker	Kennisniveau	De respondent geeft aan dat raadsleden wel/niet genoeg kennis hebben voor het verwerken van de nieuwe informatie.
		Bekendheid	De respondent geeft aan dat raadsleden wel/niet bekend zijn met bepaalde nieuwe informatie.
		Informatiebehoefte	De respondent geeft aan dat raadsleden de nieuwe informatie wel/niet graag willen hebben.
			De respondent geeft aan dat raadsleden de informatie wel/niet goed kunnen gebruiken voor uitoefening van hun functie.
	Kwaliteit van de informatie	Begrijpelijkheid	De respondent geeft aan dat de nieuwe informatie wel/niet aansluit bij het kennisniveau van raadsleden.
			De respondent geeft aan dat de nieuwe informatie wel/niet op een duidelijke manier is opgesteld.
		Betrouwbaarheid	De respondent geeft aan dat de nieuwe informatie wel/niet overeenkomt met de werkelijkheid.
		Beschikbaarheid	De respondent geeft aan dat bepaalde nieuwe informatie wel/niet voor handen is.
		Gerichtheid	De respondent geeft aan dat bepaalde nieuwe informatie ervoor zorgt dat er te veel/weinig informatie is.
		Gedetailleerdheid	De respondent geeft aan dat er sprake is van een te hoog/laag niveau van detail in de nieuwe informatie.
		Actualiteit	De respondent geeft aan dat bepaalde nieuwe informatie wel/niet recent is.
		Gebruiksgemak	De respondent geeft aan dat bepaalde nieuwe informatie wel/niet op een eenvoudige manier te verwerken is door raadsleden.
	Toepassingsmogelijkheid	Vergelijkbaarheid	De respondent geeft aan dat raadsleden de nieuwe informatie wel/niet kunnen gebruiken voor het vergelijken van cijfermateriaal tussen gemeenten.
		Startpunt discussie	De respondent geeft aan dat de nieuwe informatie wel/niet gebruikt kan worden voor het voeren van nieuwe discussies.
		Sturing	De respondent geeft aan dat raadsleden door de nieuwe informatie meer/minder mogelijkheden hebben om te sturen via de gemeentebegroting.

De factoren die bij de operationalisatie van het begrip 'bruikbaarheid' zijn gebruikt, zijn in deze codeboom de coderingen die aan de verschillende tekstdelen zijn toegekend. Onder de factoren is een niveau aangebracht voor de indicatoren. Dit zijn de verschillende manieren waarop een code in de tekst zou kunnen worden aangetroffen. Indien een tekstgedeelte aansluit bij een bepaalde indicator is de bijbehorende codering in de kantlijn opgeschreven. Op deze manier zijn zowel de interviews met experts als de interviews met raadsleden handmatig gecodeerd. Vervolgens zijn verbanden tussen tekstdelen die dezelfde codering hebben gekregen geanalyseerd.

4.6.4 BETROUWBAARHEID

De betrouwbaarheid van de kwalitatieve inhoudsanalyse wordt door een aantal zaken bepaald. De tekstfragmenten zijn door slechts één codeur gecodeerd. Dit verlaagt de betrouwbaarheid van de codes. Bij de selectie van de respondenten onder raadsleden kan er door de griffier een persoon zijn gekozen naar zijn/haar voorkeur. In de meeste gevallen is de voorzitter van een financiële commissie voorgedragen of zijn meerdere raadsleden aangedragen. Verder zijn er per groep slechts zes interviews afgenomen. Dit beperkt de mogelijkheid om te generaliseren naar de volledige populatie per groep.

4.7 CONFORMITEITSONDERZOEK

In dit deelonderzoek worden de begrotingen voor 2017 van 38 gemeenten doorgelicht om te onderzoeken in hoeverre de elementen die volgens het BBV verplicht zijn, terugkeren in de verschillende begrotingen. Daarnaast wordt gekeken op welke manier de gegevens in de begroting zijn gezet. Een indicatie van het belang dat aan de wijzigingen wordt toegekend kan bijvoorbeeld afgeleid worden uit de plek die de sinds de wijziging verplichte beleidsindicatoren in de begroting hebben gekregen. Zie bijlage 4 voor een uitgebreid overzicht van de resultaten van het conformiteitsonderzoek.

4.7.1 SELECTIE VAN DE BEGROTINGEN

Er is gekozen om in totaal 38 begrotingen te onderzoeken, omdat dit het hoogst haalbare aantal was binnen de beperkte tijd van dit onderzoek. Op deze manier wordt bijna 10% van de gemeentebegrotingen onderzocht. De selectie van de begrotingen die onderzocht moesten worden bestond uit twee onderdelen. In eerste instantie zijn de zes gemeenten van de geïnterviewde raadsleden meegenomen in het conformiteitsonderzoek. In paragraaf 4.6.2 staat uitgelegd hoe deze zes gemeenten zijn geselecteerd. Door deze begrotingen te onderzoeken kunnen verbanden worden gelegd tussen uitspraken van de respondenten en de wijze waarop de wijzigingen in de bijbehorende begrotingen zijn doorgevoerd.

Bij het tweede onderdeel van de selectie zijn met een steekproef 32 gemeenten geselecteerd. Er is gekozen voor het meenemen van de factor inwonertal van een gemeente omdat hierdoor kan worden

onderzocht in hoeverre de grootte van een gemeente een rol speelt bij het doorvoeren van de wijzigingen in het BBV. Vandaar dat een gestratificeerde steekproef is uitgevoerd. Daarvoor is van tevoren een onderverdeling in vijf klassen naar inwoneraantal gemaakt, zoals deze ook door BZK gehanteerd wordt (BZK, z.j.b). Hiervoor zijn de lijst met gemeenten en cijfers over het inwoneraantal per gemeente van het CBS (2017, 2016) gebruikt. Bij het bepalen van het aantal gemeenten per schaal dat onderzocht zou worden is rekening gehouden met de twee percentages die in tabel 5 zijn weergegeven. Bij de schalen 5.000-20.000 en 20.000-50.000 is bijvoorbeeld te zien dat het percentage onderzochte gemeenten van die schalen het kleinste is. Bij de laatste kolom is bij deze twee groepen te zien dat ze wel meer dan de helft van de onderzochte gemeenten vertegenwoordigen. Het aantal onderzochte gemeenten per schaal is tot stand gekomen door een balans te zoeken tussen deze twee percentages. De 32 gemeenten zijn willekeurig gekozen door gebruik van de steekproefgenerator op random.org/integer-sets/. Hiervoor is voor iedere schaal een aparte steekproef gehouden. In de populatie waar de steekproef uit getrokken is, waren alle gemeenten van Nederland opgenomen met uitzondering van de zes die al waren geselecteerd.

Tabel 5: Onderverdeling per schaal van de gestratificeerde steekproef

Schaalgrootte	Aantal gemeenten per schaal	Aantal onderzochte gemeenten per schaal	Percentage onderzochte gemeenten van een schaal	Percentage onderzochte gemeenten per schaal van totale aantal gemeenten
<5.000	5	1	20,0%	0,3%
5.000-20.000	116	10	8,6%	2,6%
20.000-50.000	189	15	7,9%	3,9%
50.000-100.000	47	6	12,8%	1,5%
>100000	31	6	19,4%	1,5%
Totaal:	388	38	n.v.t.	9,8%

4.7.2 ONDERZOCHE INFORMATIE

Van de zaken die door de regels van het BBV worden voorgeschreven over het opstellen van de begroting zijn er een aantal die niet blijken uit de begroting zoals deze voor raadsleden is opgesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de manier waarop de overheadkosten zijn berekend. Of de definitie van Vensters in bedrijfsvoering op de juiste wijze is gehanteerd, is niet inzichtelijk in een gemeentebegroting. In hoeverre de implementatie van de wijzigingen in het BBV wat betreft deze zaken is gerealiseerd, wordt daarom niet behandeld.

Van de onderstaande wijzigingen van het BBV kan wel via begrotingen gecontroleerd worden in hoeverre de implementatie is gerealiseerd. Sinds de wijziging moet:

1. een bijlage met de baten en lasten per taakveld worden toegevoegd;
2. een basisset beleidsindicatoren worden opgenomen;
3. vijf financiële kengetallen worden toegevoegd;
4. het EMU-saldo meerjarig worden opgenomen;
5. een geprognosticeerde balans worden toegevoegd;
6. de betrokkenheid van verbonden partijen bij ieder programma worden uitgelegd;
7. een apart overzicht van de overheadkosten worden toegevoegd;
8. inzicht in de kostendekkendheid van lokale heffingen worden gegeven (Wijzigingsbesluit BBV, 2016; Commissie BBV, 2016).

In bijlage 4 staat de vragenlijst die tot stand is gekomen op basis van bovenstaande lijst. Voor iedere begroting is deze vragenlijst afgewerkt. Er is 1 open vraag over algemene opvallendheden aan de begroting en 22 ja/nee-vragen. Tijdens het conformiteitsonderzoek zijn een aantal vragen aangepast en zijn er meerdere vragen bijgekomen om gaten in de vraagstelling op te vullen. Bij de vragen naar het EMU-saldo is dit goed terug te zien. In het begin bleek dat het EMU-saldo vaak wel wordt toegevoegd, maar niet in de uiteenzetting van de financiële positie (art. 20:1c BBV, 2016). Daarop is vraag 18 toegevoegd waaruit blijkt of het EMU-saldo in ieder geval ergens in de begroting is opgenomen. Wanneer een vraag aangepast werd, zijn alle begrotingen opnieuw nagekeken met de nieuwe formulering van de vraag.

In bijlage 4 zijn de vragen over de conformiteit van de begroting aan de regelgeving te herkennen doordat er bij die vragen een verwijzing naar een artikel van het BBV is toegevoegd. Dit zijn 14 ja/nee-vragen. De overige 8 ja/nee-vragen gaan over niet verplichte zaken zoals vraag 4, die aangeeft op welke manier de taakvelden door een gemeente worden gebruikt. Deze vragen geven inzicht in een aantal extra inspanningen van gemeenten om de wijzigingen van het BBV te incorporeren in de begroting.

De begrotingen zijn via een digitale versie in pdf-formaat onderzocht. In eerste instantie alleen met de zoekfunctie, maar indien een onderdeel dan niet werd gevonden, is het document nog via de inhoudsopgave en doorbladeren verder onderzocht. Er is voor de pdf-versie gekozen omdat deze vorm voor alle gemeenten beschikbaar is.

4.7.3 BETROUWBAARHEID

Vanwege de lengte van begrotingsdocumenten en de beperkte tijd is het niet mogelijk om voor dit onderzoek meer dan deze 38 documenten door te spitten. Ondanks dat dit bijna 10% van de volledige populatie gemeenten is, wordt op deze manier grof afgeweken van de onderzoekspopulatie die vereist is voor wetenschappelijke integriteit. Bij een foutenmarge van 5% en een

betrouwbaarheidsniveau van 95% is een steekproefomvang van 194 begrotingen vereist (Raosoft, 2013).

De begrotingen zijn, indien er een bijstelling in een vraag was gemaakt of een nieuwe vraag toegevoegd, nogmaals voor dat aspect nagekeken. Er is geen tweede codeur aan te pas gekomen, wat de betrouwbaarheid van de coderingen verlaagd. De codes zijn dus niet dubbel gecodeerd behalve bij een paar vragen die voor alle begrotingen nogmaals zijn nagekeken. De opnieuw gecontroleerde vragen waren vraag 3, 7, 9, 18 en 22. Bij deze vragen zijn later kleine nuances aangebracht, waardoor een aantal gemeenten wel of niet meer voldeed.

4.8 ONDERZOEK NAAR HET AUTORISATIENIVEAU

Voor inzicht in het autorisatieniveau dat door gemeenten wordt gebruikt, zijn de financiële verordeningen van dezelfde 38 gemeenten onderzocht als bij het conformiteitsonderzoek. De selectie van deze gemeenten staat in de vorige paragraaf uitgelegd. De VNG hanteert in de modelverordening de taakvelden als autorisatieniveau. Door het onderzoek naar het autorisatieniveau kan gekeken worden of dit advies is overgenomen.

De vragenlijst bestond uit slechts vier vragen (zie bijlage 5). De eerste vraag ging over het autorisatieniveau, de tweede vraag over de precieze tekst in de financiële verordening, de derde ging over de datum waarop de verordening het laatst gewijzigd is en de vierde vraag onderzoekt of de wijzigingen van het BBV al in de verordeningen zijn verwerkt. Dit onderzoek geeft een beeld van het autorisatieniveau dat door gemeenten in Nederland wordt gehanteerd.

4.8.1 BETROUWBAARHEID

Doordat er maar 38 verordeningen zijn onderzocht is de betrouwbaarheid van dit onderzoek laag. Voor een goede betrouwbaarheid zouden, gelijk aan de steekproefomvang bij het conformiteitsonderzoek, 194 documenten bekeken moeten worden (Raosoft, 2013). De middelen van dit onderzoek zijn daarvoor te beperkt.

5. RESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek geanalyseerd. Eerst wordt de data die door middel van de enquête is verzameld getoetst op verschillende hypothesen. Dit gebeurt op de zogenoemde datagestuurde manier. Er worden dus verbanden gezocht in de data zonder daarbij bestaande hypothesen te gebruiken. Daarvoor wordt eerst onderzocht in hoeverre de steekproefpopulatie representatief is voor de onderzoekspopulatie. Hierna worden de gevonden correlaties getoond. Deze resultaten worden bij de behandeling van de verschillende wijzigingen gebruikt.

Vervolgens wordt het totaalbeeld van de resultaten van de wijzigingen in het BBV geschetst. Daarna wordt per wijziging een antwoord op de volgende twee deelvragen gegeven:

- 1. Wat is de kwaliteit van de informatie in de begroting voor 2017 die raadsleden door de wijzigingen in het BBV hebben gekregen?*
- 2. In hoeverre is er gebruik gemaakt van de informatie die door de wijzigingen in het BBV aan de begroting voor 2017 was toegevoegd?*

Bij iedere wijziging worden de twee deelvragen beantwoord om te beoordelen wat deze wijziging raadsleden heeft opgeleverd tijdens de behandeling van de begroting voor 2017. Het eerste onderdeel is het onderzoeken van de kwaliteit van de informatie aan de hand van het kwaliteitsprofiel van informatie van Starreveld (1997). Hierbij wordt zowel gekeken naar de manier waarop de wijzigingen volgens het BBV verwerkt hadden moeten zijn als de manier waarop dit door gemeenten is geïmplementeerd. Hierbij is het van belang te kijken welke invloed de wijze waarop invulling is gegeven aan de regelgeving van het BBV de kwaliteit van informatie heeft beïnvloed. Vervolgens wordt op basis van de kwaliteit van de informatie de bruikbaarheid van een wijziging voor raadsleden beoordeeld aan de hand van de enquête, interviews en literatuur. De volgende wijzigingen worden behandeld:

1. De taakveldenindeling
2. De basisset van beleidsindicatoren
3. De financiële kengetallen
4. De betrokkenheid en risico's van verbonden partijen
5. De overhead
6. Het EMU-saldo met de geprognosticeerde balans
7. Inzicht in de kostendekkendheid van lokale heffingen

5.1 REPRESENTATIVITEIT STEEKPROEFPOPULATIE

De representativiteit van de steekproefpopulatie is belangrijk voor de mogelijkheid om conclusies over de volledige populatie raadsleden te kunnen trekken. Wanneer non-respondenten namelijk bepaalde karakteristieken hebben die in de onderzoekspopulatie minder sterk aanwezig zijn, ontstaat een lagere validiteit van de resultaten (Van Thiel, 2014, p. 83). In dit onderzoek is de financiële achtergrond van raadsleden het belangrijkste kenmerk waarop discrepantie tussen de respondenten en non-respondenten zou kunnen ontstaan. Tijdens het verzamelen van gegevens werd hierop gehint doordat verschillende raadsleden via de mail aangaven de enquête niet in te vullen vanwege de ingewikkelde aard van het onderwerp.

De verwachting was dat de enquête eerder door raadsleden met een financiële functie zou worden ingevuld. Uiteindelijk had 37,5% van de raadsleden die de enquête hebben ingevuld ten minste één financiële functie, bijvoorbeeld fractiewoordvoerder financiën (zie bijlage 7, tabel 2). Daarnaast was het percentage raadsleden dat aangaf veel tot zeer veel financiële kennis te hebben nog hoger, namelijk 47,5%. Er zijn geen cijfers bekend over het gemiddelde percentage raadsleden dat een financiële functie uitoefent of hoeveel financiële kennis raadsleden gemiddeld hebben. Hierdoor is niet duidelijk of deze cijfers representatief zijn.

Een tweede verwachting was dat raadsleden met een financiële functie de enquête eerder volledig in zouden vullen dan raadsleden zonder financiële functie. Hiervoor zijn de eerste en laatste vraag vergeleken voor deze twee groepen. Hieruit blijkt dat bij de raadsleden met een financiële functie 31 respondenten (14,0% van de raadsleden met een financiële functie) voortijdig zijn gestopt (zie bijlage 7, tabel 3a). Bij raadsleden zonder financiële functie waren dit er 88 (23,8% van de raadsleden zonder een financiële functie). Het verschil is met 9,8 procentpunt vrij groot. De toets op de samenhang tussen beide variabelen met Cramér's V was significant en toonde een zwakke correlatie van 0,119 (zie bijlage 7, tabel 3b; Te Grotenhuis & Van Weegen, 2013, p. 83). Vandaar dat er is gekozen om de respondenten die de enquête niet volledig ingevuld hebben niet te verwijderen uit de datacollectie.

De respondenten waren redelijk verspreid over het land. In totaal hebben raadsleden van 281 gemeenten aan de enquête meegedaan (zie bijlage 7, tabel 1). Bij 98 respondenten was de gemeente niet bekend. Het is niet duidelijk hoe het kon dat bij deze respondenten de gemeente niet automatisch is ingevuld, terwijl bij de andere 494 respondenten wel de gemeentenaam werd doorgegeven. Aan deze 98 respondenten is door middel van het natrekken van het IP-adres alsnog een gemeente toegekend. Dit kan echter wel betekenen dat respondenten toevallig op een andere plek waren dan in hun eigen gemeente toen zij de enquête invulden. Daarnaast kon er bij 20 respondenten nog steeds niet gevonden worden bij welke gemeente ze hoorden. Het aantal respondenten per gemeente liep uiteen van 1 tot 8 (zie bijlage 7, tabel 1).

In tabel 6 zijn de vijf schalen waarin de gemeenten in dit onderzoek verdeeld worden weergegeven. Op basis van artikel 8 van de Gemeentewet en de lijst van gemeenten van het CBS (2016) is berekend hoeveel raadsleden er per schaal zijn. Na vergelijking van de percentages per schaalgrootte in de werkelijkheid en bij de enquête blijkt dat de populatie van de enquête qua verdeling over de vijf schalen bijna volledig overeenkomt met de werkelijke populatie raadsleden. Alleen in de laatste twee schalen wijkt de enquête lichtelijk af. Doordat de verdeling per schaalgrootte zo sterk overeen komt met de onderzoekspopulatie wordt er in dit onderzoek vanuit gegaan dat de steekproefpopulatie normaal is verdeeld.

Tabel 6: Vergelijking percentage raadsleden per schaalgrootte			
Schaalgrootte	Het maximale aantal raadsleden per schaal	Percentage raadsleden per schaal	Percentage raadsleden per schaal bij de enquête
0-5.000	49	0,5%	0,5%
5.000-20.000	1796	20,1%	19,6%
20.000-50.000	4275	47,8%	48,3%
50.000-100.000	1575	17,6%	14,0%
100.000+	1251	14,0%	17,7%
Totaal	8946	100,0%	100,0%

Ten slotte blijkt uit vraag 2 van de enquête dat er meer coalitieleden (56,9%) dan oppositieleden (41,2%) op de enquête hebben gereageerd. Verder was er een kleine 1,9% die zich tot geen van beide zijden rekent. Er werd verwacht dat een meerderheid van de respondenten coalitielid zou zijn, aangezien een coalitie gebruikelijk uit meer dan 50% van de gemeenteraadsleden van een gemeente bestaat. De score van de enquête stemt overeen met deze verwachting. Hoe ver het precieze cijfer coalitieleden bij de onderzoekspopulatie echter boven de 50% ligt, is niet duidelijk. Hierdoor blijft onzeker of de verdeling volledig representatief is.

5.1.1 CONCLUSIE

De steekproefpopulatie wijkt mogelijk af voor de gemiddelde mate van financiële kennis. Het onderwerp van de enquête zal raadsleden met minder financiële kennis mogelijk hebben weerhouden van het invullen van de enquête. Er is echter geen informatie beschikbaar over de gemiddelde hoeveelheid financiële kennis bij raadsleden, waardoor over een mogelijke afwijking geen vaststaande uitspraken kunnen worden gedaan. Bij de andere variabelen (spreiding van de gemeenten, gemeentegrootte en oppositie/coalitie) komt de steekproefpopulatie goed overeen met de werkelijke populatie raadsleden. Met een zekere terughoudendheid kunnen uitspraken op basis van de enquête gegeneraliseerd worden naar de onderzoekspopulatie.

5.2 CORRELATIES

In deze paragraaf wordt onderzocht of er correlaties bestonden tussen een aantal onafhankelijke en afhankelijke variabelen. Het betreft deze onafhankelijke variabelen: *gemeente*, *financiële functie*, *oppositie/coalitie*, *gemeentegrootte*, *financiële gezondheid* en *financiële kennis*. De eerste drie variabelen zijn nominaal; de laatste drie ordinaal. Wanneer sprake was van ten minste één nominale variabele is een kruistabel gemaakt, waarbij de samenhang tussen de variabelen getest werd met Cramér's V. Indien er sprake was van alleen ordinale variabelen is getest met Spearman's Rho. Zoals in het methodehoofdstuk al is aangegeven wordt bij de toetsen een betrouwbaarheidsniveau van 95% gehanteerd. In bijlage 6 is het codeboek van de data-analyse weergegeven.

5.2.1 CRAMÉRS V

Te Grotenhuis en Van der Weegen (2013) geven aan bij welke waarden Cramér's V van betekenis is (zie tabel 7). Uit het uitvoeren van de toets zijn voor de volgende combinaties significant afwijkende verschillen ($p < 0,05$) gevonden. Alle gevonden verbanden worden hier weergegeven, ondanks dat de samenhang tussen verschillende variabelen relatief zwak is.

De onafhankelijke variabele *gemeente* kon niet getest worden door middel van een kruistabel. Dit komt doordat deze variabele te veel categorieën (281) heeft en er bij een groot aantal van die categorieën slechts één respondent is ingedeeld. Bij het toetsen op samenhang zijn slechts die toetsen meegenomen die zowel significant waren, als een hogere Cramér's V dan 0,2 hadden.

Tabel 7: Mate van samenhang bij waarden Cramér's V (Te Grotenhuis & Van Weegen, 2013, p. 83)	
>0 tot 0,1	Zeep zwak
0,1 tot 0,25	Zwak
0,25 tot 0,35	Middelmatig
0,35 tot 0,45	Sterk
>0,45	Zeep sterk

Bij de variabele *financiële functie* waren vrijwel alle onderdelen van de vragen 5 en 7 significant afwijkend. Deze zijn in tabel 8 niet apart weergegeven, maar door middel van de som van de scores op vraag 5 of 7 opgenomen. Bij de variabele *financiële kennis* zijn de somvariabelen voor Spearman's Rho getest, maar hier was de correlatie te laag. Daarom zijn van deze variabele wel de aparte tabellen voor vraag 5 en 7 opgenomen.

Bij de variabelen *gemeentegrootte*, *oppositie/coalitie* en *financiële gezondheid* zijn geen significante resultaten gevonden met een Cramér's V hoger dan 0,2. Dit betekent dat er geen reden is om aan te nemen dat er verschillen bestaan tussen de manier waarop raadsleden uit verschillende gemeentegroottes, met een andere financiële gezondheid of van de oppositie of coalitie vragen over de wijzigingen in het BBV hebben beantwoord.

Ten slotte is ook getest of er correlaties waren tussen de populatie respondenten waarbij meerdere respondenten van een gemeente hadden gereageerd op de enquête en de populatie

respondenten waar slechts één respondent uit een gemeente kwam. Dit heeft geen significante afwijkingen opgeleverd.

Tabel 8: Gevonden correlaties Cramér's V				
Onafhankelijke variabele	Afhankelijke variabele	Cramér's V	Significantie (p)	Tabel in bijlage 8
Financiële functie	Vraag6BestuderenBegroting	0,278	<0,001	1a, b
	Vraag9GebruikFin.Gedeelte	0,321	<0,001	2a, b
	SOMVraag5Gebruik	0,233	0,001	3a, b
	SOMVraag7Bekendheid	0,241	<0,001	4a, b
Financiële kennis	Vraag5GebruikKengetallen	0,260	<0,001	5a, b
	Vraag6BestuderenBegroting	0,375	<0,001	6a, b
	Vraag7BekendheidTaakvelden	0,238	<0,001	7a, b
	Vraag7BekendheidBeleidsindicatoren	0,320	<0,001	8a, b
	Vraag7BekendheidFinanciëlekengetallen	0,321	<0,001	9a, b
	Vraag7BekendheidBetrok.VB	0,230	<0,001	10a, b
	Vraag7BekendheidOv.Overhead	0,295	<0,001	11a, b
	Vraag7BekendheidGeprog.Balans	0,261	<0,001	12a, b
	Vraag7BekendheidEMU	0,245	<0,001	13a, b
	Vraag7BekendheidLokaleHeffingen	0,210	<0,001	14a, b
	Vraag16VergaderingProgrammas	0,246	<0,001	15a, b
	Vraag22Erv.Pro.Telastig	0,232	<0,001	16a, b
	Vraag23Erv.Fin.Nuttigeinfo	0,286	<0,001	17a, b

5.2.2 SPEARMAN

De variabelen *gemeentegrootte*, *financiële gezondheid* en *financiële kennis* zijn van ordinale grootte. Daardoor kan er bij deze variabelen naar Spearmans Rho worden gekeken. De afhankelijke variabelen moeten in dat geval ook van ordinale grootte zijn. Dit betekent dat er maar een beperkt aantal variabelen in aanmerking kwam om met Spearmans Rho te testen. Bij de variabele *gemeentegrootte* zijn geen significante correlaties gevonden.

Tabel 9: Gevonden correlaties Spearman				
Onafhankelijke variabele	Afhankelijke variabele	Spearmans Rho (r_s)	Significantie (p)	Tabel in bijlage 8
Financiële gezondheid	Vraag13TevredenBegro	0,209	<0,001	18
Financiële kennis	Vraag9GebruikFin.Gedeelte	0,512	<0,001	19

5.2.3 CONCLUSIE

Uit de gevonden correlaties blijkt dat in dit onderzoek de *financiële functie* en *financiële kennis* de belangrijkste factoren zijn voor het ontstaan van verschillen tussen groepen raadsleden. Het gebruik van onderdelen uit de begroting en de bekendheid van de wijzigingen hangen er bijvoorbeeld mee samen. Bij de andere onafhankelijke variabelen is alleen bij *financiële gezondheid* een correlatie van boven de 0,2 gevonden. Deze variabelen spelen dus een beperkte rol bij de totstandkoming van verschillen in de antwoorden van raadsleden voor deze enquête.

5.3 HET TOTAALBEELD

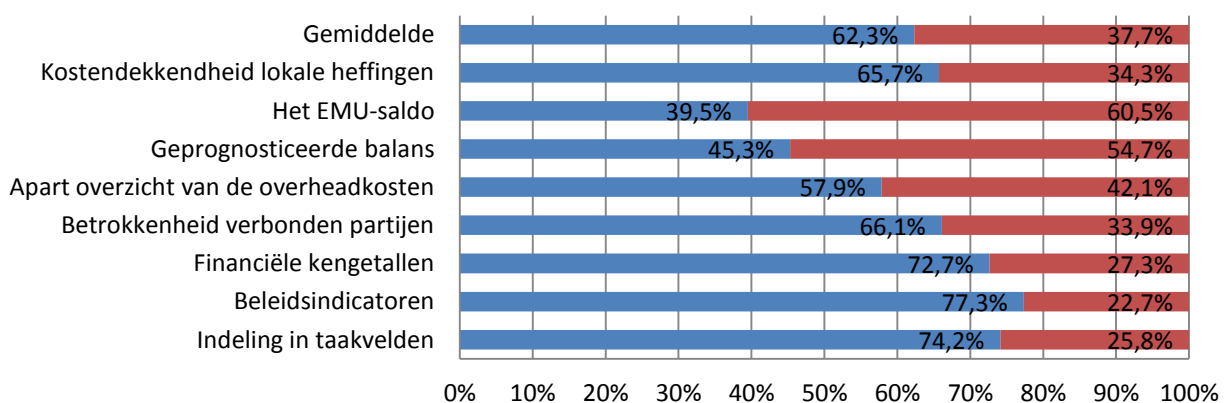
In deze paragraaf wordt het beeld besproken dat uit de data naar voren is gekomen over de wijzigingen in het BBV in zijn geheel. Hierbij wordt ingegaan op de algehele conformiteit, bekendheid en beoordeling van de wijzigingen.

De gemiddelde conformiteit aan de wettelijk verplichte wijzigingen in de presentatie van de begroting is 75,9% (zie bijlage 4, tabel 5). Hieruit blijkt dat gemeenten gemiddeld bijna een kwart van de regelgeving van het BBV voor inrichting van de gemeentebegroting niet hebben verwerkt. De verwachting was dat grotere gemeenten door een groter ambtelijk apparaat beter zouden hebben voldaan aan de wettelijke voorschriften. Uit de cijfers komt echter een zeer divers beeld naar voren, waarbij gemeentegrootte geen rol speelt bij de mate van conformiteit (zie bijlage 4, tabel 1; 5).

De gemiddelde bekendheid van de wijzigingen in het BBV onder raadsleden bedroeg 62,3% (zie figuur 5). De verschillen qua bekendheid van de wijzigingen bij raadsleden hangen samen met het wel of niet hebben van een financiële functie (zie bijlage 8, tabel 3a, b) en met de mate van financiële kennis (zie bijlage 8, tabel 7a-14b). Raadsleden met een financiële functie of meer financiële kennis waren gemiddeld dus beter op de hoogte van de wijzigingen in het BBV. Uit de gesprekken komt eenzelfde beeld naar voren. De raadsleden waar mee gesproken is gaven aan dat raadsleden met een financiële functie goed op de hoogte waren van de wijzigingen, maar dat dit voor de overige raadsleden vaak niet het geval was.

In verschillende gemeenten zijn voorlichtingen gehouden, waarbij ook de wijzigingen in het BBV

Figuur 5: Percentage bekendheid wijzigingen in het BBV bij raadsleden (zie bijlage 1, vraag 7)



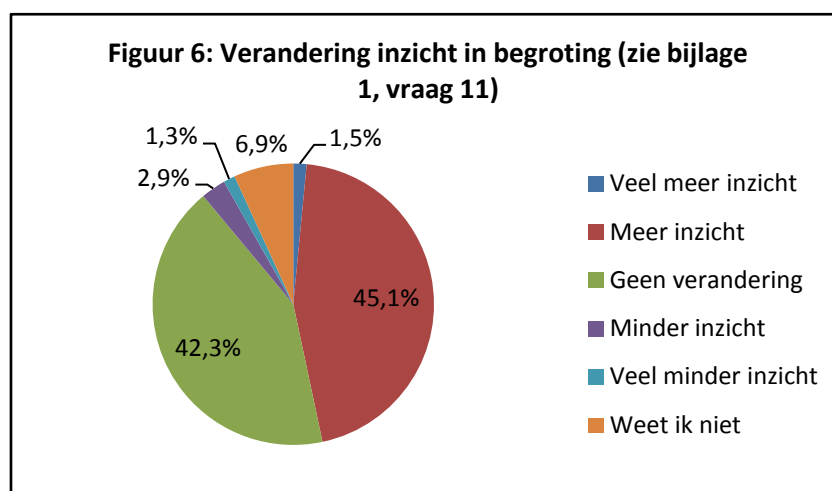
	Indeling in taakvelden	Beleidsindicatoren	Financiële kengetallen	Betrokkenheid verbonden partijen	Apart overzicht van de overheadkosten	Geprognosticeerde balans	Het EMU-saldo	Kostendeckendheid lokale heffingen	Gemiddelde
■ Wel	74,2%	77,3%	72,7%	66,1%	57,9%	45,3%	39,5%	65,7%	62,3%
■ Niet	25,8%	22,7%	27,3%	33,9%	42,1%	54,7%	60,5%	34,3%	37,7%

voorbij zijn gekomen (persoonlijke communicatie). Daarnaast zijn ook door de VNG en de commissie BBV voorlichtingen gegeven (persoonlijke communicatie voorzitter commissie BBV). Deze voorlichtingen bereiken echter vaak maar weinig raadsleden zonder financiële functie (persoonlijke communicatie). Een raadslid uit Oisterwijk gaf dit aan:

Het zijn natuurlijk voornamelijk leden van de commissie algemene zaken. Er zaten nog een paar geïnteresseerden bij die er nog meer van wilden weten, maar die haken vrij snel af.

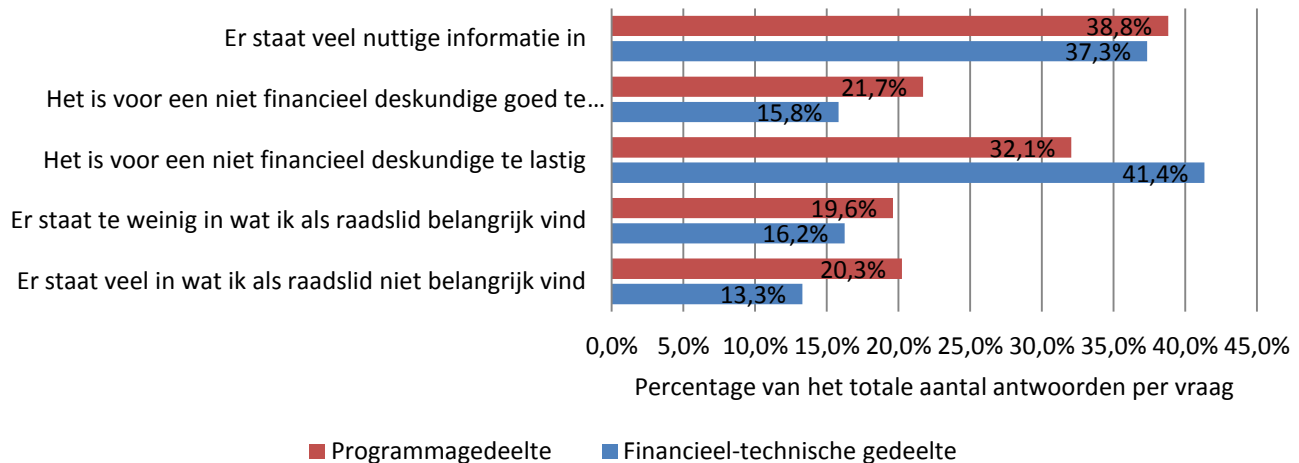
Bij veel begrotingen (87,%) wordt er wel op enige manier aandacht aan de wijzigingen in het BBV geschonken, maar er ontbreekt veelal een volledige uiteenzetting van de veranderingen. In de inleiding van de begroting van gemeente Leiden (2016, p. 9-12) worden de wijzigingen bijvoorbeeld uitgebreid uitgelegd. 86,9% van de raadsleden maakt gebruik van de inleiding (zie bijlage 1, vraag 5). Wanneer de wijzigingen daar waren behandeld, hadden raadsleden snel kunnen zien of er iets tussen zat waar zij iets mee konden.

Bij de meeste raadsleden (74,2%) hebben de wijzigingen er niet voor gezorgd dat ze meer gebruik maken van de begroting (zie bijlage 1, vraag 10). Een meerderheid geeft aan dat de wijzigingen hun inzicht in de begroting wel hebben vergroot, maar hier staat een zeer groot gedeelte van de raadsleden tegenover dat geen verandering ziet (zie figuur 6). Ongeveer hetzelfde beeld is te zien bij de verandering van de tevredenheid over de begroting. 40,1% van de raadsleden is meer tevreden over de begroting, maar bij het grootste gedeelte van de raadsleden (49,3%) is de tevredenheid niet veranderd (zie bijlage 1, vraag 14).



Uit het adviesrapport van de VNG (2014, p. 10, 58) kwam naar voren dat raadsleden de begroting voor niet-financieel deskundigen te lastig vonden. Zoals in figuur 7 te zien is, worden het programmagedeelte en het financieel-technische gedeelte van de begroting nog steeds door een groot gedeelte van de raadsleden als te lastig voor niet-financieel deskundigen gezien.

Figuur 7: Ervaring raadsleden bij gebruik begroting (zie bijlage 1, vraag 22; 23)



In de volgende paragrafen worden de wijzigingen één voor één behandeld. Vervolgens wordt in de laatste paragraaf een conclusie over de volledige data-analyse getrokken.

5.4 DE TAAKVELDENINDELING

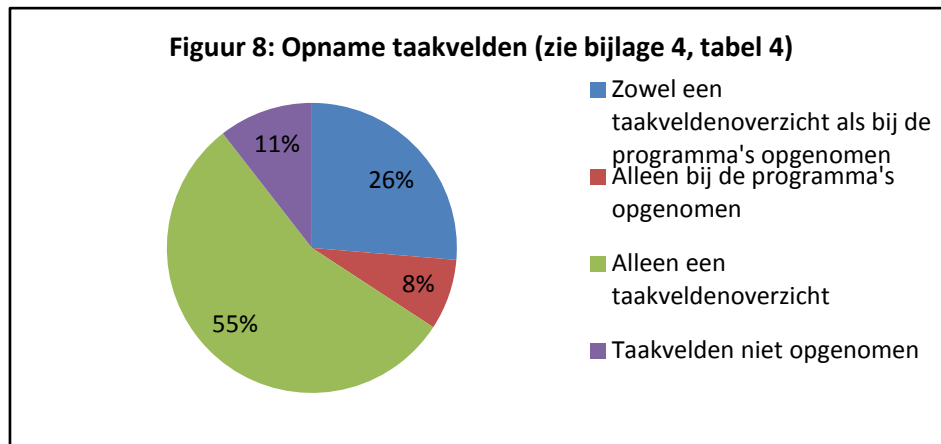
De taakveldenindeling is ingevoerd ter vervanging van de Iv3. Doordat de gemeente deze indeling zelf zou gaan gebruiken zou de kwaliteit van de informatie omhoog gaan. Daarnaast zouden gemeenten via de vaste indeling gemakkelijker met elkaar vergeleken kunnen worden.

5.4.1 KWALITEIT VAN DE TAAKVELDENINDELING

Bij de comptabiliteitsvoorschriften 1995 werd een uniforme indeling in functies aangehouden. Bij de invoering van het BBV (2003) is de functie-indeling losgelaten. De Iv3 voorzag in de behoefte aan informatie van instanties zoals het CBS. Met de wijziging van het BBV in 2016 heeft een terugkeer plaatsgevonden naar een uniforme indeling. Deze indeling hoeft echter niet binnen het gemeentelijk apparaat te worden gebruikt, zoals bij de functionele indeling wel het geval was.

Uit het onderzoek naar de begrotingen is gebleken dat 11% van de onderzochte gemeenten geen taakveldenoverzicht heeft opgenomen en dat nog eens 55% alleen een totaaloverzicht van de kosten en baten per taakveld heeft toegevoegd (zie figuur 8). De plek in de begroting waar de taakvelden opgenomen zijn, is voor raadsleden niet van groot belang. Het maakt het echter makkelijker om te vergelijken met andere gemeenten als er tenminste een volledig overzicht van de taakvelden is opgenomen. Als de taakvelden alleen bij de programma's opgenomen zijn moeten raadsleden overal

in de begroting op zoek gaan naar de gegevens over een bepaald taakveld. Bij 19% van de onderzochte gemeenten is er geen overzicht van de taakvelden opgenomen, waardoor raadsleden bij deze gemeenten niet konden vergelijken.



De verandering van Iv3 naar de taakvelden zou volgens de beleidstheorie achter de wijziging in het BBV moeten leiden tot een hogere kwaliteit van de gegevens, doordat verwacht werd dat gemeenten de taakvelden zelf zouden gaan gebruiken (BZK, 2015b, p. 3; Regeling taakvelden, p. 12). Dit is niet verplicht (BZK, 2015a). Bij de twee groepen gemeenten die de taakvelden niet bij de programma's hebben verwerkt is het waarschijnlijk dat de taakveldenindeling niet voor de interne sturing wordt gebruikt (zie figuur 8). Hierdoor is er geen reden om aan te nemen dat de kwaliteit van de informatie door de wijziging bij deze gemeenten in vergelijking met de Iv3 is toegenomen. Bij de gemeenten die de taakvelden ook bij de programma's gebruiken (34,0%) bestaat wel de mogelijkheid dat de gemeenten de gegevens zelf gebruiken en dus dat de kwaliteit van de gegevens voor vergelijking is toegenomen.

5.4.2 GEBRUIK VAN DE TAAKVELDENINDELING

Door de gedeeltelijke terugkeer naar de situatie van voor de invoering van het BBV zijn de gegevens van gemeenten weer makkelijker te vergelijken doordat gemeenten bij de taakvelden dezelfde indeling gebruiken. Het ambtelijk apparaat kan hierdoor gemakkelijker acties ondernemen om de eigen gemeente met een andere gemeente te vergelijken. Daarnaast was het de bedoeling dat raadsleden werden gestimuleerd om de taakvelden te gebruiken voor het maken van vergelijkingen. Uit de enquête blijkt dat 74,2% van de raadsleden bekend was met de toevoeging van de taakvelden (zie bijlage 1, vraag 7). Nog eens 78,9% geeft aan dat ze het baten en lastenoverzicht van de taakvelden gebruiken. Deze cijfers suggereren dat de taakvelden goed bekend zijn bij raadsleden en veel worden gebruikt.

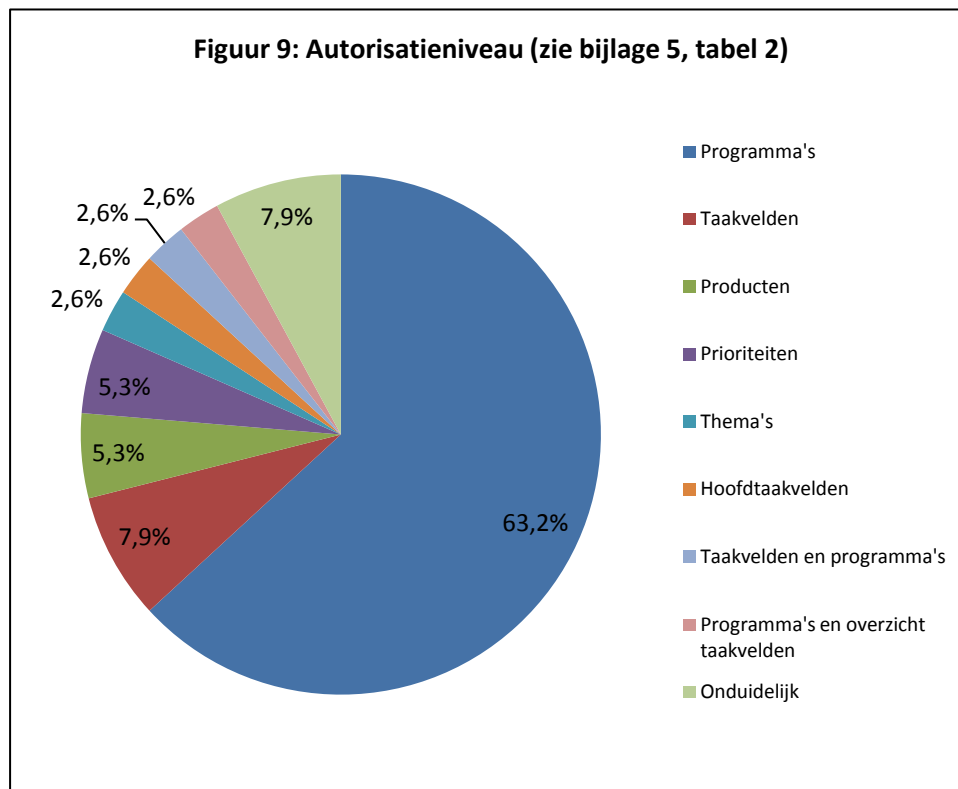
Uit de interviews komt echter een ander beeld naar voren. Het ene raadslid kende de taakvelden niet en een ander gaf aan niet te weten wat ze met de taakvelden konden doen. Het ene raadslid vond het een nuttige wijziging en een ander niet. Hieruit blijkt dat de raadsleden waar mee gesproken is, sterk verdeeld waren over dit onderwerp. Als bekend was dat je de taakvelden kon gebruiken voor

het maken van vergelijkingen betekende dit echter niet dat het overzicht daar ook voor gebruikt werd. Zo zei een raadslid uit de gemeente Oisterwijk het volgende over de taakvelden:

'We hebben al ontzettend veel moeite om de eigen begroting door te worstelen, dat een vergelijking maken met andere gemeentes misschien een opdracht is die je aan het college kan geven.'

Het blijft lastig om als raadslid zelf vergelijkingen te maken tussen de taakvelden van verschillende gemeenten. Dit komt met name doordat er eerst een vergelijkbare gemeente moet worden gevonden. Doordat gemeenten van elkaar afwijken qua grootte, financiën, bevolkingsgroepen enzovoorts vergt het te veel werk voor een raadslid om te achterhalen of hij de gegevens van de taakvelden wel met een andere gemeente kan vergelijken of dat die gemeente niet te sterk van de eigen gemeente verschilt. Dit probleem kan worden opgelost door als gemeenteraad het college opdracht te geven om voor verschillende onderwerpen uit te zoeken welke gemeenten vergelijkbaar zijn. Als er namelijk binnen een gemeente geen overeenstemming is over met welke gemeenten wel en niet vergeleken kan worden, wordt een vergelijking niet serieus genomen. In de enquête is niet onderzocht of er vergeleken wordt en zo ja, met welke gemeenten er vergeleken wordt.

De taakvelden zorgen ervoor dat er door de jaren heen binnen een gemeente kan worden vergeleken. Waar de programma's van een gemeente om de zoveel tijd kunnen veranderen, bijvoorbeeld met de komst van een nieuwe coalitie, blijven de taakvelden ieder jaar hetzelfde.



Wanneer de programma-indeling is aangepast, kan er niet meer met voorgaande jaren vergeleken worden. Via het taakveldenoverzicht kunnen raadsleden deze vergelijking wel blijven maken.

De laatste manier waarop de taakvelden kunnen worden gebruikt, is als niveau waarop door de raad wordt geautoriseerd. Uit gesprekken met raadsleden blijkt dat veel raadsleden de programma's een te hoog sturingsniveau vinden hebben (persoonlijke communicatie). Sinds het vernieuwde BBV raadt de VNG dan ook aan om de begroting te autoriseren op de baten en lasten per taakveld, zoals blijkt uit artikel 5 van het model voor de financiële verordening (VNG, 2016). De taakvelden worden volgens het onderzoek naar het autorisatieniveau bij 15,8% van de gemeenten op de een of andere manier gebruikt (zie figuur 9). De programma's vormen bij de meeste gemeenten het autorisatieniveau. Er is een beweging te zien naar een groter gebruik van de taakvelden voor autorisatie. Op het moment is 39,5% van de financiële verordeningen nog niet aangepast (zie bijlage 5, tabel 1). Veel gemeenten zitten nog in het proces van aanpassen van de financiële verordening, dus kan het aantal gemeenten dat de taakvelden gebruikt nog groeien (persoonlijke communicatie). Bij gemeenten waar de financiële verordening na de wijzigingen in het BBV is aangepast, blijft 60,9% van de gemeenten autoriseren op programmaniveau (zie bijlage 5, tabel 3).

5.4.3 CONCLUSIE

De taakvelden zijn niet vaak geïntegreerd in de programma's van gemeenten, waardoor de kwaliteit op basis waarvan bijvoorbeeld het CBS vergelijkingsinformatie opstelt niet sterk zal zijn toegenomen. Voor raadsleden kost het te veel moeite om zelf vergelijkingen met de taakvelden van andere gemeenten te maken. Dit moet dus door het college worden gedaan, maar doordat raadsleden niet goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden die de taakveldenindeling biedt, gebeurt dit nog niet veel. Voor vergelijkingen door de tijd vormen de taakvelden een toevoeging. Er zou aan meer gemeenten kunnen worden getoond dat de taakvelden gebruikt kunnen worden voor de autorisatie van de begroting.

5.5 DE BELEIDSINDICATOREN

De beleidsindicatoren zijn toegevoegd om een sterkere verbinding tot stand te brengen tussen prestaties van een gemeente en het geld dat aan een bepaald onderdeel wordt uitgegeven. Ze zouden het startpunt van nieuwe discussies moeten vormen. Ten slotte kan er op de beleidsindicatoren met andere gemeenten worden vergeleken.

5.5.1 KWALITEIT VAN DE BELEIDSINDICATOREN

In deze subparagraaf wordt de kwaliteit van de informatie van de beleidsindicatoren besproken. De beleidsindicatoren zijn in het overgrote gedeelte van de begrotingen opgenomen (92,1%), waardoor een groot aantal raadsleden van de wijziging gebruik hebben kunnen maken. De manier waarop de beleidsindicatoren in de begroting zijn opgenomen, bepaalt ook in welke mate raadsleden

de indicatoren zullen hebben gezien. Bij 71,1% van de gemeenten zijn de beleidsindicatoren direct bij de bijbehorende programma's verwerkt in plaats van bijvoorbeeld als bijlage toegevoegd. Hierdoor hoefden raadsleden bij die begrotingen geen extra stap te maken om de indicatoren te gebruiken.

In art. 8:3a van het BBV wordt aangegeven dat de doelstellingen van programma's met de beleidsindicatoren moeten worden toegelicht. Dit werd in relatief weinig begrotingen gedaan. Veelal werden de indicatoren slechts toegevoegd, maar werd er verder geen aandacht aan besteed. Een kritische reflectie op de betekenis van de indicatoren voor de gemeente verhoogt de kwaliteit van de informatie.

Veel begrotingen geven slechts de naam van een indicator weer, maar deze zijn niet allemaal even duidelijk. Zo is er bijvoorbeeld de indicator functiemenging (Regeling beleidsindicatoren, 2016). Zonder uitleg wat deze indicator meet, zal er ook niet snel gebruik van worden gemaakt. De begrijpelijkheid van de beleidsindicatoren zou kunnen worden verhoogd door toevoeging van tenminste een korte beschrijving van wat een indicator inhoudt. Slechts bij 39,5% van de gemeenten in de steekproef werd een beschrijving gegeven van de indicator (zie bijlage 4, tabel 4).

Een belangrijke manier waarop de beleidsindicatoren zouden kunnen worden gebruikt, is het maken van vergelijkingen met andere gemeenten. In 47,4% van de gemeenten werd deze mogelijkheid direct in de begroting zelf geboden (zie bijlage 4, tabel 4). Dat betekent dat raadsleden in 52,6% van de onderzochte gemeenten naar waarstaatjegemeente.nl moeten om een vergelijking te kunnen maken. Er werd onder andere met het gemiddelde van Nederland, de provincie, een gemeentegrootte of een stedelijkheidsklasse vergeleken. In de gemeente Utrecht wordt per indicator onderzocht met welke gemeente er kan worden vergeleken (persoonlijke communicatie raadslid gemeente Utrecht). Het toevoegen van een gemiddelde vergroot het inzicht van een raadslid in de betekenis van de eigen indicator. Door een gemiddelde kun je namelijk meteen zien of je gemeente op een gebied beter of slechter dan gemiddeld presteert. Aan de hand hiervan kunnen vragen aan het college worden gesteld. Het is voor iedere gemeente van belang om te kijken wat zij zelf een nuttige vergelijking vinden.

Een andere manier waarmee bij de indicatoren vergelijkingen kunnen worden gemaakt, is door het toevoegen van inzicht in het verloop van de waarden van beleidsindicatoren voor bijvoorbeeld de afgelopen vijf jaar. De gemeente Gorinchem (2016, p. 22) heeft grafieken in de begroting toegevoegd waarmee raadsleden een snel inzicht krijgen in het verloop van een indicator. Bij de grafieken is ook nog eens de ontwikkeling van het gemiddelde in Nederland toegevoegd, waardoor meteen duidelijk wordt of er sprake is van een structurele afwijking van het gemiddelde. Uit de gesprekken met raadsleden is gebleken dat er veel waarde wordt gehecht aan inzicht in de trendontwikkeling binnen de eigen gemeente. Via waarstaatjegemeente.nl hebben alle raadsleden toegang tot dergelijke grafieken.

De kwaliteit van de informatie zou wat één punt betreft sterk kunnen worden verhoogd: actualiteit. Bij een groot aantal indicatoren lopen de weergegeven waarden op waarstaatjegemeente.nl en dus ook in de begrotingen van gemeenten een aantal jaar achter. Veel gegevens bij de begroting voor 2017 waren bijvoorbeeld van 2014. Hierdoor kunnen die indicatoren niet goed worden gebruikt voor het sturen van de gemeente. In de begroting voor 2017 van gemeente Alkmaar (2016) was 46,7% van de indicatoren gebaseerd op data van 2014 of eerder (zie tabel 10).

Tabel 10: Beleidsindicatoren in de begroting voor 2017 van de gemeente Alkmaar (Gemeente Alkmaar, 2016)		
Jaartal	Aantal indicatoren	Percentage indicatoren per jaartal
2012	6	20,0%
2013	2	6,7%
2014	6	20,0%
2015	10	33,3%
2016	6	20,0%

5.5.2 GEBRUIK VAN DE BELEIDSINDICATOREN

In deze subparagraaf wordt ingegaan op de wijze waarop de beleidsindicatoren door raadsleden worden gebruikt en welke zaken hierop van invloed zijn geweest.

Raadsleden geven aan dat de beleidsindicatoren wel worden gebruikt, maar nog niet heel erg veel. Een groot gedeelte van de raadsleden geeft aan bekend te zijn met de toevoeging van de beleidsindicatoren, wel 77,3% (zie bijlage 1, vraag 7). Daarbovenop maakt 84,2% van de raadsleden gebruik van de beleidsindicatoren (zie bijlage 1, vraag 5). Een raadslid uit Utrecht geeft treffend weer waarvoor een indicator kan worden gebruikt:

'Het brengt tot stand dat je in ieder geval één ding hebt waar geen discussie over bestaat. De waarde is de waarde. Daar kun je als liberaal naar kijken, daar kun je als sociaaldemocraat naar kijken, het getal blijft hetzelfde. Het is vaak het startpunt van de discussie.'

Uit de gesprekken met raadsleden blijkt dat raadsleden de cijfers niet zomaar voor waar aannemen. Hetzelfde raadslid gaf het volgende aan:

'Het is niet het ultieme inzicht, dat kunnen cijfers volgens mij nooit geven.'

Ondanks dat het niet het ultieme inzicht is, wordt wel waarde gehecht aan de beleidsindicatoren als hulpmiddel voor meer inzicht in de prestaties van de gemeente. Zo gaf 46,0% van de raadsleden bij de enquête aan dat ze vonden dat hun inzicht vergroot was (zie bijlage 1, vraag 17). Hier stond echter nog een grote groep raadsleden (47,7%) tegenover die vond dat de beleidsindicatoren niets aan hun inzicht in de prestaties van de gemeente hadden veranderd.

Er wordt door raadsleden kritiek geuit op de actualiteit van de data en de zaken die worden gemeten. De kwaliteit van de beleidsindicatoren, zoals behandeld in de vorige subparagraaf, is direct van invloed op het gebruik van de indicatoren door raadsleden. Dit uit zich het beste bij de actualiteit van de cijfers. Voor raadsleden speelde dit een belangrijke rol om waarstaatjegemeente.nl niet te

gebruiken (persoonlijke communicatie). Het tweede kritiekpunt is dat de indicatoren zaken meten waar raadsleden niet in geïnteresseerd zijn. Volgens een raadslid van de gemeente Oisterwijk zijn de beleidsindicatoren vanuit een top-downbenadering opgesteld. Hierdoor sluiten de indicatoren die in de basisset zitten vaak niet aan op de specifieke vragen die er lokaal gesteld worden.

Deze lacune kan worden opgevuld door in aanvulling op de verplichte basisset eigen indicatoren te ontwikkelen. Doordat de basisset beleidsindicatoren verplicht is gesteld, is de discussie over (eigen) indicatoren in veel gemeenten opgelaaid (persoonlijke communicatie). Dit zorgt ervoor dat sommige gemeenten die nog geen indicatoren hadden nu ook na gaan denken over het toevoegen van eigen indicatoren (persoonlijke communicatie raadslid Alkmaar). Door de toevoeging van de basisset van beleidsindicatoren maakt een gemeente verplicht kennis met indicatoren. Bij een positieve ervaring kan dit er toe leiden dat een gemeente besluit om zelf indicatoren op te stellen. Tijdens dit onderzoek bleek dat er bij de gemeente IJsselstein (2016, p. 51) en de gemeente Alkmaar (persoonlijke communicatie raadslid Alkmaar) wordt gesproken over het formuleren van eigen indicatoren. Op deze manier leidt de basisset tot nog meer indicatoren en zo tot een grotere aandacht voor de resultaten van het gemeentelijk beleid.

Als een gemeente echter al eigen indicatoren had, werd de basisset minder gebruikt. Een raadslid van gemeente Zoetermeer gaf aan dat er in Zoetermeer toch met name naar de eigen indicatoren wordt gekeken. Bij dergelijke gemeenten vormt de basisset indicatoren een kleine toevoeging, maar blijven de eigen indicatoren centraal staan. Bij 50,0% van de gemeenten werden al eigen indicatoren gebruikt (zie bijlage 4, tabel 4). Deze gemeenten hadden vaak ook al streefwaarden (wel alleen voor de eigen indicatoren). De toevoeging van streefwaarden zorgt ervoor dat raadsleden de prestaties van het college beter kunnen controleren. Wanneer een streefwaarde niet is gehaald, kunnen hier gerichte vragen over worden gesteld. De verbintenis met de prestaties van een gemeente is dan ook sterker.

De beleidsindicatoren zouden ook moeten zorgen voor een levendiger debat over de resultaten van de gemeente. Dit doel is nog niet behaald. Raadsleden zijn er met 78,2% vrij eensgezind over dat de beleidsindicatoren niet tot meer debat hebben geleid (zie bijlage 1, vraag 18). Uit de gesprekken komt eenzelfde beeld naar voren. De 78,2% van de raadsleden die aangeeft dat de beleidsindicatoren niet tot een verandering in de mate van debat hebben geleid, is niet te combineren met de 84,2% van de raadsleden die aangeeft dat ze gebruik maken van de beleidsindicatoren. Dit kan betekenen dat raadsleden de discussie over een bepaald onderwerp zonder de beleidsindicatoren ook zouden hebben gevoerd of dat ze de indicatoren niet direct in het debat gebruiken. Bijvoorbeeld dat raadsleden eerst naar beleidsindicatoren kijken om te zien of er iets speelt en vervolgens andere argumenten zoeken om in het debat te gebruiken. Dit zou betekenen dat de beleidsindicatoren desondanks een rol spelen bij de debatten.

Verder dienden de beleidsindicatoren om gebruikt te worden voor het vergelijken van gemeenten onderling. In de vorige subparagraaf is al aangegeven dat het bij 52,6% van de onderzochte gemeenten niet mogelijk was om direct in de begroting een vergelijking te maken. Verschillende raadsleden zien wel potentie in het maken van vergelijkingen met andere gemeenten aan de hand van de indicatoren, maar geven aan dat het nog niet veel gebeurt (persoonlijke communicatie). Dat een aantal indicatoren nu door alle gemeenten wordt gebruikt, zorgt ervoor dat het tenminste mogelijk is voor die raadsleden die vergelijkingen willen maken.

5.5.3 CONCLUSIE

De weergave van de beleidsindicatoren kan nog worden verbeterd door het toevoegen in de begroting van een vergelijking met bijvoorbeeld een gemiddelde of een andere gemeente, het plaatsen van de beleidsindicatoren direct bij de programma's en het toelichten van de waarden van de beleidsindicatoren. De actualiteit van de gegevens moet omhoog om ervoor te zorgen dat raadsleden de cijfers kunnen gebruiken. Verder zijn raadsleden vaak geïnteresseerd in het verloop van een indicator voor hun eigen gemeente en zouden gemeenten er daarom over kunnen denken om de trendontwikkeling van een indicator aan hun begroting toe te voegen.

Ondanks dat er discussie bestaat over de toegevoegde waarde die de basisset beleidsindicatoren heeft voor inzicht in de prestaties van gemeenten, wordt er wel veel gebruik van gemaakt (84,2% van de raadsleden). Daarnaast heeft de basisset ervoor gezorgd dat veel gemeenten kennis maken met het gebruik van indicatoren, wat in de toekomst kan leiden tot het opstellen van eigen indicatoren en meer aandacht voor de resultaten van beleid.

5.6 FINANCIËLE KENGETALLEN

De financiële kengetallen vormen een soort samenvatting van de financiële positie van een gemeente. Hierdoor zou het inzicht van raadsleden in de financiële gezondheid van de gemeente groter moeten worden.

5.6.1 KWALITEIT VAN DE INFORMATIE

De financiële kengetallen waren als enige wijziging in alle onderzochte begrotingen opgenomen. Dit komt waarschijnlijk doordat deze wijziging al in 2015 is ingevoerd. Hierdoor hebben alle raadsleden van de onderzochte gemeenten van de kengetallen gebruik kunnen maken.

Aangezien een van de doelen van de wijziging was dat raadsleden met minder financiële kennis meer betrokken zouden moeten worden bij de gemeentefinanciën speelt de begrijpelijkheid van de financiële kengetallen een belangrijke rol. In art. 11:2e van het BBV staat dat er aan de hand van de kengetallen een beoordeling van de financiële positie moet worden gegeven. Bij 89% van de gemeenten wordt uitgelegd wat de kengetallen precies meten. Dat heeft de begrijpelijkheid van dit

gedeelte vergroot, maar het kritische gehalte van de informatie, zoals dat door Starreveld (1997, p. 132) wordt beschreven, ontbreekt vaak (persoonlijke communicatie lid commissie BBV). Dit kritische gehalte houdt in dat er in de toelichting op een kengetal staat wat er goed of slecht aan een kengetal is, welke oorzaken daar aan ten grondslag liggen en welke maatregelen er genomen zijn.

Een andere vorm waardoor het kritische gehalte van de informatie beïnvloed wordt is door de toevoeging van normen. Door verschillende gemeenten worden normen gehanteerd bij de beoordeling van de financiële kengetallen. Daarbij kan een gemeente zelf kiezen of ze eigen normen opstellen of de signaleringswaarden van de provincie bijvoorbeeld overnemen. Bij de gemeente Binnenmaas (2016, p. 112) zijn de normen van de VNG en de signaleringswaarden van de provincie Zuid-Holland gebruikt.

Figuur 10: De financiële kengetallen van de gemeente Binnenmaas (2016, p.112).

§	Begroting 2017 Kengetallen:	Normen VNG			Rek. 2015	Begr. 2016	Begr. 2017	Begr. 2018	Begr. 2019	Begr. 2020
		voldoende	matig	onvoldoende						
3.4	Netto Schuldquote	<100%	100-130%	>130%	32,46%	41,16%	57,33%	50,96%	46,25%	42,06%
3.4	Netto Schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	<100%	100-130%	>130%	23,53%	31,41%	48,11%	41,42%	36,98%	33,05%
3.4	Solvabiliteitsratio	>50%	30 - 50%	<30%	56,04%	51,30%	50,46%	53,82%	56,19%	58,54%
3.2	Structurele Exploitatieruimte	>0,6%	0-0,6%	<0%	0,84%	-0,75%	0,15%	0,47%	-0,05%	0,02%
3.7	Grondexploitatie	<50%	50-100%	>100%	17,55%	17,92%	10,88%	8,65%	0,00%	0,00%
3.1	Belastingcapaciteit	<100%	100-120%	>120%	89,77%	83,24%	70,26%	70,26%	70,26%	70,26%

§	Begroting 2017 Kengetallen:	Signaleringswaarden Provincie			Rek. 2015	Begr. 2016	Begr. 2017	Begr. 2018	Begr. 2019	Begr. 2020
		minst risico	neutraal	meest risico						
3.4	Netto Schuldquote	<90%	90-130%	>130%	32,46%	41,16%	57,33%	50,96%	46,25%	42,06%
3.4	Netto Schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	<90%	90-130%	>130%	23,53%	31,41%	48,11%	41,42%	36,98%	33,05%
3.4	Solvabiliteitsratio	>50%	20 - 50%	<20%	56,04%	51,30%	50,46%	53,82%	56,19%	58,54%
3.2	Structurele Exploitatieruimte	>0%	= 0%	<0%	0,84%	-0,75%	0,15%	0,47%	-0,05%	0,02%
3.7	Grondexploitatie	<20%	20-35%	>35%	17,55%	17,92%	10,88%	8,65%	0,00%	0,00%
3.1	Belastingcapaciteit	<95%	95-105%	>105%	89,77%	83,24%	70,26%	70,26%	70,26%	70,26%

Daarnaast zijn de cijfers gekleurd via de zogenoemde stoplichtmethode waardoor meteen duidelijk wordt waar knelpunten zitten. Bij 16% van de gemeenten worden de financiële kengetallen op deze manier weergegeven. Raadsleden krijgen hierdoor een makkelijker en sneller inzicht in de financiële positie van de gemeente. Het blijft echter wel de vraag of raadsleden door toevoeging van de kleuren een beter inzicht hebben in de financiële gezondheid van de gemeente of dat ze slechts vragen gaan stellen over dat ene rode cijfer zonder de betekenis ervan te vatten.

5.6.2 GEBRUIK VAN DE FINANCIËLE KENGETALLEN

In deze subparagraaf wordt onderzocht of raadsleden gebruik maken van de financiële kengetallen en op welke manier ze dat doen.

De financiële kengetallen geven een snel inzicht in de financiën van de gemeente. Dit zorgt er volgens een raadslid uit Alkmaar voor dat raadsleden met minder financiële kennis eerder gebruik maken van deze informatie. Bij de enquête heeft 63% van de raadsleden aangegeven dat de financiële kengetallen hun inzicht in de begroting hebben vergroot (zie bijlage 1, vraag 12). Uit

gesprekken met raadsleden komt naar voren dat de financiën desondanks het onderwerp van de financiële woordvoerders blijven (persoonlijke communicatie). Toch geeft 78,2% van de raadsleden aan dat ze gebruik maken van de financiële kengetallen. Hier moet op aangemerkt worden dat er met Cramér's V een middelmatige samenhang gemeten is die er op wijst dat raadsleden met meer financiële kennis vaker gebruik maken van de financiële kengetallen (zie figuur 8). Mogelijk kijken veel raadsleden wel naar de informatie, maar laten ze het debat over aan de financieel woordvoerders. Een andere mogelijkheid is dat er bij de enquête disproportioneel veel raadsleden met financiële kennis hebben gereageerd, waardoor het gebruik hoger ligt dan uit de interviews naar voren komt.

Uit de gesprekken met raadsleden is gebleken dat de financiële kengetallen worden gebruikt om te sturen op de gemeentefinanciën. Er worden onder andere spelregels of normen geformuleerd over de waarden die de gemeenteraad bij de kengetallen wil hebben (persoonlijke communicatie). Een raadslid uit Albrandswaard heeft bijvoorbeeld gebruik gemaakt van de normen:

'Ja, je hebt ook classificaties: A, B en C. We hebben gevraagd: waarom zitten we in C? Leg dat eens uit en hoe komt dat?'

Het vaststellen van bepaalde normen als raad zorgt ervoor dat er beter op de financiën kan worden gecontroleerd. Bij een afwijking van een norm kan een raad teruggrijpen op de gemaakte afspraken.

Bij de meest recente wijziging is ook het meerjarig inzicht verlenen in de financiële kengetallen verplicht gesteld. Deze wijziging wordt door raadsleden geapprecieerd (persoonlijke communicatie). Door het toevoegen van de kengetallen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar kunnen raadsleden beter inschatten hoe de gemeente er in de toekomst voor staat.

Er is geen significante correlatie gevonden bij het gebruik van de financiële kengetallen en de financiële gezondheid van een gemeente. Uit de enquête blijkt dus niet dat raadsleden in een gemeente met een lage financiële gezondheid vaker gebruik maken van de kengetallen.

5.6.3 CONCLUSIE

De kengetallen zijn bij alle onderzochte gemeenten opgenomen. De wijze waarop de getallen zijn opgenomen, kan echter nog wel worden verbeterd. Met name door een kritische reflectie op de waarden van de financiële kengetallen kunnen raadsleden meer inzicht krijgen in de financiële gezondheid van hun gemeente. De financiële kengetallen bieden goede handvatten voor de raad waarmee zij door het vaststellen van normen voor hun eigen gemeente beter de controle over de gemeentefinanciën kunnen houden. Raadsleden met minder financiële kennis zouden meer betrokken kunnen raken bij de financiële kengetallen indien er met het stoplichtmethode wordt gewerkt.

De financiële kengetallen maken inzicht in de financiën van de gemeente gemakkelijker, maar de financiën blijven volgens de interviews het terrein van de financiële woordvoerders. De kengetallen worden vrij veel gebruikt en vormen zo een toevoeging voor de controle op de gemeentefinanciën.

5.7 VERBONDEN PARTIJEN

Voor het vergroten van het inzicht in de verbonden partijen zijn twee zaken aan de gemeentebegroting toegevoegd: de betrokkenheid van verbonden partijen bij ieder programma en de financiële risico's van verbonden partijen. Eerst wordt voor de weergave van de betrokkenheid onderzocht welke kwaliteit de informatie heeft en hoe het wordt gebruikt. Hierover wordt een conclusie getrokken. Vervolgens worden dezelfde onderdelen voor de risico's van verbonden partijen herhaald.

5.7.1 KWALITEIT VAN DE INFORMATIE OVER DE BETROKKENHEID

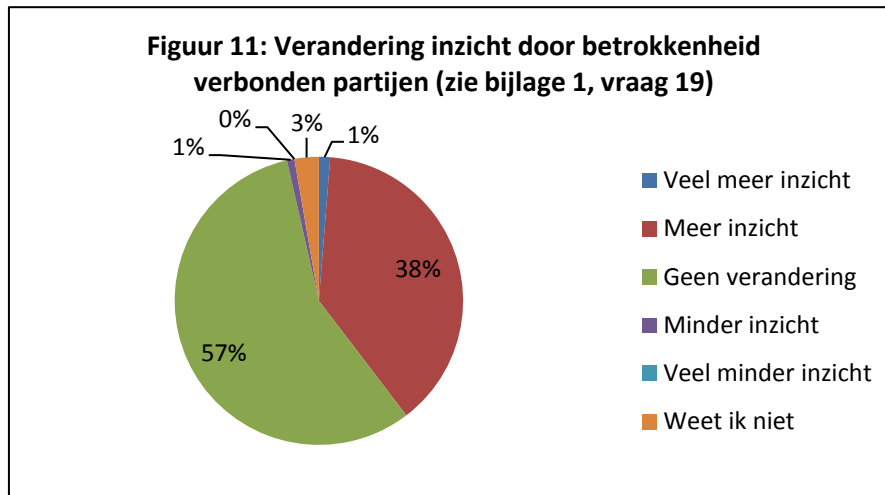
Door de betrokkenheid van de verbonden partijen direct bij de programma's weer te geven, zou er beter gecontroleerd worden op de effecten van verbonden partijen voor een bepaald programma. Het verschil met de situatie voor de wijziging is met name de plaats in de begroting en dat de betrokkenheid per programma aangegeven wordt.

De informatie over het openbaar belang dat met een verbonden partij wordt gediend, was van tevoren al opgenomen in de paragraaf verbonden partijen, maar wordt op deze manier nu ook aan programma's gekoppeld. Dit heeft ervoor gezorgd dat in een aantal gemeenten (5,0%) de paragraaf verbonden partijen is opgeheven en iedere verbonden partij aan een programma is toebedeeld. Bij 45,0% van de gemeenten wordt er bij de programma's geen structureel inzicht verschaft in de betrokkenheid van verbonden partijen.

Bij deze gemeenten werd het openbaar belang echter nog wel getoond in de paragraaf verbonden partijen, zoals vanuit art. 15:2a van het BBV ook wordt verlangd (zie bijlage 4, tabel 2). Deze wijziging zorgt ervoor dat informatie nu dubbel in de begroting opgenomen wordt. Bij de begrotingen waar wel uitleg over de betrokkenheid van verbonden partijen bij de programma's wordt gegeven heeft deze wijziging van het BBV vrij weinig toegevoegd. De uitleg van de betrokkenheid is vaak niet erg gedetailleerd. Daarnaast staat de betrokkenheid van verbonden partijen veelal tussen de tekst door. Hierdoor moet er in de tekst naar deze informatie worden gezocht, waar het gemakkelijker zou zijn om er een apart kopje voor op te nemen. Daardoor zou het voor raadsleden in één oogopslag duidelijk zijn of er wel of geen verbonden partijen bij een programma betrokken zijn.

5.7.2 GEBRUIK VAN DE INFORMATIE OVER DE BETROKKENHEID

Deze wijziging is door 66,1% van de raadsleden opgemerkt (zie bijlage 1, vraag 7). In figuur 11 is te zien dat het inzicht bij de meeste raadsleden (57,6%) niet veranderd of zelfs verkleind is door deze wijziging. Een substantieel gedeelte (39,7%) van de raadsleden vindt echter wel dat hun inzicht vergroot is.



Doordat de informatie nu bij de programma's staat, zou het zo kunnen zijn dat raadsleden eerder van de informatie over de betrokkenheid gebruik maken. Uit de gesprekken met raadsleden is echter niet naar voren gekomen dat dit effect plaats heeft gevonden. De betrokkenheid van de verbonden partijen wordt wel als belangrijke informatie gezien (persoonlijke communicatie).

5.7.3 CONCLUSIE

Door de plaatsing van deze informatie bij de programma's is de verbintenis tussen een verbonden partij en een programma duidelijker, maar deze informatie is niet gedetailleerd en wordt hierdoor dubbelop in de begroting opgenomen. Duidelijkheid over welke verbonden partijen bij een programma betrokken zijn, levert meer inzicht op. Dit kan echter al worden bereikt door bij ieder programma een lijst toe te voegen met daarin de verbonden partijen die voor dat programma van belang zijn. Op het moment dat een raadslid meer inzicht in de betrokkenheid van een verbonden partij wil hebben kan hij/zij doorbladeren naar de paragraaf verbonden partijen, waar de volledige uitleg wordt gegeven. Op deze manier wordt wel duidelijk welke verbonden partijen bij welke programma's betrokken zijn en wordt informatie niet dubbel weergegeven.

5.7.4 KWALITEIT VAN DE INFORMATIE OVER DE RISICO'S VAN VERBONDEN PARTIJEN

In de paragraaf verbonden partijen moet sinds het nieuwe BBV inzichtelijk worden gemaakt welke risico's een verbonden partij heeft voor de financiële positie van de gemeente (art. 15:2e BBV). Deze informatie is bij 76,0% van de gemeenten opgenomen (zie bijlage 4, tabel 4). Bij bijna een kwart

van de gemeenten hebben raadsleden in de begroting dus nog geen inzicht in de risico's van verbonden partijen.

Het kritische gehalte van deze informatie is niet altijd even hoog. Er worden onder hetzelfde kopje bijvoorbeeld niet alleen risico's, maar ook andere gegevens behandeld. Een raadslid van Oisterwijk gaf het volgende aan over de weergave van de risico's in Oisterwijk:

'Dan krijg je een of ander reclameverhaaltje: de samenwerking leidt tot continuïteit en efficiency enzovoorts. Zet dat vooral in je folder denk ik dan.'

Daarnaast wordt het risico vaak in woorden beschreven, maar wordt geen bedrag genoemd. Informatie over de grootte van het risico is wel van belang bij het maken van een inschatting van het risico dat de gemeente loopt.

5.7.5 GEBRUIK VAN DE INFORMATIE OVER DE RISICO'S VAN VERBONDEN PARTIJEN

Zeker nu door de drie grote decentralisaties meer taken door verbonden partijen worden uitgeoefend, is het van belang om de risico's die verbonden partijen met zich mee brengen in de gaten te houden (VNG, 2014). Uit de gesprekken met raadsleden is gebleken dat er onder raadsleden behoefte bestaat aan informatie over de risico's van verbonden partijen (persoonlijke communicatie). Het is echter niet duidelijk in welke mate gebruik wordt gemaakt van de informatie.

5.7.6 CONCLUSIE

De informatie over de financiële risico's van een verbonden partij is nuttig en gewild door raadsleden, maar de kwaliteit van de informatie kan nog worden verhoogd. Wanneer dit het geval is zal de wijziging een toevoeging vormen voor het controleren van verbonden partijen.

5.8 OVERHEAD

De overhead wordt voortaan apart weergegeven en niet meer toegerekend aan de programma's. Hierdoor zou het inzicht van de raad in de kosten van overhead moeten stijgen. Daarnaast wordt voortaan één definitie aangehouden.

5.8.1 KWALITEIT VAN DE INFORMATIE OVER DE OVERHEAD

Door het voorschrijven van de definitie van Vensters in bedrijfsvoering en notities van de Commissie BBV, is gepoogd om dat wat in verschillende gemeenten onder overhead valt, gelijk te trekken. Voor deze definitie is gekozen omdat er zo veel mogelijk kosten direct aan processen toegerekend worden en de definitie al bij veel gemeenten werd gebruikt (BZK, 2015f). In dit onderzoek wordt geen beoordeling gegeven van deze definitie. Meer centrale voorschriften wordt door 64,3% van de raadsleden beschouwd als een goede tot zeer goede ontwikkeling (zie bijlage 1, vraag 21).

De overheadkosten van verbonden partijen worden in deze definitie niet meegerekend bij de overheadkosten van een gemeente, maar vallen onder de kosten van het primaire proces. Hierdoor ontstaan verschillen tussen gemeenten die veel uitbesteed hebben en gemeenten die zaken zelf hebben geregeld (Bekkers, 2017a). De kosten van overhead zijn bij de laatste soort gemeenten hoger, waardoor de uitgangssituatie niet vergelijkbaar is. Daar komt nog bij dat er grote kans is dat de definitie niet overal op gelijke wijze toegepast wordt (Bekkers, 2017a). De betrouwbaarheid van de gegevens is nog niet op orde.

Doordat de overheadkosten niet meer aan programma's worden toegerekend, is het inzicht in de totale kosten van een programma verkleind. De overheadkosten nemen namelijk een groot gedeelte van deze totale kosten in. Er zijn programma's met lage overheadkosten en programma's met hoge overheadkosten. In welke mate overheadkosten bij activiteiten van een bepaald programma een rol spelen is nu niet meer duidelijk. Het inzicht in de totale overhead zorgt op deze manier voor een verminderd inzicht in de totale kosten van een overheidsactiviteit (Van den Doel et al, 2017, p. 365). Uit de gesprekken met raadsleden komt naar voren dat raadsleden het lastig vinden dat nu niet meer de totale kosten van een programma worden weergegeven. Een raadslid uit Utrecht was wel verheugd over het niet meer toerekenen van de overheadkosten:

'Ik vind dat een verstandige keuze, omdat het een allegaartje was waar het naartoe ging. Je moet consequent toedelen en met de wijziging in het BBV is de discussie beslecht.'

De methode waarop kosten aan programma's werden toegerekend, was complex (VNG, 2014). In iedere gemeente vond de kostentoerekening op een andere manier plaats. Het niet meer toerekenen van de kosten heeft er op die manier voor gezorgd dat de kosten die voor verschillende taakvelden worden gerekend te vergelijken zijn.

Er zijn in het BBV geen voorschriften opgenomen over de mate van detaillering die het overzicht overhead moet hebben (Commissie BBV, 2016). Hierdoor is het minimum aan informatie dat in de begroting moet worden opgenomen het totaalbedrag aan overhead (VNG, z.j.c). Ze mogen niet als programma opgenomen zijn en niet alleen in de taakvelden staan (persoonlijke communicatie voorzitter commissie BBV). Als echter slechts het totaalbedrag getoond hoeft te worden, is het inzicht in de overhead bij het overzicht van de taakvelden nog groter, aangezien daar ook de baten en lasten moeten worden uitgesplitst. Bij verscheidene gemeenten wordt alleen het saldo van de overhead weergegeven. Aangezien de overheadkosten gemiddeld 32% van de totale begroting bedragen zou een uitsplitsing van de kosten het inzicht van raadsleden kunnen vergroten (Bekkers, 2017b). Met 95,0% van de onderzochte gemeenten die ten minste het totaalbedrag van de overhead op hebben genomen, hebben raadsleden in het eerste jaar van deze wijziging in veel gemeenten meer inzicht in de totale overheadkosten gekregen.

5.8.2 GEBRUIK VAN DE INFORMATIE OVER DE OVERHEAD

Bij de enquête gaf 57,9% van de raadsleden aan dat zij bekend waren met de toevoeging van het aparte overzicht voor de overheadkosten. Het gebruik van de informatie over de overheadkosten door raadsleden ligt relatief hoog. 71,8% van de raadsleden heeft aangegeven dat ze de informatie gebruiken.

Dat de informatie veel wordt gebruikt, is niet direct te relateren aan de wijziging, aangezien een veel lager percentage bekend was met de wijziging. Het gebruik betreft waarschijnlijk alleen het vormen van een mening over de overhead. Een meerderheid van de raadsleden (68,2%) gaf namelijk aan dat de overhead afgelopen jaar niet uitvoeriger behandeld was dan in voorgaande jaren (zie bijlage 1, vraag 16). Uit de gesprekken met raadsleden komt ook het beeld naar voren dat het onderwerp het afgelopen jaar niet bij de vergadering over de begroting voor is gekomen. Dat het vernieuwde inzicht in de overheadkosten potentie heeft wordt wel onderschreven (persoonlijke communicatie). Door de wijziging heeft de gemeenteraad tenminste inzicht in het totaalbedrag van de overhead, waardoor daar op gestuurd kan worden.

Het weghalen van de overheadkosten bij de programma's is minder goed gevallen bij raadsleden. Dat gaven een aantal raadsleden aan, waaronder een raadslid uit Zoetermeer:

Maar overhead an sich is geen doel. Daarom is het ook zo jammer dat het niet meer in de programma's zit. Nu staan de overheadkosten apart. Ik weet niet wat ik er wijzer van ben geworden.

Raadsleden hadden naast het inzicht in de totale overheadkosten graag het inzicht in de totale kosten van een programma behouden (persoonlijke communicatie).

Een eenmalig effect is dat de kosten van een programma niet met de situatie van voor de wijziging kunnen worden vergeleken. Raadsleden kunnen nu echter wel via de taakvelden vergelijkingen maken tussen gemeenten. Doordat de verschillen qua overheadtoerekening hier uit zijn gehaald, zouden de kosten op de taakvelden vergelijkbaar moeten zijn.

5.8.3 CONCLUSIE

Ondanks dat raadsleden zich niet te veel met de details bezig moeten houden, is alleen het totaalbedrag van de overhead wel erg sterk op hoofdlijnen. Door deze kosten verder uit te splitsen, krijgen raadsleden meer inzicht in wat de overhead nu precies inhoudt. Hierdoor kunnen raadsleden mogelijk ook meer begrip opbrengen voor het bedrag aan overhead.

Doordat er nog onduidelijkheid bestaat over de toepassing van de definitie van overhead, blijven er twijfels bestaan over de vergelijkbaarheid van de financiële informatie van gemeenten. Deze verschillen kunnen in de loop der jaren verdwijnen door een eenduidigere toepassing van de

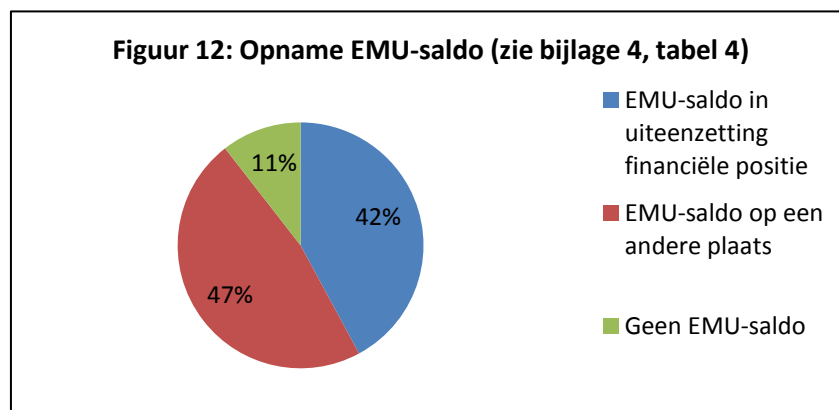
definitie. Dit heeft echter geen effect op de vergelijking tussen gemeenten die veel of weinig taken hebben uitbesteed. Tussen deze twee soorten gemeenten blijven verschillen bestaan.

5.9 HET EMU-SALDO

Met de recente wijzigingen in het BBV bij het EMU-saldo zou de gemeenteraad meer aandacht aan het EMU-saldo moeten schenken, zodat het EMU-saldo van gemeenten beter zou worden beheerst. Daarvoor is het EMU-saldo meerjarig en op een andere plek in de begroting opgenomen: van de toelichting bij het overzicht baten en lasten (art. 19:e BBV, 2015) naar de financiële begroting (art. 20:1c BBV, 2016). Verder is een geprognosticeerde balans toegevoegd.

5.9.1 KWALITEIT VAN DE INFORMATIE OVER HET EMU-SALDO

Bij het conformiteitsonderzoek werd snel duidelijk hoeveel waarde gemeenten aan het EMU-saldo toekennen. Bij 11,0% van de begrotingen was het EMU-saldo niet opgenomen en bij 47% van de begrotingen stond het niet op de juiste plek (zie figuur 12). Vaak wordt het EMU-saldo als bijlage toegevoegd. Daarnaast wordt het EMU-saldo vaak niet voor het vorige begrotingsjaar en/of meerjarig opgenomen. Bij 47,0% werd het EMU-saldo niet meerjarig opgenomen. Ook de geprognosticeerde balans ontbreekt bij 24% van de gemeenten (zie bijlage 4, tabel 4).



Deze cijfers tonen aan dat gemeenten niet veel waarde hechten aan het EMU-saldo. Een reden voor de lage interesse van veel gemeenten in het EMU-saldo is dat het aandeel van een individuele gemeente in het totale EMU-saldo vrij klein is (CBS, 2017). Daarnaast kan het negatieve saldo van de ene gemeente tegen het positieve saldo van een andere gemeente worden weggestreept. Deze twee zaken zorgen ervoor dat gemeenten geneigd zijn niet heel serieus om te gaan met eventuele tekorten van hun EMU-saldo.

De geprognosticeerde balans geeft raadsleden inzicht in de ontwikkeling van de activa en passiva voor het huidige jaar en de komende drie jaren. Bij slechts 8,0% van de begrotingen is uitleg gegeven over de geprognosticeerde balans (zie bijlage 4, tabel 4). Hierdoor zullen raadsleden met minder financiële kennis dit onderdeel snel overslaan. 60,8% van de raadsleden geeft aan dat hun inzicht

niet is vergroot door de toevoeging van de geprognosticeerde balans (zie bijlage 1, vraag 12). De geprognosticeerde balans is toegevoegd omdat het EMU-saldo en de kengetallen in meerjarenperspectief daaruit moeten worden berekend (persoonlijke communicatie lid commissie BBV). Hierdoor speelt de geprognosticeerde balans met name een rol als manier waarop kan worden gecontroleerd of het EMU-saldo en de kengetallen goed zijn opgenomen.

5.9.2 GEBRUIK VAN DE INFORMATIE OVER HET EMU-SALDO

De scores voor de bekendheid onder raadsleden van de wijzigingen bij de geprognosticeerde balans en het EMU-saldo waren het laagste, respectievelijk 45,3% en 39,5% (zie bijlage 1, vraag 7). Raadsleden hebben er dus niet veel van meegekregen dat er bij het EMU-saldo iets gewijzigd is. Buiten de wijzigingen is het EMU-saldo zelf ook niet erg bekend onder raadsleden (persoonlijke communicatie).

In de gesprekken werd vaak aangegeven dat raadsleden niets met de informatie kunnen. Een raadslid van de gemeente Oisterwijk meldde het volgende over het EMU-saldo:

'Er is helemaal niemand die het snapt. Daar zitten we echt naar te kijken van: nou ja goed, dat is weer een verplichting van bovenaf, dat geloven we wel.'

Dit raadslid toont dat het EMU-saldo door raadsleden gezien wordt als een verplichting van de Rijksoverheid. Hoe relevant raadsleden het EMU-saldo van hun gemeente vinden, bepaalt of er binnen een gemeente op het EMU-saldo zal worden gestuurd. Door de in de vorige paragraaf genoemde redenen geven gemeenten en ook raadsleden weinig aandacht aan het EMU-saldo. Doordat het EMU-saldo daarnaast in veel begrotingen niet op de juiste plaats is opgenomen, komen raadsleden het minder snel tegen. De formele conformiteit beïnvloedt op deze manier de waarschijnlijkheid dat raadsleden het EMU-saldo zullen gebruiken.

Een raadslid uit de gemeente Alkmaar gaf zijn visie op een manier om hier verbetering in aan te brengen:

'Wat belangrijk is, is denk ik dat er nog meer informatie naar ons als raadsleden toekomt van wat is dat EMU-saldo en wat kun je aan de hand daarvan vragen aan het college.'

Dit citaat is een voorbeeld van een raadslid die mogelijk wel iets met het EMU-saldo zou willen doen, maar bij wie niet bekend is waarvoor het kan worden gebruikt. Sinds 2016 wordt er geen individuele EMU-referentiewaarde per gemeente berekend (CBS, 2016, p. 3). Daardoor is er geen richtlijn waar een raadslid zich door zou kunnen laten leiden. Een individuele referentiewaarde biedt een raadslid een betere mogelijkheid om op het EMU-saldo te sturen, doordat duidelijk is wanneer zijn of haar gemeente bijdraagt aan het EMU-saldo.

De informatie van de geprognosticeerde balans kan worden gebruikt om te sturen op investeringen en de ontwikkeling van de balans van de gemeenten te overzien. Uit de enquête en de interviews blijkt echter dat raadsleden niet bekend zijn met de geprognosticeerde balans en dat zij niet weten wat ze met de geprognosticeerde balans precies kunnen doen (persoonlijke communicatie). Dat er bij de geprognosticeerde balans bij 92,0% geen uitleg wordt gegeven over wat deze balans toont, draagt bij aan deze situatie. Hierdoor wordt er vrij weinig gebruik gemaakt van de geprognosticeerde balans.

5.9.3 CONCLUSIE

De middelen die gebruikt zijn om een betere beheersing van het EMU-saldo tot stand te brengen hebben hun uitwerking gemist. Er wordt door raadsleden niet naar het EMU-saldo gekeken. De geprognosticeerde balans zal mogelijk voor de raming van het EMU-saldo positieve effecten hebben, maar heeft raadsleden niet veel meer inzicht in de gemeentefinanciën gegeven. Individuele referentiewaarden kunnen er mogelijk voor zorgen dat er tenminste een kader is waar raadsleden iets mee kunnen. Doordat nu niet duidelijk is waarop zij zouden kunnen sturen, vindt deze sturing überhaupt niet plaats.

5.10 LOKALE HEFFINGEN

In de paragraaf lokale heffingen moet sinds de wijzigingen inzichtelijk worden gemaakt in welke mate de heffingen die maximaal kostendekkend mogen zijn ook daadwerkelijk kostendekkend zijn. Deze wijziging is ontstaan doordat de overheadkosten voortaan in één overzicht staan, waardoor de tarieven voor de lokale heffingen niet meer direct uit de ambtelijke producten af te leiden zijn (BZK, 2015a).

5.10.1 KWALITEIT VAN DE INFORMATIE OVER DE KOSTENDEKKENDHEID

De informatie over de kostendekkendheid van een lokale heffing is in de meeste gemeenten goed opgenomen. Uit het conformiteitsonderzoek dat voor deze scriptie uit is gevoerd, kwam naar voren dat 82,0% van de gemeenten inzicht geeft in de kostendekkendheid van de afval- en rioolheffingen (zie bijlage 4, tabel 4). Bij een grootschaliger onderzoek van BMC (2017) kwam een vergelijkbaar beeld naar voren met 83% van de gemeenten die bij deze twee heffingen inzicht geeft in de

Figuur 13: Inzicht in de mate van kostendekkendheid (BMC, 2017)

Grootteklasse	Totaal	Afval Abs.	Afval Rel.	Riool Abs.	Riool Rel.	Leges Abs.	Leges Rel.
0-20.000	104	82	79%	81	78%	71	68%
20.001 t/m 50.000	166	148	89%	151	91%	126	76%
50.001 t/m 100.000	42	35	83%	34	81%	30	71%
100.000 en meer	30	22	71%	21	70%	23	77%
Totaal	344	287	83%	287	83%	250	73%

kostendekkendheid (zie figuur 13). Bij de leges werd de kostendekkendheid bij 27% van de gemeenten niet getoond (BMC, 2017).

5.10.2 GEBRUIK VAN DE INFORMATIE OVER DE KOSTENDEKKENDHEID

Raadsleden zijn erg geïnteresseerd in de informatie over de kostendekkendheid van lokale heffingen. Een raadslid van de gemeente Albrandswaard gaf aan waar deze interesse vandaan komt:

'Het is ook eerlijk naar de burger toe. Die rioolheffing moet voor het riool zijn en niet voor de algemene middelen en dat wordt nu duidelijk gespecificeerd.'

In het verleden werd de rioolheffing nog al eens gebruikt om meer algemene middelen te krijgen (persoonlijke communicatie lid commissie BBV). Doordat de kostendekkendheid nu duidelijk in de begroting wordt getoond, kunnen raadsleden hier beter toezicht op houden. Deze wijziging heeft ervoor gezorgd dat raadsleden deze informatie nu altijd behoren te krijgen. Volgens 57,4% van de raadsleden is hun inzicht in de begroting vergroot door de uitleg van de kostendekkendheid (zie bijlage 1, vraag 12). Een raadslid uit Oisterwijk gaf aan dat deze wijziging ervoor heeft gezorgd dat de kostendekkendheid nu echt duidelijk is:

'Vanwege deze verplichting hebben we dat eindelijk fatsoenlijk boven water gekregen.'

5.10.3 CONCLUSIE

Door de toevoeging van de informatie over de kostendekkendheid van de tarieven van lokale heffingen hebben raadsleden meer inzicht gekregen en kunnen ze het college beter controleren. Doordat de informatie zeer gewild is, zal er veel gebruik van worden gemaakt.

5.11 CONCLUSIE DATA-ANALYSE

In de voorgaande paragrafen is uitgebreid uiteengezet welke kwaliteit de verschillende wijzigingen hebben en in welke mate er gebruik wordt gemaakt van de wijzigingen. In dit hoofdstuk zijn de volgende twee deelvragen beantwoord:

1. *Wat is de kwaliteit van de informatie in de begroting voor 2017 die raadsleden door de wijzigingen in het BBV hebben gekregen?*
2. *In hoeverre is er gebruik gemaakt van de informatie die door de wijzigingen in het BBV aan de begroting voor 2017 was toegevoegd?*

De wijze waarop een begroting is opgezet, is van groot belang voor de begrijpelijkheid en bruikbaarheid van de begroting voor raadsleden. De kwaliteit van de informatie die raadsleden hebben gekregen, zorgt ervoor dat raadsleden wel of niet op een nuttige manier gebruik kunnen maken van de informatie die door de wijzigingen in het BBV aan de begroting is toegevoegd. Uit de

data-analyse komt naar voren dat er bij verschillende wijzigingen nog voldoende ruimte is voor verbetering van de informatie die raadsleden krijgen. Een voor de hand liggende manier is de opname van ontbrekende onderdelen. De geprognosticeerde balans en de eventuele risico's van verbonden partijen waren bijvoorbeeld bij ongeveer een kwart van de begrotingen niet verwerkt. Verder kan de kwaliteit van de verstrekte informatie worden verbeterd door het kritische gehalte van de informatie te verhogen. Met name bij de financiële kengetallen en de beleidsindicatoren wordt er vaak niet kritisch gereflecteerd op de betekenis van de waarden voor de gemeente.

De wijzigingen sluiten redelijk goed aan op de informatiebehoefte van raadsleden, waardoor eerder gebruik van de wijzigingen wordt gemaakt. De financiële kengetallen, de risico's van verbonden partijen en het inzicht in de kostendekkendheid worden bijvoorbeeld als nuttige informatie gezien. Uit de gesprekken en de enquête komt het beeld naar voren dat een substantieel gedeelte van de raadsleden niet bekend is met de wijzigingen. Dit betreft met name raadsleden met minder financiële kennis. Over de verandering van het inzicht in de begroting door de wijzigingen zijn raadsleden verdeeld. Bij iedere wijziging is er een groot gedeelte van de raadsleden dat aangeeft dat het inzicht groter is geworden, maar hier staat telkens een evenzo groot gedeelte tegenover dat geen verandering ziet.

6. CONCLUSIE

Bij de opstelling van de gemeentebegroting voor 2017 zijn een groot aantal wijzigingen in het BBV voor het eerst door gemeenten verwerkt. Deze wijzigingen kwamen voort uit het advies van de commissie Depla. De doelstelling van de wijziging was het versterken van de horizontale sturing binnen gemeenten. Om dit doel te bereiken zouden de wijzigingen het inzicht van raadsleden in de gemeentefinanciën moeten vergroten en bijdragen aan de financiële vergelijkbaarheid tussen gemeenten. In deze scriptie is onderzocht welke gevolgen de wijzigingen hebben gehad voor de behandeling van de gemeentebegroting. Hierbij is met name gekeken naar de kwaliteit van de informatie die raadsleden door de wijzigingen hebben ontvangen en in welke mate er van deze informatie gebruik is gemaakt. Deze aspecten worden samengevat in de onderzoeksvraag:

Welke betekenis hebben de wijzigingen in het Besluit begroting en verantwoording van 15 mei 2015 en 5 maart 2016 gehad voor gemeenteraadsleden tijdens de behandeling van de begroting voor 2017?

In dit onderzoek zijn op verschillende manieren gegevens verzameld: er is een enquête afgenomen, met experts en raadsleden zijn interviews gehouden en 38 begrotingen en financiële verordeningen van gemeenten zijn onderzocht. Aan de hand van deze gegevens wordt in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk een antwoord op de onderzoeksvraag geformuleerd. Vervolgens worden in de tweede paragraaf de aanbevelingen voor de VNG die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen geformuleerd. In de derde paragraaf wordt gereflecteerd op de wetenschappelijke waarde van de resultaten van dit onderzoek. Ten slotte worden de mogelijkheden voor vervolgonderzoek besproken.

6.1 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG

In deze paragraaf wordt aan de hand van de theorie een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Voor de koppeling van het onderzoek aan de theorie wordt het causaliteitsmodel over de wijzigingen in het BBV gebruikt dat voort is gekomen uit het theoretisch kader (zie figuur 4). In paragraaf 3.4 is dit model uitgelegd.

Uit het onderzoek is gebleken dat de kwaliteit van de informatie nog kan worden verbeterd. Doordat de begroting voor 2017 het eerste document was waar de wijzigingen in werden verwerkt, is er nog geen sprake van een volmaakte formele conformiteit, zoals deze door Aardema (2002) wordt beschreven. Aangezien de formele conformiteit 76,9% bedroeg, kunnen er bij verschillende gemeenten de komende jaren nog stappen worden gezet om volledig aan de wettelijke voorschriften te voldoen. De formele conformiteit heeft een directe relatie met de gedragsconformiteit, doordat het

bepaalt of raadsleden gebruik kunnen maken van een wijziging. In bijna een kwart van de gevallen was dit dus niet het geval.

Naast het inzicht in de formele conformiteit is het kwaliteitsprofiel van Starreveld (1997) gebruikt om zowel de kwaliteit van de geïmplementeerde informatie als van de voorgeschreven informatie te beoordelen. Hieruit is gebleken dat er bij vrijwel iedere wijziging nog bepaalde aspecten zijn die aan de kwaliteit van de informatie kunnen worden verbeterd (zie deelconclusies hoofdstuk 5). Een voorbeeld hiervan is het overzicht van de overheadkosten. Doordat hier slechts het totaalbedrag hoeft te worden getoond, is het inzicht van raadsleden voor dit onderdeel slechts minimaal toegenomen. De bruikbaarheid van de wijzigingen kan door een hogere kwaliteit van de informatie nog worden vergroot.

De overweging van raadsleden om gebruik te maken van de wijzigingen wordt beïnvloed door een aantal zaken. Voorwaarde voor het kunnen maken van de overweging is bekendheid van de wijzigingen bij raadsleden. Uit dit onderzoek is gebleken dat de wijzigingen gemiddeld minder bekend waren bij raadsleden met minder financiële kennis. Daarnaast was de gemiddelde bekendheid van de wijzigingen 62,3%. Dit niveau van bekendheid betekent dat een groot gedeelte van de wijzigingen niet door raadsleden is meegenomen in het overwegingsproces.

Het overwegingsproces wordt verder nog beïnvloed door de inschatting van de bruikbaarheid van de wijzigingen door raadsleden. De wijzigingen hebben een aantal onderdelen toegevoegd aan de begroting die ervoor zorgen dat raadsleden meer handvatten hebben voor het ondervragen van het college. Op deze manier dragen de wijzigingen bij aan de bruikbaarheid van de begroting. Daarnaast wordt door een groot gedeelte van de raadsleden aangegeven dat hun inzicht in de begroting door de wijzigingen is vergroot. Verder leveren de meeste wijzigingen informatie waar bij raadsleden behoefte aan was. Slechts bij het EMU-saldo wordt eenduidig aangegeven dat er bij raadsleden geen vraag naar de informatie bestaat. In het eerste jaar na de wijziging van het BBV blijven er twijfels bestaan over de vergelijkbaarheid van gemeenten.

De gedragsconformiteit met de wijzigingen in het BBV volgt uit de formele conformiteit en het overwegingsproces. Het gebruik van de wijzigingen tijdens de behandeling van de begroting voor 2017 is negatief beïnvloed door de formele conformiteit. Daarnaast vormt het lage niveau van bekendheid een beperking voor de hoeveelheid gebruik die van de wijzigingen wordt gemaakt. Uit dit onderzoek is gebleken dat de wijzigingen er niet voor hebben gezorgd dat raadsleden met minder financiële kennis veel meer bij de gemeentefinanciën betrokken zijn geraakt. Over het algemeen gezien wordt er, ondanks dat een groot gedeelte van de wijzigingen als bruikbaar wordt gezien, nog niet veel gebruik van de wijzigingen gemaakt.

De finale conformiteit betreft de versterking van de horizontale sturing door de gemeenteraad. Een causale relatie tussen de wijzigingen en een versterking van de horizontale sturing is

wetenschappelijk moeilijk te bewijzen. Zonder in te gaan op het wel of niet bestaan van deze causale relatie duiden de kwaliteit van de informatie en het gebruik van de wijzigingen er op dat er nog obstructies bestaan voor de totstandkoming van de finale conformiteit. Doordat dit het eerste jaar is waarin raadsleden kennis hebben gemaakt met de wijzigingen, biedt de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de wijzigingen wel goede perspectieven voor de komende jaren. Het gebruik van de gratis te verkrijgen BBV-bril zou daardoor nog sterk kunnen toenemen.

6.2 AANBEVELINGEN

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek worden in deze paragraaf drie aanbevelingen gedaan voor de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG).

1. *Communiceer met gemeenten over de verdere mogelijkheden voor het verhogen van de kwaliteit van de informatie.*

Zoals uit het resultatenhoofdstuk bleek, is er bij de opstelling van de onderdelen die door de wijzigingen aan de begroting zijn toegevoegd, nog ruimte voor het verhogen van de kwaliteit van de informatie. Door gemeenten te tonen op welke manieren zij meer uit de wijzigingen kunnen halen, kan de informatiewaarde van de begroting worden vergroot. Een voorbeeld is het communiceren met gemeenten dat ze de trendontwikkeling van bijvoorbeeld de beleidsindicatoren in hun begroting op kunnen nemen.

2. *Stel een onderzoek op naar de vergelijkbaarheid tussen gemeenten.*

Uit het onderzoek is gebleken dat er nog onduidelijkheid heerst over de vergelijkbaarheid tussen gemeenten. Een onderzoek naar de vergelijkbaarheid tussen gemeenten kan op twee manieren bijdragen aan de bruikbaarheid van de wijzigingen. Doordat uit dit onderzoek naar voren komt waar knelpunten in de vergelijkbaarheid bestaan, kan hierop worden ingegrepen. Daarnaast kan aan gemeenten en raadsleden die niet overtuigd zijn van een vergrote vergelijkbaarheid worden getoond in hoeverre de vergelijkbaarheid is veranderd.

3. *Informeer raadsleden over de gebruiksmogelijkheden van de wijzigingen.*

De wijzigingen waren er onder andere op gericht om raadsleden met minder financiële kennis meer bij de gemeentefinanciën te betrekken. De wijziging lijkt nog niet sterk bijgedragen te hebben aan dit doel. Door raadsleden een handleiding over de wijzigingen aan te bieden, met daarin een uiteenzetting van de wijzigingen en de verschillende gebruiksmogelijkheden, kunnen raadsleden met minder financiële kennis bereikt worden. Verder kunnen raadsleden die al bekend waren met de wijzigingen uit de handleiding meer inzicht krijgen in de verschillende mogelijkheden. In de wegwijzer gemeentebegroting (VNG, z.j.d) staat al een gedeelte van de informatie, maar deze

informatie kan nog worden uitgebreid. Door de handleiding daarnaast via de mail of griffiers te verspreiden kan ervoor worden gezorgd dat raadsleden directer met de wijzigingen in contact komen.

6.3 REFLECTIE

In deze paragraaf wordt de betrouwbaarheid en validiteit van de conclusie besproken.

Doordat dit onderzoek relatief kort na de invoering van de wijzigingen in het BBV is gehouden, kunnen de resultaten van het onderzoek worden gezien als een nulmeting. De korte tijd tussen de wijziging en dit onderzoek betekent echter wel dat de effecten van de wijzigingen nog niet goed meetbaar zijn. Voor het werkelijk kunnen meten van de effecten van de wijzigingen had het onderzoek een aantal jaar na de wijziging plaats moeten vinden.

Doordat er in dit onderzoek is gepoogd om de volledige resultaten van de wetswijziging voor raadsleden in kaart te brengen, was het onderwerp te uitgebreid. Dit heeft ervoor gezorgd dat een individuele wijziging met minder diepgang is onderzocht. Dit heeft geresulteerd in een lagere betrouwbaarheid per wijziging. Wanneer slechts één van de wijzigingen was uitgekozen, had het onderzoek beter toegespitst kunnen worden. Het onderzoek was gefocust op de presentatie van de begroting voor raadsleden. De financiële impact van de wijzigingen is daardoor niet onderzocht, terwijl dit een belangrijk onderdeel van de wijzigingen is.

De brede opzet van dit onderzoek heeft tot gevolg gehad dat het theoretische kader vrij algemeen is opgezet. Bij een betere toespitsing van het onderzoeksobject had de betrouwbaarheid van het onderzoek kunnen worden verhoogd. Het kwaliteitsprofiel van Starreveld en de doorwerkingstrap van Aardema waren bruikbare theorieën voor dit onderzoek. Bij de beoordeling van de kwaliteit van de toegevoegde informatie door de wijzigingen heeft het kwaliteitsprofiel van Starreveld een grote rol gespeeld. De doorwerkingstrap van Aardema was van belang omdat op basis van de doorwerkingstrap de structuur van het onderzoek is gevormd. De theorie over de gemeentebegroting had met name een informatief karakter, waardoor het geen grote toevoeging voor dit onderzoek vormde.

De resultaten van de enquête hebben een sterke betrouwbaarheid en validiteit. De externe validiteit is hoog, doordat de enquête door 474 respondenten volledig in is gevuld. De resultaten van de enquête geven een representatief beeld van de onderzoekspopulatie qua verspreiding over het land en gemeentegrootte. Of de enquête vaker is ingevuld door raadsleden met meer financiële kennis dan gemiddeld is onduidelijk omdat er geen cijfers over de gemiddelde financiële kennis van raadsleden bekend zijn. De steekproefpopulatie zou voor dit aspect dus van de onderzoekspopulatie af kunnen wijken, waardoor de externe validiteit zou worden verminderd. De enquête was, met name

door het onderwerp, waarschijnlijk lastig voor raadsleden. Hierdoor heeft een groot aantal respondenten de enquête niet af gemaakt.

Bij de interviews is met zes experts en met zes raadsleden gesproken. Het aantal respondenten per groep waarmee interviews zijn gehouden is relatief laag. De uitspraken van de zes geïnterviewde raadsleden over het gebruik van de wijzigingen zijn gegeneraliseerd naar de volledige populatie raadsleden. De validiteit van het onderzoek wordt negatief beïnvloed door het lage aantal respondenten per groep. Bij de koppeling van de informatie uit de kwalitatieve inhoudsanalyse aan de resultaten van de enquête speelde de interpretatie van de onderzoeker een grote rol.

Het documentenonderzoek van de begrotingen en de financiële verordeningen is onvoldoende representatief voor de totale populatie gemeenten. De externe validiteit wordt hierdoor negatief beïnvloed. Door de uitvoering van een gestratificeerde steekproef is de verdeling naar gemeentegrootte wel representatief. Bij het coderen bestond er een grote interpretatieruimte voor de onderzoeker. Door zo strikt mogelijk opstellen en toepassen van de vraagstellingen is gepoogd deze vrijheid te beperken. De betrouwbaarheid van deze subonderzoeken zou kunnen worden verbeterd door de documenten door een tweede codeur te laten coderen.

Uit het voorgaande blijkt dat er voldoende punten zijn op basis waarvan de wetenschappelijke betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek verhoogd hadden kunnen worden. Doordat dit onderzoek een zo volledig mogelijk beeld wilde geven van de verandering van de situatie voor raadsleden is deze situatie ontstaan.

6.4 VERVOLGONDERZOEK

Dit onderzoek heeft inzichten opgeleverd in de kwaliteit van de informatie die door de wijzigingen aangeleverd is en in de mate van gebruik van de wijzigingen. In deze paragraaf worden de mogelijkheden voor vervolgonderzoek behandeld.

Bij dit onderzoek zijn twee onderdelen van de wijzigingen niet volledig onderzocht. Er is wel gekeken naar de mogelijkheid voor raadsleden om vergelijkingen te maken, maar er is niet uitgezocht in hoeverre gemeenten te vergelijken zijn. Een vervolgonderzoek naar de vergelijkbaarheid tussen gemeenten zou belangrijke inzichten op kunnen leveren: zowel voor de mate waarin gemeenten vergelijkbaar zijn, als op welke manier dergelijke vergelijkingen het beste door gemeenten kunnen worden toegepast. Daarnaast zou de financiële impact van de wijzigingen op gemeenten het onderwerp van een vervolgonderzoek kunnen zijn.

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen welke kwaliteit de geïmplementeerde informatie van de wijzigingen had en hoeveel de verschillende wijzigingen worden gebruikt. Door dezelfde wijzigingen over een aantal jaar nogmaals te onderzoeken kan dit onderzoek als nulmeting dienen. Door de

resultaten van de twee evaluatieonderzoeken te vergelijken kan de trend voor de kwaliteit en het gebruik worden onderzocht.

Bij het onderzoeken van de begrotingen werd duidelijk dat een groot aantal gemeenten tegenwoordig werkt met een digitale begroting. Omdat ervoor is gekozen om de pdf-versie van de begroting te onderzoeken, heeft de digitale begroting in dit onderzoek geen rol gespeeld. De invloed van dit instrument op de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van de begroting zou in een grootschalig documentonderzoek van dit soort begrotingen nieuwe inzichten op kunnen leveren.

7. LITERATUURLIJST

7.1 LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer. (2017, maart 20). Presentatie Algemene Rekenkamer bij Radboud Universiteit: Over begroten en verantwoorden: regels, presentatie en stelsels.
- Alijarde, M. Isabel Brusca. (1997). The usefulness of financial reporting in Spanish local governments. *Financial Accountability & Management*, 13, 17-34.
- Bekkers, Hans. (2017a, april 20). Overheadkosten gemeenten moeilijk vergelijkbaar. Geraadpleegd op 15-5-2016 op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/overheadkosten-gemeenten-moeilijk-vergelijkbaar.9562292.lynkx>
- Bekkers, Hans. (2017b, mei 12). Overheadkosten gemeenten gemiddeld 32 procent. Geraadpleegd op 6-10-2016 op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/overheadkosten-gemeenten-gemiddeld-32-procent.9563885.lynkx>
- Bleijenbergh, Inge. (2013). Kwalitatief onderzoek in organisaties. Den Haag, Boom Lemma uitgevers.
- BMC advies. (2017). De paragraaf lokale heffingen: krijgt de gemeenteraad al het vereiste inzicht? Geraadpleegd op 10-6-2017 op https://www.bmc.nl/paragraaf-lokale-heffingen-krijgt-gemeenteraad-al-vereiste-inzicht/?lipi=urn%3Ali%3Apage%3Ad_flagship3_detail_base%3BGR3qq8JkQIqlSJM516Li%2FA%3D%3D
- Bordewijk, P. (2002, augustus 4). Programmabegroting heeft niets met dualisering te maken. Geraadpleegd op 1-6-2017 op <http://www.paulbordewijk.nl/artikelen/171>
- Budding, T. (2012, februari). Management control: budgettering terug bij af binnen de publieke sector? Geraadpleegd op 23-5-2017 op <http://executivefinance.nl/wp-content/uploads/2015/02/MCA201201041.pdf>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2017a). Gemeenten alfabetisch 2017. Geraadpleegd op 28-3-2017 op <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentelijke-indelingen/indeling%20per%20jaar/gemeentelijke-indeling-op-1-januari-2017>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2017b, januari 20). Uitkomsten EMU-enquête 2017. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2016, september 16). Bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat en regio, 1 januari. Geraadpleegd op 29-3-2017 op <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=03759NED&D1=0&D2=0&D3=57-60,65,69-70,72-75,77,80,82,84-85,90-91,94-96,99-100,104-105,108,110,112,115,118,123,125-128,135,137,139-141,143-146,148,150,153-155,159,161-162,164-165,167,170,173,176-177,179-181,184-185,187,189-191,193,195,197-199,201-202,204,209,214-215,217-218,220-221,224-225,227,229,235-237,239-240,242,246-248,250-254,257,260,263,265,268,270,272,275,279-280,282,284-287,289,291,296,299,305-306,309-314,316,320-323,325,328,334-337,339,341,345,347,350-353,355,357,359,361-362,364-366,369-370,376-378,381-382,385-386,391,395,397,399-400,402,409-411,414-419,421-424,427,429-432,434,436,438-439,448-449,452,454-455,457,459-461,470-471,473-474,481-482,484,487,492-495,498-499,505,507,511,514-515,517,523,526,529,532,536,545-547,549-550,552-554,557,559-560,564,566-569,572,574-577,582,584-585,589-591,594-595,598,600-603,605,607,611,613-614,619-621,623-626,631,635-636,638-639,643-644,648,650-651,657,661-665,670,672-673,678-679,681,684-686,689,693-695,700,702-703,705,708-709,711,713-714,720-721,723-725,727,729-733,735,737-738,740,742-744,747,749-755,757-758,760,763-764,767,769,772,775-776,780-784,791,793,795-796,798,801,806-807,809-812,815-816,820,825-826,830-831,833,835,837-838,842-843,845-846,849,851,853,860-862,864,866-868,871-872&D4=l&HDR=T&STB=G2,G3,G1&VW=T>

Centraal Planbureau. (2013, september 4). CPB Notitie: Decentralisaties in het sociaal domein. Den Haag, Centraal Planbureau.

Commissie BBV. (2017). Raamwerk BBV: stelsel van baten en lasten provincies en gemeenten.

Commissie BBV. (2016). Vraag 2016.053: Welke eisen worden gesteld aan de presentatie van het overzicht overhead?. Geraadpleegd op 3-5-2017 op http://www.commissiebbv.nl/begroten/vraag-antwoord-bbv/28-notitie-overhead/#item_1447

Commissie BBV. (z.j.a). Wat doet de commissie BBV?. Geraadpleegd op 27-3-2017 op www.commissiebbv.nl

Commissie BBV. (z.j.b). Het BBV. Geraadpleegd op 27-3-2017 op <http://www.commissiebbv.nl/begroten/besluit-begroting/>

Davis, Fred D. (1989, september). Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology. *MIS Quarterly*, 13:3, 319-340.

- Dekker, Geert. (2015, juli 6). Nieuwe voorzitter commissie BBV: 'Rechtmatigheid hoort niet thuis bij accountant'. Geraadpleegd op 3-4-2017 op <https://www.accountant.nl/artikelen/2015/7/nieuwe-voorzitter-commissie-bbv-rechtmatigheid-hoort-niet-thuis-bij-accountant/>
- Doel, Peter van der, Marco Kramer & Timon van Zessen. (2016). Handboek financiële functie en control bij gemeenten en provincies. Hilversum, Concept uitgeefgroep.
- Financial Accounting Standards Board. (1980). Statement of Financial Accounting Concepts No. 2: Qualitative Characteristics of Accounting Information. Geraadpleegd op 31-7-2017 op <http://www.fasb.org/cs/BlobServer?blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobkey=id&blobwhere=1175820900526&blobheader=application%2Fpdf>
- Grotenhuis, Manfred te & Theo van der Weegen. (2013). Statistiek als hulpmiddel: Een overzicht van gangbare toepassingen in de sociale wetenschappen. Assen, Koninklijke Van Gorcum.
- Hoogerwerf, A. & M. Herweijer. (Reds.). (2008). Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap. Alphen aan de Rijn, Kluwer.
- Kam, C.A. de, L. Koopmans & A.H.E.M. Wellink. (2008). Overheidsfinanciën. Groningen, Wolters-Noordhoff.
- Kiesraad. (z.j.). Gemeenteraadsverkiezingen: dag van stemming. Geraadpleegd op 28-8-2017 op <https://www.kiesraad.nl/actueel/activiteiten/2016/05/gemeenteraden/dag-van-stemming-21-maart-2018>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.j.a). Financiële kengetallen gemeenten en provincies. Geraadpleegd op 12-4-2017 op <http://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/financi%C3%ABle-kengetallen-gemeenten-en-provincies/>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.j.b). Bestuurlijke indeling van Nederland. Geraadpleegd op 3-4-2017 op <http://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/bestuurlijke-indeling-van-nederland/>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2016). Staat van het openbaar bestuur. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd op <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254489/staat-van-het-bestuur-2016.pdf>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015a). Hoofdpijnen vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015b). Adviesrapport werkgroep 1 BBV: uniforme functies en categorieënlijst.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015c). Adviesrapport werkgroep 2 BBV: maatschappelijke effectindicatoren in begroting en jaarrekening.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015d). Adviesrapport werkgroep 3 BBV: kengetallen.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015e). Adviesrapport werkgroep 4 BBV: verbonden partijen.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015f). Adviesrapport werkgroep 6 BBV: Inzicht in overhead en kostentoerekening.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015g). Verslag stuurgroepoverleg vernieuwing BBV.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2011). Evaluatie financiële functie gemeenten. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Mol, Nico. (2008). Bedrijfseconomie voor de collectieve sector. Bussum, Coutinho.
- Mol, Nico. (1997). Operationele budgettering: Efficiency en effectiviteit in activiteitenbudgetten. Alphen aan de Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies. (2017, mei 3). Gemeentelijke rekenkamers. Geraadpleegd op 26-8-2017 op <https://wiki.nvrr.nl/artikel/13741/Gemeentelijke-rekenkamers>
- Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies. (2014, maart 24). Controle-instrumenten gemeenteraad. Geraadpleegd op 26-8-2017 op <https://wiki.nvrr.nl/artikel/13710/Controle-instrumenten-gemeenteraad>
- Raosoft incorporated. (2013). Steekproefgenerator. Geraadpleegd op 13-4-2017 op <http://www.steekproefcalculator.com/steekproefcalculator.htm>
- Rekenkamercommissie Heerenveen. (2010, april). Onderzoek naar de invulling van het budgetrecht van de raad.
- Rijksoverheid. (z.j.a). Taken raadsleden. Geraadpleegd op 22-5-2017 op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/raadsleden/taken-raadsleden>

- Rijksoverheid. (z.j.b). Financiën gemeenten en provincies. Geraadpleegd op 18-5-2017 op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/inhoud/financieel-toezicht-gemeenten-en-provincies>
- Starreveld, R.W., H.B. de Mare & E.J. Joëls. (1997). Bestuurlijke informatieverzorging, deel 1: Algemene Grondslagen. Alphen aan den Rijn, Samson.
- Swanborn, P.G. (1999). Evalueren: het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek. Amsterdam, Boom.
- Thiel, Sandra van. (2014). Research Methods in Public Administration and Public Management. New York: Routledge.
- Vereniging van Nederlandse gemeenten. (2017). Methode-Duisenberg: Raadsrapporteurs het experimenteren waard. Geraadpleegd op 8-6-2017 op <https://vng.nl/methode-duisenberg-raadsrapporteurs-het-experimenteren-waard>
- Vereniging van Nederlandse gemeenten. (2016). Model Financiële verordening 2016. Den Haag: Vereniging van Nederlandse gemeenten.
- Vereniging van Nederlandse gemeenten. (2014). Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten. Den Haag: Vereniging van Nederlandse gemeenten.
- Vereniging van Nederlandse gemeenten. (2013). De drie decentralisaties. Den Haag: Vereniging van Nederlandse gemeenten.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.j.a). Beleidsindicatoren. Geraadpleegd op 21-5-2017 op <https://vng.nl/beleidsindicatoren>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.j.b). Rol gemeenteraad. Geraadpleegd op 22-5-2017 op <https://vng.nl/rol-gemeenteraad>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.j.c). Overhead. Geraadpleegd op 21-5-2017 op <https://vng.nl/overhead>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.j.d.). Wegwijzer gemeentebegroting. Geraadpleegd op 3-10-2017 op <https://vng.nl/onderwerpenindex/gemeentefinancien/begroting-en-verantwoording/wegwijzer-gemeentebegroting%20>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, ProDemos & Videoloket.nl. (z.j.). Wat doet de gemeente? Geraadpleegd op 10-5-2017 op <http://degemeente.nl/wat-doet-de-gemeente>

7.2 WET- EN REGELGEVING

Besluit begroting en verantwoording. (2016, maart 5). Het vernieuwde BBV.

Besluit begroting en verantwoording. (2015, februari 7). Versie van het BBV vlak voor de twee wijzigingen n.a.v. het advies van de commissie Depla.

Besluit begroting en verantwoording. (2003, januari 17). Invoering BBV met nota van toelichting.

Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995. (1995).

Gemeentewet. (2017, 1 januari). Geraadpleegd op 22-5-2017 op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2017-01-01#TiteldeelIII>

Regeling beleidsindicatoren. (2016, maart 24). Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 maart 2016, nr. 2016-0000177572, tot vaststelling van de beleidsindicatoren die door gemeenten in de programma's en programmaverantwoording worden opgenomen.

Regeling taakvelden. (2016, april 18). Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 april 2016, nr. 2016-0000217051, houdende vaststelling van de voor de uitvoeringsinformatie te gebruiken taakvelden en regeling van de verstrekking van de informatie voor derden (Regeling vaststelling taakvelden en verstrekking informatie voor derden).

Wet dualisering gemeentebestuur. (2012).

Wijziging bijlage 2 regeling kengetallen. (2016, april 1). Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 maart 2016, nr. 2016-0000177473, tot wijziging van bijlage 2 behorende bij de Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 9 juli 2015, nr. 2015-0000387198, tot vaststelling van de wijze waarop kengetallen worden vastgesteld en opgenomen in de begroting en het jaarverslag van provincies en gemeenten (Stcrt. 2015, 20619) in verband met de introductie van de geprognosticeerde begin- en eindbalans in de begroting en meerjarenraming.

Wijzigingsbesluit BBV. (2016, maart 5). Besluit van 5 maart 2016, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met de invoering van een aantal wijzigingen die bijdragen aan de interne sturing door provinciale staten en de raad.

Wijzigingsbesluit BBV. (2015, mei 15). Besluit van 15 mei 2015, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met het opnemen van kengetallen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Vries, K.G. de. (2001, mei 31). Memorie van toelichting bij de wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur). Kamerstukken II, 2000-2001, 27.751, nr. 3. Geraadpleegd op 20 juni 2017 op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27751-3.html>

7.3 BEGROTINGEN

Gemeente Aalsmeer. (2016). Programmabegroting Aalsmeer 2017.

Gemeente Albrandswaard. (2016). Programmabegroting Albrandswaard 2017.

Gemeente Alkmaar. (2016). Programmabegroting Alkmaar 2017.

Gemeente Almelo. (2016). Programmabegroting Almelo 2017.

Gemeente Amersfoort. (2016). Programmabegroting Amersfoort 2017.

Gemeente Binnenmaas. (2016). Programmabegroting Binnenmaas 2017.

Gemeente Den Helder. (2016). Programmabegroting Den Helder 2017.

Gemeente Dinkelland. (2016). Programmabegroting Dinkelland 2017.

Gemeente Drimmelen. (2016). Programmabegroting Drimmelen 2017.

Gemeente Druten. (2016). Programmabegroting Druten 2017.

Gemeente Ferwerderadiel. (2016). Programmabegroting Ferwerderadiel 2017.

Gemeente Geldermalsen. (2016). Programmabegroting Geldermalsen 2017.

Gemeente Gorinchem. (2016). Programmabegroting Gorinchem 2017.

Gemeente Gouda. (2016). Programmabegroting Gouda 2017.

Gemeente Hattem. (2016). Programmabegroting Hattem 2017.

Gemeente Hoorn. (2016). Programmabegroting Hoorn 2017.

Gemeente IJsselstein. (2016). Programmabegroting IJsselstein 2017.

Gemeente Leiden. (2016). Programmabegroting Leiden 2017.

Gemeente Leusden. (2016). Programmabegroting Leusden 2017.

Gemeente Menterwolde. (2016). Programmabegroting Menterwolde 2017.

Gemeente Nieuwkoop. (2016). Programmabegroting Nieuwkoop 2017.

Gemeente Nijkerk. (2016). Programmabegroting Nijkerk 2017.

Gemeente Nuenen, Gerwen en Nederwetten. (2016). Programmabegroting Nuenen, Gerwen en Nederwetten 2017.

Gemeente Oisterwijk. (2016). Programmabegroting Oisterwijk 2017.

Gemeente Ommen. (2016). Programmabegroting Ommen 2017.

Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2016). Programmabegroting Pijnacker-Nootdorp 2017.

Gemeente Renkum. (2016). Programmabegroting Renkum 2017.

Gemeente Rhenen. (2016). Programmabegroting Rhenen 2017.

Gemeente Schiedam. (2016). Programmabegroting Schiedam 2017.

Gemeente Schinnen. (2016). Programmabegroting Schinnen 2017.

Gemeente Staphorst. (2016). Programmabegroting Staphorst 2017.

Gemeente Terschelling. (2016). Programmabegroting Terschelling 2017.

Gemeente Uitgeest. (2016). Programmabegroting Uitgeest 2017.

Gemeente Utrecht. (2016). Programmabegroting Utrecht 2017.

Gemeente Wijchen. (2016). Programmabegroting Wijchen 2017.

Gemeente Winsum. (2016). Programmabegroting Winsum 2017.

Gemeente Zoetermeer. (2016). Programmabegroting Zoetermeer 2017.

7.4 FINANCIËLE VERORDENINGEN

Gemeente Aalsmeer. (2017, maart 1). Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie 2017 van de gemeente Aalsmeer.

Gemeente Albrandswaard. (2015, juni 30). Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de Gemeente Albrandswaard 2015.

Gemeente Alkmaar. (2015, januari 8). Financiële verordening gemeente Alkmaar 2015 ex artikel 212 gemeentewet.

Gemeente Almelo. (2017, februari 21). Financiële verordening gemeente Almelo 2017.

Gemeente Almere. (2007, februari 9). Financiële verordening Almere 2006. Geraadpleegd op 14-9-2017 op
http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Almere/17205/17205_2.html

Gemeente Amersfoort. (2016, juli 5). Algemeen verbindend voorschrift van de gemeenteraad van de gemeente Amersfoort houdende het financieel beheer en beleid Verordening voor het financieel beheer en beleid 2016. Geraadpleegd op 4-9-2017 op
http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Amersfoort/412353/412353_1.html

Gemeente Binnenmaas. (2015, januari 9). Financiële verordening gemeente Binnenmaas 2015.

Gemeente Den Helder. (2015, april 16). Financiële verordening gemeente Den Helder 2015. Geraadpleegd op 4-9-2017 op
http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Den%20Helder/365000/365000_1.html

Gemeente Dinkelland. (2016, december 22). Financiële verordening Dinkelland 2017.

Gemeente Drimmelen. (2016, juli 8). Financiële verordening gemeente Drimmelen 2016.

Gemeente Druten. (2016, december 28). Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Druten (ex artikel 212 Gemeentewet).

Gemeente Ferwerderadiel. (2016, december 21). DE FINANCIËLE VERORDENING VAN DE GEMEENTE FERWERDERADIEL.

Gemeente Geldermalsen. (2013, april 11). Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Geldermalsen. Geraadpleegd op 4-9-2017 op
<http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Geldermalsen/103030.html>

Gemeente Gorinchem. (2016, december 22). Financiële verordening gemeente Gorinchem 2017.

Gemeente Gouda. (2016, januari 6). Financiële verordening gemeente Gouda.

Gemeente Hattem. (2010, april 28). Financiële verordening gemeente Hattem 2008.

Gemeente Hoorn. (2008, juni 24). Financiële verordening Hoorn 2008. Geraadpleegd op 4-9-2017 op
<http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Hoorn/10867.html>

Gemeente IJsselstein. (2011, april 20). Financiële verordening gemeente IJsselstein 2011.

Gemeente Leiden. (2016, november 16). Financiële verordening gemeente Leiden 2017.

Geraadpleegd op 4-9-2017 op

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Leiden/425079/425079_1.html

Gemeente Leusden. (2011, maart 2). Financiële verordening gemeente Leusden.

Gemeente Menterwolde. (2017, januari 2). Financiële verordening gemeente Menterwolde 2017.

Gemeente Nieuwkoop. (2017, juli 5). Financiële Verordening Gemeente Nieuwkoop 2017.

Gemeente Nijkerk. (2016, december 6). Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Nijkerk

houdende uitgangspunten voor het financieel beleid, financieel beheer en inrichting van de

financiële organisatie Financiële verordening. Geraadpleegd op 4-9-2017 op

<http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Nijkerk/2638.html>

Gemeente Nuenen, Gerwen en Nederwetten. (2017, mei 31). Financiële verordening gemeente Nuenen 2017.

Gemeente Oisterwijk. (201, april 26). Financiële verordening gemeente Oisterwijk 2017.

Gemeente Ommen. (2016). Financiële beheersverordening gemeente Ommen. Geraadpleegd op 4-9-2017 op

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Ommen/CVDR229030/CVDR229030_1.html

Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2017, februari 17). Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Pijnacker-Nootdorp.

Gemeente Renkum. (2017, juli 28). Financiële verordening gemeente Renkum 2017.

Gemeente Rhenen. (2004, januari 1). Financiële verordening gemeente Rhenen. Geraadpleegd op 4-9-2017 op

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Rhenen/CVDR64364/CVDR64364_1.html

Gemeente Schiedam. (2017, februari 22). Financiële verordening gemeente Schiedam 2017.

Gemeente Schinnen. (2016, december 19). Financiële verordening gemeente Schinnen 2017.

Gemeente Staphorst. (2017, juli 26). Financiële verordening gemeente Staphorst 2017.

Gemeente Terschelling. (2017, april 6). Financiële verordening 2017.

Gemeente Uitgeest. (2016, december 30). Financiële verordening Uitgeest 2017.

Gemeente Utrecht. (2016, december 20). Financiële verordening 2017 gemeente Utrecht.

Gemeente Wijchen. (2016, december 1). Financiële verordening gemeente Wijchen 2016.

Gemeente Winsum. (2015, april 21). Programmabegroting Winsum 2017.

Gemeente Zoetermeer. (2014, december 11). Financiële verordening gemeente Zoetermeer 2014.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: ENQUÊTE

INLEIDING VRAGENLIJST

In 2016 zijn een aantal veranderingen doorgevoerd in de manier waarop de begroting en jaarstukken van de gemeente opgesteld moeten worden. Deze wijzigingen hadden met name tot doel de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken door de financiële stukken van de gemeente inzichtelijker te maken. Hiervoor zijn een aantal wijzigingen doorgevoerd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) welke op hoofdlijnen zijn:

- Er is een indeling in taakvelden toegevoegd ter verbetering van de vergelijkbaarheid tussen gemeenten.
- Er is een basisset beleidsindicatoren toegevoegd. Dit zijn cijfers die de prestaties van een gemeente op een bepaald gebied weergeven.
- Er zijn vijf financiële kengetallen toegevoegd, bijvoorbeeld de netto schuldquote. Deze getallen geven inzicht in de financiële gezondheid van de gemeente.
- Informatie over de verbonden partijen is voortaan zowel opgenomen in het desbetreffende programma als in een aparte paragraaf verbonden partijen. Hierdoor wordt duidelijker wat de betrokkenheid van een verbonden partij bij een bepaald programma is.
- De overheadkosten worden niet meer toegerekend aan ieder beleidsprogramma door middel van een verdeelsleutel, maar in een apart overzicht behandeld ter bevordering van de inzichtelijkheid. De overheadkosten zijn de kosten die niet direct aan een bepaalde productie of een bepaald beleidsveld toe te rekenen zijn, bijvoorbeeld van de personeelsafdeling.
- Het EMU-saldo moet toegevoegd worden aan de begroting.
- Dat de tarieven van lokale heffingen slechts kostendekkend zijn, moet inzichtelijk gemaakt worden.
- Een aantal zaken zijn verplicht gesteld ter verbetering van de vergelijkbaarheid.

Vanuit de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) wordt een onderzoek uitgevoerd om inzicht te verkrijgen in de bruikbaarheid van de wijzigingen in het BBV voor raadsleden. In deze enquête wordt daarom onderzocht in hoeverre de wijzigingen in het BBV u hebben geholpen bij het uitoefenen van uw functie als raadslid. De resultaten worden op anonieme wijze verwerkt en zullen alleen worden gebruikt voor het onderzoek naar de wijzigingen in het BBV.

U kunt tijdens de enquête altijd op de button 'vorige' klikken indien u terug naar een vorige vraag of de inleiding wenst te gaan.

ONTWERP EN UITSLAG ENQUÊTE

1. Welke functie(s) in de gemeente heeft u?

Antwoordopties	Percentage antwoorden	Aantal antwoorden
Raadslid	100,0%	592
Lid rekenkamercommissie	6,4%	38
Lid rekeningencommissie	4,1%	24
Lid auditcommissie	19,1%	113
Fractiewoordvoerder financiën	28,5%	169
Een andere financiële functie	0,5%	3
	Gereageerd	592
	Overgeslagen	0

2. Bent u onderdeel van de oppositie of de coalitie?

Antwoordopties	Percentage antwoorden	Aantal antwoorden
Oppositie	41,2%	244
Coalitie	56,9%	337
Geen van beide	1,9%	11
	Gereageerd	592
	Overgeslagen	0

3. Hoe kenmerkt u de financiële gezondheid van uw gemeente?

Antwoordopties	Percentage antwoorden	Aantal antwoorden
Zeer goede financiële gezondheid	11,1%	66
Goede financiële gezondheid	53,9%	319
Geen goede of slechte financiële gezondheid	22,8%	135
Slechte financiële gezondheid	10,1%	60
Zeer slechte financiële gezondheid	1,5%	9
Weet ik niet	0,5%	3
	Gereageerd	592
	Overgeslagen	0

4. Hoe bestempelt u de mate van kennis die u heeft van de financiële stukken van de gemeente?

Antwoordopties	Percentage antwoorden	Aantal antwoorden
Zeer veel financiële kennis	6,6%	39
Veel financiële kennis	40,9%	242
Niet veel, niet weinig financiële kennis	44,2%	261
Weinig financiële kennis	7,4%	44
Zeer weinig financiële kennis	0,7%	4
Geen financiële kennis	0,2%	1
	Gereageerd	591
	Overgeslagen	1

5. Van welke gegevens maakt u als raadslid gebruik voor inbreng in het debat over de begroting?

Antwoordopties	Wel	Niet	Percentage wel	Percentage niet	Aantal antwoorden
Inleiding	478	72	86,9%	13,1%	550
Tekstinformatie bij ieder programma	494	56	89,8%	10,2%	550
Tabel: 'wat kost het?' (bij ieder programma)	505	45	91,8%	8,2%	550
Beleidsindicatoren	463	87	84,2%	15,8%	550
Paragrafen	414	136	75,3%	24,7%	550
Baten- en lastenoverzicht programma's	478	72	86,9%	13,1%	550
Uiteenzetting financiële positie	494	56	89,8%	10,2%	550
Financiële kengetallen	430	120	78,2%	21,8%	550
Meerjarenraming	506	44	92,0%	8,0%	550
Overzicht overheadkosten	395	155	71,8%	28,2%	550
Baten- en lastenoverzicht taakvelden	434	116	78,9%	21,1%	550
Anders:					58
				Gereageerd	550
				Overgeslagen	42

6. Hoe pakt u het bestuderen van de begroting aan?

Antwoordopties	Percentage antwoorden	Aantal antwoorden
Ik bekijk de begroting zelf	59,0%	324
Ik bekijk de begroting gedeeltelijk zelf, maar vraag ook vaak hulp aan iemand uit de fractie die veel financiële kennis heeft	37,5%	206
Ik ga naar iemand uit de fractie die veel financiële kennis heeft	3,5%	19
Anders:		54
	Gereageerd	549
	Overgeslagen	43

7. Welke wijzigingen van het BBV waren bij u bekend voor uw deelname aan deze enquête?

Antwoordopties	Wel	Niet	Percentage wel	Percentage niet	Aantal antwoorden
Indeling in taakvelden	396	138	74,2%	25,8%	534
Beleidsindicatoren	413	121	77,3%	22,7%	534
Financiële kengetallen	388	146	72,7%	27,3%	534
Uitleg betrokkenheid verbonden partijen bij de programma's	353	181	66,1%	33,9%	534
Apart overzicht van de overheadkosten	309	225	57,9%	42,1%	534
Geprognosticeerde balans	242	292	45,3%	54,7%	534
Het EMU-saldo	211	323	39,5%	60,5%	534
Uitleg van de kostendekking van tarieven van lokale heffingen	351	183	65,7%	34,3%	534
Anders:					21
				Gereageerd	534
				Overgeslagen	58

8. Hoeveel gebruik maakt u van het programmagedeelte van de begroting?

Antwoordopties	Percentage antwoorden	Aantal antwoorden
Zeer veel gebruik	8,4%	45
Veel gebruik	55,4%	296
Niet veel, niet weinig gebruik	29,8%	159
Weinig gebruik	5,2%	28
Zeer weinig gebruik	1,1%	6
Geen gebruik	0,0%	0
	Gereageerd	534
	Overgeslagen	58

9. Hoeveel gebruik maakt u van de financieel-technische inhoud van de begroting?

Antwoordopties	Percentage antwoorden	Aantal antwoorden
Zeer veel gebruik	10,4%	55
Veel gebruik	40,5%	214
Niet veel, niet weinig gebruik	37,7%	199
Weinig gebruik	8,7%	46
Zeer weinig gebruik	2,5%	13
Geen gebruik	0,2%	1
	Gereageerd	528
	Overgeslagen	64

10. Maakt u door de wijzigingen in het BBV meer of minder gebruik van de begroting?

Antwoordopties	Percentage antwoorden	Aantal antwoorden
Veel meer gebruik	0,9%	5
Meer gebruik	17,5%	95
Geen verandering	74,2%	387
Minder gebruik	1,8%	10
Veel minder gebruik	0,4%	2
Weet ik niet	5,3%	27
	Gereageerd	526
	Overgeslagen	66

11. Hebben de wijzigingen in het BBV uw inzicht in de begroting vergroot?

Antwoordopties	Percentage antwoorden	Aantal antwoorden
Veel meer inzicht	1,5%	8
Meer inzicht	45,1%	237
Geen verandering	42,3%	222
Minder inzicht	2,9%	15
Veel minder inzicht	1,3%	7
Weet ik niet	6,9%	36
	Gereageerd	525
	Overgeslagen	67

12. Welke aspecten hebben bijgedragen aan het vergroten van uw inzicht in de begroting?

Antwoordopties	Wel	Niet	Percentage wel	Percentage niet	Aantal antwoorden
Beleidsindicatoren	307	188	62,0%	38,0%	495
Financiële kengetallen	310	185	62,6%	37,4%	495
Uitleg betrokkenheid verbonden partijen bij het specifieke programma	243	252	49,1%	50,9%	495
Apart overzicht van de overheadkosten	271	224	54,7%	45,3%	495
Geprognoseerde balans	194	301	39,2%	60,8%	495
Het EMU-saldo	116	379	23,4%	76,6%	495
Uitleg van de kostendekking van tarieven van lokale heffingen	284	211	57,4%	42,6%	495
Anders:					52
				Gereageerd	495
				Overgeslagen	97

13. Bent u tevreden over de bruikbaarheid van de begroting voor de uitoefening van uw budgetrecht?

Antwoordopties	Percentage antwoorden	Aantal antwoorden
Zeer tevreden	2,6%	13
Tevreden	56,0%	276
Niet tevreden, niet ontevreden	29,2%	144
Ontevreden	8,3%	41
Zeer ontevreden	2,8%	14
Weet ik niet	1,0%	5
	Gereageerd	493
	Overgeslagen	99

14. Bent u meer of minder tevreden geworden over de bruikbaarheid van de begroting naar aanleiding van de wijzigingen in het BBV?

Antwoordopties	Percentage antwoorden	Aantal antwoorden
Veel meer tevreden	1,4%	7
Meer tevreden	38,7%	190
Geen verandering	49,3%	242
Minder tevreden	4,5%	22
Veel minder tevreden	0,8%	4
Weet ik niet	5,3%	26
	Gereageerd	491
	Overgeslagen	101

15. Is er meer of minder discussie in de raadsvergadering(en) over de begroting voor 2017 gevoerd naar aanleiding van de wijzigingen in het BBV?

Antwoordopties	Percentage antwoorden	Aantal antwoorden
Veel meer discussie	0,2%	1
Meer discussie	10,8%	53
Geen verandering	76,2%	374
Minder discussie	6,5%	32
Veel minder discussie	1,2%	6
Weet ik niet	5,1%	25
	Gereageerd	491
	Overgeslagen	101

16. Welke onderwerpen in de raadsvergadering over de begroting voor 2017 zijn uitvoeriger behandeld dan in voorgaande jaren?

Antwoordopties	Wel	Niet	Percentage wel	Percentage niet	Aantal antwoorden
Het EMU-saldo	42	439	8,7%	91,3%	481
De financiële positie van de gemeente	251	230	52,2%	47,8%	481
De bijdrage van verbonden partijen aan een programma	177	304	36,8%	63,2%	481
De inhoud van de programma's	202	279	42,0%	58,0%	481
De overheadkosten	153	328	31,8%	68,2%	481
De lokale heffingen	211	270	43,9%	56,1%	481
Anders:					40
				Gereageerd	481
				Overgeslagen	111

17. Heeft u door de basisset van beleidsindicatoren meer of minder inzicht in de resultaten van uw gemeente gekregen?

Antwoordopties	Percentage antwoorden	Aantal antwoorden
Veel meer inzicht	0,6%	3
Meer inzicht	46,0%	220
Geen verandering	47,7%	228
Minder inzicht	1,5%	7
Veel minder inzicht	0,8%	4
Weet ik niet	3,3%	16
	Gereageerd	478
	Overgeslagen	114

18. Hebben de beleidsindicatoren tot meer of minder debat in uw gemeente geleid?

Antwoordopties	Percentage antwoorden	Aantal antwoorden
Veel meer debat	0,0%	0
Meer debat	14,5%	69
Geen verandering	78,2%	373
Minder debat	1,9%	9
Veel minder debat	0,6%	3
Weet ik niet	4,8%	23
	Gereageerd	477
	Overgeslagen	115

19. Is uw inzicht in verbonden partijen vergroot doordat de bijdrage van een verbonden partij aan een programma voortaan in de programmatekst staat?

Antwoordopties	Percentage antwoorden	Aantal antwoorden
Veel meer inzicht	1,3%	6
Meer inzicht	38,4%	183
Geen verandering	56,8%	271
Minder inzicht	0,8%	4
Veel minder inzicht	0,0%	0
Weet ik niet	2,7%	13
	Gereageerd	477
	Overgeslagen	115

20. Heeft u meer of minder inzicht in de overheadkosten gekregen doordat deze voortaan in een apart overzicht behandeld worden?

Antwoordopties	Percentage antwoorden	Aantal antwoorden
Veel meer inzicht	3,4%	16
Meer inzicht	52,4%	250
Geen verandering	38,4%	183
Minder inzicht	2,3%	11
Veel minder inzicht	0,4%	2
Weet ik niet	3,1%	15
	Gereageerd	477
	Overgeslagen	115

21. Door de vernieuwing van het BBV zijn er meer centrale voorschriften voor het opstellen van de financiële stukken van de gemeente gekomen. Wat is uw houding ten overstaande van deze centrale voorschriften?

Antwoordopties	Percentage antwoorden	Aantal antwoorden
Zeer goede ontwikkeling	7,6%	36
Goede ontwikkeling	56,7%	270
Geen goede en geen slechte ontwikkeling	25,8%	123
Slechte ontwikkeling	3,8%	18
Zeer slechte ontwikkeling	1,7%	8
Weet ik niet	4,4%	21
	Gereageerd	476
	Overgeslagen	116

22. Wat is uw ervaring als u het programmagedeelte van de begroting van uw gemeente leest en u deze wilt gebruiken bij de uitoefening van uw budgetrecht?

Antwoordopties	Percentage antwoorden	Aantal antwoorden
Er staat veel in wat ik als raadslid niet belangrijk vind	20,3%	96
Er staat te weinig in wat ik als raadslid belangrijk vind	19,6%	93
Het is voor een niet financieel deskundige te lastig	32,1%	152
Het is voor een niet financieel deskundige goed te begrijpen	21,7%	103
Er staat veel nuttige informatie in	38,8%	184
Anders:		39
	Gereageerd	474
	Overgeslagen	118

23. Wat is uw ervaring als u het financieel-technische gedeelte van de begroting leest en u deze wilt gebruiken bij de uitoefening van uw budgetrecht?

Antwoordopties	Percentage antwoorden	Aantal antwoorden
Er staat veel in wat ik als raadslid niet belangrijk vind	13,3%	63
Er staat te weinig in wat ik als raadslid belangrijk vind	16,2%	77
Het is voor een niet financieel deskundige te lastig	41,4%	196
Het is voor een niet financieel deskundige goed te begrijpen	15,8%	75
Er staat veel nuttige informatie in	37,3%	177
Anders:		23
	Gereageerd	474
	Overgeslagen	118

23. Heeft u verder nog opmerkingen over de wijzigingen in het BBV?

Gereageerd	197
Overgeslagen	395

BIJLAGE 2: INTERVIEWHANDLEIDING EXPERTS

Inleiding

Ik ben op het moment onderzoek aan het doen voor de VNG naar de resultaten van de wijzigingen in het BBV. De focus van dit onderzoek ligt op de wijze waarop de wijzigingen in het BBV ervoor gezorgd hebben dat raadsleden meer inzicht in de begroting van de gemeente hebben gekregen. Daarvoor is een enquête afgenomen bij raadsleden en zullen er nog een tiental interviews met raadsleden volgen. Verder onderzoek ik 38 begrotingen om te kijken in hoeverre ze de regels van het BBV opvolgen. Ik wil met u met name over [verschillende onderwerpen] gaan praten.

Aangezien we veel stof zullen behandelen wil ik u vragen niet te veel uit te weiden bij iedere vraag. Vindt u het goed als ik het gesprek opneem zodat ik het als naslagwerk kan gebruiken?

1. Wat is uw functie en in welke relatie staat uw functie tot het BBV?
2. Wat vindt u van de wijzigingen in het BBV?

Wijzigingsproces

- i. Taakveldenindeling
- ii. Beleidsindicatoren
- iii. Financiële kengetallen
- iv. Verbonden partijen
- v. Overheadkosten
- vi. Geprognosticeerde balans
- vii. EMU-saldo
- viii. Lokale heffingen
1. Het hoofddoel van de wijziging van het BBV was een versterking van de horizontale sturing door de gemeenteraad. Verwacht u dat dit doel tot stand is gekomen?
2. Op welke manier heeft het BBV daar aan bijgedragen?
3. Wat moeten raadsleden doen om een versterking van de horizontale sturing te bewerkstelligen?
4. Zijn er wijzigingen achterwege gelaten?
 - i. Welke wijzigingen waren dit?
 - ii. Met welke reden(en)?

Voor iedere wijziging:

1. Kunt u kort uitleggen hoe het wijzigingsproces in zijn werk is gegaan?
 - Welke doelen werden er met [specifieke wijziging] nagestreefd?
 - Op welke wijze draagt [specifieke wijziging] bij aan het bereiken van dat doel?
 - Welke keuzes zijn bij [specifieke wijziging] gemaakt tijdens het wijzigingsproces?
 - Wat waren hiervoor de redenen?

Commissie BBV

1. Kunt u uitleggen wat de rol van de commissie BBV is?
2. Welke taken en bevoegdheden heeft de commissie?
3. Op welke wijze poogt de commissie om ervoor te zorgen dat gemeenten het BBV op een eenduidige manier uitleggen?
4. Welke zaken heeft de commissie uitgevoerd om de wijziging van het BBV in goede banen te leiden?
 - i. Wat ziet u terug van deze inspanningen?

Conformiteit van gemeenten

1. Wat is uw beeld van de implementatie van het BBV door gemeenten?
2. Hoe groot is de conformiteit van gemeenten aan de regelgeving?
 - i. Zijn er documenten opgesteld over de conformiteit van gemeenten?
3. Welke factoren hebben de conformiteit positief beïnvloed?
4. Welke factoren hebben de conformiteit negatief beïnvloed?
5. Was er veel verzet van financieel ambtenaren/gemeenten bij het verwerken van de nieuwe regelgeving?
 - i. Heeft dit geresulteerd in een minder volledige overname van de regelgeving?
6. Bij welke elementen van de wijziging is de regelgeving minder goed opgevolgd?
 - i. Welke redenen kunt u hiervoor geven?
7. Bij welke elementen van de wijziging is de regelgeving juist zeer goed opgevolgd?
 - i. Welke redenen kunt u hiervoor geven?
8. Zijn er problemen voorgekomen bij de implementatie van het BBV?
9. Welke invloed heeft de mate van conformiteit voor raadsleden?
 - i. Mogelijk per wijziging langslopen.

Vragen over specifieke wijzigingen

Voor iedere wijziging:

- Bruikbaarheid voor raadsleden:
 1. Heeft [specifieke wijziging] het inzicht van raadsleden vergroot?
 2. Kunnen raadsleden door [specifieke wijziging] beter sturing geven aan de gemeente?
 3. Kunnen raadsleden door [specifieke wijziging] het college van B en W beter controleren?
 - Implementatie:
 1. Zijn er bepaalde zaken die de toepassing van [specifieke wijziging] door financieel ambtenaren bemoeilijkt? Denk aan: interpreteerbare regelgeving of onvolledige definitie.
1. Welke voor- en nadelen ziet u van de **taakveldenindeling**?
 - i. Bruikbaarheid en implementatie
 2. Welke voor- en nadelen ziet u van de **beleidsindicatoren**?
 - i. Bruikbaarheid en implementatie
 - ii. Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de indicatoren in relatie met de bruikbaarheid voor raadsleden (beter inzicht in de prestaties van gemeenten)?

- iii. Hebben de beleidsindicatoren tot meer debat geleid?
- 3. Welke voor- en nadelen ziet u van de **financiële kengetallen**?
 - i. Bruikbaarheid en implementatie
 - ii. Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de kengetallen in relatie met de bruikbaarheid voor raadsleden?
- 4. Welke voor- en nadelen ziet u van het toevoegen van de **betrokkenheid van verbonden partijen** aan een specifiek programma?
 - i. Bruikbaarheid en implementatie
- 5. Welke voor- en nadelen ziet u van de toevoeging van de vier **categorieën bij verbonden partijen**?
- 6. Welke voor- en nadelen ziet u van het aparte overzicht voor de **overheadkosten**?
 - i. Bruikbaarheid en implementatie
 - ii. Hebben raadsleden hierdoor meer inzicht in de overheadkosten gekregen (aangezien vaak alleen de baten en lasten aangegeven worden)?
 - iii. Had de kostentoerekening (van overhead aan programma's) niet beter naast een overzicht van de overheadkosten kunnen blijven bestaan (er wordt door sommigen aangegeven dat het ontbreken van de kostentoerekening het inzicht in de kosten van een programma heeft verlaagd)?
- 7. Welke voor- en nadelen ziet u bij de wijziging (kostendekkendheid van tarieven aangeven) in de paragraaf **lokale heffingen**?
 - i. Bruikbaarheid en implementatie
- 8. Welke voor- en nadelen ziet u van de wijziging omtrent het **EMU-saldo**?
 - i. Bruikbaarheid en implementatie

Algemeen

- 9. Er zijn een aantal wijzigingen waar de meeste raadsleden weinig van mee hebben gekregen, zoals de wijzigingen in rente en grondbeleid. Van welk belang waren deze wijzigingen volgens u voor raadsleden?
- 10. Waren de wijzigingen voldoende om tegemoet te komen aan de wens naar meer inzicht in de begroting?
 - i. En zijn op deze manier raadsleden met minder financiële kennis meer betrokken geraakt bij de gemeentefinanciën?
- 11. Zo nee, welke maatregelen zijn nog nodig (voor vergroting van het inzicht van gemeenteraadsleden in de begroting)?
 - i. Zijn er bijvoorbeeld maatregelen buiten het BBV om nodig (voor vergroting van het inzicht van gemeenteraadsleden in de begroting)? Denk aan: een verplichte cursus of toets.

Ten slotte

- 1. Heeft u nog opmerkingen over de wijzigingen in het BBV?

Bedank de respondent en geef aan dat de gegevens anoniem worden verwerkt.

- 2. Wilt u de transcriptie van dit interview inzien ter goedkeuring?
- 3. Wilt u het onderzoek na afronding toegestuurd krijgen?

BIJLAGE 3: INTERVIEWHANDLEIDING RAADSLEDEN

Inleiding

Ik ben op het moment onderzoek aan het doen voor de VNG naar de resultaten van de wijzigingen in het BBV. De focus van dit onderzoek ligt op de wijze waarop de wijzigingen in het BBV ervoor gezorgd hebben dat raadsleden meer inzicht in de begroting van de gemeente hebben gekregen. Daarvoor is een enquête afgenomen bij raadsleden en heb ik een aantal interviews met experts gehouden. Verder onderzoek ik 38 begrotingen om te kijken in hoeverre de regels van het BBV opgevolgd zijn. Ik wil u een aantal vragen stellen over de bruikbaarheid van de wijzigingen in het BBV. Vindt u het goed als ik het gesprek opneem zodat ik het als naslagwerk kan gebruiken? Aangezien we veel stof zullen behandelen wil ik u vragen niet te veel uit te weiden bij iedere vraag. Wilt u daarom een zo direct mogelijk antwoord formuleren.

Bekendheid

1. In hoeverre bent u bekend met de wijzigingen in het BBV?
2. Heeft u een voorlichting gekregen over de wijzigingen in het BBV en wat u daar mee kan?
 - i. Zou een voorlichting nuttig zijn geweest?

Overweging

3. Hoe pakt een raadslid het bestuderen van de begroting aan?
4. Welke informatie uit de begroting hebben raadsleden nodig om hun rol goed uit te kunnen oefenen?
5. Op welke wijze bepalen raadsleden welke informatie ze uit de begroting willen gebruiken in het debat?

Gedragconformiteit

1. Hoeveel waarde kennen raadsleden over het algemeen toe aan vergelijkbaarheid tussen gemeenten?
 - i. En binnen een gemeente door de tijd?
2. Wordt er veel gebruik gemaakt van vergelijkingen tijdens de raadsvergadering over de begroting?
3. Welke gegevens worden daarvoor gebruikt? Waar worden deze gegevens vandaan gehaald?
4. Van welke aspecten uit de begroting maken gemeenteraadsleden het meeste gebruik voor het maken van vergelijkingen?

Bruikbaarheid

Voor iedere wijziging in ieder geval deze vragen stellen:

1. Vindt u [specifieke wijziging] een nuttige toevoeging?
2. Is [specifieke wijziging] bekend bij raadsleden?
3. Maken raadsleden gebruik van [specifieke wijziging] en zo ja hoeveel?
4. Heeft [specifieke wijziging] het inzicht van raadsleden in de gemeentelijke financiën vergroot?

5. Kunnen raadsleden door [specifieke wijziging] beter sturing geven aan de gemeente?
6. Kunnen raadsleden door [specifieke wijziging] het college van B en W beter controleren?

De wijzigingen

- De taakveldenindeling
 - Met name vanwege toename vergelijkbaarheid
- De beleidsindicatoren
 - Er wordt bijvoorbeeld door verschillenden aangegeven dat de beleidsindicatoren een pervers effect opleveren.
- De financiële kengetallen
- De betrokkenheid van verbonden partijen
- De overheadkosten
- De paragraaf lokale heffingen
- Het EMU-saldo
 - Ziet u dat er meer aandacht vanuit de raad is voor het EMU-saldo?
- De geprognosticeerde balans

Algemeen

1. Waren de wijzigingen voldoende om ervoor te zorgen dat de raad een sterkere positie heeft gekregen?
 - i. En zijn op deze manier raadsleden met minder financiële kennis meer betrokken geraakt bij de gemeentefinanciën?
2. Welke aspecten hebben volgens u het meest bijgedragen aan een groter inzicht in de begroting voor gemeenteraadsleden?
3. Welke aspecten hebben niet bijgedragen (aan een groter inzicht in de begroting voor gemeenteraadsleden) of het inzicht zelfs verminderd?

Afsluiting

1. Heeft u nog opmerkingen?

Bedank de respondent voor het interview en geef aan dat de gegevens anoniem worden verwerkt.

2. Wilt u de transcriptie van dit interview inzien?
3. Wilt u het onderzoek toegestuurd krijgen?

BIJLAGE 4: CONFORMITEITSONDERZOEK

Van 38 gemeenten is onderzocht op welke manier de wijzigingen in het BBV hun neerslag hebben gehad in de begroting voor 2017.

TE ONDERZOEKEN ASPECTEN

Algemeen:

1. Zijn er opvallende zaken of opmerkingen te plaatsen bij de begroting?
2. Wordt er in de inleiding of een apart hoofdstuk aandacht aan de wijzigingen in het BBV besteed?

Taakvelden:

3. Is er een overzicht van de totale baten en lasten per taakveld in de begroting opgenomen (art. 7:3c BBV)?
Volgens het BBV behoort dit overzicht in een bijlage opgenomen te zijn, maar bij deze vraag is het slechts van belang of het overzicht opgenomen is.
4. Worden de baten en lasten van de taakvelden bij de programma's gebruikt?

Beleidsindicatoren:

5. Zijn alle verplichte beleidsindicatoren in de begroting opgenomen (Regeling beleidsindicatoren)?
6. Zijn er eigen indicatoren in de begroting opgenomen?
7. Wordt er een beschrijving gegeven van de beleidsindicatoren?
Van uitleg is sprake indien er bij verschillende beleidsindicatoren (van de basisset) een beschrijving wordt gegeven van wat die indicator meet bovenop de naam van de indicator en de eenheid van meting.
8. Zijn de beleidsindicatoren in het programmaplan per programma opgenomen (Nota van toelichting, BBV, p. 15)?
De volledige lijst beleidsindicatoren achteraan de programma's wordt niet als prominent beschouwd.
9. Wordt het gemiddelde van de beleidsindicator in Nederland, een provincie of een ander gemiddelde ook aangegeven?

Kengetallen:

10. Zijn alle verplichte kengetallen in de begroting opgenomen (art. 11:2d BBV)?
11. Wordt er uitleg gegeven over de betekenis van de kengetallen (art. 11:2e BBV)?
Alle getallen moeten uitgelegd zijn anders is er geen sprake van voldoende uitleg.
12. Zijn de kengetallen prominent weergegeven in de begroting?
Indien de kengetallen een kleur hebben ontvangen of ze goed of slecht zijn worden ze als prominent aangeduid.

Geprognosticeerde balans:

13. Is er een geprognosticeerde balans toegevoegd (art. 20:1b BBV)?
14. Wordt de geprognosticeerde balans ook meerjarig opgenomen (art. 22:1 BBV)?
Met meerjarig wordt bedoeld dat de geprognosticeerde balans ook voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar is opgenomen.
15. Wordt er uitleg gegeven over de betekenis van de geprognosticeerde balans?
Als er enige vorm van uitleg wordt gegeven is hier al sprake van.

EMU:

16. Staat het EMU-saldo in de uiteenzetting van de financiële positie (art 20:1c BBV)?
Hier is slechts van belang of het EMU-saldo op de juiste plaats staat.
17. Wordt de ontwikkeling van het EMU-saldo ook meerjarig opgenomen (art. 23d BBV)?
Met meerjarig wordt bedoeld dat het EMU-saldo ook voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar is opgenomen.
18. Is het EMU-saldo op de een of andere manier in de begroting verwerkt?
Doordat bleek dat veel gemeenten het EMU Saldo wel in de begroting hadden staan, maar niet op de juiste plaats, bijvoorbeeld in een bijlage, is besloten om deze vraag toe te voegen om zo meer inzicht te verkrijgen in het wel of niet opnemen van het EMU-saldo door gemeenten.

Verbonden partijen:

19. Wordt de betrokkenheid van verbonden partijen in de paragraaf verbonden partijen behandeld (art. 15:2a BBV)?
20. Wordt de betrokkenheid van verbonden partijen in ieder programma waar verbonden partijen aan de orde zijn behandeld (art. 3b BBV)?
Korte beschrijving van welke partijen er bij een bepaald programma betrokken zijn en wat zij doen voor de doelbereiking binnen dat programma.
21. Worden de eventuele risico's van een verbonden partij voor de financiële positie van de gemeente weergegeven (art. 15:2e BBV)?
*Vanuit het BBV is het verplicht om alle risico's van verbonden partijen waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie op te nemen in de paragraaf verbonden partijen. Deze vraag richt zich slechts op het voorkomen en niet op de juiste plaats in de begroting.
Omdat het hier over eventuele risico's gaat, kan het ontbreken van deze informatie ook betekenen dat de verbonden partijen van de betreffende gemeente geen grote risico's hebben.*

Overige aanpassingen:

22. Wordt het totaalbedrag van de overheadkosten behandeld (art. 8:1c BBV; VNG, z.j.a)?

23. Wordt bij de tarieven van de lokale heffingen, die hoogstens kostendekkend mogen zijn, duidelijk gemaakt of dit ook het geval is (art. 10c BBV)?

Hiervoor zijn de riool- en afvalstoffenheffingen van een gemeente bekeken. Bij beide moest de kostendekkendheid getoond zijn om aan deze vraag te voldoen.

ACHTERGRONDINFORMATIE VAN ONDERZOCHE GEMEENTEN

De informatie in onderstaande tabel over het inwoneraantal komt van het CBS (2017, 2016) en de informatie over de netto-schuldquote komt uit de onderzochte begrotingen.

Tabel 1: Achtergrondinformatie gemeenten conformiteitsonderzoek					
Getal	Gemeentenaam	Inwoneraantal	Netto-schuldquote jaarrekening 2015	Netto-schuldquote begroting 2016	Netto-schuldquote begroting 2017
1	Terschelling	4870	-	-	51
2	Ferwerderadiel	8701	56	55	59
3	Hattem	11890	91	124	110
4	Menterwolde	12233	59	49	49
5	Schinnen	12960	102	140	164
6	Uitgeest	13360	-2,87	12,4	-8,38
7	Winsum	13633	6,85	13,67	22,26
8	Staphorst	16544	-59	-43	-26
9	Ommen	17696	103	110	103
10	Druten	18407	108	141	132
11	Rhenen	19400	82	111	110
12	Nuenen, Gerwen en Nederwetten	22763	144	141	98
13	Albrandswaard	24985	63	93	96
14	Oisterwijk	25835	6	-11	9
15	Dinkelland	26120	62,7	80	56,3
16	Geldermalsen	26346	111	118	83
17	Drimmelen	26815	-6	0	37
18	Nieuwkoop	27433	86,52	79,44	56,45
19	Binnenmaas	28771	32,46	41,16	57,33
20	Leusden	29309	49	41	22
21	Renkum	31254	35	36	37
22	Aalsmeer	31299	37	33	35
23	IJsselstein	34101	43,7	36,7	38,4
24	Gorinchem	35260	118	111	124
25	Wijchen	40814	31	33	45
26	Nijkerk	41199	38	37	52
27	Pijnacker-Nootdorp	51894	162	140	132
28	Den Helder	56275	47	80	59
29	Gouda	71189	123,5	143,6	131,7
30	Hoorn	72172	75	88	81
31	Almelo	72425	105	114	109
32	Schiedam	77108	140,4	162,1	181,6
33	Alkmaar	107615	105,3	114,3	99,2
34	Leiden	122561	43,2	93,8	123,2
35	Zoetermeer	124107	10,2	10,5	11
36	Amersfoort	153602	78	84,3	87
37	Almere	198145	92	102	105
38	Utrecht	338967	63	74	81

RESULTATEN CONFORMITEITSONDERZOEK

In onderstaand overzicht zijn de resultaten van het conformiteitsonderzoek per vraag per gemeente opgenomen.

Tabel 2: Data conformiteitsonderzoek																							
Getal	Gemeentenaam	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
1	Terschelling	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	1	0
2	Ferwerderadiel	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1
3	Hattem	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1
4	Menterwolde	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0	1	1	0
5	Schinnen	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1
6	Uitgeest	0	1	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1
7	Winsum	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1
8	Staphorst	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1
9	Ommen	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1
10	Druten	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1
11	Rhenen	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1
12	Nuenen, Gerwen en Nederwetten	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1
13	Albrandswaard	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1
14	Oisterwijk	0	1	0	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1
15	Dinkelland	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1
16	Geldermalsen	0	1	0	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0
17	Drimmelen	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1
18	Nieuwkoop	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1
19	Binnenmaas	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
20	Leusden	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
21	Renkum	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0
22	Aalsmeer	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1
23	IJsselstein	1	1	0	1	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1
24	Gorinchem	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1
25	Wijchen	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1
26	Nijkerk	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0
27	Pijnacker- Nootdorp	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1
28	Den Helder	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
29	Gouda	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0
30	Hoorn	1	1	0	1	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1
31	Almelo	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1
32	Schiedam	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1
33	Alkmaar	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	1	0	1	1
34	Leiden	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
35	Zoetermeer	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1
36	Amersfoort	1	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1
37	Almere	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
38	Utrecht	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0

RESULTATEN PER GEMEENTE

In onderstaand overzicht is opgenomen welk percentage positieve antwoorden er per gemeente waren in het conformiteitsonderzoek. Hier zitten ook een aantal niet wettelijk verplichte onderdelen tussen (zie: te onderzoeken aspecten).

Tabel 3: Resultaten per gemeente				
Getal	Gemeentenaam	Aantal positieve antwoorden per gemeente	Aantal negatieve antwoorden per gemeente	Percentage overeenkomst per gemeente
1	Terschelling	12	10	63,6%
2	Ferwerderadiel	10	12	45,5%
3	Hattem	10	12	45,5%
4	Menterwolde	10	12	45,5%
5	Schinnen	16	6	72,7%
6	Uitgeest	11	11	50,0%
7	Winsum	17	5	77,3%
8	Staphorst	18	4	81,8%
9	Ommen	11	11	50,0%
10	Druten	14	8	63,6%
11	Rhenen	13	9	59,1%
12	Nuenen, Gerwen en Nederwetten	15	7	68,2%
13	Albrandswaard	18	4	81,8%
14	Oisterwijk	14	8	63,6%
15	Dinkelland	9	13	40,9%
16	Geldermalsen	14	8	63,6%
17	Drimmelen	16	6	72,7%
18	Nieuwkoop	16	6	72,7%
19	Binnenmaas	20	2	90,9%
20	Leusden	20	2	90,9%
21	Renkum	13	9	59,1%
22	Aalsmeer	13	9	59,1%
23	IJsselstein	15	7	68,2%
24	Gorinchem	19	3	86,4%
25	Wijchen	17	5	77,3%
26	Nijkerk	16	6	72,7%
27	Pijnacker-Nootdorp	15	7	68,2%
28	Den Helder	17	5	77,3%
29	Gouda	18	4	81,8%
30	Hoorn	15	7	68,2%
31	Almelo	12	10	54,5%
32	Schiedam	16	6	72,7%
33	Alkmaar	17	5	77,3%
34	Leiden	17	5	77,3%
35	Zoetermeer	15	7	68,2%
36	Amersfoort	13	9	59,1%
37	Almere	12	10	54,5%
38	Utrecht	8	14	36,4%
	Gemiddelde	14,53	7,47	66,3%

RESULTATEN PER VRAAG

In onderstaand overzicht is weergegeven welk percentage per vraag van het conformiteitsonderzoek positief beantwoord is.

Tabel 4: resultaten per vraag				
Getal	Vraag	Aantal positieve antwoorden per vraag	Aantal negatieve antwoorden per vraag	Percentage overeenkomsten per vraag
2	Wordt er in de inleiding of een apart hoofdstuk aandacht aan de wijzigingen in het BBV besteed?	33	5	86,8%
3	Is er een overzicht van de totale baten en lasten per taakveld in de begroting opgenomen (art. 7:3c BBV)?	31	7	81,6%
4	Worden de baten en lasten van de taakvelden bij de programma's gebruikt?	13	25	34,2%
5	Zijn alle verplichte beleidsindicatoren in de begroting opgenomen (Regeling beleidsindicatoren)?	35	3	92,1%
6	Zijn er eigen indicatoren in de begroting opgenomen?	19	19	50,0%
7	Wordt er een beschrijving gegeven van de beleidsindicatoren?	15	23	39,5%
8	Zijn de beleidsindicatoren in het programmaplan per programma opgenomen (Nota van toelichting, BBV, p. 15)?	27	11	71,1%
9	Wordt het gemiddelde van de beleidsindicator in Nederland, een provincie of een ander gemiddelde ook aangegeven?	18	20	47,4%
10	Zijn alle verplichte kengetallen in de begroting opgenomen (art. 11:2d BBV)?	38	0	100,0%
11	Wordt er uitleg gegeven over de betekenis van de kengetallen (art. 11:2e BBV)?	35	3	92,1%
12	Zijn de kengetallen prominent weergegeven in de begroting?	6	32	15,8%
13	Is er een geprognosticeerde balans toegevoegd (art. 20:1b BBV)?	29	9	76,3%
14	Wordt de geprognosticeerde balans ook meerjarig opgenomen (art. 22:1 BBV)?	29	9	76,3%
15	Wordt er uitleg gegeven over de betekenis van de geprognosticeerde balans?	3	35	7,9%

16	Staat het EMU-saldo in de uiteenzetting van de financiële positie (art 20:1c BBV)?	16	22	42,1%
17	Wordt de ontwikkeling van het EMU-saldo ook meerjarig opgenomen (art. 23d BBV)?	20	18	52,6%
18	Is het EMU-saldo op de een of andere manier in de begroting verwerkt?	34	4	89,5%
19	Wordt de betrokkenheid van verbonden partijen in de paragraaf verbonden partijen behandeld (art. 15:2a BBV)?	36	2	94,7%
20	Wordt de betrokkenheid van verbonden partijen in ieder programma waar verbonden partijen aan de orde zijn behandeld (art. 3b BBV)?	21	17	55,3%
21	Worden de eventuele risico's van een verbonden partij voor de financiële positie van de gemeente weergegeven (art. 15:2e BBV)?	29	9	76,3%
22	Wordt het totaalbedrag van de overheadkosten behandeld (art. 8:1c BBV; VNG, z.j.a)?	36	2	94,7%
23	Wordt bij de tarieven van de lokale heffingen, die hoogstens kostendekkend mogen zijn, duidelijk gemaakt of dit ook het geval is (art. 10c BBV)?	31	7	81,6%
	Gemiddelde	25,09	12,91	66,3%

RESULTATEN PER GEMEENTE - WETTELIJK VERPLICHT

In dit overzicht zijn bij alle gemeenten slechts die vragen meegenomen waaraan gemeenten volgens het BBV moeten voldoen. Dit zijn de volgende vragen: 3, 5, 8, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 20, 21, 22 en 23. Het percentage dat hier weergegeven wordt, is de formele conformiteit aan de onderzochte wijzigingen van het BBV.

Tabel 5: Resultaten per gemeente - wettelijk verplicht				
Getal	Gemeentenaam	Aantal positieve antwoorden per gemeente	Aantal negatieve antwoorden per gemeente	Percentage overeenkomst per gemeente
1	Terschelling	8	5	61,5%
2	Ferwerderadiel	7	6	53,8%
3	Hattem	6	7	46,2%
4	Menterwolde	7	6	53,8%
5	Schinnen	12	1	92,3%
6	Uitgeest	8	5	61,5%
7	Winsum	11	2	84,6%
8	Staphorst	12	1	92,3%
9	Ommen	6	7	46,2%
10	Druten	10	3	76,9%
11	Rhenen	10	3	76,9%
12	Nuenen, Gerwen en Nederwetten	11	2	84,6%
13	Albrandswaard	12	1	92,3%
14	Oisterwijk	11	2	84,6%
15	Dinkelland	5	8	38,5%
16	Geldermalsen	11	2	84,6%
17	Drimmelen	11	2	84,6%
18	Nieuwkoop	12	1	92,3%
19	Binnenmaas	13	0	100,0%
20	Leusden	13	0	100,0%
21	Renkum	9	4	69,2%
22	Aalsmeer	7	6	53,8%
23	IJsselstein	12	1	92,3%
24	Gorinchem	12	1	92,3%
25	Wijchen	11	2	84,6%
26	Nijkerk	11	2	84,6%
27	Pijnacker-Nootdorp	10	3	76,9%
28	Den Helder	12	1	92,3%
29	Gouda	12	1	92,3%
30	Hoorn	12	1	92,3%
31	Almelo	7	6	53,8%
32	Schiedam	10	3	76,9%
33	Alkmaar	11	2	84,6%
34	Leiden	13	0	100,0%
35	Zoetermeer	10	3	76,9%
36	Amersfoort	9	4	69,2%
37	Almere	8	5	61,5%
38	Utrecht	5	8	38,5%
	Gemiddelde	9,87	3,13	75,9%

BIJLAGE 5: ONDERZOEK NAAR HET AUTORISATIENIVEAU

Voor inzicht in het niveau waarop gemeenten in Nederland de begroting autoriseren worden de financiële verordeningen van tien gemeenten onderzocht.

VRAGENLIJST

1. Op welk niveau wordt de gemeentebegroting door de gemeenteraad geautoriseerd?

Dit kan zijn: de programma's, taakvelden, producten of welk ander niveau er ook maar gebruikt wordt

2. Op welke manier wordt dit in de financiële verordeningen weergegeven?

3. Op welke datum is de financiële verordening voor het laatst gewijzigd?

Hiervoor wordt de datum van bekendmaking gebruikt omdat de datum van inwerkingtreding niet altijd even duidelijk opgenomen is.

4. Zijn de wijzigingen in het BBV meegenomen in de opstelling van de financiële verordening?

Hiervoor wordt allereerst gekeken naar de datum. Is het na de wijziging wordt aangenomen dat de wijzigingen in het BBV er in verwerkt zijn. Bij de financiële verordeningen die omtrent de wijzigingsdatum van het BBV (5 maart 2016) zijn gewijzigd wordt gecontroleerd of de wijzigingen er in verwerkt zijn.

RESULTATEN

In onderstaande tabel is de data van het onderzoek naar het autorisatieniveau opgenomen. De tabel loopt op de volgende twee pagina's door.

Tabel 1: Data onderzoek naar het autorisatieniveau					
Getal	Gemeentenaam	Wat is het niveau van autorisatie?	Werkelijke tekst	Datum van bekendmaking	Wijzigingen BBV er in verwerkt?
1	Terschelling	Taakvelden	Baten en lasten per taakveld	6-4-2017	1
2	Ferwerderadiel	Programma's	Baten en lasten per programma	21-12-2016	1
3	Hattem	Programma's	de totale lasten en de totale baten per programma	10-11-2008	0
4	Menterwolde	Programma's	de totale lasten en de totale baten per programma	2-1-2017	1
5	Schinnen	Programma's en overzicht taakvelden	de totale lasten en de totale baten per programma en van het overzicht algemene taakvelden	19-12-2016	1
6	Uitgeest	Programma's	de baten en de lasten per programmaonderdeel	30-12-2016	1
7	Winsum	Producten	de baten en de lasten per product	21-4-2015	0
8	Staphorst	Taakvelden	de baten en de lasten per taakveld	26-7-2017	1

9	Ommen	Programma's	De raad stelt per programma vast: a. de beoogde maatschappelijke effecten (wat willen we bereiken?); b. de te leveren goederen en diensten (wat doen we hiervoor?); c. de baten en lasten (wat mag het kosten?).	29-4-2004	0
10	Druten	Programma's	De raad stelt per programma vast: a. de beoogde maatschappelijke effecten (wat willen we bereiken?); b. de te leveren goederen en diensten (wat doen we hiervoor?); c. de baten en lasten (wat mag het kosten?).	28-12-2016	1
11	Rhenen	Programma's	De raad stelt per programma vast: a. de beoogde maatschappelijke effecten: wat willen we bereiken; b. de te leveren producten: wat gaan we daarvoor doen; c. de baten en lasten: wat mag het kosten.	1-1-2004	0
12	Nuenen, Gerwen en Nederwetten	Taakvelden	De baten en de lasten per taakveld	31-5-2017	1
13	Albrandswaard	Prioriteiten	De baten en de lasten per prioriteit	30-6-2015	0
14	Oisterwijk	Programma's	De baten en lasten per programma	26-4-2017	1
15	Dinkelland	Programma's	De baten en lasten per programma	22-12-2016	1
16	Geldermalsen	Programma's	De raad stelt per programma vast: a. de beoogde maatschappelijke effecten; b. de te leveren goederen en diensten; c. de baten en lasten.	11-4-2013	0
17	Drimmelen	Thema's	De baten en lasten per thema	8-6-2016	1
18	Nieuwkoop	Programma's	De baten en lasten per programma	5-7-2017	1
19	Binnenmaas	Prioriteiten	De baten en lasten per prioriteit	9-1-2015	0
20	Leusden	Programma's	De totale lasten en de totale baten op programmaniveau	2-3-2011	0
21	Renkum	Producten	De baten en lasten per product	28-7-2017	1
22	Aalsmeer	Programma's	De baten en lasten per programma	1-3-2017	1
23	IJsselstein	Programma's	De totale lasten en de totale baten per programma	20-4-2011	0
24	Gorinchem	Programma's	De baten en de lasten per programma	22-12-2016	1
25	Wijchen	Taakvelden en programma's	De baten en de lasten per Taakveld, per Programma	1-12-2016	1

			De raad stelt per programma vast: a. de beoogde maatschappelijke effecten: wat willen we bereiken? b. de te leveren producten: wat gaan we daarvoor doen? c. de baten en lasten: wat mag het kosten?		
26	Nijkerk	Programma's		6-12-2016	1
27	Pijnacker-Nootdorp	Programma's	De raad stelt per programma vast: a. de beoogde maatschappelijke effecten; b. de inspanning en rol van de gemeente; c. de baten en lasten.	3-12-2017	1
28	Den Helder	Programma's	De lasten en de baten per programma	16-4-2015	0
29	Gouda	Onduidelijk	Onduidelijk	6-1-2016	0
30	Hoorn	Programma's	De raad stelt bij de begroting per programma vast: a. De te bereiken doelen en te leveren prestaties; b. De baten en lasten.	24-6-2008	0
31	Almelo	Hoofdtakvelden	De raad stelt per hoofdtakveld vast: a. de beleidsindicatoren; b. de baten en lasten; wat mag het kosten	21-2-2017	1
32	Schiedam	Programma's	De totale lasten en de totale baten per programma	22-2-2017	1
33	Alkmaar	Programma's	De lasten en de baten per programma	8-1-2015	0
34	Leiden	Onduidelijk	Onduidelijk	17-11-2016	1
35	Zoetermeer	Programma's	De totale lasten en baten per programma	11-12-2014	0
36	Amersfoort	Programma's	De baten en de lasten per programma	5-7-2016	1
37	Almere	Onduidelijk	Onduidelijk	9-2-2007	
38	Utrecht	Programma's	De baten en de lasten per programma	20-12-2016	1

Tabel 2: Resultaten per autorisatieniveau alle gemeenten

Autorisatieniveau	Aantal gemeenten	Percentage van totaal
Programma's	24	63,2%
Taakvelden	3	7,9%
Producten	2	5,3%
Prioriteiten	2	5,3%
Thema's	1	2,6%
Hoofdtakvelden	1	2,6%
Taakvelden en programma's	1	2,6%
Programma's en overzicht taakvelden	1	2,6%
Onduidelijk	3	7,9%
Totaal	38	100,0

Tabel 3: Resultaten per autorisatieniveau bij gemeenten waar de financiële verordening gewijzigd is		
Autorisatieniveau	Aantal gemeenten	Percentage
Programma's	14	60,9%
Taakvelden	3	13,0%
Producten	1	4,3%
Thema's	1	4,3%
Hoofdtakvelden	1	4,3%
Taakvelden en programma's	1	4,3%
Programma's en overzicht taakvelden	1	4,3%
Onduidelijk	1	4,3%
Totaal	23	

BIJLAGE 6: CODEBOEK ENQUÊTE

Tabel 1: Codeboek enquête		
Variabele	Beschrijving	Waarden
Nummerrespondent	Respondentnummer	1 etc.
Gemeente	De gemeente van de respondent	1 etc.
Vraag1Raadslid Vraag1Rekenkamercommissie Vraag1Rekeningencommissie Vraag1Auditcommissie Vraag1Woordvoerder Vraag1Eenanderefunctie	Functie/financiële functie binnen gemeente	0=raadslid 1=lid rekenkamercommissie 2=lid rekeningencommissie 3=lid auditcommissie 4=woordvoerder financiën 5=een andere financiële functie
Vraag2Coalitie	Oppositie of coalitie	0=Oppositie 1=Coalitie 2=Geen van beide
Vraag3FinGezondheid	Financiële gezondheid van de gemeente van de respondent	0=Zeer goede financiële gezondheid 1=Goede financiële gezondheid 2=Geen goede of slechte financiële gezondheid 3=Slechte financiële gezondheid 4=Zeer slechte financiële gezondheid 5=Weet ik niet
Vraag4FinKennis	Financiële kennis van de respondent	0=Zeer veel financiële kennis 1=Veel financiële kennis 2=Niet veel, niet weinig financiële kennis 3=Weinig financiële kennis 4=Zeer weinig financiële kennis 5=Geen financiële kennis
Vraag5GebruikInleiding Vraag5GebruikProgrammamekst Vraag5GebruikWatKostHet Vraag5GebruikBeleidsindicator en Vraag5GebruikParagrafen Vraag5GebruikBatenLastenoverzicht Vraag5GebruikUiteenzettingfinanciëlepositie Vraag5GebruikMeerjarenraming Vraag5GebruikKengetallen Vraag5GebruikOverzichtOverheadkosten Vraag5GebruikTaakvelden	Gebruik van verschillende onderdelen van de begroting	0=Wel 1=Niet
Vraag6BestuderenBegroting	Manier van bestuderen van de begroting	1=Ik bekijk de begroting gedeeltelijk zelf, maar vraag ook vaak hulp aan iemand uit de fractie die veel financiële kennis heeft 2=Ik bekijk de begroting zelf 3=Ik ga naar iemand uit de fractie die veel financiële kennis heeft

Vraag7BekendheidTaakvelden Vraag7BekendheidBeleidsindicatoren Vraag7BekendheidFinanciële kengetallen Vraag7BekendheidBetrok.VB Vraag7BekendheidOv.Overhead Vraag7BekendheidGeprog.Balans Vraag7BekendheidEMU Vraag7BekendheidLokaleHeffingen	Bekendheid met de wijzigingen in het BBV	0=Wel 1=Niet
Vraag8GebruikProgrammas	Mate van gebruik van het programmagedeelte van de begroting	0=Zeer veel gebruik 1=Veel gebruik 2=Niet veel, niet weinig gebruik 3=Weinig gebruik 4=Zeer weinig gebruik 5=Geen gebruik
Vraag9GebruikFin.Gedeelte	Mate van gebruik van het financiële gedeelte van de begroting	0=Zeer veel gebruik 1=Veel gebruik 2=Niet veel, niet weinig gebruik 3=Weinig gebruik 4=Zeer weinig gebruik 5=Geen gebruik
Vraag10VeranderingGebruik	Verandering van het gebruik van de begroting door de wijzigingen in het BBV	0=Veel meer gebruik 1=Meer gebruik 2=Geen verandering 3=Minder gebruik 4=Veel minder gebruik 5=Weet ik niet
Vraag11InzichtBBV	Verandering van het inzicht in de begroting door de wijzigingen in het BBV	0=Veel meer inzicht 1=Meer inzicht 2=Geen verandering 3=Minder inzicht 4=Veel minder inzicht 5=Weet ik niet
Vraag12InzichtBeleidsindicator en Vraag12InzichtFin.Kengetallen Vraag12InzichtBetr.VB Vraag12InzichtOv.Overhead Vraag12InzichtGeprog.Balans Vraag12InzichtEMU Vraag12InzichtLok.Heffingen	Verandering inzicht in de begroting door een aantal wijzigingen	0=Wel 1=Niet
Vraag13TevredenBegro	Mate van tevredenheid over de begroting	0=Zeer tevreden 1=Tevreden 2=Niet tevreden, niet ontevreden 3=Ontevreden 4=Zeer ontevreden 5=Weet ik niet

Vraag14VeranderingTevredenh eid	Verandering van die tevredenheid door het BBV	0=Veel meer tevreden 1=Meer tevreden 2=Geen verandering 3=Minder tevreden 4=Veel minder tevreden 5=Weet ik niet
Vraag15VeranderingDiscussie	Verandering van de hoeveelheid discussie door het BBV	0=Veel meer discussie 1=Meer discussie 2=Geen verandering 3=Minder discussie 4=Veel minder discussie 5=Weet ik niet
Vraag16VergaderingEMU Vraag16VergaderingFin.Positie Vraag16VergaderingBetr.VB Vraag16VergaderingProgramm as Vraag16VergaderingOverhead Vraag16VergaderingLok.Heffin gen	Verschuiving van discussie naar andere onderwerpen	0=Wel 1=Niet
Vraag17InzichtBeleidsind	Verandering van het inzicht in de begroting door de toevoeging van beleidsindicatoren	0=Veel meer inzicht 1=Meer inzicht 2=Geen verandering 3=Minder inzicht 4=Veel minder inzicht 5=Weet ik niet
Vraag18DebatBeleidsindicatore n	Verandering hoeveelheid debat door toevoeging beleidsindicatoren	0=Veel meer debat 1=Meer debat 2=Geen verandering 3=Minder debat 4=Veel minder debat 5=Weet ik niet
Vraag19InzichtVB	Verandering van het inzicht in de begroting door de wijzigingen bij verbonden partijen	0=Veel meer inzicht 1=Meer inzicht 2=Geen verandering 3=Minder inzicht 4=Veel minder inzicht 5=Weet ik niet
Vraag20InzichtOverhead	Verandering van het inzicht in de begroting door de toevoeging van een overzicht van de overhead	0=Veel meer inzicht 1=Meer inzicht 2=Geen verandering 3=Minder inzicht 4=Veel minder inzicht 5=Weet ik niet
Vraag21CentraleVoorschr	Beoordeling van centrale voorschriften	0=Zeer goede ontwikkeling 1=Goede ontwikkeling 2=Geen goede en geen slechte ontwikkeling 3=Slechte ontwikkeling 4=Zeer slechte ontwikkeling 5=Weet ik niet

Vraag22Erv.Pro.Teveel Vraag22Erv.Pro.Teweinig Vraag22Erv.Pro.Telastig Vraag22Erv.Pro.Tebegrijpen Vraag22Erv.Pro.Nuttigeinfo	Huidige ervaring met het programmagedeelte van de begroting	0=Er staat veel in wat ik als raadslid niet belangrijk vind 1=Er staat te weinig in wat ik als raadslid belangrijk vind 2=Het is voor een niet financieel deskundige te lastig 3=Het is voor een niet financieel deskundige goed te begrijpen 4=Er staat veel nuttige informatie in
Vraag23Erv.Fin.Teveel Vraag23Erv.Fin.Teweinig Vraag23Erv.Fin.Telastig Vraag23Erv.Fin.Tebegrijpen Vraag23Erv.Fin.Nuttigeinfo	Huidige ervaring met het financiële gedeelte van de begroting	0=Er staat veel in wat ik als raadslid niet belangrijk vind 1=Er staat te weinig in wat ik als raadslid belangrijk vind 2=Het is voor een niet financieel deskundige te lastig 3=Het is voor een niet financieel deskundige goed te begrijpen 4=Er staat veel nuttige informatie in
Fin.Functie	Wel of niet tenminste één financiële functie	0=geen financiële functie 1=tenminste één financiële functie
SOMVraag5Gebruik	Optelling van het aantal keer wel gebruik gemaakt van onderdelen uit de begroting.	0-8
SOMVraag7Bekendheid	Optelling van het aantal keer wel bekend met wijzigingen in het BBV.	0-8
SOMVraag12Inzicht	Optelling van het aantal keer wel inzicht vergroot door een wijziging in het BBV.	0-8
MISSING	Wel of geen antwoord gegeven op vraag 23	0=vraag 23 beantwoord 9=Missing
GemeenteGrootte	Schaalverdeling van gemeenten	0=0-5000 1=5.000-20.000 2=20.000-50.000 3=50.000-100.000 4=100.000
Resp.Gemeente	Wel of niet meerdere respondenten bij een gemeente	0=>1 respondent bij een gemeente 1=1 respondent bij een gemeente

BIJLAGE 7: TABELLEN ENQUÊTE

In deze bijlage staan beschrijvende tabellen over de enquête die aan de hand van SPSS tot stand zijn gekomen.

Tabel 1: Respondenten per gemeente					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Gemeente 's-Hertogenbosch	3	,5	,5	,5
	Gemeente Aalburg	1	,2	,2	,7
	Gemeente Aalsmeer	1	,2	,2	,9
	Gemeente Aalten	1	,2	,2	1,0
	Gemeente Alblasserdam	2	,3	,3	1,4
	Gemeente Almelo	3	,5	,5	1,9
	Gemeente Alphen aan den Rijn	1	,2	,2	2,1
	Gemeente Alphen-Chaam	1	,2	,2	2,3
	Gemeente Ameland	1	,2	,2	2,4
	Gemeente Amersfoort	5	,8	,9	3,3
	Gemeente Amstelveen	2	,3	,3	3,7
	Gemeente Amsterdam	7	1,2	1,2	4,9
	Gemeente Apeldoorn	3	,5	,5	5,4
	Gemeente Appingedam	2	,3	,3	5,8
	Gemeente Arnhem	2	,3	,3	6,1
	Gemeente Assen	3	,5	,5	6,6
	Gemeente Asten	3	,5	,5	7,2
	Gemeente Baarle-Nassau	1	,2	,2	7,3
	Gemeente Barendrecht	3	,5	,5	7,9
	Gemeente Beek	1	,2	,2	8,0
	Gemeente Beemster	3	,5	,5	8,6
	Gemeente Beesel	1	,2	,2	8,7
	Gemeente Bellingwedde	1	,2	,2	8,9
	Gemeente Berg en Dal	1	,2	,2	9,1
	Gemeente Bergeijk	2	,3	,3	9,4
	Gemeente Bergen (L)	1	,2	,2	9,6
	Gemeente Bergen NH	1	,2	,2	9,8
	Gemeente Bergen op Zoom	2	,3	,3	10,1
	Gemeente Berkelland	1	,2	,2	10,3
	Gemeente Bernheze	3	,5	,5	10,8
	Gemeente Best	1	,2	,2	11,0
	Gemeente Beverwijk	2	,3	,3	11,4
	Gemeente Binnenmaas	1	,2	,2	11,5

Gemeente Blaricum	2	,3	,3	11,9
Gemeente Bodegraven-Reeuwijk	3	,5	,5	12,4
Gemeente Boekel	1	,2	,2	12,6
Gemeente Borger-Odoorn	3	,5	,5	13,1
Gemeente Borne	2	,3	,3	13,5
Gemeente Boxmeer	1	,2	,2	13,6
Gemeente Boxtel	1	,2	,2	13,8
Gemeente Breda	5	,8	,9	14,7
Gemeente Brielle	1	,2	,2	14,9
Gemeente Bronckhorst	1	,2	,2	15,0
Gemeente Brummen	3	,5	,5	15,6
Gemeente Brunssum	3	,5	,5	16,1
Gemeente Bunnik	1	,2	,2	16,3
Gemeente Buren	2	,3	,3	16,6
Gemeente Capelle aan den IJssel	1	,2	,2	16,8
Gemeente Castricum	2	,3	,3	17,1
Gemeente Coevorden	1	,2	,2	17,3
Gemeente Cranendonck	1	,2	,2	17,5
Gemeente Culemborg	3	,5	,5	18,0
Gemeente Dalfsen	1	,2	,2	18,2
Gemeente Dantumadiel	2	,3	,3	18,5
Gemeente De Bilt	2	,3	,3	18,9
Gemeente De Fryske Marren	1	,2	,2	19,1
Gemeente De Marne	1	,2	,2	19,2
Gemeente De Ronde Venen	4	,7	,7	19,9
Gemeente De Wolden	1	,2	,2	20,1
Gemeente Delft	1	,2	,2	20,3
Gemeente Delfzijl	1	,2	,2	20,5
Gemeente Den Helder	3	,5	,5	21,0
Gemeente Deurne	2	,3	,3	21,3
Gemeente Deventer	1	,2	,2	21,5
Gemeente Diemen	1	,2	,2	21,7
Gemeente Doetinchem	2	,3	,3	22,0
Gemeente Dordrecht	5	,8	,9	22,9
Gemeente Drechterland	1	,2	,2	23,1
Gemeente Drimmelen	3	,5	,5	23,6
Gemeente Dronten	1	,2	,2	23,8
Gemeente Druten	2	,3	,3	24,1
Gemeente Duiven	1	,2	,2	24,3

Gemeente Echt-Susteren	3	,5	,5	24,8
Gemeente Eemnes	2	,3	,3	25,2
Gemeente Eijsden-Margraten	2	,3	,3	25,5
Gemeente Eindhoven	4	,7	,7	26,2
Gemeente Emmen	5	,8	,9	27,1
Gemeente Enkhuizen	1	,2	,2	27,3
Gemeente Epe	4	,7	,7	28,0
Gemeente Etten-Leur	1	,2	,2	28,1
Gemeente Franekeradeel	1	,2	,2	28,3
Gemeente Geldermalsen	2	,3	,3	28,7
Gemeente Geldrop-Mierlo	1	,2	,2	28,8
Gemeente Gemert-Bakel	2	,3	,3	29,2
Gemeente Gilze en Rijen	3	,5	,5	29,7
Gemeente Goeree-Overflakkee	3	,5	,5	30,2
Gemeente Goes	3	,5	,5	30,8
Gemeente Gorinchem	1	,2	,2	30,9
Gemeente Gouda	4	,7	,7	31,6
Gemeente Gulpen-Wittem	2	,3	,3	32,0
Gemeente Haaksbergen	2	,3	,3	32,3
Gemeente Haaren	1	,2	,2	32,5
Gemeente Haarlem	3	,5	,5	33,0
Gemeente Haarlemmerliede en Spa	3	,5	,5	33,6
Gemeente Harderwijk	1	,2	,2	33,7
Gemeente Hardinxveld-Giessendam	1	,2	,2	33,9
Gemeente Haren	1	,2	,2	34,1
Gemeente Hattem	5	,8	,9	35,0
Gemeente Heemskerk	3	,5	,5	35,5
Gemeente Heemstede	1	,2	,2	35,7
Gemeente Heerenveen	2	,3	,3	36,0
Gemeente Heerhugowaard	2	,3	,3	36,4
Gemeente Heerlen	2	,3	,3	36,7
Gemeente Heeze-Leende	2	,3	,3	37,1
Gemeente Heiloo	1	,2	,2	37,2
Gemeente Hellevoetsluis	4	,7	,7	37,9
Gemeente Helmond	3	,5	,5	38,5
Gemeente Het Bildt	1	,2	,2	38,6
Gemeente Heusden	1	,2	,2	38,8
Gemeente Hillegom	1	,2	,2	39,0

Gemeente Hilvarenbeek	2	,3	,3	39,3
Gemeente Hollands Kroon	3	,5	,5	39,9
Gemeente Hoogeveen	1	,2	,2	40,0
Gemeente Hoorn	4	,7	,7	40,7
Gemeente Horst aan de Maas	1	,2	,2	40,9
Gemeente Houten	3	,5	,5	41,4
Gemeente Huizen	2	,3	,3	41,8
Gemeente Hulst	2	,3	,3	42,1
Gemeente IJsselstein	2	,3	,3	42,5
Gemeente Kaag en Braassem	2	,3	,3	42,8
Gemeente Kampen	2	,3	,3	43,2
Gemeente Katwijk	1	,2	,2	43,4
Gemeente Kerkrade	2	,3	,3	43,7
Gemeente Koggenland	1	,2	,2	43,9
Gemeente Krimpen aan den IJssel	1	,2	,2	44,1
Gemeente Laarbeek	1	,2	,2	44,2
Gemeente Langedijk	1	,2	,2	44,4
Gemeente Lansingerland	2	,3	,3	44,8
Gemeente Leek	1	,2	,2	44,9
Gemeente Leerdam	2	,3	,3	45,3
Gemeente Leeuwarden	4	,7	,7	46,0
Gemeente Leeuwarderadeel	1	,2	,2	46,2
Gemeente Leiden	3	,5	,5	46,7
Gemeente Leiderdorp	1	,2	,2	46,9
Gemeente Leidschendam-Voorburg	2	,3	,3	47,2
Gemeente Lelystad	1	,2	,2	47,4
Gemeente Leudal	4	,7	,7	48,1
Gemeente Leusden	3	,5	,5	48,6
Gemeente Lingewaard	1	,2	,2	48,8
Gemeente Lisse	2	,3	,3	49,1
Gemeente Lochem	4	,7	,7	49,8
Gemeente Loon op Zand	2	,3	,3	50,2
Gemeente Maasdriel	2	,3	,3	50,5
Gemeente Maasgouw	4	,7	,7	51,2
Gemeente Maassluis	2	,3	,3	51,6
Gemeente Maastricht	7	1,2	1,2	52,8
Gemeente Meerssen	3	,5	,5	53,3
Gemeente Meierijstad	1	,2	,2	53,5

Gemeente Menameradiel	2	,3	,3	53,8
Gemeente Midden-Delfland	2	,3	,3	54,2
Gemeente Midden-Drenthe	1	,2	,2	54,4
Gemeente Mill en St. Hubert	2	,3	,3	54,7
Gemeente Molenwaard	1	,2	,2	54,9
Gemeente Montferland	3	,5	,5	55,4
Gemeente Montfoort	3	,5	,5	55,9
Gemeente Mook en Middelaar	2	,3	,3	56,3
Gemeente Nederweert	2	,3	,3	56,6
Gemeente Nieuwegein	1	,2	,2	56,8
Gemeente Nieuwkoop	2	,3	,3	57,2
Gemeente Nijkerk	2	,3	,3	57,5
Gemeente Nijmegen	4	,7	,7	58,2
Gemeente Nissewaard	1	,2	,2	58,4
Gemeente Noordenveld	2	,3	,3	58,7
Gemeente Noordwijk	2	,3	,3	59,1
Gemeente Noordwijkerhout	2	,3	,3	59,4
Gemeente Nuenen c.a.	2	,3	,3	59,8
Gemeente Nunspeet	1	,2	,2	60,0
Gemeente Oegstgeest	1	,2	,2	60,1
Gemeente Oirschot	1	,2	,2	60,3
Gemeente Oisterwijk	3	,5	,5	60,8
Gemeente Oldambt	1	,2	,2	61,0
Gemeente Olst-Wijhe	2	,3	,3	61,4
Gemeente Oost Gelre	1	,2	,2	61,5
Gemeente Oosterhout	4	,7	,7	62,2
Gemeente Ooststellingwerf	5	,8	,9	63,1
Gemeente Opmeer	3	,5	,5	63,6
Gemeente Opsterland	2	,3	,3	64,0
Gemeente Oss	1	,2	,2	64,2
Gemeente Oud-Beijerland	3	,5	,5	64,7
Gemeente Ouder-Amstel	1	,2	,2	64,9
Gemeente Overbetuwe	1	,2	,2	65,0
Gemeente Peel en Maas	1	,2	,2	65,2
Gemeente Pijnacker-Nootdorp	1	,2	,2	65,4
Gemeente Purmerend	4	,7	,7	66,1
Gemeente Raalte	1	,2	,2	66,3
Gemeente Renkum	2	,3	,3	66,6
Gemeente Renswoude	2	,3	,3	67,0

Gemeente Reusel-De Mierden	3	,5	,5	67,5
Gemeente Rheden	5	,8	,9	68,4
Gemeente Rhenen	2	,3	,3	68,7
Gemeente Ridderkerk	1	,2	,2	68,9
Gemeente Rijswijk	1	,2	,2	69,1
Gemeente Roerdalen	4	,7	,7	69,8
Gemeente Roermond	3	,5	,5	70,3
Gemeente Rotterdam	3	,5	,5	70,8
Gemeente Rozendaal	1	,2	,2	71,0
Gemeente Schagen	2	,3	,3	71,3
Gemeente Schiedam	1	,2	,2	71,5
Gemeente Schinnen	1	,2	,2	71,7
Gemeente Schouwen-Duiveland	2	,3	,3	72,0
Gemeente Sint Anthonis	1	,2	,2	72,2
Gemeente Sint-Michielsgestel	5	,8	,9	73,1
Gemeente Sittard-Geleen	4	,7	,7	73,8
Gemeente Sliedrecht	1	,2	,2	74,0
Gemeente Sluis	2	,3	,3	74,3
Gemeente Smallingerland	1	,2	,2	74,5
Gemeente Soest	2	,3	,3	74,8
Gemeente Someren	2	,3	,3	75,2
Gemeente Stadskanaal	1	,2	,2	75,3
Gemeente Staphorst	1	,2	,2	75,5
Gemeente Stede Broec	2	,3	,3	75,9
Gemeente Steenbergen	2	,3	,3	76,2
Gemeente Stichtse Vecht	2	,3	,3	76,6
Gemeente Strijen	3	,5	,5	77,1
Gemeente Ten Boer	1	,2	,2	77,3
Gemeente Terneuzen	3	,5	,5	77,8
Gemeente Terschelling	1	,2	,2	78,0
Gemeente Texel	3	,5	,5	78,5
Gemeente Tholen	1	,2	,2	78,7
Gemeente Tiel	1	,2	,2	78,8
Gemeente Tilburg	2	,3	,3	79,2
Gemeente Tubbergen	1	,2	,2	79,4
Gemeente Tynaarlo	2	,3	,3	79,7
Gemeente Tytsjerksteradiel	1	,2	,2	79,9
Gemeente Uden	2	,3	,3	80,2
Gemeente Uithoorn	1	,2	,2	80,4

Gemeente Utrecht	8	1,4	1,4	81,8
Gemeente Utrechtse Heuvelrug	4	,7	,7	82,5
Gemeente Valkenburg aan de Geul	1	,2	,2	82,7
Gemeente Valkenswaard	1	,2	,2	82,9
Gemeente Veendam	3	,5	,5	83,4
Gemeente Veere	2	,3	,3	83,7
Gemeente Veldhoven	1	,2	,2	83,9
Gemeente Velsen	1	,2	,2	84,1
Gemeente Venlo	5	,8	,9	85,0
Gemeente Venray	2	,3	,3	85,3
Gemeente Vianen	2	,3	,3	85,7
Gemeente Vlaardingen	2	,3	,3	86,0
Gemeente Vlagtwedde	1	,2	,2	86,2
Gemeente Vlissingen	2	,3	,3	86,5
Gemeente Voorschoten	1	,2	,2	86,7
Gemeente Waalre	1	,2	,2	86,9
Gemeente Waalwijk	2	,3	,3	87,2
Gemeente Wageningen	3	,5	,5	87,8
Gemeente Wassenaar	2	,3	,3	88,1
Gemeente Waterland	3	,5	,5	88,6
Gemeente Weert	5	,8	,9	89,5
Gemeente Westland	3	,5	,5	90,0
Gemeente Weststellingwerf	1	,2	,2	90,2
Gemeente Wijchen	2	,3	,3	90,6
Gemeente Wijk bij Duurstede	2	,3	,3	90,9
Gemeente Winterswijk	1	,2	,2	91,1
Gemeente Woensdrecht	1	,2	,2	91,3
Gemeente Wormerland	1	,2	,2	91,4
Gemeente Woudenberg	2	,3	,3	91,8
Gemeente Woudrichem	1	,2	,2	92,0
Gemeente Zaanstad	2	,3	,3	92,3
Gemeente Zandvoort	1	,2	,2	92,5
Gemeente Zederik	1	,2	,2	92,7
Gemeente Zeewolde	1	,2	,2	92,8
Gemeente Zeist	3	,5	,5	93,4
Gemeente Zevenaar	1	,2	,2	93,5
Gemeente Zoetermeer	8	1,4	1,4	94,9
Gemeente Zoeterwoude	1	,2	,2	95,1
Gemeente Zwartewaterland	5	,8	,9	96,0

	Gemeente Zwijndrecht	2	,3	,3	96,3
	Gemeente Zwolle	2	,3	,3	96,7
	Gemeente Hilversum	1	,2	,2	96,9
	Gemeente Woerden	1	,2	,2	97,0
	Gemeente Papendrecht	1	,2	,2	97,2
	Gemeente Bladel	1	,2	,2	97,4
	Gemeente Groningen	4	,7	,7	98,1
	Gemeente Voerendaal	1	,2	,2	98,3
	Gemeente Noordoostpolder	2	,3	,3	98,6
	Gemeente Hardenberg	1	,2	,2	98,8
	Gemeente Achtkarspelen	1	,2	,2	99,0
	Gemeente Twenterand	1	,2	,2	99,1
	Gemeente Den Haag	2	,3	,3	99,5
	Gemeente Medemblik	1	,2	,2	99,7
	Gemeente Baarn	1	,2	,2	99,8
	Gemeente Steenwijkerland	1	,2	,2	100,0
	Total	572	96,6	100,0	
Missing	999	20	3,4		
Total		592	100,0		

Tabel 2: Frequentietabel financiële functie respondenten

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Raadslid zonder financiële functie	370	62,5	62,5	62,5
	Raadslid met een financiële functie	222	37,5	37,5	100,0
	Total	592	100,0	100,0	

Tabel 3a: MISSING * Fin.Functie Crosstabulation

Count		Fin.Functie		Total
		Raadslid zonder financiële functie	Raadslid met een financiële functie	
MISSING	Vraag 23 beantwoord	282	191	473
	Missing	88	31	119
Total		370	222	592

Tabel 3b: Symmetric Measures			
		Value	Approximate Significance
Nominal by Nominal	Phi	-,119	,004
	Cramer's V	,119	,004
N of Valid Cases		592	

Tabel 4: Frequentieverdeling gemeentegrootte					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	0-5.000	3	,5	,5	,5
	5.000-20.000	112	18,9	19,6	20,1
	20.000-50.000	276	46,6	48,3	68,4
	50.000-100.000	80	13,5	14,0	82,3
	100.000+	101	17,1	17,7	100,0
	Total	572	96,6	100,0	
Missing	System	20	3,4		
Total		592	100,0		

BIJLAGE 8: TOETSEN SPSS

In deze bijlage staan de significante resultaten van verschillende toetsen die met SPSS uitgevoerd zijn.

CRAMÉRS V

De volgende toetsen zijn uitgevoerd voor het onderzoeken van correlaties tussen variabelen waarvan ten minste één variabele een nominaal meetniveau had.

Tabel 1a: Crosstab				
Count				
		Fin.Functie		Total
		Raadslid zonder financiële functie	Raadslid met een financiële functie	
Vraag6BestuderenBegroting	Ik bekijk de begroting gedeeltelijk zelf, maar vraag ook vaak hulp aan iemand uit de fractie die veel financi	155	51	206
	Ik bekijk de begroting zelf	163	161	324
	Ik ga naar iemand uit de fractie die veel financi	18	1	19
Total		336	213	549

Tabel 1b: Symmetric Measures			
		Value	Approximate Significance
Nominal by Nominal	Phi	,278	,000
	Cramer's V	,278	,000
N of Valid Cases		549	

Tabel 2a: Crosstab				
Count				
		Fin.Functie		Total
		Raadslid zonder financiële functie	Raadslid met een financiële functie	
Vraag9GebruikFin.Gedeelte	Zeer veel gebruik	20	35	55
	Veel gebruik	104	110	214
	Niet veel, niet weinig gebruik	151	48	199
	Weinig gebruik	35	11	46
	Zeer weinig gebruik	11	2	13
	Geen gebruik	1	0	1
Total		322	206	528

Tabel 2b: Symmetric Measures			
		Value	Approximate Significance
Nominal by Nominal	Phi	,321	,000
	Cramer's V	,321	,000
N of Valid Cases		528	

Tabel 3a: Crosstab				
Count				
		Fin.Functie		Total
		Raadslid zonder financiële functie	Raadslid met een financiële functie	
SOMVraag5Gebruik	,00	123	113	236
	1,00	45	33	78
	2,00	47	27	74
	3,00	27	19	46
	4,00	39	10	49
	5,00	31	8	39
	6,00	9	3	12
	7,00	6	1	7
	8,00	3	0	3
	9,00	3	0	3
	10,00	1	0	1
	11,00	2	0	2
Total		336	214	550

Tabel 3b: Symmetric Measures			
		Value	Approximate Significance
Nominal by Nominal	Phi	,233	,002
	Cramer's V	,233	,002
N of Valid Cases		550	

Tabel 4a: Crosstab				
Count				
		Fin.Functie		Total
		Raadslid zonder financiële functie	Raadslid met een financiële functie	
SOMVraag7Bekendheid	,00	41	9	50
	1,00	9	3	12
	2,00	16	5	21
	3,00	31	12	43
	4,00	41	23	64
	5,00	68	33	101
	6,00	43	38	81
	7,00	30	33	63
	8,00	47	52	99
Total		326	208	534

Tabel 4b: Symmetric Measures			
		Value	Approximate Significance
Nominal by Nominal	Phi	,241	,000
	Cramer's V	,241	,000
N of Valid Cases		534	

Tabel 5a: Crosstab								
Count								
		Vraag4FinKennis						Total
		Zeer veel financiële kennis	Veel financiële kennis	Niet veel, niet weinig financiële kennis	Weinig financiële kennis	Zeer weinig financiële kennis	Geen financiële kennis	
Vraag5GebruikKengetallen	Wel	35	194	176	24	1	0	430
	Niet	3	31	64	18	3	1	120
Total		38	225	240	42	4	1	550

Tabel 5b: Symmetric Measures			
		Value	Approximate Significance
Nominal by Nominal	Phi	,260	,000
	Cramer's V	,260	,000
N of Valid Cases		550	

Tabel 6a: Crosstabulation								
Count								
		Vraag4FinKennis						Total
		Zeer veel financieel e kennis	Veel financieel e kennis	Niet veel, niet weinig financieel e kennis	Weinig financieel e kennis	Zeer weinig financieel e kennis	Geen financieel e kennis	
Vraag6BestuderenBegroting	Ik bekijk de begroting gedeeltelijk zelf, maar vraag ook vaak hulp aan iemand uit de fractie die veel financiële kennis	2	43	129	31	1	0	206
	Ik bekijk de begroting zelf	36	179	101	6	1	1	324
	Ik ga naar iemand uit de fractie die veel financiële kennis heeft	0	2	10	5	2	0	19
Total		38	224	240	42	4	1	549

Tabel 6b: Symmetric Measures			
		Value	Approximate Significance
Nominal by Nominal	Phi	,530	,000
	Cramer's V	,375	,000
N of Valid Cases		549	

Tabel 7a: Crosstab								
Count								
		Vraag4FinKennis						Total
		Zeer veel financiële kennis	Veel financiële kennis	Niet veel, niet weinig financiële kennis	Weinig financiële kennis	Zeer weinig financiële kennis	Geen financiële kennis	
Vraag7BekendheidT aakvelden	Wel	34	178	161	22	0	1	396
	Niet	4	41	72	18	3	0	138
Total		38	219	233	40	3	1	534

Tabel 7b: Symmetric Measures			
		Value	Approximate Significance
Nominal by Nominal	Phi	,238	,000
	Cramer's V	,238	,000
N of Valid Cases		534	

Tabel 8a: Crosstab								
Count								
		Vraag4FinKennis						Total
		Zeer veel financiële kennis	Veel financiële kennis	Niet veel, niet weinig financiële kennis	Weinig financiële kennis	Zeer weinig financiële kennis	Geen financiële kennis	
Vraag7BekendheidB eleidsindicatoren	Wel	37	190	167	18	1	0	413
	Niet	1	29	66	22	2	1	121
Total		38	219	233	40	3	1	534

Tabel 8b: Symmetric Measures			
		Value	Approximate Significance
Nominal by Nominal	Phi	,320	,000
	Cramer's V	,320	,000
N of Valid Cases		534	

Tabel 9a: Crosstab								
Count								
		Vraag4FinKennis						Total
		Zeer veel financiële kennis	Veel financiële kennis	Niet veel, niet weinig financiële kennis	Weinig financiële kennis	Zeer weinig financiële kennis	Geen financiële kennis	
Vraag7Bekendheid	Wel	35	177	162	14	0	0	388
Financiële kengetallen	Niet	3	42	71	26	3	1	146
Total		38	219	233	40	3	1	534

Tabel 9b: Symmetric Measures			
		Value	Approximate Significance
Nominal by Nominal	Phi	,321	,000
	Cramer's V	,321	,000
N of Valid Cases		534	

Tabel 10a: Crosstab								
Count								
		Vraag4FinKennis						Total
		Zeer veel financiële kennis	Veel financiële kennis	Niet veel, niet weinig financiële kennis	Weinig financiële kennis	Zeer weinig financiële kennis	Geen financiële kennis	
Vraag7BekendheidBetrok.VB	Wel	29	162	146	14	1	1	353
	Niet	9	57	87	26	2	0	181
Total		38	219	233	40	3	1	534

Tabel 10b: Symmetric Measures			
		Value	Approximate Significance
Nominal by Nominal	Phi	,230	,000
	Cramer's V	,230	,000
N of Valid Cases		534	

Tabel 11a: Crosstab								
Count								
		Vraag4FinKennis						Total
		Zeer veel financiële kennis	Veel financiële kennis	Niet veel, niet weinig financiële kennis	Weinig financiële kennis	Zeer weinig financiële kennis	Geen financiële kennis	
Vraag7Bekendheid	Wel	33	150	112	14	0	0	309
Ov.Overhead	Niet	5	69	121	26	3	1	225
Total		38	219	233	40	3	1	534

Tabel 11b: Symmetric Measures			
		Value	Approximate Significance
Nominal by Nominal	Phi	,295	,000
	Cramer's V	,295	,000
N of Valid Cases		534	

Tabel 12a: Crosstab								
Count								
		Vraag4FinKennis						Total
		Zeer veel financiële kennis	Veel financiële kennis	Niet veel, niet weinig financiële kennis	Weinig financiële kennis	Zeer weinig financiële kennis	Geen financiële kennis	
Vraag7Bekend	Wel	30	115	85	12	0	0	242
heidGeprog.Bal ans	Niet	8	104	148	28	3	1	292
Total		38	219	233	40	3	1	534

Tabel 12b: Symmetric Measures			
		Value	Approximate Significance
Nominal by Nominal	Phi	,261	,000
	Cramer's V	,261	,000
N of Valid Cases		534	

Tabel 13a: Crosstab								
Count								
		Vraag4FinKennis						Total
		Zeer veel financiële kennis	Veel financiële kennis	Niet veel, niet weinig financiële kennis	Weinig financiële kennis	Zeer weinig financiële kennis	Geen financiële kennis	
Vraag7BekendheidEMU	Wel	27	98	79	7	0	0	211
	Niet	11	121	154	33	3	1	323
Total		38	219	233	40	3	1	534

Tabel 13b: Symmetric Measures			
		Value	Approximate Significance
Nominal by Nominal	Phi	,245	,000
	Cramer's V	,245	,000
N of Valid Cases		534	

Tabel 14a: Crosstab								
Count								
		Vraag4FinKennis						Total
		Zeer veel financiële kennis	Veel financiële kennis	Niet veel, niet weinig financiële kennis	Weinig financiële kennis	Zeer weinig financiële kennis	Geen financiële kennis	
Vraag7BekendheidLokaleHeffingen	Wel	33	144	156	17	0	1	351
	Niet	5	75	77	23	3	0	183
Total		38	219	233	40	3	1	534

Tabel 14b: Symmetric Measures			
		Value	Approximate Significance
Nominal by Nominal	Phi	,210	,000
	Cramer's V	,210	,000
N of Valid Cases		534	

Tabel 15a: Crosstab								
Count								
		Vraag4FinKennis						Total
		Zeer veel financiële kennis	Veel financiële kennis	Niet veel, niet weinig financiële kennis	Weinig financiële kennis	Zeer weinig financiële kennis	Geen financiële kennis	
Vraag16VergaderingProgrammas	Wel	11	64	112	14	0	1	202
	Niet	26	140	91	20	2	0	279
Total		37	204	203	34	2	1	481

Tabel 15b: Symmetric Measures			
		Value	Approximate Significance
Nominal by Nominal	Phi	,246	,000
	Cramer's V	,246	,000
N of Valid Cases		481	

Tabel 16a: Crosstab								
Count								
		Vraag4FinKennis						Total
		Zeer veel financiële kennis	Veel financiële kennis	Niet veel, niet weinig financiële kennis	Weinig financiële kennis	Zeer weinig financiële kennis	Geen financiële kennis	
Vraag22Erv.Pro. Telastig	Het is voor een niet financieel deskundige te lastig	11	54	62	22	2	1	152
	Niet ingevuld	25	147	138	12	0	0	322
Total		36	201	200	34	2	1	474

Tabel 16b: Symmetric Measures			
		Value	Approximate Significance
Nominal by Nominal	Phi	,232	,000
	Cramer's V	,232	,000
N of Valid Cases		474	

Tabel 17a: Crosstab								
Count								
		Vraag4FinKennis						Total
		Zeer veel financiële kennis	Veel financiële kennis	Niet veel, niet weinig financiële kennis	Weinig financiële kennis	Zeer weinig financiële kennis	Geen financiële kennis	
Vraag23Erv.Fin .Nuttigeinfo	Er staat veel nuttige informatie in	16	101	57	2	0	1	177
	Niet ingevuld	20	100	142	32	2	0	296
Total		36	201	199	34	2	1	473

Tabel 17b: Symmetric Measures			
		Value	Approximate Significance
Nominal by Nominal	Phi	,286	,000
	Cramer's V	,286	,000
N of Valid Cases		473	

SPEARMANS RHO

De volgende toetsen hadden een correlatie boven de 0,2 en waren significant voor twee variabelen waarbij het minimale meetniveau ordinaal was.

Tabel 18: Correlations				
			Vraag3FinGezondheid	Vraag13TevredenBegro
Spearman's rho	Vraag3FinGezondheid	Correlation Coefficient	1,000	,209**
		Sig. (1-tailed)	.	,000
		N	589	488
	Vraag13TevredenBegro	Correlation Coefficient	,209**	1,000
		Sig. (1-tailed)	,000	.
		N	488	488
**, Correlation is significant at the 0.01 level (1-tailed).				

Tabel 19: Correlations				
			Vraag4FinKenni s	Vraag9GebruikF in.Gedeelte
Spearman's rho	Vraag4FinKennis	Correlation Coefficient	1,000	,512**
		Sig. (1-tailed)	.	,000
		N	591	528
	Vraag9GebruikFin.Gedeelte	Correlation Coefficient	,512**	1,000
		Sig. (1-tailed)	,000	.
		N	528	528
**. Correlation is significant at the 0.01 level (1-tailed).				