

Handboek financiële functie en control bij gemeenten en provincies

Handboek financiële functie en control bij gemeenten en provincies

Peter van den Doel

Timon van Zessen

Meer informatie over deze en andere uitgaven kun je verkrijgen bij:

Concept uitgeefgroep
Postbus 447
1213 PD Hilversum
Tel.: 035 7506 117
E-mail: info@conceptuitgeefgroep.nl
Website: www.conceptuitgeefgroep.nl

Vijfde druk, 2024

Vormgeving binnenwerk: Coco Bookmedia, Amersfoort
Vormgeving omslag: Coco Bookmedia, Amersfoort

© Educatieve Uitgeverij Nederland (EUN) BV, 2024

'Concept uitgeefgroep' is een handelsnaam van Educatieve Uitgeverij Nederland (EUN) BV.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enigerlei wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Educatieve Uitgeverij Nederland (EUN) BV. Voor zover het maken van reprografische veelevoudiging uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprecht.

Bij het afbeelden van foto's en andere werken hebben wij al het mogelijke gedaan om de eventuele rechthebbenden te achterhalen en om overal de juiste naam en bron te vermelden. Indien u van mening bent dat uw naam ten onrechte niet (juist) vermeld is of dat sprake is van een onjuiste bronvermelding, neem dan contact met ons op. Wij zullen dit dan in een volgende druk herstellen.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteurs, redactie en Educatieve Uitgeverij Nederland (EUN) BV geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor de gevolgen ervan.

NUR: 805
ISBN: 9789055163557

VOORWOORD

VIJFDE EDITIE

Voor je ligt de vijfde druk van het “Handboek financiële functie en control bij gemeenten en provincies”. Het uitbrengen van deze druk is vooral het gevolg van de verdere vernieuwing van het BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) en de rechtmatigheidsverantwoording.

De aandacht naar de controlfunctie is in deze druk ongewijzigd gebleven. Om die reden is de naam van het boek reeds in de tweede druk gewijzigd in *Handboek financiële functie en control bij gemeenten en provincies*. In dit boek wordt vooral gesproken over de gemeenten. Het BBV is ook van toepassing op de provincies en de gemeenschappelijke regelingen. Waar in het boek wordt gesproken over gemeenten dient ook provincies en gemeenschappelijke regelingen te worden gelezen.

Het openbaar bestuur is altijd in ontwikkeling. Je treft in dit boek een beschouwing aan over de financiële verhoudingen, het sociaal domein, de gevolgen voor de planning- en controlcyclus en het benoemen van informatie-afspraken met het college/de raad en diverse externe partijen. Ook wordt stilgestaan bij de mogelijkheden van ‘Waar Staat Je Gemeente’ voor de gemeentelijke cyclus van sturen, beheersen en verantwoorden. De gevolgen van de Wet versterking decentrale rekenkamers zijn in dit boek beschreven. De wetwijzing leidt ook tot een wijziging van het BBV en het BADO (Besluit accountantscontrole decentrale overheden). Ten tijde van het actualiseren van dit handboek waren de actualisaties van het BBV en het BADO naar aanleiding van de rechtmatigheidsverantwoording nog niet bekend.

In dit boek is aansluiting gezocht bij de visie Government Governance, ofwel goed bestuur. Deze visie is neergelegd in een brochure van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en gaat over de beginselen van deugdelijk overheidsbestuur, ofwel een code voor goed openbaar bestuur. Deze visie gaat uit van sturen, beheersen, controle en verantwoorden.

Het boek is bedoeld voor zowel financieel deskundige ambtenaren en controllers, als raads- en collegeleden met een financiële specialisatie. Het blijft een praktijkboek: naast de wettelijke regelingen is er veel aandacht voor de praktijk. Het blijkt dat het volgen van het BBV in de praktijk lastig is, terwijl de achtergrond, de logica en de samenhang tussen het sturings-, rapporterings-, verantwoordings- en realisatieniveau op een uitstekende wijze in het besluit is weergegeven. Ook het informatieniveau is duidelijk in het besluit opgenomen.

In het boek wordt veelvuldig verwezen naar de desbetreffende websites van onder andere de Commissie BBV, de VNG en het Ministerie van BZK. Bovendien is er een beter evenwicht tussen de informatie over beleid, control en financiën.

Aan de Commissie BBV worden met enige regelmaat vragen gesteld. Deze zijn terug te vinden in de Vraag- en Antwoorderubriek van de Commissie BBV en/of zijn verwerkt in de door de commissie uitgebrachte notities. De hoofdlijnen van de notities samen met de belangrijkste antwoorden, zijn verwerkt in dit herziene handboek.

De praktijk blijkt weerbarstiger te zijn dan de theorie. Dat komt vooral door de veelheid aan regelgeving op rijks-, ministerieel en plaatselijk niveau. Het gaat in de eerste plaats niet om de cijfers, maar om wat die cijfers voorstellen of waar ze voor staan. Dus gaat het vooral om het verhaal en/of de toelichting erachter.

Ook onderstreept het boek het belang dat alle actoren (college, raad, ambtelijke organisatie) actief betrokken worden bij het maken van informatieafspraken. Dit verhoogt de bruikbaarheid van en de tevredenheid over de planning- en controldocumenten. De raad zal zich hierbij ook meer eigenaar voelen van die documenten. De raad stuurt, stuurt bij en controleert immers de financiën.

Hilversum, juni 2024

AUTEURS

**P.D. VAN DEN DOEL**

Peter van den Doel is zijn carrière gestart in het bedrijfsleven. Kort daarna is hij overgestapt naar de publieke sector. Binnen de gemeente Middelharnis heeft hij op de afdeling financiën diverse functies vervuld, waarvan de laatste jaren als hoofd financiën. Momenteel is hij concerncontroller en directielid bij de gemeente Goeree-Overflakkee. Namens de Bestuursacademie Nederland geeft hij als parttime docent cursussen op het gebied van financiën en bedrijfsvoering en ontwikkelt hij lesmateriaal. Daarnaast voert hij als gecertificeerd auditor onderzoeken uit naar de mate van doelmatigheid en doeltreffendheid op zowel thema -als organisatieniveau. Ook ondersteunt hij vanuit zijn eigen adviesbureau gemeenten en gemeenschappelijke regelingen bij de doorontwikkeling van de financiële functie met bijbehorende bedrijfsvoering.

**Drs. T.L. VAN ZESSEN**

Timon van Zessen, bestuurskundige, heeft bij verschillende gemeenten gewerkt op het gebied van concern control, financiën, rekenkamer en griffie. Zo werkt hij ondermeer als beleidscontroller bij de gemeente Gorinchem. Hij is daarnaast parttime docent Onderzoek bij NCOI en Bestuursacademie Nederland. Hij doceert beleidsonderzoek, rechtmatigheidsverantwoording, subsidieverlening en Wet gemeenschappelijke regelingen. Hij is raadslid geweest en nu burgerlid voor de gemeente Hardinxveld-Giessendam. Hij werkte ook voor de gemeente Westland op het gebied van planning en control. Daarnaast heeft hij in een aantal kleinere gemeenten gewerkt. Hij was enkele jaren lid van de rekenkamer Leudal. Hij is secretaris van de rekenkamercommissie Gorinchem en adjunct griffier a.i. geweest. Daarnaast is hij publicist voor de Bank Nederlandse Gemeenten geweest.

“Werken aan vertrouwen met een vernieuwende overheid is het kernpunt voor de komende jaren. Het is nadrukkelijk ook het bindmiddel van een vertrouwensvolle organisatie. Daarbij gaat het om de juiste balans tussen vertrouwen en controle. Voor geïnformeerd vertrouwen zal het instrumentarium voor planning en control gericht moeten worden ingezet, zonder te vervallen in een vorm van te veel controlemiddelen.”

Bron: “Geïnformeerd vertrouwen, vertrouwen scheppen in het openbaar bestuur”, T.L. van Zessen en R.M.J. van Vugt

INHOUD

VOORWOORD	5
AUTEURS	7
INHOUD	9
1 PLAATS FINANCIËLE FUNCTIE EN CONTROL IN STAATRECHTELIJK BESTEL	16
Inleiding	17
1.1 Grondwet	17
1.2 Gemeentewet	18
1.3 Provinciewet	18
1.4 Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)	18
1.5 Wet versterking decentrale rekenkamers	18
1.6 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)	18
1.7 Notitie hoofdlijnen van het BBV	21
1.8 Commissie BBV	23
1.9 Commissie BADO	25
2 GOVERNMENT GOVERNANCE	26
2.1 Algemeen	27
3 RAAD – STURING	34
3.1 Algemeen	35
3.2 Geïnformeerd vertrouwen	38
3.3 Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet	39
3.4 Rollen van de raad	44
3.5 Coalitieakkoord/raadsprogramma	48
3.6 Financieel beleid en beleidskader raad	48
3.7 Commissie financiën/middelen/bestuur – advisering	49
3.8 Auditcommissie – sturing	50
3.9 Rekenkamer – sturing	51
4 COLLEGE – BEHEERSING	54
4.1 Rollen van het college	55
4.2 Collegeplan	57
4.3 Financieel beheer door college	58
4.4 Wethouder – specifiek belast met portefeuille financiën	58

5	ORGANISATIE – UITVOERING EN REALISATIE	62
5.1	Bedrijfsvoering	63
5.2	Integraal en financieel management	64
5.3	Jaarplan	68
5.4	Budgettering	74
5.5	Administratieve organisatie (AO)	80
5.6	Afdeling financiën – beleid en beheer	81
5.7	Financiële administratie, geldbeheer en factuurvereisten	81
5.8	Risicomanagement	83
5.9	Procesmanagement	90
6	VERBONDEN PARTIJEN – VERLENGD LOKAAL BESTUUR (UITVOERING EN VERANTWOORDING/REALISATIE)	100
6.1	Algemeen	101
6.2	Gemeenschappelijke regelingen	104
6.3	Overige verbonden partijen	107
7	PLANNING & CONTROL – PROCES (OOK WEL STURING EN VERANTWOORDING)	110
7.1	Psychologie van planning & control	111
7.2	Planning-en-controlcyclus	113
7.3	Control en controller	118
7.4	Soorten control	119
8	KADERNOTA – STURING	124
8.1	Algemeen	125
8.2	Kadernota volgens de financiële verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet	128
9	MEERJARENRAMING EN TOELICHTING – STURING	130
9.1	Algemeen	131
9.2	Meerjarenraming volgens het BBV	132
10	BEGROTING – STURING	136
10.1	Algemeen	137
10.2	Begroting volgens Gemeentewet	144
10.3	Begroting en toelichting volgens BBV	145
10.4	Beleidsbegroting	150
10.5	Beleidsbegroting: Programmaplan	151
10.6	Beleidsbegroting: Paragrafen	157
10.7	Criteria programmaïndeling begroting	178
10.8	Programmadenken en -sturen	180
10.9	Financiële begroting	182
10.10	Financiële begroting: Overzicht baten en lasten en toelichting	183
10.11	Financiële begroting: Uiteenzetting financiële positie	185
10.12	Bijlage in de begroting – uiteenzetting van de financiële positie	188

11	GERAAMDE UITVOERINGSINFORMATIE – BEHEERSING	190
11.1	Algemeen	191
11.2	Geraamde uitvoeringsinformatie – beheersing en realisatie	191
12	RAPPORTAGES – (BIJ)STURING EN BEHEERSING	194
12.1	Algemeen	195
12.2	Bestuursrapportage	197
12.3	Managementrapportages	198
12.4	Dashboard en stoplicht(verkeerslicht)rapportage	200
12.5	Begrotingswijzigingen	202
13	TOEZICHT – STURING	206
13.1	Algemeen	207
13.2	Financieel toezicht	207
13.3	Overige onderwerpen toezicht	215
13.4	Horizontaal toezicht	216
14	CONTROLE	218
14.1	Algemeen	219
14.2	Controlitus	220
14.3	Interne controle en verbijzonderde interne controle	221
15	RECHTMATIGHEID – CONTROLE EN VERANTWOORDING	224
15.1	Algemeen	225
15.2	Controle verordening ex artikel 213 Gemeentewet	225
15.3	Accountant en de controleverklaring	226
15.4	Besluit accountantscontrole decentrale overheden	228
15.5	Rechtmatigheidsverantwoording	230
15.6	Twee begrippen rechtmatigheid	235
15.7	Inhoud controle rechtmatigheid door het college	236
15.8	Notities rechtmatigheid – commissie BBV	246
15.9	Rechtmatigheid en het Sociaal Domein	247
16	DOELMATIGHEID – CONTROLE EN VERANTWOORDING	250
16.1	Algemeen – Inleiding	251
16.2	De verordening ex artikel 213a Gemeentewet	251
16.3	Controller en externe adviseur	253
17	DOELTREFFENDHEID – CONTROLE EN VERANTWOORDING	254
17.1	Gemeentelijke rekenkamer en bevoegdheid rekenkamer	255
17.2	Rekenkamer – nut en controle	257

18	JAARSTUKKEN – VERANTWOORDING	262
18.1	Algemeen	263
18.2	Jaarrekening en jaarverslag volgens de Gemeentewet	263
18.3	Jaarstukken en toelichting volgens het BBV	266
18.4	Jaarverslag	267
18.5	Jaarverslag: Programmaverantwoording	267
18.6	Jaarverslag: Paragrafen	268
18.7	Jaarrekening	269
18.8	Jaarrekening: overzicht van baten en lasten en toelichting	269
18.9	Jaarrekening: Balans en toelichting – algemeen	271
18.10	Gebeurtenissen na balansdatum	273
18.11	Resultaat bestemmen	275
18.12	Budgetoverheveling	275
18.13	Bijlage bij jaarrekening: verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen	277
19	GEREALISEERDE UITVOERINGSINFORMATIE – REALISATIE	282
19.1	Algemeen	283
19.2	Realisatie uitvoeringsinformatie	283
20	BALANS ALGEMEEN – VERANTWOORDING	286
20.1	Algemeen	287
20.2	Lezen van de balans	289
20.3	Activa	290
20.4	Passiva	295
21	INVESTERINGEN – STURING EN VERANTWOORDING	300
21.1	Investerings	301
21.2	Activeren, waarden en afschrijven	302
21.3	Dekken en financieren	309
21.4	Afschrijven en aflossen	310
22	RESERVES – STURING EN VERANTWOORDING (=DEEL EIGEN VERMOGEN)	312
22.1	Algemeen	313
22.2	Functies van reserves	314
22.3	Wettelijke bepalingen reserves in het BBV	315
22.4	Reserves in de financiële begroting	316
22.5	Reserves in de balans	318
22.6	Administratieve verwerking reserves	319
23	VOORZIENINGEN – STURING EN VERANTWOORDING (= DEEL VREEMD VERMOGEN)	322
23.1	Algemeen	323
23.2	Wettelijke bepalingen voorzieningen in het BBV	324
23.3	Administratieve verwerking voorzieningen	326
23.4	Voorzieningen in de balans	327

24	TREASURY/FINANCIERING – STURING EN VERANTWOORDING	330
24.1	Algemeen	331
24.2	Wettelijke bepalingen	334
24.3	Leningen	340
24.4	Geldleningen met een typische looptijd van een jaar of langer (vaste geldleningen)	342
24.5	Geldleningen met een typische looptijd korter dan een jaar (vlottende geldleningen)	342
24.6	Taakveld treasury	343
24.7	Financiële kengetallen	344
25	RENTE – STURING EN VERANTWOORDING	346
25.1	Algemeen	347
25.2	Rentelasten en –baten	349
25.3	Renteberekening en –toerekening	350
25.4	Bespaarde rente	351
25.5	Omslagrente	352
26	BATEN EN LASTEN – STURING, BEHEERSING EN VERANTWOORDING	354
26.1	Algemeen	355
26.2	Exploitatielasten	356
26.3	Verplichte uitgaven	356
26.4	Uitgaven van dringende spoed	357
26.5	Onderuitputting	357
26.6	Exploitatiebaten/inkomstenbronnen	358
26.7	Financiële verhouding Rijk – gemeenten	358
26.8	Algemene uitkering	359
26.9	Specifieke aspecten algemene uitkering	361
26.10	Aanvullende bijdrage	362
26.11	Decentralisatie-uitkeringen	363
26.12	Specifieke uitkeringen	364
26.13	Gemeentelijke heffingen	364
26.14	Overige inkomsten	371
26.15	Incidentele en structurele baten en lasten	371
27	KOSTENVERDELING – STURING, BEHEERSING EN VERANTWOORDING	376
27.1	Algemeen	377
27.2	Kostenverdeling, kostentoerekening en overhead	378
28	INFORMATIE VOOR DERDEN (IV₃) – BEHEERSING	384
28.1	Algemeen	385
28.2	Gebruikers Informatie voor Derden (Iv ₃)	386
28.3	Verdelingsmatrix	386
28.4	Aanlevering aan CBS	387
28.5	Acceptatietoetsen bij Iv ₃	388
28.6	Open spending	388

29	OVERIGE ONDERWERPEN	390
29.1	Sociaal Domein	391
29.2	Wet markt en overheid	393
29.3	Vennootschapsbelasting voor decentrale overheden	396
29.4	BTW en BTW-compensatiefonds	397
29.5	Integriteit	400
29.6	Overheidsontwikkelcyclus	401
29.7	Krimp en vergrijzing	404
29.8	Meten, meetgetallen en indicatoren	405
29.9	Waar staat je gemeente	416
29.10	Vensters voor bedrijfsvoering	417
29.11	Digitalisering	418
29.12	Informatiebeveiliging	419
29.13	Datagestuurd werken	420
	Begrippenlijst	423

1

Plaats financiële functie en control in staatrechtelijk bestel



HOOFDSTUK 1

Plaats financiële functie en control in staatrechtelijk bestel

INLEIDING

Om een zo compleet mogelijk beeld te scheppen, wordt aan het begin van het boek de belangrijkste algemene wetgeving op het gebied van de financiën weergegeven. Bedacht moet worden dat het aantal wetten, Algemene Maatregelen van Bestuur en plaatselijke verordeningen op het gebied van financiën vele malen groter is. Dat maakt de toegankelijkheid van het gebied van de financiën moeilijk voor zowel niet-financiële en financiële gebruikers van het boek. Ook brengt dat spanning en uitdaging met zich mee voor degenen die zich in de materie willen verdiepen.

1.1 GRONDWET

In hoofdstuk 7 van de Grondwet staan artikelen die betrekking hebben op gemeenten, provincies, waterschappen en andere openbare lichamen.

De gemeenten hebben de bevoegdheid om zelf hun huishouding te regelen. Dit wordt de autonomie van de gemeenten genoemd. Het medebewind houdt in dat de medewerking van gemeenten bij wet geëist kan worden om in die wet genoemde zaken uit te voeren.

Tot het bestuur van de gemeente wordt gerekend: de raad, het college en de burgemeester.

Aan het hoofd van de gemeente staat de raad. De verordende bevoegdheid is aan de raad toegekend. De raadsvergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet geregelde uitzonderingen. De leden van de raad worden rechtstreeks gekozen door de meerderjarige Nederlanders, die in de desbetreffende gemeente wonen. De zittingsduur van de gemeenteraad is vier jaar. Uitzonderingen hierop worden bij wet bepaald.

Een uitzondering is bijvoorbeeld een later te houden verkiezing als gevolg van herindeling van twee of meerdere gemeenten.

De wethouders worden door de raad benoemd uit de raad of van buiten de raad. Zij zitten namens de coalitiepartijen in het college. Het college wordt gevormd door de burgemeester en de wethouders. Wethouders maken geen deel uit van de raad.

De burgemeester wordt op voordracht van de raad en met advies van de Commissaris van de Koning bij koninklijk besluit benoemd voor een periode van zes jaar met mogelijkheid tot verlenging.

Bezien vanuit de financiële functie is er slechts één lid van de Grondwet dat daarover iets regelt, namelijk artikel 132, 6^e lid: De wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven en regelt hun financiële verhouding tot het Rijk.

1.2 GEMEENTEWET

In de Gemeentewet worden de financiën van de gemeente behandeld in: Titel IV De financiën van de gemeente (artikel 186 tot en met 257).

1.3 PROVINCIEWET

In de Provinciewet worden de financiën eveneens geregeld in: Titel IV De financiën van de provincies (artikel 190 tot en met 232h).

1.4 WET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN (WGR)

In paragraaf 7, artikel 34 ten met 35 staan bepalingen over de financiën opgenomen. Artikel 35 lid 7 van de WGR verwijst naar de Gemeentewet en verklaart de artikelen 186 tot en met 213 van die wet van overeenkomstige toepassing. Dat betekent dat de aanvullende regels die door de minister zijn gesteld, waaronder het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de Informatie voor derden (lv3) van toepassing zijn op de gemeenschappelijke regelingen.

1.5 WET VERSTERKING DECENTRALE REKENKAMERS

Deze wet wijzigt per 1 januari 2023 de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Comptabiliteitswet 2016 in verband met het afschaffen van de decentrale rekenkamerfunctie en het uitbreiden van de bevoegdheden om decentrale rekenkamers te versterken. Rekenkamers onderzoeken of beleid en bestuur kostenefficiënt, effectief en volgens de regels gebeurt.

1.6 BESLUIT BEGROTING EN VERANTWOORDING PROVINCIES EN GEMEENTEN (BBV)

Algemeen

In artikel 186 Gemeentewet staat vermeld dat: de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag worden ingericht overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels. Deze voorschriften zijn het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De inrichtingseisen van deze voorschriften beogen zodanige eisen aan de hiervoor genoemde documenten te stellen, dat gewaarborgd is dat de voor diverse partijen benodigde informatie wordt geleverd.