



Gelders financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer P. van Dijk (voorzitter), de heer drs. R.S. de Heus EMIA RO (plv. voorzitter) en mevrouw mr. Th.O.J. Lucardie. De secretaris-directeur is de heer drs. C.F.M. Bruggink RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw ir. N. van der Beek (projectleider) en mevrouw S. Spenkelink, MSc (onderzoeker).

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Gelders financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

Deventer, november 2013

Voorwoord

Er is geen rapport dat helemaal op zichzelf staat. Dit rapport over het provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën heeft dezelfde oorsprong als ons recente onderzoek naar de provinciale grondverwerving. Namelijk de gesprekken en bijeenkomsten met Statenleden over het thema grondbeleid. Zij gaven daarin aan dat het toezicht op de gemeentelijke financiën een interessant onderwerp is, vooral in relatie tot de grondexploitaties. Er klonken geluiden in de media dat de financiële debacles, die sommige gemeenten leden, niet geheel los kunnen worden gezien van de rol - zowel als toezichthouder als op ruimtelijk terrein - die de provincie had toen er nog niets aan de hand was. Evenwel is het zaak om daarbij ook terstond de beperking van de provinciale rol te beschouwen. Gelderland deint immers mee op de golven van de wereldeconomie. Maar de aandacht voor financieel toezicht zou niet mee moeten deinen op deze golven. Financieel toezicht heeft zowel in goede tijden als in slechte tijden meerwaarde.

In dit rapport staat de vraag centraal: hoe heeft de provincie haar toezichtrol in de afgelopen periode ingevuld, ook in relatie tot haar ruimtelijke rol? Is er voldoende van het verleden geleerd en zijn die lessen in praktijk gebracht bij de nu nog gaande crisis? Er valt naar aanleiding van deze vragen veel op te merken. Belangrijk is echter allereerst dat de Staten zich met dit rapport kunnen bezinnen op de eigen rol. Natuurlijk heeft het College een directe rol als financieel toezichthouder, maar ook de Staten hebben een verantwoordelijkheid. Zij hebben een actieve vragende en controlerende rol. Wil die rol goed ingevuld worden, dan is er een goede informatiestroom nodig naar PS.

Het zal opvallen dat in dit rapport geen hoofdconclusie getrokken wordt voor de provincie als geheel. We kiezen bewust voor een rapport met een informerende en lerende insteek. Dit sluit namelijk het beste aan op de vragen die vanuit de Staten over het thema werden gesteld en de verschillende rollen die PS en GS op dit terrein hebben. We geven de Staten en het College afzonderlijk enkele overwegingen voor hun rollen mee. We hopen dat het rapport stof tot nadenken biedt over de meerwaarde van het provinciaal financieel toezicht en bijdraagt aan de discussie hierover.

We wensen Colleges en Staten verder toe, dat zij met dit rapport hun diverse rollen kunnen verhelderen en dat dit leidt tot een praktijk van een groeiende kwaliteit van toezicht, dat ten goede komt aan het gemeentelijk beleid en de inwoners van onze provincies.

Namens het bestuur van de Rekenkamer Oost-Nederland,



P. van Dijk
Voorzitter Rekenkamer

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Leeswijzer	5
DEEL 1: Bestuurlijke nota.....	6
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Doel, centrale vraag en aanpak.....	9
1.3 Leeswijzer	10
2 Toezicht in het kort	11
3 Overwegingen voor Provinciale Staten	15
3.1 Controlerende rol ruimhartig oppakken	15
3.2 Afspraken over informatievoorziening	17
3.3 Evenwicht in vraag en aanbod bij woningbouw en bedrijventerreinen .	19
4 Overwegingen voor Gedeputeerde Staten.....	26
4.1 Betekenisvol financieel toezicht en evaluatie.....	27
4.2 Grondexploitaties en diepgang van het financieel toezicht	30
4.3 Proactieve communicatie	32
4.4 Intensiveren van contacten.....	33
DEEL 2: Nota van bevindingen.....	36
1 Inleiding	37
1.1 Aanleiding en achtergronden.....	37
1.2 Doel, centrale vraag en aanpak.....	39
1.3 Leeswijzer	40
2 Zo voert provincie Gelderland het toezicht uit.....	42
2.1 Wet en beleid.....	42
2.2 Rolverdeling en organisatie.....	50
2.3 Uitvoering.....	58

2.4	Grondexploitaties als onderdeel van het toezicht.....	62
2.5	Sterke punten en ontwikkelpunten	67
3	Zo ervaren gemeenten het toezicht.....	69
3.1	Relatie en rol	70
3.2	Uitvoering.....	72
3.3	Grondexploitaties.....	74
3.4	Sterke punten, ontwikkelpunten en ideeën	80
4	Zo voeren andere provincies het toezicht uit.....	83
4.1	Rolverdeling en organisatie.....	83
4.2	Uitvoering inclusief grondexploitaties	87
4.3	Sterke punten, ontwikkelpunten en ideeën	89
Bijlage 1:	Onderzoeksoepzet	93
Bijlage 2:	Analyse kadastrale gegevens	97
Bijlage 3:	Wettelijke context financieel toezicht	98
Bijlage 4:	Juridisch advies over rol PS bij financieel toezicht.....	104
Bijlage 5:	Situatieschetsen grondexploitatie casestudiegemeenten.....	107
Bijlage 6:	Geraadpleegde bronnen	113
Bijlage 7:	Geraadpleegde personen.....	117

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: een bestuurlijke nota (deel 1) en een nota van bevindingen (deel 2).

In deel 1, *de bestuurlijke nota*, presenteren wij de uitkomsten van het onderzoek en geven wij Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten enkele overwegingen mee voor de doorontwikkeling van het financieel toezicht. Daarnaast lichten we in deze bestuurlijke nota het onderzoek kort toe en beschrijven we wat het financieel toezicht precies inhoudt.

In deel 2, *de nota van bevindingen*, beschrijven we uitgebreid de resultaten van het onderzoek. Deel 2 is onderzoekstechnisch van aard, en fungeert als onderbouwing voor de overwegingen uit de bestuurlijke nota.

DEEL 1:

Bestuurlijke nota

1 Inleiding

De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze bestuurlijke nota de resultaten van haar onderzoek naar het toezicht van Gedeputeerde Staten op de gemeentefinanciën. In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor het onderzoek, de doel- en vraagstelling en aanpak van het onderzoek.

1.1 Aanleiding

Aangereikt vanuit de Staten

De aanleiding voor dit onderzoek naar het toezicht van Gedeputeerde Staten op de gemeentefinanciën was tweeledig:

- Meerdere fracties gaven het thema grondbeleid tijdens de fractiegesprekken aan de Rekenkamer mee als relevant onderzoeksonderwerp. Ze noemden als mogelijke invalshoek hiervoor de financiële problemen van gemeenten door tegenvallers in de grondexploitaties.
- Tijdens een bijeenkomst met Statenleden over de onderzoeksmogelijkheden, bleek dat er veel interesse was voor de toezichthoudende rol van de provincie op de gemeentefinanciën. De Statenleden stelden vragen over de rolverdeling tussen Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS) en over eventuele sturingsmogelijkheden voor het financieel toezicht. Ze benoemden als aandachtspunt de mogelijke invloed van de ruimtelijke rol van de provincie, bijvoorbeeld op het terrein van woningbouw.



Bijeenkomst grondbeleid met Statenleden (25 juli 2012)

Financiële gevolgen grondexploitaties - de geschiedenis herhaalt zich

Meerdere gemeenten in Gelderland en Overijssel hebben financiële problemen door verliezen op de grondexploitaties. Dit zijn vooral gemeenten die in het verleden zelf grond aankochten, ontwikkelden en gebruikten of verkochten (actief grondbeleid) en daarbij risico's namen.¹ Door de dalende vraag naar woningen en bedrijventerreinen moeten gemeenten deze gronden soms fors afwaarderen.² In 2010 en 2011 boekten de Gelderse gemeenten voor circa € 530 miljoen aan verliezen op grond af.³ Het is door de aanhoudende crisis mogelijk dat deze tekorten verder oplopen.

De media besteedden de afgelopen tijd veel aandacht aan de verslechterde financiële positie van gemeenten door grondexploitaties (zie figuur 1). In de berichtgeving hierover haalden ze de provincie als toezichthouder op de gemeentefinanciën regelmatig aan.⁴

Figuur 1 Berichtgeving over problemen van gemeenten met grond⁵



Het onderste bericht in figuur 1 ('Gelderse gemeenten hebben te veel grond') lijkt uit de kranten van de afgelopen periode te komen. Toch stamt dit bericht uit een krant van februari 1983. Ook toen kwamen gemeenten in de financiële problemen door onder

¹ Minister van BZK (7 mei 2013) Aanbiedingsbrief verslagen financieel toezicht, p. 2.

² Wanneer een gemeente een verlies op een grondexploitatie verwacht moet zij dit a) direct afboeken of b) een voorziening treffen ter grootte van het volledige verlies. Dit wordt ook wel afwaarderen, het nemen van verliezen of afdekken van verliezen genoemd. Uit: Commissie BBV (februari 2012) Notitie grondexploitatie (bijgesteld). Afwaarderen is een van de opties, gemeenten kunnen hun plannen bijvoorbeeld ook uitfaseren.

³ Zie Statenvoorstel PS2012-878 Provinciale beleidslijn bij de verslechterde positie van gemeenten, 13 november 2012, p. 2.

⁴ Provincie Gelderland (29 mei 2012) Statennotitie PS2012-487 Uitvoering toezicht op de gemeentefinanciën door GS.

⁵ De Gelderlander (11-1-2013), Website gemeente Nijmegen (16-4-2013) en De Gelderlander (18-10-2012) en RD (4-2-1983).

meer de aankoop van grond.⁶ Deze problemen zijn dus niet nieuw. Dit onderstreept het belang om van het verleden te leren.

1.2 Doel, centrale vraag en aanpak

Doel

Het doel van dit onderzoek is:

Het verschaffen van inzicht in de rol van GS als toezichthouder op de gemeentefinanciën, toegespitst op de gemeentelijke grondexploitaties. En - waar mogelijk - het aandragen van verbeterpunten voor GS en controle- en sturingsmogelijkheden voor PS.

Centrale vraag

De centrale vraag van het onderzoek is:

Op welke wijze geeft provincie Gelderland vorm en inhoud aan haar rol als toezichthouder op de gemeentefinanciën, toegespitst op gemeentelijke grondexploitaties en in relatie tot haar ruimtelijke rol?

In dit onderzoek focussen we op het provinciaal financieel toezicht op de begrotingen van Gelderse gemeenten in de periode 2006-2012. Vanwege de actualiteit concentreren we ons op de gemeentelijke grondexploitaties als onderdeel van het gehele toezicht. Daarnaast brengen we de raakvlakken tussen de grondproblematiek bij gemeenten en de provinciale ruimtelijke rol op het terrein van woningbouw en bedrijventerreinen in beeld.

We kozen in dit onderzoek voor een lerende en informerende insteek, omdat dit het beste aansloot op de vragen⁷ die PS over dit thema stelden tijdens de fractiegesprekken en bijeenkomsten met Statenleden. Omdat PS een beperkte kaderstellende rol hebben bij het toezicht, vonden we een lerende en informerende insteek daarnaast goed passen bij het thema. De lerende en informerende insteek vindt u duidelijk terug in ons rapport. Zo geven we bijvoorbeeld overwegingen mee en doen we geen aanbevelingen, zoals u van ons gewend bent. Met de overwegingen in dit rapport willen we de doorontwikkeling van het financieel toezicht stimuleren en bijdragen aan de discussie hierover.

⁶ In de crisis van de jaren tachtig brachten hoge rentestanden en een sterk afgenomen vraag naar bouwgronden veel gemeenten in de financiële problemen. In de huidige crisis is met name de tegenvallende vraag naar bouwgrond een probleem. Bron: Rij, E. van en Y. Fung (oktober 2013) Toezicht op grondexploitaties. In: TPC, oktober 2013, p. 21.

⁷ Deze vragen gingen over de rolverdeling tussen GS en PS bij het financieel toezicht en welke sturingsmogelijkheden er waren. Ook werd ons gevraagd om de toezichtrol te bekijken in relatie tot de ruimtelijke rol van de provincie, bijvoorbeeld op het terrein van woningbouw. Zie ook [paragraaf 1.1](#).

Aanpak

Voor een antwoord op de centrale vraag, wonnen we niet alleen informatie in bij de provincie maar ook bij enkele gemeenten. Zij staan immers onder toezicht. We selecteerden voor de casestudie - een belangrijk deel van ons onderzoek - drie Gelderse gemeenten: Beuningen, Ede en Geldermalsen. Zij waren direct bereid om aan het onderzoek mee te werken. Daarnaast wonnen we informatie in bij toezichthouders van drie andere provincies en bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. We voerden dit onderzoek ook voor provincie Overijssel uit. Inzichten uit dit onderzoek hebben we in dit rapport meegenomen. Tot slot maakten we gebruik van theoretische inzichten, zoals die van hoogleraar staatsrecht prof. mr. dr. Elzinga.

De uitwerking van de centrale vraag in deelvragen vindt u in [bijlage 1](#). Ook vindt u daar meer informatie over de aanpak van het onderzoek, zoals de onderzoeksmethodiek en de selectie van de gemeenten voor de casestudie.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk twee beschrijven we beknopt wat het financieel toezicht inhoudt, wie daarin welke rollen heeft en hoe de provincie Gelderland het toezicht uitvoert. In de hoofdstukken drie en vier presenteren we onze overwegingen voor Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten.

Kaders

In deze bestuurlijke nota gebruiken we twee soorten kaders:

- Tekstwolken met daarin uitspraken en bevindingen uit de interviews zijn weergegeven. Uitspraken/bevindingen van de gemeenten staan in de rode tekstwolken en uitspraken/bevindingen van provincie en anderen (bv. BZK) in de groene tekstwolken.
- Groene vierkante kaders met daarin bevindingen uit bijvoorbeeld uit deskstudy.

2 Toezicht in het kort

In dit hoofdstuk beschrijven we in vogelvlucht wat financieel toezicht inhoudt, wie daarin welke rollen heeft en hoe de provincie Gelderland het toezicht uitvoert. Daarnaast beschrijven we kort hoe de gemeenten uit de casestudie - Beuningen, Ede en Geldermalsen - het toezicht ervaren en welke ontwikkelingen er momenteel spelen. Voor meer informatie over deze onderwerpen verwijzen we met een [link](#) naar de betreffende onderdelen in de nota van bevindingen (deel 2 van dit rapport).

Wat is financieel toezicht?

Het financieel toezicht is een wettelijke taak van Gedeputeerde Staten, gebaseerd op **artikel 203 uit de Gemeentewet**:

Lid 1: De begroting [...] alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen behoeven de goedkeuring van GS als naar hun oordeel de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is en blijkens de meerjarenraming [...] niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren [dit] evenwicht tot stand zal worden gebracht. [...]

Doel =
voorkomen dat gemeenten onder artikel 12* komen

* In artikel 12 van de Financiële verhoudingswet is geregeld dat een gemeente met een langdurig begrotingstekort extra geld kan vragen uit het Gemeentefonds. Alle gemeenten betalen aan deze aanvullende uitkering mee.

Twee vormen van toezicht:
repressief = de reguliere toezichtvorm
preventief = de uitzonderingssituatie

De preventieve toezichtvorm heeft de volgende implicaties:

- de gemeente moet haar begroting (swijzigingen) ter goedkeuring aan GS voorleggen; en
- zolang deze goedkeuring niet is verkregen, mag het gemeentebestuur geen verplichtingen aangaan/uitgaven doen.

Financieel toezicht richt zich op de begroting. De provincie houdt hierop toezicht om op tijd mogelijke onevenwichtigheden in de (meerjaren)begroting te signaleren. Ze communiceert hierover met gemeenten en neemt eventueel maatregelen. Met ambtelijke en bestuurlijke gesprekken probeert de provincie een gemeente 'te prikkelen' om haar financiële positie te verbeteren. Als dit niet (op tijd) lukt, kunnen GS een gemeente onder preventief toezicht plaatsen. Het doel daarvan is om te voorkomen dat gemeenten uiteindelijk een beroep doen op artikel 12. In [bijlage 3](#) vindt u de procedure daarvoor.

Hoeveel gemeenten artikel 12 en preventief toezicht?

In de onderzoeksperiode 2006-2012 waren er twee Gelderse gemeenten die een beroep hebben gedaan op artikel 12 (2006: Neder-Betuwe, 2011 en 2012: Millingen aan de Rijn). Ook stonden een aantal gemeenten onder preventief toezicht*:

	Gelderland			Nederland
	Imperatief preventief toezicht (= niet sluitende begroting)	Facultatief preventief toezicht (= termijnoverschrijding)	% van totaal	% van totaal
2006	3: Aalten, Heerde, Neder-Betuwe	4: Bronckhorst, Millingen aan de Rijn, Montferland en Ubbergen	12,5%	7,2%
2007	2: Neder-Betuwe, Ubbergen	1: Aalten	5,4%	4,7%
2008	2: Buren, Ubbergen	0	3,6%	3,9%
2009	1: Ubbergen	0	1,8%	2,7%
2010	2: Millingen aan de Rijn, Ubbergen	0	3,6%	4,4%
2011	2: Oost-Gelre, Millingen aan de Rijn	0	3,6%	4,8%
2012	3: Apeldoorn, Beuningen en Millingen aan de Rijn	0	5,4%	2,6%

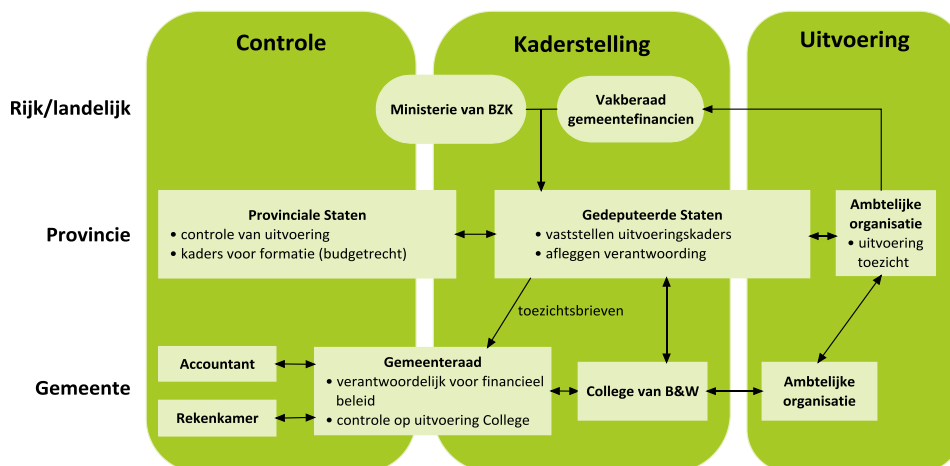
* Exclusief toezicht dat voortvloeit uit de Wet algemene regels herindeling (arhi) (zie [bijlage 3](#) voor meer informatie).
Bronnen: Ministerie van BZK. Toezichtverslagen gemeenten 2006 t/m 2012.

De 12 provinciale toezichthouders hebben samen met BZK afspraken gemaakt over de uitvoering van het toezicht. Deze afspraken staan beschreven in het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK). GS van Gelderland stelden dit kader in juni 2008 vast. Momenteel wordt gezamenlijk gewerkt aan het actualiseren van het toezichtkader.

12

Gelders financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

Wie zijn er bij het financieel toezicht betrokken?



PS hebben vooral een controlerende rol. Met het budgetrecht bepalen ze de middelen voor - en daarmee (deels) de intensiteit - van het toezicht. In het volgende hoofdstuk komen we uitgebreid terug op de rol van Provinciale Staten. Een beschrijving van alle actoren en hun rol vindt u in [paragraaf 2.2](#) van de nota van bevindingen.

Hoe voert de provincie het toezicht uit?

Toezicht gebeurt het hele jaar door (**continu proces**). Belangrijke onderdelen zijn:

Voorjaar: Begrotingsbrief

- Brief van GS aan College van B&W (sinds 2008) en aan raad (sinds 2012)
- Relevante ontwikkelingen/thema's en hoe de toezichthouder daarmee omgaat

Gedurende het jaar (bestuurlijk):

- **Bestuurlijke gesprekken Gedeputeerde**
 - Gesprek met portefeuillehouder of (leden van) het college van B&W; bij financiële problemen en er is meer nodig dan een ambtelijk signaal
 - De laatste jaren vinden regelmatig bestuurlijke gesprekken plaats

Gedurende het jaar (ambtelijk):

- **Analyse financiële documenten**
 - 1e deel jaar: jaarrekening, (evt.) kadernota en 1e bestuursrapportage
 - 2e deel jaar: (concept)begroting, 2e bestuursrapportage en (evt) najaarsnota
 - Analyse financiële documenten m.b.v. Excelmodellen
- **Ambtelijke contacten**
 - Contacten per mail of telefoon voor aanvullende informatie, met name bij jaarrekening, voorjaarsnota en begroting
 - Eenmaal per jaar (meestal aan het begin van het jaar) een gesprek
 - Als er problemen zijn in een gemeente, kan er vaker een gesprek zijn

December: Besluit toezichtvorm en toezichtbrief

- Gedeputeerde neemt - indien van toepassing - voorgenomen besluit preventief toezicht
- Raad(sdelegatie) wordt mondeling geïnformeerd over voorgenomen besluit
- GS stellen definitieve toezichtvorm alle gemeenten vast
- Gemeenten krijgen toezichtvorm meegedeeld in toezichtbrief (bij preventief voor 1 januari)

Beschikbare capaciteit = 7,5 fte*

Een voltijd werkende toezichthouder 'volgt' circa 9 gemeenten

* Financieel toezicht op Gemeenschappelijke Regelingen en gemeenten. 1,4 fte voor proces en incidentele overstijgende activiteiten.

13

Gelders financieel toezicht: meervarde in goede en slechte tijden

Hoe ervaren gemeenten het toezicht?

De onderstaande Wordle geeft een allereerste indruk van de gesprekken met gemeenten. In [hoofdstuk 3](#) van de nota van bevindingen vindt u een uitgebreide weergave van de casestudie.



Huidige ontwikkelingen toezicht

Aflopen 20 jaar geleidelijk minder taken en capaciteit

In de jaren '80 werkten er 30 á 40 mensen op de afdeling toezicht. In die tijd waren er meer gemeenten en moest de provincie alle grondaankopen en -verkoop, geldleningen en belastingen van gemeenten goedkeuren. De capaciteit is sindsdien geleidelijk verminderd. Provinciale toezichthouders geven aan dat dit zich verhoudt tot de nieuwe manier van toezichthouden vanuit de principes risicogerichtheid, proportionaliteit en de vergroting van de zelfstandigheid van gemeenten.

Aansluiting bij interbestuurlijk toezicht, een provinciale kerntaak

Provincie Gelderland stelde in maart 2013 een Ontwerp Uitvoeringsprogramma IBT op. Het IBT gaat uit van meer afstand vanuit het vertrouwen dat de gemeente haar taken goed uitvoert en dat de horizontale verantwoording (van college van B&W naar raad) goed verloopt. Gelderland koos er (net als veel andere provincies) bewust voor om met het financieel toezicht aan te sluiten bij het IBT. Financieel toezicht en het IBT hanteren dezelfde principes: zoals soberheid, terughoudendheid en risicogerichtheid. Bovendien spelen de bevindingen vanuit het financiële toezicht een belangrijke rol in het totaalbeeld dat provincies hebben van een gemeente.

Meer aandacht voor grondexploitaties

De laatste jaren neemt de aandacht voor het thema grondexploitaties toe op landelijk en provinciaal niveau. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de keuze voor grondexploitaties als landelijk toezichtthema.

Gemeenten meer tijd voor oplossen problemen

Gemeenten krijgen meer tijd om hun financiële problemen door grondexploitaties zelf op te lossen. Pas daarna kunnen ze zich beroepen op artikel 12. De tekorten op de grondexploitatie worden namelijk vrijwel altijd veroorzaakt door eigen beleidskeuzes.

Meer samenwerking tussen Gelderland en Overijssel

Sinds twee jaar oriënteren de provincies Gelderland en Overijssel zich op een intensievere samenwerking binnen het financieel toezicht. Ze willen hiermee de kwaliteit verhogen en efficiencyvoordelen behalen. De provincies werken vooral op uitvoerend niveau samen. Ze delen bijvoorbeeld ervaringen en resultaten van de begrotingsronde 2013 en werken aan de verdere ontwikkeling van het begrotingsformat.

Een meer uitgebreide omschrijving van de ontwikkelingen vindt u in [paragraaf 2.1](#) van de nota van bevindingen.

3 Overwegingen voor Provinciale Staten

In dit hoofdstuk presenteren we onze overwegingen voor Provinciale Staten:

Overwegingen voor Provinciale Staten (PS)

1. PS hebben bij het financieel toezicht een controlerende rol. Er zijn geen redenen om deze niet ruimhartig in te vullen. De wet biedt hier ruimte voor en niemand anders dan PS heeft deze verantwoordelijkheid.
2. Heroverweeg de huidige afspraken met GS over de informatievoorziening.
3. Bij het herstellen van het evenwicht tussen vraag en aanbod bij woningbouw en bedrijventerreinen neemt regionale afstemming een belangrijke plaats in. In de casestudie zetten gemeenten vraagtekens bij het functioneren van deze regionale afstemming. Verder komt naar voren dat er sprake is van overcapaciteit en dat er in het verleden niet altijd realistische prognoses zijn gehanteerd door gemeenten. Wij geven PS in overweging om nog actiever te sturen op herstel van het evenwicht.

Deze overwegingen lichten we in dit hoofdstuk verder toe.

3.1 Controlerende rol ruimhartig oppakken

Voor PS: overweging 1

PS hebben bij het financieel toezicht een controlerende rol. Er zijn geen redenen om deze niet ruimhartig in te vullen. De wet biedt hier ruimte voor en niemand anders dan PS heeft deze verantwoordelijkheid.

Ter ondersteuning van deze controlerende rol kunnen PS aan GS vragen om specifieke informatie over het financieel toezicht aan te leveren. Denk hierbij aan informatie over de relatie tussen doelen, middelen en prestaties (aantal artikel 12-gemeenten, aantal bestuurlijke gesprekken), bijzondere thema's die GS op dit terrein oppakken (zoals de landelijke toezichtonderzoeken) of informatie over de communicatie richting gemeenten. Verder kunnen PS aan GS vragen om binnen een jaar na de behandeling van dit rapport

terug te koppelen hoe zij al dan niet invulling geven aan de overwegingen uit deze bestuurlijke nota.

PS hebben controlerende rol bij financieel toezicht

Er bestaat geen eenduidig beeld over de invulling van de rol van PS bij het financieel toezicht, zo bleek uit interviews met provincies, Statenleden en BZK. In de Gemeentewet wordt de rol van GS duidelijk beschreven: zij zijn het wettelijk bevoegd gezag. GS stellen de kaders voor het toezicht vast en voeren het toezicht uit. Maar PS worden in dit wetsartikel⁸ niet genoemd. Dit roept vragen op over hun rol. Immers, zij zijn eindverantwoordelijk voor het gevoerde bestuur van de provincie. Om de invulling van de rol van PS in dit onderzoek helder te krijgen, wonnen we juridisch advies in bij prof. mr. dr. D.J. Elzinga, hoogleraar Staatsrecht bij de Rijksuniversiteit Groningen.

Prof. mr. dr. D.J. Elzinga: “PS hebben altijd een rol”

PS hebben altijd een rol als GS hun bevoegdheden als provinciaal orgaan uitoefenen. PS zijn het ‘hoofd’ van de provincie en kunnen vanuit deze rol onder alle omstandigheden verantwoording vragen aan GS en daaruit eventueel politieke consequenties trekken. Daarbij geldt als uitgangspunt dat PS een bevoegdheid die uitdrukkelijk aan GS is toebedeeld niet mogen overnemen. Conclusie: PS stellen vanuit hun budgetrecht middelen beschikbaar voor de uitvoering van het financieel toezicht. Hierover moeten GS verantwoording afleggen. Het maakt niet uit dat de kaderstellende rol van PS beperkt is op dit terrein. PS kunnen hun bemoeienis intensiveren als het gaat om het budget en in het verantwoordingsproces alle beschikbare middelen inzetten.

Het volledige advies is te vinden in [bijlage 4](#).

In een interview met BZK (bij wiens minister de systeemverantwoordelijkheid voor de financiële verhoudingen ligt) vroegen we ook naar de rol van PS. De reactie ziet u in de onderstaande tekstwolk.

BZK: “alleen controlerende rol bij artikel 12”

BZK gaf in het interview aan dat PS verantwoordelijk zijn voor de controle op hoe GS het financieel toezicht uitvoeren. BZK controleert deze uitvoering alleen als een gemeente een beroep doet op artikel 12. Zij stelt dat het aan PS is om vragen aan GS te stellen zodra zij signalen opvangen van gemeenten waar het financieel slecht mee gaat.

⁸ Hier wordt bedoeld op artikel 203 van de Gemeentewet. Een overzicht van bepalingen uit verschillende wet- en regelgeving (waaronder de Gemeentewet) die relevant zijn voor het financieel toezicht is te vinden in [bijlage 3](#) van de nota van bevindingen.

Uit deze reacties blijkt dat PS een controlerende rol bij het financieel toezicht hebben en deze ruimhartig mogen oppakken. De wet biedt hier ruimte voor en PS mogen als 'hoofd' van de provincie hun bemoeienis intensiveren als het gaat om het budget voor en de verantwoording over het toezicht. Daarnaast is er niemand anders dan PS die een dergelijke controle momenteel uitvoert. De ambtelijke organisatie houdt zich overigens zelf ook scherp op de uitvoering, bijvoorbeeld door kennisdeling en discussie in het vakberaad gemeentefinanciën (zie [paragraaf 2.2](#) van de nota van bevindingen).

Zoals BZK in het interview aangaf, is het stellen van Statenvragen één van de manieren waarop PS de uitvoering van het financieel toezicht door GS kunnen controleren. In het verleden gebeurde dat een enkele keer.⁹ Uit de gesprekken en bijeenkomsten met Statenleden en de ambtelijke organisatie blijkt dat PS de afgelopen tijd meer aandacht voor het financieel toezicht hebben.

PS bepalen middelen voor financieel toezicht

Naast de controlerende rol, stellen PS vanuit hun budgetrecht middelen beschikbaar waarmee GS het financieel toezicht uitvoeren. Door meer of minder middelen beschikbaar te stellen, hebben PS indirect invloed op de intensiteit van het toezicht. GS hebben directe invloed op de intensiteit van het toezicht, bijvoorbeeld door de visie die zij hebben en de focus en werkwijze die zij kiezen.

In het kort: PS hebben een beperkte rol bij het toezicht op de gemeentefinanciën. Voor veel terreinen bepalen zij de beleidskaders, maar voor financieel toezicht doen GS dit. Wel stellen PS vanuit hun budgetrecht middelen beschikbaar voor de uitvoering van het financieel toezicht. PS zijn verantwoordelijk voor de controle op de uitvoering van het toezicht door GS. De wet biedt ruimte om deze controlerende rol ruimhartig in te vullen.

3.2 Afspraken over informatievoorziening

Voor PS: overweging 2

Heroverweeg de huidige afspraken met GS over de informatievoorziening.

Vraag GS bijvoorbeeld om één keer per jaar een Statennotitie op te stellen met daarin de verantwoording over het gevoerde toezicht (zie de voorbeelden in overweging 1) of om deze informatie uitgebreider een plaats te geven in de reguliere P&C-documenten. In Gelderland gebeurt dit laatste al deels de afgelopen jaren. Daarnaast kan informatie 'by exception' worden verstrekt, met andere woorden: als er iets aan PS te vertellen valt.

⁹ Er is geen exact beeld verkregen in hoeverre er sprake was van mondelinge vragen bij commissie- of PS-vergaderingen en bij technische briefings en vragen direct aan ambtenaren gesteld die betrekking hadden op het financieel toezicht.

Voor het goed oppakken van hun controlerende rol op de uitvoering van het financieel toezicht is het van belang dat PS hierover tijdig en waar relevant geïnformeerd worden. De lijnen tussen de gemeenteraden en PS zijn kort, daarom is het belangrijk dat PS weten wat er speelt op het terrein van het toezicht op de gemeentefinanciën.

We onderzochten welke informatie over financieel toezicht PS in de onderzoeksperiode (2006 t/m 2012) ontvingen. In het kader hieronder schetsen we hier een beeld van.

Informatievoorziening aan PS over financieel toezicht

- Tot en met 2009 deden GS onder de naam 'Nota Gemeentefinanciën' jaarlijks verslag van de financiële positie van Gelderse gemeenten op basis van begrotingsonderzoek. Dit toezichtverslag is uit bezuinigings-overwegingen geschrapt.
- In 2010 zijn de toezichthouders gestart met de [Databank Financieel toezicht gemeenten Gelderland](#). Deze online openbare database bevat financiële gegevens (saldi begrotingen en jaarrekeningen, stand van reserves en belastingdruk van 2006 t/m 2012) van 56 Gelderse gemeenten. In 2013 zijn ook gegevens die betrekking hebben op de grondexploitaties toegevoegd, bijvoorbeeld de reserve grondexploitatie en de genomen verliezen.
- GS informeren PS via de P&C-documenten (met name de begroting en rekening). Het betreft hier beknopte informatie over de uit te voeren/uitgevoerde activiteiten en actuele ontwikkelingen. En er is een streefwaarde of gerealiseerde waarde opgenomen over het percentage Gelderse gemeenten zonder bijzondere toezichtstatus. Daarnaast is er in 2012 een notitie naar PS gegaan over de 'Uitoefening toezicht op de gemeentefinanciën door Gedeputeerde Staten' ([PS2012-487](#)).

Een meer uitgebreidere toelichting op de informatievoorziening aan PS over financieel toezicht vindt u in [paragraaf 2.2](#) van de nota van bevindingen.

We interviewden enkele financieel toezichthouders van andere provincies en vroegen hen hoe zij PS informeren. Hieruit kwam naar voren dat de informatievoorziening richting PS in provincie Gelderland lijkt op die van de provincies Noord-Holland, Overijssel en Noord-Brabant. De provincie Limburg informeert PS actief op specifieke momenten: als er resultaten zijn van een financieel verdiepingsonderzoek bij een gemeente, bij het uitbrengen van een begrotingsbrief en als er politiek gevoelige zaken spelen bij gemeenten ([zie voorbeeld provincie Limburg](#)). Zij stuurt PS dan de relevante informatie toe.

In het kort: PS krijgen informatie over het financiële toezicht met name via P&C-documenten. Hierin staat beknopte informatie over uit te voeren/uitgevoerde activiteiten. En indicatoren bijvoorbeeld het percentage gemeenten zonder bijzondere toezichtstatus. Door de actualiteit wordt er momenteel meer aandacht aan het financieel toezicht geschonken. Voor een goede invulling van de controlerende rol van PS is het wenselijk de huidige afspraken over de informatievoorziening te heroverwegen (zie ook overweging 1 voor de concrete invulling daarvan).

3.3 Evenwicht in vraag en aanbod bij woningbouw en bedrijventerreinen

Voor PS: overweging 3

Bij het herstellen van het evenwicht tussen vraag en aanbod bij woningbouw en bedrijventerreinen neemt regionale afstemming een belangrijke plaats in. In de casestudie zetten gemeenten vraagtekens bij het functioneren van deze regionale afstemming. Verder komt naar voren dat er sprake is van overcapaciteit en dat er in het verleden niet altijd realistische prognoses zijn gehanteerd door gemeenten. Wij geven PS in overweging om nog actiever te sturen op herstel van het evenwicht.

De provincie heeft een actieve rol bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten van gemeenten. Waar samenwerking tussen gemeenten uitblijft, dienen provincies actief te stimuleren dat deze samenwerking alsnog tot stand komt.¹⁰ Uit de casestudie komt naar voren dat gemeenten vraagtekens zetten bij de regionale samenwerking. In veel regio's is sprake van overcapaciteit. Dit kan leiden tot financiële schade, ongewenste concurrentie tussen locaties en gemeenten en op langere termijn tot nadelige maatschappelijke effecten zoals leegstand en verloedering.

Daarnaast blijkt uit ons onderzoek dat gemeenten bij hun plannen voor woningbouw en bedrijventerreinen niet altijd zijn uitgegaan van realistische prognoses. Het Bureau Economisch Onderzoek van provincie Gelderland gaf bijvoorbeeld aan dat er in 2006 discussie ontstond over nieuwe prognoses voor bedrijventerreinen. Gemeenten wilden hun plannen onvoldoende/niet neerwaarmaats bijstellen. Het bewerkstelligen van doorwerking is dan ook een aandachtspunt.

Provinciale regierol woningbouw en bedrijventerreinen

Veel gemeenten kochten in het verleden grond voor de ontwikkeling van woningbouw en bedrijventerreinen. Sinds de crisis daalde de vraag naar bouwgrond, waardoor veel gemeenten nu verliezen lijden op hun grondexploitaties. Overigens ligt daar niet alleen de verslechterde economie aan ten grondslag, maar ook demografische ontwikkelingen

¹⁰ Ministerie van I&M (maart 2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*.

zoals het optreden van krimp¹¹ in sommige regio's (zie ook onze [verkenning naar krimp](#) voor meer informatie over dit thema¹²).

De provincie heeft een rol op het terrein van woningbouw en bedrijventerreinen. Zij voert op beide beleidsvelden regie op de programmering. Uit berichtgeving in de media blijkt dat sommige gemeenten, zoals Apeldoorn, medeverantwoordelijkheid voor hun financiële problemen bij de provincie neerleggen vanwege die rol.¹³ Niet alleen in de media, maar ook in de gesprekken die wij voor dit onderzoek voerden met Statenleden en gemeenten wierp men de vraag op in hoeverre gemeenten alleen verantwoordelijk zijn voor de financiële problemen door grondaankopen of dat de provincie hier door haar regierol op het terrein van woningbouw en bedrijventerreinen een (mede) verantwoordelijkheid draagt. In deze paragraaf gaan we verder in op deze verantwoordelijkheidsvraag. We schetsen nu eerst hoe gemeenten tegen de toezichtrol aankijken.

Gemeenten zien samenhang tussen verschillende rollen provincie

We hebben voor dit onderzoek drie gemeenten (Beuningen, Ede, Geldermalsen) geïnterviewd.¹⁴ De toezichtrol die de provincie heeft ten aanzien van gemeenten hangt voor hen samen met de andere rollen van de provincie, bijvoorbeeld als het gaat om cofinanciering van projecten en de ruimtelijke rol (woningbouw, bedrijventerreinen).

De keuzes van de gemeenten op het terrein van woningbouw en bedrijventerreinen worden beïnvloed door de provincie. PS hebben door hun budgetrecht en kaderstellende rol bij woningbouw en bedrijventerreinen indirect invloed op de gemeentefinanciën. Concreet gaat het bijvoorbeeld over de mate waarin de provincie directief wil zijn op ruimtelijk vlak (aanwijzen welke projecten wel en niet 'mogen'). De rekenkamer wil daarom PS als aandachtspunt meegeven om informatie uit het financieel toezicht te betrekken bij de afwegingen over het ruimtelijk provinciaal beleid. Dit komt de integrale besluitvorming ten goede.

Verantwoordelijkheidsvraag

In hoeverre is de provincie vanuit haar ruimtelijke regierol (mede) verantwoordelijk voor de financiële problemen van gemeenten? Uit ons onderzoek blijkt dat de geïnterviewde gemeenten verschillend tegen deze verantwoordelijkheidsvraag aankijken. In het kader op de volgende pagina schetsen we hier een beeld van.

¹¹ B&G (juli-augustus 2009) Allers & Zeilstra, *Bevolkingsdaling: geen paniek*, p. 25.

¹² Rekenkamer Oost-Nederland (dec. 2011) *Met het oog op morgen. Verkenning van de rol van de provincie in het krimpbeleid*.

¹³ Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk in de artikelen 'Esmeijer mikt op steun provincie' (*De Stentor*, 1 maart 2012) en 'De Graaf: Ook schuld provincie' (*De Stentor*, 3 februari 2012).

¹⁴ Daarnaast benaderden we alle gemeenten per e-mail met het verzoeken om hun opvattingen over het onderzoeksonderwerp 'financieel toezicht op de gemeentefinanciën, toegespitst op de gemeentelijke grondexploitaties' aan ons mee te geven, mocht daar behoefte aan zijn. Ambtenaren uit een tweetal gemeenten (Aalten en Berkelland) hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Hun opvattingen zijn, net als een meer uitgebreide weergave van de opvattingen van de drie case-gemeenten, in [hoofdstuk 3](#) van de nota van bevindingen te vinden.

Gemeenten: Geen eenduidig beeld over verantwoordelijkheidsvraag

- Beuningen geeft aan dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor hun grondaankopen. Echter, de provincie had wel nadrukkelijker kunnen wijzen op de risico's bij grondexploitaties.
- Ede stelt dat het aan gemeenten zelf is om hun risico's rondom grondexploitaties in control te hebben.
- Geldermalsen ziet een medeverantwoordelijkheid voor de provincie bij de grondexploitaties. Hoewel de provincie niet letterlijk zei dat gemeenten grond moesten kopen, waren er wel provinciale aanjaagteams actief om de ontwikkeling op het terrein van woningbouw te stimuleren. Ook op bestuurlijk niveau droeg ze de boodschap 'bouwen, bouwen, bouwen' uit richting de gemeenten. De gemeente is daardoor op het spoor gezet veel te ontwikkelen, bijvoorbeeld bij de Plantage (zie de casusomschrijving in [bijlage 5](#)). Het beleid was in die tijd om de regie zoveel mogelijk bij de gemeenten zelf te laten; dat zij verantwoordelijk zouden zijn voor de grondaankoop en daarmee zelf ook baas zouden zijn over de plannen (in plaats van bijvoorbeeld projectontwikkelaars).

In het kader op de volgende pagina geven we weer hoe de provincie tegen deze verantwoordelijkheidsvraag op het terrein van woningbouw aan kijkt. Op bedrijventerreinen komen we later in deze paragraaf terug.

Provincie: geen rol bij actief grondbeleid provincie gemeente

De provincie geeft aan dat het besluit om al dan niet in grond te investeren uitsluitend een gemeentelijke bevoegdheid is. De provincie heeft daar geen rol bij (gespeeld). Voor de ontwikkeling van woningbouwprojecten is grondbezit ook niet noodzakelijk. Zowel de opbrengsten als (eventuele) verliezen zijn voor de grondkopende partij. Omdat in het verleden was het verdienmodel van gemeenten aan grond was gekoppeld, kozen veel gemeenten ervoor toch zelf de grond te kopen.

Maar de provincie gaf nooit richting gemeenten aan dat zij actief grondbeleid moesten voeren. Nu blijkt uit de interviews dat sommige gemeenten dit wel zo hebben gehoord en ervaren. Het adagium in het vorige KWP (Kwalitatief WoonProgramma 2, vanaf 2005) was 'bouwen, bouwen, bouwen'. Dit werd ook bestuurlijk uitgedragen. Dit adagium ging echter over de uitvoering van vastgestelde plannen die maar niet van de grond kwamen. Het had deels te maken met het geringe aantal woningen (netto) die op dat moment in de provincie werden gebouwd.

In meerdere interviews werden de aanjaagteams van de provincie genoemd. De provincie Gelderland heeft deze aanjaagteams gedurende 2,5 jaar ingezet om vooral het bouwen van betaalbare woningen te stimuleren. Deze teams stimuleerden de vastgestelde plannen voor woningbouw. Het doel was niet om meer nieuwe bestemmingsplannen te maken en in procedure te brengen dan er woningbehoefte was.

De provincie probeert gemeenten te ondersteunen door kennis beschikbaar te stellen en door met hen mee te denken over de problematiek.

Een uitgebreide analyse van het provinciaal beleid voor woningbouw en bedrijventerreinen in de periode waarin gemeenten hun grondaankopen hebben verricht, was geen onderdeel van dit onderzoek. Op basis van ons onderzoek kunnen we met betrekking tot de verantwoordelijkheidsvraag hooguit stellen dat het functioneren van de aanjaagteams voor woningbouw niet zal hebben bijgedragen aan terughoudendheid bij gemeenten. Daarnaast maken we op uit de reacties van gemeenten dat de grondexploitaties meer liggen binnen de invloedssfeer van de beleidsafdelingen woningbouw en bedrijventerreinen ligt en in mindere mate bij het financieel toezicht. Om dergelijke problemen in de toekomst te voorkomen, ligt hier dus nadrukkelijk ook een rol voor PS. Zij stellen immers de kaders voor het ruimtelijk beleid vast. Voor de toekomst is het van belang dat de regionale vraag naar en het aanbod van woningen en bedrijventerreinen weer met elkaar in evenwicht zijn.

Hierboven keken we naar de verantwoordelijkheidsvraag vanuit de ruimtelijke rol van de provincie. Maar de verantwoordelijkheidsvraag kan ook vanuit de toezichtrol worden opgeworpen. We constateren dat de maatschappelijke discussie over betekenis en reikwijdte van de toezichtrol prominenter wordt. Weliswaar vanuit andere toezichtrelatie en inhoudelijke materie (hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de discussie over het toezicht op woningcorporatie Vestia en DSB versus DNB¹⁵) die niet vergelijkbaar zijn met de provinciale rol. Gelijkenissen zijn er echter ook want in alle gevallen is de toezichthouder niet direct verantwoordelijk voor eventuele problemen bij de onder toezicht staande, maar de toezichthouder heeft wel een essentiële taak met bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Er wordt daarin toenemende mate op aangesproken. Ook de provincie als toezichthouder op de gemeentefinanciën werd bij berichtgeving in de media over de verslechterde financiële positie van gemeenten regelmatig aangehaald.¹⁶ Vragen die worden opgeworpen zijn bijvoorbeeld: had financieel toezicht dit kunnen voorkomen? Zijn de gemeenten op tijd gewaarschuwd en zo ja, wanneer? Dergelijke vragen komen aan bod in [hoofdstuk vier](#) van deze bestuurlijke nota waarin we overwegingen voor GS meegeven.

Aandacht voor regionale afstemming: vraag en aanbod

In het onderzoek zetten de gemeenten vraagtekens bij het functioneren van de regionale afstemming. Op de volgende pagina brengen we de reacties van gemeenten en provincie over de regionale afstemming in beeld.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld de artikelen NRC (14 januari 2013) 'Beide toezichthouders faalden in miljardendebacle rond Vestia', NOS (2 november 2013) 'Opnieuw miljardenclaim Vestia' en NOS (25 oktober 2013) 'Claim curatoren DSB tegen DNB'.

¹⁶ Provincie Gelderland (29 mei 2012) Statennotitie PS2012-487 Uitvoering toezicht op de gemeentefinanciën door Gedeputeerde Staten.

Gemeenten: vraagtekens bij regionale afstemming

De gemeenten zien duidelijk het belang in van regionale afstemming en geven met betrekking tot de provinciale rol het volgende aan:

- Beuningen concludeert uit de vele nieuwe bouwprojecten die men ziet dat het idee achter regionale afstemming, namelijk dat gemeenten elkaar niet beconcurreren, niet uit de verf komt. Binnen de stadsregio zijn er zachte afspraken gemaakt over woningbouw, maar in de praktijk werken deze niet. Idealiter zouden gemeenten binnen de regio aan de voorkant - dus voordat de plannen in gang gezet worden - heldere afspraken moeten maken. Daarbij zou moeten gelden dat als een gemeente een bouwplan schrappt ten gunste van andere gemeenten, daar een stuk verevening tegenover staat. Men vindt het tijd dat de provincie hier meer regie op gaat voeren.
- Ede geeft aan dat er voor de Food Valley regionaal wordt afgestemd over woningbouw. Daarnaast is er een monitor waar gemeenten in de regio aan meedoen.
- Geldermalsen stelt dat er in het verleden te weinig afstemming was op het gebied van woningbouw. De provincie stimuleerde hierin ook te weinig. Zo keek ze te weinig naar de beleidsplannen op regionaal niveau en de mogelijke concurrentie van locaties, binnen en buiten de provinciegrenzen. Men merkt dat de provincie door de crisis nu meer het belang inziet van regionale afstemming dan voorheen. Zij hebben in deze afstemming een belangrijke rol, aangezien gemeenten hun eigen autonomie en belangen bewaken.

Provincie vraagt gemeenten onderling af te stemmen

De provincie Gelderland koos voor een regionale benadering op het terrein van woningbouw. In het Kwalitatief WoonProgramma (KWP) staan regionale afspraken. De regio's moeten deze afspraken zelf invullen. Ten tijde van het vorige KWP (KWP 2) ging dat goed, omdat er nog voldoende groei in zat. In het KWP3-traject nam deze groei af, waardoor gemeenten behoefte hadden aan duidelijkheid: wat kon wel of niet gebouwd worden? Zij wilden daarom regionale afspraken vastleggen. De provincie ziet dat het voor gemeenten lastig is om hier op regionaal niveau uit te komen. Dat is ook nog niet alle regio's gelukt. Men constateert wel dat gemeenten met elkaar meedenken en ze kleine stappen zetten in het belang van de regio.

Ook de provincie heeft een rol bij het maken van die regionale afspraken: zij zit aan tafel om mee te denken over mogelijkheden, aan te geven hoe het ervoor staat (op basis van de planningslijsten) en welke toekomstige ontwikkelingen eraan komen. Ook heeft de provincie stimuleringsgeld voor bijvoorbeeld onderzoek en collectief particulier opdrachtgeverschap. Daarnaast stimuleert de provincie de totstandkoming van de regionale woonagenda, waarop de acute problemen in de regio staan en de aanpak hiervan. Ten slotte probeert de provincie een rol te spelen bij het betrekken van externe partijen (bv. corporaties, ontwikkelaars, zorginstellingen, het ministerie, banken) voor het oplossen van problemen.

Bedrijventerreinen

In de interviews gingen de gemeenten niet alleen in op woningbouw, maar ze maakten ook enkele opmerkingen die betrekking hadden op bedrijventerreinen. Deze zijn in onderstaand kader weergegeven. In het kader eronder is weergegeven wat de provincie hierover heeft gezegd.

Gemeenten: diverse geluiden over afstemming/overcapaciteit bedrijventerreinen

- Geldermalsen merkt op dat er beperkte regionale afstemming is. De provincie is nu bezig met een inpassingsplan voor de uitbreiding van het bedrijventerrein in een buurgemeente, terwijl er op een bestaand bedrijventerrein in Geldermalsen nog locaties te koop zijn. De provincie zou zich meer moeten beseffen dat de goedkeuring van het ene plan financiële gevolgen heeft voor andere gemeenten.
- De gemeente Ede benadrukt dat de situatie rondom bedrijventerreinen verschilt van woningbouw. De markt voor bedrijventerreinen ligt namelijk helemaal stil. Voor de regionale afstemming over bedrijventerreinen heeft Ede bijvoorbeeld contact met de gemeente Barneveld. Men heeft het idee dat de provincie in het oog houdt dat er geen (verdere) overcapaciteit van bedrijventerreinen ontstaat.

Provincie: In 2006 al discussie met gemeenten over prognoses, nu grote risico's

Het Bureau Economisch Onderzoek van provincie Gelderland stelt prognoses voor bedrijventerreinen op. Deze prognoses zijn de basis voor de Structuurvisie bedrijventerreinen en (het opstellen en evalueren van) de Regionale Programma's Bedrijventerreinen. In 2006 ontstond er discussie met gemeenten en regio's over nieuwe prognoses die de provincie had opgesteld. De verwachte vraag werd lager voorspeld en overcapaciteit werd zichtbaar. Gemeenten wilden hun plannen destijds onvoldoende/niet neerwaarts bijstellen, zo geeft de provincie aan. Sommige gemeenten kwamen met eigen (extern) onderzoek. Het Bureau Economisch Onderzoek vertelt regio's en gemeenten gewaarschuwd te hebben voor hun te hoge groeiverwachtingen. Bijvoorbeeld door een [onderzoeksmemorandum](#) over de bedrijventerreinenproblematiek actief te verspreiden in een specifieke regio en de gemeentefracties daar.

Geïnterviewde toezichthouders geven aan dat zij - op basis van het uitgiftepatroon van bedrijventerreinen - grote risico's signaleren. Voor sommige gemeenten zijn dit zelfs de grootste risico's. De toezichthouder ziet ook dat de provincie de laatste tijd meer sturend optreedt ten aanzien van bedrijventerreinen. Zo probeert de provincie, net als bij woningbouw, afspraken met gemeenten te maken om overcapaciteit terug te dringen (bijvoorbeeld over het aantal hectare bedrijventerrein).

De rekenkamer heeft in 2012 [onderzoek](#) gedaan naar het gevoerde bedrijventerreinenbeleid in Gelderland. In dit onderzoek kwam enerzijds naar voren dat het beleid goed in de steigers staat. De Gelderse aanpak van planning via een structuurvisie en regionale programma's kan op voldoende draagvlak rekenen bij de regio's en gemeenten. En via deze gekozen regionale aanpak is het overaanbod aan

plannen in de planvoorraad verminderd. Anderzijds staat de uitvoering onder druk. Een van de knelpunten die volgens de rekenkamer een risico vormt voor het behalen van de gewenste effecten van beleid zijn risico's van een te ruim aanbod. De provincie gaf in haar reactie op het rapport aan onze zorg te delen en is hiermee aan de slag gegaan met de [Bedrijventerreinen Agenda 2020](#) als voorlopig resultaat.

Aandacht voor overcapaciteit

Een goede regionale afstemming van vraag en aanbod bij woningbouw en bedrijventerreinen is nodig om overcapaciteit te voorkomen. De provincie Gelderland zet al in op deze regionale afstemming. Bijvoorbeeld via de Regionale Programma's Bedrijventerreinen (RPB's) waarin afspraken staan over onder andere de programmering en monitoring. Daarnaast denkt de provincie vanuit het Kwalitatief WoonProgramma mee met regio's (gemeenten en woningcorporaties) over de invulling van regionale afspraken.

De rekenkamer onderschrijft het belang en de aandacht voor het in evenwicht brengen van de vraag en het aanbod van woningbouw en bedrijventerreinen. Zij geeft PS in overweging om nog actiever te sturen op herstel van het evenwicht en de regionale samenwerking tussen gemeenten. Hierbij kan worden nagedacht over de volgende vragen: wat verstaat de provincie onder regionale afstemming en wat wil zij hiermee bereiken? Welke condities zijn daarvoor nodig en binnen welke termijn dient de afstemming gerealiseerd te zijn? Hoe wordt succes gemeten? En naar onze mening de meest relevante: is een meer directieve opstelling van de provincie een optie als de doelen niet gehaald worden?

25

In het kort: onze casestudie laat zien dat de keuzes van gemeenten op het gebied van woningbouw en bedrijventerreinen worden beïnvloed door de provincie. We zien dat deze keuzes met name werden beïnvloed door de ruimtelijke rol van de provincie en in mindere mate door financieel toezicht. Dit neemt echter niet weg dat ook de toezichthouder hierbij een belangrijke taak heeft met bijhorende verantwoordelijkheid (meer hierover in de volgende paragraaf). Gemeenten blijven echter zelf verantwoordelijk voor hun financiële beleid en grondaankopen. Voor het beantwoorden van de vraag of de provincie mede verantwoordelijk is voor de huidige problemen, is een uitgebreidere analyse nodig. We kunnen op basis van ons onderzoek hooguit stellen dat de provinciale aanjaagteams voor woningbouw niet zullen hebben bijgedragen aan terughoudendheid bij gemeenten.

Daarnaast komt uit ons onderzoek naar voren dat gemeenten vraagtekens zetten bij het functioneren van de regionale afstemming. Ook blijkt dat gemeenten in het verleden bij hun plannen niet altijd zijn uitgegaan van realistische prognoses. Het Bureau Economisch Onderzoek gaf bijvoorbeeld aan dat toen zij in 2006 kwam met nieuwe prognoses voor bedrijventerreinen gemeenten hun plannen onvoldoende/niet neerwaarts bijstelden. Een goede regionale afstemming van vraag en aanbod en het volgen van realistische prognoses zijn echter wel nodig om overcapaciteit te voorkomen.

4 Overwegingen voor Gedeputeerde Staten

In dit hoofdstuk presenteren we onze overwegingen voor Gedeputeerde Staten:

Overwegingen voor Gedeputeerde Staten (GS)

4. 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 gemeente(rade)n en of het toezicht slaagt in het tijdig signaleren van problemen.
5. Bepaal de gewenste en noodzakelijke diepgang van het toezicht - en de daarvoor benodigde capaciteit en expertise - om toekomstige problemen vroegtijdig te kunnen signaleren. We geven in overweging om de benodigde kennis te bundelen door ver(der)gaande samenwerking tussen provincies, bijvoorbeeld voor complexe thema's als grondexploitaties en PPS-constructies.
6. Informeer de gemeenteraden proactiever over (de resultaten van) het financieel toezicht.
7. 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.
8. Faciliteer proactief het contact tussen gemeenten onderling om gegevens (bijvoorbeeld de parameters bij grondexploitaties) en best practices uit te wisselen.

We lichten deze overwegingen in dit hoofdstuk verder toe.

4.1 Betekenisvol financieel toezicht en evaluatie

Voor GS: overweging 4

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 gemeente(rade)n en of het toezicht slaagt in het tijdig signaleren van problemen.

De problematiek rond de grondexploitaties laat zien dat financieel toezicht niet alleen in slechte economische tijden van waarde is. Juist ook in de goede tijden, waarin de positieve flow-gedachte heerst, heeft financieel toezicht meerwaarde. De capaciteit voor toezicht is in de afgelopen decennia echter teruggebracht.

De toezichthouder heeft een verantwoordelijkheid om ook in de goede tijden kritisch te blijven op financiële risico's die een gemeente aangaat en kan een rol spelen bij het organiseren van tegendenken. Door met regelmaat een evaluatie van het gevoerde financieel toezicht uit te blijven voeren, kan de provincie de toegevoegde waarde en betekenis van het toezicht voor de toekomst borgen. In deze evaluatie kan onder meer gekeken worden naar doelbereik, mate waarin de provincie slaagt toezicht in te vullen vanuit partnerschap en communicatie met gemeente(rade)n.

Gelderland geslaagd in primaire doel van toezicht

Het primaire doel van het financieel toezicht is voorkomen dat gemeenten een beroep doen op artikel 12 uit de Financiële verhoudingswet (en daarmee op de collectieve middelen van gemeenten). In dit primaire doel is de provincie Gelderland geslaagd. Er waren in de onderzoeksperiode 2006-2012 twee Gelderse gemeenten die een artikel-12 status hadden (2006: Neder-Betuwe en 2011-2012: Millingen aan de Rijn). Onder de oppervlakte is er echter wel een verschuiving zichtbaar richting artikel 12. Zie hiervoor het kader op de volgende pagina.

Onder de oppervlakte: daling weerstandsvermogen en beperking artikel 12

In de afgelopen jaren nam het weerstandsvermogen van gemeenten door de verliezen op grondexploitaties af. De Gelderse gemeenten namen de afgelopen drie jaar voor circa € 675 miljoen verliezen.^{*} Het risico voor gemeenten om in een artikel 12-situatie terecht te komen neemt daardoor toe.

Aan de andere kant zien we dat het risico juist afneemt door verlenging van de periode waarin een gemeente haar financiële problemen door verliezen op grondbezit moet oplossen voordat aanspraak gemaakt mag worden artikel 12. Eerst was dit tien jaar, maar nu gaf de minister van BZK bij de beantwoording van Kamervragen op 5 juni 2013 geen maximum meer aan: *'hoe lang de periode zou kunnen worden, hangt vooral af van de oorzaak en de grootte van het tekort'*. De achterliggende reden is dat gemeenten er zelf voor kozen om grond aan te kopen. In het verleden streken ze hiervoor ook zelf de eventuele winst op. Het zou onterecht zijn dat gemeenten die andere of minder risicovolle beleidskeuzes maakten, nu voor andere gemeenten moeten opdraaien. Daarnaast kan het extra geld dat naar artikel 12-gemeenten gaat niet meer bij andere gemeenten terechtkomen, waardoor hun financiële positie ook precairder wordt. Als te veel gemeenten een beroep doen op artikel 12, kunnen andere gemeenten ook artikel 12 worden doordat ze minder geld ontvangen. In deze tijden van economische crisis komen daarom alleen de 'zwakste' gemeenten in aanmerking, zodat het vangnet van artikel 12 niet in gevaar komt.

^{*} Bron: Databank Financieel toezicht provincie Gelderland

Vertrouwen in de overheid waarborgen

De gedachte achter het financieel toezicht, en daarmee het hogere doel dat men ermee nastreeft, is het vertrouwen van burgers in de overheid waarborgen. Gemeenten kunnen in Nederland niet failliet gaan. Burgers kunnen ervan uit gaan dat gemeenten voor de noodzakelijke voorzieningen zorgdragen, zoals dat het vuilnis wordt opgehaald en dat mensen die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien een uitkering krijgen. Provincies hebben als toezichthouder de taak om op tijd mogelijke onevenwichtigheden in de (meerjaren)begroting te signaleren, hierover te communiceren en eventueel te interveniëren. Dit met als doel om financiële problemen bij gemeenten te voorkomen, zodat zij in staat zijn en blijven om hun taak en rol waar te maken zonder dat hun verantwoordelijkheid wordt overgenomen (zoals bij artikel 12 het geval is). De huidige problematiek bij gemeenten roept de vraag op of de provincie vanuit haar toezichthoudende taak - in combinatie met haar andere rollen - er alles aan gedaan heeft om de problemen te voorkomen. In de volgende paragraaf komen we daarop terug.

Verschillen in uitvoering tussen provincies

Het doel en de kaders (wet en GTK) voor het financieel toezicht zijn voor alle toezichthouders hetzelfde. Uit ons onderzoek blijkt dat provincies echter verschillende keuzes maken in hun rolopvatting en hun uitvoering van het toezicht. Zo voert de provincie Limburg eens per 4 jaar bij elke gemeente een financieel

verdiepingsonderzoek uit. Op basis hiervan kan zij meerjarig goedkeuring geven. In Noord-Brabant is de besluitvorming over de toezichtvorm (repressief of preventief) gemandateerd aan de toezichthouders. Dit kan zorgen voor een meer apolitieke besluitvorming. De provincie Overijssel vult haar rol strikt wettelijk in. De rolopvatting van het toezicht in Gelderland is juist gericht op partnerschap, zo gaf zij aan. In de uitvoering is er ruimte voor advies aan en meedenken met gemeenten.

Gemeenten over toegevoegde waarde toezicht

Als we het hebben over de invulling van de toezichtrol door de provincie, is het ook interessant te kijken wat geïnterviewde gemeenten hierover hebben gezegd.

Gemeenten over toezicht en hun idealen

Gemeenten uit de casestudie beschrijven de toegevoegde waarde van het financieel toezicht met de volgende termen: spiegel, waakhond, stok achter de deur, preventieve werking. Wel geven gemeenten aan dat er geen zaken uit het financiële toezicht voortkomen die men zelf nog niet had gesignaleerd. Toezicht maakt vooral het verschil als de eigen vangnetten het laten afweten, namelijk de controle in de horizontale lijn. Alle drie de gemeenten staan open voor advies en een toezichthouder die meedenkt.

De 'ideale' toezichthouder zou volgens de gemeenten een toezichthouder zijn die:

- uiterst kritisch kijkt naar de financiële positie van gemeenten, ongeacht de conjunctuur;
- integraal als partner meedenkt, dus niet alleen vanuit de financiële koker en
- het toezicht aanpast op de mate waarin de gemeente zelf al in control is.

In het kort: Er zijn in de onderzoeksperiode (2006 t/m 2012) twee gemeenten geweest met een artikel 12-status in Gelderland. Ze behaalt daarmee het primaire doel van het financieel toezicht. De provincie gaf aan dat er in haar rolopvatting, welke gericht is op partnerschap, ook ruimte is voor advies aan en meedenken met gemeenten. Zo kan zij van meer betekenis zijn voor gemeenten. Onderzochte gemeenten zien de toegevoegde waarde van de toezichthouder vooral in termen als spiegel, waakhond, stok achter de deur, preventieve werking. Een regelmatige evaluatie kan bijdragen aan een groter doelbereik en een groeiende betekenis van het financieel toezicht voor gemeente(rade)n.

4.2 Grondexploitatie en diepgang van het financieel toezicht

Voor GS: overweging 5

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

Hoe diepgaand moet het toezicht zijn om toegevoegde waarde te leveren? Voor een aantal thema's is een diepgaande analyse nodig om risico's voor de begroting goed in te schatten (en daarmee toekomstige problemen te voorkomen): grondexploitatie, PPS-constructies en onderhoud van kapitaalgoederen. Gelderland doet in vergelijking met de andere provinciale toezichthouders de meest uitgebreide GREX-toets. Toch zijn er ook in Gelderland gemeenten met grote financiële problemen door grondexploitatie.

Naast genoemde risico's gaan decentralisaties in het sociale domein en bezuinigingen de komende jaren grote druk op de gemeentelijke begroting leggen. Dit vraagt om een goede afweging over de inzet van capaciteit en expertise binnen het financieel toezicht. Gezien de huidige ontwikkeling binnen het IBT naar risicogericht en proportioneel toezicht - en afname van de toezichtlast - ligt het voor de hand dat de provincie scherpere keuzes moet maken. Niet alle capaciteit en expertise hoeft in eigen huis beschikbaar te zijn. Provinciale toezichthouders kunnen hun krachten bundelen door ver(der)gaande samenwerking.

30

Gelders financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

Ons onderzoek spitst zich toe op de gemeentelijke grondexploitatie, vanwege de actualiteit van dit thema. In deze paragraaf gaan we in op de vraag of de huidige problemen voorkomen konden worden door scherper toezicht? En of de toezichthouders tijdig waarschuwingen richting de gemeenten gaven over de risico's van hun grondexploitatie.

Waarschuwingen over risico's grondexploitatie

De gemeenten stellen in de casestudie dat de provincie weinig signalen heeft afgegeven over de risico's bij grondexploitatie. Eén gemeente noemde hierbij expliciet het gebrek aan specialistische kennis over grondexploitatie als oorzaak. Volgens de provincie gaf zij al vroegtijdig op ambtelijk niveau richting gemeenten signalen af over de grondexploitatie. Dit kwam niet altijd terug in de toezichtbrieven aan de raad. Uit ons onderzoek blijkt dat eind 2008 voor het eerst bestuurlijke opmerkingen over de grondexploitatie in de toezichtbrieven zijn gemaakt. De plannen voor woningbouw en bedrijventerreinen waren al vastgesteld door de gemeenteraden en grondaankopen hadden vaak al plaatsgevonden.

De vraag is of het voorkomen van deze problemen verwacht had mogen worden van het toezicht. De rekenkamer is zich bewust van het feit dat Gelderland hierin meedeint op de wereldeconomie. Daar is weinig aan te veranderen. Van de provincie mag echter wel verwacht worden dat zij er - vanuit haar toezichtrol en andere rollen - alles aan doet om de problemen bij Gelderse gemeenten zoveel mogelijk te beperken. Een vroegtijdige signalering van problemen en communicatie daarover richting gemeenten is hiervoor

van groot belang. Daarvoor dient dan wel voldoende expertise en capaciteit binnen het toezicht beschikbaar te zijn.

Verwachtingen versus capaciteit en expertise

In de afgelopen decennia is de capaciteit voor het toezicht geleidelijk teruggebracht, zo geven de toezichthouders aan. Dit verhoudt zich tot de nieuwe manier van toezichthouden vanuit de principes: risicogerichtheid, proportionaliteit en de vergroting van zelfstandigheid van gemeenten. Het aantal gemeenten en taken voor toezicht nam af. Het voorkomen van problemen zoals de grondexploitaties, vraagt echter om een diepgaand inzicht in de materie. De resultaten van de gemeentelijke grondexploitaties hebben door het risicoprofiel en de omvang van de projecten een grote invloed op de gemeentefinanciën. De provincie houdt echter geen afzonderlijk toezicht op de gemeentelijke grondexploitaties. Zij is verantwoordelijk voor het toezicht op de gemeentefinanciën als geheel.

De laatste jaren is er - zowel landelijk als provinciaal - meer aandacht voor het thema grondexploitaties vanuit het oogpunt van het begrotingsevenwicht. Het wordt steeds relevanter voor de toezichthouder om diepgaander inzicht te hebben in het realiteitsgehalte van de grondexploitaties van gemeenten. In een recent artikel van twee onderzoekers van de Rekenkamer Rotterdam¹⁷ werd geconstateerd dat er sprake is van een toezichtgat bij grondexploitaties: *'zowel accountants, provincies als lokale rekenkamers onderzoeken doorgaans onvoldoende of de verwachte inkomsten zeker zijn'*. In eerste instantie ligt de verantwoordelijkheid van het toezicht bij de raadsleden. *'Maar te hoge verwachtingen van het toezicht door raadsleden brengt belangrijke risico's met zich mee. Voor raadsleden is het vaak lastig om inzicht te krijgen in de grondexploitaties'*. Het is mede aan de provinciaal toezichthouder om deze risico's te signaleren en gemeenteraadsleden hier expliciet op te wijzen.

In [paragraaf 2.4](#) van de nota van bevindingen staat beschreven hoe de provincie Gelderland de (risico's met betrekking tot) grondexploitaties in haar analyse van de financiële positie van de gemeente meeneemt. Gelderland doet in vergelijking met de andere provincies de meest uitgebreide GREX-toets. Deze toets is kwantitatief van aard en wordt met behulp van Excel uitgevoerd. De provincie zag zelf nog wel ontwikkelpunten voor haar analyse. Zo zijn de risico's van zogenoemde PPS-constructies waar gemeenten in deelnemen lastig in kaart te brengen.

Het uitvoeren van meer diepgaand onderzoek naar de gemeentelijke grondexploitaties lijkt in te gaan tegen de huidige trend van afname van de toezichtlast - zoals nu met het IBT wordt beoogd. Maar dit is volgens ons niet het geval. De provincie zal scherpere keuzes moeten maken. Daar waar de risico's het grootst zijn dient de capaciteit en expertise te worden ingezet. De rekenkamer constateert - op basis van de problematiek rond de grondexploitaties - dat er nu tegen de grenzen wordt opgelopen. De samenleving verwacht van de toezichthouder dat financiële problemen bij gemeenten vroegtijdig gesignaleerd worden en je moet als toezichthouder inhoudelijk ook wat te

¹⁷ Rij, E. van en Y. Fung (oktober 2013) Toezichtgat bij grondexploitaties. In: TPC, oktober 2013.

bieden hebben voor gemeenten, maar met de beschikbare capaciteit en expertise is dit lastig te realiseren.

In het kort: de drie gemeenten geven aan dat de provincie weinig signalen heeft afgegeven over de risico's bij grondexploitaties. Volgens de provincie gaf zij wel vroegtijdig op ambtelijk niveau richting gemeenten signalen hierover af. Dit kwam niet altijd terug in de toezichtbrieven aan de raad, zo blijkt uit de deskstudie. Het voorkomen van problemen, zoals de grondexploitaties, vraagt om diepgaand inzicht in de materie. Dit wringt echter met de beschikbare tijd en expertise. De rekenkamer is van mening dat de provincie scherpe keuzes moet maken om toekomstige problemen tijdig te kunnen signaleren.

4.3 Proactieve communicatie

Voor GS: overweging 6

Informeel de gemeenteraad proactiever over (de resultaten van) het financieel toezicht.

Bijvoorbeeld door de toezichtbrief beter te benutten, proactief presentaties en informatiesessies te organiseren of een management letter bij de toezichtbrief te voegen waarin de onderbouwing uitgebreid wordt toegelicht met inhoudelijke opmerkingen.

32

Gelders financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

Aansluiting op gemeenteraad

Provincie Gelderland probeert in haar financieel toezicht steeds beter aan te sluiten op de gemeenteraad. Zo sturen GS sinds 2012 een begrotingsbrief aan de raad waarin relevante thema's zijn genoemd en hoe de toezichtshouder daarmee omgaat. Aangezien de gemeenteraden als eerste aan zet zijn bij de controle op de gemeentelijke financiën onderschrijft de rekenkamer deze ontwikkeling. In het kader van het bevorderen van de controle in de horizontale lijn - dat als secundair doel van het toezicht wordt genoemd door provinciaal toezichthouders - is het van belang hierin proactief stappen te zetten. Uit de casestudie blijkt dat de toezichtbrieven weinig discussie opleveren in de gemeenteraad terwijl hier gezien de problematiek wel aanleiding voor was. De rekenkamer vindt het van belang om na te gaan hoe de provincie met het financieel toezicht beter op de informatiebehoefte van raadsleden kan aansluiten. Deze vraag kan bijvoorbeeld bij toekomstige evaluaties worden meegenomen.

Contact met gemeenten

Het ambtelijk contact wordt door alle drie de geïnterviewde gemeenten als informeel ervaren en twee gemeenten kenmerken het contact als correct en goed. In de bestuurlijke gesprekken tussen gemeenten en provincie ging het om meer dan alleen het financieel toezicht, zo kwam uit de casestudie naar voren. De toezichtrol die de provincie heeft ten aanzien van gemeenten hangt voor gemeenten samen met andere rollen van de provincie, bijvoorbeeld als het gaat om cofinanciering van projecten en de

ruimtelijke rol (woningbouw, bedrijventerreinen). Op deze laatste rol is in [paragraaf 3.3](#) van deze bestuurlijke nota al ingegaan.

In het kort: de ambtelijke contacten met de toezichthouder worden positief gewaardeerd, zo kwam uit de casestudie naar voren. In de bestuurlijke gesprekken gaat het om meer dan alleen financieel toezicht, maar komt bijvoorbeeld ook de ruimtelijke rol van de provincie aan de orde. De provincie Gelderland probeert met haar financieel toezicht steeds beter aan te sluiten op de gemeenteraad, bijvoorbeeld door de begrotingsbrief die zij sinds 2012 aan hen stuurt. De toezichtbrieven leveren weinig discussie op in de gemeenteraden, zo blijkt uit de casestudie, terwijl hier gezien de problematiek met de grondexploitaties wel aanleiding voor was.

4.4 Intensiveren van contacten

Voor GS: overweging 7

Intensiveer de contacten met accountants, 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.

Haal de contacten met gemeentelijke accountants aan. Bijvoorbeeld door het organiseren van een informatiebijeenkomst met verschillende accountants. Zeker nu gemeenten steeds vaker financieel-technische oplossingen zoeken voor hun problemen is het relevant hier tijdig gedachten over uit te wisselen.

Intensiveer ook de contacten binnen de provincie. Stem structureler en frequenter af met collega's van andere beleidsvelden, zoals woningbouw en bedrijventerreinen. Maak meer gebruik van de expertise die intern al aanwezig is over bijvoorbeeld planeconomie, ook in de contacten met gemeenten.

Voor GS: overweging 8

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

De provincie kan de verbinding leggen tussen gemeenten die met vergelijkbare problemen worstelen. Zij beschikt immers over het totaalbeeld van de financiële positie van Gelderse gemeenten. Zo hoeft niet elke gemeente het wiel zelf uit te vinden, maar kunnen gezamenlijk kennis en ervaring uitgewisseld worden.

Openbare informatie en vertrouwen als basis

De eigen verantwoordelijkheid van gemeenten voor hun financiële positie en het toezicht vanuit vertrouwen, vormen de uitgangspunten van het Gelderse toezicht. De provincie vertrouwt erop dat de gemeente haar taken goed uitvoert en dat de

horizontale verantwoording (van college van B&W naar gemeenteraad) goed verloopt. Dit vertrouwen is gebaseerd op opgedane ervaringen. De toezichthouder baseert zich voor het begrotingsoordeel vooral op de financiële documenten die de gemeente toch al opstelt, zoals de begroting en jaarrekening. Hiermee beperkt ze de bureaucratie en toezichtlast zoveel mogelijk.

Een belangrijk risico dat toezichthouders voor de uitvoering van het toezicht constateren, is dat het toezicht zich baseert op openbare informatie. Als zaken onjuist of onvolledig zijn weergegeven, kan de toezichthouder tot een onvolledig of niet correct beeld komen. Hoewel het aantrekkelijk is om financieel toezicht zoveel mogelijk te baseren op documenten die de gemeente toch al maakt (zoals de begroting en rekening), is het de vraag of deze documenten voldoende inzicht en informatie geven voor het toezicht. Dus ook of het toezicht zich tot deze documenten zou moeten en willen beperken. Om toekomstige financiële problemen te voorkomen, is het nodig om meer informatiebronnen te raadplegen binnen en buiten de gemeente. Bijvoorbeeld van andere gemeenteambtenaren dan de financieel ambtenaren en vanuit gemeentelijke accountants en lokale rekenkamers. Daarnaast sluit de wet het benutten van meer informatie niet uit. GS mogen in het uiterste geval zelfs te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie van een gemeente (zie artikel 215 van de Gemeentewet).

De toezichthouder neemt momenteel de bevindingen uit het accountantsverslag mee in haar toezicht. Concreet gaat het om het oordeel van de accountant of aan de regelgeving is voldaan bij grondexploitaties. Toezichthouders hebben niet vaak contact met accountants, maar het neemt de laatste tijd wel toe. Het lijkt raadzaam om dit contact te intensiveren. De getrouwheid van de cijfers is voor het toezicht belangrijk en de accountant velt hier een oordeel over. Daarbij komt dat het accountantsverslag, overigens net als de toezichtbrieven, nooit alle informatie bevat en kan bevatten, terwijl dit voor de toezichthouder wel relevant kan zijn.

Informatie-uitwisseling tussen toezicht en andere afdelingen

Uit het onderzoek blijkt dat er in het verleden weinig informatie-uitwisseling plaatsvond tussen het provinciaal financieel toezicht en andere provinciale beleidsafdelingen, terwijl dit bijvoorbeeld op het terrein van grondexploitaties wel van belang kan zijn. De laatste jaren zijn de contacten toegenomen, mede door de grondexploitatie problematiek. Het team Interbestuurlijk Toezicht gebruikt steeds meer informatie van andere afdelingen, bijvoorbeeld Ruimtelijke ordening en wonen (voor gegevens over bijvoorbeeld woningbouwvolumes), Economie en het Bureau Economisch Onderzoek (voor cijfers over bedrijventerreinen). Ook wordt toezicht vaker door beleidsafdelingen, maar ook door de directie, benaderd met vragen. Dit komt door de economische crisis en de verslechterde positie van gemeenten.

In het kort: het financieel toezicht baseert zich momenteel in beginsel op openbare informatie, waaronder de begroting en jaarrekening. Een risico hiervan is dat de toezichthouder tot een onvolledig of niet correct beeld komt áls de gegevens niet juist of volledig zijn. De laatste jaren vindt er meer interne afstemming tussen het toezicht en andere beleidsafdelingen plaats. Dit kwam mede door de verslechterde financiële positie van gemeenten tot stand. Ook de contacten met de accountant waren eerst spaarzaam, maar komen de laatste tijd meer voor.

DEEL 2:

Nota van bevindingen

1 Inleiding

De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in dit tweede deel van het rapport de bevindingen van haar onderzoek naar het toezicht op de gemeentefinanciën. We concentreerden ons in dit onderzoek vooral op de gemeentelijke grondexploitaties. De reden hiervoor is de huidige problematiek rondom dit thema bij verschillende gemeenten in Gelderland, zoals Beuningen en Apeldoorn. In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor het onderzoek en geven we kort de achtergronden weer. Vervolgens gaan we in op de doel- en vraagstelling en aanpak van het onderzoek. We sluiten dit hoofdstuk af met een leeswijzer voor deze nota van bevindingen.

37

Gelders financieel toezicht: meervarde in goede en slechte tijden

1.1 Aanleiding en achtergronden

Aanleiding

De aanleiding voor de Rekenkamer Oost-Nederland om het toezicht van Gedeputeerde Staten op de gemeentefinanciën te onderzoeken was tweeledig:

- Meerdere fracties gaven het thema grondbeleid tijdens de fractiegesprekken aan de Rekenkamer mee als relevant onderzoeksonderwerp. Ze noemden daarbij de financiële problemen van gemeenten door tegenvallers in de grondexploitaties als mogelijke invalshoek.
- Bij het doorspreken van de onderzoeksmogelijkheden tijdens een bijeenkomst met Statenleden, bleek dat er veel interesse was voor de toezichhoudende rol van de provincie op de gemeentefinanciën. De Statenleden stelden bijvoorbeeld vragen over de rolverdeling tussen Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS) en eventuele sturingsmogelijkheden voor het financieel toezicht. Ze benoemden daarnaast als aandachtspunt de mogelijke invloed van de ruimtelijke rol van de provincie, bijvoorbeeld op het terrein van woningbouw.

Achtergronden

Eind 2008 werd op basis van ramingen van het CPB duidelijk dat de Nederlandse economie in een recessie zou belanden.¹⁸ Dit riep de vraag op wat overheden konden

¹⁸ Bureau Economisch Onderzoek, Onderzoeksmemorandum De Kredietcrisis en de Gelderse economie, 19 januari 2009.

doen om de effecten te dempen en/of de economie te stimuleren. Provincie Gelderland heeft toen een actieplan opgesteld om de gevolgen van de recessie te bestrijden. De Rekenkamer onderzocht in 2012 welke effecten het plan heeft opgeleverd. In het huidige onderzoek bekijken we de gevolgen van de crisis vanuit een ander perspectief; niet vanuit het investeren van extra middelen maar vanuit de verliezen die nu door veel gemeenten moeten worden genomen op hun grondexploitaties. Dit komt omdat de marktvraag gedeeltelijk is weggefallen sinds het begin van de crisis.¹⁹ Overigens ligt daar niet alleen de verslechterde economie aan ten grondslag, maar ook demografische ontwikkelingen zoals het optreden van krimp²⁰ in sommige regio's.

Financiële gevolgen grondexploitaties

Een onderzoek van Deloitte (uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK, het ministerie van I&M en de VNG) laat zien dat de totale verwachte verliezen van gemeenten - op basis van hun grondexploitaties - kunnen oplopen tot € 3,9 tot € 4,4 miljard.²¹ Eerder raamde Deloitte het totale verwachte verlies nog op € 2,9 miljard (zie onderstaande figuur).

Figuur 2 *Verwachte financiële verliezen grondexploitatie Nederlandse gemeenten*



Bron: Deloitte Real Estate Advisory (okt 2012) *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, Actualisatie 2012* (p. 5)

Voorals gemeenten die in het verleden een actief grondbeleid voerden en risico's namen, hebben nu financiële problemen.²² Door de vraaguitval naar woningen en bedrijventerreinen moeten gemeenten bouwgronden soms fors afwaarderen. Ook in de provincie Gelderland staan de grondexploitaties van enkele gemeenten sterk onder druk. In 2010 en 2011 boekten de Gelderse gemeenten voor circa € 530 miljoen aan verliezen af.^{23 24} De grondexploitaties spelen een belangrijke rol in het financieel toezicht. Deze gevolgen zijn bijvoorbeeld duidelijk zichtbaar bij Apeldoorn en Beuningen, die in 2012 onder preventief toezicht zijn geplaatst. De hoofdoorzaak hiervan waren de geleden verliezen op de grondexploitatie (Apeldoorn) en de zandwinning (Beuningen).

¹⁹ Deloitte Real Estate Advisory (oktober 2011) *GREXpert Verliezen op grondexploitaties*, nr. 25, p. 3.

²⁰ B&G (juli-augustus 2009) *Allers & Zeilstra, Bevolkingsdaling: geen paniek*, p. 25.

²¹ Deloitte Real Estate Advisory (oktober 2012) *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, Actualisatie 2012*, p. 5.

²² Minister van BZK (7 mei 2013). *Aanbiedingsbrief verslagen financieel toezicht*, p. 2.

²³ Zie *Statenvoorstel PS2012-878 Provinciale beleidslijn bij de verslechterde positie van gemeenten*, 13 november 2012, p. 2.

²⁴ *Wanneer een gemeente een verlies op een grondexploitatie verwacht moet zij dit a) direct afboeken of b) een voorziening treffen ter grootte van het volledige verlies. Dit wordt ook wel afwaarderen, nemen van verliezen of afdekken van verliezen genoemd. Uit Commissie BBV (februari 2012) Notitie grondexploitatie (bijgesteld). Afwaarderen is een van de opties, gemeenten kunnen hun plannen bijvoorbeeld ook uitfaseren of grond overhevelen naar NIEGG (niet in exploitatie genomen gronden).*

Ook in de berichtgeving was er de afgelopen tijd veel aandacht voor de financiële gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties (zie onderstaande figuur).

Figuur 3 Recente berichtgeving over grondexploitaties in Gelderland



Bron: De Gelderlander (11-1-2013), Website gemeente Nijmegen (16-4-2013) en De Gelderlander (18-10-2012)

Ruimtelijke rol provincie

Het thema grondexploitaties raakt ook de ruimtelijke rol van de provincie op het terrein van woningbouw en bedrijventerreinen. Sommige gemeenten, zoals Apeldoorn, vinden dat de provincie medeverantwoordelijk is voor hun financiële problemen. Zij geven aan dat de provincie in het verleden nauw betrokken is geweest bij het maken van de plannen voor woningbouw en bedrijventerreinen en nu dus ook de helpende hand zou moeten reiken.²⁵ Zie voor het standpunt van de provincie over een dergelijke gesuggereerde medeverantwoordelijkheid [paragraaf 3.3](#).

39

Gelders financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

1.2 Doel, centrale vraag en aanpak

Doel

Het doel van het onderzoek is:

Het verschaffen van inzicht in de rol van GS als toezichthouder op de gemeentefinanciën, toegespitst op de gemeentelijke grondexploitaties. En - waar mogelijk - het aandragen van verbeterpunten voor GS en controle- en sturingsmogelijkheden voor PS.

In dit onderzoek leggen we de focus op het provinciaal financieel toezicht op de begrotingen van Gelderse gemeenten in de periode 2006-2012. Vanwege de actualiteit concentreren we ons de gemeentelijke grondexploitaties als onderdeel van het gehele toezicht. Daarnaast brengen we de raakvlakken tussen de grondproblematiek bij

²⁵ Zie De Stentor (1 maart 2012) "Esmeijer mikt op steun provincie" en Raadsonderzoek Apeldoorn (2012) De grond wordt duur betaald, p. 122.

gemeenten en de provinciale ruimtelijke rol op het terrein van woningbouw en bedrijventerreinen in beeld.

Centrale vraag

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze geeft provincie Gelderland vorm en inhoud aan haar rol als toezichthouder op de gemeentefinanciën, toegespitst op gemeentelijke grondexploitaties en in relatie tot haar ruimtelijke rol?

Aanpak

Voor een antwoord op deze centrale vraag, wonnen we niet alleen informatie in bij de provincie maar ook bij de gemeenten. Zij zijn immers degenen die onder toezicht staan. We selecteerden voor onze casestudie - een belangrijk deel van ons onderzoek - drie Gelderse gemeenten: Beuningen, Ede en Geldermalsen. Zij waren direct bereid om aan het onderzoek mee te werken. Daarnaast wonnen we informatie in bij toezichthouders van andere provincies. We interviewden hen over de wijze waarop zij het financieel toezicht uitvoeren. Hierdoor ontstond een breed beeld van het toezicht op de gemeentefinanciën en werd duidelijk hoe de provincie Gelderland het toezicht inhoud en vorm geeft.

De verdere uitwerking van de centrale vraag in deelvragen vindt u in [bijlage 1](#). Ook vindt u daar meer informatie over de aanpak van het onderzoek, zoals de onderzoeksmethodiek en de wijze waarop we de gemeenten voor de casestudie selecteerden.

1.3 Leeswijzer

- In [hoofdstuk twee](#) geven we weer hoe de provincie Gelderland het toezicht nu uitvoert: de wet & het beleid, de rolverdeling & de organisatie en de uitvoering van het financieel toezicht op de gemeentefinanciën komen aan de orde.
- In het [derde hoofdstuk](#) presenteren we de resultaten van de casestudie: hoe ervaren de drie Gelderse gemeenten het provinciaal toezicht op hun financiën?
- Ten slotte beschrijven we in het [laatste hoofdstuk](#) de verschillen en overeenkomsten tussen andere provinciale toezichthouders en de provincie Gelderland.

Kaders

In dit rapport gebruiken we drie soorten kaders:

1. Kaders met een groene balk 'In het kort'. Hierin vatten we betreffend paragraaf samen.
2. Kaders met een donkerrode balk '(Informatie) Uit...'. Deze vindt u door het hele rapport heen. Hierin geven we extra informatie uit de interviews en/of deskstudy.
3. Lichtgroene kaders zonder balk. Deze vindt u door het hele rapport heen. Ze bevatten informatie die niet onder een bepaalde categorie valt.

2 Zo voert provincie Gelderland het toezicht uit

In dit hoofdstuk geven we u een overzicht van de manier waarop de provincie Gelderland het financieel toezicht uitvoert. We gaan daarvoor eerst in op de wet- en regelgeving rondom het provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën. Daarnaast beschrijven we hoe de rolverdeling is en hoe het financieel toezicht binnen provincie Gelderland is georganiseerd. Vervolgens komt de uitvoering van het toezicht - met aandacht voor de grondexploitaties en de dwarsverbanden met andere beleidsterreinen - aan bod. In de laatste paragraaf geven we de sterke punten en ontwikkelpunten van het financieel toezicht - volgens de provincie Gelderland - weer.

42

Gelders financieel toezicht: meervarde in goede en slechte tijden

2.1 Wet en beleid

In het kort

Het toezicht op de gemeentefinanciën is een wettelijke taak van GS, gebaseerd op artikel 203 uit de Gemeentewet. Het doel van dit toezicht is het voorkomen van artikel 12-gemeenten. De toezichthouder kan twee instrumenten inzetten: repressief (regulier) en preventief toezicht. In het laatste geval behoeven de gemeentelijke begroting en begrotingswijzigingen de goedkeuring van GS. Preventief toezicht kan wettelijk gezien alleen worden ingezet als de (meerjaren)begroting naar het oordeel van GS niet sluitend is of bij termijnoverschrijding. Door een wetwijziging per 1 juli 2013 is het toezichtcriterium gewijzigd in 'structureel en reëel evenwicht' in plaats van 'evenwicht'. Hiermee is nadrukkelijker aangegeven wat wordt bedoeld met 'het niet in evenwicht zijn van de begroting naar het oordeel van GS', het gaat dan o.a. om het realiteitsgehalte van de begroting. Andere belangrijke ontwikkelingen zijn: de toenemende aandacht voor grondexploitaties, de verlenging van de termijn voor het oplossen van de problemen van gemeenten, de aansluiting bij het interbestuurlijk toezicht en de samenwerking met de provincie Overijssel.

Doel en instrumentarium financieel toezicht

Doel financieel toezicht: voorkomen artikel 12

De provincies en het ministerie van BZK omschrijven het doel van het financieel toezicht als volgt: '[...] voorkomen dat een gemeente een beroep moet doen op de middelen van de collectiviteit van gemeenten (via artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet) en derhalve onder curatele wordt gesteld [...]'.²⁶ Het primaire doel van het financieel toezicht in Gelderland is dus het voorkomen dat Gelderse gemeenten onder artikel 12²⁷ komen. Het financieel toezicht wordt vooral uitgeoefend om mogelijke onevenwichtigheden in de (meerjaren)begroting voortijdig te signalen.

Een tweede doel dat met het bovenstaande samenhangt, is het bevorderen van de controle in de horizontale lijn. Iedere gemeente is zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid. Centraal uitgangspunt is een toezichthouder die de gemeente haar eigen verantwoordelijkheid laat, maar alert reageert op beslissingen met financiële consequenties die het begrotingsevenwicht aantasten. Met andere woorden: het doel van de toezichthouder is dus eraan bij te dragen dat een gemeente financieel in staat is haar taak en rol te blijven waarmaken, zonder dat de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente wordt overgenomen (zoals bij artikel 12 gebeurt).

Twee wettelijke instrumenten: repressief en preventief toezicht

De wet voorziet in twee vormen van toezicht waaronder GS een gemeente kunnen stellen: repressief toezicht en preventief toezicht.

- **Repressief toezicht:** Dit is de reguliere toezichtvorm, deze is van toepassing op alle gemeenten die niet onder het preventieve toezicht staan. Repressief toezicht houdt in dat de begroting en begrotingswijzigingen van een gemeente rechtskracht krijgen zonder afhankelijk te zijn van een besluit tot goedkeuring van GS.
- **Preventief toezicht:** Preventief toezicht is de uitzondering. Als de provincie een gemeente onder preventief toezicht stelt dan heeft dit de volgende implicaties:
 - de gemeente moet zowel haar begroting als de wijzigingen daarvan voor goedkeuring aan GS voorleggen; en
 - zolang deze goedkeuring van GS niet is verkregen, mag het gemeentebestuur - behalve in gevallen van dringende spoed - geen verplichtingen aangaan/uitgaven doen zonder voorafgaande toestemming van GS.²⁸

²⁶ Dit doel is afkomstig uit het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Zichtbaar toezicht' van februari 2008 dat door alle provincies en het ministerie van BZK wordt gehanteerd voor het financieel toezicht (zie verderop in deze paragraaf).

²⁷ In artikel 12 uit de Financiële-verhoudingswet is geregeld dat als er bij een gemeente over een langere periode tekorten op de begroting zijn, deze gemeente extra geld kan vragen bovenop de gewone uitkering uit het gemeentefonds. Alle gemeenten betalen aan deze aanvullende uitkering mee. Zie [bijlage 3](#) voor meer uitleg over artikel 12.

²⁸ Het is gebruikelijk dat de toezichthouder en de onder toezichtstaande voor aanvang van het begrotingsjaar afspraken maken over welke uitgaven gedaan kunnen worden en welke verplichtingen aangegaan kunnen worden. Reden hiervoor is dat de

Een artikel 12-gemeente heeft geen sluitende begroting en zal daarom altijd onder het preventieve toezicht van de provincie staan. Andersom is dit vaak niet zo: lang niet alle gemeenten die onder preventief toezicht van de provincie staan hebben een artikel 12 status. Echter, de stap naar artikel 12 is voor hen wel kleiner.

Twee vormen van preventief toezicht: imperatief en facultatief

Als GS een gemeente onder preventief toezicht stellen vanwege een niet (structureel en reëel) sluitende begroting en de meerjarenraming geen herstel binnen drie jaar laat zien, wordt gesproken over imperatief preventief toezicht.²⁹ Daarnaast is er facultatief preventief toezicht, deze toezichtvorm kunnen GS vaststellen als er sprake is van termijnoverschrijding (zie het wetsartikel in [bijlage 3](#)) voor het inzenden van de begroting en/of jaarrekening. Dit is het geval als een gemeente de begroting later dan 15 november of de jaarrekening later dan 15 juli aan GS verstuurt. Een andere reden voor het onder facultatief preventief toezicht stellen kan zijn als de documenten onvolledig of van slechte kwaliteit zijn.³⁰

Overzicht artikel 12 en preventief toezicht in Gelderland

In onze onderzoeksperiode (2006-2012) zijn er twee Gelderse gemeenten geweest die een beroep hebben gedaan op artikel 12. Het gaat om gemeente Neder-Betuwe in 2006 en gemeente Millingen aan de Rijn in 2011 en 2012. Op basis van de aanvraag voor 2012 van Millingen aan de Rijn zal er een beschikking voor de jaren 2012, 2013 en 2014 komen. Het was bij het schrijven van ons rapport nog niet bekend of zij de artikel 12-status opnieuw krijgen. In de onderstaande tabel ziet u een overzicht van het aantal Gelderse gemeenten onder preventief toezicht.

44

Tabel 1 Aantal preventief toezicht gemeenten in Gelderland 2006-2012*

	Gelderland			Nederland
	Imperatief preventief toezicht	Facultatief preventief toezicht	% van totaal	% van totaal
2006	3: Aalten, Heerde, Neder-Betuwe	4: Bronckhorst, Millingen aan de Rijn, Montferland en Ubbergen	12,5%	7,2%
2007	2: Neder-Betuwe, Ubbergen	1: Aalten	5,4%	4,7%
2008	2: Buren, Ubbergen	0	3,6%	3,9%
2009	1: Ubbergen	0	1,8%	2,7%
2010	2: Millingen aan de Rijn, Ubbergen	0	3,6%	4,4%
2011	2: Oost-Gelre, Millingen aan de Rijn	0	3,6%	4,8%
2012	3: Apeldoorn, Beuningen en Millingen aan de Rijn	0	5,4%	2,6%

* Exclusief toezicht dat voortvloeit uit de Wet algemene regels herindeling (arhi) (zie [bijlage 3](#) voor meer informatie).

Bronnen: Ministerie van BZK. Toezichtverslagen gemeenten 2006 t/m 2012.

uitvoering van beleid door gemeenten niet onnodig moet worden verstoord (Provincie Gelderland (juni 2008) *Gemeenschappelijk Financieel toezichtskader 'Zichtbaar toezicht'*, p.26).

²⁹ Provincie Gelderland (juni 2008) *Gemeenschappelijk Financieel toezichtskader 'Zichtbaar toezicht'*, p. 13.

³⁰ Provincie Gelderland (juni 2008) *Gemeenschappelijk financieel toezichtskader 'Zichtbaar toezicht'*, p. 21-23.

Grijs gebied: tussen repressief en preventief in

Zoals hierboven omschreven zijn er wettelijk gezien twee toezichtvormen: repressief en preventief. In de praktijk blijkt er echter een 'grijs gebied' te bestaan.³¹ De financiële positie van een gemeente zal immers meestal niet plotseling, maar geleidelijk verslechteren. De provincie besteedt in dat geval extra aandacht aan de financiële ontwikkelingen in een dergelijke gemeente.

Wanneer de provincie een gemeente onder preventief toezicht plaatst, dan is dit veelal de laatste fase van een proces, waarbij de provincie al langer zorgen heeft over de financiële positie van de betreffende gemeente (de gemeente verkeert al even in het grijze gebied). Voordat GS definitief het besluit nemen om een gemeente onder preventief toezicht te stellen, is er op ambtelijk en bestuurlijk niveau al geruime tijd geprobeerd de gemeente 'te prikkelen' om de financiële positie te verbeteren.³² Meer over de uitvoering van het provinciale toezicht is in [paragraaf 2.3](#) te vinden.

Wettelijk en beleidsmatig kader*De Gemeentewet, artikel 203 als basis*

Het provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën is gebaseerd op artikel 203 uit de Gemeentewet. Ten tijde van onze onderzoeksperiode (2006 t/m 2012) luidde het eerste lid van dit artikel: *'De begroting [...] alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen behoeven de goedkeuring van Gedeputeerde Staten, indien naar hun oordeel de begroting [...] niet in evenwicht is en blijkens de meerjarenraming [...] niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een evenwicht tot stand zal worden gebracht. [...]'* Per 1 juli 2013 is dit wetsartikel gewijzigd. Wat deze wijziging inhoudt wordt op de volgende pagina uitgelegd.

Aangehouden wetsvoorstel: duurzaam financieel evenwicht

Sinds 1994 is een sluitende begroting³³ het belangrijkste criterium voor het financieel toezicht. In het najaar van 2004 is een wetswijziging ingediend om dit criterium te wijzigen in duurzaam financieel evenwicht. Het grootste verschil tussen beide criteria is dat duurzaam evenwicht uitgaat van de meerjarenraming en dus kijkt naar het te verwachten resultaat over meerdere jaren. Bij een sluitende begroting richt de aandacht zich vooral op het betreffende begrotingsjaar. Deze wetswijziging werd ingediend vanuit de behoefte om de financiële positie van een gemeente te beoordelen vanuit een bredere tijdshorizon. Waarbij risico's in bijvoorbeeld het onderhoud van kapitaalgoederen, grondbeleid en verbonden partijen worden meegewogen.

De wetswijziging is niet doorgevoerd. De Raad van State was destijds van mening dat dit voorstel leidde tot een ongewenste aanscherping van het verticale financiële toezicht als

³¹ Provincie Gelderland (juni 2008) *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Zichtbaar toezicht'*, p. 25.

³² Provincie Gelderland (juni 2008) *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Zichtbaar toezicht'*, p. 13 en interviews met provinciaal toezichthouders.

³³ Provincie Gelderland (juni 2008) *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Zichtbaar toezicht'*, p. 85.

gevolg van de focus op de meerjarenraming.³⁴ De minister van BZK besloot daarop in 2005 - in overleg met de gedeputeerden toezicht van de provincies - om het wetsvoorstel aan te houden en eerst ervaringen op te doen met verschillende vormen van financieel toezicht.³⁵ Hiervoor zijn twee pilots uitgevoerd in Noord-Brabant en Limburg (zie [paragraaf 4.2](#) voor meer informatie over deze pilots). Dit zou in 2010 gaan gebeuren. Ze spraken onderling af dat de toezichthouders intussen wel zouden toetsen aan de hand van het criterium 'duurzaam financieel evenwicht', zonder eventuele wettelijke sancties.³⁶

Wetswijziging per 1 juli 2013: structureel en reëel evenwicht

De tekst in de Gemeentewet is per 1 juli 2013 gewijzigd. De woorden 'structureel' en 'reëel' zijn toegevoegd aan het vereiste evenwicht voor de begrotingen. Hierdoor is nadrukkelijker aangegeven wat wordt bedoeld met 'het niet in evenwicht zijn van de begroting naar het oordeel van GS'. De (meerjaren)begroting moet duurzaam in evenwicht en realistisch zijn. Als dat volgens GS niet het geval is, kunnen zij besluiten een gemeente onder preventief toezicht te stellen. In [bijlage 3](#) vindt u de volledige tekst van het gewijzigde wetsartikel. De wijziging was niet van toepassing gedurende onze onderzoeksperiode (2006-2012).

Er zijn nog andere belangrijke wijzigingen.

- Er is een extra lid aan het wetsartikel toegevoegd, namelijk dat 'GS het besluit [om preventief toezicht in te stellen] gedurende het lopende begrotingsjaar [kunnen] intrekken'. Als een gemeente in de eerste helft van het jaar laat zien dat er structurele en reële maatregelen zijn getroffen om het evenwicht te herstellen, kan de toezichthouder het preventief toezicht opheffen.
- Daarnaast kan de toezichthouder een gemeente niet langer onder preventief toezicht stellen vanwege een onevenwichtige jaarrekening (ofwel, een tekort in de jaarrekening). De reden hiervoor is dat de toezichthouder de resultaten van de jaarrekening al betreft het toezicht op de begroting.³⁷

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat er twee redenen zijn voor de wetswijziging:

- het begrip evenwicht wordt gepreciseerd in het belang van de horizontale verantwoording en het verticale toezicht; en
- de toezichtlast wordt beperkt.³⁸

GTK: afspraken over transparant en consistent toezicht

Om te voorkomen dat een gemeente in de ene provincie onder gelijke omstandigheden wel onder preventief toezicht wordt geplaatst en in een andere provincie niet, maakten

³⁴ Memorie van Toelichting bij Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met het aanpassen van enkele bepalingen inzake het financieel toezicht op gemeenten en provincies, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 302, nr. 3, p.2.

³⁵ Provincie Gelderland (juni 2008) Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Zichtbaar Toezicht', p. 6.

³⁶ Provincie Gelderland (juni 2008) Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Zichtbaar toezicht', p. 6-7.

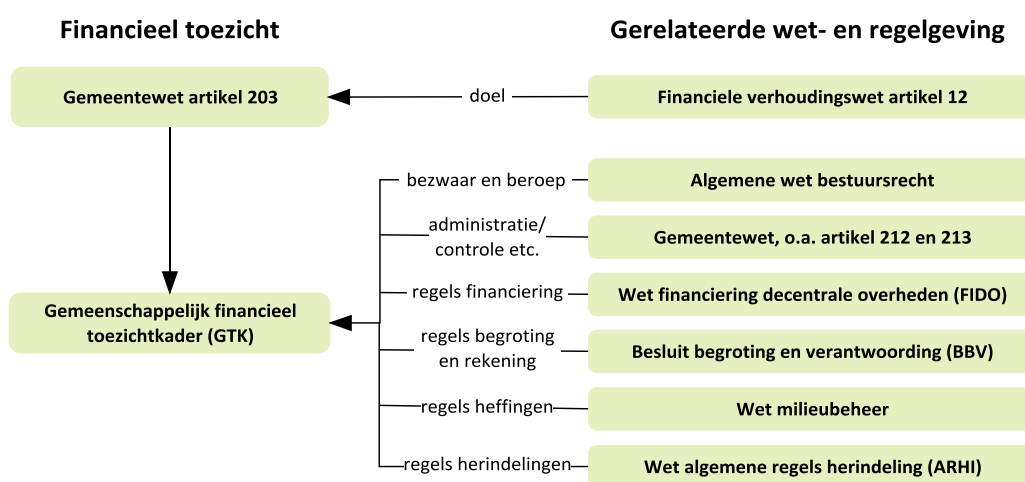
³⁷ Memorie van Toelichting bij Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met het aanpassen van enkele bepalingen inzake het financieel toezicht op gemeenten en provincies, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 302, nr. 3, p. 6.

³⁸ Memorie van toelichting bij Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met het aanpassen van enkele bepalingen inzake het financieel toezicht op gemeenten en provincies, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 302, nr. 3.

alle dertien toezichthouders met elkaar afspraken over de uitvoering van het toezicht. Deze staan beschreven in het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Zichtbaar Toezicht' (GTK). Dit gezamenlijke product van de minister van BZK als toezichthouder op de provinciale financiën en van alle provinciale Gedeputeerde Staten als toezichthouders op de gemeentefinanciën³⁹ moet ervoor zorgdragen dat toezicht transparant en consistent is. GS van Gelderland hebben het GTK op 10 juni 2008 voor het Gelders financieel toezicht vastgesteld.

In het GTK wordt verwezen naar verschillende wetten en regels die gelden voor het financieel toezicht. In figuur 4 geven we hiervan een schematisch overzicht. Meer uitleg over de verschillende wet- en regelgeving vindt u in [bijlage 3](#).

Figuur 4 Overzicht wet en regelgeving van financieel toezicht op gemeentefinanciën



Bron: Provincie Gelderland (juni 2008) Gemeenschappelijk financieel toezichtkader Zichtbaar toezicht

Aanpassing GTK

Het GTK wordt momenteel geactualiseerd naar aanleiding van de eerdergenoemde wetswijziging. De provinciale toezichthouders en BZK zijn hier gezamenlijk mee bezig (via het vakberaad gemeentefinanciën, zie [paragraaf 2.2](#)).⁴⁰ De verwachting is dat het toezichtkader in 2014 klaar voor gebruik is. Na vaststelling door de minister van BZK wordt dit beleidskader opnieuw in iedere provincie vastgesteld door GS.

Ontwikkelingen in het financieel toezicht

Er zijn, naast de genoemde wetswijziging, nog meer ontwikkelingen zichtbaar in het financieel toezicht. Op de volgende pagina beschrijven we de belangrijkste.

³⁹ Brief BZK (10 maart 2008) Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Zichtbaar Toezicht'.

⁴⁰ Provincie Noord-Brabant (februari 2013) Interbestuurlijk toezicht door provincie Noord-Brabant, Uitvoeringsprogramma 2013, p. 17.

Aansluiting bij het Interbestuurlijk toezicht

De Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) heeft per 1 oktober 2012 formeel de basis gelegd voor het vernieuwde Interbestuurlijk toezicht (IBT) tussen provincie en gemeenten. Het nieuwe IBT-stelsel gaat - net als de Wrgt - uit van meer afstand vanuit vertrouwen. De provincie vertrouwt erop dat de gemeente zijn taken goed uitvoert en dat de horizontale verantwoording (van College van B&W naar raad) goed verloopt.

Provincie Gelderland stelde in maart 2013 een Ontwerp Uitvoeringsprogramma IBT op, waarvan financiën onderdeel uitmaakte.⁴¹ Dit is niet vanzelfsprekend. Financieel toezicht heeft haar eigen instrumenten en is daarom geen onderdeel van het aangepaste IBT-stelsel.⁴² In de Handreiking Wrgt (2012) wordt echter aangegeven dat het financieel toezicht en IBT dezelfde principes hanteren: soberheid, terughoudendheid en risicogerichtheid. Bovendien spelen de bevindingen vanuit het financiële toezicht een belangrijke rol in het totaalbeeld dat provincies hebben van een gemeente. Daarom kozen veel provincies, waaronder Gelderland, er bewust voor om met het financieel toezicht aan te sluiten bij het nieuwe IBT.

Uit interviews provincie:

Raakvlakken en verschil tussen financieel toezicht en interbestuurlijk toezicht

Er zijn raakvlakken tussen het financieel toezicht en het Interbestuurlijk toezicht, te weten de risicogerichte insteek en de nadruk op partnerschap. Een punt dat minder goed aansluit is dat het IBT uitgaat van toezicht op afstand. De huidige economische omstandigheden vragen echter om minder afstand tot de gemeenten. Daarnaast merken toezichthouders op dat het adviseren en meedenken met gemeenten - wat zij doen binnen het vakgebied financiën - effectief is en door gemeenten als prettig wordt ervaren.

Toenemende aandacht voor grondexploitaties

De laatste jaren nam de aandacht voor het thema grondexploitaties toe. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende:

- Jaarlijks wijzen de gezamenlijke toezichthouders een centraal thema aan waarnaar ze verdiepend onderzoek doen. Het thema grondexploitaties is in 2011 gestart. In de periode daarvoor was het thema 'duurzaam financieel evenwicht'.⁴³
- PS van Gelderland stelden op 19 december 2012 de Provinciale beleidslijn bij de verslechterde financiële positie van gemeenten ([PS2012-487](#)) vast. Aanleiding zijn de zorgen over de verslechterde financiële positie van gemeenten, onder meer door tegenvallende resultaten uit de grondexploitaties. Eén van de punten in de beleidslijn is extra aandacht voor grondexploitaties binnen het toezicht op de gemeentefinanciën. De provincie wil doorgaan met de monitoring van de gemeentelijke grondexploitaties zoals ze ook deed in 2010 en 2011. Zo houdt de

⁴¹ Provincie Gelderland (maart 2013) *Vertrouwen en verantwoorden, Ontwerp Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht*.

⁴² Ministerie van BZK, IPO en VNG (augustus 2012) *Handboek Wet revitalisering generiek toezicht*, p. 10.

⁴³ Provincie Utrecht (mei 2013) *Begrotingspositie 2013 van de Utrechtse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen*, p. 63 en interviews provinciaal toezichthouders.

provincie vinger aan de pols en kan ze indien nodig ingrijpen met preventief toezicht. Een ander punt in de beleidslijn is de financiële ondersteuning van gemeenten die onder preventief toezicht staan door het verstrekken van aanvullende cofinanciering voor hun structuurversterkende projecten.

Uit interviews gemeenten:

Inconsistent beleid rondom preventief toezicht

Een gemeente gaf in een interview aan dat de voorwaarde dat een gemeente onder preventief toezicht moet staan om (financiële) ondersteuning van de provincie te krijgen een verkeerd signaal afgeeft. Het zou stimulerend kunnen werken voor gemeenten om preventief te worden. Terwijl gemeenten juist vergaande maatregelen nemen om preventief toezicht te voorkomen. Dit wordt gestimuleerd vanuit het financieel toezicht. Het provinciale beleid is hierin dus niet consistent.

Gemeenten meer tijd voor oplossen problemen

Een gemeente die te maken heeft met een negatieve reservepositie als gevolg van de resultaten in de grondexploitatie krijgt nu meer tijd om dat op te lossen. Tekorten op de grondexploitatie worden vrijwel altijd veroorzaakt door eigen beleidskeuzes.⁴⁴ Nu de tijden zijn veranderd, lijkt het logisch dat de gemeenten dan ook eerst zelf aan de slag gaan om hun problemen op te lossen. Men wil voorkomen dat een gemeente - te snel - een beroep doet op artikel 12. Dit gaat namelijk ten koste van andere gemeenten.

In de handreiking artikel 12 Financiële verhoudingswet staat dat een gemeente met tekorten op de grondexploitatie in aanmerking kan komen voor artikel 12 als het tekort niet binnen 10 jaar kan worden weggewerkt.⁴⁵ GS mogen wanneer ze een gemeente onder preventief toezicht plaatsen de gemeente toestemming geven om een negatieve algemene reserve als gevolg van een tekort op de grondexploitatie over een langere periode op te lossen. In principe gold hiervoor de termijn van vier jaar (de termijn van de meerjarenbegroting). Maar nu kunnen GS preventief toezicht toepassen als gemeenten de tekorten binnen tien jaar oplossen. Blijkt dit niet mogelijk te zijn, dan kan een gemeente een beroep doen op artikel 12 Fvw. De inspecteur kan dan besluiten een langere periode toe te staan om het tekort weg te werken en/of het OZB-tarief hoger vast te stellen dan 120%. Hoe lang de periode dan zou kunnen worden, hangt vooral af van de oorzaak en de grootte van het tekort, constateert de minister van BZK bij beantwoording van Kamervragen op 5 juni 2013. Er wordt dus geen standaardtermijn vastgesteld. GS kunnen in hun beoordeling van en advisering aan de gemeenten met deze gegevens rekening houden.

Meer samenwerking tussen Gelderland en Overijssel

Sinds twee jaar oriënteren de provincies Gelderland en Overijssel zich op een intensievere samenwerking binnen het financieel toezicht. Doel van deze samenwerking is toename van de kwaliteit en het behalen van efficiencyvoordelen. Er is een

⁴⁴ Ministerie van BZK (5 juni 2013) Aanbiedingsbrief antwoorden op Kamervragen over de financiële positie van gemeenten, p. 2.

⁴⁵ Handleiding Artikel 12 Financiële-verhoudingswet geldig met ingang van 2013, p. 18.

verkenning⁴⁶ uitgevoerd voor de samenwerking. De samenwerking is opgenomen in de Samenwerkingsagenda Oost-Nederland 2012-2015 ([PS2012-531](#)). De provincies steken de samenwerking vooral in op uitvoerend niveau. In 2013 wisselden de toezichthouders bijvoorbeeld ervaringen en resultaten uit van de begrotingsronde 2013 en spraken ze over eventuele aanpassing van het begrotingsformat en het gezamenlijk gebruik van Pleio (online platform).

2.2 Rolverdeling en organisatie

In het kort

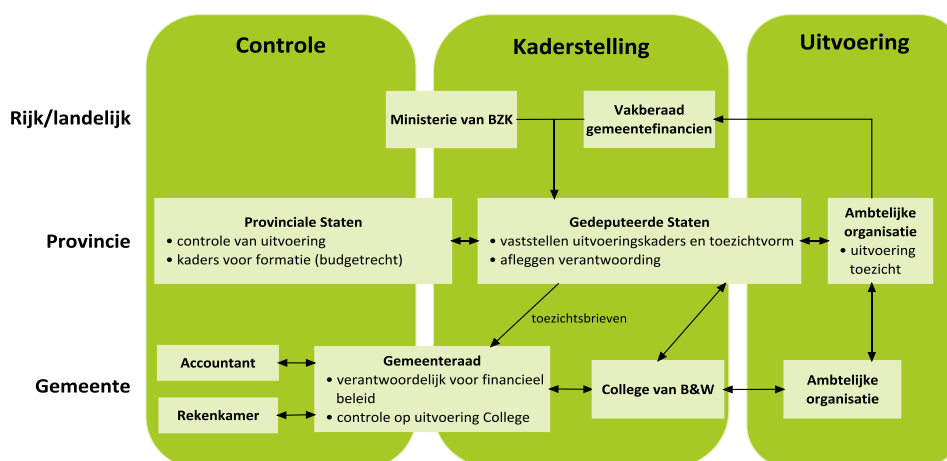
Het speelveld rond financieel toezicht kent verschillende actoren, waaronder de provincie (GS, PS, ambtelijke organisatie), de gemeente (gemeenteraad, College van B&W, ambtelijke organisatie), het ministerie van BZK en het vakberaad gemeentefinanciën. GS stellen de kaders voor het toezicht vast. PS hebben voornamelijk een controlerende rol en het budgetrecht waarmee ze de beschikbare middelen - en daarmee de intensiteit⁴⁷ - voor het toezicht bepalen.

Het team financieel toezicht is in Gelderland ingebed bij het team Interbestuurlijk toezicht, binnen de afdeling Kwaliteit Openbaar Bestuur. Een voltijd werkende toezichthouder heeft negen gemeenten in zijn of haar pakket. Toezicht treedt tegenwoordig meer naar buiten (meer gesprekken en presentaties bij gemeenten), waardoor de zachtere competenties belangrijker zijn geworden, zoals relatiegerichtheid en (bestuurs)sensitiviteit.

Rolverdeling: wie is waarvoor aan zet?

In figuur 5 geven we een overzicht van de belangrijkste actoren van het financieel toezicht. Daaronder beschrijven we hun rol en taken.

Figuur 5 Speelveld rondom het financieel toezicht



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland (juli 2013)

⁴⁶ Provincies Gelderland en Overijssel (3-12-2012) Samenwerkingsagenda Plan van aanpak voor financieel toezicht.

⁴⁷ De intensiteit van het toezicht wordt niet alleen bepaald via het budgetrecht van PS. Ook de manier waarop het toezicht wordt ingevuld bepaalt immers de intensiteit en dit is aan GS.

Provinciale Staten (PS): controleren GS en budgetrecht

De precieze invulling van de rol van PS bij het financieel toezicht is niet evident, zo bleek uit de interviews die we voor dit onderzoek hielden. In gesprekken met BZK, provincie en Statenleden kwamen daarover verschillende beelden naar voren. In de Gemeentewet wordt wel duidelijk de rol van GS beschreven, zij zijn het wettelijk bevoegd gezag qua beleid en uitvoering. Maar PS worden in het wetsartikel niet genoemd. Dit roept vragen op over hun rol want zij zijn wel eindverantwoordelijk voor het gevoerde bestuur van de provincie. Om de precieze invulling van de rol van PS in dit onderzoek helder te krijgen, wonnen we juridisch advies in bij prof. mr. dr. D.J. Elzinga, hoogleraar Staatsrecht bij de Rijksuniversiteit Groningen.

Uit interview BZK en advies RUG:**Rol PS bij financieel toezicht**

In het interview met BZK werd aangegeven dat PS verantwoordelijk zijn voor de controle op de uitvoering van het financieel toezicht door GS. BZK controleert de uitvoering alleen als een gemeente een beroep doet op artikel 12. Het is aan PS om vragen te stellen aan GS als zij signalen opvangen van gemeenten waar het financieel slecht mee gaat.

Kern van het juridisch advies van dhr. Elzinga is dat PS altijd een rol hebben als GS bevoegdheden als provinciaal orgaan uitoefenen. Dit zou niet geval zijn geweest als de bevoegdheden als rijksorgaan zouden zijn uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld de rol van de CdK bij de aanstelling van burgemeesters. Daarbij hebben PS geen enkele betrokkenheid. PS zijn het 'hoofd' van de provincie en kunnen vanuit dit hoofdschap onder alle omstandigheden verantwoording vragen en eventueel daaruit politieke consequenties trekken. Daarbij geldt wel als uitgangspunt dat PS een bevoegdheid die uitdrukkelijk aan GS is toebedeeld niet mag overnemen. In het advies wordt het volgende geconcludeerd: PS stellen door hun budgetrecht middelen voor de uitvoering van het financieel toezicht beschikbaar. Hierover moeten GS verantwoording afleggen. Het maakt niet uit dat de kaderstellende rol van PS beperkt is op dit terrein. Zij kunnen hun bemoeienis als het gaat om het budget intensiveren en in het verantwoordingsproces alle beschikbare middelen inzetten.

Het volledige advies is te vinden in [bijlage 4](#).

Het bovenstaande levert het volgende beeld op van de rol van Provinciale Staten. Zij hebben een beperkte rol bij het toezicht op de gemeentefinanciën. Voor veel terreinen bepalen zij de kaders, maar niet voor het toezicht op de gemeentefinanciën. Beleid en uitvoering zijn in de Gemeentewet opgedragen aan GS. PS hebben wel de verantwoordelijkheid om de uitvoering van het toezicht door GS te controleren. Dit kunnen ze onder meer doen door het stellen van vragen. In het verleden is dat een enkele keer gebeurd. Via hun budgetrecht stellen PS in de begroting middelen beschikbaar voor de uitvoering van het toezicht. Door meer of minder middelen beschikbaar te stellen, bepalen PS indirect de intensiteit⁴⁸ van het toezicht.

⁴⁸ De intensiteit van het toezicht wordt niet alleen bepaald via het budgetrecht van PS. Ook de manier waarop het toezicht wordt ingevuld bepaalt immers de intensiteit, en dit is aan GS.

In het onderstaande kader ziet u een overzicht van de informatievoorziening over het financieel toezicht richting PS in de onderzoeksperiode.

Informatievoorziening PS voornamelijk via P&C documenten

Tot en met 2009 deden GS onder de naam 'Nota Gemeentefinanciën' jaarlijks verslag van de financiële positie van Gelderse gemeenten op basis van begrotingsonderzoek. Deze nota bevatte informatie over gemeentelijke financiële kengetallen als belastingdruk, jaarrekeningenresultaten en reserves. Daarnaast lichtten GS relevante actuele zaken toe. De Nota Gemeentefinanciën is uit bezuinigingsoverwegingen geschrapt.

Sinds 2010 zijn de toezichthouders gestart met de Databank Financieel toezicht gemeenten Gelderland. Deze database bevat financiële gegevens (saldi begrotingen en jaarrekeningen, stand van reserves en belastingdruk van 2006 t/m 2012) van 56 Gelderse gemeenten. In 2013 zijn gegevens toegevoegd die betrekking hebben op grondexploitaties, bijvoorbeeld de reserve grondexploitatie en de genomen verliezen. De database is openbaar en online te raadplegen via <http://ftgelderland.databank.nl/>. Het is niet bekend in hoeverre Statenleden gebruik maken van de database. PS worden actief op de hoogte gebracht van updates van de databank, zo werd door de provincie aangegeven.

GS informeren PS over het financieel toezicht via de reguliere P&C-documenten (met name de beleidsbegroting en jaarrekening). Het betreft hier beknopte informatie over de activiteiten die zijn uitgevoerd en weergave van een of twee prestatie-indicatoren, bijvoorbeeld het percentage gemeenten dat onder repressief toezicht valt. Naast de verantwoording in de P&C-cyclus, bestaan er geen formele afspraken met PS over de informatievoorziening met betrekking tot financieel toezicht.

In 2012 is er een notitie naar PS gegaan over de 'Uitoefening toezicht op de gemeentefinanciën door Gedeputeerde Staten' ([PS2012-487](#)). Deze notitie was toegezegd bij de behandeling van Statenvragen in het najaar 2011. Van de mogelijkheid om Statenvragen te stellen is voor het thema financieel toezicht beperkt gebruik gemaakt in onze onderzoeksperiode (2006 t/m 2012).

In interviews met de provincie werd de informatievoorziening naar PS als ontwikkelpunt genoemd. Het ontwikkelen van een concept over hoe PS mee te nemen bij het financieel toezicht heeft urgentie door de financiële problematiek bij gemeenten, zo werd gesteld. Hier zou men binnenkort mee aan de slag gaan, zo werd aangegeven.

Gedeputeerde Staten (GS): kaders en toezichtvorm bepalen

GS bepalen de kaders voor het toezicht op de gemeentefinanciën. Zij stelden op 10 juni 2008 het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Zichtbaar Toezicht' vast. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor het toezicht op de gemeentefinanciën. In de praktijk betekent dit dat zij per gemeente de toezichtvorm (met bijbehorende

toezichtbrief) vaststellen. De portefeuillehouder voert bestuurlijke gesprekken met gemeenten waarmee het financieel slecht gaat.

Ambtelijke organisatie: uitvoering dagelijks toezicht en advisering GS

De toezichthouders voeren het dagelijkse financieel toezicht uit. Zij analyseren bijvoorbeeld financiële documenten van gemeenten, voeren ambtelijke gesprekken met gemeenten en stellen per gemeente het ambtelijke advies voor de toezichtvorm op. Zij zijn verantwoordelijk voor het (tijdig) informeren en betrekken van de portefeuillehouder en het College van GS. Zie voor meer informatie over de uitvoering, [paragraaf 2.3](#).

Wat doet toezicht niet?

Het financieel toezicht op de gemeentefinanciën is beperkt tot de financiële kant van de begroting en jaarstukken. De toezichthouder houdt zich dus niet bezig met het beoordelen van beleidsonderwerpen. Hij geeft alleen vanuit zijn toezichthoudende taak advies. Dit wil zeggen hij geeft advies over onderwerpen die het structureel en reëel evenwicht van de begroting raken. Over andere onderwerpen geeft de toezichthouder geen advies. Daarnaast moet financieel toezicht niet worden verward met controle van de administratie. Zo kan de toezichthouder zich beperken tot de vraag of er vastgestelde onderhoudsplannen zijn en of deze doorvertaald zijn in de begroting. Hij hoeft in principe niet te verifiëren of deze plannen er daadwerkelijk zijn. Dat laat onverlet dat hij onderhoudsplannen om diverse redenen kan opvragen.

Bron: Provincie Gelderland (juni 2008) Gemeenschap Financieel toezichtkader 'Zichtbaar toezicht', p. 10.

Gemeenteraad: eindverantwoordelijke en ontvanger van de toezicht- en begrotingsbrief

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het financieel beleid in de gemeente. De raad heeft het budgetrecht en ziet erop toe dat de (meerjaren)begroting in evenwicht is. Ook voert de raad de controle uit op de uitvoering van het financieel beleid door het College van B&W.

GS richten hun begrotingsbrief (aandachtspunten van GS) en de toezichtbrief (bekendmaking van de gekozen toezichtvorm) aan de raad. Als GS van plan zijn preventief toezicht in te zetten, richten ze een verzoek voor bestuurlijk overleg tot de raad. De raad kan het College verzoeken om dit overleg te voeren (GW, art. 160, lid 1 onder b). Als de raad zelf aan het overleg deelneemt, ligt het voor de hand dat dit met een delegatie uit de raad plaatsvindt.⁴⁹

College van B&W: voert overleg met GS over toezichtvorm

Wanneer er financiële problemen bij een gemeente worden gesignaleerd, vinden er bestuurlijke gesprekken plaats tussen de gedeputeerde en een lid (of leden) van het

⁴⁹ Provincie Gelderland (juni 2008) Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Zichtbaar toezicht', p. 25.

college van B&W. Dergelijke gesprekken kunnen gedurende het hele jaar plaatsvinden, zowel op verzoek van de provincie als van de gemeente.

Daarnaast is er een bestuurlijk gesprek als GS een gemeente onder preventief toezicht willen stellen. Het college van B&W kan - als de raad haar daar opdracht voor heeft gegeven - dit gesprek voeren.⁵⁰

Ambtelijke organisatie gemeente: ambtelijk contact met provinciaal toezicht

Bij de ambtelijke organisatie van een gemeente is er een vast contactpersoon/aanspreekpunt voor het financieel toezicht. Dit is meestal een manager, controller of financieel adviseur. Wanneer een toezichthouder extra informatie nodig heeft, er onduidelijkheden zijn, dan zal er eerst contact opgenomen worden met betreffende gemeenteambtenaar. Andersom geldt hetzelfde.

Accountant en rekenkamer: controle in de horizontale keten

Voor de controle in de horizontale lijn (van College van B&W naar raad) - en dus uiteindelijk ook voor het provinciale financieel toezicht - hebben de accountant en de rekenkamer een belangrijke rol. De rekenkamer(funcie) doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en naar de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur, met uitzondering van de controle op de jaarrekening. De accountant controleert de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening en of deze een getrouw beeld geeft.

Plaatsbepaling toezichthouder, accountant en rekenkamer

De accountant, rekenkamer en toezichthouder toetsen alle drie een ander onderwerp. De rekenkamer kijkt terug op het gevoerde bestuur, de accountant beoordeelt de jaarrekening en de toezichthouder richt zich op de toekomst, namelijk het structurele en reële begrotingsevenwicht. Er is dus geen overlap tussen deze partijen. Ze kunnen elkaars bevindingen wel gebruiken. Zo is het accountantsverslag een belangrijke bron van informatie voor de toezichthouder. En ook een rekenkameronderzoek naar bijvoorbeeld het grondbeleid kan nuttige informatie bevatten.

Bron: Provincie Gelderland (juni 2008) Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Zichtbaar toezicht', p. 11.

Ministerie van BZK: systeemverantwoordelijk en fondsbeheerder

De minister van BZK is systeemverantwoordelijke voor de financiële verhoudingen. De systeemverantwoordelijkheid van de minister komt op verschillende manieren naar voren. De meest prominente hiervan is de verantwoordelijkheid voor de wet- en regelgeving inzake het toezicht en het daarin zo actueel mogelijk verwerken van het toezichtbeleid.⁵¹ En samen met het ministerie van Financiën is het ministerie van BZK fondsbeheerder van het gemeente- en provinciefonds. Dit betekent dat zij de algemene

⁵⁰ Provincie Gelderland (juni 2008) Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Zichtbaar toezicht', p. 25.

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 302, nr. 6, p. 7

uitkeringen berekenen die gemeenten ontvangen. Wanneer een gemeente een beroep doet op artikel 12, beslissen zij (BZK en Financiën) samen hoeveel geld de betreffende gemeente uit het gemeentefonds krijgt.

Uit deskstudy en interview BZK:

BZK onderzoekt rol toezicht provincie bij artikel 12

Het ministerie van BZK bekijkt het financieel toezicht vanuit artikel 12. Zij heeft geen directe rol bij de controle op de uitvoering van het toezicht door GS, zo werd in een interview aangegeven. Op indirecte wijze heeft zij echter wel een rol bij het toezicht van GS: op het moment dat een gemeente een beroep doet op artikel 12, komt er een onderzoek naar hoe het zo ver kon komen. In dit onderzoek komt ook de rol van de provincie (GS) aan bod en wordt een oordeel gegeven over de kwaliteit van het toezicht.

In de artikel 12-tussenrapportage van BZK over Millingen aan de Rijn wordt ingegaan op de kwaliteit van het toezicht zoals uitgevoerd door de provincie. De inspecteur komt tot de conclusie dat het toezicht 'naar behoren heeft gefunctioneerd'. Hij komt tot deze conclusie op basis van de volgende deelconclusies:

- Het door de provincie uitgeoefende toezicht is inhoudelijk en goed onderbouwd en bevat een zelfstandig oordeel of er wel echt sprake is van een sluitende begroting.
- De door de toezichthouder aangetroffen financiële situatie is steeds adequaat met de gemeente gecommuniceerd.
- De intensiteit van het toezicht is toegenomen toen de financiële situatie verslechterd.
- Dit heeft geleid tot preventief toezicht nadat de gemeente niet meer over het vereiste evenwicht in begroting en het bijbehorend meerjarenperspectief beschikte.⁵²

55

Vakberaad gemeentefinanciën: kaderstelling en kennisdeling

Het vakberaad gemeentefinanciën is een ambtelijk overlegorgaan met vertegenwoordigers uit VNG, IPO, BZK, Rfv en de provincies. Ook vanuit provincie Gelderland neemt hier een vertegenwoordiger aan deel. Het vakberaad komt 6 à 7 keer per jaar bijeen.

De deelnemers bespreken actuele ontwikkelingen rondom toezicht. Het eerder genoemde GTK kwam voort uit dit overleg. Momenteel wordt een actualisatie van dit GTK door het vakberaad voorbereid. Zoals eerder beschreven, kiezen de toezichthouders gezamenlijk jaarlijks een onderwerp waar ze onderzoek naar doen. De laatste jaren gaat dit thema-onderzoek over grondexploitaties.

Commissie BBV: regelgeving over de begroting en rekening

De Commissie BBV moet ervoor zorgen dat het Besluit begroting en verantwoording (BBV) eenduidig wordt uitgevoerd en toegepast. Dit doet zij op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door het uitbrengen van richtinggevende notities en het beantwoorden van praktijkvragen van provincies en gemeenten. Deze zijn te vinden op www.commissiebbv.nl. In de Commissie BBV zit ook een lid van het vakberaad

⁵² Ministerie van BZK (16 mei 2011). Artikel 12-tussenrapport Millingen aan de Rijn 2011, p. 23

gemeentefinanciën. Er is dus sprake van een 'linking pin', zodoende worden signalen vanuit het vakberaad gemeentefinanciën meegenomen naar de commissie BBV. Er zit ook een ambtenaar van BZK in de commissie BBV en deze is tevens lid van het vakberaad. De financieel-technische kennisdeling vanuit de Commissie BBV is momenteel zeer actueel en relevant in verband met de grondexploitaties (zie voor meer informatie [paragraaf 2.4](#)).

Organisatiestructuur: hoe is het financieel toezicht georganiseerd?

Hieronder beschrijven we de inbedding van het financieel toezicht in de ambtelijke organisatie. Ook gaan we in op de beschikbare capaciteit, benodigde competenties en expertise van de toezichthouders.

Inbedding bij het team IBT

Sinds 1 januari 2009 was het financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen samen met andere interbestuurlijke toezichttaken deel van het Team Interbestuurlijk Toezicht (IBT) van de Afdeling Toezicht en Advies Lokale Overheden (TALO).

Op 1 januari 2012 is de afdeling Kwaliteit Openbaar Bestuur i.o. gestart. Hierin zijn de teams IBT (waaronder het financieel toezicht), Bestuurlijke organisatie en Algemeen Bestuur (BOAB) en Bureau SBA (screening- en bewakingsaanpak) samengevoegd.

Uit interviews provincie:

Onafhankelijkheid, combinatie toezichttaken en verbinding met lokale overheid belangrijk bij inbedding toezicht

Er zijn drie zaken van belang bij de organisatorische inbedding van het toezicht:

1. Onafhankelijkheid (rechtstreeks onder directie)
2. Verschillende toezichttaken combineren (het proces voor deze taken is hetzelfde)
3. Verbinding met de klant, de lokale overheden (kwaliteit openbaar bestuur)

In de nieuwe afdeling KOB zijn deze zaken verenigd, zo wordt aangegeven.

Capaciteit en roulatie: 9 gemeenten per toezichthouder en voldoende wisseling

In het team Interbestuurlijk toezicht werken 15 ambtenaren (inclusief deeltijders), waarvan 8 personen voor het financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen (de prioriteit ligt bij gemeenten). Het gaat in totaal om 7,5 fte, waarvan ongeveer 1,4 fte voor het proces en incidentele overstijgende activiteiten (bv. herindelingsscans) wordt ingezet. Het overige deel (circa 6 fte) is beschikbaar voor het toezicht op de 56 Gelderse gemeenten. Dit komt neer op 9 gemeenten per voltijd toezichthouder. In [paragraaf 4.1](#) vindt u informatie over de beschikbare capaciteit voor toezicht bij andere provincies.

Uit interviews provincies:**Minder capaciteit voor toezicht dan vroeger; voldoende, maar krap**

De capaciteit voor toezicht is sterk afgenomen ten opzichte van vroeger. In de jaren '80 bestond de afdeling nog uit 30 á 40 mensen. In dit tijd moest de provincie ook alle grondaankopen en -verkopen, geldleningen en belastingen van gemeenten goedkeuren en de jaarrekeningen vaststellen. Er waren toen ook meer gemeenten. De capaciteit is sinds die periode geleidelijk aan teruggebracht. Dit komt doordat de zelfstandigheid van gemeenten is vergroot. En door de nieuwe manier van toezichthouden, met risicogerichtheid en proportionaliteit als uitgangspunten voor de uitvoering. Het bleek lastig aan te geven of de capaciteit momenteel voldoende is. Enerzijds is er met de huidige risicogerichte werkwijze (meer hierover in [paragraaf 2.4](#)) voldoende capaciteit op dit moment. Anderzijds is de capaciteit krap. Als er één toezichthouder uitvalt, ontstaat er een probleem: zijn of haar gemeenten moeten dan herverdeeld worden, maar elke toezichthouder zit al 'vol'.

Informatie uit deskstudy:**Financiële scans gemeenten**

Een deel van de capaciteit van het financieel toezicht gaat naar incidentele overstijgende activiteiten zoals herindelingscans en begrotingscans.

- *Herindelingscan*
In een herindelingscan worden de financiële gevolgen van een herindeling vooraf onderzocht. De provincie voert de scan in samenwerking met het ministerie van BZK uit, op verzoek van de gemeenten die bij de herindeling betrokken zijn. Het ministerie stelt de database voor de scan beschikbaar en zorgt voor het onderhoud ervan. De uitvoering van de scan gebeurt door de provincie in overleg met de betrokken gemeenten.
- *Begrotingscan*
Een financieel adviseur van het ministerie van BZK en de provinciale toezichthouder voeren samen de begrotingscan uit. Hierin beoordelen zij de financiële situatie van een gemeente en doen aanbevelingen voor verbetering. Sinds 2012 worden alleen nog begrotingscans uitgevoerd voor gemeenten die onder preventief toezicht staan vanwege hun financiële positie.⁵³

De toezichthouders wisselen minstens één keer per vijf jaar van gemeenten. De sturing hierop hangt af van het verloop bij provincie en gemeente. De laatste jaren was sturing hierop minder nodig, in verband met personele wisselingen bij toezicht.

⁵³ BZK (2012). *Brochure gemeentelijke financiële scan*, p. 1

Benodigde competenties

Door de ontwikkelingen in het financieel toezicht de afgelopen jaren, zijn de benodigde competenties van de toezichthouders veranderd:

Uit interviews provincies:

Van harde naar zachte competenties

In het verleden was het financieel toezicht meer naar binnen gericht, hiervoor waren 'harde' competenties zoals financieel-technische kennis heel belangrijk. Tegenwoordig treedt toezicht meer naar buiten. Dit uit zich onder andere in meer gesprekken bij gemeenten en presentaties voor raden. 'Zachte' competenties zijn hierdoor belangrijker geworden: relatiegerichtheid, (bestuurs)sensitiviteit, inlevingsvermogen etc. Hier zijn trainingen voor gevolgd.

2.3 Uitvoering

In het kort

Toezicht houden is een continu proces. Een toezichthouder volgt een gemeente het hele jaar door. In het voorjaar sturen GS een begrotingsbrief naar de raad en het college. Daarin lichten ze toe welke ontwikkelingen er zijn en hoe de toezichthouder hier mee omgaat. Belangrijke taken van een toezichthouder zijn het analyseren van financiële documenten (waaronder de begroting en jaarrekening) en het voeren van gesprekken met ambtenaren. Als het financieel slecht gaat met een gemeente en de toezichthouder denkt dat er meer moet gebeuren dan alleen het afgeven van een ambtelijk signaal, dan voert de gedeputeerde een gesprek met de wethouder. Deze bestuurlijke gesprekken kunnen gedurende het hele jaar plaatsvinden (ook op verzoek van de gemeente zelf). In december beoordelen GS de begrotingen en besluiten ze per gemeente hoe het toezicht er het komende jaar uitziet. Bij een voornemen tot preventief toezicht vindt er een bestuurlijk gesprek plaats met (een delegatie van) de raad. Het definitieve besluit - inclusief eventuele aandachtspunten - lichten GS in een toezichtbrief aan een gemeente(raad) toe.

Het belangrijkste moment in het financieel toezicht is de beoordeling van de begroting van de gemeenten in december. GS nemen per gemeente een besluit over de toezichtvorm (preventief of repressief: zie [paragraaf 2.1](#)) voor het komende jaar. Gedurende het gehele jaar wordt naar dit moment toegewerkt.

Begrotingsbrief aan raad en college

Sinds 2008 (begrotingsjaar 2009) versturen GS in het voorjaar een zogenoemde begrotingsbrief naar de colleges van B&W. In deze brief beschrijft de provincie diverse ontwikkelingen (in de vorm van thema's) waarmee de colleges te maken kunnen krijgen. Ook beschrijft de provincie in deze brief hoe zij hier als toezichthouder mee omgaat. De colleges kunnen deze informatie gebruiken bij het opstellen van de (meerjaren)begroting. De Gelderse begrotingsbrief is gebaseerd op een standaardbrief die is voorbereid door het vakberaad gemeentefinanciën (zie [paragraaf 2.2](#)). Deze

standaardbrief is aangepast aan de provinciale omstandigheden. De inhoud is voor alle Gelderse colleges hetzelfde.

Sinds 2012 (begrotingsjaar 2013) sturen GS - met het oog op de toenemende financiële risico's - ook een begrotingsbrief naar de gemeenteraden. Dit wordt niet door elke provincie gedaan. Deze begrotingsbrief is algemener en korter dan de brief die het college ontvangt, maar beschrijft dezelfde thema's en de manier waarop de provinciaal toezichthouder hiermee omgaat. De raden kunnen deze informatie gebruiken bij het vaststellen van de begroting. De inhoud van de begrotingsbrief is voor alle raden hetzelfde.

Analyse financiële documenten en ambtelijke gesprekken

Elke toezichthouder heeft een aantal gemeenten in zijn of haar 'pakket'. Aan de hand van de P&C-cyclus volgt een toezichthouder alle financiële documenten van een gemeente. Hij of zij wil hiermee een actueel beeld krijgen en houden van de financiële positie van die gemeente. Gemeenten zijn verplicht om enkele financiële documenten naar de provincie te sturen. De belangrijkste zijn de begroting (voor 15 november) en de jaarrekening (voor 15 juli). Daarnaast is de voorjaarsnota/kadernota een steeds grotere rol in het toezicht gaan spelen en worden bestuursrapportages bij het toezicht betrokken. De toezichthouder gebruikt ook raadsagenda's en de media om een gemeente te volgen. Overigens zijn gemeenten niet wettelijk verplicht een voorjaars-/kader-/najaarsnota te maken, niet elke gemeente doet dit dan ook.

Uit deskstudy en interviews provincie:

Toezicht vertrouwt op (juistheid van) openbare informatie

In de Statennotitie over de 'Uitoefening toezicht op de gemeentefinanciën door Gedeputeerde Staten' ([PS2012-487](#)) wordt aangegeven dat toezichthouders "uitgaan van de door de gemeenten aan te leveren informatie, in het vertrouwen deze informatie juist en volledig is".

Ook in interviews met de provincie werd benadrukt dat gebruik gemaakt wordt van openbare informatie voor het toezicht. Men vertrouwt daarbij op de goede wil van een gemeente en juistheid van de aangeleverde informatie. Dit betekent echter niet dat de toezichthouder deze informatie niet kritisch bekijkt.

In het eerste deel van het jaar analyseert de toezichthouder de financiële positie van een gemeente aan de hand van de jaarrekening, (eventuele) kadernota en eerste bestuursrapportage. Voor de analyse van de jaarrekening ontwikkelde de provincie Gelderland een Excel-model. Daarin wordt het structurele saldo van de jaarrekening bepaald en de werkelijke omvang van de reserves en voorzieningen vastgelegd. In de periode 2006-2012 die centraal staat in ons onderzoek werd gebruik gemaakt van dit analysemodel. Daarbij zagen we dat het model in de loop der jaren doorontwikkeld is, er zijn enkele zaken aan toegevoegd. Bij de analyse van de jaarrekening wordt ook het rapport van de accountant betrokken en wordt daarnaast een aanvullend Excel-model voor de grondexploitaties ingevuld (meer hierover in het volgende paragraaf). De

bevindingen uit de rekeninganalyse worden toegelicht en vastgelegd in een Word-document. De bevindingen worden gedeeld in een ambtelijk gesprek met de gemeente.⁵⁴ Afspraken die gemaakt worden in deze ambtelijke gesprekken worden vastgelegd, maar inhoudelijke gespreksverslagen worden niet altijd gemaakt. Dat verschilt per toezichthouder.

Uit interviews provincie:

Contact met accountants neemt toe

Toezichthouders hebben niet vaak contact met accountants, maar het neemt de laatste tijd wel toe. Accountants zijn hier soms terughoudend in, omdat zij in opdracht van de raad werken. Er is bijvoorbeeld overleg geweest met de accountant over een financieel-technische werkwijze die een Gelderse gemeente toepaste.

In het tweede deel van het jaar analyseert de toezichthouder de financiële positie aan de hand van de (concept)begroting, de tweede bestuursrapportage en de (eventuele) najaarsnota. De gemeenten zijn verplicht om de (door de raad vastgestelde) begroting voor 15 november aan de provincie toe te zenden. In de praktijk vragen de toezichthouders al eerder om een concept-begroting, zodat zij al eerder kunnen beginnen met de analyse. Ook voor de analyse van de begroting is een model ontwikkeld, dat is aangevuld en aangepast in de onderzoeksperiode. De bevindingen uit de analyse worden gedocumenteerd en voorzien van toelichting. Afhankelijk van deze bevindingen en mogelijke vragen die de gemeente over het document kan hebben, neemt de toezichthouder contact op met de gemeente.

Gedeputeerde voert gesprek met wethouder

Wanneer het financieel slecht gaat met een gemeente en er is meer nodig dan een ambtelijk signaal, dan gaat de gedeputeerde het gesprek aan met de portefeuillehouder of (leden van) het College en/of raad van de betreffende gemeente. Dergelijke bestuurlijke gesprekken vinden gedurende het hele jaar plaats. De laatste jaren vinden er regelmatig bestuurlijke gesprekken plaats.⁵⁵

GS besluiten over toezichtvorm en sturen toezichtbrief naar raad

De toezichthouders maken een 'overzicht ontwikkeling financiële positie gemeenten' waarin een totaalbeeld van de financiële positie van de Gelderse gemeenten wordt gegeven. Dit overzicht vormt de basis voor het advies aan de gedeputeerde over welke gemeenten voor preventief toezicht in aanmerking komen. De gedeputeerde neemt het voorgenomen besluit om een gemeente onder preventief toezicht te stellen. Vervolgens wordt dit voornemen mondeling aan (een delegatie of vertegenwoordiging van) de gemeenteraad kenbaar gemaakt, zodat hierover van gedachten gewisseld kan worden voordat GS een definitief besluit nemen. Formeel hoeven GS alleen een besluit te nemen over het instellen van preventief toezicht, maar provincie Gelderland laat voor

⁵⁴ Provincies Gelderland en Overijssel (3-12-2012) Samenwerkingsagenda Plan van aanpak voor financieel toezicht, p. 4.

⁵⁵ Interviews provincie Gelderland en Statenvoorstel PS2012-487 Uitoefening toezicht op de gemeentefinanciën door Gedeputeerde Staten, 29 mei 2012, p. 4.

iedere gemeente apart de toezichtvorm vaststellen (dit is dus formeel voor iedere gemeente een apart besluit).⁵⁶ Gemeenten krijgen de toezichtvorm meegedeeld in een toezichtbrief. Voor gemeenten die onder preventief toezicht komen te staan geldt dat zij hier voor 1 januari bericht over moeten hebben gehad van GS. Deze brieven worden tegelijkertijd met de toezichtvorm vastgesteld door GS.

Uit deskstudy en interviews provincie:

Toezichtbrieven krijgen meer inhoud, toezichthouders krijgen meer contact met raadsleden

We hebben in het kader van ons onderzoek voor drie gemeenten de toezichtbrieven voor de begrotingsjaren 2006 t/m 2012 bekeken. In de eerste jaren (2006 t/m 2008) werd in de toezichtbrieven alleen de toezichtvorm meegedeeld. Maar in de daarop volgende jaren stonden er steeds meer gemeentespecifieke aandachtspunten in de toezichtbrieven. Uit de interviews met toezichthouders kwam naar voren dat zij heel bewust nadenken over wat zij de raad willen meegeven in de toezichtbrieven. Er wordt afgestemd op de doelgroep. Technische zaken komen niet in de brief, maar bespreken ze met de ambtelijke organisatie van de betreffende gemeente.

Het contact tussen raadsleden en toezichthouders neemt toe. Dit komt enerzijds doordat toezichthouders vaker naar gemeenteraden toegaan, bijvoorbeeld om een presentatie over financieel toezicht in een commissievergadering te geven. Anderzijds komt het in toenemende mate voor dat raadsleden contact opnemen met toezichthouders om vragen te stellen. Er komen meer vragen uit gemeenten waar gevoelige dossiers liggen en vanuit oppositiepartijen. Toezichthouders kunnen een technische uitleg of een toelichting geven, maar waken ervoor geen mening te geven (zie ook het kader 'wat doet toezicht niet' op pagina 18). Zij beperken zich tot de feiten, het (politieke) oordeel is aan de raad. De gestelde vraag en het ontvangen antwoord koppelen ze terug naar de contactpersoon bij de gemeente, zodat dit geen verrassing voor hen is.

⁵⁶ Provincies Gelderland en Overijssel (3-12-2012) Samenwerkingsagenda Plan van aanpak voor financieel toezicht, p. 5 en schriftelijke reactie provincie Gelderland op vragen in het kader van het onderzoek.

Uit deskstudy en interviews provincie: Werkwijze provincie bij preventief toezicht en artikel 12

Werkwijze provincie bij preventief toezicht

In Gelderland staan in 2013 vijf gemeenten onder preventief toezicht: Apeldoorn en Beuningen om financiële redenen en Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen op grond van de wet Arhi* (zie [bijlage 3](#)). De toezichthouder voert bij de preventieve gemeenten dezelfde analyses uit als bij andere gemeenten, maar legt de focus op een verbeterplan waarmee de problemen kunnen worden opgelost. Verder adviseert hij over de goedkeuring van de begroting (swijzigingen). Voor de casestudie hebben we gesproken met een drietal gemeenten. Hiervan stond Beuningen onder preventief toezicht. In het kader op p. 73 zijn hun ervaringen met het preventieve toezicht weergegeven.

Werkwijze provincie bij artikel 12

In Gelderland is er momenteel één artikel 12-gemeente: Millingen aan de Rijn. Ook de provincie heeft een rol in het artikel 12-traject. Zo dienen GS op grond van artikel 20 van het Besluit financiële verhoudingen voor 15 februari van het jaar waarvoor de uitkering is aangevraagd/verleend, verslag uit te brengen aan de ministers van BZK en Financiën over de financiële positie van de gemeente. In dit verslag moet onder andere staan welke maatregelen GS hebben genomen om het evenwicht in de begroting van de gemeente te brengen of houden. Ook zijn er maandelijkse ambtelijke overleggen tussen de gemeente, de provinciale toezichthouder en de inspecteur van BZK. Hierin bespreken ze bijvoorbeeld B&W-voorstellen die leiden tot een begrotingswijziging.**

**Bron: BZK (7 mei 2013). Verslag over het financieel toezicht op gemeenten 2013, p. 6.*

***Bron: BZK (mei 2011). Handleiding artikel 12 Fvw, p. 4, 7 en 23.*

2.4 Grondexploitatie als onderdeel van het toezicht

In het kort

Toezicht wordt in toenemende mate risicogericht uitgevoerd. De laatste jaren is de aandacht voor risico's met betrekking tot grondexploitatie toegenomen. De risico's van grondexploitatie worden bekeken binnen het toezicht op de gehele gemeentefinanciën. Belangrijkste vraag bij toezicht is of de gemeentelijke begroting structureel in evenwicht is (ondanks eventuele tekorten op de grondexploitatie). De risico's en weerstandscapaciteit van grondexploitatie worden in beeld gebracht met behulp van een Excelmodel, dat in de loop van de tijd steeds meer is uitgebreid met gegevens van andere afdelingen zoals woningbouw en bedrijventerreinen. Ondanks dat blijft het lastig een goed zicht op de risico's van grondexploitatie te krijgen. Bijvoorbeeld op de risico's van PPS-constructies waar gemeenten aan deelnemen. In 2011 is gestart met een landelijk thema-onderzoek naar grondexploitatie. Alle provinciale toezichthouders inventariseren hiervoor gegevens zoals de boekwaardes van de (niet) in exploitatie genomen complexen.

Provincie Gelderland werkt risicogericht

Het toezicht op de gemeentefinanciën wordt risicogericht uitgeoefend. In de Statennotitie 'Uitoefening toezicht op de gemeentefinanciën door Gedeputeerde Staten' wordt uitgelegd hoe deze risicogerichtheid vorm krijgt:

Het stoplichtenmodel

Ten eerste is er een stoplichtenmodel om het risicoprofiel van een gemeente zichtbaar te maken in drie kleuren.

- **Rood:** de gemeente kent grote financiële risico's en krijgt veel aandacht van de toezichthouder;
- **Oranje:** de gemeente kent risico's die met aandacht gevolgd worden, maar dit leidt nog niet tot verscherpt toezicht;
- **Groen:** de gemeente heeft een robuuste financiële positie en toezicht functioneert op afstand.⁵⁷

Inmiddels gebruikt de provincie Gelderland meer kleuren om de nuance beter aan te kunnen geven: **donkerrood** = preventief toezicht, **rood** = slecht, **oranje** = matig, **lichtgroen** = voldoende en **donkergroen** = goed. De toezichthouder bepaalt op basis van alle informatie tezamen welk oordeel (kleur) op een gemeente van toepassing is, dus niet op basis van harde criteria. De kleuren geven een indicatie van hoe een gemeente het financieel gezien doet. Formeel is er alleen het onderscheid tussen preventief en repressief toezicht (zie [paragraaf 2.1](#) voor uitleg).

Gemeentespecifieke en actuele risico's

Ten tweede kan de toezichthouder extra aandacht besteden aan verschillende soorten risico's:

- Gemeentespecifieke risico's. Deze zijn individueel bepaald en doen zich voor op uiteenlopend terreinen. Voorbeeld hiervan zijn zandwinningproblematiek, garanties en lopende rechtszaken.
- Meer algemene actuele risico's. U kunt hierbij denken aan gemeentelijke grondexploitaties (zie de alinea's hierna), de gevolgen van de decentralisaties op het sociale domein en de bezuinigingen.⁵⁸

Oog voor risico's grondexploitaties als onderdeel van toezicht gemeentefinanciën

De provincie is verantwoordelijk voor het toezicht op het structureel en reëel sluitend zijn van de gemeentebegroting. Zij houdt dus geen separaat toezicht op de gemeentelijke grondexploitaties. Maar de resultaten van grondexploitaties kunnen wel een grote invloed hebben op de financiële positie en resultaten van gemeenten. Dit komt door het risicoprofiel en de omvang van projecten in relatie tot de reguliere begroting. Dat maakt dat het wel belangrijk is om zicht op de (risico's bij) grondexploitaties als onderdeel van het provinciale toezicht op de gemeentefinanciën te hebben.⁵⁹ Waar door de provincie gekeken wordt naar gemeentelijke grondexploitaties gebeurt dit in relatie tot de financiën in totaal. Belangrijkste vraag bij toezicht is dus of

⁵⁷ Statenvoorstel PS2012-878 Uitoefening toezicht op de gemeentefinanciën door Gedeputeerde Staten, p. 3

⁵⁸ Statenvoorstel PS2012-878 Uitoefening toezicht op de gemeentefinanciën door Gedeputeerde Staten, p. 3

⁵⁹ Deloitte (2010). Grondbeleid, grondexploitaties en grondbedrijven grondig bekeken, p. 64

de gemeentelijke begroting structureel in evenwicht is, ondanks eventuele tekorten op de grondexploitaties.

Uit interviews provincie:

Tot 2008 toetste provincie bestemmingsplannen

Tot 1 juli 2008 moest een bestemmingsplan voor woningbouw of bedrijventerreinen dat was vastgesteld door een gemeenteraad, nog ter goedkeuring naar GS. Bij de provincie werd het bestemmingsplan getoetst op financieel-economische haalbaarheid. Deze toetsing lag destijds bij de afdeling toezicht. In de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is de verplichte goedkeuring door GS komen te vervallen.

De provinciale toetsing concentreerde zich destijds op het bestemmingsplan zelf. Er werd zelden integraal gekeken naar alle plannen met betrekking tot ruimtelijke ordening van de gemeente. De context was tot 2008 heel anders: gemeenten hadden veel vrijheid om de gewenste omvang te bouwen, de markt was goed en het financiële risico was gering. Daardoor zag men geen noodzaak om breder te kijken. Met de wijsheid van nu had de provincie wellicht meer met deze economische toetsing kunnen doen, zo werd gesteld.

Echter, ook werd aangegeven dat provincie Gelderland een van de eerste provincies was die vanuit de hoek van volkshuisvesting richting gemeenten signalen gaf over de haalbaarheid van plannen. Dit kwam doordat de afdeling Toezicht destijds onderdeel uitmaakte van de dienst Ruimte, Economie en Welzijn (waaronder huisvesting ook viel).

Analyse van grondexploitaties

Zoals eerder aangegeven brengt de provincie de risico's en de weerstandscapaciteit van de grondexploitatie in beeld op basis van een analysemodel. In dit model worden in feite de 'bouwopdracht' en de boekwaarde van een gemeente geconfronteerd. Kent een gemeente een hoge boekwaarde en hoeft zij weinig te bouwen, dan is het risico hoog. Het model wordt ingevuld aan de hand van de jaarrekening (met name de paragraaf grondbeleid en de balans). Waar nodig worden extra documenten zoals exploitatieopzetten opgevraagd. Uit deskstudy blijkt dat de grondexploitatie sinds 2006 op deze wijze wordt geanalyseerd. Het model is in de loop van de jaren wel uitgebreid en aangepast. Zo wordt in toenemende mate gebruikt gemaakt van kennis en informatie van andere afdelingen (zie kader).

Uit interviews provincie:**Steeds meer interne afstemming en informatie-uitwisseling binnen provincie**

Vier jaar geleden was er amper verbinding tussen het financieel toezicht en de provinciale programma's. Ongeveer twee jaar geleden is de vraag naar meer kennisdeling op gang gekomen: andere afdelingen, maar ook de directie komen met vragen naar Toezicht. Dit komt door de economische crisis en verslechterde financiële van gemeenten.

Het team Interbestuurlijk Toezicht gebruikt steeds meer informatie van andere afdelingen. Zo ontvangt Toezicht voor de analyse van grondexploitaties informatie over woningbouwvolumes van de afdeling Ruimtelijke ordening en wonen. Deze informatie gebruiken toezichthouders om de materiële informatie uit de begroting van gemeenten te kunnen toetsen. Daarnaast heeft het team Toezicht contact met de afdeling Economie, voor de grondexploitaties met betrekking tot bedrijventerreinen.

Het Bureau Economisch Onderzoek stelt prognoses bedrijventerreinen op. Deze data is de afgelopen jaren ook altijd geleverd aan de afdeling Toezicht. Maar er was geen of nauwelijks inhoudelijk overleg. Sinds één jaar is dit overleg er wel.

Ondanks het gedetailleerde analysemodel blijft het lastig om de risico's van grondexploitaties goed in beeld te krijgen zo kwam uit interviews naar voren. In onderstaand kader wordt dit toegelicht.

Uit interviews provincie:**Zicht op risico's grondexploitaties blijft lastig**

In de interviews wordt aangegeven dat het lastig is en blijft om de risico's van grondexploitaties goed in beeld te krijgen:

- De provinciaal toezichthouder geeft aan te werken met openbare informatie. Als deze niet actueel, onvolledig of onjuist is, dan kan de toezichthouder ook niet adequaat analyseren.
- Wat betreft de kantorenbouw of bedrijven zijn er wel bepaalde plannings, maar die zijn niet altijd even hard.
- Ook de risico's van zogenoemde PPS-constructies waar gemeenten in deelnemen zijn lastig in kaart te brengen. Voor de gemeenten zelf blijkt dit ook lastige materie.
- Toezichthouders benoemen daarnaast het kijken naar de intrinsieke risico's binnen gemeentelijke grondexploitaties als leerpunt. Momenteel wordt er op basis van de wet (die een structureel sluitende begroting eist) vooral gekeken naar de relatie tussen de grondexploitaties en de begroting. Hierbij is onder andere aandacht voor uitnamen, apparaatskosten etc. De financiële situatie van de grondexploitatie wordt als geheel bekeken. Minder aandacht is er voor afzonderlijke projecten.

In 2011 landelijk toezichtonderzoek grondexploitatie gestart

In 2011 werd in het vakberaad gemeentefinanciën het thema grondexploitaties uitgekozen voor het landelijke toezichtonderzoek waar alle provinciaal toezichthouders aan meedoen. Omdat de financiële problemen met gemeentelijke grondexploitaties aanhielden, werd het onderzoek in 2012 herhaald. Ook in 2013 voeren de

toezichthouders het onderzoek uit. De landelijke resultaten van het onderzoek van 2012 zijn op te zoeken via onderstaande link:

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2013/05/10/publicatie-provinciaal-onderzoek-grondexploitatie-gemeenten-2012.html>

Uit deskstudy en interviews met provincies en BZK:

Financieel-technische oplossingen voor problemen in de grondexploitaties

Steeds vaker signaleren toezichthouders dat gemeenten financieel-technische oplossingen toepassen voor hun problemen op het gebied van grondexploitaties. Voorbeelden hiervan zijn dat bepaalde onderdelen uit de exploitatie worden gehaald en op de balans geactiveerd zodat over een langere periode afgeschreven kan worden en niet direct een voorziening hoeft te worden getroffen (en daarmee verlies genomen). Een ander voorbeeld is het samenvoegen van verliesgevende met eerdere winstgevende grondexploitaties zodat de verliezen mee vallen. Of het vormen van reserves met toekomstige winsten uit grondexploitaties.

Deze financieel-technische oplossingen kunnen op gespannen voet staan met de richtlijnen van de Commissie BBV over de waardering van gronden. Toezichthouders geven aan dat gemeenten deze oplossingen niet altijd aangeven bij de provincie. De oplossingen worden wel besproken met de gemeentelijke accountants, maar het komt voor dat de toezichthouder en accountant van mening verschillen over de toepassing ervan. Dit was bijvoorbeeld het geval bij een stelselwijziging van gemeente Breda.⁶⁰

Nijmegen is een voorbeeld van een gemeente die de toezichthouder vooraf, op eigen initiatief benaderde met de vraag hoe men aankeek tegen de stelselwijziging die zij wilden doorvoeren. Het ging hier over investeringen binnen de grondexploitatie, waaronder infrastructuur en riolering. De provincie heeft de legitimiteit van de stelselwijziging onderzocht, door documentstudie (jaarrekening, voortgangsrapportage en accountantsverslag), het voeren van ambtelijke en bestuurlijke gesprekken en ruggespraak met de vertegenwoordigers van commissie BBV en het landelijk netwerk van financieel toezichthouders. In mei heeft de provincie een brief gestuurd waarin aangegeven werd dat de voorgestelde stelselwijziging mag binnen de huidige regels voor verslaglegging. De timing van deze brief is bijzonder, omdat de toezichthouder eigenlijk nog niet aan zet was (de begroting was nog niet binnen). Maar 'mede gezien de uitstraling die het onderwerp heeft waarden zij de gekozen insteek en het open overleg dat bestuurlijk en ambtelijk heeft plaatsgevonden'.⁶¹

⁶⁰ Binnenlands Bestuur (24-5-2013) Breda moet stelselwijziging uitleggen aan provincie.

⁶¹ Brief provincie Gelderland (29-5-13) aan het college van Nijmegen over Stelselwijziging investeringen grondexploitatie en Interviews met provincie.

2.5 Sterke punten en ontwikkelpunten

In het kort

In de interviews met provincie Gelderland werden twee sterke punten genoemd van het financieel toezicht zoals dat momenteel uitgeoefend wordt: de gehanteerde systematiek en de open houding richting de gemeenten. Als ontwikkelpunten werden genoemd: de informatievoorziening aan PS, meer flexibiliteit en anticipatie in de werkwijze, uitbreiding van het instrumentarium vanuit partnerschap (provinciebreed), meer regie op informatie voor in herindelingscans en meer aandacht voor intrinsieke risico's grondexploitaties.

Sterke punten

In de interviews met de provincie Gelderland benoemt men een tweetal sterke punten van de wijze waarop Gelderland het financieel toezicht uitvoert:

- **Systematiek**
De systematiek die gehanteerd wordt om de financiële positie van gemeenten in kaart te brengen, zoals de Excel-modellen waarmee ze financiële producten van de gemeenten analyseren. Deze Excel-documenten leveren goed materiaal op voor de gesprekken met de gemeenten, zo wordt verteld.
- **Open houding met gemeenten**
De open houding met de gemeenten. Met drie van deze gemeenten is gesproken in het kader van dit onderzoek. De resultaten daarvan zijn te vinden in hoofdstuk 3.

Ontwikkelpunten

Daarnaast zijn in de interviews met de provincie Gelderland ook een aantal ontwikkelpunten genoemd:

- **Informatievoorziening PS**
De informatievoorziening aan PS loopt momenteel via P&C documenten. PS worden ook geïnformeerd middels Statennotities (bijvoorbeeld [PS2012-487](#)). Verder zijn over de informatievoorziening geen afspraken gemaakt. Door de huidige financiële problematiek bij gemeenten is het belangrijker geworden om PS bij het toezicht mee te nemen.
- **Uitbreiding instrumentarium partnerschap**
Het uitbreiden van het instrumentarium vanuit het principe van partnerschap. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het geven van adviezen en het beschikbaar stellen van capaciteit en ondersteuning door de provincie. Dus een werkwijze die nog meer flexibel en anticiperend is dan nu het geval is.
- **Meer aandacht voor intrinsieke risico's grondexploitatie**
Zoals in bovenstaande paragraaf over grondexploitaties al genoemd wil men graag meer zicht op de intrinsieke risico's binnen grondexploitaties. Momenteel wordt er

op basis van de wet (die een structureel sluitende begroting eist) vooral gekeken naar de relatie tussen de grondexploitaties en de begroting. Hierbij onder andere aandacht voor uitnamen, apparaatskosten etc. Minder aandacht is er voor de risico's die binnen de grondexploitaties zelf spelen.

3 Zo ervaren gemeenten het toezicht

In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen van gemeenten met het financieel toezicht van de provincie Gelderland. We baseren onze informatie op:

- 1. Interviews met wethouders (eventueel met ambtelijke ondersteuning) van drie gemeenten die hebben meegewerkt aan de casestudie: Beuningen, Ede en Geldermalsen. In de bijlagen kunt u een uitleg vinden waarom deze gemeenten voor het onderzoek geselecteerd zijn. Daar vindt u ook korte situatieschetsen van de drie gemeenten.*
- 2. Schriftelijke reacties van ambtenaren van de gemeenten Aalten en Berkelland die we tijdens het onderzoek hebben ontvangen*
- 3. Gegevens over de gemeente Apeldoorn uit de deskstudy.*

We kozen ervoor om bij algemene beelden uit de casestudie geen specifieke gemeentenaam te noemen. Daar waar het gaat om specifieke zaken hebben we dit wel aangegeven.

Naast het beeld van de gemeenten, vindt u in de kaders informatie en opmerkingen vanuit interviews met provinciaal toezichthouders en ambtenaren op het terrein van woningbouw en bedrijventerreinen. Deze zijn geplaatst om het beeld van de gemeenten aan te vullen.

3.1 Relatie en rol

In het kort

Gemeenten uit de casestudie beschrijven de toegevoegde waarde van het financieel toezicht met de volgende termen: spiegel, waakhond, stok achter de deur, preventieve werking. Wel geven gemeenten aan dat er geen zaken uit het financiële toezicht voortkomen die men zelf nog niet had gesignaleerd. Toezicht maakt vooral het verschil als de eigen vangnetten het laten afweten, namelijk de controle in de horizontale lijn. Alle drie de gemeenten staan open voor advies en een toezichthouder die meedenkt. De 'ideale' toezichthouder zou volgens de gemeenten een toezichthouder zijn die:

- uiterst kritisch kijkt naar de financiële positie van gemeenten, ongeacht de conjunctuur;
- integraal als partner meedenkt, dus niet alleen vanuit de financiële koker; en
- het toezicht aanpast op de mate waarin de gemeente zelf al in control is.

Karakterisering toezichtrelatie

In de interviews met de gemeenten vroegen we hen naar kernwoorden die de toezichtrelatie met de provincie het beste omschrijven:

- Coöperatief, opbouwend en prettig.
- Correct, afstandelijk en formeel.
- Voorheen: het 'invullen van cijfers op formulieren' en het beantwoorden van aanvullende vragen. Sinds twee jaar: meer in gesprek. Hierdoor is toezicht minder op afstand komen te staan.

70

Gelders financieel toezicht: meervarde in goede en slechte tijden

Toegevoegde waarde toezicht

Gemeenten zien een duidelijke functie voor het toezicht. Termen die in het kader hiervan worden genoemd zijn: 'spiegel', 'waakhond', 'stok achter de deur', 'preventieve werking' en 'toetsing'. Twee gemeenten geven aan dat er geen zaken uit het financieel toezicht van de provincie voortkomen die zij zelf nog niet gesignaleerd hadden. Punten die de provincie in toezichtbrieven noemt zijn herkenbaar, maar worden soms ook beleefd als 'open deuren'. Als voorbeeld geven ze het onderwerp 'grond' aan, waar opeens veel aandacht voor was nadat de problemen in gemeente Apeldoorn naar boven waren gekomen. De toegevoegde waarde van het provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën is afhankelijk van hoe goed de interne controle/horizontale lijn (gemeenteraad, accountant e.d.) functioneert, zo vullen deze twee gemeenten aan.

Adviseren en meedenken vanuit toezicht

Over in hoeverre er nu sprake is van een toezichthouder die adviseert verschillen de gemeenten van mening: twee gemeenten geven aan dat er (met name) sprake is van constatering en niet van advisering, de andere gemeente geeft aan dat er wel duidelijk sprake is van advisering. Alle drie de gemeenten geven aan open te staan voor advies en een toezichthouder die meedenkt. Daarbij benadrukt één gemeente dat, om toegevoegde waarde te hebben, de adviezen wel van hoge kwaliteit moeten zijn.

Een gemeente gaat hier verder op in en stelt dat nu gemeenten het financieel steeds moeilijker hebben, de provincie ook inhoudelijk zou kunnen helpen of met andere

woorden: vanuit partnerschap ondersteuning bieden. De provincie kan bijvoorbeeld helpen de grondexploitaties goed op een rij te krijgen. Hiervoor heeft de gemeente nu Deloitte ingehuurd.

Uit interviews met provincie:

Vanuit financieel toezicht adviseren

In de interviews met het provinciaal toezicht werd duidelijk aangegeven dat toezichthouders in de contacten met de gemeenten ook adviezen (met andere woorden: handvatten of oplossingsrichtingen) meegeven op financieel gebied (niet beleidsinhoudelijk).

Het is uiteindelijk aan de gemeenten zelf om besluiten te nemen. De provincie schrijft de gemeenten niet voor hoe zij hun problemen moeten oplossen, dat is aan de lokale overheid zelf. In die zin houdt toezicht altijd een zekere afstand.

Ideaalbeeld toezicht

De gemeenten beschrijven hoe het toezicht er idealiter uit zou zien:

Kritisch, ongeacht de conjunctuur

Twee gemeenten vinden een kritische kijk van de provincie op de financiële positie van gemeenten, ongeacht de conjunctuur, aan te bevelen. Eén gemeente licht dat als volgt toe: er zou meer dan voorheen kritisch gekeken moeten worden naar risico-afwegingen en risicoparagrafen. De toezichthouder zou ook moeten kijken naar de onderbouwing van het meerjarenperspectief van gemeenten: dus structuurvisies en strategische visies er bij betrekken, niet alleen financiën. Hierbij maakt de gemeente de kanttekening dat de provincie zelf ook participeert in projecten in de regio, wat het wellicht moeilijker maakt om kritisch te blijven kijken.

Liever partnerschap dan formele toezichtrelatie

Een gemeente noemt dat zij idealiter een partnerschap met de provincie zou zien waarin men met de gemeente meedenkt over de diverse beleidsterreinen heen en waarbij aandacht is voor de lange termijn (meer integraal). Dit in plaats van de huidige formele toezichtrelatie waarin er vanuit de financiële 'koker' gekeken wordt en er in mindere mate een brede blik is.

Beperkte rol toezicht als het goed gaat

Eén gemeente vindt dat de toezichthouder het toezicht idealiter aanpast aan de situatie bij de gemeente. Is een gemeente zelf goed in control dan zou de toezichthouder daar minder frequent naar hoeven kijken; bijvoorbeeld eens in de drie jaar langskomen in plaats van jaarlijks. Gaat het slecht met een gemeente, dan kan deze meer aandacht krijgen.

3.2 Uitvoering

In het kort

De gemeenten uit de casestudie waarderen het ambtelijk contact. De gemeente Beuningen, die onder preventief toezicht staat, geeft aan dat de communicatie goed verloopt en dat er geen vertraging door de benodigde goedkeuring optreedt.

De toezichtbrieven met daarin het oordeel over de toezichtvorm worden naar de gemeenteraad gestuurd, maar leiden hier weinig tot discussie. Een gemeente geeft wel aan dat de toezichtbrieven een belangrijke signaleringsfunctie voor de raad hebben.

In [paragraaf 2.3](#) hebben we een omschrijving gegeven van de manier waarop provincie Gelderland het toezicht op de gemeentefinanciën uitvoert. Belangrijk onderdeel hiervan vormen de ambtelijke en bestuurlijke gesprekken met de gemeenten en de toezichtbrieven die de gemeenten ontvangen. Hieronder geven we beknopt weer wat de mening van de geïnterviewde gemeenten hierover is.

Ambtelijk contact positief gewaardeerd

Het ambtelijk contact wordt door alle drie de gemeenten als informeel ervaren en twee gemeenten kenmerken het contact als correct en goed. Daarbij noemen de gemeenten ook nog enkele specifieke zaken:

- Geldermalsen vult dit aan met de ervaring dat de door de gemeente toegestuurde informatie zeer snel getoetst wordt. Meestal dezelfde dag of de volgende dag na toesturen van informatie komt er al een inhoudelijke reactie.
- Ede vertelt dat de werkwijze nu efficiënter en transparanter is dan voorheen. Efficiënter omdat het relatief weinig tijd kost van de gemeente: de toezichthouder analyseert de stukken, gaat een dag bij de gemeente zitten en daarna wordt er een gesprek over gevoerd. In het gesprek worden de teneur van het ambtelijk advies en aandachtspunten duidelijk waardoor de toezichtbrief geen verrassingen oplevert. De gemeente ervaart dit als doelgericht en transparant.
- Beuningen staat momenteel onder preventief toezicht. Dit maakt dat er meer ambtelijke (maar ook bestuurlijke contacten) met de provincie zijn. Zie het kader op volgende pagina.

Uit interview Beuningen:

Positieve ervaring werkwijze preventief toezicht

De ervaringen van Beuningen met het preventief toezicht zijn positief:

- De provincie heeft goed aan de gemeenteraad heeft uitgelegd waarom preventief toezicht is ingesteld.
- Er is veelvuldig contact met de provincie (1x per 8 weken een gesprek) waarin wordt meegedacht.
- Er zijn goede afspraken over de termijnen van de goedkeuring van plannen, waardoor er geen vertraging ontstaat. Voorstellen ter goedkeuring worden op voorhand besproken, waardoor de gemeente snel een inschatting kan maken van de haalbaarheid.

Bestuurlijk contact: samenhang tussen verschillende rollen

Uit de casestudie komt naar voren dat het in de bestuurlijke gesprekken tussen gemeente en provincie om meer gaat dan alleen het financieel toezicht. De toezichtrol die de provincie heeft ten aanzien van gemeenten hangt voor gemeenten samen met andere rollen van de provincie, bijvoorbeeld als het gaat om cofinanciering van projecten en de ruimtelijke rol (woningbouw, bedrijventerreinen). Later in dit hoofdstuk komen we terug op deze rollen.

Toezichtbrieven: weinig discussie in raad

De toezichtbrieven met daarin het oordeel over de toezichtvorm worden naar de gemeenteraad gestuurd:

- In Geldermalsen leveren de brieven over het algemeen geen discussie op in de raad.
- Beuningen geeft aan dat de gemeenteraad ten tijde van het repressief toezicht ook geen discussie voerde over de inhoud van de brief. Toen de gemeente onder preventief toezicht viel, was het financieel toezicht wel onderwerp van discussie.
- Door gemeente Aalten wordt aangegeven dat de toezichtbrieven een belangrijke signaleringsfunctie hebben voor de raad. Zij kunnen aan de hand van de toezichtbrieven in actie komen als er zaken niet goed gaan. Met het oog op de ontwikkelingen die nu spelen rond de Wet revitalisering generiek toezicht is het volgens de gemeente van belang dat het IBT geen papieren tijger wordt. Vanuit het financieel toezicht mag ook gewoon de vinger omhoog gestoken worden als er iets niet in orde is. Dat kan dan tot uiting worden gebracht in de toezichtbrief.

3.3 Grondexploitaties

In het kort

Volgens de geïnterviewde gemeenten gaf toezicht weinig signalen over de risico's van grondexploitaties aan hen af. Uit de analyse van de toezichtbrieven aan de raden van onze casestudie-gemeenten blijkt dat de provincie eind 2008 hierin voor het eerst een opmerking over grondexploitaties maakte. De provincie geeft aan vroegtijdig op ambtelijk niveau signalen af te hebben gegeven, alleen kwamen die niet altijd terug in de toezichtbrieven.

Voor wat betreft de verantwoordelijkheid voor grondexploitaties zien twee gemeenten die meer bij de gemeenten zelf liggen. Maar Geldermalsen gaf aan een medeverantwoordelijkheid voor de provincie te zien: zij stimuleerde ontwikkelingen op het terrein van woningbouw bijvoorbeeld door de aanjaagteams. De provincie geeft aan dat de keuze om actief grondbeleid te voeren en het besluit om al dan niet in grond te investeren bij de gemeente ligt en de provincie daar geen rol bij heeft (gehad). De verliezen (maar in het verleden ook de opbrengsten) zijn voor de grondkopende partij, dus de gemeente.

Op het terrein van regionale afstemming over woningbouw en bedrijventerreinen zien de gemeenten een taak voor de provincie. Deze regionale afstemming kan nog beter, zo wordt aangegeven. De provincie vertelt dat in haar Kwalitatief WoonProgramma afspraken op regioniveau staan, welke door de regio's zelf ingevuld moeten worden. Het is voor gemeenten lastiger hier op regionaal niveau uit te komen, dan een paar jaar geleden. De provincie zit aan tafel bij de regio om met hen mee te denken. Ook probeert zij externe partijen te betrekken om problemen op te lossen. En heeft zij stimuleringsgeld beschikbaar voor onder andere onderzoek en collectief ondernemerschap.

74

Gelders financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

Weinig signalen over risico's grondexploitaties vanuit toezicht

We spraken met gemeenten over het moment waarop de provincie gemeenten ging waarschuwen voor de risico's bij grondexploitaties. De gemeenten zeggen hierover verschillende dingen:

- Geldermalsen geeft aan dat er in het verleden vanuit toezicht geen signalen zijn afgegeven richting de gemeente om de risico's rond de grondexploitatie in de gaten te houden. De provincie toetst de grondexploitatie op formele punten (compleetheit van de staten, tijdige inzending e.d.), maar er werden weinig vragen gesteld over de gehanteerde grondprijzen, fasering en andere inhoudelijke punten. Tegenwoordig spreekt de provincie in de toezichtbrieven wel zorgen uit over de grondexploitaties.
- Ede meent dat de provincie in haar toezichtbrieven opmerkingen is gaan maken over grondexploitaties ná de problemen in de gemeente Apeldoorn. De provincie is in 2010 gestart met een onderzoek naar de grondexploitaties. In de jaarlijkse gesprekken met de toezichthouder worden de grotere risico's doorgesproken, daar valt bijvoorbeeld ook een project als de Veluwe Poort onder (zie [bijlage 5](#)).
- Beuningen geeft aan dat de provincie en de (lagere) overheid in het algemeen in 2007/2008 slecht op de crisis anticipeerden. De provincie gaf geen waarschuwing af over grondexploitaties, bijvoorbeeld dat er getemporiseerd moest worden. De toezichthouder had nadrukkelijker kunnen wijzen op de risico's bij grondexploitaties.

Kanttekening: Eén gemeente merkt op dat het afgeven van signalen waarschijnlijk niet zou hebben uitgemaakt. Als de politiek bepaalde plannen wil realiseren, dan gebeurt het, ook al is de toezichthouder kritisch.

Informatie uit deskstudy:

Vanaf toezichtbrief 2009 opmerkingen over grondexploitaties

We hebben de toezichtbrieven uit de periode 2006-2012 bekeken op opmerkingen over grondexploitaties:

	Beuningen	Ede	Geldermalsen
2006	-	-	n.b.
2007	-	-	n.b.
2008	-	-	-
2009	* meenemen verwachte winstnemingen grondexploitatie in bepalen weerstandscapaciteit	-	* doorberekening apparaatskosten aan grondexploitatie
2010	-	* risico grondexploitatie	* doorberekening apparaatskosten aan grondexploitatie
2011	* doorberekening apparaatskosten aan grondexploitatie en weerstandsvermogen * reserves dekking risico's grondexploitatie	* doorberekening apparaatskosten aan grondexploitatie	-
2012	* negatief vermogen door nemen verliezen grondexploitaties	* doorberekening apparaatskosten aan grondexploitatie * weerstandsvermogen in relatie tot grondexploitatierisico	* risico grondexploitatie door hoge voorraad grond woningbouw

Bron: Analyse Rekenkamer Oost-Nederland (juli 2013)

Om een beeld te geven:

- Beuningen, toezichtbrief 2009 (9-3-2009): "In uw nieuwe "Nota Weerstandsvermogen" becijfert u dat uw weerstandsvermogen tekort schiet om alle risico's, inclusief die van de zandwinning, te dekken. Bij de bepaling van de weerstandscapaciteit neemt u ook verwachte winstnemingen uit de gemeentelijke grondexploitatie mee. Zeker in een periode van stagnerende economische ontwikkeling achten wij het niet aan te bevelen deze bedragen volledig in uw berekeningen mee te nemen."
- Geldermalsen, toezichtbrief 2009 (4-12-2008): "In de voorliggende begroting wordt een bedrag van bijna € 1 miljoen aan apparaatskosten toegerekend aan de gemeentelijke bouwgrondexploitatie en voorgenomen investeringen. Om dit verder in te kaderen: dit is bovengemiddeld in Gelderland, ligt € 0,3 miljoen hoger dan de in de begroting 2008

opgenomen toerekening en is in vergelijking met de werkelijke doorberekening van kosten in de jaarrekeningen 2005 tot en met 2007 ruim € 0,5 miljoen hoger. Wij begrijpen dat de verhoogde raming van deze toerekening van apparaatskosten direct verband houdt met de schaal van verwachte activiteiten binnen de bouwgrondexploitatie. Daar is ook niets mis mee. De sterk verhoogde toerekening kan wel een toenemend risico betekenen voor het duurzaam evenwicht in de begroting van uw gemeente. Dit hangt af van de omzet binnen de gemeentelijke bouwgrondexploitatie op termijn. De vraag is dan ook wel op welke wijze dit risico binnen de planning & control cyclus dan transparant aan de orde komt. Wij willen u adviseren in tijdsplanning en in geld een meerjarig verband te leggen tussen het verwachte investeringspeil binnen uw gemeente en de daarbij realistische apparaatskosten."

- Ede, toezichtbrief 2012 (8-2-12): "Het woningbouwprogramma van uw gemeente richt zich op realisatie van 500 woningen per jaar. Met het oog op de grondverkopen in de vorige jaren (...) lijkt deze doelstelling een risico mee te brengen. Exclusief dit risico, berekent u het grondexploitatie risico op € 28,7 mln. De weerstandscapaciteit binnen uw grondbedrijf is momenteel onvoldoende om het berekende risico af te dekken. Wij dringen er op aan om tijdig maatregelen te nemen om verliezen te voorkomen en de weerstandscapaciteit op het vereiste niveau te brengen."

Overigens geeft de provincie aan al vroegtijdig op ambtelijk niveau signalen te hebben afgegeven over de grondexploitaties richting gemeenten. Echter, dit kwam niet altijd terug in de toezichtbrieven die naar de raad gaan.

Is de provincie (mede)verantwoordelijk voor problemen?

Uit berichtgeving in de media blijkt dat sommige gemeenten, zoals Apeldoorn, medeverantwoordelijkheid voor hun financiële problemen bij de provincie neerleggen (zie kader op de volgende pagina).

Informatie uit deskstudy en interview provincie:

Apeldoorn vindt provincie medeverantwoordelijk, provincie geeft aan wel te hebben gewaarschuwd

(Oud)-bestuurders van de gemeente Apeldoorn vinden de provincie deels verantwoordelijk voor het miljoenen tekort⁶²: *“Maar hij [dhr. Esmeijer] is het helemaal met oud-burgemeester Fred de Graaf eens dat de provincie 'moreel medeverantwoordelijk' is voor de Apeldoornse ellende. Immers, het besluit om zoveel grond voor woningbouw en industrie te bestemmen heeft Apeldoorn in nauw overleg met de provincies Gelderland en Overijssel en de Stedendriehoek-partners genomen”*. In het rekenkameronderzoek van de gemeente Apeldoorn wordt o.a. aangegeven dat de provincie *‘enerzijds de productie van bouwgrond tot voor kort op diverse wijzen heeft gestimuleerd, anderzijds legt ze nu een restrictief beleid op’*.⁶³

Vanuit de provincie wordt aangegeven dat zij bijvoorbeeld voor bedrijventerreinen al vanaf 2006 de regio (en Apeldoorn) wees op hun veel te hoge groeiverwachtingen. Als voorbeeld van een waarschuwend geluid dat is afgegeven wordt gewezen op het [onderzoeksmemorandum over de bedrijventerreinenproblematiek Stedendriehoek](#) (2007) dat is verspreid in de regio en tevens is toegezonden aan alle gemeenteraadsfracties in Apeldoorn.

In de gesprekken met gemeenten gingen we in op deze verantwoordelijkheidsvraag:

- Beuningen geeft aan dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor hun grondaankopen. Echter, de provincie had wel nadrukkelijker kunnen wijzen op de risico's bij grondexploitaties.
- Ede stelt dat het aan gemeenten zelf is om hun risico's rondom grondexploitaties in control te hebben.
- Geldermalsen ziet een medeverantwoordelijkheid voor de provincie bij de grondexploitaties. Hoewel de provincie niet letterlijk zei dat gemeenten grond moesten kopen, waren er wel provinciale aanjaagteams actief om de ontwikkeling op het terrein van woningbouw te stimuleren. Ook op bestuurlijk niveau droeg ze de boodschap 'bouwen, bouwen, bouwen' uit richting de gemeenten. De gemeente is daardoor op het spoor gezet veel te ontwikkelen, bijvoorbeeld bij de Plantage (zie de casusomschrijving in [bijlage 5](#)). Het beleid was in die tijd om de regie zoveel mogelijk bij de gemeenten zelf te laten; dat zij verantwoordelijk zouden zijn voor de grondaankoop en daarmee zelf ook baas zouden zijn over de plannen (in plaats van bijvoorbeeld projectontwikkelaars).

⁶² Zie artikel *De Stentor* (1 maart 2012) 'Esmeijer mikt op steun provincie' en *De Stentor* (3 februari 2012) 'De Graaf: 'Ook schuld provincie''.

⁶³ Raadsonderzoek Apeldoorn (2012) *De grond wordt duur betaald*, p. 122.

Uit interviews provincie:

Geen rol bij actief grondbeleid gemeente

De provincie geeft aan dat de keuze om actief grondbeleid te voeren bij de gemeente ligt. Het besluit om al dan niet in grond te investeren is uitsluitend een gemeentelijke bevoegdheid, waar de provincie geen rol bij speelde. Voor de ontwikkeling van woningbouwprojecten is grondbezit niet noodzakelijk. Zowel de opbrengsten als (eventuele) verliezen zijn voor de grondkopende partij. Omdat in het verleden het verdienmodel van gemeenten aan grond was gekoppeld, kozen veel gemeenten ervoor toch zelf grond te kopen. De provincie speelde hierbij geen rol. De provincie richt zich op de gehele woningbouwprogrammering en houdt zich meestal niet met de locatiekeuze bezig (zolang deze niet aantoonbaar strijdig is met het provinciale ruimtelijke beleid). Toen er in het verleden nog uitsluitend opbrengsten van grondexploitaties te verdelen waren, sprak niemand over mogelijke risico's die werden gelopen. En kwam het voor dat ambtelijke waarschuwingen hiervoor door gemeentebestuurders in de wind geslagen werden, zo geeft de provincie aan.

Hoewel de provincie nooit richting gemeenten aangaf dat zij actief grondbeleid moesten voeren, blijkt nu uit gesprekken dat sommige gemeenten dit wel zo hebben gehoord en ervaren. Het adagium in het vorige KWP (Kwalitatief WoonProgramma 2, vanaf 2005) was 'bouwen, bouwen, bouwen', dit werd ook bestuurlijk uitgedragen. Dit adagium ging over de uitvoering van vastgestelde plannen die maar niet van de grond kwamen. En had deels te maken met de geringe woningen (netto) die op dat moment in de provincie werden gebouwd en vooral ook met het voorzien in de behoefte aan betaalbare woningen in de provincie.

In meerdere interviews werden de aanjaagteams van de provincie genoemd. De provincie Gelderland heeft deze aanjaagteams gedurende 2,5 jaar ingezet om vooral het bouwen van betaalbare woningen te stimuleren. Deze teams stimuleerden de vastgestelde plannen voor woningbouw. Het doel was niet om meer nieuwe bestemmingsplannen te maken en in procedure te brengen dan er woningbehoefte was.

Vanaf 2008 was de provincie bezig met de teruglopende woningbehoefte. Dit leidde destijds tot een verwarrende boodschap, zo vertelt de provincie. Er was toen sprake van stimuleren en afremmen tegelijkertijd. De provincie was daarna wel de eerste partij die de moeilijke boodschap (dat er te veel plannen waren en niet alles uitgevoerd kon worden) heeft durven benoemen richting de regiopartners, zo wordt aangegeven.

De provincie probeert gemeenten te ondersteunen door kennis beschikbaar te stellen en door met hen mee te denken over de problematiek. Zo denkt de provincie momenteel vanuit het Impulsplan wonen mee met de gemeente Beuningen. Het is wel een dilemma of het financieel ondersteunen van gemeenten die bewust grondrisico's zijn aangegaan eerlijk is tegenover deze gemeenten die dit niet hebben gedaan.

Regionale afstemming woningbouw en bedrijventerreinen kan beter

De problematiek rondom de gemeentelijke grondexploitaties is niet alleen belangrijk voor het provinciaal financieel toezicht. Tijdens de interviews legden gemeenten een duidelijke link naar de provinciale rol op het terrein van woningbouw en bedrijventerreinen. We bespraken vooral de regionale afstemming tussen provincie en gemeenten en gemeenten onderling over woningbouw en bedrijventerreinen.

Woningbouw

- Beuningen concludeert uit de vele nieuwe bouwprojecten die men ziet dat het idee achter regionale afstemming, namelijk dat gemeenten elkaar niet beconcurreren, niet uit de verf komt. Binnen de stadsregio zijn er zachte afspraken gemaakt over woningbouw, maar in de praktijk werken deze niet. Idealiter zouden gemeenten binnen de regio aan de voorkant - dus voordat de plannen in gang gezet worden - heldere afspraken moeten maken. Daarbij zou moeten gelden dat als een gemeente een bouwplan schrapt ten gunste van andere gemeenten, daar een stuk verevening tegenover staat. Men vindt het tijd dat de provincie hier meer regie op gaat voeren.
- Ede geeft aan dat er voor de Food Valley regionaal wordt afgestemd over woningbouw. Daarnaast is er een monitor waar gemeenten in de regio aan meedoen. Uit een onderzoek bleek dat elke gemeente in de regio zijn eigen aantrekkingskracht heeft en dat de verhuisstromen tussen deze gemeenten onderling beperkt zijn. In die zin is er beperkt sprake van een regionale woningmarkt, waaruit volgt dat afstemming minder nodig is, zo stelt men.
- Geldermalsen stelt dat er in het verleden te weinig afstemming was op het gebied van woningbouw. De provincie stimuleerde hierin ook te weinig. Zo keek ze te weinig naar de beleidsplannen op regionaal niveau en de mogelijke concurrentie van locaties, binnen en buiten de provinciegrenzen. Men merkt dat de provincie door de crisis nu meer het belang inziet van regionale afstemming dan voorheen. Zij hebben in deze afstemming een belangrijke rol, aangezien gemeenten hun eigen autonomie en belangen bewaken.

Uit interviews provincie:

Regionale afstemming en provinciale rol daarbij

De provincie Gelderland koos voor een regionale benadering op het terrein van woningbouw. In het Kwalitatief WoonProgramma (KWP) staan regionale afspraken. De regio's moeten deze afspraken zelf invullen. Ten tijde van het vorige KWP (KWP 2) ging dat goed, omdat er nog voldoende groei in zat. In het KWP3-traject nam deze groei af, waardoor gemeenten behoefte hadden aan duidelijkheid: wat kon wel of niet gebouwd worden? Zij wilden daarom regionale afspraken vastleggen. De provincie ziet dat het voor gemeenten lastig is om hier op regionaal niveau uit te komen. Dat is ook nog niet alle regio's gelukt. Men constateert wel dat gemeenten met elkaar meedenken en ze kleine stappen zetten in het belang van de regio.

Ook de provincie heeft een rol bij het maken van die regionale afspraken: zij zit aan tafel om mee te denken over mogelijkheden, aan te geven hoe het ervoor staat (op basis van de planningslijsten) en welke toekomstige ontwikkelingen eraan komen. Ook heeft de provincie stimuleringsgeld voor bijvoorbeeld onderzoek en collectief particulier opdrachtgeverschap. Daarnaast stimuleert de provincie de totstandkoming van de regionale woonagenda, waarop de acute problemen in de regio staan en de aanpak hiervan. Ten slotte probeert de provincie een rol te spelen bij het betrekken van externe partijen (bv. corporaties, ontwikkelaars, zorginstellingen, het ministerie, banken) voor het oplossen van problemen.

Bedrijventerreinen

- De gemeente Ede benadrukt dat de situatie rondom bedrijventerreinen verschilt van woningbouw. De markt voor bedrijventerreinen ligt namelijk helemaal stil. Voor de regionale afstemming over bedrijventerreinen heeft Ede bijvoorbeeld contact met de gemeente Barneveld. Men heeft het idee dat de provincie in het oog houdt dat er geen (verdere) overcapaciteit van bedrijventerreinen ontstaat.
- Geldermalsen merkt op dat er beperkte regionale afstemming is. De provincie is nu bezig met een inpassingsplan voor de uitbreiding van het bedrijventerrein in een buurgemeente, terwijl er op een bestaand bedrijventerrein in Geldermalsen nog locaties te koop zijn. De provincie zou zich meer moeten beseffen dat de goedkeuring van het ene plan financiële gevolgen heeft voor andere gemeenten.

Uit interviews provincie:

In 2006 al discussie met gemeenten over prognoses, nu grote risico's

Het Bureau Economisch Onderzoek van provincie Gelderland stelt prognoses voor bedrijventerreinen op. Deze prognoses zijn de basis voor de Structuurvisie bedrijventerreinen en (het opstellen en evalueren van) de Regionale Programma's Bedrijventerreinen. In 2006 ontstond er discussie met gemeenten en regio's over nieuwe prognoses die de provincie had opgesteld. De verwachte vraag werd lager voorspeld en overcapaciteit werd zichtbaar. Gemeenten wilden hun plannen destijds onvoldoende/niet neerwaarts bijstellen, zo geeft de provincie aan. Sommige gemeenten kwamen met eigen (extern) onderzoek. Het Bureau Economisch Onderzoek waarschuwde hiervoor. Bijvoorbeeld door het actief verspreiden van eerdergenoemd [onderzoeksmemorandum](#) over de bedrijventerreinenproblematiek in een specifieke regio.

Geïnterviewde toezichthouders geven aan dat zij - op basis van het uitgiftepatroon van bedrijventerreinen - grote risico's signaleren. Bij onze casestudiegemeenten speelt dit bijvoorbeeld bij Ede (bedrijventerrein BTA12). Voor sommige gemeenten zijn dit zelfs de grootste risico's. De toezichthouder ziet ook dat de provincie de laatste tijd ten aanzien van bedrijventerreinen meer sturend optreedt. Zo probeert de provincie, net als bij woningbouw, afspraken met gemeenten te maken om overcapaciteit terug te dringen (bijvoorbeeld over het aantal hectare bedrijventerrein).

3.4 Sterke punten, ontwikkelpunten en ideeën

In het kort

De sterke punten van het financiële toezicht die de gemeenten noemden hebben met name betrekking op communicatie/relatie (wederzijds vertrouwen, goed contact, transparant) en uitvoering/proces (goede onderbouwing, efficiënter geworden).

Ontwikkelpunten volgens de gemeenten zijn onder andere: meer integraliteit binnen de provincie, het terugkoppelen van de risico-inschatting die gemaakt worden in het kader van het toezicht en het strenger naar kengetallen zoals het weerstandsvermogen.

Sterke punten financieel toezicht

Tijdens de gesprekken noemden de gemeenten meerdere sterke punten van het financieel toezicht in Gelderland. Deze geven we hieronder weer. Daarbij nemen we ook de schriftelijke opmerkingen van gemeente Aalten en Berkelland mee. Elk punt genoemd door één gemeente (tenzij anders aangegeven).

- De goede contacten en de mogelijkheid om snel te schakelen en/of feedback te geven. Specifiek ook de - bestuurlijke - communicatie (direct contact tussen GS-raad) bij preventief toezicht.
- De veranderde werkwijze: een gesprek is efficiënter (kost minder tijd) en transparanter (toezichtbrief kent minder verrassingen).
- De bereidheid van de provincie om met de gemeente mee te denken.
- De open mind en transparantie in de ambtelijke gesprekken.
- De correcte procesgang en uitvoering.
- De goed onderbouwde motivaties van de provincie.
- Het wederzijdse vertrouwen in elkaar.

Ontwikkelpunten en ideeën

Daarnaast noemden de gemeenten diverse ontwikkelpunten en ideeën voor het financieel toezicht. Deze geven we hieronder weer. Elk punt is genoemd door één gemeente (tenzij anders aangegeven).

- **Integraliteit provincie**
Met de kennis van nu vindt een gemeente dat de toezichthouders de aanjaagteams hadden moeten afremmen. In de toekomst moet er meer integraal (over de verschillende beleidsterreinen heen) gewerkt worden binnen de provincie.
- **Meerjarig besluit**
Het toezicht is niet afgestemd op gemeenten waarmee het wel goed gaat. De provincie kan misschien besluiten om deze gemeenten bijvoorbeeld eens per drie jaar te bezoeken in plaats van jaarlijks. Hiervoor kunnen de provincie en de gemeente een overeenkomst sluiten.
- **Strenger kijken naar kengetallen**
De toezichthouder mag strenger kijken naar de kengetallen, bijvoorbeeld ten aanzien van het weerstandsvermogen. De provincie keek wel naar dergelijke kritische posten, maar omdat de meerjarenramingen positief waren, ondernam de provincie hier in het verleden verder geen actie op. Dit was toen in overeenstemming met het toezichtkader. Maar in de huidige economie levert dit problemen op.
- **Terugkoppeling risico-inschatting**
Het zou prettig zijn als de provincie de gemaakte risico-inschatting terugkoppelt en vertelt hoe zij tot haar oordeel komt. Dit inzicht ontbreekt momenteel. Concreet kan dit tijdens een (ambtelijk) gesprek tussen de gemeente en provincie, waarin ze de resultaten bespreken en samen naar de noodzakelijke

beheersmaatregelen kijken. Dit zorgt voor een vroegtijdigere sturing en hogere kwaliteit van het toezicht. Hiermee voorkom je eventuele fouten en deel je kennis met elkaar.

- **Inhoudelijke advisering en kennisdeling** (twee gemeenten)
 - Achteraf kan geconstateerd worden dat de specialistische kennis over grond(bedrijven) ontbrak bij zowel de gemeenten als de provincie en accountant, zo stelt een gemeente. De provincie toetste de grondexploitaties op formele kenmerken, maar stelde weinig vragen over zaken die van belang zijn voor de realiteit van grondexploitaties (bijvoorbeeld gehanteerde grondprijzen of de fasering). Dit had wel moeten. Door haar beperkte kennis over risico's bij grondexploitaties, gaf ze te laat signalen af. De inhoudelijke kennis van het toezicht kan dus verbeterd worden.
 - Het toezicht kan verbeteren door het geven van inhoudelijk advies vanuit partnerschap en het samen oplossen van problemen, zo noemt een andere gemeente. Als de toezichthouder meer inhoudelijke kennis overdraagt, bijvoorbeeld de rode draad uit het toezicht op alle Gelderse gemeenten, trends en lange termijn prognoses, krijgt het toezicht op ambtelijk niveau meer waarde. Meer inhoudelijk advies en bespiegelingen maken het toezicht wellicht ook interessanter voor de gemeenteraden. Veel gemeenten hebben geen eigen onderzoeksafdeling, de provincie zou hierin bijvoorbeeld kunnen faciliteren. Juist nu gemeenten problemen hebben, kan meer voorlichting van de provincie waardevol zijn.

4 Zo voeren andere provincies het toezicht uit

Hoewel in elke provincie hetzelfde Gemeenschappelijke Toezichtkader is vastgesteld door Gedeputeerde Staten, zijn er wel verschillen in de wijze waarop provincies de toezichtrol vorm en inhoud geven. In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillen en overeenkomsten in het financieel toezicht door de provincie Gelderland en enkele andere provincies. We interviewden hiervoor toezichthouders van de provincies Limburg, Noord-Brabant en Noord-Holland. In de eerste twee genoemde provincies hebben pilots plaatsgevonden waarin een andere werkwijze voor toezicht is beproefd. De geleerde lessen uit deze pilots komen aan de orde. Daarnaast voerden wij ook onderzoek uit bij de provincie Overijssel naar het financieel toezicht. Waar relevant vindt u de resultaten hiervan in dit hoofdstuk terug.

83

Gelders financieel toezicht: meervarde in goede en slechte tijden

4.1 Rolverdeling en organisatie

In het kort

Wat betreft rolverdeling en organisatie zijn er diverse overeenkomsten en verschillen tussen de provincies op te merken:

- De informatievoorziening richting PS is in de meeste geïnterviewde provincies beperkt. Uitzondering hierop is de actievere informatievoorziening in Limburg, waar Statenleden bijvoorbeeld een Statenbrief (informerend stuk) ontvangen. Daarin staan de genomen besluiten en achtergronden over de toezichtvorm van gemeenten.
- Besluiten over de toezichtvormen van gemeenten liggen in de meeste provincies bij GS. In Noord-Brabant is er een behoorlijk vergaand mandaat doorgevoerd: hier is de toezichtvorm gemandateerd aan de ambtelijke organisatie. Zij kunnen de begrotingsbrieven, toezichtbrieven en -circulaires opstellen en verzenden.
- Het financieel toezicht blijkt op verschillende plekken in de provinciale organisaties ondergebracht te zijn: namelijk bij organisatieonderdelen als Financiën en Interbestuurlijk toezicht (o.a. Gelderland), maar ook als stafeenheid direct onder het bestuur.

De rol van PS: controlerend

De toezichthouders van Limburg, Noord-Brabant en Noord-Holland geven aan dat PS normaliter niet in beeld zijn bij het financieel toezicht, behalve als zij daar Statenvragen over stellen. Financieel toezicht is een autonome taak van GS. Maar omdat het handelen van GS imagoschade kan opleveren als het toezicht niet goed wordt uitgevoerd, is het voorstelbaar dat -als er signalen zijn dat het financieel slecht gaat met gemeenten en er wordt gewezen naar de provincie- PS dan meer willen weten. De rol van PS is dan ook hoofdzakelijk de controlerende rol. In de provincies Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland en Overijssel is het gebruikelijk dat deze rol wordt ingevuld door het stellen van Statenvragen.

Informatie aan PS

Er zijn verschillen tussen de provincies als het gaat om de informatie die PS ontvangen over het toezicht. In Gelderland verloopt de informatievoorziening richting PS momenteel voornamelijk via P&C-documenten. Hierin is bijvoorbeeld een prestatie-indicator opgenomen over het percentage gemeenten onder repressief toezicht. Daarnaast kunnen Statenleden gebruik maken van de openbare Databank financieel toezicht gemeenten Gelderland (met financiële gegevens van de Gelderse gemeenten) en kunnen zij schriftelijke Statenvragen stellen.

De informatievoorziening naar PS in provincie Gelderland lijkt op die in de provincies Noord-Holland, Overijssel en Noord-Brabant. In provincie Limburg kent men een meer actieve informatievoorziening over het financieel toezicht richting PS. Dat gebeurt:

- bij het uitbrengen van een brief over de toezichtvorm;
- als er resultaten zijn van een financieel verdiepingsonderzoek bij een gemeente;
- bij het uitbrengen van een begrotingsbrief; en
- als er politiek gevoelige zaken spelen bij gemeenten.

PS krijgen dan de relevante informatie toegezonden.

Rol van GS en ambtelijke organisatie: mandatering en politieke sturing

Mandatering

In Gelderland ligt een voorgenomen besluit voor preventief toezicht bij de gedeputeerde en liggen de definitieve besluiten over de toezichtvorm bij GS⁶⁴.

Uit de interviews met de provincies blijken verschillen te bestaan in de mandatering van de besluitvorming over de toezichtvorm:

- Elk jaar nemen GS in december het besluit over de toezichtvorm voor het volgende jaar voor alle Limburgse gemeenten. De besluitvorming over de toezichtbrieven vindt binnen het cluster Financiën plaats. Behalve als men een gemeente onder het preventieve toezicht wil plaatsen, die beslissing nemen GS. Voor overige aangelegenheden (bijvoorbeeld het versturen van brieven en circulaire e.d.) beoordeelt het cluster Financiën of dit via het mandaat of via GS loopt.
- In Noord-Brabant is het mandaat het meest ver doorgevoerd. De toezichtvorm is gemandateerd, formeel heeft de portefeuillehouder daarin dus geen rol.

⁶⁴ Provincies Gelderland en Overijssel (3-12-2012) Samenwerkingsagenda Plan van aanpak voor financieel toezicht, p. 5.

Begrotingsbrieven, toezichtbrieven en -circulaires worden door het cluster Financieel Toezicht opgesteld en verzonden. Een gemeente waarvoor het traject van preventief toezicht wordt opgestart, wordt wel vooraf afgestemd met de portefeuillehouder.

- In Noord-Holland wordt elk jaar het oordeel over de financiële posities van gemeenten in GS gebracht. In december nemen zij het besluit of een gemeente onder preventief financieel toezicht wordt gesteld. Daarna komt er een verdiepingsonderzoek dat voor de zomer afgerond is. De resultaten daarvan sturen GS ter kennisname aan de gemeenteraad.
- In Overijssel nemen GS het voorgenomen besluit en het definitieve besluit over de toezichtvorm.

Uit interviews provincie:

Over meer mandatering wordt nagedacht

Gelderland zet momenteel stappen voor de mandatering bij financieel toezicht. Nu keuren GS nog de wijzigingen in de begrotingen van preventieve gemeenten goed. Men wil dit overhevelen naar de ambtelijke organisatie.

Voor 'gewone' gemeenten (repressief toezicht) zou mandaat op ambtelijk niveau op zich mogelijk zijn. De ruimte of flexibiliteit wordt in de huidige situatie (mandaat op bestuurlijk niveau) niet als probleem ervaren in Gelderland. Men weet al vroeg in het jaar dat een gemeente mogelijk onder preventief toezicht komt.

Politieke setting

De politieke setting speelt bij het uiteindelijke oordeel over de toezichtvorm een bepalende rol in alle provincies, ook al werken alle provincies met hetzelfde toezichtkader. GS hebben de mogelijkheid om af te wijken van het ambtelijke advies over de toezichtvorm. Als de portefeuillehouder het idee heeft dat er aan de andere kant van de tafel een gemeente zit die zijn verantwoordelijkheid pakt, uitvoert conform de afspraken en in grote mate bereidwillig is mee te werken, dan is de kans groter dat op basis van politieke afspraken een verscherping van het toezicht achterwege gelaten wordt. Dit wordt door alle toezichthouders onderschreven voor hun provincies. Dit is het 'politieke spel' bij toezicht waarbij het vertrouwen, de 'couleur locale' en de cultuur een belangrijke rol spelen. De uitwerking daarvan kan met zich meebrengen dat vergelijkbare gemeenten in verschillende provincies een andere aanpak vanuit de toezichthouder krijgen. Het oordeel over de toezichtvorm zou voor vergelijkbare gemeenten in verschillende provincies gelijk moeten zijn, echter de wijze waarop de provincie daarop acteert is afhankelijk van de setting.

Inbedding: verschillende plekken binnen de organisaties

In Gelderland is het financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen samen met andere interbestuurlijke toezichttaken deel van het Team Interbestuurlijk Toezicht binnen de afdeling Kwaliteit Openbaar Bestuur (zie [paragraaf 2.2](#)).

Uit deskstudy en de interviews met de provincies blijkt dat het financieel toezicht op verschillende plekken in de organisatiestructuur is ingedeeld:

- In Noord-Brabant is het financieel toezicht sinds 1 juli 2013 ondergebracht bij de Stafafdeling Bestuurlijke Organisatie en Toezicht. De Stafafdeling valt rechtstreeks onder de directie. Dit is vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid gewenst.
- Bij de provincie Limburg valt toezicht al ongeveer tien jaar onder Financiën.
- Binnen de provincie Noord-Holland zit financieel toezicht sinds kort bij de sector IBT in oprichting. In het verleden zat financieel toezicht op verschillende plekken in de organisatie. Een samensmelting met de afdeling Financiën van de provincie is juist altijd vermeden vanwege het 'dubbele petten verhaal': voorkom dat er vermenging optreedt en dat de provinciefinanciën zijn weerslag hebben op de manier waarop het toezicht op een gemeente uitgeoefend wordt.
- Bij de reorganisatie in Overijssel waren er twee opties voor het plaatsen van het toezicht: aansluiten bij het vakgebied financiën of aansluiten bij het bestuur. Omdat financiën vooral naar binnen gericht is en het voor toezicht juist van belang is om naar buiten gericht te zijn, is gekozen voor aansluiting bij het bestuur. Het toezicht is onderdeel van het Kabinet Openbaar Bestuur.

Beschikbare capaciteit voor toezicht

In Gelderland heeft een voltijd werkende toezichthouder negen gemeenten in zijn of haar pakket. In de onderstaande tabel ziet u de beschikbare capaciteit voor het financieel toezicht per provincie. Deze capaciteit is niet volledig vergelijkbaar, omdat per provincie verschilt wat er binnen valt (toezicht waterschappen, ondersteuning e.d.).

Tabel 2 Capaciteit voor financieel toezicht (in aantal fte)

Provincie	Aantal gemeenten	Aantal fte	Opmerkingen
Gelderland	56	7,5 fte	Hiervan is ongeveer 1,4 fte voor proces en incidentele overstijgende activiteiten (inschatting provincie).
Limburg	33	6,4 fte	Hier zitten ook andere taken bij zoals het grondbedrijf en toezicht op de waterschappen.
Noord-Brabant	67	7,9 fte	Dit is exclusief ondersteuning.
Noord-Holland	53	8 fte	
Overijssel	25	4,34 fte	Hieronder valt ook het toezicht op de waterschappen onder. De uitvoering van het financieel toezicht strekt zich ook uit tot de uitvoering van art. 15 (toetsing op de integriteit van bestuurders ingeval van vervlechting privé belangen en publieke functie) en 160 GW (toetsing bij het onderbrengen van publieke taken in private vormen).

Bronnen: Interviews met toezichthouders Gelderland, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland en Overijssel, april 2013 en CBS data over gemeenten per 1 januari 2013

Meer informatie-uitwisseling met andere afdelingen

In Gelderland was er tot enkele jaren terug nauwelijks een verbinding tussen het financieel toezicht en de provinciale programma's. Sinds twee jaar is de vraag naar kennisdeling op gang gekomen. Financieel toezicht gebruikt in haar analyses steeds meer gegevens over woningbouw en bedrijventerreinen van andere afdelingen. Ook in de provincies Noord-Brabant, Noord-Holland en Overijssel ziet men een toename van het contact tussen het financieel toezicht en afdelingen die zich bezig houden met wonen en bedrijventerreinen:

- In Noord-Holland zijn er lijnen tussen toezicht en gebiedsontwikkeling, wonen en riolering. Deze contacten zijn niet gestructureerd. Het gaat meer om ad hoc adviezen over en weer. De frequentie is de laatste jaren wel toegenomen.
- In Noord-Brabant zijn de contacten met de afdeling Wonen & Werken sinds 2-3 jaar aangehaald. Dit contact is voortgekomen uit het gemeenschappelijk toezichtthema: de verdieping in grondexploitaties. Informatie die wordt uitgewisseld, heeft betrekking op de plancapaciteit en ambities van gemeenten en de realiteit daarvan. Op deze wijze vindt integrale afstemming binnen de provincie plaats, zo wordt aangegeven.
- In Overijssel zijn de contacten tussen afdelingen eveneens aangehaald. In het kader van het verdiepingsonderzoek grondexploitaties zijn de toezichthouders samen met planeconomen van de afdeling Grondzaken met gemeenten in gesprek gegaan.
- De interne informatie-uitwisseling is in Limburg vooral bij de financiële verdiepingsonderzoeken aan de orde. Deze onderzoeken vinden eens in de vier jaar plaats. Maar bij de toets van de begroting speelt informatie-uitwisseling met andere afdelingen geen rol.

4.2 Uitvoering inclusief grondexploitaties

In het kort

Bij alle provincies uit ons onderzoek is de werkwijze verschoven van diepgaand financieel dossieronderzoek naar meer risicogerichtheid en kwalitatieve gesprekken. Er zijn echter ook verschillen in de uitvoering tussen de provincies, dit komt bijvoorbeeld duidelijk naar voren in de uitgevoerde pilots in Noord-Brabant en Limburg. Voor grondexploitaties is bij alle toezichthouders aandacht, echter hoe (diep) er naar grondexploitaties wordt gekeken, staat vrij en is verschillend. De provincie Gelderland blijkt hier vrij gedetailleerd naar te kijken in vergelijking met andere provincies.

Werkwijze: van financieel dossieronderzoek naar het gesprek

De werkwijze voor het financieel toezicht is bij de provincies in de afgelopen jaren gewijzigd. Waar in het verleden nog voor elke gemeente diepgaande kantoorstudies gedaan werden, is nu te zien dat er meer opgehaald wordt in de gesprekken. Toezicht is dus minder 'een puzzel oplossen' (het narekenen van de cijfers) en meer uitleg vragen bij een gemeente van wat er speelt als er signalen zijn. Dus meer kwalitatief (in gesprekken) en risicogericht (aandacht voor signalen).

In de provincie Noord-Brabant en provincie Limburg hebben van 2005 t/m 2009 pilots gelopen in het kader van de modernisering van het financieel toezicht van de provincie op gemeenten. Daaruit kwamen interessante inzichten (zie kader).

Informatie uit deskstudy:

Pilots financieel toezicht in Noord-Brabant en Limburg

Pilot terughoudend financieel toezicht in Noord-Brabant

Doel van de pilot in Noord-Brabant was om, door een terughoudende vorm van provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën, de nadruk te leggen op de horizontale controle bij de gemeenten. De verantwoordelijkheid voor het vaststellen van een sluitende begroting kwam helemaal bij de gemeenteraad te liggen. De gemeenteraad gaf een verklaring af aan de toezichthouder, dat de begroting in evenwicht was. De toezichthouder toetste dit achteraf, maar communiceerde de bevindingen niet met de gemeente. De ontwikkelingen in de financiële positie van gemeenten werden gemonitord, om artikel 12 (zie [paragraaf 2.1](#)) te voorkomen.

Conclusie van de pilot was dat de provincie haar toezichtrol kan invullen met 'minder toezicht, minder communicatie en minder producten'. Met drie kanttekeningen :

- Minder verticaal toezicht moet gepaard gaan met een verbetering van het horizontaal toezicht.
- Communicatie met de gemeenten blijft noodzakelijk, maar kan minder intensief dan gebruikelijk.
- Het gunstige economische tij tijdens de proef heeft invloed gehad op de resultaten tot en met 2009.*

88

Gelders financieel toezicht: meervarde in goede en slechte tijden

Pilot meerjarig repressief toezicht (financieel verdiepingsonderzoek) in Limburg

Doel van de pilot in Limburg was om algemene en specifieke kennis waarover de provincie beschikt zoveel mogelijk ook aan gemeenten beschikbaar te stellen. Hierdoor zijn gemeenten beter in staat een gezonde financiële situatie te bereiken en te behouden. Het financieel toezicht is in de pilot op een tweetal punten veranderd:

- Elke gemeente werd eens in de vier jaar grondiger beoordeeld dan gebruikelijk jaarlijks gebeurt. Dit is gedaan met behulp van een financieel verdiepingsonderzoek: een uitgebreid onderzoek naar de financiële positie en functie. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek besloot de provincie of een gemeente voor vier jaar onder repressief toezicht zou vallen.
- De provincie informeert de gemeenten actief over de ontwikkelingen rond gemeentefinanciën en het toezicht in het algemeen en over specifieke thema's. Hiervoor organiseert zij bijvoorbeeld seminars.

De pilot is in 2010 met een positief resultaat geëvalueerd en deze werkwijze met financiële verdiepingsonderzoeken wordt nog steeds gehanteerd in Limburg.**

* Noord-Brabant (april 2010). *Evaluatie proef Financieel Toezicht.*

Noord-Brabant (25 mei 2010). *Brief aan BZK over evaluatie proef terughoudend financieel toezicht.*

** Provincie Limburg. *Informatie op provinciale website over pilot Modernisering toezicht en Verdiepingsonderzoeken, via http://www.limburg.nl/Beleid/Economie_en_Financiën/Gemeentefinanciën/Toezicht_Limburg.*

Provincie Limburg (16 maart 2010). *Brief aan BZK over evaluatie pilot Modernisering toezicht.*

Aandacht voor grondexploitaties

In 2010 werd grondexploitatie voor toezichthouders een gemeenschappelijk thema. Ze geven aan dat het daarvoor al wel onderdeel van de risicosystematiek was. Dit vanuit de redenering dat het vaststellen van de toezichtvorm geënt is op begrotingsevenwicht. Dit begrotingsevenwicht is gebaseerd op meerdere elementen die samengevat kunnen worden als de financiële positie. Het resultaat op grondexploitatie is een onderdeel van deze financiële positie. Dus het is een vast onderdeel bij elke provincie, alleen de manier waarop/hoe diep hiernaar gekeken wordt, is verschillend.

Uit interviews provincie:

Gelderland doet uitgebreide GREX-toets

In paragraaf 2.4 staat beschreven hoe de provincie Gelderland de (risico's met betrekking tot) grondexploitaties in haar analyse van de financiële positie van de gemeente meeneemt. Ze doet dit met behulp van een uitgebreide GREX-toets. In het vakberaad gemeentefinanciën (zie [paragraaf 2.2](#)) gaf ze een presentatie over deze werkwijze. Uit de reacties bleek dat andere provincies deze toets niet zo doen.

4.3 Sterke punten, ontwikkelpunten en ideeën

In het kort

Aan de toezichthouders is de vraag voorgelegd wat zij als sterke punten van hun werkwijze zien. De punten die zij hierbij noemden, hebben te maken met de gemeenten: het contact dat toezicht met hen heeft en de meerwaarde die toezicht voor gemeenten heeft.

De ontwikkelpunten en ideeën die de toezichthouders noemen zijn abstracter en veelomvattend. Het gaat dan om de ontwikkeling van extra instrumenten voor toezicht, de vaststelling van een meerjarenraming en het bundelen van de krachten door ver(der)gaande samenwerking c.q. het onderbrengen van financieel toezicht in een afzonderlijke (al dan niet politieke) organisatie.

Sterke punten

De provincie Gelderland noemt zelf de gehanteerde systematiek en de open houding naar gemeenten als sterke punten van de manier waarop zij toezicht houdt op de gemeentefinanciën (zie [paragraaf 2.5](#)).

De overige provincies waarmee we spraken, noemden als sterke punten:

- De toezichthouder van Limburg vindt de goede contacten met gemeenten het meest belangrijk voor goed toezicht. Daarnaast is men trots op het verdiepingsonderzoek. Ook heeft de provincie seminars georganiseerd over bepaalde onderwerpen, bijvoorbeeld over de decentralisaties. Deze werden goed ontvangen door de bestuurders en ambtenaren van gemeenten en externe partners.

- In Noord-Holland weet men dat de aanwezigheid van de toezichthouder bij de gemeenten positief ontvangen wordt en veelal een bijdrage levert. De relaties met de gemeenten zijn goed, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Daarnaast beschikt Noord-Holland over een nieuw team voor toezicht dat onder meer wil meedenken over nieuwe ontwikkelingen.
- In Noord-Brabant wordt waarde gehecht aan de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten. Voorop staan de horizontale vormen van controle en verantwoording (horizontaal toezicht). Sober en op afstand waar het kan, intensief toezicht waar het moet. Deze bestuurlijke uitgangspunten zijn vertaald in een werkwijze van proportioneel en risicogericht financieel toezicht.
- In Overijssel kijkt men voor sterke punten met name naar de ontwikkeling die is doorgemaakt: de communicatie naar gemeenten is veel opener geworden en de werkwijze is meer gestructureerd geworden. Met het toezicht is een escalatie van financiële problemen bij sommige gemeenten voorkomen en is er een bijdrage geleverd aan de versterking van de horizontale lijn.

Verschillende provincies geven aan dat het financieel toezicht in het huidige tijdsgewricht weer op de kaart is gezet: gemeenten gebruiken toezicht als steun in de rug, als sparringpartner en als stok achter de deur.

Ontwikkelpunten en ideeën

De toezichthouders brengen ook ontwikkelpunten en ideeën naar voren:

- *Wijzigingen in wettelijk kader*
Op onderdelen zou het (wettelijk) kader moeten worden gewijzigd. Dan gaat het om bijvoorbeeld het betrekken van de reserve en schuldpositie bij het bepalen van de toezichtvorm. Hiervoor ligt er een advies van de Rfv. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft dit advies niet overgenomen, omdat het een verzwarende van de toezichtlast inhoudt. Geïnterviewde provinciale toezichthouders vinden dit een gemiste kans, zeker gezien de actualiteit rondom de grondexploitaties.
- *Extra instrumenten*
In aansluiting hierop is aangegeven dat er extra instrumenten voor het toezicht nodig zijn. Bijvoorbeeld ten aanzien van vermogen en schuld en meerjarige uitspraken. Hier is nog een slag in te maken. Men gebruikt de metafoor dat toezicht 'één kanon' is, waarmee ze 'op alles moeten schieten'. Met andere woorden: een gemeente kan alleen onder preventief toezicht worden gesteld als er geen begrotingsevenwicht is, daarom moet alles naar 'geen begrotingsevenwicht' (dus preventief toezicht) vertaald worden.

Uit interviews provincie:**Preventief toezicht halverwege het jaar**

Tijdens de interviews sprak men over het instrumentarium van de toezichthouder (repressief/preventief toezicht). Als extra stok achter de deur zou het goed zijn als de toezichthouder een gemeente ook gedurende het jaar onder preventief toezicht kon stellen. Meer dan dat is er niet nodig, denkt men. De toezichthouders wisten in het voorjaar eigenlijk al welke gemeenten eind van het jaar onder preventief toezicht zouden komen. Formeel kunnen deze gemeenten tussen het voorjaar en het moment dat ze onder preventief toezicht worden gesteld, nog grote investeringen doen, die hen verder in de financiële problemen kan brengen.

- *Vaststellen meerjarenramingen*
Op dit moment hoeven meerjarenramingen niet vastgesteld te worden door de gemeenteraad. Provinciale toezichthouders pleiten hier wel voor omdat de ramingen een belangrijke onderbouwing voor de komende jaren vormen waar men nu het toezichtoordeel mede op vaststelt.
- *Toezicht extern plaatsen*
Krachten kunnen gebundeld worden door ver(der)gaande samenwerking c.q. het onderbrengen van financieel toezicht in een afzonderlijke (al dan niet politieke) organisatie. Dit zou voor meer uniformiteit en objectiviteit zorgen. De noordelijke provincies zoeken elkaar al meer op. Hetzelfde geldt voor Gelderland en Overijssel.

Uit interviews provincie:**Toezicht in afzonderlijke organisatie kent voor- en nadelen**

Bij het idee om de toezichthouders onder te brengen in een afzonderlijke organisatie, plaatst provincie Gelderland enkele kritische opmerkingen. Ze vraagt zich af welke problemen dit oplost. Gelderland werkt vanuit partnerschap en heeft een goede verhouding met haar gemeenten. Daardoor boekt ze met het toezicht goede resultaten. Dit gaat verloren als alle toezichthouders samen in één organisatie worden ondergebracht. Er ontstaat dan meer afstand. Als mogelijke voordelen ziet de provincie: meer efficiëntie, innovatie, onafhankelijkheid en uniformiteit. Hoe belangrijk deze punten ook zijn, het eventuele verlies van het plaatselijke partnerschap weegt zwaarder.

Het plaatselijke partnerschap hoeft echter niet verloren te gaan bij een landelijke bundeling van het financieel toezicht, zo geeft een toezichthouder van een andere provincie aan. Vooral niet als in de structuur daarvan gewerkt gaat worden met bijvoorbeeld regiokantoren. Vanuit een centrale aansturing voor meer efficiëntie, innovatie, onafhankelijkheid en uniformiteit blijft er vanuit de regionale structuur genoeg ruimte voor partnerschap.

Bijlagen

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

Doel en centrale vraag

Het doel van het onderzoek is:

Het verschaffen van inzicht in de rol van GS als toezichthouder op de gemeentefinanciën, toegespitst op de gemeentelijke grondexploitaties. En - waar mogelijk - het aandragen van verbeterpunten voor GS en controle- en sturingsmogelijkheden voor PS.

We willen hiervoor in het onderzoek in ieder geval inzicht geven in:

- de huidige problematiek rondom de gemeentelijke grondexploitaties in Gelderland op hoofdlijnen en waar de grootste risico's liggen;
- hoe het provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën functioneert, waarbij we - waar mogelijk - eveneens inzicht geven in de wijze waarop de provincies van elkaar kunnen leren; en
- de manier waarop de provincie haar ruimtelijke rol wat betreft woningbouw en bedrijventerreinen vormgegeven heeft.

We willen niet alleen terugkijken op de afgelopen jaren, maar ook vooruitkijken naar de toekomst waarbij we zowel inzicht willen geven in mogelijke problemen die kunnen optreden maar ook waar controle- en sturingsmogelijkheden voor PS liggen.

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze geeft provincie Gelderland vorm en inhoud aan haar rol als toezichthouder op de gemeentefinanciën, toegespitst op gemeentelijke grondexploitaties en in relatie tot haar ruimtelijke rol?

Deelvragen

De centrale vraag hebben we uitgewerkt in een aantal deelvragen:

1. Hoe staat het met de financiële positie van gemeenten in Gelderland, en in het bijzonder de financiële risico's die zij lopen door hun grondexploitaties?
2. In hoeverre kan een eventuele verslechtering van de financiële positie van gemeenten in relatie worden gebracht met grondexploitaties?
3. Welke ontwikkelingen hebben de laatste jaren plaatsgevonden in het financieel toezicht op gemeenten?
4. Hoe voert de provincie Gelderland het toezicht op de gemeentefinanciën uit?

5. In hoeverre worden risico's bij gemeentelijke grondexploitaties meegenomen in het toezicht op de gemeentefinanciën?
6. Hoe verhoudt de provinciale rol als toezichthouder op de gemeentefinanciën (toegesplitst op de gemeentelijke grondexploitaties) zich tot de provinciale ruimtelijke rol wat betreft woningbouw en bedrijventerreinen?
7. Hoe is de rolverdeling tussen GS en PS (geweest) voor wat betreft het toezicht op de gemeentefinanciën?
8. Welke aanbevelingen kunnen op basis van het onderzoek worden gedaan voor het toezicht van de provincies op de gemeentefinanciën?

Afbakening

Het onderzoek is als volgt afgebakend:

- We kijken in het onderzoek terug op de periode 2006-2012, zodat we zowel een periode van economische voorspoed als tegenspoed in het onderzoek meenemen. Voor 2012 beperkt het onderzoek zich tot de beschikbare gegevens over dit jaar.
- Voor wat betreft de ruimtelijke rol van de provincie wordt alleen gekeken naar woningbouw en bedrijventerreinen.
- De huidige problematiek bij gemeenten met betrekking tot de grondexploitaties brengen we op hoofdlijnen in beeld. Ook is een casestudie onderdeel van dit onderzoek.
- In het onderzoek staat de toezichtrelatie tussen provincie en gemeente centraal. De toezichtrelatie tussen het rijk en de provincie valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

94

Onderzoeksmethodiek

De nota van bevindingen bestaat uit drie onderdelen:

- beschrijving van het beleid en de wijze waarop de provincie Gelderland het financieel toezicht uitvoert;
- ervaringen van gemeenten met het financieel toezicht; en
- de wijze waarop andere provincies het toezicht uitvoeren.

Hieronder wordt per onderdeel omschreven wat dit inhoudt en welke onderzoeksmethoden zijn gehanteerd om het onderdeel samen te stellen.

Beschrijving van beleid en uitvoering toezicht

Om een beeld te krijgen van het beleid dat voor het financieel toezicht gehanteerd wordt en de wijze waarop de provincie Gelderland hier invulling aan geeft, hebben we documenten bestudeerd en interviews gehouden. Belangrijke bronnen voor dit onderdeel waren de Gemeentewet, het toezichtkader, de begrotingsbrieven, brieven met het oordeel over de toezichtvorm en de analysebestanden die door toezicht zijn opgesteld. In [bijlage 6](#) is de volledige lijst met geraadpleegde bronnen te vinden.

We hielden daarnaast interviews met toezichthouders, de teammanager van het financieel toezicht en met een ambtenaar van het Ministerie van BZK (coördinator

provinciefinanciën en artikel-12 inspecteur). Ook interviewden we de verantwoordelijk gedeputeerde.

Om een beeld te krijgen van de relatie tussen de gemeentefinanciën en het provinciaal beleid op het terrein van woningbouw en bedrijventerreinen, interviewden we provinciaal medewerkers van de betreffende beleids- of onderzoeksafdelingen die zich hiermee bezig houden.

Ervaringen van gemeenten met het financieel toezicht

Een belangrijke informatiebron voor dit onderdeel is de casestudie: er zijn drie gemeenten geselecteerd waar dieper is gekeken hoe volgens hen het toezicht op de gemeentefinanciën gefunctioneerd heeft en op welke wijze het provinciaal beleid op het gebied van woningbouw en bedrijventerreinen voor hen een rol heeft gespeeld bij een specifiek project.

Voor provincie Gelderland zijn de volgende gemeenten in de casestudie opgenomen:

- Beuningen
- Ede
- Geldermalsen

De selectie van de cases heeft plaatsgevonden op basis van:

- de boekwaarden (in exploitatie en NIEGG, per inwoner) uit de jaarrekening 2011;
- een analyse van het Kadaster (afboekwaarde onbebouwd per inwoner, peildatum 31-12-2011); en
- de algemene reserves (ook per inwoner, uit jaarrekening 2011).

Verder hebben we het aantal inwoners laten meewegen in de selectie, om te voorkomen dat we alleen grote steden selecteren. In [bijlage 2](#) is meer informatie te vinden over de analyse die het Kadaster heeft uitgevoerd.

De medewerking van de gemeenten was voor het onderzoek cruciaal. Aangezien wij een provinciale rekenkamer zijn, zijn wij afhankelijk van de vrijwillige medewerking van een gemeente. Deze medewerking (in de vorm van een interview en eventueel aanvullende informatie) was noodzakelijk om een casus 'rond' te krijgen. De gemeenten hebben bij de eerste benadering al direct aangegeven mee te willen aan het onderzoek.

Voor de geselecteerde gemeenten zijn bij de provincie de relevante documenten met betrekking tot het provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën opgevraagd. Concreet ging het hierbij om de toezichtbrieven, analysebestanden, verslagen van gesprekken met de gemeenten of ander contact, zodat we ons een beeld konden vormen van het toezicht dat in de periode 2006-2012 is uitgevoerd en de wijze waarop met de gemeenten gecommuniceerd is.

Daarnaast zijn bij de geselecteerde gemeenten gesprekken gevoerd met de wethouders financiën en/of wethouders grondzaken, ambtenaren concernzaken, financiën en planeconomen. In [bijlage 7](#) kunt u de volledige lijst met geïnterviewde personen vinden. Overige ervaringen van gemeenten hebben we op basis van deskstudy verkregen en als reactie op de voortgangsmail die we verstuurd naar alle Gelderse gemeenten om hen

te informeren over het onderzoek. Daarbij gaven wij hen de gelegenheid om hun opvattingen over het provinciaal toezicht met ons te delen, mocht daar behoefte aan zijn. Gemeente Aalten en gemeente Berkelland hebben hier gehoor aan gegeven.

De wijze waarop andere provincies het toezicht uitvoeren

Voor dit onderzoek wonden we informatie in bij de toezichthouders van een aantal andere provincies, te weten: Limburg, Noord-Brabant en Noord-Holland. We interviewden hen over de wijze waarop zij het financieel toezicht uitvoeren. Ook hebben we hier aanvullende documenten over verzameld. Daarnaast voerden wij onderzoek uit bij de provincie Overijssel naar het financieel toezicht. Waar relevant hebben we resultaten hiervan gebruikt.

Bijlage 2: Analyse kadastrale gegevens

In deze bijlage beschrijven we op hoofdlijnen de situatie rond de grondaankopen van Gelderse en Overijsselse gemeenten. De gegevens komen uit de kadastrale registratie.

Gemeentelijke grondaankopen 2001-2011

In tabel 3 is aangegeven hoeveel grond de gemeenten in Gelderland danwel Overijssel gezamenlijk hebben aangekocht in de periode 2001-2011, welk percentage daarvan ontwikkeld is en hoeveel grond zij nog in portefeuille hebben. Het gaat hier dus niet om grond van de provincie zelf, maar om grond van de gemeenten in de provincie. De aangekochte oppervlakte is gebaseerd op alle agrarische transacties.⁶⁵ Hieronder vallen zowel bebouwde als onbebouwde transacties.

Tabel 3 Gemeentelijke grondaankopen Gelderland en Overijssel 2001-2011

Provincie	Aangekocht in 1.000 m ²	Ontwikkeld	In portefeuille in 1.000 m ²
Gelderland	34.971	56%	19.017
Overijssel	40.217	38%	28.849

Bron: Kadaster (19 februari 2013)

In tabel 4 is een raming van de afboekwaarde van onbebouwde grond weergegeven. De totale afboekwaarde per gemeente zal hoger liggen, aangezien in tabel 4 alleen de onbebouwde grond kon worden meegerekend.⁶⁶

Tabel 4 Raming afboekwaarde gemeenten Overijssel en Gelderland (gebaseerd op onbebouwde, agrarische transacties tussen 2011-2011, in portefeuille dat nog niet ontwikkeld is)

Provincie	Totaal in portefeuille in 1.000 m ²	Onbebouwd in portefeuille in 1.000 m ²	% onbebouwd in portefeuille	Aanschafwaarde in € 1.000,-	Agrarische verkeerswaarde in € 1.000,-	Potentiële afboekwaarde in € 1.000,-
Gelderland	19.017	9.552	50%	€ 200.473	€ 46.025	€ 154.448
Overijssel	24.849	12.639	51%	€ 178.827	€ 57.755	€ 121.072

Bron: Kadaster (19 februari 2013)

⁶⁵ Buiten de selectie vallen niet-agrarische transacties, zoals grondaankopen voor binnenstedelijke locaties, wegen, parken etc. en verkavelde terreinen zoals uitgeefbare bedrijventerreinen.

⁶⁶ De afboekwaarde van bebouwde grond is lastig te ramen, vanwege het verschil in waarde van bebouwing.

Bijlage 3:

Wettelijke context financieel toezicht

In verschillende wet- en regelgeving zijn relevante bepalingen te vinden voor het financieel toezicht. Bij het provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën gaat het om de volgende wetten: Gemeentewet, Algemene wet bestuursrecht, Wet financiering decentrale overheden, Wet algemene regels herindeling, Financiële-verhoudingswet en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. In deze bijlage lichten we toe op welke wijze deze wetten van belang zijn voor het provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën.

Gemeentewet

De Gemeentewet bevat regels over onder andere de inrichting en samenstelling van het gemeentebestuur, de bevoegdheden van het gemeentebestuur en de financiën van de gemeente. Hieronder zijn de artikelen uit de Gemeentewet weergegeven uit de paragraaf over de goedkeuring van de begroting. Met name artikel 203 is belangrijk, aangezien de wettelijke taak van GS om toezicht te houden op de gemeentefinanciën hierop is gebaseerd.

Naast de artikelen uit deze paragraaf over goedkeuring van de begroting zijn bijvoorbeeld ook artikel 191 lid 4 en artikel 200 belangrijk voor het financieel toezicht. Hierin staan de datums genoemd voor wanneer het college van B&W de begroting en jaarrekening aan GS toegezonden moet hebben. Voor de begroting is dit binnen twee weken na vaststelling, maar in ieder geval voor 15 november van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar. En voor de jaarrekening is dat binnen twee weken na vaststelling, maar in ieder geval voor 15 juli van het jaar dat volgt op het begrotingsjaar.

Titel IV. De financiën van de gemeente

Hoofdstuk XIII. De begroting en de jaarrekening

Paragraaf 3. Goedkeuring van de begroting

- Art. 203
1. De begroting, bedoeld in artikel 189, van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen behoeven de goedkeuring van gedeputeerde staten, indien naar hun oordeel de begroting, bedoeld in artikel 189, niet structureel en reëel in evenwicht is en blijkens de meerjarenraming, bedoeld in artikel 190, niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een structureel en reëel evenwicht tot stand zal worden gebracht. Gedeputeerde staten doen hiervan vóór de aanvang van het begrotingsjaar mededeling aan het gemeentebestuur.
 2. Gedeputeerde staten kunnen bepalen dat de begroting, bedoeld in artikel 189, van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen hun goedkeuring behoeven, indien:
 - a. de begroting, bedoeld in artikel 189, niet tijdig is ingezonden aan gedeputeerde staten overeenkomstig het bepaalde in artikel 191, of
 - b. de jaarrekening, bedoeld in artikel 197, eerste lid, van het tweede aan het

	<p>begrotingsjaar voorafgaande jaar niet tijdig is ingezonden aan gedeputeerde staten overeenkomstig het bepaalde in artikel 200, eerste lid.</p> <ol style="list-style-type: none"> Gedeputeerde staten maken een besluit als bedoeld in het tweede lid vóór de aanvang van het begrotingsjaar aan het gemeentebestuur bekend. De begroting behoeft geen goedkeuring indien gedeputeerde staten geen mededeling doen als bedoeld in het eerste lid of geen besluit bekend maken als bedoeld in het tweede lid binnen de in het eerste respectievelijk derde lid genoemde termijn. Gedeputeerde staten kunnen het besluit, bedoeld in het eerste lid, gedurende het lopende begrotingsjaar intrekken.
Art. 204	Vervallen per 01-01-1994
Art. 205	<ol style="list-style-type: none"> Gedeputeerde staten stellen Onze Minister uiterlijk een maand na de aanvang van het begrotingsjaar schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de mededelingen en besluiten, bedoeld in artikel 203, eerste en tweede lid. Gedeputeerde staten maken bij de aanvang van het desbetreffende begrotingsjaar door publicatie in de <i>Staatscourant</i> bekend van welke gemeenten de begrotingen en begrotingswijzigingen hun goedkeuring behoeven.
Art. 206	De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of met het algemene financiële belang.
Art. 207	<ol style="list-style-type: none"> Indien op de dag waarop een besluit tot wijziging van de begroting aan gedeputeerde staten wordt aangeboden, de begroting nog niet is goedgekeurd, vangt de in artikel 10:31, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde termijn aan op de dag van de goedkeuring van de begroting. Gedeputeerde staten kunnen bij hun besluit omtrent goedkeuring van de begroting ten aanzien van door hen aan te geven soorten van wijzigingen daarvan bepalen dat die hun goedkeuring niet behoeven.
Art. 208	<ol style="list-style-type: none"> Indien de begroting of een besluit tot wijziging daarvan niet is goedgekeurd, behoeft het gemeentebestuur tot het aangaan van verplichtingen de toestemming van gedeputeerde staten. Een aanvraag van het gemeentebestuur om toepassing van het eerste lid kan door gedeputeerde staten slechts worden afgewezen wegens strijd met het recht of met het algemene financiële belang. Gedeputeerde staten beslissen op de aanvraag binnen twee maanden na de verzending van de aanvraag, bedoeld in het tweede lid. De toestemming wordt geacht te zijn verleend indien binnen deze termijn geen besluit aan het gemeentebestuur is verzonden. Gedeputeerde staten kunnen aan de toestemming voorschriften verbinden. Gedeputeerde staten kunnen bepalen voor welke posten en tot welk bedrag het gemeentebestuur de toestemming, bedoeld in het eerste lid, niet behoeft.
Art. 209	<ol style="list-style-type: none"> In gevallen van dringende spoed kan, indien de raad daartoe besluit, verplichting worden aangegaan voordat de desbetreffende begroting of begrotingswijziging is goedgekeurd. Het besluit wordt gedeputeerde staten terstond toegezonden. Is de aangegane verplichting geraamd bij een begrotingswijziging welke nog niet ter goedkeuring is ingezonden, dan wordt deze begrotingswijziging tezamen met het besluit toegezonden. Over het in het eerste lid bedoelde besluit stemt de raad bij hoofdelijke oproeping.
Art. 210	<ol style="list-style-type: none"> Indien de raad artikel 209 heeft toegepast en gedeputeerde staten hun goedkeuring aan de desbetreffende begroting of begrotingswijziging onthouden, kunnen zij binnen een maand nadat hun besluit onherroepelijk is

	<p>geworden, de leden van de raad die hun stem vóór het in artikel 209 bedoelde besluit hebben uitgebracht, ieder voor een gelijk deel, persoonlijk voor deze verplichting aansprakelijk stellen tegenover de gemeente.</p> <p>2. De werking van het besluit tot aansprakelijkstelling wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist.</p> <p>3. De commissaris van de Koning stelt zo nodig namens en ten laste van de gemeente een rechtsvordering in tot betaling van de krachtens het besluit tot aansprakelijkstelling verschuldigde gelden.</p>
Art. 211	Indien de begroting van een gemeente ingevolge artikel 203, eerste of tweede lid, is onderworpen aan goedkeuring, kunnen gedeputeerde staten bepalen dat door hen aan te wijzen beslissingen van het gemeentebestuur die financiële gevolgen voor de gemeente hebben of kunnen hebben, door het college binnen twee weken aan gedeputeerde staten worden toegezonden.
Hoofdstuk XIV. De administratie en de controle	
Art. 214	Het college zendt de verordeningen, bedoeld in de artikelen 212, 213 en 213a, binnen twee weken na vaststelling door de raad aan gedeputeerde staten.
Art. 215	Gedeputeerde staten kunnen te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie, bedoeld in artikel 212, eerste lid.

Wet financiering decentrale overheden (fido)

In de wet financiering decentrale overheden (fido) staan regels voor gemeenten en provincies over het beheer van geld en kapitaal. Uit deze wet vloeien een aantal taken voor de financieel toezichthouders voort, waaronder de controle op de kasgeldlimiet en de renterisiconorm. In artikel 4 en 6 van de wet fido is bepaald dat de gemiddelde netto-vlottende schuld per kwartaal niet de kasgeldlimiet (bepaald in de Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden) overschrijdt en dat het renterisico op de vaste schuld van de gemeente de renterisiconorm (bepaald in de uitvoeringsregeling), niet overschrijdt. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het naleven van deze bepalingen. Maar de provincie controleert hierop en geeft een aanwijzing om maatregelen te nemen als men zich niet aan de regels houdt.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) staan de belangrijkste regels van het bestuursrecht. Het Awb vertelt hoe een besluit moet worden voorbereid, hoe het besluit bekend gemaakt moet worden en binnen welke termijn een besluit genomen moet worden. De algemene bepalingen in het Awb zijn ook van toepassing voor het financieel toezicht, bijvoorbeeld voor de termijnbepalingen met betrekking tot preventief toezicht.

Als de provincie een gemeente onder preventief toezicht stelt, moet deze gemeente de begroting en begrotingswijzigingen ter goedkeuring aan GS voorleggen. Betreffende gemeente moet deze besluiten binnen twee weken na vaststelling aan de toezichthouder opsturen. GS moeten binnen 13 weken een besluit over de goedkeuring nemen (Awb, artikel 10:31, lid 1). Zij kunnen het besluit één keer met maximaal 13 weken uitstellen (Awb, artikel 10:31, lid 2). Halen GS deze termijn niet, dan is het besluit automatisch goedgekeurd (Awb, artikel 10:31, lid 4).

Wet algemene regels herindeling (arhi)

De wet algemene regels herindeling (arhi) regelt het proces van gemeentelijke herindeling en heeft tot doel dit proces te begeleiden en de gevolgen daarvan te ondervangen. In de wet arhi staan ook artikelen die belangrijk zijn voor het provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën.

Gedeputeerde Staten kunnen (op grond van artikel 21, lid 1 van de wet arhi) besluiten aanwijzen waarvoor goedkeuring nodig is. Het gaat daarbij om besluiten die 'kunnen leiden tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van de bestaande uitgaven dan wel verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van vermogen' (wet arhi, artikel 21, lid 2). Zij kunnen dit doen vanaf de dag waarop een gemeente volgens een herindelingsontwerp, een herindelingsadvies of een voorstel van wet in aanmerking komt om te worden opgeheven (wet Arhi, artikel 21, lid 1).

Het Arhi-toezicht (op grond van artikel 21) is als het ware een speciale vorm van preventief toezicht die geldt bij gemeentelijke herindelingen. Daarbij kan dit toezicht op elke dag van het jaar ingaan, namelijk op de dag dat het herindelingsontwerp door de betrokken raden of GS wordt vastgesteld (en niet alleen op 1 januari zoals bij normaal preventief toezicht). Het Arhi-toezicht heeft daarnaast een breder doel dan het normale preventieve toezicht: het gaat niet alleen om het financieel belang van de gemeente maar ook om het financieel belang van de nog te vormen gemeente.

Financiële verhoudingswet (Fvw)

Het doel van het toezicht op de gemeentefinanciën is *'[...] voorkomen dat een gemeente een beroep moet doen op de middelen van de collectiviteit van gemeenten (via artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet) en derhalve onder curatele wordt gesteld [...]'* (Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Zichtbaar toezicht', februari 2008).

In artikel 12 van de Financiële verhoudingswet is geregeld dat de ministers van BZK en Financiën een gemeente een aanvullende uitkering kunnen geven (Fvw, art. 12, lid 1). Dit kan indien 'de algemene middelen van de gemeente een aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden' (Fvw, art.12, lid 2). Deze aanvullende uitkering komt bovenop de 'gewone' uitkering uit het Gemeentefonds. Alle gemeenten betalen aan de aanvullende uitkering mee. Vandaar dat er in de doel van het financiële toezicht gesproken wordt over 'een beroep doen op de collectiviteit van gemeenten'.

Gemeenten die een aanvullende uitkering aanvragen/krijgen moeten maatregelen nemen om hun financiële positie te verbeteren (Fvw, art. 12, lid 5). De ministers kunnen voorschriften verbinden aan de aanvullende uitkering (Fvw, art. 12, lid 3). Dit betekent dat betreffende gemeente een aanwijzing kan krijgen om (een) bepaalde beleidsmaatregel(en) te nemen die in het voorschrift is omschreven. Een aanvullende uitkering kan verminderd of ingetrokken worden als de financiële positie van de gemeente verbetert of de gemeente zich niet houdt aan de voorschriften (Fvw, ar. 12, lid 4).

In de [handleiding artikel 12 Financiële-verhoudingswet](#) is informatie opgenomen over het aanvragen van een aanvullende uitkering. Bijvoorbeeld de artikel 12-procedure is hierin weergegeven. Deze vindt u op de volgende pagina.

Procedure artikel 12**1 december jaar x-1**

Vóór 1 december voorafgaande aan het begrotingsjaar waarover de gemeente een aanvullende uitkering wenst te ontvangen (jaar x) wordt het verzoek daartoe ingediend bij de beheerders van het gemeentefonds en wordt een afschrift hiervan verzonden aan Gedeputeerde Staten (zie Besluit financiële verhouding 2001, artikel 19).

15 februari jaar x

Het provinciale verslag over de desbetreffende gemeente wordt vóór 15 februari van het jaar x toegezonden aan de beheerders van het gemeentefonds en wordt in afschrift verzonden aan de gemeenteraad en de Raad voor de financiële verhoudingen (zie Besluit financiële verhouding 2001, artikel 20).

1 maart jaar x

Binnen 3 maanden na de aanvraag brengt de inspecteur een tussenrapportage uit aan de beheerders van het gemeentefonds. De gemeenteraad, de provincie en de Raad voor de financiële verhoudingen ontvangen een afschrift daarvan.

1 december jaar x

Het artikel 12-rapport van de inspecteur wordt vóór 1 december van het jaar x toegezonden aan de gemeenteraad, Gedeputeerde Staten en de Raad voor de financiële verhoudingen.

1 februari jaar x + 1

Vóór 1 februari van het jaar x + 1 doch uiterlijk 2 maanden na het verschijnen van het artikel 12-rapport wordt het advies van Gedeputeerde Staten uitgebracht aan de beheerders van het gemeentefonds. Een afschrift daarvan wordt gestuurd aan de gemeenteraad en de Raad voor de financiële verhoudingen. De eventuele bedenkingen van de gemeenteraad worden eveneens vóór 1 februari doch uiterlijk 2 maanden na het verschijnen van het artikel 12-rapport bij de beheerders van het gemeentefonds ingediend. Een afschrift hiervan wordt verzonden aan Gedeputeerde Staten en de Raad voor de financiële verhoudingen.

1 april jaar x + 1

Het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen wordt vóór 1 april van het jaar x + 1 doch uiterlijk 4 maanden na toezending van het artikel 12-rapport uitgebracht aan de beheerders van het gemeentefonds. Een afschrift daarvan wordt gestuurd aan de gemeenteraad en aan Gedeputeerde Staten.

1 juni jaar x + 1

De beschikking met begeleidende brief van de beheerders van het gemeentefonds wordt vóór 1 juni van het jaar x + 1, doch uiterlijk binnen 6 maanden na het artikel 12-rapport uitgebracht aan de gemeenteraad. Een afschrift wordt verstuurd aan Gedeputeerde Staten en de Raad voor de financiële verhoudingen (zie Besluit financiële verhouding 2001, artikel 22).

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

De Gemeentewet stelt dat elke gemeente jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen. De regelgeving hiervoor staat in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). In dit besluit staat bijvoorbeeld wat er in de begroting (art. 7 t/m 21), meerjarenraming (art. 22 en 23) en jaarstukken (art. 24 t/m 58a) moet staan. Ook staan er regels in over waardering, activeren en afschrijven (art. 59 t/m 65). Financieel toezichthouders controleren of gemeenten zich houden aan het BBV.

In het BBV is opgenomen dat er een commissie voor het Besluit begroting en verantwoording (commissie BBV) is. Deze commissie moet ervoor zorgen dat het BBV eenduidig wordt uitgevoerd en toegepast (BBV, art. 75, lid 2). Dit doet zij onder meer door het beantwoorden

van praktijkvragen en het uitbrengen van richtinggevende notities. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan notities over grondexploitaties (februari 2012) en de toerekening van kosten van bestedingen in de openbare ruimte aan grondexploitaties (april 2013). De notities van de commissie BBV zijn te vinden op www.commissiebbv.nl. De financieel toezichthouders controleren ook of een gemeente zich houdt aan deze 'aanvullende' richtlijnen.

Bijlage 4:

Juridisch advies over rol PS bij financieel toezicht

In de bijlage vindt u de notitie over de rol van PS bij de uitoefening van het financieel toezicht die de heer Elzinga schreef. Hij is hoogleraar Staatsrecht bij de Rijksuniversiteit Groningen. We hebben de notitie integraal overgenomen.

Notitie over de rol van Provinciale Staten bij de uitoefening van financieel toezicht gemeentefinanciën door Gedeputeerde Staten

door prof. mr. dr. D.J. Elzinga, juli 2013

Vraagstelling

Art. 203 van de Gemeentewet geeft GS een belangrijke functie in het financieel toezicht op de gemeenten. Onder omstandigheden is een goedkeuring van de begroting geïndiceerd en er kan preventief toezicht in werking worden gesteld. Vraag is nu welke de invloed van PS kan zijn op de wijze waarop GS van deze bevoegdheid gebruik maken? Is deze bemoeienis er überhaupt? Zo ja, hoever kan deze bemoeienis zich uitstrekken? En welk bestuursorgaan trekt uiteindelijk aan het langste einde indien zich op dit terrein conflicten of problemen voordoen?

Antwoord

1. Bij de bevoegdheidsuitoefening door de dagelijkse besturen van provincie en gemeente zijn deze in sommige gevallen sterk afhankelijk van de normatieve kaders die door raden en staten worden vastgesteld, terwijl in andere gevallen deze bevoegdheden niet of veel minder door de volksvertegenwoordigingen worden of kunnen worden ingekaderd. Waar de Gemeentewet, Provinciewet of een specifieke medebewindsbewind een verordening vraagt, is deze inkadering door de volksvertegenwoordiging veelal sterk aanwezig. Wordt geen verordening voorgeschreven, dan hangt het veelal van de specifieke taakstelling af of wel of niet wordt voorzien in een normatief kader. Daarbij speelt de behoefte van de betreffende volksvertegenwoordiging een rol, maar ook de vraag of op andere wijze in een dergelijk normatief kader is voorzien. Dat 'andere kader' kan een verplichtend kader zijn, zoals neergelegd in formele wetten, amvb's, ministeriële verordeningen etc., maar ook minder verplichtend vanwege ministeriële circulaire's of onderlinge afspraken die over de uitvoering van de betreffende bevoegdheid worden gemaakt. In deze casus hebben de provincies onderling, in afstemming met VNG, IPO en BZK, afspraken gemaakt over een gemeenschappelijk toezichtkader. Er is geen evidente wettelijke grondslag op basis waarvan een plicht bestaat om een dergelijk kader te realiseren en dat heeft ook tot gevolg dat de normatieve werking van dat kader in zekere zin moet worden gerelativeerd. Van de colleges van GS wordt verwacht dat ze het gezamenlijke kader verwerken in

hun toezichtspraktijk. Het belangrijkste doel daarvan is dat de Nederlandse gemeenten op een enigszins gelijke wijze met het provinciale toezicht worden geconfronteerd.

2. De aanwezigheid van dit gemeenschappelijk toezichtkader en de daaruit voortvloeiende afwezigheid van specifieke en andere materiële normering door PS in de 13 provincies doet al snel het beeld ontstaan dat het financieel toezicht door GS op de gemeenten een nogal exclusieve bevoegdheid is voor het provinciale dagelijks bestuur. Door het nogal complexe en vaak technische karakter van de gemeentefinanciën wordt dit beeld verder versterkt. Nu bovendien ook de minister van BZK en gerelateerde nationale adviesorganen hier systeemverantwoordelijkheid dragen, kan gemakkelijk de conclusie worden getrokken dat de GS-bevoegdheden uit art. 203 Gemeentewet zich niet lenen, maar zich ook niet mogen lenen voor een al te intensieve bemoeienis van PS.
3. Binnen de systematiek van het provinciale bestuursmodel is een dergelijk conclusie echter niet erg valide. In de bestuurspraktijk kan het weliswaar wijs en verstandig zijn om GS als provinciaal toezichthouder veel ruimte te geven, indien GS echter onder specifieke omstandigheden een beroep doen op de eventuele exclusiviteit van de betreffende bevoegdheid dan kan een dergelijk beroep geen stand houden. Strikt genomen kan PS alleen geheel op afstand worden gehouden indien door het dagelijks bestuur een bevoegdheid wordt uitgeoefend in de hoedanigheid als rijksorgaan. Een voorbeeld daarvan is de betrokkenheid van de CdK bij de aanstelling van burgemeesters. Hier treedt de CdK niet op als provinciaal bestuursorgaan, maar als rijksorgaan en om die reden komt PS dan ook geen enkele betrokkenheid toe. Oefenen CdK, dan wel GS bevoegdheden uit als provinciaal orgaan dan is er om die reden per se altijd een rol voor PS.
4. Wat is in dergelijke gevallen de wettelijke grondslag voor PS-bemoeienis? Deze wordt geconstitueerd langs de volgende lijnen. In de eerste plaats is PS het 'hoofd' van de provincie. Ondanks een uitdrukkelijke bevoegdheidsverdeling tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur – die door de dualisering nog wat scherpere vormen heeft gekregen – is PS het 'hoofd' van de provincie, waarbij GS in hoge mate afhankelijk is van PS. Die afhankelijkheid komt op twee manieren tot uitdrukking. (1) Qua inhoudelijke normering en budget wordt GS door PS ingekaderd en gestuurd; (2) De leden van GS –gedeputeerden en CdK – zijn zowel gezamenlijk als individueel afhankelijk van het 'politieke vertrouwen' van een meerderheid van de staten. Zij zijn verplicht PS te informeren en aan PS verantwoording af te leggen. Het is vooral deze politiek gestructureerde verantwoordings- en vertrouwensrelatie die PS onder alle omstandigheden een titel geeft om zich in te laten met bevoegdheidsuitoefeningen door GS.
5. Een en ander kan als volgt nog wat nader worden geadstrueerd. Conform de Provinciewet zijn – zoals gezegd - de leden van GS zowel individueel als collectief verplicht om inlichtingen te geven aan PS en verantwoording af te leggen. Voor de gedeputeerden geldt als zwaarwegende sanctie dat ze bij vertrouwensverlies ontslag kunnen krijgen, ten aanzien van de CdK geldt een aanbeveling tot ontslag bij vertrouwensverlies. Deze 'machtsinstrumenten' van PS zijn strikt subjectief van aard. Zij kunnen wat de gedeputeerden betreft niet door een hogere bestuursinstantie worden gecorrigeerd en ze zijn niet vatbaar voor een rechterlijk oordeel. In deze elementen komt het hoofdschap van provinciale staten dan ook

sterk tot uitdrukking. Het college van GS kan niet aannemelijk maken dat een min of meer exclusieve bevoegdheidsverdeling zou moeten leiden tot een matiging van de bemoeienis van provinciale staten.

6. Daarbij geldt als uitgangspunt dat PS een bevoegdheid die uitdrukkelijk aan GS is toebedeeld niet mag overnemen, ook niet grotendeels. Maar PS kan wel onder alle omstandigheden verantwoording vragen en eventueel daaruit politieke consequenties trekken. Opmerkelijk is zelfs dat die politieke verantwoording scherper kan zijn bij bevoegdheden die min of meer exclusief aan GS zijn toebedeeld. Immers indien PS en GS gedeelde bevoegdheden hebben of indien PS in de gelegenheid is om het handelen van GS inhoudelijk in te kaderen en te normeren, dan ontstaat daardoor een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Bij fouten en problemen is er in die situatie per se ook een medeverantwoordelijkheid voor PS. Gaat het echter om meer exclusieve GS-bevoegdheden die niet door PS maar door anderen worden ingekaderd en genormeerd, dan is de vrijheid voor PS om in het verantwoordingsproces scherp aan de wind te zeilen aanzienlijk groter.
7. De potentiële scherpte van die verantwoording scheidt dan een constellatie waarin het college van GS in de reguliere situatie veel ruimte en vrijheid van handelen geniet. Dat kan al gauw de schijn wekken dat die feitelijke toestand ook de gewenste toestand is en PS-bemoeienis uit moet blijven. Ontstaan echter problemen of conflicten over de wijze waarop het college van GS zich van zijn taak kwijt, dan kan het beeld van het ene op het andere moment geheel omslaan en kan PS alle beschikbare verantwoordingsinstrumenten en politieke sancties inzetten.
8. Toegepast op de GS-bevoegdheid van art. 203 Gemeentewet ontstaat nu het volgende beeld. De inhoudelijke normering van die bevoegdheid vloeit vooral voort uit het Gemeenschappelijk Financieel toezichtkader, daarnaast uit de Gemeentewet, Awb en BBV. Er is weinig aanvullende normering door PS. Ook de aard van het toezicht leent zich niet voor een al te grote bemoeienis ex ante van PS. Er moet budget beschikbaar zijn voor de uitvoering van deze taak. Ex post moet verantwoording worden afgelegd over de uitoefening van de bevoegdheid. Deze beperkte rol van PS in de reguliere situatie is echter in geen enkel opzicht normatief voor de minder reguliere posities. Onder alle omstandigheden kunnen PS hun bemoeienis intensiveren en in het verantwoordingsproces alle beschikbare middelen inzetten.

Bijlage 5:

Situatieschetsen grondexploitatie casestudiegemeenten

In deze bijlage geven we een korte situatieschets over de drie gemeenten die meegewerkt hebben aan de casestudie: Beuningen, Ede en Geldermalsen. Hierbij gaan we met name in op de gemeentelijke grondexploitatie en in het bijzonder de woningbouwprojecten waar grote risico's spelen. Informatie voor deze situatieschetsen is voornamelijk gehaald uit interviews met gemeenten en gemeentelijke documenten.

Gemeente Beuningen

Beuningen in het kort

Aantal inwoners (1-1-2013): 25.324

Oppervlakte (2012): 4.709 ha

Aantal woningen (2012): 10.344

Totale lasten jaarrekening (gerealiseerd resultaat voor bestemming 2012): € 46,8 miljoen

Totaal eigen vermogen (31-12-2012): € 26,4 miljoen negatief

Bronnen: CBS (juli 2013) en Programmarekening 2012 Gemeente Beuningen, p. 188 en 205

Grondexploitatie

Uit onderzoek van de toezichthouders naar de gemeentelijke grondexploitaties komt gemeente Beuningen als volgt naar voren:

Grondexploitatie Beuningen vergeleken (in euro per inwoner)			
	Beuningen	Gelderland	Nederland
Gemiddelde boekwaarde per inwoner van grondposities van gemeenten in Gelderland en Nederland per 31 december 2011	2.425	1.045	895
• in exploitatie genomen gronden	270	800	655
• niet in exploitatie genomen gronden	2.155	240	240
Genomen verliezen op grondexploitatie in 2010 en 2011	1.690	260	n.b.
Algemene reserves grondbedrijf gemeenten per 31 december 2011	-1.345	45	60

Bronnen: Rekenkamer Oost-Nederland, aan de hand van BZK (mei 2013) Provinciaal onderzoek grondexploitaties gemeenten 2012 en Provincie Gelderland Statenvoorstel PS2012-878 (13 november 2012)

De gemeente Beuningen koos tot aan 2010, voor het ontwikkelen van onder meer de woningbouwlocaties, voor een actieve grondpolitiek.⁶⁷ De gemeente beschikt daardoor over een aanzienlijke grondvoorraad van ruim 285 hectare.⁶⁸ Uit deskstudy en het interview komt naar voren dat in Beuningen twee grote risico's spelen rond de grondpositie: de zandwinning Beuningse Plas en de grondaankoop voor andere exploitaties (verspreid over de gemeente).

Zandwinning Beuningse Plas

Het dossier over de zandwinning in Beuningen loopt al 25 jaar. Het doel van het zandwinproject is het leveren van zand voor woning-, weg- en waterbouw. Door de zandwinning ontstaat in de toekomst een recreatieve waterplas: de Beuningse Plas. Bij de opstart was ook de provincie Gelderland betrokken. In 2007 heeft de provincie zich teruggetrokken uit het project⁶⁹ en besloot de gemeente het project zelfstandig uit te voeren. In 2011 is de aanbesteding gestart en in april 2013 startte een aannemersbedrijf met de eerste werkzaamheden. Het project wordt in 2026 afgerond.⁷⁰

In de tussentijd is door het instorten van de woningmarkt de vraag naar zand gekelderde, waardoor de exploitatie onder druk is komen te staan en daarmee ook de winst. De gemeente Beuningen investeerde € 33 miljoen in de voorbereiding van het ontzandingsproject, waaronder grondaankoop. De aannemer die het project nu uitvoert was met € 13 miljoen de hoogste bidder bij de aanbesteding. De gemeente lijdt dus een verlies van € 20 miljoen op de zandwinning.⁷¹ De accountant gaf aan dat dit bedrag, conform het BBV, moet worden afgeboekt. Daarvoor is een voorziening getroffen. Het bedrag zal in 25 jaar worden afgeboekt via een jaarlijkse aflossing van € 800.000,-.⁷²

Grondexploitaties

De gemeente is ook actief geweest met grondaankoop voor woningbouw. Daarbij is Beuningen aangesloten bij de vraag naar woningen die er voor de Stadsregio Arnhem Nijmegen lag. In het verleden (voor de periode 2005-2010⁷³) was de boodschap in de Stadsregio om zoveel mogelijk woningen te bouwen. Voor Beuningen is toen afgesproken om 1.800 woningen te bouwen. Dit ging ook om nieuwbouwlocaties, in gebieden waar de gemeente nog geen grondpositie had. De gronden hiervoor zijn door de gemeente verworven. Per 31 december 2012 was het geïnvesteerd vermogen voor grondexploitaties circa 66 miljoen (inclusief zandwinning). Circa € 50 miljoen daarvan is besteed aan grondverwerving.⁷⁴

Begin 2011 heeft Beuningen haar woningbouwprogramma aangepast. Tot 2020 bouwt de gemeente circa 800 woningen. Na 2020 wordt uitgegaan van nog 500 te bouwen

⁶⁷ Ministerie van BZK en Provincie Gelderland (mei 2012) *Rapportage over de begrotingsscan Beuningen 2012*, p. 32.

⁶⁸ Gemeente Beuningen (juni 2013) *Programmarekening 2012*, p. 130 en 133.

⁶⁹ Ministerie van BZK en Provincie Gelderland (mei 2012) *Rapportage over de begrotingsscan Beuningen 2012*, p. 30.

⁷⁰ Website gemeente Beuningen, *Zandwinning Beuningse Plas*, 11 juli 2013.

⁷¹ Website gemeente Beuningen, *Zandwinning Beuningse Plas*, 11 juli 2013.

⁷² Gemeente Beuningen (juni 2013) *Programmarekening 2012*, p. 12.

⁷³ Stadsregio Arnhem Nijmegen (26 oktober 2006) *Regionaal Plan 2005-2020*, p. 126.

⁷⁴ Gemeente Beuningen (juni 2013) *Programmarekening 2012*, p. 135.

woningen.⁷⁵ De 800 woningen zijn de helft van de eerdere plannen. Per 2010 is daarom voor 17 complexen⁷⁶ een (verlies)voorziening getroffen met een totaalbedrag van circa € 22 miljoen. In 2011 is nogmaals € 6 miljoen aan de voorziening toegevoegd.⁷⁷ Door het treffen van voorzieningen voor de zandwinning en het grondbedrijf is de reservepositie van Beuningen zeer slecht geworden met een hoge schuldenlast tot gevolg.⁷⁸

Gemeente Ede

Ede in het kort

Aantal inwoners (1-1-2013): 109.823

Oppervlakte (2012): 31.862 ha

Aantal woningen (2012): 42.569

Totale lasten jaarrekening (gerealiseerd resultaat voor bestemming 2012): € 265 miljoen

Totaal eigen vermogen (31-12-2012): € 127,4 miljoen

Bronnen: CBS (juli 2013) en Programmarekening 2012 Gemeente Ede, p. 94 en 96

Grondexploitatie

Uit onderzoek van de toezichthouders naar de gemeentelijke grondexploitaties komt gemeente Ede als volgt naar voren:

Grondexploitatie Ede vergeleken (in euro per inwoner)

	Ede	Gelderland	Nederland
Gemiddelde boekwaarde per inwoner van grondposities van gemeenten in Gelderland en Nederland per 31 december 2011	1.850	1.045	895
• in exploitatie genomen gronden	1.810	800	655
• niet in exploitatie genomen gronden	40	240	240
Genomen verliezen op grondexploitatie in 2010 en 2011	235	260	n.b.
Algemene reserves grondbedrijf gemeenten per 31 december 2011	65	45	60

Bronnen: Rekenkamer Oost-Nederland, aan de hand van BZK (mei 2013) Provinciaal onderzoek grondexploitaties gemeenten 2012 en Provincie Gelderland Statenvoorstel PS2012-878 (13 november 2012)

Gemeente Ede voerde op verzoek van de gemeenteraad in 2011 een zogenaamde 'stresstest' uit om te kijken hoe de gemeente er financieel voorstaat in de huidige crisis. De uitkomst was dat Ede financieel solide is, maar ook enkele grote financiële risico's

⁷⁵ Gemeente Beuningen (juni 2013) Programmarekening 2012, p. 131 en 133.

⁷⁶ Een complex kan gedefinieerd worden als: 'één geheel in exploitatie gebracht, of te brengen gronden' (artikel 40d lid 2 Onteigeningswet).

⁷⁷ Gemeente Beuningen (juni 2013) Programmarekening 2012, p. 10.

⁷⁸ Ministerie van BZK en Provincie Gelderland (mei 2012) Rapportage over de begrotingsscan Beuningen 2012, p. 6.

loopt. Deze risico's liggen in de grote grondexploitaties van de projecten Veluwse Poort en Kernhem.⁷⁹

Veluwse Poort

De Veluwse Poort bestaat uit meerdere samenhangende projecten waaronder de ontwikkeling van de woningbouwlocaties kazerneterreinen en het voormalige ENKA-terrein en herstructurering van de Spoorzone tot een nieuwe stationsomgeving. Het plan bevat ongeveer 4.000 woningen.⁸⁰ Het plan is in mei 2005 door de raad vastgesteld en het project loopt tot en met 2024. De totale kosten voor het project worden geraamd op circa € 220 miljoen.⁸¹

De gemeente ziet als belangrijkste risico van de Veluwse Poort het mogelijke effect van de huidige economische situatie, namelijk of de geraamde opbrengsten wel gerealiseerd worden. Dit is vervolgens uitgewerkt in concrete risico's.⁸² Voor dit project worden bijvoorbeeld genoemd: het niet realistisch zijn van een bijdrage van € 30 miljoen uit exploitaties in de stationsomgeving ter dekking van het project Spoorzone en het afzetrisico van bouwgrond van de Kazerneterreinen.⁸³

Zie voor meer informatie over de Veluwse Poort: <http://www.veluwsepoort.nu/>.

Kernhem

De wijk Kernhem wordt uitgebreid met circa 1.900 woningen. Het bestemmingsplan is in 2007 door de raad vastgesteld. De bouw is eind 2011 gestart en de laatste woningen worden in 2025 opgeleverd.⁸⁴ In de Programmarekening 2012 geeft de gemeente aan dat door de huidige marktsituatie vertraging is opgetreden in het project: er is minder grond bouw- en woonrijp gemaakt dan gepland en er is minder grond uitgegeven. Enkele risico's die de gemeente noemt voor dit project zijn dan ook het op slot blijven zitten van de woningmarkt en de complexiteit rondom het temporiseren van de woningbouwprogrammering. In het Meerjarenperspectief staat dat het resultaat van de exploitatie in 2012 met 5 ton is gedaald naar € 17,4 miljoen. Het risico is daarentegen toegenomen met € 2,1 miljoen tot € 8,5 miljoen.⁸⁵

Zie voor meer informatie over Kernhem: <http://www.kernhemgroeit.nl/>.

⁷⁹ Gemeente Ede, Verslag raadscommissie AZ&M 28 november 2011, via <http://gemeenteraad.ede.nl>.

⁸⁰ Gemeente Ede (april 2013) Programmarekening 2012, p. 87.

⁸¹ Gemeente Ede (april 2013) Programmarekening 2012, p. 91.

⁸² De gemeente heeft in 2013 een uitgebreide (gekwantificeerde) risicoanalyse uitgevoerd van alle projecten en activiteiten binnen het grondbedrijf. De resultaten hiervan zijn vertrouwelijk aan de raad ter inzage voorgelegd.

⁸³ Gemeente Ede (april 2013) Programmarekening 2012, p. 91.

⁸⁴ Gemeente Ede (april 2013) Programmarekening 2012, p. 86.

⁸⁵ Gemeente Ede (april 2013) MPG 2013 Meerjarenperspectief Grondexploitaties, Deel I: De Projecten, p. 52.

Gemeente Geldermalsen

Geldermalsen in het kort

Aantal inwoners (1-1-2013): 26.240

Oppervlakte (2012): 10.173

Aantal woningen (2012): 10.188

Totale lasten jaarrekening (gerealiseerd resultaat voor bestemming 2012): € 82,3 miljoen

Totaal eigen vermogen: € 28,9 miljoen

Bronnen: CBS (juli 2013) en Jaarrekening 2012 Gemeente Geldermalsen, p. 5 en 41

Grondexploitatie

Uit onderzoek van de toezichthouders naar de gemeentelijke grondexploitaties komt gemeente Geldermalsen als volgt naar voren:

Grondexploitatie Geldermalsen vergeleken (in euro per inwoner)

	Geldermalsen	Gelderland	Nederland
Gemiddelde boekwaarde per inwoner van grondposities van gemeenten in Gelderland en Nederland per 31 december 2011	3.230	1.045	895
• in exploitatie genomen gronden	2.910	800	655
• niet in exploitatie genomen gronden	320	240	240
Genomen verliezen op grondexploitatie in 2010 en 2011	60	260	n.b.
Algemene reserves grondbedrijf gemeenten per 31 december 2011	250	45	60

Bronnen: Rekenkamer Oost-Nederland, aan de hand van BZK (mei 2013) Provinciaal onderzoek grondexploitaties gemeenten 2012 en Provincie Gelderland Statenvoorstel PS2012-878 (13 november 2012)

Geldermalsen voerde een actief grondbeleid voor het realiseren van haar woningbouwprojecten, zoals bij het realiseren van de Kalenberg in Meteren. Door de economische crisis staan de grondexploitaties momenteel sterk onder druk. Bij de begroting van 2013 is al een verliesvoorziening gevormd van € 23 miljoen. De gemeente heeft in 16 complexen geïnvesteerd met een totale boekwaarde van € 80 miljoen (stand per 31 december 2012). Het grootste project waarvoor de gemeente grond verwierf is De Plantage (boekwaarde van ruim € 50 miljoen).⁸⁶

De Plantage

In de nieuwe wijk De Plantage wilde de gemeente 1.600 woningen bouwen. De planvorming is tien jaar geleden gestart en in 2009 waren bijna alle gronden gekocht. In 2012 zijn de eerste kavels verkocht. Deze kavels zijn onderdeel van de eerste fase van het project. De Plantage bestaat in totaal uit vier fasen. Door de economische recessie is de woningmarkt gestagneerd en heeft de gemeente de verwachtingen voor de

⁸⁶ Gemeente Geldermalsen (mei 2013) Jaarstukken 2012 - Jaarverslag, p. 93.

grondverkopen aangepast naar 50 kavels voor de jaren 2013-2015 en vanaf 2016 een jaarlijkse grondverkoop van 80 kavels. Het oorspronkelijke plan was om 130 woningen per jaar te bouwen. De looptijd van het project is daarmee verdubbeld. Om de verliezen te beperken zijn aanvullende maatregelen getroffen: een groot deel van de bijdragen aan bovenwijkse voorzieningen zijn vervallen en de bijdragen aan kunst en natuurcompensatie ook. Ook heeft de gemeente een financieel-technische stelselwijzigingen doorgevoerd door de riolering uit de grondexploitatie te halen. Uiteindelijk is de uitkomst dat het verlies netto contant per 1 januari 2013 € 18 miljoen bedraagt. Voor dit bedrag is een voorziening gevormd.⁸⁷

Zie voor meer informatie over De Plantage: <http://www.levenindeplantage.nl/>.

⁸⁷ Gemeente Geldermalsen (mei 2013) Jaarstukken 2012 - Jaarverslag, p. 96.

Bijlage 6:

Geraadpleegde bronnen

Bronnen provincie Gelderland

- Provincie Gelderland (2006-2012). *Beleidsbegrotingen en beleidsrekeningen*.
- Provincie Gelderland (2006-2009). *Nota's gemeentefinanciën*.
- Provincie Gelderland (juni 2008). *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader. Zichtbaar toezicht*.
- Provincie Gelderland. Bureau Economisch Onderzoek (oktober 2007).
Onderzoeksmemorandum Bedrijventerreinenproblematiek Stedendriehoek.
- Provincie Gelderland. Bureau Economisch Onderzoek (januari 2009).
Onderzoeksmemorandum De Kredietcrisis en de Gelderse economie.
- Provincie Gelderland (12 oktober 2010). *Bijlagen bij het Vervolgvoorstel Beleidsbegroting 2011 PS2010-699. Vraag van SGP over de uitvoering van het toezicht (Bijlage 1: Beantwoording schriftelijke vragen bij de beleidsbegroting 2011)*.
- Provincie Gelderland (18 oktober 2011). *Antwoord op Statenvragen PS2011-623. Beantwoording schriftelijke vragen van het Statenlid de heer Wanrooij (PvdA) over de staat van de Gelderse gemeenten*.
- Provincie Gelderland (30 november 2011). *Statennotitie PS2011-581. Gelderse visie interbestuurlijk toezicht*.
- Provincie Gelderland (6 december 2011). *Antwoord op Statenvragen PS2011-783. Beantwoording schriftelijke vragen van het Statenlid J. Meijers (PvdA) over Intergemeentelijk toezicht*.
- Provincie Gelderland (29 mei 2012). *Statenvoorstel PS2012-487. Uitoefening toezicht op de gemeentefinanciën door Gedeputeerde Staten*.
- Provincie Gelderland (21 augustus 2012) *Statennotitie PS2012-651. Voortgang herziening interbestuurlijk toezicht (IBT)*.
- Provincie Gelderland (13 november 2012). *Statenvoorstel PS2012-878. Provinciale beleidslijn bij de verslechterde positie van gemeenten*.
- Provincie Gelderland (11 december 2012). *Vervolgvoorstel PS2012-878. Provinciale beleidslijn bij de verslechterde positie van gemeenten*.
- Provincies Gelderland en Overijssel (december 2012). *Samenwerkingsagenda Plan van aanpak voor financieel toezicht* [intern document].
- Provincie Gelderland (maart 2013). *Vertrouwen en verantwoorden, Ontwerp Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht*.
- Provincie Gelderland (8 mei 2013). *Begrotingsbrief 2014*.
- Provincie Gelderland (29 mei 2013). *Brief aan college van B&W Nijmegen over Stelselwijziging investeringen grondexploitatie*.
- Provincies Gelderland en Overijssel (december 2012). *Samenwerkingsagenda Plan van aanpak voor financieel toezicht* [intern document].

Bronnen provincie Gelderland en gemeenten ten behoeve van casestudie

Gemeente Beuningen

Gemeente Beuningen (juni 2013). *Programmarekening 2012*.

Gemeente Beuningen. *Informatie op gemeentelijke website over de Zandwinning Beuningse Plas*.

http://www.beuningen.nl/Ontwikkelingen/Beuningen/Zandwinning_Beuningse_Plas

Ministerie van BZK en Provincie Gelderland (mei 2012). *Rapportage over de begrotingsscan Beuningen 2012*.

Provincie Gelderland. *Analysemodellen begroting, rekening en grondexploitatie en bijbehorende toelichtingen 2006 t/m 2012*.

Provincie Gelderland. *Brieven aan de gemeenteraad van gemeente Beuningen over de begroting 2006 t/m 2012*.

Stadsregio Arnhem Nijmegen (26 oktober 2006). *Regionaal Plan 2005-2020*.

Gemeente Ede

Gemeente Ede (april 2013). *Programmarekening 2012*.

Gemeente Ede (28 november 2011). *Verslag raadscommissie AZ&M*.

Gemeente Ede (17 april 2013). *MPG 2013. Meerjarenperspectief Grondexploitaties. Deel I: De Projecten*.

Provincie Gelderland. *Analysemodellen begroting, rekening en grondexploitatie en bijbehorende toelichtingen 2006 t/m 2012*.

Provincie Gelderland. *Brieven aan de gemeenteraad van gemeente Ede over de begroting 2006 t/m 2012*.

Gemeente Geldermalsen

Gemeente Geldermalsen (28 mei 2013). *Jaarstukken 2012. Jaarrekening*.

Gemeente Geldermalsen (28 mei 2013). *Jaarstukken 2012. Jaarverslag*.

Provincie Gelderland. *Analysemodellen begroting, rekening en grondexploitatie en bijbehorende toelichtingen 2006 t/m 2012*.

Provincie Gelderland. *Brieven aan de gemeenteraad van gemeente Geldermalsen over de begroting 2006 t/m 2012*.

Bronnen rijksoverheid, met name het ministerie van Binnenlandse Zaken

Ministerie van BZK (24 april 2008). *Brief Verslag 2008 financieel toezicht op gemeenten*. Bijlage: Toezichtsverslag 2008 toezicht provincies op gemeenten.

Ministerie van BZK (18 juni 2009). *Brief aan de Tweede kamer over het Toezichtsverslag 2009*. Bijlage C: Verslag 2009 betreffende het door de provincies uitgevoerde Financieel toezicht op de gemeenten.

Ministerie van BZK (18 mei 2010). *Brief aan Tweede Kamer over toezichtsverslag financiën provincies*. Bijlage 2: Toezicht op gemeenten door provincies.

Ministerie van BZK (mei 2011). *Artikel 12-tussenrapport Millingen aan de Rijn 2011*.

Ministerie van BZK (20 mei 2011). *Aanbiedingsbrief financieel toezicht 2011*. Bijlage 2: Verslag over het financieel toezicht op gemeenten voor het jaar 2011.

Ministerie van BZK (15 maart 2012). *Kamerbrief over de financiële positie van gemeenten*. Bijlage 1: Verslag over het financieel toezicht op gemeenten 2012.

Ministerie van BZK (maart 2012). *Brochure Gemeentelijke financiële scan*.

Ministerie van BZK (mei 2012). *Handleiding Artikel 12 Financiële-verhoudingswet, geldig met ingang van 2013.*

Ministerie van BZK (14 juni 2012). *Memorie van Toelichting bij Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met het aanpassen van enkele bepalingen inzake het financieel toezicht op gemeenten en provincies*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 302, nr. 3.

Ministerie van BZK (7 mei 2013). *Aanbiedingsbrief verslagen financieel toezicht 2013*. Bijlage 2: Verslag over het financieel toezicht op gemeenten 2013.

Ministerie van BZK (7 mei 2013). *Aanbiedingsbrief verslagen financieel toezicht 2013*. Bijlage 3: Publicatie provinciaal onderzoek grondexploitatie gemeenten 2012.

Ministerie van BZK (5 juni 2013). *Aanbiedingsbrief antwoorden op Kamervragen over de financiële positie van gemeenten*.

Ministerie van BZK, IPO en VNG (augustus 2012). *Handboek Wet revitalisering generiek toezicht*.

Ministerie van I&M (maart 2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 333 302, nr. 3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 333 302, nr. 6.

Bronnen andere provincies

Provincie Limburg. *Informatie op provinciale website over pilot Modernisering toezicht*.

http://www.limburg.nl/Beleid/Economie_en_Financiën/Gemeentefinanciën/Toezicht_Limburg/Pilot_modernisering_toezicht

Provincie Limburg. *Informatie op provinciale website over verdiepingsonderzoeken*.

http://www.limburg.nl/Beleid/Economie_en_Financiën/Gemeentefinanciën/Toezicht_Limburg/Verdiepingsonderzoeken

Provincie Limburg (16 maart 2010). *Brief aan ministerie van BZK over evaluatie pilot Modernisering toezicht*.

Provincie Limburg en Noord-Brabant (Adviespunt Onderzoek Provincie Limburg, oktober 2009). *Klanttevredenheid pilots Modernisering financieel toezicht gemeenten*.

Provincie Noord-Brabant (april 2010). *Evaluatie proef Financieel Toezicht*.

Provincie Noord-Brabant (25 mei 2010). *Brief aan ministerie van BZK over evaluatie proef terughoudend financieel toezicht*.

Provincie Noord-Brabant (februari 2013). *Interbestuurlijk toezicht door provincie Noord-Brabant, Uitvoeringsprogramma 2013*.

Provincie Noord-Holland. *Informatie op provinciale website over financieel toezicht* (www.noordholland.nl).

Provincie Utrecht (mei 2013). *Begrotingspositie 2013 van de Utrechtse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen*.

<http://www.noord-holland.nl/web/Bestuur/Financieel-toezicht.htm>

Overige bronnen

Allers, M.A. en Zeilstra, A.S. (juli/augustus 2009). Bevolkingsdaling: geen paniek. *B&G*, p. 24-28.

Binnenlands Bestuur (24 mei 2013). *Breda moet stelselwijziging uitleggen aan provincie*. Centraal Bureau voor de Statistiek. *Regionale kerncijfers Nederland en Kerncijfers wijken en buurten*.

Commissie BBV (februari 2012). *Notitie grondexploitatie (bijgesteld)*.
De Gelderlander (11 januari 2013). *Verlies bouwgrond kan fors oplopen*.
De Gelderlander (18 oktober 2012). *Grondschuld van Beuningen: 27 miljoen*.
Deloitte Industry Lokaal Bestuur (maart 2010). *Grondbeleid, grondexploitaties en
grondbedrijven grondig bekeken*.
Deloitte Real Estate Advisory (oktober 2011). *GREXpert Verliezen op grondexploitaties,
nr. 25*.
Deloitte Real Estate Advisory (oktober 2012). *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke
grondbedrijven, Actualisatie 2012*.
De Stentor (3 februari 2012). *De Graaf: 'Ook schuld provincie'*.
De Stentor (1 maart 2012). *Esmeijer mikt op steun provincie*.
Gemeente Apeldoorn, enquêtemissie grondbedrijf (januari 2012). *De grond wordt
duur betaald. Raadsonderzoek naar het grondbedrijf in de gemeente Apeldoorn*.
Gemeente Nijmegen (16 april 2013, bericht website). *Nijmegen neemt 70 miljoen op
grondexploitaties*.
Kadaster (19 februari 2013). *Grondaankopen door gemeenten in Gelderland en Overijssel
in de periode 2001-2011 t.b.v. onderzoek Rekenkamer Oost-Nederland naar
provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën, toegespitst op de gemeentelijke
grondexploitaties*.
Reformatorisch Dagblad (4 februari 1983). *Gelderse gemeenten hebben te veel grond*.
Rekenkamer Oost-Nederland (december 2011). *Met het oog op morgen. Verkenning van
de rol van de provincie in het krimpbeleid*.
Rekenkamer Oost-Nederland (maart 2012). *Bedrijventerreinen in de steigers*.
Rij, E. van en Y. Fung (oktober 2013). Toezichtgat bij grondexploitaties. *TPC*, p. 18-21.

Bijlage 7:

Geraadpleegde personen

Provincie Gelderland

- Dhr. Autsema - Regiocoördinator Wonen
- Dhr. Elemans - Teammanager Interbestuurlijk Toezicht
- Mevr. Hollebrandse - Adviseur Interbestuurlijk Toezicht
- Dhr. Markink - Gedeputeerde
- Mevr. Mohammed Amin - Adviseur Gemeentefinanciën
- Dhr. Peeters - Adviseur Gemeentefinanciën
- Dhr. Schuurman - Adviseur Gemeentefinanciën
- Mevr. Sprokkereef - Teammanager Wonen
- Dhr. Walsweer - Onderzoeker Ruimtelijke Economie (Bureau Economisch Onderzoek)
- Dhr. Wanders - Financieel adviseur (tot 2012 Adviseur Gemeentefinanciën)

Casestudie gemeenten

Gemeente Beuningen

- Dhr. Plaizier - Wethouder
- Dhr. De Klein - Wethouder

Gemeente Ede

- Dhr. Van Milligen - Wethouder
- Dhr. De Kam - Bestuursadviseur
- Dhr. Van Lent - Concerncontroller

Gemeente Geldermalsen

- Dhr. Hompe - Wethouder
- Dhr. Van Hemert - Beleidsmedewerker grondexploitatie

BZK

- Dhr. Van den Berg - Senior financieel adviseur/artikel 12 inspecteur (lid van commissie BBV)

Toezichthouders andere provincies

- Dhr. Janssen - provincie Limburg
- Dhr. Noordegraaf - provincie Noord-Brabant (lid van commissie BBV)
- Dhr. Timmers - provincie Noord-Holland (voorzitter van het vakberaad gemeentefinanciën)

Overig

- Prof. mr. dr. Elzinga - hoogleraar Staatsrecht Rijksuniversiteit Groningen

Statenleden

Onderstaande Gelderse Statenleden zijn op enige manier bij het onderzoek naar provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën betrokken geweest, onder andere door aanwezigheid bij de inventarisatiebijeenkomst van 25 juli 2012, door schriftelijke reactie op de onderzoeksopties, door mondelinge of schriftelijke reactie op het concept-onderzoeksplan of door aanwezigheid bij de tussentijdse bijeenkomst van 20 maart 2013:

- Dhr. Van Boheemen - Statenlid CDA Gelderland
- Mw. Bosman - Statenlid PvdA Gelderland
- Mw. Van Hemmen - Statenlid CDA Gelderland
- Dhr. Scheffer - Statenlid D66 Gelderland
- Dhr. Schiphorst - Fractievoorzitter D66 Gelderland
- Dhr. Surink - Fractielid 50Plus Gelderland
- Dhr. Van der Veer - Statenlid PvdD Gelderland
- Dhr. Vos de Wael - Statenlid VVD Gelderland
- Dhr. Wullink - Statenlid Groep Wullink Gelderland