

Provinciale Staten  
T.a.v. de voorzitter

## REKENKAMER *ZEELAND*

uw kenmerk:

ons kenmerk: 17018950

bijlagen: 2

behandeld door: drs. M.L.M. Dobbelaer

doorkiesnummer: +31 118 631219

Middelburg, 05-09-2017

onderwerp: Rapport onderzoek financieel toezicht

Geachte heer Polman,

Hierbij ontvangt u ons rapport over het financieel toezicht door de Provincie in Zeeland. Het persbericht over de publicatie van het onderzoek is tevens toegevoegd als bijlage bij deze brief.

Wij hopen dat dit onderzoek en de daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen behulpzaam zijn bij de controlerende en kaderstellende rol van Provinciale Staten.

Hoogachtend,

mr. C.M. de Graaf

Voorzitter Rekenkamer Zeeland

## Persbericht

### **Onderzoek naar financieel toezicht op de Zeeuwse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en het waterschap.**

#### **Provincie voert toezicht goed uit**

De Rekenkamer Zeeland oordeelt dat de Provincie het financieel toezicht bij de decentrale overheden in Zeeland goed uitvoert. Zij doet dit naar aanleiding van nieuw gepubliceerd onderzoek. Het onderzoek heeft in beeld gebracht wat het formeel juridisch kader voor het toezicht is. Vervolgens is geanalyseerd hoe het toezicht van de Provincie zich tot dit kader verhoudt.

#### **Versterken van het samenspel tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten van Zeeland**

Voor de toekomst vindt de Rekenkamer het belangrijk dat de Provincie voldoende budget beschikbaar blijft stellen voor financieel toezicht. De Rekenkamer wijst op het belang van een structureel en reëel sluitende begroting bij de decentrale overheden in Zeeland. Daarom beveelt de Rekenkamer de Provincie aan om jaarlijks te bezien of er voor het financieel toezicht genoeg middelen beschikbaar zijn. Dat gebeurt nu ook al, maar door risico's, doelen en prioriteiten duidelijker te omschrijven en de resultaten van het toezicht te monitoren en te evalueren kan dit beter, vindt de Rekenkamer. De Rekenkamer beveelt Provinciale Staten verder aan om de uitvoering van het financieel toezicht toe te vertrouwen aan Gedeputeerde Staten. Uit het onderzoek blijkt dat de rol van Provinciale Staten bij financieel toezicht beperkt is tot het sturen op het budget en een goede verantwoording over het toezicht door Gedeputeerde Staten.

#### **Financiële risico's voor gemeenten in de toekomst: sociaal domein en bouwgrond**

Het onderzoek van de Rekenkamer beschrijft twee belangrijke risico's voor de begroting van gemeenten. Op het gebied van het sociaal domein (zorg, jeugd en werk) hebben de gemeenten er recent een aantal nieuwe taken bijgekregen. Hiermee gaan grote geldstromen gepaard en gemeenten moeten hun begroting hierop adequaat aanpassen. Een ander belangrijk financieel risico voor een aantal gemeenten vormen de bouwgrondexploitaties. Zij moeten de waarde van grond afwaarderen naar de huidige bestemming, wanneer er voor 31 december 2019 geen bestemmings- en exploitatieplan hiervoor is vastgesteld. Aangezien die grond meestal een landbouwbestemming heeft, in plaats van wonen of bedrijventerrein, betekent dit een flinke waardevermindering. Het is daarom extra belangrijk dat gemeenten waar dit speelt voldoende financiële reserve opbouwen. Als dat niet lukt moeten zij tekorten ombuigen met bezuinigingen.

#### **Financiële problemen bij de gemeenten Middelburg en Vlissingen**

De Rekenkamer keek in haar onderzoek ook specifiek naar het toezicht van de Provincie bij de gemeenten Middelburg en Vlissingen. De financiële problematiek bij deze gemeenten wordt vooral veroorzaakt door de aankoop van grond in de periode vóór de economische crisis. Toen paste het niet bij de rol van de Provincie als toezichthouder om die besluiten tegen te houden. De gemeenten hielden zich destijds voldoende aan de wettelijke kaders waarop de Provincie als toezichthouder hoort te toetsen. Gemeenten zijn primair zelf verantwoordelijk voor het nemen van besluiten over de aankoop van grond voor stadsontwikkeling. Toen de economische crisis zich ontvouwde wees Gedeputeerde Staten de gemeenteraden herhaaldelijk op de financiële risico's die werden gelopen en spoorden zij hen tevens aan tot het nemen van maatregelen. Gedeputeerde Staten verscherpte het toezicht toen bleek dat de gemeenten de begroting ondanks de eerder genomen maatregelen niet meer sluitend kregen. Dit kwam door een aantal financiële tegenvallers, zoals onder meer het wegvallen van het Deltadividend, het aanhouden van de economische crisis en een lagere uitkering uit het Gemeentefonds.

Het Rijk doet op dit moment onderzoek naar de verantwoordelijkheid van de verschillende bestuurslagen over de toedracht van de ontstane situatie in Vlissingen. De Rekenkamer heeft zich niet gemengd in dit onderzoek. In het geval van de gemeente Middelburg volgen Gedeputeerde Staten de ontwikkeling van de financiële positie nauwgezet, zo blijkt uit het onderzoek. Om de begroting van 2017 goed te kunnen keuren eisten Gedeputeerde Staten van de gemeente Middelburg begin dit jaar een plan van aanpak om de financiële situatie te verbeteren. Het verscherpt toezicht van de Provincie, het zogeheten preventief toezicht, blijft voor heel 2017 gehandhaafd. Aan het einde van dit jaar besluit Gedeputeerde Staten of het verscherpt toezicht ook in 2018 blijft gelden.

# Bestuurlijke nota Financieel Toezicht

Onderzoek naar het functioneren van het toezicht op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en het waterschap

**Rekenkamer Zeeland**

Middelburg, 31 augustus 2017  
Definitief rapport

## Colofon

De Rekenkamer Zeeland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de Provincie Zeeland.

De bestuursleden van de Rekenkamer Zeeland zijn: de heer mr. C.M. de Graaf (voorzitter), mevrouw drs. R.A. de Visser (portefeuillehouder onderzoek financieel toezicht) en drs. H.J.W. Verdellen.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer drs. ing. M.L.M. Dobbelaer (projectleider-onderzoeker) en de heer drs. A. Maas QC (secretaris-onderzoeker).

Met genoegen bied ik hierbij ons onderzoek naar financieel toezicht aan. Wat ten eerste opvalt aan ons onderzoek is dat toezicht zo'n breed begrip is. Zo breed, dat dat best verwarrend kan zijn. Ik denk dat als mensen er algemeen naar gevraagd wordt, er weinig beelden genoemd worden die overeenkomen met financieel toezicht. Men denkt al snel vermoed ik aan toezicht zoals de politie dat uitvoert met een bestraffend karakter. Of men denkt aan een vorm van bestuursrechtelijk toezicht, waar de overheid toeziet op het naleven van regels door bedrijven of bedrijven. Ons onderzoek maakt duidelijk dat het formeel-juridisch kader van financieel toezicht behoorlijk afwijkt van andere vormen van toezicht.

Iteratief is één van de kernwoorden die ik verder passend vind bij dit onderzoek. We startten namelijk in 2016 met een algemeen onderzoek naar financieel toezicht en besloten gaandeweg het proces daar telkens nieuwe elementen aan toe voegen. Dat leidde tot een verdieping naar de praktijk van het toezicht bij de gemeenten Vlissingen en Middelburg én dat leidde tot verdiepend kwalitatief onderzoek. Ik denk dat we door deze toevoegingen een compleet beeld hebben kunnen geven van de wijze waarop het financieel toezicht functioneert. Daarmee hopen we Provinciale Staten in staat te stellen om zich te kunnen bezinnen op hun controlerende en kaderstellende rol.

Tijdsdruk is een ander kernwoord dat van toepassing is op dit onderzoek. Onze Rekenkamer kende een aantal personele wisselingen gedurende dit onderzoek. Mede daardoor bleek uitstel van de publicatie van het onderzoek naar financieel toezicht onvermijdelijk. Sinds april jl. is de formatie van de Rekenkamer weer op orde en sindsdien is hard gewerkt om dit onderzoek voor het zomerreces onderzoekstechnisch af te ronden. Dat we hierin geslaagd zijn is zondermeer te danken aan de coöperatieve houding van de Provinciale organisatie. Door onze wijze van onderzoek hebben wij relatief veel van hen gevraagd in korte tijd. Naast een forse tijdsinvestering vroegen wij ook een flexibele en open houding. Het gehoor dat men daaraan gaf, zowel bestuurlijk als ambtelijk, heeft absoluut bijgedragen aan de diepgang en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

Tenslotte is experimenteel een kernwoord dat op dit onderzoek van toepassing is. Niet eerder hebben wij op een dusdanig kwalitatieve manier onderzoek gedaan als hier het geval is. Het verdiepend kwalitatief onderzoek gaf ons in relatief korte tijd valide resultaten over het functioneren van het toezicht. Hier kwam ook een stuk 'learning on the job' om de hoek kijken. Elementen uit de methode die bij de behavioural audit is gevolgd kunnen zeker van meerwaarde zijn voor ander onderzoek in de toekomst.

Ik hoop al met al dat onze rapportage een positieve bijdrage zal leveren aan een goede rolinvulling op het gebied van financieel toezicht door zowel Provinciale als Gedeputeerde Staten.

Namens het bestuur van de Rekenkamer Zeeland,

mr. C.M. de Graaf

Voorzitter Rekenkamer

## INHOUDSOPGAVE

|  |               |
|--|---------------|
| <b>VOORWOORD</b> .....   | <b>- 2 -</b>  |
| <b>INHOUDSOPGAVE</b> .....   | <b>- 3 -</b>  |
| <b>SAMENVATTING</b> .....  | <b>- 4 -</b>  |
| <b>A. HOOFDCONCLUSIES</b> .....  | <b>- 4 -</b>  |
| <b>B. CONCLUSIES OVER DE UITVOERING</b> .....                                      | <b>- 7 -</b>  |
| <b>C. CONCLUSIES OVER HET FORMEEL JURIDISCH KADER EN HET TOEZICHTSBELEID</b> ..... | <b>- 8 -</b>  |
| <b>AANBEVELINGEN</b> .....   | <b>- 11 -</b> |
| <b>REACTIE VAN GEDEPUTEERDE STATEN</b> .....                                       | <b>- 13 -</b> |
| <b>NAWOORD REKENKAMER ZEELAND</b> .....  | <b>- 16 -</b> |
| <b>BIJLAGE</b> .....   | <b>- 17 -</b> |
| 1. Nota van Bevindingen Financieel Toezicht.....                                   | - 17 -        |

## SAMENVATTING

De provincie heeft een wettelijke taak om financieel toezicht te houden op de gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en het waterschap in Zeeland<sup>1</sup>. De provincie ziet erop toe dat de begroting van te controleren instellingen structureel en reëel in evenwicht is. De Rekenkamer heeft zich in dit onderzoek gericht op het functioneren van het financieel toezicht in Zeeland. De centrale vraag luidt:

*Op welke wijze functioneert het financieel toezicht op de financiën van gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en het waterschap in Zeeland en is dat voor verbetering vatbaar?*

De Rekenkamer heeft interviews gehouden met betrokkenen en relevante documenten bestudeerd. Er is onderzocht wat het formeel-juridisch kader is bij financieel toezicht en hoe Provinciale Staten daarbij worden geïnformeerd. Daarnaast is in beeld gebracht welk beleid bij de uitvoering van financieel toezicht van toepassing is en hoe Gedeputeerde Staten op organisatieniveau het toezicht uitvoeren bij de gemeenten Middelburg en Vlissingen. Tot slot is geanalyseerd welke perceptie betrokkenen hebben bij het uitgevoerde toezicht.

## A. HOOFDCONCLUSIES

De bevindingen van het onderzoek hebben geleid tot de volgende hoofdconclusies.

### ***Conclusie A1: In reguliere situaties is er een beperkte rol voor Provinciale Staten***

Financieel toezicht is een bevoegdheid die in de wet aan Gedeputeerde Staten is toebedeeld. De rol van Provinciale Staten beperkt zich bij reguliere situaties tot het controleren of:

1. Gedeputeerde Staten voldoende budget beschikbaar stellen voor de uitvoering van financieel toezicht;
2. Gedeputeerde Staten daar voldoende verantwoording over afleggen.

Bij uitzonderingen, wanneer het om minder reguliere posities gaat (vertrouwenskwesties), kunnen Provinciale Staten onder alle omstandigheden hun bemoeienis intensiveren en in het verantwoordingsproces alle beschikbare middelen inzetten. Uit ons onderzoek is niet gebleken dat dergelijke vertrouwenskwesties aan de orde zijn.

### ***Conclusie A.2: De overall conclusie is dat het financieel toezicht goed functioneert. Op een aantal gebieden zijn er zorg- en verbeterpunten.***

De overall conclusie is dat het financieel toezicht door Gedeputeerde Staten in Zeeland goed functioneert. Gedeputeerde Staten baseren de uitvoering van het toezicht op een juiste veronderstelling van de formeel-juridische kaders. Tevens blijkt de uitvoering op organisatieniveau daarmee in lijn te zijn. Er zijn aandachtspunten geconstateerd als het gaat om:

---

<sup>1</sup> Uitzonderingen hierop zijn gemeenschappelijke regelingen waar de provincie zelf aan deelneemt. In die gevallen is het ministerie van Binnenlandse zaken toezichthouder.

- de informatiestroom aan Provinciale Staten;
- de kwetsbaarheid van de toezichtsfunctie;
- de financiële risico's in het sociaal domein;
- de financiële risico's die samengaan met grondexploitaties

Deelconclusies A.3 t/m A.6 gaan dieper in op deze aandachtspunten.

***Conclusie A.3: Verantwoording aan Provinciale Staten over de inhoud van financieel toezicht vindt plaats, maar informatie over monitoring en evaluatie in relatie tot het beschikbare budget is beperkt***

Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten in de programmabegroting en de jaarrekening over de beschikbare middelen en resultaten van het financieel toezicht. Daarnaast wordt er in bijzondere situaties schriftelijk extra inhoudelijke informatie verstrekt. Voorbeelden hiervan zijn brieven die Gedeputeerde Staten stuurden over het preventief toezicht bij de gemeente Middelburg en de artikel 12 situatie bij de gemeente Vlissingen.

Wat ontbreekt in de verantwoording is monitoring en evaluatie in relatie tot het beschikbare budget. Er wordt niet inzichtelijk gemaakt of alle activiteiten in het kader van financieel toezicht binnen een bepaald tijdsbestek ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Uit de beschikbare informatie kunnen Provinciale Staten naar het oordeel van de Rekenkamer onvoldoende opmaken of er voldoende budget beschikbaar is voor de uitvoering van de wettelijk gevorderde taak op het gebied van financieel toezicht.

***Conclusie A.4: Zorg over de kwetsbaarheid van de financiële toezichtsfunctie***

Er bestaat zorg over de kwetsbaarheid van de financiële toezichtsfunctie. De functie wordt thans uitgeoefend door 1,1 FTE, die bovendien is ingevuld door twee functionarissen met ook andere taken in hun werkpakket. Tijdens piekmomenten komt het voor dat de toezichthouders niet volledig aan hun voorgenomen financieel toezichtproces toekomen. Gevolgen hiervan zijn dat men niet of te laat zicht krijgt op relevante ontwikkelingen bij de gemeenten waardoor wellicht later dan wenselijk op financiële risico's kan worden gewezen. Met meer tijd zouden de toezichthouders zich breder kunnen oriënteren en diepgaander onderzoek kunnen doen naar trends en ontwikkelingen.

Van belang hierbij is ook de vraag naar het beoogd resultaat van financieel toezicht: een bijdrage leveren aan financieel gezonde gemeenten of het voorkomen van probleem-gemeenten (artikel 12). Het verschil tussen beide insteken is vooral het moment van optreden en de overtuigingskracht waarmee dat gebeurt. In de eerstgenoemde insteek wordt in een eerder stadium het toezicht actief dan in de laatstgenoemde insteek. De capaciteit die het Provinciebestuur beschikbaar stelt voor financieel toezicht dient te zijn gerelateerd aan een duidelijk geformuleerde doelstelling en de noodzakelijke inspanning die daarmee samengaat.

***Conclusie A.5: De toezichthouder zou meer moeten inspelen op risico's in het sociaal domein.***

Er zijn zorgen ten aanzien van de verschuivingen die zich momenteel voltrekken in het gemeentelijke takenpakket. De laatste jaren zijn door decentralisaties taken in het sociale domein toegevoegd aan het pakket van gemeenten. De impact en daarmee de risico's hiervan op de financiële positie van de gemeenten is fors omdat het financieel aspect van het sociaal domein wordt gekenmerkt door een open einde. Zo is niet voorspelbaar hoeveel mensen in een bepaald begrotingsjaar in de WMO terecht zullen komen. Hier staat tegenover dat er wel vangnetten zijn bij de bijstand. Tevens zullen



landelijke trends met betrekking tot financiën er naar verwachting met vertraging verdisconteerd worden in de algemene uitkering aan gemeenten. Hoewel er formeel weinig verandert voor de financieel toezichtstaak van de Provincie door de decentralisaties in het sociaal domein, is het de vraag in hoeverre zowel de gemeenten als de Provincie materieel in staat zijn deze risico's juist in te schatten en daarmee een gefundeerd oordeel over de begroting te kunnen geven.

De gemeentelijke begrotingen zijn als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein de afgelopen jaren fors opgehoogd, ongeveer met een derde. Ook de aard van de financiële problematiek is veranderd als gevolg van deze veranderingen. Tekorten van enige miljoenen bij gemeenschappelijke regelingen die gedurende een lopend jaar opdoemen in het sociaal domein, waren vroeger ondenkbaar.

Gemeenten zijn in de loop der jaren professioneler geworden en tegelijkertijd is de complexiteit van de materie toegenomen. Zeker bij kleine gemeenten konden de toezichthouders namens Gedeputeerde Staten vroeger nog eenvoudig de achterliggende opbouw van een bepaalde begrotingspost doorgronden en volgen. Nu lukt dat eigenlijk niet meer. De toezichthouders moeten er tegenwoordig vanuit gaan dat de manier waarop deze posten tot stand komt goed is en de onderbouwing klopt.

***Conclusie A.6: Grondexploitaties bij een aantal gemeenten blijven voor het financieel toezicht een belangrijk aandachtspunt.***

Grondexploitaties hebben er in Zeeland – net als in de rest van Nederland – voor gezorgd dat gemeenten de afgelopen jaren door de crisis flinke verliezen hebben moeten nemen. De opbrengstramingen waren te optimistisch. Ook in de toekomst zijn er mogelijk nog verliezen te verwachten. Het is belangrijk dat de Provincie adequaat financieel toezicht blijft houden op het gebied van grondexploitaties.

In Zeeland vormt het daadwerkelijk af kunnen zetten van gronden het belangrijkste financiële risico bij grondexploitaties. Hiermee samen, hangt het risico dat volgt uit het verplicht afwaarderen van niet in exploitatie genomen gronden. Door een wijziging van het Besluit begroten en verantwoording moeten gemeenten niet in exploitatie genomen gronden uiterlijk 31 december 2019 afwaarderen naar de huidige marktwaarde (veelal landbouwwaarde). Of gemeenten in staat zijn om verliezen op grondexploitaties op te vangen is afhankelijk van een combinatie van factoren, zoals de omvang van het geïnvesteerd vermogen in grondposities, het gemeentelijk saldo van de grondexploitaties, de regionale woningmarkt, de omvang van de algemene reserve en de financiële speelruimte die de begroting nog biedt.

Uit ons onderzoek blijkt dat Gedeputeerde Staten gemeenten voldoende hebben gewezen op de risico's die samenhangen met de bouwgrondexploitatie, in het bijzonder in relatie tot de niet in exploitatie genomen gronden. Het afwaarderen op grondexploitaties vormt bijvoorbeeld een belangrijke reden om het preventief toezicht bij de gemeente Middelburg in 2017 te continueren. Er is van de gemeente Middelburg een plan van aanpak verlangd, waarmee de problematiek wordt erkent en er processtappen in beeld worden gebracht om het afwaarderen van niet in exploitatie genomen gronden financieel op te kunnen vangen. Dat plan van aanpak is in april 2017 door het dagelijks gemeentebestuur ingediend. Vervolgens hebben Gedeputeerde Staten de begroting 2017 van de gemeente Middelburg goedgekeurd.

Gedeputeerde Staten stimuleren bovendien gemeenten om regionale woningmarkafspraken te maken. Regionale afspraken dragen eraan bij dat gemeenten inspelen op demografische veranderingen en bouwplannen afstemmen op de regionale behoefte.

Dit stimuleren gebeurt niet bij de uitvoering van het financieel toezicht. Het betreft een onderdeel van de uitvoering van het beleid op het gebied van ruimtelijke ordening. Wegens de reikwijdte van dit onderzoek (alleen financieel toezicht) is de uitvoering van het ruimtelijke ordeningsbeleid hier niet nader onderzocht. Wel is vastgesteld dat er goed wordt samengewerkt tussen het financieel toezicht en de uitvoering van het ruimtelijk ordeningsbeleid.

## B. CONCLUSIES OVER DE UITVOERING

***Conclusie B.1: De capaciteit bij de uitvoering van het financieel toezicht wordt hoofdzakelijk ingezet voor het beoordelen van gemeentebegrotingen en daaraan verwante procedures (o.a. preventief toezicht en artikel 12)***

De capaciteit bij de uitvoering van het financieel toezicht wordt hoofdzakelijk ingezet voor het beoordelen van gemeentebegrotingen en daaraan verwante procedures. Daarnaast worden de begrotingen van gemeenschappelijke regelingen jaarlijks gecontroleerd.

Bij het financieel toezicht op het waterschap is de inspanning van Gedeputeerde Staten relatief beperkt. De horizontale verantwoordingsketen is op het gebied van financiën goed geborgd. Gedeputeerde Staten houden bij het waterschap toezicht op de wijze waarop de kosten van het waterschap aan de verschillende categorieën belanghebbenden wordt toegerekend. Daarnaast zien Gedeputeerde Staten toe op het hoogwaterberschermingsprogramma en de schuldenlast van het waterschap.

***Conclusie B.2: Het financieel toezicht op organisatieniveau bij de gemeenten Vlissingen en Middelburg is in lijn met de formeel-juridische kaders en conform het vigerende beleid.***

Uit het onderzoek blijkt dat het gevoerde financieel toezicht bij de gemeenten Vlissingen en Middelburg in lijn is geweest met de formeel-juridische kaders en het vigerende beleid. Beide gemeenten zijn in een lastige financiële situatie terecht gekomen door voornamelijk exogene factoren.

De financiële crisis in 2008 en de doorwerking daarvan op de financiële positie van de grondbedrijven kwam voor Vlissingen en Middelburg op een ongelukkig moment. Belangrijk is om te benadrukken dat beide gemeenten vanuit een repressieve situatie besloten om tot aankoop over te gaan van de gronden die later mede zouden zorgen voor financiële problemen. Gedeputeerde Staten hadden deze besluiten mogelijkwjs voor vernietiging kunnen aandragen, maar in het onderzoek is niet gebleken dat hiervoor voldoende grondslag aanwezig was. Het Rijk doet momenteel onderzoek naar de verantwoordelijkheid van de verschillende bestuurslagen over de toedracht van de ontstane situatie in Vlissingen. De uitkomsten kunnen van invloed zijn op de aanvullende uitkering uit het gemeentefonds, die de gemeente Vlissingen komende jaren zal ontvangen om het tekort op de algemene reserve weg te werken.

Te constateren valt verder dat er een ambivalent beeld is over eerder dwingend optreden bij de gemeente Vlissingen. De inspecteur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Raad voor de Financiële Verhoudingen uitten kritiek op het financieel toezicht en stelden dat eerder dwingend

optreden door de Provincie ervoor had kunnen zorgen dat de gemeente minder duur af was geweest. Tegelijkertijd hebben Gedeputeerde Staten destijds een andere belangenafweging gemaakt en geven zij aan dat er voor eerder ingrijpen in Vlissingen geen aanleiding was.

De Rekenkamer kan gelet op de reikwijdte van dit onderzoek geen oordeel vellen over nut en noodzaak van eerder ingrijpen. Dit onderzoek heeft zich niet gericht op specifieke casuïstiek, daarover worden dan ook geen uitspraken gedaan. Gegevens hiervoor ontbreken, omdat dit onderzoek niet heeft beoogt om het financieel toezicht in een bepaalde casus over te doen. In algemene zin valt wel te stellen dat het besluit van Gedeputeerde Staten om niet eerder dwingend op te treden in Vlissingen navolgbaar is. Dit gelet op de belangrijke plaats van gemeentelijke autonomie in het toezichtstelsel en de grote relativeringskant van dwingend optreden door de Provincie (Conclusies C2 en C4 gaan hier dieper op in).

***Conclusie B.3: Communicatie is erg belangrijk en verdient structureel aandacht bij de uitvoering van het toezicht***

Het algemeen beeld dat naar voren komt in dit onderzoek is dat er bij de uitvoering van het financieel toezicht voornamelijk sprake is van een open en vriendelijke communicatiesfeer. Daarbij is van belang dat zorgvuldig en voorzichtig met de verkregen informatie wordt omgegaan, dat er duidelijkheid wordt geboden in een vroegtijdig stadium en dat verwachtingen over en weer goed worden 'gemanaged'.

Enkele respondenten van gemeenten spreken van een 'ritueel' als over het jaarlijkse bezoek van de toezichthouder gaat. Anderzijds brengt men naar voren dat de cultuur aan het veranderen is; het wordt strakker, er worden meer vragen gesteld en er worden meer gegevens opgevraagd.

Dat een aantal gemeenten financieel toezicht een ritueel noemen kan iets negatief betekenen, alsof het geen meerwaarde heeft, maar dat hoeft niet. Als er een negatieve connotatie mee samengaat, zou dat de legitimiteit ter discussie stellen. Dit is niet gebleken uit het onderzoek. Los hiervan blijft het altijd van belang om de 'waaromvraag' achter het toezicht altijd te blijven stellen en dat goed te communiceren. Door de casus Vlissingen zijn gemeenten in Zeeland goed op de hoogte geraakt van wat financieel toezicht is en hoe het systeem werkt. Als de toezichthouders niet langskomen wordt dat als negatief ervaren door gemeenten. Het is belangrijk om in de communicatie aandacht te blijven geven aan de legitimiteit van het financieel toezicht binnen de huidige bestuurlijk constellatie.

## C. CONCLUSIES OVER HET FORMEEL JURIDISCH KADER EN HET TOEZICHTSBELEID

***Conclusie C.1: Financieel toezicht is een belangrijke specifieke vorm van interbestuurlijk toezicht***

Financieel toezicht is een specifieke vorm van interbestuurlijk toezicht. De Wet revitalisering generiek toezicht heeft in 2012 veel specifieke toezichtsvormen gesaneerd, maar financieel toezicht bleef gehandhaafd. Het financieel toezicht, met haar bijdrage aan de financiële gezondheid van decentrale overheden, is door de wetgever van groot belang geacht voor de interbestuurlijk verhoudingen in Nederland.

***Conclusie C.2: Eigen verantwoordelijkheid decentrale overheden en vertrouwen staan bij financieel toezicht centraal***

De gemeenteraad of het algemeen bestuur (gemeenschappelijke regeling of waterschap) op lokaal niveau hebben een belangrijke taak in het totale toezichtstelsel om toe te zien op het gevoerde financiële beleid. Samen met de accountant en de rekenkamerfunctie vormen zij de horizontale toezichtsketen, die kaderstelling, controle en verantwoording met elkaar in samenhang brengt. De Provincie is als financieel toezichthouder niet verantwoordelijk voor het beleid van een decentrale overheid of de uitvoering daarvan.

Gemeentelijke autonomie zorgt in het stelsel voor een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. De verantwoordelijkheid voor het opstellen, uitvoeren en verantwoording afleggen over beleid, ligt bij de decentrale overheden zelf. Het uitgangspunt van financieel toezicht is dat de Provincie niet het werk van gemeenten moet overdoen. De gemeentelijke autonomie moet worden gerespecteerd. Vertrouwen dient het vertrekpunt te zijn.

Een belangrijke bijdrage van het financieel toezicht in het systeem van checks and balances is het in positie brengen van de gemeenteraad. Belangrijke instrumenten die Gedeputeerde Staten hiervoor inzetten zijn:

- het toesturen van een begrotingscirculaire in het eerste kwartaal van elk jaar met aandachtspunten van het financieel toezicht; en
- het toesturen van een brief in december van elk jaar met het oordeel van Gedeputeerde Staten of de begroting van het komend jaar structureel en reëel in evenwicht is. Daarbij vermeld zijn eventuele aandachtspunten indien er zaken zijn die de toezichthouders zijn opgevallen bij het beoordelen van de begroting.

***Conclusie C.3: Het financieel toezicht op gemeenten is normatief ingekaderd door het Gemeenschappelijk toezichtskader***

De twaalf provincies maken samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken onderling afspraken over de wijze waarop zij het toezicht bij gemeenten uitvoeren. Het gemeenschappelijk toetsingskader borgt dat gemeenten in Nederland tot op zekere hoogte gelijkwaardig worden behandeld bij het financieel toezicht. Aanvullend op het gemeenschappelijk kader sturen Gedeputeerde Staten elk jaar een begrotingscirculaire toe aan de Zeeuwse gemeenten. In deze circulaire zijn de toetsingsaspecten en ontwikkeling opgenomen die relevant zijn voor gemeenten. Ook de begrotingscirculaire komt net als het toezichtskader in landelijk overleg tot stand. Waar nodig voegen Gedeputeerde Staten zaken toe die specifiek voor Zeeland zijn.

***Conclusie C.4: Als toezichthouder correcties opleggen bij een gemeentelijk grondbedrijf kent een grote relativeringskant***

Grondexploitaties hebben er in Zeeland – net als in de rest van Nederland – voor gezorgd dat gemeenten door de crisis flinke verliezen hebben moeten nemen. De opbrengstramingen waren te optimistisch en door de onvoorspelbaarheid van marktomstandigheden valt niet uit te sluiten dat ook in de toekomst sprake zal zijn van verliezen.

Gelet op het stelsel, zijn en blijven gemeenten zelf primair verantwoordelijk voor hun grondbedrijf en het stellen van realistische parameters in de grondexploitatieberekeningen. De rol van het financieel

toezicht is om erop toe te zien dat de wettelijke kaders worden gevolgd en daarover te adviseren aan het gemeentebestuur. Indien de begroting niet meer structureel en reëel in evenwicht is, dient preventief toezicht te worden toegepast.

Ingrijpen door de financieel toezichthouder dat verder gaat dan het voornoemde kent een grote relativiseringskant. Met dwingend optreden van de Provincie wordt een ambtelijke apparaat en een democratisch gekozen bestuur buiten spel gezet. Dat is in beginsel bijzonder inefficiënt. Onder toezicht gestelde organisaties moeten niet in beweging komen omdat de toezichthouder het wil, maar omdat zij daarvan zelf overtuigd zijn geraakt. Het maatwerk binnen de uitvoering van het financieel toezicht speelt een belangrijke rol bij die bewustwording. De escalatieladder (zie onderstaand kader) is een krachtig instrument om, wanneer nodig, gemeentebesturen aan te zetten om andere financiële keuzes te maken. Alleen als het echt niet anders kan, als alle treden van de escalatieladder zijn doorlopen en het onderkennen van de problematiek uitblijft, is verregaande interventie door de toezichthouder pas te rechtvaardigen.

**Kader: Escalatieladder financieel toezicht Zeeland**

- 1) Ambtelijk overleg;
- 2) Overleg gedeputeerde en wethouder;
- 3) Overleg Gedeputeerde Staten en college van burgemeester en wethouders (mondeling en zo nodig schriftelijk);
- 4) Rechtstreeks overleg (uitzondering) of schriftelijk met de gemeenteraad

***Conclusie C.5: Allocatie van het financieel toezicht bij Gedeputeerde Staten is een vaststaand gegeven met voor- en nadelen.***

De Gemeentewet regelt dat financieel toezicht een taak is van Gedeputeerde Staten. Te concluderen valt dat er in het discours over financieel toezicht voor- en tegenstanders zijn wat betreft de huidige allocatie van het financieel toezicht. De allocatie bij de Provincie als relatief dichtbij gelegen middenbestuur, bevordert efficiënt maatwerk en vroegtijdige signalering. Feit is dat de wetgever er in het verleden voor heeft gekozen om de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van financieel toezicht toe te bedelen aan Gedeputeerde Staten. Op basis van een zorgvuldig afweging zijn Gedeputeerde Staten in staat geacht om een goede belangenafweging te maken en op basis daarvan de juiste besluiten te nemen. Er is een duidelijk algemeen belang om op Provinciaal niveau zaken te vervlechten en af te wegen. Daar ligt immers een belangrijke rol van het middenbestuur.

Tegelijkertijd zijn er argumenten om het toezicht te centraliseren (vergroten van onafhankelijkheid en gezag) of te decentraliseren (verkleinen van bureaucratie). Op het moment van publicatie van dit rekenkameronderzoek doet het ministerie van Binnenlandse Zaken onderzoek naar onder andere de allocatie van het financieel toezicht. De aanleiding hiervoor is het rapport Maak Verschil van de Studiegroep Openbaar Bestuur. Daarin wordt gepleit voor het mogelijk afschaffen van financieel toezicht in het kader van deregulering, zodat decentrale overheden flexibeler om kunnen gaan met economische onzekerheden.

De bevindingen van het onderzoek leiden tot de volgende aanbevelingen aan Provinciale Staten.

**Aanbeveling 1: Stel duidelijke kaders aan de informatievoorziening die Provinciale Staten van Gedeputeerde Staten nodig heeft om invulling te geven aan de controlerende rol.**

Toezicht houden betekent vooraf keuzes maken, zo ook voor financieel toezicht. Keuzes die samenhangen met vragen als: wat wordt er systematisch gecontroleerd, welke instrumenten worden ingezet, hoeveel capaciteit is er naar verwachting nodig voor interventies (stappen op de escalatieladder), waarvoor geldt dat er ad hoc wordt gehandeld en hoeveel capaciteit wordt ingezet voor kwaliteitszorg, samenwerking en beleidsvorming? In lijn met het Gemeenschappelijk toezichtskader voor financieel toezicht dient het toezicht gebaseerd te zijn op een duidelijke doelstelling, risicoanalyse en prioriteitsstelling. Het verdient de aanbeveling dat Provinciale Staten jaarlijks ter kennisname de doelstelling, risicoanalyse en prioriteitstelling toegestuurd krijgen. Uit de toegestuurde informatie moet zijn op te maken zijn hoe Gedeputeerde Staten van plan zijn om het budget voor financieel toezicht het komend jaar te benutten. Tevens dient uit de toegestuurde informatie te blijken dat het door Provinciale Staten beschikbaar gestelde budget, gelet op de doelstelling, risico's en prioriteiten, voldoende is voor het komende jaar om het financieel toezicht goed uit te voeren. Indien door omstandigheden blijkt dat de beschikbare middelen onvoldoende zijn, dan dienen Gedeputeerde Staten dat kenbaar te maken. De aandachtspunten, die in dit onderzoek zijn geconstateerd met betrekking tot de kwetsbaarheid van de toezichtsfunctie en de financiële risico's in het sociaal domein en op het gebied van grondexploitaties (conclusies A.4 en A.6), horen terug te komen in het oordeel van Gedeputeerde Staten over de mate waarin het beschikbaar budget toereikend is.

**Aanbeveling 2: Controleer jaarlijks aan de hand van monitoring of er voldoende budget beschikbaar geweest is voor de uitvoering van financieel toezicht**

Monitoring is een belangrijk kwaliteitsaspect voor toezicht. Terugkijken op de activiteiten en de resultaten van het financieel toezicht in het afgelopen jaar, bijvoorbeeld in termen van aantal uitgevoerde controles, normoverschrijding, interventies (stappen op de escalatieladder) en het resultaat daarvan, biedt inzicht of de verwachting vooraf over het beschikbare budget in werkelijkheid goed was of dat bijstelling hiervan nodig blijkt. Het verdient de aanbeveling om monitoring een vast onderdeel te laten uitmaken van de informatievoorziening zoals bij aanbeveling 1 is geformuleerd.

**Aanbeveling 3: Verzoek Gedeputeerde Staten om te inventariseren hoe de zorg over de kwetsbaarheid van de financiële toezichtsfunctie het beste kan worden weggenomen en stel hiervoor indien noodzakelijk aanvullend budget beschikbaar.**

Toets jaarlijks of er genoeg middelen beschikbaar zijn voor de taak op het gebied van financieel toezicht in relatie tot het geformuleerde doel van het toezicht (zie aanbeveling 1). Betrek daarbij actuele ontwikkelingen.

**Aanbeveling 4: Geef Gedeputeerde Staten vertrouwen wat betreft de uitvoering van het toezicht in lopende processen op organisatieniveau.**

Financieel toezicht is een delicaat proces gelet op de interbestuurlijke verhoudingen die passen bij een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Om effectief te kunnen opereren is het aan te bevelen dat Provinciale Staten wat betreft de inhoud van het toezicht, vertrouwen op een goede uitvoering daarvan door Gedeputeerde Staten. De bevoegdheid is in de wet aan Gedeputeerde Staten toebedeeld en die mag Provinciale Staten in reguliere situaties niet overnemen, tenzij er sprake is van vertrouwenskwesaties.

Uit dit onderzoek blijkt dat het toezicht overall goed functioneert. Het onderzoek geeft geen aanleiding om uw bemoeienis in lopende processen te intensiveren. Het normatieve kader is bovendien sterk ingekaderd door de wetgever. Het stellen van normatieve kaders valt daardoor buiten de reikwijdte van de kaderstellende rol die aan Provinciale Staten is toebedeeld.

Vanzelfsprekend doelt de Rekenkamer met deze aanbeveling er geenszins op dat Provinciale Staten geen vragen meer zouden kunnen stellen over de financiële situatie van decentrale overheden, als daartoe aanleiding voor is. Vanuit de volksvertegenwoordigende rol zijn vragen van Provinciale Staten daarover dé facto altijd legitiem.



Gedeputeerde Staten

Rekenkamer Zeeland  
Postbus 6001  
4330 LA MIDDELBURG

|                   |              |
|-------------------|--------------|
| PROVINCIE ZEELAND |              |
| AFD. REK          | AMBT.        |
| AFD. TERMIJN      | Dobbelaer    |
| DATUM             | 29 AUG. 2017 |
| DOC. NR.          |              |
| ZAAK NR.          |              |
| CLASS.            |              |

**onderwerp**  
Bestuurlijk commentaar conceptrapportage  
financieel toezicht

**kenmerk**  
17017988dg

**behandeld door**  
drs. J.J.W. Cijssouw  
(0118) 631472

**verzonden**  
**29 AUG. 2017**

Middelburg, 29 augustus 2017

Geachte heer De Graaf,

Recent ontvingen wij, voor het aanleveren van een bestuurlijk commentaar, van de rekenkamer de concept eindrapportage over het financieel toezicht. In het onderzoek staat het functioneren van het financieel toezicht op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en het waterschap centraal.

De concept eindrapportage bestaat uit een bestuurlijke nota Financieel toezicht met als bijlage een nota van Bevindingen Financieel Toezicht.

De nota van bevindingen is feitelijk van aard en geeft onzes inziens een getrouw beeld van het formeel-juridisch kader, het algemeen uitvoeringskader en het financieel toezicht op organisatieniveau. Over de uitkomsten van de 'behavioural audit' naar de perceptie van financieel toezicht kunnen wij geen commentaar geven omdat dit vooral de percepties over financieel toezicht van geïnterviewde betrokkenen betreft. In conceptrapportage zijn conclusies en aanbevelingen opgenomen. Deze hebben wij hieronder genoemd en voorzien van onze reactie.

**Conclusie A1**

In reguliere situaties is er een beperkt rol voor Provinciale Staten.

Reactie: mee eens.

**Conclusie A2**

De overall conclusie is dat het financieel toezicht goed functioneert. Op een aantal gebieden zijn er zorgen verbeterpunten.

Reactie: mee eens. Zie verder A3 t/m A6.

**Conclusie A3**

Verantwoording aan Provinciale Staten over de inhoud van financieel toezicht vindt plaats, maar informatie over monitoring en evaluatie in relatie tot het beschikbare budget is beperkt.

Reactie: zie onze reactie op Aanbeveling 3.

**Conclusie A4**

Zorg over de kwetsbaarheid van de financiële toezicht functie.

Reactie: Wij delen deze zorg. Met name om het feit dat de kennis bij een beperkt aantal personen zit (kwetsbaar) en dat, mocht het toezicht meer werk gaan vragen, er qua capaciteit opgeschakeld moet kunnen worden. De conclusie dat als gevolg van piekmomenten er niet of te laat zicht wordt verkregen op relevante ontwikkelingen herkennen wij niet, wel dat het een risico is. Vanzelfsprekend kan er met meer capaciteit breder en diepgaander onderzoek worden gedaan naar trends en ontwikkelingen.



#### **Conclusie A5**

De toezichthouder zou meer moeten inspelen op risico's in het sociaal domein.

Reactie: wij zijn het eens met de conclusie dat als gevolg van de decentralisaties de complexiteit van de materie en de financiële risico's fors zijn toegenomen. Uw conclusie dat de opbouw van bepaalde begrotingsposten daardoor niet meer te doorgronden valt willen wij nuanceren. Door de complexiteit moet meestal worden uitgegaan van de door de gemeenten of gemeenschappelijke aangedragen informatie, deze informatie kan echter wel getoetst worden aan landelijk beschikbaar gestelde informatie als bijvoorbeeld de specificatie van de verdeling van het gemeentefonds over gemeenten. Omdat de gemeenten in hun begrotingen de budgetten voor het sociaal domein nog hebben geoormerkt, is nog niet eenduidig aan te geven in hoeverre de geraamde uitgaven in lijn zijn met het door de gemeente vastgestelde beleid. De jaarrekeningen en de toets achteraf door de accountant geven de komende jaren meer inzicht in de betrouwbaarheid van de ramingen. Dat het verkrijgen van een juist beeld, zeker in de eerste jaren na invoering, ingewikkeld is blijkt ook uit een recent door Cebeon, in opdracht van BZK opgestart onderzoek om een beeld te krijgen van de inkomsten en uitgaven van gemeenten in het sociaal domein over 2016.

#### **Conclusie A6**

Grondexploitatie bij een aantal gemeenten blijven voor het financieel toezicht een belangrijk aandachtspunt.

Reactie: mee eens. Het voorkomen van overprogrammering van de woningbouw en de bedrijventerreinen is als beleidsuitgangspunt opgenomen in het vigerende Omgevingsplan.

In verband met het uitblijven van regionale woningmarkt afspraken tussen de drie gemeenten op Walcheren hebben wij op 17 juli 2017 tijdelijk éénzijdig de 'woningmarkt afspraken' vastgesteld. Tegelijkertijd is voor na de zomer een onderzoek aangekondigd naar de kwalitatieve vraag naar woningen op Walcheren en de rest van Zeeland. De resultaten van dit onderzoek zullen basis kunnen vormen voor de herziening van de woningbouwprogrammering. Met dit onderzoek wordt tevens tegemoetgekomen aan een advies van de Rfv d.d. 16 mei 2017 over de artikel 12-aanvraag 2016 van Vlissingen: *'Voor het goed laten functioneren van de regionale woningmarkt zijn echter bindende afspraken nodig. Gemeenten hebben daarbij onderling concurrerende belangen, die vanwege de eigen grondposities vergaande financiële consequenties kunnen hebben. Dit vraagt een krachtige regie vanuit de provincie om op inhoudelijke overwegingen zowel de kwantitatieve als kwalitatieve woningbehoefte in de regio af te stemmen. De Raad vindt dat bij de afronding van het rapport over 2017 rekening moet worden gehouden met de meest actuele prognose van de ontwikkeling van de regionale woningmarkt en de betekenis daarvan voor Vlissingen.'*

#### **Conclusie B1**

De capaciteit bij de uitvoering van het financieel toezicht wordt hoofdzakelijk ingezet voor het beoordelen van gemeentebegrotingen en daaraan verwante procedures (o.a. preventief toezicht en artikel 12).

Reactie: de corebusiness van het financieel toezicht is inderdaad besloten in artikel 203 van de Gemeentewet.

#### **Conclusie B2**

Het financieel toezicht op organisatieniveau bij de gemeenten Vlissingen en Middelburg is in lijn met de formeel-juridische kaders en conform het vigerend beleid.

Reactie: mee eens. In aanvulling op het gestelde over de casus Vlissingen merken wij op dat in het advies van de Rfv d.d. 16 mei 2017 over de artikel 12-aanvraag 2016 van Vlissingen het volgende is opgenomen over de aankoop van het Scheldekwardier: *'De aankoop van het Scheldekwardier en de tegenvallende exploitatieverwachtingen vormen de belangrijkste oorzaak van de negatieve reserve. De gemeente is in eerste aanleg zelf verantwoordelijk voor de aankoop, maar duidelijk is dat het Rijk vanuit verschillende overwegingen belang heeft gehad bij deze aankoop. Hoewel vallend buiten het kader van het formele artikel 12-traject acht de Raad het redelijk dat indien er sprake is geweest van een afwenteling van de risico's op de gemeente Vlissingen ten faveure van rijksdoelstellingen het past dat het Rijk daar alsnog zijn verantwoordelijkheid voor neemt. Het onderzoek naar de aankoop van het Scheldekwardier is echter nog niet afgerond.'*

#### **Conclusie B3**

Communicatie is erg belangrijk en verdient structureel aandacht bij de uitvoering van toezicht.

Reactie: mee eens.

#### **Conclusie C1**

Financieel toezicht is een belangrijke specifieke vorm van interbestuurlijk toezicht.

Reactie: mee eens.

#### **Conclusie C2**

Eigen verantwoordelijkheid decentrale overheden en vertrouwen staan bij financieel toezicht centraal.

Reactie: mee eens.

#### **Conclusie C3**

Het financieel toezicht op gemeenten is normatief ingekaderd door het Gemeenschappelijk toezichtkader.  
Reactie: mee eens, maar in de praktijk blijkt toch dat de wettelijke kaders uiteenlopende invullingen van het financieel toezicht door provincies mogelijk maakt. In IPO-verband wordt momenteel met medewerking van BZK gewerkt aan een nieuw gemeenschappelijk beleidskader dat een meer uniforme invulling van het toezicht moet borgen.

Vanuit de systeemverantwoordelijkheid van het rijk voor het financieel toezicht onderzoekt het ministerie van BZK momenteel het totale systeem van toezicht. BZK beoogt daarmee de effectiviteit van financieel toezicht in beeld te brengen en mogelijkerwijs te verbeteren.

De Raad voor de Financiële verhoudingen (per 1-7-2017 opgegaan in de Raad voor het Openbaar Bestuur) heeft in juni 2017 een advies uitgebracht aan de minister over de meerwaarde van het financieel toezicht van provincies op gemeenten.

De Raad hecht meerwaarde van het financieel toezicht door de provincie omdat het zicht geeft op de politieke en bestuurlijke context. Tegelijkertijd moet het financieel toezicht onafhankelijk, onpartijdig en onder publieke verantwoording plaatsvinden.

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. De provincie dient het begrip risicogericht en proportioneel financieel toezichtbeleid uit te werken. Het gaat om de wijze waarop de kengetallen worden betrokken bij het oordeel en helderheid over de wijze waarop in geval verschil van inzicht er ambtelijk en bestuurlijk wordt opgeschaald.

Wij zijn van oordeel dat de aanbevelingen in het rapport van de Rekenkamer Zeeland in lijn zijn met het advies van Rvf.

#### **Conclusie C4**

Als toezichthouder correcties opleggen bij een gemeentelijk grondbedrijf kent een grote relativeringskant.

Reactie: mee eens.

#### **Conclusie C5**

Allocatie van het financieel toezicht bij Gedeputeerde Staten is een vaststaand gegeven met voor- en nadelen.

Reactie: wij zijn het met deze conclusie eens.

In het najaar worden de uitkomsten van het onderzoek van BZK verwacht. Samen met het advies van de Rfv en de opvattingen van de gezamenlijke provincies in IPO-verband verwachten wij dat er dan duidelijkheid komt over de verdere vormgeving en invulling van het financieel toezicht.

### **Aanbevelingen Rekenkamer aan Provinciale Staten**

**Aanbeveling 1:** Stel duidelijke kaders aan de informatievoorziening die Provinciale Staten van Gedeputeerde Staten nodig heeft (hebben) om invulling te geven aan de controlerende rol.

Reactie: wij zullen zodra het onderzoek van BZK is afgerond Provinciale Staten een voorstel doen voor de invulling van de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de inzet van het door PS beschikbaar gestelde budget.

Wij denken hierbij aan de volgende informatiecyclus per begrotingsjaar:

- december jaar t-1: brief met toezichtsvorm per gemeente jaar t + de prioriteitsstelling (speerpunten);
- voorjaar jaar t: een algemene voortgangsrapportage (inclusief informatie over de verschillende financiële gegevens die het begrotingsonderzoek heeft opgeleverd) + de aandachtspunten voor het begrotingsjaar jaar t+1
- globale kaderstelling in begroting en controle via jaarrekening
- ad hoc informatieverstrekking over bijzonderheden.

In combinatie met de invulling van aanbeveling 3 is hier voornog voldoende budget voor beschikbaar.

#### **Aanbeveling 2**

Controleer jaarlijks aan de hand van monitoring of er voldoende budget beschikbaar geweest is voor de uitvoering van financieel toezicht.

Reactie: door middel van budgetbewakingsrondes wordt periodiek uitvraag gedaan bij de budgethouders naar knelpunten. Tot op heden is nooit gebleken dat de beschikbaar gestelde formatieruimte onvoldoende

is geweest. De planningsmogelijkheden van de werkzaamheden zijn voldoende flexibel om 'incidenten' het hoofd te kunnen bieden. Omdat in onze organisatie competenties als samenwerking en flexibiliteit steeds belangrijker worden is het ook steeds eenvoudiger om in voorkomende gevallen tijdelijk een beroep te doen op collega's voor bepaalde 'klussen'.

En als er onverhoopt toch knelpunten zijn of dreigen te ontstaan dan kan dit via de reguliere begroting- en rekeningcyclus aan Provinciale Staten worden voorgelegd.

### **Aanbeveling 3**

Verzoek Gedeputeerde Staten te inventariseren hoe de zorg over kwetsbaarheid van de financiële toezicht functie het beste kan worden weggenomen en stel hiervoor indien noodzakelijk aanvullend budget beschikbaar.

Reactie: wij zijn inmiddels een proces gestart dat de kwetsbaarheid op korte termijn moet wegnemen. Onderzocht wordt of er binnen de huidige formatie mogelijkheden zijn om taken anders te bundelen waardoor er ruimte ontstaat om het financieel toezicht te spreiden over meerdere personen dan nu het geval is. Ook verwachten wij dat door een stuk uniformering van het toezicht door de provincies er meer samengewerkt kan worden.

### **Aanbeveling 4**

Geef gedeputeerde Staten vertrouwen wat betreft de uitvoering van het toezicht in lopende processen op organisatieniveau.

Reactie: we danken de rekenkamer voor deze aanbeveling waaruit vertrouwen blijkt.

Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

## **NAWOORD REKENKAMER ZEELAND**

De Rekenkamer dankt GS voor hun reactie en is verheugd dat GS onze aanbevelingen aangrijpt om het financieel toezicht verder te verbeteren. De behandeling van het rapport in PS zien we met belangstelling tegemoet.

1. NOTA VAN BEVINDINGEN FINANCIEEL TOEZICHT

# Nota van bevindingen Financieel Toezicht

Onderzoek naar het functioneren van het toezicht op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en het waterschap

**Rekenkamer Zeeland**

Middelburg, 31 augustus 2017

|                      |  |                      |
|----------------------|--|----------------------|
| <b>H 1.</b>          | <b><u>INLEIDING.....</u></b>   | <b><u>- 2 -</u></b>  |
| 1.1                  | Aanleiding.....  | - 2 -                |
| 1.2                  | Doelstelling.....  | - 2 -                |
| 1.3                  | Vraagstelling.....   | - 2 -                |
| 1.4                  | Reikwijdte.....  | - 3 -                |
| 1.5                  | Onderzoeksmethode.....   | - 3 -                |
| 1.6                  | Leeswijzer.....  | - 5 -                |
| <b>H 2.</b>          | <b><u>FORMEEL-JURIDISCH KADER FINANCIËEL TOEZICHT .....</u></b>            | <b><u>- 6 -</u></b>  |
| 2.1                  | Wat is financieel toezicht? .....  | - 6 -                |
| 2.2                  | Controle- en sturingsmogelijkheden voor Provinciale Staten.....            | - 7 -                |
| 2.3                  | Organisatie van het financieel toezicht.....                               | - 9 -                |
| 2.4                  | Relatie met interbestuurlijk toezicht.....                                 | - 10 -               |
| 2.5                  | Reikwijdte van het financieel toezicht .....                               | - 12 -               |
| <b>H 3.</b>          | <b><u>ALGEMEEN UITVOERINGSKADER FINANCIËEL TOEZICHT .....</u></b>          | <b><u>- 15 -</u></b> |
| 3.1                  | Financieel toezicht bij gemeenten .....                                    | - 15 -               |
| 3.2                  | Financieel toezicht bij gemeenschappelijke regelingen.....                 | - 19 -               |
| 3.3                  | Financieel toezicht bij het waterschap.....                                | - 20 -               |
| <b>H 4.</b>          | <b><u>FINANCIËEL TOEZICHT OP ORGANISATIENIVEAU .....</u></b>               | <b><u>- 23 -</u></b> |
| 4.1                  | Gemeente Middelburg .....  | - 23 -               |
| 4.2                  | Gemeente Vlissingen.....   | - 30 -               |
| <b>H 5.</b>          | <b><u>PERCEPTIES OVER FINANCIËEL TOEZICHT.....</u></b>                     | <b><u>- 37 -</u></b> |
| 5.1                  | Effectiviteit van toezicht.....  | - 37 -               |
| 5.2                  | Allocatie, capaciteit en deskundigheid.....                                | - 38 -               |
| 5.3                  | Communicatie, betrokkenheid en cultuur .....                               | - 40 -               |
| 5.4                  | Belangen Provincie .....   | - 42 -               |
| <b>BIJLAGEN.....</b> |  | <b><u>- 43 -</u></b> |
| Bijlage 1:           | Geraadpleegde bronnen .....  | - 44 -               |
| Bijlage 2.           | Methode behavioural audit.....   | - 47 -               |
| Bijlage 3            | Verklaring van begrippen financieel toezicht.....                          | - 51 -               |
| Bijlage 4            | Juridisch advies over rol Provinciale Staten bij Financieel toezicht ..... | - 56 -               |
| Bijlage 5            | Begrotingscirculaire 2018 - 2021.....                                      | - 59 -               |

## H 1. INLEIDING

Dit onderzoek richt zich op het financieel toezicht dat de Provincie uitvoert bij de volgende decentrale overheden in Zeeland:

- de dertien Zeeuwse gemeenten;
- een aantal gemeenschappelijke regelingen<sup>1</sup>, en;
- waterschap Scheldestromen.

Dit hoofdstuk beschrijft wat de aanleiding is geweest voor de rekenkamer om het financieel toezicht te onderzoeken. Vervolgens zijn de doel- en vraagstelling weergegeven. Het hoofdstuk besluit met de reikwijdte van het onderzoek en een leeswijzer.

### 1.1 AANLEIDING

Diverse fracties van Provinciale Staten gaven in de gesprekken met de Rekenkamer aan interesse te hebben in meer inzicht naar het functioneren van financieel toezicht.

Een belangrijke aanleiding voor de belangstelling in het onderwerp is de moeilijke financiële situatie bij de gemeenten Vlissingen en Middelburg. De problematiek bij deze gemeenten roept onder andere de vraag op hoe het financieel toezicht door de provincie Zeeland functioneert en welke invloed Provinciale Staten hierop kunnen uitoefenen.

Belangrijk is dat Provinciale Staten zich door dit rapport kunnen bezinnen op hun rol en aan de hand van onze analyse een inhoudelijke discussie over financieel toezicht kunnen voeren. De Zeeuwse opgaven waar het openbaar bestuur zich voor gesteld ziet vragen sterke Zeeuws partners. Wanneer een gemeente, het waterschap of een gemeenschappelijke regeling in financiële problemen verkeert dan heeft dat ook gevolgen voor de mate waarin zo'n organisatie samen met de Provincie kan werken aan de maatschappelijke opgaven in Zeeland.

### 1.2 DOELSTELLING

De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

*Inzicht geven in de uitvoering van het financieel toezicht op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschap door Gedeputeerde Staten, teneinde Provinciale Staten in staat te stellen om zich te kunnen bezinnen op hun rol.*

### 1.3 VRAAGSTELLING

De hoofdvraag luidt als volgt:

*Op welke wijze functioneert het financieel toezicht van de Provincie Zeeland op de financiën van gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en het waterschap en is dat voor verbetering vatbaar?*

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

---

<sup>1</sup> Niet alle gemeenschappelijke regelingen vallen onder het toezichtsregime van de provincie. Gemeenschappelijke regelingen waar de provincie zelf in participeert vallen onder bevoegd gezag van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Een voorbeeld hiervan is de RUD Zeeland.

- 1) Wat is het formeel-juridisch kader bij financieel toezicht?
  - a) Welk wettelijk kader is van toepassing op financieel toezicht?
  - b) Welke controle- en sturingsmogelijkheden hebben Provinciale Staten in relatie tot financieel toezicht?
  - c) Hoe informeren Gedeputeerde Staten Provinciale Staten over de uitvoering van het financieel toezicht?
  - d) Hoe heeft de Provincie het financieel toezicht in Zeeland georganiseerd?
  - e) Wat is de relatie met interbestuurlijk toezicht?
  - f) Wat is de reikwijdte van financieel toezicht?
- 2) Wat is het algemeen uitvoeringskader bij financieel toezicht?
  - a) Hoe voert de Provincie het financieel toezicht in het algemeen uit?
  - b) Welk beleid is in Zeeland van toepassing en hoe komt dat tot stand?
  - c) Waarin onderscheidt het financieel toezicht op gemeenten zich van dat op gemeenschappelijke regelingen en dat op het waterschap?
- 3) Wordt het financieel toezicht op organisatieniveau uitgevoerd conform de daartoe geldende formeel-juridische en beleidsmatige kaders?
- 4) Hoe ervaren betrokkenen het financieel toezicht door de provincie?
  - a) Hoe ervaren in- en externe betrokkenen het financieel toezicht door de Provincie?
  - b) Wat zijn stimulerende en belemmerende factoren bij het financieel toezicht door de Provincie?
  - c) Met welke inzichten zou het financieel toezicht verbeterd kunnen worden?

#### 1.4 REIKWIJDTE

Het onderzoek richt zich niet op:

- gemeenschappelijke regelingen waaraan de Provincie zelf deelneemt (bijvoorbeeld RUD Zeeland);
- de Provinciale toezichtstaken die samengaan met het gerevitaliseerde interbestuurlijk toezicht op grond van de Wet revitalisering generiek toezicht in 2012<sup>2</sup>;
- de toezichtstaak van Gedeputeerde Staten bij het oprichten van deelnemingen door gemeenten (at 160 lid 3 Gemeentewet).
- financieel-technische beoordeling van gemeenten. Het werk van de toezichthouder wordt niet over gedaan. Er wordt slechts gezien hoe financieel toezicht functioneert.

#### 1.5 ONDERZOEKSMETHODE

Het onderzoek is in twee fasen uitgevoerd.

In een vooronderzoek zijn in- en extern betrokkenen gericht bevroegd naar een aantal relevante aspecten van financieel toezicht. Daarnaast zijn in het vooronderzoek documenten geanalyseerd. Om de uitvoering van het toezicht op organisatieniveau in beeld te brengen is de documentenanalyse uitgebreid naar het toezicht op de gemeente Vlissingen en Middelburg. Voor deze gemeenten is gekozen, omdat het financieel toezicht bij deze twee gemeenten relatief intensief is geweest in de afgelopen jaren. Dat biedt goede aanknopingspunten om te begrijpen hoe het financieel toezicht functioneert.

---

<sup>2</sup> Het onderzoek gaat wel in op voor financieel toezicht relevante ontwikkelingen binnen het interbestuurlijk toezicht.



Het vooronderzoek gaf aanleiding om verdiepend onderzoek uit te voeren. De Rekenkamer heeft besloten om een zogenaamde behavioural audit uit te voeren. De Rekenkamer heeft zich hierbij laten ondersteunen door drs. J. Otten, werkzaam bij ACS te Driebergen. In het vooronderzoek werden verschillende meningen aangetroffen over het functioneren van het toezicht. Met de behavioural audit is beoogd om nader onderzoek naar te doen naar de perceptie van financieel toezicht.

In het kader van de behavioural audit zijn opnieuw interviews gehouden. Deze gesprekken hadden het karakter van een reflectief onderzoekend gesprek, met als belangrijkste doel de percepties, drijfveren en mentale modellen van de respondenten ten aanzien van financieel toezicht te achterhalen. Het uitgangspunt daarbij is dat percepties, drijfveren en mentale modellen de basis vormen voor cultuur en gedrag in een organisatie (zie onderstaand kader).

**Kader: Thomas-theorema**

Het Thomas-theorema of de Thomas-regel is een fundamenteel begrip uit de sociologie dat weergeeft dat wanneer mensen situaties als werkelijk definiëren, die situaties werkelijke gevolgen hebben. De definitie van de situatie is dus van invloed op het handelen.

*"It is not important whether or not the interpretation is correct — if men define situations as real, they are real in their consequences."*

*(William Thomas, 1928)*

Bij de gesprekspartners is overwegend een grote bereidheid geconstateerd om open te praten over het onderwerp. Van deze gesprekken zijn transcripties gemaakt. De transcripties zijn op basis van de kwalitatieve onderzoekstraditie geanalyseerd.

Dit gebeurt door in totaal 537 citaten van de geïnterviewden te voorzien van een code. De codes zijn vervolgens geclusterd. De resultaten hiervan zijn verwerkt in 'verhaalvorm', het zogeheten narratief, met de citaten als bouwstenen<sup>3</sup>. Voordat het narratief is opgesteld zijn de eigen citaten aan de gesprekspartners voorgelegd. Dit heeft slechts tot een enkele correctie geleid. De onderzoekers hebben het narratief vervolgens voorzien van commentaar.

Het narratief is een belangrijk tussenresultaat van het onderzoek. Het narratief is gevalideerd in een workshop op 19 juni 2017 waarvoor alle respondenten zijn uitgenodigd die deel uitmaken van de Provinciale organisatie. Tijdens deze workshop is de deelnemers gevraagd of zij het verhaal herkennen. Daarnaast is gevraagd welke betekenis zij daaraan geven. De deelnemers is gevraagd om factoren te benoemen die in de huidige situatie het effectief en efficiënt functioneren van financieel toezicht belemmeren of juist bevorderen.

Bijlage 1 geeft een overzicht van alle geïnterviewde personen en gebruikte documentatie. Voor een uitgebreide beschrijving van de onderzoeks aanpak van een behavioural audit wordt verwezen naar bijlage 2.

---

<sup>3</sup> Zowel de transcripties van de interviews als het narratief zijn vertrouwelijk.

## 1.6 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 is het formeel-juridisch kader van financieel toezicht beschreven. In het hoofdstuk is te lezen wat financieel toezicht is, welke controle- en sturingsmogelijkheden Provinciale Staten daarbij hebben en hoe Gedeputeerde Staten invulling geven aan de informatiestroom richting Provinciale Staten. Daarnaast gaat het hoofdstuk in op hoe het financieel toezicht bij de provincie Zeeland is georganiseerd, wat de relatie is met interbestuurlijk toezicht, en wat de reikwijdte van het toezicht is.

In hoofdstuk 3 is het uitvoeringskader van het toezicht beschreven. In het hoofdstuk valt te lezen welk beleid van toepassing is en hoe het toezicht bij gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en het waterschap wordt uitgevoerd. In hoofdstuk 4 is beschreven hoe het toezicht op individueel organisatieniveau functioneert. Dit wordt in beeld gebracht door een overzicht te geven van de financiële situatie bij de gemeenten Vlissingen en Middelburg en de rol van het financieel toezicht daarbij. Tot slot zijn in hoofdstuk 5 de percepties van in- en extern betrokkenen over een aantal aspecten van financieel toezicht beschreven. Er wordt ingegaan op effectiviteit, allocatie, capaciteit, deskundigheid, communicatie, betrokkenheid, cultuur en belangen.

De conclusies en aanbevelingen zijn in de bestuurlijke nota over financieel toezicht opgenomen. De nota van bevindingen is een bijlage van de bestuurlijke nota.

## H 2. FORMEEL-JURIDISCH KADER FINANCIËEL TOEZICHT

Dit hoofdstuk beschrijft het uitvoeringskader bij financieel toezicht. Hiermee worden deelvraag 1 van het onderzoek beantwoord:

- 1) Wat is het formeel-juridisch kader bij financieel toezicht?
  - a) Welk wettelijk kader is van toepassing op financieel toezicht?
  - b) Welke controle- en sturingsmogelijkheden hebben Provinciale Staten in relatie tot financieel toezicht?
  - c) Hoe informeren Gedeputeerde Staten Provinciale Staten over de uitvoering van het financieel toezicht?
  - d) Hoe heeft de provincie het financieel toezicht in Zeeland georganiseerd?
  - e) Wat is de relatie met interbestuurlijk toezicht?
  - f) Wat is de reikwijdte van financieel toezicht?

### 2.1 WAT IS FINANCIËEL TOEZICHT?

Financieel toezicht is een beoordeling van de taakbeheerting van lagere overheden door een hogere overheid, in dit geval de Provincie die oordeelt of de begroting van de onder toezicht gestelde organisaties structureel en reëel in evenwicht is. Het doel is bij te dragen aan het tegengaan van een structureel tekort op de begroting bij deze organisaties. Het is een wettelijke taak die voortkomt uit de volgende wet- en regelgeving:

- Gemeentewet;
- Algemene wet bestuursrecht;
- Besluit begroten en verantwoorden;
- Besluit financiële verhoudingen;
- Waterschapswet;
- Wet financiering decentrale overheden;
- Financiële-verhoudingswet.

Mede door het financieel toezicht wordt voorkomen dat gemeenten een beroep moeten doen op een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds, een zogeheten artikel 12 procedure (zie onderstaand kader). Het toezicht dient afwenteling van financiële problemen op andere gemeenten, en uiteindelijk de gemeenschap als geheel, tegen te gaan.

Het waterschap kan niet zoals gemeenten een beroep doen op de collectiviteit die artikel 12 biedt. Voor waterschappen is er geen vangnetconstructie.

Voor gemeenschappelijke regelingen geldt dat tekorten op de begroting altijd gedekt worden door de deelnemers. Indirect kunnen tekorten bij gemeenschappelijke regelingen daardoor leiden tot tekorten op de begroting bij deelnemers. De gemeenschappelijke regelingen waarop Gedeputeerde Staten financieel toezicht houden hebben allen een eigen begroting en zijn zelfstandig rechtspersoon. Zij kunnen besluiten nemen met financiële consequenties die onontkoombare financiële verplichtingen voor de deelnemers met zich meebrengen.

#### **Kader: Artikel 12, wat is het?**

Als een gemeente over lange tijd grote financiële tekorten op de begroting heeft, kan die gemeente om extra geld vragen uit het gemeentefonds. Een dergelijke aanvullende uitkering komt ten laste van alle andere gemeenten. Een gemeente die een aanvraag voor een artikel 12 uitkering

doet, wordt bij een positief besluit extra geld toegewezen voor één jaar of meerdere jaren. Het is de bedoeling dat na afloop van deze periode de gemeente weer zelfstandig en zonder extra geld verder kan. De fondsbeheerders (de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Financiën) stellen de aanvullende uitkering vast op basis van het advies van de artikel 12 inspecteur (in dienst bij Binnenlandse Zaken) en de adviezen van Gedeputeerde Staten, de Raad voor de financiële verhoudingen en de reactie van de gemeenteraad.

### **Rol provincie in een artikel 12 situatie**

Op grond van het Besluit financiële verhoudingen brengen Gedeputeerde Staten aan de minister van Binnenlandse Zaken en Financiën verslag uit over de financiële positie van de gemeente. De voorschriften inzake dit verslag zijn opgenomen in de Regeling aanvullende uitkering gemeentefonds. Gedeputeerde Staten zenden het verslag gelijktijdig in afschrift aan de Raad voor de financiële verhoudingen en de gemeenteraad.

Tijdens een artikel 12 procedure staat de betreffende gemeente onder preventief toezicht van de Provincie (zie ook paragraaf 3.1). De Provincie draagt zorg voor formele vaststelling van het uitgavniveau waarvan de inspecteur van oordeel is dat dit past in de toetsing van het tekort op de begroting, alsmede overeenstemt met de artikel 12-wet en regelgeving. Daartoe vindt ambtelijk overleg plaats tussen gemeente, Provincie en de inspecteur van Binnenlandse Zaken, het zogeheten tripartiteoverleg.

### **Definitie toezicht**

Er zijn veel definities van toezicht in omloop. Wat ze gemeen hebben is dat er altijd bij toezicht sprake is van de volgende elementen:

- het verzamelen van informatie;
- het beoordelen van informatie;
- het eventueel op grond daarvan interveniëren.

Het financieel toezicht door Gedeputeerde Staten volgt ook deze stappen. In de uitvoering is er een verschil tussen gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en het waterschap. De volgende paragrafen gaan dieper in op de manier hoe Gedeputeerde Staten van Zeeland het toezicht bij deze organisaties uitvoert.

## **2.2 CONTROLE- EN STURINGSMOGELIJKHEDEN VOOR PROVINCIALE STATEN**

De Rekenkamer Oost-Nederland publiceerde in 2013 eerder onderzoek naar de rol van Provinciale Staten bij financieel toezicht. Zij hebben zich hierbij laten adviseren door prof. mr. dr. D.J. Elzinga, die hiervoor een notitie schreef. Dit onderzoek is na goedkeuring van de Rekenkamer Oost-Nederland deze notitie integraal overgenomen in bijlage 4 van dit rapport.

### **Weinig sturingsmogelijkheden, behalve bij vertrouwenskwesties**

De rol van Provinciale Staten is bij financieel toezicht beperkt. Er is weinig aanvullende ruimte voor Provinciale Staten om normen te stellen. Het normatieve kader voor de beleidsuitvoering van financieel toezicht is ingekaderd door de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht en het Besluit begroting en verantwoording Provincies en gemeente. Daarnaast kadert het Gemeenschappelijk toezichtskader de uitvoering van financieel toezicht normatief verder in (zie paragraaf 2.2). Het belangrijkste doel van het gemeenschappelijke kader is dat de Nederlandse gemeenten op gelijke wijze met het provinciaal toezicht worden geconfronteerd.

Een bevoegdheid die aan Gedeputeerde Staten is toebedeeld mag Provinciale Staten in reguliere situaties niet overnemen. De aard van het toezicht leent zich in reguliere situaties niet voor een al te grote bemoeienis van Provinciale Staten bij te nemen besluiten op voorhand (ex-ante). Er moet voldoende budget beschikbaar zijn voor de uitvoering van de taak. En er moet door Gedeputeerde Staten verantwoording worden afgelegd achteraf (ex-post) over de uitoefening van de bevoegdheid.

Bij uitzondering echter, wanneer het om minder reguliere posities gaat (vertrouwenskwesaties), kunnen Provinciale Staten onder alle omstandigheden hun bemoeienis intensiveren en in het verantwoordingsproces alle beschikbare middelen inzetten.

### **Verantwoording aan Provinciale Staten**

Het onderzoek heeft de informatiestroom van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten in beeld gebracht voor de periode 1 januari 2014 tot 1 mei 2017 (onderstaande tabel). Geconstateerd wordt dat in situaties waarbij er sprake is van repressief toezicht, Provinciale Staten summier betrokken worden bij het toezicht. In de programmateksten in de Provinciale jaarstukken wordt kort ingegaan op het toezicht. In december 2016 zijn Provinciale Staten eveneens kort geïnformeerd over het toezicht bij gemeenten waarop de repressieve vorm van toepassing was.

Wel is vast te stellen dat Provinciale Staten regelmatig worden geïnformeerd over het artikel 12 traject in Vlissingen. Ook is Provinciale Staten in 2014 uitgebreid geïnformeerd over de impact op de financiële positie van gemeenten door verliezen op grondexploitaties. Vervolgens is hier nadere informatie over verstrekt in 2015 na een toezegging in de vergadering van Provinciale Staten en in 2016 naar aanleiding van artikel 44 vragen. In december 2016 hebben Gedeputeerde Staten Provinciale Staten geïnformeerd over het preventief toezicht bij de gemeente Middelburg. In beginsel geldt tot slot dat Provinciale Staten altijd om meer informatie kunnen vragen indien dat gewenst is.

| Datum brief GS | Onderwerp                              | Inhoud  |
|----------------|--|---|
| 14-03-2014     | Bouwgrondexploitatie Zeeuwse gemeenten | Gedeputeerde Staten bieden aan Provinciale Staten de onderzoeksresultaten aan van het onderzoek dat Deloitte Real Estate in opdracht van het Rijk, VNG, IPO en het vakberaad Gemeentefinanciën heeft uitgevoerd naar de financiële effecten van de crisis op de gemeentelijke grondbedrijven. |
| 28-03-2014     | Een kwestie van evenwicht              | Gedeputeerde Staten sturen Provinciale Staten een afschrift van het nieuwe Gemeenschappelijke toezichtskader  |
| 03-09-2014     | Begrotingsscan Vlissingen 2014         | Gedeputeerde Staten sturen ter informatie aan Provinciale Staten de rapportage Begrotingsscan Vlissingen 2014, inclusief aanbiedingsbrief aan het college van burgemeester en wethouders.   |
| 14-10-2014     | Artikel 12-traject Vlissingen          | Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten in algemene zin over het artikel 12-traject en de rol van Gedeputeerde Staten daarbij. Dit met het oog op de te verwachten officiële artikel 12-aanvraag van de gemeente Vlissingen   |
| 07-04-2015     | Artikel 12 Vlissingen                  | Gedeputeerde Staten sturen ter kennisname het provinciaal verslag 2015 over de financiële positie van de gemeente Vlissingen en het artikel 12-tussenrapport van de inspecteur van Binnenlandse Zaken.  |

|            |  |   |
|------------|--|---|
| 13-10-2015 | Rapport Grond, geld en gemeenten van de Raad van de financiële verhoudingen (2015)         | Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten schriftelijk over de reactie op de aanbevelingen uit het rapport. Eén en ander na een toezegging in de Statenvergadering van 25 september 2015.   |
| 11-02-2016 | Advies over artikel 12-rapport 2015 Vlissingen   | Gedeputeerde Staten sturen Provinciale Staten ter kennisneming een afschrift van hun advies aan de beheerders van het gemeentefonds. Als bijlage is het artikel 12-rapport 2015 van Binnenlandse Zaken toegevoegd, alsmede het provinciaal verslag 2016.              |
| 10-05-2016 | Artikel 44 vragen (VVD) over provinciaal toezicht op financieel beleid gemeente Vlissingen | Gedeputeerde Staten beantwoorden vragen over kritiek van de Raad voor de financiële verhoudingen over het financieel toezicht bij de gemeente Vlissingen en mogelijke verscherping van het toezicht bij andere gemeenten.   |
| 14-12-2016 | Financieel toezicht 2017 gemeenten en gemeenschappelijke regelingen                        | Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten over het algemeen beeld over de financiën bij de Zeeuwse gemeenten. Daarnaast wordt specifiek informatie verstrekt over de situatie bij de gemeenten die onder preventief toezicht staan: Middelburg en Vlissingen. |
| 15-03-2017 | Advies over artikel 12 rapport 2016  | Gedeputeerde Staten sturen Provinciale Staten ter kennisneming een afschrift van hun advies aan de beheerders van het gemeentefonds. Als bijlage is het artikel 12-rapport 2016 van Binnenlandse Zaken toegevoegd, alsmede het provinciaal verslag 2017.              |

### 2.3 ORGANISATIE VAN HET FINANCIËEL TOEZICHT

Het uitvoeren van het financieel toezicht is ondergebracht bij de afdeling Concernstaf. Het jaarplan van deze afdeling raamt 1,1 fte voor deze taak, verdeeld over twee medewerkers. Beide medewerkers hebben naast de uitvoering van het financieel toezicht ook andere taken in hun werkpakket. De belangrijkste taken van de toezichthouders zijn:

- Analyse financiële documenten;
- (ambtelijke) gesprekken en contacten met gemeenten;
- Voorbereiden toezichtoordeel.

In het huidige college van Gedeputeerde Staten heeft gedeputeerde De Bat financieel toezicht in zijn portefeuille. In de periode daarvoor was gedeputeerde Van Beveren (2011 – 2015) bestuurlijk verantwoordelijk voor financieel toezicht.

Provincies gaan verschillend om met de positionering van financieel toezicht binnen hun organisatie ten opzichte van andere toezichtstaken op decentrale overheden (interbestuurlijk toezicht). Bij sommige provincies zijn al deze toezichtstaken binnen één eenheid georganiseerd. In andere provincies zijn deze taken los van elkaar georganiseerd en ondergebracht bij beleidsafdelingen. Bij de provincie Zeeland is de laatstgenoemde vorm van toepassing. Er is een coördinator interbestuurlijk toezicht die de samenhang bewaakt. Deze coördinerende taak is belegd op de afdeling Concernstaf, bij één van de financieel toezichthouders.

## 2.4 RELATIE MET INTERBESTUURLIJK TOEZICHT

Financieel toezicht maakt onderdeel uit van het totale stelsel van interbestuurlijk toezicht in Nederland. Interbestuurlijk toezicht is in juridische termen de wettelijke bevoegdheid van hogere bestuursorganen om de rechtskracht van beslissingen van andere bestuursorganen dwingend te beïnvloeden, hetzij vooraf (goedkeuring, aanwijzingen), hetzij achteraf (schorsing, vernietiging of door indeplaatsstelling). De mogelijkheden voor interbestuurlijk toezicht zijn in wetgeving vastgelegd. Voor het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten is het wettelijk kader de Gemeentewet. Voor het waterschap is dat de Waterschapswet.

### **Evenwichtig compromis tussen eenheid en decentralisatie**

De decentrale eenheidsstaat maakt dat er in Nederland interbestuurlijk toezicht van toepassing is. De interbestuurlijke verhoudingen in Nederland berusten op twee pijlers: eenheid en decentralisatie. Met interbestuurlijk toezicht is er bestuursrechtelijk voorzien in een bevoegdheid van het bovenlokale gezag om in voorkomende gevallen, waarin hogere belangen in ernstige mate (dreigen te) worden geschaad, in te grijpen. Interbestuurlijk toezicht vormt als het ware de brug of de bemiddelende gedachte tussen de uitgangspunten van eenheid en decentralisatie. De functie van interbestuurlijk toezicht is enerzijds het mogelijk maken van een maximum aan decentralisatie zonder dat het eenheidsbeginsel gevaar loopt en – van de andere kant beschouwd – anderzijds het veiligstellen van eenheid op een wijze die recht doet aan het decentralisatiebeginsel. Interbestuurlijk toezicht staat daarmee in dienst van een evenwichtig compromis tussen de eisen van eenheid en decentralisatie.

### **Gericht op taken in medebewind**

Interbestuurlijk toezicht richt zich op de taken die door een lagere overheid in medebewind worden uitgevoerd. Dit zijn taken waarvoor centrale wetgeving is vastgesteld. Op financieel gebied is het vaststellen van een begroting die aan de randvoorwaarden uit het Besluit begroten en verantwoord moet voldoen, een voorbeeld van medebewind.

### **Generiek en specifiek interbestuurlijk toezicht**

Er zijn in het algemeen twee vormen van interbestuurlijk toezicht te beschrijven: generiek en specifiek toezicht (zie onderstaand kader). Wanneer er gesproken wordt over interbestuurlijk toezicht, wordt meestal het toepassen van het generieke instrumentarium bedoeld. Maar specifieke toezicht is ook interbestuurlijk toezicht. Financieel toezicht is een hier een vorm van.

Bij generiek toezicht geldt dat als een medebewindtaak niet of niet correct wordt uitgevoerd er gesproken wordt van taakverwaarlozing. Gedeputeerde Staten kunnen dan na het doorlopen van een interventieladder indeplaatsstellen en op kosten van de desbetreffende gemeente alsnog de uitvoering in lijn brengen met de Wet. Ook richt interbestuurlijk toezicht zich ook gemeentelijke besluiten die in strijd zijn met het recht of met het algemeen belang. In dat geval moeten Gedeputeerde Staten in het kader van interbestuurlijk toezicht dit besluit ter vernietiging voordragen aan de Kroon.

#### **Kader: Generiek en specifiek interbestuurlijk toezicht**

**Generiek toezicht** heeft een algemeen bereik en beperkt zich niet tot een bepaald beleidsterrein of een bijzondere wet. De instrumenten die bij generiek toezicht horen zijn schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling. In beginsel zijn Gedeputeerde Staten interbestuurlijk

toezichthouder op alle medebewindstaken van gemeenten, tenzij hiervoor in de Gemeentewet een uitzondering is gemaakt.

**Specifiek toezicht** is in tegenstelling tot generiek toezicht beperkt tot een bepaald beleidsterrein in een bijzondere wet. Hierbij gaat het om bevoegdheden die de provincie heeft om in concrete gevallen een gemeentelijk besluit te blokkeren, uit te lokken of bij te sturen. Deze bevoegdheden kunnen allerlei vormen aannemen, zoals de verklaring van geen bezwaar, een toestemming, goedkeuring, oplegging of aanwijzing.

### **Niet vrijblijvend**

Interbestuurlijk toezicht is niet vrijblijvend. Interbestuurlijk toezicht is voor de Provincie een wettelijk gevorderde taak. De provincie heeft beleidsvrijheid om prioriteiten te stellen en daartoe toezichtskaders op te stellen. Gedeputeerde Staten doen dit met betrekking tot financieel toezicht met het vaststellen van het Gemeenschappelijk toezichtskader en de uitwerking daarvan in begrotingscirculaires. Paragraaf 3.1 gaat verder in op het toezichtskader en de begrotingscirculaires.

### **Wet revitalisering generiek toezicht**

Op 1 oktober 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht in werking getreden. Deze wet heeft het stelsel van interbestuurlijk toezicht ingrijpend gewijzigd. Voor veel specifieke toezichtsarrangementen is de conclusie getrokken dat zij overbodig waren. De Wet revitalisering generiek toezicht heeft deze bepalingen gesaneerd.

### **Financieel toezicht van groot belang**

Financieel toezicht behoort tot de enkele gevallen waarvoor het specifieke toezicht na revitalisering van het generieke toezicht is gehandhaafd door de wetgever. Het financieel toezicht werd van groot belang geacht in de interbestuurlijke verhoudingen. De wetgever oordeelde op advies van de Commissie Oosting<sup>4</sup> geen reden te zien om aanpassing te bepleiten van het bestaande stelsel van toezicht.

### **Reflex om terughoudend te zijn**

Het toepassen van het generiek instrumentarium is lange tijd in de bestuurscultuur gezien als een zware ingreep, een zogenaemde ultimum remedium. Het effect hiervan is dat er sprake is van een reflex om terughoudendheid te zijn bij het hanteren ervan, met als gevolg dat het tot dusver zelden wordt toegepast. Met de herziening van het stelsel door de Wet revitalisering generiek toezicht en de verandering van de positie van het instrumentarium die daaruit voortvloeit, beoogt de wetgever het generieke instrumentarium juist uit deze taboesfeer te halen. Kiezen en doorzetten hoort in de plaats te komen van “pappen en nathouden”, mocht dat nog aan de orde zijn.

Dit betekent dat de toepassing van het generieke instrumentarium eerder in beeld komt, maar natuurlijk niet dat het noodzakelijkerwijs ook vaker wordt toegepast. Alleen waar dat nodig blijkt te zijn dienen provincies voortvarend met de generieke instrumenten te interveniëren. De cultuurverandering die de revitalisatie van het generieke toezicht vraagt is nog steeds gaande, blijkt uit de landelijke tussenevaluatie naar interbestuurlijk toezicht in 2015. In dit onderzoek is hier specifiek voor Zeeland geen verder onderzoek naar gedaan, aangezien dit onderzoek zich beperkt tot het functioneren van het financieel toezicht.

---

<sup>4</sup> Commissie die aan de wieg stond van de Wet revitalisering generiek toezicht en in 2007 het rapport ‘Van specifiek naar generiek’ uitbracht.



## **Eigen verantwoordelijkheid decentrale overheden en wederzijds vertrouwen**

De Commissie Oosting stelt dat bepaalde onzekerheden en risico's nu eenmaal altijd zullen bestaan en moeten worden aanvaard, ook in de verhoudingen tussen overheden. Indien interbestuurlijk toezicht dat geheel zou willen elimineren, zou dat verlamvend kunnen uitwerken. Daarom benadrukt de commissie het belang van eigen verantwoordelijkheid en van wederzijds vertrouwen. Het versterken van horizontale vormen van verantwoording (zie kader) en kwaliteitsborging, ten einde het terugdringen van specifiek interbestuurlijk toezicht moet worden bevorderd. Naar het oordeel van de commissie Oosting mag bezorgdheid om de kwaliteit van de decentrale uitvoering van medebewindstaken niet als motief voor interbestuurlijk toezicht dienen. Interbestuurlijk toezicht mag niet als compensatie dienen voor (vermeend) kwaliteitstekort bij de uitvoering van de betreffende medebewindstaak. Veeleer dient via onderzoek in het kader van monitoring/wetsevaluatie – wezenlijk iets anders dan interbestuurlijk toezicht – kennis te worden verkregen over de wijze waarop een bepaalde medebewindstaak wordt uitgevoerd door de betreffende bestuurslaag. De desbetreffende onderzoekresultaten kunnen dan aanleiding geven tot aanpassing van de desbetreffende wet of van de (financiële of organisatorische) condities waaronder de decentrale overheden deze moeten uitvoeren.

### **Kader: Horizontale verantwoording**

Om het bestuur optimaal te laten functioneren binnen de veranderende interbestuurlijke verhoudingen moet zij een substantiële eigen verantwoordelijkheid hebben en moet zij in staat zijn om die verantwoordelijkheid waar te maken (handelingsvrijheid). De inrichting en organisatie van interbestuurlijk toezicht dient daarom zodanig te zijn dat elk bestuur op haar eigen verantwoordelijkheden kan worden aangesproken. Zowel uit democratisch als uit rechtmatigheids- en doelmatigheidsoogpunt is dit een belangrijk uitgangspunt. Dit betekent ook dat elk bestuur heldere verantwoording moet durven afleggen aan burgers, volksvertegenwoordigend orgaan en/of de toezichthouder. Het vertrouwen in de eigen verantwoordelijkheid van de betreffende overheidslaag en het daar plaatsvindende democratische proces moeten centraal staan in de afwegingen rondom interbestuurlijk toezicht. (Bestuurlijke commissie Alders, 2005)

## **2.5 REIKWIJDTE VAN HET FINANCIËEL TOEZICHT**

De vorige paragraaf beschrijft algemene uitgangspunten met betrekking tot interbestuurlijk toezicht. Deze paragraaf beschrijft hoe dat doorwerkt in het financieel toezicht. In het Gemeenschappelijk toezichtskader zijn afspraken gemaakt die de ruimte aangeven waarbinnen financieel toezicht zich beweegt.

### **Horizontale verantwoordingsketen**

Het uitgangspunt in het stelstel van financieel toezicht is dat de gemeenteraad of het algemeen bestuur (gemeenschappelijke regeling of waterschap) op lokaal niveau een belangrijke taak heeft om (financieel) beleid vast te stellen en daarop toe te zien. Samen met de accountant en de rekenkamerfunctie vormen zij de horizontale toezichtsketen, die kaderstelling, controle en verantwoording met elkaar in samenhang brengt (zie onderstaand kader).

#### **Voorbeeld van horizontale verantwoording: Gemeente Reimerswaal**

De gemeente Reimerswaal laat de meerwaarde zien van goed samenspel tussen college en gemeenteraad. Toen in 2009 de financiële crisis om zich heen begon te grijpen zijn twaalf sessies met de Gemeenteraad georganiseerd om de gemeentebegroting tegen het licht gehouden. Dit

betrof een bewustwordingsoperatie om te laten zien wat er achter de getallen in de begroting schuil ging. Betrokkenen geven aan dat deze gezamenlijke actie er zeker aan bijgedragen heeft dat Reimerswaal ondanks de crisis een gezonde financiële positie heeft weten te behouden.

De horizontale verantwoordingsketen en het verticale provinciale toezicht zijn complementair aan elkaar. Het Gemeenschappelijk toezichtskader beschrijft dat degene die verantwoording aflegt ook degene is die het beleid heeft bepaald en uit heeft gevoerd en dat de toezichthouder niet verantwoordelijk is voor het beleid of de uitvoering ervan (p. 9).

### **Eigen verantwoordelijkheid centraal**

Met het uitgangspunt dat de toezichthouder niet verantwoordelijk is voor het beleid van gemeenten stelt het beleidskader de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten centraal. Dat is conform de visie op interbestuurlijk toezicht zoals in de vorige paragraaf is beschreven. Het Gemeenschappelijk toezichtskader werkt het verantwoordelijkheidsprincipe verder uit door verschil aan te brengen tussen financieel toezicht en oordelen over beleidsonderwerpen die de provincie binnen andere kaders velt over het bestuur van lokale overheden. De taakuitoefening van het financieel toezicht komt in essentie neer op de financiële kant van de begroting en jaarstukken. De toezichthouder doet geen uitspraken over en geeft geen oordeel over beleidsonderwerpen. De toezichthouder geeft alleen vanuit zijn toezichthoudende taak suggesties, zo stelt het Gemeenschappelijk toezichtskader (p. 10).

### **Reikwijdte toezicht bij grondexploitaties**

Op het gebied van grondexploitaties dient dezelfde reikwijdte van het financieel toezicht te worden gehanteerd als hierboven is beschreven. In het rapport Grond, Geld en Gemeenten (2015) beschrijft de Raad voor de Financiële Verhoudingen de betekenis en gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Het actualiseren en aanpassen van de lopende grondexploitaties op basis van realistische ramingen en het ontdoen van overbodige kostentoe-rekeningen verdient prioriteit<sup>5</sup>. Op basis daarvan moet worden afgeboekt en/of is het treffen van voorzieningen aan de orde.

De raad schrijft verder dat het in het kader van horizontale verantwoording belangrijk is dat het college van burgemeester en wethouders helder inzicht bieden in de onzekerheden en risico's die samengaan met de grondexploitatie. De waardering van grondexploitaties is gebaseerd op schattingen. Bij de jaarrekening kan de realisatie worden vergeleken met de schatting. Het is de taak van de accountant om te letten op het juist hanteren van de boekhoudkundige regels zodat hij een oordeel kan geven over zowel het getrouwe beeld als over de financiële rechtmatigheid van de grondexploitaties. Omdat gebiedsontwikkeling steeds meer organisch verloopt, is het voor een zo betrouwbaar mogelijk beeld van het te verwachten resultaat van de projecten essentieel meerdere scenario's door te rekenen. Op deze wijze kan de gemeenteraad invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende taak. *“Met het uitstellen van pijnlijke keuzes lopen gemeenten het risico uiteindelijk slechter af te zijn”*, schrijft de Raad voor de Financiële Verhoudingen (p. 32).

De Raad constateert in bovengenoemd rapport verder dat provincies terughoudend zijn om gemeenten vanwege het grondbeleid onder preventief toezicht te stellen. De provinciale toezichthouder moet bij de beoordeling van de financiële positie van gemeenten ook kijken naar het realiteitsgehalte van de grondexploitaties (woningbouw, kantorenbouw en bedrijventerrein), de gehanteerde parameters en deze vergelijken met het ruimtelijk beleid en de prognoses van de

---

<sup>5</sup> Dat kan bestaan schrijft de Raad uit het bijstellen van uitgiftetermijnen, het schrappen van plannen, het verlagen van de grondprijs en/of de rekenrente aanpassen naar het niveau van de derving van opbrengsten op kapitaal (schatkistbankieren) of de werkelijke kapitaallasten (p. 9).

provincie en de verwachtingen van andere gemeenten in de regio vindt de Raad. Indien gemeenten als gevolg van de vertaling daarvan te maken krijgen met een negatieve algemene reserve die zij niet binnen het tijdsbestek van de meerjarenbegroting ( 0 – 4 jaar) kunnen oplossen, dan dienen gemeenten volgens de Raad onder preventief toezicht te worden gesteld.

### H 3. ALGEMEEN UITVOERINGSKADER FINANCIËEL TOEZICHT

In dit hoofdstuk is het uitvoeringskader van financieel toezicht beschreven. Daarmee wordt deelvraag 2 van het onderzoek beantwoord:

- 2) Wat is het algemeen uitvoeringskader bij financieel toezicht
  - a) Hoe voert de Provincie het financieel toezicht in het algemeen uit?
  - b) Welk beleid is in Zeeland van toepassing en hoe komt dat tot stand?
  - c) Waarin onderscheidt het financieel toezicht op gemeenten zich van dat op gemeenschappelijke regelingen en dat op het Waterschap?

#### 3.1 FINANCIËEL TOEZICHT BIJ GEMEENTEN

Deze paragraaf beschrijft hoe de Provincie Zeeland het financieel toezicht bij gemeenten uitvoert.

##### **Gemeenschappelijk toezichtskader**

De twaalf Provincies maken samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken onderlinge afspraken over de wijze waarop zij het financieel toezicht uitvoeren. Het vakberaad gemeentefinanciën (zie onderstaand kader) is daarbij een belangrijk gremium. De afspraken zijn vastgelegd in een Gemeenschappelijk toezichtskader. Gedeputeerde Staten hebben het meest recente gemeenschappelijke kader vastgesteld in 2014 met de naam “Een Kwestie van Evenwicht!”. Een Kwestie van Evenwicht heeft het kader “Zichtbaar Toezicht uit 2008 vervangen. Het doel van de samenwerking in het vakberaad is dat gemeenten in Nederland tot op zekere hoogte gelijkwaardig worden behandeld bij het toezicht.

##### **Kader: Vakberaad gemeentefinanciën**

Het vakberaad gemeentefinanciën is het overleg tussen alle provinciale toezichthouders, waar ook Binnenlandse Zaken, het IPO, de VNG en de Raad voor financiële verhoudingen vertegenwoordigd zijn. In dit vakberaad worden onder andere gezamenlijke themaonderzoeken afgestemd. Voor het ambtelijke vakberaad gemeentefinanciën is geen bestuurlijke tegenhanger. Er is wel een overlegvorm tussen de gedeputeerden financiën maar niet in alle gevallen is de gedeputeerde financiën ook belast met financieel toezicht. Het onderwerp financieel toezicht komt daar dan ook niet gestructureerd aan de orde.

##### **Begrotingscirculaire**

Jaarlijks wordt in aanvulling op het Gemeenschappelijk financieel toezichtskader een begrotingscirculaire met toetsingsaspecten en ontwikkeling aan de gemeenten gezonden. Dit doen Gedeputeerde Staten elk jaar in het eerste kwartaal, met het oog op de voorbereiding van de begroting van het daaropvolgende jaar en daaraan verbonden meerjarenramingen. In de circulaire informeren Gedeputeerde Staten de colleges van burgemeester en wethouders over een aantal aandachtspunten met betrekking tot het financieel toezicht. Een afschrift wordt aan de gemeenteraad verzonden. Bijlage 5 bevat de begrotingscirculaire 2018-2021, die Gedeputeerde Staten hebben verstuurd in maart 2017.

##### **Repressief en Preventief toezicht**

Het toezicht op gemeenten kent twee toezichtsvormen:

- repressief toezicht;

- preventief toezicht.

Repressief toezicht is de basissituatie. Deze vorm van toezicht voeren Gedeputeerde Staten bij alle gemeenten uit, tenzij er sprake is van preventief toezicht. Bij repressief toezicht hebben de begroting en begrotingswijzigingen van een gemeente rechtskracht zonder een besluit tot goedkeuring van Gedeputeerde Staten. Bij preventief toezicht is dat anders. Bij preventief toezicht moet de gemeente zowel haar begroting als de wijzigingen daarvan voor goedkeuring aan Gedeputeerde Staten voorleggen.

### **Wanneer preventief toezicht?**

Gedeputeerde Staten kunnen om een aantal redenen besluiten een gemeente onder preventief toezicht te plaatsen. Preventief toezicht geldt als er naar het oordeel van Gedeputeerde Staten geen 'structureel en reëel evenwicht' is op de begroting en herstel binnen de termijn van de meerjarenraming niet aannemelijk kan worden gemaakt (zie onderstaand kader). Daarnaast kunnen Gedeputeerde Staten preventief toezicht instellen als er sprake is van termijnoverschrijding of onvolledige documenten zijn toegestuurd. Om het preventieve toezicht te effectueren moeten Gedeputeerde Staten hun oordeel voor aanvang van het komende begrotingsjaar aan de gemeente meedelen. Dit doen Gedeputeerde Staten in Zeeland middels een brief aan de gemeenteraad.

#### **Kader: Structureel en reëel begrotingsevenwicht<sup>6</sup>**

De term structureel en reëel begrotingsevenwicht houdt in dat de begroting voldoet aan bepaalde eisen. Structureel betekent dat voor het betreffende begrotingsjaar de structurele lasten zijn gedekt door structurele baten. Het reëel evenwicht houdt in dat de ramingen volledig, realistisch en haalbaar zijn. Wanneer Gedeputeerde Staten oordelen dat ramingen onvoldoende reëel zijn, kunnen Gedeputeerde Staten een negatieve bijstelling doorvoeren op het structureel begrotingssaldo. Op basis van het Gemeenschappelijk toezichtskader controleert de toezichthouder namens Gedeputeerde Staten de volgende zaken<sup>7</sup>:

- kwaliteit en plausibiliteit van de begroting en meerjarenraming;
- formele evenwicht;
- meerjarenramingen;
- jaarrekening.

Sinds 1995 is het toezichtcriterium "sluitende begroting" geweest. Tot 2014 betekende dat, dat de toezichthouders namens Gedeputeerde Staten toetsten of de begroting (materieel) van gemeenten in evenwicht was. Door een wijziging van in de Gemeentewet is het bestaande begrip "evenwicht" vanaf 2014 nader gepreciseerd in die zin dat het een "structureel en reëel evenwicht" dient te zijn.

### **Wat gebeurt er bij preventief toezicht?**

Bij preventief toezicht is het beleid dat de toezichthouders namens Gedeputeerde Staten samen met de gemeente aan de slag gaan om helder te krijgen waar exact de pijnpunten liggen. Het is dan aan de gemeente om (een pakket van) maatregelen te nemen om het begrotingsevenwicht te herstellen.

<sup>6</sup> De definities van structureel en reëel begrotingsevenwicht zijn ontleend aan de begrotingscirculaire 2018-2021 die Gedeputeerde Staten aan de Zeeuwse gemeenten heeft verzonden op 15 maart 2017.

<sup>7</sup> In bijlage 3 is een toelichting gegeven op de meest voorkomende toezichtsbegrippen.

Binnen de hiervoor benodigde periode worden veelal afspraken gemaakt over welke uitgaven gedaan kunnen worden en welke verplichtingen aangegaan kunnen worden. De reguliere bedrijfsvoering en de uitvoering van beleid bij de gemeente moeten namelijk niet onnodig worden verstoord. In de regel houdt dit in dat een gemeente uitgaven kan doen tot een bepaald niveau van de laatst door Gedeputeerde Staten 'geaccordeerde' begroting, tenzij bij de nieuwe begroting het lastenniveau lager is vastgesteld. Voor alles wat nieuw is ten opzichte van de laatste begroting is toestemming nodig. Ook behoort het gedeeltelijk goedkeuren van de begroting (bijvoorbeeld bestaand beleid wel, nieuw beleid niet) tot de mogelijkheden van Gedeputeerde Staten.

### **Wat gebeurt er bij repressief toezicht?**

In de fase van repressief toezicht zijn de gemeentelijke kader- en voorjaarsnota's belangrijke documenten die de toezichthouders namens Gedeputeerde Staten beoordelen. Ook zijn begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarrekeningen belangrijke documenten. Voor het beoordelen van deze stukken raadpleegt de toezichthouder veelal ook andere dan de verplicht in te zenden stukken (bijvoorbeeld de productramingen). Hij kan daartoe aanvullende informatie opvragen. Financieel toezicht is een continu proces. De in te sturen documenten worden niet telkens losstaand beoordeeld, maar in samenhang met elkaar en vanuit een historisch besef. De insteek van het toezicht is gebaseerd op vertrouwen. Daarnaast hoort de uitvoering volgens het gemeenschappelijk toezichtskader risicogeoriënteerd te zijn en is de inzet van de toezichthouders daarop afgestemd.

De financieel toezichthouders in Zeeland bezoeken alle gemeenten in de zomerperiode, als de capaciteit dat toelaat. In die fase is het immers nog mogelijk invloed op de gemeentebegroting van het volgende jaar te hebben. Op deze wijze kunnen eventuele problemen vroegtijdig ambtelijk worden aangekaart en is er nog voldoende tijd voor eventuele bestuurlijke opschaling voordat de begroting wordt vastgesteld. Wanneer er financiële problemen zijn bij een gemeente, komt de toezichthouder in die gevallen meer nadrukkelijk in beeld. Mocht dit onverhoopt leiden tot een situatie waardoor een gemeente potentieel kandidaat voor preventief toezicht wordt, dan zal de toezichtrelatie (nog) verder worden geïntensiveerd. Hierbij wordt een escalatieladder gehanteerd (zie onderstaand kader). De gemeenten waarvoor de repressieve vorm van toezicht geldt, krijgen van Gedeputeerde Staten een korte mededeling hierover, eventueel aangevuld met een enkele opmerking.

#### **Kader: Escalatieladder Financieel toezicht provincie Zeeland**

- 1) Ambtelijk overleg;
- 2) Overleg gedeputeerde en wethouder;
- 3) Overleg Gedeputeerde Staten en college van burgemeester en wethouders (mondeling en zo nodig schriftelijk);
- 4) Rechtstreeks overleg (uitzondering) of schriftelijk met de gemeenteraad

De toezichthouders monitoren ook het gemeentefonds. Wanneer de fondsbeheerder besluit tot een herverdeling, bekijken de toezichthouders hoe dit uitpakt voor de Zeeuwse gemeenten. Een voorbeeld daarvan is het onlangs dreigende tekort van € 300.000 voor de gemeente Sluis als gevolg van een herverdeling van middelen tussen plattelandsgemeenten en meer verstedelijkte gemeenten. Dit wordt dan signaleerd richting de gemeente.

### **Gemeenten professioneler en gecompliceerder**

Te constateren valt dat gemeenten in de loop der jaren professioneler zijn geworden en tegelijkertijd de complexiteit van de materie is toegenomen. Zeker bij kleine gemeenten kon de toezichthouder vroeger nog relatief eenvoudig de achterliggende opbouw van een bepaalde begrotingspost

doorgronden en volgen. Nu lukt dat eigenlijk niet meer. De toezichthouder moet er tegenwoordig vanuit gaan dat de wijze waarop deze posten tot stand komt goed is en de onderbouwing klopt.

### **Invloed decentralisaties**

De gemeentelijke begrotingen zijn als gevolg van decentralisaties de afgelopen jaren fors opgehoogd, ongeveer met een derde. Ook de aard van de financiële problematiek is veranderd als gevolg van deze veranderingen. Tekorten van enige miljoenen bij gemeenschappelijke regelingen die gedurende een lopend jaar opdoemen waren vroeger ondenkbaar.

### **Grondexploitaties**

Grondexploitaties hebben er in Zeeland – net als in de rest van Nederland – voor gezorgd dat gemeenten door de crisis flinke verliezen hebben moeten nemen. De opbrengstramingen waren te optimistisch. De beleidslijn die Gedeputeerde Staten in 2014 hebben geformuleerd voor gemeenten die in de financiële problemen komen is weergegeven in onderstaand kader.

De financiële resultaten van de gemeentelijke grondbedrijven zijn sterk afhankelijk van marktontwikkelingen. Deloitte Real Estate heeft in opdracht van het Rijk, VNG, IPO en provincies (via vakberaad financiën) onderzoek gepubliceerd in 2013 naar de financiële effecten van de crisis op gemeentelijke grondbedrijven. Het onderzoek sprak de verwachting uit dat de opbrengstramingen ook voor de jaren na 2013 te optimistisch zouden zijn.<sup>8</sup>

#### **Kader: Beleidslijn bij een negatieve algemene reserve door verliezen op de grondexploitatie<sup>9</sup>**

Gemeenten die te maken krijgen met een negatieve algemene reserve als gevolg van het nemen van verliezen op hun grondposities, moeten ervoor zorgen dat hun algemene reserve binnen de meerjarenbegroting positief wordt. Als dat niet lukt, dan komt een gemeente onder preventief toezicht van de Provincie te staan en kan de Provincie de periode voor het positief krijgen van de reserve verlengen tot maximaal 10 jaar. Ziet een gemeente daar ook geen mogelijkheden toe dan kan een gemeente beroep doen op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (zie paragraaf 2.1). Tekorten in de grondexploitatie kunnen niet vanzelfsprekend op het gemeentefonds worden afgewenteld. Dit betekent dat van de gemeente een grote eigen inspanning wordt verwacht. De artikel 12-inspecteur kan de fondsbeheerders bijvoorbeeld voorstellen om het OZB-tarief van deze gemeente te verhogen tot 140% van het landelijke gemiddelde.

In Zeeland vormt het daadwerkelijk af kunnen zetten van gronden het belangrijkste risico. Verder is voor de grondbedrijven de druk op de hoogte van de gemeentelijke grondprijzen een risico. Bovendien blijkt uit de marktanalyse in het onderzoek van Deloitte dat het aantal gebouwde woningen in de crisisjaren tot 2013 veel lager is geweest dan het langjarig gemiddelde. Daarnaast zijn er meer huurwoningen en kleinere/goedkopere woningen gebouwd in plaats van dure woningen waar gemeenten relatief veel winst op maken. Of gemeenten in staat zijn om verliezen op te vangen is afhankelijk van een combinatie van factoren, zoals de omvang van het geïnvesteerd vermogen in

---

<sup>8</sup> Inmiddels is gebleken dat toekomstige verliezen op de grondexploitatie na 2012 zich in werkelijkheid in Zeeland bij een aantal gemeenten aan de orde waren. De verliezen droegen er mede aan bij dat de gemeente Vlissingen in een artikel 12 situatie terecht is gekomen en de gemeente Middelburg onder preventief toezicht is geplaatst. Hoofdstuk 4 gaat dieper in op het verloop van gebeurtenissen bij deze gemeenten.

<sup>9</sup> Deze beleidslijn is verwoord in de brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten d.d. 14 maart 2014 over de bouwgrondexploitatie bij Zeeuwse gemeenten.

grondposities, het gemeentelijk saldo van de grondexploitaties, de regionale woningmarkt, de omvang van de algemene reserve en de financiële speelruimte die de begroting nog biedt.

Gedeputeerde Staten stimuleren het maken van regionale woningmarktafspraken, dat eraan bijdraagt dat gemeenten inspelen op demografische veranderingen en bouwplannen afstemmen op de regionale behoefte. Dit stimuleren gebeurt niet bij de uitvoering van het financieel toezicht. Het betreft een onderdeel van de uitvoering van het beleid op het gebied van ruimtelijke ordening. Wegens de reikwijdte van dit onderzoek (alleen financieel toezicht) is de uitvoering van het ruimtelijke ordeningsbeleid hier niet nader onderzocht.

### **Nieuw Gemeenschappelijk toezichtskader**

Er wordt op ambtelijk niveau gewerkt aan vernieuwing van het huidige Gemeenschappelijke toezichtskader (traject 2020). De hoofdlijnen van de aanpassing van het GTK in het traject 2020 zijn:

- Toezicht blijft een taak van de Provincies.
- Er wordt gesproken over een tussenfase tussen repressief en preventief toezicht (zie kader onderstaand kader).
- Hoewel toezicht maatwerk is en er altijd regionale en lokale interpretatieverschillen zullen zijn, is het streven een meer uniforme werkwijze voor alle twaalf provinciale toezichthouders.
- Op internet dient een centraal informatieportal voor het provinciaal toezicht te komen. Nu staat alle informatie versnipperd over diverse sites van Binnenlandse Zaken en provincies.

#### **Kader: Tussenvorm repressief en preventief toezicht**

In de huidige situatie is het zo dat er formeel geen tussenvorm is tussen het lichte 'repressieve' toezicht en het zwaardere 'preventieve' toezicht. Een continue vorm van toezicht met wat meer mogelijkheden tussen repressief en preventief zou goed kunnen zijn. In informele zin is dit wel al mogelijk. Dan gaat het meer over de wijze en intensiteit van de communicatie tussen de provincie en de gemeente.

## **3.2 FINANCIËEL TOEZICHT BIJ GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN**

Het toezicht op de gemeenschappelijk regelingen is in beginsel gelijk aan het toezicht op de gemeenten (zie paragraaf 3.1). Dit houdt in dat dezelfde criteria uit het Gemeenschappelijk toezichtskader en afwegingen voor het instellen van preventief toezicht gelden zoals bij het toezicht op de gemeenten. Ook hier is het toetsingscriterium dat de begroting structureel en reëel in evenwicht dient te zijn.

### **Vrijheid Gemeenschappelijk toezichtskader**

Het Gemeenschappelijk toezichtskader laat elke afzonderlijke Provincie vrij om aan te geven tot op welke hoogte zij binnen de wettelijke kaders op dezelfde manier invulling geven aan het toezicht bij gemeenschappelijke regelingen als bij gemeenten.

### **Uitvoering toezicht in Zeeland**

In Zeeland beoordelen de financieel toezichthouders de begrotingen zelfstandig. Hiernaast hebben de Vereniging Zeeuwse Gemeenten in 2015 een nieuwe aanpak vastgesteld voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Momenteel zijn de gemeenten bezig met de implementatie. Toezicht op de financiën van gemeenschappelijke regelingen door gemeenten maakt hiervan onderdeel uit.



Voor de grote gemeenschappelijk regelingen, zoals de GGD, VRZ, Dethon, de Betho en Orionis hebben (of worden door) de deelnemende gemeenten ambtelijke financiële commissies ingesteld, die de financiële stukken en ontwikkelingen kritisch volgen en beoordelen. Voor de kleinere regeling is steeds één gemeente aangewezen om ook namens de andere deelnemende gemeenten met de financiële zaken mee te kijken.

### **Preventief toezicht bij de Veiligheidsregio**

De Veiligheidsregio Zeeland heeft in 2012 een jaar onder preventief toezicht gestaan. Dat kwam doordat de Veiligheidsregio niet op tijd haar begroting voor het nieuwe jaar wist aan te leveren. De deelnemende Zeeuwse gemeenten konden het destijds niet eens worden over de verdeelsleutel. Vanuit de verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten voor het openbaar bestuur in Zeeland en het financieel toezicht en vanuit de rijkstaken van de Commissaris van de Koning is destijds door de Provincie Zeeland bemiddeld in dit geschil. Gedeputeerde Staten had destijds ook een aanwijzing aan de gemeenten kunnen geven, maar bemiddeling door de Commissaris bleek afdoende.

Voor het begrotingsjaar 2017 werd de begroting van de Veiligheidsregio opnieuw niet op tijd vastgesteld. Wederom is de veiligheidsregio onder preventief toezicht geplaatst door Gedeputeerde Staten. De discussie gaat nu niet over de verdeelsleutel, maar over de totale begroting. De meeste deelnemende gemeenten hadden een negatieve zienswijze op het 1<sup>e</sup> concept van de begroting 2017 uitgebracht. De formele aanleveringsdatum van 15 juli 2016 werd daardoor niet gehaald. Het algemeen bestuur heeft toen besloten een aangepaste begroting aan de gemeenten voor te leggen. Dat 2<sup>e</sup> concept is opnieuw voor zienswijzen aan de gemeenten voorgelegd. Als gevolg daarvan is ook het maximale uitstel tot 15 november 2016 niet gehaald, omdat niet alle gemeenteraden voor die tijd bijeenkwamen. Gedeputeerde Staten hebben op 10 januari 2017 besloten om de begroting 2017 van de Veiligheidsregio goed te keuren.

### **Mogelijk afschaffen van toezicht bij gemeenschappelijke regelingen**

Er is in 2008 op landelijk niveau sprake geweest van het mogelijk afschaffen van het toezicht door de provincies op Gemeenschappelijke regelingen, maar een voorstel daartoe is tot op heden niet geëffectueerd. Het toezicht zou een verantwoordelijkheid worden van de deelnemers in de regeling. De gedachte hierachter was dat het gaat om verlengd lokaal bestuur. De deelnemers bekostigen de regeling, hebben taken en bevoegdheden overgedragen en hebben er dan ook belang bij dat de GR naar behoren functioneert, ook in financieel opzicht.

### **Risico's gemeenschappelijke regelingen**

Gemeenschappelijke regelingen worden steeds belangrijker. Onder invloed van decentralisaties in de zorg en een toenemende samenwerking tussen gemeenten, is het aantal de laatste jaren toegenomen. Het aandeel van gemeenschappelijke regelingen in de begroting van gemeenten wordt daarmee ook steeds groter. Met name de gemeenschappelijke regelingen in het sociale domein (Dethon, de Betho en Orionis) zijn in financiële zin omvangrijk en daarbij zeer grillig gebleken. De impact van deze gemeenschappelijke regelingen op de financiële positie van de deelnemende gemeenten is fors. Zowel de financiële als de maatschappelijke risico's en onzekerheden binnen dergelijke gemeenschappelijke regelingen zijn vaak groot.

## **3.3 FINANCIËEL TOEZICHT BIJ HET WATERSCHAP**

Het toezicht op het waterschap verloopt anders dan het toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Het instrumentarium is beperkter. Preventief en repressief toezicht is niet van toepassing bij financieel toezicht op waterschappen. Als uiterste middel zou een begroting

door Gedeputeerde Staten voor vernietiging kunnen worden aangedragen bij de Kroon. Het financieel toezicht door Gedeputeerde Staten op het waterschap is geborgd in de Waterschapswet.

### **Horizontaal toezicht goed geborgd**

Bij het waterschap worden middels het omslagstelsel alle lasten over de verschillende belanghebbenden verdeeld. Doordat deze belanghebbenden ook apart binnen het algemeen bestuur van een waterschap vertegenwoordigd zijn, is horizontaal toezicht op de financiën behoorlijk goed geborgd. Wel houdt de provincie toezicht op de kostentoedeling, de wijze waarop de kosten van het waterschap aan de verschillende categorieën belanghebbenden wordt toegerekend.

### **Hoogwaterbeschermingsprogramma**

Landelijk is er soms sprake van een roep om intensivering van het toezicht op de waterschappen vanwege de zeer hoge investeringen in het kader van het landelijke hoogwaterbeschermingsprogramma en een aanvaardbare lastenontwikkeling. Voor het laatste programma geldt dat het Waterschap tien % uit eigen middelen moet bijdragen. De kosten voor hoogwaterbescherming in Zeeland zijn relatief hoog in verhouding tot het lage inwoneraantal. Daarom is hoogwaterbescherming iets waar de toezichthouders jaarlijks aandacht aan schenken.

### **Schuldenlast**

De schuldenlast is ook een thema dat Gedeputeerde Staten jaarlijks toetsen. De schuldenlast bij het waterschap is een meerjaren investeringsprogramma dat op korte termijn moeilijk is bij te sturen. De lange termijn is daarbij belangrijk om te controleren. De financiële keuzes bij het waterschap komen voort uit beleidskeuzes, waar de Provincie geen invloed op heeft.

### **Stijging lastendruk**

In financiële zin zoekt het waterschap steeds naar een optimum tussen een goede taakuitoefening, een gezonde financiële positie en een acceptabele lastendruk voor de belastingplichtigen. Uit recente doorrekeningen tot 2030 oordeelt waterschap Scheldestromen zelf dat zij dit optimum kan vasthouden waarbij de lastendruk 'acceptabel' (= +/- 2% per jaar maximaal) stijgt.

### **Benchmark**

Waterschappen vergelijken zichzelf vaak met andere waterschappen. Bijvoorbeeld in de vorm van benchmarks. Ook in financiële zin gebeurt dat. De Unie van Waterschappen speelt hier een belangrijke rol in.

### **Wegbeheer**

Waterschap Scheldestromen is één van de waterschappen die naast de wettelijke waterschapstaken (waterkeren, waterbeheren en waterkwaliteit) ook taken op gebied van wegbeheer heeft. Binnen de Waterschappen is zij één van de grootste wegenbeheerders. Financieel is het zo geregeld, dat geld dat de Zeeuwse gemeenten uit het gemeentefonds ontvangen, wordt doorgesluisd naar het Waterschap. Deze wegentaak heeft een wettelijke grondslag en daarom ziet Scheldestromen deze taak ook als een kerntaak. De wegentaak kost meer dan het bedrag dat van de gemeenten ontvangen wordt. Om deze reden gaan vanuit de belastinginkomsten van het waterschap ook middelen naar de wegentaak.

### **Steeds meer op afstand**

Het karakter van het toezicht op de waterschappen is in de loop der jaren veranderd. Steeds meer is het verticale toezicht op afstand gekomen. De professionalisering en opschaling van de

waterschappen heeft daar ook aan bijgedragen. Waar in het verleden in de provincie zeven kleine waterschappen actief waren is er nu nog maar één waterschap in Zeeland.

## H 4. FINANCIËEL TOEZICHT OP ORGANISATIELEVELAU

Om goed te begrijpen hoe het toezicht werkt in de praktijk is besloten om het toezicht bij twee individuele gemeenten nader te beschouwen. Er is gekozen voor de gemeenten Middelburg en Vlissingen. Dit hoofdstuk beantwoordt daarmee deelvraag 3:

- 3) Wordt het financieel toezicht op organisatieniveau uitgevoerd conform de daartoe geldende formeel-juridische en beleidsmatige kaders?

### 4.1 GEMEENTE MIDDELBURG

Gedeputeerde Staten hebben besloten in 2015, 2016 en 2017 tot preventief toezicht bij de gemeente Middelburg. De begroting van deze jaren was naar het oordeel van Gedeputeerde Staten niet structureel en reëel in evenwicht. In de begrotingsjaren 2012, 2013 en 2014 was er sprake van repressief toezicht. Aan het einde van dit hoofdstuk is een samenvatting gegeven van de belangrijkste bevindingen van de toezichthouder, zoals deze zijn gecommuniceerd in toezichtsbrieven aan de gemeenteraad in de periode 2012 – 2017.

| Omzet afgelopen jaren<br>exclusief interne bijdragen<br>inclusief subsidies |               |
|---|---------------|
| 2005 €  | 16,3 miljoen  |
| 2006 €  | 21,4 miljoen  |
| 2007 €  | 12,8 miljoen  |
| 2008 €  | 13,0 miljoen  |
| 2009 €  | 11,5 miljoen  |
| 2010 €  | 11,1 miljoen  |
| 2011 €  | 6,5 miljoen   |
| 2012 €  | 2,0 miljoen   |
| 2013 €  | 2,3 miljoen   |
| 2014 €  | 3,3 miljoen   |
| 2015 €  | 6,5 miljoen   |
| 2016 €  | 12,3 miljoen  |
| 2017 €  | 22,2 miljoen* |

\* verwachting februari 2017

#### Grondbedrijf speelt belangrijke rol

Het grondbedrijf van de gemeente Middelburg speelt een belangrijke rol bij de kwetsbare financiële positie. De gemeente voert een zogeheten actief grondbeleid. Dit betekent dat ze voor eigen risico en rekening gronden hebben gekocht, die ze vervolgens met winst proberen te verkopen na bouwrijp maken.

De gemeente Middelburg kocht de gronden die in bezit zijn hoofdzakelijk in de periode voor de financiële crisis van 2008. Als gevolg van het sterk dalende bouwtempo in de jaren na de crisis (zie figuur links), heeft de gemeente een aantal keer verlies moeten nemen op de grondexploitatie. De financiële reserve van het grondbedrijf is in 2017 gedaald tot € 0, -. Het grondbedrijf Middelburg heeft op dit moment een netto boekwaarde van

€ 89,2 miljoen<sup>10</sup> (zie figuur onder). Wanneer het grondbedrijf verliesgevend blijkt en de financiële middelen binnen het grondbedrijf ontbreken, zullen tekorten opgebracht moeten worden uit andere gemeentelijke reserves en de reguliere begroting.

#### Niet in exploitatie genomen gronden

Een belangrijk risico voor het grondbedrijf hangt samen met de zogeheten 'niet in exploitatie genomen gronden' (NIEGG's). De niet in exploitatie genomen gronden zijn veelal anticiperend of

| Kengetallen eind 2016         |                 |
|-------------------------------|-----------------|
| Geïnvesteed vermogen bruto    | € 118,6 miljoen |
| waarvan:                      |                 |
| - gronden in exploitatie      | € 51,9 miljoen  |
| - strategische gronden (mva)  | € 51,4 miljoen  |
| - overig (voorraden)          | € 15,3 miljoen  |
| Voorziening grondbedrijf      | € 29,4 miljoen  |
| Netto boekwaarde grondbedrijf | € 89,2 miljoen  |
| Reserve grondbedrijf          | € - miljoen     |

strategisch aangekocht. Voor deze gronden heeft de gemeenteraad nog geen grondexploitatie en bestemmingsplan vastgesteld. Door een aanscherping van het Besluit begroting en Verantwoording in 2016, moeten gemeenten de boekwaarde van NIEGG's uiterlijk 31 december 2019 afwaarderen naar de waarde die van toepassing is bij de op dat moment geldende bestemming (veelal landbouwwaarde). Afwaardering kan hierbij niet over een aantal jaren worden verspreid,

<sup>10</sup> figuren over boekwaarde en omzet van het grondbedrijf Middelburg zijn overgenomen uit de openbare samenvatting van de doorrekening van het grondbedrijf d.d. februari 2017.

maar dient in één keer plaats te vinden.

Uit het onderzoek is op te maken dat Gedeputeerde Staten al vanaf het begin van de analyse (2012) de gemeenteraad wijst op de risico's de samenhangen met de bouwgrondexploitatie, in het bijzonder de NIEGG's. Het aanscherpen van het Besluit begroting en verantwoording is de reden voor Gedeputeerde Staten om het preventief toezicht wegens de forse bezuinigingsopgave te handhaven in 2016. Zolang de gemeenteraad voor een aantal plannen nog geen exploitatieopzet heeft vastgesteld, staat het realiteitsgehalte van de opbrengstramingen niet vast. Gezien dat feit, continueren Gedeputeerde Staten het preventief toezicht in 2017. Er wordt van de gemeente Middelburg een plan van aanpak verlangd, waarmee de problematiek wordt erkent en processtappen in beeld worden gebracht om het afwaarderen van NIEGG's financieel op te kunnen vangen. Als stok achter de deur geven Gedeputeerde Staten aan dat zij zonder een dergelijk plan niet met de begroting 2017 kunnen instemmen. Gedeputeerde Staten schrijven aan de gemeenteraad, dat er voor het afwaarderen van de NIEGG's per 31 december 2019, naar schatting een bedrag nodig is dat kan oplopen tot € 24 miljoen voor woningbouwgrond en € 5 miljoen voor bedrijfsgrond.

Gedeputeerde Staten besluiten in mei 2017 om de begroting van de gemeente goed te keuren, nadat burgemeester en wethouders het noodzakelijke plan van aanpak daartoe in april toesturen. Gedeputeerde Staten handhaven het preventief toezicht voor de rest van het jaar, want het risico op een omvangrijke afwaardering van de boekwaarde van NIEGG's is nog steeds reëel. De periode om maatregelen te treffen wordt steeds korter. Burgemeester en wethouders geven aan te verwachten dat ontwikkeling van de weerstandscapaciteit (onderstaande tabel<sup>11</sup>) voldoende is om eventuele financiële gevolgen als gevolg van het afwaarderen van NIEGG's op te kunnen vangen. Zij schatten de omvang van het af te waarden bedrag lager in dan Gedeputeerde Staten. Mocht echter blijken dat de weerstandscapaciteit onvoldoende is, dan geven burgemeester en wethouders aan om bij de begroting 2018 de gemeenteraad voorstellen te doen om aanvullend eenmalig extra middelen vrij te maken.

### Weerstandscapaciteit

De weerslag van de risico's is in de begroting van Middelburg dermate groot, dat de totale weerstandscapaciteit wordt aangesproken als de risico's zich allemaal zouden voordoen (zie onderstaande tabel). Uit de tabel blijkt dat er per 1 januari 2020 een weerstandscapaciteit beschikbaar is van bijna € 34 miljoen. Daartegenover staat een risico-omvang van ruim € 30 miljoen, waarbij het statistische uitgangspunt is, dat nooit alle risico's zich én tegelijk én in hun maximale omvang zullen voordoen. Van belang daarbij zijn ook de uitgangspunten die de gemeenteraad heeft gekozen, bijvoorbeeld ten aanzien van het zekerheidspercentage en de norm die wordt nagestreefd voor wat betreft de weerstandratio (inclusief samenstelling van de weerstandscapaciteit). Door de aard van de problematiek in Middelburg zijn de risico's grotendeels gekoppeld aan één variabele: de overprogrammering van woningbouw buiten het bestaand gebied.

| Weerstandscapaciteit (x1000 €) per 1 januari                             | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   | 2021   |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Reserve Grondbedrijf (op basis van Basisscenario Grondbedrijf feb. 2017) | 592    | 0      | 4.159  | 6.615  | 15.329 | 17.275 |
| Reserve Strategische Projecten   | 982    | 560    | 560    | 60     | 60     | 60     |
| Algemene Reserve   | 9.804  | 15.495 | 16.211 | 16.132 | 17.099 | 18.066 |
| Reserve Rente Financiering Strategische Projecten                        | 924    | 1.043  | 1.043  | 1.043  | 1.043  | 1.043  |
| Onvoorzien   | 202    | 202    | 202    | 202    | 202    | 202    |
| Totaal beschikbare weerstandscapaciteit per 1 januari                    | 12.504 | 17.300 | 22.175 | 24.052 | 33.733 | 36.646 |
| Berekening weerstandsvermogen (x1000 €) in jaar x                        | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   | 2021   |
| Gemiddelde weerstandscapaciteit in jaar x                                | 14.902 | 19.738 | 23.114 | 28.893 | 35.190 | 38.550 |
| Risicoomvang per maart 2017  | 30.100 | 30.100 | 30.100 | 30.100 | 30.100 | 30.100 |
| Weerstandratio in jaar x   | 0,50   | 0,66   | 0,77   | 0,96   | 1,17   | 1,28   |

<sup>11</sup> De tabel is afkomstig uit het plan van aanpak dat burgemeester en wethouders aan GS verstuurd op 24 april 2017

## **Regionale afspraken woningbouw en bedrijventerrein**

Een andere complicerende factor voor de financiële positie van het gemeentelijk grondbedrijf in Middelburg komt voort uit de Ladder voor duurzame verstedelijking uit het Besluit ruimtelijke ordening (zie kader) en daarmee samenhangend de nieuwe door de Provincie vastgestelde behoefteramingen. Middelburg zal als gevolg hiervan met de andere gemeenten op Walcheren nieuwe afspraken moeten maken over de nieuw te bouwen woningen en uit te geven bedrijfskavels in de gemeente. De huidige woningmarktafspraken dateren namelijk uit 2013. De behoefteraming van deze afspraken is verouderd en er wordt niet meer voldaan aan recente jurisprudentie. Bovendien zijn regionale afspraken over uit te geven bedrijventerreinen verlopen.

De onderhandelingen over nieuwe afspraken, met name op het gebied van woningbouw, verlopen stroef. Dat is om twee redenen problematisch. Ten eerste kan de gemeente zonder regionale afspraken geen nieuwe<sup>12</sup> plannen in exploitatie brengen, omdat niet wordt voldaan aan de Ladder. Ten tweede kunnen nieuwe afspraken ertoe leiden dat er minder bouwgrond kan worden verkocht, dan tot nu toe wordt aangenomen in het basisscenario waarmee de gemeente de grondexploitatie de afgelopen jaren heeft doorgerekend.

### **Kader: Ladder voor duurzame verstedelijking**

Met de Ladder voor duurzame verstedelijking wordt het nationaal belang van een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij gemeenten nagestreefd. De Ladder vraagt per 1 juli 2017 van gemeenten om aan de hand van drie treden een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling te onderbouwen:

1. Het in kaart brengen van de regionale behoefte;
2. Motivatie in hoeverre in de behoefte kan worden voorzien binnen stedelijk gebied;

Er mag niet worden volstaan met het enkel in kaart brengen van de eigen gemeentelijke behoefte. Voor het bepalen van de behoefte dient ook de kwantitatieve en kwalitatieve vraag en aanbod in de regio betrokken te worden.

Uit dit onderzoek valt op te maken dat Gedeputeerde Staten in het kader van financieel toezicht alert is en de problematiek met betrekking tot regionale afspraken tijdig signaleert. Gedeputeerde Staten meldt in de toezichtsbrief aan de gemeenteraad in december 2016 dat er in de periode 2016 – 2026 een forse overcapaciteit wordt voorzien wat betreft woningbouw op Walcheren. Aangaande bedrijventerrein wordt in de brief opgemerkt, dat om de noodzaak aan nieuw bedrijventerrein te onderbouwen er meer inzicht nodig is in het aanbod van bedrijfskavels. Ook in december 2015 was er al voor gewaarschuwd dat regionale afspraken opnieuw moeten worden gemaakt.

---

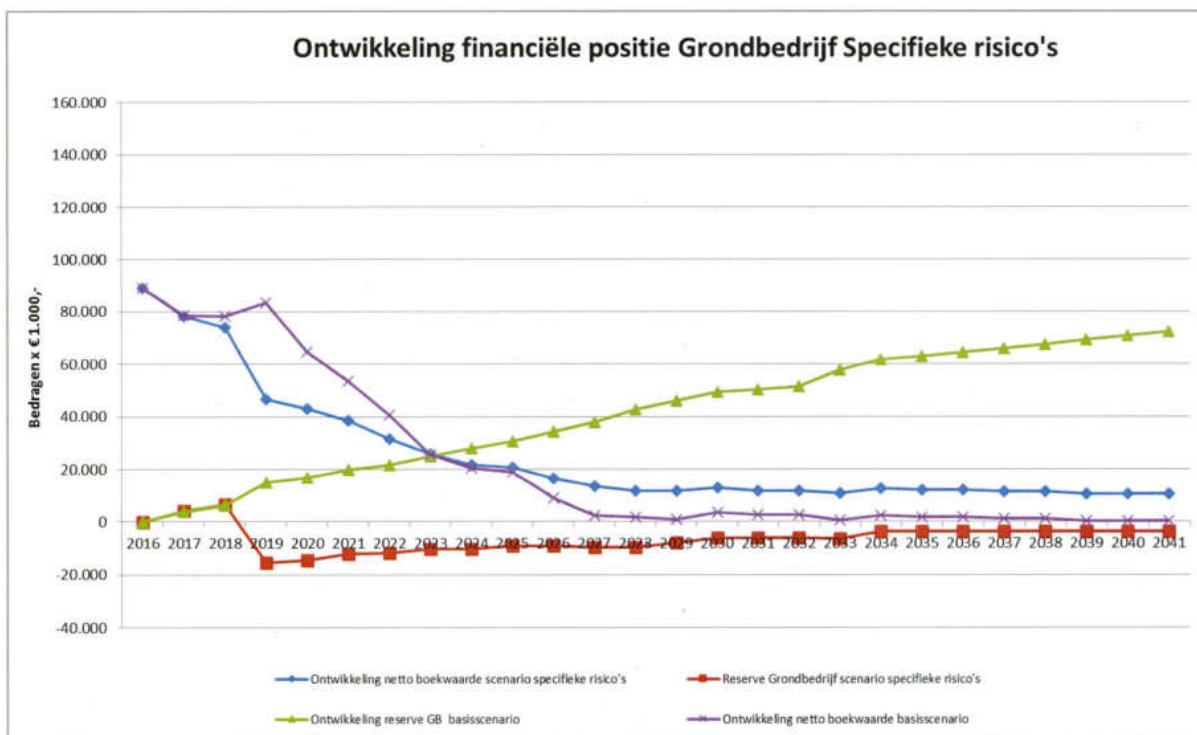
<sup>12</sup> Met nieuwe plannen worden hier plannen bedoeld, die niet zijn opgenomen in de woningmarktafspraken uit 2013.

Mede op aandringen van Gedeputeerde Staten wordt in de meest recente doorrekening van het grondbedrijf (februari 2017) een alternatief scenario doorgerekend, dat rekening houdt met de volgende specifieke risico's:

- minder bouw van woningen;
- minder uit te geven oppervlakte bedrijfsgrond, beide als gevolg van regionale afspraken.

Met het doorrekenen van dit scenario met de genoemde specifieke risico's, is de gemeenteraad ervan op de hoogte gesteld wat de gevolgen zijn van afspraken met de regio.

De gemeenteraad van Middelburg heeft al in 2015 erkend dat de financiering van het grondbedrijf in relatie tot de schuldpositie en de begroting van de gemeente onder grote druk staat. In december 2015 is door de gemeenteraad het Actieplan grondbedrijf vastgesteld. In het Actieplan wordt een voorschot genomen op een minder actief grondbeleid en worden diverse maatregelen aangekondigd om te komen tot een verlaging van de boekwaarde van het totaal aan grondcomplexen. Als belangrijkste doelstelling is opgenomen dat uiterlijk 2030 de reserve grondbedrijf gelijk moet zijn aan de dan nog resterende boekwaarde. In het bovenbeschreven alternatieve scenario, met het specifieke risico dat de gemeente niet alle potentie uit te markt kan benutten door regionale afspraken, kan er niet worden voldaan aan deze doelstelling (zie onderstaande figuur). In het basisscenario wordt de doelstelling in 2023 bereikt, blijkens de openbare samenvatting van de doorrekening van grondbedrijf uit februari 2017.



### Hoe hebben Gedeputeerde Staten als toezichthouder geopereerd?

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van de toezichthouder, zoals zijn gecommuniceerd in toezichtsbrieven aan de gemeenteraad van Middelburg in de periode 2012 – 2017, alsmede reactie daarop door burgemeester en wethouders van Middelburg.

| Begrotingsjaar | Soort toezicht | Aandachtspunten   |
|----------------|----------------|---|
| 2012           | Repressief     | Gedeputeerde Staten melden dat zij eind december 2011 onderzoeksresultaten van een themaonderzoek naar de bouwgrondexploitatie hebben aangeboden aan de Zeeuwse gemeenten (Brief GS, 8 mei 2012). Gedeputeerde Staten geven aan dat er met een aantal gemeenten verdiepingsgesprekken zijn gevoerd, waaronder Middelburg. De brief bevat de bevindingen van Gedeputeerde Staten over de grondexploitatie.   |
| 2013           | Repressief     | Gedeputeerde Staten oordelen dat de begroting 2013 in materieel evenwicht is (Brief GS, 18 december 2012). Gedeputeerde Staten dringen erop aan om exploitatieberekeningen van realistische parameters te blijven voorzien. Gedeputeerde Staten constateren in dit verband nog steeds te positieve veronderstelde toekomstige opbrengststijgingen in de grondexploitatieberekeningen. Gedeputeerde Staten wijzen op het belang van regionale woningmarktafspraken zoals benoemd in het Omgevingsplan 2012 – 2018. Gedeputeerde Staten schrijven dat ze de bouwgrondexploitatie met extra aandacht blijven volgen om potentiële problemen in een zo vroeg mogelijk stadium te signaleren.  |
| 2014           | Repressief     | Gedeputeerde Staten oordelen dat de begroting 2014 in materieel evenwicht is (Brief GS, 17 december 2013). Gedeputeerde Staten constateren dat de laatste jaarschijf van de meerjarenraming een aanzienlijk tekort laat zien. Gedeputeerde Staten melden erop te vertrouwen dat de raad hierover de benodigde ombuigingsmaatregelen treft in 2014.  |
| 2015           | Preventief     | Gedeputeerde Staten oordelen in december 2014 dat de begroting 2015 niet structureel en reëel in evenwicht is (Brief GS, 10 december 2014). In de meerjarenraming is niet aannemelijk gemaakt dat begrotingsevenwicht uiterlijk in 2018 tot stand zal zijn gebracht. Gedeputeerde Staten geven aan dat de begroting pas kan worden goedgekeurd als alle in de begroting opgenomen bezuinigingsmaatregelen concreet op hardheid en haalbaarheid zijn beoordeeld. Ten slotte wijzen Gedeputeerde Staten erop dat het weerstandsvermogen onder druk staat als gevolg van ontwikkelingen binnen het grondbedrijf en de decentralisaties in het sociaal domein. Gedeputeerde Staten bevelen aan om het weerstandsvermogen te versterken.<br><br>Gedeputeerde Staten besluiten in januari 2017 om de begroting 2017 van Middelburg goed te keuren (Brief GS, 27 januari 2015). De gemeenteraad heeft besloten om verdeeld over de jaren 2015 en 2016 een bedrag van € 9.385.000, - aan het weerstandsvermogen i.c. de algemene reserve toe te voegen. Met het vrijmaken van deze middelen is tevens voorzien in de dekking voor de tekorten van 2015 en 2016. |



|      |            |  |
|------|------------|--|
| 2016 | Preventief | <p>Gedeputeerde Staten oordelen dat de begroting 2016 niet structureel en reëel in evenwicht is. Gedeputeerde Staten brengen op een aantal gebieden correcties aan<sup>13</sup> Onder invloed van deze correcties oordelen Gedeputeerde Staten dat in de meerjarenraming niet aannemelijk gemaakt is dat dit evenwicht uiterlijk in 2019 tot stand zal zijn gebracht (Brief GS, 16 december 2015). Gedeputeerde Staten constateren dat het college van burgemeester en wethouders op voortvarende wijze deze bezuinigingstaakstelling invullen. Op een aantal gebieden melden Gedeputeerde Staten risico's en risicovolle taakstellingen en opbrengsten. Gedeputeerde Staten wijzen op de wijziging van het BBV inzake het afwaarderen van NIEGG's uiterlijk 31 december 2019 (zie paragraaf 3.1). Ook wijzen Gedeputeerde Staten erop dat de reeds in exploitatie genomen gronden door hun hoge boekwaarde een aanzienlijk risico vormen door hun hoge boekwaarde.</p> <p>Gedeputeerde Staten besluiten in mei 2016 om de begroting van Middelburg goed te keuren (Brief GS, 12 mei 2016). burgemeester en wethouders hebben voldoende aangetoond dat er wordt voldaan aan de eis van structureel en reëel begrotingsevenwicht. Het verzoek van burgemeester en wethouders om het preventief toezicht op te heffen (Brief burgemeester en wethouders, 12 april 2016) wijzen Gedeputeerde Staten af.</p> |
| 2017 | Preventief | <p>Gedeputeerde Staten oordelen dat het college van burgemeester en wethouders er niet in is geslaagd om voor de jaarschijven 2017 en 2018 te komen tot een sluitende begroting (Brief GS, 13 december 2016). Weliswaar wordt er in de meerjarenraming aannemelijk gemaakt dat het evenwicht in 2019 tot stand zal zijn gebracht en zich continueert, naar het oordeel van Gedeputeerde Staten is dat niet voldoende reëel. Daarnaast informeren Gedeputeerde Staten de gemeente over het aangescherpte Besluit begroting en verantwoording, alsmede over de woningmarktafspraken, ladder voor duurzame verstedelijking en bedrijventerreinprogrammering. De weerslag van de risico's is dermate groot dat Gedeputeerde Staten stellen dat de totale weerstandscapaciteit wordt aangesproken indien ze zich voordoen. Gedeputeerde Staten wijzen erop dat de financiële positie van Middelburg uitermate kwetsbaar is, mede gelet op de risico's in het sociale domein. Gedeputeerde Staten melden dat zij voor goedkeuring van de begroting 2017 een plan van aanpak verlangen met de door de gemeenteraad bekrachtigde maatregelen hoe uiterlijk 31 december 2019 afwaardering naar marktwaarde/landbouwwaarde op grond van de aangescherpte BBV regelgeving kan plaatsvinden betreffende de plannen</p>   |

<sup>13</sup> Het betreft correcties op het gebied van een taakstellende bezuiniging bij gemeenschappelijke regeling Orionis, hogere voorlopige bijstandsbudgetten 2016 en een structurele korting op het onderhoud van wegen.

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p>waarvoor nog geen bestemmingsplan en exploitatieopzet zijn vastgesteld. Gedeputeerde Staten schrijven dat hiervoor naar schatting een bedrag nodig is dat kan oplopen tot € 24 miljoen (woningbouw) en € 5 miljoen (bedrijventerrein).</p> <p>burgemeester en wethouders tekenen bezwaar aan tegen het besluit van Gedeputeerde Staten inzake de begroting 2017 (Brieven B&amp;W, 3 en 24 januari 2017). Het bezwaarschrift is nadrukkelijk niet gericht tegen het preventief toezicht, alswel tegen de eis dat er een door de gemeenteraad vastgesteld plan van aanpak door Middelburg moet worden ingediend.</p> <p>Burgemeester en wethouders kunnen het uitgangspunt van Gedeputeerde Staten over het zien van Walcheren als één woningmarkt niet delen. Daardoor schatten zij het risico van afwaardering anders in dan Gedeputeerde Staten. Het door de gemeenteraad vastgestelde actieplan grondbedrijf 2015 en de daarop gebaseerde doorrekening van het grondbedrijf die in mei 2016 aan de gemeenteraad is voorgelegd, gaat ervan uit dat verdere afwaardering niet nodig is. Als grondslag voor dit plan, geldt dat Middelburg primair bouwt voor de eigen woningbehoefte, gebaseerd op de eerdergenoemde bevolkings- en huishoudensprognose. Ook de accountant, zo stellen burgemeester en wethouders, heeft bij de jaarrekening 2015 geconstateerd dat Middelburg voor wat betreft de woningbouwprogrammering de zaken op orde heeft.</p> <p>Voor wat betreft het aanbod aan bedrijventerrein staan burgemeester en wethouders op het standpunt dat de lokale behoefte primair lokaal gedekt dient te worden, met voldoende oog voor aspecten als differentiatie en kwaliteit.</p> <p>Gedeputeerde Staten sturen in april een brief aan burgemeester en wethouders over de eisen die worden gesteld aan het plan van aanpak (GS Brief, 4 april 2017). Vervolgens trekken burgemeester en wethouders het bezwaarschrift in (Brief B&amp;W, 11 april 2017).</p> <p>Middelburg stuurt het plan van aanpak eind april 2017 toe aan Gedeputeerde Staten (Brief B&amp;W, 25 april 2017).</p> <p>Uit de tabel over de weerstandscapaciteit blijkt volgens burgemeester en wethouders dat er per 1-1-2020 (lees 31-12-1-2019) een weerstandscapaciteit beschikbaar is van bijna € 34 miljoen. Daartegenover staat een risico-omvang van ruim € 30 miljoen, waarbij burgemeester en wethouders aangeven dat zij daarbij uitgaan van de statistische benadering dat nooit alle risico's zich én tegelijk én in hun maximale omvang zullen voordoen (Brief B&amp;W, 24 april 2017).</p> <p>Burgemeester en Wethouders hopen dat er op korte termijn overeenstemming wordt bereikt over de regionale woningmarktafspraken en dat een regionaal bedrijvenprogramma kan worden vastgesteld (Brief B&amp;W, 24 april 2017). Met die afspraken zullen Burgemeester en Wethouders de consequenties voor de grondexploitatie doorrekenen en de gemeenteraad zo</p> |
|--|--|--|

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p>nodig een voorstel doen hoe uiterlijk ultimo 2019 de grondwaarde van die complexen kan worden afgewaardeed. Gelet op de verwachte ontwikkeling van de weerstandscapaciteit verwachten burgemeester en wethouders dat die voldoende is om eventuele financiële gevolgen op te vangen. Mocht dit echter niet zo zijn, dan zullen Burgemeester en Wethouders de gemeenteraad in november a.s. bij de begroting 2018 voorstellen doen hoe aanvullend eenmalig middelen vrijgemaakt kunnen worden.</p> <p>Gedeputeerde Staten besluiten in mei 2017 om de begroting 2017 goed te keuren (GS brief, 10 mei 2017). Het plan van aanpak voldoet op hoofdlijnen aan de door Gedeputeerde Staten gestelde voorwaarden. Gedeputeerde Staten merken daarbij op dat het risico op een omvangrijke afwaardering van de boekwaarde van de op 31 december 2019 niet in exploitatie genomen gronden nog steeds reëel is en dat de periode om maatregelen te treffen steeds korter wordt.</p> |
|--|--|--|

#### 4.2 GEMEENTE VLISSINGEN

Vlissingen is sinds het begrotingsjaar 2015 een artikel 12 gemeente (zie paragraaf 2.1). Ondanks de bezuinigingen in eerdere jaren bleek de begroting voor het jaar 2015 niet duurzaam sluitend. Daarop besloot de gemeenteraad in 2014 om een aanvraag te doen voor een aanvullende uitkering op grond van artikel 12 (zie ook paragraaf 2.1).

Voor de begrotingen van 2016 en 2017 werd door de gemeenteraad opnieuw een beroep gedaan op artikel 12. Het jaar 2017 is naar het zich laat aanzien niet het laatste jaar geweest waarin de gemeente Vlissingen een aanvullende uitkering nodig heeft. Vlissingen zal naar verwachting tot 2030 niet op eigen benen kunnen staan en daardoor aanvullende financiële steun uit het gemeentefonds nodig hebben. *“Met betrekking tot de saneringstermijn adviseren de inspecteurs gezien de conjunctuurgevoeligheid van tekorten op de grondexploitatie een termijn van 10 jaar. Het begin van de looptijd van deze termijn dient te starten in de jaarschijf van de meerjarenraming waarin naar het oordeel van de inspecteurs de gemeentelijke bijdrage aan de sanering is gemaximeerd. Voor Vlissingen komt dat neer op een start van de saneringstermijn in 2020. De inspecteurs stellen daarnaast voor, gezien de onzekerheden waarmee de grondexploitatieberekeningen zijn omgeven, om een actualisatieonderzoek te houden omstreeks 2023 en eventueel ook omstreeks 2028”* (p.9, BZK 2016). .

#### **Begrotingstekort over meerdere jaren**

De begroting van de gemeente sloot in 2015 met een tekort van € 13,90 miljoen (zie tabel 1). De beheerders van het gemeentefonds kenden voor de begroting 2015 een aanvullende uitkering toe van afgerond € 4,17 miljoen. Voor 2016 stelde de gemeenteraad een begroting vast met een tekort van afgerond € 6,1 miljoen. Er werd een aanvullende uitkering toegekend van afgerond € 1,4 miljoen. De meerjarenbegroting van de gemeente Vlissingen laat zien dat het tekort op de begroting blijft bestaan de komende jaren. De vastgestelde Programmabegroting 2016-2019 laat een tekort zien van afgerond € 6,1 miljoen in 2016, € 5,8 miljoen in 2017, € 5 miljoen in 2018 en € 4,2 miljoen in 2019 (BZK, 2016).

*Tabel 1: Ontwikkeling saldo begroting en rekening in Vlissingen (bedragen x € 1000) (BZK, 2016)*

| Jaar                                | 2011    | 2012   | 2013   | 2014    | 2015    |
|-------------------------------------|---------|--------|--------|---------|---------|
| <b>Begrotingssaldo primitief</b>    |         |        |        |         |         |
| - Voor bestemming                   | 32      | 7      | 1.371  | -927    | -12.701 |
| - Mutaties reserves                 | 389     | -1     | -1.210 | 927     | 12.701  |
| - Na bestemming                     | 421     | 6      | 161    | 0       | 0       |
| <b>Begrotingssaldo na wijziging</b> |         |        |        |         |         |
| - Voor bestemming                   | -10.139 | -2.459 | 1.159  | -3.271  | -18.108 |
| - Mutaties reserves                 | 10.382  | 846    | -1.038 | 3.298   | 18.003  |
| - Na bestemming                     | 243     | -1.613 | 121    | 27      | -105    |
| <b>Rekeningsaldo</b>                |         |        |        |         |         |
| - Voor bestemming                   | -7.473  | -86    | 2.058  | -12.790 | -60.600 |
| - Mutaties reserves                 | 8.797   | 1.398  | 249    | 13.364  | 19.381  |
| - Na bestemming                     | 1.324   | 1.312  | 2.307  | 574     | -41.219 |

### Tekort op de Jaarrekening vanaf 2014

In 2014 was er een tekort op de jaarrekening ontstaan (tabel 1). Dat tekort liep in 2015 fors op. De jaarrekening 2015 van de gemeente had een negatief resultaat van € 60,6 miljoen. De accountant heeft zich onthouden van een oordeel op de jaarrekening 2015, zowel op het gebied van rechtmatigheid als getrouwheid. De accountant gaf aan dat hij onvoldoende en geschikte controle-informatie had ontvangen om een oordeel te kunnen geven.

### Negatieve algemene reserve

In 2014 ontstond er een negatieve algemene reserve bij de gemeente Vlissingen (tabel 2). In 2015 en 2016 liep het tekort van de algemene reserve sterk op naar afgerond € 117 miljoen euro<sup>14</sup>. Het oplopende tekort hing samen met de 1<sup>e</sup> herziening grondexploitaties in 2016. Deze herziening hield onder andere in dat grondexploitaties sterk werden afgewaardeerd en er een risicovoorziening werd gevormd van € 22 miljoen. In het kader van de artikel 12 procedure worden jaarlijks alle grondexploitaties hergecalculeerd op basis van realistische parameters. In 2015 voerde Ecorys de eerste studie hiernaar uit. Dat leidde tot de 1<sup>e</sup> herziening grondexploitaties in 2016.

Tot en met 2013 was er ondanks de economische tegenwind sprake van een positieve ontwikkeling in de rekeningresultaten. In deze periode heeft Vlissingen voor een bedrag van € 32 miljoen aan voorzieningen gevormd voor de verliezen op de grondexploitaties. Met de kennis van nu, op grond van de studie van Ecorys, blijkt deze reservering verreweg onvoldoende om het tekort op de grondexploitatie op te vangen.

Tabel 2: Verloop algemene reserve, bestemmingsreserves en voorzieningen in Vlissingen per 31/12/2016 (bedragen x € 1.000) (BZK, 2016)

| Jaar                                    | 2011*         | 2012*         | 2013*         | 2014*         | 2015*          | 2016**          |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|-----------------|
| Algemene reserve 'normale' exploitatie  | 12.985        | 15.237        | 22.503        | 22.602        | 16.726         | 31.719          |
| Algemene reserve grondexploitatie       | -6.780        | -7.680        | -8.580        | -19.180       | -49.717        | -148.911        |
| Bestemmingsreserves                     | 11.957        | 10.531        | 5.227         | 4.671         | 3.212          | 7.041           |
| <b>Totaal reserves</b>                  | <b>18.162</b> | <b>18.088</b> | <b>19.150</b> | <b>8.093</b>  | <b>-29.779</b> | <b>-110.151</b> |
| Voorzieningen                           | 2.043         | 2.377         | 2.020         | 1.928         | 5.126          | 5.126           |
| <b>Totaal reserves en voorzieningen</b> | <b>20.205</b> | <b>20.465</b> | <b>21.170</b> | <b>10.021</b> | <b>-24.653</b> | <b>-105.025</b> |

\* 2011 t/m 2015 o.b.v. jaarrekening

\*\* 2016 o.b.v. begroting en tweede kwartaalrapportage

### Saneren tekort algemene reserve

De gemeenteraad heeft de grote opgave om het tekort op de algemene reserve te saneren in de komende jaren. Het uitgangspunt in de artikel 12 procedure is dat de gemeente Vlissingen vanaf 2030 weer financieel op eigen benen kan staan. De sanering dient te starten in 2020. Het is op dit

<sup>14</sup> € 117 miljoen euro is als volgt berekend: algemene reserve 'normale' exploitatie (€ 31.719.000) minus algemene reserve grondexploitatie (€ 148.911.000)

moment nog niet bekend hoeveel de gemeente zelf verder moet gaan bezuinigen, hoeveel de OZB belasting in Vlissingen precies omhoog gaat en hoe hoog de aanvullende uitkering uit het gemeentefonds zal bedragen. Naar verwachting wordt dit medio 2018 bekend gemaakt.

Vlissingen dient van de artikel 12 inspecteur: *“de begroting en meerjarenraming door middel van saneringsvoorstellen zodanig aan te passen zodat met ingang van 2020 in de vooralsnog maximaal 10 jaren die volgen een zo maximaal mogelijke passende gemeentelijke bijdrage aan de sanering van de negatieve algemene reserve wordt geleverd* (BZK, 2016, p. 11). Een stijging van de OZB dient onderdeel uit te maken van de saneringsbegroting. De gemeente dient het gemiddelde gewogen belastingtarief voor het onderdeel OZB te verhogen naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde in 2020.

### **Oorzaken financiële problematiek**

Uit het onderzoek van de artikel 12 inspecteur naar de voorgeschiedenis van de artikel 12-aanvraag van Vlissingen, alsmede het provinciaal verslag 2015 over de financiële positie van Vlissingen, komt naar voren dat het financiële tekort vooral is veroorzaakt door een vijftal factoren (BZK, 2015 en Provincie Zeeland, 2015):

1. De voor de omvang van de gemeente Vlissingen aanzienlijke binnenstedelijke grondexploitatie van vooral het Scheldekwartier in combinatie met de crisis in de bouw- en vastgoedsector.
2. Vlissingen heeft geen afdoende maatregelen meer kunnen doorvoeren naar aanleiding van de teruglopende inkomsten van het Rijk als gevolg van de economische crisis, de daling van het dividend van Delta NV en de tegenvallers op het inkomensdeel Wet werk en bijstand als gevolg van de oplopende aantallen bijstandsgerechtigden die resulteerden in hogere bijdragen aan gemeenschappelijke regeling Orionis.
3. De onderhoudslasten zijn niet volledig geraamd waardoor er mogelijk sprake is van achterstallig onderhoud. Daarnaast worden reconstructies en renovaties aan de infrastructuur geactiveerd, waardoor kapitaallasten flink op de begroting drukken.
4. De voorgestelde bezuinigingsbedragen zijn in het verleden niet altijd volledig geconcretiseerd, niet gericht op het verlagen van de extreem hoge schulden of het versterken van het te lage weerstandsvermogen. Ook werden de bezuinigingstaakstellingen niet altijd gehaald en daardoor weer als nadeel ingeboekt, met als gevolg voortschrijdende tekorten.
5. Het gebrek aan bestuurlijke stabiliteit in de periode voorafgaand aan 2015 in Vlissingen heeft niet bijgedragen aan een duurzaam en consistent financieel beleid.

### **Vlissingen zelf mede verantwoordelijkheid voor problematiek**

Het oordeel van de artikel 12 inspecteur is dat de problematiek: *“gedeeltelijk wordt veroorzaakt door het eigen beleid van de gemeente”* (BZK, 2016, p. 6). Een belangrijk deel van de problematiek wordt veroorzaakt door de grondexploitatie, vooral bij het Scheldekwartier. Tekorten in de grondexploitatie kunnen niet als vanzelfsprekend op het gemeentefonds worden afgewenteld. Het betreft immers veelal bedrijfsmatige risico's waar de risicoaansprakelijkheid bij de gemeente ligt en waarbij terughoudendheid past van het betrekken van verliezen in die sfeer. Een nuancering van dit standpunt zou overigens nog kunnen plaatsvinden, zo geeft het ministerie aan in de inspectierapporten 2015 en 2016. Er loopt nog nader onderzoek naar de historie van het project Scheldekwartier. Vooralsnog acht de inspecteur het gerechtvaardigd om een zwaar accent te leggen op de eigen saneringsinspanning door de gemeente, gelet op de waarschijnlijk geachte eigen verantwoordelijkheid bij het ontstaan van het tekort.

Het beeld dat Binnenlandse Zaken schetst wordt bevestigd in de gesprekken, die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd met betrokkenen over Vlissingen. Achteraf gezien is uitgegaan van te hoge

verwachtingen over de winst op grondverkoop. In die zin kwam, wat het Scheldekwartier betrof, de crisis van 2008 op zeer een ongelukkig moment.

In de jaren tot 2015 werd er bij de gemeente Vlissingen steeds vanuit gegaan dat de problemen, die in belangrijke mate veroorzaakt werden door de aankoop en nasleep van het Scheldeterrein, door Vlissingen zelf opgelost konden worden.

### **Oplossingsrichting in Vlissingen**

Een artikel-12 situatie mag in principe maximaal drie jaar duren. Er is maandelijks overleg tussen Binnenlandse Zaken, de gemeente en de Provincie, het zogeheten tripartite overleg. In het tripartite overleg wordt een blijvende oplossing voor de financiële problematiek bij de gemeente Vlissingen gezocht. Uit de gesprekken die zijn gevoerd komt de volgende oplossingsrichting naar voren.

- De grondexploitaties (waaronder die van het Scheldekwartier) en de reguliere begroting van de gemeente worden gescheiden (ontvlechting).
- Conform de clusterindeling van het gemeentefonds wordt de uitkering vergeleken met het gemeentefonds en met het gemiddelde van een aantal referentiegemeenten. De OZB wordt gezet op 140 dan wel 150% van landelijk gemiddelde.
- Vanuit de batige begrotingssaldi wordt verplicht een bijdrage gedaan aan de negatieve algemene reserve als gevolg de verliesvoorzieningen op de grondexploitaties.
- De grondexploitaties (second opinion door Ecorys) gaan uit van sobere aannames ten aanzien van de verkopen in aantallen en prijzen.
- Gedurende tien jaar komt er een bijdrage vanuit de collectiviteit (extra beroep op het gemeentefonds) waarmee de algemene reserve wordt gesaneerd.
- In 2018 eindigt het artikel-12 en tripartite overleg.
- Hoewel de begroting en meerjarenraming daarna sluitend zijn, zal Vlissingen naar verwachting tot 2029 onder preventief toezicht door de Provincie staan. Dat vanwege het negatieve eigen vermogen.
- Binnenlandse Zaken zal naar de achtergrond treden na 2018. Wel zal er waarschijnlijk in 2023 en 2028 een evaluatie/herijking plaatsvinden door Binnenlandse Zaken. Naar aanleiding van de evaluatie/herijking volgt mogelijk het bijstellen van opbrengsten uit de grondexploitaties, bijdragen vanuit de reguliere begroting en van het beroep op de collectiviteit.

### **Hoe hebben Gedeputeerde Staten als toezichthouder geopereerd?**

Een uitgebreide beschrijving van het toezicht op de gemeente Vlissingen in de periode 2006 – 2015 is beschreven in het provinciaal verslag 2015 over de financiële positie van de gemeente Vlissingen. Deze beschrijving geeft een goed beeld over de wijze waarop het toezicht heeft gefunctioneerd. Onderstaande tabel geeft een beknopte samenvatting van de belangrijkste bevindingen van de toezichthouder, zoals zijn gecommuniceerd in toezichtsbrieven aan de gemeenteraad in de betreffende periode.

| Begrotingsjaar | Soort toezicht | Aandachtspunten   |
|----------------|----------------|---|
| 2006           | Preventief     | Termijnoverschrijding + begrotingsscan naar knelpunten, onder andere het Scheldekwartier.   |
| 2007           | Repressief     | Hoewel de meerjarenraming nog niet robuust is, hebben Gedeputeerde Staten vertrouwen in de ingeslagen weg van het college, zodat preventief toezicht niet meer noodzakelijk is. Met |

|      |            |   |
|------|------------|---|
|      |            | betrekking tot de ontwikkeling van het Scheldekwardier melden Gedeputeerde Staten dat nog steeds geldt dat in dit stadium van de planontwikkeling het nog niet mogelijk is een definitief oordeel te geven over de haalbaarheid van de geprognosticeerde financiële resultaten van het plan en dus ook niet over de noodzaak van het vormen van een voorziening voor het afdekken van de tekorten.  |
| 2008 | Repressief | Wat betreft het Scheldekwardier melden Gedeputeerde Staten dat het realiteitsgehalte van de verwachte verliezen betrouwbaar vastgesteld moet kunnen worden. Er moet in feite sprake zijn van een onafwendbare situatie. Gelet op een lopend optimalisatieonderzoek gaan Gedeputeerde Staten ervan uit dat hiervan nog geen sprake is. Een eventueel tekort dient direct afgedekt te worden met een voorziening. Gedeputeerde Staten blijven de gevolgen voor de begroting nauwlettend volgen. De algemene reserve komt mogelijk in 2008 onder het door Gedeputeerde Staten geadviseerde streefbedrag. |
| 2009 | Repressief | Door een aanpassing van het Masterplan Scheldekwardier is er een positief resultaat berekend van de netto contante eindwaarde in 2024 ad € 2,7 miljoen. Uit de risicoanalyse blijkt dat er voor afdekking van de risico's ongeveer € 10 miljoen getroffen moet worden.  |
| 2010 | Repressief | Gedeputeerde Staten adviseren om de gevolgen van de economische crisis te betrekken in de kadernota 2011.   |
| 2011 | Repressief | Gedeputeerde Staten adviseren om tijdig te anticiperen op de economische crisis. De toenemende noodzaak tot het treffen van voorzieningen voor verliesgevend exploitaties en lagere winstnemingen kan de komende jaren zijn weerslag krijgen op de financiële positie van Vlissingen.   |
| 2012 | Repressief | Gedeputeerde Staten melden bij de jaarrekening 2011 onderzoek te doen naar de grondexploitatie. Gelet op nog steeds toenemende risico's voor de grondexploitaties spreken Gedeputeerde Staten hun bezorgdheid uit over het ontbreken van en reserve grondexploitatie.   |
| 2013 | Repressief | Wegens de aanhoudende economische crisis dringen Gedeputeerde Staten erop aan om exploitatierekeningen van realistische parameters te blijven voorzien. Grondprijzen blijven onder druk staan. Daarnaast is het nodig om in onderling overleg te komen tot afstemming van ruimtelijke plannen op regionale schaal.  |
| 2014 | Repressief | Gedeputeerde Staten constateren dat de jaarschijven in de meerjarenramingen een aanzienlijk oplopend tekort laten zien. Er mag geen sprake zijn van een opschuivend perspectief tot het ontstaan van een structureel en reëel evenwicht in het laatste jaar   |

|      |            |  |
|------|------------|--|
|      |            | van de meerjarenraming. Gedeputeerde Staten dringen erop aan dat tijdig wordt gestart met de voorbereiding en daadwerkelijke invulling van de benodigde ombuigingsmaatregelen.   |
| 2015 | Preventief | Er is geen structureel en reëel begrotingsevenwicht. Naar aanleiding van het artikel 12 traject brengen Gedeputeerde Staten uitgebreid verslag uit over de financiële positie van de gemeente. Dit verslag wordt in afschrift naar Provinciale Staten verzonden. |
| 2016 | Preventief | Er is geen structureel en reëel begrotingsevenwicht. Naar aanleiding van het artikel 12 traject brengen Gedeputeerde Staten uitgebreid verslag uit over de financiële positie van de gemeente. Dit verslag wordt in afschrift naar Provinciale Staten verzonden. |
| 2017 | Preventief | Er is geen structureel en reëel begrotingsevenwicht. Naar aanleiding van het artikel 12 traject brengen Gedeputeerde Staten uitgebreid verslag uit over de financiële positie van de gemeente. Dit verslag wordt in afschrift naar Provinciale Staten verzonden. |

### **Ambivalent beeld over het toezicht door Gedeputeerde Staten**

Er komt een ambivalent beeld naar voren over het financieel toezicht door Gedeputeerde Staten op de gemeente Vlissingen. De inspecteur van Binnenlandse Zaken besteedt in het tussenrapport 2015 aandacht aan de kwaliteit van het uitgeoefende toezicht. Enerzijds is het rapport positief over het uitgevoerde toezicht: *“Het door de provincie uitgeoefende financieel toezicht is inhoudelijk en onderbouwd en bevat een oordeel of er wel echt sprake is van een sluitende begroting. De door de toezichthouder aangetroffen financiële situatie is steeds ambtelijk en daar waar nodig bestuurlijk met de gemeente gecommuniceerd. Tevens is de intensiteit van het toezicht toegenomen toe er in enkele jaarschijven van de meerjarenbegroting tekorten verschenen, één en ander in overeenstemming met het toezicht criterium volgens de gemeentewet (p. 17)”*.

Anderzijds is Binnenlandse Zaken kritisch over het toezicht. Eerder dwingend optreden door de provincie had ervoor gezorgd dat Vlissingen minder duur af geweest was: *“Toch moet ook worden geconstateerd dat al vanaf 2006 de schuldbestand relatief hoog is en de reservepositie gering (ook in Zeeuws verband). In de toezichtbrieven van 2006 en 2007 wordt daar ook op gewezen. Nadat de risico's conform de aanbeveling uit de begrotingsscan 2006 zijn gekwantificeerd, blijkt het weerstandsvermogen tot en met 2012 ruim voldoende en vanaf 2013 onvoldoende. Met ingang van 2008 vraagt de toezichthouder bij herhaling in de toezichtbrieven aandacht voor een te optimistische insteek van de grondexploitatieopzetten en het vormen van risico- en verliesvoorzieningen. Evenzo vraagt de toezichthouder, na het in de begrotingsscan 2006 geconstateerde achterstallige onderhoud waarop aanvankelijk een intensivering volgt, herhaald om aandacht bij de gemeente Vlissingen voor de realiteit van de onderhoudsramingen, met name in de jaren dat de gemeente daarop bezuinigd. De toezichthouder had gezien de eigen constatering die herhaald zijn gedaan en in het licht van de oorzaken van deze artikel 12-aanvraag meer dwingend kunnen aandringen op aanpassing van de te positieve grondexploitatieberekeningen en onvolledige onderhoudsramingen voor kapitaalgoederen alsmede op aanvullende bezuinigingen ter versterking van het eigen vermogen en vergroting van de risico- en verliesvoorziening. Met name door het ontbreken van een begrotingsoverschot ter versterking van de beperkte eigen vermogenspositie van Vlissingen, kon de gemeente tegenvallers en risico's niet meer opvangen. Het is daarom van belang dat gemeenten in een dergelijke situatie schoon schip maken en de tekorten opvangen door te bezuinigen. Door dergelijke pijnlijke beslissingen uit te stellen zijn gemeenten duurder uit en daarmee slechter af (p. 17/18).*



Gedeputeerde Staten oordelen echter dat er geen aanleiding was om eerder dwingend op te treden door versneld extra maatregelen af te dwingen om het weerstandsvermogen te versterken. In het provinciaal verslag 2015 over de financiële positie van Vlissingen schrijven Gedeputeerde Staten hierover het volgende: *“Uit de rekeningresultaten en ontwikkeling van de reserves blijkt ook terugkijkend dat de repressieve toezichtvorm de meest passende vorm van toezicht is geweest. De gemeente Vlissingen is noodzakelijke bezuinigingen of lastenverzwaringen nooit uit de weg gegaan. Wel is het zo, en dat blijkt ook uit de begrotingscan 2014 dat de te bezuinigen bedragen om te komen tot een sluitend meerjarenperspectief moest worden bijgesteld, grotendeels door exogene ontwikkelingen en gedeeltelijk omdat geplande bezuinigingen achteraf toch onhaalbaar bleken (p. 41/42).”* En verder in het rapport stellen Gedeputeerde Staten resumerend vast: *“Wij hebben in de afgelopen jaren nooit kennis genomen van een excessief uitgavenbeleid, sterker nog, zeker in verhouding tot de overige Zeeuwse gemeenten stond Vlissingen altijd te boek als een financieel zwakke gemeente waar buitenom grondexploitaties weinig financiële armslag was. Dit kwam ook tot uiting in de hoge belastingdruk. De begrotingen kenmerkten zich dan ook altijd door weinig nieuw beleid en opeenvolgende bezuinigingsprogramma’s. Deze bezuinigingen vroegen al zo veel van de gemeente dat er voor ons geen aanleiding was, en bij de gemeente vrijwel geen ruimte, om versneld extra maatregelen af te dwingen om het weerstandsvermogen te versterken. Ook het achterstallig onderhoud werd daarom maar langzaam ingelopen”* (p. 51).

## H 5. PERCEPTIES OVER FINANCIËEL TOEZICHT

Dit hoofdstuk geeft de belangrijkste bevindingen weer van het verdiepend onderzoek (behavioural audit), aangevuld met reacties die door de deelnemers in de validatieworkshop naar voren zijn gebracht. De wijze waarop deze bevindingen tot stand zijn gekomen staat uitgebreid beschreven in bijlage 2. In onderhavig hoofdstuk wordt volstaan met een beschrijving van de conclusies.

Hiermee wordt deelvraag 4 beantwoord:

- 3) Hoe ervaren betrokkenen het financieel toezicht door de Provincie?
  - a) Hoe ervaren in- en externe betrokkenen het financieel toezicht door de Provincie?
  - b) Wat zijn stimulerende en belemmerende factoren bij het financieel toezicht door de Provincie?
  - c) Met welke inzichten zou het financieel toezicht verbeterd kunnen worden?

### 5.1 EFFECTIVITEIT VAN TOEZICHT

Uit de interviews blijkt dat de betrokkenen bij het financieel toezicht zowel in- en extern overwegend tevreden zijn over het financieel toezichtproces. Benadrukt wordt dat het proces duidelijke kaders (Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader) kent en veel ‘checks and balances’ heeft waardoor het systeem solide is. Met betrekking tot de kaders wordt opgemerkt dat deze vooral enkele formele aspecten beschrijven over de ‘wat-vraag’ van financieel toezicht, maar dat voldoende ruimte overblijft om maatwerk te leveren als het gaat om de ‘hoe-vraag’. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de wijze waarop met gemeenten wordt gecommuniceerd en het tijdstip waarop dat gebeurt.

Over het instrumentarium van toezicht zijn de deelnemers minder positief. Een van de geïnterviewden verwoordt het als volgt:

*“Nu is het zo dat er formeel niets zit tussen het lichte ‘repressieve’ toezicht en het zwaardere ‘preventieve’ toezicht. Een continue vorm van toezicht met wat meer mogelijkheden tussen repressief en preventief zou goed zijn. In informele zin is dit wel al mogelijk. Dan heb je het meer over de wijze en intensiteit van de communicatie tussen de Provincie en de gemeente.”*

Vanuit een aantal gemeenten wordt opgemerkt dat het financieel toezicht door de Provincie vooral ‘reactief’ en ‘op afstand’ overkomt. Ook in een situatie van preventief toezicht, zo wordt door gemeenten opgemerkt, gaat er weinig invloed van uit op de besluitvorming van de raad en ziet men weinig toegevoegde waarde. Op het niveau van burgemeester en wethouders is wel sprake van invloed op de besluitvorming zo blijkt uit de reactie van een respondent:

*“Door het preventief toezicht is in het college meer aandacht gekomen voor onze financiële positie. Ik merk in mijn contacten met de wethouder dat hij er meer aandacht voor heeft. Hoewel ik het niet kan aantonen denk ik dat de waarschuwingen vanuit de Provincie daar wel aan bijdragen.”*

De deelnemers aan de validatieworkshop geven aan dat een uitgangspunt van financieel toezicht is dat je als Provincie niet het werk van gemeenten moet overdoen. Vertrouwen hoort juist het vertrekpunt te zijn. De Provincie moet alleen ingrijpen als het echt moet.

De deelnemers aan de validatieworkshop komen tot de volgende stimulerende en belemmerende factoren met betrekking tot de effectiviteit van het toezicht:

### Stimulerende factoren

De wetgever overweegt om meer instrumenten aan financieel toezicht toe te voegen (niet alleen repressief/preventief).

- Het aantal 'checks and balances' in het systeem maakt dat het een solide stelsel is.
- Gemeentelijke autonomie zorgt in het stelsel voor een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Een belangrijke bijdrage van het financieel toezicht is het in positie brengen van de gemeenteraad.

### Belemmerende factoren

- De Provincie moet niet worden gezien als hindermacht. Draagvlak bij de gemeenten is voor financieel toezicht van groot belang. Communicatie over financieel toezicht is essentieel.
- Financieel lastige dossiers van de Provincie zelf, waardoor men de deskundigheid van de Provincie in twijfel trekt. Dat hoeft overigens geen belemmering te zijn. Daarover is de Provincie geen verantwoording schuldig aan gemeenten. Gedeputeerde Staten legt daarover verantwoording af aan Provinciale Staten.
- Er wordt in belangrijke mate uitgegaan van informatie die de gemeenten zelf verstrekken.
- Het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader is te vrijblijvend. Elke provincie vult het toezicht op eigen manier in. De normen zouden eenduidiger moeten zijn.
- Ingrijpen door de Provincie lijkt altijd te laat te zijn geweest in het geval van een artikel 12 gemeente, terwijl daar evenwel exogene factoren een rol spelen. Het toezicht hoort reactief te zijn. In het stelsel is de provincie bewust op afstand geplaatst van gemeenten. Gemeenten zijn zelf primair verantwoordelijk voor het op orde houden van hun financiële huishouding. Je weet tevens ook niet welke artikel 12 situaties zijn voorkomen, juist door het financieel toezicht.

## 5.2 ALLOCATIE, CAPACITEIT EN DESKUNDIGHEID

De gemeentewet regelt dat financieel toezicht een taak is van de Provincie. Over de vraag of dat zo moet blijven of dat er meer moet worden gecentraliseerd zijn de meningen verdeeld. Voorstanders van de huidige situatie wijzen op voordelen als lokale kennis dat een eventueel noodzakelijk vroegtijdig ingrijpen mogelijk maakt, de mogelijkheid om maatwerk te leveren en de korte bestuurlijke lijnen.

*“Als financieel toezicht meer wordt gecentraliseerd worden ontwikkelingen misschien niet vroegtijdig gesignaleerd en opgepakt. Nu gaan de toezichthouders ieder jaar langs bij de gemeenten en in die gesprekken komt er meer op tafel dan dat er formeel aan de raad wordt vermeld. Dat vind ik heel belangrijke contextinformatie en die mis je als achteraf alleen maar op basis van opgestelde cijferreeksen toezicht wordt gehouden.*

*Bovendien maakt meer centralisatie ook dat maatwerk minder goed kan worden toegepast. Nu kan rekening worden gehouden met de context van de problemen en kan je een eventuele interventie afstemmen op het doel dat je wilt bereiken. Soms is een gesprekje voldoende en een andere keer kan een bestuurlijk overleg nodig zijn.”*

Van de andere kant bestaat er zorg over de kwetsbaarheid en de continuïteit, omdat de functie thans wordt uitgeoefend door 1,1 FTE.

Tijdens piekmomenten komt het voor dat de toezichthouders niet volledig aan hun voorgenomen financieel toezichtproces toekomen

*“Als je meer tijd hebt, kan je je breder oriënteren en diepgaander onderzoek doen naar trends en ontwikkelingen. Zodat je niet zo door de waan van de dag geregeerd wordt zoals we de afgelopen jaren meemaken. Je zou dan een gemeente eerder kunnen wijzen op ontwikkelingen en mogelijke risico’s. Je zou dus iets eerder aan de bel kunnen trekken.”*

Van belang hierbij is ook de vraag naar het doel van financieel toezicht: een bijdrage leveren aan financieel gezonde gemeenten of het voorkomen van probleem-gemeenten (artikel 12). Het verschil tussen beide insteken is vooral het moment van optreden en de overtuigingskracht waarmee dat gebeurt. In de eerstgenoemde insteek wordt in een eerder stadium opgetreden en maatregelen afgedwongen dan in de laatstgenoemde insteek. De houding van de gemeente zelf speelt hierbij een belangrijke rol. Vertrouwen is het vertrekpunt. Zolang gemeenten blijven stellen dat zij met de juiste aannames rekenen en dat onderbouwen met eigen onderzoek, dan is het voor de toezichthouder lastig om correcties door te voeren wanneer hiervoor de basis ontbreekt. De rol van de toezichthouder is in die gevallen om de gemeente te blijven wijzen op de risico’s. En dat doet de Provincie.

Zorgen zijn er ook ten aanzien van de verschuivingen die zich momenteel voltrekken in het gemeentelijke takenpakket. De laatste jaren zijn door decentralisaties taken in het sociale domein toegevoegd aan het pakket van gemeenten. De impact en daarmee de risico’s hiervan op de financiële positie van de gemeenten is fors omdat het financieel aspect van het sociaal domein wordt gekenmerkt door een gedeeltelijk open einde. Zo is niet voorspelbaar hoeveel mensen in een bepaald begrotingsjaar in de WMO terecht zullen komen. Hier staat tegenover dat er wel vangnetten zijn bij de Bijstand. Landelijke trends zullen naar verwachting met vertraging worden verdisconteerd in de algemene uitkering. Hoewel er formeel weinig verandert voor de financieel toezichtstaak van de Provincie door de decentralisaties in het sociaal domein, is het wel de vraag in hoeverre zowel de gemeenten als de Provincie materieel in staat zijn deze risico’s juist in te schatten en daarmee een gefundeerd oordeel over de begroting kunnen geven.

De inventarisatie van stimulerende en belemmerende factoren voor allocatie, capaciteit en deskundigheid leverde tijdens de validatieworkshop het volgende beeld op:

#### Stimulerende factoren:

- De toezichthouders kennen de wereld achter de cijfers. De norm moet uniform zijn, maar hoe je communiceert over je bevindingen is maatwerk. De toezichthouders hebben zowel vakinhoudelijke als lokale kennis.
- De nabijheid tot gemeenten bevordert dat je toezicht goed kunt uitvoeren. De lijnen zijn kort. Het is altijd beter als je zaken informeel kunt oplossen in plaats van formeel.
- Samenwerking zoeken met andere provincies om de kwetsbaarheid van de financieel toezicht-functie te verkleinen.
- Alle taken van Gedeputeerde Staten op het vlak van interbestuurlijk toezicht onderbrengen in één afdeling. Het volgende citaat van een van de respondenten kan dit toelichten:

*“Het college heeft er destijds voor gekozen om een aantal domeinen, zoals archieftoezicht, het toezicht op ruimtelijke ordening en het omgevingsrecht bij de beleidsafdelingen te laten met de*

*coördinatie bij de concernstaf. Ik denk dat als we het over hadden mogen doen, ik ervoor zou pleiten om dat toch meer binnen één afdeling te brengen, zodat verantwoordelijkheden en bevoegdheden meer bij elkaar komen. Nu verantwoordelijkheid en bevoegdheid gesplitst zijn merk ik soms dat voorrang wordt gegeven aan andere prioriteiten binnen een beleidsafdeling. Dat gaat soms ten koste van het toezicht.”*

### Belemmerende factoren

- Kwetsbaarheid door beperkte capaciteit financieel toezicht en interbestuurlijk toezicht.
- Beperkte schaal kan ten koste gaan van gezag.

In de validatieworkshop ontstond een gesprek tussen de deelnemers over het thema ‘gezag’. Opgemerkt werd dat toezicht een reguliere taak van de Provincie is en dat je mag verwachten dat in voor komende gevallen de gemeenten aanwijzingen van de Provincie ‘gewoon’ opvolgen. Verder werd naar voren gebracht dat ‘gezag’ niet te ver doorgevoerd moet worden. De voorkeur gaat uit naar een maatwerktraject met overtuigingskracht. Onder toezicht gestelde organisaties moeten niet in beweging komen omdat de toezichthouder het wil, maar omdat zij daarvan zelf overtuigd zijn. De toezichthouder speelt een belangrijke rol bij die bewustwording. En maatwerk draagt daar in belangrijke mate aan bij.

## 5.3 COMMUNICATIE, BETROKKENHEID EN CULTUUR

Veel respondenten en ook de deelnemers aan de validatieworkshop wijzen op het verwarrend taalgebruik omtrent toezicht. Een van de respondenten verwoordt het als volgt:

*“Het woord 'repressief toezicht' wordt door de gemiddelde persoon eerder geassocieerd met zwaar toezicht dan preventief. Preventief heeft iets vriendelijks en repressief doe je pas als er dingen mis zijn gegaan. Terwijl in werkelijkheid is het natuurlijk omgekeerd.”*

Het algemene beeld dat de reacties van de respondenten, in- en extern van de Provincie-organisatie, oproepen is dat er voornamelijk sprake is van een open en vriendelijke communicatiesfeer. Daarbij is van belang dat zorgvuldig en voorzichtig met de verkregen informatie wordt omgegaan, dat er duidelijkheid wordt geboden in een vroegtijdig stadium en dat verwachtingen over en weer goed worden ‘gemanaged’.

In het contact met de afdeling Financiën van de gemeenten vindt men elkaar relatief snel en worden eventuele problemen onderkend. Maar dat kan anders zijn in het geval van beleidsmedewerkers die werken op andere beleidsvelden binnen een gemeenten. Dat is momenteel en gedurende de afgelopen jaren met name het geval met beleidsmedewerkers van ruimtelijke ordening van de gemeenten. Een deelnemer aan het onderzoek zegt daarover:

*“Ambtenaren van de afdeling financiën onderkennen meestal wel dat er een probleem is. Maar de mensen die in de hoek van de ruimtelijke ordening zitten, kijken daar anders tegenaan. Dat merk je gewoon. Zij blijven volharden in een bepaalde visie op de problematiek.”*

Over het algemeen verloopt de communicatie met gemeenten over financiële ontwikkelingen naar wens. De discussie gaat meestal over de snelheid waarmee het eventueel voorliggende probleem moet worden opgepakt en opgelost.

De informatie-uitwisseling binnen de Provinciale organisatie tussen financieel toezicht en de beleidsmedewerkers, met name ruimtelijke ordening, verloopt overwegend goed. Een punt van

kritiek is dat de financieel toezicht-medewerkers zo nu en dan laat op de hoogte worden gebracht van nieuwe beleidsvoornemens. Anderzijds gaan de financieel toezicht-medewerkers voorzichtig om met hun kennis over de financiële situatie waarin een gemeente verkeert. Vooral als het om subsidies gaat is dat van belang en verstrekt men desgevraagd alleen informatie uit openbare bronnen.

De toezichthouders vervullen in hun functioneren verschillende rollen, die niet altijd gemakkelijk verenigbaar zijn. Zo leveren de rollen van adviseur of sparringpartner aan de ene kant en die van toezichthouder aan de andere kant de nodige spanning. Door duidelijk te zijn over de verschillende rollen probeert men deze lastige situatie op te lossen. Men denkt hier goed in te slagen.

Wanneer er geen financiële problemen zijn, is de betrokkenheid van het dagelijks gemeentebestuur en de gemeenteraad laag. Anders wordt het wanneer het toezicht van repressief naar preventief gaat en nog sterker wanneer een Artikel-12 aanvraag gedaan wordt. Dan wordt de politieke bemoeienis wel veel groter. Enkele respondenten van gemeenten spreken van een 'ritueel' als over het jaarlijkse bezoek van de toezichthouder gaat. Anderzijds brengt men naar voren dat de cultuur aan het veranderen is; het wordt strakker, er worden meer vragen gesteld en er worden meer gegevens opgevraagd.

Tijdens de validatieworkshop werd opgemerkt dat men de laatste tijd een toename van belangstelling van het gemeentebestuur ervaart. Ook als er geen sprake is van financiële problemen.

Over het algemeen ervaren gemeenten het toezicht door de Provincie als prettig en constructief. Men gaat daarbij uit van onderling vertrouwen en respect voor elkaars positie.

*“De Provincie kan als toezichthouder gewoon niet alles controleren wat de gemeente ons aanreikt. Bijvoorbeeld als het gaat om onderhoud kapitaalgoederen. De gemeente heeft dat planmatig verwerkt in het beheersplan en ze zeggen dat ze dat hebben vastgesteld. Dan geloven we dat. Soms vraag je het op om te controleren en in heel uitzonderlijke gevallen ga je de diepte in door het plan zelf open te slaan. Maar je kunt niet alles controleren wat de gemeente doet. Dus dat is een stukje vertrouwen.”*

Tijdens de validatieworkshop is ook naar aanleiding van het kennisnemen van het verhaal over communicatie, betrokkenheid en cultuur naar de stimulerende en belemmerende factoren gevraagd. Het resultaat is als volgt:

#### Stimulerende factoren

- De goede relatie tussen financieel toezicht en afdeling ruimte binnen de Provinciale organisatie. In ieder geval behouden, misschien versterken.
- De Provincie is transparant over het toezicht.
- De mate van kennisuitwisseling en de samenwerking bij het oplossen van problemen.
- Er is tijdige en open communicatie vanuit rechtstreekse lijnen.
- Door de relatief kleine schaal van Zeeland ken men elkaar goed bereiken.
- Financieel toezicht versterkt andere beleidsvelden informatie, onder andere ruimtelijke ordening.

#### Belemmerende factoren

- Het taalgebruik rond financieel toezicht: repressief toezicht voelt zwaarder aan dan preventief toezicht, maar het is juist tegenovergesteld;

- Dat een aantal gemeenten financieel toezicht een ritueel noemen heeft iets negatiefs, alsof het geen meerwaarde heeft. Daarom is het van belang om de ‘waaromvraag’ altijd te blijven stellen. Door de casus Vlissingen zijn gemeenten in Zeeland goed op de hoogte geraakt van wat financieel toezicht is en hoe het systeem werkt. Als de toezichthouders niet langskomen wordt dat als negatief ervaren door gemeenten. Het feit dat men het toezicht een ritueel noemt kan ernstig zijn, maar dat hoeft niet. Het is moeilijk te plaatsen. Als er een negatieve connotatie mee samengaat betekent dat een legitimiteitskwestie. Maar de robuustheid en eigen verantwoordelijkheid van gemeente(besturen) is de kern van het stelsel. Toezicht moet iets marginaals zijn. Gemeenten moeten niet naar de Provincie gaan kijken wat ze moeten doen.
- Iedereen is anders (cultuur en karakter), gaat op voor mensen individueel maar geldt ook voor organisaties. Dit is een gegeven dus daar moet in de communicatie naar gehandeld worden. Feiten moeten uniform benoemd worden.

#### 5.4 BELANGEN PROVINCIE

De Provincie kent meerdere belangen die soms strijdig kunnen zijn. Een respondent van een gemeente kijkt hier als volgt naar:

*“Ik zie het voor de toezichthoudende rol niet als een bezwaar dat de Provincie ook andere rollen heeft ten aanzien van de gemeenten. De professionaliteit om zaken te scheiden moet er zijn en die is er ook naar mijn mening.”*

Uiteindelijk komen alle lijnen tezamen in één collegiaal bestuur. Betrokkenen zien het als een grote bestuurlijke verantwoordelijkheid om daar een zuivere wegging in te maken. Er is een duidelijk belang om alle deelbelangen met elkaar te vervlechten en af te wegen. Dat is immers de rol van het bestuur.

Er klinkt ook een ander geluid bij gemeenten die zijn gesproken in het kader van het onderzoek. Enkele respondenten spreken van ‘dubbele petten’ en dat het in een aantal dossiers wringt en schuurt. Hoewel er stemmen zijn die zeggen dat dit gegeven naar hun idee niet van invloed is op het financieel toezicht, zijn er ook die daar anders tegenaan kijken. Een representant van dit standpunt verwoordt het als volgt:

*“Steeds meer is de Provincie een netwerkpartner van gemeenten en andere instanties binnen gezamenlijke (investerings)projecten. Het belang van de toezichthouder en het belang van de netwerkpartner zouden best weleens strijdig met elkaar kunnen zijn. Zeker wanneer deze belangen aan één Gedeputeerde Staten-tafel samenkomen. Het feit dat de mensen met het beste netwerk er het meeste profijt van hebben is natuurlijk inherent aan het regionaal organiseren.”*

In de validatieworkshop erkennen de deelnemers de situatie dat belangen met elkaar kunnen conflicteren. Dat is volgens de deelnemers een verantwoordelijkheid van de wetgever. Die heeft blijkbaar gekozen voor een situatie waarin Gedeputeerde Staten wordt gezien als partij die de verschillende en soms tegenstrijdige belangen het beste kunnen afwegen.

Bij de bespreking van het onderhavige onderwerp in de validatieworkshop is niet opnieuw gevraagd naar de belemmerende en stimulerende factoren. Men achtte de overlap met de eerder besproken onderwerpen en de daaruit voortvloeiende factoren zo groot dat een aparte bespreking voor het onderwerp ‘belangen’ niet noodzakelijk werd geacht.





### Geïnterviewde personen vooronderzoek

- Dhr. M. de Zwarte (raadslid en voormalig wethouder, gemeente Vlissingen)
- Dhr. K. de Visser (leidinggevende cluster Financiën, gemeente Vlissingen)
- Dhr. H. de Kunder (wethouder, gemeente Reimerswaal)
- Dhr. W. van Pelt (hoofd Financiën, gemeente Reimerswaal)
- Dhr. K. Nieskens (hoofd Financiën, Waterschap Scheldestromen)
- Dhr. R. Hogendorf (controller, gemeente Kapelle)
- Dhr. J de Regt (manager Bedrijfsvoering, Veiligheidsregio Zeeland)
- Dhr. P.M. Veen (Docent-onderzoeker, Zeilstra Centrum Vrije Universiteit Amsterdam)
- Dhr. A. Noppe (Artikel-12 inspecteur, Ministerie van Binnenlandse Zaken)
- Dhr. S. Douma (senior beleidsmedewerker financieel toezicht, Provincie Zeeland)
- Dhr. H. Cijssouw (senior beleidsmedewerker financieel toezicht, Provincie Zeeland)

### Geïnterviewde personen verdiepend onderzoek (behavioural audit)

- Dhr. J. de Bat (gedeputeerde, Provincie Zeeland)
- Dhr. A. Smit (secretaris-algemeen directeur, Provincie Zeeland)
- Dhr. J. Daane (hoofd afdeling Concernstaf, Provincie Zeeland)
- Dhr. S. Douma (senior beleidsmedewerker financieel begrotingstoezicht, Provincie Zeeland)
- Dhr. H. Cijssouw (senior beleidsmedewerker financieel begrotingstoezicht, Provincie Zeeland)
- Dhr. L. van den Brand (beleidsspecialist stedelijke planologie en wonen, Provincie Zeeland)
- Dhr. L. Kaagman (senior beleidsmedewerker wonen, Provincie Zeeland, Provincie Zeeland)
- Dhr. J. Bosch (strateeg, Provincie Zeeland)
- Dhr. E. Israël (hoofd Bedrijfsvoering, gemeente Middelburg)
- Dhr. N. Meijer (financieel adviseur, gemeente Middelburg)

### Documenten

#### Algemeen

- Rapport Bestuurlijke werkgroep Alders (2005). Interbestuurlijk toezicht herijkt.
- Rapport commissie Oosting (2007): 'Van specifiek naar generiek.
- Rapport Vereniging van Zeeuwse Gemeenten (2009). Aan de slag met gemeenschappelijke regelingen.
- Memorie van toelichting Wet revitalisering generiek toezicht (2012).
- Ministerie van BZK, VNG en IPO (2012) Handboek Wet revitalisering generiek toezicht.
- Rapport Rekenkamer Oost-Nederland (2013). Gelders financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden.
- Gedeputeerde Staten Zeeland (2014). Gemeenschappelijk Financieel toezichtkader – een kwestie van evenwicht.
- Gedeputeerde Staten Zeeland (2015). Begrotingscirculaire 2016-2019.
- Rapport Vereniging van Zeeuwse Gemeenten (2015). Nieuwe aanpak samenwerking Zeeuwse gemeenten en GR'en.
- Rapport Rfv (2015). Grond, geld en gemeenten.
- Ministerie van BZK (2015). Tussenmeting herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht

- Presentatie commissie BEZ (2016). Inzicht in de waterschapsfinanciën. Jaarplan 2016 Concernstaf.

#### Informatie aan Provinciale Staten

Brief GS, 14 maart 2014, onderwerp: Bouwexploitatie Zeeuwse gemeenten  
 Brief GS, 28 maart 2014, onderwerp: Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Een kwestie van evenwicht'  
 Brief GS, 5 september 2014, onderwerp: Rapportage begrotingsscan Vlissingen 2014  
 Brief GS, 14 oktober 2014, onderwerp: Artikel 12-traject  
 Brief GS, 7 april 2015, onderwerp: Artikel 12 Vlissingen  
 Brief GS, 13 oktober 2015, onderwerp: Rapport van de Raad financiële verhoudingen 'Grond, geld en gemeenten'  
 Notulen GS, 10 mei 2016, onderwerp: Artikel 44-vragen van Tobias van Gent en Kees Bierens over provinciaal toezicht op financieel beleid gemeente Vlissingen  
 Brief GS, 14 december 2016, onderwerp: Financieel toezicht 2017 gemeenten en gemeenschappelijke regelingen  
 Brief GS, 11 februari 2017, onderwerp: Advies over artikel 12-rapport Vlissingen  
 Brief GS, 15 maart 2017, onderwerp: Artikel 12 Vlissingen

#### Beschrijving toezicht gemeente Middelburg

Nota GS, 8 mei 2012, onderwerp: Grondbedrijf Middelburg  
 Brief GS, 9 mei 2012, onderwerp: Doorrekening Grondbedrijf Middelburg  
 Brief GS, 18 december 2012, onderwerp: Begroting 2013 Middelburg  
 Brief GS, 9 december 2013, onderwerp: Begroting 2014 Middelburg  
 Brief GS, 2 december 2014, onderwerp: Preventief toezicht begroting 2015 gemeente Middelburg  
 Raadsvoorstel gemeente Middelburg, 15 december 2014: Actieplan Grondbedrijf  
 Brief GS, 20 januari 2015, onderwerp: Begroting 2015 gemeente Middelburg  
 Brief Gemeente Middelburg, 16 april 2015, onderwerp: Intrekken preventief toezicht begroting 2016 Gemeenteraad Middelburg, Actieplan (concept) Grondbedrijf Middelburg, 15 december 2015  
 Gemeenteraad Middelburg, Kaart bij actieplan Grondbedrijf Middelburg, 15 december 2015  
 Brief GS, 15 december 2015, onderwerp: Toezicht begroting 2016  
 Brief gemeente Middelburg, 12 april 2016, Preventief toezicht begroting 2016 gemeente Middelburg  
 Nota GS, 5 mei 2016, onderwerp: Begroting 2016 gemeente Middelburg  
 Nota GS, 5 mei 2016, onderwerp: Begroting 2016 gemeente Middelburg  
 Brief GS, 12 mei 2016, onderwerp: Preventief toezicht begroting 2016  
 Brief GS, 13 december 2016, onderwerp: Toezichtregime begroting 2017  
 Nota GS, 4 april 2017, onderwerp: Bestuurlijk overleg GS – college B&W Middelburg  
 Brief GS, 12 april 2017, onderwerp: Begroting 2017  
 Brief gemeente Middelburg, 12 april 2017, onderwerp: Preventief toezicht  
 Brief gemeente Middelburg, 25 april 2017, onderwerp: Preventief toezicht begroting 2017  
 Nota GS, 9 mei 2017, onderwerp: Begroting 2017 Middelburg  
 Brief GS, 11 mei 2017, onderwerp: Begroting 2017 Middelburg

#### Beschrijving toezicht gemeente Vlissingen

Ministerie BZK, februari 2015, onderwerp: Toelichting Artikel 12-rapport 2015 Vlissingen  
 Ministerie BZK, (2015). Artikel 12-tussenrapport 2015  
 GS Nota, 7 april 2015, onderwerp: Artikel-12 Vlissingen  
 Brief GS, 11 februari 2016, onderwerp: Artikel 12-rapport 2015 Vlissingen

Ministerie BZK (2016). Vlissingen Inspectierapport 2015-definitief  
Ministerie BZK (2017). Artikel 12-rapport 2016 Vlissingen

Een behavioural audit is een neutraal onderzoek dat erop gericht is inzicht te krijgen in het gedrag van organisatieleden en daarover te rapporteren met als doel het beïnvloeden van het sociaal-psychologische klimaat en de organisatiecultuur.

### **Kwalitatief en actieonderzoek**

Uitgangspunt in een behavioural audit is een mix van ‘actieonderzoek’ en kwalitatief onderzoek.<sup>15</sup> In kwalitatief onderzoek richt de vraagstelling zich op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen. Kwalitatief onderzoek is onderzoek waarbij voornamelijk gebruik wordt gemaakt van gegevens van kwalitatieve aard en dat als doel heeft onderzoeksproblemen in of van situaties, gebeurtenissen en personen te beschrijven en te interpreteren. Een bijzondere vorm van kwalitatief onderzoek is actie-onderzoek of handelingsgericht onderzoek. Er zijn verschillende definities te geven van actie-onderzoek.

### **Learning history-aanpak**

In dit onderzoek zijn de uitgangspunten van een zogenaamde learning history-aanpak gehanteerd. Dit is een type onderzoek waarbij de respondenten hun eigen verhaal vertellen, aangevuld met opmerkingen, vragen en commentaren van de onderzoekers.

### **Grounded theory**

Voor de analyse van de interviewgegevens maken we gebruik van een kwalitatieve werkwijze zoals die ontwikkeld is door onder andere Strauss en Glaser in de jaren zestig van de vorige eeuw en bekend staat onder de term ‘grounded theory’.

De grounded theory aanpak kenmerkt zich door werkwijze waarbij vooraf geen theorieën, concepten of andere inhoudelijke standpunten worden ingenomen. Alle inzichten komen voort uit de data zelf.

### **Sensitizing concepts**

In de werkwijze zijn zogenaamde ‘sensitizing concepts’ gebruikt. Dit zijn richtinggevende concepten om ons te oriënteren op het veldwerk. De sensitizing concepts waren gebaseerd op de eerste bevindingen van de onderzoekers. Zij geven een eerste handvat bij de vervolgfase: het verzamelen van data en de analyse daarvan. Sensitizing concepts zijn niet vergelijkbaar met termen als normstelling en beoordelingscriteria zoals die bijvoorbeeld in kringen van (traditionele) rekenkameronderzoekers worden gebruikt, omdat ze slechts richting geven zonder de weg voor te schrijven. Ze spelen geen rol in de oordeelsvorming en ons advies.

In het onderhavige onderzoek hebben we gebruik gemaakt van de volgende ‘sensitizing concepts’:

- Bestuurlijke ambivalentie op alle niveaus:
  - GS;
  - IPO;
  - Gemeenten.
- Deskundigheid is beperkt bij provinciale toezichthouders.

---

<sup>15</sup> Actieonderzoek kan worden gedefinieerd als een type onderzoek waar professionals via sociaalwetenschappelijke onderzoekstechnieken en strategieën reflecteren op hun eigen handelen in de context, en hun handelen in die context op een systematische wijze onderzoeken en verbeteren.

- Vriendelijkheid. De ‘gezonde’ spanning en wrijving in toezichtsrelatie ontbreekt: hiërarchisch toezicht conflicteert met horizontale relaties met gemeenten.
- Gemeenten nemen provinciale toezichthouders beperkt serieus (toezicht is een ritueel).
- Gemeenten zetten zaken te zonnig neer.
- Er zijn diverse meningen bij experts/betrokkenen over de organisatie van financieel toezicht:
  - zo nabij mogelijk beleggen (dus bij provincie als dichtstbijzijnde bestuurslaag);
  - centraliseren (er komen steeds minder gemeenten, provincie staat te dichtbij)
  - versterken horizontaal toezicht/zelfsturing (andere checks & balances dan verticaal toezicht, verticaal toezicht is inefficiënt)
- Basistaken binnen de provinciale organisatie staan onder druk door bezuinigingen en opgavegericht werken.

Deze sensitizing concepts zijn door de onderzoekers bepaald aan de hand van de analyse in fase 1. In de interviews is er niet specifiek naar gevraagd, maar op het moment dat een respondent zelf het initiatief nam aan een of meer van deze punten aandacht te besteden is er op doorgevraagd. Halverwege het onderzoek zijn de vooraf aangegeven punten geëvalueerd. Een aantal aandachtspunten waren tot op dat moment in het onderzoek niet of nauwelijks aan de orde gekomen. Andere in beperkte mate en enkele veelvuldig. De rekenkamer heeft in overleg met ACS besloten de lijst van sensitizing concepts ongewijzigd te laten

### **Onderzoeksbronnen**

Na het formuleren van de sensitizing concepts volgt de fase van kwantitatieve analyse van de data. De kwalitatieve onderzoeks aanpak wordt verder gekenmerkt door haar manier van dataverzameling en analyse van de data. De verzamelde gegevens zijn afkomstig uit schriftelijke bronnen, observaties en gesprekken. In het onderhavige onderzoek zijn enkele documenten bestudeerd en is vooral gebruik gemaakt van reflectieve, onderzoekende gesprekken. Daarnaast zijn de gespreksverslagen uit fase 1 gebruikt als input.

### **Noticeable results**

Naast sensitizing concepts zijn bij een dergelijke vorm van onderzoek ook de noticeable results van belang. Noticeable results zijn feitelijke of opmerkelijke gebeurtenissen, die we in de respondenten hebben voorgelegd met de vraag daarop te reflecteren. Het betrof (een selectie van) de volgende zaken:

- Er zijn momenteel vier onderzoeken gaande naar het financieel toezicht van de Provincie (inclusief onderzoek van Rekenkamer Zeeland).
- De Provincie greep de afgelopen jaren in bij verschillende gemeenten (Vlissingen, Middelburg en Kapelle).
- De formatie (1,1 fte) verdeeld over twee mensen ten behoeve van deze kerntaak.
- De allocatie van de taak (onderdeel van afdeling Concernstaf)
- Rapport art. 12 Vlissingen: mogelijk werden er zaken geconstateerd, maar werd er niet doorgegrepen.
- Niet mogelijk gebleken om alle Gedeputeerden met financieel toezicht in de portefeuille bij elkaar te krijgen (in het kader van herziening gemeenschappelijk toezichtskader (GTK)).
- Het toezicht op gemeenschappelijke regelingen in Zeeland is niet actief. De provincie leunt op het toezicht dat gemeenten zelf uitvoeren op de GR 'en (zijn afspraken over gemaakt binnen de VZG - Vereniging Zeeuwse Gemeenten).
- De Provincie vraagt op tal van dossiers om een financiële bijdrage van gemeenten, bijvoorbeeld bij het béta-college in Middelburg, én is tegelijk toezichthouder.
- Het toezicht moet inspelen op de consequenties als gevolg van het toenemen van taken in het sociale domein bij gemeenten (en daarmee financiële verantwoordelijkheden).

## **Gespreksmodel**

Tijdens de gesprekken is per opmerkelijk feit of gebeurtenis een gespreksmodel gehanteerd, bestaande uit de volgende vier fasen:

- exploratie: wat is er precies gebeurd?
- diagnose: wat is daarvan de oorzaak?
- evaluatie: hoe belangrijk is deze gebeurtenis of dit feit?
- speculatie en confrontatie: had het ook anders gekund en waarom is dat niet gebeurd?

De gesprekken vonden twee op één plaats, dat wil zeggen twee onderzoekers en één respondent.

## **Transcripties**

De gesprekken zijn opgenomen en volledig uitgewerkt tot transcripties. De in de analyse betrokken citaten zijn voorgelegd aan de respondenten met de volgende vragen:

- Is dit wat je bedoeld hebt te zeggen?
- Heb je nog aanvullingen?
- Mogen we de citaten gebruiken voor het op te leveren verhaal?

## **Analyse van data**

Het volledig uitwerken van de gesprekken is noodzakelijk voor de typische wijze waarop de data in kwalitatief onderzoek worden geanalyseerd. De analyse bestaat uit een drietal coderingsfasen:

- Open coderen: Het toekennen van steekwoorden aan delen van de tekst;
- Axiaal coderen: Het vergelijken van codes en bijbehorende delen tekst met dezelfde en soortgelijke codes op verschillen en overeenkomsten;
- Selectief coderen: Het zoeken naar uitzonderingen op en relaties tussen gevonden groepen van codes.

## **Narratief**

In het onderzoek naar financieel toezicht is ter ondersteuning van de analyse gebruik gemaakt van het programma maxQDA. In totaal zijn 537 citaten uit de transcripties van een code voorzien. Deze zijn gegroepeerd en verder geanalyseerd. De resultaten hiervan zijn verwerkt in 'verhaalvorm' met de citaten als bouwstenen. Dit resulteert in een zogenaamd leergeschiedenisrapport: het narratief. Dit rapport geeft input voor een dialoog tussen de betrokkenen over financieel toezicht.

Het narratief bestaat uit hoofdstukken en paragrafen in de vorm van een twee-kolommen opzet. In de rechterkolom is het verhaal opgetekend van de betrokkenen. Links de opmerkingen, vragen en commentaren van de onderzoekers. Samen vertellen deze kolommen het volledige verhaal. De betekenis die aan de onderzoeksresultaten kan worden gekoppeld wordt voor een groot deel bepaald door de betrokkenen zelf en niet zoals in traditioneel onderzoek gebruikelijk door de onderzoekers. We spreken daarom ook wel van participatief of emancipatoir onderzoek, waarbij niet alleen de onderzoekers, maar nadrukkelijk ook de onderzochten betrokken zijn bij de betekenisverlening van de onderzoeksresultaten.

## **Validatieworkshop**

De resultaten uit de gesprekken en de kwalitatieve analyse daarvan waren input voor de dialoog in de validatieworkshop op 19 juni 2017. Voor deze workshop waren alle respondenten uitgenodigd die werkzaam zijn bij de Provincie, inclusief de gedeputeerde. Na afloop is waar nodig het narratief

aangepast. Het aangepaste narratief heeft samen met het verslag van de workshop de basis gevormd voor de resultaten van de behavioural audit zoals in hoofdstuk 5 van deze nota zijn opgenomen.

**Formele evenwicht**

Onder formeel begrotingsevenwicht wordt verstaan de situatie waarin de door de raad vastgestelde baten en de lasten van het begrotingsjaar - inclusief de verwerking van de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves - tenminste in evenwicht zijn. De toezichthouder kan voor zijn eigen oordeel het geraamde resultaat, zowel voor de begroting als voor de meerjarenraming, kunnen corrigeren voor incidentele posten. Bijvoorbeeld, toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves worden altijd als een incidenteel beschouwd, tenzij het gaat om onttrekkingen uit dekkingsreserves.

Een belangrijk document voor de beeldvorming van de toezichthouder in dit verband is het overzicht van incidentele baten en lasten, dat bij de financiële begroting moet worden aangeleverd. Een dergelijk overzicht dient per programma zowel voor het begrotingsjaar als voor de meerjarenramingen te worden opgesteld. Een (beknopte) toelichting daarbij zal de informatiewaarde verhogen. Overigens vraagt het BBV (artikel 19 en 23) ook om een meerjarig overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Omdat bijna alle toevoegingen en onttrekkingen aan reserves incidenteel zijn, is ter beperking van de administratieve lasten gekozen om bij financieel toezicht alleen te vragen naar het overzicht van structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de incidentele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves worden opgenomen in het overzicht van incidentele baten en lasten.

**Geen eigen vermogen (c.q. negatieve algemene reserve)**

Het is mogelijk dat een gemeente in een situatie komt te verkeren waarbij sprake is van een negatieve algemene reserve. Hiermee wordt bedoeld dat de omvang van de reserves bij een gemeente niet van voldoende omvang zijn om een rekeningstekort te dekken. Het activeren van tekorten is op grond van het BBV namelijk niet toegestaan en dus is het denkbaar dat een dergelijke negatieve reserve ontstaat. Deze situatie kan ook ontstaan door het (verplicht) afwaarderen van activa, zoals grondwaarden. Wanneer de algemene reserve negatief wordt, moet de gemeente deze negatieve stand van de algemene reserve binnen de termijn van de meerjarenraming wegwerken. Lukt dit niet, dan wordt een gemeente onder preventief toezicht geplaatst. Is de negatieve stand ontstaan ten gevolge van verliezen op de grondexploitatie, dan kan de toezichthouder de gemeente toestemming geven dit tekort in een langere periode dan 4 jaar te saneren. Hoe lang die periode is, is moeilijk te standaardiseren. Dit is vooral afhankelijk van de oorzaak en de grootte van het tekort. In ieder geval is sanering in een periode langer dan 10 jaar niet toegestaan. In deze situaties (langere periode van sanering) geldt uiteraard ook het preventieve toezicht. Over de sanering van een negatieve algemene reserve worden afspraken gemaakt met de toezichthouder die bestuurlijk worden afgestemd én vastgelegd.

**Goedkeuren van de begroting**

Wanneer preventief toezicht van kracht is, moeten de begroting en de wijzigingen daarvan dus door Gedeputeerde Staten worden goedgekeurd. Zolang de begroting niet is goedgekeurd, mag de gemeente geen verplichtingen aangaan zonder de voorafgaande toestemming van de Provincie. Voor verzoeken om toestemming gelden dezelfde wegingscriteria als die voor de goedkeuring van de begroting(wijzigingen) c.q. het onthouden van de goedkeuring daarvan. Gaat de gemeente zonder goedkeuring toch een verplichting aan (of doet zij een uitgave), dan is er sprake van een onrechtmatige daad. Een situatie van preventief toezicht zal in de praktijk veelal leiden tot het bijstellen van de bestaande begroting op onderdelen. Nadat de gemeente evenwichtsherstel aannemelijk heeft gemaakt, kan de toezichthouder alsnog overgaan tot goedkeuring van de begroting.



## **Jaarrekening**

De toezichthouder beoordeelt ook de kwaliteit van het saldo van de jaarrekening. Indien het saldo van de jaarrekening - naar het oordeel van de toezichthouder - een tekort vertoont, kan dit indirect invloed hebben op de beslissing van de toezichthouder om al dan niet preventief toezicht in te stellen. Men kan zich namelijk afvragen, zeker als er al meerdere jaren rekeningtekorten zijn, of de ramingen in de begroting wel voldoende reëel zijn. Het is daarom van belang dat er een goede analyse van de jaarrekening is. Uit deze analyse dient te blijken welke baten en lasten structureel zijn en welke incidenteel. Dit is feitelijk het belangrijkste onderdeel van de beoordeling van het tekort op de jaarrekening door de toezichthouder. Daarnaast is natuurlijk ook de oorzaak en grootte van het tekort, alsmede de gevolgen voor de vermogenspositie van belang. Bij zijn beoordeling betreft de toezichthouder tevens de controleverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant. Preventief toezicht geldt als er naar het oordeel van de toezichthouder geen structureel en reëel evenwicht is op de begroting en herstel binnen de termijn van de meerjarenraming niet aannemelijk kan worden gemaakt. Om het preventieve toezicht te effectueren dient de toezichthouder zijn oordeel wel voor de aanvang van het komende begrotingsjaar aan de gemeente mee te delen.

### **Kwaliteit en plausibiliteit van de begroting en meerjarenraming.**

Dit houdt in dat gekeken wordt naar het realiteitsgehalte en de volledigheid van de geraamde baten en lasten. Bij de toets of het realiteitsgehalte van de ramingen voldoende is spelen diverse aspecten een rol. Zo is bijvoorbeeld het verschil tussen vorige begrotingen en de desbetreffende jaarrekeningen van belang. Grote verschillen zijn een belangrijk signaal voor de toezichthouder. Bij het beoordelen van de realiteit en de volledigheid van de ramingen zijn in beginsel ook alle risico's die het structurele evenwicht in gevaar kunnen brengen relevant voor de toezichthouder. Dus bijvoorbeeld signalen afgegeven door de accountant waaruit blijkt dat de administratieve organisatie ernstige tekorten vertoont, kunnen ook meewegen bij de oordeelsvorming van de toezichthouder.

### **Kwaliteit van de baten in de ramingen**

De algemene uitkering wordt geraamd op basis van reële uitgangspunten en ten minste de mei- of juni-circulaire. De door de raad vastgestelde tarieven en heffingen dienen te zijn gebaseerd op ervaringscijfers en reële vooruitzichten.

### **Kwaliteit van de lasten in de ramingen**

De lasten van instandhouding (onderhoud en vervanging) van kapitaalgoederen zijn geraamd op basis van actuele meerjarige onderhoudsplannen. Ten aanzien van de grondexploitatie geldt het uitgangspunt dat verliezen meteen moeten worden genomen zodra deze blijken (voorzichtigheidsprincipe) en dat winsten pas mogen worden opgenomen als deze winsten ook daadwerkelijk zijn behaald (realisatieprincipe). Dit uitgangspunt geldt voor projecten in hun geheel, maar ook voor deelprojecten die de gemeente heeft geformuleerd. Het afschrijvingsbeleid moet consistent zijn. De voorkeur gaat uit naar lineair afschrijven. Indien wordt gekozen voor een ander afschrijvingsbeleid dan moet dit worden onderbouwd. Er moet rekening zijn gehouden met verplichte lasten (onder meer de bijdragen op grond van deelname in gemeenschappelijke regelingen). Bij de tijdelijk overtollige middelen die worden uitgezet moet de hoofdsom zijn gegarandeerd of een vastrentende waarde hebben. De ramingen van het rendement moeten zijn onderbouwd. Een rentevisie is daarbij een belangrijk hulpmiddel.

### **Meerjarenramingen**

Het belang van de meerjarenraming is in de afgelopen jaren steeds toegenomen. Om te voorkomen dat verstoringen in de financiële soliditeit ontstaan, is het van belang over een goed beeld van de toekomstige ontwikkelingen te beschikken. Met een kwalitatief goed perspectief wordt de raad in staat gesteld om zijn kaderstellende, maar ook zijn controlerende taak beter in te vullen. Ook de toezichthouder betreft de meerjarenramingen bij het bepalen van zijn oordeel over het al dan niet

sluitend zijn van de begroting. Vooral als op de jaarbegroting het evenwicht ontbreekt, is een helder zicht op de ontwikkeling van de financiële positie van wezenlijk belang. In de Gemeentewet is bepaald dat de meerjarencijfers voor (ten minste) de drie jaar volgend op het begrotingsjaar worden opgesteld. Een evenwichttherstel moet uiterlijk in het derde jaar van deze ramingen zijn aangetoond als het begrotingsjaar geen structureel en reëel evenwicht laat zien. Een opschuivend perspectief (ieder jaar opnieuw een meerjarenraming met uitsluitend in het derde jaar weer evenwicht) is daarbij in het algemeen niet acceptabel. Er moet feitelijk dus sprake zijn van een perspectief waarbij het sluitend zijn van de begroting van het eerstvolgende dienstjaar telkens een jaar dichterbij komt totdat uiteindelijk een sluitende begroting voor het komende jaar en voor de opvolgende periode van drie jaar wordt bereikt.

In de meerjarenraming staan alle financiële consequenties van beleid waartoe is besloten. Echter, de regelgeving gaat ervan uit dat ook nieuw beleid wordt verwerkt in deze ramingen. Dit betekent dat bij opname hiervan ook adequate dekkingsmiddelen moeten worden geraamd. Met andere woorden, bij activering van een investering zal voor de toezichthouder dus in redelijkheid vast moeten staan, dat de gemeente in staat is om de volle jaarlasten binnen een structureel sluitende begroting (eventueel op termijn binnen de meerjarenraming) te kunnen opvangen. In het kader van reëel ramen behoeft in het eerste jaar niet de volle jaarlast van de nieuwe investeringen te worden opgenomen. Volstaan kan worden met het ramen van de lasten die naar verwachting in het jaar van de investering op de exploitatie zullen drukken. Het verschil tussen de volledige kapitaallasten en de geraamde kapitaallasten wordt aangemerkt als onderuitputting kapitaallasten. Bij de verantwoording van onderuitputting kapitaallasten verdient de bruto methode een sterke voorkeur vanwege de inzichtelijkheid. De volledige kapitaallasten worden structureel geraamd, maar hier tegenover staat aan de inkomstenkant, naast de voor het eerste jaar geraamde kapitaallast, een post onderuitputting kapitaallasten. Deze onderuitputting levert slechts een eenmalig voordeel op voor de jaarbegroting en wordt dus vermeld op het overzicht van incidentele baten en lasten.

### **Niet goedkeuren van de begroting**

Als sprake is van strijd met het recht of het algemeen (financieel) belang zal goedkeuring moeten worden onthouden. Dit laatste is het geval als een gemeente in een zodanige financiële positie komt te verkeren, dat daardoor op termijn een beroep gedaan moet worden op de middelen van de collectiviteit van gemeenten (de zgn. artikel 12 status: Financiële Verhoudingswet). De beslissing de goedkeuring te onthouden, wordt mede bepaald door het totale financiële beeld dat de toezichthouder van een gemeente heeft. In beginsel wordt alleen tot onthouden van de goedkeuring overgegaan als de begroting en meerjarenraming niet in evenwicht zijn en de gemeente ook na overleg niet in staat is gebleken de vereiste dekkingsmaatregelen aan te wijzen. Indien de toezichthouder overweegt goedkeuring te onthouden biedt hij eerst gelegenheid tot overleg met de gemeenteraad. Dit is een verplichting op grond van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 10:30, eerste lid). In dit

overleg kunnen ook maatregelen worden afgesproken, die (op korte termijn) alsnog leiden tot een structureel en reëel evenwicht van de begroting. Hierna kan de toezichthouder alsnog goedkeuring verlenen aan de begroting. In een situatie waarbij de goedkeuring aan de begroting wordt onthouden, moet door de raad een nieuwe begroting worden vastgesteld. De bijgestelde begroting moet opnieuw worden beoordeeld door de toezichthouder. Slaagt een gemeente er niet in om een evenwichttherstel aannemelijk te maken, dan zal verdergaand bestuurlijk overleg volgen over hoe verder te handelen.

### **Onvolledige documenten**

Voor het goed kunnen uitoefenen van toezicht heeft de toezichthouder voldoende informatie nodig. Het BBV schrijft voor waaruit een begroting en jaarrekening dienen te bestaan. Zo dient de begroting te bestaan uit een beleids- en een financiële begroting. Deze stukken dienen op hun beurt weer voorgeschreven onderdelen te bevatten, zoals het programmaplan, paragrafen, overzichten en toelichtingen. Daarnaast dient tegelijkertijd met de begroting de

meerjarenraming te worden overgelegd.

Alle onderdelen zijn van belang voor de oordeelsvorming van de toezichthouder. Als een begroting één of meer van deze onderdelen mist, zal dat belemmerend (kunnen) werken voor de oordeelsvorming. Indien dit ertoe leidt dat er geen goed zicht kan worden verkregen op het structureel en reëel evenwicht van de begroting c.q. meerjarenraming, dan kan dit een reden zijn om preventief toezicht in te stellen. Veelal zal de toezichthouder in overleg treden met de gemeente met het verzoek om alsnog de aanvullende – door de raad vastgestelde - informatie aan te leveren. Hetzelfde geldt voor de jaarstukken. Deze stukken bestaan volgens het BBV uit de jaarrekening, bestaande uit de rekening van baten en lasten, de balans en het jaarverslag, bestaande uit de programmaverantwoording en de paragrafen. Tegelijkertijd met de jaarstukken dient de gemeente de controleverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant op te sturen.

### **Preventief toezicht**

In de situatie van preventief toezicht moet de gemeente haar begroting (en de wijzigingen daarop) vooraf ter goedkeuring aan de provincie voorleggen om rechtskracht te krijgen.

### **Realiteitsgehalte**

Bij de toets of het realiteitsgehalte van de ramingen voldoende is spelen diverse aspecten een rol. Zo is bijvoorbeeld voor de toetsing van het realiteitsgehalte het verschil tussen vorige begrotingen en de desbetreffende jaarrekeningen van belang. Onder- of overschatten is een belangrijk signaal voor de toezichthouder.

### **Reëel perspectief**

Er is sprake van een verbetering van het reëel perspectief op evenwicht in de meerjarenraming als op korte termijn structuurverbeterende omstandigheden aanwezig zijn of als er maatregelen zijn getroffen die de efficiëntie verbeteren, de lasten beperken of leiden tot hogere baten. Deze maatregelen dienen tot herstel van het evenwicht te leiden. Het is daarbij van belang dat het herstel van het evenwicht uiterlijk binnen drie jaar na de begroting plaatsvindt. De maatregelen worden in samenhang met de uiteenzetting van de financiële positie en het weerstandsvermogen gezien, omdat deze medebepalend zijn voor het realiteitsgehalte van voorgenomen maatregelen. Hierdoor wordt het mogelijk de aanpassing van de lasten aan de baten geleidelijk te doen plaatsvinden. De financiële consequenties van zowel de lasten als de baten in de meerjarenraming (met name tariefsverhogingen) die tot een herstel van evenwicht moeten leiden, zijn met concrete voornemens van de gemeenteraad onderbouwd.

### **Structureel en reëel begrotingsevenwicht**

Onder dit begrotingsevenwicht wordt verstaan de situatie waarin, uitgaande van het bestaande beleid en inclusief nieuw aanvaard beleid:

- alle structurele lasten ten minste worden gedekt door structurele baten; en
- incidentele lasten die worden gedekt door incidentele baten (waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve). In deze situatie mogen incidentele lasten wel door structurele baten worden gedekt en dienen de ramingen, gelet op onder meer de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie, reëel te zijn.

### **Termijnoverschrijding**

De gemeente is in het algemeen verplicht om financiële bescheiden binnen twee weken na besluitvorming in te zenden. Voor het inzenden van de begroting en de jaarrekeningen zijn ook uiterste inzenddata vastgelegd in de Gemeentewet. Deze data zijn:

1. Begrotingen: vóór 15 november voor het betreffende begrotingsjaar.

2. Jaarrekeningen: vóór 15 juli van het jaar volgend op het jaar waarop de rekening betrekking heeft.

Overschrijding van de inzendtermijnen leidt in beginsel tot preventief toezicht (ook voor een financieel gezonde gemeente). Reden hiervoor is dat de toezichthouder voor 1 januari van het komende jaar moet beslissen of hij een gemeente onder preventief toezicht stelt. Het is daarom van belang dat de toezichthouder tijdig over informatie beschikt om zich een oordeel te kunnen vormen over de financiële positie. De toezichthouder kan in de volgende gevallen ervoor kiezen geen preventief toezicht in te stellen bij termijnoverschrijding:

3. voor de begroting: indien het gaat om een beperkte en incidentele termijnoverschrijding. De conceptbegroting en meerjarenraming zijn wel tijdig ingezonden en er zijn over de termijnoverschrijding vooraf afspraken gemaakt met de toezichthouder.
4. voor de jaarrekening: indien het gaat om een beperkte en incidentele termijnoverschrijding, waarover vooraf afspraken zijn gemaakt met de toezichthouder.

### **Weerstandscapaciteit, incidenteel**

Onder de incidentele weerstandscapaciteit wordt verstaan het vermogen om onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau. De middelen die dat vermogen (kunnen) bepalen zijn:

- De algemene reserve en de reserves waaraan de raad een bestemming heeft gegeven die kan worden gewijzigd.
- De in de begroting opgenomen ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven.
- Het incidentele rekeningsaldo dat nog niet aan de algemene reserve is toegevoegd.
- De stille reserves, voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn.

### **Weerstandscapaciteit, structureel**

Onder de structurele weerstandscapaciteit wordt verstaan het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de begroting op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van bestaande taken. De middelen die dat vermogen (kunnen) bepalen zijn:

- De resterende belastingcapaciteit.
- De in de begroting opgenomen ramingen voor structurele (dus cumulatief geraamde) onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven.
- Het structurele rekeningsaldo voor zover nog niet in de begroting verwerkt.

### **Weerstandvermogen**

Het weerstandvermogen geeft de mate aan waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken dan wel middelen heeft vrijgemaakt om niet begrote financiële tegenvallers op te vangen, zonder ingrijpende beleidswijzigingen. Het weerstandvermogen bestaat uit twee onderdelen, namelijk de weerstandscapaciteit en de risico's. Het weerstandvermogen geeft de verhouding tussen deze twee onderdelen aan.

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

<sup>16</sup> Dit advies is integraal overgenomen uit het rapport 'Gelders Financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden, Rekenkamer Oost-Nederland (2013).

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 doet 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 zwaarewende 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 scherpere van die verantwoording schept 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.

Archiefexemplaar

**Gedeputeerde Staten****De colleges van burgemeester en wethouders  
van de Zeeuwse gemeenten****onderwerp**  
Begrotingscirculaire 2018-2021**kenmerk**  
17004831**behandeld door**  
drs. J.J.W. Cijssouw  
(0118) 63 1472**verzonden**  
Middelburg,  
14 maart 2017**15 MAART 2017**

Geacht college,

**Inleiding**

Jaarlijks informeren wij u vanuit onze wettelijke taak als financieel toezichthouder over een aantal aandachtspunten die van belang zijn voor zowel het opstellen van uw (meerjaren)begroting als voor het vaststellen van de begroting.

In deze begrotingscirculaire geven wij een nadere uitwerking van de

- vormen van toezicht en de wettelijke vereisten;
- wat we onder structureel en reëel evenwicht verstaan;
- waar we naar kijken voor het bepalen van structureel en reëel evenwicht;
- ontwikkelingen van het Besluit Begroting en verantwoording gemeenten (BBV);
- specifieke onderwerpen zoals de precariobelasting en omgevingswet;

Vooraf willen wij u attenderen op het inzenden van uw begroting. Begrotingen, begrotingswijzigingen, jaarrekeningen en andere wettelijk in te zenden documenten kunt u zowel per post als digitaal aan Gedeputeerde Staten ([provincie@zeeland.nl](mailto:provincie@zeeland.nl)) zenden. Als u kiest voor de digitale wijze is het van belang dat u stukken toestuurt die te archiveren zijn, zodat voor de toekomst duidelijk is wat de besluitvorming is geweest. Een raadsbesluit met alleen een hyperlink volstaat niet.

**1. Vorm van toezicht**

Uitgangspunten bij het bepalen van de vorm van toezicht zijn de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), ons Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (2014) en deze begrotingscirculaire.

**Repressief toezicht**

Repressief toezicht is regel. Dit houdt in dat u uw begroting direct kunt uitvoeren, zonder dat hier vooraf onze goedkeuring vereist is. Een gemeente komt in aanmerking voor repressief toezicht wanneer de begroting, inclusief nieuw beleid, naar ons oordeel structureel en reëel in evenwicht is. Mocht dit niet het geval zijn, dan dient de meerjarenraming voldoende aannemelijk te maken dat dit evenwicht uiterlijk in de laatste jaarschijf (2021) wordt hersteld. Daarnaast dienen de jaarrekening en de begroting tijdig, respectievelijk vóór 15 juli en 15 november, aan ons te zijn ingezonden.

Provinciehuis

Abdij 6  
4331 BK MiddelburgPostbus 6001  
4330 LA Middelburg0118 - 63 10 11  
[www.zeeland.nl](http://www.zeeland.nl)KvK 20168636  
IBAN NL08 BNGH 0285010557



#### Opschuivend sluitend meerjarenperspectief

Als er alleen structureel en reëel evenwicht is in de laatste jaarschijf van de meerjarenraming 2019-2021, beoordelen wij of er sprake is van opschuivend sluitend meerjarenperspectief. Hiervan is sprake als ook bij de begroting 2017 alleen de laatste jaarschijf in evenwicht was. Om voor repressief toezicht in aanmerking te komen, mag er geen sprake zijn van opschuivend perspectief. Als bij de begroting 2017 alleen de laatste jaarschijf in evenwicht was, dienen bij de begroting 2018 minimaal de laatste twee jaarschijven in evenwicht te zijn.

#### Preventief toezicht

Preventief toezicht is de uitzondering. Dit betekent dat wij de begroting en de daarop volgende begrotingswijzigingen eerst moeten goedkeuren voordat u tot uitvoering kunt overgaan. Dit is aan de orde indien de begroting naar ons oordeel niet structureel en reëel in evenwicht is en het niet aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk in de laatste jaarschijf van de meerjarenraming wordt hersteld.

## **2. Structureel en reëel evenwicht**

De toezichtscriteria zijn vastgelegd in artikel 203 van de Gemeentewet en zijn nader uitgewerkt in ons Gemeenschappelijk financieel toezichtkader.

#### Structureel evenwicht

Als structurele lasten gedekt zijn door structurele baten is er sprake van structureel evenwicht. Dit geldt per jaarschijf. Hiervoor is het van belang dat uit de begroting duidelijk blijkt welke geraamde baten en lasten structureel van aard zijn en welke incidenteel. Het overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten en van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves zijn hierbij belangrijke documenten. Het structureel begrotingssaldo kan alleen bepaald worden door het begrotingssaldo te zuiveren van incidentele baten en lasten. Het is van belang dat u de vereiste overzichten ook daadwerkelijk gebruikt voor het bepalen en presenteren van het structureel begrotingssaldo. Voor het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten, verwijzen wij naar de notitie Incidentele en structurele baten en lasten van de commissie BBV.

#### Reëel evenwicht

Het reëel evenwicht houdt in dat de ramingen volledig, realistisch en haalbaar zijn. Wanneer wij van oordeel zijn dat ramingen onvoldoende reëel zijn, kunnen wij een negatieve bijstelling doorvoeren op het structureel begrotingssaldo. Dit kan mogelijk betekenen dat wij hierdoor van oordeel zijn dat uw begroting niet structureel en reëel in evenwicht is en dat uw gemeente niet in aanmerking komt voor repressief toezicht.

## **3. Bepalen van het structureel en reëel evenwicht**

Bij onze toets of uw begroting structureel en reëel in evenwicht is, spelen diverse onderwerpen een rol.

#### Vaststellingsbesluit begroting

Het vaststellingsbesluit van de begroting moet een volledig beeld geven van de besluitvorming door de raad. Indien van toepassing dient dit besluit ook de volgende zaken te bevatten:

- welke wijzigingen aangebracht zijn op de conceptbegroting (dit kan uiteraard ook via een afzonderlijke begrotingswijziging);
- investeringskredieten die bij vaststelling van de begroting beschikbaar gesteld worden;
- als het begrotingsjaar een tekort heeft, maar de meerjarenraming in evenwicht is, de wijze waarop het begrotingsjaar sluitend is gemaakt (bijvoorbeeld door een onttrekking aan de algemene reserve).

#### Algemene uitkering uit het gemeentefonds

De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt geraamd op basis van reële uitgangspunten en tenminste de mei (juni)circulaire 2017 met de daarin opgenomen uitkeringsfactoren en de effecten van de herijking van het gemeentefonds. Wij vragen u de meerjarige berekeningen (2018 tot en met 2021) van de algemene uitkering, zoals u die hanteert in uw (meerjaren)begroting, eventueel na begrotingswijziging, mee te zenden met de vastgestelde begroting (inclusief de gehanteerde eenheden en bedragen per eenheid).

#### *Looncompensatie*

In het kader van reëel ramen verwachten wij dat u rekening houdt met de budgettaire effecten van de loonstijgingen zoals opgenomen in de circulaire die u heeft gehanteerd voor het ramen van de algemene uitkering. Dit kan door verwerking in de ramingen van de personele lasten/organisatiekosten of door het ramen van een stelpost voor zover de eigen eerder vastgestelde uitgangspunten afwijken van die in de gehanteerde circulaire.

#### *Prijscompensatie*

In het kader van reëel ramen verwachten wij dat u (als u de algemene uitkering op basis van lopende prijzen raamt) aan de lastenkant van de meerjarenraming rekening houdt met een mutatie van de prijsontwikkeling van ten minste het in de gehanteerde circulaire genoemde Bruto Binnenlands Product. Voor zover een afwijkend percentage wordt toegepast voor prijsstijgingen/indexering van prijsgevoelige subsidies verwachten wij dat dit in de begroting wordt beargumenteerd.

#### Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen

Bezuinigingsmaatregelen die in de begroting en/of meerjarenraming zijn opgenomen beoordelen wij op hardheid en haalbaarheid. Het is noodzakelijk dat u de raming van bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen reëel onderbouwt. Deze moeten concreet op programmaniveau zijn ingevuld en ook het proces dat bij het concretiseren gevolgd gaat worden moet vastliggen. Als wij de ramingen onvoldoende reëel onderbouwd vinden, zullen wij de gepresenteerde begrotingssaldi negatief bijstellen. Deze negatieve bijstelling kan tot gevolg hebben dat de (meerjaren)begroting naar ons oordeel niet structureel en reëel in evenwicht is, waardoor u niet in aanmerking komt voor repressief toezicht.

Wij adviseren u een integraal beeld van de opgenomen bezuinigingsmaatregelen, taakstellingen en stelposten te presenteren in een paragraaf Taakstellingen en stelposten. In deze paragraaf kunt u in één oogopslag de opgenomen bezuinigingen c.q. taakstellingen zien die verspreid in de begroting op programma-niveau zijn opgenomen en/of de nog openstaande taakstellingen in de meerjarenraming. Daarnaast kunt u hier aandacht besteden aan de voortgang van eerder door u vastgestelde bezuinigingsmaatregelen. Hetzelfde geldt voor eventuele stelposten (inschattingen of al vrij gemaakte begrotingsruimte) voor toekomstige financiële onzekerheden. Dit versterkt het inzicht in de financiële positie.

#### *Bezuiniging verbonden partijen*

Taakstellingen die u oplegt aan verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen, beoordelen wij alleen als reëel, wanneer de verbonden partij op algemeen bestuurlijk niveau heeft besloten of en hoe deze opgelegde taakstelling daadwerkelijk wordt ingevuld. Aannemelijk moet worden gemaakt dat de taakstelling concreet zal worden ingevuld.

#### *Bezuiniging onderhoud kapitaalgoederen*

Wij kunnen alleen de bezuinigingen op het jaarlijks - en groot onderhoud van kapitaalgoederen als reëel beschouwen, als voldoende aannemelijk is gemaakt dat de verlaging van het kwaliteitsniveau van het onderhoud van de kapitaalgoederen niet zal leiden tot achterstallig onderhoud en/of onveilige situaties. Daarnaast zal actualisatie van het beheerplan op basis van de door de raad vastgestelde verlaging van het kwaliteitsniveau noodzakelijk zijn.

#### Onderhoud kapitaalgoederen

Vanuit de zorg voor een structureel goed, veilig en efficiënt leef-, werk- en woonmilieu voor de burger geven de gemeenten jaarlijks aanzienlijke bedragen uit aan het verkrijgen/vervaardigen en onderhouden van kapitaalgoederen. Het is belangrijk dat uit de paragraaf blijkt in hoeverre de budgetten voldoende van omvang zijn om het door de raad vastgestelde beleid te kunnen uitvoeren.

De paragraaf "onderhoud kapitaalgoederen" bevat de belangrijkste informatie over de kapitaalgoederen, ten minste van wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Deze paragraaf geeft inzicht in:

- a. het actueel beheerplan;
- b. het van toepassing zijnde kwaliteitsniveau;
- c. de financiële vertaling van de consequenties van het door de raad vastgesteld kwaliteitsniveau onderhoud in de begroting;
- d. achterstallig onderhoud.

#### *a. Actueel beheerplan*

Een beheerplan is actueel wanneer deze niet ouder is dan vier jaar. Dit in navolging op de aanbeveling van de commissie BBV. In de paragraaf dient een globaal beeld te worden gegeven van het beleidskader voor het onderhoud van kapitaalgoederen.

*b. Kwaliteitsniveau*

De raad bepaalt het kwaliteitsniveau en stelt het budget beschikbaar om dit kwaliteitsniveau te handhaven. De raad is autonoom om het kwaliteitsniveau vast te stellen. Dit kwaliteitsniveau mag echter niet onvolgende zijn. Kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties moeten worden voorkomen. Het minimale niveau waarop er nog geen sprake is van kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties is voor wegenonderhoud bijvoorbeeld niveau C (in het geval de CROW normen worden toegepast).

*c. Financiële vertaling*

Het is van groot belang dat de opgenomen raming in de begroting in overeenstemming is met het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau. Wanneer deze overeenstemming ontbreekt, kunnen wij het geraamde budget aanmerken als een niet reële raming.

De lasten van regulier, klein onderhoud dienen in het jaar van uitvoering ten laste van de exploitatie te worden gebracht. Hierbij moet worden gedacht aan maatregelen die noodzakelijk zijn om het object blijvend naar behoren te laten functioneren of haar representativiteit te laten behouden.

De lasten van groot onderhoud kapitaalgoederen kunnen op twee manieren verwerkt worden in de begroting/jaarrekening:

- De lasten worden in het jaar van uitvoering direct ten laste van de exploitatie gebracht.
- De lasten komen ten laste van een vooraf gevormde voorziening (artikel 44 lid 1c BBV) in het geval de lasten gelijkmatig verdeeld worden over verschillende begrotingsjaren.

Het BBV kent dus niet de mogelijkheid om onderhoudslasten via een bestemmingsreserve te egaliseren. Sommige gemeenten hebben de voorzieningen voor groot onderhoud kapitaalgoederen echter vrij laten vallen. Meestal omdat niet meer werd voldaan aan de voorwaarde van het hebben van een actueel beheerplan. In de praktijk zien wij dat gemeenten als tijdelijke oplossing een bestemmingsreserve groot onderhoud kapitaalgoederen instellen om, gedurende de periode dat het beheerplan wordt geactualiseerd, de onderhoudslasten te egaliseren.

*d. Achterstallig onderhoud*

Uit de paragraaf dient te blijken of er sprake is van achterstallig onderhoud en wat de omvang daarvan is. Wij verwachten dat u ook zichtbaar maakt welke maatregelen u treft om deze achterstanden in te halen. De lasten van het wegwerken van achterstallig onderhoud worden ineens ten laste van de exploitatie gebracht. Het betreffen incidentele lasten.

#### **4. Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)**

Financiële verordening 2016

Door de wijziging van het BBV is het noodzakelijk de financiële verordening aan te passen.

De voorgeschreven taakvelden en beleidsindicatoren hebben gevolgen voor de bepalingen in de verordening over de inrichting van de begroting en jaarstukken en voor de bepalingen over de autorisatie van de baten en lasten door de raad.

Daarnaast moet de verordening nu ook regels bevatten voor de toerekening van de overheadkosten en de rente aan de kostprijzen van rechten en heffingen en aan de kostprijzen van goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden.

Ook is het noodzakelijk de regels over de afschrijving aan te passen als gevolg van de nieuwe plicht om investeringen met maatschappelijk nut altijd te activeren en af te schrijven naar gelang de gebruiksduur.

In de verordening moet ook duidelijkheid worden gegeven hoe de gemeente omgaat met de rente aan de eigen financieringsmiddelen.

Tenslotte kunnen de financiële kengetallen, waarmee de raad over de financiële conditie van de gemeente wordt geïnformeerd, leiden tot wijziging van de verordening.

Wanneer u de financiële verordening actualiseert, dient u deze, conform artikel 214 van de Gemeentewet, binnen twee weken na vaststelling door de raad ter kennisname aan ons in te zenden.

Aandachtspunten en aanvullende notities commissie BBV

De volgende elementen betreffen wij bij de beoordeling van uw begroting.

*a. Activeren van investeringen met maatschappelijk nut*

Het activeren van investeringen met maatschappelijk nut heeft financiële effecten. Enerzijds leidt het activeren tot structurele kapitaallasten, die structureel gedekt dienen te worden. Daarnaast kent het activeren op de langere termijn ook een kostenverhogend effect, namelijk de rentecomponent. Dit is een extra kostenpost. Wij vragen u hiermee rekening te houden bij het opstellen van de (meerjaren)begroting en de beheerplannen.

Anderzijds kan het zijn, dat in de startjaren incidentele ruimte binnen de begroting ontstaat door een gefaseerde invoering (alleen nieuwe investeringen worden geactiveerd). Veelal werden investeringen in maatschappelijk nut gedekt uit incidentele middelen (reserves). Door te activeren zijn structurele middelen nodig in plaats van de eventueel beschikbare incidentele middelen.

#### *b. Financiële kengetallen*

Met ingang van de begroting 2016 en de jaarrekeningstukken 2015 bent u verplicht een basisset van vijf financiële kengetallen op te nemen. Deze kengetallen zijn bedoeld om de gemeentelijke financiële positie inzichtelijker te maken en de vergelijkbaarheid tussen gemeenten te vergroten.

Een afzonderlijk kengetal zegt weinig over hoe uw financiële positie moet worden beoordeeld. De kengetallen zullen altijd in samenhang moeten worden gezien, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een beeld geven van de financiële positie van uw gemeente. Het is dan ook van belang dat de kengetallen door het college worden voorzien van een adequate toelichting. Vanuit de controlerende en kaderstellende rol is het aan de raad om eventueel bijstellingen te verlangen. Wij hebben geconstateerd dat nog niet alle gemeenten intern beleid hebben gevormd over de kengetallen en van samenhang en duiding voorziet. Wij vragen uitdrukkelijk uw aandacht hiervoor.

Bij de invoering van de kengetallen is een bewuste keuze gedaan om geen norm op te leggen. Een kengetal of de ontwikkeling van een kengetal is een weerspiegeling van het gevoerde beleid. Voor de toezichthouder hebben de kengetallen een signaleringswaarde en worden ze betrokken bij het krijgen van een completer inzicht in de financiële positie van uw gemeente.

#### *c. Notitie Grondexploitatie*

##### Rente

Bij de wijziging van het BBV en de invoering van de Vennootschapsbelasting (VPB) voor de lagere overheden is de toerekening van rente een belangrijk aandachtspunt.

De toegestane toe te rekenen rente aan Bouwgronden in exploitatie (BIE) moet worden gebaseerd op de daadwerkelijk te betalen rente over het vreemd vermogen. Dit percentage moet als volgt worden bepaald:

- het rentepercentage van de direct aan de grondexploitatie gerelateerde financiering in het geval van projectfinanciering;
- het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen, indien geen sprake is van projectfinanciering;

Het is niet toegestaan om rente toe te rekenen aan BIE over het eigen vermogen en als de gemeente geen externe financiering heeft.

##### Disconteringsvoet

De disconteringsvoet die moet worden gehanteerd in de berekening van de contante waarde ten behoeve van het treffen van een verliesvoorziening voor negatieve grondexploitaties is voor alle gemeenten gelijk gesteld en gekoppeld aan het streefpercentage van de ECB voor de inflatie, zijnde 2%.

##### Looptijd grondexploitatiecomplex

Om de risico's die samenhangen met zeer lang lopende projecten te beperken is de richttermijn van een grondexploitatiecomplex maximaal 10 jaar. Deze 10 jaar moet voortschrijdend worden gezien en er kan alleen gemotiveerd van worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord is in de begroting en de jaarstukken. De motivatie moet tevens zijn voorzien van risico-beperkende beheersmaatregelen die de gemeente heeft genomen om de onzekerheden en risico's die gepaard gaan met de langere looptijd te mitigeren.

Hierbij kan gedacht worden aan:

- het hebben van daadwerkelijke afzetcontracten voor de periode verder dan 10 jaar;
- het hebben van herleidbare afspraken (intenties van projectontwikkelaars/corporaties) voor de periode verder dan 10 jaar;
- het hebben van harde opbrengsten in eerdere jaren die alle kosten van de exploitatie over de gehele looptijd op voorhand dekken;
- voor de berekening van het eindsaldo (en het bepalen van de mogelijke verliesvoorziening) niet rekenen met een indexering op de opbrengsten die verder liggen dan 10 jaar;
- andere maatregelen die de omvang van het geïnvesteerd vermogen beperken en daarmee de risico's verkleinen op onvoldoende dekking vanuit (nog te realiseren) grondexploitatiebaten.

##### Waardering

De afschaffing van de categorie NIEGG per 1 januari 2016 betekent dat deze gronden zijn geclassificeerd onder de materiele vaste activa. Uiterlijk 31 december 2019 zal een toets moeten plaatsvinden op de markt-

waarde van deze gronden tegen de dan geldende bestemming. Indien hierbij een duurzame waardevermindering wordt vastgesteld zal dit uiterlijk 31 december 2019 tot een afwaardering van deze gronden moeten leiden.

#### *d. Notitie Rente*

In de notitie Rente 2017 wordt ingegaan op de verwerking van de rentelasten en –baten in de begroting en jaarstukken. De bepalingen en richtlijnen van deze notitie treden in werking met ingang van het begrotingsjaar 2018. Eerdere toepassing bij de begroting 2017 was niet verplicht maar werd wel aanbevolen. Deze notitie heeft als doelstelling:

- het bevorderen van een eenduidige handelwijze met betrekking tot rente door gemeenten (harmonisering);
- stimuleren dat gemeenten de (verwachte) werkelijke rentelasten opnemen in de begroting en de jaarstukken;
- het eenduidig inzichtelijk maken van de wijze waarop de gemeenten met rente zijn omgegaan (transparantie).

Voor het inzicht in de rentelasten van externe financiering, de berekening van het renteresultaat en de wijze van rentetoerekening adviseren wij het renteschema uit de notitie Rente op te nemen in de paragraaf financiering.

#### *e. Notitie Kapitaalgoederen*

Wij attenderen u erop dat de commissie BBV in de loop van 2017 verwacht een notitie te publiceren over het onderhoud kapitaalgoederen.

## **5. Specifieke onderwerpen**

### Sociaal Domein

De taken binnen het sociaal domein worden al twee jaar onder uw verantwoordelijkheid uitgevoerd. Het financiële beeld ten aanzien van het gevoerde beleid wordt steeds meer duidelijk. Gemeenten hebben doorgaans besloten om de taken binnen het sociaal domein budgettair neutraal uit te voeren. Bij verwachte rijkskortingen op de overgehevelde budgetten heeft dit tot gevolg dat gestuurd dient te worden op het beperken van de lasten. Een deel zal worden opgelost door efficiency-effecten, het andere deel zal aanpassingen (versobering, transformatie) van het beleid tot gevolg hebben. Wij zien graag concreet in de begroting terug op welke wijze u het beperken van de lasten verwacht te realiseren.

De decentralisatietaken worden veelal gezamenlijk opgepakt. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid blijft bij de deelnemende gemeenten liggen. Budgetoverschrijdingen worden doorberekend aan de deelnemende gemeenten. Door de omvang van de budgetten die horen bij deze taken, kan dit leiden tot omvangrijke risico's. Vooral nu, met name bij de jeugdzorg, het solidariteitsbeginsel verder onder druk komt te staan. Dit kan leiden tot onverwachte lasten omdat de zorgvraag niet altijd (tijdig) bekend is. Daarnaast spelen bij dit domein nog onzekerheden door onder andere de "uitgestelde zorg" en "vroegsignalering". Ook bij de andere domeinen zijn de financiële consequenties van de uitvoering niet helemaal uitgekristalliseerd. Wij adviseren u om concrete afspraken te maken over de werkwijze, periodieke informatievoorziening, verantwoordingswijze en de manier waarop kan worden bijgestuurd door uw gemeente. Deze afspraken kunnen van invloed zijn op de kwaliteit en tijdigheid van de verantwoording voor het jaar 2016. Niet alle gemeenten zijn erin geslaagd om de jaarrekening 2015 tijdig in te zenden (voorzien van een accountantsverslag en –verklaring). Wij gaan er vooralsnog vanuit dat het proces in aanloop naar de vaststelling van de jaarrekening 2016 beter zal verlopen en u in staat bent tijdig, vóór 15 juli 2017, een vastgestelde jaarrekening 2016 met bijbehorende stukken aan ons in te zenden.

Deze jaarrekening zal meer inzicht geven of het vastgestelde beleid kan worden uitgevoerd met de beschikbaar gestelde budgetten. De uitkomsten uit de jaarrekening en het verslag van bevindingen van de accountant worden meegenomen bij de beoordeling van de realiteit van de ramingen.

### Precariobelasting

Er is momenteel een wetsvoorstel aanhangig bij de Eerste Kamer inzake vrijstelling van de precariobelasting voor netwerken van nutsbedrijven. Het wetsvoorstel introduceert een wettelijke vrijstelling, die ertoe strekt dat geen precariobelasting kan worden geheven ter zake van netwerken, die zich bevinden onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde grond van de gemeente, de provincie of het waterschap. Het wetsvoorstel bevat na amendering een overgangperiode van 5 jaar, zodat de decentrale overheden mogelijke inkomstenderving geleidelijk kunnen opvangen. Wanneer het wetsvoorstel wordt aangenomen betekent dit dat in 2022 de inkomsten uit deze belasting vervallen voor de gemeenten die hiermee te maken

hebben. Wij adviseren een plan van aanpak op te stellen en de komende 5 jaar deze inkomsten zodanig in de begroting te verwerken dat er een geleidelijk overgang is naar een structureel sluitende begroting na 10 jaar.

#### Omgevingswet

In het voorjaar van 2019 zal naar verwachting de Omgevingswet in werking treden. Deze wet bundelt de wetgeving en de regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Er komt hiermee één integrale wet, die ontwikkeling in de fysieke leefomgeving stimuleert en kwaliteit borgt. De gebruikers staan hierbij centraal. Dit is vertaald naar de volgende verbeterdoelen:

- de fysieke leefomgeving samenhangend benaderen;
- de bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten;
- de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten;
- de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren.

Met de nieuwe wet zijn het Rijk, de provincies en gemeenten voortaan verplicht een omgevingsvisie te maken. Dit is een strategische visie voor de lange termijn voor de hele fysieke leefomgeving. Gemeenten kunnen in een bepaalde regio één omgevingsvisie opstellen. De omgevingsvisie wordt door gemeenten uitgewerkt in een omgevingsplan en programma's. Het omgevingsplan bevat gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Per gemeente geldt één omgevingsplan. In een programma staan maatregelen waarmee een bevoegd gezag een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wil bereiken.

De gevolgen van deze wet zullen groot zijn voor alle gemeenten. Denk naast bovenstaande visie- en planvorming bijvoorbeeld aan het behandelen van vergunningaanvragen volgens het beginsel: één loket, één procedure en één vergunning. Dit heeft gevolgen voor interne procedures en mogelijk ook voor de organisatie. Het is dan ook van groot belang om een goede inschatting te maken van wat er op uw gemeente afkomt, zodat u zich adequaat op deze wet kunt voorbereiden. Daarbij past ook de vraag wat de financiële gevolgen voor uw gemeente zullen zijn. Denk bijvoorbeeld aan personele inzet en begeleiding van het implementatieproces, opleiding van de medewerkers, ICT, ontwikkelen van de omgevingsdocumenten, etc. Wij gaan ervan uit dat u tijdig met de voorbereidingen begint en rekening houdt met de hieruit voortvloeiende financiële consequenties.

Voor meer informatie over de invoering van de Omgevingswet verwijzen wij naar het Programma Aan de slag met de Omgevingswet: <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>. Dit programma ondersteunt onder andere overheden om te kunnen werken met de wet. Het programma is een samenwerkingsverband van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk.

#### Verbonden partijen

Verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen, kunnen van majeure betekenis zijn zowel voor de realisatie van het beleid van de deelnemende partijen als voor de financiële gevolgen daarvan. In de notitie Verbonden partijen (oktober 2016) van de commissie BBV wordt daarom ingegaan op een bewustwording van gemeenten van de governance aspecten en het optimaal benutten van de instrumenten voor bestuur en toezicht.

Voor gemeenschappelijke regelingen is een begroting met een beleidsmatige en financiële meerjarenraming voor de drie daarop volgende jaren essentieel voor zowel de gemeenschappelijke regeling zelf als voor de deelnemende gemeenten. U kunt dan in uw (meerjaren)begroting rekening houden met de ontwikkelingen bij de gemeenschappelijke regelingen en, zo nodig, daarop sturen.

Goed inzicht in de risico's van uw verbonden partijen is van belang voor het totale inzicht in de risico's die uw gemeente loopt. Wij verzoeken u in uw paragrafen Verbonden partijen en Weerstandsvermogen en risicobeheersing beleid op te nemen met betrekking tot de sturing op financiële risico's op gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen.

Ook verzoeken wij u in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing de risico's van die verbonden partijen op te nemen die onvoldoende weerstandscapaciteit hebben en de risico's geheel of gedeeltelijk afwenden op de deelnemers.

**Tot slot**

In deze circulaire zijn actuele en relevante aandachtspunten opgenomen. Hebt u vragen over deze circulaire dan kunt u contact opnemen met de contactambtenaar voor uw gemeente.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.  
Een afschrift van deze brief is aan de gemeenteraad gezonden.

Hoogachtend,

gedepu~~teerde~~ st~~aten~~,

Drs. J.M.M. Polmar, voorzitter

A.W. I. Smit, secretaris