

Handboek financiële functie en control bij gemeenten en provincies

INKIJKEXEMPLAAR

INKIJKEXEMPLAAR

# Handboek financiële functie en control bij gemeenten en provincies

INKIJKEXEMPLAAR

Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:  
Concept uitgeefgroep  
Postbus 447  
1213 PD Hilversum  
Tel.: 035 7506 117  
E-mail: [info@conceptuitgeefgroep.nl](mailto:info@conceptuitgeefgroep.nl)  
Website: [www.conceptuitgeefgroep.nl](http://www.conceptuitgeefgroep.nl)



Opmaak: Manipal Publishing Services, India

© Educatieve Uitgeverij Nederland (EUN) bv, 2018

Concept uitgeefgroep is een handelsnaam van Educatieve Uitgeverij Nederland (EUN) bv

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enigerlei wijze zonder voorafgaande toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudiging uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht.

NUR: 805

ISBN: 9789491743856

# VOORWOORD

## DERDE EDITIE

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

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. Zo is een aantal taken van het sociaal domein onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten komen te vallen. U treft in dit boek een beschouwing aan over 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.

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. Er is voor gekozen om diverse onderwerpen bij één onderdeel te behandelen, omdat het niet mogelijk is deze onderwerpen bij meer dan één onderdeel van goed bestuur onder te brengen.

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- en verantwoordings- en realisatieniveau op een uitstekende wijze in het besluit is weergegeven. Ook het informatieniveau is duidelijk in het besluit opgenomen, op een wijze die aansluit bij het dualisme en de visie van goed bestuur.

Er is opnieuw voor gekozen om veel bijlagen weg te laten. In plaats daarvan 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.

De wijzigingen van het BBV hebben ertoe geleid dat aan de Commissie BBV veel vragen zijn gesteld. Deze zijn terug te vinden in de Vraag- en Antwoorderubriek van de Commissie BBV. De belangrijkste antwoorden, gerekend vanaf 2017, zijn verwerkt in dit herziene handboek. Ook wordt in deze druk aandacht besteed aan de in 2017 en

2018 door de Commissie BBV uitgebrachte notities. Vanaf 2018 gaat de commissie BBV de vragen en antwoorden twee keer per jaar publiceren: in de zomer en aan het einde van het jaar.

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, ambtelijk apparaat) actief betrokken worden bij het maken van informatieafspraken. Dit verhoogt de bruikbaarheid van en de tevredenheid over de planning- en controledocumenten. De raad zal zich hierbij ook meer eigenaar voelen van die documenten. De raad stuurt, stuurt bij en controleert immers de financiën.

Hilversum, mei 2018

INKIJKEXEMPLAAR

## 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 adviserend directielid bij de gemeente Goeree-Overflakkee. Namens de Bestuursacademie Nederland geeft hij als parttime docent financiële cursussen. Daarnaast voert hij als gecertificeerd auditor onderzoeken uit op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid. De laatste jaren is hij ook actief bij de ontwikkeling van de verdergaande digitalisering van de planning- en controlcyclus. Daarnaast ondersteunt hij vanuit zijn eigen adviesbureau organisaties 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 werkte daarnaast parttime voor de gemeente Westland op het gebied van het sociaal domein en 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. Per maart 2018 is hij raadslid voor de gemeente Hardinxveld-Giessendam geworden. Daarnaast is hij publicist voor de Bank Nederlandse Gemeenten. Hij heeft in deze hoedanigheid artikelen gepubliceerd over planning en control, dualisme, beleidsindicatoren, vertrouwen versus controle en projectcontrol (Sociaal domein en Ruimte voor de Rivier). Ook is hij parttime docent Onderzoek bij NCOI en Bestuursacademie Nederland.

### **M.C. KRAMER**

Marco Kramer heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de eerste druk van dit handboek. Hij heeft bij meerdere gemeenten in diverse functies, voornamelijk als leidinggevende, gewerkt op verschillende beleidsterreinen. Hij is al vele jaren als parttime docent verbonden aan Bestuursacademie Nederland voor het verzorgen van tal van trainingen en cursussen op het gebied van planning en control, bedrijfsvoering, financieel beleid en management. Ook is hij actief geweest als trainer en docent op de voormalige Antillen.

INKIJKEXEMPLAAR



*“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.”*

*Bron: Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten, rapport van de adviescommissie Depla*

INKIJKEXEMPLAAR

# INHOUD

<b>VOORWOORD</b>	<b>5</b>	
<b>AUTEURS</b>	<b>7</b>	
<b>INHOUD</b>	<b>11</b>	
<b>1</b>	<b>PLAATS FINANCIËLE FUNCTIE EN CONTROL IN STAATRECHTELIJK BESTEL</b>	<b>17</b>
	Inleiding	17
1.1	Grondwet	17
1.2	Gemeentewet	18
1.3	Provinciewet	18
1.4	Wet Gemeenschappelijke regelingen (WGR)	18
1.5	Wet dualisering gemeentebestuur en Wet dualisering provinciebestuur	18
1.6	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)	20
1.7	Raamwerk BBV - stelsel van baten en lasten	23
1.8	Commissie BBV	24
<b>2</b>	<b>GOVERNMENT GOVERNANCE</b>	<b>27</b>
2.1	Algemeen	27
<b>3</b>	<b>RAAD – STURING</b>	<b>33</b>
3.1	Algemeen	33
3.2	Geïnformeerd vertrouwen	36
3.3	Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet	37
3.4	Rollen van de raad	42
3.5	Coalitieakkoord/raadsprogramma	46
3.6	Financieel beleid en beleidskader raad	46
3.7	Commissie financiën/middelen/bestuur - advisering	47
3.8	Auditcommissie - sturing	48
3.9	Rekenkamer – sturing	49
<b>4</b>	<b>COLLEGE - BEHEERSING</b>	<b>51</b>
4.1	Rollen van het college	51
4.2	Collegeplan	53
4.3	Financieel beheer door college	53
4.4	Wethouder – specifiek belast met portefeuille financiën	54

<b>5</b>	<b>ORGANISATIE – UITVOERING EN REALISATIE</b>	<b>57</b>
5.1	Bedrijfsvoering	57
5.2	Integraal en financieel management	58
5.3	Jaarwerkplan en jaarwerkrealisatie	62
5.4	Budgettering	68
5.5	Administratieve organisatie (AO)	74
5.6	Afdeling financiën – beleid en beheer	75
5.7	Financiële Administratie, geldbeheer en factuurvereisten	75
5.8	Risicomanagement	76
5.9	Bedrijfsprocessen	85
<b>6</b>	<b>VERBONDEN PARTIJEN – VERLENGD LOKAAL BESTUUR (UITVOERING EN VERANTWOORDING/REALISATIE)</b>	<b>93</b>
6.1	Algemeen	93
6.2	Gemeenschappelijke regelingen	96
6.3	Overige verbonden partijen	98
<b>7</b>	<b>PLANNING &amp; CONTROL – PROCES (OOK WEL STURING EN VERANTWOORDING)</b>	<b>101</b>
7.1	Psychologie van planning & control	101
7.2	Planning- en controlcyclus	103
7.3	Control en controller	107
7.4	Soorten control	109
<b>8</b>	<b>KADERNOTA - STURING</b>	<b>115</b>
8.1	Algemeen	115
8.2	Kadernota volgens de financiële verordening ex. art 212 van de Gemeentewet	117
<b>9</b>	<b>MEERJARENRAMING EN TOELICHTING - STURING</b>	<b>119</b>
9.1	Algemeen	119
9.2	Meerjarenraming volgens het BBV	120
<b>10</b>	<b>BEGROTING - STURING</b>	<b>123</b>
10.1	Algemeen	123
10.2	Begroting volgens Gemeentewet	129
10.3	Begroting en toelichting volgens BBV	131
10.4	Beleidsbegroting	135
10.5	Beleidsbegroting: Programmaplan	135
10.6	Beleidsbegroting: Paragrafen	144
10.7	Criteria programmaïndeling begroting	164
10.8	Programmadenken en -sturen	166
10.9	Financiële begroting	169
10.10	Financiële begroting: Overzicht baten en lasten en toelichting	169
10.11	Financiële begroting: Uiteenzetting financiële positie	171
10.12	Bijlage in de begroting - uiteenzetting van de financiële positie	175

<b>11</b>	<b>GERAAMDE UITVOERINGSINFORMATIE - BEHEERSING</b>	<b>177</b>
11.1	Algemeen	177
11.2	Geraamde uitvoeringsinformatie – beheersing en realisatie	177
<b>12</b>	<b>RAPPORTAGES – (BIJ)STURING EN BEHEERSING</b>	<b>181</b>
12.1	Algemeen	181
12.2	Bestuursrapportage	184
12.3	Managementrapportages	185
12.4	Dashboard en stoplicht(verkeerslicht)rapportage	186
12.5	Begrotingswijzigingen	188
<b>13</b>	<b>TOEZICHT - STURING</b>	<b>193</b>
13.1	Algemeen	193
13.2	Financieel toezicht	193
13.3	Overige onderwerpen toezicht	200
13.4	Horizontaal toezicht	201
<b>14</b>	<b>CONTROLE</b>	<b>203</b>
14.1	Algemeen	203
14.2	Controlitus	204
14.3	Interne controle en verbijzonderde interne controle	204
<b>15</b>	<b>RECHTMATIGHEID – CONTROLE EN VERANTWOORDING</b>	<b>207</b>
15.1	Algemeen	207
15.2	Controle verordening ex artikel 213 Gemeentewet	207
15.3	Accountant en de controleverklaring	208
15.4	Besluit accountantscontrole decentrale overheden	209
15.5	Vernieuwing accountantscontrole	212
15.6	Twee begrippen rechtmatigheid	214
15.7	Inhoud controle rechtmatigheid	214
15.8	Notities rechtmatigheid – Commissie BBV	223
15.9	Rechtmatigheid en het Sociaal Domein	224
<b>16</b>	<b>DOELMATIGHEID – CONTROLE EN VERANTWOORDING</b>	<b>227</b>
16.1	Algemeen - Inleiding	227
16.2	De verordening ex. art. 213a Gemeentewet	227
16.3	Controller en externe adviseur	228
<b>17</b>	<b>DOELTREFFENDHEID – CONTROLE EN VERANTWOORDING</b>	<b>229</b>
17.1	Gemeentelijke rekenkamer en bevoegdheid rekenkamer	229
17.2	Rekenkamer - nut en controle	232
<b>18</b>	<b>JAARSTUKKEN - VERANTWOORDING</b>	<b>235</b>
18.1	Algemeen	235
18.2	Jaarrekening en jaarverslag volgens de Gemeentewet	235

18.3	Jaarstukken en toelichting volgens het BBV	237
18.4	Jaarverslag	238
18.5	Jaarverslag: Programmaverantwoording	239
18.6	Jaarverslag: Paragrafen	239
18.7	Jaarrekening	240
18.8	Jaarrekening: Overzicht van baten en lasten en toelichting	240
18.9	Jaarrekening: Balans en toelichting - algemeen	243
18.10	Gebeurtenissen na balansdatum	244
18.11	Resultaat bestemmen	246
18.12	Budgetoverheveling	247
18.13	Bijlage bij jaarrekening: Single Information en Single Audit (SiSa) –specifieke uitkeringen	248
<b>19</b>	<b>GEREALISEERDE UITVOERINGSINFORMATIE - REALISATIE</b>	<b>253</b>
19.1	Algemeen	253
19.2	Realisatie uitvoeringsinformatie	253
<b>20</b>	<b>BALANS ALGEMEEN - VERANTWOORDING</b>	<b>255</b>
20.1	Algemeen	255
20.2	Lezen van de balans	257
20.3	Activa	257
20.4	Passiva	263
<b>21</b>	<b>INVESTERINGEN – STURING EN VERANTWOORDING</b>	<b>267</b>
21.1	Investerings	267
21.2	Activeren, waarden en afschrijven	268
21.3	Dekken en financieren	276
21.4	Afschrijven en aflossen	276
<b>22</b>	<b>RESERVES – STURING EN VERANTWOORDING (=DEEL EIGEN VERMOGEN)</b>	<b>279</b>
22.1	Algemeen	279
22.2	Functies van reserves	280
22.3	Wettelijke bepalingen reserves in het BBV	281
22.4	Reserves in de financiële begroting	282
22.5	Reserves in de balans	284
22.6	Administratieve verwerking reserves	285
<b>23</b>	<b>VOORZIENINGEN – STURING EN VERANTWOORDING (= DEEL VREEMD VERMOGEN)</b>	<b>287</b>
23.1	Algemeen	287
23.2	Wettelijke bepalingen voorzieningen in het BBV	288
23.3	Administratieve verwerking voorzieningen	290
23.4	Voorzieningen in de balans	292
<b>24</b>	<b>TREASURY/FINANCIERING – STURING EN VERANTWOORDING</b>	<b>293</b>
24.1	Algemeen	293
24.2	Wettelijke bepalingen	296

24.3	Leningen	302
24.4	Geldleningen met een typische looptijd van een jaar of langer (vaste geldleningen)	305
24.5	Geldleningen met een typische looptijd korter dan een jaar (vlottende geldleningen)	305
24.6	Taakveld treasury	306
24.7	Financiële kengetallen	307
<b>25</b>	<b>RENTE – STURING EN VERANTWOORDING</b>	<b>309</b>
25.1	Algemeen	309
25.2	Rentelasten en –baten	311
25.3	Renteberekening en –toerekening	313
25.4	Bespaarde rente	314
25.5	Omslagrente	316
<b>26</b>	<b>BATEN EN LASTEN – STURING, BEHEERSING EN VERANTWOORDING</b>	<b>319</b>
26.1	Algemeen	319
26.2	Exploitatielasten	320
26.3	Verplichte uitgaven	320
26.4	Uitgaven van dringende spoed	321
26.5	Onderuitputting	321
26.6	Exploitiatiebaten/inkomstenbronnen	322
26.7	Financiële verhouding Rijk – gemeenten	323
26.8	Algemene uitkering	324
26.9	Specifieke aspecten algemene uitkering	325
26.10	Aanvullende bijdrage	326
26.11	Integratie-uitkeringen overig	326
26.12	Decentralisatie uitkeringen	327
26.13	Specifieke uitkeringen	328
26.14	Gemeentelijke heffingen	328
26.15	Overige inkomsten	335
26.16	Incidentele en structurele baten en lasten	335
<b>27</b>	<b>KOSTENVERDELING – STURING, BEHEERSING EN VERANTWOORDING</b>	<b>339</b>
27.1	Algemeen	339
27.2	Kostenverdeling, kostentoerekening en overhead	340
<b>28</b>	<b>INFORMATIE VOOR DERDEN (IV3) – BEHEERSING</b>	<b>347</b>
28.1	Algemeen	347
28.2	Gebruikers Informatie voor Derden (lv3)	348
28.3	Verdelingsmatrix	348
28.4	Aanlevering aan CBS	349
28.5	Acceptatie toetsen bij lv3	350
28.6	Lastenvermindering voor gemeenten met minder dan 20.000 inwoners	351
28.7	Open spending	351