



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

**Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad**

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

1

betreft

ons kenmerk

datum

Rapport Vernieuwing van de

ECFE/U201401021

16 mei 2014

begroting en verantwoording van
gemeenten Lbr. 14/036

Samenvatting

In opdracht van het VNG-bestuur heeft een commissie geadviseerd over een vernieuwing van het BBV, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. De belangrijkste aanleiding voor het instellen van de commissie was de wens om de kaderstellende en controlerende rollen van de raad te versterken.

De commissie onder leiding van Staf Depla (wethouder Eindhoven en lid van de VNG-commissie Financiën) pleit onder meer voor betere vergelijkbaarheid van begrotingen met behoud van beleidsvrijheid voor gemeenten. Gemeenten moeten hun eigen programma-indeling kunnen kiezen, maar door een vaste indeling van de productenraming moet het makkelijker worden om de prestaties van gemeenten onderling te vergelijken. Ook het systeem van de accountantscontrole vraagt om aanpassingen.

De adviescommissie heeft gebruik gemaakt van een enquête die door 1164 deelnemers is ingevuld, onder wie 742 raadsleden. Daarnaast is een drietal rondetafelconferenties georganiseerd.

Het VNG-bestuur dankt de commissie voor het rapport. Het bestuur stemt in met de uitwerking van de adviezen in een aantal concrete voorstellen. Bij deze uitwerking moeten de gemeenten worden betrokken .



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel. (070) 373 8393	uw kenmerk	bijlage(n) 1
betreft Advies Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten	ons kenmerk ECFE/U201401021 Lbr. 14/036	datum 16 mei 2014

Geacht college en gemeenteraad,

Op initiatief van de VNG-commissie Financiën en in opdracht van het VNG-bestuur heeft een commissie advies uitgebracht over de vernieuwing van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). In het BBV zijn de regels opgenomen voor de gemeentelijke en ook provinciale begroting en jaarrekening. De commissie heeft het adviesrapport op 8 mei gepresenteerd en aangeboden aan het VNG-bestuur. Alle gemeenten, de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Financiën, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen ontvangen het rapport.

Aanleiding instellen commissie:

De belangrijkste aanleiding voor het instellen van de commissie was de wens om de kaderstellende en controlerende rollen van de raad te versterken. Hoewel raadsleden aangeven redelijk tevreden te zijn met de bruikbaarheid van de gemeentelijke begroting en jaarrekening, zijn deze documenten in de praktijk nog te vaak het domein van vooral de financieel specialist(en) in de fractie of in de raad.

Een andere aanleiding is dat gemeenten veel vragen hebben over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de accountantscontrole en het toezicht. Bovendien willen gemeenten hun prestaties beter onderling kunnen vergelijken.

Uitgangspunten commissie

In het rapport formuleert de commissie een aantal uitgangspunten voor de adviezen over vernieuwing van het BBV:

- Vanwege de kaderstellende en controlerende taak van de raad staat de sturingsinformatie van de raad voorop;
- De raadsstukken zijn zo kort, overzichtelijk en duidelijk als mogelijk. Andere informatie is wel voor de raad beschikbaar en gemakkelijk toegankelijk.
- De beleidsvrijheid van gemeenten staat voorop, er wordt dus niet verder genormeerd. Maar waar de beleidsvrijheid niet wordt geschaad, gaat eenvoudig voor.
- Vergelijken van gemeenten wordt steeds belangrijker, met name omdat dit bijdraagt aan de sturing van de raad. Voor vergelijkbaarheid is wel een goede basis nodig.
- Wanneer andere overheden informatie van gemeenten nodig hebben, gebruiken ze in principe de informatie die gemeenten ook zelf gebruiken voor de sturing en onderlinge vergelijking.
- Voor het maken van vergelijkingen moeten gegevens van gemeenten openbaar en digitaal beschikbaar zijn op productenniveau, op het niveau van kostensoorten en op het niveau van de financiële positie.
- Het is onvermijdelijk dat gemeenten hun eigen regels hebben (het BBV) en daarmee niet het Burgerlijk Wetboek volgen.

Adviezen commissie

De commissie komt op hoofdlijnen tot de volgende adviezen:

- Handhaaf de vrije programma-indeling en maak een vaste indeling van de productenraming die tevens de functionele indeling vervangt. Voorwaarde is dan wel dat de nieuwe producten dusdanig worden herzien dat ze ook bruikbaar zijn voor gemeenten.
De nieuwe producten zijn voor iedereen beschikbaar.
- Gemeenten bepalen samen een indicatorenset die alle gemeenten in de begroting en jaarrekening opnemen. Gemeenten kunnen deze set eventueel aanvullen. De indicatoren worden aan de nieuwe producten gekoppeld.
- Schrijf in het BBV een basisset van financiële kengetallen voor die alle gemeenten opnemen. College en raad ontwikkelen samen eigen normen hiervoor.
- Bovenstaande adviezen zijn ook voor gemeenschappelijke regelingen van toepassing. Gemeenten gaan in de betreffende programma's in op de beleidsmatige risico's in relatie tot verbonden partijen.
- Voer een collegeverklaring in, waarin het college aangeeft rechtmatig te hebben gehandeld met betrekking tot de financiële regelgeving vanuit het Rijk en Europa.

De accountant geeft hierbij een getrouwheidsoordeel af en dit oordeel komt in plaats van het huidige rechtmatigheidsoordeel.

- Het huidige systeem van wettelijke accountantscontrole is gebaseerd op het systeem voor het bedrijfsleven en wordt door gemeenten als niet effectief en niet efficiënt gezien. Doe – onder bestuurlijk voorzitterschap en in samenwerking met BZK, Financiën en de NBA – onderzoek naar een toepasbaar systeem en formuleer voorstellen voor aanpassing.
- Een uniform en transparant Financieel toezicht en lokale rekenkamers zijn van belang.
- Schrijf een programma (algemene) overhead voor. De indeling in kostensoorten (IV 3) moet worden herzien op bruikbaarheid voor gemeenten. De paragraaf bedrijfsvoering kan vervolgens facultatief worden.
- De huidige regels over het omgaan met investeringen met maatschappelijk nut in de openbare ruimte verstoren in sterke mate de vergelijkbaarheid tussen gemeenten. Nieuwe investeringen in maatschappelijk nut moeten verplicht worden geactiveerd en over de gebruiksduur worden afgeschreven.
- Neem in het BBV een kasstroomoverzicht op met een koppeling naar het EMU-saldo.

De commissie vraagt partijen om een zorgvuldige maar ook snelle invoering van de adviezen. Hierbij is draagvlak, zoals bij iedere vernieuwing, van wezenlijk belang.

Werkwijze en samenstelling commissie

De adviescommissie heeft gebruik gemaakt van een enquête die door 1164 deelnemers is ingevuld, onder wie 742 raadsleden. Daarnaast is een drietal rondetafelconferenties (rtc's) georganiseerd met deskundigen. De uitslag van de enquête en de verslagen van de rtc's zijn opgenomen in de bijlage van het rapport.

De adviescommissie stond onder leiding van Staf Depla, wethouder van de gemeente Eindhoven en lid van de VNG-commissie Financiën. De commissie bestond verder uit Monique de Boer (burgemeester Roerdalen), Peter Verheij (wethouder Alblisserdam), Willem Wijntjes (raadslid Nieuwegein / voorzitter commissie BBV), Titus Livius en Sabine Galjé (directie bestuur, democratie en financiën ministerie van BZK), Gerard Vrenken (griffier Tilburg), Frank Halsema (controller Gemeente Arnhem/ voorzitter 100.000+ financiën), Ad Verbakel (controller gemeente Eindhoven). Adviseur: Elisabeth Post (gedeputeerde provincie Noord-Holland). Rapporteur: Elma van de Mortel (Ideeversa). Secretaris: Melchior Kerklaan (VNG).

Reactie VNG-bestuur

Het VNG-bestuur dankt de commissieleden, adviseur en rapporteur voor het rapport. Het bestuur stemt in met het in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitwerken van de adviezen in een aantal concrete voorstellen. In totaal zullen zes of zeven werkgroepen aan de slag gaan. Hierbij moeten de gemeenten worden betrokken.

Het VNG-bestuur heeft Staf Depla gevraagd om de gesprekken met de ministeries van BZK en Financiën en de accountantssector over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de accountantscontrole voor te bereiden en te voeren.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

J. Kriens
Voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten

RAPPORT VAN DE ADVIESCOMMISSIE



Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten
Rapport van de Adviescommissie

8 mei 2014



Voorwoord

Als gemeentebestuurders nemen we beslissingen die directe invloed hebben op de leefomgeving van onze inwoners. Door de uitbreiding van de taken van gemeenten op het gebied van werk en zorg, wordt dat alleen maar meer. Waar besteden we ons geld aan? Is het financieel beleid wel degelijk? Kunnen we tegenvallers opvangen? Hebben we genoeg financiële ruimte om ook de komende jaren goede zorg voor onze inwoners te betalen? Allemaal zaken die ieder raadslid en elke inwoner in de begroting en jaarrekening moet kunnen terugvinden. Het gaat immers over hen. En van raadsleden wordt verwacht dat ze de kaders stellen. Maar de praktijk wijst uit dat gemeentefinanciën, binnen en buiten de gemeenteraad, te vaak gezien worden als het exclusieve werkterrein voor specialisten. Dat moet anders! Want daarvoor zijn de gemeentefinanciën te belangrijk.

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten zijn de spelregels opgenomen voor de begroting en de jaarstukken van gemeenten. Deze spelregels zijn met de beste bedoelingen gemaakt. Maar het leidt onvoldoende tot begrotingen en jaarrekeningen die voor grote groepen toegankelijk zijn. Om gemeenteraadsleden en burgers echt inzicht en invloed te kunnen geven, is vergelijkbaarheid van onze cijfers en prestaties noodzakelijk. Niet omdat we allemaal hetzelfde zijn, maar om bestuurders uitleg te kunnen vragen over die verschillen. En om inspiratie op te doen voor hoe het ook kan.

Dat lukt alleen als we onderling afspraken maken over hoe we, ondanks de grote verschillen tussen Delfzijl en Leiden of Eindhoven en Veghel, onze begroting en prestaties goed vergelijkbaar maken. Door die cijfers en prestaties ook openbaar te maken kan iedereen gemeenten met elkaar vergelijken en hun bestuurders daarop aan spreken.

Zo willen we de horizontale verantwoording van het lokaal bestuur versterken. Maar ook omdat we als gemeenten onderling financieel aan elkaar verbonden zijn. We draaien immers met zijn allen op voor gemeenten die in financiële problemen komen.

Als gemeenten houden we het Rijk het liefst op afstand. We zijn wars van verplichte gedetailleerde verantwoording. Het leidt tot hoge administratieve lasten. En het levert vaak veel cijfers op waar noch het Rijk noch de gemeenten veel mee (kunnen) doen. We hebben daarbij pas recht van spreken als onze raad en inwoners makkelijker onze prestaties en financiën kunnen controleren.

In dit advies doen we voorstellen hoe we het BBV daarvoor kunnen aanpassen. Naast die vergelijkbaarheid vergroten we ook de doelmatigheid van het toezicht en de accountantscontroles. En we pakken de begrotingspelregels voor en vergelijkbaarheid van gemeenschappelijke regelingen aan. Ook die beslissingen en financiën moeten we beter binnen het gezichtsveld van raadsleden en burgers brengen. Dit allemaal onder het motto: de gemeentefinanciën zijn te belangrijk om alleen aan specialisten over te laten.

Staf Depla

Wethouder financiën gemeente Eindhoven



Inhoudsopgave

Voorwoord	3
I Aanleiding en uitgangspunten adviescommissie	7
I.1 Aanleiding adviescommissie	7
I.2 Waar stuurt de raad op?	9
I.3 Welke informatie heeft de raad nodig?	10
I.4 Wie heeft er nog meer informatie van de gemeente nodig?	11
I.5 Opzet rapport	14
II Adviezen	17
II.1 Indeling van de begroting	17
II.2 Indicatoren	23
II.3 Kengetallen financiële positie	28
II.4 Verbonden partijen	33
II.5 Rechtmatigheid, toezicht en controle	38
II.6 Inzicht in overhead en kosten	46
II.7 Aanpassingen aan het stelsel van baten en lasten	49
II.8 Voorstel voor verdere uitwerking en implementatie	55
III Bijlagen	57
1 Leden Adviesgroep	57
2 Enquête	58
3 Rondetafelconferenties	63
4 Functionele indeling gemeenten	81
5 Categoriele indeling gemeenten	84



I Aanleiding en uitgangspunten adviescommissie

I.1 Aanleiding adviescommissie

Signalen voor vernieuwing

Ruim tien jaar na het tot stand komen van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) vindt de VNG-commissie Financiën dat er diverse ontwikkelingen zijn die vragen om vernieuwing van het BBV. Het gaat om de volgende ontwikkelingen:

- De wens om de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken: om deze democratische rol goed te kunnen vervullen is meer en gemakkelijker inzicht in begroting en verantwoording noodzakelijk.
- De wens bij raadsleden en bestuurders tot betere financiële vergelijkbaarheid. Gemeenten maken nu een aantal individuele keuzes bij de nadere invulling van wet- en regelgeving. Dat maakt het vergelijken moeilijk. De vraag is in hoeverre de huidige situatie moet blijven bestaan.
- Op zowel de democratische rollen van de raad als de vergelijkbaarheid komt extra druk te staan vanwege de drie decentralisaties.
- Het BBV werd geschreven in een tijd van betrekkelijke financieel economische rust. Nu leven we in een tijd van grotere noodzaak tot financieel inzicht om tijdig bij te kunnen sturen
- De wens tot meer inzicht in elkaars financiële positie. Wanneer gemeenten in dusdanig financieel zwaar weer komen dat ze er niet meer zelfstandig uit kunnen komen, is het aan de andere gemeenten om hen bij te staan. Inzicht in het financiële reilen en zeilen van gemeenten is dus van belang
- De toenemende nationale en internationale belangstelling voor de verslaggeving in de publieke sector.
- Aandacht voor de doelmatigheid van het rechtmatigheidstoezicht: de manier waarop de rechtmatigheidscontrole in de praktijk wordt vormgegeven, leidt tot vragen.

Adviescommissie

De vraag of en hoe het BBV kan worden vernieuwd is op initiatief van het VNG-bestuur neergelegd bij een hiervoor ingestelde adviescommissie. Deze adviescommissie onder leiding van Staf Depla, wethouder gemeente Eindhoven, heeft in de periode december 2013 – april 2014 aan deze vraag gewerkt en hier haar advies over uitgebracht.

De adviescommissie bestond uit een kernteam van leden van gemeenten en een adviserend lid van het IPO (zie bijlage 1). Het Ministerie van BZK nam deel aan het kernteam om te bevorderen dat de adviescommissie de op rijksniveau levende inzichten en ontwikkelingen kon meewegen.

De adviescommissie heeft zich gericht op de mogelijkheden voor vernieuwing van het BBV vanwege voor gemeenten relevante grote ontwikkelingen, zoals de crisis en de decentralisaties. Het belang van gemeenten is daarmee groot. De adviezen zijn niet allemaal zondermeer van toepassing op provincies. De adviescommissie richt zich daarom in eerste instantie tot gemeenten. Het rapport wordt naast de VNG wel aangeboden aan het IPO, zodat de provincies kunnen beoordelen wat voor hen wel en niet relevant is. Het rapport wordt ook aangeboden aan het Ministerie van BZK, het Ministerie van Financiën en de Unie van Waterschappen.

Werkwijze adviescommissie

De adviescommissie had een korte periode de tijd en heeft deze tijd benut door een enquête te houden en drie bijeenkomsten te organiseren. De enquête is verstuurd naar raadsleden, wethouders, provinciale statenleden, leden van gedeputeerde staten, hoofden financiën en griffiers. De drie bijeenkomsten hadden als thema's:

- Hoe belangrijk is vergelijkbaarheid?
- Wat moet de raad weten / begrijpen?
- Indicatoren sociaal domein

De enquête is ingevuld door 1164 deelnemers. In bijlage 2 zijn de resultaten van de enquête opgenomen, wat betreft de meerkeuzenvragen. Er was ook een mogelijkheid tot het maken van opmerkingen bij de diverse onderdelen. Hiervan is veel gebruik gemaakt. Deze opmerkingen zijn teveel in aantal om op te nemen in de bijlage. De strekking van de opmerkingen bevestigt in het algemeen het beeld dat uit de meerkeuzenvragen komt.

In bijlage 3 zijn impressies van de bijeenkomsten opgenomen.

De enquête en bijeenkomsten zijn de basisinput van dit rapport. Per advies gaan we, daar waar relevant, kort in op de input van de enquête en bijeenkomsten.

Daarnaast zijn aanvullende discussies gevoerd, onder andere met de Commissie BBV en op de VNG Dag van de Gemeentefinanciën. Ook zijn diverse bronnen gebruikt. Met name de Evaluatie financiële functie uit 2010¹ is benut. Ook hier wordt na verwezen indien relevant.

Uitgangspunten en rode draad

De adviescommissie heeft op zeven hoofdonderwerpen een advies geformuleerd. Ook doet de adviescommissie een voorstel voor het vervolg van dit rapport. Voor haar adviezen heeft de adviescommissie uitgangspunten geformuleerd. Deze uitgangspunten zijn na diverse discussies, de bijeenkomsten en de enquête tot stand gekomen.

De rode draad bij de uitgangspunten is het versterken van de horizontale verantwoording. De gemeenteraad staat daarbij voorop, maar burgers, bedrijven en media zijn eveneens van belang. Voor de horizontale verantwoording is informatie van belang. Daarbij vervullen de begroting en verantwoording een centrale plek. De voorstellen voor vernieuwing van de begroting en verantwoording hebben alle tot doel de positie van de raad en de inwoners te versterken. Informatie die andere partijen nodig

¹ Evaluatie financiële functie gemeenten en provincies. BMC, 8 juli 2010.

hebben van gemeenten, zoals het parlement, de departementen en de Europese Unie wordt zoveel mogelijk afgeleid van de informatie die gemeenten zelf gebruiken.

De adviescommissie heeft de begroting en verantwoording breed opgevat, omdat dat naar de conclusie van de adviescommissie onvermijdelijk is. Breed in de zin van meer dan puur financiële informatie: ook output en outcome indicatoren zijn van belang. En breed in de zin van meer dan de 'klassieke' boekwerken van de begroting en de jaarstukken; ook de onderliggende informatie is van belang en zou in deze tijd eenvoudig en digitaal beschikbaar moeten zijn.

In de volgende drie paragrafen worden de zeven uitgangspunten geïntroduceerd. Deze uitgangspunten zijn afgeleid van de vragen Waar stuurt de raad op? Wat heeft de raad daarvoor nodig? en Wie heeft er nog meer informatie van de gemeente nodig?

1.2 Waar stuurt de raad op?

De raad heeft de kaderstellende en controlerende rol. Deze rol is *in de eerste plaats beleidsmatig*: welke maatschappelijke effecten wil de raad bereiken? Welke voorzieningen voor welk niveau streeft de gemeente na? Welke prioriteiten stelt de raad daarbij? Heeft de leefbaarheid van wijken prioriteit omdat er veel leegstand van woningen is? Of omdat er hangjongeren zijn? Zijn er veel ouderen die zorg vergen? Of ligt de prioriteit bij de toegankelijkheid van het centrum doordat de straten in de binnenstad niet berekend zijn op het hedendaagse aantal auto's en fietsers.

In de tweede plaats is deze rol financieel. De raad heeft expliciet als taak in de Gemeentewet om ervoor te zorgen dat de begroting sluit, dat wil zeggen dat er geen tekort is. Ook is de raad verantwoordelijk voor de toedeling van middelen naar de diverse gemeentelijke taken. Daarbij is het van belang dat het niet alleen om de uitgaven en inkomsten in een jaar gaat, maar om de financiële positie over de jaren heen. Ook investeringen, grondbeleid, reserves en voorzieningen worden meegewogen in de beslissingen.

In de derde plaats vergt de kaderstellende en controlerende rol dat de raad ook stuurt op de *regievoering op andere organisaties* die taken voor de gemeente uitvoeren. Het gaat dan om verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen en BV's en NV's waarvan de gemeente aandelen heeft), maar ook om instellingen die worden gesubsidieerd of waarvan producten worden ingekocht. Deze partijen doen taken voor de gemeente, maar op enige afstand. Belangrijke vraagstukken voor de gemeente zijn: doen deze partijen wat beleidsmatig nodig is? Welke financiële consequenties zijn eraan verbonden?

Tot slot, heeft de raad de controlerende taak. Daar waar de raad kaders heeft gesteld dient hij ook te controleren; is gebeurd wat is afgesproken op een doelmatige en rechtmatige wijze? De raad wordt daarbij ondersteund door met name de accountant en de lokale rekenkamer. De financieel toezichthouder speelt met name een rol bij de sluitendheid van de begroting, maar kan ook een rol spelen bij de controlerende taak.

Uit deze taken van de raad volgt het eerste uitgangspunt van de adviescommissie:

Uitgangspunt 1) De sturingsinformatie van de raad staat voorop. Dit vanwege de kaderstellende en controlerende taak van de raad. Het betreft dan zowel beleidsinformatie als financiële informatie. Het is daarbij cruciaal dat de begroting niet meer het privilege van financieel deskundigen is.

I.3 Welke informatie heeft de raad nodig?

Begrotingen, jaarrekeningen en de onderliggende administratie van gemeenten kunnen erg complex zijn, omdat gemeenten veel taken hebben die erg divers van karakter zijn. De taken variëren van grondbeleid tot armoedebeleid, van paspoorten tot sportvoorzieningen. Deze taken hebben veel doelgroepen met verschillende wensen. Ook zijn er veel partijen betrokken bij de uitvoering.

Er zijn twee tegenstrijdigheden bij de informatie aan de raad. Raadsleden geven aan enerzijds teveel informatie te hebben en anderzijds te weinig, maar vooral dat het financieel technisch te lastig is (zie het antwoord op vraag 3 uit de enquête). Zo zijn veel begrotingen dik en is de uitleg technisch. Een voorbeeld van een technische uitleg is dat er in veranderingen ten opzichte van andere begrotingen of stukken wordt gesproken, waardoor deze stukken er eigenlijk bij gepakt moeten worden om de ontwikkelingen te kunnen volgen. Tegelijkertijd zijn veel begrotingen globaal, omdat de raad stuurt op hoofdlijnen. Zo zijn programmabegrotingen veelal ingedeeld in circa 10 programma's. Deze programma's geven niet altijd een beeld aan de raad wat er achter zit. Achter een programma welzijn en zorg kan een hele wereld zitten aan taken, betrokken organisaties en vooral kwetsbare burgers. Daar zijn dan vaak diverse nota's voor waarin dit wordt uitgewerkt, maar daarmee is er nog steeds niet automatisch een goed beeld van de onderwerpen en de financiële belangen.

Een oorzaak van de tegenstrijdigheid - dat er zowel teveel als te weinig informatie is - is dat stukken die de raad vaststelt een bepaalde status hebben. Als de raad de begroting vaststelt is deze geautoriseerd. Dit wil zeggen dat het college pas bij overschrijdingen van de diverse posten terugmoet naar de raad. Dit betekent echter niet dat de raad onderliggende informatie niet zou mogen hebben, maar veel meer dat het belangrijk is een goed onderscheid te maken tussen informatie die beschikbaar is en beleid dat de raad vaststelt. De adviescommissie hanteert daarom het volgende uitgangspunt:

Uitgangspunt 2) Er is een onderscheid tussen stukken voor de sturing van de raad en beschikbare informatie. Stukken voor sturing zijn zo kort, overzichtelijk en duidelijk mogelijk. Alle andere stukken zijn beschikbaar voor de raad op een gemakkelijk toegankelijke wijze.

Een tweede tegenstrijdigheid die de informatie voor de raad kent, is dat gemeenten veel vrijheid hebben in de opzet van de begroting, de jaarrekening, de administratie en de wijze van uitvoering. Aan deze vrijheid wordt grote waarde gehecht. Het is echter ook deze vrijheid die sommige informatie moeilijk te begrijpen maakt. Bijvoorbeeld doordat gegevens moeilijk vergelijkbaar zijn. Dit is het geval tussen gemeenten (zie volgende paragraaf), maar regelmatig ook binnen (grotere) gemeenten waar verschillende onderdelen nog op verschillende wijzen met zaken omgaan. Ook zijn er vrijheden, zoals het wel of niet activeren van investeringen met maatschappelijk nut en het wel of niet vervoegd afschrijven van deze investeringen, die leiden tot vertroebeling van het inzicht. Deze vrijheden leiden tot verschillen die de discussie met burgers lastig maken. Zo gaat het bij verschillen in tarieven tussen gemeenten vaak niet alleen om een verschil in keuze van de hoogte van het tarief, maar ook over welke kosten wel en niet zijn meegenomen.

Vaak worden regels over harmonisering van de boekhouding, begroting en verslaglegging of bedrijfsvoering ervaren als een aantasting van de beleidsvrijheid. De beleidsvrijheid is met name wezenlijk voor het beleid over maatschappelijke effecten. Wat betreft de bedrijfsvoering en begroting en verantwoording zijn er keuzen die gemeenten afzonderlijk maken en waarbij harmonisering niets afdoet aan de vrijheid. Andere regels zouden wel de keuzevrijheid beperken. Bijvoorbeeld, het is nu in het BBV voorgeschreven dat gemeenten een paragraaf weerstandsvermogen maken en dat ze zelf aangeven wat het weerstandsvermogen is. Het voorschrijven van een definitie van weerstandsvermogen doet geen afbreuk aan de vrijheid van gemeenten. Het bepalen dat dit weerstandsvermogen een bepaalde

hoogte moet hebben, perkt de vrijheid wel in. Bovendien brengen normen het risico met zich mee dat ze het doel worden, waardoor het eigenlijke doel van inzicht uit het oog verloren kan worden. Het voorschrijven van een definitie brengt geen extra administratieve lasten met zich mee, omdat het weerstandsvermogen al bepaald diende te worden. Wel leidt het uiteraard tot een inspanning bij het overgaan van de ene definitie naar de andere. In het algemeen geldt dat regels over bijvoorbeeld definities (een gemeenschappelijke taal) leiden tot vergelijkbaarheid zonder dat de kern van beleidsvrijheid wordt geraakt.

Uitgangspunt 3) De beleidsvrijheid van gemeenten staat voorop. Er wordt daarom niet genormeerd. Daar waar regels de beleidsvrijheid niet in de kern raken staat eenvoud voorop. Regels over bijvoorbeeld definities (een gemeenschappelijke taal) zijn daarom wenselijk.

I.4 Wie heeft er nog meer informatie van de gemeente nodig?

Er zijn diverse partijen die informatie van gemeenten willen hebben. In de eerste plaats zijn dat gemeenten zelf en burgers, bedrijven, belangenorganisaties en de media. In de tweede plaats zijn dat beleidsdepartementen, het Ministerie van BZK, het Ministerie van Financiën en de Europese Unie.

Burgers, bedrijven en belangenorganisaties

Gemeenten vergelijken zichzelf regelmatig met andere gemeenten om een beeld te krijgen van de prestaties van de eigen organisatie. Vooral bij trajecten voor ombuigingen of heroriëntatie gebeurt dit. Daarnaast worden gemeenten voor allerlei taken door media of belangenorganisaties vergeleken. Het gaat dan bijvoorbeeld om tarieven voor vergunningen van dakkapellen, grafrechten of de OZB. Burgers vergelijken gemeenten met de buurgemeenten of met gemeenten waar familie of vrienden wonen. Vergelijken is daarmee een realiteit waar gemeenten mee te maken hebben. Vergelijkbaarheid wordt vaak bemoeilijkt door het gebruik van verschillende definities en methoden. Discussies over bijvoorbeeld tarieven gaan dan om zowel verschillende definities, verschillende kostenberekenningsmethoden als verschillen in kosten. Een gemeenschappelijke taal is daarom behulpzaam bij het verbeteren van de vergelijkingsmogelijkheden. Vergelijkbaarheid van prestaties was al belangrijk, maar wordt vanwege de decentralisaties prominenter. Er komt niet alleen voor € 10 miljard aan taken bij. Het gaat om taken die de kwetsbaarste burgers betreffen.

Uitgangspunt 4) Een goede basis voor vergelijkbaarheid is van groot belang voor het contact tussen de gemeente, raadsleden, burgers, bedrijven en belangenorganisaties. De decentralisaties vergroten dit belang.

Het Rijk en de Europese Unie

Diverse andere partijen willen informatie van gemeenten hebben. Beleidsdepartementen willen inzicht hebben in sommige aspecten van taken die gemeenten uitvoeren.

De ministeries van BZK en Financiën (de fondsbeheerders) hebben informatie nodig voor de verdeelsystematiek van het gemeentefonds en voor het volgen van de verdeling. Dit volgen, gebeurt door de ontwikkeling van de uitgaven voor taken na te gaan. Ook indien gemeenten het financieel niet meer redden en extra middelen (de zogenoemde artikel 12-bijdrage) aanvragen uit het gemeentefonds is deze informatie nodig.

De financiële toezichthouder (provincie) heeft informatie nodig voor het financieel toezicht in het algemeen en in het bijzonder als gemeenten onder preventief toezicht worden gesteld of een artikel 12-bijdrage aanvragen.

De Europese Unie heeft informatie nodig om de begrotingstekorten te volgen. Deze informatie wordt via de ministeries van BZK en Financiën gevraagd.

Deze informatievragen zijn niet nieuw. Ze zijn in de huidige regelgeving geregeld via de Ministeriële Regeling Informatie voor derden (lv3). Hierin wordt geregeld dat gemeenten informatie aanleveren over de baten en lasten voor diverse taken (informatie over de functionele indeling; zie bijlage 4) voor het gemeentefonds en artikel 12 en over bepaalde kostencategorieën (categoriale indeling; zie bijlage 5) voor de Europese Unie².

Informatie voor andere departementen wordt zoveel mogelijk via de zogenoemde single information, single audit (SiSa bijlage) verzameld.

De informatievragen zijn niet nieuw, maar het gewicht neemt sterk toe, mede als gevolg van de drie decentralisaties. Het parlement en departementen vragen om informatie van gemeenten om het beleid, de prestaties en de financiën te kunnen volgen. Dit omdat het doel van de decentralisaties is dat het beleid en de uitvoering zowel effectiever als goedkoper worden, doordat gemeenten minder verkokerd moeten gaan werken. Het gaat daarbij om taken die, zoals eerder aangegeven, erg gevoelig liggen – jeugdzorg, zorg voor ouderen en gehandicapten.

Ook het gewicht van de informatie die de Europese Unie nodig heeft neemt toe. Dit vanwege de economische crisis. De Europese Unie wil meer zicht hebben op de financiële positie van overheden voor begrotings- en macro-economisch beleid. Dit inzicht zal ook na de crisis gewenst blijven ter voorkoming van problemen. Aanvullend wil de Europese Unie dat de overheden zelf in staat zijn tot een goede sturing. Daartoe wil de Europese Unie kwalitatief goede en coherente gegevens over baten en lasten van overheden. Vraagstuk daarbij is dat veel overheden wel met baten en lasten werken, maar er geen standaard is die door overheden wordt gebruikt. Om die reden onderzoekt de Europese Unie de mogelijkheden voor Europese regels voor een stelsel van baten en lasten voor de jaarrekening van overheden (EPSAS: European Public Sector Accounting Standards).

Het toegenomen gewicht van de informatievragen van het Rijk en de Europese Unie leidt tot extra verslagleggingsdruk. Het bijhouden van informatiesystemen voor andere overheden is belastend voor gemeenten. Indien tegelijkertijd de druk op informatie binnen de gemeente toeneemt - bijvoorbeeld vanwege discussies met belangengroepen, waarbij vergelijkingen met andere gemeenten een rol spelen - is het de vraag of beide informatiestromen niet beter kunnen worden gecombineerd. Door vooraf goed na te denken wie welke informatie nodig heeft, kunnen administratieve lasten worden bespaard. Vooraf goed regelen scheelt tijd. Hetzelfde geldt voor het combineren van informatie voor meerdere doelen.

Uitgangspunt 5) Het wordt steeds belangrijker gemeenten onderling te vergelijken, met name omdat vergelijken bijdraagt aan de horizontale sturing door de raad. Andere overheden hebben informatie van gemeenten nodig. In principe wordt de informatie die gemeenten zelf gebruiken voor de sturing en het onderling vergelijken ook gebruikt om andere overheden te informeren over de prestaties en financiën van gemeenten.

Randvoorwaarde is dan dat de informatie voor beide partijen geschikt en werkbaar is. Om dat te bereiken is het noodzakelijk dat gemeenten betrokken zijn bij het proces waarin wordt bepaald welke informatie nodig is. Tijdswinst is anders niet mogelijk.

² De functionele indeling en de categoriale indeling zijn twee verschillende manieren om baten en lasten in te delen: op basis van inhoud en op basis van kosten. De zogenoemde verdelingsmatrix combineert beide. In deze matrix worden per functie de relevante kostensoorten gegeven.

Harmonisatie en standaardisatie in de (semi-)publieke sector

Er is een roep om verslagleggingsregels van verschillende overheden, en van overheden en de semi - publieke sector (ziekenhuizen, woningbouwcorporaties, onderwijs) meer te harmoniseren. Dit is zichtbaar in enerzijds het streven van de Europese Unie naar regels geldend voor de begroting en verantwoording van alle overheden; EPSAS (zie hiervoor).

Anderzijds is er een discussie over meer harmonisering van regels binnen de (semi)publieke sector in Nederland; het platform publieke jaarverslaglegging beziet de mogelijkheden hiertoe. Het platform heeft onder andere als doel de administratieve lastendruk te beperken en zoveel mogelijk gebruik te maken van digitale mogelijkheden. Digitalisering brengt een noodzaak tot standaardiseren met zich mee. Daarnaast is er regelmatig de vraag waarom verslagleggingsregels van gemeenten afwijken van het bedrijfsleven. Nadeel van specifieke regels is dat bijvoorbeeld raadsleden met deze specifieke regels worden geconfronteerd, terwijl ze soms de regels van het bedrijfsleven of semi - publieke sector kennen.

Bij de vraag of regels over begroting en verantwoording tussen overheden en/of tussen overheden en semi-publieke instellingen geharmoniseerd kunnen worden, is het van belang om de redenen voor de verschillen in regels na te gaan. Van belang daarbij is dat gemeenten overheden zijn, dat wil zeggen publiekrechtelijke organisaties. Ziekenhuizen, woningbouwcorporaties en onderwijsinstellingen zijn privaatrechtelijke organisaties. Zij doen dus wel taken van publiek belang, maar maken juridisch geen onderdeel uit van de publieke sector. Vanuit de begroting en verantwoording gezien zijn er drie fundamentele verschillen tussen de publieke en private sector³:

- 1 De *begroting* heeft bij gemeenten een centrale plek. Met het vaststellen van de begroting kiest de raad voor prioriteiten in het beleid. Daarnaast autoriseert de raad tot het doen van uitgaven. De begroting vormt daarmee een kernfunctie in het democratisch stelsel. Bedrijven kennen uiteraard ook een begroting, maar deze is niet openbaar en speelt een ondergeschikte rol. Bij bedrijven is de jaarrekening het centrale document; dit is de enige formele bron van informatie voor aandeelhouders. De jaarrekening heeft daarom een groot gewicht. Gemeenten kennen een begroting, een jaarrekening en veelal enkele malen per jaar een rapportage (bijvoorbeeld voorjaarsnota en najaarsnota). Gemeenteraden hebben dus relatief veel informatie en documenten. De begroting speelt daarbij de centrale rol. Praktisch gesproken betekent dit dat er voorschriften nodig zijn voor de begroting. Het stelsel van baten en lasten voor bedrijven geeft geen begrotingsvoorschriften en dient daarom te worden aangevuld. Daarnaast betekent de centrale rol van de begroting dat de raad vooraf keuzen kan maken, bijvoorbeeld door aan te geven dat middelen gereserveerd moeten worden voor een investering. Het is onlosmakelijk aan het budgetrecht van de raad verbonden dat er bij de begroting al middelen aan de reserves kunnen worden toegevoegd.
- 2 Bedrijven zijn gericht op het vermogen en vermeerdering van het vermogen. Het vermogen is voor bedrijven essentieel voor de continuïteit. De balans is daarom de kern van het stelsel van baten en lasten. De balans geeft aan wat de bezittingen van een bedrijf zijn en hoe die bezittingen zijn gefinancierd. Gemeenten worden ook wel *inkomensbestedende* huishoudingen genoemd. Hiermee wordt bedoeld dat het gemeenten niet gaat om het vermogen te doen toenemen, maar om beleid en voorzieningen voor de burgers tot stand te brengen. Het vermogen heeft wel een functie voor gemeenten; het dient namelijk als buffer om onverwachte uitgaven op te vangen en het wordt gebruikt – in de vorm van bestemmingsreserves – om vooraf te sparen voor bepaalde investeringen
- 3 Een derde belangrijk verschil tussen gemeenten en bedrijven is dat alle activiteiten van bedrijven

3 Gebaseerd op het document *'Uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten provincies en gemeenten'*, Commissie BBV, 2003.

gericht zijn op het behalen van winst. Hierdoor dragen *investeringen* normaal gesproken bij aan het economisch nut van bedrijven. Gemeenten kennen echter diverse soorten investeringen. Gemeenten investeren bijvoorbeeld in riolering. Voor riolering kan een heffing worden geheven dus gaat het om een investering vergelijkbaar met het bedrijfsleven (investeringen met economisch nut genoemd). Gemeenten investeren echter ook in wegen, pleinen en parken. Voor deze investeringen vragen gemeenten geen directe prijs aan de gebruikers. Desalniettemin zijn wegen zeer zinvolle investeringen. Gemeenten investeren dus ook in activa die geen opbrengsten genereren, maar wel noodzakelijk zijn (investeringen met maatschappelijk nut genoemd). Hoe met deze investeringen om te gaan is een van de meest bediscussieerde onderdelen van het stelsel van baten en lasten voor gemeenten.

Om deze drie redenen hebben gemeenten andere regels voor de begroting en verantwoording dan de private sector. Zoals eerder aangegeven streeft de Europese Unie naar Europese regels voor de begroting en verantwoording van overheden. Regelgeving vanuit de Europese Unie zal onvermijdelijk consequenties hebben voor gemeenten. Deze regels zijn bovendien specifiek voor overheden. De adviescommissie gaat er vanuit dat de regels van de Europese Unie binnen afzienbare tijd consequenties zullen hebben.

Uitgangspunt 6) Gemeenten hebben onvermijdelijk hun eigen regels (het BBV) en volgen daarom niet het Burgerlijk Wetboek. Harmonisering van regels voor overheden vanuit de Europese Unie heeft prioriteit boven harmonisering met semi-publieke sectoren of het bedrijfsleven.

De vraag naar gemakkelijk toegankelijke digitale informatie raakt ook gemeenten. Bij gemeenten gaat het dan minder om gegevens uitwisseling met de belastingdienst of de Kamer van Koophandel, zoals bijvoorbeeld bij de semi - publieke instellingen het geval is. Bij gemeenten gaat het om de vraag wat producten, zoals hulp bij de huishouding, onderhoud van het groen, vergunningen voor dakkapellen, kosten. Ook gaat het om bepaalde kostensoorten, zoals hoeveel wordt uitgegeven aan personeelslasten en hoeveel aan inhuur. Het is op dit niveau dat vergelijkbaarheid van gemeenten wordt gevraagd. Het openbaar maken van bijvoorbeeld volledige administraties is daarbij minder relevant en zou onnodige discussies over privacy met zich meebrengen.

Op de relevante niveaus van vergelijkbaarheid moeten buitenstaanders in staat zijn gemeenten te vergelijken door bijvoorbeeld apps te gaan bouwen. Door dergelijke tools krijgt de horizontale verantwoording een impuls. Het is daarom niet alleen van belang dat de informatie openbaar is, maar ook dat deze, zo eenvoudig mogelijk, digitaal toegankelijk is.

Uitgangspunt 7) Gegevens van gemeenten dienen openbaar te zijn op het niveau waarop een behoefte aan vergelijking is van gemeenten: producten, kostensoorten en de financiële positie. De digitale beschikbaarheid is daarbij van belang om ontwikkeling van tools te bevorderen met als doel een impuls te geven aan horizontale verantwoording.

1.5 Opzet rapport

De adviezen in dit rapport zijn ingedeeld in 8 onderwerpen:

Adviezen over waar de raad op stuurt:

- 1 De begrotingsindeling
- 2 Indicatoren
- 3 Kengetallen financiële positie
- 4 Verbonden partijen

Advies over de controlerende rol van de raad:

5 Rechtmatigheid, financieel toezicht en controle

Adviezen over technische onderwerpen:

6 Overhead en kosten

7 Stelsel van baten en lasten (zoals activeren, rente toerekenen).

Voorstel voor het vervolg:

8 Voorstel voor verdere uitwerking en implementatie van de adviezen.

Per advies wordt eerst het vraagstuk geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op de achtergrond van het vraagstuk. Wat waren destijds de redenen om de regelgeving, in het bijzonder het BBV, op een bepaalde manier vorm te geven en gelden deze redenen nog steeds? Daarna gaan we in op de input voor dit adviesrapport. Het gaat dan met name om de input van de bijeenkomsten en de enquête die door de adviescommissie zijn georganiseerd.

Tot slot, worden de overwegingen van de adviescommissie aan de hand van de uitgangspunten gegeven. Er wordt afgesloten met het advies.



II Adviezen

II.1 Indeling van de begroting

Vraagstuk

De begrotingsindeling van zowel de raad (programma's) als het college (producten) is vrij. Het doel hiervan is dat gemeenten zo goed kunnen sturen, omdat de begrotingsindeling kan worden aangepast aan lokale omstandigheden.

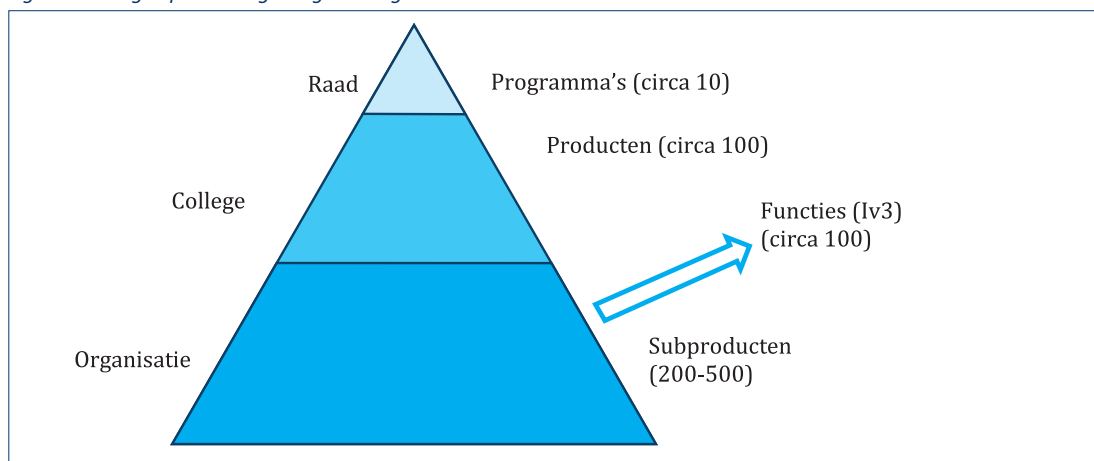
Het Rijk heeft voor de verdeling van het gemeentefonds en het volgen van deze verdeling standaardinformatie van gemeenten nodig. Deze wordt via de functionele indeling (lv3) aangeleverd (zie verder onder het kopje *belang van de kwaliteit van functies*). De lijst van functies is als bijlage 4 bij dit rapport gevoegd.

In figuur 1 is geduid hoe de opbouw van een begroting er veelal uitziet. De meeste gemeenten kennen minimaal een driedeling in de opbouw van hun begroting: een niveau voor de raad (programma's); een voor het college (producten) en een voor de organisatie (subproducten)⁴. Alle drie de niveaus tellen op tot hetzelfde begrotingsbedrag, maar zijn verschillend in detailniveau. In de administratie worden deze drie niveaus gecodeerd waarbij subproducten (bijvoorbeeld schoolgebouw x en schoolgebouw y) meestal volledig aan één product (bijvoorbeeld onderwijshuisvesting) worden toegerekend. Producten worden op hun beurt veelal ook volledig aan één programma (bijvoorbeeld onderwijs en jeugd) toegerekend.

Naast de eigen indeling in subproducten en de koppeling van subproducten aan producten maken gemeenten een koppeling tussen subproducten en de functionele indeling voor het Rijk. Het is overigens mogelijk de functionele indeling te laten samenvallen met de producten. De meeste gemeenten doen dat niet of niet volledig, waardoor de functionele indeling een extra koppeling in de administratie van subproduct naar functie vergt.

⁴ De benamingen kunnen verschillen, maar programma's, producten en subproducten zijn voor de meeste gemeenten herkenbare benamingen.

Figuur 1 Huidige opbouw begrotingsindeling



Opzet begroting en sturing van de raad

De opzet van de begroting, zoals weergegeven in figuur 1 betekent voor de sturing van de gemeenteraad het volgende:

- De raad stuurt op de programma's en kan zelf de programma-indeling bepalen. Veel gemeenten doen dat bij een nieuwe raad en leggen de indeling vervolgens vast voor de volgende vier jaren.
- De programma's zijn op hoofdlijnen (veel begrotingen hebben circa 10 programma's). Indien raadsleden meer willen weten over een of meer onderwerpen hebben ze de productenraming (van het college) of onderliggende informatie nodig.
- Indien de gemeenteraad zich wil vergelijken met andere gemeenten kan dat op basis van de functies. Dat leidt echter tot een aantal problemen. In de eerste plaats is de indeling van de functies lang niet geactualiseerd waardoor deze bij een aantal taken niet meer goed past (zie tekstkader 1). In de tweede plaats zijn er diverse vrijheden in de wijze van begroten (overhead toerekenen en activeren) die vergelijken complex maakt (zie hiervoor advies 6 en 7). In de derde plaats hebben de functies vaak niet veel aandacht van gemeenten, omdat het genereren van de functies veelal een extra slag betekent. De kwaliteit van de functies is niet overal optimaal.

Belang van de kwaliteit van de functies

De functionele indeling is in de eerste plaats voor gemeenten van belang omdat dit de gegevens zijn waarop gemeenten kunnen worden vergeleken. Een goede vergelijkbaarheid is voor gemeenteraden interessant, bijvoorbeeld bij bezuinigingstrajecten. Bij dergelijke trajecten wordt vaak gebruik gemaakt van vergelijkingen om na te gaan waar bespaard kan worden in vergelijking met andere gemeenten. Vergelijkbaarheid is ook voor burgers, belangengroepen en media interessant. Dit gebeurt echter vaak op het terrein van de indicatoren (zie advies 2) en minder op de uitgaven (dit advies).

In de tweede plaats is de kwaliteit van de functionele gegevens ook relevant voor de verdeling van het gemeentefonds en het volgen van deze verdeling. Dit is een belang van zowel Rijk als gemeenten, omdat het streven is dat de verdeling van het gemeentefonds zo objectief mogelijk gebeurt; goede cijfers zijn dan essentieel.

In de derde plaats wordt de functionele indeling gebruikt bij de bepaling van een artikel 12- bijdrage aan gemeenten. Deze bijdrage kunnen gemeenten, onder voorwaarden, aanvragen indien ze een structureel tekort hebben. De artikel 12-bijdrage wordt verstrekt uit het gemeentefonds. Met andere woorden de andere gemeenten betalen deze bijdrage. De berekening van de bijdrage, en dus de kwaliteit van de cijfers, is daarmee van belang voor zowel de desbetreffende gemeente als voor de andere gemeenten.

Tot slot, wordt het belang van de kwaliteit van de functionele indeling – vergelijking / oriëntatie op de

Tekstkader 1 Bruikbaarheid van de huidige functionele indeling¹

De basis van de functionele indeling komt uit 1995 (Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995). Deze indeling is in beperkte mate geactualiseerd bij de Ministeriële Regeling Iv3 die vanaf begrotingsjaar 2004 geldt. Hierdoor is een deel van de functies niet altijd even goed bruikbaar voor gemeenten. Ter illustratie een aantal problemen met functies, zoals opgenomen in de Ministeriële Regeling:

- 1 *Functies maken een onderscheid dat in de praktijk niet meer zo wordt gemaakt.* Het betreft bijvoorbeeld de functies: 715 jeugdgezondheidszorg (uniform deel) en 716 jeugdgezondheidszorg (maatwerk deel). Vaak wordt dit onderscheid door gemeenten niet meer gebruikt en wordt alles op één functie geboekt. BZK heeft in de toelichting op de functies voor het jaar 2014 aangegeven dat deze functies voor jeugdgezondheidszorg (715) respectievelijk WMO-deel jeugd (716) kunnen worden gebruikt.
- 2 *Functies zijn ingericht voor andere taken dan de gemeente inmiddels heeft.* Bijvoorbeeld functie 650 kinderdagopvang. Hier dient volgens de oorspronkelijke toelichting op te worden geboekt: kinderdagverblijven en peuterspeelzalen, maar geen gemeentelijk personeel voor deze taken. Veel gemeenten hebben geen bijdrage meer voor kinderopvang of peuterspeelzalen; ze boeken hier voor- en vroegschoolse opvang of kinderopvang met sociaal medische indicatie. Diverse gemeenten boeken hier kinderopvang voor mensen die een re-integratietraject volgen (maar dat staat vaak ook onder het participatiebudget). Tot slot, wordt hier regelmatig toezicht en handhaving kinderopvang op geboekt, evenals toezicht en handhaving VVE. Hetgeen taken zijn die vaak door werknemers in gemeentelijke dienst worden uitgevoerd.
- 3 *Onduidelijke functies.* Bijvoorbeeld functie 005 bestuurlijke samenwerking. Hier zou op geboekt dienen te worden: kaderwetgebieden, onderzoek bestuursorganisatie en regionale en internationale samenwerking. Soms boeken gemeenten hier 'gewone' gemeenschappelijke regelingen; deze zouden echter op de taak of taken van de gemeenschappelijke regeling moeten worden geboekt. Door de benaming bestuurlijke samenwerking en doordat kaderwetgebieden hieronder vallen wordt dit regelmatig anders geïnterpreteerd.

eigen uitgaven van gemeenten, verdeling gemeentefonds, berekening artikel 12 bijdrage - versterkt door de decentralisaties.

Achtergrond

In het BBV is gekozen voor het uitgangspunt 'iedere doelgroep zijn eigen informatie' (figuur 1). Dit heeft geleid tot de programmabegroting voor de raad, die vrij ingedeeld kan worden; de productenraming voor het college, die eveneens vrij kan worden ingedeeld; en de aanlevering van gegevens voor derden via de verplichte functionele indeling. Het doel is dat alle doelgroepen de informatie op een dusdanige manier krijgen dat deze optimaal is. Voor vergelijken tussen gemeenten zijn de functies bedoeld.

Het uitgangspunt 'iedere doelgroep zijn eigen informatie' van het BBV was nieuw. Voor 2004 waren gemeenten verplicht de begroting in te delen op basis van de functionele indeling. Dit leidde ertoe dat deze begroting er was en formeel door de raad werd vastgesteld, maar dat er daarnaast ook een overkoepelend document voor de raad was waar de raad beter op kon sturen. Tot slot, was ook een nadere uitwerking van de functies in (sub)producten gebruikelijk. Impliciet was de driedeling in de stukken er al.

Input

In de evaluatie van de financiële functie (2010) is geconstateerd dat de productenraming voor het college kan worden afgeschaft. Daartoe is op advies van de Commissie BBV en de VNG niet besloten. De reden hiervoor is dat de producten een noodzakelijke tussenlaag in de informatie van de gemeentelijke organisatie zijn (zie figuur 1).

Uit de enquête van de adviescommissie blijkt dat een ruime meerderheid de eigen gemeente beter wil

¹ Door BZK is een geactualiseerde indeling gemaakt die gemeenten aan het CBS kunnen aanleveren. Deze indeling is niet verwerkt in de Ministeriële Regeling.

kunnen vergelijken met andere gemeenten (zie de antwoorden op de vragen 4, 5 en 6 in bijlage 2). Tegelijkertijd wordt er ook veel waarde gehecht aan de vrijheid van begrotingsindeling naar programma's en naar producten (zie vraag 8 en 9 in bijlage 2). Uit discussies op de rondetafelconferenties en de Commissie BBV komt naar voren dat:

- vergelijken onvermijdelijk is. Niet alle gemeenten willen zelf vergelijken of vergeleken worden, maar vergeleken worden is iets dat in ieder geval door belangengroepen, bureaus, media en de burger gebeurt.
- het niveau van producten en functies (beide zijn globaal gesproken even gedetailleerd) zich het beste leent voor vergelijken. Het programmaniveau is te globaal. De subproducten zijn te gemeente specifiek. Vergelijken op basis van administraties is ook een mogelijkheid. Dit betekent echter dat bijvoorbeeld facturen openbaar zijn, hetgeen vaak niet wenselijk is. Ook betekent vergelijken op basis van administraties dat er nog diverse bewerkingen op deze data moeten worden gedaan om enige vergelijkbaarheid te krijgen.
- de huidige functionele indeling niet volstaat voor gemeenten (zie tekstkader 1). Indien de indeling bruikbaar dient te zijn voor gemeenten dient deze indeling te worden herzien.
- de functionele indeling wordt aangevuld met functies voor de nieuwe verantwoordelijkheden voortvloeiend uit de decentralisaties. Ideaal gesproken sluiten deze functies aan bij de informatiebehoefte van gemeenten. Zie hiervoor tekstkader 2.

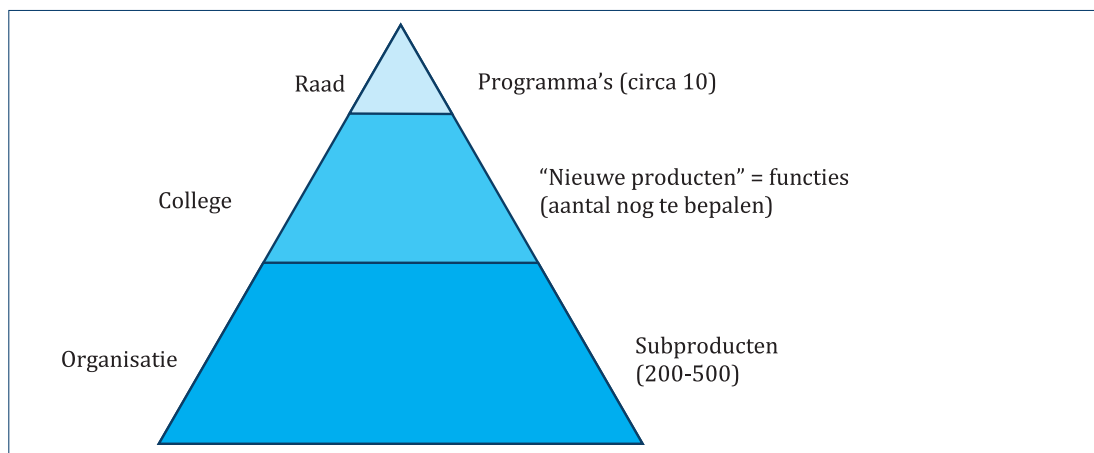
Weging

De adviescommissie stelt het belang van goede sturingsinformatie van de raad voorop (uitgangspunt 1). Daarvoor is van belang:

- een door gemeenten zelf bepaalde indeling van de programmabegroting, evenals een administratie (subproducten) die is opgezet aan de hand van de lokale omstandigheden (uitgangspunt 3).
- de mogelijkheid van vergelijken (uitgangspunt 4).

Het Rijk heeft vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid ook een informatiebehoefte voor met name de verdeling van het gemeentefonds. Deze informatiebehoefte is daarom ook voor gemeenten relevant. Daar waar zowel het Rijk als gemeenten bepaalde informatie nodig hebben wordt zoveel mogelijk dezelfde informatie gebruikt (uitgangspunt 5). Dit betekent dat het productenniveau (college) en het functieniveau (Rijk) gelijk worden gesteld. Dit niveau heeft de adviescommissie de werkbenaming "nieuwe producten" gegeven. In figuur 2 is dit weergegeven. Door het samen laten vallen van functies en producten in de administratie is één koppeling minder nodig (de pijl uit figuur 1 naar de functionele indeling vervalt). Cruciaal hierbij is dat de informatie ook daadwerkelijk voor beide partijen bruikbaar en werkbaar is.

Figuur 2 Voorstel opbouw begrotingsindeling



Tekstkader 2 De functionele indeling en de decentralisaties

Het kabinetsbeleid is erop gericht om per 1 januari 2015 de jeugdzorg en begeleiding uit de AWBZ te decentraliseren naar gemeenten. Tevens krijgen gemeenten meer doelgroepen voor de bijstand en re-integratie via de Participatiewet. Deze drie trajecten samen worden de 3D's genoemd.

Het doel is dat gemeenten beter en goedkoper de relevante verantwoordelijkheden op zich kunnen nemen, met name doordat ze:

- integraal kunnen werken; door de hoeveelheid taken die gemeenten hebben, kan een huishouden integraler worden benaderd: één gezin één regisseur. Hierdoor kan beter bij de vraag worden aangesloten en wordt een huishouden met minder contactpersonen en hulpverleners geconfronteerd.
- door de hoeveelheid taken en het (integrale) beeld van een huishouden, jongere, oudere of andere inwoners kan een gemeente eerder acteren en door meer preventieve maatregelen zwaardere (en duurdere) maatregelen voorkomen.

Gemeenten bereiden zich voor op de decentralisaties en willen hun financiële administratie dusdanig inrichten dat bovenstaande werkwijze wordt gefaciliteerd. De insteek is daarom dat de verantwoording via de functionele indeling (of de "nieuwe producten") dit eveneens faciliteert. Er is geen reden waarom de "nieuwe producten" voor gemeenten en het Rijk verschillend zouden moeten zijn, mits goed vormgegeven. De enige uitzondering hierop kan zijn dat er gedurende de overgangperiode andere informatie nodig is.

De volgende indeling dient als uitgangspunt:

Sociale basisvoorzieningen

- alle algemene voorzieningen (WMO en jeugd)
- overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk

Eerstelijns ondersteuning

Eerstelijnsloket WMO en jeugd. Toegang en zorg door wijkteams (basiskosten, personeel en overhead).

Tweedelijns ondersteuning

Alle voorzieningen met beschikking, zoals bijstandsverlening, sociale werkvoorziening, individuele voorzieningen. Onder tweedelijns ondersteuning vallen diverse functies.

Op het moment van schrijven van dit rapport onderzoekt BZK nog welke informatie door bijvoorbeeld de SVB kan worden aangeleverd. Het resultaat van dit onderzoek bepaalt de precieze onderverdeling in functies.

Bescherming en veiligheid

- opvang en beschermd wonen WMO
- veiligheid, jeugdreclassering en opvang jeugd.

Eigen bijdragen

- maatwerkvoorzieningen en WMO
- algemene voorzieningen en jeugd
- ouderbijdragen individuele voorzieningen en opvang jeugd

Uitgangspunt is dat gemeenten geen onderscheid hoeven te maken in de doelgroepen 18- en 18+ Het Ministerie van BZK heeft dit onderscheid wel nodig gedurende de overgangperiode (in verband met de verdeelmodellen) en onderzoekt ten tijde van het schrijven van dit rapport of dit onderscheid door het CBS kan worden gemaakt. De verwachting is dat dit voor 2015 nog niet haalbaar is, maar dat er afspraken gemaakt zullen worden om na de zomer van 2014 te starten met de doorontwikkeling van de Iv3 functies richting 2016.

Conform uitgangspunt 2 zijn de "nieuwe producten" voor college en Rijk voor de raad – zoveel mogelijk digitaal - beschikbaar. Deze informatie dient eveneens beschikbaar te zijn voor burgers, bedrijven en belangengroepen. Met andere woorden deze informatie dient algemeen toegankelijk te zijn, zodat de informatie bijvoorbeeld gebruikt kan worden voor de ontwikkeling van apps (uitgangspunt 7).

Advies 1

- 1a De programma-indeling voor de raad blijft vrij, evenals de indeling in sub-producten. Hierdoor behouden gemeenten voldoende vrijheid voor sturing en voor administratie.

- 1b Schrijf een vaste indeling voor de productenraming van het college voor in het BBV. Deze indeling vervangt de functionele indeling. Naar deze indeling verwijzen wij in dit advies als de "nieuwe producten".
Voorwaarde is dat de "nieuwe producten" (huidige functionele indeling) dusdanig worden herzien dat deze bruikbaar zijn voor de sturing van gemeenten. Gemeenten dienen daartoe nadrukkelijk bij deze "nieuwe producten" te worden betrokken.

- 1c De "nieuwe producten" voor de decentralisaties dienen de sturing op de beleidsdoelen van gemeenten te ondersteunen. Bij deze producten staat de vraag van het huishouden daarom voorop en niet het aanbod (de taak of de functie). Een product als wijkteam of algemene voorzieningen is daarom van belang (zie tekstkader 2).

- 1d De "nieuwe producten", de koppeling van deze producten naar programma's en de eventuele onderliggende sub-producten zijn voor de raad beschikbaar.
De raad autoriseert niet op productniveau, maar op programmaniveau. Het beschikbaar maken van de productenraming heeft hier geen invloed op.

- 1e De "nieuwe producten" zijn voor iedereen toegankelijk, waar mogelijk digitaal. Digitale toegankelijkheid bevordert de ontwikkeling van mogelijkheden voor vergelijkbaarheid tussen gemeenten (zoals apps) zonder dat dit veel extra inspanning vergt.

II.2 Indicatoren

Vraagstuk

Het belangrijkste doel van de gemeenteraad is sturen op maatschappelijke effecten. Het streven is dit te bereiken met bepaalde activiteiten en bepaalde inzet van middelen. Dit loopt parallel aan de opzet van de 3W-vragen in de programmabegroting: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?

De wijze van invullen van de W-vragen is aan gemeenten. Bij deze vragen wordt regelmatig gebruik gemaakt van indicatoren. Voorbeelden van indicatoren bij de vraag: Wat willen we bereiken? Zijn: 'alle wijken scoren aan het einde van de collegeperiode minimaal dezelfde score op de veiligheidsindex als 4 jaar eerder', 'het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters neemt jaarlijks af met 10% in deze collegeperiode' en 'x bijstandsgerechtigden die nog niet kunnen uitstromen naar werk, ontwikkelen zich een stap omhoog op de participatieladder'.

Omdat de W-vragen vrij te bepalen zijn voor gemeenten en indicatoren sowieso niet verplicht zijn, zijn de mogelijkheden voor vergelijking van indicatoren gekoppeld aan de begroting of verantwoording niet groot. Er zijn wel andere mogelijkheden voor het vergelijken van indicatoren in ontwikkeling, zoals www.vergelijkjegemeente.nl (zie verder tekstkader 3). Voor versterking van de sturing door de raad en voor versterking van de horizontale verantwoording aan burgers, belangengroepen, bedrijven en media is vergelijken met andere gemeenten belangrijk. Vaak is het vanuit de inhoud bezien ook mogelijk. Immers veiligheid, schoolverlaters en bijstandsgerechtigden zijn voor alle gemeenten belangrijk. Door gemeenten met een vergelijkbaar profiel (zoals aantal inwoners, sociale structuur) te selecteren kunnen de vergelijkingen van indicatoren worden gebruikt voor discussies in de gemeente over wat goed gaat en wat beter moet. Bovendien kan van gemeenten, die het blijkbaar beter doen, worden gekeken of er van kan worden geleerd of dat de oorzaak in niet beïnvloedbare factoren ligt.

Soorten indicatoren

Er zijn diverse soorten indicatoren. In relatie tot de begroting en verantwoording wordt veelal gebruik gemaakt van input, output en outcome indicatoren. De 3W-vragen komen hiermee overeen: voor de vraag 'Wat willen we bereiken?' zijn outcome indicatoren relevant, voor 'Wat gaan we daarvoor doen?' output indicatoren en voor 'Wat mag het kosten?' input indicatoren.

Inputindicatoren zijn relatief eenvoudig en zijn voor gemeenten gelijk aan de lasten per product (of functie). Zie hiervoor advies 1.

Het ontwikkelen van outcome en output indicatoren is complex. Dat is geen reden om de ontwikkeling van outcome en output indicatoren niet te starten. Wel is zorgvuldigheid van belang. Zo is het risico van output indicatoren dat deze een doel op zichzelf worden: het halen van een bepaald aantal punten bij de Cito-toets verwordt tot doel, terwijl het eigenlijke doel is een inschatting van de leer capaciteit.

Het aandachtspunt bij outcome indicatoren is dat deze niet specifiek aan gemeenten, of een andere overheid of organisatie toegerekend kunnen worden. Outcome is ook afhankelijk van bijvoorbeeld maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Jeugdcriminaliteit kan bijvoorbeeld wel een belangrijke outcome indicator zijn, waar de gemeente op gaat sturen, maar de mate waarin dit kan hangt af van de samenwerking met diverse partijen (zoals politie, buurtvaders en scholen) en van diverse factoren (zoals werkloosheid en de sociale structuur).

Relaties tussen indicatoren

Twee relaties tussen indicatoren zijn van bijzonder belang. In de eerste plaats is het belangrijk dat het bij outcome indicatoren gaat om zowel objectieve als subjectieve indicatoren. Objectieve indicatoren voor veiligheid zijn bijvoorbeeld het aantal winkeldiefstallen, woninginbraken en straatroven. Bij subjectieve indicatoren gaat het om de beleving van inwoners en bijvoorbeeld winkeliers, zoals hoe

Tekstkader 3 mogelijkheden voor vergelijken via indicatoren

In de begroting en verantwoording zijn indicatoren niet verplicht voor gemeenten. Er zijn echter wel diverse mogelijkheden voor vergelijken. In dit tekstkader schetsen we enkele mogelijkheden. Het is niet de bedoeling uitputtend te zijn.

Vergelijken van taken

- Voor diverse taken zijn er brancheorganisaties die gegevens verzamelen en mogelijkheden bieden voor vergelijken. Voorbeelden zijn Divosa (sociale zaken) www.divosa.nl en de Nederlandse Vereniging voor burgerzaken www.nvnb.nl.
- Departementen laten soms benchmarks ontwikkelen. Zo is de Veiligheidsmonitor (VM) ontwikkeld (www.veiligheidsmonitor.nl). Dit is een jaarlijks terugkerend bevolkingsonderzoek naar veiligheid, leefbaarheid en slachtofferschap. De VM wordt uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, gemeenten en politie. De gegevens zijn alleen voor deelnemers toegankelijk. Een ander voorbeeld is de benchmark Publiek Overzicht van Resultaten Wet sociale werkvoorziening (POR Wsw). Deze is ontwikkeld in opdracht van het ministerie van SZW. Een deel van de gegevens in het POR wordt via de Wsw-statistiek aangeleverd door gemeenten. Het ministerie van SZW levert de gegevens over taakstelling. De benchmark is toegankelijk voor iedereen (resultaten-wsw.szw.nl).
- Voor diverse taken zijn er benchmarks door commerciële bureaus. Het gaat dan bijvoorbeeld om taken als de bijstand en participatie, maatschappelijke ondersteuning, dienstverlening en regionale uitvoeringsdiensten. Voor bedrijfsvoering is er een benchmark van KING (www.kinggemeenten.nl/secties/vensters-voor-bedrijfsvoering/vensters-voor-bedrijfsvoering).

Gemeentebreed vergelijken

- algemene gegevens over gemeenten zijn te vinden bij het CBS (www.cbs.nl)
- een vergelijking tussen gemeenten op begrotingsbasis (functionele indeling) kan via het Ministerie van BZK met het instrument de begrotingsanalyse (www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/05/02/begrotingsscan-voor-gemeenten.html)
- een overzicht van prestatie-indicatoren, waaronder ook burgeroordelen, van alle gemeentelijke taken is in ontwikkeling bij KING (www.waarstaatjegemeente.nl)
- in ontwikkeling: voor het vergelijken van uitgaven van overheden (openstate.eu)

Decentralisaties

- Voor de decentralisaties wordt gewerkt aan het ontwikkelen van indicatoren via VISD een samenwerking van VNG, KING en het Rijk. Tijdens het schrijven van dit rapport was een precieze planning nog niet bekend.
- in de zorgsector zijn websites met kwaliteitsoordelen in ontwikkeling. Een voorbeeld is www.zorgkaartnederland.nl waar de waardering van zorgverleners door patiënten te vinden is.

veilig voelt men zich op straat, in huis, in de winkel op verschillende tijdstippen. Voor het gemeentelijk beleid zijn beide relevant. Immers een verbetering van de objectieve veiligheid zonder een stijging van het veiligheidsgevoel vergt ander beleid dan wanneer ook het veiligheidsgevoel stijgt.

In de tweede plaats is het van belang dat geld (input) enerzijds en output en outcome anderzijds meer met elkaar in verbinding dienen te worden gebracht, daar waar ze nu vaak los van elkaar worden gezien. Dit is in het algemeen van belang, maar bij de decentralisaties in het bijzonder. De prestaties van gemeenten voor de decentralisaties worden door het Rijk gevolgd via indicatoren. Doel van de decentralisaties is dat gemeenten integraal werken en door een goede invulling van preventieve taken de vraag naar zwaardere vormen van zorg te beperken. Dit is een doel op het niveau van input (geld) in combinatie met outcome. De output van gemeenten is daarbij zoveel mogelijk vrij gelaten, uitgezonderd bijvoorbeeld zware vormen van zorg.

Achtergrond

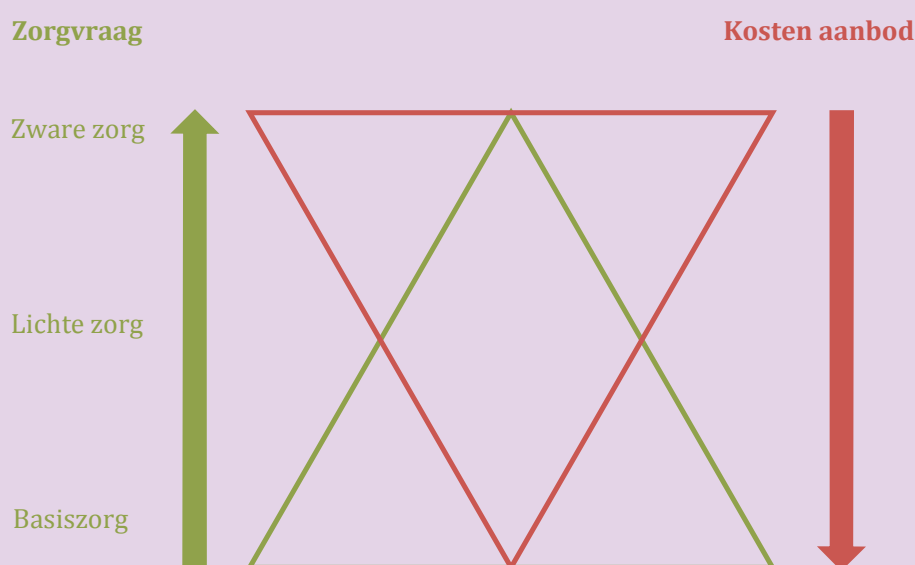
Met het BBV werd het voor het eerst verplicht om niet - financiële informatie zoals het antwoord op de vragen: Wat willen we bereiken? en Wat gaan we daarvoor doen? in de begroting en jaarstukken op

Tekstkader 4 Indicatoren drie decentralisaties

In dit tekstkader wordt een richting geschetst ten aanzien van indicatoren voor de drie decentralisaties. De nadere uitwerking van deze richting is aan deskundigen.

Centraal bij de decentralisaties staat dat mensen zo lang mogelijk zelfredzaam zijn. Dit in het belang van de mensen zelf en in het belang van de kosten van de zorg. In het algemeen geldt dat veel mensen weinig tot geen beroep doen op zorg, een kleiner deel heeft een 'lichte' zorgvraag en een relatief heel klein deel heeft een 'zware' zorgvraag. Dit wordt weergegeven door de groene driehoek hieronder.

De kosten van het zorgaanbod zijn omgekeerd evenredig; zware zorg is relatief erg duur en basiszorg is per gebruiker goedkoop (zie de rode driehoek).



Kort samengevat is het doel van gemeenten met een zo goed mogelijk zorgaanbod te komen, zodat daar waar mogelijk zwaardere zorgvragen worden voorkomen. Voor het meten hiervan zijn drie soorten indicatoren van belang:

Basisindicatoren, waaronder early warning indicatoren

Uit de basisindicatoren wordt de zorgvraag afgeleid. Het gaat dan om de samenstelling van de groene driehoek op één moment in de tijd, de ontwikkeling over de jaren heen wat betreft aantallen mensen, maar ook wat betreft doorstroom (zijn het door de jaren heen dezelfde daklozen of varieert de groep?).

Voorbeelden van basisgegevens zijn:

- aantal mensen in de dak- en thuislozenopvang
- aantal jongeren in de jeugdreclassering
- aantal jongeren met een startkwalificatie
- aantal mensen met werk
- aantal mensen van 67-jaar of ouder

Bij deze indicatoren zijn de early warning indicatoren van bijzonder belang, omdat met snel en adequaat reageren grotere problemen kunnen worden voorkomen. Dit speelt bijvoorbeeld een rol bij jongeren (jeugdreclassering, startkwalificatie) en bij schuldhulpverlening (vroeg oppakken van signalen van financiële problemen).

De basisindicatoren hoeven niet van gemeenten te komen. Het CBS, zorgaanbieders en scholen zullen belangrijke leveranciers van deze informatie zijn.

Interventie-indicatoren (input en output)

Vervolgens intervenueert de gemeente door middel van zorgaanbod. Dit aanbod wordt gemeten via de begroting, wat betreft de uitgaven via de relevante functies ("nieuwe producten"). Ook de aantallen output wordt hierbij gemeten waar mogelijk. De gemeente verzorgt zelf deze gegevens.

Het betreft bijvoorbeeld:

- Sociale basisvoorzieningen, zoals ondersteuning vrijwilligers en mantelzorgers.
- Eerstelijns ondersteuning: integrale zorg, zoals wijkzorgteams of andere vormen van integrale zorg.
- Tweedelijns ondersteuning: standaard voorzieningen, zoals: vervoersvoorzieningen.
- Bescherming en veiligheid: arrangementen, zoals jeugdreclassering.
- Eigen bijdragen

Zie verder advies 1 en tekstkader 2.

Objectieve en subjectieve kwaliteitsindicatoren (outcome)

Het succes van de interventie kan worden benaderd door:

- enerzijds objectieve kwaliteitsindicatoren. Het gaat dan om een meting van de basisgegevens: wat is er veranderd in de huishoudenssamenstelling van de zorgvraag? Deze veranderingen hangen overigens niet 1 op 1 samen met de interventie van de gemeente.
- anderzijds subjectieve kwaliteitsindicatoren. Het gaat dan om een meting van de mening over de kwaliteit van de ontvangen zorg door de betrokkenen (zijn ze tevreden over de zorg? kunnen ze zichzelf redden?) en door de zorgaanbieders (zoals huisartsen) en eventuele andere stakeholders (zoals scholen en woningbouwcorporaties). Ook bij deze indicatoren is er geen 1 op 1 relatie met de interventie van de gemeente.

De objectieve en subjectieve indicatoren dienen in samenhang te worden gezien om te kunnen bepalen of bijsturing nodig is. Meer ouderen die thuis wonen kan niet als een succes worden gezien, als de beleving van de ouderen niet is meegenomen. Het maakt immers uit of deze ouderen zich relatief goed voelen, omdat ze nog thuis kunnen wonen of dat ze zich relatief meer eenzaam voelen of dreigen te verkommeren doordat het zorg aanbod te beperkt of niet adequaat is.

te nemen. De begroting werd daardoor beleidsmatiger. In de evaluatie van de financiële functie kwam naar voren dat dit is gelukt met de kanttekening dat de begroting desalniettemin iets van financiële mensen blijft. Voor de adviescommissie is het daarom de vraag of de begroting door meer gebruikmaking van indicatoren meer een instrument van niet-financiële raadsleden kan worden (uitgangspunt 1).

Input

Op de rondetafelconferentie *Hoe belangrijk is vergelijkbaarheid?* kwam het belang van indicatoren naar voren, evenals een behoefte aan meer vergelijkbaarheid. Naar aanleiding van deze eerste rondetafelconferentie is een expertbijeenkomst gehouden over *Indicatoren in het sociale domein*, omdat daar indicatoren van bijzonder belang zijn. Bovendien waren deze indicatoren ten tijde van het werk van de adviescommissie nog in ontwikkeling. In de bijeenkomst *Indicatoren in het sociale domein* is gediscussieerd over de informatiebehoefte van gemeenten (op bestuurlijk niveau) in het sociale domein. Tekstkader 4 geeft een overzicht van deze discussie. In bijlage 3 zijn de impressies van de bijeenkomsten opgenomen.

Weging

Gemeenteraden hebben behoefte aan indicatoren en hebben daarbij de vrijheid nodig deze af te stemmen op de eigen gemeente (uitgangspunt 1). Gemeenten worden echter ook vergeleken op basis van indicatoren (uitgangspunt 4), waarbij het Rijk een informatiebehoefte heeft met name ten aanzien van de decentralisaties in het sociale domein. De informatiebehoefte van het Rijk en die van gemeenten dient zoveel mogelijk gelijk te lopen (uitgangspunt 5). De indicatoren die het Rijk nodig heeft, worden daarom waar mogelijk afgeleid van de sturingsinformatie van raden. Gemeenten kunnen aanvullende indicatoren gebruiken voor de eigen lokale sturing.

Advies 2)

- 2a Het Rijk en gemeenten bepalen gezamenlijk een goede basisset van indicatoren op basis van wat reeds ontwikkeld is. Indien nodig worden aanvullende indicatoren ontwikkeld.
- 2b Gemeenten bepalen vanuit de basisset samen een minimumset van indicatoren die alle gemeenten in de begroting gebruiken. Daarbij kan worden gedacht aan een set van circa 40 - 50 indicatoren voor de totale begroting.
Individuele gemeenten kiezen in aanvulling op de minimumset indicatoren, die ze voor hun begroting en geven hun specifieke omstandigheden nuttig vinden.
- 2c De basisset aan indicatoren wordt aan de indeling in "nieuwe producten" gekoppeld, zodat de relatie geld – indicator gelegd kan worden.
- 2d De indicatoren voor de decentralisaties dienen te worden beperkt tot wat daadwerkelijk bruikbaar is voor gemeenten en het Rijk:
- Gemeenten leveren de gegevens over input (geld) via de "nieuwe producten", zoals aangegeven in advies 1e).
 - De indicatoren worden aan de "nieuwe producten" gekoppeld.

De adviescommissie merkt op dat gemeenten niet alle gegevens zelf hoeven te verzamelen:

- de basisgegevens (zoals aantal jongeren in de jeugdreclassering) worden met name door andere partijen geleverd en ter beschikking gesteld aan onder andere gemeenten.
- de subjectieve indicatoren worden door stakeholders verzameld en daar waar nodig door gemeenten.

II.3 Kengetallen financiële positie

Vraagstuk

De gemeenteraad is er verantwoordelijk voor dat de begroting sluit, dat wil zeggen structureel en reeel in evenwicht is. Dit betekent dat het niet voldoende is dat binnen één jaar de lasten worden gedekt door de baten, maar dat dit ook het geval is over de jaren heen zover nu is te voorzien. Het meerjarig beeld van de baten en lasten, inclusief de onzekerheid die daarbij hoort, wordt ook wel de financiële positie genoemd. Voor inzicht in de financiële positie is van belang:

- a of de begroting *structureel* sluit. Dat is structurele lasten moeten worden gedekt door structurele baten; dekking door incidentele baten (zoals verkoop van bezittingen of winst uit de grondexploitatie) volstaat niet.
- b of de *meerjarenraming* sluit. Ook voor de drie jaar na het begrotingsjaar dienen de structurele lasten door structurele baten te worden gedekt.
- c een inschatting van de *wendbaarheid* van de begroting; welke lasten kunnen wanneer worden gestopt zodat kan worden bezuinigd of omgebogen indien nodig?
- d welke lasten kunnen *stijgen* terwijl deze stijging niet direct kan worden voorkomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om uitgaven die samenhangen met de recessie (bijstandsuitkeringen, armoedebeleid), maar het gaat ook om het risico van bijvoorbeeld stijgende rente. Daarnaast zijn er nog risico's als dalende grondprijzen, gemeenschappelijke regelingen met financiële problemen en failliet gaande instellingen waarvan nog niet geleverde producten zijn afgenomen en waarbij het ook de vraag kan zijn welke instelling de producten overneemt of anderszins het wegvallend aanbod wordt ondervangen.
- e welke *baten* in geval van noodzaak kunnen worden ingezet. Welke reserves kunnen worden benut? Hoeveel ruimte is er nog in de belastingcapaciteit? Oftewel wat is de weerstandscapaciteit?

Kortom, er zijn veel factoren om rekening mee te houden. In het BBV worden de punten a) en b) voorgeschreven in die zin dat alle baten en lasten (bruto) op de begroting, meerjarenraming en jaarrekening moeten zijn opgenomen en dat een overzicht van incidentele baten en lasten verplicht is bij de begroting, meerjarenraming en jaarrekening.

De punten c), d) en e) zijn complexer. Voor het inzicht in risico's is een aantal paragrafen voorgeschreven, zoals de paragrafen financiering, verbonden partijen, onderhoud kapitaalgoederen, grondbeleid en weerstandsvermogen.

Ook de balans geeft een belangrijke bijdrage aan het inzicht in de toekomstige lasten, zoals kapitaal-lasten en mogelijke rentelasten als mogelijke toekomstige (incidentele) baten, zoals reserves. Niet voorgeschreven is wat een 'goede' balans is; er is dus niet voorgeschreven hoe hoog voorzieningen of de algemene reserve moeten zijn of wat een stabiele schuldpositie is. Ook zijn veel definities van begrippen niet omschreven. Alleen de onderdelen van de balans zijn voorgeschreven, maar niet de termen in de paragrafen, zoals weerstandsvermogen. De paragrafen zijn bewust dusdanig voorgeschreven dat gemeenten ze zelf kunnen invullen. De paragrafen gaan uit van zelfregulering; het is verplicht dat gemeenten bepaalde zaken regelen, maar niet hoe het eruit moet zien.

Gemeenten zijn dus grotendeels zelf verantwoordelijk voor de interpretatie van de financiële positie. Dit is lastig voor gemeenteraden. Veel gemeenten willen zich daarom onderling vergelijken. Dit kan het inzicht in de eigen positie vergroten. Daar zijn echter drie complicaties bij:

- de eerste complicatie, en al benoemd, is dat er geen standaard definities of kengetallen zijn. Gemeenten zullen daarom vaak wel eenzelfde soort begrippen hanteren, maar deze zijn niet voldoende vergelijkbaar.
- de tweede complicatie is dat veel begrippen of kengetallen niet absoluut zijn, maar in relatie tot elkaar dienen te worden bekeken. Zo is de schuldpositie een belangrijk onderdeel van de financiële positie, omdat schulden verplichtingen van aflossingen en rentebetalingen met zich meebrengen.

Een beoordeling van de schuldpositie vergt echter ook inzicht in de wijze waarop de schuld is ontstaan.

- de derde complicatie is dat gemeenten onderling niet altijd vergelijkbaar zijn. Ook de context van gemeenten is van belang: gaat het om een groeigemeente of een gemeente met bevolkingskrimp? Om een gemeente met een centrumfunctie of niet? Doet de gemeente veel taken zelf of zijn veel taken uitbesteed of ondergebracht in gemeenschappelijke regelingen?

De financiële positie van gemeenten is van dusdanig belang dat er toezicht voor is ingesteld. Immers als een gemeente geen goed inzicht heeft en daardoor problemen krijgt of om andere redenen beslissingen neemt die de financiële positie in gevaar brengen, kan dat tot een artikel 12-bijdrage leiden. Deze bijdrage wordt uit het gemeentefonds betaald en heeft daarmee een effect op de inkomsten van alle gemeenten. Daarmee hebben gemeenten een gezamenlijk belang bij de financiële positie. De provinciale toezichthouder is verplicht gemeenten onder preventief toezicht te stellen indien de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is. Voor de beoordeling neemt de toezichthouder de begroting, financiële positie en meerjarenraming mee (de punten a) en b)), maar ook de paragrafen en eventuele beleidsnota's, de verordeningen ex artikel 212 en 213 van de Gemeentewet (de financiële en de controle verordening) en nieuwe wet- en regelgeving van het Rijk. Er is een gemeenschappelijk toezichtskader gemaakt door de toezichthouders. Dit kader heeft echter niet geleid tot harmonisering van bijvoorbeeld definities voor de financiële positie of weerstandsvermogen.

Ook het Rijk heeft een belang bij inzicht in de financiële positie. Voor BZK is het belangrijk trends waar te nemen en daaruit te bepalen hoe gemeenten er voor staan. Het kan dan gaan om bijvoorbeeld onderhoud van kapitaalgoederen, maar ook om de decentralisaties. Dit omdat BZK systeemverantwoordelijk is, dat wil zeggen dat BZK ervoor verantwoordelijk is dat gemeenten een gelijke voorzieningencapaciteit⁵ hebben en dat gemeenten met de middelen die ze hebben de taken kunnen uitvoeren waartoe ze wettelijk verplicht zijn en/of die maatschappelijk noodzakelijk worden gevonden.

Tot slot heeft ook de EU een belang bij de financiële positie. Dit omdat de totale schuld van de overheid van een land van belang is voor de financiële stabiliteit van de EU. Om die reden zijn er normen voor de overheidsfinanciën. Een van deze normen is het EMU-saldo.

Dit saldo is voor de sturing van gemeenten niet van direct belang, omdat het saldo op kasbasis is en de begroting van gemeenten op basis van baten en lasten. Een kasoverzicht en liquiditeitspositie is voor gemeenten weer wel van belang voor het voldoen aan de korte termijn verplichtingen.

Achtergrond

In het bedrijfsleven is een balans van belang voor het bepalen van het vermogen. Economisch bezien is het doel van bedrijven vermogen of resultaat (winst) te genereren. Gemeenten echter zijn inkomensbestedende huishoudens (zie 1.2) en zijn daarom niet op het vermogen gericht. Lang hebben de balans en het vermogen daarom een beperkte rol gespeeld: de begroting moest sluiten en er mocht alleen worden geleend voor investeringen.

Gezien het stijgende belang van toekomstbestendigheid van gemeenten, grotere druk op doelmatigheid en van een steeds meer divers wordende context (ontwikkeling van financiële producten, meer verbonden partijen, meer taken) is het belang van inzicht in de financiële positie geleidelijk aan toenomen. Hoe hier naar te kijken is echter nog in ontwikkeling. Het Besluit Comptabiliteitsvoorschriften

⁵ Artikel 7 van de Financiële verhoudingswet luidt: "De verdeling over de provincies en gemeenten van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag houdt rekening met de verschillen tussen de provincies onderling en de gemeenten onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven." Dit artikel is een verwoording van het derde aspiratieniveau van Goedhart. Het derde aspiratieniveau gaat uit van een gelijke voorzieningencapaciteit, dat wil zeggen gemeenten hebben zodanige inkomsten dat ze allemaal in staat zijn dezelfde voorzieningen te hebben als ze daartoe zouden kiezen.

1995 (de voorganger van het BBV) schreef voor het eerst een balans en een risicoparagraaf voor. In het BBV werd de balans doorontwikkeld en werden zeven paragrafen voorgeschreven, met als doel meer inzicht in risico's. Veel is daarbij vrijgelaten. Deze keuze is gemaakt, omdat het belang van de balans en het inzicht in de risico's een groeiproces is dat samenhangt met de ontwikkeling van het stelsel van baten en lasten voor gemeenten.

Behalve de Gemeentewet en het BBV is ook de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) van belang voor de financiële positie. De Wet Fido geeft enkele voorschriften om de risico's van financiering (of treasury van gemeenten) te beperken. Het betreft regels die 'bankieren' (geld lenen om het door te lenen) verbieden, de kasgeldlimiet (de gemiddelde netto-vlottende schuld per kwartaal is gemaximeerd tot een percentage van de begroting) en de renterisiconorm (een norm om te voorkomen dat schulden teveel op één moment in de tijd moeten worden geherfinancierd). Door het kasgeldbankieren bij de rijksoverheid zijn delen van de Wet Fido minder belangrijk geworden.

Input

Een ruime meerderheid (60%) van de invullers van de enquête geeft aan dat het vergelijken van de financiële positie belangrijk is. 73% wil enkele voorgeschreven kengetallen en 89% wil aandacht voor de schuldpositie in de jaarrekening (zie de antwoorden op de vragen 5, 13 en 14 in bijlage 2).

In de rondetafelconferentie *Wat moet de raad weten/ begrijpen?* is onder andere gediscussieerd over de financiële kengetallen (zie bijlage 3). De belangrijkste conclusies van deze rondetafelconferentie voor dit onderwerp waren:

- eenduidigheid van definities is van belang
- het is noodzakelijk om naar verbanden te kijken. Zo hoeft een hoge schuld niet erg te zijn als het een goede reden heeft. Een laag eigen vermogen hoeft niet erg te zijn als veel activa direct zijn afgeboekt.
- normen zijn niet wenselijk, gezien het vorige punt, maar ook omdat het risicoprofiel van gemeenten onderling verschilt en omdat het risicoprofiel van een gemeente in de loop van de tijd verandert (bijvoorbeeld als veel taken worden uitbesteed). Bovendien zijn normen niet wenselijk, omdat ze vaak averechts werken; de norm wordt het doel terwijl het doel zou moeten zijn dat gemeenten nadenken wat bij hun profiel past en daarop gaat sturen.
- die normen die er zijn staan deels op gespannen voet met de vraag van gemeenten. Zo sturen gemeenten op een sluitende begroting op baten en lasten terwijl voor het EMU-saldo wordt gestuurd op kasbasis. De Wet fido schrijft de kasgeldlimiet voor (gemiddelde netto-vlottende schuld) die ook net iets anders regelt dan waar gemeenten op sturen (gemeenten wegen de korte termijn rente af tegen de ruimte in de rentebuffer). Het is de vraag of de huidige vormgeving van de kasgeldlimiet niet anders kan zodat deze beter aansluit op de behoefte van gemeenten.

Weging

Inzicht in de financiële positie is cruciaal voor gemeenten. Het verkrijgen van dit inzicht is complex en dient daarom te worden gefaciliteerd voor het verbeteren van de sturing door de raad (uitgangspunt 1). Het voorschrijven van enkele relevante definities en enkele kengetallen leidt niet tot minder vrijheid (uitgangspunt 3), maar wel tot meer inzicht vanwege een vergroting van de vergelijkbaarheid (uitgangspunt 4). Het normeren van kengetallen leidt tot verlies van beleidsvrijheid en is voor het inzicht niet noodzakelijk of werkt zelfs averechts. Voor de vergelijkbaarheid is het definiëren van begrippen en kengetallen voldoende. Ook zouden de toezichthouder en het Rijk gebruik kunnen maken van de kengetallen die gemeenten gebruiken (uitgangspunt 5). Enkele normen zijn door het Rijk voorgeschreven, zoals de kasgeldlimiet. Het is de vraag of deze norm beter kan aansluiten op het door de

Tekstkader 5 Basisset kengetallen financiële positie

De basisset kengetallen heeft betrekking op de financiële positie. Het gaat dan om de sluitende begroting, de wendbaarheid van de lasten, de risico's dat de lasten stijgen en de mogelijkheid tot het (extra) aanwenden van baten:

Sluitende (meerjaren) begroting

1 *De structurele lasten worden gedekt door de structurele baten in het begrotingsjaar en in het laatste jaar van de meerjarenraming.*

Dit kengetal wordt hier volledigheidshalve genoemd en is reeds een wettelijke plicht.

Wendbaarheid

2 *Percentage van de vaste lasten van de totale lasten.*

Bij de vaste lasten gaat het om: vaste personeelslasten, kapitaallasten en contracten. De definitie van vast is 4 jaar (inclusief het begrotingsjaar) of langer; dus gelijk aan de periode van de meerjarenraming of langer. Onder contracten kunnen ook verbonden partijen vallen afhankelijk van hoe de uittreding uit de verbonden partij is geregeld.

Risico's lasten

Stijgende lasten kunnen samenhangen met taken van gemeenten (bijstand, armoede, voorzieningen gehandicapten). Hierbij is het van belang dat de lasten zo goed mogelijk worden begroot en opgenomen in de meerjarenraming. Deze risico's lenen zich niet voor kengetallen.

De risico's voortvloeiend uit de balans, dus uit het bezit en de vermogenssamenstelling van de gemeenten, lenen zich wel voor kengetallen. Voor de vermogenssamenstelling is de schuldpositie het belangrijkste kengetal:

3 *De schuldpositie als percentage van het begrotingstotaal.*

Bij de schuldpositie gaat het vooral om het risico van (stijgende) rentelasten. De schuldpositie wordt gerelateerd aan het begrotingstotaal voor de vergelijkbaarheid met andere gemeenten. Het balanstotaal is hiervoor (vooralsnog) minder bruikbaar, omdat er bijvoorbeeld veel verschillen zijn in activeringsbeleid van gemeenten.

Aan de bezittingenkant zijn twee kengetallen van belang voor de risico's:

4 *De materiële vaste activa als percentage van de lange schulden.*

Deze gulden financieringsregel geeft aan in hoeverre leningen alleen voor overheidsinvesteringen zijn afgesloten. Volgens deze gulden financieringsregel worden lopende uitgaven gedekt door lopende ontvangsten. Wel wordt er geleend voor investeringen die gedurende een aantal jaren nut hebben.

5 *Voorraden grond als percentage van het begrotingstotaal*

De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. Voorraden grond brengen daarom inherent een risico met zich mee. Bij de voorraden grond kunnen meerdere kengetallen zinvol zijn, zoals behalve de boekwaarde van de voorraad, het verschil in boekwaarde ten opzichte van het vorige jaar. Dit kan worden gerelateerd aan de omzet van het grondbedrijf of aan het begrotingstotaal. Het kan gaan om de totale waarde of de waarde per m². Voor de basisset beperkt de adviescommissie het voorstel tot het meest eenvoudige kengetal; de voorraden als percentage van het begrotingstotaal. Gemeenten kunnen zelf het kengetal aanvullen met andere kengetallen.

Aanwenden baten

Alle gemeenten bepalen nu op hun eigen manier de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen (de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's). Risico's zijn gemeente specifiek en daarmee ook het weerstandsvermogen. De weerstandscapaciteit kan eenduidig worden gedefinieerd, zodat het vergelijkbaar is tussen gemeenten. Daarnaast kunnen gemeenten zelf aanvullende kengetallen gebruiken.

6 *(korte termijn) weerstandscapaciteit als percentage van het begrotingstotaal*

De weerstandscapaciteit kan voor de korte termijn worden bepaald en voor de middellange termijn. Voor de korte termijn bestaat de weerstandscapaciteit uit de algemene reserve. Voor de middellange termijn ook uit de onbenutte belastingcapaciteit. Ook voor de weerstandscapaciteit beperkt de adviescommissie het voorstel voor de basisset tot het meest eenvoudige kengetal; de korte termijn weerstandscapaciteit. Ook hier kunnen gemeenten zelf het kengetal aanvullen met andere kengetallen.

EMU- saldo

Dit saldo is niet direct relevant voor de gemeenteraad - de raad stuurt op het saldo van baten en lasten. Het saldo is wel indirect relevant; de gemeente heeft een verantwoordelijkheid ten aanzien van dit saldo (zie ook advies 7).

gemeente benodigd inzicht. Alle kengetallen zijn openbaar en worden opgenomen in de jaarrekening en zijn zoveel mogelijk digitaal toegankelijk (uitgangspunt 7).

Advies 3)

- 3a Schrijf in het BBV de kengetallen in tekstkader 5 voor als basis set.
Het betreft een beperkt aantal kengetallen die inzicht geven in: de wendbaarheid van de begroting, de risico's van stijgende lasten en het weerstandsvermogen.
- 3b Kengetallen zullen altijd in samenhang moeten worden gezien en worden niet extern genormeerd. Het college en de raad ontwikkelen samen de interne normering voor de eigen gemeente.
- 3c De kengetallen worden gepubliceerd, zodat ze bruikbaar zijn voor vergelijkingen.
- 3d Er wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van de basisset van kengetallen.
De toezichthouders maken een landelijk overzicht van de financiële positie van alle gemeenten op basis van deze set. Gemeenteraden kunnen dit overzicht gebruiken, maar ook de toezichthouders en het Rijk gaan van dit overzicht uit voor het inzicht in de financiële positie (zie ook advies 5).
Indien nodig worden bestaande normen heroverwogen in samenhang met de kengetallen. Zo kan de kasgeldlimiet (Wet fido) worden heroverwogen in samenhang met de kengetallen.

II.4 Verbonden partijen

Vraagstuk

Er zijn veel manieren om taken te organiseren: zelf doen, uitbesteden, subsidie verlenen, samen met andere gemeenten een taak uitvoeren in een gemeenschappelijke regeling of een stichting of taken verzelfstandigen in een BV. Ongeacht de manier van uitvoeren is de gemeente verantwoordelijk voor de inhoudelijke aansturing of opdrachtverlening en controle daarop en voor de financiële consequenties voor de eigen organisatie.

Een complicatie daarbij is dat er bij veel gemeenten een lappendeken is van organisaties waar taken aan worden uitbesteed via inkoop of subsidie of worden uitgevoerd in verbonden partijen die variëren qua rechtsvorm en qua deelnemers in de verbonden partij. Gemeenten hebben daarom niet altijd voldoende overzicht over al deze partijen, de taken die ze doen en de beleidsmatige en financiële risico's. Anders gezegd veelal is per taak wel bekend hoeveel subsidie wordt verstrekt of hoe hoog de bijdrage aan een gemeenschappelijke regeling is, maar de financiële stabiliteit van de organisaties en de mate waarin ze qua output of outcome bijdragen is niet altijd voldoende helder.

Wat betreft verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen zijn er governance en informatie issues. De adviescommissie beperkt zich tot informatie issues. Van belang bij de informatie issues is dat de diversiteit van de betrokken partijen toeneemt, evenals het beleidsmatige en financiële gewicht van verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen. De decentralisaties versterken dat nog.

Er zijn diverse soorten partijen waarmee gemeenten relaties hebben. Het advies voor de diverse partijen is verschillend:

Gesubsidieerde instellingen

Gesubsidieerde instellingen (veelal stichtingen en verenigingen) staan op afstand van de gemeente. In principe doen zij een taak voor de gemeente waarvoor ze worden betaald. De gemeente heeft geen invloed op de organisaties, anders dan de inkooprelatie/subsidierelatie. Bij niet functioneren kan de subsidie worden verminderd of gestopt (conform subsidieverordening).

Stichtingen en verenigingen volgen de regels van het Burgerlijk Wetboek en niet het BBV. De adviescommissie heeft hier geen advies over.

De adviescommissie benadrukt dat sommige gemeenten voor bepaalde producten afhankelijk kunnen zijn van een instelling. Dit is met name het geval in gemeenten waar voor deze producten maar één (grote) aanbieder is.

BV's of NV's

Een BV of NV behoort tot de verbonden partijen als de gemeente aandeelhouder is. De daadwerkelijke zeggenschap van de gemeente over de BV of NV is afhankelijk van het percentage aandelen. Een BV of NV functioneert zelfstandig en volgt het Burgerlijk Wetboek en niet het BBV.

De adviescommissie adviseert hier niet over.

Gemeenschappelijke regelingen

Gemeenschappelijke regelingen zijn publiekrechtelijke samenwerkingsvormen. Er zijn op het moment van publiceren van dit rapport vier typen:

- openbaar lichaam met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter
- gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid
- laten uitvoeren van de gemeenschappelijke taken door een centrumgemeente
- regeling zonder organisatorisch verband (bestuursovereenkomst)

In een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt een vijfde type

toegevoegd: de bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze nieuwe bestuursvorm beschikt over rechtspersoonlijkheid zonder de zware bestuursstructuur van het openbaar lichaam (met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter). In essentie is het een gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid. Het gaat dan om gemeenschappelijke regelingen die uitvoeringstaken verzorgen, zoals afvalinzameling en groenvoorziening en bedrijfsvoering, zoals personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, inkoop en huisvesting.

De gemeenschappelijke regelingen waar het in dit advies om gaat is het zware type van openbaar lichaam (de eerstgenoemde). De andere gemeenschappelijke regelingen worden verantwoord door één van de gemeenten of zijn geen zelfstandige eenheid.

De gemeenschappelijke regelingen van het type openbaar lichaam hebben een eigen dagelijks en algemeen bestuur en daarmee een eigen begroting en jaarstukken, die conform het BBV dienen te zijn. Dit betekent dat deze regelingen om twee redenen van belang zijn voor dit rapport: ze passen zelf de regelgeving toe en ze maken onderdeel uit van gemeenten die eveneens de regelgeving toepast. Het is deze combinatie die deze gemeenschappelijke regelingen complex maakt.

Achtergrond

In de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt geregeld dat de begroting van een gemeenschappelijke regeling voor 15 juli vooraf gaand aan het begrotingsjaar wordt vastgesteld. De deelnemende gemeenten kunnen dan in hun begroting het geraamde bedrag voor de bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling opnemen. Vervolgens dienen gemeenten in de paragraaf verbonden partijen aan te geven wat de visie is op verbonden partijen en wat de beleidsvoornemens zijn. De verplichting voor deze paragraaf is in het BBV verplicht gesteld, met als doel het zicht op verbonden partijen en de risico's ervan beter in beeld te krijgen. Tevens is toen de lijst van verbonden partijen verplicht gesteld voor het college. Vanaf begrotingsjaar 2014 maakt deze lijst onderdeel uit van de raadsstukken.

In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:

- a de naam en de vestigingsplaats;
- b het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
- c de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft;
- d het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- e het resultaat van de verbonden partij.

In het BBV is voorgeschreven dat geen van de verbonden partijen wordt geconsolideerd. Consolideren wil zeggen dat bij alle relevante begroting- of rekeningposten en bij de balans alle onderdelen van de te consolideren partij wordt opgeteld. Een balanspost reserves van gemeente x zou dan niet alleen de reserves van de gemeente zelf, maar ook de reserves van de te consolideren partij moeten opnemen. Omdat veel BV's, NV's en gemeenschappelijke regelingen samenwerkingen van diverse gemeenten en andere overheden en instellingen zijn, werd het bij het BBV niet inzichtelijk geacht te consolideren. Daar waar het besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995, dat door het BBV werd vervangen, de mogelijkheid van consolideren wel open liet.

In een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt de begrotings- en jaarrekeningprocedure van gemeenschappelijke regelingen aangepast met als doel de sturing van de gemeenteraden te verbeteren. Het gaat er dan vooral om wanneer welke informatie beschikbaar is en beschikbaar kan zijn. Van belang daarbij is dat het begrotingsjaar van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen gelijk is (het kalenderjaar), terwijl er een relatie is tussen de begroting van beide (hoe-

veel ruimte heeft de gemeente om bij te dragen aan de gemeenschappelijke regeling en andersom wat heeft de gemeenschappelijke regeling nodig voor de taken en wat betekent dat voor de begroting van gemeenten) en de jaarrekening van beide (gemeenten hebben de definitieve gegevens van gemeenschappelijke regelingen nodig voor hun eigen jaarrekening).

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen bevat de volgende voorstellen:

- uiterlijk op 15 april van het lopende jaar worden de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende begrotingsjaar aangeboden aan de raden van de deelnemende gemeenten, zodat de raden deze informatie beschikbaar hebben ten behoeve van hun eigen voorjaarsnota of kadernota. De kaders bevatten in ieder geval een indicatie van de gemeentelijke bijdrage aan het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan, de beleidsvoornemens voor het volgende begrotingsjaar en de prijscompensatie.
- 15 april wordt ook de uiterste datum waarop de voorlopige jaarrekening, inclusief het accountantsrapport, dient te worden aangeboden aan de raden van de deelnemende gemeenten. Met als doel dat de gemeenten deze informatie beter kunnen verwerken in hun eigen jaarrekening. De uiterste datum voor definitief vaststellen blijft 15 juli.
- De termijn voor het geven van zienswijzen op de ontwerpbegroting wordt verlengd van zes naar acht weken, zodat de gemeenteraden beter in staat worden gesteld om hun zienswijze voor te bereiden en, zo nodig, onderling met elkaar af te stemmen. De uiterste datum voor het vaststellen van de begroting wordt 1 augustus. Dit was 15 juli.

Input

In de enquête is (vraag 17) gevraagd naar de tevredenheid over de informatie in de paragraaf verbonden partijen. 41% gaf aan de informatie goed of heel goed te vinden, 37% matig en 19% slecht of heel slecht en 4% geen mening. Ook is gevraagd (vraag 18) of voldoende zicht op verbonden partijen een kwestie van goed bestuur is en daarmee niet valt op te lossen met meer regels voor begroting of jaarrekening? 66% Was het hier helemaal of redelijk mee eens, 21,5% was het er niet mee eens.

Ook op een van de bijeenkomsten is ingezoomd op verbonden partijen (zie bijlage 3). Dit heeft onder andere de volgende aandachtspunten opgeleverd:

- Raads- en collegeleden worstelen met kaderstelling; juist ook bij verbonden partijen, omdat deze op afstand staan. De positie van de raad verschilt afhankelijk van hoe de samenwerking is geregeld. Zo zijn er vrijwillige en verplichte regelingen. De verplichte veiligheidsregio's staan bijvoorbeeld op grote afstand van de raad. Bij vrijwillige regio's kunnen raadsleden deelnemen aan het algemeen bestuur en hebben ze dus ook meer een relatie.
- Kaderstelling richt zich vaak op de financiën, maar het zijn vooral beleidsrisico's die tot problemen leiden. Het is echter lastig hier grip op te houden. Het zou daarom goed zijn als er meer kengetallen en benchmarks zouden zijn van verbonden partijen. Er zijn nu weinig (openbare) vergelijkingen tussen verbonden partijen, alhoewel dat voor diverse taken wel kan. Zeker waar in regio's werken verplicht is (veiligheidsregio, regionale uitvoeringsdienst, GGD).
- Het is de vraag of aanpassingen aan het BBV helpen. De differentiatie in verbonden partijen is groot. Iets standaard vastleggen is daarom moeilijk. Bovendien zijn het onvermijdelijk complexe constructies voor raadsleden. Het BBV is van toepassing op gemeenschappelijke regelingen. Voor meer governance is het BBV niet het aangewezen instrument. Wat betreft governance kan veel, het gebeurt alleen vaak niet. De mogelijkheden voor sturing bij private partijen is overigens beperkter dan bij de gemeenschappelijke regelingen.

Weging

Zicht op verbonden partijen is essentieel voor de sturing van de raad (uitgangspunt 1). Het wetsvoor-

stel tot wijziging van de wet gemeenschappelijke regelingen bevat enkele voorstellen tot versterking van de sturing van de raad. De adviescommissie staat positief tegenover deze voorstellen. Door het aanbieden van algemene financiële en beleidsmatige kaders in het voorjaar en het naar voren halen van de jaarrekeningprocedure van gemeenschappelijke regelingen kunnen gemeenten deze informatie beter verwerken. Wel zou gevolgd moeten worden of dit daadwerkelijk leidt tot verbetering van de sturing van de raad. Ook maakt de adviescommissie de kanttekening dat het de voorkeur van de commissie zou hebben als de voorlopige jaarrekening nog één maand eerder (15 maart) zou worden aangeboden. Dit omdat het essentieel is, gezien het toenemend belang van gemeenschappelijke regelingen, dat gemeenten de informatie over deze gemeenschappelijke regelingen in hun jaarrekening kunnen verwerken. Met de decentralisaties zal het belang van gemeenschappelijke regelingen nog verder toenemen.

Mochten de cijfers van de voorlopige jaarrekening nog niet voldoende definitief zijn (de datum voor vaststellen van de jaarrekening van een gemeenschappelijke regeling blijft uiterlijk 15 juli) dan kunnen de voorlopige cijfers worden opgenomen en kan een jaar later, indien nodig op de definitieve cijfers worden ingegaan.

Voor de sturing van de raad vindt de adviescommissie het ook van belang dat de adviezen voor gemeenten over de begrotingsindeling, indicatoren en financiële positie (de adviezen 1, 2 en 3 in dit rapport), evenals de meer technische adviezen (de adviezen 6 en 7) nadrukkelijk ook voor gemeenschappelijke regelingen gelden.

Daarnaast is het van belang dat bij programma's waar verbonden partijen een belangrijke beleidsrol spelen dat dit expliciet wordt opgenomen in het programma.

Het consolideren van verbonden partijen voegt geen informatie toe die relevant is voor de sturing van de raad en blijft daarom verboden.

Advies 4)

De adviescommissie merkt op dat het hebben van tijdige en goede informatie over gemeenschappelijke regelingen bij de begroting en jaarrekening van groot belang is. De decentralisaties zullen dit belang nog verder vergroten, omdat deze zullen leiden tot meer gemeenschappelijke regelingen voor omvangrijke taken. De adviescommissie staat positief tegenover het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en vindt het van belang dat wordt gevolgd of de sturing van de raad door deze wijziging voldoende wordt versterkt. Ook merkt de adviescommissie op dat het de voorkeur zou hebben als de voorlopige jaarrekening nog één maand eerder (15 maart) zou worden aangeboden.

- 4a Ook voor gemeenschappelijke regelingen gelden de adviezen 1) de indeling van de begroting, 2) indicatoren en 3) kengetallen financiële positie.

- 4b Een selectie van de indicatoren en kengetallen genoemd onder 4a) wordt in de begroting en jaarrekening van gemeenten opgenomen.
Indien deze gegevens of de informatie verplicht bij de lijst van verbonden partijen bij het opstellen van de jaarrekening van de gemeente nog niet definitief is, dan worden in de volgende jaarrekening jaar definitieve gegevens opgenomen met, indien nodig, een toelichting op de het verschil tussen voorlopige en definitieve cijfers.

- 4c Advies 4a) betekent dat gegevens op product en sub-product niveau, indicatoren en de kengetallen financiële positie openbaar zijn. Daarmee kunnen algemeen beschikbare benchmarks worden ontwikkeld voor gemeenschappelijke regelingen. Met name voor de regionale taken, zoals de veiligheidsregio, de GGD, de RUD en de WSW is dit nuttige informatie voor raden.

- 4d De paragraaf verbonden partijen, inclusief de lijst van verbonden partijen vervult een nuttige functie.
In aanvulling daarop geven gemeenten in de begroting bij het desbetreffende programma aan welke (belangrijke) beleidsmatige risico's er zijn in relatie tot verbonden partijen.
Verbonden partijen worden niet geconsolideerd.

II.5 Rechtmatigheid, toezicht en controle

Vraagstuk

In zijn financiële kaderstellende en controlerende rol wordt de raad ondersteund door de (provinciale) financiële toezichthouder, de accountant en de lokale rekenkamer(commissie). Alle drie hebben ze een andere rol:

- de financieel toezichthouder controleert de sluitendheid van de begroting (meerjarig duurzaam evenwicht). Dit om artikel 12 - aanvragen tijdig te kunnen ondervangen. Financieel toezicht is daarmee in het belang van de collectiviteit van gemeenten; de artikel 12 – bijdrage wordt gedekt uit het gemeentefonds en dus door alle gemeenten gezamenlijk betaald. Ondanks dat dit de primaire invalshoek is, zou de raad ook steun kunnen ontfangen aan het financiële toezicht. De raad is verantwoordelijk voor de sluitendheid van de begroting. Deze is niet altijd goed na te gaan door de raad.
- de accountant controleert het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid. Dit doet de accountant in opdracht van de raad. De raad verleent de opdracht en kan ook aanvullende eisen stellen.
- de lokale rekenkamer(commissie) doet met name doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoeken. De lokale rekenkamer(commissie) is onafhankelijk en bepaalt zelf haar agenda. Het doel van de onderzoeken is ondersteuning van de raad bij zijn controlerende taak.
- In aanvulling hierop is relevant dat het college ook verplicht is doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken te laten doen naar het eigen beleid. Dit is opgenomen in artikel 213a van de Gemeentewet. Het betreft hier onderzoek waarbij al het beleid in een bepaald aantal jaren wordt gezien. Dit in tegenstelling tot onderzoek van rekenkamer(commissie)s die zelf hun onderwerpen bepalen.

De taakverdeling is in de kern helder en kent in principe geen overlap. Wel maken de controleurs/toezichthouders gebruik van elkaars controle. Zo zal de financieel toezichthouder de jaarrekening en accountantscontrole betrekken bij zijn oordeel. Ook kunnen er op enkele punten fricties zijn tussen de partijen, bijvoorbeeld als de rekenkamer bedenkingen heeft bij de accountantscontrole kan dit tot verwarring leiden.

Over de afzonderlijke rollen zijn wel enkele discussiepunten. Hieronder gaan we daar op in.

Accountantscontrole

De rechtmatigheidscontrole door de accountant leidt tot de meeste discussies. Deze discussie kent drie elementen:

- de vormgeving van sommige regels en vereisten vanuit de rijksoverheid ter controle van deze regels
- de huidige invulling van het rechtmatigheidsoordeel
- de eisen die aan accountants worden gesteld vanuit richtlijnen van de beroepsorganisatie van accountants

Deze drie elementen tezamen maken dat de huidige invulling van het rechtmatigheidsoordeel, en eigenlijk van de accountantscontrole, wordt ervaren als nodeloos belastend of zelfs als belemmerend. Hieronder gaan we daar nader op in.

Vormgeving regelgeving en vereisten aan de controle vanuit de rijksoverheid

Er zijn regels die in de kern iets zinvols regelen, maar waar de uitvoering niet handig is vormgegeven. Een voorbeeld hiervan is de Wet Normering Topinkomens. Deze wet stelt gedetailleerde eisen aan het inkomen van topfunctionarissen en de publicatie ervan. Daarbij wordt bijvoorbeeld ook alle inhuur meegenomen. Het doel was hoger tarieven voor interimmanagers tegengaan. Echter ook andere inhuurkosten, zoals advocaten, vallen eronder. De controletolerantie voor deze wet is 0%. Dat betekent

dat volledig en juist aan deze wet moet worden voldaan en dat geen enkele afwijking kan worden geaccepteerd.

Een ander voorbeeld betreft de SiSa-bijlage. Gemeenten verantwoorden zich aan het Rijk voor specifieke uitkeringen die ze ontvangen. Het gaat dan om financiële en andere informatie. Deze informatie wordt samen met de jaarrekening door de accountant gecontroleerd. Dit vanwege het streven van single information single audit (SiSa), dat als doel heeft lasten te beperken.

Het principe van SiSa is nastrevenswaardig. Er zijn echter twee problemen. In de eerste plaats is SiSa zo ingevoerd dat het een bijlage in de jaarrekening is. Deze bijlage is gedetailleerd en complex en bevat bovendien weinig zinvolle informatie voor de raad. Het gaat immers om verantwoordingsinformatie aan het Rijk, waar het college primair verantwoordelijk voor is. Alleen indien er problemen zijn of worden geconstateerd is dit een zaak van de raad. In de tweede plaats geldt de vereiste dat geen enkele fout / vergissing wordt getolereerd. Gezien de omvang van de bijlage leidt dat tot een administratief belastende controle die veel geld en tijd kost.

Huidige invulling van het rechtmatigheidsoordeel

Vanaf de jaarrekening 2004 geeft de accountant niet alleen een getrouw beeld verklaring, maar ook een rechtmatigheidsoordeel. Aanvankelijk leidde dit tot opschoning van de eigen gemeentelijke verordeningen. Gemeenten hadden verordeningen met verouderde bepalingen waardoor in de praktijk van de regels werd afgeweken. Ter voorbereiding op het rechtmatigheidsoordeel zijn verordeningen zo aangepast dat ze weer conform de werkwijze waren. Ook heeft het rechtmatigheidsoordeel een impuls gegeven aan een verbetering van het financieel beheer bij gemeenten.

Inmiddels wordt de rechtmatigheidstoets vaak als onnodig belastend ervaren. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de begrotingsonrechtmatigheid. De begroting wordt voor het begrotingsjaar vastgesteld en vervolgens gedurende het jaar bijgesteld. Per gemeente verschilt het aantal keren dat dit gebeurt, maar twee keer (voorjaar, najaar) is vrij gebruikelijk. Vervolgens wordt in de jaarrekening de totale realisatie vastgesteld. Tussen de laatste begrotingsbijstelling en de jaarrekening zit veelal een verschil. Met het vaststellen van de jaarrekening bevestigt de raad dit verschil. Daarbij is het mogelijk dat er een verschil is dat de raad niet bevestigt, omdat hij het er niet mee eens is. Over een dergelijk verschil wordt vervolgens een politiek debat gevoerd en indien dat niet volstaat is er de indemniteitsprocedure. Bij de jaarrekeningcontrole geeft een accountant echter bij de verschillen tussen de laatste vastgestelde begroting en jaarrekening aan dat dit potentieel onrechtmatig is. Om dit te voorkomen stellen de meeste gemeenteraden vlak voor het einde van het jaar alle wijzigingen vast. Hierdoor is de begroting na laatste wijziging gelijk aan de jaarrekening. Deze stap wordt veelal ervaren als noodzakelijk voor een soepel verlopende accountantscontrole, maar als onnodig of als belemmerend gezien voor een ordentelijk verloop van de financiële sturing.

Doordat de rechtmatigheidstoets als onnodig belastend wordt gezien, proberen gemeenten deze toets soms te vermijden. Een voorbeeld hiervan is het door het college en niet door de raad laten vaststellen van nota's. Dit omdat de nota's dan niet onder de accountantscontrole vallen (raadsbesluiten vallen onder de accountantscontrole; collegebesluiten niet).

Eisen aan accountants en controle vanuit richtlijnen van de beroepsorganisatie van accountants

De invulling van de accountantscontrole is de afgelopen decennia aan sterke veranderingen onderhevig. Dit heeft zeker niet alleen te maken met het invoeren van het rechtmatigheidsoordeel bij de accountantsverklaring van gemeenten, maar ook met de eisen die aan accountants worden gesteld. Deze eisen zijn (internationaal) sterk toegenomen door diverse incidenten, zoals Enron. In Nederland heeft dit bijvoorbeeld geleid tot de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta). Één van de belangrijkste veranderingen van de Wta is het vergunningstelsel. Door invoering van de Wta mogen wettelijke controles enkel door accountantsorganisaties met een vergunning worden uitgevoerd. De vergunningen worden door de AFM uitgegeven. Om een vergunning te verkrijgen moeten de accountantsorga-

nisaties voldoen aan de kwaliteitseisen die in de Wta zijn vastgelegd. Hierbij gaat het voornamelijk om eisen ten aanzien van de onafhankelijkheid van de accountantsorganisatie, bedrijfsvoering, deskundigheid en vakbekwaamheid van de bedrijfsleiding (accountantsorganisaties) partnerroulatie en zorgplicht.

Om aan de wetgeving te voldoen zijn er regels binnen de beroepsgroep (NBA) en binnen kantoren. De NBA heeft de controlediensten 'vertaald' naar de beroepsregelgeving van de NBA, zoals vastgelegd in de Nadere Voorschriften controle - en overige standaarden (NV COS). Deze COS zijn ook voor gemeenten van toepassing. In tekstkader 6 zijn enkele voorbeelden opgenomen.

Financieel toezicht

Het financieel toezicht wordt vaak als niet bijzonder belastend ervaren. De toezichthouder gebruikt de officiële documenten en stelt soms aanvullende vragen.

De vraag bij het financieel toezicht is veel meer of de huidige invulling gezien de economische ontwikkelingen wel voldoende is. Het gaat dan om twee hoofdvragen.

In de eerste plaats is dat de vraag of het toezicht wel voldoende eenduidig is tussen de provincies.

Wordt een gemeente in dezelfde omstandigheden in alle provincies onder preventief toezicht gesteld?

De provinciale toezichthouder is verplicht gemeenten onder preventief toezicht te stellen indien de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is (zie ook advies 3). Provincies hebben ruimte bij het invullen van de precieze criteria hiervoor. Het financieel toezicht wordt per provincie vormgegeven.

Daarbij is er een gemeenschappelijk toezichtskader, maar zijn er desalniettemin verschillen tussen de wijze waarop provincies het toezicht vormgeven. Zo hebben de provincies soms ook hun eigen toezichtskader en werkwijze. Er is dus niet één gemeenschappelijk en geoperationaliseerd kader, maar er zijn er diverse.

In de tweede plaats is het de vraag of de toezichthouder voldoende bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie van gemeenten. Dit is geen formele taak van de toezichthouder. De enige verplichting is immers toezichthouden en ingrijpen indien nodig; na uiteraard communicatie met de desbetreffende gemeente. In deze tijd, waar vergelijkbaarheid belangrijk is, evenals openbaarheid van gegevens, is het voor de hand liggend dat een toezichthouder die relevante gegevens heeft deze publiceert. Enkele provinciale toezichthouders doen dit overigens, maar niet allemaal en niet op dezelfde wijzen.

Bovenstaande vragen bij de huidige invulling van het financieel toezicht wordt versterkt vanwege de economische crisis en de drie decentralisaties.

Lokale rekenkamer(commissie)

De lokale rekenkamer(commissie) doet met name doelmatigheid- en doeltreffendheidonderzoek.

De lokale rekenkamer(commissie) is onafhankelijk onder andere in het bepalen van de onderzoeksobjecten, maar doet zijn onderzoek ten behoeve van de controlerende functie van de raad. Er zijn soms discussies over de rekenkamer(commissie)s. Het gaat dan veelal om het functioneren van rekenkamer(commissie)s, zoals de kwaliteit van het onderzoek en de mate waarin er een goede aansluiting is tussen de rekenkamer(commissie) en de raad. Ook kan er verwarring ontstaan als een rekenkamer(commissie) zich uitspreekt over het oordeel van de accountant. Dit is verwarrend omdat de rekenkamer(commissie) volgens de Gemeentewet niet over het rechtmatigheidsoordeel van de jaarrekening gaat. Dit juist om te voorkomen dat twee partijen een oordeel over hetzelfde geven.

Bij deze discussies gaat het niet om problemen in de regelgeving.

Achtergrond

Bij de nieuwe regels voor de financiële functie die vanaf begrotingsjaar 2004 golden, waren wat betreft toezicht en controle drie nieuwe onderdelen: het rechtmatigheidsoordeel in de accountantsverklaring, de verplichting tot een lokale rekenkamer(funcitie) en de verplichting tot de onderzoeken door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid (213a onderzoeken).

Tekstkader 6 Voorbeelden van richtlijnen voor accountantscontrole

Steunen op het werk van andere accountants

COS 600 betekent dat accountants niet zomaar steunen op het werk van de accountant bij verbonden partijen en service-organisaties. Er worden onderlinge auditinstructies verstuurd, overleggen gevoerd en reviews uitgevoerd. Wanneer de accountant van de gemeente dezelfde is als bij een verbonden partij (zelfs in persoon) moeten zelfs auditinstructies worden gewisseld. Hierdoor stuurt de accountant aan zichzelf een auditinstructies en voert hij gedocumenteerd overleg met zichzelf over de bevindingen.

Verbijzonderde interne controle

De regels volgens de COS voor het steunen op verbijzonderde interne controlewerkzaamheden bij de gemeenten zijn aangescherpt. Naast de verbijzonderde interne controle moeten ook detailcontroles worden uitgevoerd. Dit kan leiden tot wel 60 deelwaarnemingen voor een gemeente op bijvoorbeeld bijstandsuitkeringen.

Grondexploitaties

COS 540 (Controle en overige standaarden) vraagt om diepgaande controle op grondexploitaties. Het gaat hierbij om uitgebreide vastleggingen van de gemeente inzake het proces van totstandkoming van de grondexploitaties, onderbouwing (met onder andere externe rapportages, taxaties) van de schattingen en gekozen uitgangspunten, analyse van de mogelijke schattingsafwijkingen, puntschattingen, scenario-analyses enzovoort. Er is een uitgebreide checklist die moet worden doorlopen. De gemeenten en accountants moeten in de dossiers bijvoorbeeld ook onderbouwen dat de contante waarde en eindwaarde aanvaardbare methoden zijn.

Frauderisico-analyse

Volgens de COS moet iedere organisatie een fraude-risico analyse hebben die met het hoogste toezicht houdende orgaan moet zijn besproken. Dit betekent dat de accountant de fraude-risico analyse moet bespreken met de gemeenteraad. Voor bepaalde extra werkzaamheden van de accountant is het volgens de COS-voorschriften noodzakelijk dat de accountant dit afstemt met de gehele gemeenteraad. Dit is uitermate bureaucratisch en voegt ook weinig toe.

Er was een aantal redenen voor de uitbreiding van de accountantscontrole. De hoofdreden was dat veel raadsleden, maar ook andere partijen, van een accountant verwachtten dat hij de rechtmatigheid controleerde. Bij de rijksoverheid gebeurde dat wel. Bij gemeenten maakte rechtmatigheid weliswaar onderdeel uit van de accountantscontrole, evenals de doelmatigheid, maar was het niet de kern van de controle. Dit leidde tot verwarring, bijvoorbeeld naar aanleiding van declaraties van bestuurders. Hierbij bleek dat een goedkeurende accountantsverklaring niet hoefde te betekenen dat uitgaven rechtmatig waren. Behalve de uitbreiding van de accountantsverklaring van getrouw beeld naar getrouw beeld én financiële rechtmatigheid werd ook expliciet gemaakt waar de raad op kon sturen. Een voorbeeld hiervan is de rapporteringstolerantie. Bij de rapporteringstolerantie kan de raad aangeven dat ze bepaalde posten, zoals declaraties, gecontroleerd willen hebben en erover gerapporteerd willen worden. Het gaat dan om posten waarvan het bedrag veelal te gering is om effect te hebben op het oordeel.

Het invoeren van het rechtmatigheidsoordeel bij de jaarrekening 2004 heeft onder andere geleid tot een opschoning van lokale regelgeving. Dit omdat veel verordeningen waren verouderd en niet meer (letterlijk) werden uitgevoerd.

Lokale rekenkamers waren eind jaren '90 sterk in ontwikkeling vooral bij grotere gemeenten. Ter ondersteuning van de controlerende taak van de raad zijn ze verplicht gesteld. Daarbij is er expliciet voor gekozen de rekenkamers niet het rechtmatigheidsoordeel te laten afgeven. Bij het Rijk doet de rekenkamer dat wel. Bij het Rijk is de accountant echter in rijksdienst. Omdat de accountant bij gemeenten, uitgezonderd (nu) twee gemeenten, niet in gemeentelijke dienst is, is ervoor gekozen dat de accountant het rechtmatigheidsoordeel afgeeft. De rekenkamer kan wel onderzoek doen naar de rechtmatigheid, maar niet in het kader van de jaarrekening. In artikel 182 van de Gemeentewet is

opgenomen dat: *“Een door de rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur bevat geen controle van de jaarrekening als bedoeld in artikel 213, tweede lid.”*

In aanvulling op de lokale rekenkamer is bepaald dat het college onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid doet. Dit om alle onderwerpen regulier te onderzoeken, daar waar de rekenkamer haar eigen onderzoeken kan bepalen.

Het financieel toezicht is begin jaren '90 fundamenteel herzien en is sindsdien alleen beperkt aangepast. Voor deze herziening stelde de provinciale toezichthouder de begroting en rekening vast; dat wil zeggen gemeenten stonden in wezen standaard onder preventief (vooraf) toezicht. Met de nieuwe Gemeentewet is dit toezicht omgegaan van standaard preventief naar standaard repressief (achteraf) toezicht. Gemeenteraden stelden vanaf toen ook zelf hun begroting en rekening vast. De rol van de financieel toezichthouder was daarmee fundamenteel veranderd.

Input

Bij de evaluatie van de financiële functie, vier jaar geleden, is van de in dit advies genoemde onderwerpen met name rechtmatigheid aan de orde gekomen. Er is toen enerzijds geconcludeerd dat het doel – meer aandacht voor rechtmatigheid – is gerealiseerd en dat er een tevredenheid was met het instrumentarium. Anderzijds waren de doelen – meer duiding wat rechtmatigheid betekent, bewustwording reikwijdte accountantscontrole en meer sturing op de accountantscontrole – beperkt of zeer beperkt bereikt. Dat wil zeggen deze doelen waren ten aanzien van enkele specialisten geslaagd, maar niet breder. Ook was het de vraag of de rechtmatigheidscontrole niet wat was doorgeschoten.

In de bijeenkomst *‘wat moet de raad weten / begrijpen?’* was de rechtmatigheidscontrole een van de onderwerpen. Het beeld was dat van alle controles en toezicht de rechtmatigheidscontrole de meeste problemen oplevert. De huidige vormgeving van de begrotingsrechtmatigheid, met een systeem van continue begrotingswijzigingen - om mogelijke onrechtmatigheden in de zin van nog niet expliciet door de raad goedgekeurde stijgingen van uitgaven te voorkomen – is niet wenselijk. Deze controle leidt tot procedures die geen doel hebben en leidt tevens tot minder aandacht voor zaken die wel aandacht zouden behoeven.

De rechtmatigheidstoets op gemeentelijke regelgeving zou in ieder geval kunnen vervallen. Vervolgens was de conclusie dat ‘de lijst van het Rijk’ tegen het licht gehouden zou moeten worden.

Weging

De adviescommissie beoordeelt de taakverdeling tussen de diverse controlerende partijen als adequaat in de zin dat er in principe geen overlap is.

De controle van doelmatigheid en doeltreffendheid door de lokale rekenkamer(functie), evenals de verplichting tot onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid door het college (artikel 213a Gemeentewet) zijn van belang voor de raad ter ondersteuning van zijn rol (uitgangspunt 1).

De adviescommissie is van mening dat alle toezichthoudende en controlerende partijen ten behoeve van de raad werken (uitgangspunt 1); ook als ze primair voor bijvoorbeeld de collectiviteit van gemeenten werken. Met andere woorden de financieel toezichthouder heeft een taak bij het voorkomen van artikel 12-bijdragen, maar zou daarbij ook de raad (meer) kunnen bijstaan. Gezien het belang van vergelijkbaarheid (uitgangspunt 4) als ook het zoveel mogelijk delen van informatie (uitgangspunt 5), ligt het voor de hand dat de financieel toezichthouders dezelfde geoperationaliseerde criteria gebruiken en deze publiceren ten behoeve van de horizontale controle.

De rechtmatigheidscontrole is naar het oordeel van de adviescommissie niet meer effectief, omdat het

leidt tot niet-functionele procedures en het zicht op hoofd- en bijzaken verloren gaat. De beleidsvrijheid wordt zo ingeperkt door regels die hun doel niet meer dienen en is daarmee strijdig met uitgangspunt 3. Bovendien wordt het inzicht voor raadsleden minder omdat het inzicht tussen hoofd- en bijzaken kleiner wordt. Hierdoor wordt de sturing van de raad belemmerd. Dit gebeurt ook door een procedure, zoals die voor de begrotingsonrechtmatigheid. De rechtmatigheidscontrole is daarom ook strijdig met uitgangspunt 1.

De rechtmatigheidscontrole is in ontwikkeling bij diverse (semi-)publieke sectoren. Het gaat dan onder andere om de rechtmatige besteding van rijks gelden. De adviescommissie vindt deze rechtmatigheidscontrole begrijpelijk. Ook vindt de adviescommissie SiSa qua principe nastrevenswaardig. De informatie is echter geen sturingsinformatie voor de raad, maar informatie die beschikbaar is (uitgangspunt 2). De SiSa-bijlage is er immers voor de rijksoverheid en kan niet logischerwijs gecombineerd met informatie voor de raad (uitgangspunt 5), omdat het informatie over specifieke uitkeringen betreft en daarmee heeft het Rijk een verantwoordelijkheid. Er is te weinig relatie met de sturing van de raad (uitgangspunt 1) om SiSa standaard via de raad te laten lopen. Bij problemen dient de raad wel te worden geïnformeerd.

De accountantscontrole bij gemeenten is een wettelijke controle. Hierdoor zijn op deze controle dezelfde vereisten en richtlijnen van toepassing als voor bedrijven. De relatie gemeenteraad – college en organisatie is echter een andere dan die tussen aandeelhouder – bestuur en organisatie. In het bedrijfsleven is de jaarrekening het enige formele informatiedocument. Bij gemeenten is de gehele begrotingscyclus openbaar. Bovendien heeft de raad daarnaast nog diverse instrumenten om informatie op te vragen. Door de richtlijnen van de accountantscontrole van het bedrijfsleven over te nemen wordt dit verschil veronachtzaamd, leidt het tot overbodige regels en verstoort het eerder de sturing van de raad dan dat het de sturing verbetert. Het huidige systeem van wettelijke controle – richtlijnen dat in wezen voor het bedrijfsleven is ontwikkeld, zou op toepasbaarheid voor gemeenten moeten worden onderzocht en aangepast.

Advies 5)

5a Rechtmatigheid

- Het college is verantwoordelijk voor de rechtmatigheid. Bij de jaarrekening dient daarom een verklaring van het college te worden gegeven, waarin het college aangeeft rechtmatig te hebben gehandeld met betrekking tot de financiële Rijks en Europese wetgeving. Ook is in de verklaring opgenomen dat de toelichting op de verschillen tussen de begroting en jaarrekening accuraat is.
- De accountantscontrole kan worden beperkt tot de getrouw beeld verklaring bij de jaarrekening en bij de verklaring van het college.
- De raad kan aangeven of het college ook een verklaring geeft over de rechtmatigheid van de uitvoering van (een bepaald deel van) de eigen verordeningen en regelgeving. De accountant neemt dit onderdeel dan mee in zijn controle.
De adviescommissie benadrukt dat begrotingsrechtmatigheid op deze wijze niet meer doorweegt in de rechtmatigheidsverklaring van het college. Het college geeft namelijk een toelichting op de verschillen tussen begroting en realisatie en een verklaring over de toelichting. De accountant betreft deze verklaring bij het oordeel over het getrouwe beeld. Indien de raad bezwaren heeft, volgt een politieke discussie. Een begrotingswijziging aan het einde van het jaar is daarom niet meer noodzakelijk. Indien nodig past BZK de Gemeentewet hierop aan.
- De SiSa- bijlage hoeft niet langs de raad. Het volstaat als de bijlage digitaal beschikbaar is. Indien de organisatie of de accountant problemen constateren wordt dit gerapporteerd aan de raad.

5b Wettelijke controle

Er zijn fundamentele verschillen tussen gemeenten en bedrijven. Het hoogste orgaan bij gemeenten is de raad. De raad kan beschikken over alle informatie. Veel informatie is bovendien openbaar. De begroting is het belangrijkste financiële instrument van gemeenten.

De jaarrekening bij bedrijven is het enige formele documenten van de aandeelhouders. De rol van de jaarrekening van bedrijven en gemeenten is daarmee wezenlijk anders. Dit zou betekenis moeten hebben voor de controle op de jaarrekening.

Het huidige systeem - van wettelijke controle op de jaarrekening en richtlijnen voor deze controle - dat is ontwikkeld voor het bedrijfsleven wordt in de praktijk als niet effectief en efficiënt gezien voor gemeenten. Hoe een toepasbaar systeem voor gemeenten te krijgen dient te worden onderzocht.

De adviescommissie adviseert daarom onder bestuurlijke voorzitterschap een commissie van ten minste BZK, VNG en NBA in te stellen die dit onderzoek leidt en voorstellen voor aanpassingen doet.

5c Financieel toezicht

- Financieel toezicht is van belang voor individuele gemeenten en voor het collectief van gemeenten. Financieel toezicht moet daarom qua beslissingen en onderbouwing uniform en transparant te zijn.
- De kennis van toezichthouders dient ook gebruikt te kunnen worden door gemeenten en andere partijen. Een uniforme toezichtrapportage over alle gemeenten samen, zodat de vergelijkbaarheid tussen gemeenten en het inzicht in de financiële positie wordt bevorderd, is in de huidige tijd van groot belang. In de eerste plaats vergroot een dergelijke rapportage het inzicht van gemeenteraden. In de tweede plaats kan deze rapportage ook aan de VNG worden gestuurd. Dit omdat gemeenten een gemeenschappelijk belang hebben (via de artikel 12 procedure). Informatie om eventueel actie te kunnen ondernemen is dan relevant.
- De adviescommissie geeft het IPO in overweging het financieel toezicht te concentreren in een

landelijke unit. Dit omdat het financieel toezicht per provincie niet veel menskracht vergt, er veel ontwikkelingen zijn die het borgen van kennis vergen en omdat het financieel toezicht belangrijk is voor het collectief van gemeenten. Het belang van financieel toezicht en inzicht in de financiële positie wordt versterkt door de drie decentralisaties.

5d Doelmatigheid en doeltreffendheid

De adviescommissie merkt op dat doelmatigheid en doeltreffendheid steeds belangrijker worden. De verplichting tot doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken (artikel 213a Gemeentewet) is daarom zinvol, evenals de lokale rekenkamer(commissie).

II.6 Inzicht in overhead en kosten

Vraagstuk

Gemeenten bepalen zelf hoe ze kosten berekenen en toerekenen. Dit leidt in de praktijk tot drie problemen:

- er is weinig inzicht in de kosten van overhead, dat wil zeggen in de indirecte kosten. Deze kosten staan niet op een rij, waardoor er geen totaalbeeld is. Afhankelijk van de gemeente, de taken en de definitie gaat het bij overhead over 25 à 50% van de kosten. Zie tekstkader 7 voor een hoofdindeling van wat overhead wel en niet is.
- de kostenberekening (methode en kostentoerekening) van producten is niet helder. Dit is een belangrijke factor die de vergelijkbaarheid tussen gemeenten verstoort.
- er is regelmatig discussie (tot en met gerechtelijke procedures) over de wijze van tariefberekening voor producten waarvan de prijs maximaal kostprijsdekkend mag zijn.

Daarnaast is het algemene inzicht in de kostensoorten van gemeenten beperkt. Het gaat dan om het inzicht in de eigen kosten en in vergelijking met andere gemeenten. Een reden hiervoor is dat een begroting op twee manieren kan worden opgebouwd: vanuit de taken (zoals bijstand, woningaanpassingen, groenonderhoud, speeltoestellen, theater) en vanuit de kostensoorten (zoals personeelskosten, subsidies, inkoop, huisvesting). De aandacht van gemeenteraden ligt bij de indeling naar taken; dat is de indeling waarop de raad autoriseert. De indeling naar kosten is relevant voor de wijze waarop de gemeente zijn taken uitvoert; is er veel uitbesteed of doet de gemeente veel zelf? Zijn er relatief veel medewerkers in dienst of relatief weinig?

Voor Iv3 worden beide indelingen - de functionele indeling (zie advies 1 en bijlage 4) en de categoriale indeling (bijlage 5) - voorgeschreven. De informatie vanuit de categoriale indeling wordt nu niet of nauwelijks door gemeenten gebruikt. De informatie is ook minder gemakkelijk beschikbaar dan de gegevens over de functionele indeling. Een reden waarom de categoriale indeling niet wordt gebruikt door gemeenten is dat de indeling primair is gericht op informatie voor de Europese Unie en niet op het inzicht voor gemeenten zelf.

Achtergrond

Het BBV ken geen specifieke voorschriften voor kostenberekening of kostentoerekening. Het BBV kent alleen het voorschrift tot een paragraaf bedrijfsvoering en een paragraaf lokale heffingen. De paragraaf bedrijfsvoering dient ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering te geven. De paragraaf lokale heffingen kent enkele voorgeschreven onderdelen, zoals een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, een aanduiding van de lokale lastendruk en een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid, maar kent geen bepalingen ten aanzien van de kostprijsberekening.

Daarnaast zijn er nog enkele bepalingen die relevant zijn. Zo is het uitgangspunt voor de functionele indeling een integrale kostprijsberekening, dat wil zeggen overheadkosten worden toegerekend aan de taak. Bij de programmabegroting is dit niet expliciet voorgeschreven. Een programma overhead is daardoor mogelijk. Ook relevant is de categoriale indeling, zoals hierboven onder Iv3 reeds beschreven.

Input

In de enquête is de vraag gesteld (vraag 4) of het belangrijk is om de hoogte van de heffingen beter te kunnen vergelijken met die van andere gemeenten, ook als dit betekent dat er meer centrale voorschriften voor de wijze van kosten toerekenen / administratie komen. 60% is het hier mee eens of redelijk mee eens, 11% is neutraal en 27% is het er mee oneens of redelijk mee oneens.

Wat betreft de overhead is de vraag (vraag 12) gesteld of het de voorkeur verdient de overhead (op

Tekstkader 7 Overhead

Overhead kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. In dit kader wordt de hoofdlijn geschetst van wat overhead is, maar wordt ook geschetst waar verschillende afbakeningen mogelijk zijn:

Algemene overhead of bedrijfsvoeringskosten

Overhead of bedrijfsvoering wordt vaak samengevat als: PIOFACH.

- Personeel
- Informatie
- Organisatie
- Financiën
- Automatisering
- Communicatie
- Huisvesting

Dit is niet uitputtend, ook algemene juridische zaken en de afdeling inkoop zouden hier bijvoorbeeld onder kunnen vallen.

Het gaat dan om de algemene overheadkosten. Deze kosten worden vaak via een algemene verdeelsleutel per werkplek of fte verdeeld over de hele organisatie. Er zijn echter ook andere methoden waarbij de kosten specifiekere worden toegerekend.

Bedrijfsvoeringskosten ten behoeve van primair proces

Naast de algemene overhead kan er specifieke ondersteuning van het primair proces zijn. Zoals het registratiesysteem voor de bijstand of systemen voor burgerzaken of grondzaken. Deze kosten worden veelal aan de desbetreffende taak toegerekend. Daar waar systemen meerdere doelen dienen of medewerkers meerdere taken hebben, is de afbakening tussen ondersteuning van primair proces en algemene bedrijfsvoering minder eenduidig.

Personeelskosten

Medewerkers die een bepaalde taak uitvoeren, zoals het onderhouden van groenvoorzieningen of het begeleiden van bijstandsgerechtigden bij reïntegratietrajecten behoren niet tot de overhead, maar tot de kosten voor het primair proces. Dit lijkt evident, maar omdat de personeelskosten vaak apparaatskosten worden genoemd en via een kostenverdeelstaat worden toegerekend worden deze kosten soms gemakshalve overhead genoemd.

Medewerkers die niet in direct contact staan met het primair proces behoren veelal wel tot de overhead. Het gaat dan om managers en het secretariaat.

Bestuurskosten

De kosten van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders vallen, ten minste volgens de huidige functionele indeling, niet onder overhead. Dit zijn bestuurskosten.

Of kosten van ondersteuning tot de bestuurskosten of tot overheadkosten worden gerekend, verschilt tussen gemeenten; het gaat dan om bestuursadviseurs, controllers en juridisch adviseurs.

verschillende wijze) aan de programma's toe te rekenen, waardoor deze kosten niet of moeilijk afzonderlijk zichtbaar en vergelijkbaar zijn of dat de overhead niet meer moet worden toegerekend aan de verschillende programma's, maar in een apart programma in de begroting komt. 39% gaf aan te willen toerekenen en 57% gaf de voorkeur aan een apart programma.

Overhead en kostentoe rekening is op de eerste bijeenkomst 'hoe belangrijk is vergelijkbaarheid?' bediscussieerd. Op deze bijeenkomst waren grofweg twee opvattingen. Sommige van de aanwezigen vonden het toerekenen van de overhead het meest zuiver. Dan kan een raadslid zien wat de echte lasten zijn van een taak. Ook aan Europa moeten cijfers worden geleverd waarbij kosten zijn toegerekend aan taken. Anderen vonden in het kader van de eenvoud het werken met een programma overhead interessant. Een raadslid kan dan sturen op een overheadpercentage. Als tussenoplossing werd genoemd om alle overhead op één plaats te verzamelen, maar deze vervolgens met een vast percentage toe te rekenen aan alle programma's.

Weging

Inzicht in kosten in het algemeen en overhead in het bijzonder is van belang voor de sturing van de gemeenteraad (uitgangspunt 1). De hoofdlijnen zouden daarbij voor de raad duidelijk moeten zijn. Meer gedetailleerde informatie, zoals de kostenopbouw van producten dient beschikbaar te zijn (uitgangspunt 2).

Het transparant maken van overhead van kosten belemmert de beleidsvrijheid niet (uitgangspunt 3). Normering belemmert de beleidsvrijheid wel en zou tevens op gespannen voet staan met de werkelijke kosten. Het voorschrijven van een bepaalde methodiek hoeft de beleidsvrijheid niet te belemmeren, maar voegt ook niet noodzakelijkerwijs iets toe. Wel is een eenvoudige en transparante methode belangrijk voor de sturing van de raad.

Inzicht in kosten en overhead is cruciaal voor de vergelijkbaarheid (uitgangspunt 4). De informatie relevant voor de sturing van gemeenten dient meer te worden kort gesloten met de informatie noodzakelijk voor de Europese Unie (uitgangspunt 5). De categoriale indeling dient daarom meer aangepast te worden aan de behoefte van gemeenten. Stroomlijning van definities met andere sectoren is mogelijk, zolang dit de sturing van gemeenten niet belemmert (uitgangspunt 6). Alle informatie dient zo eenvoudig mogelijk toegankelijk te zijn (uitgangspunt 7).

Advies 6)

- 6a De algemene overhead (voor de definitie zie tekstkader 7) wordt in het "programma overhead en kostentoerekening" opgenomen. Ook wordt in dit programma aangegeven hoe de algemene overhead zich verhoudt tot de heffingen die maximaal kostendekkend mogen zijn. In de paragraaf lokale heffingen wordt dit vanuit de heffingen gedeut. In de beleidsprogramma's wordt geen algemene overhead toegerekend. De raad autoriseert de beleidsprogramma's exclusief algemene overhead en de raad autoriseert het programma overhead.
- 6b De indeling van kostensoorten (categoriale indeling) wordt geactualiseerd tot de "nieuwe kostensoorten" (vergelijkbaar met de "nieuwe producten"). Het doel is dat de kostensoorten bruikbaar worden voor gemeenten en tevens in lijn zijn met de eisen van de EU voor de berekening van het EMU-tekort.
- 6c Informatie over de kostensoorten (bijvoorbeeld ook personeel, subsidies, uitbesteding) wordt per product verstrekt (bij voorkeur digitaal). Dit is beschikbare informatie (geen sturingsinformatie) voor de raad en algemeen toegankelijk.
- 6d De huidige paragraaf bedrijfsvoering wordt facultatief, vanwege de introductie van het "programma overhead en kostentoerekening".

II.7 Aanpassingen aan het stelsel van baten en lasten

Vraagstuk

Gemeenten kennen een stelsel van baten en lasten voorgeschreven in het BBV. Dit stelsel is een specifiek stelsel, omdat er enkele fundamentele verschillen tussen gemeenten en het bedrijfsleven zijn. Een fundamenteel verschil is bijvoorbeeld dat gemeenten een openbare begroting hebben voor de allocatie en autorisatie. Dit in tegenstelling tot bedrijven en private instellingen met publieke taken, zoals ziekenhuizen, onderwijsinstellingen. Ook hebben overheden specifieke taken en daardoor bijzondere activa, zoals wegen, kanalen en parken (zie verder onder I.3).

Het BBV kent diverse gemeente - specifieke bepalingen. Bij een aantal bepalingen worden vraagtekens gesteld, omdat ze ingewikkeld worden geacht voor gemeenteraden en/of omdat er veel vrijheid is voor gemeenten hetgeen de vergelijkbaarheid moeilijk maakt. Onderwerpen die regelmatig worden genoemd zijn:

- a de vrijheid om activa met maatschappelijk nut in de openbare ruimte (wegen, pleinen, parken en dergelijke) versneld af te schrijven; dit leidt tot grote verschillen tussen gemeenten.
- b de keuze voor interne rentetoerekening; dit leidt tot verschillen in kostenberekening en wordt veelal als complex en daarmee ondoorzichtig ervaren
- c voor het EMU-tekort wordt op kasbasis gestuurd. De begroting is op basis van baten en lasten. Sturen op beide is complex.
- d resultaatbepaling voor- en na bestemming in begroting en jaarrekening. Het verschil tussen beide resultaten zijn de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. Dit wordt als ingewikkeld ervaren.
- e voor de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen wordt geen voorziening getroffen. Dit is een afwijking om pragmatische redenen.
- f het verschil tussen een reserve en voorzieningen is niet altijd helder, terwijl het principiële verschil groot is: de raad kan over de bestemming van een reserve beslissen, maar niet over die van een voorziening.
- g sommige gemeenten vormen veel bestemmingsreserves. Dit is niet inzichtelijk en maakt sturing voor de raad ingewikkeld.
- h activa worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs en worden afgewaardeerd bij een duurzame waardedaling. Ze worden niet hoger gewaardeerd bij een duurzame waardestijging. Dit vanwege het voorzichtigheidsbeginsel.
- i garanties kunnen indien er aanspraak op wordt gedaan tot onverwachte financiële uitgaven leiden. Garanties worden volgens het BBV toegelicht bij de balans

Een deel van deze vraagstukken is inherent aan een stelsel van baten en lasten, zoals het onderscheid tussen reserves en voorzieningen. Dit stelsel is ingewikkelder dan een kasstelsel, omdat de uitgaven en inkomsten worden toegerekend aan de jaren waarop ze betrekking hebben. Dit is tevens het grootste voordeel van het stelsel. Gemeenten zijn door het toerekenen van de kosten flexibeler. Zo hebben grote investeringen betrekking op meerdere jaren en kunnen deze kosten aan de relevante jaren worden toegerekend in plaats van dat ze op één jaar betrekking hebben. Ook kunnen zo transparanter kostprijzen worden berekend voor producten. Hetgeen de sturing op doelmatigheid bevordert.

Een deel van de vraagstukken vloeit voort uit het toepassen van een stelsel van baten en lasten bij overheden. Deze vraagstukken gelden ook voor overheden in andere landen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het wel of niet activeren van investeringen met maatschappelijk nut in de openbare ruimte. Het gaat ook om het doen van reserveringen bij de begroting en het koppelen van sturing op het EMU-saldo op kasbasis in combinatie met een baten en lasten stelsel. Er is een internationaal stelsel voor overheden ontwikkeld: IPSAS (International Public Sector Accounting Standards). Dit stelsel wordt binnen Europa echter nauwelijks of niet toegepast. De Europese Unie streeft harmonisering van

verslagleggingsregels binnen de Europese Unie na. Dit met als doel beter te kunnen sturen op het begrotings- en macro-economisch beleid (zie verder onder I.4). De IPSAS zijn hiervoor als niet voldoende bruikbaar beschouwd door de Europese Unie. Er wordt daarom gewerkt aan EPSAS; European Public Sector Accounting Standards. Deze zijn er echter nog niet. Dit betekent enerzijds dat de EPSAS nog niet in het BBV kunnen worden verwerkt. Anderzijds betekent het dat enige terughoudendheid van het aanpassen van het BBV op de aspecten van het stelsel van baten en lasten op zijn plaats is. Immers eventuele aanpassingen van het BBV zijn op zijn vroegst in 2016 operationeel. Indien de EPSAS enkele jaren later worden ingevoerd en een andere aanpassing vergen, zou dit onnodig belastend zijn voor gemeenten. Hoe de EPSAS eruit gaan zien is op het moment van schrijven van dit rapport nog niet bekend. Het enige dat duidelijk is, is dat uitgegaan wordt van een combinatie van sturing op kasbasis en een stelsel van baten en lasten bij de jaarrekening.

Achtergrond

Gemeenten zijn sinds de jaren '80 geleidelijk aan overgegaan van een kasstelsel naar een stelsel van baten en lasten. Begin jaren '80 is de eerste stap gezet (gemeentelijk comptabiliteitsvoorschriften 1985). In de jaren '90 is een tweede stap gezet waarvoor gemeenten voor het eerst een balans werd voorgeschreven (Comptabiliteitsvoorschriften 1995). In het BBV dat begrotingsjaar 2004 inging, is de lijn verder doorgetrokken door het voorschrijven van het activeren van investeringen met economisch nut en het afschrijven hiervan op basis van de levensduur. Dat wil zeggen het verbod op het resultaat afhankelijk extra afschrijven. Ook het activeren van tekorten werd verboden. Mutaties op de reserves werden niet meer op het producten gedaan (in de exploitatie) maar afzonderlijk via bestemming van reserves.

Input

In de enquête is de vraag gesteld (vraag 7) of het belangrijk wordt gevonden de financiële positie van de gemeente te kunnen vergelijken met die van andere publieke instellingen, zoals een ziekenhuis of universiteit. 11% was het er helemaal of redelijk mee eens. 16% was neutraal en 73% was het er redelijk of helemaal mee oneens. Dit beeld is op de eerste ronde-tafel-bijeenkomst '*hoe belangrijk is vergelijkbaarheid*' bevestigd.

Bij diverse gelegenheden is gepolst of een wijziging naar kasstelsel of een gecombineerd kasstelsel (begroting op kasbasis en jaarrekening op baten en lasten) een optie was. Slechts een kleine minderheid zou hiervoor voelen.

Weging

Er is geen reden het stelsel van baten en lasten, zoals voorgeschreven in het BBV, fundamenteel te wijzigen richting kasstelsel noch richting voorschriften voor het bedrijfsleven. Het volgen van EPSAS zal onvermijdelijk zijn en past bovendien in de lijn van ontwikkeling van het stelsel van begroting en verantwoording van gemeenten (uitgangspunt 6).

Daar waar specifieke regels onnodig complex zijn met het gevolg dat het voor de raad ingewikkeld is te sturen, worden deze regels herzien (uitgangspunt 1). Daar waar regels leiden tot een grote diversiteit tussen gemeenten, maar waar harmonisering de beleidsvrijheid niet aantast, wordt gekozen voor harmonisering (uitgangspunt 3). Dit omdat op deze wijze de vergelijkbaarheid en daarmee de sturing door de raad wordt vergroot (uitgangspunt 4).

Waar mogelijk wordt rekening gehouden met de ontwikkeling richting EPSAS. Dat wil zeggen alleen de belangrijkste onderwerpen worden aangepast. Bij de invulling wordt daarbij, zover mogelijk, rekening gehouden met internationale ontwikkelingen. Concreet betekent dit dat de adviescommissie adviezen geeft over de onderwerpen a) tot en met c). De overige onderwerpen zijn niet voldoende acuut omdat ze de sturing en de vergelijkbaarheid niet of beperkt beïnvloeden (zoals e) de jaarlijks terugke-

Tekstkader 8 Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves

In dit tekstkader wordt kort aangegeven wat het vraagstuk is rond het toevoegen en onttrekken aan reserves en welke keuze de adviescommissie heeft gemaakt.

Reserves en het stelsel van baten en lasten

Gemeenten kunnen reserves vormen (sparen) voor toekomstige lasten. Dit betekent dat toevoegingen aan reserves geen 'gewone' lasten zijn, want de definitie van een 'gewone' last is: "een uitgave die aan een periode wordt toegerekend". Sparen in jaar a, b en c voor een uitgave in jaar d betekent: toevoegen aan reserves (doteren) in jaar a, b en c. In jaar d wordt aan de reserve onttrokken en vervolgens ingezet voor het dekken van een uitgaven. Mutaties in de reserves zijn daarom 'buitengewone' baten en lasten.

De methode van het bedrijfsleven kent deze wijze van reserveren niet. Het bedrijfsleven heeft een jaarrekening. Deze jaarrekening laat een resultaat (exploitatiesaldo) zien, waarna het positieve resultaat kan worden bestemd. Toevoegingen aan reserves gebeuren daarom alleen bij de jaarrekening.

Voor deze methode kan ook worden gekozen bij gemeenten. Voordeel is dat er dan sprake is van een 'zuiverder' stelsel van baten en lasten. Nadeel is dat de raad bij de begroting niet kan besluiten over reserves. Dit kan worden gezien als een aantasting van het budgetrecht.

Zichtbaarheid mutaties reserves

Tot nu toe is het uitgangspunt dat gemeenten mogen besluiten over reserves bij de begroting. Voor het BBV (Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995) werden toevoegingen en onttrekkingen aan reserves direct bij de baten en lasten opgenomen. Het verschil tussen baten en lasten enerzijds en toevoegingen en onttrekkingen aan reserves anderzijds was daarmee niet duidelijk. Dit verschil is wel van belang, omdat kenmerkend voor een reserve is dat de raad de bestemming kan veranderen. Bij het BBV is er daarom voor gekozen dat er een overzicht is van baten en lasten waaruit een resultaat wordt bepaald (resultaat voor bestemming) en dat vervolgens de mutaties in de reserves worden gegeven, waarna het resultaat na bestemming wordt gegeven. Door deze methode is duidelijk wat 'gewone' baten en lasten zijn en wat toevoegingen en onttrekking aan de reserves zijn.

Complexiteit twee resultaten

De methode van het BBV wordt vaak als complex ervaren. Dit komt doordat:

- er twee resultaten zijn. Dit leidt tot de vraag wat het resultaat is. Dit is in een recente wijziging van het BBV opgelost doordat het resultaat voor bestemming het saldo van baten en lasten wordt genoemd en het resultaat na bestemming het resultaat.
- er zijn twee typen reserves: reserves voor het structureel dekken van investeringen en reserves die incidenteel worden ingezet.
 - Bij een investering met economisch nut (bijvoorbeeld een theater) met een levensduur van 20 jaar waarvoor van te voren is gespaard valt gedurende 20 jaar ieder jaar een deel van de reserve vrij om de afschrijving te dekken.
 - Indien er een prioriteit is bepaald door de raad voor één of twee jaar of er was een tegenvaller dan kan dat worden gedekt uit een incidentele onttrekking aan de (algemene) reserve.

Er kunnen dus grote verschillen zijn tussen de reserves. Dit kan echter worden toegelicht.

- het aantal te vormen reserves is vrij. Indien een gemeente ervoor kiest veel reserves te hebben kan het overzicht van toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves in de begroting complex worden. Dit is een keuze van de gemeente
- veel gemeenten laten aan het einde van het jaar alle verschillen tussen realisatie en begroting, en daarmee ook de mutaties in de reserves, autoriseren door de raad in verband met de begrotingsrechtmatigheid. Deze procedure vervalt indien advies 5a) wordt overgenomen.

Adviescommissie

De meeste vragen rond het muteren van reserves zijn reeds opgevangen of kunnen door gemeenten zelf worden ondervangen. Uit de enquête kwam geen eenduidig beeld. Gevraagd (vraag 16) is of het systeem met de twee resultaten de voorkeur heeft (51% gaf dit aan) of dat het resultaat alleen bepaald zou moeten worden bij de jaarrekening (45% gaf dit aan).

De adviescommissie gaat ervan uit dat er bij EPSAS een discussie zal zijn over de meer principiële vraag of reserveren bij de begroting wenselijk is (onderdeel van de autorisatiefunctie van de raad) of dat het beter is alleen bij de jaarrekening het resultaat te bestemmen (zuiver stelsel van baten en lasten). De adviescommissie geeft hier daarom nu geen advies over.

rende arbeidskosten gerelateerd verplichtingen), omdat er niet of niet voldoende kan worden geanticipeerd op EPSAS (h) waardering tegen verkrijgingsprijs en afwaardering bij een duurzame waardedaling) of omdat er in de kern geen regelgevingsprobleem is, maar een toepassingsprobleem, zoals bij f) onderscheid reserves en voorzieningen, g) omgaan met bestemmingsreserves of i) garanties). Over het onderwerp d) resultaat voor en na bestemming wordt om een aantal redenen geen advies gegeven. In tekstkader 8 wordt hier op ingegaan.

Advies 7a) Activa met maatschappelijk nut

Activa met maatschappelijk nut mogen versneld worden afgeschreven volgens het BBV. De reden hiervoor is dat ze geen nut hebben in het economisch verkeer, dat wil zeggen ze kunnen niet worden verkocht omdat er geen koper is en ze helpen niet bij het genereren van middelen als er geen tarief voor het gebruik kan worden gevraagd. Activa met maatschappelijk nut kunnen daarom niet worden vergeleken tussen gemeenten. Dit heeft effect op meerdere producten, evenals op de balans.

In het BBV is gekozen voor het vrij laten van de activeringstermijn omdat de invoering van altijd wel of altijd niet activeren te complex werd gevonden.

In de enquête (vraag 10) is de vraag gesteld of er voor maatschappelijk nut met standaardafschrijvings-termijnen zou moeten worden gewerkt (30% was hiervoor) of dat versneld afschrijven mogelijk moet blijven (67% vond dit).

Activa met maatschappelijk nut verstoren de vergelijkbaarheid dusdanig dat de adviescommissie het inzichtelijker acht alle activa met maatschappelijk nut wel óf alle activa met maatschappelijk nut niet te activeren. Niet activeren betekent dat er een verschil is tussen activa met economisch en maatschappelijk nut. Zover als geanticipeerd kan worden ligt het in de rede te verwachten dat activeren de Europese lijn wordt, omdat het, het meest in lijn is met een stelsel van baten en lasten.

Het voorschrijven van afschrijvingstermijnen ligt niet in de reden, omdat deze voor verschillende activa in verschillende gebieden (onder andere vanwege bodemgesteldheid) niet gelijk gesteld kunnen worden.

Het invoeren van het activeren van investeringen met maatschappelijk nut brengt een ingewikkeld vraagstuk met zich mee. Geleidelijk aan invoeren is het meest eenvoudig; vanaf 2016 activeren gemeenten deze activa en schrijven op basis van de levensduur af. Dit betekent dat vergelijkbaarheid pas over 30 á 40 jaar is bereikt. Het alternatief is alle activa met maatschappelijk nut in één keer op de balans te zetten. Dit betekent dat ook de passiefkant van de balans moet worden opgehoogd. Het nagaan van de huidige activa en deze waarderen en vervolgens op de balans brengen van deze activa in combinatie met het ophogen van de passiefkant van de balans en het vervolgens jaarlijks afschrijven van activa en passiva kan bewerkelijk zijn. De adviescommissie vindt dat deze administratieve lasten niet opwegen tegen het op korte termijn verhogen van de vergelijkbaarheid.

In aanvulling op de verschillen tussen investeringen met economisch nut of maatschappelijk nut signaleert de adviescommissie dat in grondexploitaties verschillend met investeringen wordt omgegaan: soms zeer terughoudend, soms zeer ruim ten aanzien van riolering, wegen tot schoolgebouwen. Ook dit heeft invloed op de transparantie en vergelijkbaarheid van financiële posities van gemeenten.

Advies 7a)

- nieuwe investeringen met maatschappelijk nut (in de openbare ruimte) worden geactiveerd.
- er komt op korte termijn geen inhaalslag (dat is het op de balans zetten van alle reeds aanwezige activa). Dit in afwachting van EPSAS.

- een kader voor welke investeringen mee te nemen bij grondexploitaties is een mogelijkheid die de adviescommissie aan het Ministerie van BZK wil meegeven.

Het adviserend lid van de adviescommissie deelt het advies tot het activeren van investeringen met maatschappelijk nut niet, omdat. *“De verplichting om investeringen met maatschappelijk nut te activeren – en dus ook niet meer vervroegd af te schrijven – leidt bij het inzetten van reserves en andere incidentele middelen voor het realiseren van investeringen in bijvoorbeeld infrastructuur tot omslachtige constructies, waarbij reserves tot 25 jaar in stand moeten blijven om als dekking voor kapitaallasten te fungeren, met nog een specifieke correctie voor de rentelasten. Zo neemt de vergelijkbaarheid van besluiten uit het verleden toe, maar de transparantie van de begroting neemt af.”*

Advies 7b) Interne rente

Veel gemeenten berekenen een (fictieve) interne rente. De systematiek hiervoor is divers en vaak complex. Dit verstoort het inzicht van de raad evenals de vergelijkbaarheid.

Dit vraagstuk heeft bij de introductie van het BBV in 2004 niet geleid tot aanpassingen ten opzichte van de oude voorschriften.

In de enquête (vraag 11) is gevraagd of gemeenten de interne rente willen behouden (55%) of het afgeschaft zouden willen zien (41%).

Voor de vergelijkbaarheid van de kosten is het beter uit te gaan van totaalfinanciering, omdat er dan geen onderscheid is tussen financiering met vreemd vermogen of eigen vermogen.

Het probleem met de interne rente is met name dat het te complex is en te divers wordt gebruikt tussen gemeenten. De methodiek dient daarom zo eenvoudig mogelijk te zijn.

Advies 7b)

- Interne rente berekenen is goed voor de sturing van de gemeente. Wel dient dit transparant en zo eenvoudig mogelijk te gebeuren. Een landelijke systematiek ten aanzien van de rentetoerekening komt de vergelijkbaarheid en de transparantie ten goede.
- Renteberekening:
 - Ga uit van de werkelijke rentekosten samen met de andere kosten van de financieringsfunctie (dus in principe de lastenkant van de begroting) afgezet tegen het totaal van de aangetrokken leningen. Dat geeft een omslagrente over het vreemd vermogen.
 - De omslagrente kan worden verhoogd met een reële risico-opslag, waarmee de omslagrente over een aantal jaren heen constant kan worden gehouden en de risico's van de financieringsfunctie kunnen worden vertaald. Fluctuaties in de marktrente en risico's worden dan opgevangen in de opslag. Het constant houden van de renteomslag is van belang zodat bij renteschommelingen niet direct ingegrepen hoeft te worden in het beleid en uitvoering van gemeenten.
 - Wanneer de omslagrente bij alle activa in rekening worden gebracht, geeft dit automatisch de bespaarde rente over het eigen vermogen.
 - Over de hoogte de reële risico-opslag geven we geen advies, alleen dat die lokaal goed bepaald en gemonitord moet worden.

Advies 7c) Kasoverzicht in de begroting en het EMU – saldo

De begroting kent geen kasstroomoverzicht. Dit zou wel inzichtelijk zijn, onder andere omdat het kasoverzicht relevant is voor het EMU-saldo.

Bij het BBV is geen kasstroomoverzicht voorgeschreven. Het EMU-saldo was toen nog niet verplicht op te nemen door gemeenten.

Voor de sturing van de raad is het inzichtelijker als er een kasstroomoverzicht is bij de begroting.

Advies 7c)

- Stel een kasstroomoverzicht verplicht als bijlage bij de begroting en de jaarrekening
- Stel een koppeling naar het EMU-saldo verplicht.

II.8 Voorstel voor verdere uitwerking en implementatie

De adviescommissie biedt dit rapport aan het bestuur van de VNG aan met het verzoek dit aan te bieden aan alle leden, het Ministerie van BZK, het Ministerie van Financiën, het IPO en de Unie van Waterschappen. De adviescommissie heeft bij de uitwerking van de adviezen vier aandachtspunten:

1.) Snelle en zorgvuldige invoering

De adviezen hebben als doel het inzicht te verbeteren van raad, burgers, bedrijven en belangengroepen. Ook beogen de adviezen een aantal onderwerpen te vereenvoudigen. Het is belangrijk om de discussie over het rapport snel te starten en de adviezen uit te werken voor nadere besluitvorming. De adviescommissie denkt daarbij aan eind 2014.

Bij de invoering dient zorgvuldig te worden overwogen hoeveel inspanning het gemeenten kost om de veranderingen in te voeren. Sommige onderwerpen zouden vanaf begrotingsjaar 2016 kunnen worden ingevoerd andere zullen meer tijd kosten.

Daarbij is uiteraard ook het wet- en regelgevingstraject van belang. De onderwerpen: nieuwe producten, nieuwe kostensoorten, kengetallen financiële positie, verbonden partijen, overhead, aanpassingen aan het stelsel van baten en lasten kunnen in het BBV worden geregeld. Het onderwerpen rechtmatigheid vergt een aanpassing van de wet en op onderdelen nader onderzoek. Iv3 en indicatoren in het sociale domein volgen een afzonderlijk traject gericht op 1 januari 2015.

Tot slot, is het ook relevant rekening te houden met de ontwikkeling van EPSAS. Het kan gemeenten onnodig werk besparen door daar zo goed mogelijk bij aan te sluiten, dat wil zeggen voor sommige onderwerpen is het beter te wachten.

2.) Draagvlak voorop

Draagvlak voor de vernieuwing is, zoals bij iedere vernieuwing, van wezenlijk belang. Bij een aantal voorstellen, zoals bij de "nieuwe producten" en de "nieuwe kostensoorten" (vervanging van de categoriale indeling) is een zorgvuldige uitwerking waarbij de gemeentelijke praktijk voorop staat cruciaal. De adviescommissie stelt voor om voor de uitwerking van de adviezen een werkgroep in te stellen, daarbij rekening houdend met de volgende punten:

- a met een bestuurlijke voorzitter voor het draagvlak
- b in nauwe samenwerking met het Ministerie van BZK en met verder met alle stakeholders (raad, wethouder, ambtenaar, VNG, toezichthouder, CBS, het Ministerie van Financiën)
- c breed opgezet, met bijvoorbeeld diverse subwerkgroepen waarin onderwerpen als bepaling van de definities van overhead in gezamenlijkheid met gemeenten worden gemaakt
- d voor alle belangrijke veranderingen worden voorbeelden gemaakt.
- e voor het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de wettelijke accountantscontrole van de jaarrekening (advies 5b) een aparte werkgroep van ten minste BZK, VNG en NBA in te stellen met een bestuurlijk voorzitter.

3.) Aandacht voor interpretatie

Ondersteuning bij de interpretatie van de regels is belangrijk. Voor het BBV is de Commissie BBV hiervoor ingesteld. De Commissie BBV is een uitvoeringscommissie en heeft tot taak (artikel 75 BBV) om zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV, en voor een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring van gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, waterschappen en provincies.

Ook na de vernieuwing van het BBV vervult de Commissie BBV een noodzakelijke taak. Gezien de voorgestelde adviezen is het goed de samenstelling van de Commissie te bezien. Voor het voorop stellen van de versterking van het horizontaal toezicht, de sturingsinformatie van de raad en ook met het oog op de digitalisering zouden de invalshoeken - relatie met de burger, versterking sturing van de raad, koppeling beleid – financiën en digitalisering versterkt kunnen worden. Een alternatief is de dat de

huidige Commissie qua samenstelling hetzelfde blijft, maar dat er regelmatig bijeenkomsten worden gehouden om de relatie tussen het BBV en ontwikkelingen bij gemeenten goed te kunnen volgen en er eventueel op te reageren.

4.) Actieve invloed op toekomstige ontwikkelingen

De adviescommissie beschouwt de ontwikkelingen vanuit de Europese Unie (EPSAS) als mogelijk zeer ingrijpend voor gemeenten. Ook voor EPSAS geldt dat deze regels positief kunnen zijn, mits zo vormgegeven dat ze werkbaar zijn en bij voorkeur een verbetering betreffen. Actief sturen op de vormgeving van EPSAS vanuit Nederland in het algemeen en vanuit de gemeentelijk praktijk in het bijzonder is daarvoor een randvoorwaarde. De adviescommissie vindt dat de werkgroep die de adviezen vernieuwing begroting en verantwoording operationaliseert (aandachtspunt 2) aan het EPSAS-traject zou moeten worden verbonden door het Ministerie van BZK, het Ministerie van Financiën en de VNG.



III Bijlagen

1 Leden Adviesgroep

Kernteam

Staf Depla (wethouder Eindhoven), voorzitter

Monique de Boer (burgemeester Roerdalen)

Sabine Galjé (hoofd afdeling FIS, ministerie van BZK) van 14 februari tot en met mei 2014.

Frank Halsema (controller Gemeente Arnhem/ voorzitter 100.000+ overleg)

Titus Livius (directeur bestuur, democratie en financiën ministerie van BZK) van dec. 2013 t/m 13 febr. 2014

Ad Verbakel (controller gemeente Eindhoven)

Peter Verheij (wethouder Alblasterdam)

Gerard Vrenken (griffier Tilburg)

Willem Wijntjes (raadslid Nieuwegein / voorzitter commissie BBV)

Adviserende lid

Elisabeth Post (gedeputeerde provincie Noord-Holland)

Ondersteuning

Elma van de Mortel (IdeeVersa), rapporteur en adviseur

Melchior Kerklaan (VNG), secretaris

Werkgroep

De adviesgroep maakte gebruik van een werkgroep, waaraan naast Willem Wijntjes, Melchior Kerklaan en Elma van de Mortel deelnamen:

Sytzo van der Schaaf (adviserend lid commissie BBV)

Tessa van den Berg (adviseur PBLQ Zenc)

Sietze van den Berg (ministerie van BZK)

Henk Satter (ministerie van BZK)

2 Enquête

Als input voor de commissie is een enquête gehouden over het budgetrecht van gemeenteraden en Provinciale Staten. Deze had 1164 deelnemers. De uitkomsten van de meerkeuzenvragen treft u hieronder aan:

Vraag 1

Bent u raadslid of statenlid?		
Antwoordopties	Percentage reacties	Aantal reacties
Ja	74,2%	864
Nee	25,8%	300
beantwoorde vraag		1164

Vraag 2

Bent u tevreden over de bruikbaarheid van de begroting van uw gemeente of provincie voor de uitoefening van uw budgetrecht?		
Antwoordopties	Percentage reacties	Aantal reacties
Heel tevreden	8,8%	73
Redelijk tevreden	57,6%	480
Noch tevreden / noch ontevreden	14,2%	118
Redelijk ontevreden	15,7%	131
Heel ontevreden	3,7%	31

Vraag 3

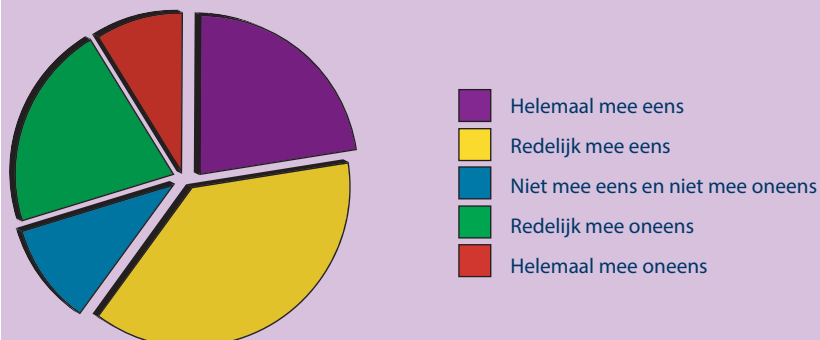


Vraag 4

Het is belangrijk om de hoogte van de heffingen van mijn gemeente/provincie beter te kunnen vergelijken met die van andere gemeenten/provincies, ook als dit betekent dat er meer centrale voorschriften voor de wijze van kosten toerekenen/administratie komen		
Antwoordopties	Percentage reacties	Aantal reacties
Helemaal mee eens	25,2%	282
Redelijk mee eens	36,0%	403
Niet mee eens en niet mee oneens	11,5%	129
Redelijk mee oneens	18,3%	205
Helemaal mee oneens	8,9%	100

Vraag 5

Het is belangrijk om de baten (inkomsten) en lasten (uitgaven) van mijn gemeente/provincie te kunnen vergelijken met die van andere gemeenten/provincies, ook als dit betekent dat er meer centrale voorschriften voor de administratie komen.



Vraag 6

Het is belangrijk om de financiële positie van mijn gemeente/provincie beter te kunnen vergelijken met die van andere gemeenten/provincies, ook als dit betekent dat er meer centrale voorschriften voor de administratie komen?

Antwoorδοpties	Percentage reacties	Aantal reacties
Helemaal mee eens	23,5%	259
Redelijk mee eens	37,1%	409
Niet mee eens en niet mee oneens	11,3%	125
Redelijk mee oneens	19,3%	213
Helemaal mee oneens	8,8%	97

Vraag 7

Het is belangrijk om de financiële positie van mijn gemeente of provincie te kunnen vergelijken met andere publieke instellingen, zoals een ziekenhuis of universiteit?

Antwoorδοpties	Percentage reacties	Aantal reacties
Helemaal mee eens	2,8%	31
Redelijk mee eens	8,2%	90
Niet mee eens en niet mee oneens	16,4%	180
Redelijk mee oneens	32,7%	360
Helemaal mee oneens	39,9%	439

Vraag 8

Gemeenten en provincies kunnen nu zelf kiezen uit welke programma's (hoofdstukken) de programmabegroting is opgebouwd. Moet dit zo blijven of moeten de hoofdstukken centraal worden voorgeschreven en gedefinieerd?

Antwoorδοpties	Percentage reacties	Aantal reacties
Gemeenten en provincies moeten de ruimte houden om zelf de programma's te bepalen	71,8%	788
De programma's moeten voor iedere gemeente en iedere provincie centraal worden voorgeschreven	25,5%	280
Geen mening	2,6%	29

Vraag 9

Gemeenten en provincies kunnen nu zelf kiezen uit welke producten de productenraming van het college is opgebouwd. Moet dit zo blijven of moeten de producten centraal worden voorgeschreven en gedefinieerd?		
Antwoordopties	Percentage reacties	Aantal reacties
Gemeenten en provincies moeten de ruimte houden om zelf de producten te bepalen	73,4%	802
De producten moeten voor iedere gemeente en iedere provincie centraal worden voorgeschreven	23,6%	258
Geen mening	2,9%	32

Vraag 10

Bij investeringen met alleen maatschappelijk nut, bijvoorbeeld een weg, mag de gemeente of de provincie er op dit moment voor kiezen om deze investeringen versneld af te schrijven. De afschrijvingstermijnen kunnen dus per gemeente/provincie verschillen, waardoor het lastig is om onderling te vergelijken. Wat is uw mening?		
Antwoordopties	Percentage reacties	Aantal reacties
De mogelijkheid tot versneld afschrijven moet blijven bij investeringen met alleen maatschappelijk nut.	67,0%	730
Er moeten voor alle investeringen standaard afschrijvingstermijnen komen.	30,1%	328
Geen mening	2,8%	31

Vraag 11

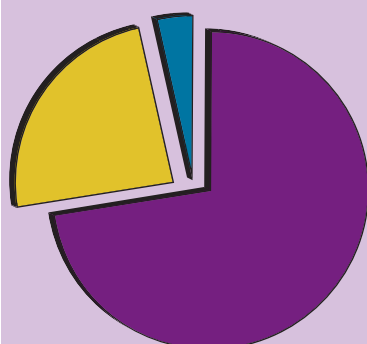
Gemeenten en provincies hebben de mogelijkheid om rente over het eigen vermogen toe te rekenen aan de verschillende programma's. De wijze waarop dit gebeurt verschilt. Moet de gemeente of provincie de mogelijkheid houden tot de toerekening van de rente over het eigen vermogen?		
Antwoordopties	Percentage reacties	Aantal reacties
Ja, deze keuzevrijheid moet blijven.	54,4%	590
Nee, de mogelijkheid om deze fictieve rente door te berekenen moet stoppen. Het gaat ten koste van de leesbaarheid en de vergelijkbaarheid.	40,6%	440
Geen mening	5,0%	54

Vraag 12

Overheadkosten (zoals ICT, financiële administratie, personeelsadministratie, huisvesting) worden nu veelal (op verschillende wijzen) aan de programma's toegerekend en zijn daarmee vaak niet of moeilijk afzonderlijk zichtbaar en vergelijkbaar. Er zijn daarom gemeenten of provincies die deze kosten niet meer toerekenen maar op één apart programma in de begroting opnemen. Wat is uw mening?		
Antwoordopties	Percentage reacties	Aantal reacties
Gemeenten en provincies moeten de mogelijkheid houden om alle overhead aan de verschillende programma's toe te rekenen.	38,6%	418
De overhead moet niet meer worden toegerekend aan de verschillende programma's, maar in een apart programma in de begroting komen	56,8%	615
Geen mening	4,5%	49

Vraag 13

Zeker in deze tijden is het inzicht in de financiële positie van uw gemeente of provincie van belang. Is het gewenst om daarvoor enkele financiële kengetallen voor te schrijven?



- Ja, het is gewenst dat een aantal indicatoren voor de financiële positie centraal worden voorgeschreven.
- Nee, iedere gemeente of provincie moet zelf de indicatoren voor de financiële positie bepalen.
- Geen mening

Vraag 14

In het verleden lag de nadruk bij gemeenten en provincies op het meerjarig sluiten van de begroting. In de huidige tijd is er daarnaast veel aandacht voor de schuldpositie. Bent u van mening dat in de begroting en in de jaarrekening ook nadrukkelijk aandacht aan de ontwikkeling van de schuldpositie moet worden besteed?

Antwoordopties	Percentage reacties	Aantal reacties
Ja, in de begroting en de jaarrekening moet ook aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van de schuldpositie.	89,1%	961
Nee, een gemeente blijft vooral een begrotingsgestuurde organisatie.	9,3%	100
Geen mening	1,6%	17

Vraag 15

Gemeenten en provincies mogen in de begroting reserveren voor bijvoorbeeld toekomstige investeringen. Deze reserveringen voor een bepaald doel heten bestemmingsreserves. Het aantal bestemmingsreserves is soms groot. Sommigen vinden dat dit het inzicht in de begroting / de integrale afweging verstoort. De middelen moeten wat hun betreft in de algemene reserve blijven. Wat heeft uw voorkeur?

Antwoordopties	Percentage reacties	Aantal reacties
Handhaven van de mogelijkheid tot het vormen van bestemmingreserves.	75,0%	808
Bestemmingsreserves afschaffen, alles gaat aan het einde van het jaar naar de algemene reserve	22,6%	244
Geen mening	2,4%	26

Vraag 16

Gemeenten en provincies presenteren in hun jaarrekening twee resultaten. Een resultaat vóór en een resultaat ná toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. Het doel hiervan is dat het voor de raad/staten duidelijk is welke toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves er zijn. Het resultaat ná toevoegingen en onttrekkingen ligt vaak in de buurt van nul. Uit het resultaat vóór toevoegingen en onttrekkingen blijkt of een gemeente in een jaar een tekort of een overschot had. Wat heeft uw voorkeur?

Antwoordopties	Percentage reacties	Aantal reacties
Deze twee resultaten handhaven	50,9%	547
Jaarlijks één resultaat in de jaarrekening presenteren waaruit blijkt welk tekort of overschot de gemeente of provincie in dat jaar had. Tekorten en overschotten komen terug in de daling en stijging van de reserve(s) op de balans.	45,3%	486
Geen mening	3,8%	41

Vraag 17

Gemeenten en provincies hebben te maken met een toenemend aantal verbonden partijen, veelal gemeenschappelijke regelingen. Hoe vindt u dat u in de paragraaf verbonden partijen van uw begroting of jaarrekening wordt geïnformeerd over deze verbonden partijen?

Antwoordoptyes	Percentage reacties	Aantal reacties
Heel goed	6,6%	71
Goed	34,4%	369
Matig	37,4%	402
Slecht	12,8%	137
Heel slecht	6,5%	70
Geen mening	2,3%	25

Vraag 18

Geef aan in hoeverre u het eens bent met de onderstaande stelling: Voldoende zicht op verbonden partijen is een kwestie van goed bestuur en valt niet op te lossen met meer regels voor de begroting of jaarrekening.



Vraag 19

Wat is uw functie?

Antwoordoptyes	Percentage reacties	Aantal reacties
raadslid	69,3%	742
statenlid	4,9%	52
wethouder	7,1%	76
gedeputeerde	0,1%	1
griffier gemeente	9,8%	105
griffier provincie	0,2%	2
ambtenaar gemeente	6,4%	69
ambtenaar provincie	0,7%	8
overig	1,4%	15

3 Rondetafelconferenties

3.1 Impressie Rondetafelconferentie vernieuwing BBV: Hoe belangrijk is vergelijkbaarheid?

29 januari Ministerie van BZK, Den Haag

Aanleiding

Ruim tien jaar na het tot stand komen van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) is de vraag of het geen tijd wordt voor vernieuwing. Op initiatief van de VNG-commissie Financiën gaat een commissie onder leiding van Staf Depla, wethouder gemeente Eindhoven, hierover een advies uitbrengen. De commissie verzamelt op diverse wijzen input. Belangrijk daarbij zijn twee rondetafelconferenties (rtc's): een heeft als thema vergelijkbaarheid en een andere het inzicht in de financiële positie door de raadsleden en statenleden.

Welkom

De eerste rtc bestaat uit vier rondes. Staf Depla heet iedereen welkom en schetst de aanleidingen van de opdracht van deze commissie. Dit zijn ondermeer de wens om de kaderstellende en controlerende rol van de raad en staten te versterken, de wens tot meer inzicht in elkaars financiële positie, zeker in deze financieel moeilijke tijden, en de aandacht voor de doelmatigheid van het rechtmatigheidstoezicht. Een van de lastigste opdrachten voor deze commissie is het switchen tussen techniek en eenvoud/communicatie. Nadat hij iedereen tot input heeft uitgenodigd, geeft hij het woord aan de voorzitter van deze RTC, Peter Verheij.

1. Vergelijkbaarheid is een illusie?

Vraagstuk: Regelmatig willen gemeenten en provincies zich onderling vergelijken. Dit kan over diverse onderwerpen gaan: hoeveel mensen in de bijstand hebben wij? Hoe hoog zijn onze opcenten of de tarieven voor de OZB? Hoe is onze financiële positie ten opzichte van andere gemeenten en provincies? Deze vraagstukken spelen in de verantwoording richting burgers, maar ook voor de sturing van de gemeente of provincie zelf. Maar is vergelijken eigenlijk wel zinvol?

Het vraagstuk wordt ingeleid door Hans Strikwerda (Universiteit van Amsterdam) en Eric de Kruijk (KING). Strikwerda wijst op de psychologische behoefte van de mens om zich te vergelijken. In dat kader is het onoverkomelijk dat overheden data aan burgers beschikbaar stellen. Informatie asymmetrie tussen enerzijds bestuurders, politici en burgers en anderzijds ambtenaren maakt benchmarken zinvol. Van belang daarvoor zijn open data, definities van kosten en van costdrivers. Maar de optimale efficiëntie bereik je niet hiermee, daarvoor zijn er andere methoden, zoals proces re-engineering. In de politiek gaat het niet in hoofdzaak om efficiëntie maar om het realiseren van maatschappelijke doelen. Om psychologische redenen leggen we de nadruk op onderscheiden en vergelijken.

De Kruijk wijst erop dat vergelijken kan leiden tot discussie. Onvergelijkbaarheid ziet hij als een illusie. Als een belangrijk aandachtspunt ziet hij de noodzakelijke koppeling tussen financiën en beleid. Nu worden deze onderwerpen veelal zelfstandig besproken. Een tweede aandachtspunt is het vergroten van de bruikbaarheid van de IV3 voor de decentrale overheden zelf. Dit vraagt wel om een vereenvoudiging, maar zal uiteindelijk de kwaliteit vergroten.

In de discussie wordt de vraag opgeroepen op welke wijze gemeenten beter vergelijkbaar kunnen worden? Een andere vraag is of vergelijkbaarheid wel voorop moet staan? Gaat het niet in de eerste plaats om meer transparantie, inzicht geven in wat wel en niet wettelijke taken zijn? Zijn we wel voldoende gelijk om te vergelijken?

Niveau van vergelijken: Een oplossing om met de onvergelijkbaarheid om te kunnen gaan, is de publicatie van ruwe data op transactieniveau. Het is dan aan de burger / journalist of andere gebruiker om die te verwerken.

De noodzaak tot vergelijkbaarheid op transactieniveau wordt niet door iedereen gedeeld. Er is de wens tot een meer globale vergelijkbaarheid. Maar ook in dat geval moet de vraag worden gesteld of het daarbij aan te trekken keurslijf gewenst is. Hoe ga je om met deze trade-off ?

Meetbaarheid: Een lastig punt is dat uitgaven goed te meten zijn. Daarom richt de aandacht zich daarop. Dit wil echter niet zeggen dat productie en effecten niet belangrijk zijn; ze zijn moeilijk vergelijkbaar, omdat er geen cijfers zijn.

Hetzelfde geldt voor ranglijsten. Zodra er een ranglijst komt richt de aandacht zich daarop; de citoets wordt dan het doel.

Dan de Inhoud van het vergelijken: De stelling wordt geponeerd dat de behoefte tot vergelijken bij raadsleden vooral inhoudelijk is, gericht op inhoudelijke doelen. Een andere stelling is dat je bij vergelijken vooral naar ontwikkelingen kijkt. Stijgen of dalen wij even hard als andere gemeenten of provincies? Er wordt gewezen op de database aan vergelijkend materiaal die KING heeft, verdeeld in acht maatschappelijke thema's.

Begrotingen en jaarrekeningen lijken nog weinig te worden benut als vergelijkingsbasis.

Hiervoor is informatie op een lager geaggregeerd niveau beter toepasbaar, maar die moet dan wel volgens strakke regels tot stand komen inclusief heldere regels voor kostentoerekening. Er zijn vragen bij de efficiëntie van het huidige provinciale toezicht. Maar ook zij moeten eerst onder de motorkap kunnen kijken om te zien wat er echt speelt.

Tot slot wordt er door een tweetal deelnemers gepleit voor meer standaardisatie. Enerzijds in de financiële kern van het BBV (zoals afschrijving investeringen met maatschappelijk nut). Anderzijds in programma's, dit zodat raadsleden niet telkens zelf over alles hoeven na te denken.

2 De eigenheid van gemeenten en provincies en gelijke verslaglegging in de publieke sector

Vraagstuk: De decentrale overheden kennen een eigen stelsel voor de begroting en de verantwoording dat is voorgeschreven in het BBV. Ze hebben daarmee een uniek stelsel van baten en lasten. Voor de sturing van gemeenten en provincies is de centrale vraag of het huidige stelsel: baten en lasten, specifiek voor deze decentrale overheden, voldoet. Geeft het voldoende vrijheid? Geeft het teveel vrijheid waardoor vergelijken moeilijk wordt? Is het inzichtelijk omdat het specifiek voor gemeenten en provincies is gemaakt? Of is het juist niet inzichtelijk omdat het anders is dan bijvoorbeeld de verslaglegging elders in de publieke sector of in het bedrijfsleven?

Het vraagstuk wordt ingeleid door Willem Wijntjes (Voorzitter commissie BBV) en Rob Kuipers (voorzitter PPJ).

Volgens Wijntjes vereist de eigenheid van de overheid verslaggevingvoorschriften die op een andere leest geschoeid zijn dan de private sector. De kern van het vraagstuk zit in de typologie van de huishouding: overheden zijn inkomensbestedende huishoudingen die door het heffen van belastingen ingezetenen eenzijdig kunnen aanslaan. Daarmee onderscheiden deze huishoudingen zich ook van andere (semi-publieke) lichamen.

In de openbaarheid vinden allocatie en autorisatie plaats en wordt verantwoording afgelegd over de

begrotingsuitvoering. De begroting en de jaarrekening zijn twee zijden van een munt die onlosmakelijk horen bij kern van de publieke sector. Ze vormen het werkinstrument van de raad en staten en dit is het motief om de eigenheid te benadrukken.

Lokaal maatwerk moet uiteindelijk op onderdelen mogelijk blijven. Een te centralistische aanpak leidt tot meer bureaucratie en bevordert niet het benutten van het denkpotentieel van onze politici.

Een stap naar meer eenvoud is belangrijk en daarnaast de waarden in het systeem zoals de FVW art.12 en onderlinge financiële solidariteit. Hij ziet de verschillen met bijvoorbeeld IPSAS als overbrugbaar indien tegelijkertijd ook de relatie met de voor de allocatie en autorisatie van belang zijnde begroting wordt geregeld. Zonder dat gaat het niet.

Rob Kuipers erkent het bijzondere element van de (decentrale) overheid. Maar voor 80-90% zijn decentrale overheden vergelijkbaar met andere organisaties. Recent onderzoek toont aan dat toezicht-houders e.d. bij banken en onderwijsinstellingen grotendeels hetzelfde uitvragen wat de fiscus en de Kamers van Koophandel bij bedrijven uitvragen. Staar je dus niet blind op verschillen, maar redeneer vanuit overeenkomsten. Zorg dat de basis op orde is, slim ingericht en sluit daar aan bij andere sectoren.

Niveau: Er ontstaat een discussie over het niveau waarop harmonisering goed zou zijn. Is dit het programmaniveau, dat van het product, dat van het subproduct of dat van het grootboek? En wat is de impact op de ambtelijke organisatie van het gekozen niveau van diepgang en weegt deze administratieve last hier wel tegenop?

Data: Benadrukt wordt dat er een verschil is tussen data en informatie. Data zijn gegevens. Informatie is de interpretatie van gegevens en is daarom altijd subjectief. Voor burgers zijn data niet van belang, dan gaat het juist om emoties.

Maatschappelijke effecten: Beargumenteerd wordt dat maatschappelijke effecten wel kunnen worden gemeten, maar dat het dan duidelijk moet zijn dat het niet een effect van bijvoorbeeld de gemeente is. Resultaten zijn van burgers, overheid en maatschappelijke instellingen samen.

Raadsleden: Een van de aanwezigen zet vraagtekens bij de inleidingen. Er wordt sterk vanuit cijfers/financiële concepten gedacht waar raadsleden niet in de eerste plaats in geïnteresseerd zijn. Tevens was toch het idee dat raadsleden vooral op hoofdlijnen sturen? Volgens één van de aanwezigen zou het goed zijn indien de beoordeling door burgers van het functioneren van de decentrale overheid in de jaarrekening terugkomt.

3 Indeling van de begroting en jaarstukken: programma's, producten en functies

Vraagstuk: Ter bevordering van de sturing door gemeenten en provincies is de begrotingsindeling van zowel raad en staten (de programma's) als het college (de producten) vrij. Voor de Europese Unie en het gemeentefonds of het provinciefonds is standaardinformatie nodig. Deze wordt via de lv3 aangeleverd.

De vrije indeling betekent ook dat begrotingen lastig vergelijkbaar zijn. De basis voor de vergelijking is de functionele indeling uit lv3. De vergelijkbaarheid laat te wensen over, onder andere omdat gemeenten en provincies het als corvee beschouwen?

Staf Depla wijst er nog eens op dat de begrotingsdebatten in gemeenten tot weinig discussie leiden. Een mogelijk instrument ter verbetering is uniformering. De angst voor de vergelijkbaarheid moet dan weg. Programma's zouden vrij kunnen worden gehouden, maar producten / indicatoren kunnen worden voorgeschreven c.q. gemeenten zouden uit een aantal voorgeschreven indicatoren kunnen kiezen.

Indicatoren: Er wordt op gewezen dat KING, in samenwerking met onder meer de VGS, voor een achttal thema's indicatoren ontwikkelt. Naar aanleiding hiervan wordt de vraag gesteld of de raad en staten willen sturen op die zaken die we nu in de begroting zetten? Moeten we ons niet in hoofdzaak beperken tot het outcome niveau?

Het idee wordt geopperd om voor het sociaal domein een voorbeeld programma of paragraaf te maken die alle gemeenten kunnen gebruiken.

Indeling: Niet alle aanwezigen zijn voorstander van een verplichte indeling van producten en programma's. IV3 is er voor het vergelijken. Producten en de programma's kunnen vrij blijven, is hun mening. Anderen geven aan dat juist met een sterkere uniformering, dus ook bijvoorbeeld met producten en programma's voorschrijven, er een kwaliteitsslag kan worden gemaakt.

Verschillende doelen: Ook wordt benadrukt dat niet alle informatie in de jaarrekening kan. Er zijn verschillende doelgroepen en verschillende begrotingen.

4 Overhead en kosten toerekenen

Vraagstuk: decentrale overheden bepalen zelf hoe ze kosten berekenen en toerekenen. Hierdoor zijn kosten en tarieven moeilijk vergelijkbaar; er is een grote diversiteit tussen manieren van kosten berekenen en toerekenen. Het gaat dan met name om de indirecte (overhead)kosten.

Behalve voor de vergelijkbaarheid heeft deze diversiteit gevolgen voor de beeldvorming. De verschillende manieren van omgaan met overhead vertroebelen de discussie over belangrijkere redenen voor verschillen in tarieven, zoals verschillende omstandigheden, verschillende beleidsmatige keuzen en verschillen in doelmatigheid. Tot slot, leiden de verschillen in kostenmethoden ook regelmatig tot complexe systemen, die de transparantie vertroebelen.

De aftrap vindt plaats door Martijn Leisink (wethouder Arnhem). Hij wijst erop hoe goed we er allemaal in slagen om de overhead in de begroting te verstoppen. Om dit tegen te gaan en om beter op de overhead te kunnen sturen, is er in Arnhem voor gekozen om met één programma Overhead te gaan werken. Dit programma bevat 1/3 van de gemeentelijke lasten. De gemeente gaat hierbij zo te werk dat personen die direct aan een programma kunnen worden gekoppeld, hier ook aan kunnen worden toegerekend. Hij is overigens tegenstander van het opleggen van het Arnheems model aan alle gemeenten. Gemeenten moeten vrij zijn bij het inrichten van de eigen begroting.

Sommige van de aanwezigen vinden juist het toerekenen van de overhead het meest zuiver. Dan kan een raadslid zien wat de echte lasten zijn van een taak. Ook aan Europa moeten cijfers worden geleverd waarbij kosten zijn toegerekend aan taken.

In het kader van de eenvoud is echter voor het werken met één programma veel te zeggen. De adresant, het raadslid of statenlid, moet voorop staan en dan kan het sturen op een overheadpercentage heel handig zijn.

Een tussenoplossing en een aanzienlijke vereenvoudiging van huidige systemen zou zijn om alle overhead weliswaar op één plaats te verzamelen, maar deze vervolgens met een vast percentage toe te rekenen aan alle programma's.

Slotronde

Peter Verheij eindigt met een ronde langs alle deelnemers. Welke problematiek is onvoldoende aan de orde gekomen en moet wel de aandacht hebben? De deelnemers brengen in:

- Verbonden partijen in de jaarrekening/ de rol van de raad hierbij
- Sturing op het EMU-saldo
- Hoe verbeteren we het invullen van de IV3?
- Hoe gaan we om met de problematiek van de afwaardering van het vastgoed?
- Kunnen bestemmingsreserves niet beter worden afgeschaft?
- Het verbeteren van het zicht op garanties.
- Het aansturen van projecten
- Opnemen van kostentoe rekening t.b.v. leges in de begroting.
- Interne rentetoe rekening
- De raad niet in de positie van concerncontroller zetten.

Deelnemers:

1	Ad Marneffe	Gemeentesecretaris Helmond
2	Bart Teulings	Zelfstandig adviseur
3	Eric de Kruik	KING
4	Hans Strikwerda	Universiteit van Amsterdam
5	Jan Houtenbos	Raadslid Bergen
6	Jiska Nijenhuis	Accountantsdienst gemeente Den Haag
7	Maarten Allers	Rijksuniversiteit Groningen
8	Manus Twisk	Financiën Gemeente Amsterdam
9	Marita de Hair	Ernst & Young
10	Frank Hoekema	CBS
11	Rob Kuipers	Voorzitter PPJ
12	Wim Muijt	Financiën Provincie Gelderland
13	Cornelis van der Werf	Algemene Rekenkamer
16.	Ron van Rooijen	Financiën Gemeente Zoetermeer
17.	Martijn Leisink	Wethouder Arnhem
18.	Jeroen Nobel	Wethouder Haarlemmermeer
19.	Mark van Oosterwijk	Raadslid Goirle
20.	Sabine Galjé	BZK
21.	Sietze van de Berg	BZK
22.	Henk Satter	BZK
23.	Staf Depla	Wethouder Eindhoven
24.	Peter Verheij	Wethouder Alblasterdam
25.	Willem Wijntjes	Voorzitter commissie BBV
26.	Monique de Boer	Burgemeester Roerdalen
27.	Gerard Vrenken	Griffier Tilburg
28.	Ad Verbakel	Financiën Gemeente Eindhoven
29.	Frank Halsema	Financiën Gemeente Arnhem
30.	Elma van de Mortel	IdeeVersa (Rapporteur/ adviseur commissie)
31.	Melchior Kerklaan	VNG

3.2 Impressie Rondetafelconferentie vernieuwing BBV: Wat moet de raad weten/ begrijpen?
19 februari 2014, stadhuis Eindhoven

Welkom

Staf Depla heet iedereen van harte welkom. Nadat tijdens de vorige bijeenkomst de vraag: 'Hoe belangrijk is vergelijkbaarheid?' centraal stond, staat nu de vraag voorop 'Wat de raad moet weten/ begrijpen? De aanwezigen buigen zich verdeeld in twee groepen over een viertal kwesties:

- Kengetallen financiële positie
- Doelmatigheid van toezicht en controle
- Verbonden partijen
- Welke informatie voor de raad en welke voor het college?

1. Kengetallen financiële positie

Vraagstuk: In het BBV is een balans voorgeschreven, evenals enkele paragrafen die aanvullend informatie geven over de financiële positie. Het gaat dan met name om de paragraaf weerstandsvormogen. De paragrafen gaan uit van zelfregulering: dat wil zeggen binnen kaders bepalen gemeente hun eigen beleid.

Voor het inzicht en de vergelijkbaarheid is het voorschrijven en definiëren van financiële kengetallen een optie. Maar welke kengetallen geven het meeste inzicht en zijn het meest relevant?

Deloitte

Waar draait het om?

Nederland gemiddeld

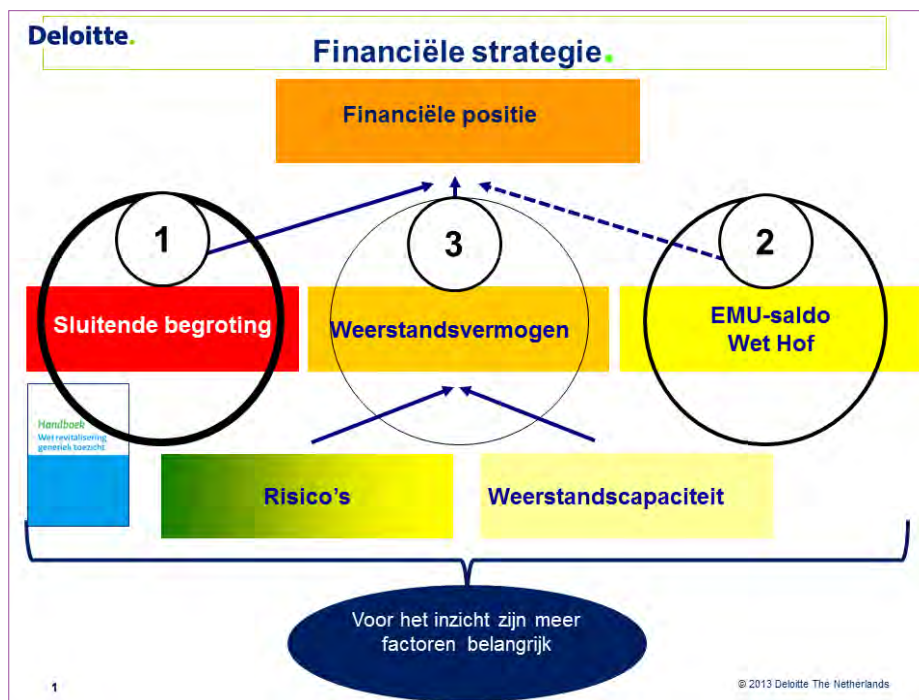
Gevoeligheden	
Ervenisverplichtingen	8,02
Wettensverplichtingen	8,02
Burgemeester wettensverplichtingen	
Overname - Toelaf de Reguleerder	
Overnamekosten (toelating bijdr)	
Toelaf bijdragen (%)	0,1000
Toelaf van overname (%)	0,2000
Beleggingslasten	
Toelaf investeringssubsidies	2,00
Toelaf investeringsubsidies	2,00
Kapitaalbinding openbare	
Kapitaalbinding openbare (%)	
Beleidslasten	
Toelaf investeringsubsidies	9,00
Toelaf investeringsubsidies	1,00
Kapitaalbinding openbare	
Kapitaalbinding openbare (%)	
Beleggingslasten	
Overname	0,20
Beleggingslasten	
Kosten overname	40,00
Kosten overname	40,00
Kosten overname glas	0,20

0

© 2013 Deloitte The Netherlands

Peter Oostveen wijst erop hoe Deloitte regelmatig vragen ontvangt van Raadsleden naar welke indicatoren gekeken moet worden om de financiële positie van een gemeente te beoordelen.

Het draait naar zijn mening bij een gemeente in grote lijnen om drie zaken: 1. De lokale lasten 2. De financiële positie en 3. Het voorzieningenniveau. Deze drie zaken beïnvloeden elkaar. Zo rechtvaardigt een hoog kwaliteitsniveau ook hoge lokale lasten.



De financiële positie van een gemeente is te herleiden uit drie aspecten

Ook deze drie onderdelen moeten in samenhang worden gezien.

Onderdeel 1 is de sluitende begroting. Hierbij gaat het niet alleen om de jaarlijkse toekomstige resultaten, maar ook om de flexibiliteit van de begroting en de structurele dekkendheid van de begroting.

Een belangrijk onderdeel van de financiële positie is de schuldpositie van een gemeente. Maar daaraan gekoppeld is het wel van belang inzicht te verkrijgen op welke wijze de schuld is aangewend.

Een andere benadering om de flexibiliteit en structurele dekkendheid te toetsen, is om de balans te zien als een restpost die met burgers moet worden verrekend. De boekwaarde van de MVA + de voorraden -/- eigen vermogen is een indicator (worst case scenario) van de lasten die een gemeente doorschuift. Door middel van deze berekening elimineer je ook de investeringen maatschappelijk nut openbare ruimte.

Een derde visie kan zijn inzicht geven in de lasten en baten van de wettelijke taken en niet wettelijke taken en de mate van beïnvloedbaarheid.

Het weerstandsvermogen en risicoprofiel moet ook in het licht worden gezien van de meerjarenbegroting. Hoe meer risico's en onzekerheden er bestaan hoe meer reserves je nodig hebt om de risico's op te vangen.

Sietze van de Berg (toezicht ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) wijst op het belang van kengetallen voor het ministerie, onder het motto 'weten is meten' en 'missen is gissen'. Ze zijn van belang om:

- Trends waar te nemen en daaruit te bepalen hoe gemeenten er voor staan. Denk aan de decentralisaties of het onderhoud van kapitaalgoederen. Van het belang hierbij zijn eenduidige definities.
- Als beheerder van het Gemeentefonds de verdeling te monitoren. In dat kader spelen bijvoorbeeld een rol de verschillende wijzen waarop gemeenten overhead definiëren en toerekenen.
- Voor haar functie als toezichthouder (op de provincies en van de provincies op de gemeenten). Is er daadwerkelijk sprake van een structureel en reëel evenwicht?
- Om vergelijkingen te kunnen maken tussen gemeenten.

BZK is voorstander van het voorschrijven van een aantal financiële kengetallen in het BBV. Een aandachtspunt is nog het onderscheid tussen harde (d.a. schuld) en zachte (d.a. beschrijving van risico's) factoren.

De vraag wordt opgeworpen in hoeverre de vraag naar kengetallen vanuit raadsleden en vanuit het ministerie elkaar overlappen?

Vervolgens wordt een aantal aspecten van het belang van kengetallen voor raadsleden ingegaan:

- Het belang van de eenduidigheid van de definities.
- De noodzaak om naar verbanden te kijken. Zo hoeft een hoge schuld niet erg te zijn als je weet hoe het komt. Of een laag eigen vermogen hoeft niet erg te zijn wanneer je veel activa direct hebt afgeboekt.
- Het veranderende risicoprofiel van gemeenten. Wat past nog als gekeken wordt wat er allemaal buiten de deur wordt gezet.
- Sommige financiële samengestelde kengetallen zijn voor gemeenten niet veel zeggend, denk aan solvabiliteit.
- Is voor raadsleden de tekstuele toelichting niet belangrijker dan de uitkomst van een kengetal?

In Eindhoven wordt sterk gestuurd op wendbaarheid. In dat kader stuurt de gemeente op een kapitaallastennorm. Deze norm zal in Eindhoven anders zijn dan in andere gemeenten, afhankelijk van hun wendbaarheid.

Op Rijksniveau werkt men in dit kader met het begrip 'vrije ruimte'. Per begrotingspost wordt bepaald wat wel en niet vastligt. Hierbij is definiëring wel van belang. Hoe ga je bijvoorbeeld om met personeelskosten?

De kosten die het meest vastliggen bij gemeenten zijn kapitaallasten en lasten die voortkomen uit contracten.

Wat moeten we als commissie nader definiëren? Een aantal zaken ligt vast en moet sowieso (is genormeerd). Denk aan een sluitende begroting op baten en lasten en de Wet HOF (het Emu-saldo). Het lastige is nu juist dat ze elkaar (deels) uitsluiten. Een ander voorbeeld van een norm die vastligt is de kasgeldlimiet. Hoewel op zich aan deze normen niet lijkt te kunnen worden ontkomen, wil de commissie nog wel bij de nadere invulling stilstaan. Dit geldt zeker voor de vormgeving van de huidige kasgeldlimiet.

De commissie wil zich niet richten op normen, maar op kengetallen. Immers het risicoprofiel van gemeenten loopt uiteen. Bruikbare kengetallen hebben een functie richting raadsleden en BZK. Wat zijn dan kengetallen waarnaar een nadere studie plaats zou kunnen vinden?

- 1 Weerstandsvermogen gekoppeld aan de schuldpositie
- 2 Flexibiliteit van de gemeente naar de toekomst, zie je terug in:
 - a Verhouding materiële vaste activa en reserves
 - b Kapitaallasten als percentage van de totale lasten
 - c Wat is vast en variabel in de meerjarenbegroting
 - d Afhankelijkheid van verbonden partijen

3 Emu-saldo

Daarbij is er wel het besef dat elk kengetal zo gekleurd kan worden dat men er niets aan heeft. Kengetallen zullen altijd in samenhang moeten worden gezien (zie eerste plaatjes met tandwielen).

Voor een raadslid zonder bedrijfseconomische achtergrond is het lastig om te bepalen welke informatie uit een kengetal kan worden gehaald.

Pas wanneer aan een kengetal een norm door een gemeente of provincie wordt toegevoegd, zegt dit iets voor een gemeente/ provincie. Vervolgens is er het belang van discipline van de organisatie tot naleving van de normen.

2 Doelmatigheid van toezicht en controle

Vraagstuk: De raad heeft de controlerende taak. De raad wordt daarbij ondersteund door de accountant en de lokale rekenkamer. Daarnaast is er de financieel toezichthouder, deze houdt toezicht op het sluiten van de begroting. De accountant geeft een verklaring over het getrouwe beeld en de rechtmatigheid. Over zijn schouder kijken de departementale accountantsdiensten, de AFM en de Algemene Rekenkamer mee. De lokale rekenkamer doet onderzoeken naar met name de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Alle drie de externe partijen doen dus iets anders ten aanzien van de controlerende taak van de raad.

Er zijn dus diverse controleurs die de raad helpen. Toch wordt dit niet altijd als efficiënt ervaren. Kan het niet een onsje minder?

Jan Verhagen toont de volgende foto:



We hebben het met z'n allen veel te ingewikkeld gemaakt. Wanneer we simpele regels hebben, dan is de controle ook makkelijker. En gaat er dan toch iets fout: gewoon opnemen in het verslag en naar de provincie.

Henk Boshove gaat hierop door. Op zich zijn bijvoorbeeld Sisa en de WNT prima maar we hebben ze veel te gecompliceerd gemaakt. Hij is er als accountant veel tijd aan kwijt. De raad heeft er niets mee en toch zou hij er voor die raad moeten zijn. Anders geformuleerd we zijn teveel bezig met de 'nice to haves' en te weinig met de 'need to haves'.

Ander punt is dat minimaal de helft van de vragen die hij als accountant krijgt niet gaan over de pagina's waar hij als accountant naar moet kijken. Meeste vragen gaan over het weerstandsvermogen en hoe dit berekend wordt, is geen onderwerp van zijn controle.

Een oplossing kan zijn om de 'need to have' voor raadsleden duidelijker te maken. Dat kan bijvoorbeeld door de besluitenlijst bij de begroting uit te breiden met een aantal constatering en dan deze lijst naar de provincie te sturen.

Raadsleden halen uit de bulk van informatie nu veelal het verkeerde. Daarom moet het simpeler. Misschien is de presentatie wel meer het probleem dan het systeem.

Onderwerpen die mogelijk te weinig aandacht krijgen in de verslaggeving zijn grondexploitatie en grote projecten.

In de praktijk levert de rechtmatigheidscontrole de meeste last op. De huidige vormgeving van de begrotingsrechtmatigheid, met een systeem van continue begrotingswijzigingen is niet wenselijk. De rechtmatigheidstoets op gemeentelijke regelgeving kan vervallen. Vervolgens moet 'de lijst van het Rijk' tegen het licht worden gehouden.

Een ander probleem in de praktijk blijft Sisa.

Uiteindelijk moeten we horizontaal de boel versterken, zodat het verticaal toezicht een stapje minder kan.

3. *Verbonden partijen*

Vraagstuk: Er zijn vele manieren om taken te organiseren: zelf doen, uitbesteden, subsidie verlenen, samen met andere gemeenten een taak uitvoeren in een gemeenschappelijke regeling, stichting of anders, taken verzelfstandigen in een BV.

Daarbij is een complicatie dat er bij veel gemeenten een lappendeken is aan verschillende verbonden partijen, qua rechtsvorm en qua samenwerkende partijen. Het zicht op deze verbonden partijen is vaak beperkt terwijl er wel een financiële verantwoordelijkheid is. Het is nu per taak wel bekend hoeveel er aan wordt uitgegeven. Ook dient er zicht te zijn op het resultaat en het eigen en vreemd vermogen van de verbonden partij. Het is echter de vraag of dat genoeg is.

Het vraagstuk wordt ingeleid door Maarten de Voogd (KokxDeVoogd). De Voogd heeft een aantal aandachtspunten:

- Het bestuurlijke en financiële belang in verbonden partijen neemt alleen maar toe.
- Raads- en collegeleden worstelen met kaderstelling; juist ook bij verbonden partijen, omdat deze op afstand staan.
- Kaderstelling richt zich vaak op de financiën, maar het zijn vooral beleidsrisico's die tot problemen leiden
- Consolideren kan eventueel, maar het is veelmeer de vraag hoe tijdig zicht te krijgen op risico's

Decentralisaties: Gediscussieerd wordt over het belang van de decentralisaties voor dit onderwerp. De decentralisaties maken samenwerken noodzakelijk. Los daarvan is er nu ook al veel samenwerking, zoals in veiligheidsregio's en RUD's.

De positie van de raad verschilt afhankelijk van hoe de samenwerking is geregeld. Zo zijn er vrijwillige en verplichte regelingen. De verplichte veiligheidsregio's staan bijvoorbeeld op grote afstand van de raad. Bij vrijwillige regio's kunnen raadsleden deelnemen aan het algemeen bestuur en hebben ze dus meer relatie.

Veel is ook politiek vanwege de relaties met de gemeenten waarmee wordt samengewerkt (bijvoorbeeld kleine versus grote gemeenten).

Uitvoeringsorganisaties: Niet alleen gemeenschappelijke regelingen zijn van belang, maar ook uitvoeringsorganisaties waarmee een inkoop of subsidierelatie is. Deze blijven nu vaak buiten beeld, maar veel geld loopt via de uitvoering.

Benchmarken en kengetallen: Het is lastig grip te houden op alles dat buiten de deur is geplaatst. Het moet daarom geduid worden wat ze doen; via kengetallen (bijvoorbeeld percentage overhead) van verbonden partijen of gesubsidieerde instellingen. Ook de output zou moeten worden gebenchmarkt. De tucht van de markt werkt niet in de publieke sector, daarom is benchmarken en standaardiseren nodig.

Hoeveelheid informatie: Is er teveel of juist te weinig informatie? Hoe overbrug je de afstand tussen raad en de gemeenschappelijke regeling? Hoe voorkom je dat er financiële cijfers worden gepresenteerd op basis van positieve aannamen? Het bagatelliseren van risico's? Hoe komt er meer zicht op beleidsrisico's? Helpt het als gemeenschappelijke regelingen een productenbegroting aan de gemeenten moeten leveren? Helpt consolideren? De reden om te consolideren is in het bedrijfsleven een andere, namelijk om economische redenen. In Europese statistieken gaat worden geconsolideerd, maar proportioneel. Het is de vraag of dit inzicht voor de raad oplevert.

Structuur of cultuur? De vraag is of aanpassingen aan het BBV helpen. Het BBV is van toepassing op gemeenschappelijke regelingen. Voor meer governance is het BBV niet het aangewezen instrument. Wat betreft governance kan veel, het gebeurt alleen vaak niet. Er is een wetsvoorstel dat een licht variant van een gemeenschappelijke regeling mogelijk maakt.

De mogelijkheden voor sturing bij private partijen is overigens beperkter dan bij de gemeenschappelijke regelingen.

De differentiatie in verbonden partijen is groot. Iets standaard vastleggen is daarom moeilijk. Bovendien zijn het onvermijdelijk complexe constructies voor raadsleden. Enkele basisbepalingen moeten worden vastgelegd; de hoofdlijnen van risico's dienen te worden beperkt.

Begrotingsvolgorde: Wat wel een probleem is, is dat de begroting van de gemeenschappelijke regeling op 15 juli moet worden vastgesteld. Dit zodat de gemeente hierop nog kan sturen bij haar begroting. Dat is echter een fictie, omdat gemeenschappelijke regelingen in juli alleen een beleidsarme begroting hebben. Eerst de gemeentebegroting vaststellen en daarna de begroting van de gemeenschappelijke regeling is beter. Om de processen te stroomlijnen is het handig dat de gemeenschappelijke regeling een kadernota maakt.

4. Welke informatie voor de raad en welke voor het college?

Vraagstuk: De raad heeft de kaderstellende en controlerende taak. Het budgetrecht en het verlenen van decharge zijn daar essentiële onderdelen van. Wat betekent dit voor de informatievoorziening aan de raad? Informatie is er op diverse niveaus: op hoofdlijnen voor de raad, meer uitgewerkt voor het college en gedetailleerd voor de organisatie. Wanneer is iets voor de raad? Hoe wordt dat gepresenteerd?

Het vraagstuk wordt ingeleid door Tjapko Poppens (burgemeester van Wijk bij Duurstede). De raad krijgt steeds meer informatie; teveel informatie. De vraag bij informatie is: waarom doen we iets? Wat wordt het college/de raad er wijzer van? Kunnen we ons vergelijken met anderen en kunnen we dat plaatsen? Is er geobjectiveerde kennis van verbonden partijen, zoals het overheadpercentage? De programmabegroting wordt niet door de raad gebruikt? Waardering activa is niet uniform; de rekening kan naar de toekomst worden geschoven.

Programmabegroting – productenraming: het gat tussen de productenraming en programmabegroting is te groot. Er wordt vaak te moeilijk gedaan over de informatie. Van belang is dat informatie die er is wordt aangeboden/ beschikbaar is. Dat is iets anders dan dat de raad ermee stuurt. De programmabegroting is er voor de raad. De productenraming en wellicht nog een laag dieper dient beschikbaar te zijn voor de raad; bij voorkeur digitaal.

Van belang is dat de basis op orde is; vandaaruit wordt informatie gepresenteerd.

Financiële positie. Enerzijds is het dan toch de uitdaging het zo uit te leggen dat de raad het begrijpt. Anderzijds hoeft de raad niet alles te begrijpen, als ze maar uitleg kunnen krijgen van bijvoorbeeld de afdeling financiën.

Sisa. Sisa moet beschikbaar zijn, maar niet standaard onderdeel zijn van de jaarrekening. Als er een probleem is moet de raad dat wel weten. De accountantsverklaring moet wel naar de raad.

5. *Algemene opmerkingen tot slot*

- het moet niet te technisch worden en niet te veel.
- wie zou de kengetallen moeten opstellen? Zijn dat gemeenten? Of iemand anders?
- de focus zou moeten liggen op de burger; begrijpt die het?
- vrijheid is een groot goed; het stimuleert nadenken.
- uit de evaluatie 2010 kwam dat het BBV redelijk goed is. De basis is goed. Veel van de discussie zit in het omgaan met het BBV. In die zin zou PR goed zijn.
- aandacht voor de problematiek van de waardering van commercieel vastgoed.
- aandacht voor de invloed van Wet Markt en Overheid.

Deelnemers

1	Jan Eikema	Awareness
2	Henk Boshove	PWC
3	Henk ter Bogt	RUG
4	Jan Verhagen	Financiën Den Haag
5	Ard Schilder	Hiemstra en De Vries
6	Peter Oostveen	Deloitte
7	Ton Jacobs	VNG
8	Winfried Houtman	Financiën Rotterdam
9	Tjapko Poppens	Burgemeester Wijk bij Duurstede
10	Maarten de Voogd	KokxDeVoogd
11	Marleen Smitskamp	Ministerie van Financiën
12	Rene Stigt	Financiën Noordoostpolder
13	Sietze van de Berg	BZK
14	Henk Satter	BZK
15	Staf Depla	Wethouder Eindhoven
16	Peter Verheij	Wethouder Alblasterdam
17	Willem Wijntjes	Voorzitter commissie BBV
18	Monique de Boer	Burgemeester Roerdalen
19	Ad Verbakel	Financiën Eindhoven
20	Frank Halsema	Financiën Arnhem
21	Elma van de Mortel	IdeeVersa/rapporteur, adviseur adviescommissie
22	Melchior Kerklaan	VNG / secretariaat adviescommissie

3.3 Verslag Rondetafelconferentie over het Sociaal Domein, 12 maart, VNG, Den Haag

1. Opening

Staf Depla opent de bijeenkomst en heet iedereen van harte welkom. Hij wijst op de verschillende plekken waarop nu wordt nagedacht over de monitoring van het sociaal domein.

Horizontale verantwoording is op dit moment vooral iets voor specialisten. Waar we naartoe moeten is een wijze van verantwoorden die meer de mensen ondersteunt. Daarnaast zijn er ook de wensen van het Rijk waaraan moet worden voldaan. Bij dit alles moet steeds de vraag worden gesteld: Waar zit de ruimte voor diversiteit en waar moeten we uniformeren opdat we beter kunnen vergelijken? Met deze achtergrond zijn de partijen die vanochtend aan tafel zitten uitgenodigd.

Doelstelling van vandaag is om na een drietal inleidingen samen na te denken over een lijst van indicatoren voor de verantwoording van het sociaal domein.

Een eerste inleiding wordt verzorgd door Ruthy Reinders van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarna is het de beurt aan Marijke Ploegman van de VNG. Tot slot houdt Jonas Onland van de gemeente Eindhoven een inleiding.

2. Inleiding Ruthy Reinders BZK

Ruthy Reinders wijst in haar presentatie op verschuiving van de focus in de parlementaire behandeling naar gemeenteraden en de Tweede Kamer. In dat kader wordt monitoring ontwikkeld. Op korte termijn gaat het daarbij om het zo goed mogelijk organiseren van de aansluiting tussen de inspanningen van gemeenten, VNG/ KING en het Rijk. Op langere termijn is het doel het toewerken naar een gemeenschappelijke informatiebasis van sturingsinformatie voor Rijk en gemeenten.

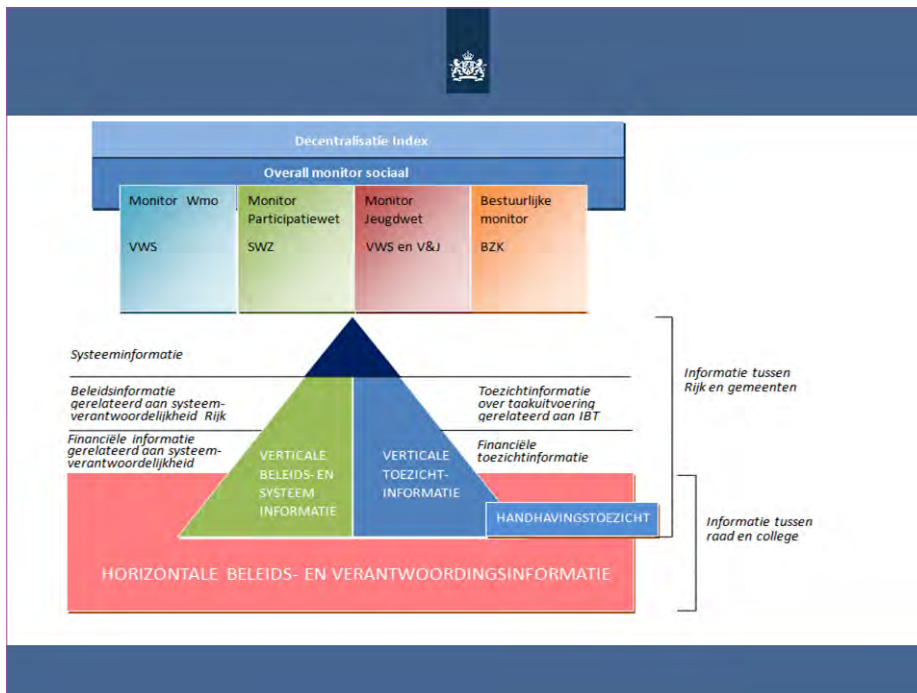
De drie volgende informatiecategorieën zijn voor Rijk en gemeenten relevant:

- 1 Horizontale sturings- en verantwoordingsinformatie
- 2 Verticale sturings- en systeeminformatie
- 3 Verticale toezichtinformatie

Het Rijk richt de monitoring in op basis van gedeelde systeemverantwoordelijkheid en uitgangspunten. De verantwoordelijkheid beperkt zich tot de vraag of de te behalen doelstellingen binnen het systeem worden gerealiseerd en of de gewenste maatschappelijke effecten worden bereikt.

De inrichting van de monitoring dient recht te doen aan de veranderde verantwoordingsverhoudingen. Gemeenten vormen de eerstverantwoordelijke overheidslaag, op Rijksniveau dient voldoende geaggregeerde informatie beschikbaar komen voor het invullen van de systeem- en toezichtsverantwoordelijkheid. Horizontale sturings- en verantwoordingsinformatie vormt de basis voor monitoring in het sociaal domein. Er wordt ingezet op het enkelvoudig uitvragen van informatie en het meervoudig gebruik ervan.

VWS, V&J en SZW voeren een monitor uit gerelateerd aan de WMO, de Jeugdwet en de participatiewet. BZK richt een bestuurlijke monitor voor het sociaal domein in, gericht op: democratische legitimatie, uitvoeringskracht/bestuurkracht, gemeentelijke organisatie en de uitgaven van het deelfonds sociaal domein (IV3). Daarnaast komt BZK met een overall monitor om conclusies te trekken over het doelbereik van de Jeugdwet, WMO en participatiewet in relatie tot de bestuurlijke monitor. De Decentralisatie index moet een antwoord gaan geven op de vraag of de decentralisaties leiden tot een verbetering van de kwaliteit van het leven. De index zal worden opgesteld in overleg met het Sociaal Cultureel Planbureau. In 2015 zal een nulmeting plaatsvinden. Voor 2015 dit is niet meer mogelijk.



3. Inleiding Marijke Ploegman VNG/ KING

Marijke Ploegman geeft uitleg over de gemeentelijke Beleidsmonitor Sociaal Domein. Bij het vormgeven ervan staan vragen centraal als: Welke informatie heeft u nodig om te kunnen sturen? Hoe voorkomt u hierbij bureaucratie?

Er zijn drie hoofdredenen voor het opzetten van een gemeentelijke monitor sociaal domein: Ten eerste het voor gemeenten mogelijk maken dat ze tijdig kunnen bijsturen en beleid kunnen herformuleren om prestaties in de wijk te beoordelen en om van geconstateerde verschillen (tussen wijken, gemeenten en/of regio's) te leren. Ten tweede biedt de monitor inzichten in de gewenste transformatie. Ten derde worden gemeenteraad en burgers voorzien van horizontale verantwoordingsinformatie. Hier tegenover staat de huidige situatie waarin: Het ontbreekt aan een integraal beeld omdat verschillende bronnen niet kunnen worden gekoppeld, er sprake is van versnippering van informatiestromen en er vanuit wetgeving en domeinen verschillende uitvragen en monitors zijn. Dit alles resulterend in hoge administratieve lasten.

Onderstaande dia geeft inzicht in de op te zetten gemeentelijke monitor sociaal domein:

Gemeentelijke monitor sociaal domein



Over de uitgangspunten van de monitor zijn afspraken gemaakt. Zo moet er sprake zijn van eenmalige uitvraag en meervoudig gebruik, wordt op BSN-niveau informatie verzameld, geaggregeerd en vervolgens geanonimiseerd ontsloten voor horizontale verantwoording en moet reeds beschikbare openbare informatie niet opnieuw worden opgevraagd.

Randvoorwaarden bij de uitgangspunten zijn het voeren van een gemeenschappelijke taal (eenduidige definitie, standaarden en een gegevensset), het maken van afspraken over privacy en informatiebeveiliging en tussen departementen over gezamenlijk doel, aanpak en gebruik van monitoring.

De deelnemers stellen voor om waar het kan zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande systemen. Eventueel moet in deze systemen extra worden geïnvesteerd. Ook vragen ze om de uitvraag van gegevens zoveel als mogelijk te beperken. Wanneer één partij voor zichzelf extra gegevens wil dan moet deze hiervoor betalen. Uiteindelijk doel moet zijn om de transactiekosten zo laag mogelijk te houden.

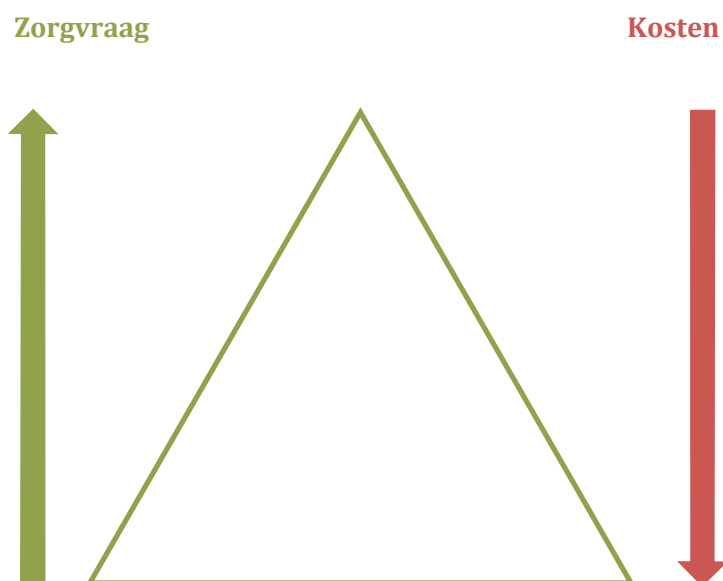
4. Presentatie Jonas Onland, gemeente Eindhoven

Jonas Onland geeft een presentatie over de wijze waarop de gemeente Eindhoven nadenkt over het sturen in het Sociaal Domein. Hierbij zijn de volgende doelen geformuleerd:

- Versterking van de sturing door de gemeenteraad
- Beheersing van de kosten
- De verantwoording naar het Rijk
- Transparantie ten behoeve van de publieke verantwoording
- Het voorkomen van meerdere verantwoordingstelsels.

Een en ander dient zo simpel mogelijk en in aansluiting met de praktijk gerealiseerd te worden. Vertrekpunt zijn de huishoudens en op tactisch niveau is er dan ook sprake van 'minimale uniformiteit' o.b.v. overeenkomsten.

Uitgangspunt is de volgende piramide:



Aan de top van de piramide bevinden zich de niet zelfredzame burgers die gebruik moeten maken van tweedelijns zorg en meervoudige vragen hebben. Lager in de piramide treffen we de gebruikers van eerstelijns zorg aan voor zowel enkel- als meervoudige vragen. Onderaan vinden we de sociale basis van zelfredzame burgers met enkelvoudige vragen.

Inhoudelijke interventies vinden plaats op basis van de volgende uitgangspunten:

0-18 jaar Stabiele opvoeding met als resultaat een startkwalificatie, basis is ouders die werken;

18-67 jaar Basis is werk, indien ondersteuning nodig is, zorgen voor goede dienstverlening en maatwerk;

67+ jaar Zolang mogelijk op een gezonde manier thuis blijven wonen, randvoorwaarden zijn toegankelijkheid en sociaal contact.

De raad kan het maatschappelijk effect van de interventies volgen aan de hand van indicatoren als de uitstroom van de tweede naar de eerste lijn en uitstroom uit de professionele ondersteuning. Aan de raad is het om elk jaar vast te stellen aan welke prijs/ kwaliteitsverhouding men per cluster wil vasthouden. Anders gezegd: Welk inhoudelijk resultaat moet voor de stad worden bereikt tegen welke prijs?

Suringsindicatoren ten behoeve van het college en voor de informele dialoog met de raad worden onderscheiden in inhoudelijke indicatoren (vb. aantal top huishoudens in de piramide), procesindicatoren (vb. aantal en type arrangementen) en kwaliteitsindicatoren (vb. de tevredenheid van de inwoners over de dienstverlening).

5. Indicatoren voor het Sociaal Domein

Na de presentatie van Jonas Onland leidt Staf Depla de inventarisatie van de indicatoren ten behoeve van het Sociaal Domein. Er is discussie over het aantal. Beter een beperkt aantal, maar dan wel goede.

Van belang is om ook voldoende subjectieve indicatoren op ten nemen. De kwaliteitsindicatoren zouden niet te veel in criteria moeten worden gevat, maar meer in de meningen van mensen.

De te vormen indicatorenset moet uiteindelijk dienstbaar zijn aan:

- Het onderling kunnen vergelijken door gemeenten van hun piramides.
- De bewegingen tussen de lagen van de piramide.
- Het nemen van beslissingen over verschuivingen in kosten.

Hierbij dienen in eerste instantie de huishoudens het vertrekpunt te zijn en niet de informatiewensen vanuit de verschillende beleidskolommen. Dat is de afweging. Vervolgens gaat het om vergelijken, dat leidt tot politiek debat.

De volgende driedeling ligt het meest voor de hand:

Basisindicatoren

Uit de basisindicatoren wordt de zorgvraag afgeleid. Het gaat dan om de samenstelling van de piramide in de tijd, de ontwikkeling over de jaren heen wat betreft aantallen mensen en doorstroom. Voorbeelden van basisgegevens zijn:

- aantal mensen in de dak- en thuislozenopvang
- aantal jongeren met een startkwalificatie
- aantal mensen met werk

Deze basisindicatoren moeten kunnen worden aangevuld met een aantal zogenaemde early warnings. Dit om te voorkomen dat achter de feiten aan wordt gelopen. Voorbeelden hiervan zijn:

- aantal veroordelingen van jongeren
- schooluitval
- schuldontwikkeling van huishoudens

Sturingsindicatoren

De gemeente intervenueert door middel van zorgaanbod.

Hierbij kan ondermeer worden gedacht aan:

- Uren zorgverlening
- Standaardvoorzieningen zoals trapliften en vervoersvoorzieningen
- Maatwerk arrangementen, zoals: jeugdvoogdij

(Subjectieve) kwaliteitsindicatoren

Het succes van de interventie kan naast objectieve worden benaderd door subjectieve kwaliteitsindicatoren. Voorbeelden hiervan zijn:

- Tevredenheid van cliënten
- Tevredenheid van huisartsen en verpleegkundigen
- Ervaren eenzaamheid

6. Inputindicatoren: IV3

Het ministerie van BZK heeft een concept indeling gemaakt van financiële functies ten behoeve van het sociaal domein. Uitgangspunt van de decentralisatieoperatie is dat gemeenten beter en goedkoper de relevante verantwoordelijkheden op zich kunnen nemen, met name doordat ze integraler kunnen werken. Gemeenten bereiden zich voor op de decentralisaties en willen hun financiële administratie dusdanig inrichten dat bovenstaande werkwijze wordt gefaciliteerd. Zorgpunt bij de door BZK voorgestelde indeling is dat deze het integraal werken onvoldoende faciliteert. Dit geldt dan met name voor de werkzaamheden van de wijkteams (Zaanstad/Eindhoven: eerstelijnszorg). Wanneer hier voldoende ruimte voor wordt gemaakt in de IV3 functies zou na wat schuiven met de overige functies goed uit de voeten moeten worden gekund.

Uitgangspunt van de IV3 functies moet niet zijn of gemeenten er mee kunnen leven, maar of ze er wat mee kunnen.

7. Slot

Staf Depla wijst aan het einde van de bijeenkomst op de goede discussie en de prima stappen die vandaag zijn gezet. Natuurlijk is het niet mogelijk om in één ochtend alles op te lossen. Maar we zijn best ver gekomen. De aanwezigen worden allen bedankt voor hun inbreng en hij sluit de bijeenkomst.

Deelnemers

1. Marijke Ploegman	VNG
2. Ruthy Reinders	BZK
3. Gerard Witsmeer	BZK
4. Duco Stuurman	3 D's Zaanstad
5. Jonas Onland	3 D's Eindhoven
6. Paul van Hattem	3 D's Drechtsteden
7. Ron van der Linden	3 D's Arnhem
8. Gerber van Nijendaal	RFV
9. Eeke van der Veen	Zorgbelang
10. Wilna Wind	Patiëntenfederatie
11. Lucy Schmitz	Bureau Jeugdzorg Noord-Holland
12. Chris Vast	KING
13. Staf Depla	Wethouder Eindhoven
14. Sabine Galjé	BZK
15. Ad Verbakel	Financiën Eindhoven
16. Frank Halsema	Financiën Arnhem
17. Elma van de Mortel	IdeeVersa/ rapporteur, adviseur adviescommissie
18. Melchior Kerklaan	VNG/ secretariaat adviescommissie

4 Functionele indeling gemeenten¹

0 *Algemeen bestuur*

- 001. Bestuursorganen
- 002. Bestuursondersteuning college van burgemeester en wethouders
- 003. Burgerzaken
- 004. Baten secretarieleges burgerzaken
- 005. Bestuurlijke samenwerking
- 006. Bestuursondersteuning raad en rekenkamer(functie)

1. *Openbare orde en veiligheid*

- 120. Brandweer en rampenbestrijding
- 140. Openbare orde en veiligheid

2. *Verkeer, vervoer en waterstaat*

- 210. Wegen, straten en pleinen
- 211. Verkeersmaatregelen te land
- 212. Openbaar vervoer
- 214. Parkeren
- 215. Baten parkeerbelasting
- 220. Zeehavens
- 221. Binnenhavens en waterwegen
- 223. Veerdiensten
- 230. Luchtvaart
- 240. Waterkering, afwatering en landaanwinning

3. *Economische zaken*

- 310. Handel en ambacht
- 320. Industrie
- 330. Nutsbedrijven
- 340. Agrarische productie en ontginning
- 341. Overige agrarische zaken, jacht en visserij

4. *Onderwijs*

- 420. Openbaar basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting
- 421. Openbaar basisonderwijs, onderwijshuisvesting
- 422. Bijzonder basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting
- 423. Bijzonder basisonderwijs, onderwijshuisvesting
- 430. Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting
- 431. Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting
- 432. Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting
- 433. Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting
- 440. Openbaar voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting
- 441. Openbaar voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting
- 442. Bijzonder voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting
- 443. Bijzonder voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting
- 480. Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs

¹ Deze bijlage bevat de functies, zoals opgenomen in de Ministeriële Regeling Iv3. Het Ministerie van BZK heeft gemeenten verzocht volgens een geactualiseerde indeling aan het CBS aan te leveren.

482. Volwasseneneducatie

5. *Cultuur en recreatie*

510. Openbaar bibliotheekwerk

511. Vormings- en ontwikkelingswerk

530. Sport

531. Groene sportvelden en terreinen

540. Kunst

541. Oudheidkunde/musea

550. Natuurbescherming

560. Openbaar groen en openluchtrecreatie

580. Overige recreatieve voorzieningen

6. *Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening*

610. Bijstandsverlening

611. Werkgelegenheid

612. Inkomensvoorzieningen

613. Overige sociale zekerheidsregelingen

614. Gemeentelijk minimabeleid

620. Maatschappelijke begeleiding en advies

621. Vreemdelingen

622. Huishoudelijke verzorging

630. Sociaal-cultureel werk

641. Tehuizen

650. Kinderdagopvang

651. Dagopvang gehandicapten

652. Voorzieningen gehandicapten

7. *Volksgesondheid en milieu*

711. Ambulancevervoer

712. Verpleeginrichtingen

714. Openbare gezondheidszorg

715. Jeugdgezondheidszorg (uniform deel)

716. Jeugdgezondheidszorg (maatwerk deel)

721. Afvalverwijdering en -verwerking

722. Riolering en waterzuivering

723. Milieubeheer

724. Lijkbezorging

725. Baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing

726. Baten rioolrechten

8. *Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting*

810. Ruimtelijke ordening

820. Woningexploitatie / woningbouw

821. Stads- en dorpsvernieuwing

822. Overige volkshuisvesting

823. Bouwvergunningen

830. Bouwgrondexploitatie

9. *Financiering en algemene dekkingsmiddelen*

- 911. Geldleningen en uitzettingen korter dan 1 jaar
- 913. Overige financiële middelen
- 914. Geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan 1 jaar
- 921. Algemene uitkeringen
- 922. Algemene baten en lasten
- 930. Uitvoering Wet WOZ
- 931. Baten onroerende-zaakbelasting gebruikers
- 932. Baten onroerende-zaakbelasting eigenaren
- 933. Baten roerende woon- en bedrijfsruimten
- 934. Baten baatbelasting
- 935. Baten forensenbelasting
- 936. Baten toeristenbelasting
- 937. Baten hondenbelasting
- 938. Baten reclamebelasting
- 939. Baten precariobelasting
- 940. Lasten heffingen en invordering gemeentelijke belastingen
- 941. Lastenverlichting rijk
- 960. Saldo van kostenplaatsen
- 970. Saldo van de rekening van baten en lasten voor bestemming
- 980. Mutaties reserves die verband houden met de hoofdfunctie 0 tot en met 9
- 990. Saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming

5 Categoriele indeling gemeenten²

Lastencategorieën

- 0.0 Niet in te delen lasten

- 1. Salarissen en sociale lasten
 - 1.1 Loonbetalingen en sociale premies
 - 1.2 Sociale uitkeringen personeel

- 2. Rente en afschrijvingen
 - 2.1 Werkelijk betaalde rente
 - 2.2 Toegerekende rente
 - 2.3 Afschrijvingen

- 3. Goederen en diensten
 - 3.0 Personeel van derden
 - 3.1 Energie
 - 3.3
 - 3.3.1 Kosten algemene plannen
 - 3.3.2 Aankoop gronden
 - 3.3.3 Overige aankopen en uitbesteding duurzame goederen
 - 3.4
 - 3.4.1 Betaalde belastingen
 - 3.4.2 Betaalde pachten en erfpachten
 - 3.4.3 Aankopen niet duurzame goederen en diensten

- 4. Overdrachten
 - 4.1
 - 4.1.1 Inkomensoverdrachten aan het Rijk
 - 4.1.2 Vermogensoverdrachten aan het Rijk
 - 4.2
 - 4.2.1 Subsidies aan marktproducenten
 - 4.2.2 Sociale uitkeringen in geld
 - 4.2.3 Sociale verstrekkingen in natura aan personen
 - 4.2.4 Inkomensoverdrachten aan overheid (niet-Rijk)
 - 4.2.5 Overige inkomensoverdrachten
 - 4.3
 - 4.3.1 Investeringsbijdragen en overige kapitaaloverdrachten aan overheid (niet-Rijk)
 - 4.3.2 Overige investeringsbijdragen en overige kapitaaloverdrachten

- 5. Financiële transacties
 - 5.1 Chartaal geld en deposito's
 - 5.2 Kortlopende effecten m.u.v. aandelen
 - 5.3 Langlopende effecten m.u.v. aandelen
 - 5.4 Financiële derivaten
 - 5.5 Kortlopende leningen

² Conform de Ministeriële Regeling Iv3

- 5.6 Langlopende leningen
- 5.7 Aandelen en overige deelnemingen
- 5.8 Handelskredieten en transitorische

- 6. Verrekeningen
- 6.0 Reserveringen
- 6.1 Kapitaallasten
- 6.2
- 6.2.1 Verrekening kostenplaatsen voor investeringsprojecten
- 6.2.2 Overige verrekeningen van kostenplaatsen
- 6.3 Overige verrekeningen

Batencategorieën

- 0.0 Niet in te delen baten

- 2. Rente en afschrijvingen
- 2.1 Werkelijk ontvangen rente en winstuitkeringen
- 2.2 Toegerekende rente
- 2.3 Afschrijvingen

- 3. Goederen en diensten
- 3.0 Vergoeding voor personeel
- 3.2
- 3.2.1 Huren
- 3.2.2 Pachten
- 3.3
- 3.3.1 Opbrengst van grondverkoop
- 3.3.2 Overige verkopen duurzame goederen
- 3.4 Overige goederen en diensten

- 4. Overdrachten
- 4.0
- 4.0.1 Belasting op producenten
- 4.0.2 Belasting op inkomen van gezinnen
- 4.0.3 Vermogensheffing
- 4.1
- 4.1.1 Inkomensoverdrachten van het Rijk
- 4.1.2 Vermogensoverdrachten van het Rijk
- 4.2
- 4.2.1 Baten met betrekking tot vergoeding en verhaal sociale uitkeringen
- 4.2.2 Overige inkomensoverdrachten van overheid (niet-Rijk)
- 4.2.3 Overige inkomensoverdrachten
- 4.3
- 4.3.1 Investeringsbijdragen en overige kapitaaloverdrachten van overheid (niet-Rijk)
- 4.3.2 Overige investeringsbijdragen en overige kapitaaloverdrachten

- 5. Financiële transacties
 - 5.1 Chartaal geld en deposito's
 - 5.2 Kortlopende effecten m.u.v. aandelen
 - 5.3 Langlopende effecten m.u.v. aandelen
 - 5.4 Financiële derivaten
 - 5.5 Kortlopende leningen
 - 5.6 Langlopende leningen
 - 5.7 Aandelen en overige deelnemingen
 - 5.8 Handelskredieten en transitorische posten

- 6. Verrekeningen
 - 6.0 Reserveringen
 - 6.1 Kapitaallasten
 - 6.2
 - 6.2.1 Verrekening kostenplaatsen voor investeringsprojecten
 - 6.2.2 Overige verrekeningen van kostenplaatsen
 - 6.3 Overige verrekeningen

