

In beperkte oplagen slaat de Koninklijke Nederlandse Munt nog de vertrouwde guldens. Intussen draaien de muntpersen op volle toeren om op 1 januari 2002 tonnen aan euromunten met de jaartallen 1999, 2000 en 2001, voor distributie gereed te hebben. Acht nieuwe denominaties van 11 deelnemende landen: er kunnen liefst 88 verschillende nationale keerzijden in omloop komen. Een feest voor de verzamelaar! Maar zullen de financiële administraties van de overheid op tijd klaar zijn en kan de burger dan op 'transparante en navolgbare' wijze worden voorgerekend hoe wij van guldens, euro's hebben gemaakt?

MR. K.A.M. DUIJVELAAR,
C. HUISMAN en
DRS. F.P.G.A. VERBAKEL
Beleidsmedewerkers van de VNG

hoe de euro v

Chartaal en giraal

Wij staan aan de vooravond van een grote operatie die in zeer korte tijd moet worden uitgevoerd. Voor het chartale geld is de zogenoemde 'duale periode', waarin met guldens en euro's kan worden betaald, immers slechts vier weken: van 1 tot 28 januari 2002. Gelukkig kunnen de meeste automaten een grotere verscheidenheid aan munten verwerken. Maar het zal niet verbazen dat ook elektronisch betalen met een chipcard juist nu extra in de belangstelling staat. Het aantal pinfaciliteiten bij gemeenten heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Elektronisch betaald parkeren staat nog in de kinderschoenen, maar steeds meer gemeenten besluiten bestaande parkeermeters om te laten bouwen van uitsluitend chartaal geld naar chartaal in combinatie met chipfaciliteit terwijl een deel van het parkeermeterbestand met uitsluitend een chipfaciliteit wordt uitgerust. Parkeermeters die nu reeds geschikt zijn voor chipbetalingen kunnen eenvoudig en relatief goedkoop geschikt worden gemaakt voor eurobetalingen.

Voor de girale geldstromen geldt een ruimere overgangperiode. Al sinds 1 januari 1999, toen de koers van de euro werd vastgesteld op NLG 2,20371, kennen wij de girale euro en zijn de financiële markten daar al op

overgegaan. De banken hebben onlangs de euro-acceptgiro gepresenteerd (zie afbeelding). Ook de voorbereiding van de financiële systemen van de overheid op de overschakeling naar de euro nemen concrete vormen aan en intussen draait de voorlichtingsmachine in een hogere versnelling.

Aanpassing van de wetgeving

Het juridisch kader voor de overgang op de euro is getrokken in drie Europese verordeningen.¹ Onder eindverantwoordelijkheid van de minister van Financiën worden de voorlichtings-, administratieve, juridische en technische aspecten van de overgang op de euro in verscheidene gremia gecoördineerd. Hun richtlijnen en aanbevelingen vormen de nationale bestuurlijk-juridische invulling van het Europese kader.² Er moeten, volgens de minister van Financiën in zijn brief aan de Tweede Kamer³, ongeveer 10.000 (verwijzingen naar) guldensbedragen worden omgezet in eurobedragen. Ook gemeenten dienen hun (belasting-) verordeningen en tariefbesluiten met ingang van 2002 in euro te laten luiden. De VNG-modelverordeningen zullen in de loop van

an ons allemaal wordt

het najaar worden aangepast. Uitgangspunt bij de omzetting van gulden- in eurobedragen is dat deze waar mogelijk technisch worden omgezet, dat wil zeggen omgerekend op basis van de officiële waardeverhouding van € 1,- = f2,20371 en afgerond op twee decimalen.

Overigens worden, op grond van de Europese regelgeving⁴, bedragen die luiden in de nationale valuta van rechtswege omgezet in een eurobedrag en dienen zij ook in euro te worden gelezen. Waarom dan toch de guldenbedragen in verordeningen omrekenen naar eurobedragen? Ten eerste zouden anders alle guldenbedragen tot in lengte van jaren blijven staan in wetteksten en verordeningen: erg ondoelmatig en gebruiksvriendelijk. Daarnaast veranderen door de omzetting van rechtswege bedragen die nu in 'hele' gulden staan, in 'gebroken' euro's. Dit hoeft niet altijd tot problemen te leiden. Maar waar het werken met 'mooie' bedragen van belang is, verdient het aanbeveling om bij tariefwijzigingen uit te gaan van een toekomstig rond eurobedrag en daar het guldenbedrag op aan te passen. De invoering van de euro mag echter niet aangegrepen worden om prijs- of tariefsverhogingen door te voeren. De omrekening moet voor de burger (en voor de gemeente) zo budgettair-neutraal mogelijk gebeuren. Teneinde een overdaad aan correspondentie en bezwaarschriften te voorkomen, wordt geadviseerd in voorkomende gevallen af te ronden in het voordeel van de burger.

Handreikingen⁵

In 1998 is de *Handleiding euro implementatie overheid* (HEIO) opgesteld ter ondersteuning van de inventarisatiefase en de plannings- en analysefase. Een meerderheid van de gemeenten gebruikt dit handzame instru-

ment bij het bepalen van de implementatiestrategie op hoofdlijnen. De HEIO is inmiddels gevolgd door de Kennisbundel *euro en informatiesystemen* (KEI) die als hulpmiddel kan dienen voor onder andere de realisatie van de test- en implementatiefase. De KEI is modulair opgebouwd en geeft praktische informatie en tips met betrekking tot managementvraagstukken, het programma van eisen, omrekenen en afronden, opstellen van een implementatieplan, aanpassing van programmatuur, omzetten van de gegevens, uitvoeren van tests, aanpassingen in de kantoorautomatisering, koppelingen, risicobeheersing en noodscenario's. Het Ministerie van Financiën heeft een raamcontract afgesloten met CMG, dat een eurocalculator en een spreadsheettool en een conversieprogramma heeft ontwikkeld.⁶

Gemeenten hebben, wat hun eurogevoelige systemen betreft, vooral te maken met twee software-leveranciers: Civility en Centric. Deze leveranciers zijn met hun respectievelijke gebruikersverenigingen in overleg over de tijdige en adequate aanpassing van hun programmatuur. De VNG wil er zich sterk voor maken dat er, volgens de normplanning, tijdig algemene en sectorspecifieke strategische keuzen worden gemaakt, opdat de leveranciers daarmee zo spoedig mogelijk aan de slag kunnen. Overigens is de beleidsruimte voor afzonderlijke eisen en wensen zeer beperkt en kunnen tijdige en goedkope programma-tuuraanpassingen alleen gerealiseerd worden als zo veel mogelijk uniformiteit wordt betracht.

Normplanning en voorlichting

Het Landelijk Euro Gemeenten Overleg (LEGO) heeft een normplan-

ning voor de invoering van de euro opgesteld die, gemeentebreed, haalbaar wordt geacht. Zij is in januari met de rapportage over de euromonitor aan alle gemeenten toegezonden. Zij biedt de gemeenten en hun eurocoördinatoren een houvast bij het maken van een op de eigen situatie toegespitste planning. Er bestaat voor de gemeenten geen verplichting zich te houden aan de normplanning.

In het overleg met gebruikersverenigingen en softwareleveranciers is naar voren gekomen, dat de ontwikkeling van euro-gerede programmatuur voor de sociale diensten meer tijd zal kosten dan in de normplanning is voorzien. Maar het is toch ten zeerste aan te raden de planning zeer nauw te volgen. De normplanning doet namelijk ook dienst als referentiekader voor de beoordeling van de voortgang van het omschakelingsproces en de rapportage daarover aan de Tweede Kamer op basis van de uitkomsten van de jaarlijkse euromonitor. De normplanning voor gemeenten kent dezelfde fasering als het tijdspad dat voor de omschakeling van de rijksoverheid is vastgesteld. De mijlpalen, die de afronding van de verschillende projecten aangeven, zijn echter op andere momenten in de tijd geplaatst. Dat is gedaan omdat er vanwege de ketenafhankelijkheid, keuzes gemaakt worden op rijksniveau, die doorwerken naar de mede-overheden. Een voorbeeld hiervan is de aanpassing van wet- en regelgeving. De volgende fasen worden onderscheiden in de normplanning, die uiteraard ook sneller doorlopen kan worden:

<i>Projectfase</i>	<i>Mijlpaaldatum</i>
1 Inventarisatie	1 januari 2000
2 Planning en analyse	1 mei 2000
3 Realisatie	1 april 2001
4 Testen	1 oktober 2001
5 Implementatie en conversie	1 januari 2002

In navolging van het Rijk zal de gulden de leidende valuta zijn in de ge-

meentelijke begrotingsstukken tot en met 31 december 2001. De hoofdregel is eenvoudig: in 2001 wordt gerekend in gulden (en eventueel gepresenteerd met gewenningsinformatie euro). In 2002 wordt gerekend en gepresenteerd in euro. Een uitzondering is de begroting voor het jaar 2002, die wordt in het najaar van 2001 volledig in euro gepresenteerd (maar nog voorbereid in gulden). De jaarrekening over het (gulden-) jaar 2001 dient in euro te worden vastgesteld. Om burger en bestuur te laten wennen aan eurobedragen wordt geleidelijk meer gewenningsinformatie toegevoegd: bedragen in euro, tussen haakjes achter de bedragen in euro. Consumentenbond en winkelorganisaties zijn overeengekomen dat vanaf 1 juli 2001 tot aan het eind van de 'duale' periode, een dubbele prijsaanduiding wordt gevoerd. De Voorlichtingsraad beveelt, in navolging hiervan, aan om vanaf die datum altijd gewenningsinformatie toe te voegen en in loketfuncties een dubbele prijsaanduiding te hanteren. Daarvóór, al vanaf 1 juli 2000, is het streven erop gericht eurogewenningsinformatie op te nemen in brochures en voorlichtingsmateriaal. Het Nationaal Forum heeft een Voorlichtersforum ingesteld waar gezamenlijk voorlichtingsmateriaal over ontwikkelingen met betrekking tot de invoering van de euro wordt ontwikkeld. Overheidsorganisaties kunnen dat gebruiken, maar zijn zelf verantwoordelijk voor de specifieke voorlichting richting hun burgers. Er zijn voorlichtingsmiddelen ontwikkeld voor een breed publiek, waarbinnen specifieke doelgroepen als ouderen, dak- en thuislozen, allochtonen gehandicapten worden onderscheiden.

Extra aandacht voor de sociale sector

De sociale sector krijgt op alle aspecten

bijzondere aandacht. De sociale dienst-systemen zijn divers en complex. Terugwerkende krachtberekeningen zijn aan de orde van de dag en kunnen in één valuta al zeer complex zijn. Ook na de overgang op de euro moeten zij transparant en navolgbaar kunnen worden uitgelegd aan een kwetsbare doelgroep. Om deze reden is door KPMG in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een onderzoek verricht om de beleidsaanpak voor de invoering van de euro bij sociale diensten goed in beeld te krijgen. De strategische keuzen met hun voor- en nadelen voor de bedrijfsvoering, worden in het KPMG-rapport *Strategie euro implementatie sociale diensten (SEIS)* helder in beeld gebracht. Divosa, het samenwerkingsorgaan van de sociale diensten, heeft op deze SEIS weer een Handleiding geschreven die in de wandelgangen, u raadt het al, de HEIS heet.

De SEIS belicht de keuzen die gemaakt moeten worden bij het omrekenen en afronden. In de Europese verordeningen en de uitgangspunten is aangegeven hoe een programma bij de omzetting naar de euro moet rekenen en afronden. Er moet altijd gebruik worden gemaakt van de omrekenkoers met zes significante cijfers: 2,20371. Er wordt afgerond op twee cijfers achter de komma; op de dichtstbijzijnde hele eurocent en afrondingen mogen in principe geen financiële gevolgen voor de burger hebben. Voor hem moeten de berekeningen transparant en navolgbaar zijn. Hij zal zijn gegevens, waaronder de specificaties van vorderingen en uitkeringen die de overheid hem zelf heeft verstrekt, over 2001 en eerdere jaren in guldens hebben. Het is dan handig als die blijven sporen met de gegevens van de overheid over die jaren. Als die eveneens in guldens luiden, moet een omrekenfaciliteit in de programmatuur erin voorzien dat uitkomsten van (her-) berekeningen in guldens, correct naar euro's worden

omgerekend en afgerond. Het wordt ten zeerste aanbevolen, de valuta's waarin bedragen zijn genoteerd duidelijk te vermelden op formulieren, in correspondentie, in spreadsheets en in de presentatie van gegevens op beeldschermen. Verwarring omtrent de gebruikte valuta vormt een aanzienlijk bedrijfsrisico. Zeker wanneer niet voor een volledige conversie wordt gekozen (want dan staan alle computergegevens na 1-1-2002 in euro's) en historische bestanden in guldens genoteerd blijven staan, is valuta-konvertentie vereiste.

Gegevensconversie

Aan gegevensconversie en migratie van de programmatuur besteedt de SEIS een belangrijk, afzonderlijk hoofdstuk. Minimaal een deel van de informatie die in de systemen is opgeslagen, moet worden geconverteerd (omgerekend en opnieuw opgeslagen) in euro. Conversies zijn technisch ingewikkeld, vergen specifieke deskundigheid en zijn vaak kostbaar en risicovol. Conversie van (historische) gegevens is ook het meest complexe deel van de euro-implementatie. Dat begint al bij de vraag, welke gegevens geconverteerd moeten worden en over welke jaren. Er moet rekening mee worden gehouden dat de gegevens van een boekjaar dat functioneel is afgesloten, zich fysiek in hetzelfde werkbestand zullen bevinden als de gegevens van andere boekjaren; per gemeente zal het aantal jaren historie in het productiebestand, verschillend zijn. Een deel van de historische gegevens kan inmiddels zijn weggeschreven naar tape, microfiche of CD-ROM. Dat kan een extra complexiteit zijn bij het uitvoeren van berekeningen met terugwerkende kracht, het instellen van navorderingen, het opsporen van fraude en het behandelen van bezwaar en beroep.

De SEIS belicht twee conversiestrategieën. Bij een volledige conversie wordt het hele werkbestand naar euro's geconverteerd. Dat is radicaal en duidelijk; valutaherkenning is eigenlijk niet meer nodig. Maar het grote bezwaar is dat de historische gegevens niet aansluiten bij de gegevens in het dossier en bij de gegevens van de burger. Verder geldt als nadeel, dat de conversie omvangrijk en dus risicovol is en het systeem langer 'uit de lucht' zal zijn. Tenslotte kunnen na conversie de tussen- en controletellingen niet meer kloppen. Uit de SEIS spreekt een voorkeur voor het alternatief van de standen- of saldi-conversie: alleen de tussen- en eindtellingen worden geconverteerd; de onderliggende historische gegevens blijven in de oorspronkelijke valuta staan. De standenconversie kan op twee manieren worden uitgevoerd. Er kan voor worden gekozen, de database fysiek te scheiden en het systeem te dupliceren. Het ene systeem, tot en met 2001, is een volledig gulden-systeem; het andere, vanaf 2002, staat in euro en beide zijn op de werkplek te benaderen. Switchen van het ene naar het andere systeem kan met gebruikmaking van de 'Alt+Tab'-mogelijkheid in Windows. De systeemduplicatie vraagt veel extra computercapaciteit. Voor het AS/400-platform is deze methode niet geschikt. Standenconversie kan ook door gebruik te maken een module in de toepassingsprogrammatuur die de valuta weergeeft op het scherm en op papier. Als de database niet fysiek wordt gescheiden, is het noodzakelijk de valuta aan te geven om verwarring te voorkomen. De module maakt aan de hand van de datum het onderscheid tussen boekjaar 2001 (gulden) en boekjaar 2002 (euro). Zie nevenstaand schema.

Behalve het voordeel van aansluiting van de gegevens met de dossiers en de gegevens van de burger geldt als voordeel dat de conversie beperkt van omvang is en zich geen afrondingsver-

schillen zullen voordoen. Nadeel is de vereiste valutaherkenning en het feit dat historische gegevens nog tot in lengte van jaren in gulden blijven staan.

Migratie van de programmatuur

De gegevens-conversie kan in één keer worden uitgevoerd, tegelijk met de migratie (vervanging en eventueel verplaatsing) van de programmatuur. Deze migratiestrategie staat bekend als de 'big bang'-strategie. Tijdens de migratie is het systeem niet beschikbaar en de migratie moet in de eerste paar weken van 2002 plaatsvinden. Voor de software-leveranciers kan het een probleem zijn, in een korte tijd alle klanten adequaat te ondersteunen. Bovendien worden alle risico's in een korte periode geconcentreerd.

De 'big bang switch'-migratie komt aan deze bezwaren tegemoet. Bij deze variant wordt een omrekenmodule geïnstalleerd waardoor de organisatie 'op ieder gewenst moment' over kan naar de euro. De conversie van de gegevens kan naderhand worden uitgevoerd waardoor de risico's in de tijd worden gespreid. Deze variant wordt

in het SEIS-rapport aldus in drie fasen uitgewerkt:

Fase I 2001-2002

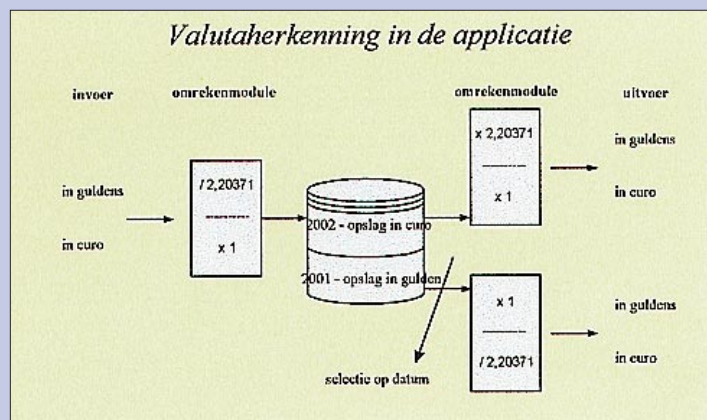
De organisatie werkt in gulden en bedragen zijn in gulden opgeslagen. Door een module wordt de invoer in gulden 'omgerekend' en opgeslagen. De opslag in gulden wordt 'omgerekend' naar een uitvoer in gulden. De omrekenfactor is in beide gevallen '1'. Voor het geven van Euro-gewenningsinformatie op beeldschermen, overzichten en documenten wordt gedeeld door 2,20371 (6 posities). Deze fase loopt tot uiterlijk 1 januari 2002.

Fase II

De organisatie is op 1 januari 2002 overgegaan op het werken in euro's. Alle invoer en uitvoer vinden plaats in euro's. De omrekenmodule rekt de invoer in euro's om naar gulden. Verwerking en opslag vinden plaats in gulden. De uitvoer wordt omgerekend naar euro's.

Fase III 2002-2003

De gegevens worden geconverteerd van gulden naar euro's. De invoer van euro's wordt omgerekend naar euro's (factor 1), evenals de uitvoer. De omrekenmodule ondersteunt nu enkel nog het geven van guldeninformatie. In een later stadium worden de beide omrekenmodules uit de applicatie



Bron: SEIS-rapport, KPMG

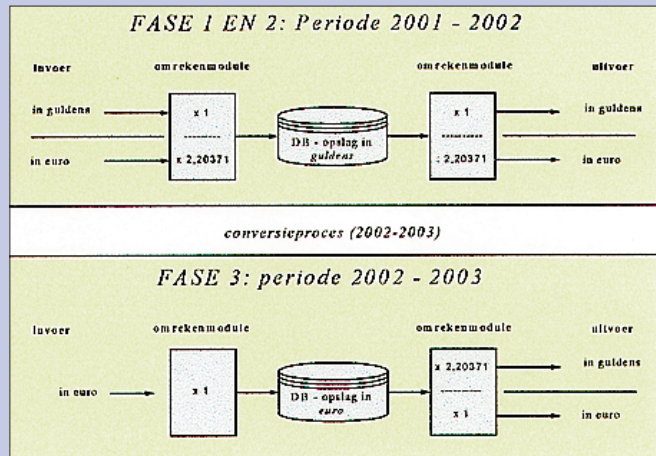
hoe de euro van ons allemaal wordt

verwijderd. (Zie nevenstaand schema.)

Als nadeel van deze strategie wordt genoemd dat de database ook in 2002 nog in guldens blijft staan, hetgeen gevolgen heeft voor het bevragen van het bestand. Verder is het systeem, ook als de migratie later plaatsvindt, (weer) uit de lucht.

De voorkeur die uit het SEIS-rapport geproefd kan worden voor de 'big bang switch' migratie en de conversie van de 'standen', is onderwerp van overleg tussen de softwareleveranciers Civility en Centric en hun Gebruikersverenigingen. De schaarse deskundigheid en middelen moeten zo doelmatig worden ingezet: ruimte voor een variëteit aan 'exotische' varianten is er niet. Toch kan het zijn dat per pakket – voor de sociale diensten gaat het om zes standaardpakketten met een verscheidenheid aan daaraan gekoppelde programmatuur; verder is er nog een vijftal gemeenten met eigen programmatuur – de voorkeur voor de ene of de andere strategie zal verschillen. Wel wordt steeds gekeken naar de totale kosten, inclusief de kosten voor de bedrijfsvoering, en niet alleen naar de kosten van de aanpassing van de programmatuur zelf.

Er mag van worden uitgegaan dat de leveranciers – die voor de aanpassing van de sociale dienst programmatuur al hebben aangegeven dat de normplanning niet haalbaar is – in de loop van 2001 euro-gereede versies van hun programmatuur opleveren die zij zelf hebben getest en waarvoor zij kunnen instaan. Iedere gemeenten zal de nieuwe programmatuur en de bestandsconversie in de eigen omgeving moeten testen, immers: de eigen bedrijfsvoering zal per plaats verschillen en ook de gekoppelde programmatuur verschilt per gemeente. Centraal testen, waar in het kader van de millenniumproblematiek wel goede ervaringen mee zijn opgedaan, heeft voor de euro-implementatie dan ook minder zin, nog los van het feit dat voor-



Bron: SEIS-rapport, KPMG

alsnog de middelen niet zijn gevonden om een dergelijke dure voorziening in te richten.

Kosten

Wie betaalt de veerman, die ons van guldenland naar euroland overzet? Met een beroep op artikel 2 van de Financiële-Verhoudingswet (FVW) dat bepaalt dat, indien beleidsvoorstellen van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten, het Rijk aan moet geven welke financiële gevolgen deze wijzigingen met zich meebrengen voor de gemeenten en welke bekostigingswijze deze financiële gevolgen kunnen worden opgevangen, kan worden verdedigd dat het Rijk voor de nodige financiële middelen moet zorgen. De invoering van de euro is een vorm van Rijks- en Europees beleid. Het Kabinet heeft ingestemd met deelname aan de Europese Monetaire Unie en de euro. Gemeenten hebben hier geen invloed op uit kunnen oefenen en zouden dan ook niet met de extra kosten geconfronteerd mogen worden. Op rijksniveau wordt over een periode van vier jaar in totaal f550 miljoen uitgetrokken om de in-

voering van de euro bij de ministeries te kunnen bekostigen. Via de normeringsmethodiek ontvangen gemeenten hier ongeveer 20% van in het gemeentefonds. Het Rijk beschouwt hiermee de toepassing van de normeringsmethodiek als een voldoende invulling van artikel 2 van de FVW.

De euro wordt van ons allemaal, maar het besef dat daarvoor nog heel wat moet gebeuren, neemt toe.

Noten

- 1 EG 1103/97, d.d. 17 juni 1997; EG 974/98, d.d. 3 mei 1998 en 2866/98, d.d. 31 december 1998.
- 2 Een overzicht van de verschillende gremia en van hun richtlijnen en aanbevelingen is te vinden op de website van het Ministerie van Financiën: www.minfin.nl; voor meer algemene informatie, zie de website van het Nationaal Platform voor de introductie van de euro: www.euro.nl.
- 3 De brief van 7 februari 2000 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal staat op de eerdergenoemde website van het Ministerie van Financiën.
- 4 Zie artikel 14 van *Verordening EG 974/98*.
- 5 Zie voor een volledig overzicht, de website van het Ministerie van Financiën, waarvandaan deze documenten gedownload kunnen worden.
- 6 Het totale pakket is te koop van NLG 30 (in eenheden van 25 stuks) bij CMG Finance, Postbus 133, 1180 AC Amstelveen; telefoon 020-5033000.