

Datum
17 december 2004

Kenmerk
2004-0000049404

Onderdeel
DGKB/BFO/FO

Inlichtingen
Doeves
T 070-4266255
F 070-4267555

Blad
1 van 21

Aantal bijlagen
0

Bezoekadres
Schedeldoekshaven
200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.minbzk.nl

Aan De provinciebesturen en de gemeentebesturen

Onderwerp Circulaire

Doelstelling Informeren over de ontwikkelingen Informatie voor derden (lv3)

Juridische grondslag Besluit begroting en verantwoording

Relaties met andere circulaire's Circulaire van 7 februari 2003 (FO2003/53628) en Circulaire van 5 september 2003 (FO2003/76714)

Ingangsdatum n.v.t.

Geldig tot n.v.t.

Voorwoord

Met ingang van 2004 is er een traject ingezet om de kwaliteit van de financiële en statistische informatie voor derden, zoals BZK en de EU, te verbeteren. Maatregelen daartoe zijn met name de invoering van een eenmalige verklaring van een accountant en de plausibiliteitstoetsen van het CBS.

Uit de bevindingen in 2004 komt naar voren dat de provincies en gemeenten bewust werken aan het verbeteren van de informatie. Zo zijn de tijdige inzending en de kwaliteit van de informatie over het tweede kwartaal merkbaar beter dan over het eerste kwartaal. Er zal echter nog veel moeten gebeuren. Zo heeft 20% van de gemeenten de informatie over het tweede kwartaal van 2004 (nog) niet binnen drie maanden aan het CBS toegezonden, terwijl de inzendtermijn een maand is.

Het doel van deze circulaire is u te informeren over de stand van zaken van het verbetertraject. Daarnaast komen uitvoeringsmaatregelen aan de orde die de kwaliteit verder kunnen verbeteren. Tevens wordt melding gemaakt van maatregelen die de uitvoeringslasten van de informatievoorziening reduceren.

Belangrijk is dat de provincies en gemeenten op de goede weg zijn. Op het komend bestuurlijk overleg tussen het rijk, het IPO en de VNG zal de informatie voor derden punt van bespreking zijn en zal de stand van zaken opgenomen worden. Er zal dan bezien worden of aanvullende, extra maatregelen nodig zijn bovenop die welke in de vorige circulaires zijn aangegeven ten einde de kwaliteit te verbeteren. Ik vertrouw erop dat de opgaande lijn zich blijft doorzetten en dergelijke maatregelen niet nodig zijn. Want hoewel informatie voor derden een technisch karakter heeft, is de bestuurlijke betekenis ervan groot.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

J. W. Remkes

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel circulaire

Met ingang van 2004 gelden maatregelen die de informatie voor derden (lv3) moeten verbeteren. Het doel van deze circulaire is om in te gaan op de stand van zaken van het ingezette traject, het aangeven van enkele maatregelen die de lv3 verder kunnen verbeteren en het informeren over maatregelen die uitvoeringslasten van de lv3 kunnen reduceren. In paragraaf 3.3 wordt de provincie of gemeente verzocht bij het afsluiten van het jaar 2004 rekening te houden met een aantal factoren.

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bevat een onderdeel over de Informatie voor derden (lv3), zie het BBV, artikel 71 tot en met 74. lv3 is de financiële informatie die de provincies en gemeenten verstrekken aan het CBS – en via het CBS tevens aan de EU, aan Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan Financiën – en aan de financiële toezichthouder. Het is de informatie op basis van de begroting, de realisaties per kwartaal en de jaarrekening. Deze informatie betreft gegevens over de functies, de categorieën, de mutaties in de balans en de balansstanden.

De provincies en gemeenten hebben in 2003 twee circulaire ontvangen die uitgebreid zijn ingegaan op de diverse aspecten van de lv3. Sinds 2003 zijn er belangrijke ontwikkelingen geweest en ervaringen opgedaan met de nieuwe lv3. Het gaat daarbij om zaken zoals de lv3 in relatie tot het EMU-saldo van de provincies en gemeenten, een reductie van uitvoeringslasten van de lv3, de uitkomsten van de plausibiliteitstoetsen van het CBS op de lv3 en de aanwijzingsbevoegdheid van de toezichthouder op het punt van de lv3. In verband met deze ontwikkelingen en de opgedane ervaringen bevat deze circulaire een aantal maatregelen die voor de uitvoering en verdere verbetering van de lv3 al direct van belang zijn zoals bij het opstellen van de lv3 over het vierde kwartaal van 2004. Alvorens op deze zaken in te gaan, worden de belangrijkste maatregelen geresumeerd om de lv3 te verbeteren.

1.2 Kernpunten circulaire 2003

De circulaire van 7 februari 2003 (FO2003/U53628) en van 5 september 2003 (FO2003/76714) geven uitgebreide informatie over de lv3. Het ging in die circulaire daarbij vooral om de hieronder kort samengevatte onderwerpen die ook in deze circulaire aan de orde komen.

Kwaliteitsslag

In de praktijk is naar voren gekomen dat de kwaliteit van de lv3 bij veel provincies en gemeenten van onvoldoende kwaliteit is. De lv3 zal aan nieuwe kwaliteitsnormen moeten gaan voldoen. In verband daarmee zijn er vier maatregelen in het leven geroepen die de kwaliteit van de lv3 moeten bevorderen. Deze zijn de verklaring van het college van de provincie en de gemeente, een eenmalige verklaring van de accountant, de plausibiliteitstoetsen van het CBS, en een aanwijzingsbevoegdheid van de financiële toezichthouder.

Verklaring College provincie/gemeente

Het college van de provincie of de gemeente voegt bij de lv3 die het inzendt een verklaring. De verklaring moet aangeven dat de verstrekte lv3 naar het oordeel van het college een getrouw beeld geeft. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij het college. Zie ook de Circulaire nadere informatie lv3 van 5 september 2003, paragraaf 3.2 en bijlage 1.

Verklaring accountant

Het college van de provincie of gemeente voegt eenmalig bij de lv3 over het jaar 2004 of over het eerste kwartaal 2005 een verklaring toe van een accountant voor de toezichthouder en het CBS, zie ook BBV, artikel 72, lid 5¹. De verklaring van de accountant geeft aan of de lv3 een getrouw beeld geeft. Daarmee is er sprake van een zekere kwaliteitskeur.

Plausibiliteitstoets

Het CBS voert vanaf 2004 een plausibiliteitstoets uit op alle lv3-gegevens die een lokale overheid inzendt, zie ook BBV artikel 72, lid 4. Het CBS rapporteert de betrokken provincie of gemeente over de uitkomsten van de plausibiliteitstoetsen. Een provincie of een gemeente kan door deze terugkoppeling geconstateerde fouten (structureel) verbeteren. Het is mogelijk dat sommige wijzigingen overigens pas in een volgend begrotingsjaar kunnen worden doorgevoerd.

Aanwijzing toezichthouder.

De toezichthouder kan een provincie of een gemeente een aanwijzing geven om de kwaliteit van de lv3 te verbeteren. Dat zal het geval zijn indien de lv3 achterblijft bij de vereisten wat (mede) naar voren kan komen op basis van de plausibiliteitstoetsen van het CBS en/of op basis van de verklaring van de accountant. Zie ook de provinciewet en de gemeentewet achtereenvolgens artikel 190 en 186.

¹ Deze verklaring staat los van de accountantsverklaring bij de jaarrekening. De circulaire van 5 september 2003, hoofdstuk 5 geeft aan waar het bij de verklaring over de lv3 om gaat.

2. Kwaliteit lv3; ervaringen EMU-saldo

2.1 Algemeen

In de vorige circulaire is aangegeven dat het periodiek onderhoud van het verdeelsysteem van het provinciefonds en het gemeentefonds en van het toezicht gebaat zijn bij betrouwbare gegevens. Hetzelfde geldt in Europees verband voor het EMU-saldo van de rijksoverheid, de sociale fondsen en de lokale overheden.

De ervaringen met het EMU-saldo van de lokale overheden voor de jaren 2002 en 2003 geven aan dat de cumulatieve kwartaalcijfers² niet zodanig waren, dat snel en betrouwbaar het EMU-tekort van de provincies en gemeenten op jaarbasis te voorspellen en vast te stellen was. De EMU-tekorten van de lokale overheden bleken namelijk (achteraf) veel hoger dan op grond van de aangeleverde kwartaalgegevens kon worden verwacht. Er was met andere woorden een groot aansluitingsverschil tussen de cijfers van het cumulatieve vierde kwartaal en die van de definitieve jaarrekening.

2.2 lv3 en EMU-saldo

Nederland moet uiterlijk 1 maart in jaar t+1 aan de EU jaargegevens verstrekken over jaar t over onder meer het EMU-saldo en de EMU-schuld. Op basis van deze cijfers beslist de EU of er een zogenoemde tekortenprocedure gestart moet worden. Bij een (dreigende) overschrijding van een EMU-tekort van 3% dienen het rijk, de sociale fondsen en de lokale overheden maatregelen te nemen om het tekort te redresseren. Dergelijke maatregelen zijn voor de provincies en gemeenten mogelijk op basis van artikel 8 van de Wet financiering decentrale overheden (Fido).

Het rijk, de provincies en de gemeenten hebben bij grote aansluitingsverschillen tussen het vierde kwartaal en de rekening slechte sturingsinformatie. In dat geval is de kans groot dat enerzijds vereiste maatregelen om het EMU-saldo te beheersen niet of te laat genomen worden. Anderzijds kunnen reeds genomen maatregelen om een EMU-tekort van de provincies en gemeenten te beperken, onnodig blijken. Ook provincies en gemeenten hebben zodoende belang bij een goede kwaliteit van de lv3.

2.3 Bestuurlijk overleg

Naar aanleiding van de negatieve ervaringen met het EMU-saldo voor de jaren 2002 en 2003 heeft het bestuurlijk overleg tussen het rijk, het IPO en de VNG in april 2004 een gemengde ambtelijke werkgroep ingesteld. De taakopdracht luidde:

- Op welke wijze kan op korte termijn de kwaliteit van de informatievoorziening van de gemeente en provincies voor 2004 en 2005, met name van de EMU-saldo-data verbeteren?
- Op welke wijze zijn de uitvoeringslasten van de lv3 te beperken?

Het bestuurlijk overleg heeft naar aanleiding van de rapporten van de ambtelijke werkgroep in het najaar 2004 het volgende besloten. Ten eerste behoeven de maatregelen die in de circulaire van 2003 over de lv3 zijn genoemd, geen verdere aanvullende extra maatregelen. De ingezette maatregelen kunnen een goede lv3 borgen. Wel kunnen binnen

² Uit hoofde van de artikel 8 van de wet Financiering decentrale overheden (Wet fido).

de bestaande procedures en kaders een aantal verbeteringen doorgevoerd worden. Deze komen in hoofdstuk 3 aan de orde. Verder zullen de vorderingen van de kwaliteitsverbeteringen op het bestuurlijk overleg in het voorjaar 2005 aan de orde komen. Op dat moment oordeelt het bestuurlijk overleg of extra maatregelen nodig zijn. Ten tweede heeft het bestuurlijk overleg vastgesteld dat op een aantal punten een beperking van de uitvoeringslasten van de lv3 mogelijk is. Hoofdstuk 6 handelt over die maatregelen.

3. Aansluiting vierde kwartaal en jaarrekening

3.1 Algemeen

Nederland moet uiterlijk 1 maart in jaar t+1 aan de EU onder meer EMU-jaargegevens verstrekken over het jaar t. Op basis van deze cijfers beslist de EU of er een zogenoemde tekortenprocedure gestart moet worden. Voor de provincies en gemeenten betekent dit dat de gecumuleerde gegevens van het vierde kwartaal uiterlijk 1 februari bij het CBS moeten zijn. Van belang voor de kwaliteit van de gegevens van de provincies en de gemeenten is dat het aansluitingsverschil tussen de gegevens volgens het gecumuleerde vierde kwartaal en de gegevens volgens de definitieve rekening zo beperkt mogelijk zijn. Het CBS hanteert in dit verband bij de plausibiliteitstoets op dit punt de norm dat per categorie van de verdelingsmatrix het verschil niet groter mag zijn dan 1% van het betreffende jaartotaal. Indien het verschil groter is dan dit percentage zal het CBS dit aanmerken als onvoldoende kwaliteit.

Bij de vereiste aansluitingen tussen de diverse gegevens doet zich een knelpunt in de uitvoering voor waar tot nu toe (procedureel) onvoldoende rekening mee is gehouden en dat van invloed is op de genoemde aansluitingen. Dit knelpunt betreft de afsluitende boekingen over het jaar.

In de praktijk moeten na 1 januari bij het afsluiten van het voorgaande jaar noodzakelijkerwijs nog transacties (definitief) vastgesteld worden. De provincies en gemeenten dienen de definitieve lv3 voor het jaar t uiterlijk 15 juli t+1 aan te leveren bij het CBS en de toezichthouder. Deze tijdsperiode is voldoende om de bedoelde transacties te verwerken. In de praktijk namelijk sluiten de meeste provincies en gemeenten al voor 1 april van het jaar definitief de boekhouding af.

De gemeenten en provincies moeten het gecumuleerde vierde kwartaal echter uiterlijk 1 februari aanleveren bij het CBS. In de praktijk is voor de gemeenten en provincies een maand (de maand januari) te kort om alle bewuste transacties adequaat te verwerken in de rapportage over het vierde kwartaal. Wel is vermoedelijk het merendeel 1 maart verwerkt. Alle afsluitende boekingen kunnen daarmee voor het definitieve bedrag nog niet opgenomen worden in de cijfers van het vierde kwartaal die voor 1 februari bij het CBS aangeleverd moeten zijn. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de werkwijze die provincies en gemeenten verzocht worden te volgen voor het vierde kwartaal van 2004.

3.2 Afsluitende boekingen

Tabel 1 bevat een overzicht van de belangrijkste boekingen die bij het afsluiten van het jaar veelal na 1 februari (deels) nog verwerkt moeten worden. De tabel benoemt dus niet de boekingen die normaliter in januari verwerkt worden. Tabel 1 bevat verder alleen die afsluitende boekingen die voor het EMU-saldo van de provincie of gemeente relevant zijn. Dat wil zeggen van invloed zijn op het EMU-saldo zoals dat ontstaat na conversie van de rekening op baten-lasten basis naar transactiebasis, de norm voor de berekening van het

EMU-saldo. Daarnaast zijn er nog andere niet EMU-relevante posten die nog afgesloten moeten worden. Daarop wordt hier niet ingegaan.

Tabel 1. (Afsluitende) EMU-relevante boekingen na 1 februari.

Boekingstype	< 15 febr.	< 1 maart	< 1 april	Opmerkingen
1. Behoedzaamheidsreserve			X	
2. Slotboekingen BCF-declaratie 4 ^e kwartaal (vereveningsbijdrage, doorschuif-BTW, correcties)	X			
3. Nog te ontvangen kostenfacturen Voorbeeld: De factuur van de cateraar van het kerstfeest is op 1 februari nog niet ontvangen.	X			
4. Jaardeclaratie subsidie van derde Voorbeeld: Van een subsidie die de provincie heeft toegekend, ontvangt de gemeente binnen het jaar 80% als voorschot. Op basis van de werkelijk gemaakte kosten in het jaar wordt bij afsluiting van het boekjaar het restant als subsidie-bate en als vordering op de provincie opgeboekt.		X		
5. Facturering opdrachten voor derden c.q. verkopen Voorbeeld: Een gemeente heeft een centrumfunctie en kan de werkelijke lasten (kosten en bestede uren) op nacalculatiebasis factureren aan enkele buurgemeenten.	X			
6. Toevoeging, vrijval en aanwending voorziening (zie voor definitie BBV, artikel 44 en 55).		X		Deze post is EMU-relevant indien aanwending door een transactie met derden, nee indien toevoeging of vrijval. Toelichting. Een aanwending van een voorziening wijkt niet af van de nog te ontvangen kostenfacturen. Transacties met derden die ten laste van een gevormde voorziening komen, zijn relevant voor het EMU-saldo. Ook de aanwending van de voorziening voor dubieuze debiteuren moet worden meegenomen.

Boekingstype	< 15 febr.	< 1 maart	< 1 april	Opmerkingen
7. Kapitaalverstrekking diensten		X		<p>Deze post is EMU-relevant indien het een bedrijfsactiviteit betreft volgens de EMU-normen, anders niet.</p> <p>Toelichting Wanneer een gemeente investeert, heeft dit een negatief effect op het EMU-saldo. Bij desinvestering heeft dit een gunstig effect op het EMU-saldo. Bij de lv3 vindt op concernniveau een correctie plaats in de balans; het gemeentelijk bedrijf wordt namelijk als een derde beschouwd (deconsolidatie). De investeringen van de gemeentelijke bedrijven worden omgezet in een kapitaalverstrekking aan dat bedrijf, die deze in de latere jaren aflost. De verschuiving op de balans van de gemeente (overheid) is dus van materiële vaste activa naar financiële vaste activa. Omdat de investering van het gemeentelijk bedrijf bij deconsolidatie overgeboekt wordt naar een vordering van de gemeente (= overheid) op het bedrijf (= derde) heeft dit een gunstig effect op het EMU-saldo. Tevens wordt er rente betaald over deze lening (boekingsstype 8).</p>
8. Definitieve rente-afrekening/ doorbelasting aan bedrijven		X		<p>Toelichting. Kapitaalrente over eigen investeringen hebben in het algemeen geen invloed op het EMU-saldo. De kapitaalrente die gemeentelijke bedrijven (=derde) echter aan de gemeente (=overheid) betaalt over de kapitaalverstrekking uit boekingsstype 7 is voor de gemeente een reële ontvangst en daardoor gunstig voor het EMU-saldo. Zo heeft het betalen van rente door de gemeente (overheid) over de belegde reserves van het gemeentelijk bedrijf een nadelig effect. Ook de betaling van de rente in rekening-courant hebben effect op het EMU-saldo van de gemeente. Betalingen van de bedrijven aan bijvoorbeeld Gemeentewerken dienen in de lv3 een positief effect op het EMU-saldo te hebben. Er wordt namelijk in de lopende sfeer geld van een derde ontvangen.</p>
9. Mutaties reserves Bedrijven		X		<p>Toelichting In het verlengde van boekingsstype 7 vindt ook hier binnen de balans een verschuiving plaats, nu aan de passivazijde; het eigen vermogen gaat naar vreemd vermogen. Een vermeerdering van de bedrijfsreserve is daardoor ongunstig voor het EMU-saldo, de schuld wordt verhoogd. Een onttrekking heeft een gunstig effect.</p>
10. Doorboeking verzamel-posten op tussenrekeningen	X			
Voorbeeld: De betaalde verzekerings-premies worden op een tussenrekening verzameld en eenmalig aan het eind van het jaar verdeeld.				

Boekingstype	< 15 febr.	< 1 maart	< 1 april	Opmerkingen
11. Boeking lasten/baten bestuurscommissie Voorbeeld: Een bestuurscommissie openbaar onderwijs voert een afzonderlijke administratie. Eind februari levert deze bestuurscommissie jaarcijfers aan, die vlak voor afsluiting worden geboekt.		X		
12. Correcties na interne analyse voorlopige jaarcijfers Voorbeeld: Bij de interne analyse van de voorlopige jaarcijfers blijkt dat een factuur en een verplichting dubbel te zijn geboekt.			X	Deze post is EMU-relevant indien het geen interne verrekening betreft, anders niet
13. Correcties accountantcontrole Voorbeeld: Verplichtingen voor nog te maken kosten die ten onrechte op de balans staan.			X	Deze post is EMU-relevant indien het geen interne verrekening betreft, anders niet

3.3 Opstellen vierde kwartaal 2004

Het aansluitingsverschil voor 2004 tussen het vierde kwartaal en de rekening op macro-niveau voor alle provincies en gemeenten tesamen kan beperkt worden indien afsluitende boekingen zo vroeg mogelijk verwerkt worden. Voor de lv3-matrix van het vierde kwartaal 2004 wordt daarom het volgende verzoek gedaan.

- Alle afsluitende boekingen die in januari plaats vinden, worden uitdrukkelijk meegenomen in de data van het vierde kwartaal. Het gaat dan om boekingen die wel en niet EMU-relevant zijn.

Verder om de boekingstypen in tabel 1 te toetsen op de volgende mogelijkheden.

- In januari vinden zo veel mogelijk afsluitende boekingen plaats. Een boeking bijvoorbeeld waarvan de omvang in januari al bekend is, maar waarvan de boeking gewoonlijk eerst in februari plaatsvond, wordt bij voorkeur in januari verricht.
- Een voorlopig bedrag te boeken in januari voor die boekingen die relatief groot zijn en waarvoor een redelijke raming mogelijk is. In de jaarrekening wordt het definitieve bedrag van de boeking verwerkt.

Wanneer deze twee mogelijkheden zich voordoen, dan dienen deze boekingen eveneens meegenomen worden in de lv3 van het vierde kwartaal.

Bij de diverse boekingstypen van tabel 1 gelden nog de volgende opmerkingen.

1. De provincies en de gemeenten nemen voor de behoedzaamheidsreserve (boekingstype 1) voor de rapportage over het vierde kwartaal het bedrag op dat ze zelf voor deze post in de administratie hebben opgenomen. BZK, Financiën en het CBS zullen voor de behoedzaamheidsreserve een macroraming opstellen die aansluit op de verstrekte Iv3-gegevens van de provincies en de gemeenten en deze verwerken in de gegevens die Nederland de EU aanlevert.

2. Voor de post Declaratie BTW-compensatiefonds (boekingstype 2) geldt het volgende. In de Iv3 van het vierde kwartaal wordt het totale bedrag opgenomen dat declarabel is voor het gehele jaar 2004. Indien er in eerdere kwartalen voorschotten voor het jaar 2004 zijn ontvangen, dan wordt dat daarop in mindering gebracht. Het gaat met andere woorden om het bedrag dat de provincie of gemeente als declaratie over 2004 indient bij de belastingdienst vóór 1 februari 2005, na toepassing van de vereveningsfactor en een eventueel beroep op de minimum-uitkering.

3. De boekingstypen 7, 8, en 9 zijn alleen relevant voor gemeenten met gemeentelijke bedrijven conform de EMU-richtlijnen. Gemeenten die dergelijke bedrijven hebben, ontvangen thans ieder kwartaal op grond van de Wet Fido een specifieke hierop toegespitste vragenlijst van het CBS.

4. Voor de boekingstypen 10 en 11 geldt dat deze in de praktijk voorkomen, maar niet voldoen aan het criterium van 'bij zijn' met de boekingen in de administratie³. Zo dienen wel de lasten en baten van de bestuurscommissies ieder kwartaal al te worden geboekt ten einde een getrouw beeld van de financiën van de gemeenten te verkrijgen. Van de gemeenten mag daarom worden verwacht dat het verschil tussen het vierde kwartaal en de rekening voortkomend uit deze boekingstypen minimaal zal zijn.

5. De aard van de boekingstypen 12 en 13 verhindert dat deze vóór 1 februari geboekt kunnen worden. Deze posten zullen dus te allen tijden een verschil geven tussen het vierde kwartaal en de jaarrekening.

3.4 Onderzoek aansluitingsverschil vierde kwartaal en rekening

De posten die in tabel 1 opgenomen zijn, hebben invloed op de aansluiting tussen het vierde kwartaal en de rekening. Er is op dit moment onvoldoende inzicht in de omvang van die posten, in het kwantitatieve effect op de aansluiting. Het CBS zal daarom een onderzoek starten om meer inzicht te verkrijgen in dit onderwerp en zal daartoe een aantal gemeenten en provincies benaderen. Het doel van dit onderzoek is ten eerste om inzicht te krijgen in de vraag of de omvang van elk van de boekingen een significant effect heeft op het aansluitingsverschil. Op die manier zijn de boekingsposten af te pellen tot die welke echt terzake zijn voor het aansluitingsverschil. Het doel is ten tweede na te gaan of er posten zijn die beter op macro-niveau geraamd kunnen worden. Dit zou de uitvoeringslasten voor de provincies en gemeenten kunnen beperken.

³ 'Bij zijn' betekent dat de facturen tijdig verwerkt worden, sub-administraties tijdig worden overgenomen en de tussenrekeningen zo klein mogelijk gehouden worden.

4. Kwaliteitsontwikkeling lv3

4.1 Algemeen

Sinds 1 april moeten gemeenten, provincies, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen op kwartaalbasis informatie verstrekken aan het CBS over hun baten en lasten en over hun vorderingen en schulden. Dit op grond van het BBV en het convenant 'EMU-verplichting kwartaalrapportages'. Het college van de provincies en de gemeenten dienen de lv3 die ze naar het CBS sturen te voorzien van een verklaring dat de lv3 een getrouw beeld geeft.

Hieronder volgen de ervaringen met de verstrekking van de lv3 over de eerste drie kwartalen van 2004. Er wordt ingegaan op zowel de inzending als de kwaliteit van de lv3. Naar voren zal komen dat er merkbare verbeteringen zijn, maar dat de provincies en de gemeenten nog veel werk moeten verrichten.

4.2 Inzending gegevens 2004

De provincies en de gemeenten moeten de lv3 over de kwartalen naar het CBS inzenden binnen één maand na het verstrijken van het kwartaal. Het CBS rappelleert tot nu toe na één maand de contactpersoon van een provincie of gemeente die nog niets heeft ingezonden en stuurt na ruim twee maanden een rappelbrief naar het college van de provincie of gemeente, wanneer er nog geen gegevens zijn ontvangen.

Tabel 2 geeft een overzicht van de (tijdigheid van de) inzendingen over de eerste drie kwartalen van 2004.

Tabel 2. Overzicht ontvangsten kwartaalrapportages van de decentrale overheden 2004 1)

	1 ^e kwartaal		2 ^e kwartaal		3 ^e kwartaal
	< 1 maand	< 3 maanden	< 1 maand	< 3 maanden	< 1 maand
Gemeenten	118 (23%)	354 (70%)	233 (46%)	404 (80%)	299 (59%)
Provincies	3 (25%)	11 (92%)	5 (42%)	11 (92%)	9 (75%)
Waterschappen	13 (36%)	26 (72%)	12 (33%)	26 (72%)	19 (53%)
Gem. regelingen	26 (26%)	68 (68%)	29 (29%)	67 (67%)	41 (41%)
Totaal	160 (24%)	459 (70%)	279 (43%)	508 (77%)	368 (56%)

1) De totale populatie bestaat uit 656 berichtgevers, waarvan 508 gemeenten (incl. deelgemeenten),

12 provincies, 36 waterschappen en 100 gemeenschappelijke regelingen. Tussen haakjes

is het aandeel weergegeven in het totale aantal berichtgevers van die overheidslaag

Eerste kwartaal

De verstrekking van de gegevens over het eerste kwartaal, welke de lokale overheden uiterlijk op 1 mei aan het CBS hadden moeten sturen, kende een duidelijke opstartfase. Veel gemeenten vroegen uitstel van levering met enkele weken, onder meer omdat aanpassing van hun financieel pakket voor de lv3-rapportage nog niet gereed was. Dit resulteerde voor gemeenten uiteindelijk in een eerste aanlevering richting het CBS op basis van de realisatiegegevens van het eerste kwartaal van 70% binnen drie maanden. Hiervan rapporteerde 23% binnen de voorgeschreven inzendtermijn van één maand, enkele

gemeenten rapporteerden pas na drie maanden. Voor provincies geldt dat 92% de gegevens rapporteerde, waarvan 25% binnen de inzendtermijn.

Op basis van de ontvangen gegevens heeft het CBS in 89% van de gevallen een terugkoppeling richting berichtgever opgesteld.

Tweede kwartaal

De verstrekking van de gegevens over het tweede kwartaal kende qua inzending een duidelijke verbetering. Nu rapporteerde 46% van de gemeenten binnen de voorgeschreven termijn van een maand. Uiteindelijk heeft 80% van de gemeenten gegevens aangeleverd over het tweede kwartaal. Van 18 van de 27 100.000+ gemeenten zijn kwartaalgegevens ontvangen (72%). Voor provincies bedroeg de tijdige respons 42% en de definitieve respons 92%.

Het CBS heeft over het tweede kwartaal 2004 in 93% van de gevallen een terugkoppeling verzorgd. Veel gemeenten en provincies hebben gereageerd op de terugkoppeling van het CBS door telefonisch contact of een toelichting bij de aanlevering over het derde kwartaal. Een duidelijke coöperatieve instelling bij de meeste overheden is aanwezig. Gemeenten geven echter wel aan dat niet alle constatering van het CBS op korte termijn meegenomen kunnen worden in de lv3. Er kan gesteld worden dat de respons in het tweede kwartaal aanzienlijk is toegenomen ten opzichte van het eerste kwartaal.

Derde kwartaal

Het derde kwartaal laat tot op heden wederom een duidelijke verbetering in de aanlevering zien. Van de gemeenten heeft 59% over het derde kwartaal tijdig ingestuurd (voor 1 november 2004), voor provincies is dat zelfs 75%.

4.3 Kwaliteit van het tweede kwartaal

Algemeen beeld

Op basis van de analyse van het CBS kan globaal worden geconcludeerd dat ruim de helft van de inzendingen kwalitatief acceptabel is (van redelijk tot goed). Bij de kwalificaties 'redelijk' en 'goed' kan er overigens nog sprake zijn dat het CBS specifieke aandachtspunten naar voren heeft gebracht. In iets minder dan de helft van de ingezonden lv3 is sprake van een inferieure kwaliteit. Mede naar aanleiding van de terugkoppeling en contacten met het CBS heeft ongeveer de helft van de provincies en gemeenten voor het tweede kwartaal duidelijk aanwijsbare verbeteringen doorgevoerd ten opzichte van het eerste kwartaal.

4.4 Analyses specifieke onderdelen

De analyse van het CBS bestaat in hoofdlijnen uit drie controles: consistentie van het vorderingensaldo, algemene kwaliteitseisen (o.a. interne consistentie), gemeente/provincie-specifieke controles (zoals gebruik van kostensoorten). In bijlage 1 wordt dieper ingegaan op de eerste twee stappen van de analyse (vorderingensaldo en algemene kwaliteitseisen). Deze informatie kan het inzicht van de provincies en gemeenten vergroten in de diverse onderdelen van de lv3.

4.5 Iv3 geldt alleen met verklaring college

Het college van de provincies en de gemeenten dienen de Iv3 die ze naar het CBS sturen te voorzien van een verklaring dat de Iv3 een getrouw beeld geeft. Zie ook het BBV, artikel 72, lid 3 en 74, lid 2 en de circulaire van 5 september 2003, paragraaf 3.2 en bijlage 1, blz. 37. Het komt voor dat gemeenten de Iv3 verstrekken zonder een verklaring van het college. Het belang van een verklaring is dat daarmee de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de Iv3 tot uitdrukking komt en tegelijkertijd een borg kan zijn voor een kwalitatief goede Iv3. Het CBS zal in verband daarmee de Iv3 eerst als ontvangen beschouwen indien er een verklaring van het college aanwezig is.

5. Aanwijzingsbevoegdheid toezichthouder

5.1 Algemeen

De financiële toezichthouder heeft de bevoegdheid om een provincie of een gemeente een aanwijzing te geven indien de lv3 niet of niet tijdig wordt verstrekt, dan wel dat de kwaliteit van de lv3 te kort schiet. De aanwijzing houdt in dat de betrokken lokale overheid alsnog de lv3 (van voldoende kwaliteit) moet verstrekken. Indien de betrokken provincie of gemeente de aanwijzing niet op volgt dan heeft de toezichthouder de taak om de vereiste lv3 alsnog te (doen) genereren. De kosten daarvan komen ten laste van de desbetreffende overheid. Zie ook de provinciewet en de gemeentewet achtereenvolgens artikel 190 en 186.

5.2 Uitvoering beoordeling lv3 toezichthouder

De provincies en de gemeenten dienen bij de lv3 over het jaar 2004 een verklaring te voegen van een accountant. De verklaring geeft aan of de lv3 een getrouw beeld geeft. De verklaring van de accountant kan ook het eerste kwartaal van 2005 betreffen. Provincies of gemeenten kunnen er voor kiezen om wanneer de verklaring over 2004 niet positief is, alsnog een positieve verklaring te verkrijgen over het eerste kwartaal van 2005.

Het is mogelijk dat een provincie of een gemeente op 1 juni 2005 geen positieve verklaring heeft van een accountant over de lv3⁴. In dat geval zal de toezichthouder een aanwijzing geven om de lv3 op het vereiste niveau te brengen. De toezichthouder kan ook een aanwijzing geven op basis van de plausibiliteitstoetsen van het CBS indien daaruit blijkt dat de kwaliteit van de lv3 (structureel) te kort schiet.

De toezichthouders zullen de provincies en de gemeenten begin 2005 nader informeren over de criteria en de gedragslijn die ze voor dit onderwerp zullen volgen.

⁴ In de praktijk zal de accountant op 1 juni 2005 al zijn verklaring hebben gegeven over de lv3-gegevens gebaseerd op de rekening 2004 of over de gegevens van het eerste kwartaal 2005. Zie ook de circulaire van 5 september 2005, paragraaf 6.2, blz. 33.

6. Reductie uitvoeringslasten lv3

6.1 Reductie uitvoeringslasten korte termijn

De artikelen 71 tot en met 74 geven de lv3 aan die de provincies en gemeenten dienen aan te leveren. De kern daarvan zijn de conversietabel producten-programma's, de conversietabel producten-functies en de zogenoemde verdelingsmatrix, een combinatie van functies en categorieën en een combinatie van balansmutaties en categorieën. Daarnaast moeten de provincies en gemeenten informatie verstrekken uit hoofde van artikel 8 van de wet Fido, waarbij het om de financiële balansstanden gaat (voor de berekening van het EMU-saldo). Deze gegevens zijn met ingang van 2004 ook opgenomen in de nieuwe verdelingsmatrix. Deze matrix kan ook de zogenoemde Eflo-bestanden vervangen die gemeenten aanleveren. De baten-lasten-gegevens die de provincies en gemeenten voor de verdelingsmatrix aanleveren zijn bruto, dus inclusief de vermeerderingen en de verminderingen; de baten en lasten worden niet gesaldeerd.

Op het bestuurlijk overleg is besloten tot een aantal beperkingen in het aanleveren van gegevens. Het gaat om de volgende zaken.

- Het CBS behoeft met ingang van 2005 niet meer de conversietabel producten-functies te ontvangen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de toezichthouder deze tabel wél moet blijven ontvangen.
- Het CBS behoeft de gegevens volgens artikel 8 van de wet Fido niet meer apart te ontvangen indien de Fido-gegevens en de gegevens van de verdelingsmatrix met elkaar overeenkomen en de verdelingsmatrix tijdig wordt ingezonden. Een soortgelijke procedure geldt ook voor de Eflo-bestanden. Het CBS zal de provincies en gemeenten die aan de vereisten voldoen, afzonderlijk informeren dat de Fido- en Eflbestanden niet meer nodig zijn.

Het CBS kan met in gang van 2005 voor een aantal posten van de verdelingsmatrix met een netto-aanlevering volstaan, waarbij de lasten en baten dus gesaldeerd zijn. Tabel 3 geeft aan om welke posten van de verdelingsmatrix het gaat. De provincies en de gemeenten kunnen zelf kiezen of ze de bedoelde posten netto, dan wel bruto aanleveren. Volledigheidshalve wordt nog het volgende opgemerkt. Het BBV, artikel 54, schrijft voor dat in de jaarrekening op de balans de reserves bruto opgenomen moeten worden, dus inclusief de vermeerderingen en de verminderingen van de reserves. Dit blijft onverminderd van kracht. De administratie zal daarop dan ook op ingericht moeten zijn.

Tabel 3. Balansposten waarvoor netto-registratie aan het CBS mogelijk is.

Flottende Activa	
A212	Vorraden: Overige grond- en hulpstoffen
A214	Vorraden: Gereed product en handelsgoederen
A215	Vorraden: Vooruitbetalingen
A221	Uitzettingen: Vorderingen op openbare lichamen
A222	Uitzettingen: Verstrekte kasgeldleningen
A223	Uitzettingen: Rekening courant verhoudingen niet-financiële instellingen
A224	Uitzettingen: Overige vorderingen
A225	Uitzettingen: Overige uitzettingen
A23	Liquide middelen (kas, bank en giro)
A29	Overlopende activa

Vaste Passiva	
P111	Eigen vermogen: Algemene reserve
P112	Eigen vermogen: Bestemmingsreserve
P113	Eigen vermogen: Overige bestemmingsreserves
P114	Eigen vermogen: Saldo van rekening
P138	Waarborgsommen
Vlottende Passiva	
P211	Vlottende schuld: Kasgeldleningen o/g
P212	Vlottende schuld: Bank- en giroaldi
P213	Vlottende schuld: Overig
P29	Overlopende passiva

Het CBS zal de provincies en gemeenten nog apart over deze onderwerpen informeren.

6.2 Reductie uitvoeringslasten lange termijn

BZK, Financiën, het CBS en de VNG zullen onderzoeken of voor de gemeentelijke kwartaalgegevens volstaan kan worden met steekproeven. Verder zal Nederland bij de EU inbrengen om de inzendtermijn van de EMU-gegevens in het kader van de EDP-procedure te verruimen van 1 maart naar 31 maart. Hierdoor valt deze inzendtermijn dan samen met de inzendtermijn van de volledige sectorrekeningen op kwartaalbasis van de overheden aan de EU. Een dergelijke verruiming dient de instemming te hebben van alle landen. De latere inzenddatum zou kunnen betekenen dat de provincies en gemeenten de cijfers over het vierde kwartaal niet voor 1 februari behoeven in te leveren bij het CBS, maar later. Een latere inzenddatum kan het opstellen van de cijfers voor het vierde kwartaal vereenvoudigen en zal het eerder genoemde aansluitingsprobleem beperken tussen de gegevens van het vierde kwartaal en van de jaarrekening. Duidelijk zal zijn dat het hier om eventuele maatregelen gaat die eerst op de lange termijn geëffectueerd kunnen worden.

Bijlage 1. Analyses CBS van Iv3

De analyse van het CBS bestaat in hoofdlijnen uit drie controles: consistentie van het vorderingensaldo, algemene kwaliteitseisen (o.a. interne consistentie), gemeente/provincie-specifieke controles (zoals gebruik van kostensoorten). Hieronder wordt dieper ingegaan op de eerste twee stappen van de analyse (vorderingensaldo en algemene kwaliteitseisen). De analyses betreffen de gegevens van het tweede kwartaal 2004.

Vorderingensaldo

De belangrijkste meeteenheid voor het CBS is het vorderingensaldo (EMU-saldo) van de gemeenten. Dit saldo kan op drie verschillende manieren berekend worden.

1. Volgens de methode van de niet-financiële transacties;
2. Volgens de methode van de financiële transacties;
3. Op basis van de veranderingen in de vorderingen en schulden (balansstandgegevens).

Voor 45 % van de gemeenten en 64% van de provincies geldt dat de saldi, berekend volgens methode 1 en methode 2, aan elkaar gelijk zijn of binnen de marges liggen⁵. Gekeken naar de saldi resulterend uit 2 en 3, geldt voor 49% van de gemeenten en 73% van de provincies dat deze aan elkaar gelijk zijn. De situatie die door het CBS nagestreefd wordt is dat alle drie de saldi gelijk (danwel binnen de marges) aan elkaar zijn. Dit geldt voor 36% van de verwerkte gemeenten en 55% van de provincies.

Algemene kwaliteitseisen

Naast het berekenen en beoordelen van het vorderingensaldo worden de aangeleverde gegevens uitvoerig geanalyseerd en bekeken op plausibiliteit. In het onderstaande overzicht wordt voor een specifiek aantal 'algemene' controlepunten toegelicht hoe de kwaliteit van de aanlevering van de gemeenten op dit gebied is.

Balansmutaties versus mutaties in de balans

De mutaties van de financiële balansposten (vorderingen en schulden) moeten aansluiten op de transacties van dezelfde posten in de Iv3-matrix. Deze gelijkheid is gebaseerd op interne consistentie. Slechts bij 38% van de gemeenten en 45% van de provincies ging deze gelijkheid voor alle balansposten op. Verklarende factoren voor het feit dat deze gelijkheid bij een groot aantal van de provincies en gemeenten niet opgaat kunnen zijn:

- Koppelingen zijn nog niet correct gelegd;
- Niet aan alle transacties is al een kostensoort toegerekend.

Deeladministraties

Het CBS controleert of deeladministraties zijn opgenomen in de verdelingsmatrix. Dit wordt o.a. gedaan door te vergelijken met informatie die bij het CBS aanwezig is, zoals de jaarrekeningen en begrotingen.

De loonbetalingen is een van de transactiesoorten die vaak worden bijgehouden in een deeladministratie. Het blijkt dat 67% van de gemeenten en 73% van de provincies de loonbetalingen, qua niveau, correct opneemt in de Iv3. Aangezien de vergelijking plaatsvindt

⁵ Marges worden toegelicht in de circulaire: Informatie voor derden, van 5 september 2003.

op basis van het verleden kan het zijn dat het CBS een foutieve waarneming doet. Een voorbeeld is de overgang van het onderwijs van een bestuurscommissie naar een stichting (salaris onderwijzend personeel is een aanzienlijke loonpost).

De betaling van de bijstand is een tweede voorbeeld van een transactiesoort die gemeenten vaak in een deeladministratie onderbrengen. In vergelijking met gegevens uit het verleden en de waarnemingen van de Bijstandsstatistiek constateren het CBS dat 56% van de gemeenten deze betalingen, qua niveau en kostensoort, correct boekt.

Algemene uitkering

De algemene uitkering uit het gemeentefonds/provinciefonds dient, bij voorkeur, per kwartaal geboekt te worden. Dit is mogelijk aangezien de betalingen van het gemeentefonds op jaarbasis in 50 deelluitkeringen plaatsvindt. Van de gemeenten heeft 49% de inkomsten uit het gemeentefonds correct opgenomen op kwartaalbasis. 42% boekt de inkomsten uit gemeentefonds echter eenmaal per jaar, op het moment dat de vordering ontstaat. Het CBS heeft deze gemeenten verzocht om vanaf volgend jaar deze inkomsten op kwartaalbasis in de lv3 te verantwoorden.

Voor de provincies geldt dat 73% de uitkering uit het provinciefonds plausibel opneemt in de lv3-matrix.

Interne verrekeningen

Het boeken van interne verrekeningen is op kwartaalbasis niet verplicht. De boekhouding hoeft namelijk niet afgesloten te worden. Indien verrekeningen echter toch geboekt worden, is het noodzakelijk voor de interne consistentie dat de lasten- en de batenzijde gelijk aan elkaar zijn. Voor 67% (33% zeer grote verschillen, 34% binnen redelijke marges) van de gemeenten en 55% van de provincies geldt echter dat deze interne consistentie niet opgaat.

Belastingopbrengsten

Van de gemeente wordt bij het verwerken van de belastinggegevens een constante gedragslijn gevraagd. Verder kijkt het CBS naar de hoogte van de bedragen (ten opzichte van de begroting) en wordt het gebruik van de categorieën bekeken. Uit de plausibiliteitscontrole van het CBS blijkt dat 56% van de gemeenten aan de hoogte van de bedragen en de categorieën voldoet. Bestendig boekingsgedrag kan pas op de lange termijn bekeken worden.

Inhoud

Voorwoord	3
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding en doel circulaire	4
1.2 Kernpunten circulaires 2003	4
2. Kwaliteit lv3; ervaringen EMU-saldo	6
2.1 Algemeen	6
2.2 lv3 en EMU-saldo	6
2.3 Bestuurlijk overleg	6
3. Aansluiting vierde kwartaal en jaarrekening	8
3.1 Algemeen	8
3.2 Afsluitende boekingen	8
3.3 Opstellen vierde kwartaal 2004	11
3.4 Onderzoek aansluitingsverschil vierde kwartaal en rekening 13	
4. Kwaliteitsontwikkeling	14
4.1 Algemeen	14
4.2 Inzending gegevens	14
4.3 Kwaliteit van het tweede kwartaal	15
4.4 Analyses specifieke onderdelen	15
4.5 lv3 geldt alleen met verklaring college	16
5. Aanwijzingsbevoegdheid toezichthouder	17
5.1 Algemeen	17
5.2 Uitvoering beoordeling lv3 toezichthouder	17
6. Reductie uitvoeringslasten	18
6.1 Reductie uitvoeringslasten korte termijn	18
6.2 Reductie uitvoeringslasten lange termijn	19
Bijlage 1. Analyses CBS van lv3	20