

Besluit begroting en verantwoording en de rol van het CBS

Met ingang van het verslagjaar 2004 treden voor gemeenten en provincies nieuwe voorschriften voor begroting en verantwoording in werking. Dit brengt onder meer een aantal veranderingen met zich mee op het gebied van de informatievoorziening voor derden. Het CBS gaat hierin een belangrijke rol vervullen.

De nieuwe voorschriften zijn vastgelegd in het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*.¹ In de voorschriften is geregeld dat provincies en gemeenten ook informatie voor externen genereren. De regels daarvoor staan in de Ministeriële Regeling Informatie voor Derden.² Onderstaand wordt nader ingegaan op deze zogenaamde informatie voor derden.

In het BBV zijn specifieke artikelen opgenomen, gericht op de levering van informatie aan derden. Het betreft hier de artikelen 71 tot en met 74 (Hoofdstuk VII). De bepalingen over de informatie aan derden door gemeenten en provincies zijn te vinden in de al genoemde ministeriële regeling. Zowel het BBV als de Ministeriële Regeling zijn te vinden op de internetsites van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van de commissie voor het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.³

Een van deze externe gebruikers waaraan informatie moet worden geleverd, is het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De te leveren informatie aan het CBS is te onderscheiden naar drie soorten gegevens: begrotingen, kwartaalcijfers en jaarrealisaties. Voor de begrotingscijfers zijn in het bijzonder de functietotalen van belang, 'Staat H van de begroting'. Voor de kwartaal- en jaarcijfers moeten de overheden een zogenaamde verdelingsmatrix en een balansstandenoverzicht aan het CBS toesturen.

De gegevensvraag van het CBS is voor een groot deel ingegeven door Europese regelgeving. De Europese Unie eist sneller inzicht in het verloop van de overheidsfinanciën. Dit heeft geleid tot informatieverplichtingen die

in een aantal EU-verordeningen zijn vastgelegd. Eén van deze verordeningen bepaalt, dat de lidstaten, dan wel de nationale statistische bureaus, een macro-economisch overzicht op kwartaalbasis moeten maken van de gehele overheid. De verordening stelt hoge kwaliteitseisen aan de gegevens. Het doel van het CBS is de kwaliteit van de gegevensaanlevering en de toepassing van de voorschriften te verbeteren om aan de internationale verplichtingen te kunnen voldoen. Het CBS probeert dit doel te bereiken door op actieve wij-

ANNE MARTHE BOUMAN en
EGON GERARDS

Statistisch onderzoekers van het Centraal Bureau voor de Statistiek



ze decentrale overheden voor te lichten. Daartoe is het bureau KREDO opgericht dat de decentrale overheden zo goed mogelijk kan begeleiden in de overgang naar de nieuwe voorschriften en de levering van informatie voor derden.

Informatievoorziening aan het CBS op kwartaalbasis (realisaties)

De gegevens die gemeenten en provincies op kwartaalbasis aan het CBS moeten leveren, zijn nauwkeurig omschreven in Europese verordeningen. Daarbij wordt een uniform en consistent begrippenstelsel gehanteerd volgens het Europees Systeem van Rekeningen 1995 (ESR). Om de gevolgen voor de decentrale overheden zo veel mogelijk te beperken, wordt deze informatie volgens het ESR niet rechtstreeks bij de decentrale overheden opgevraagd. Het uitgangspunt was namelijk om voor de informatie aan derden zo veel mogelijk aan te sluiten op de financiële administraties van de decentrale overheden. Het BBV (artikel 74) voorziet daarom in de levering van een zogenaamde verdelingsmatrix en een balansstandenoverzicht van de vorde-

ringen en schulden. De matrix en het balansstandenoverzicht volgen volledig de terminologie, zoals omschreven in het BBV. Het CBS zal deze gegevens vertalen naar de indeling die de verordeningen vereisen. Essentieel bij de vertaling naar de richtlijnen van het ESR zijn de economische categorieën. Deze kunnen voor een groot deel direct omgezet worden naar de vereiste Europese macro-economische categorieën. Maar om een goede vertaling mogelijk te maken van het BBV-categorieën naar de ESR-categorieën, is ook de vindplaats – functie, kostenplaats of balans – van een transactie belangrijk.

De verordeningen stellen hoge kwaliteitseisen aan de gegevens. De eisen hebben niet alleen betrekking op een juiste toepassing van de ESR-categorieën, maar ook op een goed kwartaalverloop. Het inzicht in het werkelijk kwartaalverloop wordt ernstig verstoord als overboekingen uit subadministraties – zoals vaak voorkomt bij lonen, rente en belastingen – met wisselende regelmaat en grote vertraging plaatsvinden. Ook treden verstoringen op als boekingsachterstanden op grote schaal worden ingelopen in het laatste kwartaal of zelfs na afloop van het beschreven kalenderjaar.

Bij de levering van de gegevens vormt de kwartaaldimensie dus een lastig aspect. Afsluiten op kwartaalbasis is immers niet gebruikelijk. Om ervoor te zorgen dat de aangeleverde gegevens toch kwalitatief goed zijn zonder de overheden daarmee te zwaar te belasten, is de volgende oplossing gekozen. Ten eerste moeten de vier kwartalen uiteindelijk optellen tot een jaartotaal dat zo goed mogelijk op de jaarrekening aansluit. Het is dus van belang de tussenrekeningen zo klein mogelijk te houden en de overheden 'bij zijn' met de administratieve verwerking van boekingen. Het volledig afsluiten op kwartaalbasis is hierbij niet noodzakelijk. Administratieve boekingen met het karakter van kostenverdeling en het op peil brengen van reserves en voorzieningen vallen buiten de Europese verplichtingen en zijn daarom niet noodzakelijk. Als er interne verrekeningen gemaakt zijn, geldt wel de eis dat ze aan lasten- en batenzijde aan elkaar gelijk moeten zijn.

Ten tweede is het van belang dat er bestendig boekingsgedrag door de jaren heen plaatsvindt. Dit is voor derden in het algemeen, en voor het CBS in het bijzonder, de enige manier om een zinvolle periodevergelijking te

kunnen maken en vroegtijdig bijzondere ontwikkelingen te kunnen constateren. De gemeenten en provincies kunnen dus de eigen boekingswijze aanhouden met betrekking tot posten zoals bijvoorbeeld belasting en rente. Dergelijke posten hoeven niet 'netjes' verdeeld te worden over de verschillende kwartalen.

Verdelingsmatrix

Voor de kwartaalgegevens moeten de gemeenten en provincies een verdelingsmatrix opstellen. Dit is een hulpmiddel om informatie uit de financiële administratie van de gemeenten en provincies om te zetten in, Europees verband, benodigde informatie. De transformatie kan door het CBS alleen goed worden uitgevoerd als de benodigde specificaties beschikbaar zijn en aan de gestelde kwaliteitseisen wordt voldaan. De benodigde specificaties zijn af te lezen in de kolommen en de regels van de verdelingsmatrix. De kwaliteitseisen hebben onder meer betrekking op de juiste toepassing van de categorieën in de administratie. In de kern komt de verdelingsmatrix neer op staat H van de Comptabiliteitsvoorschriften van 1985 en op de verzamel- en consolidatiestaat bij de voorschriften van 1995. Er zijn echter twee verschillen. Ten eerste is de indeling naar categorieën en functies enigszins aangepast. Ten tweede is de verdelingsmatrix uitgebreid met de veranderingen in enkele vorderingen en schulden; zo ontstaat een totaalbeeld van alle bestedingen en middelen in samenhang met de financiering.

De verdelingsmatrix bevat de weergave van lasten, baten, kapitaaluitgaven, kapitaalinkomsten en veranderingen in schulden en vorderingen. Het verschaft een compleet financieel plaatje van een gemeente of provincie, ongeacht de gemaakte beleidsmatige keuzes inzake organisatie-indeling, wijze van toerekening van indirecte kosten, activeren dan wel direct afschrijven.

Zie de verdelingsmatrix op pag. 32.

De kolommen van de matrix worden gevormd door de economische categorieën. In de rijen staan de 'vindplaatsen', oftewel de betrokken onderdelen van de financiële verslaggeving van decentrale overheden. Dit zijn achtereenvolgens de functionele omschrijvingen voor de exploitatierekening, de kostenplaatsen verdeeld naar kapitaal-lasten en overige kostenplaatsen en de balansmutaties.

Er is een matrix voor de 'lasten'-zij-



	Economische categorieën										Totalen (₳)
	1.1	1.2	2.1	2.2	2.3	6.2.1	6.2.2	6.3	
Functies											
001 Bestuursorganen											
002 Bestuursondersteuning											
.....											
.....											
980 Mutaties reserves											
990 Saldo van de rekening											
Kostenplaatsen											
Kapitaallasten											
Overige kostenplaatsen											
Balansmutaties											
Activa niet-financieel											
Activa financieel											
Passiva niet-financieel											
Passiva financieel											
Totaal van categorieën (₳)											

de en een voor de ‘baten’-zijde. Lasten en baten staan hier tussen aanhalings-tekens omdat deze begrippen eigenlijk uitsluitend betrekking hebben op de exploitatierekening en de kostenplaatsen. Onder lasten en baten voor de balansmutaties worden verstaan kapitaaluitgaven en -inkomsten en veranderingen in vorderingen en schulden. Voor dit gehele overzicht van balansmutaties bestaat echter geen beter verzamelbegrip en daarom wordt vaak gemaximaliseerde gesproken over de termen lasten en baten.

Om de invulling van de matrix zo dicht mogelijk aan te laten sluiten bij de financiële administratie van decentrale overheden, is gebruik gemaakt van de zogenaamde brutoweergave van de mutaties in vorderingen en schulden. Dit betekent dat er onderscheid gemaakt wordt tussen vermeerderingen en verminderingen (debet versus credit). Vermeerderingen van de activa staan aan de lastenzijde en verminderingen van de activa staan aan de batenzijde van de verdelingsmatrix. Voor de passiva geldt het tegenovergestelde. Het CBS berekent uiteindelijk de netoweergave.

Naast de verdelingsmatrix moet ook een balansstandenoverzicht van vorderingen en schulden worden geleverd. Informatie over posten als materiële vaste activa, eigen vermogen of voorzieningen is dus niet noodzakelijk. De variabelen waarover gerapporteerd moet

worden zijn omschreven in het BBV, zie artikel 74.

Het overzicht omvat zowel een primo als een ultimo stand. Aandachtspunt is de aansluiting van de ultimo stand van periode t-1 op de primo stand van periode t. Ook de balansstanden en de verdelingsmatrix moeten op elkaar aansluiten volgens de volgende formule:

$$\text{primo stand} + \text{mutaties in de verdelingsmatrix} + \text{herwaarderingen/herrubriceringen} = \text{ultimo stand.}$$

Evenals op kwartaalbasis, dienen gemeenten en provincies ook op jaarbasis inzicht aan het CBS te geven in hun financiële administraties. De aan te leveren informatie is bijna gelijk aan de eerder beschreven kwartaalgegevens. Ook op jaarbasis moet een verdelingsmatrix en een balansstandenoverzicht worden aangeleverd.

Er is echter één belangrijk verschil ten opzichte van de kwartaalinformatie. Het balansstandenoverzicht op jaarbasis is namelijk uitgebreider dan dat op kwartaalbasis. Voor de jaarrekening moet een volledige balans worden opgemaakt, met inbegrip van materiële vaste activa, eigen vermogen en voorzieningen (zie BBV, artikel 30 en verder).

Ook voor de begrotingsgegevens vraagt het CBS om de benodigde gegevens aan te leveren in matrixvorm. Er zijn echter twee belangrijke ver-

schillen met de matrices op kwartaal- en jaarbasis voor de rekeningen. Ten eerste is de matrix kleiner. Kapitaaluitgaven en -inkomsten en veranderingen in vorderingen en schulden zijn er niet in opgenomen. Ten tweede is de meest essentiële informatie die over de functietotalen. Daarom moet uitsluitend die informatie – de laatste kolom van de begrotingsmatrix – verplicht en tijdig worden ingevuld. De overige matrixgegevens ontvangt het CBS graag, maar aanlevering ervan is niet verplicht. Ook voor deze matrix stelt het CBS een model op.

De informatievoorziening aan het CBS kan in beginsel via een afslag van de financiële administratie van de decentrale overheden worden bepaald. Het CBS benadrukt dat het opstellen van de verdelingsmatrix en het balansstandenoverzicht daarom automatisch kan plaatsvinden indien daarvoor in de software een voorziening wordt ingebouwd. Verdere handmatige activiteiten voor de informatie voor derden blijven aldus beperkt.

Een praktisch probleem bij de gegevensleveringen vormt echter het optreden van naboevingen. In de aanlevering moeten daarom de cumulatieve waarden van de posten over de kwartalen worden weergegeven, waardoor wordt voorkomen dat naboevingen ontbreken. Het CBS streeft naar een uniforme automatische aanlevering. Over de precieze wijze daarvan zullen

de decentrale overheden – en via hen de softwareleveranciers – op korte termijn worden geïnformeerd.

In de Europese verordeningen zijn ook kwaliteitseisen opgenomen. Nederland kan slechts aan die kwaliteitseisen voldoen als de gegevens bij de bron betrouwbaar zijn. In de BBV zijn met het oog hierop voorschriften opgenomen om een goede kwaliteit van de rapportages van gemeenten en provincies (matrixgegevens plus balansstanden-overzichten) te realiseren. Deze toetsing vindt in essentie op drie manieren plaats. In de eerste plaats zal er eenmalig een accountantsverklaring over het jaar 2004 afgegeven moeten worden over het gebruik van de voorschriften, zoals bepaald in het BBV. Bij belangrijke wijzigingen binnen administraties van de decentrale overheden kan de toezichthouder opnieuw een accountantsverklaring vragen. In de tweede plaats dient het college of Gedeputeerde Staten bij elke levering van financiële gegevens aan het CBS een verklaring te ondertekenen, door middel waarvan wordt aangegeven dat de kwaliteit van de geleverde informatie goed is en het college of GS verklaart voor deze kwaliteit in te staan.

En ten slotte zal het CBS de door de decentrale overheden geleverde ge-

gevens analyseren op plausibiliteit en terugkoppelen door middel van een overzicht en een kwaliteitsrapport. Bij kwaliteitsproblemen zal dit met desbetreffende gemeente of provincie in kwestie worden besproken. Mocht de kwaliteit van de aanlevering langdurig van onvoldoende kwaliteit zijn, dan heeft de toezichthouder de bevoegdheid sancties op te leggen.

Noten

- 1 Besluit van 17 januari 2003, *Staatsblad* nr. 27.
- 2 Regeling van 6 februari 2003.
- 3 Respectievelijk www.minbzk.nl en www.commissieBBV.nl
- 4 Bureau KREDO: KREDO@CBS.NL, 070-3374708.
- 5 <http://www.cbs.nl/kredo>.

Bureau KREDO

Het bureau KREDO (Kwaliteitsslag Rapportage EU Decentrale Overheden) helpt zowel bij de toepassing van de nieuwe categoriale indeling, alsmede bij de invoering van de verdelingsmatrix en het overzicht van balansstanden (lv3).

Standaardisering en kwaliteitsverbetering zijn de hoofdoelen van dit bureau. Om die doelstellingen te realiseren, zal het bureau de decentrale overheden actief begeleiden bij de omschakeling naar de nieuwe, meer gestandaardiseerde wijze van leveren met een hoge kwaliteit. Ondersteuning kan zowel worden geboden bij inhoudelijke kwesties zoals in geval van technische problemen. Deze ondersteuning vindt plaats door middel van voorlichting bij regiobijeenkomsten, bezoeken aan decentrale overheden en het beantwoorden van vragen via e-mail of per telefoon.⁴ Binnenkort zal er op de CBS-site ook een site worden ingericht, specifiek voor de betrokken decentrale overheden.⁵ Op het moment dat gemeenten en provincies daadwerkelijk rapportages gaan aanleveren, zullen de medewerkers van bureau KREDO de aangeleverde informatie van decentrale overheden bekijken op plausibiliteit verwerken en uiteindelijk weer terugkoppelen.