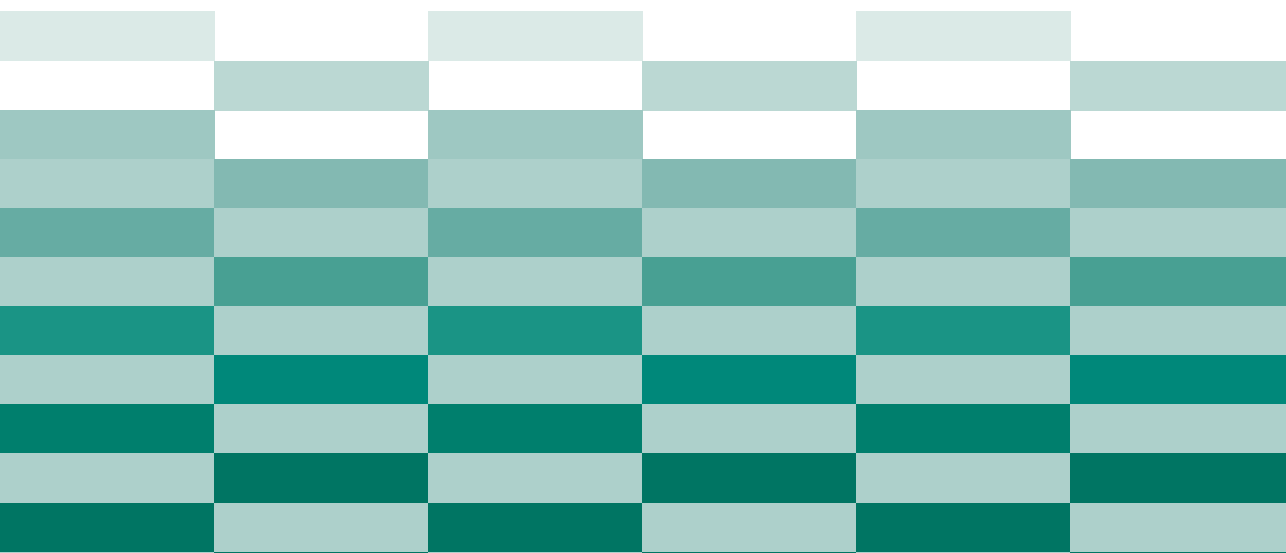


Raad voor de **Rfv** *financiële verhoudingen*

Financieel toezicht met een visie

*Over de meerwaarde van het financieel toezicht
van de provincies op de gemeenten*

Juli 2017



Profiel

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rfv is ingesteld bij Wet van 21 februari 1997 (Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen, Staatsblad 1997, nr.106).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over hoe de financiële middelen van het Rijk het beste kunnen worden verdeeld over gemeenten en provincies. Doel is een evenwichtige verdeling die bijdraagt aan de doelmatigheid van de overheid als geheel.

Samenstelling

Maximaal negen onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en overheidsfinanciën vormen samen de Raad voor de financiële verhoudingen. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en hun maatschappelijke ervaring. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. De adviezen hebben betrekking op het gemeente en provinciefonds, het belastinginstrumentarium en op specifieke uitkeringen. De adviezen bestrijken nagenoeg alle beleidsterreinen. En het kan daarbij zowel om het beleid als om de uitvoering gaan. Bij het voorbereiden van zijn adviezen neemt de Raad kennis van de opvattingen van mensen en organisaties die inhoudelijke kennis en/of ervaring hebben op het desbetreffende beleidsterrein. Ook via andere activiteiten (publicaties, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek bestuurlijke en maatschappelijke debat. De Raad besteedt in de adviezen in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de financiële verhoudingen, de beleids- en bestedingsvrijheid en de risico's. Ook is er aandacht voor de aspecten rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en transparantie.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor de financiële verhoudingen (en de Raad voor het openbaar bestuur). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma en actuele ontwikkelingen geven richting aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E rob-rfv@rob-rfv.nl
Twitter @Rob_Rfv
www.rob-rfv.nl

ISBN 978-90-5991-107-9

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	9
<i>Probleemstelling</i>	10
<i>Afbakening en verantwoording</i>	10
<i>Leeswijzer</i>	11
2. De wettelijke grondslag van het financieel toezicht	13
<i>De plaatsbepaling van het provinciaal financieel toezicht</i>	13
<i>Provinciaal financieel toezicht op de gemeente</i>	13
3. De verschillende betrokken actoren bij het financieel toezicht	15
<i>Gemeente</i>	15
<i>De provincie als toezichthouder</i>	16
<i>Het Rijk als stelselverantwoordelijke</i>	16
4. Doel van het financieel toezicht	17
5. De praktijk van het financieel toezicht	19
5.1 <i>Knelpunten in het huidige financieel toezicht</i>	19
5.2 <i>Effectiviteit van het toezicht</i>	20
6. Oplossingsrichtingen en aanbevelingen	23
<i>Bestuurlijke inbedding en verantwoordelijkheid van het financieel toezicht</i>	23
<i>Beleggen bestuurlijke verantwoordelijkheid financieel toezicht</i>	23
<i>Visie van de Raad op het financieel toezicht door de provincies</i>	24
<i>Het financieel toezicht maakt integraal onderdeel uit van het systeem van checks and balances in het openbaar bestuur</i>	24
Bijlage I Aantal artikel 12 Fvw gemeenten	29
Bijlage II Overzicht Artikel 12 Adviezen met opmerkingen over Provinciaal Toezicht	30

Voorwoord

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft de afgelopen jaren in verschillende adviezen uitspraken gedaan over uiteenlopende aspecten van het financieel toezicht door de provincies op de gemeenten. In dit advies presenteert de Raad een samenhangende visie op het provinciaal financieel toezicht.

De leidende vraag voor de Raad is op welke wijze kan het financieel toezicht door de provincies op de gemeenten een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Deze visie is vooral gebaseerd op de jarenlange advisering over het beroep van gemeenten op artikel 12 Fvw, maar in de voorbereiding van het advies is ook met een groot aantal betrokkenen bij het financieel toezicht gesproken. Het advies stemt niet noodzakelijkerwijs overeen met de visie van de gesprekspartners. Ook heeft de Raad vanwege de bestuurlijke aspecten nadrukkelijk de Raad voor het openbaar bestuur betrokken bij zijn oordeel. Dit advies is uit de staf begeleid door Gerber van Nijendaal. Verder hebben vanuit de staf Yolanda Adel en Michael Mekel hun bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit advies.

Met dit advies sluit de Raad voor de Financiële verhoudingen haar werkzaamheden af. Per 1 juli 2017 is deze adviestaak ondergebracht in de Raad voor Openbaar Bestuur nieuwe stijl. Gedurende vele jaren heeft de Raad een bijdrage willen leveren aan de discussie en besluitvorming met betrekking tot de financiële verhoudingen. Het onderwerp heeft zich meer en meer in de belangstelling mogen verheugen van velen. Gezien het belang van goede financiële verhoudingen is het gewenst dat deze ontwikkeling wordt voortgezet in de ROB nieuwe stijl.

De Raad dankt al diegene die de afgelopen jaren meegedacht hebben en daarmee een bijdrage aan de kwaliteit van de adviezen hebben geleverd. Tenslotte dankt de Raad de medewerkers voor hun tomeloze inzet.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



drs. M.J. Fraanje, secretaris

Samenvatting

De leidende vraag voor de Raad is op welke wijze kan het financieel toezicht door de provincies op de gemeenten een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het openbaar bestuur als geheel. De Raad onderscheidt daarbij drie verschillende doeleinden van het financieel toezicht door provincies.

- *Het bevorderen van een gezonde financiële huishouding van de gemeente*
- *Het ondersteunen van de horizontale controle en verantwoording*
- *Financieel toezicht als uitingsvorm van de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk*

Bestuurlijke inbedding en verantwoordelijkheid van het financieel toezicht

Kenmerkend voor het financieel toezicht is dat dit fungeert in een bestuurlijke context. Het Rijk, de provincies en de gemeente hebben ieder hun eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid. Er bestaat geen formele hiërarchische verhouding tussen de overheidslagen. Voor de provincie vormt die eigen verantwoordelijkheid de grondslag om het provinciale toezichtsbeleid binnen de marges van de wet op uiteenlopende wijze in te vullen. Toezicht lijkt daarbij op gespannen voet te staan met de eigenstandige bevoegdheid van gemeenten de eigen huishouding te regelen.

Beleggen bestuurlijke verantwoordelijkheid financieel toezicht

De Raad is geen voorstander van het afschaffen van het financieel toezicht op gemeenten of van een andere organisatorische inbedding door bijvoorbeeld centralisering van het toezicht in een aparte organisatie. De meerwaarde van het financieel toezicht door de provincie is juist dat het zicht heeft op de politieke en bestuurlijke context. Tegelijkertijd moet het financieel toezicht onafhankelijk, onpartijdig en onder publieke verantwoording plaatsvinden. De Raad adviseert daarom wel de coördinatie van het interbestuurlijk toezicht bij de Commissaris van de Koning te beleggen en het financieel toezicht bij een gedeputeerde. Dit versterkt de onpartijdigheid van het toezicht.

Stelselverantwoordelijkheid

De Raad beziet het financieel toezicht van de provincies als een vorm van systeemverantwoordelijk toezicht. Dat wil zeggen dat de toezichthouder, signaleert, articuleert, agendeert, spiegelt, feedback, geeft, zo nodig ook interveeneert en zijn kennis deelt, actief het publiek debat voedt, bijdraagt aan het inzicht in de stand van zaken van de gemeentelijke financiën als geheel. Financieel toezicht is daarmee een wezenlijk onderdeel van de *checks and balances* binnen het openbaar bestuur.

Verduidelijken en versterken rollen en verantwoordelijkheden

De stelselverantwoordelijkheid van het Rijk houdt in dat hij samen met de provincies waakt over de kwaliteit van het toezichtbeleid. Het Rijk dient zich ervan te vergewissen dat gemeenten zorgvuldig met gemeenschapsgeld omgaan en dat gemeenten ook in staat zijn de maatschappelijke taken op een verantwoorde wijze uit te voeren. Voor het invullen van de stelselverantwoordelijkheid is het nodig dat afspraken gemaakt worden over een uniforme rapportage over het gevoerde toezichtbeleid en de resultaten daarvan. Het gaat om een beknopt kader waarin onder andere de normen voor de kengetallen die als leidraad gelden voor het beoordelen van de financiële positie van gemeenten worden vastgelegd. Voor het bewaken en stimuleren van de kwaliteit van het financieel toezicht is het verder van belang dat de status van het Vakberaad Financieel Toezicht wordt opgewaarderd.

Financieel toezicht dient bij te dragen aan de kwaliteit en de transparantie van de democratische controle door de gemeenteraad

Het financieel toezicht dient meer te zijn dan het voorkomen dat een gemeente door financieel wanbeleid of beheer een beroep moet doen op artikel 12 Fww. Het maatschappelijke doel van het financieel toezicht door de provincie is het bevorderen van een gezonde financiële huishouding van de gemeente of de gemeenschappelijke regeling. Elke gemeente is echter primair zelf verantwoordelijk voor haar eigen financieel beleid en beheer. De meerwaarde van het financieel toezicht zou er in moeten bestaan dat het bijdraagt aan de kwaliteit van de democratische controle en verantwoording van de gemeenteraad.

Wil het financieel toezicht die meerwaarde hebben voor de kwaliteit van het openbaar bestuur moet er wel op een andere wijze invulling aan worden gegeven. Dit vraagt om een brede opvatting van de toezichtstaak. Het financieel toezicht moet zich daarom niet beperken tot het vaststellen van het toezichtsregime. Het financieel toezicht dient op basis van kwantitatieve gegevens een onderbouwing te geven voor het bestuurlijk oordeel over de financiële positie van de gemeente. Het is aan de toezichthouder om de gemeente kritisch te bevragen en te wijzen op mogelijke verbeteringen in het financieel beheer en beleid.

Financieel toezicht: risicogericht, proportioneel en transparant

De Raad is geen voorstander van een aanscherping van het financieel toezicht maar dringt bij de provincies wel aan op meer transparantie en eenduidigheid in de criteria en de procedure. Daarbij is van belang dat de provincie uitwerking geeft aan het begrip risicogericht en proportioneel financieel toezichtbeleid. Het gaat om de wijze waarop de kengetallen worden betrokken bij het oordeel en helderheid over de wijze waarop in geval van verschil van inzicht er ambtelijk en bestuurlijk wordt opgeschaald (de escalatieladder). De kengetallen vormen een eerste belangrijke indicator voor de noodzakelijke intensiteit van het toezicht. De kengetallen zullen daarbij in samenhang moeten worden gezien, zowel de scores op de normen en de ontwikkeling in de tijd is daarbij van belang. Het gaat bij het risicogericht en proportioneel toezicht ook om soft controls zoals bestuurlijke stabiliteit, ambtelijke kwaliteit en procedurele waarborgen. Naarmate de horizontale controle beter is georganiseerd kan het verticale toezicht van de provincie minder zijn. Een belangrijk instrument in deze horizontale controle is een financiële stresstest waarmee de gemeente zelf inzicht geeft in zijn financiële wendbaarheid en weerbaarheid. Het biedt tevens waardevolle informatie voor de toezichthouder om invulling te geven aan een risicogericht en proportioneel toezichtbeleid.

De Raad is van oordeel dat indien het financieel toezicht door de provincies op de gemeenten langs deze lijnen wordt ingevuld het een bijdrage levert aan de kwaliteit van het openbaar bestuur als geheel.

Toezicht is binnen de bestuurlijke verhoudingen een enigszins wonderlijke figuur. Het staat in algemene zin niet altijd in even hoog aanzien. Financieel toezicht door de provincies op de gemeenten vormt daarop geen uitzondering. Het financieel toezicht vindt plaats op overheden die democratisch gelegitimeerd zijn en gericht zijn op een veelheid van belangen.¹

Kenmerkend voor onze gedecentraliseerde eenheidsstaat is dat er geen hiërarchie tussen overheidslagen bestaat in die zin dat een 'hogere' overheid zomaar bevelen, opdrachten, aanwijzingen enzovoort aan een 'lagere' overheid kan geven. Toezicht lijkt op gespannen voet te staan met de eigenstandige bevoegdheid van gemeenten de eigen huishouding te regelen. Daarbij is er enerzijds het streven naar vermindering van toezichtslast maar nemen anderzijds de verwachtingen ten aanzien van het toezicht toe. Zeker op het moment dat er zich incidenten voordoen, klinkt vaak weer de roep om verscherpte handhaving en strengere toezicht. Dat is de 'toezichtsparadox': minder toezicht als het goed gaat, en méér als er iets misloopt. Maar ook: als oorzaak ('falend toezicht') of als oplossing ('meer toezicht'). Toezicht lijkt soms zelfs goed te moeten maken wat elders in de beleidsketen niet wordt waargemaakt.² Ook het financieel toezicht lijkt zich niet aan deze paradox te kunnen onttrekken.

Het belang dat gehecht wordt aan financieel toezicht is wisselend. Niet alleen tussen betrokken actoren maar ook in de tijd. Daarbij klinkt soms zelfs de roep om het financieel toezicht maar af te schaffen. Er bestaat onduidelijkheid over wat het financieel toezicht door de provincie op de gemeente vermag. In diverse adviezen heeft de Raad voor de financiële verhoudingen de afgelopen jaren uitspraken gedaan over het financieel toezicht door de provincies op de gemeenten. Ook in het rapport *Grond, geld en gemeenten* gaat de Raad in op de rol en functie van het provinciaal financieel toezicht.³ Tijdens de totstandkoming van dit advies sprak de Raad de wens uit te komen tot een meer samenhangende visie op het financieel toezicht. Een van de argumenten daarbij is om het financieel beleid en beheer van de gemeente niet alleen over te laten aan de financieel specialisten. Het is van belang dat het financieel toezicht ook bijdraagt aan het inzicht in en daarmee de kwaliteit van de begroting ten behoeve van de democratische besluitvorming. De achterliggende gedachte van dit advies is de behoefte van de Raad om duidelijk te maken wat van het (financieel) toezicht verwacht mag worden.

Al enige jaren wordt door alle betrokkenen bij het financieel toezicht nagedacht over de modernisering van het financieel toezicht naar aanleiding van de veranderde rol van de gemeenteraad ten aanzien van controle en verantwoording (invoering dualisme), mede met het oog op een vermindering van de regel- en verantwoordingsdruk (minder lasten) en verheldering van de verantwoordelijkheidsverdeling.

-
- 1 Geert, R. Teisman, *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag 2005.
 - 2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Toezicht op Publieke Belangen*, Amsterdam University Press, 2013.
 - 3 Rfv, *Grond, geld en gemeenten*, juli 2015, blz. 35 e.v.

Recentelijk is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een verkennend onderzoek gestart om verschillende vormen van toezicht uit te werken en te beoordelen aan de hand van een aantal criteria. De organisatorische vormgeving van het toezicht staat in dit onderzoek centraal. Het gaat daarbij om een nadere invulling van de visie, zoals die in 'Maak verschil' is verwoord: "De organieke en andere relevante wetten worden doorgelicht op minder verplichtingen (deregulering), zodat meer ruimte ontstaat voor flexibiliteit in inrichting en werkwijze. Dit kan bijvoorbeeld door het afschaffen van de verplichtende toezichtsbepalingen tussen provincies en gemeenten. Dat kan zowel gaan om toezichtsbepalingen uit sectorwetgeving als volgend uit het financieel toezicht".⁴ De hiërarchisering en maatwerk zullen dan ook centrale thema's in dit onderzoek zijn. In het onderzoek zal de (systeem)verantwoordelijkheid van het Rijk en de rol van provincies afgezet worden tegen de rol die gemeenteraden spelen in de financiële controle en verantwoording en zal bezien worden hoe deze verantwoordelijkheden nu worden ingevuld en welke verbeteringen denkbaar zijn, waarbij het uitgangspunt is zoveel mogelijk te steunen op de horizontale verantwoording.

Probleemstelling

De leidende vraag voor de Raad is:

Op welke wijze kan het financieel toezicht door de provincies op de gemeente een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het openbaar bestuur?

De hoofdvraag valt uiteen in een aantal deelvragen. Is financieel toezicht alleen ter voorkoming van aanvragen voor aanvullende steun, ex artikel 12 van de Financiële verhoudingswet (Fvw)? Dient het ook ter ondersteuning van de horizontale controle en verantwoording? Is het provinciaal toezicht er ook om namens het Rijk toezicht te houden op de aanwending van de gedecentraliseerde middelen? Welke rol speelt het financieel toezicht door de provincies binnen het interbestuurlijk toezicht? De vervolgvraag is, wat is nodig om adequaat invulling te geven aan de rol en de functie van het provinciaal financieel toezicht? Volstaat een strikt geformaliseerde vorm van toezicht of gaat het om een bestuurlijk oordeel? In hoeverre is het instrumentarium van de toezichthouder voldoende adequaat om aan de doelstellingen van het toezicht inhoud en betekenis te geven?

Afbakening en verantwoording

Dit advies gaat primair over het financieel toezicht van de provincies op de gemeenten. Het legt daarbij wel een relatie met andere terreinen van interbestuurlijk toezicht. Het gaat met name over de bestuurlijke aspecten van het financieel toezicht, niet direct over de technische uitwerking. De technische uitwerking komt meer aan de orde in het traject Financieel Toezicht 2020.⁵ De Raad is van oordeel dat de vraag wat de meerwaarde van het financieel toezicht dient te zijn, leidend moet zijn. Indien dat het uitgangspunt is, dan liggen beide trajecten in principe in elkaars verlengde en kunnen elkaar daarmee versterken.

4 Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak Vershil*, maart 2016.

5 Het traject Financieel Toezicht 2020 gaat over de uniformering en nadere uitwerkingen van de toetspunten, afstemming en harmonisering van procedures, e.d. tussen provincies.

In dit advies doet de Raad geen uitspraak over het gevoerde toezichtbeleid van de afzonderlijke provincies. In de voorbereiding van het advies is met een groot aantal betrokkenen bij het financieel toezicht gesproken. Het advies stemt daarmee niet noodzakelijkerwijs overeen met de visie van de gesprekspartners. Ook heeft de Raad vanwege de bestuurlijke aspecten nadrukkelijk de Raad voor het openbaar bestuur betrokken bij zijn oordeel.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de wettelijke grondslag van het financieel toezicht en de relatie tot het interbestuurlijk toezicht zoals dat in de Wet Revitalisering Generiek Toezicht is vastgelegd. De rollen en verantwoordelijkheden van de bij het financieel toezicht betrokken partijen komen in hoofdstuk 3 aan de orde. De verschillende doelen die aan het financieel toezicht worden toegeschreven staan in hoofdstuk 4 beschreven. Hoofdstuk 5 gaat nader in op de ervaren zorg- en knelpunten in de praktijk en de effectiviteit van het financieel toezicht in relatie tot de doelstellingen. Hoofdstuk 6 vormt het feitelijke advies.

De wettelijke grondslag van het financieel toezicht

De plaatsbepaling van het provinciaal financieel toezicht

Met de Wet revitalisering Generiek Toezicht uit 2012 is een eind gekomen aan het merendeel van de specifieke toezichtbepalingen.⁶ Het toezicht werd hiermee eenvoudiger en transparanter. Het uitgangspunt van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht is vertrouwen; het vertrouwen dat een bestuurslaag zijn taken goed uitoefent. En dat de horizontale verantwoording – van gemeentebestuur aan gemeenteraad en van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten – op orde is. Gemeenten hebben te maken met één toezichthouder per beleidsdomein. De provincie is de nieuwe toezichthouder voor ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, huisvesting, monumenten, archieven (overheidsinformatie) en constructieve veiligheid van bouwwerken.

Het financieel toezicht neemt een bijzondere plaats binnen het interbestuurlijk toezicht. Bij de herziening van het interbestuurlijke toezichtstelsel is het financieel toezicht expliciet buiten beschouwing gelaten. De specifieke toezichtbepalingen zijn met de Wet revitalisering Generiek Toezicht komen te vervallen het financieel toezicht is echter naar zijn aard al aan te merken als een vorm van generiek toezicht. Het heeft namelijk betrekking op de gehele begroting, voor alle beleidsterreinen. Bij het financieel toezicht worden overigens wel dezelfde principes gehanteerd als bij de herziening van het interbestuurlijke toezicht: soberheid, terughoudendheid en risicogerichtheid.

Provinciaal financieel toezicht op de gemeente

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 toezichtsvorm 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.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, 2013.

6 Wet van 24 mei 2012 tot wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht (Wet revitalisering generiek toezicht). Stb. 2012, 233.

Het criterium voor de beoordeling van de gemeentebegroting geldt ook voor de gemeenteraad.

Artikel 189 lid 2 Gemeentewet

De raad ziet erop toe dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.

Toezicht kan gedefinieerd worden als “het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.”⁷

Fundamentele uitgangspunten bij het toezicht zijn: het belang van functiescheiding, de erkenning van de eigenstandige functie van toezicht in de beleidscyclus en het belang van een onafhankelijke uitoefening van het toezicht. Kenmerken van het toezicht zijn kortom, onafhankelijkheid, onpartijdigheid en publieke verantwoording.

Kenmerkend voor het financieel toezicht is dat dit fungeert in een bestuurlijke context. Het Rijk, de provincies en de gemeente hebben ieder hun eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid. Er is geen formele hiërarchische verhouding. Zowel de provinciale toezichthouder als de gemeente beschikken over hun eigen autonomie. Voor de gemeenten kan het provinciaal financieel toezicht worden ervaren als een inbreuk op hun (financiële) zelfstandigheid. Voor de provincie vormt die eigen verantwoordelijkheid de grondslag om het provinciale toezichtsbeleid binnen de marges van de wet op uiteenlopende wijze in te vullen. De wijze waarop provincies invulling aan hun toezichttaken geven verschilt van een strikt formeel technische toepassing van de wettelijke criteria tot een meer organische benadering waarbij het doorlichten van het financiële beleid als geheel centraal staat. De laatste jaren is er veel meer aandacht gekomen voor alternatieve vormen van toezicht, andere werkwijzen, zoals een risicogerichte aanpak en systeemtoezicht en vormen van benchmarking.

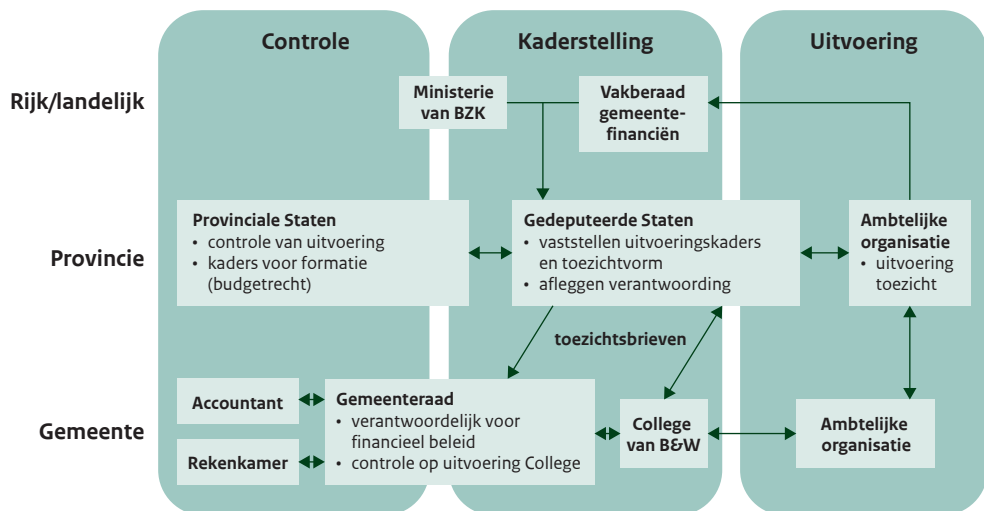
⁷ WRR, *Toezicht op uitvoering publieke taken*, 2013.

3.

De verschillende betrokken actoren bij het financieel toezicht

In onderstaand schema zijn de rollen en verantwoordelijkheden bij het financieel toezicht beschreven.

Wie zijn er bij financieel toezicht betrokken?



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, 2013.

Gemeente

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende taak. De gemeenteraad als volksvertegenwoordiging legt de beleidsdoelen met de daarbij behorende budgetten in de begroting vast. De gemeenteraad wordt bij haar controlerende taak ondersteund door de accountant en de lokale rekenkamer. De accountant geeft een verklaring over het getrouwe beeld en de rechtmatigheid. De accountant kijkt achteraf. De lokale rekenkamer (commissie) doet onderzoeken naar met name de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. In zijn financiële kaderstellende en controlerende rol wordt de gemeenteraad verder ondersteund door de (provinciale) financiële toezichthouder.

Alle drie de externe partijen doen dus iets anders ten aanzien van de controlerende taak van de gemeenteraad.

- de financieel toezichthouder controleert de sluitendheid van de begroting (meerjarig duurzaam evenwicht). Dit om artikel 12-aanvragen tijdig te kunnen ondervangen. Financieel toezicht is daarmee in het belang van de collectiviteit van gemeenten; de artikel 12-bijdrage wordt gedekt uit

het gemeentefonds en wordt dus door alle gemeenten gezamenlijk betaald. Ondanks dat dit de primaire invalshoek is, zou de gemeenteraad ook steun kunnen ontleenen aan het financiële toezicht. De gemeenteraad is immers verantwoordelijk voor de sluitendheid van de begroting. Deze is echter niet altijd goed na te gaan door de gemeenteraad. De provinciale toezichthouder kan de gemeenteraad bij het beoordelen daarvan ondersteunen.

- de accountant controleert het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid. Dit doet de accountant in opdracht van de gemeenteraad. De gemeenteraad verleent de opdracht en kan ook aanvullende eisen stellen.
- de lokale rekenkamer(commissie) doet met name doelmatigheid- en doeltreffendheid-onderzoeken. De lokale rekenkamer(commissie) is onafhankelijk en bepaalt zelf haar agenda. Het doel van de onderzoeken is ondersteuning van de gemeenteraad bij zijn controlerende taak.

In aanvulling hierop is relevant dat het college ook verplicht is doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken te laten doen naar het eigen beleid. Dit is opgenomen in artikel 213a van de Gemeentewet. Het betreft hier onderzoek waarbij al het beleid van een bepaald aantal jaren wordt gezien. Dit in tegenstelling tot onderzoek van rekenkamer(commissie)s die zelf hun onderwerpen bepalen.

De taakverdeling is in de kern helder en kent in principe geen overlap. De rol van de provinciaal toezichthouder, accountant en rekenkamerfunctie is in wet- en regelgeving vastgelegd. Ieder op zijn eigen gebied, maar ieder heeft de rol van kritische deskundige buitenstaander. Een buitenstaander, maar wel met kennis van de betreffende gemeente.

De provincie als toezichthouder

Het financieel toezicht is een wettelijke opgedragen taak aan Gedeputeerde Staten (GS), gebaseerd op artikel 203 uit de Gemeentewet. De kaders voor het toezicht worden aangereikt vanuit Vakberaad gemeentefinanciën, die een gemeenschappelijk toezichtkader (GTK) opstelt. Het Vakberaad is een ambtelijk gremium zonder officiële status. De provincies stellen zelf de kaders van het eigen toezichtbeleid vast. Provincies kunnen daar eigen accenten en prioriteiten aan toevoegen. Ook de werkwijze verschilt per provincie.

GS zijn verantwoording schuldig over het gevoerde toezicht aan Provinciale Staten. Provinciale Staten hebben het budgetrecht en bepalen daarmee de kaders voor de formatie en daarmee indirect ook de kwaliteit en intensiteit van het financieel toezicht. Het vaststellen van het toezichtregime is de verantwoordelijkheid van GS. Het feitelijke toezicht wordt uitgevoerd door de ambtelijke organisatie.

Het Rijk als stelselverantwoordelijke

Het Rijk, in casu de Minister van BZK, is vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid betrokken bij kaderstelling en het toezichtbeleid door de provincies.⁸ Jaarlijks stuurt de minister een toezichtverslag aan de Tweede Kamer over het door de provincies uitgevoerde financieel toezicht op gemeenten. Het Rijk is overigens zelf ook financieel toezichthouder op de provincies en de gemeenschappelijke regelingen waaraan de provincies deelnemen.

⁸ Rob, *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*, november 2016.

Doel van het financieel toezicht

De Raad onderscheidt drie verschillende doeleinden van het financieel toezicht door provincies:

- *Het voorkomen dat een gemeente door financieel wanbeleid of beheer een beroep moet doen op artikel 12 Fw*
Het maatschappelijke doel van het financieel toezicht door de provincie is het bevorderen van een gezonde financiële huishouding van de gemeente of de gemeenschappelijke regeling. Ten behoeve van dit maatschappelijke doel heeft de wetgever bepaald dat de toezichthouder zich een oordeel vormt over het al dan niet “structureel en reëel in evenwicht” zijn van de (meerjaren)begroting van de onder toezicht gestelde overheidsorganisatie. Op basis van het oordeel van Gedeputeerde Staten plaatst de provincie de gemeente onder repressief toezicht – de reguliere toezichtsvorm – of onder preventief toezicht. In dat laatste geval moet de gemeente haar begroting (swijzigingen) ter goedkeuring aan GS voorleggen. Zolang de goedkeuring niet is verkregen, mag het gemeentebestuur geen verplichtingen aangaan/uitgaven doen. Het ultieme doel is te voorkomen dat een gemeente door financieel wanbeleid of beheer een beroep moet doen op artikel 12 Fw. In het geval de gemeente een beroep moet doen op aanvullende steun ex artikel 12 Fw wordt dit afgewenteld op de collectiviteit van de gemeenten.

Naast deze hoofddoelstelling zijn er twee afgeleide doelstellingen.

- *Het ondersteunen van de horizontale controle en verantwoording*

Het criterium voor de beoordeling van de gemeentebegroting zoals dat voor de provinciaal toezichthouder is geformuleerd geldt ook voor de gemeenteraad. Het uitgangspunt is dat elke gemeente primair zelf verantwoordelijk is voor haar eigen financieel beleid en beheer. Dit is de reden dat de meerwaarde van modern financieel toezicht er mede opgericht zou moeten zijn bij te dragen aan de (horizontale) verantwoordelijkheid voor het financieel beleid en beheer.

- *Financieel toezicht als uitingsvorm van de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk*

Het financieel toezicht is er ook om namens het Rijk toezicht te houden op de kwaliteit van de aanwending van en verantwoording over de gedecentraliseerde middelen. Het Rijk stelt op verschillende wijze middelen ter beschikking van de gemeenten. Vanuit die verantwoordelijkheid dient het Rijk zich ervan te vergewissen dat gemeenten zorgvuldig met gemeenschapsgeld omgaan en dat gemeenten ook in staat zijn de maatschappelijke taken op een verantwoorde wijze uit te voeren.

De eerste subdoelstelling, het versterken van de horizontale controle en verantwoording, ligt in het verlengde van de hoofddoelstelling. De tweede subdoelstelling is omvattender en daarom wellicht minder eenduidig. Het financieel toezicht is immers slechts één van de instrumenten van het Rijk om zijn beheersfunctie en systeemverantwoordelijkheid in te kunnen vullen. De kwaliteit van het openbaar bestuur als geheel is echter gebaat bij het bestaan van *checks and balances*.

De praktijk van het financieel toezicht

5.1 Knelpunten in het huidige financieel toezicht

Naast waardering voor het financieel toezicht zijn er ook de nodige aandachtspunten en knelpunten ten aanzien van het financieel toezicht geuit.⁹ Zo kwamen er bij de Rondetafelconferentie over het financieel toezicht die het ministerie van BZK in het najaar van 2015 organiseerde verschillende verbeterpunten aan de orde. De Algemene Rekenkamer wees in haar toezichtsverslag over het jaar 2014 op het gebrek aan eenduidigheid in het toezicht. Ook de Raad heeft zich in verschillende adviezen kritisch uitgelaten over het functioneren van het toezicht.¹⁰ Deze kritische opmerkingen zijn ook in de gesprekken die de Raad ter voorbereiding van dit advies heeft gevoerd ter sprake gebracht. De verschillende kritiekpunten zijn ongelijksoortig en zeer afhankelijk van het gezichtspunt en het belang van de betrokken actor. Globaal zijn ze door de Raad als volgt gecategoriseerd.

Relatie met de horizontale controle en verantwoording

- Er is een zwakke relatie met de horizontale controle en verantwoording door de gemeenteraad.
- Het financieel toezicht is te veel een ambtelijke aangelegenheid.
- Het draagt onvoldoende bij aan de kwaliteit of het inzicht in het financieel beleid of beheer.
- Het provinciale financieel toezicht wordt ervaren als een last.

Kwaliteit en uniformiteit van het financieel toezicht

- Bij verschillende provincies is vaak maar een zeer beperkte personele capaciteit om uniform en kwalitatief hoogwaardig toezicht vorm te geven. De toezichtfunctie is kwetsbaar.
- Het criterium structureel en reëel evenwicht is onvoldoende helder.
- Er lijkt een beperkte gerichtheid op (verborgen) risico's.
- De gradaties in het toezichtregime, preventief of repressief, zijn te dichotoom.
- Er bestaan (grote) verschillen in de wijze waarop de provincies het financieel toezicht vormgeven en de normen die hierbij worden gehanteerd.

Het instrumentarium om effectief te kunnen interveniëren.

- Sommige provincies lijken een gebrek aan doorzettingsmacht te tonen en schromen tijdig de nodige maatregelen te nemen. De onafhankelijkheid van het financieel toezicht kan in het gedrang kan komen.
- Mogelijkheden om in de procedure proactief te handelen richting gemeente(raad) zijn onhelder.

9 Rapport van de adviescommissie (Depla), *Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten*, VNG, mei 2014. Zie ook: KplusV, *Onder toezicht; Raadsonderzoek Preventief Toezicht Amersfoort*, Arnhem, 31 mei 2016; https://amersfoort.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=1524866/type=pdf/Rapportage_-_Onder_Toezicht_-_Raadsonderzoek_Preventief_Toezicht_Amersfoort.pdf Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordings-onderzoek 2014 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-relaties (VII), mei 2015

10 Zie bijlage II.

Rolopvatting van de provincie

- Er worden vraagtekens gesteld bij de mogelijke politieke druk en de mogelijke belangenverstrengeling.
- Het spanningsveld tussen de toezichthouder als controleur en adviseur van de gemeente (raad).

Vanuit de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk

- Informatie die het Rijk nodig heeft om de beheersfunctie en systeemverantwoordelijkheid in te kunnen vullen, wordt door gemeenten verschillend (in vorm, in tijd en in kwaliteit) aangeleverd.
- De vergelijkbaarheid tussen gemeenten en het inzicht in de financiële positie wordt belemmerd.
- Er is een gebrek aan transparantie. De toezichtrapportages zijn niet altijd toegankelijk en beschikbaar voor geïnteresseerden.

Binnen de wettelijke kaders blijken zeer uiteenlopende invullingen van het financieel toezicht mogelijk. Deze diversiteit is de kracht maar in sommige ogen ook de zwakte van het huidige financieel toezicht. De kracht omdat dit provincies in staat stelt een eigen toezichtbeleid te voeren en daardoor maatwerk te leveren. Daarbij kunnen provincies indien daar de intrinsieke bereidheid toe bestaat van elkaar leren wat de meest effectieve aanpak is. De zwakte omdat de uitkomsten van het toezichtbeleid onderling slecht vergelijkbaar zijn en weinig zeggen over het functioneren van het stelsel als geheel.

5.2 Effectiviteit van het toezicht

Financieel toezicht ter voorkoming van een beroep op artikel 12 Fvw

De vraag hoe effectief en doelmatig het financieel toezicht is, is lastig eenduidig te beantwoorden. Het aantal artikel 12- gemeenten of onder preventief toezicht gestelde gemeenten is geen goede maatstaf. De meerwaarde en de opbrengsten van het financieel toezicht, inclusief de bijdragen aan het borgen of realiseren van publieke belangen, zitten in het vertrouwen dat burgers (mogen) hebben in een goed functioneren van het openbaar bestuur het bestaan van voldoende *checks and balances* tegen ondoordachte beleidsvoornemens, de disciplinerende werking van het financieel toezicht en de afschrikwekkende werking van intensief financieel toezicht. Tegelijkertijd moet worden erkend dat ook toezicht geen garantie is op het voorkomen van misleunen.

Het beroep op aanvullende steun op grond van artikel 12 Fvw is relatief beperkt en neemt over een reeks van jaren gestaag af.¹¹ De oorzaken voor de daling zijn velerlei. Bijvoorbeeld de strenge toelatingseisen, de verbetering van de kwaliteit van het financieel beheer en beleid bij gemeenten, de afname van kleine financieel kwetsbare gemeenten door herindelingen, en de (inmiddels) gunstige economische vooruitzichten. Daarnaast lijkt het aannemelijk dat ook het financieel toezicht hier een bijdrage heeft geleverd aan de afname van het beroep op artikel 12 Fvw. Dit kan voorzichtig worden geconcludeerd op basis van het feit dat het aantal gemeenten dat nadat het om financiële redenen onder preventief toezicht is geplaatst, in staat is gebleken de problemen zelf op te lossen.

¹¹ Zie bijlage I.

Aan de andere kant moet ook worden onderkend dat aan de onzekerheid over de financiële effecten van de decentralisaties in het sociaal domein nog geen einde is gekomen. Financieel toezicht is een continu proces, waarbij het van belang is tijdig ontwikkelingen te signaleren en zo nodig bij te sturen.

Effectiviteit in het ondersteunen van de horizontale controle en verantwoording

Naast de volksvertegenwoordigende rol heeft de gemeenteraad ook een kaderstellende en controlerende rol. De gemeenteraad ziet daarmee toe op een verantwoorde besteding van gemeenschapsgeld.

Gemeenten hebben de afgelopen jaren meer verantwoordelijkheden gekregen. Dit brengt ook mee dat de afweging tussen verschillende zeer uiteenlopende bestedingsdoelen van publiek geld complexer en risicovoller is geworden. Gemeenteraadsleden zijn gekozen om voor hun gemeente zaken voor elkaar te krijgen. Dit kan spanning opleveren tussen solide financiën en het gewenste beleid. De toegevoegde waarde van verticaal financieel toezicht is dat het op enige afstand staat en op basis van een *overall beeld* van ontwikkelingen in verschillende gemeenten een oordeel kan vellen. Verticaal toezicht is onafhankelijker en het heeft meer gezag en deskundigheid. Het is dan wel van belang dat de toezichthouder bij zijn oordeel ook de gemeenteraad betreft en inspeelt op vragen en reacties vanuit de gemeenteraad. De kwaliteit van de horizontale controle en verantwoording vergt continue betrokkenheid.

Financieel toezicht als uitingsvorm van de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk

De vraag is in hoeverre het gebrek aan uniform financieel toezicht voor de gemeenten een probleem is. Elke gemeente heeft te maken met maar één provincie. Is het niet juist een meerwaarde dat het provinciaal toezicht aansluit op de bestuurlijke cultuur of is dat een bedreiging voor de kwaliteit?

In de praktijk blijken verschillende provincies maatwerk te leveren door een nadere invulling van het provinciaal financieel toezicht, bijvoorbeeld door het *repressief op maat* toe te kennen of onder voorwaarden repressief toezicht te verlenen. Ook de wijze en de momenten waarop provincies met de gemeenten in contact treden verschillen. Sommige provincies stellen zich formalistisch op door zich strikt te houden aan het wettelijk toetsingscriterium van structureel en reëel evenwicht, andere kiezen voor een ruimere benadering.

Het is niet reëel provincies te beoordelen op het gevoerde toezichtbeleid als niet vooraf duidelijk is gemaakt wat de minister in het kader van zijn stelselverantwoordelijkheid nodig heeft.

6. Oplossingsrichtingen en aanbevelingen

De leidende vraag voor de Raad is op welke wijze kan het financieel toezicht door de provincies op de gemeenten een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Het antwoord op deze vraag geeft de Raad in de navolgende visie. Deze visie is gebaseerd onder meer op de gesprekken in het kader van dit advies, maar ook op jarenlange advisering over het beroep van gemeenten op artikel 12 Fvw.¹²

Bestuurlijke inbedding en verantwoordelijkheid van het financieel toezicht

Kenmerkend voor het financieel toezicht is dat dit fungeert in een bestuurlijke context. Het Rijk, de provincie en de gemeente hebben ieder hun eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid. Er bestaat geen formele hiërarchische verhouding tussen de overheidslagen. Voor de provincie vormt die eigen verantwoordelijkheid de grondslag om het provinciale toezichtsbeleid binnen de marges van de wet op uiteenlopende wijze in te vullen. Toezicht lijkt daarbij soms op gespannen voet te staan met de eigenstandige bevoegdheid van gemeenten de eigen huishouding te regelen.

Beleggen bestuurlijke verantwoordelijkheid financieel toezicht

De Raad is geen voorstander van het afschaffen van het financieel toezicht op gemeenten. Hij is wel van oordeel dat wil het financieel toezicht meerwaarde hebben voor de kwaliteit van het openbaar bestuur er op een andere wijze invulling aan moet worden gegeven. Dat houdt niet in dat het financieel toezicht op een andere wijze bestuurlijk moet worden belegd door het bijvoorbeeld onder te brengen in een landelijk werkende eenheid voor het financieel toezicht.

De meerwaarde van het financieel toezicht door de provincie is juist dat het zicht heeft op de politieke en bestuurlijke context. Tegelijkertijd moet het financieel toezicht wel onafhankelijk, onpartijdig en onder publieke verantwoording plaatsvinden. De Raad adviseert daarom de coördinatie van het interbestuurlijk toezicht bij de Commissaris van de Koning te beleggen en het financieel toezicht bij een gedeputeerde. Dit versterkt de onpartijdigheid van het toezicht.

Hoewel het financieel toezicht een wettelijke taak opgedragen aan GS is (artikel 203 uit de Gemeentewet), is het in het kader van de *checks and balances* van belang dat GS ook verantwoording afleggen over het gevoerde toezichtbeleid aan Provinciale Staten. Provinciale Staten hebben immers het budgetrecht en bepalen daarmee de kaders voor de formatie en daarmee indirect ook de kwaliteit en intensiteit van het financieel toezicht.

Om de verantwoordelijkheid voor het toezichtbeleid van de provincie te accentueren zou op termijn kunnen worden overwogen een prikkel in te bouwen, door de mogelijkheid te scheppen dat bij falend toezichtbeleid de provincie kan worden aangesproken om mee te betalen aan artikel 12-steun.

¹² Bijlage II bevat een overzicht van artikel-12 adviezen met opmerkingen over provinciaal toezicht (Bron: website Rfv).

Visie van de Raad op het financieel toezicht door de provincies

De Raad beziet het financieel toezicht van de provincies als een vorm van systeemverantwoordelijk toezicht. Dat wil zeggen dat de toezichthouder, signaleert, articuleert, agendeert, spiegelt, feedback, geeft zo nodig ook interverteert en zijn kennis deelt, actief het publiek debat voedt, bijdraagt aan het inzicht in de stand van zaken van de gemeentelijke financiën als geheel.¹³ Toezicht houden is echter niet zo zeer *'bemoeien met'*, maar veeleer *'betrokken zijn bij'*. Het gaat om een constructieve dialoog waarin betrokken partijen met behoud van ieders rol en verantwoordelijkheid elkaar aanspreken en kritisch bevragen.

Het financieel toezicht maakt integraal onderdeel uit van het systeem van *checks and balances* in het openbaar bestuur

In de optiek van de Raad geldt dat het financieel toezicht door de provincies op de gemeenten meer is dan het voorkomen van een beroep op artikel 12 Fwv. De meerwaarde zou er in moeten bestaan dat het financieel toezicht bijdraagt aan de kwaliteit van het functioneren van het openbaar bestuur als geheel. Toezicht is niet zo zeer verticaal of horizontaal, maar een integraal onderdeel van de bestuurlijke verhoudingen. Dit vraagt ook om een brede opvatting van de toezichtstaak. Een formele benadering waarbij het financieel toezicht zich beperkt tot een strikte interpretatie van het toetsingscriterium "structureel en reëel evenwicht" volstaat daarbij niet. Financieel toezicht maakt onderdeel uit van het interbestuurlijk toezicht. De bevindingen die vanuit het financiële toezicht spelen, dienen ook een belangrijke rol te spelen in het totaalbeeld van de uitvoering door de gemeente van haar taken en het inschatten van de risico's. Financiële en bestuurlijke risico's liggen in het verlengde van elkaar. Bestuurlijke onrust leidt tot financiële risico's en vice versa. Achterstanden op andere taakvelden waarop de provincie toezicht houdt (Wabo, Wro, Archief en Huisvesting statushouders) kunnen ook financiële implicaties hebben en vormen een indicatie van de bestuurskracht van de gemeente. Toezicht dient zich daarom te richten op het grotere geheel. De meerwaarde van het financieel toezicht ontstaat alleen vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk, provincie en gemeente voor een efficiënte en effectieve uitvoering van overheidstaken.

Verduidelijk rol en verantwoordelijkheid Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als systeemverantwoordelijke voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen

De minister zendt jaarlijks het Toezichtverslag aan de Tweede Kamer, op basis van de bevindingen van de provincies. In de optiek van Raad zou de minister als stelselverantwoordelijke echter ook moeten investeren in het borgen van de meerwaarde van het financieel toezicht.¹⁴ De Raad beveelt aan dat de minister jaarlijks met de verantwoordelijk portefeuillehouders binnen de provincies in overleg treedt en afspraken maakt over wat minimaal nodig is voor het Rijk om inhoud te kunnen geven aan zijn stelselverantwoordelijkheid. Voor het invullen van de stelselverantwoordelijkheid is het nodig dat afspraken gemaakt worden over een uniforme rapportage over het gevoerde toezichtbeleid en de resultaten daarvan. Het gaat om een beknopt kader waarin onder andere de normen voor de kengetallen die als leidraad gelden voor het beoordelen van de financiële positie van gemeenten worden vastgelegd. Provincies kunnen daar vervolgens ook door de minister op

¹³ Peter de Goede en André Knottnerus, Systeemverantwoordelijkheid en systeemverantwoordelijk toezicht, in: Bestuurswetenschappen, maart 2016, p. 61.

¹⁴ Rob, *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*, november 2016.

worden aangesproken. Dit alles met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de provincies en de vrijheid om eigen accenten te leggen of invulling te geven over de wijze waarop zij invulling geven aan het financieel toezicht. Het gaat om een bestuurlijk gedragen commitment in de vorm van een convenant. Het huidige Gemeenschappelijk Toezichtkader (GTK) voldoet niet in dat opzicht. Dat is vooral gericht op de technische invulling van het toezichtbeleid door de provincies naar de gemeenten. De afspraken tussen het Rijk en de provincies gaan primair over 'het wat' in het toezicht moet worden meegenomen, de provincies zelf gaan meer over 'het hoe' daar uitwerking aan wordt gegeven.

Opwaarderen van de status van het Vakberaad Financieel Toezicht

Het Vakberaad is nu een min of meer vrijblijvend overlegplatform voor informatie-uitwisseling, zonder dat de deelnemers zich gebonden achten. De status van het Vakberaad Financieel Toezicht verdient opwaardering. In lijn met de vorige aanbeveling heeft het Vakberaad de taak om zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het convenant. Dit kan door het uitbrengen van richtinggevend notities en het beantwoorden van praktijkvragen. Daarnaast zou het Vakberaad moeten zorg dragen voor het borgen van de kwaliteit van de toezichthouders door intervisie en kennisuitwisseling te stimuleren.

De ambtelijk voorzitter van het vakberaad dient door de bestuurlijk verantwoordelijke toezichthouders op provinciaal niveau in IPO-verband te worden aangewezen. Bij een verschil van inzicht op essentiële onderdelen moet de voorzitter de mogelijkheid hebben de bestuurlijk verantwoordelijk toezichthouders (portefeuillehoudersoverleg Financieel Toezicht) om een bindende uitspraak te vragen voor bestuurlijk draagvlak. Het Vakberaad krijgt daarmee een status die enigszins vergelijkbaar is met die van de Commissie Besluit begroting en verantwoording (commissie BBV).

Versterk de rol van het financieel toezicht bij de horizontale controle en verantwoording gemeenteraad

Het financieel toezicht is meer dan het voorkomen van het afwentelen van financiële risico's op derden. De gevolgen van het financieel beleid komen overigens in de eerste plaats ten laste van de gemeente zelf. De Raad is van oordeel dat het financieel toezicht dient bij te dragen aan het inzicht in en daarmee aan de kwaliteit van de begroting ten behoeve van de democratische besluitvorming. Het financieel beleid en beheer van de gemeente moet niet overgelaten worden aan de financieel specialisten.

De Raad onderschrijft het uitgangspunt dat de horizontale controle en verantwoording leidend moet zijn, maar erkent tegelijkertijd dat de kwaliteit en de voorwaarden daarvoor niet optimaal zijn. Dat heeft te maken met de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het beleid van de eigen gemeente. De gemeenteraad stelt als orgaan zelf de begroting en de kaders vast. De scope en de tijdschik van politiek verantwoordelijke is relatief beperkt en strekt vaak niet verder uit dan één raadsstermijn. De toezichthouder stelt zich onpartijdig op, staat op een grotere afstand en dient oog te hebben financiële weerbaarheid op termijn. Daarbij heeft de financieel toezichthouder vanuit zijn verantwoordelijkheid zicht op ontwikkelingen in andere gemeenten. Sommige provincies bieden een uitgebreide database waarin alle relevante informatie over het toezichtbeleid te vinden is en het maken van vergelijkingen met andere gemeenten mogelijk is.¹⁵

15 Zie onder andere: <https://ftgelderland.databank.nl/dashboard>

Procedurele waarborgen voor versterken rol gemeenteraad

Een van de mogelijkheden om de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad te versterken is het uitnodigen van de provinciaal toezichthouder door de gemeenteraad om toelichting te geven op zijn bevindingen. In dit verband wijst de Raad ook op de rol van de griffier, als een belangrijke schakel in het proces, die de gemeenteraad kan attenderen op de bevindingen van de financieel toezichthouder.

De wettelijke procedure voorziet er in dat de provinciale toezichthouder zijn oordeel geeft nadat de gemeenteraad de begroting heeft vastgesteld. Een optie is dat de toezichthouder voorafgaand aan de begrotingsbehandeling in de gemeenteraad zijn voorlopige bevindingen deelt met de gemeenteraad. Dit ter voorkoming van verrassingen na de vaststelling van de begroting door de gemeenteraad.

Financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen

De Raad wijst in dit verband op het belang van het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen. Gemeenschappelijke regelingen zijn een vorm van verlengd lokaal bestuur.

De verplichtingen die daaruit voortvloeien maken onderdeel uit van de gemeentelijke begrotingen en rekeningen. Omdat gemeenschappelijke regelingen meerdere deelnemers kent, ontstaat het gevaar dat geen van de betrokken partijen goed zicht heeft op de mogelijke risico's. De Raad is van oordeel dat het provinciaal toezicht hier juist effectief en doelmatig kan worden ingezet omdat deze voor alle betrokken gemeenten meerwaarde kan bieden.

Het financieel toezicht dient op basis van kwantitatieve gegevens een bestuurlijk oordeel te geven over de financiële positie van de gemeente

Financieel toezicht is geen technische of mechanische aangelegenheid. Bij financieel toezicht gaat het om meer dan alleen de score op bepaalde indicatoren, of het toezien op het handhaven van regels. De toezichthouder zal zich in eerste aanleg een oordeel moeten vormen of er reden is te veronderstellen dat de reële risico's de weerstandscapaciteit overtreffen. Dit omdat er dan een reëel gevaar bestaat van afwenteling van financiële risico's op de collectiviteit van de gemeenten. De kengetallen ondersteunen het professionele oordeel van de toezichthouder. Kengetallen en de ontwikkeling daarvan bieden inzicht in de financiële situatie van de gemeente, ze zeggen iets over de financiële structuur van de gemeente en de risico's die daarin schuilen. Dat veronderstelt wel dat aan de kengetallen een norm gekoppeld is. Deze normen zullen in het bestuurlijk overleg tussen de minister en provinciale portefeuillehouders moeten worden vastgesteld. De kengetallen zullen daarbij echter altijd in samenhang moeten worden gezien. Dat één kengetal afwijkt van de norm zegt nog niet zoveel. Maar een gemeente die over de gehele linie onder de normen presteert, begeeft zich wel in de gevarezone. Ook de ontwikkeling van de scores in de tijd is daarbij van belang. Het gebruik van kengetallen mag er echter niet toe leiden dat gemeenten zich uitsluitend op die kengetallen gaan richten om niet onder het preventief toezicht te worden gesteld. Een gemeente die net aan de criteria voldoet, is daarmee niet automatisch uit de gevarezone. Het is van belang dat de toezichthouder in zijn oordeel ook de context betreft. Uiteindelijk gaat het om, zoals het ook in artikel 203 Gemeentewet staat geformuleerd, of er *naar het oordeel van GS sprake* is van een structureel en reëel sluitende begroting of meerjarenraming.

Financieel toezicht is meer dan het vaststellen van het toezichtsregime

Financieel toezicht vraagt om maatwerk. Toezicht heeft tot doel toe te zien op een transparante weergave van de financiële positie in de begroting en de rekening. Het is aan de toezichthouder om de gemeente kritische te bevragen en te wijzen op mogelijke verbeteringen in het financieel beheer en beleid. Toezichthouden is geen momentopname maar een continu proces. De provincie moet niet alleen achteraf een oordeel uitspreken over de kwaliteit van de begroting, maar vooraf gedurende het begrotingsjaar gemeenten (on)gevraagd adviseren over financiële ontwikkelingen, zodat gemeenten tijdig kunnen bijsturen. Ook een gemeente onder repressief toezicht kan worden aangespoord verbetermaatregelen te nemen. Het is aan de provincie erop toe te zien dat de gemeente ook gevolg geeft aan die kritische kanttekeningen. Dat kan door van de gemeenteraad expliciet antwoord te verlangen of door aan te kondigen dat bij de volgende begroting op deze aspecten verbeteringen worden verwacht. Toezichthouden is vooral communiceren.

Het financieel toezicht kan nooit de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad overnemen. De gemeente blijft te allen tijde zelf verantwoordelijk. De toezichthouder gaat niet op de stoel van de gemeenteraad zitten maar kan de gemeente wel wijzen op haar verantwoordelijkheid. In het geval dat de gemeente er niet in slaagt de nodige verbetermaatregelen te nemen, zou dit kunnen leiden tot het onder preventief toezicht stellen van de gemeente. Het predicaat preventief dient daarbij niet als een sanctie te worden gezien, maar als een prikkel om de financiën weer op orde te brengen. Voor de effectiviteit van het toezicht is het daarbij van belang dat het toezicht zichtbaar is en de toezichthouder makkelijk aanspreekbaar is.

Geen aanscherping van het financieel toezicht maar wel meer transparantie en eenduidigheid in normen en procedures

De Raad is geen voorstander van het aanscherpen van het financieel toezicht, in de zin van strengere normen en vereisten voor de gemeentebegroting, maar wel een voorstander van een nadere verduidelijking van de criteria voor een structureel en reëel evenwicht van begroting en meerjarenraming. De begroting (inclusief de bijbehorende paragrafen) en de meerjarenraming dienen te voldoen aan de criteria voor een gezond en evenwichtig financieel beleid. Het gaat daarbij niet alleen om de algemene middelen, maar ook om de risico's die gemeenten lopen bijvoorbeeld op de bijstand. Bezuinigingsmaatregelen, taakstellingen en ombuigingen die in de begroting en/of meerjarenraming zijn opgenomen, dienen op hardheid en haalbaarheid te worden beoordeeld. Het is echter een illusie te denken dat er een alomvattende set van eenduidige criteria bestaat om de financiële gezondheid van gemeenten vast te stellen. De tijd en moeite om die te ontwikkelen kunnen daarom beter worden bespaard. Uiteindelijk gaat het er echter om, zoals het ook in artikel 203 Gemeentewet staat geformuleerd, of er naar het oordeel van GS sprake is van een structureel en reëel sluitende begroting of meerjarenraming. Dit laat enige vrijheid. In de huidige praktijk zien we al dat verschillende provincies bij de beoordeling met name het begrip reëel aangrijpen om een uitspraak te doen over de financiële positie van de gemeente. Er is in de optiek van de Raad dan ook geen noodzaak voor andere toezichtsregimes. De intensiteit van het toezicht kan worden bepaald op basis van een risicoanalyse (zie hierna).

Verder is meer eenduidigheid en transparantie over het proces en de normen die daarbij worden gehanteerd, mogelijk en wenselijk. Dit betreft vooral de wijze waarop de kengetallen worden betrokken bij het oordeel en helderheid over de wijze waarop in geval van verschil van inzicht er ambtelijk en bestuurlijk wordt opgeschaald (de escalatieladder). Dit voorkomt verrassingen.

Geef uitwerking aan het begrip risicogericht en proportioneel financieel toezichtsbeleid

Het financieel toezicht dient risicogericht, proportioneel en transparant te zijn. Voor de invulling van het risicogerichte toezicht vormen de kengetallen een eerste belangrijke indicator voor de noodzakelijke intensiteit van het toezicht. Een van de criteria is bijvoorbeeld de omvang van de algemene reserve: als deze onder de kritische grens van de vrij te laten buffer (de artikel-12 norm van 2% van de algemene uitkering) terechtkomt, rechtvaardigt dit een intensievere vorm van toezicht. Wanneer de omvang van de algemene reserve ruim is, zou dit positief mee moeten wegen bij het bepalen van de intensiteit van het toezicht, ook als er geen sprake is van structureel en reëel begrotingsevenwicht. Het risicogerichte bestaat er ook in dat het financieel toezicht ervoor kan kiezen om in te zoomen op bepaalde kritische onderdelen van de begroting.

Naarmate de horizontale controle omvangrijker en beter is georganiseerd kan het verticale toezicht van de provincie minder zijn. Het gaat bij het risicogericht en proportioneel toezicht ook om de beoordeling van de *soft controls*: is er voldoende bestuurlijke stabiliteit, is er voldoende ambtelijke kwaliteit, komen de gemeentelijke nota's op tijd, zijn ze voldoende helder. Ook een slapende rekenkamer kan aanleiding zijn voor extra aandacht bij het provinciaal toezicht.

Gemeenten die voldoen aan de betreffende eisen in wet- en regelgeving, die over een reeks van jaren een sluitende begroting en rekening presenteren, die al geruime tijd in een gezonde financiële positie verkeren en (bijgevolg) beschikken over een ruime weerstandscapaciteit, zullen in deze benadering ook minder toezichtslast dienen te ervaren. Dat wil niet zeggen dat de provincie geheel geen financieel toezicht uitvoert. Ervaringen uit het verleden bieden immers geen garantie voor de toekomst. Alleen zullen gemeenten die niet voldoen aan de criteria voor een evenwichtig financieel beleid en beheer een grotere intensiteit van het toezicht ervaren. Niet het toezicht is dan de oorzaak van de ervaren toezichtslast, maar het feit dat het financiële beleid van de gemeente niet voldoet aan de criteria voor een gezond en evenwichtig financieel beleid. Zo beschouwd roept een gemeente intensief toezicht in zekere zin over zichzelf af.

Voer eens in de vier jaar een financiële stresstest uit

Een van de instrumenten om als gemeente zelf inzicht te geven in de financiële weerbaarheid is het uitvoeren van een financiële stresstest. De meerjarenramingen zijn gebaseerd op aannames die gezien de dynamiek in de ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven nooit exact zijn in te schatten. De financiële risico's zijn en zullen mede als gevolg van de decentralisatie van taken toenemen. De Raad beveelt daarom aan eens in de vier jaar bij het begin van een nieuwe collegeperiode een financiële stresstest uit te voeren. Met een dergelijke financiële stresstest kan aan de hand van verschillende scenario's het financiële perspectief van de gemeente geschat en beoordeeld worden. Het uitvoeren van een dergelijke stresstest is primair de verantwoordelijkheid van de gemeente. Maar het biedt tevens waardevolle informatie voor de toezichthouder om invulling te geven aan een risicogericht en proportioneel toezichtbeleid.

Bijlage I | Aantal artikel 12 Fvw gemeenten

Jaar	Aantal gemeenten	Aantal artikel 12 Fvw gemeenten*	Aantal gemeenten preventief om financiële redenen
1997	572	13	20
1998	548	8	19
1999	538	7	27
2001	537	6	25
2001	504	2	24
2002	489	2	11
2003	489	3	15
2004	483	4	23
2005	467	4	30
2006	458	4	20
2007	443	2	20
2008	443	3	14
2009	441	3	10
2010	431	3	15
2011	418	3	7
2012	415	3	8
2013	408	3	9
2014	403	2	9
2015	393	3	15
2016	390	2	10
2017	388	1	5

* Lelystad ontvangt sinds 1987 de zogenaamde ICL-bijdrage via artikel 12 als compensatie voor de extra kosten voor de door het Rijk gekozen fysieke structuur van Lelystad (ruime opzet) én achterblijvend inwoneraantal. Lelystad valt niet onder het gebruikelijke artikel 12-regime en is daarom niet meegeteld.

Bijlage II | Overzicht Artikel 12

Adviezen met opmerkingen over Provinciaal Toezicht (Bron: website Rfv)

Gemeente	Jaar	Datum adviesbrief	Opmerkingen over Provinciaal Toezicht
Vlissingen	2015	070416	<p>Samenvatting</p> <p><i>Wat betreft het provinciaal toezicht merkt de Raad nog op dat van de provincie als toezichthouder gelet op het falende financiële beleid van de gemeente, de financieel risicovolle grondexploitaties, eerder en meer dwingend optreden had mogen worden verwacht. Voor wat betreft de toekomst gaat de Raad er vanuit dat de provincie zijn regierol ten aanzien van de woningbouw oppakt en samen met de gemeenten op Walcheren komt tot een meer realistische programmering van de bouwvolumes.</i></p> <p>Provinciaal toezicht</p> <p>In de periode 2003 tot 2005 werd al geconstateerd dat er sprake was van een snelle neergang. De aanbevelingen uit de begrotingsscan 2006 leidden echter nauwelijks tot een verbetering van het financieel beleid. De provinciaal toezichthouder heeft sinds 2005 wel kritische kanttekeningen geplaatst bij de begrotingen maar pas met de niet sluitende begroting 2015 en het eveneens niet sluitende meerjarenperspectief besloten Gedeputeerde Staten (GS) van Zeeland om Vlissingen met ingang van 2015 onder preventief toezicht te plaatsen. De gemeente heeft verder een relatief hoge schuldpositie, een geringe reservepositie en onvoldoende weerstandsvermogen. Gezien de voorgeschiedenis van opeenvolgende overschrijdingen van de begroting, niet gehaalde bezuinigingen negatieve jaarrekeningen, onvolledige onderhoudsramingen, kritische kanttekeningen van de accountant, het interen op het vermogen acht de Raad het opmerkelijk dat het provinciaal toezicht niet meer dwingend had aangedrongen op aanvullende bezuinigingen ter versterking van het eigen vermogen en vergroting van de risico- en verliesvoorzieningen. Dit mede in het licht van de verantwoordelijkheid van de provincies voor het ruimtelijk ordeningsbeleid. Gezien de plannen voor woningbouw in de regio en de krimp van de bevolkingsomvang in de regio was er duidelijk sprake van overprogrammering. Het had in de optiek van de Raad in de rede gelegen dat de provincie als toezichthouder had aangedrongen op aanpassing van de te positieve grondexploitatieberekeningen.</p>

Gemeente	Jaar	Datum adviesbrief	Opmerkingen over Provinciaal Toezicht
Muiden	2015	210715	<p>Beoordeling financieel toezicht</p> <p>De gemeente Muiden stond al sinds 2005 onder preventief toezicht vanwege de gemeentelijke herindeling. In die periode was echter al duidelijk dat de financiële positie van de gemeente zwak was. Ook was al lange tijd duidelijk dat de gemeente een financiële claim boven het hoofd hing.</p> <p>Het toezicht ingevolgde de Wet algemene regels herindeling (wet Arhi) is primair op gericht het beoordelen van het financiële beleid van de gemeente met het oog op de toekomstig te vormen gemeente. In die periode was al wel duidelijk dat het financiële beleid van de gemeente weinig solide was. Zo waren de rekeningsresultaten vanaf 2010 zwaar negatief. Ook het niet beschikken over actuele beheerplannen voor het in stand houden van de gemeentelijke kapitaalgoederen had gezien de financiële situatie eerder kunnen worden aangepakt. Het onderhoud werd conform begroting gefinancierd door onttrekkingen aan bestemmingsreserves en de algemene reserve. Muiden raamde het onderhoud aan wegen niet structureel in de begroting maar door middel van een onttrekking aan de algemene reserve.</p> <p>De consequentie van deze systematiek is dat wanneer de algemene reserve hier geen ruimte meer voor biedt er ook geen middelen aanwezig zijn om het onderhoud te financieren. In de begroting waren deze kosten niet structureel opgenomen. De reële dreiging van een financiële claim is voor de provincie geen reden geweest om aan te dringen op het vormen van buffers.</p> <p>Nadat het voorstel tot herindeling in 2012 was verworpen is de gemeente direct onder preventief toezicht geplaatst vanwege financiële redenen. Het saneringsplan waar de gemeente mee bezig was onder toezicht van de provincie bood echter geen oplossing voor de financiële gevolgen die voortvloeien uit de vaststellingsovereenkomst tussen Muiden en KSNF Vastgoed.</p> <p>De samenloop van het herindelingsproces en de financiële situatie van de gemeente zijn van invloed geweest op het toezicht. De Raad merkt op dat het Arhi-toezicht blijkbaar als een beletsel is gezien de gemeente aan te zetten tot verbetering van het financiële beleid. De betrokkenheid van de provincie met de gemeente is intensief overigens geweest. Zo heeft de provincie de gemeente financieel ondersteund bij de inhuur van ambtelijke capaciteit en externe deskundigheid. De financiële positie van de gemeente Muiden was weliswaar zwak maar deze hadden uiteindelijk wel vanuit het reguliere financiële toezicht opgelost kunnen worden. De financiële gevolgen van de VOK konden onmogelijk door de gemeente Muiden gedragen kunnen worden.</p>

Gemeente	Jaar	Datum adviesbrief	Opmerkingen over Provinciaal Toezicht
Ten Boer	2014	100615	<p>Financieel Toezicht</p> <p>Het toezicht door de provincie Groningen op de financiële positie van Ten Boer wordt als te beperkt van karakter gezien. De provincie bestrijdt dat.</p> <p>Lange tijd heeft de provincie Groningen de gemeente Ten Boer beschouwd als een kleine gemeente met een laag risicoprofiel. Het feit dat de gemeente voor een kleine gemeente omvangrijke grondposities bezat deed daar niets aan af. Het ontbreken van de nodige buffers om de risico's op te vangen en het feit dat de gemeente lange tijd (tot en met 2012) een vrij hoge rente toerekende is niet opgemerkt als risicoverhogend. Ook de gestage daling van de reservepositie vanaf 2009 is niet als een signaal opgevat. Daarbij is opvallend is dat zowel de accountant als de toezichthouder het activeren van het groot onderhoud niet heeft onderkend.</p> <p>Een terughoudend en risicogericht financieel toezicht vereist wel dat de toezichthouder alert is op signalen die duiden op een aantasting van de financiële positie van een gemeente. Het toezicht door de provincie Groningen op de financiële positie van Ten Boer lijkt dat onvoldoende te hebben onderkend. Gezien de aard en de omvang van de problemen is het echter zeer de vraag of het provinciaal toezicht de artikel 12-aanvraag had kunnen voorkomen.</p>
Boarnsterhim	2010	240511	<p>Provinciaal toezicht</p> <p>De provincie Fryslân heeft naar aanleiding van de negatieve rekeningsresultaat over 2006 het toezicht al geïntensiveerd. Met het starten van een begrotingscan 2008 en de pré-artikel 12 procedure in 2009 is redelijk adequaat gereageerd. De Raad meent ook te moeten concluderen dat gezien de aard en omvang van de problemen het niet reëel is te veronderstellen dat het provinciaal toezicht in dit geval een artikel 12-aanvraag had kunnen voorkomen. Wel geeft de Raad nogmaals in overweging dat om een gemeente al onder preventief toezicht te stellen op hetzelfde moment dat de gemeente een algemene reserve presenteert die onder de vrij te laten buffer voor het opvangen van tegenvallers komt.</p>
Loppersum	2010	210411	<p>De Raad is van mening dat de provincie nadrukkelijk de financiële ontwikkelingen in de gaten moeten houden mede tegen de achtergrond van de bevolkingskrimp in deze regio.</p>

Gemeente	Jaar	Datum adviesbrief	Opmerkingen over Provinciaal Toezicht
Ouderkerk	2008	300609	<p>Het provinciaal toezicht</p> <p>Met uitzondering van 2004 en 2006 heeft de gemeente sinds 2003 alle jaren onder preventief toezicht gestaan. De provincie heeft een restrictief beleid gevoerd inzake verzoeken voor het aangaan van verplichtingen voor nieuw beleid. De inzet en betrokkenheid van de provincie blijkt uit de waarschuwingen en het aanzetten tot structurele verbeteringen, onder andere door het aanbieden van een begrotingsscan in 2004. Mede daardoor kan worden vastgesteld dat de gemeente haar zaken financieel en beheersmatig redelijk op orde heeft.</p> <p>De Raad is van oordeel dat de provincie Zuid-Holland binnen de bestaande regels haar toezichtstaak naar behoren heeft vervuld. Dit door de gemeente te waarschuwen en te stimuleren, onder andere door het aanbieden van een begrotingsscan in 2004. Mede daardoor kan worden vastgesteld dat de gemeente haar zaken financieel en beheersmatig redelijk op orde heeft.</p>
Loppersum	2008	150409	<p>Samenvatting</p> <p><i>De Raad is verder van oordeel dat de provincie Groningen bestuurlijk tekort is geschoten in haar toezichhoudende taak. De provincie had eerder de noodzakelijke bestuurlijke conclusies moeten verbinden aan het achterwege blijven van de noodzakelijke verbeteringen in het financiële beheer.</i></p> <p>Toezichtbeleid van de provincie Groningen</p> <p>Bij de begrotingen 2003 tot en met 2006 was sprake van repressief toezicht. De begrotingen van die jaren in combinatie met de meerjarenramingen voldeden formeel aan de eisen van het beleidskader toezicht. In diverse brieven van de provincie aan de gemeente is echter wel zorg uitgesproken over het financiële (meerjaren)beleid, de onderbouwing van de ramingen en de haalbaarheid van de bezuinigingen. Pas voor de begrotingen 2007 en 2008 geldt preventief toezicht. De provincie heeft naar het oordeel van de Raad deze gemeente te lang aan haar lot overgelaten. Op basis van de begroting- en rekeningscyclus, de jaarlijkse greep uit de algemene reserve, het ontbreken van onderhoudsplannen, had de provincie eerder kunnen concluderen dat de begroting van Loppersum materieel niet in evenwicht was. Aan de waarschuwingen en het achterwege blijven van verbeteringen werden echter geen of te laat bestuurlijke consequenties getrokken. Er zijn onnodig veel jaren verloren gegaan voordat tot een daadwerkelijke sanering kan worden overgegaan. De provincie is bestuurlijk in haar toezichhoudende taak tekortgeschoten. Het is zaak dat het provincie hier in haar toezichtbeleid lering uit trekt.</p>

Gemeente	Jaar	Datum adviesbrief	Opmerkingen over Provinciaal Toezicht
Neder-Betuwe	2004	020505	<p>Provinciaal toezicht</p> <p>De provincie Gelderland geeft een reëel beeld van het toezicht dat zij heeft uitgeoefend. De provincie meent dat een wat kritischere opstelling betreffende de naleving van het actualiseren van de onderhoudsplannen achteraf gezien op zijn plaats was geweest. Als verzachtende omstandigheid wordt de herindelingsprocedure aangevoerd. De provincie meent echter dat een andere invulling van het toezicht een artikel 12-aanvraag niet had voorkomen. De Raad acht het gevoerde beleid verklaarbaar maar daarom niet minder betreurenswaardig. Hij is ook (nog) niet geheel overtuigd van het feit dat adequater provinciaal toezicht de artikel 12-aanvraag niet had kunnen voorkomen.</p>
Gouda	2000	050701	<p>Provinciaal toezicht</p> <p>Het is van het grootste belang dat Gouda vanaf 2005 een voldoende solide basis heeft. De te verlenen aanvullende steun dient erop gebaseerd te zijn dat dit mogelijk is. Dit vergt in meerdere opzichten een belangrijke inspanning van de gemeente. De Raad meent dat van de provincie Zuid-Holland, zeker gedurende de periode van de aanvullende steun, een extra alert toezicht verwacht mag worden. Hij verwijst naar zijn advies van 17 april 2001 over artikel 12-beleid, waarin onder andere gesteld wordt dat provincies een stimulerende rol dienen te vervullen door het toezicht vooral te richten op de kwaliteit en uitkomst van de meerjarenramingen.</p>
Boskoop	2000	300601	<p>Samenvatting advies</p> <p><i>De Raad kan ook niet nalaten erop te wijzen dat ook het provinciale toezicht niet adequaat heeft gefunctioneerd. De Raad is er niet van overtuigd dat de provincie een maximale inspanning heeft geleverd, de gemeente te overtuigen van de noodzaak te komen tot een deugdelijke onderbouwing van haar begroting. Repressief provinciaal toezicht mag geen vrijbrief zijn om een gemeente niet kritisch te volgen. Het louter beroepen op de formele bevoegdheden of de 'blote' begrotingscijfers en de uitkomsten van rekeningen acht de Raad wel een zeer magere invulling van het provinciaal toezichtbeleid. In dit licht gezien wil de Raad nog opmerken dat het wellicht te overwegen is provincies ook in financieel opzicht aan te spreken op de gevolgen van falend toezichtbeleid. Het laat zich aanzien dat de problemen door het te laat aanvragen van artikel 12-steun er mede toe hebben geleid dat de omvang van de problemen onnodig is vergroot. Zowel het falend inzicht bij de gemeente als het tekortschietend provinciaal toezicht onderstrepen de actualiteit van het advies dat de Raad heeft uitgebracht over het te voeren artikel 12-beleid.</i></p>

Gemeente	Jaar	Datum adviesbrief	Opmerkingen over Provinciaal Toezicht
			<p>Provinciaal toezicht</p> <p>De inspecteurs constateren dat er door het ontbreken van beheersplannen jarenlang geen sprake was van reële begrotingen. De IFLO-inspecteurs constateren dat het toezicht over de jaren na 1994 onvoldoende adequaat is geweest: door het ontbreken van beheersplannen bestond onvoldoende zicht op de hardheid van de onderhoudsramingen maar stonden de begrotingen desondanks onder repressief toezicht. De Raad deelt deze mening. Het verweer van de provincie geeft blijk van een wel zeer formele invulling van het provinciaal toezicht. Het toezichtbeleid dient meer in te houden dan het strikt toepassen van de formele bevoegdheden of het alleen bezien van de feitelijke begroting en rekeninguitkomsten. Het is de Raad niet gebleken dat de provincie een maximale inspanning heeft geleverd de gemeente te overtuigen van de noodzaak te komen tot een deugdelijke onderbouwing van haar begroting. Repressief provinciaal toezicht mag geen vrijbrief zijn om een gemeente niet kritisch te volgen.</p> <p>De Raad constateert dat de provincies hier een verantwoordelijkheid hebben zonder dat daar voor de provincies financiële gevolgen aan verbonden zijn. Deze constatering acht hij een nadere overweging waard.</p>
Winschoten	1999	21032000	Van de provincie, die naast toezichthouder op de gemeente ook partij is inzake de Blauwe Stad, verwacht de Raad dat deze voldoende rekening zal houden met de geringe draagkracht van Winschoten indien eventuele financiële verplichtingen met betrekking tot de Blauwe Stad aan de orde komen.
Reiderland	1998	18031999	Van de provincie, die ook partij is inzake de Blauwe Stad, verwacht de Raad dat deze voldoende rekening zal houden met de zeer geringe draagkracht van Reiderland indien eventuele financiële verplichtingen met betrekking tot de Blauwe Stad aan de orde komen.
Zaltbommel	1998	03091998	<p>Samenvatting</p> <p><i>De onverwachte artikel 12-aanvraag voor 1998 van de bij herindelingsvoorstellen betrokken gemeente Zaltbommel heeft alle andere betrokkenen zeer verrast. Dit heeft onder andere vragen opgeroepen over het provinciale toezicht. In verband met de vermoedelijke verdere afhandeling op 8 september a.s. door de Eerste Kamer van de voorziene herindeling op 1 januari 1999 dient de besluitvorming van artikel 12 voor 8 september a.s. te zijn afgerond.</i></p>

Gemeente	Jaar	Datum adviesbrief	Opmerkingen over Provinciaal Toezicht
			<p>De artikel 12-aanvraag</p> <p>De Raad constateert dat de gemeente, door het gedurende langere tijd niet op een reëel niveau ramen van de onderhoudsuitgaven, op een breed terrein achterstallig onderhoud heeft laten ontstaan, waarbij het (preventieve) provinciale toezicht blijkbaar niet tot een reële begroting heeft kunnen leiden. Daarom is pas bij de artikel 12-aanvraag de omvang van het achterstallige onderhoud gebleken. Dit wijst naast een tekortschieten van de gemeente op z'n minst op een weinig actieve opstelling van de provincie. Tevens bleken er, na de voordelige jaren 1993 tot en met 1995, voor de jaren 1996 en erna rekeningstekorten te bestaan. De Raad dringt daarom aan op een actieve opstelling van de provincie waarbij na de voorziene herindeling het provinciale toezicht extra aandacht besteedt aan het door de nieuwe gemeente te voeren financiële beleid.</p>
Den Haag	1997	17111997	<p>De sanering van de oude tekorten</p> <p>De administratieve organisatie van de gemeente is jarenlang niet op orde geweest. Mede als gevolg daarvan heeft de gemeente te laat maatregelen genomen om de financiën op orde te brengen. Ook heeft het provinciaal toezicht niet adequaat gewerkt.</p> <p>Ten aanzien van een belangrijke achterliggende oorzaak van het ontstaan van tekorten - de ruimtenood - zijn Rijk en provincie niet tijdig regelend opgetreden terwijl deze factor toch al lange tijd bekend was. Hieruit blijkt naar de mening van de Raad dat alle betrokkenen in mindere of meerdere mate medeverantwoordelijk zijn voor het ontstaan van de oude tekorten. Hierbij is het als gevolg van de lange duur waarop dit reeds speelt en de gecompliceerde situatie niet goed mogelijk op basis van de schuldvraag de afzonderlijke bijdragen in de sanering te kwantificeren.</p> <p>De provincie en het Rijk moeten vervolgens op korte termijn zodanige bestuurlijke maatregelen treffen waardoor een situatie ontstaat waarin de economische en ruimtelijke problemen van stad en regio, zonder een extra beroep op de algemene uitkering uit het gemeentefonds, effectief tot een oplossing kunnen komen.</p> <p>Conclusies</p> <p>Voor de provincie ziet de Raad bij het toezicht en de bestuurlijke oplossing voor de ruimtenood een belangrijke rol weggelegd.</p>



