
Informatie voor derden: aansluiting op gemeentelijke boekhouding

Nulmeting nieuwe systematiek op basis van rekeningcijfers 2017



17856-05

rapport

16 oktober 2018

1 Inleiding

aanleiding en doel

In het regeerakkoord zijn ambities geformuleerd op het terrein van een transparante en open overheid, de beschikbaarheid en vindbaarheid van openbare informatie, de versterking van de toerusting van leden van gemeenteraden en Provinciale Staten en de verdere digitalisering van het openbaar bestuur.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kijkt daarbij specifiek naar Informatie voor derden (Iv3): de financiële gegevens die provincies, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen 6 keer per jaar aanleveren bij het CBS. Met ingang van 2017 zijn de Iv3-voorschriften gewijzigd en is het aantal rubrieken beperkt (taakvelden in plaats van functies). Mede door de invoering van deze nieuwe structuur is echter onduidelijk wat de huidige kwaliteit van de Iv3-data is, waardoor het lastig is om in te schatten hoe bruikbaar de gegevens zijn.

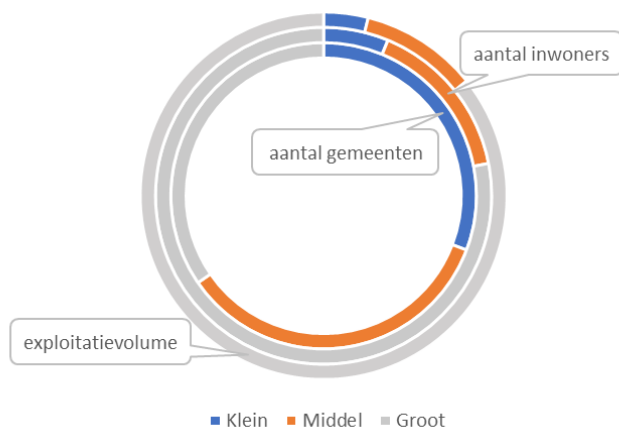
Daarom heeft het ministerie aan Cebeon opdracht gegeven tot een onderzoek naar de mate waarin de Iv3-data aansluiten bij de gemeentelijke boekhouding. Dit onderzoek kan worden gezien als een nulmeting en maakt deel uit van een breder project, met als doel de kwaliteit van Iv3-data te verbeteren.

afbakening

Met het onderzoek is beoogd een beeld te krijgen van de kwaliteit van de Iv3-data over de gerealiseerde baten en lasten van gemeenten in 2017. Centrale vraag is in hoeverre de baten en lasten op de Iv3-taakvelden door gemeenten correct zijn toegedeeld vanuit hun boekhouding. De vraag in hoeverre dit ook van toepassing is voor economische categorieën en balansstanden valt buiten de scope van het onderzoek. Dat geldt ook voor gegevens over eerdere jaren en voor mogelijke oorzaken van de huidige kwaliteit of verbetermaatregelen om de kwaliteit te verhogen.

werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd onder een beperkte groep gemeenten. Naast geografische spreiding is vooral gelet op grootte van gemeenten, met als categorieën: kleinere (minder dan 40.000 inwoners), middelgrote en grotere gemeenten (meer dan 60.000 inwoners). Het relatieve aandeel van deze categorieën is hieronder weergegeven aan de hand van het aantal gemeenten (*binnenste ring*; totaal 27 gemeenten), aantal inwoners (*middelste ring*; totaal ruim 2,3 miljoen inwoners) en exploitatievolume (*buitenste ring*; totaal bijna 10 miljard euro inclusief toerekening reserves).



Deze omvang maakt dat het onderzoek *niet* kan worden beschouwd als representatief voor alle gemeenten.

Van de gemeenten zijn grootboekgegevens ontvangen over de integrale exploitatie op basis van de rekening 2017. Voor alle taakvelden zijn de gegevens over baten en lasten zo goed mogelijk gecodeerd aan de hand van de Iv3-voorschriften. Waar nodig is de interpretatie van voorschriften afgestemd met betrokken experts van het ministerie.

Door middel van vergelijkende analyse zijn aard en omvang van eventuele verschillen in beeld gebracht tussen enerzijds de gecodeerde grootboekcijfers en anderzijds de gegevens zoals gemeenten die zelf hebben toegevoerd naar Iv3-taakvelden. De bevindingen zijn teruggekoppeld naar de gemeenten. Daarbij zijn ook eventuele vraagpunten en onduidelijkheden voorgelegd. Met behulp van de aanvullende toelichting die gemeenten hebben verstrekt, zijn de bevindingen waar nodig aangescherpt. Tevens hebben we gemeenten vanuit hun eigen situatie suggesties aangereikt voor mogelijke verbeteringen in de toedeling van lasten en baten aan Iv3-taakvelden.

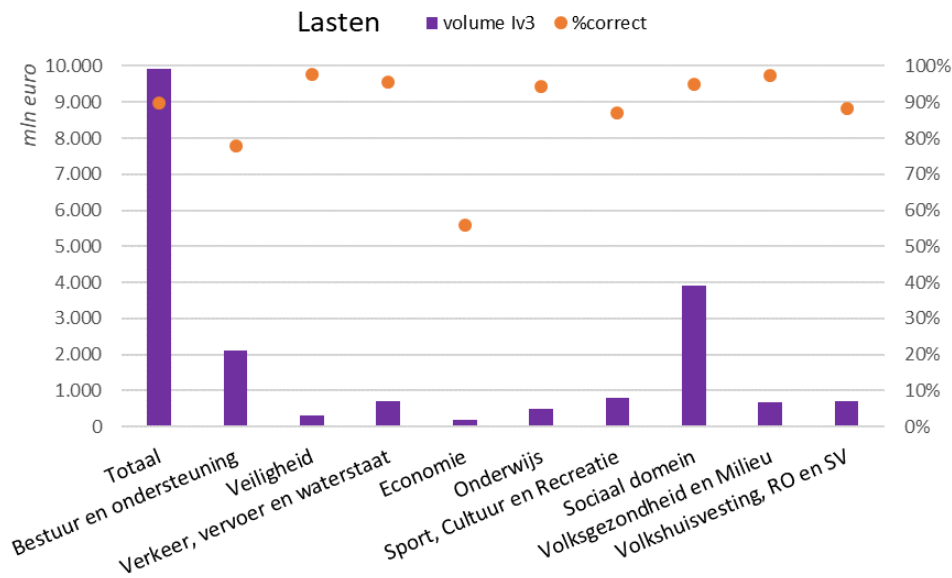
deze rapportage

Deze conceptrapportage bevat de uitkomsten van het onderzoek met een toelichting op relevante achtergronden. Eerst presenteren we een totaalbeeld voor alle taakvelden. We benoemen opvallende bevindingen en geven een nadere duiding (paragraaf 2). Daarna gaan we in op verschillen tussen gemeenten (paragraaf 3). Afsluitend noteren we de belangrijkste bevindingen en aandachtspunten (paragraaf 4).

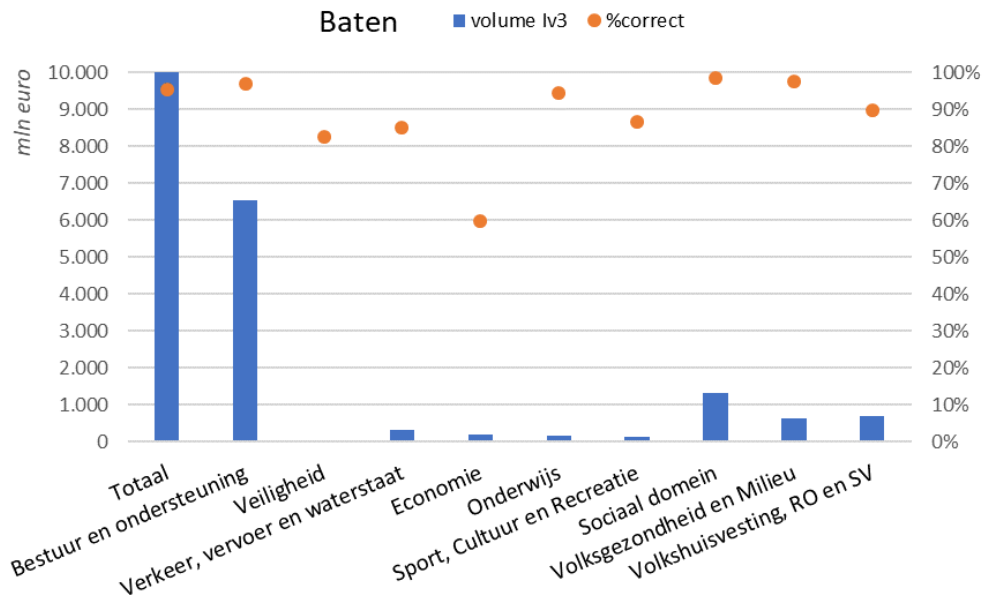
2 Totaalbeeld

overzicht per hoofdtaakveld

Op basis van een zorgvuldige codering is nagegaan welk deel van de gerealiseerde lasten en baten in 2017 correct is toegeedeeld aan de Iv3-taakvelden.¹ De uitkomsten van deze analyse zijn hieronder per Iv3-hoofd-taakveld weergegeven voor de totale groep onderzochte gemeenten.



¹ Dit maakt overigens nog niet zichtbaar waar lasten en baten terecht komen bij correcte toerekening.



Zowel bij de lasten als de baten is zichtbaar dat voor de meeste hoofdtaakvelden sprake is van grotendeels correcte boekingen. Bij één (baten) à twee (lasten) hoofdtaakvelden is het percentage echter duidelijk lager.

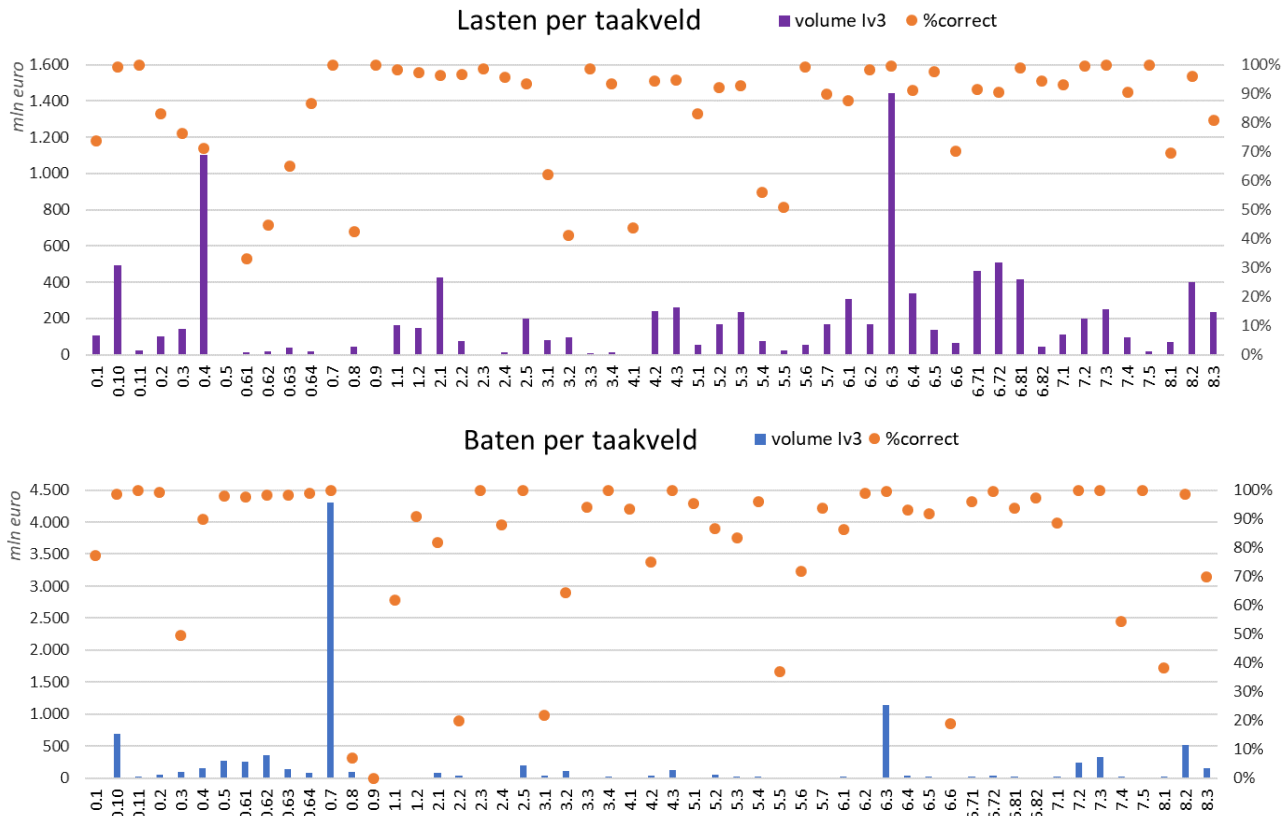
Per hoofdtaakveld is het beeld als volgt:

0. Bestuur en ondersteuning: in volume is dit qua lasten het op één na grootste hoofdtaakveld en qua baten zelfs het grootste. Bij de lasten ligt het percentage iets onder de 80, terwijl het percentage aan de batenzijde rond de 95 uitkomt;
1. Veiligheid: in lastenvolume is dit het op één na kleinste hoofdtaakveld en qua baten zelfs het kleinste. Bij de lasten komt het percentage uit tussen 95 en 100, terwijl het aan de batenzijde onder de 85 blijft;
2. Verkeer, vervoer en waterstaat: aan de lastenkant komt het percentage uit op ongeveer 95, terwijl het bij baten rond de 85 is;
3. Economie: zowel voor de lasten als de baten schommelt het percentage rond 60. In volume behoort dit hoofdtaakveld echter tot de kleinsten;
4. Onderwijs: ook dit is een relatief klein hoofdtaakveld in volume. Zowel voor de lasten als de baten schommelt het percentage rond 95.
5. Sport, cultuur en recreatie: zowel voor de lasten als de baten komt het percentage uit op ruim 85;
6. Sociaal domein: in volume is dit qua lasten het grootste hoofdtaakveld en qua baten het op één na grootste. Bij de lasten komt het percentage uit op ongeveer 95, terwijl dit aan de batenzijde zelfs iets hoger is;
7. Volksgezondheid en milieu: zowel voor de lasten als de baten komt het percentage uit ruim 95;
8. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing: bij de baten komt het percentage uit op ongeveer 90, terwijl dit voor de lasten hier iets onder blijft.

In totaal komt het percentage bij de lasten uit op ongeveer 90 en aan de batenzijde op 95.

overzicht voor afzonderlijke taakvelden

Als deze uitkomsten op gedetailleerder niveau worden bekeken, levert dat het volgende beeld op per taakveld. *N.B. In een eerdere versie van dit rapport waren enkele waarden abusievelijk niet correct weergegeven. Dit betrof met name de baten bij taakveld 5.5. Onderstaande figuren bevatten het juiste beeld.*



Zowel bij de lasten als de baten is zichtbaar dat de toerekeningen voor ongeveer de helft van alle taakvelden in hoge mate correct zijn. Bij ongeveer een derde van de taakvelden is het percentage echter duidelijk lager. Deels hangt dit samen met gemeente-specifieke situaties. Er is echter ook sprake van vaker voorkomende posten die volgens de Iv3-voorschriften (deels) aan andere taakvelden zouden moeten worden toegedeeld:

- lasten voor heffing en invordering van belastingen en tarieven worden relatief vaak niet (volledig) uitgesplitst naar verschillende taakvelden. Deze lasten hebben betrekking op onroerende zaakbelasting woningen (0.61) en niet-woningen (0.62), parkeerbelasting (0.63), en overige gemeentelijke belastingen (0.64). Vaak boeken gemeenten een groot deel van deze lasten op één taakveld (bijvoorbeeld 0.61);
- lasten voor grondexploitaties van bedrijventerreinen (3.2) worden relatief vaak niet onderscheiden van grondexploitaties van niet-bedrijventerreinen en op afzonderlijke taakvelden geboekt;²
- overheadlasten (0.4) worden bij veel gemeenten breder afgebakend dan alleen concernbrede overheadlasten (piofach-functies) en managementondersteuning van het primair proces. Dit varieert van het niet toerekenen aan inhoudelijke taakvelden van alle personeelslasten tot het niet toerekenen van beleidsinhoudelijke medewerkers die (veelal) voor meerdere taakvelden werkzaamheden verrichten;
- voor lasten en baten van accommodaties wordt enerzijds veel gebruik gemaakt van taakveld 0.3 en belast men delen van de lasten door aan specifieke beleidsvelden. Anderzijds delen gemeenten multifunctionele accommodaties soms volledig toe aan één taakveld (bijvoorbeeld 6.1) terwijl delen van die accommodatie feitelijk worden ingezet voor andere taakvelden, zoals onderwijs of cultuur;
- ook binnen het sociaal domein worden lasten/baten niet altijd correct toegedeeld. Met name rond het onderscheid tussen maatwerkdienstverlening en geëscaleerde zorg zijn toedelingen niet altijd helder te maken.

² Ook is er onduidelijkheid over grondexploitaties die een mix zijn van bedrijfsbestemmingen en andere functies, zoals winkelgebieden.

nadere duiding

Bij deze (cijfermatige) bevindingen kan een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Zo is er geen ‘accountantsonderzoek’ naar achter/onderliggende documenten gedaan. Gezien de beperkte doelstelling en reikwijdte van dit onderzoek is primair afgegaan op de omschrijvingen in de aangeleverde financiële bestanden. Alleen als deze daartoe aanleiding gaven, zijn correcties aangebracht en/of vragen aan de gemeente voorgelegd.

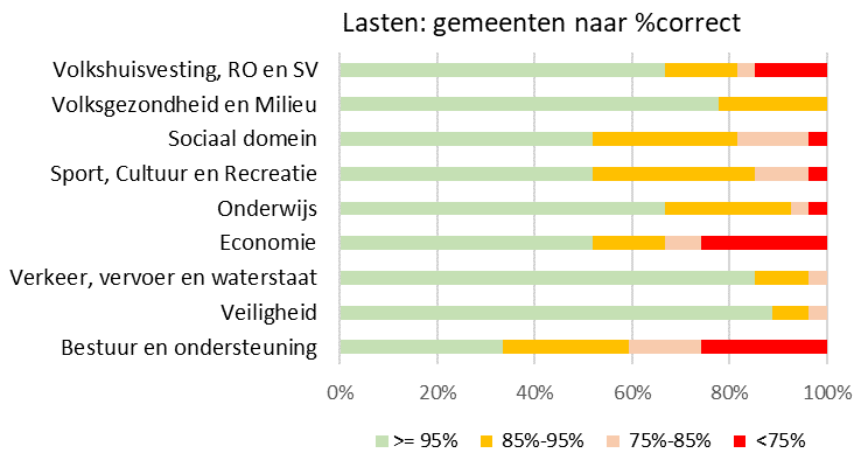
Daarnaast zijn er onzekerheden over de omvang van de afwijkingen bij taakvelden waar min of meer duidelijk is dat de lasten/baten niet correct zijn toegedeeld, maar waar bedragen niet zijn of kunnen worden uitgesplitst door de gemeente. Dit doet zich onder andere voor bij de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen en tarieven (zoals de uitvoering van OZB woningen en niet-woningen), bij de coördinatie/begeleiding van grondexploitaties en bij toerekening van verschillende typen accommodaties. Een meer exacte toedeling kan dus meebrengen dat gepresenteerde percentages op taakvelden anders uitvallen.

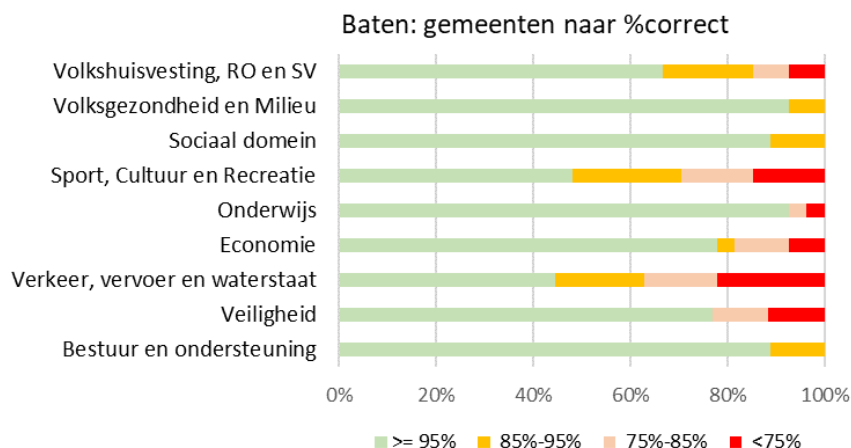
Voor een goed beeld van baten en lasten per taakveld is het verder van belang dat er, behalve afboekingen van niet correct toegedeelde bedragen, ook sprake kan zijn van bijboekingen vanaf andere taakvelden. Dit zijn bedragen die bij correcte toedeling niet op andere taakvelden zouden zijn terechtgekomen.

3 Verschillen tussen gemeenten

beeld voor hoofdtaakvelden

Tussen de onderzochte gemeenten doen zich soms aanzienlijke verschillen voor in de mate waarin lasten en baten correct zijn toegedeeld aan Iv3-taakvelden. Voor de hoofdtaakvelden zijn de gemeenten in onderstaande figuren ingedeeld naar percentagegroepen voor zowel lasten als baten.

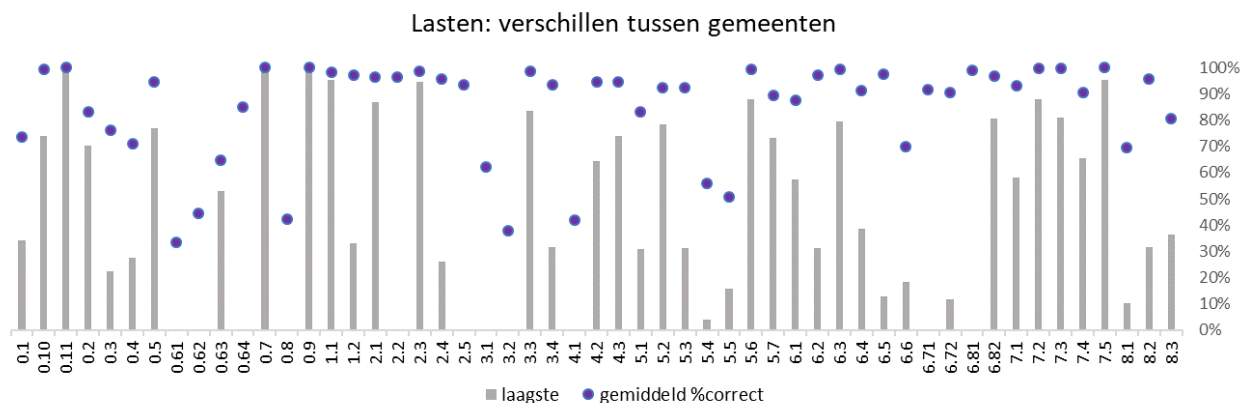




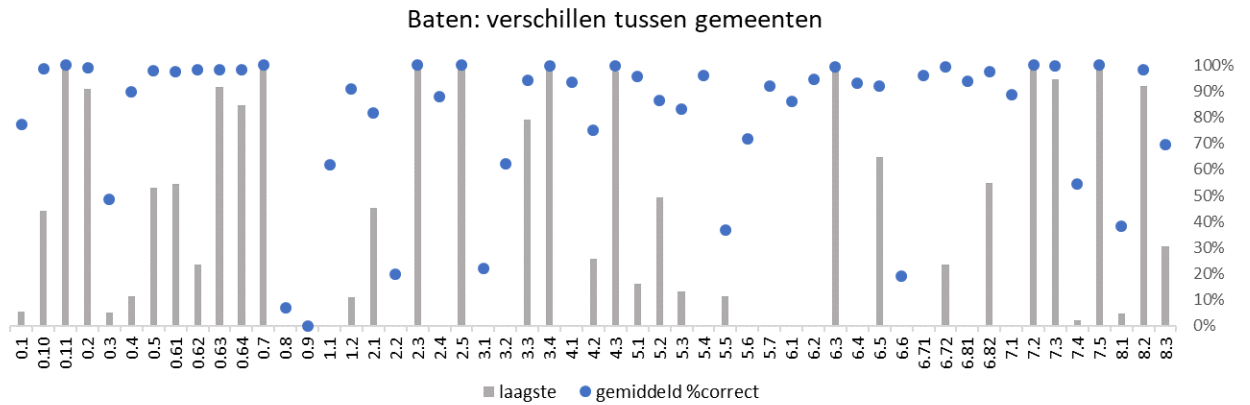
Zichtbaar is dat op alle hoofdtaakvelden het merendeel van de gemeenten 85% of hoger scoort (*groene en gele staafjes*). Enkele hoofdtaakvelden springen eruit voor de categorie(ën) gemeenten die duidelijk lager scoren (*rode en roze staafjes*). Bij de lasten zijn dat vooral Bestuur en ondersteuning en Economie, en in mindere mate Sociaal domein, Sport c.a. en Volkshuisvesting c.a.. Bij de baten gaat het vooral om Verkeer c.a. en Sport c.a.

spreiding per taakveld

Op een gedetailleerder niveau is hieronder per taakveld zichtbaar gemaakt hoe het laagste percentage zich verhoudt tot het gemiddelde percentage van de onderzochte gemeenten.³ Dit geeft een beeld van de mogelijke bandbreedte.



³ Wat het hoogste percentage betreft kan worden opgemerkt dat, zelfs als het gemiddelde percentage voor een taakveld relatief laag is, er steeds gemeenten zijn die alles correct toedelen.



Deze figuren maken zichtbaar dat er bij circa een zesde respectievelijk een kwart van de taakvelden sprake is van een (vrijwel) correcte toedeling van lasten respectievelijk baten bij alle gemeenten. Daartegenover zijn er taakvelden waar diverse gemeenten relatief laag scoren. Dit betreft met name taakvelden zoals toegelicht in paragraaf 2 en waar sprake is van beperktere volumes.

4 Resumé

eerste jaar nieuwe systematiek geeft relatief positief beeld

Dit onderzoek geeft een inkijk in de wijze waarop gemeenten in 2017 zijn omgegaan met Iv3-voorschriften. Daarbij is van belang dat dit het eerste jaar is na invoering van de nieuwe Iv3-systematiek (taakvelden in plaats van functies). In het algemeen is met het inregelen van nieuwe systemen altijd enige tijd gemoeid. In dit licht bezien kan worden geconstateerd dat veel van de onderzochte gemeenten hun lasten en baten op Iv3-taakvelden voor een groot deel correct hebben toegedeeld: ongeveer tweederde deelt minimaal 85% van hun lasten en baten correct toe. Hoewel het gaat om een beperkte groep gemeenten, is dit een positieve bevinding.

duidelijke verschillen tussen gemeenten

Tussen gemeenten zijn wel duidelijke verschillen te constateren. Vaak hebben die te maken met specifiek lokale situaties en keuzes, zoals de inrichting van de overhead. Diverse gemeenten hebben ook aangegeven te werken aan verdere verbetering. De terugkoppeling vanuit dit onderzoek zien zij als een stimulans hiervoor.

aandachtspunten voor verbetering

De beperkte omvang van de onderzochte groep maakt dat de bevindingen niet zomaar kunnen worden generaliseerd naar alle Nederlandse gemeenten. Wel kan op basis van het onderzoek een aantal meer algemene aandachtspunten worden benoemd:

- bij taakvelden inzake belastingheffing hanteren meerdere gemeenten niet de specificaties die de Iv3-voorschriften mogelijk en aangewezen achten;
- gemeenten lijken relatief vaker onduidelijkheden te ervaren over een correcte toedeling van baten en lasten als het gaat om bedrijfsmatige grondexploitaties en accommodaties.

Deze taakvelden geven aanleiding tot nadere bezinning op mogelijkheden tot verduidelijking of, wanneer dat wenselijk blijkt, een herziening van de taakveldindeling.