

De toezichtlast van gemeenten op het gebied van de financiële functie

dr. L.A. Toolsema
dr. M.A. Allers
dr. A.S. Zeilstra



**rijksuniversiteit
 groningen**

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

De toezichtlast van gemeenten op het gebied van de financiële functie

dr. L.A. Toolsema
dr. M.A. Allers
dr. A.S. Zeilstra

COELO
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit Economie en Bedrijfskunde
Rijksuniversiteit Groningen
www.coelo.nl

COELO-rapport 10-4
2010

ISBN 978-90-76276-62-5

© COELO, Groningen, 2010

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.
Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

Voorwoord	6
1. Samenvatting en conclusies	7
2. Inleiding	9
2.1. Vraagstelling	9
2.2. Begripsafbakening	9
2.3. Werkwijze	11
2.4. Opbouw van het rapport	11
3. Achtergronden toezicht	12
3.1. Inleiding	12
3.2. Beleidsmatige ontwikkelingen	12
3.3. Wet- en regelgeving	15
4. Toezicht op het gebied van de financiële functie	19
4.1. Inleiding	19
4.2. Extern toezicht	19
4.3. Intern toezicht	23
5. Onderzoeksopzet en gegevensverwerking	25
5.1. Inleiding	25
5.2. Opzet vragenlijst	25
5.3. Afbakening	26
5.4. Steekproefopzet	27
5.5. Respons	28
5.6. Verwerking gegevens	29
6. Kwantificering toezichtslast	32
6.1. Inleiding	32
6.2. Algemene vragen	32
6.3. Resultaten per toezichtonderdeel	33
6.4. De totale toezichtlast	39
6.5. Vergelijking met eerder onderzoek	42
7. Conclusies	44
Appendix 1. Vragenlijst	46
Appendix 2. Resultaten per toezichtonderdeel	57
Appendix 3. Resultaten totale toezichtlast	66
Appendix 4. Literatuur	67

Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd door COELO in opdracht van de commissie Financiën en de commissie Bestuur en veiligheid van de VNG. Zonder de medewerking van de ambtenaren van de deelnemende gemeenten was het niet mogelijk geweest dit onderzoek te doen. Het zijn er te veel om ze hier persoonlijk te bedanken, maar onze erkentelijkheid is groot.

Verder danken wij Corine Hoeben, Ton Jacobs en Jan Verhagen voor bruikbaar commentaar op een eerdere versie van dit rapport. De resterende onvolkomenheden komen voor rekening van de auteurs.

1. Samenvatting en conclusies

Bij de herziening van de Gemeentewet halverwege de jaren negentig werd het specifieke toezicht op gemeenten sterk ingeperkt. In brede kring bestaat echter de indruk dat de toezichtlast daarna weer aanzienlijk is toegenomen. Daarom is een nieuwe saneringsronde voor interbestuurlijk toezicht in gang gezet. Er is evenwel nog veel onduidelijkheid over de vraag welke *kosten* het toezicht met zich meebrengt. Doel van dit onderzoek is het kwantificeren van zowel extern toezicht (informatieverplichtingen aan derden) als intern toezicht (bijvoorbeeld rekenkamer). Gemeenten moeten zich verantwoorden op vrijwel alle denkbare beleidsterreinen. Wij richten ons hier op toezicht op het gebied van de financiële functie: alles wat met financieel beleid, financieel beheer en het beheersen van geld in de gemeente te maken heeft. De kosten die gemeenten hiervoor maken noemen we de gemeentelijke toezichtlast.

De hoofdvraag van het onderzoek is: *wat zijn de kosten van de toezichtlast voor een gemeente voor zover die betrekking heeft op de financiële functie?* Om deze vraag te beantwoorden, geven we eerst een overzicht van de verplichtingen van de gemeente op dit terrein. Dit betreft informatie die gemeenten aan externe toezichthouders aanleveren, en toezichtarrangementen die de gemeenten zelf moeten hebben. Hierbij bespreken we tevens de basis en het doel van de verplichtingen. Vervolgens worden de verschillende verplichtingen of toezichtonderdelen gekwantificeerd.

De kwantificering geschiedt op basis van casestudy bij één gemeente, gevolgd door een enquête. De enquête is eerst uitgezet bij vier grote gemeenten. Naar aanleiding van de resultaten is de enquête aangepast en opnieuw uitgezet bij een grotere groep gemeenten. Uiteindelijk hebben 53 gemeenten de enquête ingevuld. Op basis van de op deze wijze verkregen gegevens is berekend dat de gemeentelijke toezichtlast op het gebied van de financiële functie circa zes euro per inwoner per jaar bedraagt. We drukken de kosten voor een gemeente uit in een bedrag per inwoner, omdat er een rechtstreeks verband blijkt te zijn tussen de toezichtlast en het aantal inwoners van de gemeente. Van deze lasten zou 64 procent blijven bestaan wanneer de verplichting zou vervallen.

Overigens zijn er soms grote verschillen tussen gemeenten onderling in de opgegeven toezichtlasten. Bovendien zijn de kosten van de verschillende verplichtingen voor gemeenten soms moeilijk in te schatten. Alle genoemde bedragen moeten daarom worden gezien als globale schattingen.

De omvang van de toezichtlast wordt vooral bepaald door drie grote componenten, te weten: het bedrag dat aan de accountant verschuldigd is voor de accountantscontrole (gemiddeld 1,16 euro per inwoner per jaar), de interne toetsing van getrouwheid van informatieverstrekking en rechtmatigheid van beheershandelingen zoals beschreven in de verordening ex art. 212 GW (2,25 euro) en het in stand houden van de rekenkamer of de rekenkamercommissie (1,03 euro).

De totale toezichtlast voor alle gemeenten samen is berekend op 100 miljoen euro op jaarbasis. Het grootste deel hiervan betreft intern toezicht, namelijk 61 miljoen euro per jaar. Extern toezicht is verantwoordelijk voor de overige 39 miljoen euro per jaar. Dit bedrag kan verder worden opgesplitst in interbestuurlijk toezicht - 13 miljoen euro

per jaar - en de accountantscontrole (inclusief het faciliteren en aanbesteden daarvan) - die met 25 miljoen euro per jaar een kwart van de totale toezichtlast bedraagt.¹ Opvallend is dat de lasten van interbestuurlijk toezicht dus slechts een klein deel (13 procent) uitmaken van de totale toezichtlast op het gebied van de financiële functie.

¹ Dat de bedragen voor interbestuurlijk toezicht en de accountantscontrole niet optellen tot de 39 miljoen euro voor extern toezicht wordt veroorzaakt door afrondingsverschillen.

2. Inleiding

2.1. Vraagstelling

Dit onderzoek heeft betrekking op de kosten die verbonden zijn aan het toezicht op gemeenten met betrekking tot de financiële functie.² De financiële functie behelst alles wat met financieel beleid, financieel beheer en het beheersen van het geld in de gemeente te maken heeft. De hoofdvraag van het onderzoek is:

Wat zijn de kosten van de toezichtlast voor een gemeente voor zover die betrekking heeft op de financiële functie?

In het vervolg van dit rapport wordt met *toezicht* telkens het toezicht op een gemeente met betrekking tot de financiële functie bedoeld. De hoofdvraag kan worden onderverdeeld in de volgende subvragen:

1. Welke verantwoordingsverplichtingen heeft de gemeente? Meer concreet betreft dit de volgende vragen:

- a. Welke informatie moeten gemeenten op welke momenten aan welke externe toezichthouders leveren? Op basis waarvan, en met welk doel?
- b. Welke toezichtarrangementen moeten gemeenten zelf hebben? Op basis waarvan, en met welk doel?

2. Hoe kunnen deze verantwoordingsverplichtingen worden gekwantificeerd? Bij deze subvraag gaat het om het hangen van prijskaartjes aan de activiteiten. Per (belangrijke) verplichting kunnen de volgende vragen worden gesteld:

- a. Welke (additionele) activiteiten zijn daarvoor nodig?
- b. Hoeveel tijd kost dat (bij zelf doen)?
- c. Hoeveel geld kost dat (bij uitbesteden)? Dit betreft zowel de kosten van verantwoordingsverplichtingen aan externe toezichthouders als ook de kosten van interne toezichthouders, zoals rekenkamer en accountantscontrole.

Het onderzoek heeft betrekking op de kosten die zijn gemaakt in kalenderjaar 2008. Hieronder wordt het begrip toezicht in meer detail besproken, en wordt het onderzoeksterrein nader afgebakend.

2.2. Begripsafbakening

Toezicht staat momenteel sterk in de belangstelling, zoals in het volgende hoofdstuk wordt aangegeven. Het begrip 'toezicht' wordt door de Algemene Rekenkamer als

² Wij gebruiken in dit rapport regelmatig de term 'kosten', terwijl de term 'lasten' boekhoudkundig in veel gevallen zuiverder zou zijn. Wij gaan er echter van uit dat de gemiddelde lezer dit onderscheid niet maakt.

volgt gedefinieerd:³ *"Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren."* De laatste stap, interventie, laten wij er echter buiten. Dat is handhaving. Toezicht bestaat dan uit drie stappen:

1. Er worden eisen gesteld (normen- of toetsingskader);
2. Er wordt informatie verzameld om te kunnen vaststellen of aan de gestelde eisen wordt voldaan;
3. Er wordt een oordeel gevormd.

Verantwoording is verwant aan toezicht. Het is deels het complement van stap 2, en bestaat eruit dat de organisatie die zich moet verantwoorden (die rekenschap verschuldigd is) informatie levert aan de toezichthouder. De lasten van verantwoording vloeien in de eerste plaats voort uit de informatieverplichting. De toezichthouder moet van informatie worden voorzien. Het kan zijn dat die informatie zo voorhanden is, bijvoorbeeld omdat de eigen organisatie die ook gebruikt. Soms moet speciaal informatie worden verzameld. Ook als de informatie beschikbaar is moet deze soms worden gegoten in een door de toezichthouder vereiste vorm en op een bepaalde manier worden aangeleverd. Aan dit alles zijn kosten verbonden.

Toezicht kan voortvloeien uit een wettelijke taak, maar kan ook zijn gebaseerd op maatschappelijke druk. Een voorbeeld van dat laatste is een benchmark uitgevoerd door een maatschappelijke organisatie. In dit onderzoek kijken we alleen naar toezicht op basis van wetten of soortgelijke regelgeving. Een ander woord voor toezicht is controle - niet te verwarren met de in Nederland vaak gebruikte Engelse term 'control'.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen extern (of verticaal) en intern (of horizontaal) toezicht. Bij extern toezicht maakt de toezichthouder geen deel uit van de eigen organisatie. Bijvoorbeeld: het Rijk en de provincie houden toezicht op de gemeente. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de jaarstukken en de lv3-rapportage. De kosten van extern toezicht betreffen voor de gemeente zelf alleen de kosten van verantwoording, dat wil zeggen het aanleveren van de gevraagde informatie aan de toezichthouder. Bij intern toezicht houdt het ene deel van de organisatie toezicht op het andere. Naast de kosten van verantwoording draagt de gemeente hier dus ook de kosten van de toezichthouder (bij extern toezicht worden dergelijke kosten natuurlijk ook gemaakt, maar komen ze voor rekening van andere organisaties, met name Rijk en provincie). Een voorbeeld van een interne toezichthouder is de lokale rekenkamer. Dergelijk intern toezicht is bijvoorbeeld vastgelegd in de financiële verordening van de gemeente. De accountantscontrole is een grensgeval. In dit geval komen de kosten van het toezicht voor rekening van de gemeente. Ook kiest die zelf de accountant uit. De toezichthouder is echter extern. Daarom behandelen we dit als extern toezicht.

³ *Toezicht op uitvoering publieke taken* (Tweede Kamer, 1997/98, 25956, nr. 1). Deze definitie wordt bijvoorbeeld ook gebruikt door de Commissie Holtslag (*De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*, Den Haag, juli 1998), de MDW-werkgroep Toezicht op het bedrijfsleven (*Het toezicht de maat nemen*, Den Haag, augustus 2001) en de werkgroep Pennekamp (*Vreemde ogen*, Den Haag, 2004).

Extern toezicht omvat dus twee componenten: interbestuurlijk toezicht (door andere overheidsorganen) en accountantscontrole.

2.3. Werkwijze

Uitgangspunt is het kwantificeren van de toezichtlast op het gebied van de financiële functie door middel van een vragenlijst of 'meetlat' die gebruikt wordt bij verschillende gemeenten. De onderzoeksmethode volgt daarom de volgende stappen:

1. Inventarisatie. Het onderzoek vangt aan met een inventarisatie van verantwoordingsverplichtingen op basis van gesprekken met financiële deskundigen van twee deelnemende gemeenten.
2. Kwantificering: casestudy. Op basis van interviews bij één deelnemende gemeente worden de kosten van de toezichtlast bepaald. Dit betreft een casestudy.
3. Kwantificering: enquête bij vier grote gemeenten. Naar aanleiding van de inventarisatie en met behulp van de ervaringen uit de casestudy is een vragenlijst opgesteld en uitgezet bij de vier deelnemende gemeenten, zodat ook daar de omvang van de kosten van toezicht kan worden bepaald.
4. Kwantificering: enquête bij steekproefgemeenten. Met behulp van de ervaringen opgedaan bij de vier gemeenten uit de vorige stap is de vragenlijst aangepast. Vervolgens is deze uitgezet bij een groot aantal steekproefgemeenten, om zo een meer representatief beeld te krijgen van de totale kosten te krijgen die gemoeid zijn met de toezichtlast.

De resultaten van het onderzoek omvatten derhalve een overzicht van de componenten van toezicht op gebied van de financiële functie, een meetlat voor het bepalen van de omvang van de toezichtlast en een schatting van de kosten en de verdeling daarvan voor alle gemeenten.

2.4. Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 3 worden de achtergronden van het toezicht op gemeenten geschetst. Het gaat hierbij om recente ontwikkelingen en om de huidige wet- en regelgeving waarop het toezicht op gemeenten is gebaseerd. Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de verschillende toezichtonderdelen op het terrein van de financiële functie. Hoofdstuk 5 behandelt de onderzoeksopzet en de verwerking van de verzamelde gegevens. Hoofdstuk 6 beschrijft de analyse en de resultaten van de kwantificering. Hoofdstuk 7 sluit af.

3. Achtergronden toezicht

3.1. Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beknopt overzicht van de relevante beleidsmatige ontwikkelingen (paragraaf 3.2) - vooral op het terrein van interbestuurlijk toezicht - en van de bestaande wet- en regelgeving (paragraaf 3.3).

3.2. Beleidsmatige ontwikkelingen

Halverwege de jaren negentig is de Gemeentewet herzien en is er flink gesnoeid in het specifieke toezicht op gemeenten. Er zijn echter sterke aanwijzingen dat de toezichtlast sindsdien weer is toegenomen. Bij het ontwikkelen van nieuwe toezichtmaatregelen is veelal uitgegaan van het reeds bestaande, met stapeling als gevolg. Interbestuurlijke verhoudingen zijn bovendien niet altijd duidelijk, wat als risico heeft dat taken niet, niet goed of juist dubbel worden uitgevoerd. Inmiddels is het besluit genomen om te komen tot een nieuwe saneringsronde.

De eerste stap in de richting van het verminderen van het interbestuurlijk toezicht was het ondertekenen door kabinet (namens het Rijk), IPO en VNG van de *Code interbestuurlijke verhoudingen* (BZK, 2005). Deze code heeft tot doel om de interbestuurlijke verhoudingen te stroomlijnen en stelt dat de overheid meer met haar tijd moet meegaan en meer ruimte moet bieden aan burgers en bedrijven. Dat gaat samen met minder regels. De basis voor het interbestuurlijk toezicht is en blijft gevormd door de Gemeente- en de Provinciewet. De bestuurlijke ordening kan echter nader worden ingevuld. De gedachte is nu dat wat decentraal kan, decentraal moet. In de code zijn daartoe uitgangspunten of 'omgangsregels' opgesteld zoals verruiming van de decentrale beleidsvrijheid en vermindering van centrale regels, gedetailleerd medebewind, specifieke uitkeringen, verticaal toezicht en administratieve lasten.

De Bestuurlijke Werkgroep Alders (2005) heeft deze omgangsregels nader uitgewerkt, ter voorbereiding op een strategische discussie over de rol en organisatie van het interbestuurlijk toezicht. De werkgroep heeft een normatief kader opgesteld in de vorm van een stappenplan voor het doorlichten van toezichtarrangementen. In het *Kabinetstandpunt interbestuurlijk toezicht*⁴ zijn de aanbevelingen van de werkgroep in hoofdlijnen overgenomen en is aangegeven hoe verder invulling zou worden gegeven aan de verschillende stappen middels een doorlichting. Kort daarna werd ook in het coalitieakkoord⁵ afgesproken om decentralisatie en zelfstandigheid van provincies en gemeenten met kracht te bevorderen om zo te komen tot vernieuwing van de rijksdienst.

Ook in het bestuursakkoord tussen het Rijk en de gemeenten (BZK en VNG, 2007) zijn afspraken gemaakt over decentralisatie en het versterken van bestuurskracht van en

⁴ Tweede Kamer (2005-2006).

⁵ Tweede Kamer (2006-2007).

samenwerking tussen gemeenten. Voor beide aspecten wordt terugdringen van verticaal toezicht van belang geacht. Met de inhoudelijke agenda in het bestuursakkoord worden de omgangsregels uit de *Code interbestuurlijke verhoudingen* (BZK, 2005) concreet gemaakt en worden de uitgangspunten van de Bestuurlijke Werkgroep Alders (2005) herbevestigd. In het bijzonder wordt in het bestuursakkoord vastgelegd dat de VNG samen met het Rijk en de provincies een plan zal ontwikkelen om horizontale controle en verantwoording te versterken, en zo verticaal toezicht te verminderen. De afspraken uit het bestuursakkoord worden uitgewerkt door de Interbestuurlijke Taskforce Regeldruk Gemeenten. Door de VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet (Commissie Van Aartsen, 2007) zijn overigens concrete voorstellen gedaan voor aanpassing van de Gemeentewet en de Provinciewet om te komen tot een meer autonome positie van gemeenten, wat logischerwijs samengaat met een vermindering van regeldruk.

De door de Bestuurlijke Werkgroep Alders (2005) aanbevolen doorlichting is uitgevoerd door de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie Oosting, 2007). De Commissie Oosting heeft aangegeven dat het toezicht kan worden vereenvoudigd en meer effectief kan worden door minder specifiek toezicht (zowel preventief als repressief) en meer gebruik van het reeds bestaande generieke toezicht. Dit generieke toezicht betreft de bevoegdheid tot schorsing en vernietiging door het Rijk en de bevoegdheid tot ingrijpen bij taakverwaarlozing (in geval van gemeenten: door de provincie). Op 18 april 2008 heeft de ministerraad op voorstel van minister Ter Horst (BZK) besloten om de aanbevelingen van de Commissie Oosting op te volgen en minder interbestuurlijk toezicht uit te oefenen. De generieke instrumenten voor toezicht zullen worden herijkt en waar nodig aangepast. De rol van toezichthouder op gemeenten zal vooral bij de provincie komen te liggen. De vermindering van het specifieke toezicht sluit aan bij de democratische controlemogelijkheden binnen gemeenten die zijn geïntroduceerd met de dualisering. Verder zullen horizontale vormen van verantwoording en samenwerking worden versterkt. Dit betekent dat een deel van de toezichtlast niet verdwijnt, maar verschuift van interbestuurlijk (extern) toezicht naar intern toezicht binnen de eigen gemeente. Bij samenwerking gaat het zowel om samenwerking op lokaal niveau als ook het inrichten van servicecentra. Voor gemeenten zou de VNG de rol van servicecentrum kunnen vervullen.

In 2009 is het uitvoeringsplan om het interbestuurlijk toezicht te herzien van start gegaan onder leiding van James van Lidth de Jeude. Het programma omvat meerdere projecten, waaronder het revitaliseren van generiek toezicht, het verminderen van specifiek toezicht, het versterken van horizontale verantwoording en kwaliteitsborging, en nieuwe rollen en taken van rijk en provincies. De realisatie van dit uitvoeringsplan moet plaats gaan vinden in 2011, waarna in 2013 een evaluatie zal volgen.

Het is van belang op te merken dat de voorgenomen vermindering van de toezichtlast specifieke terreinen betreft. De Commissie Oosting (2007) heeft twaalf regelingen en terreinen gekozen waarvoor het toezicht is doorgelicht. Dit betreft zowel bestaande wetten als ook wetsvoorstellen. De conclusie is dat het specifieke toezicht volledig kan worden afgeschaft voor vijf van deze toezichtarrangementen (Interimwet Stad en Milieu, Natuurbeschermingswet 1998, Wetsvoorstel Luchtkwaliteit, Drank- &

Horecawet, WWB en Archiefwet), gedeeltelijk kan worden afgeschaft voor vier andere (Wro, Wabo, Huisvestingswet en Waterwet), maar dient te worden behouden voor drie van de arrangementen (Waterschapswet, Financieel toezicht en Veiligheidsregio's). Voor financieel toezicht - waar het onderhavige onderzoek zich op richt - valt dus voorlopig geen ingrijpende verandering van de toezichtlast te verwachten. Overigens geeft de Commissie Oosting in haar rapport aan dat financieel toezicht vooral neerkomt op de verplichting om "reeds bestaande" stukken aan te leveren aan de toezichthouder. Dit suggereert dat de met dit toezicht gemoeide bestuurlijke lasten laag zijn. In dit rapport beschouwen we deze lasten in detail.

Verder moet worden vermeld dat er op dit moment twee pilotonderzoeken lopen met betrekking tot het toezicht op gemeenten, waarvan de resultaten in 2010 worden verwacht. In Noord-Brabant betreft dit een proef met zo min mogelijk toezicht. Deze pilot vindt plaats binnen de geldende wettelijke bepalingen voor financieel toezicht. Dat betekent dat de betreffende gemeenten gewoon de gebruikelijke stukken moeten inzenden, maar dat Gedeputeerde Staten daarop niet reageren en geen advies geven.⁶ De gemeentelijke toezichtlast zal hier vermoedelijk niet al te veel door afnemen. In Limburg wordt eens in de vier jaar een financieel verdiepingsonderzoek uitgevoerd. Dat onderzoek is uitgebreider en diepgaander dan de normale beoordeling van de begroting. Wanneer de resultaten van het onderzoek positief zijn, doet de provincie in de daaropvolgende jaren een stap terug en is er minder toezicht dan tot nu toe gebruikelijk, tot het volgende verdiepingsonderzoek. In de tussenliggende periode is er extra aandacht voor gemeenten met financiële problemen.⁷

Ten slotte is eind 2008 het rapport *Nulmeting administratieve lasten interbestuurlijk* (SIRA Consulting, 2008) uitgekomen. Dit rapport beschrijft een onderzoek naar de hoogte van de interbestuurlijke lasten, dat wil zeggen de lasten die gemoeid zijn met de informatieverplichtingen van lagere overheden aan de rijksoverheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving. Deze nulmeting is bedoeld als basis voor de evaluatie van het hierboven besproken uitvoeringsplan Herziening interbestuurlijk toezicht. In het onderzoek zijn voor gemeenten 164 informatieverplichtingen geïnventariseerd. De 25 verplichtingen daarvan die de hoogste lasten veroorzaken, kosten volgens dit onderzoek ongeveer 69 miljoen euro per jaar. Het deel hiervan dat ook zou worden uitgevoerd zonder verplichting vanuit het Rijk bedraagt ongeveer 25 miljoen euro per jaar. De totale lasten van interbestuurlijk toezicht voor gemeenten (voor alle 164 informatieverplichtingen) worden volgens de Nulmeting globaal geraamd op 87 miljoen euro per jaar. Dit betreft informatieverplichtingen op velerlei terrein, en de resultaten van het onderzoek zijn daarom niet direct vergelijkbaar met ons onderzoek, dat zich alleen richt op de financiële functie en behalve informatieverplichtingen ook intern toezicht meeneemt. In paragraaf 6.5 komen we hierop terug.

⁶ Zie bijvoorbeeld Van den Heuvel (2007).

⁷ Zie bijvoorbeeld Schutgens et al. (2008).

3.3. Wet- en regelgeving

Nederlandse gemeenten staan onder toezicht van twee externe toezichthouders: Gedeputeerde Staten van een van de twaalf provincies en de minister van BZK. Gemeenten dienen informatie aan het CBS te leveren en zijn daarnaast verplicht intern toezicht uit te oefenen. Het doel van toezicht is het voorkomen dat een gemeente in financiële problemen geraakt zodat een beroep moet worden gedaan op middelen van de collectiviteit van de gemeenten (via artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet, Fvw) of op middelen van het Rijk of de provincies.

Tot 1994 waren de gemeenten in principe aan voorafgaand (*preventief*) toezicht onderworpen. De begroting en andere financiële besluiten moesten voorafgaand worden goedgekeurd door de toezichthouders. Vanaf 1994 is het toezicht terughoudend (*repressief*) in plaats van preventief.

Het toezicht op het gebied van de financiële functie van gemeenten vindt plaats op basis van verschillende wet- en regelgeving. Deze wet- en regelgeving wordt regelmatig samengebracht in een overzicht van het beleidskader met betrekking tot het financiële toezicht. Het overzicht dat geldt voor het verslagjaar 2007 staat beschreven in het *Gemeenschappelijk minimum beleidskader toezicht: Het toezicht op gemeenten en provincies* (BZK, 2003c).⁸ Voor het verslagjaar 2008 wordt dit opgevolgd door het *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader: Zichtbaar toezicht (GTK)* (BZK, 2008). Dit laatste beleidskader wijkt inhoudelijk niet sterk af van het beleidskader uit 2003, wel is de beschrijving van de regels uitgebreider.⁹ Samengevat bestaat het beleidskader uit:

- eisen met betrekking tot de tijdige levering en de inhoud van de begroting, de begrotingswijzigingen en de jaarrekening;
- eisen met betrekking tot de tijdige levering en de inhoud van informatie aan derden (lv3);¹⁰
- verordeningen ex artikel 212, 213, 213a van de Gemeentewet;
- toezicht op basis van de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido);
- toezicht op deelnemingen van gemeenten in privaatrechtelijke rechtsvormen;
- financieel toezicht omtrent herindelingen.

Wet en regelgeving: bronnen

Zoals gezegd komen de eisen in het beleidskader voort uit verschillende bronnen van wet- en regelgeving. Belangrijke bronnen zijn: de Gemeentewet, het BBV, de Fvw, lv3-vereisten en de Wet fido. Het BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) bevat nadere bepalingen van delen van de Gemeentewet, terwijl diverse

⁸ Dit overzicht is de opvolger van het beleidskader *Toezicht op schrift* uit 2000.

⁹ Verder komt in het GTK naar voren dat het financieel toezicht, dat voordien in de eerste plaats was gericht op het sluitend zijn van de begroting, zich steeds meer gaat richten op de langere termijn en de duurzaamheid van het financieel beleid.

¹⁰ lv3 staat voor 'informatie voor derden'.

Iv3-circulaires weer nadere bepalingen van delen van het BBV bevatten. De Wet fido wordt uitgewerkt in het Besluit financiële verhouding, ministeriële regelingen, handleidingen en bestuurlijke afspraken.

In het resterende deel van deze paragraaf worden deze bronnen kort ingeleid. De precieze afbakening en operationalisering van de toezichtonderdelen ten behoeve van het onderhavige onderzoek worden in de volgende twee hoofdstukken behandeld.

Gemeentewet

De Gemeentewet (GW) bevat regelingen met betrekking tot de inrichting en samenstelling van het gemeentebestuur, de bevoegdheid van het gemeentebestuur en de financiën van de gemeente. Voor het onderhavige onderzoek zijn de regels met betrekking tot de financiën van de gemeente van belang.¹¹ Naast algemene bepalingen met betrekking tot de financiën van de gemeente omvat de Gemeentewet regels omtrent de begroting en de jaarrekening, zoals bijvoorbeeld de eisen omtrent het in evenwicht zijn van de begroting en de termijnen waarbinnen de begroting en de jaarrekening aan gedeputeerde staten moet worden gestuurd. Verder zijn er regels met betrekking tot de administratie en de controle, waaronder de verplichting tot het opstellen van een verordening met de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie (artikel 212), een verordening met regels voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie (artikel 213) en een verordening met betrekking tot periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het bestuur (213a).

Over de noodzaak van de verordening ex art. 213a GW vindt momenteel een discussie plaats. In de door de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer aangeboden *Staat van de dualisering* wordt voorgesteld de verplichting tot het opstellen van de verordening ex art. 213a GW te schrappen.¹² Deze verordening zou geen wezenlijke bijdrage leveren aan de controle van de raad op het college.

BBV

De Gemeentewet (artikel 186, lid 1) schrijft voor dat de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag moeten voldoen aan regels die bepaald zijn bij algemene maatregel van bestuur. Deze regels staan beschreven in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van 20 januari 2003.

Het BBV is de opvolger van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV 95). Het CV 95 nam het Burgerlijk Wetboek als leidraad, maar gaf aan dat hiervan mocht worden afgeweken indien de eigenheid¹³ van gemeenten het volgen van het Burgerlijk Wetboek niet toeliet. In welke gevallen mocht worden afgeweken was hierbij echter

¹¹ Gemeentewet, deel IV, de hoofdstukken XII tot en met XV.

¹² Tweede Kamer (2008-2009a).

¹³ Met eigenheid van gemeenten wordt bedoeld dat gemeenten verschillen van bedrijven en hierdoor ook andere regelgeving behoeven. Gemeenten hebben bijvoorbeeld in tegenstelling tot bedrijven een openbare begroting met een sterke allocatie- en autorisatiefunctie.

niet precies afgebakend. Dit zorgde voor onduidelijkheid. Het BBV is bedoeld om aan deze onduidelijkheid een einde te maken, door als een eigenstandig kader voor gemeenten te fungeren. Het BBV neemt waar van toepassing regelgeving over uit het Burgerlijk Wetboek en vult dit aan met regelgeving die noodzakelijk is vanwege de eigenheid van gemeenten. Verder zijn in het BBV veranderingen opgenomen die verband houden met de dualisering. Als gevolg van de Wet dualisering gemeentebestuur is er een scherpere afbakening gekomen tussen de bevoegdheden van de raad (kaderstellend en controlerend) en het college (besturend).

In het BBV wordt de kaderstellende en controlerende taak van de raad versterkt door de functionele indeling van de begroting en de jaarrekening los te laten. Gemeenten zijn nu vrij een eigen begrotingsindeling in programma's te maken zodat de begroting voor de raad (de programmabegroting) de raad een zo goed mogelijk inzicht geeft in de financiële positie van de gemeente in relatie tot het beleid en de activiteiten van de gemeente.

Iv3

Het BBV (artikel 71-74) regelt welke informatie gemeenten aan derden moeten leveren, de zogenaamde Iv3-vereisten (Iv3 staat voor 'informatie voor derden'). Het gaat hierbij om informatie met betrekking tot de productenraming en -realisatie en de kwartaalrealisatie voor zowel het CBS als de toezichthouders. Het CBS levert de gegevens vervolgens aan de Europese Unie en aan het Ministerie van BZK. Omdat in het BBV slechts globale eisen staan, zijn deze verder in detail uitgewerkt in verschillende circulaire's.¹⁴

Financiële-verhoudingswet

De Financiële-verhoudingswet (Fvw) regelt de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten (en tussen Rijk en provincies). De Fvw is een kaderwet waarvan de uitwerking plaatsvindt in het BBV, ministeriële regelingen, handleidingen, bestuurlijke afspraken enzovoort.¹⁵ In de wet wordt onder meer geregeld dat er een gemeentefonds is en dat specifieke uitkeringen kunnen worden verstrekt aan gemeenten.

In artikel 12 van de Fvw is geregeld dat een gemeente die in ernstige financiële problemen raakt een verzoek om een aanvullende uitkering kan doen. De uitkeringen die aan gemeenten worden gedaan op basis van artikel 12 van de Fvw zijn afkomstig uit het gemeentefonds. De aanvullende uitkering op basis van artikel 12 van de Fvw komt dus ten laste van het collectief van de gemeenten. Eén van de taken van de provincie is het zodanig toezicht houden op gemeenten dat wordt voorkomen dat gemeenten afglijden naar een zogenaamde artikel 12-status.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de *Circulaire Regeling informatie voor derden* (BZK, 2003a) en de *Circulaire Uitvoering informatie voor derden* (BZK, 2003b). Voor de precieze aanleverisen verwijzen wij naar de *Circulaire Uitvoering informatie voor derden* (tabel 1, blz. 16). In deze circulaire staan ook de door het CBS ontworpen modellen voor de gegevenslevering.

¹⁵ Voor achtergronden zie Raad voor de financiële verhoudingen (2007).

SISA

Bij de wijziging van de Fvw van 1 augustus 2008 is onder meer wettelijk geregeld dat er geen aparte verantwoordingen en accountantsverklaringen meer nodig zijn voor (de besteding van) alle specifieke uitkeringen. De verantwoording loopt voortaan via de bijlage van de gemeentelijke jaarrekening. De reguliere accountantscontrole van de jaarrekening volstaat. Er is sindsdien dus sprake van een 'single audit' en 'single information' (SiSa) procedure.

Wet fido

De Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) bevat richtlijnen voor financiering van decentrale overheden. Het doel van de Wet fido is de bevordering van de solide financiering en kredietwaardigheid van decentrale overheden. De uit de Wet fido voortvloeiende verplichtingen zijn verder uitgewerkt in de *Uitvoeringsregeling Financiering decentrale overheden*. Recentelijk (3 april 2009) is de Wet fido in verband met de onrust op de financiële markten aangepast om mogelijke risico's in de toekomst in te perken.¹⁶

¹⁶ Staatscourant nr. 65, 3 april 2009. Zie ook Tweede Kamer (2008-2009b).

4. Toezicht op het gebied van de financiële functie

4.1. Inleiding

De in hoofdstuk 3 beschreven wet- en regelgeving leidt tot zowel extern als intern toezicht met betrekking tot de financiële functie. Extern toezicht betreft stukken die de gemeente verplicht is te verstrekken aan provincie en CBS, en de accountantscontrole. Intern toezicht betreft verplicht op te stellen stukken en verplicht uit te voeren onderzoek binnen de eigen gemeente.

In de volgende paragrafen bespreken we in detail de verschillende toezichtonderdelen die vallen onder extern (paragraaf 4.2) en intern (paragraaf 4.3) toezicht en die in hoofdstuk 6 worden gekwantificeerd. Van beide vormen van toezicht wordt een overzicht gegeven van in de vorm van een tabel (tabellen 1 en 2), gevolgd door een toelichting. In de toelichting wordt met name aangegeven welke kosten in het onderzoek zijn gekwantificeerd en waarnaar dus in de enquête wordt gevraagd.

Veel toezichtonderdelen hebben te maken met het aanleveren of opstellen van stukken die naast het faciliteren van toezicht ook andere functies hebben. Denk bijvoorbeeld aan het opstellen van de begroting – wanneer het toezicht op gemeenten geheel zou wegvallen, zou het nog steeds nodig zijn om een begroting op te stellen in verband met de democratische controle en om een goede bedrijfsvoering mogelijk te maken. In overleg met de VNG is een keuze gemaakt welke kosten in dit onderzoek worden gekwantificeerd. Deze kosten kunnen worden geïnterpreteerd als voortvloeiend uit het toezicht en dus als additioneel in de zin dat zij zonder de verplichting vanuit het toezicht niet zouden hoeven worden gemaakt.

Daarnaast wordt in de enquête ook gevraagd welk deel van deze kosten de gemeenten zelf ook zonder verplichting vanuit het toezicht toch nog verwachten te maken, bijvoorbeeld omdat zij deze werkzaamheden van belang achten voor een goede bedrijfsvoering.¹⁷

4.2. Extern toezicht

Tabel 1 geeft een overzicht van de onderdelen van het externe toezicht. Deze worden hieronder kort omschreven.

Begroting

Wat betreft de toezichtlast omtrent het opstellen van de begroting kan veilig worden aangenomen dat ook wanneer het toezicht zou vervallen een begroting noodzakelijk

¹⁷ Overigens wordt in het algemeen in de enquête niet gevraagd naar kosten van het feitelijke opsturen van stukken, omdat deze kosten verwaarloosbaar klein zijn.

blijft. Daarom wordt bij dit onderdeel alleen gevraagd naar de kosten van het opstellen van de verplichte paragrafen en van aanvullende overzichten:

- De kosten van het opstellen van de paragrafen van de begroting. De paragrafen kunnen worden beschouwd als voortvloeiend uit het toezicht. Gemeenten zouden echter (een deel van) de paragrafen als noodzakelijk kunnen beschouwen voor een goede bedrijfsvoering.
- De kosten van het invullen van de conversietabellen productenraming (bekend als de tabellen producten-programma's en producten-functionele indeling). Deze tabellen moeten vanwege de lv3-vereisten speciaal worden opgesteld.
- De kosten van het invullen van de begrote baten en lasten volgens de functionele indeling. Ook deze cijfers zijn vanwege lv3-vereisten noodzakelijk.

Tabel 1. Extern toezicht: te verstrekken stukken en accountantscontrole

Onderwerp	Betreft	Aanleveren aan	Frequentie	Verplicht vanuit
Begroting	Paragrafen van de begroting	Provincie	jaarlijks	BBV/Gemeentewet
	Conversietabellen productenraming	Provincie	jaarlijks	BBV/Min.reg. lv3
	Begrote baten en lasten volgens functionele indeling	CBS/Provincie	jaarlijks	BBV/Min.reg. lv3
Kwartaalcijfers	Verdelingsmatrix	CBS	kwartaal	BBV/Min.reg. lv3
	Balansstanden	CBS	kwartaal	BBV/Min.reg. lv3
Jaarrealisatie	Paragrafen van het jaarverslag	Provincie	jaarlijks	BBV/Gemeentewet
	Jaarrekening: bijlage SiSa	Provincie	jaarlijks	BBV/Gemeentewet
	Jaarstukken (SiSa-documenten)	CBS	jaarlijks	BBV/AMvB SiSa
	Conversietabellen productenrealisatie	Provincie	jaarlijks	BBV/Min.reg. lv3
	Verdelingsmatrix en balansstandenoverzicht	CBS/Provincie	jaarlijks	BBV/Min.reg. lv3
	Accountantscontrole van de jaarrekening	Provincie	jaarlijks	art. 200, 197 en 213 GW
	Aanbesteding accountantscontrole	-	periodiek	-
Financieel beleid	Verordening ex art. 212	Provincie	2 weken na vaststelling	art. 212 GW
Controle	Verordening ex art. 213	Provincie	2 weken na vaststelling	art. 213 GW
Doelmatigheid en doeltreffendheid	Verordening ex art. 213a	Provincie	2 weken na vaststelling	art. 213a GW

Kwartaalcijfers

Vanwege lv3-vereisten moet ieder kwartaal (binnen een maand na het verstrijken van het kwartaal) een aantal cijfers worden aangeleverd. Deze cijfers worden hiervoor speciaal opgesteld en zouden zonder toezicht waarschijnlijk niet worden verzameld. Om deze reden worden de kosten van het aanleveren van deze cijfers meegenomen bij het kwantificeren van de toezichtlast.¹⁸ Met betrekking tot de kwartaalcijfers worden dus de volgende posten meegenomen:

- De kosten van het invullen van de verdelingsmatrix. Dit is een kruistabel met de functies, balansmutaties en kostenplaatsen op de regels en de categorieën in de kolommen.
- De kosten van het invullen van enkele balansstanden. Het gaat hierbij alleen om de financiële balans, vorderingen en schulden. Naar materiële vaste activa, eigen vermogen en voorzieningen wordt niet gevraagd.

Jaarrealisatie

De vereisten omtrent de jaarrealisatie betreft verslaggeving die ook wanneer het toezicht zou vervallen voor het overgrote deel noodzakelijk blijft. Daarom wordt ook hier vooral gevraagd naar de kosten van het opstellen van de paragrafen van het jaarverslag en de aanvullende overzichten. Daarnaast is in het bijzonder aandacht voor de kosten van de accountantscontrole: naast de kosten van de eigenlijke controle wordt gevraagd naar de kosten van de aanbesteding van de accountantscontrole en naar de kosten die de gemeentelijke afdelingen jaarlijks maken om de accountantscontrole te faciliteren. Met betrekking tot de jaarrealisatie worden daarom de volgende posten meegenomen bij de kwantificering van de toezichtlast:

- De kosten van het opstellen van de paragrafen van het jaarverslag.
- De kosten van het opstellen van de bijlage SiSa bij de jaarrekening.
- De kosten van het opstellen van de digitale documenten voor het CBS. Voor het verantwoordingsjaar 2007 moest voor 15 juli 2008 een zevental documenten digitaal aan het CBS worden aangeleverd.¹⁹ Het gaat hier grotendeels om documenten die ook zonder toezicht zouden worden opgesteld, of om documenten waaraan eerder in dit overzicht al aandacht is besteed. Een tweetal Excel-bestanden moet echter apart worden ingevuld, te weten: *Bijlage_Verantwoordingsinformatie.xls* (met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen) en *Bijlage_Bevindingen.xls* (SiSa-tabel met fouten en onzekerheden). Verder moet voor het aanbieden van de verantwoordingsinformatie een brief worden opgesteld waarin het bestuur verklaart dat de vaststelling door de gemeenteraad heeft plaatsgevonden (en

¹⁸ Bij een groot deel van de gemeenten gaat de levering automatisch, omdat zij de cijfers via hun elektronische boekhouding efficiënt aan het CBS kunnen doorgeven. Afgezien van de initiële kosten om de software van de gemeentelijke boekhouding voor de gegevensuitwisseling klaar te maken, kunnen de kosten die gemeenten ieder kwartaal maken hierdoor erg laag zijn.

¹⁹ Zie *Circulaire single information single audit* (BZK, 8 oktober 2007).

wanneer) en dat de in de jaarrekening opgenomen SiSa-bijlage en de in het verslag van bevindingen opgenomen SiSa-tabel met fouten en onzekerheden hetzelfde zijn als de meegestuurde Excel-bestanden.²⁰ Ook deze brief moet digitaal worden aangeleverd (het pdf-bestand *Aanbiedingsbrief.pdf*). Gevraagd wordt naar de kosten van het invullen van deze Excel-documenten en het opstellen van de aanbiedingsbrief.

- De kosten van het opstellen van de conversietabellen productenraming. Dit zijn de tabellen producten-programma's en producten-functionele indeling.
- De kosten van het invullen van de verdelingsmatrix en het balansstandenoverzicht. Het balansstandenoverzicht dat voor de jaarrealisatie moet worden ingevuld is overigens uitgebreider dan die bij de levering van de kwartaalcijfers. Het bevat de volledige balans, met inbegrip van materiële vaste activa, eigen vermogen en voorzieningen.
- De kosten van het invullen van de verdelingsmatrix. Net als bij de kwartaalcijfers is deze matrix een kruistabel met de functies, balansmutaties en kostenplaatsen op de regels en de categorieën in de kolommen.
- Het bedrag dat verschuldigd is aan de accountant voor de accountantscontrole van de jaarrekening.
- De kosten van de tijd die de verschillende gemeentelijke afdelingen besteden aan het faciliteren van de accountantscontrole (denk bijvoorbeeld aan vergaderingen en het opzoeken van informatie).

De kosten van de aanbesteding van de accountantscontrole. De accountantscontrole wordt vaak (periodiek) aanbesteed en ook daarmee zijn kosten gemoeid. Zowel deze kosten (tijdsbesteding en kosten van eventueel extern advies) als de contractperiode worden opgevraagd.

Financieel beleid, controle en doelmatigheid en doeltreffendheid

De Gemeentewet schrijft voor dat gemeenten verordeningen moeten vaststellen met betrekking tot het financiële beleid (artikel 212), het financiële beheer (artikel 213) en de doelmatigheid en doeltreffendheid (artikel 213a).²¹ Daarom worden de volgende posten meegenomen:

- De kosten van de meest recente actualisatie van de verordening ex art. 212 GW.
- De kosten van de meest recente actualisatie van de verordening ex art. 213 GW.
- De kosten van de meest recente actualisatie van de verordening ex art. 213a GW.

²⁰ Voor gemeenten waarbij de uitkering voor de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) in 2007 werd verstrekt aan een gemeenschappelijke regeling geldt dat zij een extra bestand moeten toevoegen aan de reguliere CBS-levering. Aangezien deze verplichting niet voor alle gemeenten geldt, wordt dit niet in het onderzoek meegenomen.

²¹ Over de noodzaak van deze laatste verordening vindt momenteel een discussie plaats, zie het vorige hoofdstuk.

Omdat de verordeningen periodiek (maar niet altijd jaarlijks) worden aangepast, wordt tevens gevraagd naar de frequentie waarmee de verordening wordt geactualiseerd.

4.3. Intern toezicht

Tabel 2 geeft een overzicht van de onderdelen van het interne toezicht. De volgende onderdelen lichten dit toe.

Tabel 2. Intern toezicht: op te stellen stukken en uit te voeren onderzoek

Onderwerp	Inhoud van het stuk/onderzoek	Verplicht vanuit
Financieel beleid	Nota met kaders voor prijzen voor verhuur en verkoop onroerende goederen en prijzen voor uitgifte gronden en erfpachtcanons	art. 212 GW
	Nota met kaders voor prijzen van overige gemeentelijke diensten	art. 212 GW
Interne controle en rechtmatigheid	Jaarlijkse interne toetsing van getrouwheid van informatieverstrekking en rechtmatigheid van beheershandelingen	art. 212 GW
	Regels omtrent misbruik en oneigenlijk gebruik	art. 212 GW
Rekenkamer/rekenkamercommissie	In stand houden rekenkamer/rekenkamercommissie	art. 81a GW/art. 81oa GW
Doelmatigheid en doeltreffendheid	Hetgeen in de art. 213a verordening van de gemeente beschreven is	art. 213a GW

Financieel beleid

De aan het financieel beleid gerelateerde toezichtonderdelen die worden meegenomen bij de kwantificering van de toezichtlasten zijn gebaseerd op de (korte) financiële modelverordening van de VNG (2006). De op te stellen stukken en het uit te voeren onderzoek in het kader van financieel beleid zoals genoemd in deze modelverordening kan worden gezien als minimaal noodzakelijk, en in die zin vanuit toezicht verplicht. Overigens moet volgens deze modelverordening ook een voorstel worden opgesteld voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor belastingen, rioolrechten, afvalstoffenheffing enz. Dit voorstel is in het onderhavige onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat een dergelijk voorstel ook noodzakelijk zou zijn wanneer het toezicht zou vervallen. De volgende posten worden in het onderzoek meegenomen:

- De kosten van de meest recente actualisatie van de Nota met kaders voor prijzen voor verhuur en verkoop onroerende goederen en prijzen voor uitgifte gronden en erfpachtcanons.
- De kosten van de meest recente actualisatie van de Nota met kaders voor prijzen van overige gemeentelijke diensten.

Omdat deze nota's periodiek (maar niet altijd jaarlijks) worden aangepast of opgesteld, wordt tevens gevraagd naar de frequentie waarmee de nota wordt geactualiseerd.

Interne controle en rechtmatigheid

Ook de aan de interne controle en rechtmatigheid gerelateerde toezichtonderdelen die worden meegenomen bij de kwantificering van de toezichtlasten zijn gebaseerd op de (korte) financiële modelverordening van de VNG. Dit betreft:

- De kosten van het uitvoeren van de jaarlijkse interne toetsing van getrouwheid van informatieverstrekking en rechtmatigheid van beheershandelingen.
- De kosten van het opstellen van de regels omtrent misbruik en oneigenlijk gebruik. Omdat deze regels slechts periodiek worden opgesteld dan wel aangepast, wordt gevraagd naar de kosten van de meest recente actualisatie en naar de frequentie.

Rekenkamer(commissie)

Gevraagd wordt naar de volledige kosten van het in stand houden van de rekenkamer of van de rekenkamercommissie, omdat de rekenkamer of rekenkamercommissie vanuit het toezicht verplicht is.²² Gemeenten zouden echter (een deel van) het onderzoek van de rekenkamer of van de rekenkamercommissie als noodzakelijk kunnen beschouwen voor een goede bedrijfsvoering. Net als bij de overige vragen in de enquête hebben gemeenten daarom de mogelijkheid om aan te geven welk deel van deze kosten zij ook zouden maken wanneer de verplichting zou vervallen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Omdat er geen in detail uitgewerkte modelverordening ex art. 213a GW bestaat, is besloten om voor dit toezichtonderdeel te vragen naar de kosten van hetgeen in de eigen verordening ex art. 213a GW van de gemeente is vastgelegd.

²² De Gemeentewet (artikel 81a en artikel 810a) schrijft voor dat gemeenten een rekenkamer of een rekenkamercommissie in stand houden.

5. Onderzoekopzet en gegevensverwerking

5.1. Inleiding

Naar aanleiding van het overzicht van het toezicht op het gebied van de financiële functie (hoofdstuk 4) en met behulp van een casestudy bij één gemeente (Groningen) is een vragenlijst opgesteld. Die vragenlijst is eerst uitgezet bij vier grote gemeenten (Den Haag, Eindhoven, Groningen en Zoetermeer).²³ Op basis van de hierbij opgedane ervaringen is de vragenlijst aangepast, zodat deze bij een grotere groep gemeenten (steekproef) kon worden uitgezet. Dit is van groot belang om algemeen geldende uitspraken te kunnen doen.

In dit hoofdstuk bespreken we eerst de opzet van de enquête (paragraaf 5.2). De overwegingen die een rol gespeeld hebben bij de afbakening van het onderzoek staan in paragraaf 5.3. Vervolgens bespreken we de opzet van de steekproef (paragraaf 5.4) en de respons (paragraaf 5.5). Ten slotte behandelt paragraaf 5.6 de verwerking van de gegevens.

5.2. Opzet vragenlijst

Voor de meeste toezichtonderdelen waarop dit onderzoek zich richt, wordt gevraagd naar de hoeveelheid tijd (in fte's of uren) die het toezichtonderdeel de gemeente in het kalenderjaar 2008 heeft gekost, de salarisschalen waarin de betreffende medewerkers zich bevinden en het deel van deze kosten dat de gemeente ook verwacht te maken in het (hypothetische) geval dat de verplichting zou vervallen. Voor het beantwoorden van deze vragen is telkens een invulschema gegeven dat er ongeveer als volgt uitziet:

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
...	... fte	... %
...	... fte	... %
...	... fte	... %

De vragenlijst is zo opgesteld dat alleen wordt gevraagd naar kosten die zonder verplichting vanuit het toezicht niet gemaakt hoeven worden. Dat betekent dat het goed mogelijk is dat op de vraag naar het percentage van de kosten dat ook gemaakt zou worden zonder die verplichting telkens 0 procent wordt geantwoord. Een hoger percentage is echter ook mogelijk, bijvoorbeeld omdat de desbetreffende stukken of onderzoeken van belang worden geacht voor een goede bedrijfsvoering.

²³ De gemeente Almere zou in eerste instantie ook meewerken aan deze fase van het onderzoek, maar bleek daar uiteindelijk geen tijd voor vrij te kunnen maken.

Het is duidelijk dat het merendeel van de vragen in de enquête niet exact te beantwoorden zijn. In deze gevallen gaat het telkens om schattingen en benaderingen, die bedoeld zijn om een indruk te krijgen van de omvang van de toezichtlast - en niet om de kosten van het toezicht exact vast te stellen. Aan het begin van de enquête wordt dit benadrukt om te voorkomen dat gemeenten te veel tijd kwijt zijn met het invullen van de enquête.

In principe betreft het onderzoek de kosten van toezicht in het kalenderjaar 2008. Sommige toezichtonderdelen betreffen zaken die slechts periodiek (dat wil zeggen eens in de paar jaar) plaatsvinden. In dat geval wordt gevraagd naar de kosten van de meest recente uitvoering of actualisatie en naar de frequentie; deze kosten worden naderhand omgerekend naar een bedrag per jaar.²⁴ Het vragen naar stukken die slechts eens in de paar jaar worden opgesteld is lastig, maar wel noodzakelijk voor het totaalbeeld van de toezichtlast.

Ten slotte zijn ter controle van de representativiteit van de steekproef twee inleidende vragen opgenomen in de enquête (zie appendix 1). De eerste vraag betreft de indruk die de gemeente zelf heeft van de hoogte van de eigen toezichtlast ten opzichte van andere gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal. De tweede vraag betreft het organisatiemodel van de gemeente (secretariemodel, sectorenmodel, directiemodel of 'anders, namelijk ...').

De volledige vragenlijst is opgenomen in appendix 1.

5.3. Afbakening

In de enquête wordt gevraagd naar de toezichtlasten die betrekking hebben op het kalenderjaar 2008. Een andere optie zou zijn te vragen naar toezichtlasten die betrekking hebben op een specifiek verslagjaar. Wanneer naar het verslagjaar 2008 zou worden gevraagd, zouden gemeenten te ver terug in de tijd moeten gaan voor de beantwoording van de vragen over de begroting 2008, omdat deze al in kalenderjaar 2007 is opgesteld. Het vragen naar de kosten voor het verslagjaar 2009 was onmogelijk, omdat de jaarrekening 2009 pas na afloop van dit onderzoek wordt vastgesteld (medio 2010). Daarom is gekozen het onderzoek te richten op het kalenderjaar 2008.

Uitgangspunt bij het opstellen van de vragenlijst was te komen tot een overzicht van de toezichtlast op het terrein van de financiële functie dat juist, haalbaar en volledig is, en dat uniform van toepassing is voor alle gemeenten. Daarom worden bijvoorbeeld het toezicht omtrent Europese subsidies en het toezicht voortvloeiend uit provinciale handreikingen en benchmarks niet meegenomen in het onderzoek. Ook de volgende toezichtonderdelen en thema's worden in het onderzoek niet meegenomen:

²⁴ Hierbij wordt geen rekening gehouden met een inflatiecorrectie of ontwikkeling van de salariskosten over de tijd. Dit zou ten eerste hogere eisen stellen aan de op te vragen informatie, en ten tweede een schijnnaauwkeurigheid opleveren.

- Toezichtlast van preventief toezicht in plaats van het reguliere regressief toezicht (vanwege het ad hoc karakter).
- Toezicht op deelnemingen en samenwerkingsverbanden (vanwege het ad hoc karakter).
- Bijzonder financieel toezicht op grond van algemene regels herindeling (Wet Arhi; vanwege het ad hoc karakter).
- Achterliggende nota's voor de paragrafen van de begroting. De paragrafen zijn bij voorkeur gebaseerd op een achterliggende nota. Door hiernaar te verwijzen kan een paragraaf relatief kort worden gehouden. Men zou deze nota's daarom als onderdeel van de toezichtlast kunnen zien, maar dit geldt dan voor alle nota's waaraan wordt gerefereerd in de begroting.
- De tijd die het faciliteren van rekenkameronderzoek de ambtelijke organisatie kost. Het is praktisch onmogelijk om dit te achterhalen.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat extern toezicht kan leiden tot bijvoorbeeld evaluatiegesprekken en andere vormen van advisering vanuit de (provinciale) toezichtouder. Ook dit kost natuurlijk tijd, en de kosten hiervan zouden komen te vervallen zonder toezicht (denk bijvoorbeeld aan de pilotstudie in Noord-Brabant, zie hoofdstuk 3). Deze toezichtlasten zijn bijzonder moeilijk te achterhalen en zijn daarom niet meegenomen in het onderzoek.

5.4. Steekproefopzet

Bij het samenstellen van de steekproef is allereerst rekening gehouden met de omvang (het aantal inwoners) van een gemeente. Grotere gemeenten zijn vaak complexer, hebben hogere begrote lasten en naar verwachting ook hogere toezichtlasten. Daarom is de steekproef zodanig opgezet dat per grootteklasse een voldoende aantal gemeenten is opgenomen. Vervolgens is geprobeerd per grootteklasse een zekere spreiding over de verschillende provincies te bewerkstelligen. De indeling van de gemeenten in grootteklassen is gebaseerd op het aantal inwoners per gemeente in 2008. De vier hierboven genoemde grote gemeenten (waar de eerste versie van de vragenlijst werd uitgezet) worden vanaf hier behandeld als onderdeel van de steekproef.

Een aantal gemeenten is op voorhand uitgesloten van de steekproef. De reden hiervoor is dat deze gemeenten naar verwachting hogere toezichtlasten zouden hebben dan andere gemeenten in hun grootteklasse en hierdoor niet representatief zouden zijn. Dit betreft gemeenten die:

- een herindeling hebben ondergaan tussen 2006 en 2009 (informatie COELO en CBS);

- in het begrotingsjaar 2008 onder preventief toezicht stonden vanwege een geplande herindeling of vanwege hun financiële situatie.²⁵

De lijst met gemeenten die is benaderd bevat alle 25 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners; 39 (van de 42) gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners; 37 (van de 46) gemeenten met 5.000 tot 10.000 inwoners; 61 (van de 188) gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners; en 88 (van de 135) gemeenten met 10.000 tot 20.000 inwoners. Voor elk van de drie eerstgenoemde grootteklassen zijn alle gemeenten opgenomen die geen herindeling hebben ondergaan of onder preventief toezicht stonden. In totaal zijn 250 gemeenten opgenomen in de steekproef, verdeeld over de provincies.

5.5. Respons

Tabel 3. Verdeling van de deelnemende gemeenten over de grootteklassen en provincies

Provincie	Grootteklasse (aantal inwoners)					Totaal
	5.000 tot 10.000	10.000 tot 20.000	20.000 tot 50.000	50.000 tot 100.000	100.000 en meer	
Groningen	0	1	2	0	1	4
Friesland	1	1	3	0	0	5
Drenthe	0	0	1	0	0	1
Overijssel	0	1	1	0	0	2
Gelderland	0	2	3	1	3	9
Utrecht	0	1	2	0	0	3
Noord-Holland	1	1	0	1	2	5
Zuid-Holland	1	0	1	2	3	7
Zeeland	0	0	2	1	0	3
Noord-Brabant	1	0	4	2	3	10
Limburg	0	2	1	0	0	3
Flevoland	0	0	1	0	0	1
Totaal	4	9	21	7	12	53
Respons	11%	15%	24%	18%	48%	21%

Van de 250 gemeenten die het verzoek hebben gekregen mee te werken aan het onderzoek, gaven 87 gemeenten aan mee te willen werken (35 procent). Uiteindelijk hebben daarvan 53 gemeenten de enquête ingevuld en teruggestuurd. Het responspercentage komt daarmee op 21 procent van de oorspronkelijke steekproef, en op 61 procent van de gemeenten die medewerking hadden toegezegd. Tabel 3 laat in detail zien hoe de respons is verdeeld over grootteklassen en provincies.

²⁵ Informatie uit *Verslag 2008 betreffende het door de provincies uitgevoerde Financieel toezicht op de gemeenten* (bijlage bij Tweede Kamer, 2007-2008, 31200 B, nr. 17), aangevuld met informatie uit Binnenlands Bestuur (2007). Twee provincies (Noord- en Zuid-Holland) zijn telefonisch voor aanvullende informatie benaderd.

Voor deze 53 gemeenten geldt dat bij onvolledig ingevulde enquêtes of andere onduidelijkheden opnieuw (telefonisch of per email) contact is gezocht met de respondenten. Op basis van de op die wijze verkregen aanvullende informatie zijn de ingevulde enquêtes verder aangevuld.

Overigens valt op dat de respons juist voor de hoogste grootteklasse naar verhouding hoog is (48 procent). Dit wordt deels veroorzaakt door de vier eerdergenoemde grote gemeenten die al in een eerder stadium bij het onderzoek betrokken waren. Maar ook zonder deze vier gemeenten is de respons voor deze grootteklasse hoog (32 procent).

Het aantal respondenten is hoog genoeg om een schatting te kunnen maken van de toezichtlast. Het is echter denkbaar dat non-respondenten wat betreft toezichtlast niet goed vergelijkbaar zijn met gemeenten die wel meedoen. Dat zou de uitkomsten vertekenen. Zo bleek bijvoorbeeld uit onderzoek naar de administratieve lasten voor bedrijven dat non-respondenten gemiddeld wat hogere lasten hadden dan respondenten (Allers, 1994). Dat zou verklaard kunnen worden doordat bedrijven met hoge lasten minder tijd hebben om een vragenlijst in te vullen. Iets dergelijks zou ook bij gemeenten kunnen optreden. Voor dit onderzoek zou dat kunnen betekenen dat non-respondenten een hogere toezichtlast hebben dan respondenten, en dat de toezichtlast in de analyse wordt onderschat. Hiertegen pleit dat de respons bij grote gemeenten juist hoog is, terwijl de administratieve situatie bij grote gemeenten ingewikkelder is dan bij kleine gemeenten. Wij verwachten derhalve geen duidelijk verband tussen de non-respons en de hoogte van de toezichtlast.

5.6. Verwerking gegevens

Doel van het onderzoek is een schatting van de gemiddelde toezichtlast uitgedrukt in euro's. Daar waar in de enquête gevraagd wordt naar bestede tijd is de toezichtlast berekend door het opgevraagde aantal uren per salarisschaal te vermenigvuldigen met de bijbehorende kosten. In de meeste gevallen zijn salarisschalen ingevuld van ongeveer schaal 9 tot ongeveer schaal 13. De laagst genoemde schaal is 4; de hoogste 17.

Waar nodig zijn bedragen omgerekend naar jaarbasis. Dit is gedaan door simpelweg te delen door het opgegeven aantal jaren. Er is geen inflatiecorrectie toegepast. Een dergelijke, meer precieze calculatie leidt tot schijnnaauwkeurigheid en vereist bovendien een meer gedetailleerde vraagstelling in de enquête.

De salariskosten (inclusief werkgeversbijdragen en overheadkosten) zijn overgenomen uit de *Handleiding overheidsstarieven 2008* (Ministerie van Financiën, 2007). Wanneer de enquête is ingevuld in fte's is gerekend met de salariskosten per mensjaar (fte) inclusief overhead zoals aangegeven in de Handleiding; wanneer de enquête is ingevuld in uren is gerekend met het overeenkomstige kostendekkend

tarief per uur.²⁶ In enkele gevallen is één aantal fte's of uren ingevuld voor meerdere salarisschalen (bv. "1 fte in schaal 9-11"); in die gevallen is gewerkt met het gemiddelde van de salariskosten behorende bij de genoemde schalen.²⁷

In de berekeningen en de figuren is in principe steeds gebruik gemaakt van de informatie die alle respondenten hebben aangeleverd. Veel gemeenten hebben echter enkele vragen onbeantwoord gelaten. Wanneer bij navraag bleek dat de reden hiervoor was dat er geen kosten gemaakt werden,²⁸ is gewerkt met lasten van 0 euro. Wanneer echter de bestede tijd of kosten niet te achterhalen zijn, betekent dat voor die vraag een kleiner aantal respondenten (observaties).

Vooruitlopend op de eigenlijke analyse is gecontroleerd of er sprake is van uitbijters (sterk afwijkende waarden). Deze uitbijters kunnen verschillende oorzaken hebben.

Ten eerste betreffen de antwoorden, zoals reeds in de vraagstelling is aangegeven, in de meeste gevallen een schatting. De opgevraagde informatie wordt voor het overgrote deel niet als zodanig door de gemeente bijgehouden en geregistreerd, en de respondenten moeten daarom zelf een inschatting maken. De op basis van die antwoorden berekende bedragen voor de toezichtlast moeten daarom niet worden geïnterpreteerd als een nauwkeurige meting, maar meer als een indicatie van de orde van grootte van de toezichtlast.

Ten tweede bleek er enige onduidelijkheid te bestaan over de vraagstelling voor enkele toezichtonderdelen. Er is gepoogd met een aanvullende toelichting deze onduidelijkheid weg te nemen, maar het valt niet uit te sluiten dat verschillende respondenten de vragen op verschillende wijze hebben geïnterpreteerd. Dit betreft niet alleen verschillen tussen gemeenten, maar zelfs tussen vragen binnen een gemeente, omdat met name bij grotere gemeenten meerdere personen hebben gewerkt aan het beantwoorden van de vragen.

²⁶ De *Handleiding overheidsstarieven 2008* (Ministerie van Financiën, 2007) is opgesteld voor de rijksoverheid; verschillen met de gemeentelijke salariskosten zijn echter minimaal. In de Handleiding worden de schalen 1 tot en met 18 genoemd (zonder toevoeging). Voor de schalen 10a en 11a is telkens gewerkt met het gemiddelde van de salariskosten van de omliggende schalen (respectievelijk 10 en 11, en 11 en 12). Uit de salaristabel gemeenteambtenaren per 1 juni 2008, nieuwe structuur (Bijlage 13 bij VNG-brief U200800195) blijkt dat deze benadering vrij nauwkeurig is. Het gebruik van deze gemiddelde salariskosten per fte of per uur impliceert bepaalde aannames over de overheadkosten. Zo worden de kosten van de financiële ict-systemen op deze wijze maar voor een heel klein deel meegenomen, omdat die kosten in het algemeen worden versleuteld over alle medewerkers. Vermoedelijk zijn juist aan financiën relatief veel en dure systemen gerelateerd; in dat geval is onze berekening een onderschatting van de daadwerkelijke kosten. Zoals elders opgemerkt is in de enquête niet nader ingegaan op de automatiseringskosten.

²⁷ Ook bij de opgevraagde frequenties van actualisatie van bepaalde stukken is soms gewerkt met een gemiddelde, wanneer meerdere perioden genoemd werden (bv. 'eens in de vier à vijf jaar').

²⁸ Bijvoorbeeld omdat de desbetreffende nota in de gemeente niet bestaat, omdat er geen actualisatie heeft plaatsgevonden, of omdat de desbetreffende werkzaamheden geautomatiseerd zijn. Merk op dat de laatste twee mogelijkheden een onderschatting van de toezichtlast kunnen impliceren: actualisatie zou op een later moment alsnog kunnen plaatsvinden, en het automatiseren zelf kost ook geld. Deze kosten zijn in het onderzoek niet meegenomen.

Ten slotte bleek de vragenlijst in fte's voor problemen te zorgen. Slechts 9 van de 53 gemeenten hebben de vragenlijst in fte's ingevuld; de overige gemeenten kozen voor het invullen in uren. Veel uitbijters horen echter bij gemeenten die de vragenlijst in fte's hebben ingevuld. Eén van die gemeenten had bij bijna alle vragen een opvallend hoog aantal fte's ingevuld. Bij navraag bleek dat de respondent alle fte-vragen onjuist had beantwoord. In plaats van het gevraagde aantal fte's dat de desbetreffende personen aan het toezichtonderdeel besteden, was het totale aantal fte's van de aanstellingen van deze personen ingevuld. Daarom is besloten deze gemeente in de analyse buiten beschouwing te laten. Vanaf hier wordt daarom uitgegaan van 52 respondenten. Mogelijk zijn ook de uitbijters bij de andere gemeenten die de enquête in fte's hebben ingevuld op deze manier te verklaren. Bij deze andere gemeenten betreft het echter slechts enkele vragen, en zou er ook een andere verklaring kunnen zijn. Daarom zijn deze uitbijters in onze berekeningen wel meegenomen. We hebben echter rekening gehouden met het bestaan van uitbijters door in plaats van rekenkundige gemiddelden medianen te gebruiken (zie paragraaf 6.1).

6. Kwantificering toezichtslast

6.1. Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de uitkomsten van het onderzoek met betrekking tot de kwantificering van de toezichtslast. Na een korte behandeling van de twee inleidende vragen (paragraaf 6.2) bespreken we de verschillende toezichtonderdelen afzonderlijk (paragraaf 6.3). In paragraaf 6.4 beschouwen we de totale toezichtslast per gemeente, en maken we een schatting van de totale toezichtslast voor alle gemeenten samen. Paragraaf 6.5 bespreekt de onderverdeling van deze lasten in intern, extern en interbestuurlijk toezicht.

Hieronder zal duidelijk worden dat er een tamelijk rechtstreeks (lineair) verband is tussen de toezichtslast op jaarbasis en het aantal inwoners. Om die reden bespreken we niet alleen de toezichtslast in euro's op gemeenteniveau, maar vooral ook de toezichtslast in euro's per duizend inwoners. Op die manier zijn de lasten van verschillende gemeenten onderling beter vergelijkbaar.

Zoals beschreven in paragraaf 5.6 is er sprake van enkele uitbijters (sterk afwijkende waarden). Omdat de oorzaak van die uitbijters niet geheel duidelijk is - mogelijk een verkeerde inschatting, verkeerde interpretatie, of werkelijk een zeer hoge last - zijn de uitbijters in de analyse meegenomen. Bij het berekenen van (rekenkundige) gemiddelden kunnen dergelijke uitbijters echter een zeer grote invloed hebben, en daarmee mogelijk een vertekend beeld geven. Daarom is in de berekeningen telkens uitgegaan van medianen.²⁹ De mediaan is in de aanwezigheid van uitbijters meer robuust dan het gemiddelde: de omvang van uitbijters beïnvloedt het gemiddelde wel, maar de mediaan niet.³⁰

6.2. Algemene vragen

In paragraaf 5.2 is besproken dat er twee algemene vragen in de enquête zijn opgenomen. De eerste betreft de globale indruk van de respondent van de toezichtslast van de eigen gemeente ten opzichte van andere gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners. De overgrote meerderheid van de 53 respondenten antwoordt hier 'ongeveer evenveel lasten als gemiddeld'. Slechts drie respondenten schatten in dat hun gemeente 'minder lasten dan gemiddeld' heeft; acht respondenten schatten in dat hun gemeente 'meer lasten dan gemiddeld' heeft. Geen enkele respondent denkt 'aanzienlijk' meer of minder lasten te hebben dan vergelijkbare gemeenten. Er is dus weinig variatie in de antwoorden op deze vraag.

²⁹ De mediaan wordt gevonden door alle waarnemingen op grootte te sorteren en vervolgens de middelste waarde te nemen; bij een even aantal observaties is de mediaan het rekenkundige gemiddelde van de twee middelste waarden.

³⁰ Wanneer in het vervolg van dit rapport gesproken wordt van de 'gemiddelde' last, dient dit telkens te worden geïnterpreteerd als de mediaan van de observaties, en niet als het rekenkundig gemiddelde.

Sommige respondenten gaven in hun toelichting expliciet aan weinig zicht hebben op de eigen toezichtlast, en zeker op die van andere gemeenten.

De tweede controlevraag betreft het organisatiemodel. De enquête geeft hiervoor vier antwoordmogelijkheden: secretariemodel, sectorenmodel, directiemodel en 'anders, namelijk ...' Negen gemeenten gaven aan een 'ander' model te gebruiken. In de meeste gevallen gaven zij daarbij echter een model op dat overeenkomt met één van de drie in de enquête genoemde modellen. Zo is het sectorenmodel ook bekend als (concern)dienstenmodel, en het directiemodel als afdelingenmodel. In de analyse is daarom voor de betreffende gemeenten uitgegaan van de overeenkomstige, in de enquête genoemde modellen. Uiteindelijk leidt dit tot de volgende resultaten. Eén gemeente werkt volgens een secretariemodel. Twintig gemeenten gebruiken het sectorenmodel. Bijna de helft van de gemeenten (dertig) werkt met een directiemodel. De overige twee gemeenten gebruiken een ander model.

6.3. Resultaten per toezichtonderdeel

In deze paragraaf bespreken we de verschillende toezichtonderdelen afzonderlijk. Hierbij gebruiken we dezelfde kopjes als in de enquête en relateren we de toezichtonderdelen zoveel mogelijk aan de enquêtevragen, door expliciet het nummer van de vraag te noemen. Niet alle vraagnummers komen hier terug. De reden is dat sommige enquêtevragen aanvullende informatie betreffen, zoals bijvoorbeeld de frequentie waarmee een bepaalde nota wordt herzien (deze informatie is nodig om de kosten op jaarbasis te berekenen).

Tabel 4 geeft een overzicht van de kosten per toezichtonderdeel (enquêtevraag) op jaarbasis per duizend inwoners. De genoemde bedragen zijn, zoals besproken in paragraaf 6.1, medianen. Daarnaast geeft de tabel ook telkens het aantal observaties weer waarop de berekening is gebaseerd. In appendix 2 zijn figuren opgenomen die de berekende toezichtlast per gemeente voor de verschillende toezichtonderdelen weergeven.³¹ De linker grafiek geeft telkens het bedrag in euro's weer, en de rechter grafiek het bedrag in euro's per duizend inwoners. We bespreken de in de appendix weergegeven resultaten nu in meer detail. In verband met de anonimiteit van de respondenten worden geen gegevens op gemeenteniveau besproken, en worden de uitbijters niet expliciet benoemd. Ook is ten behoeve van de anonimiteit de horizontale as van de figuren beperkt: alle gemeenten groter dan 160.000 inwoners, die anders gemakkelijk te identificeren zouden zijn geweest, staan in de figuren op 300.000 inwoners. Dit betreft vijf gemeenten.³²

³¹ Om de leesbaarheid van de figuren te bevorderen is in een aantal figuren een uitbijter (uitzonderlijk hoog bedrag) weggelaten door het bereik van de verticale as te beperken. Deze uitbijters zijn in de berekeningen wel meegenomen. Uitbijters moeten niet per se worden geïnterpreteerd als uitzonderlijk hoge toezichtlasten; het is goed mogelijk dat juist hier een foutieve inschatting of afwijkende interpretatie heeft plaatsgevonden.

³² In de berekeningen is vanzelfsprekend telkens gebruik gemaakt van het werkelijke aantal inwoners van deze gemeenten.

Tabel 4. Toezichtlast per toezichtonderdeel op jaarbasis

Enquête- vraag	Onderwerp	Toezichtlast op jaarbasis (euro's per 1.000 inwoners)	Aantal observaties
<i>Begroting</i>			
1	Paragrafen	219	52
2	Conversietabellen	14	51
3	Begrote baten en lasten	39	52
<i>Kwartaalcijfers</i>			
4a	Verdelingsmatrix	51	50
4b	Balansstanden	14	50
<i>Jaarrealisatie</i>			
5	Paragrafen	219	52
6	Bijlage SiSa	140	52
7a	Verantwoordingsinformatie	15	51
7b	SiSa-tabel fouten en onzekerheden	4	51
7c	Aanbiedingsbrief	4	50
8	Conversietabellen	10	51
9	Verdelingsmatrix en balansstanden	35	52
<i>Accountantscontrole</i>			
10a	Accountantscontrole	1.162	52
10b	Faciliteren	301	50
10c	Opdrachtformulering	24	52
<i>Aanbesteding accountantscontrole</i>			
11a	Aanbesteding	36	51
11b	Extern advies	0	50
<i>Verordeningen ex art. 212, 213, 213a GW</i>			
12a	Art. 212	18	46
13a	Art. 213	7	45
14a	Art. 213a	8	45
<i>Nota's met kaders voor prijzen van gemeentelijke diensten</i>			
15a	Onroerende goederen, uitgifte gronden en erfpachtcanons	42	50
16a	Overig	11	50
<i>Interne controle en rechtmatigheid</i>			
17a	Interne toetsing	2.247	47
17b*	AO/IC afdeling	2.130	51
18a	Misbruik en oneigenlijk gebruik	6	39
<i>Lokale rekenkamer</i>			
19	Rekenkamer(commissie)	1.026	51
<i>Doeltreffendheid en doelmatigheid</i>			
20	Controle	344	47

*Enquêtevraag 17b betreft geen toezichtonderdeel, maar is hier voor de volledigheid opgenomen.

Begroting

Het eerste deel van de enquête betreft de begroting. Het opstellen van de paragrafen van de begroting (vraag 1) kost gemiddeld 219 euro per duizend inwoners. De figuren voor vraag 1 (zie appendix 2) illustreren dat met name kleine gemeenten soms fors meer kosten per duizend inwoners maken.

De conversietabellen producten-programma's en producten-functionele indeling (begroting; vraag 2) en het overzicht van de begrote baten en lasten volgens de functionele indeling (vraag 3) leiden tot weinig lasten: respectievelijk 14 en 39 euro per duizend inwoners. In veel gemeenten is dit geautomatiseerd en brengt het daarom weinig tot geen lasten met zich mee (afgezien van initiële automatiseringskosten, die in dit onderzoek buiten beschouwing blijven). In sommige gemeenten zijn conversietabellen niet nodig omdat er een een-op-een verband is tussen producten enerzijds en programma's en functies anderzijds. Ook hier geldt echter dat met name kleine gemeenten naar verhouding soms hoge kosten maken.

Kwartaalcijfers

Ook de kwartaalcijfers leiden niet tot erg hoge lasten. Het invullen van de kwartaalcijfers in de verdelingsmatrix (vraag 4a) kost 51 euro per duizend inwoners; het invullen van het overzicht van de balansstanden (vraag 4b) 14 euro per duizend inwoners. Wel zijn er grote verschillen tussen gemeenten onderling.

Jaarrealisatie

In de enquête wordt vervolgens gevraagd naar de activiteiten rondom de jaarrealisatie. Het opstellen van de paragrafen van het jaarverslag (vraag 5) kost 219 euro per duizend inwoners, en is wat betreft lasten vergelijkbaar met het opstellen van de paragrafen van de begroting. Sommige respondenten geven in hun toelichting expliciet aan dat er geen reden is om aan te nemen dat er verschillen zouden zijn in tijdsbesteding tussen de paragrafen voor de begroting en die voor het jaarverslag. Ook hier hebben met name kleinere gemeenten soms fors hogere lasten.

Het opstellen van de bijlage SiSa bij de jaarrekening (vraag 6) kost 140 euro per duizend inwoners.

Het aanleveren van de digitale bestanden bij het CBS veroorzaakt relatief weinig lasten: het invullen van het Excel-bestand met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen (Bijlage_Verantwoordingsinformatie.xls; vraag 7a) kost 15 euro per duizend inwoners; het Excel-bestand met de SiSa-tabel met fouten en onzekerheden (Bijlage_Bevindingen.xls; vraag 7b) en het opstellen van de aanbiedingsbrief (Aanbiedingsbrief.pdf; vraag 7c) elk 4 euro per duizend inwoners.

Ook de lasten van het opstellen van de conversietabellen producten-programma's en producten-functionele indeling (jaarrealisatie; vraag 8) zijn relatief laag met 10 euro per duizend inwoners. Net als de conversietabellen begroting (vraag 2) zijn ook de conversietabellen jaarrealisatie in veel gemeenten geautomatiseerd of zijn ze niet nodig omdat de begroting de functionele indeling volgt.

Het opstellen van de verdelingsmatrix en het balansstandenoverzicht (jaarrealisatie; vraag 9) kost 35 euro per duizend inwoners.

Accountantscontrole van de jaarrekening

Een grote kostenpost wordt gevormd door de accountantscontrole van de jaarrekening. Het bedrag dat hiervoor aan de accountant verschuldigd is (vraag 10a) bedraagt gemiddeld 1.162 euro per duizend inwoners. Overigens valt in de figuren op dat er een U-vormig verband lijkt te bestaan tussen de kosten per duizend inwoners en het aantal inwoners van de gemeente. Dit suggereert dat kleine en zeer grote gemeenten relatief hogere kosten hebben, en middelgrote gemeenten relatief lage kosten. Een mogelijke verklaring voor de hoge kosten van kleine gemeenten zou kunnen zijn dat de accountantskosten voor een deel uit vaste kosten bestaan. Een mogelijke verklaring voor de hoge kosten van grote gemeenten is de (naar alle waarschijnlijkheid) meer complexe situatie in deze gemeenten.

Naast de kosten van de accountant zijn er ook andere lasten gemoeid met de accountantscontrole. Dit betreft het faciliteren van de accountantscontrole en het opstellen van de opdrachtformulering. Het faciliteren van de accountantscontrole van de jaarrekening door de verschillende afdelingen binnen de gemeente (denk bijvoorbeeld aan vergaderingen en het opzoeken van informatie; vraag 10b) kost 301 euro per duizend inwoners. De figuur in appendix 2 suggereert dat deze kosten relatief hoog zijn voor kleinere gemeenten. Het opstellen van de opdrachtformulering aan de accountant voor de controle van de jaarrekening (vraag 10c) ten slotte veroorzaakt relatief weinig lasten: 24 euro per duizend inwoners.

Aanbesteding van de accountantscontrole

In verband met de accountantscontrole zijn in de enquête vragen opgenomen omtrent de aanbesteding hiervan. Omdat er vaak sprake is van een meerjarig contract is tevens gevraagd naar de lengte van de contractperiode. Deze periode is gebruikt om de kosten om te rekenen naar jaarbasis. De aanbesteding van de accountantscontrole (vraag 11a) kost op jaarbasis 36 euro per duizend inwoners.

In de enquête wordt tevens gevraagd naar de externe advieskosten ten behoeve van de aanbesteding van de accountantscontrole (vraag 11b). Omdat slechts drie respondenten hier een positief bedrag invulden, is de mediaan van de betreffende kosten op jaarbasis 0 euro per duizend inwoners. In de overige gemeenten is geen extern advies aangevraagd en zijn dus geen kosten gemaakt. Wel gaven veel respondenten (ongevraagd) aan dit in de toekomst wel te zullen doen. Op dit onderdeel valt dus een toename van de toezichtlast te verwachten.³³

Verordeningen ex art. 212, 213 en 213a GW

De toezichtlast met betrekking tot het actualiseren van de verordeningen ex art. 212, 213 en 213a GW is omgerekend naar jaarbasis met behulp van de opgevraagde frequentie van actualisatie. Deze jaarlijkse toezichtlast is bescheiden met 18 euro per duizend inwoners voor de verordening ex art. 212 GW (vraag 12a), 7 euro per duizend inwoners voor de verordening ex art. 213 GW (vraag 13a), en 8 euro per duizend inwoners voor de verordening ex art. 213a GW (vraag 14a).

³³ Het is moeilijk om een inschatting te maken van de omvang van de toename. Ter indicatie: de bedragen voor de drie genoemde respondenten zijn 4, 202 en 601 euro per duizend inwoners.

Nota's met kaders voor prijzen van gemeentelijke diensten

Ook de toezichtlast veroorzaakt door de nota's met kaders voor prijzen van gemeentelijke diensten is bescheiden. Op jaarbasis kost het actualiseren van de nota met kaders voor prijzen voor verhuur en verkoop onroerende goederen en prijzen voor uitgifte gronden en erfpachtcanons (vraag 15a) 42 euro per duizend inwoners, en de nota met kaders voor prijzen van overige gemeentelijke diensten (vraag 16a) 11 euro per duizend inwoners. Met name de laatstgenoemde nota is in veel (36 procent) van de gemeenten niet aanwezig, en brengt in die gevallen dus geen kosten met zich mee.

Interne controle en rechtmatigheid

De interne toetsing van getrouwheid van informatieverstrekking en rechtmatigheid van beheershandelingen zoals beschreven in de verordening ex art. 212 GW (vraag 17a) kost jaarlijks 2.247 euro en is daarmee het toezichtonderdeel dat de hoogste lasten veroorzaakt. Behalve naar deze toezichtlast is in de enquête ook gevraagd naar de totale omvang van de afdeling Administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) van de gemeente (vraag 17b). In euro's bedraagt deze omvang 2.130 euro per duizend inwoners per jaar. Hierbij is wederom rekening gehouden met nulwaarden (7 van de 51 gemeenten hebben geen aparte AO/IC afdeling).

Ook de regels omtrent misbruik en oneigenlijk gebruik (vraag 18a) vallen onder de interne controle en rechtmatigheid. De actualisatie van deze regels kosten op jaarbasis 6 euro per duizend inwoners. Dit lage bedrag valt mede te verklaren uit het feit dat in veel gemeenten (31 procent) deze regels niet expliciet en als zelfstandig document zijn opgesteld.

Lokale rekenkamer

De totale lasten van het in stand houden van de rekenkamer of de rekenkamercommissie (vraag 19) bedragen 1.026 euro per duizend inwoners. Zoals uit de figuren blijkt, zijn de verschillen tussen gemeenten groot. De lasten variëren van een paar honderd tot een paar duizend euro per duizend inwoners per jaar.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Ten slotte is gevraagd naar de toezichtlast op het gebied van de doelmatigheids- en doeltreffendheidscontrole. De uitvoering van hetgeen in de eigen verordening ex art. 213a GW van de gemeente is vastgelegd (vraag 20) kost 344 euro per duizend inwoners. Zonder verplichting zou hiervan 157 euro overblijven (tabel 6, appendix 2). Ook hier zijn de onderlinge verschillen aanzienlijk, zoals blijkt uit de figuur in appendix 2. Dit valt mede te verklaren uit het feit dat gevraagd is naar de uitvoering van de eigen verordening ex art. 213a GW (bij gebrek aan een duidelijke standaard voor deze verordening).

We kunnen dit resultaat gebruiken om de mogelijke winst te berekenen van een concreet beleidsvoorstel. In de door de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer aangeboden *Staat van de dualisering* wordt voorgesteld de verplichting tot het

opstellen van de verordening ex art. 213a GW te schrappen.³⁴ Dit zou 4 euro per duizend inwoners besparen aan het opstellen van de verordening, en daarnaast 187 euro per duizend inwoners voor de uitvoering (tabel 6, appendix 2). Samen is dat 191 euro per duizend inwoners, ofwel 3,2 miljoen euro voor het hele land.

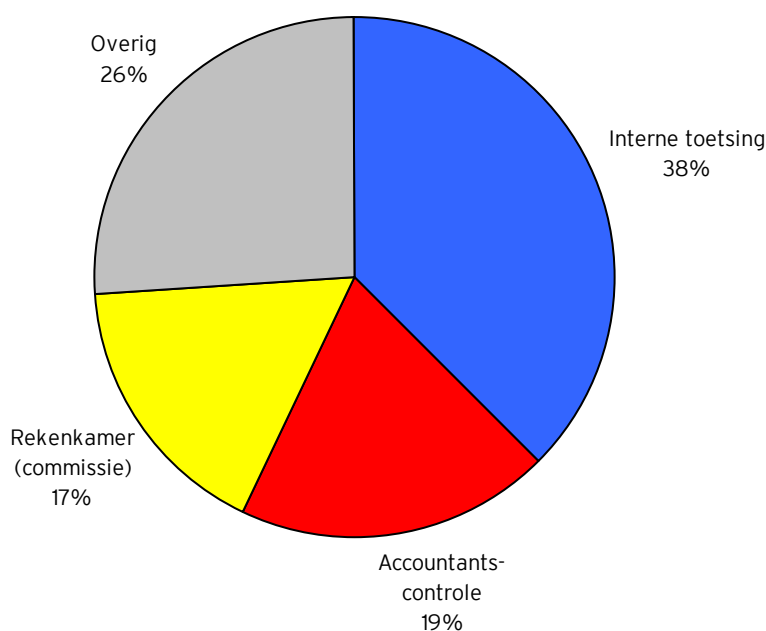
Zwaarwegende toezichtonderdelen

Uit het overzicht in deze paragraaf wordt duidelijk dat de totale toezichtlast vooral wordt bepaald door enkele zwaarwegende onderdelen (zie ook tabel 4). Dit zijn in het bijzonder:

- het bedrag dat aan de accountant verschuldigd is voor de accountantscontrole (vraag 10a): gemiddeld 1.162 euro per duizend inwoners;
- de interne toetsing van getrouwheid van informatieverstrekking en rechtmatigheid van beheershandelingen zoals beschreven in de verordening ex art. 212 (vraag 17a): gemiddeld 2.247 euro per duizend inwoners;
- en het in stand houden van de rekenkamer of de rekenkamercommissie (vraag 19): gemiddeld 1.026 euro per duizend inwoners.

Figuur 1 illustreert dit door het relatieve aandeel van de drie genoemde toezichtonderdelen in de totale toezichtlast³⁵ weer te geven.

Figuur 1. Opbouw van de toezichtlast



³⁴ Tweede Kamer (2008-2009a).

³⁵ De berekening van de totale toezichtlast komt in de volgende paragraaf aan de orde.

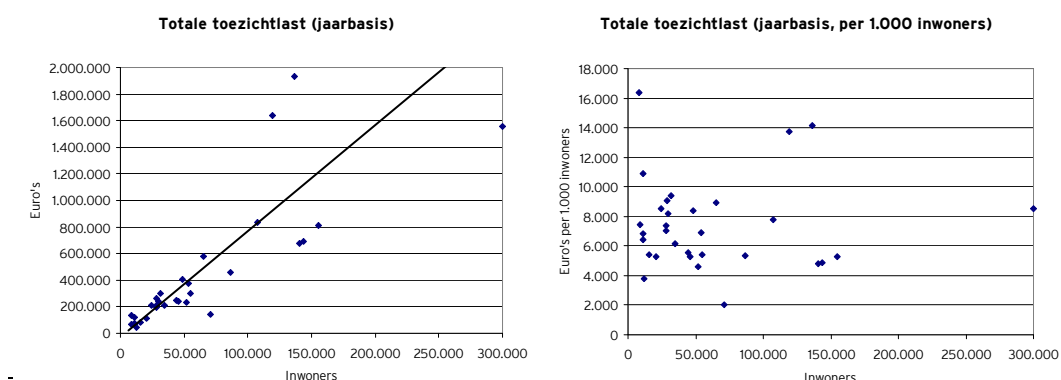
Uit de figuren in appendix 2 blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen gemeenten. Dat kan betekenen dat enkele andere posten voor individuele gemeenten ook een grote rol spelen in het bepalen van de totale toezichtlast.

6.4. De totale toezichtlast

Omdat sommige informatie moeilijk te achterhalen bleek, heeft slechts een deel van de respondenten de enquête volledig kunnen invullen. Voor 31 gemeenten is het mogelijk de totale toezichtlast op het gebied van de financiële functie te berekenen. Deze totale toezichtlast is grafisch weergegeven in figuur 2. De linker grafiek geeft wederom het bedrag in euro's weer, en de rechter grafiek het bedrag in euro's per duizend inwoners. In de linker grafiek is een trendlijn (regressielijn) opgenomen, die het verband tussen de totale toezichtlast en het aantal inwoners van de gemeente illustreert.³⁶ Dit verband is vrij goed weer te geven met een rechte lijn. Tussen de toezichtlast in euro's per duizend inwoners en het aantal inwoners bestaat dus geen verband, zoals de rechter grafiek laat zien.

Dit resultaat is opvallend. In de vorige paragraaf bleken met name kleinere gemeenten voor sommige toezichtonderdelen soms fors hogere lasten per duizend inwoners te hebben. Voor het bedrag dat aan de accountant verschuldigd is voor de accountantscontrole (vraag 10a), een van de grootste kostenposten, bleek er een U-vormig verband te zijn tussen de lasten per duizend inwoners en het aantal inwoners. Desondanks is de *totale* toezichtlast per inwoner onafhankelijk van de bevolkingsomvang. Dit is een opvallend resultaat, omdat uit eerder onderzoek blijkt dat bij bedrijven de administratieve lasten per werknemer gemiddeld afnemen met de bedrijfsomvang (Allers, 1994). Blijkbaar is er bij gemeenten dus geen sprake van schaalvoordelen bij de toezichtlast. Dit spooft met de beantwoording van de eerste controlevraag, waaruit al bleek (paragraaf 6.2) dat gemeenten zelf inschatten dat hun toezichtlast weinig verschilt van die van andere gemeenten.

Figuur 2. Totale toezichtlast op jaarbasis in euro's, en in euro's per duizend inwoners



³⁶ Zoals gezegd (paragraaf 6.3) is voor de figuren het aantal inwoners van de vijf grootste deelnemende gemeenten fictief op 300.000 gezet, omdat de identiteit van die gemeenten anders uit de figuren zou kunnen worden afgeleid. Figuur 2 bevat één van deze observaties, de overige vier hebben niet alle vragen beantwoord. Bij het bepalen van de trendlijn is voor deze gemeente vanzelfsprekend wel het werkelijke aantal inwoners gebruikt.

Om de gemiddelde toezichtlast te berekenen, maken we gebruik van de in de vorige paragraaf genoemde gemiddelde bedragen per toezichtonderdeel. Op deze manier kan informatie van meer respondenten worden meegenomen in de berekening, en is de berekening nauwkeuriger. De totale toezichtlast wordt dan berekend als de som van de hierboven besproken bedragen per toezichtonderdeel.³⁷ De op deze wijze berekende totale toezichtlast bedraagt 5.996 euro per duizend inwoners op jaarbasis. Tabel 5 geeft de totale toezichtlast weer. Het grootste deel (61 procent) bestaat uit intern toezicht. Extern toezicht (39 procent van de totale last) bestaat voor het grootste deel uit de accountantscontrole (25 procent van de totale last); het interbestuurlijke toezicht is met 13 procent van de totale last een relatief kleine post.

Tabel 5. Totale toezichtlast op jaarbasis (euro's per duizend inwoners)

Totale toezichtlast	5.996	100%
Waarvan intern	3.676	61%
Waarvan extern	2.320	39%
Waarvan interbestuurlijk	797	13%
Waarvan accountantscontrole	1.524	25%
Totale last die overblijft zonder verplichting	3.843	64%

In appendix 3 is een figuur opgenomen waarin de totale toezichtlast wordt uitgezet tegen het organisatiemodel (figuur 3).³⁸ Figuur 3 suggereert dat de toezichtlast per duizend inwoners voor het sectorenmodel gemiddeld iets groter is dan voor het directiemodel.

In de enquête is ook gevraagd naar het percentage van de toezichtlast (per onderdeel) dat zou blijven bestaan wanneer dit niet langer vanuit toezicht verplicht zou zijn, bijvoorbeeld omdat de genoemde stukken of werkzaamheden van belang zijn voor een goede bedrijfsvoering. Zoals sommige respondenten benadrukken, gaat het hierbij om een ambtelijke inschatting van de behoefte aan bepaalde stukken of werkzaamheden. In veel gevallen is het uiteindelijk aan de raad om te beslissen of deze werkzaamheden zouden moeten blijven plaatsvinden wanneer dit niet verplicht zou zijn.

Per toezichtonderdeel blijken grote verschillen te bestaan tussen gemeenten onderling in deze behoefte. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid van de resultaten wordt dit daarom niet voor elk toezichtonderdeel apart besproken. Wel geeft tabel 6 in appendix 2 een overzicht van de resultaten per toezichtonderdeel. Voor de berekening van het deel van de totale toezichtlast dat zou blijven bestaan zonder verplichting is per onderdeel en per gemeente berekend wat de lasten in euro per duizend inwoners op jaarbasis zouden zijn wanneer alle verplichtingen zouden

³⁷ In deze som is de omvang van de AO/IC afdeling (vraag 17b) niet meegenomen. Dit is geen toezichtonderdeel; de relevante toezichtlast volgt uit vraag 17a.

³⁸ Een vergelijkbare figuur waarin de totale toezichtlast wordt uitgezet tegen de geschatte toezichtlast is niet in dit rapport opgenomen. Zoals hierboven besproken is er nauwelijks variatie in de geschatte toezichtlast, zodat een dergelijke figuur nauwelijks informatief is.

vervallen. Van deze bedragen zijn wederom de medianen bepaald, en daarvan is de som genomen. De aldus berekende totale lasten zonder toezichtverplichting bedragen 3.843 euro per duizend inwoners, ofwel 64 procent van de totale toezichtlast.

Figuur 4 geeft de overeenkomstige percentages weer voor de 28 gemeenten waarvoor de enquête zodanig volledig was ingevuld dat de berekening op gemeenteniveau mogelijk was. Uit de figuur blijkt dat de overgrote meerderheid van deze gemeenten 60 tot 100 procent van de kosten verwacht te blijven maken zonder toezichtverplichting. In figuur 5 wordt het percentage van de toezichtlast dat blijft wanneer de verplichting zou vervallen, uitgezet tegen het organisatiemodel.³⁹ Opvallend is dat die gemeenten die aangeven een relatief laag percentage (om precies te zijn, van 28 tot 39 procent) van de kosten te blijven maken zonder verplichting, allen een directiemodel of secretariemodel gebruiken. Voor het sectorenmodel ligt het percentage altijd boven de 60 procent.

Het in het algemeen relatief hoge percentage van de toezichtlast dat zou blijven bestaan zonder verplichting (64 procent) betekent dat het grootste deel van de in dit onderzoek opgenomen werkzaamheden ook vanuit de gemeente zelf als nuttig wordt beschouwd. Desalniettemin zou een (hypothetische) afschaffing van het toezicht een aanzienlijke lastenverlaging betekenen: 2.153 euro per duizend inwoners op jaarbasis. De mogelijke besparing is het grootst voor jaarlijkse interne toetsing van getrouwheid van informatieverstrekking en rechtmatigheid van beheershandelingen (vraag 17a; 562 euro per duizend inwoners) en de kosten van het in stand houden van de lokale rekenkamer (vraag 19; 560 euro per duizend inwoners). Zie tabel 6 in appendix 2.

Vanzelfsprekend moeten de op basis van de beschikbare gegevens berekende totale lasten van het toezicht op het gebied van de financiële functie van afgerond zesduizend euro per duizend inwoners per jaar voorzichtig worden geïnterpreteerd. Zoals eerder besproken gaat het om een globale inschatting. Verder zijn de onderlinge verschillen tussen gemeenten aanzienlijk. Met deze voorbehouden in het achterhoofd kan een inschatting gemaakt worden van de totale lasten die de in dit onderzoek opgenomen toezichtonderdelen jaarlijks met zich meebrengen, dat wil zeggen, voor het hele land. Uitgaande van 16,6 miljoen inwoners komt dit uit op een bedrag van $(5.996/1.000) \times 16,6$ miljoen = 100 miljoen euro per jaar.⁴⁰ Hiervan zou naar schatting $(2.153/1.000) \times 16,6$ miljoen = 36 miljoen euro verdwijnen als alle verplichtingen vervallen.

³⁹ Een vergelijkbare figuur waarin het percentage wordt uitgezet tegen de geschatte toezichtlast is niet in dit rapport opgenomen. Zoals eerder besproken is er nauwelijks variatie in de geschatte toezichtlast, zodat een dergelijke figuur nauwelijks informatief is.

⁴⁰ Wanneer de totale toezichtlast voor het hele land wordt berekend met behulp van rekenkundige gemiddelden in plaats van medianen, komt dit op 131 miljoen euro per jaar. Dit bedrag is echter naar boven vertekend door de aanwezigheid van uitbijters, zoals eerder besproken. Het bedrag van 100 miljoen euro is daarom beter onderbouwd en meer betrouwbaar.

6.5. Vergelijking met eerder onderzoek

Het in december 2008 gepubliceerde rapport *Nulmeting administratieve lasten interbestuurlijk* (SIRA Consulting, 2008) concludeert dat de daarin onderzochte verplichtingen voor gemeenten jaarlijks ongeveer 69 miljoen euro bedragen. Dit betreft lasten van interbestuurlijk toezicht voor gemeenten op het gebied van 25 geselecteerde informatieverplichtingen.⁴¹ De totale lasten van interbestuurlijk toezicht voor gemeenten (voor alle 164 in de studie geïnventariseerde informatieverplichtingen) worden op zeer globale wijze geraamd op 87 miljoen euro per jaar (zie Kader 1). Ons onderzoek richt zich uitsluitend op de toezichtlast op het gebied van de financiële functie en is daarmee veel minder breed dan de Nulmeting. Desondanks resulteert ons onderzoek in een inschatting van de toezichtlast op het terrein van de financiële functie alleen die met honderd miljoen euro uitkomt boven het bedrag dat in de Nulmeting wordt genoemd voor de totale lasten van interbestuurlijk toezicht. Ook de resultaten met betrekking tot het percentage van de kosten dat zou blijven bestaan zonder verplichting verschillen sterk: 36 procent⁴² voor interbestuurlijk toezicht in het algemeen (volgens de Nulmeting), en 64 procent voor toezicht op het gebied van de financiële functie (volgens ons onderzoek).

Voor de grote verschillen tussen de resultaten van het onderhavige onderzoek en die van de Nulmeting zijn een aantal verklaringen. Ten eerste moet worden opgemerkt dat het onderhavige onderzoek in tegenstelling tot de Nulmeting naast lasten van interbestuurlijk toezicht ook de lasten van intern toezicht en van de accountantscontrole meet. Vooral het intern toezicht blijkt grote lasten met zich mee te brengen. De lasten van intern toezicht⁴³ bedragen volgens ons onderzoek 3.676 euro per duizend inwoners per jaar (tabel 5), oftewel 61 miljoen euro op jaarbasis voor heel Nederland. Extern toezicht⁴⁴ kost jaarlijks 2.320 euro per duizend inwoners, ofwel 39 miljoen euro in totaal. Verder rekenen wij de accountantscontrole (inclusief het faciliteren en aanbesteden daarvan) tot extern toezicht, maar dit is geen interbestuurlijk toezicht. De lasten van interbestuurlijk toezicht⁴⁵ bedragen volgens ons onderzoek 797 euro per duizend inwoners, ofwel 13 miljoen euro in totaal op jaarbasis. We kunnen dus concluderen dat het interbestuurlijk toezicht maar een klein deel (13 procent) uitmaakt van de totale toezichtlast - althans op het terrein van de financiële functie.

Ten tweede is niet geheel duidelijk welke van de in ons onderzoek gekwantificeerde (interbestuurlijke) toezichtonderdelen in de Nulmeting wel en niet zijn meegenomen, omdat het SIRA-rapport dit niet in detail vermeldt. Een andere mogelijke verklaring, ten slotte, ligt in de gebruikte onderzoeksmethode, en dan vooral in de extrapolatiemethode zoals gebruikt in de Nulmeting. Dit wordt toegelicht in Kader 1.

⁴¹ De informatieverplichtingen die volgens het SIRA-onderzoek de hoogste lasten veroorzaken zijn: Wmo; WWB, IOAZ en IAOW; milieugerelateerde informatieverplichtingen; Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing; opgave verzuim op basis van de leerplichtwet; Europees Sociaal Fonds; BTW-compensatiefonds en Iv3 (in die volgorde).

⁴² Namelijk 25 van de 69 miljoen euro voor de onderzochte toezichtverplichtingen (SIRA Consulting, 2008).

⁴³ Dit betreft het tweede deel van tabel 4; de vraagnummers 15a tot en met 20, met uitzondering van 17b.

⁴⁴ Het eerste deel van tabel 4; de vraagnummers 1 tot en met 14a.

⁴⁵ In tabel 4: de vraagnummers 1 tot en met 9, en 12a tot en met 14a.

Kader 1. Onderzoeksmethode Nulmeting administratieve lasten interbestuurlijk

In de Nulmeting (SIRA Consulting, 2008) is een inventarisatie gemaakt van de informatieverplichtingen van gemeenten (en provincies; wij richten ons hier uitsluitend op gemeenten). Dit blijken 164 verplichtingen te zijn. Hiervan zijn op basis van een pilotstudie bij één gemeente en op basis van meningen van deskundigen de 25 verplichtingen geselecteerd die naar verwachting de hoogste lasten veroorzaken. De bij deze verplichtingen behorende lasten zijn achterhaald via interviews met betrekking tot tijdsbesteding met gemeentelijke beleidsmedewerkers bij 37 gemeenten. Ook is bestudeerd hoeveel gemeenten daadwerkelijk met de verschillende informatieverplichtingen te maken krijgen. Dit heeft geleid tot een inschatting van de administratieve lasten interbestuurlijk van 69 miljoen euro voor de geselecteerde verplichtingen.

Vervolgens wordt in het SIRA-rapport geëxtrapoleerd op basis van het zogenaamde Pareto-principe, beter bekend als de 80-20 regel, die regel stelt dat 80 procent van de uitkomsten volgt uit 20 procent van de oorzaken.⁴⁶ In de Nulmeting is dit geïnterpreteerd als "80% van de administratieve lasten interbestuurlijk wordt veroorzaakt door 20% van de informatieverplichtingen" (blz. 12). De bespreking in het rapport is op dit punt wat summier, maar kennelijk is het uitgangspunt dat de 25 onderzochte verplichtingen overeenkomen met 80 procent van de lasten, zodat de totale lasten uitkomen op 87 miljoen euro per jaar.⁴⁷

⁴⁶ Deze regel is in de jaren veertig van de vorige eeuw geformuleerd door de bedrijfskundige Joseph Juran. Die baseerde zich op de observatie van Vilfredo Pareto dat in 1906 80 procent van het land in Italië in bezit was van 20 procent van de inwoners van dat land.

⁴⁷ Een eenvoudige berekening leert dat als 80% van de lasten 69 miljoen euro bedragen, de totale lasten $(100/80) \times 69 = 86.25$ miljoen euro bedragen. Wij gaan ervan uit dat het verschil tussen deze berekening en de genoemde 87 miljoen afrondingsverschillen betreft.

7. Conclusies

In brede kring bestaat de indruk dat het specifieke toezicht op gemeenten sinds de herziening van de Gemeentewet halverwege de jaren negentig sterk is toegenomen. De laatste jaren worden daarom stappen gezet om het toezicht te verminderen. Er is echter tot op heden weinig onderzoek verricht naar de *kosten* die het toezicht met zich meebrengt. In dit rapport is de toezichtlast voor gemeenten op gebied van de financiële functie in kaart gebracht en gekwantificeerd.

Het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek – *wat zijn de kosten van de toezichtlast voor een gemeente voor zover die betrekking heeft op de financiële functie?* – luidt: circa zesduizend euro per duizend inwoners per jaar. We drukken de kosten voor een gemeente uit in een bedrag per duizend inwoners, omdat er een rechtstreeks verband blijkt te zijn tussen de toezichtlast en het aantal inwoners van de gemeente. Van deze lasten zou vermoedelijk 64 procent blijven bestaan wanneer de verplichtingen zouden vervallen, omdat het om activiteiten gaat die nuttig zijn voor andere doeleinden, zoals een goede bedrijfsvoering of een adequate democratische controle.

Dit onderzoek heeft zich noodgedwongen beperkt tot een aantal goed te identificeren onderdelen van de toezichtlast. Niet alle kosten konden worden meegenomen (zie kader 2). Er zijn bovendien soms grote verschillen tussen gemeenten onderling in de opgegeven toezichtlasten. Om te voorkomen dat de uitkomsten te sterk door één of enkele uitzonderingsgevallen zouden worden beïnvloed zijn geen rekenkundige gemiddelden maar medianen gehanteerd. Dit geeft een lager bedrag als eindresultaat, dat daarom gezien moet worden als een robuuste minimumschatting.

Kader 2. Beperkingen

Het volgende is in dit onderzoek expliciet buiten beschouwing gebleven:

- Toezichtlast van preventief toezicht in plaats van het reguliere regressieve toezicht.
- Toezicht op deelnemingen en samenwerkingsverbanden.
- Bijzonder financieel toezicht op grond van algemene regels herindeling.
- Achterliggende nota's voor de paragrafen van de begroting.
- De tijd die het faciliteren van rekenkameronderzoek de ambtelijke organisatie kost.
- Evaluatiegesprekken voortkomend uit extern toezicht.

Verder hebben de respondenten informatie moeten inwinnen bij diverse afdelingen, waarbij een volledige dekking van alle gerelateerde kosten in de praktijk moeilijk bleek.

De belangrijkste componenten van de toezichtlast zijn: het bedrag dat aan de accountant verschuldigd is voor de accountantscontrole (gemiddeld 1.162 euro per

duizend inwoners), de interne toetsing van getrouwheid van informatieverstrekking en rechtmatigheid van beheershandelingen zoals beschreven in de verordening ex art. 212 (gemiddeld 2.247 euro per duizend inwoners) en het in stand houden van de rekenkamer of de rekenkamercommissie (gemiddeld 1.026 euro per duizend inwoners).

De berekende gemiddelde toezichtlast van zesduizend euro per duizend inwoners op jaarbasis komt neer op honderd miljoen euro per jaar voor alle gemeenten samen. Dit bedrag is op het eerste gezicht hoog in vergelijking met de enige ons bekende andere publicatie waarin toezichtlasten worden gekwantificeerd (de Nulmeting van SIRA Consulting, 2008). In die studie wordt echter alleen interbestuurlijk toezicht gekwantificeerd.

Het toezicht op het terrein van de financiële functie kan worden onderverdeeld in extern (verticaal) en intern (horizontaal) toezicht. Extern toezicht betreft interbestuurlijk toezicht, door het Rijk en de provincie. Ook scharen wij de accountantscontrole hieronder. Bij intern toezicht houdt het ene deel van de eigen organisatie toezicht op het andere deel. Denk bijvoorbeeld aan de lokale rekenkamer. Bij intern toezicht draagt de gemeente dus niet alleen de lasten van verantwoording, maar ook die van de toezichthouder zelf. Het hierboven genoemde bedrag van afgerond zesduizend euro per duizend inwoners is de optelsom van 2.320 euro per duizend inwoners voor extern toezicht (39 miljoen euro op jaarbasis voor alle gemeenten samen), en 3.676 euro per duizend inwoners voor intern toezicht (totaal 61 miljoen euro op jaarbasis). De lasten van interbestuurlijk toezicht, onderdeel van extern toezicht, bedragen 797 euro per duizend inwoners, wat neerkomt op een totaal van 13 miljoen euro per jaar. De lasten van interbestuurlijk toezicht maken daarmee dus slechts een opvallend klein deel (13 procent) uit van de totale toezichtlast op het gebied van de financiële functie.

De uitkomsten van dit onderzoek kunnen worden gebruikt om de mogelijke winst te berekenen van beleidsopties om de gemeentelijke toezichtlast terug te dringen. Zo wordt bijvoorbeeld in de door de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer aangeboden *Staat van de dualisering* voorgesteld de verplichting tot het opstellen van de verordening ex art. 213a GW te schrappen.⁴⁸ Dit zou 4 euro per duizend inwoners besparen aan het opstellen van de verordening, en 187 euro per duizend inwoners voor de uitvoering (tabel 6, appendix 2). Samen is dat 191 euro per duizend inwoners, ofwel 3,2 miljoen euro voor het hele land. De gemeentelijke toezichtlast zou hierdoor met ongeveer drie procent dalen.

⁴⁸ Tweede Kamer (2008-2009a).

Appendix 1. Vragenlijst

Enquête Toezicht (kalenderjaar 2008)

Vult u alstublieft alleen de lichtblauwe vakken in.

Vult u alstublieft alleen de lichtblauwe vakken in.

Bij de **salarisschaal** hoeft u alleen de schaal in te vullen (en dus *niet* de trede).

Indien medewerkers van meer dan zeven verschillende salarisschalen aan het toezichtonderdeel hebben meegewerkt, dan kunt u het extra gewenste aantal rijen toevoegen.

In principe betreft het onderzoek de kosten (in de vorm van tijd en geld) van toezicht in het **kalenderjaar 2008**. Sommige toezichtonderdelen betreffen zaken die slechts periodiek (dat wil zeggen eens in de paar jaar) plaatsvinden. In dat geval vragen wij u naar de kosten van de meest recente uitvoering of actualisatie en naar de frequentie.

Wij begrijpen dat de vragen niet exact te beantwoorden zijn en vragen daarom om een **globale schatting**.

Wij vragen u om deze enquête **uiterlijk 15 september 2009** in te vullen en terug te sturen.

Bij vragen of problemen: coelo@rug.nl of 050 363 4535/7018

Inleidende vragen

- I) Als u een globale indruk zou moeten geven, wat denkt u dan over de omvang van de toezichtslasten die uw gemeente ondervindt met betrekking tot de financiële functie? Denkt u dat uw gemeente (op een schaal van 1 tot 5) minder of meer toezichtslasten heeft in vergelijking met andere gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners?

schaal 1: aanzienlijk minder lasten dan gemiddeld

schaal 2: minder lasten dan gemiddeld

schaal 3: ongeveer evenveel lasten als gemiddeld

schaal 4: meer lasten dan gemiddeld

schaal 5: aanzienlijk meer lasten dan gemiddeld

schaal:

- II) Volgens welk organisatiemodel is uw gemeente ingericht? Is dit 1) secretariemodel, 2) sectorenmodel, 3) directiemodel of 4) iets anders? Graag aangeven met een X in het blauwe vak (en in geval van keuze 4) graag een omschrijving van het model).

secretariemodel

sectorenmodel

directiemodel

anders, namelijk:

Begroting

- 1) Hoeveel tijd kostte het opstellen van de paragrafen van de begroting? Geef het aantal fte's per salarisschaal aan. Geef ook aan welk percentage van deze tijd in uw gemeente ook zou worden besteed wanneer dit niet vanuit toezicht verplicht zou zijn.

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

- 2) Hoeveel tijd kostte het invullen van de conversietabellen producten-programma's en producten-functionele indeling (begroting)?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

- 3) Hoeveel tijd kostte het invullen van de begrote baten en lasten volgens de functionele indeling?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

Kwartaalcijfers

4) Hoeveel tijd kostte het invullen van kwartaalcijfers in de verdelingsmatrix?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

4b) Hoeveel tijd kostte het invullen van het overzicht van de balansstanden?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

Jaarrealisatie

5) Hoeveel tijd kostte het opstellen van de paragrafen van het jaarverslag?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

6) Hoeveel tijd kostte het opstellen van de bijlage SiSa bij de jaarrekening?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

7) Voor het verantwoordingsjaar 2007 moest voor 15 juli 2008 een zevental documenten digitaal aan het CBS worden aangeleverd. Wij willen van drie van deze documenten graag weten hoeveel tijd het invullen ervan u gekost heeft.

7a) Hoeveel tijd kostte het invullen van het excel-bestand (Bijlage_Verantwoordingsinformatie.xls) met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen voor het verantwoordingsjaar 2007?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

7b) Hoeveel tijd kostte het invullen van het excel-bestand (Bijlage_Bevindingen.xls) met de SiSa-tabel met fouten en onzekerheden voor het verantwoordingsjaar 2007?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

- 7c) Hoeveel tijd kostte het opstellen van de aanbiedingsbrief (Aanbiedingsbrief.pdf) waarin het gemeentebestuur verklaart dat de vaststelling van de jaarstukken door de gemeenteraad heeft plaatsgevonden (en wanneer) en dat de in de jaarrekening opgenomen SiSa-bijlage en de in het verslag van bevindingen opgenomen SiSa-tabel met fouten en onzekerheden hetzelfde zijn als de meegestuurde excel-bestanden?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

- 8) Hoeveel tijd kostte het opstellen van de conversietabellen producten-programma's en producten-functionele indeling (jaarrealisatie)?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

- 9) Hoeveel tijd kostte het opstellen van de verdelingsmatrix en het balansstandenoverzicht (jaarrealisatie)?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

Accountantscontrole van de jaarrekening

- 10a) Welk bedrag was de gemeente aan de accountant verschuldigd voor de accountantscontrole van de jaarrekening?

**Deel dat ook zonder
toezichtverplichting zou
blijven bestaan**

_____ euro _____ %

- 10b) Hoeveel tijd kostte het faciliteren van de accountantscontrole van de jaarrekening door de verschillende afdelingen binnen uw gemeente (denk bijvoorbeeld aan vergaderingen en het opzoeken van informatie)?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

- 10c) Hoeveel tijd kostte het opstellen van de opdrachtformulering aan de accountant voor de controle van de jaarrekening? Hiermee wordt bedoeld de opdrachtformulering zoals deze in bijvoorbeeld het 'controleprotocol' is opgenomen. In sommige gemeenten wordt dit ook wel de 'opdrachtbrief voor de accountant' genoemd.

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

Aanbesteding accountantscontrole

11a) Hoeveel tijd kostte de meest recente aanbesteding van de accountantscontrole?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

11b) Indien voor het aanbesteden van de accountantscontrole extern advies is aangevraagd: hoeveel bedroegen de externe advieskosten ten behoeve van de meest recente aanbesteding van de accountantscontrole?

Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan	
euro	%

11c) Wat is de lengte van de contractperiode van het betreffende contract voor de accountantscontrole?

de lengte van de contractperiode is jaar

Verordeningen ex. artikel 212, 213 en 213a Gemeentewet

12a) Hoeveel tijd kostte het opstellen van de meest recente actualisatie van de verordening ex. artikel 212 Gemeentewet?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

12b) Wat is de frequentie waarmee deze verordening wordt geactualiseerd?

Eens in de _____ jaar

13a) Hoeveel tijd kostte het opstellen van de meest recente actualisatie van de verordening ex. artikel 213 Gemeentewet?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

13b) Wat is de frequentie waarmee deze verordening wordt geactualiseerd?

Eens in de _____ jaar

14a) Hoeveel tijd kostte het opstellen van de meest recente actualisatie van de verordening ex. artikel 213a Gemeentewet?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

14b) Wat is de frequentie waarmee deze verordening wordt geactualiseerd?

Eens in de _____ jaar

Nota's met kaders voor prijzen van gemeentelijke diensten

NB: Het jaarlijkse voorstel voor de gemeentelijke tarieven voor belastingen, rioolrechten, afvalstoffenheffing, enz. valt hier niet onder.

15a) Hoeveel tijd kostte het opstellen van de meest recente actualisatie van de nota met kaders voor prijzen voor verhuur en verkoop onroerende goederen en prijzen voor uitgifte gronden en erfpachtcanons?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

15b) Wat is de frequentie waarmee deze nota wordt geactualiseerd?

Eens in de _____ jaar

16a) Hoeveel tijd kostte het opstellen van de meest recente actualisatie van de nota met kaders voor prijzen van overige gemeentelijke diensten (anders dan genoemd in vraag 15a)?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

16b) Wat is de frequentie waarmee deze nota wordt geactualiseerd?

Eens in de _____ jaar

Interne controle en rechtmatigheid

- 17a) Hoeveel tijd kostte het uitvoeren van de jaarlijkse interne toetsing van getrouwheid van informatieverstrekking en rechtmatigheid van beheershandelingen zoals beschreven in de verordening ex. artikel 212 van uw gemeente?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

- 17b) Wat is per 31 december 2008 de totale omvang van de AO/IC afdeling van uw gemeente?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal
	fte
	fte
	fte
	fte
	fte
	fte
	fte

- 18a) Hoeveel tijd kostte het opstellen van de meest recente actualisatie van de regels omtrent misbruik en oneigenlijk gebruik?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%
	fte	%

- 18b) Wat is de frequentie waarmee deze regels worden geactualiseerd?

Eens in de _____ jaar

Lokale rekenkamer

- 19) Hoeveel bedroegen de totale lasten van het in stand houden van de rekenkamer of de rekenkamercommissie?

**Deel dat ook zonder
toezichtverplichting zou
blijven bestaan**

_____ euro _____ %

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- 20) Hoeveel tijd kostte de uitvoering van hetgeen in de artikel 213a verordening van uw eigen gemeente is vastgelegd (de doelmatigheids- en doeltreffendheidscontrole)?

Salarisschaal medewerkers	Aantal fte's per salarisschaal	Deel dat ook zonder toezichtverplichting zou blijven bestaan
_____	_____ fte	_____ %
_____	_____ fte	_____ %
_____	_____ fte	_____ %
_____	_____ fte	_____ %
_____	_____ fte	_____ %
_____	_____ fte	_____ %
_____	_____ fte	_____ %

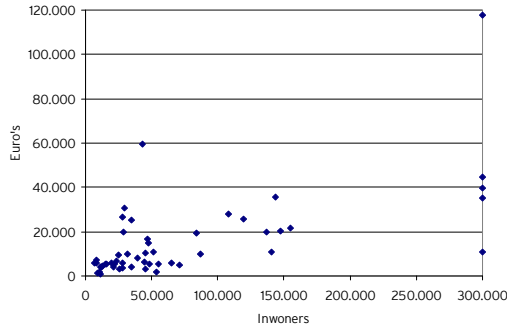
Appendix 2. Resultaten per toezichtonderdeel

Tabel 6. Toezichtlast per toezichtonderdeel met en zonder toezichtverplichting (op jaarbasis, euro's per duizend inwoners)

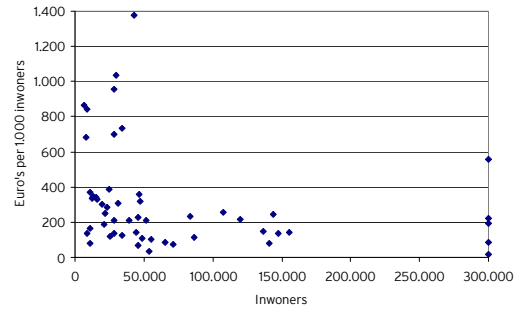
Enquête- vraag	Onderwerp	Berekende toezichtlast	Berekende toezichtlast zonder verplichting	Percentage dat blijft zonder verplichting	Mogelijke besparing
<i>Begroting</i>					
1	Paragrafen	219	137	63%	82
2	Conversietabellen	14	8	59%	6
3	Begrote baten en lasten	39	11	29%	28
<i>Kwartaalcijfers</i>					
4a	Verdelingsmatrix	51	0	0%	51
4b	Balansstanden	14	0	0%	14
<i>Jaarrealisatie</i>					
5	Paragrafen	219	120	55%	99
6	Bijlage SiSa	140	0	0%	140
7a	Verantwoordingsinformatie	15	0	0%	15
7b	SiSa-tabel fouten en onzekerheden	4	0	0%	4
7c	Aanbiedingsbrief	4	0	0%	4
8	Conversietabellen	10	0	0%	10
9	Verdelingsmatrix en balansstanden	35	0	0%	35
<i>Accountantscontrole</i>					
10a	Accountantscontrole	1.162	983	85%	180
10b	Faciliteren	301	162	54%	140
10c	Opdrachtformulering	24	14	59%	10
<i>Aanbesteding accountantscontrole</i>					
11a	Aanbesteding	36	24	68%	11
11b	Extern advies	0	0	-	0
<i>Verordeningen ex art. 212, 213, 213a GW</i>					
12a	Art. 212	18	16	89%	2
13a	Art. 213	7	6	82%	1
14a	Art. 213a	8	4	50%	4
<i>Nota's met kaders voor prijzen van gemeentelijke diensten</i>					
15a	Onroerende goederen, uitgifte gronden en erfpachtcanons	42	42	99%	0
16a	Overig	11	9	88%	1
<i>Interne controle en rechtmatigheid</i>					
17a	Interne toetsing	2.247	1.685	75%	562
18a	Misbruik en oneigenlijk gebruik	6	0	0%	6

<i>Lokale rekenkamer</i>					
19	Rekenkamer(commissie)	1.026	466	45%	560
<i>Doeltreffendheid en doelmatigheid</i>					
20	Controle	344	157	46%	187
<i>Totaal</i>					
	Totale toezichtlast	5.996	3.843	64%	2.153

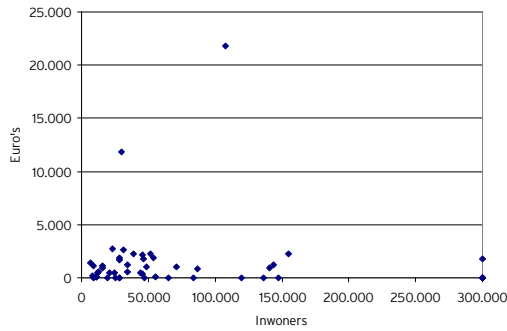
Vraag 1. Begroting: paragrafen



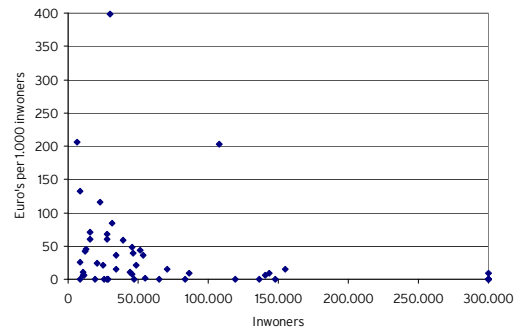
Vraag 1. Begroting: paragrafen (per 1.000 inwoners)



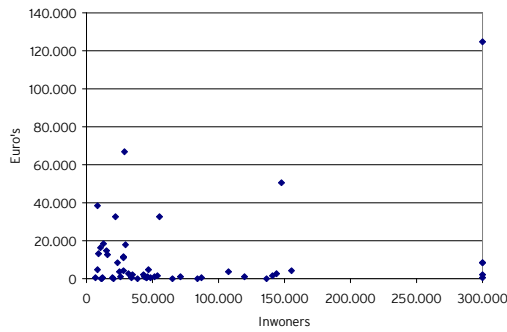
Vraag 2. Begroting: conversietabellen



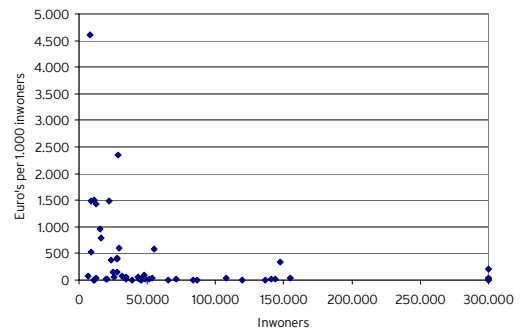
Vraag 2. Begroting: conversietabellen (per 1.000 inwoners)



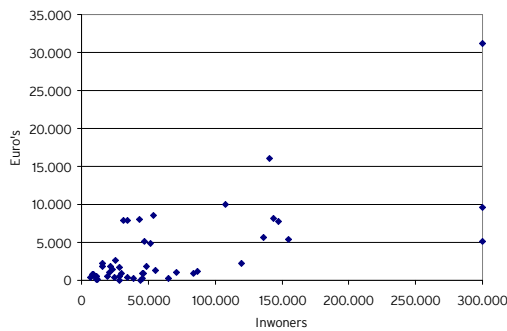
Vraag 3. Begroting: begrote baten en lasten



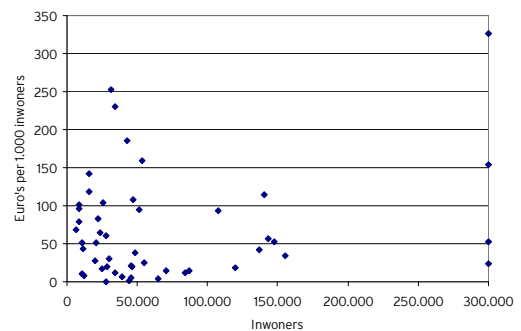
Vraag 3. Begroting: begrote baten en lasten (per 1.000 inwoners)



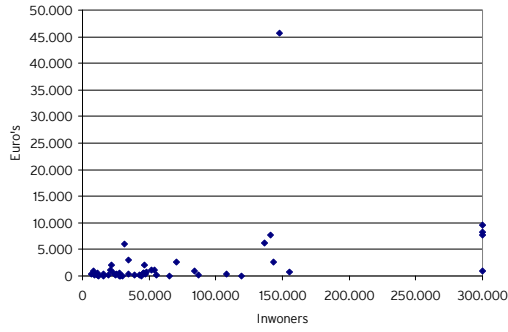
Vraag 4a. Kwartaalcijfers: verdelingsmatrix



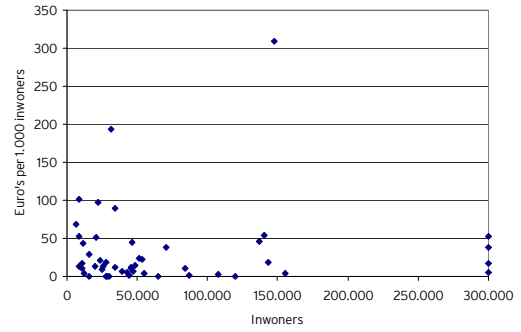
Vraag 4a. Kwartaalcijfers: verdelingsmatrix (per 1.000 inwoners)



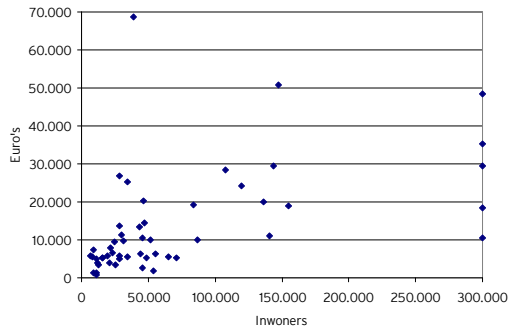
Vraag 4b. Kwartaalcijfers: balansstanden



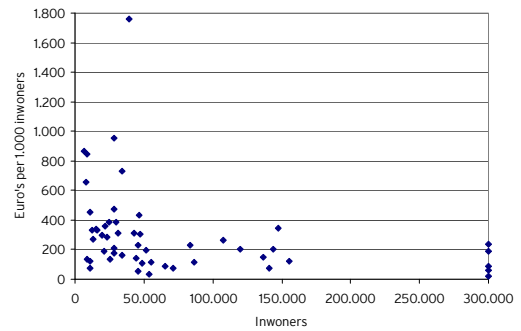
Vraag 4b. Kwartaalcijfers: balansstanden (per 1.000 inwoners)



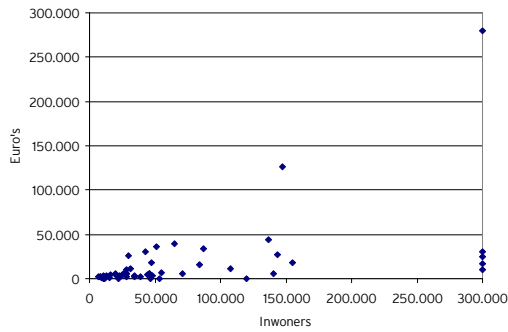
Vraag 5. Jaarrealisatie: paragrafen



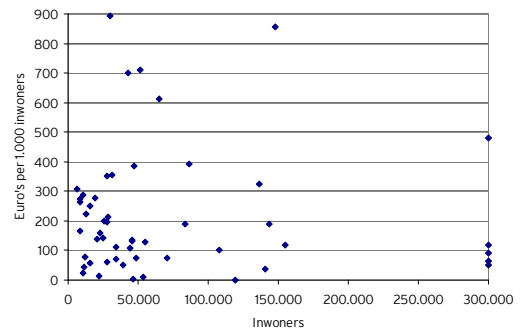
Vraag 5. Jaarrealisatie: paragrafen (per 1.000 inwoners)



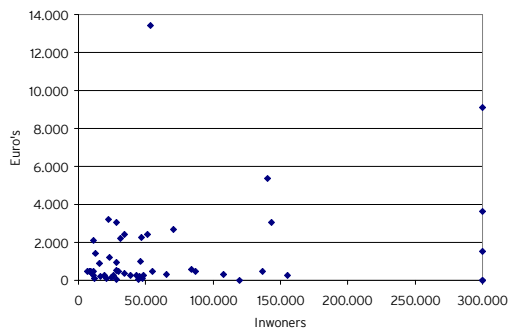
Vraag 6. Jaarrealisatie: Bijlage SiSa



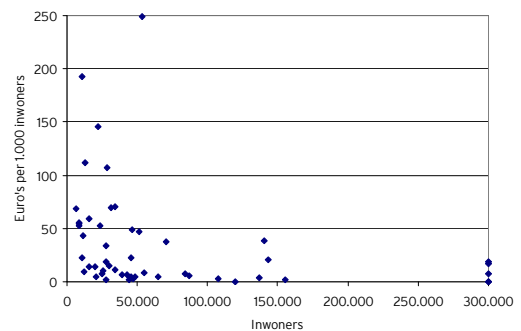
Vraag 6. Jaarrealisatie: Bijlage SiSa (per 1.000 inwoners)



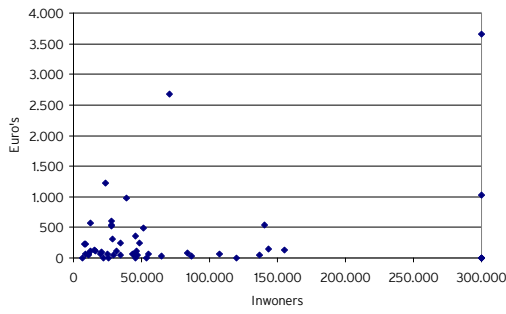
Vraag 7a. Jaarrealisatie: Verantwoordingsinformatie



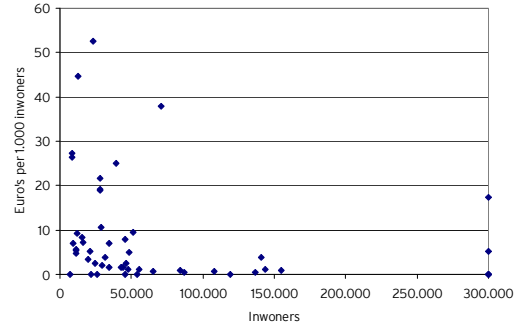
Vraag 7a. Jaarrealisatie: Verantwoordingsinformatie (per 1.000 inwoners)



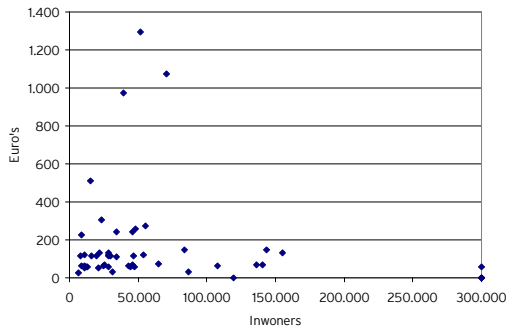
Vraag 7b. Jaarrealisatie: SiSa-tabel fouten en onzekerheden



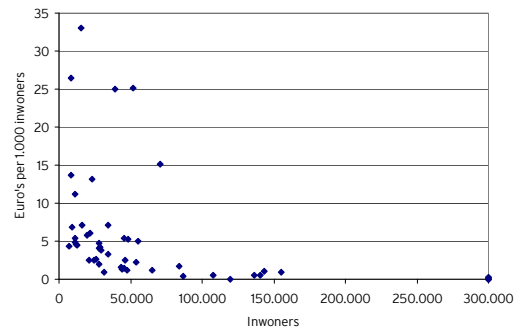
Vraag 7b. Jaarrealisatie: SiSa-tabel fouten en onzekerheden (per 1.000 inwoners)



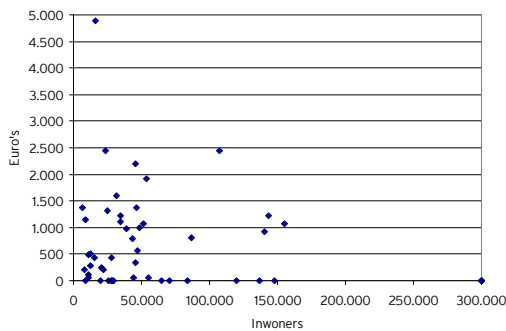
Vraag 7c. Jaarrealisatie: aanbiedingsbrief



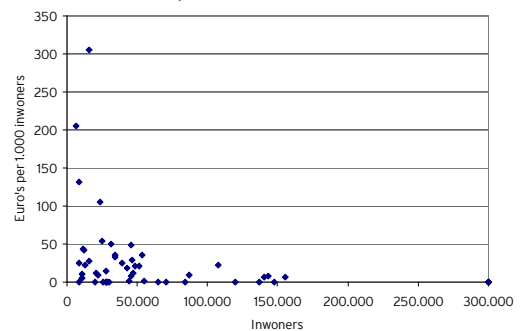
Vraag 7c. Jaarrealisatie: aanbiedingsbrief (per 1.000 inwoners)



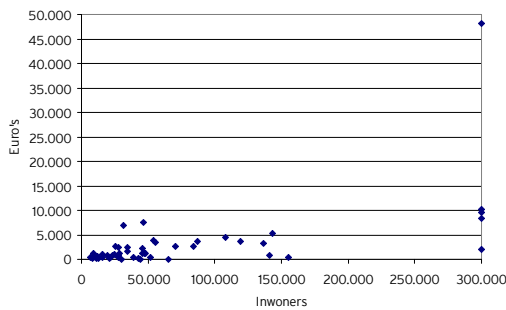
Vraag 8. Jaarrealisatie: conversietabellen



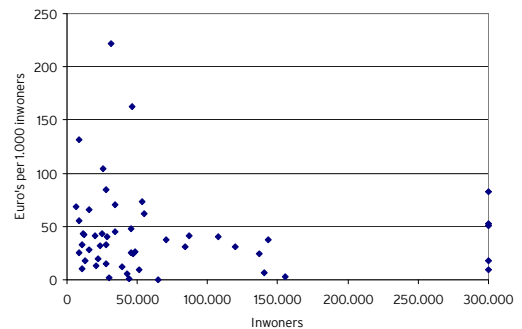
Vraag 8. Jaarrealisatie: conversietabellen (per 1.000 inwoners)

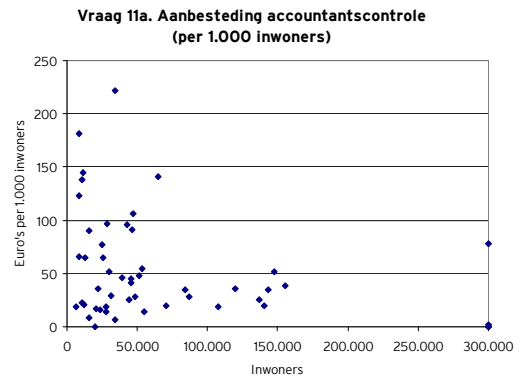
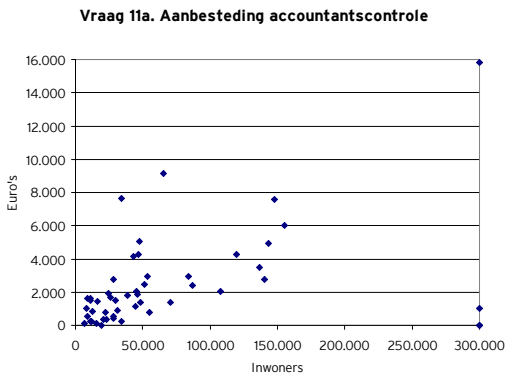
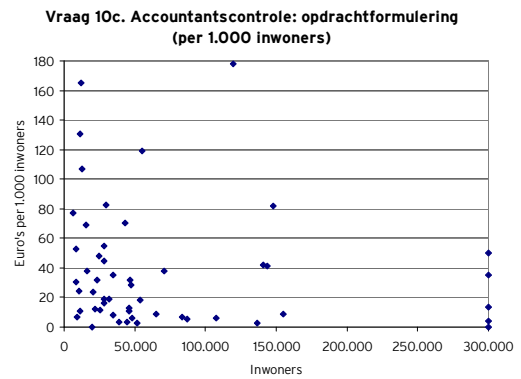
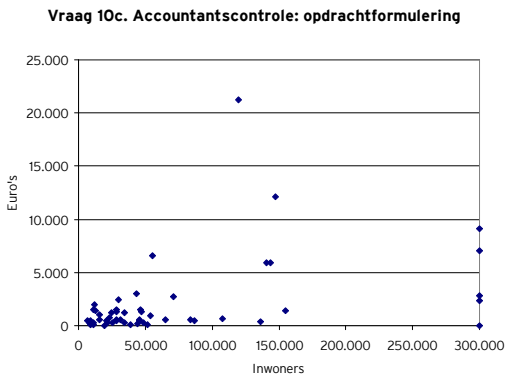
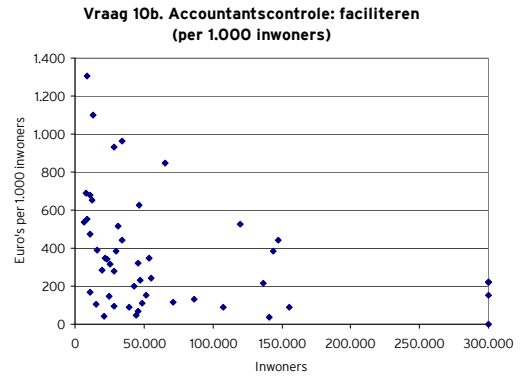
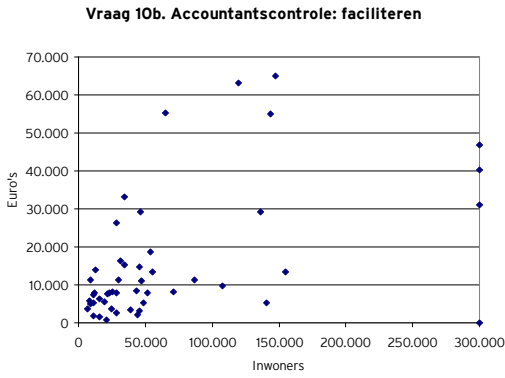
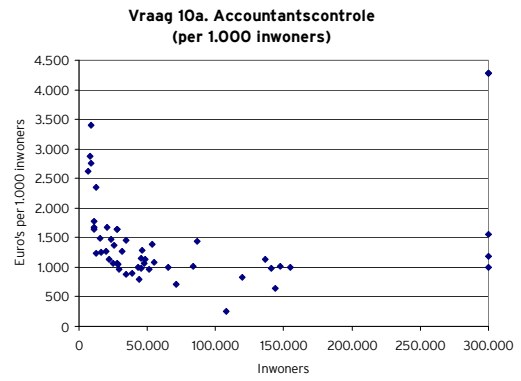
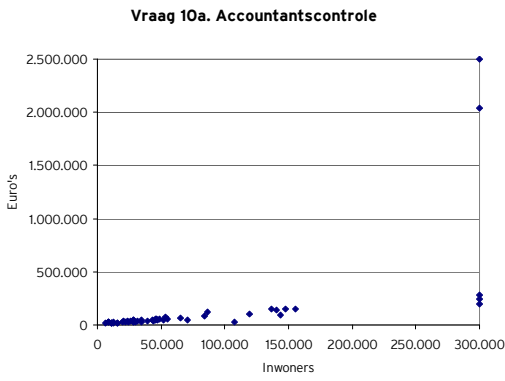


Vraag 9. Jaarrealisatie: verdelingsmatrix en balansstanden

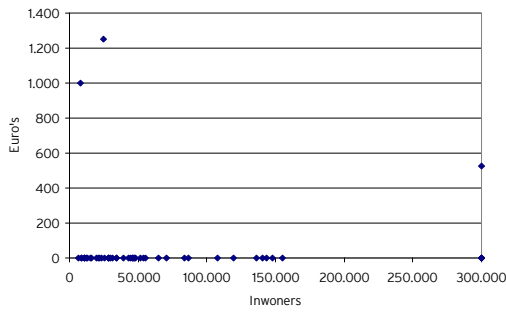


Vraag 9. Jaarrealisatie: verdelingsmatrix en balansstanden (per 1.000 inwoners)

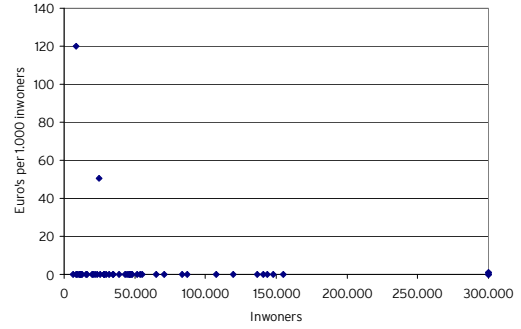




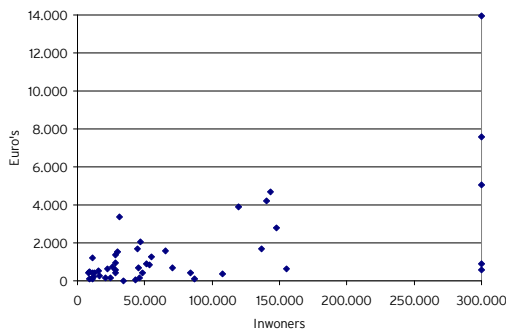
Vraag 11b. Aanbesteding accountantscontrole: extern advies



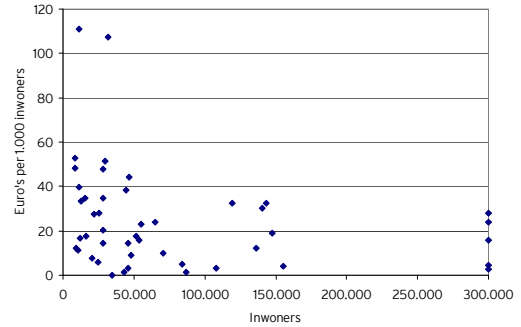
Vraag 11b. Aanbesteding accountantscontrole: extern advies (per 1.000 inwoners)



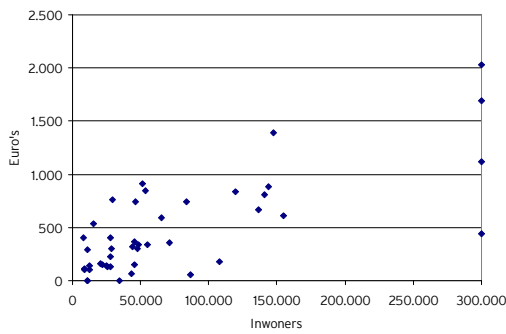
Vraag 12a. Verordening ex art. 212 GW



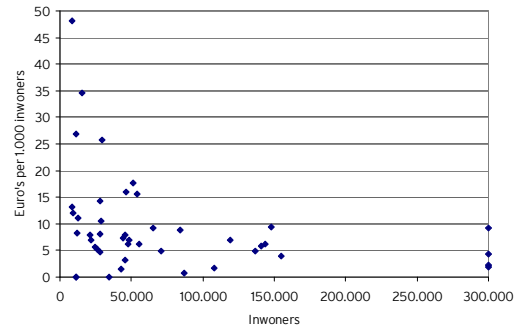
Vraag 12a. Verordening ex art. 212 GW (per 1.000 inwoners)



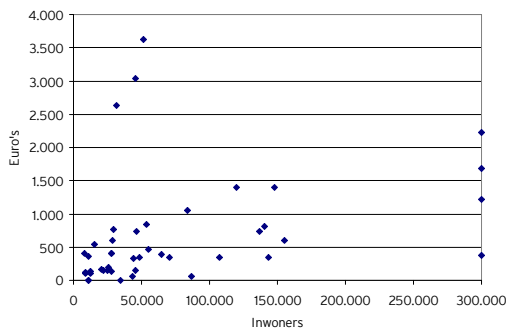
Vraag 13a. Verordening ex art. 213 GW



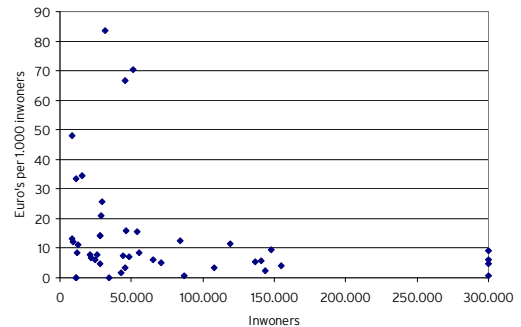
Vraag 13a. Verordening ex art. 213 GW (per 1.000 inwoners)



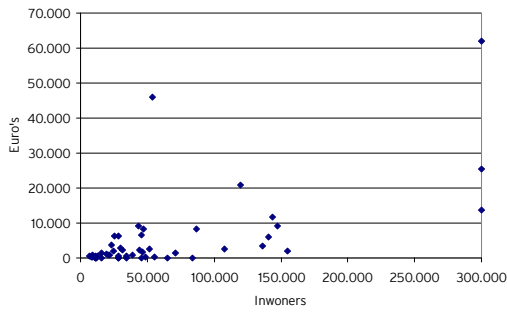
Vraag 14a. Verordening ex art. 213a GW



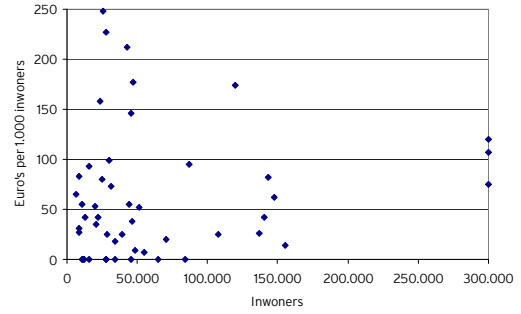
Vraag 14a. Verordening ex art. 213a GW (per 1.000 inwoners)



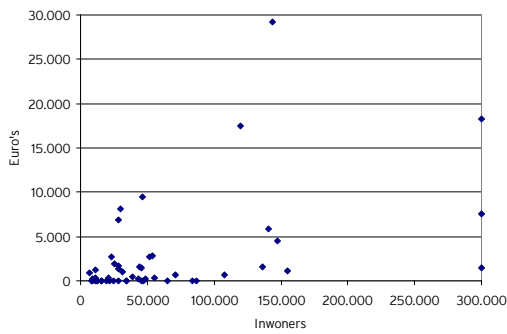
Vraag 15a. Nota's kaders voor prijzen: onroerende goederen, uitgifte gronden en erfpachtcanons



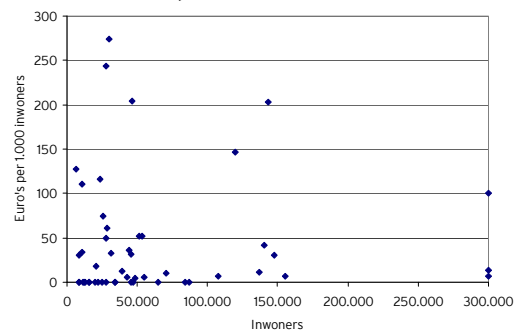
Vraag 15a. Nota's kaders voor prijzen: onroerende goederen, uitgifte gronden en erfpachtcanons (per 1.000 inwoners)



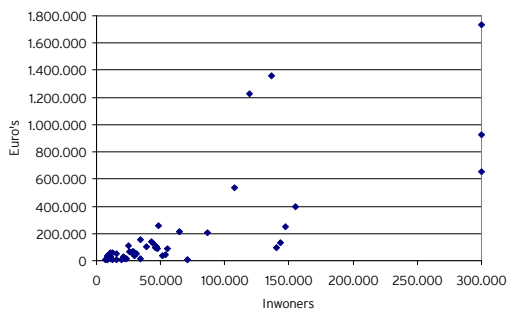
Vraag 16a. Nota's kaders voor prijzen: overig



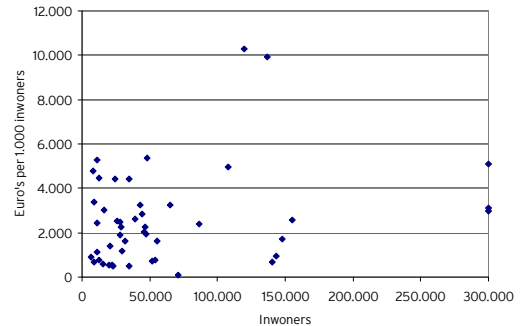
Vraag 16a. Nota's kaders voor prijzen: overig (per 1.000 inwoners)



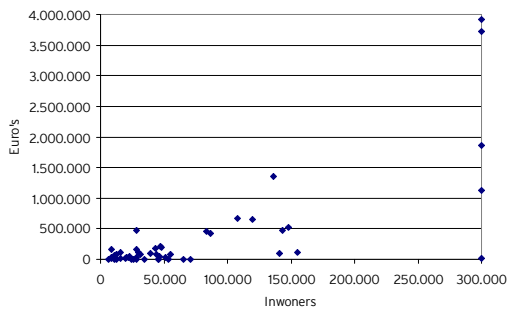
Vraag 17a. Interne controle en rechtmatigheid: interne toetsing



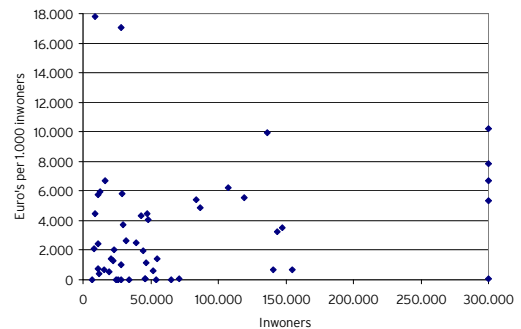
Vraag 17a. Interne controle en rechtmatigheid: interne toetsing (per 1.000 inwoners)



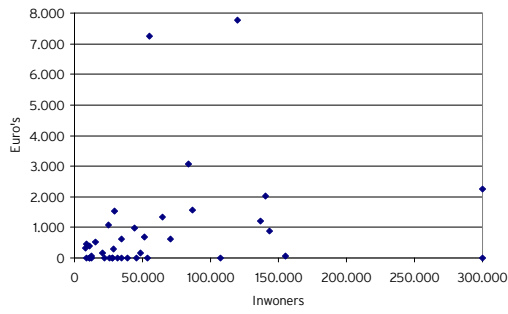
Vraag 17b. Interne controle en rechtmatigheid: AO/IC afdeling



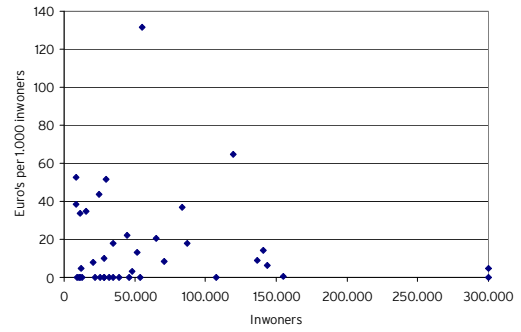
Vraag 17b. Interne controle en rechtmatigheid: AO/IC afdeling (per 1.000 inwoners)



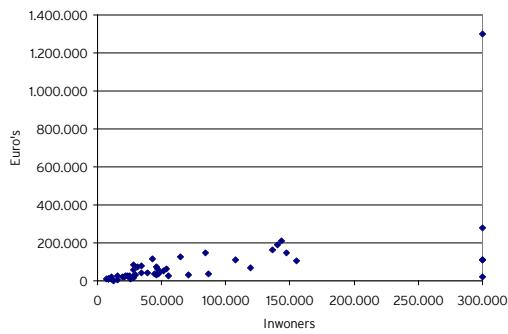
**Vraag 18a. Interne controle en rechtmatigheid:
misbruik en oneigenlijk gebruik**



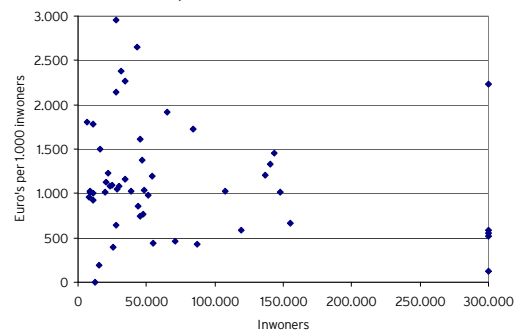
**Vraag 18a. Interne controle en rechtmatigheid:
misbruik en oneigenlijk gebruik (per 1.000 inwoners)**



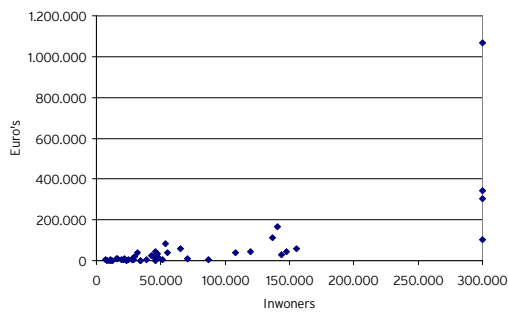
Vraag 19. Lokale rekenkamer(commissie)



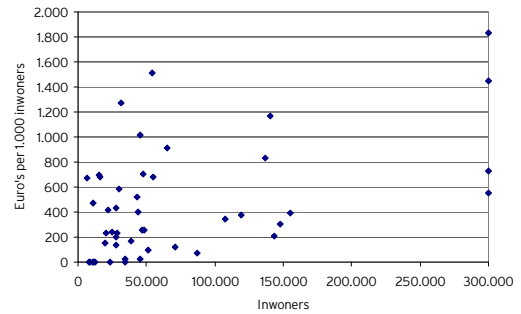
**Vraag 19. Lokale rekenkamer(commissie)
(per 1.000 inwoners)**



**Vraag 20. Doeltreffendheid en doelmatigheid:
controle**

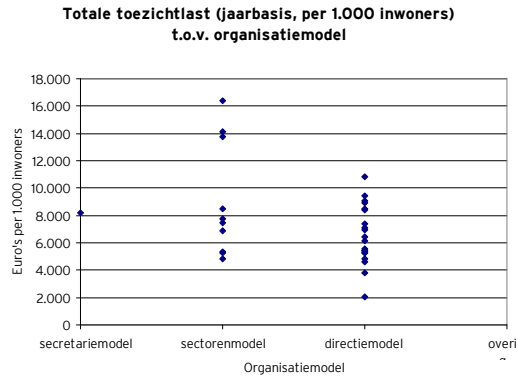


**Vraag 20. Doeltreffendheid en doelmatigheid:
controle (per 1.000 inwoners)**

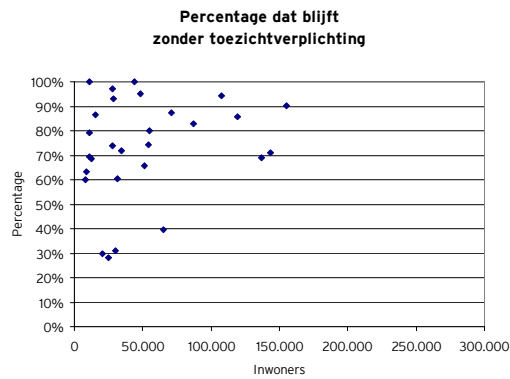


Appendix 3. Resultaten totale toezichtlast

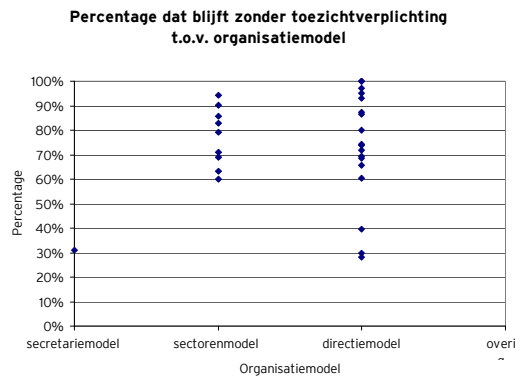
Figuur 3. Totale toezichtlast op jaarbasis (euro's per duizend inwoners) afgezet tegen organisatiemodel



Figuur 4. Percentage van de totale toezichtlast dat blijft bestaan zonder toezichtverplichting



Figuur 5. Percentage van de totale toezichtlast dat blijft bestaan zonder toezichtverplichting afgezet tegen organisatiemodel



Appendix 4. Literatuur

Literatuur

- Allers, M.A. (1994), Administrative and compliance costs of taxation and public transfers in the Netherlands, Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Bestuurlijke Werkgroep Alders (2005), Interbestuurlijk toezicht herijkt: Toe aan nieuw zicht op overheden, BZK, Den Haag, 7 december.
- Binnenlands Bestuur (2007), Hardnekkige geldnood gemeenten, 21 december.
- BZK (2003a) Circulaire Regeling informatie voor derden, Den Haag, 6 februari.
- BZK (2003b), Circulaire Uitvoering informatie voor derden, 5 september.
- BZK (2003c), Gemeenschappelijk minimum beleidskader toezicht: Het toezicht op gemeenten en provincies, Den Haag, 5 juni.
- BZK (2005), Code interbestuurlijke verhoudingen, Den Haag, januari.
- BZK (2008), Gemeenschappelijk financieel toezichtkader: Zichtbaar toezicht, Den Haag, februari.
- BZK en VNG (2007), Samen aan de slag: Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, 4 juni.
- Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie Oosting) (2007), Van specifiek naar generiek: Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen, 21 september.
- Ministerie van Financiën (2007), Handleiding overheidstarieven 2008, 25 oktober 2007, Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2007), Tien jaar financiële verhoudingen: Een evaluatie van de Financiële-verhoudingswet 1997-2007, Den Haag, 31 oktober.
- Schutgens, J.M.L.R., A.J.C. Maessens en A.F.A. Korsten (2008), De betekenis van een financieel verdiepingsonderzoek bij gemeenten in het kader van het moderne provinciaal toezicht, B&G, oktober.
- SIRA Consulting (2008), Nulmeting administratieve lasten interbestuurlijk, Nieuwegein, 19 december.
- Tweede Kamer (2005-2006), Brief van de minister van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, 30300 VII, nr. 65.
- Tweede Kamer (2006-2007), Brief van de informateur, 30 891, nr. 4.
- Tweede Kamer (2008-2009a), Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, 30 902, nr. 15, blz. 12.
- Tweede Kamer (2008-2009b), Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, 31371, nr. 52.
- Van den Heuvel, R.A.M. (2007), Noord-Brabant doet proef met minder toezicht op financiën gemeenten, B&G, februari.
- VNG (2006), Twee voorbeelden voor de financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet), Den Haag, juni.
- VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet (Commissie Van Aartsen) (2007), De eerste overheid, Den Haag, juni.

Stukken gemeente Groningen

Controleverordening gemeente Groningen.

Financiële verordening gemeente Groningen 2008.

Interne controleplan 2008.

Onderzoeksplan doeltreffendheid en doelmatigheid 2008.

Verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebestuur op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996.
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996.
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997.
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997.
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997.
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998.
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999, 2000*.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000-2001*, 2000.
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001.
- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandsvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002.
- 02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*, 2002.
- 02-3 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Heerlen*, 2002.
- 02-4 M.A. Allers, *Herverdeeleffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen*, 2002.
- 02-5 E. Gerritsen, *Stille reserves van gemeenten*, 2002.
- 03-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*, 2003.
- 03-2 M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*, 2003.

- 03-3 C. Hoeben, *Wie betaalt wat? kostentoedeling bij waterschappen*, 2003.
- 04-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2004*, 2004.
- 04-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven*, 2004.
- 04-3 E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, 2004.
- 04-4 M.A. Allers en C. Hoeben, *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen*, 2004.
- 04-5 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen invoering waterketentarief voor de lastenontwikkeling van huishoudens*, 2004.
- 05-1 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens*, 2005.
- 05-2 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, 2005.
- 05-3 C. Hoeben, *Koopkrachtontwikkeling van ouderen, gehandicapten en chronisch zieken in Amsterdam*, 2005.
- 05-4 M.A. Allers, *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen*, 2005.
- 06-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*, 2006.
- 06-2 C. Hoeben, *Kostentoerekening en kostendekking van gemeentelijke heffingen in Noordenveld*, 2006.
- 06-3 E. Gerritsen, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Audit WB21: Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave wateroverlast*, 2006.
- 07-1 M.A. Allers, A.S. Zeilstra, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2007*, 2007.
- 07-2 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in De Marne*, 2007.
- 07-3 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Eemsum*, 2007.
- 07-4 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Winsum*, 2007.
- 07-5 M.A. Allers en B. Steiner, *Uitgavenbehoeften van Nederlandse gemeenten*, 2007.
- 08-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad*, 2008.
- 08-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2008*, 2008.
- 09-1 M.A. Allers, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009*, 2009.
- 09-2 M.A. Allers en A.S. Zeilstra, *Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën*, 2009.
- 09-3 C. Hoeben, *Achtergrond tariefontwikkeling reinigingsheffingen 2009*, 2009.
- 09-4 A.S. Zeilstra, L.A. Toolsema en C. Hoeben, *Kosten en baten riolering en afvalinzameling en -verwerking in Capelle aan den IJssel*, 2009.
- 09-5 C. Hoeben, *Ontwikkeling van de lokale woonlasten voor eigenaren van woningen 1998 - 2009*, 2009.
- 10-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema, C. Hoeben en J. Bolt, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2010*, 2010.
- 10-2 M.A. Allers en J. Bolt, *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*, 2010.

10-3 C. Hoeben, *Ontwikkeling waterschapslasten in de periode 1998-2012*, 2010.

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet (www.coelo.nl), of besteld bij COELO, postbus 800, 9700 AV Groningen, telefoon 050 3637018.

Andere COELO-uitgaven:

Atlas van de lokale lasten. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

Woonlastenmonitor. Verschijnt jaarlijks sinds 2008.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar via www.coelo.nl