

# Financieel beheer in gemeenten

Het financiële beheer van gemeenten is de laatste jaren in roerig vaarwater gekomen.

Twee jaar geleden zijn nieuwe comptabiliteitsvoorschriften van kracht geworden. De bezuinigingen op de overheidsuitgaven hebben ook hun weerslag op het financiële beheer. De behoefte van de beleidsmakers aan financieel-economische gegevens is daardoor sterk toegenomen. Bovendien heeft de automatisering de organisatie van het financiële beheer in vele gemeenten op zijn kop gezet.

Hoe het financiële beheer in gemeenten tegemoet kan komen aan de eisen van de tijd wordt in dit artikel beknopt uiteengezet.

## DRS. W. GRIFFIOEN\*

Zo lang er gemeenten bestaan vindt er financieel beheer plaats. Dat is geen verrassende vaststelling. In gemeenten gaat namelijk geld om en vandaag de dag niet weinig. Denk aan ruim tachtig miljard per jaar. Hoewel sommige belastingsbetalers die grote financiële stroom als een noodlottig natuurverschijnsel zien, weten gemeentebestuurders en -ambtenaren wel beter. De geldmassa en de bewegingen ervan worden nauwgezet vastgelegd. Daarvoor bestaan allerlei wettelijke regels en voorschriften, op de naleving waarvan gelet wordt door accountants en provincies.

Het financiële beheer in gemeenten heeft het eigenlijk nooit aan belangstelling ontbroken. Dat in een van de bekendste hand- en leerboeken over gemeentefinanciën bijna tweehonderd bladzijden aan dit onderwerp worden gewijd moge daarvan getuigen 1). Desondanks nemen we in de eerste helft van de jaren tachtig een versterking van de aandacht voor het financieel beheer in gemeenten waar. Hoe komt dat? Dat komt door de noodzaak tot verbetering van het financiële beleid.

In de afgelopen tien tot vijftien jaar is de overtuiging gegroeid dat de gemeentebegroting, die in wezen beruiste op de comptabiliteitsvoorschriften van 1931, te kort schoot als uitgangspunt voor een deugdelijk hedendaags financieel beleid. Dit heeft ertoe geleid dat met ingang van 1 januari 1985 nieuwe gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften in werking zijn getreden die de voorwaarden tot verbetering hebben geschapen. De noodzaak tot verbetering van het financiële beleid werd in het begin van de jaren tachtig versterkt doordat de gemeenten krap bij kas kwamen te zitten. De verzorgingsstaat bleek, anders dan het uitdijende heelal, aan grenzen gebonden te zijn. Uitbundige belasting- en premiedruk samen met een uit het lood geslagen financieringstekort van de overheid dwongen spreekte tot bezuinigingen. In het politieke verkeer spreekt men van ombuigingen. Onze minister van Financiën staat ermee op en gaat ermee naar bed. De gemeenten hebben dat gemerkt. Zij moeten dus snoeien in hun uitgaven. In beginsel evenredig met de centrale overheid, in werkelijkheid misschien iets meer. Daar kwamen voor de gemeenten nog enkele ongunstige ontwikkelingen aan de uitgavenkant bij: toenemende bijstandsuitkeringen (waarvan een gedeelte niet door het rijk vergoed wordt), stroppen wegens garanties op woninghypotheken en hoge rentestand.

De noodzaak tot verbetering van het financiële beleid heeft zijn weerslag op het financiële beheer. Omdat er verwarring blijkt te bestaan ten aanzien van de begrippen beleid en beheer, dient duidelijk te zijn dat het bestuurde beleid in gemeenten wordt bepaald door de bestuurders. Beleid is politiek. Politieke besluitvorming is geen (bedrijfs)economisch proces. Dat wil niet zeggen dat economische overwegingen daarbij geen rol kunnen spelen. Sterker nog, gewoonlijk is dat wel het geval, maar economische overwegingen staan dan naast andere. Van het financiële beheer wordt verlangd de voor een verantwoorde beleidsvorming benodigde financieel-economische gegevens te leveren. Vanuit de beleids sfeer neemt het beroep op het financiële beheer derhalve toe. Overigens niet alleen in afwachtinge zin. Aan het beheer zit een beleidsmatige kant en daarlangs oefenen bestuurders invloed uit op de vormgeving van het beheer.

Als gevolg van een en ander zijn de ontwikkelingen met betrekking tot het financiële beheer in gemeenten in de afgelopen jaren in een stroomversnelling geraakt. Het begrip FIMIG duidt op en trekt veel belangstelling. Daarnaast doen talloze andere stromingen, denkbeelden en invallen de ronde. Men kan door de bomen nauwelijks het bos zien. In deze bijdrage zal ik proberen wat orde in de warwinkel te scheppen.

### Doeltreffendheid en doelmatigheid

Voor de beleidsmakers is het van belang te kunnen beoordelen of de inzet van middelen waartoe zij besluiten doeltreffend en doelmatig geschiedt. *Doeltreffend* is de inzet van de in beschouwing genomen middelen als die indertijd bijdraagt aan het daarvoor bestaande van de verzorging van het openbare groen is aangeschaft, daartoe gebruikt of wordt hij in werkelijkheid gedurende een groot deel van de bedrijfstijd ingezet voor openbare werken of de brandweer? *Doelmatig* is een besteding als het in be-

\* President-directeur van de NV Bank voor Nederlandsche Gemeenten.

1) Bonnema, De Looft en Volgers, *De gemeentefinanciën*, vierde druk, 1979.

schouwing genomen doel niet met de inzet van minder middelen kan worden bereikt. Om maar bij dezelfde trekker te blijven, kan door de inzet van zo'n voertuig zo veel op arbeidstijd bespaard worden dat de gemeente geld overhoudt voor andere aanwendungen?

Het financiële beheer heeft aldus belang bij het bedenken en/of opsporen van werkwijzen die het mogelijk maken de doeltreffendheid en de doelmatigheid te toetsen. In dit kader dringen zich tenminste zes ontwikkelingen naar voren:

- beheersstelselwijziging;
- kasbeheer;
- financieel management in gemeenten (FIMIG);
- vergelijkende budgetanalyse (VBA);
- automatisering;
- scholing.

## Beheersstelselwijziging

De belangrijkste ontwikkeling van de laatste jaren met betrekking tot het financiële beheer in gemeenten komt ongetwijfeld voort uit de herziening van de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften. Het gaat hierbij niet, zoals bij de hierna aan de orde komende ontwikkelingen, om een vrijblijvende zaak. Alleen het dwangmatige karakter maakt een ontwikkeling echter nog niet tot een belangrijke. De inhoud van de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften is evenwel van dien aard dat van ingrijpende veranderingen gesproken dient te worden.

De begroting van voorheen moet als verre van eenduidig worden gekenschetst. Soms hadden posten betrekking op kostensoorten, dan weer op kostendragers (de gemeentelijke taken) 2). Die onduidelijkheid is opgeheven door het invoeren van een stelsel van meer dan tachtig verplicht voorgeschreven functies, die ieder voor zich een gemeentelijke taak omvatten. De functies zijn ondergebracht in tien, met de vroegere begrotingshoofdstukken te vergelijken hoofdfuncties 3). Naast de indeling naar functies kent het stelsel een indeling naar economische categorieën zoals de totale personeelskosten, de totale kapitaal-lasten, ondergebracht in een afzonderlijke verzamelstaat. De voorschriften voorzien voorts in het maken van onderscheid tussen publieke en bedrijfsmatige taken (bij de eerste worden de lasten voornamelijk gedekt uit de algemene middelen en de doeltuikeringen van het rijk, bij de tweede wordt naar de sluitende exploitatie gestreefd) en in het gebruik van kostenplaatsen. Ook kan in de begroting melding gemaakt worden van voor het beleid dienstige zaken als prestatiegegevens (bij voorbeeld een aantal vierkante meters onderhoud openbaar groen) en gegevens over de mate van beïnvloedbaarheid van taken (vrijwel onbeïnvloedbaar bij wettelijke verplichtingen bij voorbeeld).

Het zou veel te ver gaan hier de nieuwe begrotingsvoorschriften uitputtend te behandelen. Het vorenstaande moge dienen om aan te geven dat er nogal wat veranderd is. Belangrijk is vast te stellen dat de nieuwe opzet een bedrijfseconomisch verantwoorde toerekening van kosten en opbrengsten mogelijk maakt.

Wat echter eveneens belangrijk is, is wat het gevolg kan zijn van de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften voor de inrichting van de bestuurlijke (portefeuilleverdeling burgemeester en wethouders) en ambtelijke organisatie. Hoewel de comptabiliteitsvoorschriften met ingang van 1 januari 1985 van kracht zijn geworden, is daarop nog geen goed zicht. De financieel-technische omzetting als zodanig vormt niet het grootste probleem. „De conclusie moet daarom zijn dat in de meeste gevallen er genoeg mee genomen moet worden voorlopig alleen de technische omzetting te doen plaats vinden, al dan niet gepaard met automatiseringwerkzaamheden. In een volgend stadium zal dan gedaan moeten worden hetgeen in het kader van de doelstelling van de nieuwe voorschriften (ook en vooral) nodig is: het zoeken naar de optimale vorm van presentatie van de begrotingsgegevens en het zo nodig aansluiten van de ambtelijke en bestuurlijke organisaties daaraan” 4).

## Kasbeheer

In het begin van 1982 verleende de NV Bank voor Nederlandsche Gemeenten (BNG) het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) een opdracht tot een vooronderzoek. De doelstelling luidde: het blootleggen van de knelpunten in het kasbeheer van twee grote gemeenten. Dit vooronderzoek leidde tot verdere studie, waarbij de nadruk werd gelegd op een verbreding van de tot dan toe verworven inzichten. De laatste fase van het onderzoek werd eind 1984 afgerond 5).

Kasbeheer maakt deel uit van het financiële beheer in gemeenten. Onder kasbeheer te verstaan: alle werkzaamheden die leiden tot de laagst mogelijke financieringskosten voor een gemeente. De overweging juist dit onderdeel bij de kop te pakken was dat verbetering van het kasbeheer de gemeenten snelle en tastbare voordelen belooft. Hoewel deze verwachting niet onjuist kan worden genoemd, was de praktijk toch niet zonder voetangels en klemmen. Gemeenten bleken namelijk het kasbeheer op uiteen lopende manieren geregeld te hebben, afhankelijk van het voel haar apparaat gekozen organisatiemodel. Voor die keuze waren gewoonlijk goede gronden aanwezig. Daarom ging het niet aan alleen ter wille van een verbetering van het kasbeheer ingrijpende organisatieveranderingen te bepleiten. Daar kwam nog bij dat, zoals in de vorige paragraaf uiteen gezet, het geenszins zeker was dat de organisatie-opzet ook in de toekomst gehandhaafd zou blijven.

Met dit uitgangspunt voor ogen heeft de BNG een organisatiemodel voor de functie kasbeheer in gemeenten laten ontwikkelen dat onafhankelijk is van de wijze waarop gemeenten kunnen zijn georganiseerd. Dit model is bovendien onafhankelijk van de manier waarop de automatisering in gemeenten is op gezet. Het laatste is belangrijk, omdat de automatische gegevensverwerking, zij het niet volgens een gelijkvormig patroon en ook niet in dezelfde mate, in de gemeentelijke organisaties een stevige voet aan de grond heeft gekregen. In de tweede helft van 1984 was reeds het overgrote gedeelte van de gemeenten met meer dan twintigduizend inwoners (160 van de 173) op een of andere manier geautomatiseerd 6). Hiermee zal in de naaste toekomst bij het denken over financieel beheer in gemeenten in het algemeen rekening gehouden moeten worden.

Dit indachtig is in aansluiting op de ontwikkeling van een organisatiemodel voor de functie kasbeheer een softwarepakket tot stand gebracht waarmee het kasbeheer langs geautomatiseerde weg kan verlopen. Het gaat om een 'pilot'-model waarmee een kasbeheerder zijn informatie kan verwerken en een financieringskeuze berekenen. Met de hulp van de gemeente Nijmegen wordt op het ogenblik onderzocht of de automatiseringshulpmiddelen voor gemeentelijk gebruik verder ontwikkeld kunnen worden tot een operationele toepassing.

## FIMIG

Kort na de aanvang van het IOO-onderzoek loste het Centraal Instituut Vorming en Opleiding Bestuursdienst (CIVOB), met financiële steun van de BNG, het startschot

2) Van Munster, Automatisering van de gemeentebegroting – de ervaringen in Rotterdam, B&G, augustus/september 1983.

3) De hoofdfuncties zijn: algemeen bestuur; openbare orde en veiligheid; verkeer, vervoer en waterstaat; economische zaken; onderwijs; cultuur en recreatie; sociale voorzieningen en maatschappelijk werk; volksgezondheid; ruimtelijke ordening en volkshuisvesting; diversen.

4) Eindrapport van de VNG werkgroep 'Beleidsplanning en comptabiliteitsvoorschriften', *Besturen met comptabiliteit*, uitgave VNG, groene reeks nr. 72, 1984.

5) Hofhuis en Maan (IOO), *Naar een doelmatiger gemeentelijk kasbeheer*, uitgave VNG, 1985.

6) Lagerwaard, *Inleiding tot Gemeentelijke Automatisering 3*, Uitgave VNG, 1984.

voor een 'pilot study' naar mogelijkheden om het financiële beleid van de gemeenten te verbeteren. Na een tussenstap, waarbij de voorlopige uitkomsten in door CIVOB en bestuursscholen belegde regionale bijeenkomsten met deskundigen uit de gemeentepraktijk zijn besproken, kwam eind 1983 het eindrapport ter beschikking 7).

Het FIMIG-rapport draagt een ander karakter dan dat over het kasbeheer. Het eerste richt zich op het ruimere gebied van het financiële beheer, het tweede op het betrekkelijk beperkte terrein van het kasbeheer. In feite is het verschil minder groot dan het wellicht lijkt, omdat beide aanknopende bij de ingaande en de uitgaande geldstromen. Een veel groter verschil doet zich voor in de wijze van aanpak. Terwijl de onderzoekers van het IOO onbevanging het veld intrekken, hebben Boorsma en de zijnen een toetsingskader meegenomen: het bedrijf. Dat laatste behoeft geen nadeel te zijn, vooral niet als ik in herinnering roep wat hiervoor opmerkte over de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften: de mogelijkheid openen tot toepassing van (in het bedrijfsleven gebruikelijke) manieren van kostprijsberekening.

In het gebruik van het begrip FIMIG, de afkorting van financieel management in gemeenten, gaat iets meer schuil dan een neiging tot aanpassing aan de hedendaagse spraakverwording. FIMIG is de aanduiding geworden voor een vorm van financieel beheer in gemeenten, waarbij de gemeente „...meer dan tot op heden gebruikelijk, gezien wordt als een bedrijf...” 8). Deze gedachte krijgt gestalte in de toepassing van in het bedrijfsleven gangbare beheerswijzen zoals liquiditeits-, solvabiliteits- en rentabiliteitsvoorschriften.

Vaak zijn in het verleden reeds pogingen ondernomen ten behoeve van het financiële beheer in gemeenten leentjebuur te spelen bij het bedrijfsleven. Het verschil met die vroege vrijages zou kunnen zitten in een meeromvattende en consequentere aanpak. Omdat een gemeente nu eenmaal geen bedrijf is, doen de FIMIG-beschouwingen nogal eens gekunsteld aan. De benadering blijkt kwetsbaar en, zoals een financieel beleidsmedewerker van de gemeente Utrecht opmerkt, „ De toepassingsmogelijkheden van FIMIG zijn daardoor beperkt” 9).

Wat hiervan zij, FIMIG staat voor een benaderingswijze die een zekere betekenis kan hebben voor de ontwikkeling van de gedachten over het financiële beheer in gemeenten, maar die dat laatste begrip niet overbodig maakt. Om de toch al dreigende begripsverwarring niet te vergroten verdient het dringende aanbeveling het woord FIMIG alleen in de beperkte betekenis te gebruiken en zeker niet in de plaats van financieel beheer in gemeenten. Wie het moeilijk zonder afkortingen kan doen mag wat mij betreft dan van FIMIG spreken, al zal ik hem of haar niet volgen.

## VBA

Sinds 1985 maakt VB, het Accountantskantoor van VNG, het systeem van vergelijkende budgetanalyse (VBA) te gelde. VB heeft kennelijk een gat in de markt gevonden: meer dan zeshonderdveertig van de zeventien gemeenten hebben zich inmiddels op VBA geabonneerd. „In het systeem worden de begrotingsgegevens van een individuele gemeente op statistische grondslag herberekend tot kencijfers en tegenover de gemiddelde uitkomsten van vergelijkbare gemeenten gezet. Bij ieder berekend kengetal wordt het aantal waarnemingen en de standaardafwijking vermeld als uitdrukkingsmaatstaf voor de mate van spreiding in de individuele waarnemingen. Uitkomsten die in het statistisch bepaalde uitzonderingsgebied liggen, worden door middel van een asterisk als 'uitzonderlijk' hoog of laag geoordeeld” 10). De meest voorkomende uitdrukkingsmaatstaf is de inwoner. Een andere is de lengte van de wegen. Absolute kengetallen zijn bij voorbeeld de tarieven.

De kengetallen hebben een signaalfunctie. Gevolgtrekkingen voor het financiële beleid en beheer kunnen pas worden getrokken na onderzoek naar de achterliggende

oorzaken van opmerkelijke verschillen. Dit maakt de toepassing van deze externe kengetallen niet makkelijk. Dat zou wat eenvoudiger kunnen liggen bij het gebruik van interne kengetallen. Dat zijn door een gemeente in eigen huis te bepalen getallen die niet met die van andere gemeenten worden vergeleken op een bepaald ogenblik maar met dezelfde kengetallen op een ander tijdstip 11). De verwachting lijkt gewettigd dat de betekenis van deze twee werkwijzen nogal verschillend zal zijn.

## Automatisering

„De mogelijkheden tot het verbeteren van het financiële beheer van gemeenten worden thans in Nederland veelal gezocht in een tweetal operaties: enerzijds de reorganisatie van de gemeentelijke dienst in het algemeen of van de afdeling/dienst financiën in het bijzonder en anderzijds in de automatisering.” 12). In het voorgaande is de automatisering al een enkele maal terloops vermeld. Wat er in de gemeenten ten aanzien van de automatisering gaande is, is zo veelomvattend dat het niet terloops kan worden afgedaan. Het beeld is tamelijk verwarrend.

De in het verleden ondernomen pogingen om tot massaal bruikbare toepassingen voor bepaalde beheersterreinen te komen zijn mislukt. De behoeften van de afzonderlijke gemeenten liepen daarvoor toch te veel uiteen. Daarmee werd de opzet om in hoge mate gezamenlijk op te trekken getorpedeerd. Sindsdien zijn erg veel gemeenten op eigen houtje bezig op een of andere manier gedeelten van hun beheersstelsel te automatiseren. Vastgesteld moet worden dat hierbij het wiel nogal eens wordt heruitgevonden. Met elkaar om de gemeentemarkt vechtende 'software houses', 'system houses' en hoe ze zich verder nog noemen, dragen daaraan in niet geringe mate bij. Ieder heeft wel een of meer produkten ontwikkeld die met verve aan de man worden gebracht. Op zich zelf behoeven die automatiseringsprodukten niet slecht te zijn. Jammer is wel dat op deze wijze een lappendeken van automatiseringstoepassingen ontstaat die een belemmering vormt of gaat vormen voor een werkelijk doelmatige inzet van automatiseringsmogelijkheden bij de uit de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften voortvloeiende reorganisatie van het beheersstelsel. Van een weloverwogen, geïntegreerde aanpak is helaas nog niet veel te merken, ondanks de heldhaftige pogingen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) om de ontwikkelingen in betere banen te leiden.

Zoals in zo veel gevallen bezetten de kleinere gemeenten hierbij vaak, maar gelukkig niet altijd, de zwakste plaats. Grote gemeenten beschikken nu eenmaal over betere mogelijkheden de benodigde deskundigheid in huis te halen. Hiermee leg ik dan meteen de verbinding tot het onderwerp, waarmee ik dit globale en geenszins volledige overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van het financieel beheer in gemeenten wil afsluiten: scholing.

## Scholing

Ook op het gebied van de scholing en bijscholing speelt zich op het terrein van het financiële beheer in gemeenten heel wat af. Zo kan een gemeenteambtenaar of -bestuur-

7) Boorsma, Koning en Lindenhovius, *FIMIG, Financieel Management in Gemeenten*, Uitgave TH Twente/CIVOB/BNG, 1983.

8) Idem, blz. 1.

9) Straatman, *FIMIG, financieel management in gemeenten*, B&G, februari 1984. Zie in dit verband ook Dudink, *Is de gemeente een onderneming?*, B&G, mei/juni 1987.

10) Jansen, *VB's vergelijkende budget-analyse (VBA): een beschouwing over bedoeling en achtergrond van een systeem*, B&G, februari 1987.

11) Teeuwen, *Gemeenten en kengetallen*, B&G, maart 1987.

12) Hoffhuis en Maan, *Gemeentelijk kasbeheer en automatisering, Gemeentelijke Automatisering*, nr. 3, uitgave VNG, 1984.

der zich bij voorbeeld voor f. 1.068 (inclusief BTW) per persoon twee dagen lang in een aangename omgeving de oren van het hoofd laten praten over . . . vult u maar in. Afgezien van de gereede kans dat betrokkene hierbij nuttige ontmoetingen kan hebben met ambtgenoten uit andere gemeenten, moet de doeltreffendheid van dit soort bijeenkomsten niet hoog worden geacht. Dat zit hem niet in een onvakkundige opzet, maar in het fragmentarische karakter ervan. Gewoonlijk pakt men – gedwongen door de noodzaak ervan te moeten leven – een sterk in de belangstelling staand onderdeel van het financiële beheer in gemeenten bij de kop en laat daar, meestal goede, verhalen over houden.

Het bezwaar van deze aanpak is dat hij niet aansluit bij datgene waaraan de grootste behoefte bestaat. In het veld is schreeuwende behoefte aan zicht op de grote lijnen in hun onderlinge verband. Het uitgangspunt daarbij moet zijn een goed inzicht in de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften en de aanknopingspunten die zij voor een verantwoord financieel beheer bieden. Dit is van overwegend belang omdat men, of men wil of niet, altijd weer bij die voorschriften uitkomt. Binnen het aldus geschapen kader dient vervolgens aandacht te worden geschonken aan de voornaamste deelonderwerpen, maar dan wel in hun onderlinge samenhang. De scholing dient er op gericht te zijn de

deelnemers in staat te stellen in hun eigen gemeenten een plan te (helpen) maken ten aanzien van wat men met het financiële beheer wenst te bereiken en hoe dat dan, met gebruikmaking van de werkwijzen die daartoe ook werkelijk dienstig kunnen zijn, zou moeten gebeuren. Vooral zal daarbij afgewogen moeten worden welke organisatorische aanpassingen men daarbij wenselijk en aanvaardbaar acht. Van meet af aan zullen ook de mogelijkheden van de automatisering in beschouwing moeten worden betrokken. Niet in de laatste plaats moet men zich in dat prille stadium afvragen in hoeverre (bij)scholing nodig zal zijn om de plannen te kunnen verwezenlijken.

Naar ik hoop zal de onlangs van start gegane leergang van het CIVOB voor financiële managers in gemeenten, waaraan de BNG belangrijke financiële steun heeft verleend, zich in de gewenste richting ontplooiën. De leergang is eind april onder bevredigende belangstelling van start gegaan. Het is de bedoeling in de komende maanden te ervaren of en op welke punten de behandelde stof of de aanbestedingswijze aanpassingen behoeven. Van september 1987 af zal de leergang vervolgens door de regionale bestuursacademies worden opengesteld.

**W. Griffioen**