

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a preprint version which may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/173861>

Please be advised that this information was generated on 2019-03-24 and may be subject to change.

Digitale begrotingen: zegen of zoekplaatje?

Trefwoorden: gemeentebegroting, digitalisering, transparantie

Samenvatting: Een aantal gemeenten is overgegaan tot het bouwen van websites waarin de hele begroting is opgenomen. In dit artikel bekijken we de inhoud van die websites van 18 gemeenten op inhoud en gebruiksvriendelijkheid. De aanzetten die zijn gedaan leveren een gemengd beeld op. Vooral inzet van grafische hulpmiddelen draagt bij aan begrijpelijkheid van cijfers. Tegelijkertijd zijn er kinderziektes bij zoekfuncties en de layout van websites die het niet altijd makkelijk maken gegevens te vinden of te doorgronden.

Inleiding

Ruim een jaar geleden bereikte de provincie Overijssel overeenstemming met het ministerie van Binnenlandse zaken over het slechts digitaal aanbieden van een begroting. Volgens een bericht uit Binnenlands Bestuur¹ is een van de achterliggende gedachten dat de informatie-uitwisseling tussen overheden in de toekomst volledig digitaal kan gaan.

Inmiddels hebben meerdere gemeenten het voorbeeld van Overijssel gevolgd en zijn overgegaan naar digitale begrotingen en soms ook al digitale jaarverantwoordingen. Dit artikel richt zich op een verkenning van de inhoud van de digitale begrotingen van 18 gemeenten met als doel inzicht te krijgen in de daadwerkelijke transparantie en toegankelijkheid van de digitale begrotingen.

Begrotingsfuncties en toegankelijkheid.

Zonder nu integraal de geschiedenis en rol van begrotingen van gemeenten langs te lopen is het goed om toch bij een paar ontwikkelingen stil te staan. Tot de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 waren gemeentebegrotingen allemaal volgens hetzelfde stramien ingericht. De functionele indeling van de begroting naar voorgeschreven hoofdtaken en een aantal bijbehorende toelichtende staten was leidend. Het bezwaar tegen die voorschriften was vooral gelegen in het gebrek aan herkenbaarheid van de begroting op bestuurlijk en maatschappelijk niveau. Politici waren niet in staat om met de begroting uitdrukking te geven aan hun prioriteiten. Vanaf 2004 is met de invoering van het Besluit Begroting en Verantwoording de verplichte indeling van de begroting voor het beleidsmatige gedeelte losgelaten. Ook is flink geschraapt in tot die tijd nog verplichte toelichtende staten zoals over garanties, personeel en subsidies. Met het loslaten van de verplichte begrotingsindeling verdween ook de onderlinge vergelijkbaarheid van begrotingen. Dat raakt het referentiekader voor raadsleden voor zover het gaat om keuzes die buurgemeenten of soortgelijke gemeentes maken. Maar het raakt ook het referentiekader voor de eigen gemeente in de tijd, omdat een nieuwe coalitie vaak weer voor een nieuwe programma-indeling kiest. Ook de geïnteresseerde burger met enige financiële kennis dient daardoor al alert te zijn op wijzigingen door de tijd. Of de burger zonder financiële kennis nog iets kan met een begroting is al helemaal de vraag. De recent geïntroduceerde vergelijkingssites (waarstaatjegemeente.nl en begrotingswijzer.nl) vangen voor de leek een deel van de lacune op, omdat gegevens van het lopende begrotingsjaar in ieder geval op vergelijkbare wijze worden gepresenteerd. Ook de per 2017 verplicht gestelde indeling in taakvelden versterkt vergelijkbaarheid weer.

Wat vooralsnog ook bleef was dat in de backoffice de klassieke functionele en categorale indelingen voor statistische doeleinden aan het CBS moeten worden geleverd. Voor degene die vergelijkingen tussen gemeentefinanciën wilde maken bleef het CBS tot eind 2016 een betrouwbare bron die cijfers

¹<http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/overijssel-overtuigt-ministerie-geen-papier.9524788.lynkx>

van individuele gemeenten toetst, zo nodig corrigeert en via Statline beschikbaar stelt. Met ingang van 2017 stelt het CBS alleen nog onbewerkte data van individuele gemeenten beschikbaar.

Een begroting van een gemeente kent procesmatig gezien twee hoofdfuncties, de allocatie- (waar besteden we ons geld aan? en de autorisatiefunctie (keuren we de begroting goed?). Deze twee functies zorgen samen voor de democratische legitimatie van de door het gemeentebestuur ingezette middelen voor de te realiseren beleidsdoelen. Naast de twee hoofdfuncties noemen we hier nog de controlefunctie (is het geld correct uitgegeven?) en de communicatiefunctie (wat willen we gaan doen?) van de begroting. Die laatste functie wordt door de digitale versie van begrotingen en de hierboven genoemde websites wellicht versterkt ten opzichte van de tot op heden als basis gebruikte 'papieren' begrotingen.

Hoe een begroting te beoordelen?

Voor de beoordeling van een begroting zijn de begrotingsfuncties zelf wat minder van belang. Een goede begroting moet voldoen aan de kwaliteitseisen die voortvloeien uit de begrotingsbeginselen. Het belangrijkste beginsel is dat van universaliteit ofwel de eis dat alle baten en lasten in de begroting zichtbaar worden gemaakt. Daarbij hoort ten minste ook dat het onderscheid tussen resultaatbepaling en de resultaatbestemming zichtbaar blijft. Met andere woorden er dient onderscheid te zijn tussen de baten en lasten die voortvloeien uit de onderliggende activiteiten en de bijbehorende reguliere geldstromen en de baten en lasten die voortvloeien uit het sparen en uit eerder aangelegde reserves. De wetgever heeft door in BBV nadrukkelijk te spreken over programma's impliciet ook aangegeven dat een bepaald niveau van detaillering van de begroting naar kernactiviteiten noodzakelijk is. Hoe ver dat moet gaan is een open vraag. Naast de programma's bestaan producten en de met de wijziging van het BBV voorgeschreven verdeling naar taakvelden, de onderliggende activiteiten die binnen een bepaald begrotingsprogramma onder verantwoordelijkheid van het college van B&W worden uitgevoerd. Omdat het programmaniveau formeel het niveau is waarop de begroting wordt geautoriseerd zijn de producten voor de gemeenteraad in eerste instantie geen formeel aangrijpingspunt voor discussie. Hierbij geldt dat hoe meer programma's er in een begroting zijn opgenomen, hoe specifiek en gedetailleerder een gemeenteraad formeel kan sturen. Gemeenten kunnen in hun financiële verordening nadere afspraken hebben gemaakt, maar die afspraken laten we hier buiten beschouwing.

Beoordelingscriteria begroting.

Voor de verkenning van de inhoud van de digitale begrotingen redeneren we vanuit het universaliteitsbeginsel en vanuit transparantie voor de lezers. We kijken afzonderlijk naar de in de programma's opgenomen begrotingsonderdelen inclusief de toelichting daarop en naar de financiële onderdelen van de begroting. De eerste vraag die aan de orde komt gaat over de vindbaarheid van de begroting: staat die op de homepage vermeld, is de begroting vindbaar bij de pagina's over raad en college of moet een zoekfunctie worden gebruikt. Hoe meer moeite de burger moet doen, hoe minder transparant de gemeente is. Daarna kijken we naar een paar inhoudelijk en functioneel beschrijvende variabelen.:

- Aantal programma's
- Document te downloaden (voor archieffunctie)
- Beleidsmatig zwaarwegende en samenhangende taken binnen één programma?
- Begrijpelijkheid van cijfers. Eerdere ervaringen met begrotingen laten zien dat gemeenten verschillend omgaan met begrippen als 'voordeel' en 'nadeel' en het gebruik van '- ' tekens. Bij studenten die begrotingen voorgelegd krijgen leveren die verschillen verwarring op en dat duidt daarmee wellicht ook op problemen voor andere relatieve buitenstaanders.

Voor het onderdeel programmabegroting kijken we binnen de programma's naar de volgende onderwerpen:

- Vergelijkende cijfers (vorig jaar en lopend jaar)
- Splitsen reguliere baten en lasten en ingezette reserves
- Zijn investeringen in het programma opgenomen?²
- Eigen (smart geformuleerde) kengetallen?

De beleidsinhoudelijke programma's zijn veelal de onderdelen van een begroting waar alle raadsleden en overige belangstellenden het eerst naar kijken. Voor de financieel meer ingevoerde lezer zijn de financiële toelichtingen eveneens van belang. We kijken hier naar:

- Recapitulatie van de totale begroting,
- Het meerjarenoverzicht,
- Detaillering van de staat van reserves en voorzieningen
- Overzichten van verstrekte subsidies, garanties, de kosten en formatie van personeel,
- De kosten van overhead volgens de wettelijke definitie
- De 5 wettelijke financiële kengetallen. In dit onderdeel gaat het er om óf gegevens vindbaar zijn en zo ja, hoe ze dan te vinden zijn.

Onderzoeksanpak.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de digitale begrotingen 2017 van 18 gemeenten (zie tabel 1). De selectie is tot stand gekomen door toevalligheid (eigen kennis en website-informatie van een leverancier van software). Ondanks de toevalligheid van de selectie bleek de helft van de gemeenten tot de categorie groot (> 100k inwoners) te behoren. Dergelijke gemeenten hebben wellicht meer middelen om met innovaties om te gaan. Het onderzoek heeft vooral een verkennend karakter om te zien of kerngegevens uit een begroting te traceren en te beoordelen zijn. Voor een systematisch antwoord op de vragen die hier worden gesteld zou een uitgebreider onderzoek nodig zijn en is ook een controlegroep van gemeenten nodig die hun begroting op dit moment alleen nog als pdf-document beschikbaar stellen.

Bevindingen.

We beginnen met een paar algemene indrukken. Tabel 1 geeft een samenvatting van wat kerngegevens en bevindingen uit de programma's. Daarna volgen de bevindingen uit de financiële onderdelen van de begroting.

Tabel 1: Enkele basiskenmerken van de digitale begrotingen

	< 100k inwoners (n=9)	> 100k inwoners (n=9)
Onderzochte gemeenten	Best, Dalfsen, Dronten, Etten-Leur, Hengelo, Kerkrade, Ooststelingwerf, Sliedrecht, Veere	Arnhem, Apeldoorn, Breda, Deventer, Nijmegen, Rotterdam, Utrecht, Zaanstad, Zwolle
Begroting gevonden op website	7	7
Begrotingstotaal in inleiding of samenvatting	4	4
Begroting downloadable	3	5
Bladeren via klikken	6	5
Gebruik van cijfers in absolute getallen	4	5
Aantal programma's	3-9 programma's	5-17 programma's

² De gemeente 's Hertogenbosch is een gemeente die in de programma's waar relevant de investeringen en inzet reserves zichtbaar maakt.

Sociaal domein (Jeugd & WMO in 1 programma	6	6
RO en Grond in 1 programma	6	8
Op producten/taakveldenniveau cijfers en inhoud opgenomen	7	8
Mutatie reserves in programma opgenomen?	6	6
Investerings in programma opgenomen?	1	4

Algemene kenmerken

De snelste manier om een digitale begroting te vinden blijkt de zoekfunctie van Google te zijn. Als er op de eigen website wordt gezocht, dan blijkt in 4 gevallen de begroting niet te vinden te zijn door het menu van de website te volgen. Voor de meeste gebruikers zal het zoeken via de zoekmachine ook meer voor de hand liggen omdat men dan niet de specifieke terminologie (programma-begroting, stadsbegroting of nog anders) hoeft te kennen. In de financiële begroting zijn de cijfers uiteraard terug te vinden. Slechts een minderheid van de gemeenten laat ook totaalcijfers in de inleiding van de begroting zien, meestal in een grafische vorm. Ook grafische ondersteuning (cirkel of staafdiagramen) in de programma's is niet standaard terwijl het wel helpt om een eerste indruk te krijgen van het belang van de verschillende begrotingsonderdelen.

De vraag is of op termijn de digitale begrotingen terug te vinden blijven. Om die reden alleen al zou een download van de begroting wenselijk zijn. In totaal 8 gemeenten hebben een dergelijke faciliteit op de website. Meestal is er dan een afzonderlijke link op een startpagina. De gemakkelijkste oplossing, namelijk binnen de digitale begroting een downloadknop opnemen, troffen we bij één gemeente aan. Daarnaast bood één gemeente de mogelijkheid om pagina voor pagina een download samen te stellen. We komen op de downloadfunctie nog terug wanneer we naar de zoekfunctie in de digitale begrotingen kijken.

Voor degenen die regelmatig begrotingen van verschillende gemeenten doorbladeren zal het bekend zijn dat telkens opnieuw moet worden nagedacht over de betekenis van cijfers. Sommige gemeenten gebruiken de woorden (V)oordeel en (N)adeel, maar een voordeel op de baten is iets anders als een voordeel op de lasten. Daar moet de lezer wel even bij stilstaan. Ook komt het voor dat baten als negatief getal in mindering worden gebracht op lasten. Vanuit de theorie van inkomensbestedende huishoudingen is daar wat voor te zeggen, maar ook dat vergt telkens weer even stilstaan bij de interpretatie van de cijfers. Voor leken en nieuwe raadsleden geldt dat zij in de tradities van de desbetreffende gemeente moeten worden opgeleid alvorens ze in staat zijn de betekenis van cijfers te doorgronden. Het BBV schrijft op dit punt niets voor, maar voor de eenduidigheid en leesbaarheid van begrotingen zou dat wellicht wel wenselijk zijn. In slechts de helft van de gevallen worden alle cijfers als positief getal gepresenteerd. Het meest extreme voorbeeld was dat een gemeente baten in rood en lasten in groen presenteerde, iets wat in strijd lijkt met de wijze waarop in stoplichtrapportages wordt omgegaan met positieve en negatieve ontwikkelingen.

Gebruikersvriendelijkheid

De gebruikersvriendelijkheid van de informatie op de digitale begrotingen laat op punten te wensen over. Er zijn twee hoofdsystemen waarmee de begroting kan worden doorgelezen. In de ene variant wordt op meerdere niveaus doorgeklikt. Wil men in deze variant details van een programma vinden, dan moet na de keuze van het programma ten minste één keer verder worden doorgeklikt. Voordeel is dat relatief korte teksten ontstaan, nadeel is dat het erg moeilijk wordt om overzicht over de samenhang tussen de onderdelen te vinden. De andere variant is dat na aanklikken van een programma er in principe door de tekst kan worden gescrold. Ook de scrollfunctie heeft een nadeel dat zich vooral uit bij

tabellen. Regelmatig komt het voor dat tabellen groter zijn dan de schermhoogte. Dan blijft de kop van de tabel niet in beeld en is het raden naar wat de cijferreeks nu precies betekent. In een enkel geval bleef de kop van tabellen wel staan. Hier is verbeterpotentieel.

Soms zijn digitale begrotingen niet geheel digitaal: bijlagen worden als pdf opgenomen of specifieke overzichten komen als pdf. Dat een staat subsidies (zie hieronder) in bijlagen staat is minder verwonderlijk, dit is een specifieke toelichting op een deel terrein. Maar ook voor het totaal van de lasten kwamen we in één geval tegen dat dit was opgenomen in een pdf bestand. Ook het woordgebruik is soms niet helder wanneer in bijlagen zaken als overzichten van reserves en voorzieningen worden opgenomen en er ook een kop financiële begroting in het menu te vinden is. Dit zijn essentiële onderdelen van resultaatbepaling en bestemming en zou je verwachten in het financiële deel in plaats van in nadere toelichtingen.

De financiële gegevens

Tabel 2 geeft een overzicht van de in de begrotingen aangetroffen financiële gegevens. De opvallende bevindingen zijn dat bij de gemeenten onder 100.000 inwoners investeringen veelal niet te vinden zijn. Ook het gegeven overheadkosten is nog niet in alle gevallen terug te vinden. Staten van subsidies, overzichten over totale personeelskosten en garanties zijn geen verplichte gegevens, maar kunnen wel bijdragen aan inzicht in de begroting. Ook hier geldt dat met name de gemeenten onder 100.000 inwoners achterblijven.

Tabel 2: Aantal keren dat gegeven gevonden is in digitale begroting

	< 100k inwoners (n=9)	> 100k inwoners (n=9)
Meerjarencijfers op programmaniveau	8	6
Investeringen	6	9
Staat subsidies	3	7
Overhead kosten	6	5
Formatie in FTE	3	7
Personeelskosten	3	6
Overzicht garanties	1	4
Gehanteerde veronderstellingen	3	4
Resultaat na bestemming	9	9
Balans	7	8
De 5 BBV-kengetallen	3	4

De meeste gemeenten laten binnen de programma's meerjarencijfers zien. Opvallend is dat juist grotere gemeenten dat niet doen of alleen een begrotingssaldo geven. Bij de niet verplichte elementen van de begroting zien we juist dat grote gemeenten die gegevens weer wel leveren. Het meest opvallende verschijnsel doet zich voor bij de nieuw geïntroduceerde BBV kengetallen. Daar is via de zoekfuncties op de website naar gezocht met relevante kernbegrippen zoals 'solvabiliteit' Slechts in een minderheid van de onderzochte gevallen helpt de zoekfunctie om deze gegevens direct te vinden. In andere gevallen wordt wel een vindplaats aangegeven, maar moet nog door diverse submenu's worden doorgescrolled of geklikt voordat de gegevens worden gevonden. Gelet op de structuur van de websites mag worden aangenomen dat ook bij zoeken naar andere begrippen soortgelijke problemen aan de orde zullen zijn. Hiermee komen we terug op het belang van een downloadable versie. Wanneer een integrale pdf beschikbaar is, dan werkt de pdf zoekfunctie wel op een manier dat begrippen kunnen worden teruggevonden.

Eindbeeld.

In dit artikel zijn de digitale begrotingen van 18 gemeenten op de vindbaarheid van gegevens bekeken. Er is hier sprake van een nieuwe trend in het openbaar bestuur om gegevens via websites beschikbaar

te stellen. De tijd zal leren hoe digitale begrotingen zich verder zullen ontwikkelen. Zoals de stand van zaken nu is, zijn er positieve zaken te vermelden, vooral wanneer gemeenten met handige grafische overzichten inzicht geven in de verschillende onderdelen van de begroting. De zwakkere punten zijn in de bruikbaarheid te vinden: een zoekfunctie die niet eenduidig bij een gezocht begrip uitkomt of het wegvallen van koppen in overzichten waardoor voor de lezer niet meer navolgbaar is wat er nu precies staat. Het zou interessant zijn om ook raadsleden eens naar hun oordeel over bruikbaarheid van de digitale begrotingen te vragen en dan vooral in die gemeenten waar geen andere versie van een begroting meer beschikbaar is.

Streamers:

Het wordt tijd om eenduidige afspraken te maken over de wijze waarop baten en lasten worden gepresenteerd.

De pdf-versie van de begroting kan gezien de archief- – maar ook de zoekfunctie – niet in de prullenbak.

Grafische hulpmiddelen bij begrotingspresentatie worden nog onvoldoende benut.