

Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
Fax 038 425 48 88
overijssel.nl
postbus@overijssel.nl

Provinciale Staten van Overijssel

PROVINCIALE STATEN VAN OVERIJSSSEL				
Reg.nr. <i>PS/2013/1045</i>				
Dat. ontv.:		17 DEC 2013		
Routing		a.d.		
		Bijl.:		

Inlichtingen bij
J. van Boggelen
telefoon 038 499 94 11
J.v.Boggelen@overijssel.nl

KvK 51048329
IBAN NL45RABO0397341121

Reactie op Rekenkamerrapport "Overijssels financieel toezicht"

Datum
11.12.2013
Kenmerk
2013/0404213
Pagina
1

Toezending aan Provinciale Staten met oogmerk:
 ter informatie
 anders, en wel:

Bijlagen
Geen.

Op 13 november jl. heeft de Rekenkamer Oost-Nederland het onderzoeksrapport "Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden" aan uw Staten aangeboden. In deze brief treft u onze reactie aan op dit rapport.

Als algemene lijn lezen wij in het rapport ondersteuning voor de ontwikkelingen die de afgelopen jaren zijn doorgemaakt in de wijze waarop wij het financieel toezicht op de gemeentefinanciën uitvoeren. Bovendien wordt in het rapport uitgesproken dat het financieel toezicht haar doel in de onderzoekperiode heeft bereikt, namelijk: het voorkomen dat gemeenten een beroep moeten doen op artikel 12 van de Financiële verhoudingswet (Fvw).

Het onderzoek is, zoals in het Rekenkamerrapport vermeld, bewust ingestoken vanuit een informerende en lerende insteek. In dat licht worden daarom ook overwegingen, en geen conclusies, in het rapport geformuleerd. De overwegingen die gericht zijn aan ons college spitsen zich vooral toe op een bredere invulling van de toezichtrol. Wij zien in deze overwegingen zeker kansen voor de verdere ontwikkeling van ons toezicht op de gemeentefinanciën. Het gaat dan vooral om dié elementen die aansluiten op de uitgangspunten van waaruit wij het financieel toezicht vormgeven, en die de lijn versterken die wij de afgelopen jaren met het financieel toezicht hebben ingezet.

Echter, in het belang van de zuiverheid van onze rol als toezichthouder willen wij ook duidelijk enkele kritische kanttekeningen plaatsen. De overwegingen die in het rapport worden gedaan, stroken namelijk niet altijd met onze toezichtrol zoals dat in de bestuurlijke verhoudingen en onder het nieuw ingerichte interbestuurlijk toezicht (IBT) thans geldt.

Alvorens wij ingaan op de verschillende overwegingen die in het rapport richting ons college worden gedaan, beschrijven wij daarom hieronder eerst de uitgangspunten op basis waarvan wij invulling aan onze toezichtrol geven.

Uitgangspunten financieel toezicht

Het toezicht op de gemeentefinanciën is een wettelijke taak van GS, gebaseerd op artikel 203 van de Gemeentewet. Het primaire doel van dit toezicht is het voorkomen dat gemeenten een beroep moeten doen op artikel 12 Fvw, en dus op de middelen van de collectiviteit van de gemeenten.

Het belang van financieel gezonde gemeenten reikt echter verder, namelijk het vertrouwen van de burgers in het openbaar bestuur. Een overheid kan in Nederland niet failliet gaan. De burgers dienen er op te kunnen vertrouwen dat de taken worden uitgevoerd. Onze rol van provinciale toezichthouder is er daarom op gericht om onevenwichtigheden in de gemeentelijke begrotingen tijdig te signaleren en in dergelijke gevallen – vanuit een positieve houding – gemeenten te stimuleren om de gemeentefinanciën op orde te houden en/of tijdig op orde te brengen. Indien noodzakelijk kunnen wij gebruik maken van het bijbehorende sanctie instrumentarium om gemeenten te dwingen tot het nemen van adequate maatregelen. **Nadrukkelijk nemen wij met het financieel toezicht de verantwoordelijkheid van de gemeenten niet over.** De gemeenten zijn immers autonoom. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor hun financiële positie en de gemeenteraad ziet daar in eerste lijn op toe.

Datum

11.12.2013

Kenmerk

2013/0404213

Pagina

2

Een gezonde financiële huishouding moet volgens de wet blijken uit de door de raad vastgestelde begroting, inclusief begrotingswijzigingen, bijbehorende meerjarenraming en de nadien door de raad vast te stellen jaarrekening. Het toezicht is een cyclisch proces gedurende het jaar. Vanaf begin van het voorjaar tot eind oktober vinden ambtelijke en bestuurlijke gesprekken, bijeenkomsten e.d. plaats en wordt schriftelijke informatie opgestuurd om gemeenten over het proces te informeren en hen daarin mee te nemen. Daarna start vanaf 15 november (*deadline versturen vastgestelde begrotingen*) het wettelijk traject dat tot eind december loopt. In deze periode worden door ons de begrotingen beoordeeld en nemen wij per gemeente een besluit over de toezichtvorm voor het komende jaar.

Naast de toezichtrol vervult de provincie een aantal andere rollen richting de gemeenten. Deze rollen worden – in vergelijking met de toezichtrol – vooral ingevuld vanuit een horizontale verhouding; bijvoorbeeld mede-ontwikkelaar of mede-investeerder van een project. Om ongewenste vermenging van rollen te voorkomen, is het daarom des te meer van belang onze toezichtrol zuiver en helder in te vullen. In het licht van bovenstaande geven wij onze toezichtrol op basis van de volgende uitgangspunten vorm:

- De autonomie van de gemeenten; gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor hun financiële huishouding en hun beleid;
- Integraal financieel toezicht vanuit de principes van soberheid, terughoudend, proportionaliteit en risicogerichtheid, zoals die binnen het interbestuurlijk toezicht (IBT) gelden;
- Ook al is het financieel toezicht aangesloten op het IBT, het financieel toezicht kent een eigen specifieke sanctie instrumentarium;
- Versterken van de horizontale verantwoording (van College van B&W richting raad) en het vertrouwen in de werking van de horizontale verantwoording;
- In samenhang met bovengenoemde punten, baseren wij ons oordeel in beginsel alleen op stukken die de raad ook gebruikt om haar verantwoordelijkheid t.a.v. de gemeentefinanciën in te kunnen vullen. Dit beperkt de toezichtlast van gemeenten. Het is daarvoor wel van belang dat deze stukken, en in het bijzonder de begroting, een adequate informatiewaarde bevatten en voldoende leesbaar zijn.

Kortom, de rol en de verantwoordelijkheid van de toezichthouder moeten zich blijven verhouden tot de rol en verantwoordelijkheid van gemeenten.

Wij willen hierbij benadrukken dat er geen afzonderlijk toezicht op grondexploitatie door ons wordt uitgevoerd. Wij voeren immers toezicht uit op de integrale financiële positie, zoals verankerd in de Gemeentewet. Het financieel toezicht is beperkt tot de financiële kant van de door de raad vastgestelde begroting en jaarstukken. De toezichthouder houdt zich dus niet bezig met het beoordelen van beleidsonderwerpen. Of het nu om grondexploitatie of een ander onderwerp gaat, de verantwoordelijkheid hiervoor ligt onvervreemdbaar bij de gemeente.

Reactie op de overwegingen

Het onderzoeksrapport naar de wijze waarop wij het financieel toezicht uitvoeren is voor een groot deel gebaseerd op 1 casestudie, toegespitst op de gemeentelijke grondexploitaties. Het is daarom van belang op te merken dat de overwegingen die in het rapport zijn geformuleerd onvoldoende onderbouwing bieden om het beleid, zoals zich dat in de loop van de jaren heeft ontwikkeld, te wijzigen. Desalniettemin vinden wij het waardevol te bezien wat wij uit de overwegingen mee kunnen nemen wat betreft de wijze waarop wij onze toezichtrol invullen. Wij zullen de overwegingen beschouwen tegen het licht van de uitgangspunten, die – zoals hiervoor benadrukt – de basis vormen voor ons financieel toezicht.

Datum

11.12.2013

Kenmerk

2013/0404213

Pagina

3

De overwegingen nr. 1 t/m 3 in het rapport hebben betrekking op de rol van Provinciale Staten op het terrein van het financieel toezicht. Deze overwegingen die richting uw Staten zijn gedaan, laten wij daarom ter beschouwing aan uw Staten over. Wij richten ons in deze brief op de overwegingen die aan ons adres zijn geformuleerd.

Overweging 4: Denk na over een meer betekenisvolle invulling van de financiële toezichtrol. De wet laat ruimte voor een brede invulling. Het uitgangspunt blijft uiteraard het beoordelen van de (meerjaren)begroting op structureel en reëel evenwicht. Maar toezicht kan meer doen waardoor de betekenis van het toezicht voor gemeente(rade)n toeneemt. Bijvoorbeeld meedenken met en advies geven aan gemeenten en proactiever communiceren met raden.

De afgelopen jaren hebben wij enkele belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt in de wijze waarop wij het financieel toezicht uitvoeren. Dit geldt met name t.a.v. de communicatie met de gemeenten, dat wij als speerpunt van het financieel toezicht hebben aangemerkt (meer open en gestructureerd). Aan de hand van ambtelijke en bestuurlijke gesprekken (o.a. binnen het platform financieel domein van de VNG Overijssel), informatieve bijeenkomsten, schriftelijke stukken e.d., informeren wij de gemeenten over het proces van het financieel toezicht en nemen wij hen in dat proces mee. In het onderzoeksrapport komt naar voren dat de ontwikkelingen die wij in de communicatie met de gemeenten hebben doorgemaakt door de gemeenten ten eerste worden gewaardeerd. Wij zullen deze werkwijze verder doorzetten. In dit verband is het onderscheid tussen adviseren en informeren bestuurlijk relevant. Ten behoeve van de zuiverheid van onze rol als toezichthouder zijn wij van mening dat het niet wenselijk en passend is om vanuit deze rol adviserend richting gemeenten op te treden. Onze toezichthoudende rol moet niet overgaan in een rol als adviseur of een situatie waarbij de provincie 'op de stoel van de gemeenteraad gaat zitten'.

Overweging 5: Bepaal aansluitend de gewenste en noodzakelijke diepgang in het financieel toezicht – en de daarvoor benodigde capaciteit en expertise – om de toekomstige problemen vroegtijdig te kunnen signaleren. We geven in overweging om de benodigde kennis te bundelen door ver(der)gaande samenwerking tussen provincies, bijvoorbeeld door complexe thema's als grondexploitaties en PPS-constructies.

Waar mogelijk en binnen de geldende uitgangspunten, zullen wij kennisdeling uitbreiden en inzetten in het financieel toezicht op gemeenten. Zo werken wij op dit moment reeds samen

met provincie Gelderland en ook binnen het Vakberaad van de gezamenlijke provinciale toezichthouders vindt samenwerking en kennisdeling plaats. De afbakening van het financieel toezicht is jaren onderwerp van gesprek geweest, o.a. binnen het platform financieel domein van de VNG Overijssel. In lijn met het IBT is duidelijk dat niet wordt getreden in de autonomie van gemeenten. Terughoudendheid op basis van vertrouwen, uitgaande van de werking van de horizontale verantwoording tussen raad en het college en de verdere versterking daarvan, zijn belangrijke principes waarop wij het financieel toezicht vormgeven.

Overweging 6: De rekenkamer onderstreept het belang van een regelmatige evaluatie van het gevoerde financiële toezicht. Ga daarbij na of het financieel toezicht inhoudelijk voldoende meerwaarde oplevert voor provincie en gemeenten en of het toezicht slaagt in het tijdig signaleren van problemen.

Sinds enkele jaren wordt het financieel toezicht elk jaar op regelmatige basis geëvalueerd; zowel met de gemeenten afzonderlijk, binnen het financieel platform van de VNG Overijssel als intern binnen de provincie. Bovendien hebben wij dit jaar bij de evaluatie van het toezichtproces uitgesproken dat vergroving van het proces in plaats steeds verdergaande verfijning de lijn is. Immers, verfijning draagt onbedoeld de suggestie in zich dat elke frictie kan worden voorkomen. Wij zetten vooral in op voorkantsturing. Dit betekent dat wij erop toezien dat gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen als het gaat om het wettelijk begrotingsevenwicht; en ook dat de criteria voor toezicht transparant zijn voor de gemeenten. Veel aandacht is de afgelopen jaren geweest voor een meer transparante en gestructureerde communicatie met de gemeenten. Deze werkwijze zullen wij, zoals hiervoor gemeld, verder doorzetten.

Overweging 7: Zet de risicoanalyse en onderbouwing van de gemaakte overwegingen over de toezichtvorm zo concreet en gestructureerd mogelijk op papier en zorg dat deze informatie klaarligt voor de bestuurlijke gesprekken met gemeenten

De onderbouwing van de toezichtvorm evenals enkele bestuurlijke aandachtspunten worden jaarlijks in de toezichtbrief (beschikking) aan de gemeenteraden gestuurd. De laatste jaren leveren wij ten aanzien van de bestuurlijke aandachtspunten steeds meer maatwerk, toegespitst op situatie van de desbetreffende gemeente. Hoewel in de terugkoppeling van de onderbouwing richting de gemeenten reeds stappen zijn gezet – onder andere met de evaluatiegesprekken die in januari en februari van het daaropvolgende jaar met de gemeenten worden gevoerd – zullen wij ons hier in de komende periode extra voor inzetten. Zo zullen wij op verzoek van de gemeenten een nadere toelichting geven op de bestuurlijke aandachtspunten die in de toezichtbrief zijn geformuleerd.

Overweging 8: Informeer de gemeenteraden proactiever over (de resultaten van) het financieel toezicht

Vanuit onze toezichtrol vinden wij steeds beter aansluiting bij de raden. Dit blijkt onder andere uit de begrotingsbrief en toezichtbrief die aan de raad gericht zijn en het aanbod dat wij dit jaar in een gesprek met de griffierskring hebben gedaan om aan de raad presentaties te geven over het financieel toezicht en opmerkingen uit de brief en observaties toe te lichten. De insteek daarbij is en blijft dat het aan de gemeenteraad zelf is om zijn rol te pakken. Zoals eerder in deze brief verwoord, informeren wij de gemeenten over het proces van het financieel toezicht en nemen wij hen in dat proces mee. In dat verband zullen wij ons volgend jaar – na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 – specifiek op de nieuwe raadsleden richten.

Datum
11.12.2013
Kenmerk
2013/0404213
Pagina
4

Overweging 9: Intensiveer de contacten met accountants en interne beleidsafdelingen om zo – zonder de toezichtlast voor gemeenten te verhogen –meer informatie dan alleen de openbare informatie van gemeenten bij de oordeelsvorming te kunnen betrekken

De informatie-uitwisseling tussen financieel toezicht en de interne beleidsafdelingen is de afgelopen jaren geïntensiveerd. Zo is voor het verdiepingsonderzoek grondexploitaties uit 2012 de expertise met het team grondzaken benut. Met het oog op het integraal werken wordt de expertise van andere interne beleidsafdelingen beter benut. Naar buiten toe, met de accountants, wordt momenteel via het Vakberaad gemeentefinanciën gesproken met het landelijke platform van de beroepsgroep. Zo zijn wij in met hen in gesprek over consistentie in hun standpunten, zodat deze niet regio-afhankelijk zijn. Bovendien worden de bevindingen van de gemeentelijke accountants reeds in onze beoordeling meegenomen.

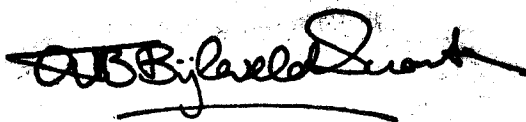
Overweging 10: Faciliteer proactief het contact tussen gemeenten onderling om gegevens (bijvoorbeeld de parameters bij grondexploitaties) en best practices uit te wisselen

Onderlinge contacten tussen gemeenten die bijvoorbeeld met een vergelijkbare problematiek te maken hebben, zijn inderdaad zeer nuttig vanwege de lerende effecten die daarvan uitgaan. In dat kader zien wij kansen om vanuit onze rol de onderlinge contacten tussen gemeenten te stimuleren. Dit doen wij op dit moment al door middel van de seminars die wij in het voorjaar voor de gemeenten organiseren. De informatie waarover wij beschikken via de gemeenten maakt dat wij een totaalbeeld van de verschillende gemeenten hebben. Daar kunnen wij een toegevoegde waarde aan geven door dat te delen met de gemeenten. Aangezien het van belang is dat gemeenten zelf hun rol oppakken, zien wij op dit punt ook een belangrijke rol voor het platform financieel domein van de VNG Overijssel weggelegd.

Datum
11.12.2013
Kenmerk
2013/0404213
Pagina
5

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter,



secretaris,

