

Onderwerp: T.a.v. gemeenteraad: resultaat rekenkameronderzoek provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën

Geachte raadsleden,

Onlangs hebben wij ons rapport 'Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden' aan Provinciale Staten van Overijssel aangeboden. Wij stellen het op prijs u hierbij eveneens het rapport aan te bieden. In het rapport komt de rol en betrokkenheid van de gemeenteraad bij het toezicht op de gemeentefinanciën aan de orde. Zo geven wij Gedeputeerde Staten van Overijssel in overweging om de gemeenteraad proactiever te informeren over de resultaten van het financieel toezicht.

Mocht u geïnteresseerd zijn in het bijbehorende persbericht dan verwijzen wij u graag naar onze website:

http://www.rekenkameroost.nl/onderzoeken/in_bewerking/provinciaal_toezicht_gemeentefinanci_n/25

Vriendelijke groet,
Claudio Bruggink

Secretaris-directeur

Rekenkamer Oost-Nederland • Achter de Muren Zandpoort 6 • 7411 GE Deventer • T 0570-665800 • M 06-51865795
• www.rekenkameroost.nl •

Werkdagen: maandag t/m vrijdag

De informatie verzonden met dit e-mailbericht is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde. Wanneer u dit e-mailbericht per ongeluk heeft ontvangen, verzoeken wij u dit per omgaande kenbaar te maken aan de afzender en het e-mailbericht direct te verwijderen. Openbaarmaking, vermenigvuldiging, verspreiding en/of verstrekking van deze informatie aan derden is niet toegestaan.



Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

Colofon

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

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

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

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

Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

Deventer, november 2013

Voorwoord

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

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

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

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

Namens het bestuur van de Rekenkamer Oost-Nederland,



P. van Dijk
Voorzitter Rekenkamer

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Leeswijzer	5
DEEL 1: Bestuurlijke nota.....	6
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Doel, centrale vraag en aanpak.....	9
1.3 Leeswijzer	10
2 Toezicht in het kort	11
3 Overwegingen voor Provinciale Staten	15
3.1 Controlerende rol ruimhartig oppakken	15
3.2 Afspraken over informatievoorziening	17
3.3 Evenwicht in vraag en aanbod bij woningbouw en bedrijventerreinen .	19
4 Overwegingen voor Gedeputeerde Staten.....	25
4.1 Meer betekenisvolle invulling financiële toezichtrol	26
4.2 Diepgang en evaluatie van financieel toezicht	28
4.3 Inzicht in afwegingen en proactieve communicatie	30
4.4 Intensiveren van contacten.....	32
DEEL 2: Nota van bevindingen.....	34
1 Inleiding	35
1.1 Aanleiding en achtergronden.....	35
1.2 Doel, centrale vraag en aanpak.....	37
1.3 Leeswijzer	38
2 Zo voert provincie Overijssel het toezicht uit.....	40
2.1 Wet en beleid.....	40
2.2 Rolverdeling en organisatie.....	48
2.3 Uitvoering.....	56

2.4	Grondexploitaties als onderdeel van het toezicht.....	62
2.5	Sterke punten en ontwikkelpunten	66
3	Zo ervaren gemeenten het toezicht.....	68
3.1	Relatie en rol	68
3.2	Uitvoering.....	70
3.3	Grondexploitaties.....	73
3.4	Sterke punten, ontwikkelpunten en ideeën	81
4	Zo voeren andere provincies het toezicht uit.....	84
4.1	Rolverdeling en organisatie.....	84
4.2	Uitvoering inclusief grondexploitaties	89
4.3	Sterke punten, ontwikkelpunten en ideeën	90
Bijlage 1:	Onderzoeksopzet	94
Bijlage 2:	Analyse kadastrale gegevens	98
Bijlage 3:	Wettelijke context financieel toezicht	99
Bijlage 4:	Juridisch advies over rol PS bij financieel toezicht.....	105
Bijlage 5:	Proces financieel toezicht in 2013	108
Bijlage 6:	Situatieschetsen grondexploitatie casestudiegemeenten.....	110
Bijlage 7:	Geraadpleegde bronnen	117
Bijlage 8:	Geraadpleegde personen.....	121

Leeswijzer

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

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

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

5

Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

DEEL 1:

Bestuurlijke nota

1 Inleiding

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

1.1 Aanleiding

Aangereikt vanuit de Staten

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

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



Bijeenkomst grondbeleid met Statenleden (25 juli 2012)

Financiële gevolgen grondexploitaties - de geschiedenis herhaalt zich

Meerdere gemeenten in Overijssel en Gelderland hebben financiële problemen door verliezen op de grondexploitaties. Dit zijn vooral gemeenten die in het verleden zelf grond aankochten, ontwikkelden en gebruikten of verkochten (actief grondbeleid) en daarbij risico's namen.¹ Door de dalende vraag naar woningen en bedrijventerreinen moeten gemeenten deze gronden soms fors afwaarderen.² Tot en met 2011 troffen Overijsselse gemeenten voor ruim € 440 miljoen aan voorzieningen voor verwachte verliezen.³ Het is door de aanhoudende crisis mogelijk dat deze tekorten verder oplopen.

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

Figuur 1 Berichtgeving over problemen van gemeenten met grond⁵



Het onderste bericht in figuur 1 ('Moeiten gemeenten met grond') lijkt uit de kranten van de afgelopen periode te komen. Toch stamt dit bericht uit een krant van april 1985.

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

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

³ Zie Provincie Overijssel Rapportage grondposities gemeenten 2013, via www.overijssel.nl (19-7-2013).

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

⁵ De Stentor (14-3-2012), Nieuwsbericht www.accountant.nl (12-6-2012), De Stentor (19-11-2012) en ND (12-4-1985).

Ook toen kwamen gemeenten in de financiële problemen door onder meer de aankoop van grond.⁶ Deze problemen zijn dus niet nieuw. Dit onderstreept het belang om van het verleden te leren.

1.2 Doel, centrale vraag en aanpak

Doel

Het doel van dit onderzoek is:

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

Centrale vraag

De centrale vraag van het onderzoek is:

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

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

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

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

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

Aanpak

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

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

1.3 Leeswijzer

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

Kaders

In deze bestuurlijke nota gebruiken we twee soorten kaders:

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

2 Toezicht in het kort

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

Wat is financieel toezicht?

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

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

Doel =
voorkomen dat gemeenten onder artikel 12* komen

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

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

De preventieve toezichtvorm heeft de volgende implicaties:

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

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

Hoeveel gemeenten artikel 12 en preventief toezicht?

In de onderzoeksperiode 2006-2012 waren er geen Overijsselse gemeenten die onder artikel 12 vielen.

Er stonden wel gemeenten onder preventief toezicht*:

	Overijssel			Nederland
	Imperatief preventief toezicht (= niet sluitende begroting)	Facultatief preventief toezicht (= termijnoverschrijding)	% van totaal	% van totaal
2006	0	1: Kampen	4%	7,2%
2007	0	0	0%	4,7%
2008	2: Losser en Wierden	0	8%	3,9%
2009	2: Enschede en Losser	0	8%	2,7%
2010	2: Ommen en Tubbergen	0	8%	4,4%
2011	0	0	0%	4,8%
2012	0	0	0%	2,6%

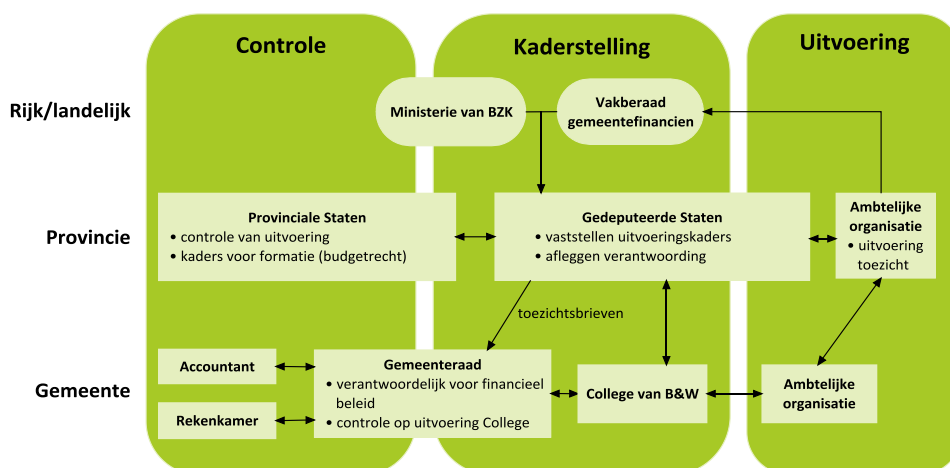
* Exclusief toezicht dat voortvloeit uit de Wet algemene regels herindeling (arhi) (zie [bijlage 3](#) voor meer informatie).
Bronnen: Ministerie van BZK. Toezichtverslagen gemeenten 2006 t/m 2012.

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

12

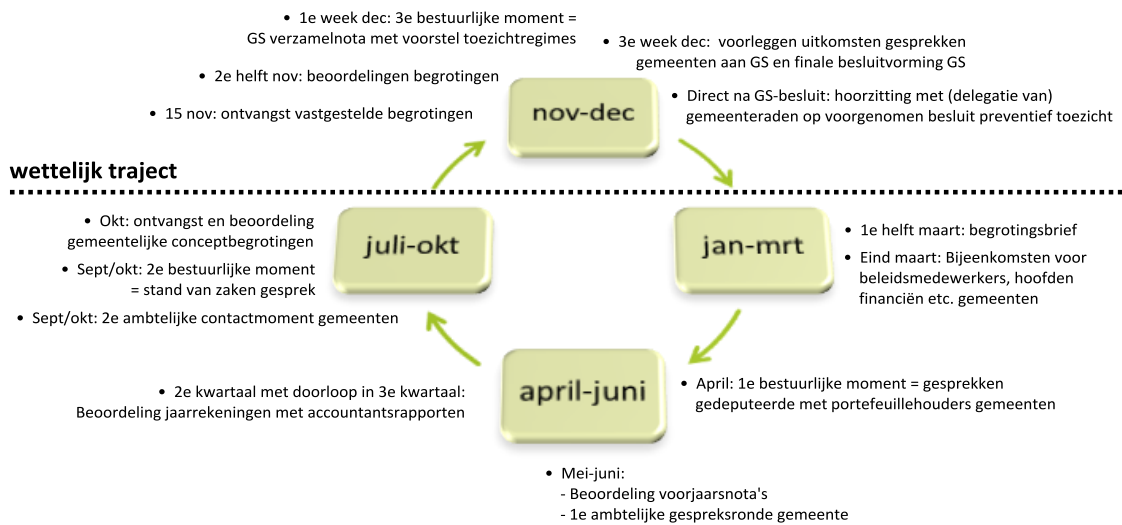
Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

Wie zijn er bij het financieel toezicht betrokken?



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

Hoe voert de provincie het toezicht uit?



Beschikbare capaciteit =
4,3 fte*

* Beschikbaar voor het toezicht op de gemeentefinancien, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen

Belangrijke taken toezichthouder =

- analyse financiële documenten
- (ambtelijke) gesprekken en contacten met gemeenten
- voorbereiden toezichtoordeel

Een voltijd werkende toezichthouder 'volgt' circa 9 gemeenten.

13

Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

De risico's met betrekking tot grondexploitaties worden meegenomen binnen het toezicht op de gemeentefinanciën als geheel, dus in relatie tot de begroting. Er vindt geen afzonderlijk toezicht op gemeentelijke grondexploitaties plaats.

Hoe ervaren gemeenten het toezicht?

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



Huidige ontwikkelingen toezicht

Aflopen 20 jaar geleidelijk minder taken en capaciteit

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

Aansluiting bij interbestuurlijk toezicht, een provinciale kerntaak

Provincie Overijssel voerde in juni 2012 het vernieuwde Interbestuurlijk Toezicht in. Het IBT gaat uit van meer afstand vanuit het vertrouwen dat de gemeente haar taken goed uitvoert en dat de horizontale verantwoording (van college van B&W naar raad) goed verloopt. Overijssel koos er (net als veel andere provincies) bewust voor om met het financieel toezicht aan te sluiten bij het IBT. Financieel toezicht en het IBT hanteren dezelfde principes: zoals soberheid, terughoudendheid en risicogerichtheid. Bovendien spelen de bevindingen vanuit het financiële toezicht een belangrijke rol in het totaalbeeld dat provincies hebben van een gemeente.

Meer aandacht voor grondexploitaties

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

Gemeenten meer tijd voor oplossen problemen

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

Meer samenwerking tussen Overijssel en Gelderland

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

Meer accent op voorkantsturing

De provincie Overijssel kiest ervoor om zoveel mogelijk aan de voorkant van het toezichtstraject te sturen. De gemeenten zijn immers zelf verantwoordelijk voor structureel en reëel evenwicht in hun financiën. Sinds 2011 stuurt de provincie bijvoorbeeld een begrotingsbrief naar de gemeenten met uitleg over de toetsingscriteria.

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

3 Overwegingen voor Provinciale Staten

In dit hoofdstuk presenteren we onze overwegingen voor Provinciale Staten:

Overwegingen voor Provinciale Staten (PS)

1. PS hebben bij het financieel toezicht een controlerende rol. Er zijn geen redenen om deze niet ruimhartig in te vullen. De wet biedt hier ruimte voor en niemand anders dan PS heeft deze verantwoordelijkheid.
2. Heroverweeg de huidige afspraken met GS over de informatievoorziening.
3. Bij het herstellen van het evenwicht tussen vraag en aanbod bij woningbouw en bedrijventerreinen neemt regionale afstemming een belangrijke plaats in. Uit de casestudie, en ons eerdere rekenkameronderzoek naar bedrijventerreinen, komt het signaal naar voren dat de regionale afstemming nog niet voldoende functioneert. Hierdoor ontstaat te veel aanbod. Aan de vraagzijde gaat het om het hanteren van realistische prognoses van de regionale behoefte. Wij geven PS in overweging om nog actiever te sturen op herstel van het evenwicht.

Deze overwegingen lichten we in dit hoofdstuk verder toe.

3.1 Controlerende rol ruimhartig oppakken

Voor PS: overweging 1

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

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

na de behandeling van dit rapport terug te koppelen hoe zij al dan niet invulling geven aan de overwegingen uit deze bestuurlijke nota.

PS hebben controlerende rol bij financieel toezicht

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

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

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

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

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

BZK: “alleen controlerende rol bij artikel 12”

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

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

Uit deze reacties blijkt dat PS een controlerende rol bij het financieel toezicht hebben en deze ruimhartig mogen oppakken. De wet biedt hier ruimte voor en PS mogen als 'hoofd' van de provincie hun bemoeienis intensiveren als het gaat om het budget voor en de verantwoording over het toezicht. Daarnaast is er niemand anders dan PS die een dergelijke controle momenteel uitvoert. Overigens voeren GS zelf wel controle uit op het financieel toezicht. In 2011 is er bijvoorbeeld een concernaudit naar het toezicht geweest. Daarnaast houden de toezichthouders elkaar scherp in de uitvoering door kennisdeling en discussie in het vakberaad gemeentefinanciën.

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

PS bepalen middelen voor financieel toezicht

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

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

3.2 Afspraken over informatievoorziening

Voor PS: overweging 2

Heroverweeg de huidige afspraken met GS over de informatievoorziening.

Vraag GS bijvoorbeeld om één keer per jaar een Statennotitie op te stellen met daarin de verantwoording over het gevoerde toezicht (zie de voorbeelden in overweging 1) of om deze informatie een plaats te geven in de reguliere P&C-documenten. Daarnaast kan informatie 'by exception' worden verstrekt, met andere woorden: als er iets aan PS te vertellen valt. Ook kan de provincie Overijssel aanhaken bij de databank van de provincie Gelderland, en de doorontwikkeling daarvan. Deze databank ontsluit financiële informatie van gemeenten voor PS en is openbaar.

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

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

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

Informatievoorziening aan PS over financieel toezicht

- Tot 2006 deden GS onder de naam 'Nota Gemeentefinanciën' jaarlijks verslag van de financiële positie van Overijsselse gemeenten op basis van begrotingsonderzoek. Dit toezichtverslag is afgeschaft.
- GS informeerden PS van 2006-2012 via de P&C-documenten (met name de begroting en rekening). Deze geven beknopte informatie over de uitgevoerde activiteiten en actuele ontwikkelingen. Daarnaast is het toezichtkader op de provinciale website te vinden en zijn er vanwege de actualiteit presentaties verzorgd in de Statencommissies.
- Recentelijk denkt de provincie erover om aan te haken bij de online [databank](#) met financiële gegevens van gemeenten, zoals deze is in Gelderland is vormgegeven.

18

Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

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

In het kort: de informatievoorziening aan Statenleden over het financieel toezicht in de P&C-documenten is beknopt geweest. Door de actualiteit wordt er momenteel meer aandacht aan het thema geschonken. Voor een goede invulling van de controlerende rol van PS is het wenselijk de huidige afspraken over de informatievoorziening te heroverwegen (zie ook overweging 1 voor de concrete invulling daarvan).

3.3 Evenwicht in vraag en aanbod bij woningbouw en bedrijventerreinen

Voor PS: overweging 3

Bij het herstellen van het evenwicht tussen vraag en aanbod bij woningbouw en bedrijventerreinen neemt regionale afstemming een belangrijke plaats in. Uit de casestudie, en ons eerdere rekenkameronderzoek naar bedrijventerreinen, komt het signaal naar voren dat de regionale afstemming nog niet voldoende functioneert. Hierdoor ontstaat te veel aanbod. Aan de vraagzijde gaat het daarnaast om het hanteren van realistische prognoses van de regionale behoefte. Wij geven PS in overweging om nog actiever te sturen op herstel van het evenwicht.

De provincie heeft een actieve rol bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten van gemeenten. Waar samenwerking tussen gemeenten uitblijft, dienen provincies actief te stimuleren dat deze samenwerking alsnog tot stand komt.¹⁰ Uit de casestudie, en ons eerdere rekenkameronderzoek naar bedrijventerreinen, komt het signaal dat afstemming van bedrijventerreinen- en woonvisies in de praktijk gelijk staat aan elkaar informeren. Goede regionale afstemming van vraag en aanbod is echter nodig om overcapaciteit te voorkomen. Overcapaciteit kan leiden tot financiële schade, ongewenste concurrentie tussen locaties en gemeenten en op langere termijn tot nadelige maatschappelijke effecten zoals leegstand en verloedering.

Daarnaast speelt aan de vraagzijde van deze problematiek het hanteren van realistische prognoses voor de programmering van woningen en bedrijventerreinen. In de casestudie worden vragen opgeroepen over het realistisch gehalte van de Primos-cijfers en de ruimte die hierdoor in het verleden aanwezig was voor gemeentelijke bouwplannen. Het is belangrijk dat bij de programmering wordt uitgegaan van de daadwerkelijke regionale behoefte.

Provinciale regierol woningbouw en bedrijventerreinen

Veel gemeenten kochten in het verleden grond voor de ontwikkeling van woningbouw en bedrijventerreinen. Sinds de crisis daalde de vraag naar bouwgrond, waardoor veel gemeenten nu verliezen lijden op hun grondexploitaties. Overigens ligt daar niet alleen de verslechterde economie aan ten grondslag, maar ook demografische ontwikkelingen zoals het optreden van krimp¹¹ in sommige regio's (zie ook onze [verkenning naar krimp](#) voor meer informatie over dit thema¹²).

De provincie heeft een rol op het terrein van woningbouw en bedrijventerreinen. Zij voert op beide beleidsvelden de regionale regie op de programmering en stuurt op basis van woonvisies en bedrijventerreinvisies van gemeenten. In de media en in de gesprekken die wij voor dit onderzoek voerden met Statenleden en gemeenten wierp men de vraag op in hoeverre de provincie vanuit haar ruimtelijke regierol (mede)

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

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

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

verantwoordelijk is voor de financiële problemen van gemeenten. In deze paragraaf gaan we verder in op deze verantwoordelijkheidsvraag. We schetsen nu eerst hoe provincie en gemeenten tegen de toezichtrol in relatie tot de ruimtelijke rol aankijken.

Provincie en gemeenten zien relatie toezichtrol en ruimtelijke rol anders

We hebben voor dit onderzoek drie gemeenten (Almelo, Borne en Zwolle) geïnterviewd. Hieruit blijkt dat provincie en gemeenten de relatie tussen de toezichtrol en de ruimtelijke rol verschillend zien.

Provincie benadrukt onafhankelijkheid toezichtrol

In de interviews met de provincie benadrukte zij sterk de onafhankelijkheid van haar toezichtrol ten opzichte van andere provinciale rollen (bijvoorbeeld haar regierol bij woningbouw en bedrijventerreinen). Het toezicht op de gemeentefinanciën vindt plaats vanuit de wettelijke taak. De provincie geeft vanuit haar toezichtrol geen inhoudelijke adviezen over het woningbouw- of bedrijventerreinenbeleid van gemeenten. Die taak voeren de beleidsafdelingen uit. Volgens de provincie is er dus geen directe relatie tussen haar toezichtrol en de gemeentelijke grondexploitaties. Ze houdt deze rollen strikt gescheiden.

Gemeenten zien relatie tussen verschillende rollen provincie

Uit de interviews met gemeenten kwam juist naar voren dat zij de provinciale ruimtelijke rol en de toezichtrol niet los van elkaar zien bij grondexploitaties. Een gemeente stelde: 'de sturende en controlerende rollen van de provincie opereren onafhankelijk van elkaar, terwijl die afhankelijkheid er wel is'. De toezichthouder had - met de wijsheid van achteraf - veel nadrukkelijker in de gesprekken met de gemeente in kunnen en moeten gaan op de woningbouwprogrammering.

Gemeenten zien een relatie tussen de toezichtrol en de ruimtelijke rol van de provincie als het gaat om de grondexploitaties. De provincie houdt de sturende en controlerende rol juist strikt gescheiden. Beide rollen beïnvloeden elkaar echter wel. De keuzes van de gemeenten op het terrein van woningbouw en bedrijventerreinen worden beïnvloed door de provincie. PS hebben door hun budgetrecht en kaderstellende rol bij woningbouw en bedrijventerreinen indirect invloed op de gemeentefinanciën. Concreet gaat het bijvoorbeeld over de mate waarin de provincie directief wil zijn op ruimtelijk vlak (aanwijzen welke projecten wel en niet 'mogen'). De rekenkamer wil daarom PS als aandachtspunt meegeven om informatie uit het financieel toezicht te betrekken bij de afwegingen over het ruimtelijk provinciaal beleid. Dit komt de integrale besluitvorming ten goede.

Verantwoordelijkheidsvraag

In hoeverre is de provincie vanuit haar ruimtelijke regierol (mede) verantwoordelijk voor de financiële problemen van gemeenten? Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten verschillend tegen deze verantwoordelijkheidsvraag aankijken. Ze noemen hier verschillende redenen voor.

Gemeenten: sturing op woningbouwproductie en onrealistische prognoses

Een gemeente merkt op dat hogere overheden de schuld voor de problemen rondom de grondexploitaties nu vooral bij gemeenten leggen: zij waren te optimistisch. Terwijl in het verleden het Rijk en de provincie juist de woningbouwproductie sterk stimuleerden. Volgens een andere gemeente gaat het in de kern om het hanteren van realistische prognoses. De woningbouwprogrammering in Overijssel wordt vastgesteld op basis van Primos-cijfers. Achteraf beschouwd waren deze cijfers niet realistisch, waardoor de provincie te veel toestond.

Daarnaast gaven de gemeenten in de casestudie aan dat het niet de bedoeling is dat de toezichthouder op de stoel van de gemeente gaat zitten. Een gemeente is zelf verantwoordelijk voor haar keuzes. In het onderstaande kader geven we weer hoe de provincie tegen de verantwoordelijkheidsvraag aankijkt.

Provincie: gemeenten zelf verantwoordelijk voor grondpolitiek

De provincie meent dat hoewel de provincie en gemeenten afspraken maakten over de woningbouw, gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor hun gevoerde grondpolitiek, de aannames in de grondexploitaties en de (verwerking van de) gerealiseerde grondexploitatieresultaten. De prestatieafspraken waren gebaseerd op cijfers die gemeenten zelf aanleverden op basis van toen gangbare prognosemodellen.

Een directe relatie tussen de provincie en de gemeenten voor grondexploitaties is er dus niet, zo stelt de provincie. Zij voert geen overleg met gemeenten over de aangekochte hectares, grondposities en afboekingen. Wel is er een indirecte relatie tussen het provinciaal beleid voor woningbouw en bedrijventerreinen en de gemeentelijke grondexploitaties:

- De provincie stuurt op woningbouw via de woonvisies van gemeenten, de onderbouwing daarvan en door (al dan niet) in te stemmen met de bestemmingsplan capaciteit in de woonvisies. Hierdoor is er altijd een toets of er gebouwd wordt voor een bestaande behoefte, zo geeft de provincie aan. Veel gemeenten namen in het kader van structuurvisies of toekomstplannen al strategische grondposities in, terwijl deze plannen nog niet getoetst waren. In het begin van onze onderzoeksperiode (2006-2012) was er nog een tekort aan woningen in Overijssel. Toen (circa 2005-2008) waren er provinciale aanjaagteams actief om de woningbouw te stimuleren. Sinds twee jaar is er echter een omslagpunt.
- De provincie constateerde in de periode voorafgaand aan de Omgevingsvisie dat gemeenten de grenzen van aantallen en grootte uit hun bedrijventerreinvisie steeds overschreden. Met de komst van de Omgevingsvisie per 1 juli 2009 vraagt de provincie om een duidelijke onderbouwing van de behoefte aan bedrijventerreinen. Toen zijn ook de zachte plannen geschrapt. De provincie geeft aan dat enkele gemeenten nog lijken te denken dat de vraag nog wel gaat komen.

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

Hierboven keken we naar de verantwoordelijkheidsvraag vanuit de ruimtelijke rol van de provincie. Maar de verantwoordelijkheidsvraag kan ook vanuit de toezichtrol worden opgeworpen. We constateren dat de maatschappelijk discussie over betekenis en reikwijdte van de toezichtrol prominenter wordt. Weliswaar vanuit andere toezichtrelaties en inhoudelijke materie (hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de discussie over het toezicht bij Vestia en DSB versus DNB¹³) die niet vergelijkbaar zijn met de provinciale rol. Gelijkenissen zijn er echter ook want in alle gevallen is de toezichthouder niet direct verantwoordelijk voor eventuele problemen bij de onder toezicht staande maar de toezichthouder heeft daarin wel degelijk een essentiële taak met bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. En wordt daar in toenemende mate op aangesproken. Had het provinciaal financieel toezicht de problemen bij gemeenten kunnen en moeten voorkomen? Zijn de gemeenten op tijd gewaarschuwd en zo ja, wanneer? Dergelijke vragen komen aan bod in [hoofdstuk vier](#) van deze bestuurlijke nota waarin we overwegingen voor GS meegeven.

Aandacht voor regionale afstemming: vraag en aanbod

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

Gemeenten: vraagtekens en ontwikkeling bij regionale afstemming

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

- de provincie maakte de afgelopen periode een stap vooruit in strategisch programmeren;
- een gemeente mist soms een goed afgestemde, integrale afweging op bestuurlijk niveau. De provincie mag helder maken wat zij wil en mag daarin harde keuzes maken;
- regionale afstemming voor woningbouw is nu in beperkte mate aanwezig, met name over het type woningen, daarnaast mag ook interprovinciaal meer overlegd worden.

¹³ Zie bijvoorbeeld de artikelen NRC (14 januari 2013) 'Beide toezichthouders faalden in miljardendeacle rond Vestia', NOS (2 november 2013) 'Opnieuw miljardenclaim Vestia' en NOS (25 oktober 2013) 'Claim curatoren DSB tegen DNB'.

Provincie vraagt gemeenten onderling af te stemmen

De provincie verlangt regionale afstemming van gemeenten. In het verleden maakte ze met elke gemeente afzonderlijk afspraken over woningbouw. Dit verandert. De huidige afspraken lopen eind 2014 af en vanaf dat moment wil de provincie werken met regionale woonvisies. Het eigenaarschap van dit traject wordt primair bij gemeenten gelegd, de provincie faciliteert hierbij. De regionale woonvisies van gemeenten moeten bijdragen aan het provinciale belang: een gezonde woningmarkt met voldoende kwalitatief goede woningen. De provincie stuurt niet directief door aan te geven welke gemeente wel mag bouwen en welke niet. Ook de regionale woonvisies zullen 'van onderop' dus vanuit de samenwerking tussen gemeenten tot stand komen.

Ook uit ons [rekenkameronderzoek naar bedrijventerreinen](#)¹⁴ blijkt dat de regionale afstemming tussen gemeenten niet altijd goed functioneert. Afstemming over bedrijventerreinvisies met buurgemeenten blijkt in de praktijk gelijk te staan aan elkaar informeren. Voor woningbouw komen uit ons onderzoek vergelijkbare signalen. Een goede regionale afstemming van vraag en aanbod is nodig om overcapaciteit te voorkomen. Overcapaciteit kan leiden tot financiële schade, ongewenste concurrentie tussen locaties en gemeenten en nadelige maatschappelijke effecten zoals leegstand en verloedering. De keuze van de provincie Overijssel om regionale samenwerking van onderop te laten ontstaan en niet op te leggen, is hierop van invloed. In de [Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte](#) van het ministerie van I&M (maart 2012) staat over de afstemming van woningbouwprogrammering dat 'waar de samenwerking van gemeenten uitblijft, provincies actief stimuleren dat de samenwerking alsnog tot stand komt'. De provincie heeft daarnaast een actieve rol bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten van gemeenten.

Het bovenstaande roept bij ons enkele vragen over de keuzes die de provincie maakt om invulling te geven aan deze actieve rol: wat verstaat de provincie onder regionale afstemming en wat wil zij ermee bereiken? Welke condities zijn daarvoor nodig en binnen welke termijn dient de afstemming gerealiseerd te zijn? Hoe wordt succes gemeten? En naar onze mening de meest relevante: is een meer directieve opstelling van de provincie een optie als de doelen niet gehaald worden?

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

¹⁴ Rekenkamer Oost-Nederland (maart 2012) *Bedrijventerreinen in de steigers*.

een uitgebreidere analyse nodig. We kunnen op basis van dit onderzoek hooguit stellen dat de provinciale aanjaagteams voor woningbouw niet zullen hebben bijgedragen aan terughoudendheid bij gemeenten. Daarnaast plaatst een gemeente grote vraagtekens bij de gehanteerde Primos-prognoses voor de behoefte aan woningbouw. Achteraf beschouwd waren deze niet realistisch, waardoor volgens de gemeente veel is toegestaan door de provincie. Ook blijkt uit het onderzoek dat de regionale afstemming nog niet optimaal verloopt. Een goede regionale afstemming van vraag en aanbod is echter wel nodig om overcapaciteit te voorkomen.

Leestip

Wat u in deze paragraaf hebt kunnen lezen is slechts een deel van wat er aan bod kwam tijdens de interviews met de gemeenten Almelo, Borne en Zwolle. In [hoofdstuk 3](#) van deel 2 van dit rapport leest u de volledige weergave.

4 Overwegingen voor Gedeputeerde Staten

In dit hoofdstuk presenteren we onze overwegingen voor Gedeputeerde Staten:

Overwegingen voor Gedeputeerde Staten (GS)

4. Denk na over een meer betekenisvolle invulling van de financiële toezichtrol. De wet laat ruimte voor een brede invulling. Het uitgangspunt blijft uiteraard het beoordelen van de (meerjaren)begroting op structureel en reëel evenwicht. Maar toezicht kan meer doen waardoor de betekenis van het toezicht voor gemeente(rade)n toeneemt. Bijvoorbeeld meedenken met en advies geven aan gemeenten en proactiever communiceren met raden.
5. Bepaal aansluitend de gewenste en noodzakelijke diepgang van het financieel toezicht - en de daarvoor benodigde capaciteit en expertise - om toekomstige problemen vroegtijdig te kunnen signaleren. We geven in overweging om de benodigde kennis te bundelen door ver(der)gaande samenwerking tussen provincies, bijvoorbeeld voor complexe thema's als grondexploitaties en PPS-constructies.
6. De rekenkamer onderstreept het belang van een regelmatige evaluatie van het gevoerde financiële toezicht. Ga daarbij na of het financieel toezicht inhoudelijk voldoende meerwaarde oplevert voor provincie en gemeenten en of het toezicht slaagt in het tijdig signaleren van problemen.
7. Zet de risicoanalyse en onderbouwing van de gemaakte afwegingen over de toezichtvorm zo concreet en gestructureerd mogelijk op papier en zorg dat deze informatie klaarligt voor de bestuurlijke gesprekken met gemeenten.
8. Informeer de gemeenteraden proactiever over (de resultaten van) het financieel toezicht.
9. Intensiveer de contacten met accountants en interne beleidsafdelingen om zo - zonder de toezichtlast voor gemeenten te verhogen - meer informatie dan alleen de openbare informatie van gemeenten bij de oordeelsvorming te kunnen betrekken.
10. Faciliteer proactief het contact tussen gemeenten onderling om gegevens (bijvoorbeeld de parameters bij grondexploitaties) en best practices uit te wisselen.

We lichten deze overwegingen in dit hoofdstuk verder toe.

4.1 Meer betekenisvolle invulling financiële toezichtrol

Voor GS: overweging 4

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

De provincie kan als toezichthouder gemeenten adviserend bijstaan. Zij beschikt als toezichthouder over het financiële totaalbeeld van Overijsselse gemeenten. In het verlengde van haar bevindingen bij de oordeelsvorming kan ze meedenken met gemeenten en hen adviseren. Het is aan de gemeenten zelf om vervolgens te bepalen hoe zij met deze adviezen omgaan. De rekenkamer is van mening dat de onafhankelijkheid van de toezichtrol en het meedenken met en adviseren van gemeenten niet op gespannen voet hoeven te staan. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor hun financiële positie.

Overijssel geslaagd in primaire doel van toezicht

Het primaire doel van het financieel toezicht is voorkomen dat gemeenten een beroep doen op artikel 12 uit de Financiële verhoudingswet (en daarmee op de collectieve middelen van gemeenten). In dit primaire doel is de provincie Overijssel goed geslaagd. Er waren in de onderzoeksperiode 2006-2012 geen Overijsselse gemeenten met een artikel-12 status. Onder de oppervlakte is er echter wel een verschuiving zichtbaar richting artikel 12, zie het onderstaande kader.

26

Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

Onder de oppervlakte: daling weerstandsvermogen en beperking artikel 12

In de afgelopen jaren nam het weerstandsvermogen van gemeenten door de verliezen op grondexploitaties af. Zo namen de algemene reserves van grondbedrijven van Overijsselse gemeenten in 2011 met ruim 36% af.* Het risico voor gemeenten om in een artikel 12-situatie terecht te komen neemt daardoor toe.

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

* Provincie Overijssel Rapportage grondposities gemeenten 2013, via www.overijssel.nl (19-7-2013).

Vertrouwen in de overheid waarborgen

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

Verschillen in uitvoering tussen provincies

Het doel en de kaders (wet en GTK) voor het financieel toezicht zijn voor alle toezichthouders hetzelfde. Uit ons onderzoek blijkt dat provincies echter verschillende keuzes maken in hun rolopvatting en hun uitvoering van het toezicht. Zo voert de provincie Limburg eens per 4 jaar bij elke gemeente een financieel verdiepingsonderzoek uit. Op basis hiervan kan zij meerjarig goedkeuring geven. In Noord-Brabant is de besluitvorming over de toezichtvorm (repressief of preventief) gemandateerd aan de ambtelijke toezichthouders. Dit kan zorgen voor een meer apolitieke besluitvorming. De rolopvatting van het toezicht in Gelderland is gericht op partnerschap. In de uitvoering is er ruimte voor advies aan en meedenken met gemeenten. De provincie Overijssel wil juist geen adviserende rol in het toezicht. Het is immers een onafhankelijke rol en je wilt als toezichthouder niet gebonden zijn aan je eigen advies.

Signaal gemeenten: hoogwaardig advies en meedenken

In de casestudie geven twee gemeenten aan dat de provincie sterk op de regels gericht is en haar rol puur vanuit financieel oogpunt invult. Zij geven echter het signaal dat (hoogwaardig) advies en meedenken door de toezichthouder toegevoegde waarde kan opleveren voor gemeenten. Idealiter richt de toezichthouder zich, volgens een gemeente, vooral op het (mede) voorkomen van toekomstige financiële problemen: 'het doorprikken van de luchtbellen van de toekomst'. Voor de grondexploitaties ligt hier ook een rol voor de provincie op het terrein van woningbouw en bedrijventerreinen. Vanuit deze andere rollen verstrekt de provincie wel adviezen. Het meedenken met en adviseren van gemeenten valt momenteel echter buiten de invulling van de toezichtrol. Het is ook de vraag of dit van het huidige toezicht verwacht mag en kan worden. Daarover meer in de volgende paragraaf.

In het kort: er zijn geen gemeenten met een artikel 12-status in Overijssel. Ze behaalt daarmee het primaire doel van het financieel toezicht. De provincie, in vergelijking met bijvoorbeeld provincie Gelderland, vult het toezicht in de enge zin van de wet in. Het is

mogelijk en wenselijk om haar toezichtrol breder op te pakken en in te vullen, waardoor de betekenis voor gemeente(rade)n kan groeien.

4.2 Diepgang en evaluatie van financieel toezicht

Voor GS: overweging 5

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

Hoe diepgaand moet het toezicht zijn om toegevoegde waarde te leveren? Voor een aantal thema's is een diepgaande analyse nodig om risico's voor de begroting goed in te schatten (en daarmee toekomstige problemen te voorkomen): grondexploitaties, PPS-constructies en onderhoud van kapitaalgoederen. Daarnaast gaan decentralisaties in het sociale domein en bezuinigingen de komende jaren grote druk op de gemeentelijke begroting leggen. Dit vraagt om een goede afweging over de inzet van capaciteit en expertise binnen het financieel toezicht. Gezien de huidige ontwikkeling binnen het IBT naar risicogericht en proportioneel toezicht - en afname van de toezichtlast - ligt het voor de hand dat de provincie scherpere keuzes moet maken. Niet alle capaciteit en expertise hoeft in eigen huis beschikbaar te zijn. Provinciale toezichthouders kunnen hun krachten bundelen door ver(der)gaande samenwerking.

28

Overrijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

Voor GS: overweging 6

De rekenkamer onderstreept het belang van een regelmatige evaluatie van het gevoerde financiële toezicht. Ga daarbij na of het financieel toezicht inhoudelijk voldoende meerwaarde oplevert voor provincie en gemeente(rade)n en of het toezicht slaagt in het tijdig signaleren van problemen.

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

De toezichthouder heeft een verantwoordelijkheid om ook in de goede tijden kritisch te blijven op financiële risico's die een gemeente aangaat en kan een rol spelen bij het organiseren van het tegendenken. Door met regelmaat een evaluatie van het gevoerde financieel toezicht uit te blijven voeren, kan de provincie de betekenis en effectiviteit van het toezicht voor de toekomst borgen.

Ons onderzoek spitst zich toe op de gemeentelijke grondexploitaties, vanwege de actualiteit van dit thema. In deze paragraaf gaan we in op de vraag of de huidige problemen voorkomen konden worden door scherpere toezicht? En of de

toezichthouders tijdig waarschuwingen richting de gemeenten gaven over de risico's van hun grondexploitaties.

Waarschuwingen over risico's grondexploitaties door toezicht

De gemeenten stellen in de casestudie dat de provincie weinig signalen heeft afgegeven over de risico's bij grondexploitaties. Volgens de provincie gaf zij al vroegtijdig op ambtelijk niveau richting gemeenten signalen af over de grondexploitaties. Dit kwam niet altijd terug in de toezichtbrieven aan de raad. Uit ons onderzoek blijkt dat eind 2008 voor het eerst bestuurlijke opmerkingen over de grondexploitaties in de toezichtbrieven zijn gemaakt. Toen waren de problemen echter al begonnen. De plannen voor woningbouw en bedrijventerreinen van gemeenten waren al vastgesteld door de gemeenteraden en de grondaankopen hadden vaak al plaatsgevonden. In gemeente Almelo werd bijvoorbeeld in 2004 besloten om de woonwijk Waterrijk aan de noordzijde van de stad met een capaciteit van 4.500 woningen te bouwen.¹⁵

De vraag is of het voorkomen van de problemen rondom de grondexploitaties verwacht mocht worden van het financieel toezicht. De rekenkamer is zich bewust van het feit dat Overijssel hierin meedeint op de wereldeconomie. Daar is weinig aan te veranderen. Van de provincie mag echter wel verwacht worden dat zij er - vanuit haar toezichtrol en andere rollen - alles aan doet om de problemen bij Overijsselse gemeenten zoveel mogelijk te beperken. Een vroegtijdige signalering van problemen en communicatie daarover richting gemeenten is hiervoor van groot belang. Daarvoor dient dan wel voldoende capaciteit en expertise binnen het financieel toezicht beschikbaar te zijn.

29

Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

Verwachtingen versus capaciteit en expertise

In de afgelopen decennia is de capaciteit voor het toezicht geleidelijk teruggebracht, zo geven de toezichthouders aan. Dit verhoudt zich tot de nieuwe manier van toezichthouden vanuit de principes: risicogerichtheid, proportionaliteit en de vergroting van zelfstandigheid van gemeenten. Het aantal gemeenten en taken voor toezicht nam af. Het voorkomen van problemen zoals de grondexploitaties, vraagt echter om een diepgaand inzicht in de materie. De resultaten van de gemeentelijke grondexploitaties hebben door het risicoprofiel en de omvang van de projecten een grote invloed op de gemeentefinanciën. De provincie houdt echter geen afzonderlijk toezicht op de gemeentelijke grondexploitaties. Zij is verantwoordelijk voor het toezicht op de gemeentefinanciën als geheel. De laatste jaren is er - zowel landelijk als provinciaal - meer aandacht voor het thema grondexploitaties vanuit het oogpunt van het begrotingsevenwicht. Het wordt steeds relevanter voor de toezichthouder om diepgaander inzicht te hebben in het realiteitsgehalte van de grondexploitaties van gemeenten. In een recent artikel van twee onderzoekers van de Rekenkamer Rotterdam¹⁶ werd geconstateerd dat er sprake is van een toezichtgat bij grondexploitaties: *'zowel accountants, provincies als lokale rekenkamers onderzoeken doorgaans onvoldoende of de verwachte inkomsten zeker zijn'*. In eerste instantie ligt de verantwoordelijkheid van het toezicht bij de raadsleden. *'Maar te hoge verwachtingen van het toezicht door raadsleden brengt belangrijke risico's met zich mee. Voor*

¹⁵ Gemeente Almelo (2012) Eindrapport scenario's grondbedrijf.

¹⁶ Rij, E. van en Y. Fung (oktober 2013) Toezichtgat bij grondexploitaties. In: TPC, oktober 2013.

raadsleden is het vaak lastig om inzicht te krijgen in de grondexploitaties'. Het is mede aan de provinciaal toezichthouder om deze risico's te signaleren en gemeenteraadsleden hier expliciet op te wijzen.

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

De provincie voert aan het begin van het jaar een evaluatie van het toezicht uit, waarbij zij ook evaluatiegesprekken met gemeenten voert. De rekenkamer onderschrijft het belang hiervan en stelt voor om daarbij specifiek ook te kijken of het financieel toezicht inhoudelijk voldoende meerwaarde oplevert voor gemeenten (en voor de provincie zelf in relatie tot het interprovinciaal toezicht) en of het toezicht slaagt in het tijdig signaleren van problemen (komen er grote risico's aan het licht en zijn deze richting de gemeente gecommuniceerd?).

30

Overrijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

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

4.3 Inzicht in afwegingen en proactieve communicatie

Voor GS: overweging 7

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

Het is van belang om zo duidelijk mogelijk in beeld te brengen hoe de toezichthouder tot een oordeel over de begroting is gekomen, zowel voor intern als extern gebruik. Formats die de onderbouwing van de afwegingen duidelijk (zowel kwantitatief als kwalitatief) en uniform in beeld brengen, kunnen hierbij helpen en maken het toezicht ook meer apolitiek.

Uit het onderzoek blijkt dat de provincie Overijssel hier al hard aan werkt, maar de rekenkamer wil met deze overweging het grote belang van dit punt - voor een transparante uitvoering van het toezicht - onderstrepen.

Met het oog op de risicogerichte werkwijze en een optimale inzet van de beschikbare capaciteit en expertise willen wij daarnaast meegeven om ook de risicoanalyse van de gemeenten transparant en gestructureerd in beeld te brengen.

Voor GS: overweging 8

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

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

Contact met gemeenten

Uit ons onderzoek bleek dat het contact op ambtelijk en bestuurlijk niveau met gemeenten de laatste jaren intensiever is. Het Overijssels toezicht stond in het verleden op een behoorlijke afstand van de gemeenten. Sinds 2009 maakte de provincie hierin duidelijk een ontwikkeling door. Dit onderschrijven de provincie en onderzochte gemeenten.

Onderbouwing oordeel begrotingen

Een aandachtspunt voor de toekomst is de communicatie over de beoordeling van de begroting door de toezichthouders. Eind 2012 was er bij de gemeente Almelo bijvoorbeeld onduidelijkheid over hoe het voorgenomen besluit tot preventief toezicht tot stand was gekomen. De gemeente wenste hierin wel inzicht. De provincie noemde dit ook een aandachtspunt in de interviews. Zij werkte hier het afgelopen jaar aan door haar constatering en overwegingen meer uit te schrijven.

Aansluiting op gemeenteraad

Provincie Overijssel probeert in haar financieel toezicht steeds beter aan te sluiten op de gemeenteraad. In de begrotingsbrief van 2014 spreekt de provincie over het betrekken van de gemeenteraden bij het proces van het financieel toezicht. Dit idee komt van het VNG Overijssel platform Financieel Domein. Daarnaast gaf de provincie in de afgelopen twee jaar vijf presentaties over het financieel toezicht aan gemeenteraden. Aangezien de gemeenteraden als eerste aan zet zijn bij de controle op de gemeentelijke financiën onderschrijft de rekenkamer deze ontwikkeling. In het kader van het bevorderen van de controle in de horizontale lijn - dat als secundair doel van het toezicht wordt genoemd door provinciaal toezichthouders - is het van belang hierin proactief stappen te zetten. Uit de casestudie blijkt dat de toezichtbrieven weinig discussie opleveren in de gemeenteraad terwijl hier gezien de problematiek wel aanleiding voor was. De rekenkamer vindt het van belang om na te gaan hoe de provincie met het financieel toezicht beter op de informatiebehoefte van raadsleden kan aansluiten. Deze vraag kan bijvoorbeeld bij toekomstige evaluaties meegenomen worden.

In het kort: het Overijssels toezicht maakte sinds 2009 een ontwikkeling door en onderhoudt nu intensiever contact met gemeenten. De provincie werkt aan de doorontwikkeling van o.a. het helder onderbouwen van haar oordeelsvorming en het aansluiten bij de gemeenteraden. De toezichtbrieven leveren weinig discussie op in de gemeenteraden, zo blijkt uit de casestudie, terwijl hier gezien de problematiek met de grondexploitaties wel aanleiding voor was.

4.4 Intensiveren van contacten

Voor GS: overweging 9

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

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

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

Voor GS: overweging 10

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

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

Openbare informatie en vertrouwen als basis

De eigen verantwoordelijkheid van gemeenten voor hun financiële positie en het toezicht vanuit vertrouwen, vormen de uitgangspunten van het Overijsselse toezicht. De provincie vertrouwt erop dat de gemeente haar taken goed uitvoert en dat de horizontale verantwoording (van college van B&W naar gemeenteraad) goed verloopt. Dit vertrouwen is gebaseerd op opgedane ervaringen. De toezichthouder baseert zich voor het begrotingsoordeel vooral op de financiële documenten die de gemeente toch al opstelt, zoals de begroting en jaarrekening. Hiermee beperkt ze de bureaucratie en toezichtlast zoveel mogelijk.

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

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

Informatie-uitwisseling tussen toezicht en andere afdelingen

Uit het onderzoek blijkt dat er in het verleden weinig informatie-uitwisseling plaatsvond tussen het provinciaal financieel toezicht en andere provinciale beleidsafdelingen, terwijl dit bijvoorbeeld op het terrein van grondexploitaties wel van belang kan zijn. De laatste jaren zijn de contacten toegenomen, mede door de grondexploitatie problematiek. Voor het verdiepingsonderzoek grondexploitaties uit 2012 heeft het team toezicht de expertise benut van het team grondzaken. Ook worden toezichthouders vaker door beleidsafdelingen benaderd met vragen over de verslechterde positie van gemeenten.

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

DEEL 2:

Nota van bevindingen

1 Inleiding

De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in dit tweede deel van het rapport de bevindingen van haar onderzoek naar het toezicht op de gemeentefinanciën. We concentreerden ons in dit onderzoek vooral op de gemeentelijke grondexploitaties.¹⁷ De reden hiervoor is de huidige problematiek rondom dit thema bij verschillende gemeenten in Overijssel, zoals Almelo en Kampen. In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor het onderzoek en geven we kort de achtergronden weer. Vervolgens gaan we in op de doel- en vraagstelling en aanpak van het onderzoek. We sluiten dit hoofdstuk af met een leeswijzer voor deze nota van bevindingen.

1.1 Aanleiding en achtergronden

Aanleiding

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

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

¹⁷ Dit onderzoek gaat over het provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën, toegespitst op de gemeentelijke grondexploitaties. Het toezicht van de provincie richt zich op de gemeentelijke begroting. Grondexploitaties zijn geen afzonderlijk object voor het toezicht maar worden integraal meegenomen (zie [paragraaf 2.4](#)).

Achtergronden

Eind 2008 werd op basis van ramingen van het CPB duidelijk dat de Nederlandse economie in een recessie zou belanden.¹⁸ Dit riep de vraag op wat overheden konden doen om de effecten te dempen en/of de economie te stimuleren. Provincie Overijssel heeft toen een actieplan opgesteld om de gevolgen van de recessie te bestrijden. De Rekenkamer onderzocht in 2012 welke effecten het plan heeft opgeleverd. In het huidige onderzoek bekijken we de gevolgen van de crisis vanuit een ander perspectief; niet vanuit het investeren van extra middelen maar vanuit de verliezen die nu door veel gemeenten moeten worden genomen op hun grondexploitaties. Dit komt omdat de markt vraag gedeeltelijk is weggefallen sinds het begin van de crisis.¹⁹ Overigens ligt daar niet alleen de verslechterde economie aan ten grondslag, maar ook demografische ontwikkelingen zoals het optreden van krimp²⁰ in sommige regio's.

Financiële gevolgen grondexploitaties

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

Figuur 2 Verwachte financiële verliezen grondexploitatie Nederlandse gemeenten



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

Vooraf gemeenten die in het verleden een actief grondbeleid voerden en risico's namen, hebben nu financiële problemen.²² Door de vraaguitval naar woningen en bedrijventerreinen moeten gemeenten bouwgronden soms fors afwaarderen.²³ Ook in de provincie Overijssel staan de grondexploitaties van enkele gemeenten onder druk. Tot en met 2011 hebben Overijsselse gemeenten ruim € 440 miljoen aan voorzieningen

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

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

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

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

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

²³ Wanneer een gemeente een verlies op een grondexploitatie verwacht moet zij dit a) direct afboeken of b) een voorziening treffen ter grootte van het volledige verlies. Dit wordt ook wel afwaarderen, het nemen van verliezen of afdekken van verliezen genoemd. Uit: Commissie BBV (februari 2012) Notitie grondexploitatie (bijgesteld). Afwaarderen is een van de opties, gemeenten kunnen hun plannen bijvoorbeeld ook uitfaseren of grond overhevelen naar NIEGG (niet in exploitatie genomen gronden).

getroffen voor voorzienbare verliezen.²⁴ De grondexploitaties spelen hierdoor een belangrijke rol in het financieel toezicht. Ook in de berichtgeving was er de afgelopen tijd veel aandacht voor de financiële gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties:

Figuur 3 Recente berichtgeving over grondexploitaties in Overijssel



Bronnen: De Stentor (14-3-2012), Nieuwsbericht www.accountant.nl (12-6-2012) en De Stentor (19-11-2012).

Ruimtelijke rol provincie

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

37

Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

1.2 Doel, centrale vraag en aanpak

Doel

Het doel van het onderzoek is:

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

²⁴ Zie Provincie Overijssel Rapportage grondposities gemeenten 2013, via www.overijssel.nl (19-7-2013).

²⁵ Zie De Stentor (1 maart 2012) "Esmeijer mikt op steun provincie" en Raadsonderzoek Apeldoorn (2012) De grond wordt duur betaald, p. 122 en Maathuis, A. (november 2011) Grondig toezicht. Een onderzoek naar risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties in relatie tot financieel toezicht, p. 35.

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

Centrale vraag

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

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

Aanpak

Voor een antwoord op deze centrale vraag, wonnen we niet alleen informatie in bij de provincie maar ook bij de gemeenten. Zij zijn immers degenen die onder toezicht staan. We selecteerden voor onze casestudie - een belangrijk deel van ons onderzoek - drie Overijsselse gemeenten: Almelo, Borne en Zwolle. Zij waren direct bereid om aan het onderzoek mee te werken. Daarnaast wonnen we informatie in bij toezichthouders van andere provincies. We interviewden hen over de wijze waarop zij het financieel toezicht uitvoeren. Hierdoor ontstond een breed beeld van het toezicht op de gemeentefinanciën en werd duidelijk hoe de provincie Overijssel het toezicht inhoud en vorm geeft. In het onderzoek is tevens gebruik gemaakt van meer theoretische inzichten, zoals van hoogleraar staatsrecht prof. mr. dr. Elzinga.

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

1.3 Leeswijzer

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

Kaders

In dit rapport gebruiken we drie soorten kaders:

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

2 Zo voert provincie Overijssel het toezicht uit

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

40

Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

2.1 Wet en beleid

In het kort

Het toezicht op de gemeentefinanciën is een wettelijke taak van GS, gebaseerd op artikel 203 uit de Gemeentewet. Het doel van dit toezicht is het voorkomen van artikel 12-gemeenten.²⁶ De toezichthouder kan twee vormen van toezicht inzetten: repressief (regulier) en preventief toezicht. In het laatste geval keuren GS de gemeentelijke begroting en begrotingswijzigingen goed. Preventief toezicht kan wettelijk gezien alleen worden ingezet als de (meerjaren)begroting naar het oordeel van GS niet sluitend is of bij termijnoverschrijding. Door een wetwijziging per 1 juli 2013 is het toezichtcriterium gewijzigd in 'structureel en reëel evenwicht' in plaats van 'evenwicht'. Hiermee is nadrukkelijker aangegeven wat wordt bedoeld met 'het niet in evenwicht zijn van de begroting naar het oordeel van GS', het gaat dan o.a. om het realiteitsgehalte van de begroting. Andere belangrijke ontwikkelingen zijn: de toenemende aandacht voor grondexploitaties, de verlenging van de termijn voor het oplossen van de problemen van gemeenten, de aansluiting bij het interbestuurlijk toezicht, de samenwerking met Gelderland en het recente accent op voorkantsturing.

²⁶ In artikel 12 uit de Financiële-verhoudingswet is geregeld dat als er bij een gemeente over een langere periode tekorten op de begroting zijn, deze gemeente extra geld kan vragen bovenop de gewone uitkering uit het gemeentefonds. Alle gemeenten betalen aan deze aanvullende uitkering mee. Zie [bijlage 3](#) voor meer uitleg over artikel 12.

Doel en instrumentarium financieel toezicht

Doel financieel toezicht: voorkomen artikel 12

De provincies en het ministerie van BZK omschrijven het doel van het financieel toezicht als volgt: '[...] voorkomen dat een gemeente een beroep moet doen op de middelen van de collectiviteit van gemeenten (via artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet) en derhalve onder curatele wordt gesteld [...]'.²⁷ Het primaire doel van het financieel toezicht in Overijssel is dus het voorkomen dat Overijsselse gemeenten onder artikel 12²⁸ komen. Het financieel toezicht wordt vooral uitgeoefend om mogelijke onevenwichtigheden in de (meerjaren)begroting voortijdig te signaleren, hierover te communiceren en eventueel te interveniëren.

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

Het wettelijke instrumentarium: repressief en preventief toezicht

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

- **Repressief toezicht:** Dit is de reguliere toezichtvorm, deze is van toepassing op alle gemeenten die niet onder het preventieve toezicht staan. Repressief toezicht houdt in dat de begroting en begrotingswijzigingen van een gemeente rechtskracht krijgen zonder afhankelijk te zijn van een besluit tot goedkeuring van GS.
- **Preventief toezicht:** Preventief toezicht is de uitzondering. Als de provincie een gemeente onder preventief toezicht stelt dan heeft dit de volgende implicaties:
 - de gemeente moet zowel haar begroting als de wijzigingen daarvan voor goedkeuring aan GS voorleggen; en
 - zolang deze goedkeuring van GS niet is verkregen, mag het gemeentebestuur - behalve in gevallen van dringende spoed - geen verplichtingen aangaan/uitgaven doen zonder voorafgaande toestemming van GS.²⁹

²⁷ Dit doel is afkomstig uit het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Zichtbaar toezicht' van februari 2008 dat door alle provincies en het ministerie van BZK wordt gehanteerd voor het financieel toezicht (zie verderop in deze paragraaf).

²⁸ In artikel 12 uit de Financiële-verhoudingswet is geregeld dat als er bij een gemeente over een langere periode tekorten op de begroting zijn, deze gemeente extra geld kan vragen bovenop de gewone uitkering uit het gemeentefonds. Alle gemeenten betalen aan deze aanvullende uitkering mee. Zie [bijlage 3](#) voor meer uitleg over artikel 12.

²⁹ Het is gebruikelijk dat de toezichthouder en de onder toezichtstaande voor aanvang van het begrotingsjaar afspraken maken over welke uitgaven gedaan kunnen worden en welke verplichtingen aangegaan kunnen worden. Reden hiervoor is dat de uitvoering van beleid door gemeenten niet onnodig moet worden verstoord (zie Provincie Overijssel (juli 2008) Financieel toezichtskader Zichtbaar toezicht in Overijssel, p. 26).

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

Twee vormen van preventief toezicht: imperatief en facultatief

Als GS een gemeente onder preventief toezicht stellen vanwege een niet (structureel en reëel) sluitende begroting en de meerjarenraming geen herstel binnen drie jaar laat zien, wordt gesproken over imperatief preventief toezicht.³⁰ Daarnaast is er facultatief preventief toezicht, deze toezichtvorm kunnen GS vaststellen als er sprake is van termijnoverschrijding (zie het wetsartikel in [bijlage 3](#)) voor het inzenden van de begroting en/of jaarrekening. Dit is het geval als een gemeente de begroting later dan 15 november of de jaarrekening later dan 15 juli aan GS verstuurt. Een andere reden voor het onder facultatief preventief toezicht stellen kan zijn als de documenten onvolledig of van slechte kwaliteit zijn.³¹

Overzicht artikel 12 en preventief toezicht in Overijssel

In onze onderzoeksperiode (2006-2012) zijn er geen Overijsselse gemeenten geweest die een beroep hebben gedaan op artikel 12. In de onderstaande tabel ziet u een overzicht van het aantal Overijsselse gemeenten onder preventief toezicht.

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

	Overijssel			Nederland
	Imperatief preventief toezicht	Facultatief preventief toezicht	% van totaal	% van totaal
2006	0	1: Kampen	4%	7,2%
2007	0	0	0%	4,7%
2008	2: Losser en Wierden	0	8%	3,9%
2009	2: Enschede en Losser	0	8%	2,7%
2010	2: Ommen en Tubbergen	0	8%	4,4%
2011	0	0	0%	4,8%
2012	0	0	0%	2,6%

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

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

Grijs gebied: tussen repressief en preventief in

Zoals hierboven omschreven zijn er wettelijk gezien twee toezichtvormen: repressief en preventief. In de praktijk blijkt er echter een 'grijs gebied' te bestaan.³² De financiële positie van een gemeente zal immers meestal niet plotseling, maar geleidelijk verslechteren. De provincie besteedt in dat geval extra aandacht aan de financiële ontwikkelingen in een dergelijke gemeente.

³⁰ Provincie Overijssel (juli 2008) Financieel toezichtskader Zichtbaar toezicht in Overijssel, p. 15.

³¹ Provincie Overijssel (juli 2008) Financieel toezichtskader Zichtbaar toezicht in Overijssel, p. 83.

³² Provincie Overijssel (juli 2008) Financieel toezichtskader Zichtbaar toezicht in Overijssel, p. 25.

Wanneer de provincie een gemeente onder preventief toezicht plaatst, dan is dit veelal de laatste fase van een proces, waarbij de provincie al langer zorgen heeft over de financiële positie van de betreffende gemeente (de gemeente verkeert al even in het grijze gebied). Voordat GS definitief het besluit nemen om een gemeente onder preventief toezicht te stellen, is er op ambtelijk en bestuurlijk niveau al geruime tijd geprobeerd de gemeente 'te prikkelen' om de financiële positie te verbeteren.³³ De provincie geeft aan dat GS in de periode 2011-2013 bijvoorbeeld bestuurlijke afspraken hebben gemaakt (dwingend opgelegd) met gemeenten om op korte termijn de begroting op orde te brengen, zonder dat preventief toezicht is toegepast. Meer over de uitvoering van het provinciale toezicht is in [paragraaf 2.3](#) te vinden.

Wettelijk en beleidsmatig kader

De Gemeentewet, artikel 203 als basis

Het provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën is gebaseerd op artikel 203 uit de Gemeentewet. Ten tijde van onze onderzoeksperiode (2006-2012) luidde het eerste lid van dit artikel: *'De begroting [...] alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen behoeven de goedkeuring van Gedeputeerde Staten, indien naar hun oordeel de begroting [...] niet in evenwicht is en blijkens de meerjarenraming [...] niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een evenwicht tot stand zal worden gebracht'*. Per 1 juli 2013 is dit wetsartikel gewijzigd. Wat deze wijziging inhoudt wordt op de volgende pagina uitgelegd.

Aangehouden wetsvoorstel: duurzaam financieel evenwicht

Sinds 1994 is een sluitende begroting³⁴ het belangrijkste criterium voor het financieel toezicht. In het najaar van 2004 is een wetswijziging ingediend om dit criterium te wijzigen in duurzaam financieel evenwicht. Het grootste verschil tussen beide criteria is dat duurzaam evenwicht uitgaat van de meerjarenraming en dus kijkt naar het te verwachten resultaat over meerdere jaren. Bij een sluitende begroting richt de aandacht zich vooral op het betreffende begrotingsjaar. Deze wetswijziging werd ingediend vanuit de behoefte om de financiële positie van een gemeente te beoordelen vanuit een bredere tijdshorizon. Waarbij risico's in bijvoorbeeld het onderhoud van kapitaalgoederen, grondbeleid en verbonden partijen worden meegewogen.

De wetswijziging is niet doorgevoerd. De Raad van State was destijds van mening dat dit voorstel leidde tot een ongewenste aanscherping van het verticale financiële toezicht als gevolg van de focus op de meerjarenraming.³⁵ De minister van BZK besloot daarop in 2005 - in overleg met de gedeputeerden toezicht van de provincies - om het wetsvoorstel aan te houden en eerst ervaringen op te doen met verschillende vormen van financieel toezicht.³⁶ Hiervoor zijn twee pilots uitgevoerd in Noord-Brabant en

³³ Provincie Overijssel (juli 2008) *Financieel toezichtskader Zichtbaar toezicht in Overijssel*, p. 15 en interviews met provinciaal toezichthouders.

³⁴ Provincie Overijssel (juli 2008) *Financieel toezichtskader Zichtbaar toezicht in Overijssel*, p. 79.

³⁵ *Memorie van toelichting bij Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met het aanpassen van enkele bepalingen inzake het financieel toezicht op gemeenten en provincies*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 302, nr. 3, p.2.

³⁶ Provincie Overijssel (juli 2008) *Financieel toezichtskader Zichtbaar toezicht in Overijssel*, p. 6.

Limburg (zie [paragraaf 4.2](#) voor meer informatie over deze pilots). De resultaten van de pilots werden in 2010 verwacht. Ze spraken onderling af dat de toezichthouders intussen wel zouden toetsen aan de hand van het criterium 'duurzaam financieel evenwicht', zonder eventuele wettelijke sancties.³⁷

Wetswijziging per 1 juli 2013: structureel en reëel evenwicht

De tekst in de Gemeentewet is per 1 juli 2013 gewijzigd. De woorden 'structureel' en 'reëel' zijn toegevoegd aan het vereiste evenwicht voor de begrotingen. Hierdoor is nadrukkelijker aangegeven wat wordt bedoeld met 'het niet in evenwicht zijn van de begroting naar het oordeel van GS'. De (meerjaren)begroting moet duurzaam in evenwicht en realistisch zijn. Als dat volgens GS niet het geval is, kunnen zij besluiten een gemeente onder preventief toezicht te stellen. De provincie geeft aan dat de toevoegingen structureel en reëel aan de wetstekst tot een versteviging in de horizontale lijn (tussen raad en college) leiden. De gemeenteraad is immers beter in staat om haar kaderstellende en controlerende rol in te vullen met een (meerjaren)begroting die duurzaam in evenwicht en realistisch is. Deze versterking van het horizontaal toezicht komt uiteindelijk het provinciale toezicht ten goede. In [bijlage 3](#) vindt u de volledige tekst van het gewijzigde wetsartikel. De wijziging was niet van toepassing gedurende onze onderzoeksperiode (2006-2012).

Er zijn nog andere belangrijke wijzigingen:

- Er is een extra lid aan het wetsartikel toegevoegd, namelijk dat '*GS het besluit [om preventief toezicht in te stellen] gedurende het lopende begrotingsjaar [kunnen] intrekken*'. Als een gemeente in de eerste helft van het jaar laat zien dat er structurele en reële maatregelen zijn getroffen om het evenwicht te herstellen, kan de toezichthouder het preventief toezicht opheffen.
- Daarnaast kan de toezichthouder een gemeente niet langer onder preventief toezicht stellen vanwege een onevenwichtige jaarrekening (ofwel, een tekort in de jaarrekening). De reden hiervoor is dat de toezichthouder de resultaten van de jaarrekening al betreft bij het toezicht op de begroting.³⁸ Als uit de begroting blijkt dat de gevolgen van de jaarrekening niet zijn verwerkt, kan dit wel meewegen bij de beoordeling in hoeverre de begroting structureel en reëel is, zo geeft de provincie aan.

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

- het begrip evenwicht wordt gepreciseerd in het belang van de horizontale verantwoording en het verticale toezicht; en
- de toezichtlast wordt beperkt.³⁹

³⁷ Provincie Overijssel (juli 2008) *Financieel toezichtskader Zichtbaar toezicht in Overijssel*, p. 79.

³⁸ *Memorie van toelichting bij Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met het aanpassen van enkele bepalingen inzake het financieel toezicht op gemeenten en provincies*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 302, nr. 3, p. 6.

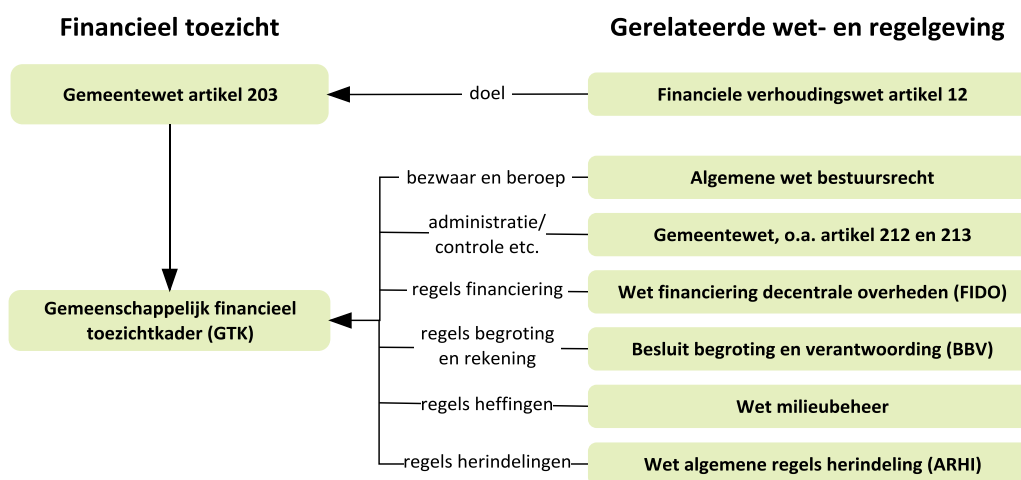
³⁹ *Memorie van toelichting bij Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met het aanpassen van enkele bepalingen inzake het financieel toezicht op gemeenten en provincies*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 302, nr. 3.

GTK: afspraken over transparant en consistent toezicht

Om te voorkomen dat een gemeente in de ene provincie onder gelijke omstandigheden wel onder preventief toezicht wordt geplaatst en in een andere provincie niet, maakten alle dertien toezichthouders met elkaar afspraken over de uitvoering van het toezicht. Deze staan beschreven in het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Zichtbaar Toezicht' (GTK). Dit gezamenlijke product van de minister van BZK als toezichthouder op de provinciale financiën en van alle provinciale Gedeputeerde Staten als toezichthouders op de gemeentefinanciën⁴⁰ moet ervoor zorgdragen dat toezicht transparant en consistent is. GS van Overijssel hebben het GTK op 12 augustus 2008 voor het Overijssels toezicht vastgesteld.

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

Figuur 4 Overzicht wet en regelgeving van financieel toezicht op gemeentefinanciën



Bron: Provincie Overijssel (juli 2008) Financieel toezichtskader Zichtbaar toezicht in Overijssel

Aanpassing GTK

Het GTK wordt momenteel geactualiseerd naar aanleiding van de eerdergenoemde wetswijziging. De provinciale toezichthouders en BZK zijn hier gezamenlijk mee bezig (via het vakberaad gemeentefinanciën, zie [paragraaf 2.2](#)).⁴¹ De verwachting is dat het toezichtkader in 2014 klaar voor gebruik is. Na vaststelling door de minister van BZK wordt dit beleidskader opnieuw in iedere provincie vastgesteld door GS.

Ontwikkelingen in het financieel toezicht

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

⁴⁰ Brief BZK (10 maart 2008) Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Zichtbaar Toezicht'.

⁴¹ Provincie Noord-Brabant (feb 2013) Interbestuurlijk toezicht door provincie Noord-Brabant, Uitvoeringsprogramma 2013, p. 17.

Aansluiting bij het Interbestuurlijk toezicht

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

Provincie Overijssel voerde in juni 2012 het vernieuwde Interbestuurlijk Toezicht in.⁴² Met alle gemeenten sloot zij daarvoor een bestuursovereenkomst af. Hierin staan de uitgangspunten en afspraken die de provincie en gemeente maakten over de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht. Belangrijk onderdeel daarvan is het Kader Interbestuurlijk Toezicht. Daarin staan de criteria voor de beoordeling van de toezichtdomeinen, waaronder het financieel toezicht. Het is niet vanzelfsprekend om met het financieel toezicht aan te sluiten bij andere toezichtdomeinen. Financieel toezicht heeft namelijk haar eigen instrumenten en is daarom geen onderdeel van het aangepaste IBT-stelsel.⁴³ Uit de Handreiking Wrgt (2012) blijkt echter dat het financieel toezicht en IBT dezelfde principes hanteren: soberheid, terughoudendheid en risicogerichtheid. Bovendien spelen de bevindingen vanuit het financiële toezicht een belangrijke rol in het totaalbeeld dat provincies hebben van een gemeente. Daarom kozen veel provincies, waaronder Overijssel, er bewust voor om met het financieel toezicht aan te sluiten bij het nieuwe IBT. De provincie hanteert volgens de vernieuwde werkwijze voor alle toezichtdomeinen een verkeerslichtmodel waarmee ze het resultaat van haar beoordeling aangeeft (groen, oranje, rood). Voor het financieel toezicht geldt dat er bij groen en oranje sprake is van repressief toezicht en dat bij rood GS preventief toezicht instellen.

Uit deskstudy en interviews provincie:

Het oranje toezichtregime

De gemeenten en provincie discussieerden in 2011 over het gebruik van de drie kleuren voor het financieel toezicht. Deze ging vooral over de kleur oranje.⁴⁴ Met deze kleur gaf de provincie aan dat er belangrijke risico's speelden bij die gemeenten. Daarvoor werd de term 'wankel financieel evenwicht' gebruikt. Maar gemeenten die voor hun gevoel de zaken financieel goed op orde hadden, kregen ook oranje. Zij vonden deze kwalificatie niet passend.⁴⁵ Daarom is de term aangepast naar 'toezichtregime oranje'. Ook zijn de criteria voor deze kleur beter onderbouwd, bijvoorbeeld hoe de risico's worden gewogen.

⁴² *Statennotitie PS/2012/478 Invoering vernieuwd Interbestuurlijk Toezicht (5-6-2012).*

⁴³ *Ministerie van BZK, IPO en VNG (augustus 2012) Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, p. 10.*

⁴⁴ *Provincie Overijssel (7-2-2012) Statennotitie PS/2012/119 Evaluatie Vernieuwde interbestuurlijke verhoudingen - Interbestuurlijk Toezicht.*

⁴⁵ *Brief VNG Overijssel (7-3-2012) Provinciaal toezicht.*

Toenemende aandacht voor grondexploitaties

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

- Jaarlijks wijzen de gezamenlijke toezichthouders een centraal thema aan waarnaar ze verdiepend onderzoek doen. In 2011 is gekozen voor het landelijke toezichtthema grondexploitatie. In de periode daarvoor was het thema duurzaam financieel evenwicht.⁴⁶
- Provinciale Staten hebben op 29 mei 2013 een motie⁴⁷ aangenomen waarin GS de opdracht krijgen om een verkenning uit te voeren (onder de naam 'Grond voor ruimte') voor een instrument dat de financiële positie van gemeenten zodanig versterkt dat kansrijke ontwikkelingen versneld kunnen worden uitgevoerd en programmatische overcapaciteit kan worden voorkomen. In de motie zijn enkele voorwaarden of kaders voor de verkenning geformuleerd, bijvoorbeeld dat de financiële risico's voor de provincie afgedekt blijven waarbij (tijdelijk) grondbezit een goede mogelijkheid kan zijn. De resultaten van de verkenning dienen voor de behandeling van de begroting 2014 aan PS aangeboden te zijn. Vooraf moet dan ook duidelijk zijn of de inzet van het instrument niet strijdig is met de provinciale rol van toezichthouder.

Gemeenten meer tijd voor oplossen problemen

Een gemeente die te maken heeft met een negatieve reservepositie als gevolg van de resultaten in de grondexploitatie krijgt nu meer tijd om dat op te lossen. Tekorten op de grondexploitatie worden vrijwel altijd veroorzaakt door eigen beleidskeuzes.⁴⁸ Nu de tijden zijn veranderd, lijkt het logisch dat de gemeenten dan ook eerst zelf aan de slag gaan om hun problemen op te lossen. Men wil voorkomen dat een gemeente - te snel - een beroep doet op artikel 12. Dit gaat namelijk ten koste van andere gemeenten.

In de handreiking artikel 12 Financiële verhoudingswet staat dat een gemeente met tekorten op de grondexploitatie in aanmerking kan komen voor artikel 12 als het tekort niet binnen 10 jaar kan worden weggewerkt.⁴⁹ GS mogen wanneer ze een gemeente onder preventief toezicht plaatsen de gemeente toestemming geven om een negatieve algemene reserve als gevolg van een tekort op de grondexploitatie over een langere periode op te lossen. In principe gold hiervoor de termijn van vier jaar (de termijn van de meerjarenbegroting). Maar nu kunnen GS preventief toezicht toepassen als gemeenten de tekorten binnen tien jaar oplossen. Blijkt dit niet mogelijk te zijn, dan kan een gemeente een beroep doen op artikel 12 Fvw. De inspecteur kan dan besluiten een langere periode toe te staan om het tekort weg te werken en/of het OZB-tarief hoger vast te stellen dan 120%. Hoe lang de periode dan zou kunnen worden, hangt vooral af van de oorzaak en de grootte van het tekort, constateert de minister van BZK bij beantwoording van Kamervragen op 5 juni 2013. Er wordt dus geen standaardtermijn vastgesteld.

⁴⁶ Provincie Utrecht (mei 2013) *Begrotingspositie 2013 van de Utrechtse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen*, p.63 en interviews provinciaal toezichthouders.

⁴⁷ Provincie Overijssel (29-5-2013) *Motie Vitaliteit Overijsselse gemeenten/Verkenning Grondfonds Overijssel (PS/2013/498)*.

⁴⁸ Ministerie van BZK (5 juni 2013) *Aanbiedingsbrief antwoorden op Kamervragen over de financiële positie van gemeenten*.

⁴⁹ *Handleiding Artikel 12 Financiële-verhoudingswet geldig met ingang van 2013*, p. 18.

Meer samenwerking tussen Overijssel en Gelderland

Sinds twee jaar oriënteren de provincies Overijssel en Gelderland zich op een intensievere samenwerking binnen het financieel toezicht. Doel van deze samenwerking is toename van de kwaliteit en het behalen van efficiencyvoordelen. Er is een verkenning⁵⁰ uitgevoerd voor de samenwerking. De samenwerking is opgenomen in de Samenwerkingsagenda Oost-Nederland 2012-2015 ([PS/2012/531](#)). De provincies steken de samenwerking vooral in op uitvoerend niveau. In 2013 wisselden de toezichthouders bijvoorbeeld ervaringen en resultaten uit van de begrotingsronde 2013 en spraken ze over eventuele aanpassing van het begrotingsformat en het gezamenlijk gebruik van Pleio (online platform).

Recent accent op voorkantsturing

De provincie kiest er, in aansluiting op het Hoofdlijnenakkoord 2011-2015, voor om zoveel mogelijk aan de voorkant van het toezichttraject te sturen. Dit vanuit de gedachte dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn om hun financiën structureel en reëel in evenwicht te hebben. Sinds 2011 worden gemeenten door middel van een begrotingsbrief aan het begin van het jaar geïnformeerd over de toetsingscriteria en de algemene notities die de provincie vanuit haar toezichtrol wil meegeven. Ook vinden er gedurende het jaar gesprekken plaats op ambtelijk en bestuurlijk niveau en zijn bijvoorbeeld recentelijk ook de griffiers uitgenodigd voor een bijeenkomst over het provinciaal financieel toezicht. Het accent op voorkantsturing sluit aan bij het toenemende vertrouwen op de versterkte werking van de horizontale verantwoording.⁵¹

2.2 Rolverdeling en organisatie

In het kort

Het speelveld rond financieel toezicht kent verschillende actoren, waaronder de provincie (GS, PS, ambtelijke organisatie), de gemeente (gemeenteraad, College van B&W, ambtelijke organisatie), het ministerie van BZK, het vakberaad gemeentefinanciën en VNG Overijssel, platform Financieel Domein. GS stellen de kaders voor het toezicht vast. PS hebben voornamelijk een controlerende rol en het budgetrecht waarmee ze de beschikbare middelen - en daarmee de intensiteit⁵² - voor het toezicht bepalen.

Het team financieel toezicht is in Overijssel onderdeel van het team Democratie, Openbaar Bestuur en Kabinet binnen de Eenheid bestuurs- en concernzaken. Een voltijd werkende toezichthouder heeft negen gemeenten in zijn of haar pakket. De provincie geeft aan dat adequate communicatie een speerpunt in het huidige toezicht is. Toezicht treedt tegenwoordig meer naar buiten (meer gesprekken en presentaties bij gemeenten), waardoor de zachtere competenties belangrijker zijn geworden, zoals relatiegerichtheid en (bestuurs)sensitiviteit. Hier volgen de toezichthouders trainingen voor.

⁵⁰ Provincies Gelderland en Overijssel (3-12-2012) Samenwerkingsagenda Plan van aanpak voor financieel toezicht.

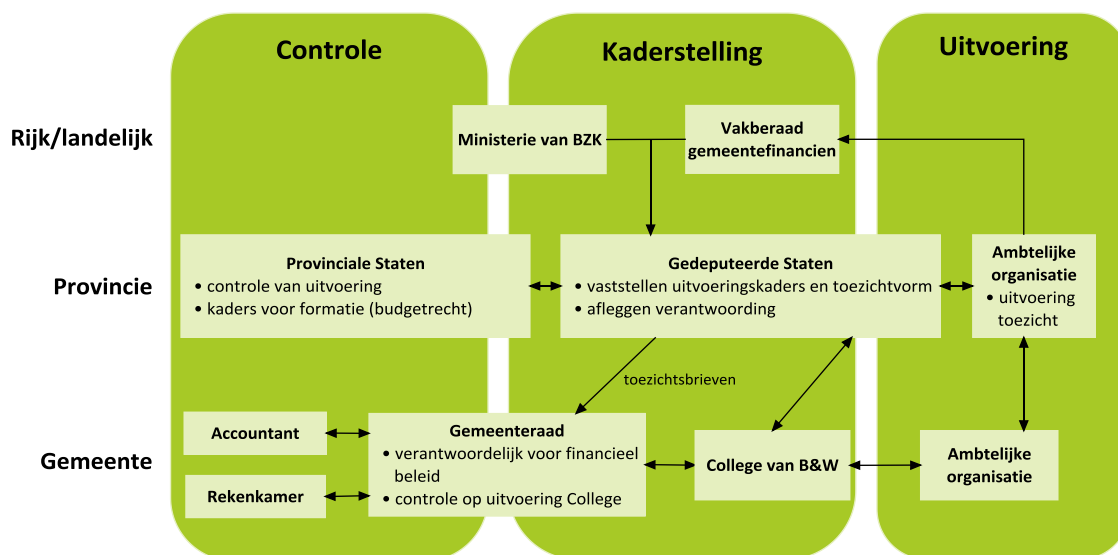
⁵¹ Provincie Overijssel (7-2-2012) Statennotitie PS/2012/119 Evaluatie Vernieuwde interbestuurlijke verhoudingen - IBT.

⁵² De intensiteit van het toezicht wordt niet alleen bepaald via het budgetrecht van PS. Ook de manier waarop het toezicht wordt ingevuld bepaalt immers de intensiteit en dit is aan GS.

Rolverdeling: wie is waarvoor aan zet?

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

Figuur 5 Speelveld rondom het financieel toezicht



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland (juli 2013)

Provinciale Staten (PS): controleren GS en budgetrecht

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

Uit interview BZK en advies RUG:

Rol PS bij financieel toezicht

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

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

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

Het bovenstaande levert het volgende beeld op van de rol van Provinciale Staten. Zij hebben een beperkte rol bij het toezicht op de gemeentefinanciën. Voor veel terreinen bepalen zij de kaders, maar niet voor het toezicht op de gemeentefinanciën. Beleid en uitvoering zijn in de Gemeentewet opgedragen aan GS. PS hebben wel de verantwoordelijkheid om de uitvoering van het toezicht door GS te controleren. Dit kunnen ze onder meer doen door het stellen van vragen. In het verleden is dat een enkele keer gebeurd. Via hun budgetrecht stellen PS in de begroting middelen beschikbaar voor de uitvoering van het toezicht. Door meer of minder middelen beschikbaar te stellen, bepalen PS indirect de intensiteit⁵³ van het toezicht.

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

⁵³ De intensiteit van het toezicht wordt niet alleen bepaald via het budgetrecht van PS. Ook de manier waarop het toezicht wordt ingevuld bepaalt immers de intensiteit, en dit is aan GS.

Informatievoorziening aan PS over financieel toezicht

Tot 2006 deden GS onder de naam 'Nota Gemeentefinanciën' jaarlijks verslag van de financiële positie van Overijsselse gemeenten op basis van begrotingsonderzoek. Dit toezichtverslag is afgeschaft.

Verder informeerden GS PS van 2006-2012 via de P&C-documenten (met name de begroting en rekening). Het betreft hier beknopte informatie over de activiteiten die zijn uitgevoerd en actuele ontwikkelingen. Op de provinciale site is daarnaast het toezichtkader te vinden. En in de betreffende commissies zijn presentaties met betrekking tot het financieel toezicht verzorgd.

Recentelijk wordt erover nagedacht om aan te haken bij de online databank met financiële gegevens van gemeenten zoals deze is in Gelderland is vormgegeven.

Gedeputeerde Staten (GS): kaders en toezichtvorm bepalen

GS bepalen de kaders voor het toezicht op de gemeentefinanciën. Zij stelden op 12 augustus 2008 het Financieel toezichtskader 'Zichtbaar toezicht in Overijssel' vast. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor het toezicht op de gemeentefinanciën. In de praktijk betekent dit dat zij per gemeente de toezichtvorm (met bijbehorende toezichtbrief) vaststellen. De portefeuillehouder voert bestuurlijke gesprekken met gemeenten waarmee het financieel slecht gaat.

Ambtelijke organisatie: uitvoering dagelijks toezicht en advisering GS

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

Wat doet toezicht niet?

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

Bron: Provincie Overijssel (juli 2008) Financieel toezichtskader Zichtbaar toezicht in Overijssel, p. 12.

Gemeenteraad: eindverantwoordelijke en ontvanger van de toezicht- en begrotingsbrief

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het financieel beleid in de gemeente. De raad heeft het budgetrecht en ziet erop toe dat de (meerjaren)begroting in evenwicht⁵⁴ is. Ook voert de raad de controle uit op de uitvoering van het financieel beleid door het college van B&W.

GS richten hun begrotingsbrief (aandachtspunten van GS) en toezichtbrief (bekendmaking van de gekozen toezichtvorm) aan de raad, en in afschrift aan het college van B&W. Als GS van plan zijn preventief toezicht in te zetten, richten ze een verzoek voor bestuurlijk overleg tot de raad. De raad kan het college van B&W verzoeken om dit overleg te voeren (GW, art. 160, lid 1 onder b). Als de raad zelf aan het overleg deelneemt, ligt het voor de hand dat dit met een delegatie uit de raad plaatsvindt.⁵⁵

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

Het college van B&W kan - als de raad haar daar opdracht voor heeft gegeven - een bestuurlijk overleg voeren met GS als deze preventief toezicht willen instellen.⁵⁶ De portefeuillehouder bij de gemeente voert bestuurlijke gesprekken met de gedeputeerde. De gedeputeerde kan hierom verzoeken als het financieel slecht gaat met de gemeente.

Ambtelijke organisatie gemeente: ambtelijk contact met provinciaal toezicht

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

Accountant en rekenkamer: controle in de horizontale keten

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

Plaatsbepaling toezichthouder, accountant en rekenkamer

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

Bron: Provincie Overijssel (juli 2008) Financieel toezichtskader Zichtbaar toezicht in Overijssel, p. 12-13.

Ministerie van BZK: systeemverantwoordelijk en fondsbeheerder

De minister van BZK is systeemverantwoordelijke voor de financiële verhoudingen. De systeemverantwoordelijkheid van de minister komt op verschillende manieren naar voren. De meest prominente hiervan is de verantwoordelijkheid voor de wet- en regelgeving inzake het toezicht en het daarin zo actueel mogelijk verwerken van het toezichtbeleid.⁵⁷ En samen met het ministerie van Financiën is het ministerie van BZK fondsbeheerder van het gemeente- en provinciefonds. Dit betekent dat zij de algemene uitkeringen berekenen die gemeenten ontvangen. Wanneer een gemeente een beroep doet op artikel 12, beslissen zij (BZK en Financiën) samen hoeveel geld de betreffende gemeente uit het gemeentefonds krijgt.

Uit deskstudy en interview BZK:**BZK onderzoekt rol toezicht provincie bij artikel 12**

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

Vakberaad gemeentefinanciën: kaderstelling en kennisdeling

Het vakberaad gemeentefinanciën is een ambtelijk overlegorgaan met vertegenwoordigers uit VNG, IPO, BZK, Rfv en de provincies. Vanuit provincie Overijssel neemt de coördinator Financieel toezicht hier aan deel. Het vakberaad komt 6 à 7 keer per jaar bijeen.

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

VNG Overijssel, platform Financieel Domein

Het platform Financieel Domein van VNG Overijssel is een overlegorgaan, waaraan de wethouders financiën van alle Overijsselse gemeenten en VNG Overijssel deelnemen. Het voorzitterschap is in handen van een Overijsselse wethouder. Binnen het platform worden diverse financiële zaken besproken, waaronder het financieel toezicht. De leden komen drie tot vier keer per jaar bij elkaar. Afhankelijk van de agenda schuiven externe partners aan, waaronder de Overijsselse gedeputeerde die belast is met het financieel toezicht.

⁵⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 302, nr. 6, p. 7.

Uit interviews provincies en gemeenten:**Platform Financieel Domein van VNG Overijssel als overlegorgaan voor financieel toezicht**

Het platform Financieel Domein van VNG Overijssel is uniek. Andere provincies kennen een dergelijk overlegorgaan specifiek ook voor het financieel toezicht niet. Het orgaan bestond al wel, maar werd nieuw leven ingeblazen toen de provincie in 2010 de toezichtvorm 'repressief op maat' invoerde. Dit viel slecht bij veel gemeenten. Zij hebben zich toen verenigd. De provincie heeft hier positief op gereageerd en schuift regelmatig aan bij de bijeenkomsten om toelichting te geven over het financieel toezicht.

Commissie BBV: regelgeving over de begroting en rekening

De Commissie BBV moet ervoor zorgen dat het Besluit begroting en verantwoording (BBV) eenduidig wordt uitgevoerd en toegepast. Dit doet zij op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door het uitbrengen van richtinggevende notities en het beantwoorden van praktijkvragen van provincies en gemeenten. Deze zijn te vinden op www.commissiebbv.nl. In de Commissie BBV zit ook een lid van het vakberaad gemeentefinanciën. Er is dus sprake van een 'linking pin', zodoende worden signalen vanuit het vakberaad gemeentefinanciën meegenomen naar de commissie BBV. Er zit ook een ambtenaar van BZK in de commissie BBV en deze is tevens lid van het vakberaad. De financieel-technische kennisdeling vanuit de commissie BBV is momenteel zeer actueel en relevant in verband met de grondexploitaties (zie voor meer informatie [paragraaf 2.4](#)).

Organisatiestructuur: hoe is het financieel toezicht georganiseerd?

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

Inbedding bij het team Democratie, Openbaar Bestuur en Kabinet

Het financieel toezicht is onderdeel van het team Democratie, Openbaar Bestuur en Kabinet van de Eenheid Bestuurs- en concernzaken. Dit team houdt zich onder meer bezig met de provinciale kerntaak kwaliteit openbaar bestuur, bestuurlijke samenwerking en partnerschap, coördinatie lobby, interbestuurlijk toezicht en financiële verhoudingen. De toezichthouders in dit team houden toezicht op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen.

Uit interviews provincie:**Aansluiting bij bestuur: blik naar buiten**

Bij de reorganisatie waren er twee mogelijke plekken voor het financieel toezicht: bij het vakgebied (Bedrijfsvoering) of het team Democratie, Openbaar Bestuur en Kabinet. Vanuit het vakgebied bekeken lijkt financiën de meest effectieve plek. Maar financiën is vooral naar binnen gericht (op de provinciale financiën) en niet naar buiten, terwijl voor toezicht een naar buiten gerichte blik juist belangrijk is. Immers, het financieel toezicht raakt de bestuurlijke verhoudingen met gemeenten. Daarom is het financieel toezicht bij het team Democratie, Openbaar Bestuur en Kabinet ingebed.

Capaciteit en roulatie: 9 gemeenten per toezichthouder, afname kwetsbaarheid

Het team Democratie, Openbaar Bestuur en Kabinet telt 18,96 fte. Voor het financieel toezicht op de gemeentefinanciën, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen is er 3,34 fte op uitvoerend niveau en 1 fte cluster/teamleiding. Zij houden toezicht op 25 gemeenten. Dit komt neer op 9 gemeenten per voltijd toezichthouder. In [paragraaf 4.1](#) vindt u informatie over de beschikbare capaciteit voor toezicht bij andere provincies.

Uit deskstudy en interviews provincies:

Afgenomen capaciteit, toegenomen druk

Toezichthouders geven aan dat de capaciteit ten opzichte van vroeger sterk is afgenomen. In de jaren '80 werkten er nog ruim 30 mensen op de afdeling. In dit tijd moest de provincie ook alle grondaankopen en -verkopen, geldleningen en belastingen van gemeenten goedkeuren en de jaarrekeningen vaststellen. Er waren ook meer gemeenten. De capaciteit is sinds die periode geleidelijk aan teruggebracht. Dit verhoudt zich echter tot de nieuwe wijze van toezichthouden vanuit de principes risicogerichtheid, proportionaliteit en de vergroting van de zelfstandigheid van gemeenten. Het is lastig om aan te geven of de capaciteit nu voldoende is. Je gebruikt gewoon de ruimte die je hebt. Wel ervaart men toegenomen druk als gevolg van de financiële verslechtering bij gemeenten.

Tussen gemeenten onderling wordt weinig gewisseld. In tegenstelling tot voorheen, is er bij elke gemeente een achtervang. De kwetsbaarheid is daardoor afgenomen, de continuïteit is toegenomen.

55

Overrijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

Competenties en expertise: meer accent op het gesprek

Door de ontwikkelingen in het financieel toezicht de afgelopen jaren, zijn de competenties van de toezichthouders veranderd. Naast de inhoudelijke expertise zijn er nieuwe competenties bijgekomen: politiek-bestuurlijke sensitiviteit en communicatievaardigheden. Deze zijn vooral gericht op de gesprekken met gemeenten. Adequate communicatie met de gemeenten is voor de provincie een speerpunt in het huidige toezicht. De aandacht voor deze competenties heeft ook te maken met de toenemende vraag vanuit gemeenteraden en commissies om uit te leggen hoe het financieel toezicht wordt uitgevoerd. De toezichthouders volgden hier trainingen voor. Om haar professionaliteit te blijven bevorderen, neemt de provincie daarnaast deel aan de landelijke studiedagen.

Uit interviews provincies:

Meer accent op het gesprek en daarvoor benodigde competenties

Sinds 2006 zijn de opvattingen over toezicht veranderd. Het accent ligt nu steeds meer op de gesprekken met gemeenten en minder op het toetsen van het systeem. Dit laatste leverde onvoldoende scherpte op. Er was juist meer behoefte aan materieel inzicht in de financiële positie (de cijfers achter de begroting). Het toezicht treedt hierdoor nu meer naar buiten. Dat heeft ook gevolgen voor de benodigde competenties. Naast de inhoudelijke expertise, zijn er nieuwe competenties bijgekomen voor toezichthouders. Deze richten zich op het voeren van gesprekken, zoals politiek-bestuurlijke sensitiviteit (geven van presentaties, rond kijken, sfeer proeven, weten met wie je praat, etc.).

In principe kijken de toezichthouders naar de volle breedte van het financiële toezichtdomein. Alle toezichthouders in het team moeten over de inhoudelijke vakkennis beschikken om dat te kunnen. Maar daarnaast zijn binnen het team afspraken gemaakt over expertisegebieden, bijvoorbeeld op het terrein van de wet Fido (treasury) belastingen, grondexploitatie, PPS-constructies en BBV.

2.3 Uitvoering

In het kort

Het toezicht is een cyclisch proces gedurende het jaar. Sinds 2011 sturen GS in het voorjaar een begrotingsbrief naar raad en college met thema's waarin staat welke belangrijke ontwikkelingen er spelen en hoe de toezichthouder daarmee omgaat. Een gemeente wordt gedurende het hele jaar door een toezichthouder 'gevolgd'. Belangrijke taken van deze toezichthouder zijn de analyse van financiële documenten (waaronder de begroting en jaarrekening) en het voeren van gesprekken met ambtenaren. Bestuurlijke gesprekken vinden in maart en april plaats met het platform Financieel Domein van VNG Overijssel en daarnaast gedurende het jaar met gemeenten afzonderlijk of met enkele gemeenten samen. In december worden de begrotingen beoordeeld en nemen GS per gemeente een (voorgenomen) besluit over de wijze van toezicht voor het komende jaar. Dit wordt aan de gemeente(raad) meegedeeld in een toezichtbrief, waarin behalve de toezichtvorm ook bestuurlijke aandachtspunten staan.

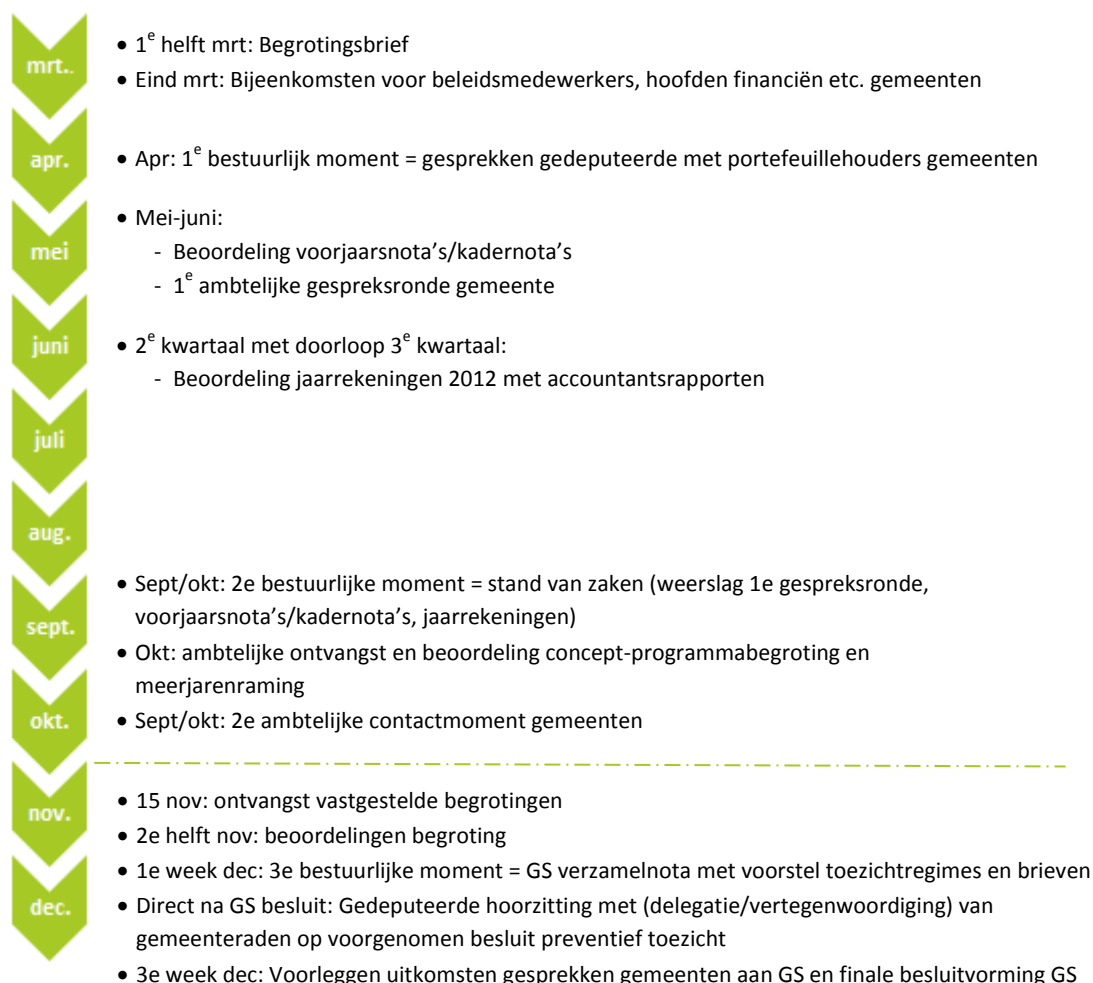
Proces en communicatie

Provincie Overijssel onderscheidt in het toezichtproces twee trajecten:

1. een informeel traject dat loopt tot eind oktober;
2. een wettelijk traject dat start op 15 november en loopt tot eind december.

In figuur 6 op de volgende pagina is het toezichtproces weergegeven. Het betreft hier een samengevatte en vereenvoudigde weergave. Voor een tabel waarin alle stappen van het proces zijn opgenomen verwijzen we u naar [bijlage 5](#).

Figuur 6 *Proces van financieel toezicht*



Bron: Provincie Overijssel (19-3-2013) *Begrotingsbrief 2014*, bewerkt door Rekenkamer Oost-Nederland

Toezicht is een cyclisch proces gedurende het jaar. Hieronder beschrijven we de belangrijkste fasen binnen het proces.

Evaluatie en afwikkeling

Het informele traject start met het verzenden van de begrotingsbrief in het voorjaar. In de maanden januari en februari werken de toezichthouders aan de afwikkeling van het voorgaande jaar en houden dan evaluatiegesprekken met gemeenten en interne evaluaties, maken een belastingspecial en werken formats bij.

GS sturen begrotingsbrief naar raad en college

Overijssel kiest ervoor om zoveel mogelijk aan de voorkant van het toezichtstraject te sturen. Dit vanuit de gedachte dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn om hun financiën structureel en reëel in evenwicht te hebben. Concreet betekent dit dat het toezicht erop toeziet dat gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen als het gaat om

het wettelijk begrotingsevenwicht. Voorkantsturing houdt ook in dat het proces en de criteria voor toezicht transparant zijn.

Sinds 2011 sturen GS in het voorjaar een zogenoemde begrotingsbrief naar de gemeenteraden (en in afschrift naar het college van B&W). In deze begrotingsbrief is het proces van financieel toezicht en zijn de criteria voor toetsing uitgewerkt. De tekst voor het gedeelte over de toetsingscriteria is voorbereid door het vakberaad gemeentefinanciën (zie [paragraaf 2.2](#)). Vanuit deze landelijke brief maakt de provincie vervolgens keuzen of onderwerpen worden opgenomen of niet. De tekst zelf staat echter vast om de consistentie in de communicatie met gemeenten te waarborgen.

Bestuurlijke bijeenkomsten met VNG Overijssel en bestuurlijke gesprekken

In maart en april vinden op bestuurlijk niveau bijeenkomsten plaats met het Platform Financieel Domein van VNG Overijssel. In dit overlegorgaan zijn alle wethouders financiën van Overijsselse gemeenten vertegenwoordigd. Hierbij wordt de begrotingsbrief besproken, zodat het proces en de uitvoering van het financieel toezicht voor alle partijen duidelijk zijn. Naast de bestuurlijke bijeenkomsten met het platform, vinden gedurende het jaar ook bestuurlijke gesprekken plaats met gemeenten afzonderlijk of met enkele gemeenten samen.

Toezichthouders analyseren financiële documenten

Elke toezichthouder heeft een aantal gemeenten in zijn of haar 'pakket'. De toezichthouder volgt aan de hand van de P&C-cyclus de financiële documenten van een gemeente, met als doel om het beeld van de financiële positie van betreffende gemeente zo actueel mogelijk te houden. Er zijn enkele financiële documenten die gemeenten verplicht naar de provincie moeten opsturen. De belangrijkste hiervan zijn de begroting (voor 15 november) en de jaarrekening (voor 15 juli). Daarnaast is de voorjaarsnota/kadernota een steeds grotere rol in het toezicht gaan spelen en worden bestuursrapportages bij het toezicht betrokken. Verder zijn de gemeentelijke verordeningen ex. art. 212/213 van belang, hierin wordt immers beschreven op welke wijze de gemeentelijke planning & control-cyclus is ingericht. De toezichthouder gebruikt ook raadsagenda's en de media om een gemeente te volgen. Overigens zijn gemeenten niet wettelijk verplicht een voorjaars-/kader-/najaarsnota te maken, niet elke gemeente doet dit dan ook.

De bevindingen uit de hoofddocumenten (begroting, jaarrekening, voorjaarsnota) legt de toezichthouder vast in een Excelbestand. Het format hiervoor is in samenwerking met de provincie Gelderland ontwikkeld.

Uit deskstudy en interviews provincie:

Kwaliteit van de gemeentelijke informatie is verbeterd

Het toezicht is in grote mate afhankelijk van de informatiewaarde van de (openbare) planning & control-documenten van een gemeente. De toezichthouder moet zich bij voorkeur kunnen baseren op de openbare informatie, zo geeft de provincie aan. Hierin constateren de toezichthouders een verbetering, zo zijn de paragrafen in de begroting nu beter onderbouwd. Daaraan heeft het toezicht ook een bijdrage geleverd: er wordt regelmatig in de brieven aandacht voor gevraagd. Soms mist de toezichthouder nog bepaalde zaken: de paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen blijft lastig voor gemeenten. Concreet moet daaruit blijken waar achterstallig onderhoud zit en hoe dit onderhoud zich verhoudt tot wat volgens de onderzoeksplannen noodzakelijk is en of de budgetten voldoende zijn. Hoewel de kwaliteit van de informatie is toegenomen, blijft met name de toelichting op de financiële positie een punt van aandacht voor de provincie.

De toezichthouders richten zich bij het bestuderen van de documenten primair op het structurele en reël evenwicht van de begroting van het aankomende jaar. Als deze niet sluitend is, dan wordt gekeken naar de meerjarenbegroting. Daarbij dient het laatste jaar van het meerjarenperspectief in principe sluitend zijn. Er wordt geen schuivend perspectief gehanteerd: dit wil zeggen dat als de meerjarenraming bij de begroting van 2011 in 2014 sloot, dan wordt 2014 ook als uitgangsjaar gehanteerd voor de sluitendheid van de meerjarenraming bij de begroting van 2012. Hierbij wordt alleen een uitzondering gemaakt voor nieuwe rijksbezuinigingen waar gemeenten mee te maken krijgen en die na het verschijnen van de juni circulaire zijn gecommuniceerd met de gemeenten.

Het provinciaal toezicht houdt zich niet bezig met het toetsen van specifieke beleidsdocumenten en de cijfers en politieke keuzes die daaraan ten grondslag liggen. Dat is aan de gemeenten zelf. De toezichthouders nemen wel kennis van deze documenten, omdat dit immers de bouwstenen zijn om tot een integraal oordeel over de begroting te komen.

Ambtelijke gesprekken

Er zijn twee rondes van ambtelijke gesprekken ingepland:

- In mei-juni nadat de voorjaarsnota's/kadernota's beoordeeld zijn;
- In september-oktober na de ontvangst van de concept-programmabegroting en meerjarenraming.

Eventueel vinden meer gesprekken plaats afhankelijk van de problematiek. Het belangrijkste gesprek is dat voorafgaand aan de begroting. Na de ontvangst van de begroting is het tweede gesprek facultatief. Daarnaast vinden er uiteraard meer contacten plaats dan enkel de bezoeken die men aflegt.

De gesprekken vinden plaats aan de hand van een standaardagenda. Daarbij komen onder andere de gesignaleerde ontwikkelingen in aanloop naar de volgende begroting, de informatiewaarde van de begroting en jaarrekening en het tijdpad voor de totstandkoming van de begroting aan de orde. Ook is er aandacht voor specifieke zaken die bij de gemeente spelen, zoals eventuele bezuinigingsmaatregelen en de actualiteit

van de gemeentelijke verordeningen en nota's. Van de ambtelijke gesprekken maakt de toezichthouder een gespreksverslag.

Uit deskstudy en interviews provincie:

Meer (informeel) contact met de gemeenten en werkwijze gewijzigd

Het Overijssels toezicht stond in het verleden op een behoorlijke afstand van de gemeenten. Sinds 2009 is het (informele) contact met de gemeente toegenomen, mede door de economische omstandigheden maar ook door modernisering van de werkwijze.

Het toezicht is meer lijn gebracht met het IBT door het terugdringen van bureaucratie. Zo moesten de contactpersonen bij de gemeenten tot 2011 inlichtingenformulieren invullen, die ze ingevuld terugstuurden bij de begroting en jaarrekening. In sommige gevallen werd door toezichthouders om verduidelijking gevraagd wat niet altijd het gewenste resultaat opleverde. Om de bureaucratie en toezichtlast te verminderen, is de nieuwe werkwijze dat de toezichthouder zich met name richt op de planning & control-documenten die toch moeten worden opgesteld. Daarbij is de gemeente ook zelf verantwoordelijk dat deze documenten aan de geldende wet- en regelgeving voldoen.

Gemeenten kunnen gedurende het jaar zelf ook het initiatief nemen om met de provincie in gesprek te gaan over het financieel toezicht, bijvoorbeeld als de gemeente frictie constateert met de begrotingscriteria. Daarbij is tot het moment dat de begroting wordt vastgesteld (15 november, zie figuur 5) ook een opschalingsmoment op secretarisniveau mogelijk. Hiervan is nog geen gebruik gemaakt, maar de provincie communiceert actief naar de gemeenten dat deze gelegenheid er is.

Op basis van de analyse van documenten en ambtelijke gesprekken wordt een ambtelijk advies opgesteld met het oordeel over de toezichtvorm. In het verleden was dit advies beknopt. Nu schrijven de toezichthouders de constatering en overwegingen meer uit en is er een bredere onderbouwing beschikbaar van het ambtelijk oordeel. Over dit advies nemen GS een besluit.

GS besluiten over toezichtvorm en sturen toezichtbrief naar raad

In de derde week van december nemen GS definitieve besluiten over de toezichtvormen van de gemeenten. Wettelijk moet voor 1 januari van het nieuwe begrotingsjaar de toezichtbrief met de mededeling over de toezichtvorm en de aandachtspunten bij de gemeenten binnen zijn die onder preventief toezicht komen te vallen. In Overijssel is er echter voor gekozen alle gemeenten in december een toezichtbrief te sturen.

Met het Platform Financieel Domein van de VNG is afgesproken dat de bestuurlijke aandachtspunten bij de beoordelingen van de begrotingen meer expliciet geformuleerd worden in de toezichtbrief. Voorheen waren de opmerkingen te weinig specifiek.⁵⁸

⁵⁸ Provincie Overijssel (24-4-2012) Brief aan VNG inzake het provinciaal toezicht.

Uit interviews provincie:

Indruk dat bestuurlijke aandachtspunten tot actie leiden

De indruk bij de toezichthouders is dat de opmerkingen in de toezichtbrieven goed overgenomen worden. Over het algemeen komen gemeenten wel in actie op de bestuurlijke aandachtspunten die gegeven worden.

Werkwijze bij instellen van preventief toezicht

Als GS preventief toezicht willen instellen, nemen ze eerst een voorgenomen besluit. Daarna horen ze een delegatie van de gemeenteraad. Als de raad gehoord is, neemt het College van GS het definitieve besluit. In Overijssel is in de afgelopen jaren een aantal keer voorgekomen dat een voorgenomen besluit tot preventief toezicht bij heroverweging is gewijzigd in repressief toezicht. In 2012 was dat bijvoorbeeld het geval voor gemeente Almelo (zie [paragraaf 3.2](#)). GS hebben de beleidsvrijheid om deze besluiten te nemen vanuit hun bestuurlijke verantwoordelijkheid. Vertrouwen speelt daarbij ook een grote rol. Dat is een van de uitgangspunten van het (financieel) toezicht, zie [paragraaf 2.1](#). Gelijktijdig heeft de provincie echter bestuurlijke afspraken gemaakt om (dwingend opgelegd) op korte termijn te komen tot een herstel van de begroting. Als ultimatum remedium is daarbij aangegeven dat het niet hieraan voldoen onvermijdelijk zou leiden tot preventief toezicht bij de eerstvolgende begroting.

Uit deskstudy en interviews provincie:

Contacten met de raad

Overijssel probeert met haar financieel toezicht steeds beter de aansluiting te vinden bij de gemeenteraad. Dit wordt belangrijk gevonden, omdat de raad verantwoordelijk is voor het vaststellen van de sluitende begroting waar de provincie als toezichthouder op toetst. Deze gerichtheid op de raad blijkt uit:

- Begrotingsbrief en toezichtbrief zijn gericht aan de raad.
- Er wordt aangeboden om presentaties in de raad- of commissievergadering te geven om uitleg te geven over het financieel toezicht en om opmerkingen uit de brief en observaties toe te lichten. Afgelopen 2 jaar zijn bij 5 gemeenten presentaties op verzoek verzorgd. Ook is onlangs voor de tweede keer een presentatie verzorgd voor griffiers waarbij vragen over het toezicht beantwoord zijn.
- Raadsleden weten toezichthouders in toenemende mate te vinden met hun vragen.
- In de begrotingsbrief 2014 spreekt de provincie over het betrekken van de gemeenteraden bij het proces van het financieel toezicht. Dit is op initiatief van VNG Overijssel aangedragen en de provincie maakt daar dit jaar (2013) een start mee. Zo wordt geprobeerd gemeenten op bestuurlijk niveau steeds meer te laten aanhaken bij het toezichtproces.

Concernaudit in 2011: het toezicht staat, nu doorontwikkelen

In 2011 is een concernaudit naar het financieel toezicht uitgevoerd.⁵⁹ Daarbij constateerde men dat het toezicht sinds 2009 gemoderniseerd is en goed in de steigers staat. De conclusies en aanbevelingen die uit de audit naar voren kwamen, hebben vooral betrekking op de verdere professionalisering en doorontwikkeling (ook in relatie tot het interbestuurlijk toezicht). Zoals het verbeteren van de communicatie met de gemeenten, het eenduidiger toepassen van de kennis in de oordeelsvorming (de formats) en de rol die het toezicht wil innemen. Over die rolopvatting geeft de provincie aan dat zij niet adviserend wil zijn in het toezicht maar wel adequate uitleg verstrekt over de regels. De eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten voor hun eigen positie en het toezicht vanuit vertrouwen zijn daarnaast belangrijke uitgangspunten.

2.4 Grondexploitaties als onderdeel van het toezicht

In het kort

Het financieel toezicht wordt risicogericht uitgevoerd. De laatste jaren is de aandacht voor risico's met betrekking tot grondexploitaties toegenomen. De risico's van grondexploitaties worden meegenomen binnen het toezicht op de gehele gemeentefinanciën. Hierbij is de vraag in hoeverre er structureel en reël evenwicht blijft als voor het afdekken van tekorten in de grondexploitatie onvoldoende eigen vermogen is. Ofwel: is de gemeente in staat om het eigen vermogen aan te zuiveren in de wettelijke periode van 4 jaar?

De provincie is sinds 2009 gestart met een monitor grondexploitaties. In 2011 startte ook een landelijk thema-onderzoek naar grondexploitaties. Alle provinciale toezichthouders inventariseren hiervoor gegevens, zoals de boekwaardes van de (niet) in exploitatie genomen gronden. In 2012 heeft de provincie een verdiepingsonderzoek naar de grondexploitaties uitgevoerd, waarvoor ook expertise van het team grondzaken is ingezet. Er vindt de laatste jaren meer informatie-uitwisseling plaats tussen financieel toezicht en andere beleidsafdelingen.

Risicogerichte werkwijze

Het toezicht wordt in Overijssel risicogericht uitgevoerd. Dit houdt in dat de intensiteit van het toezicht afhangt van de risico's die bij een gemeente spelen. Elke toezichthouder maakt hier zelf een inschatting in met gebruik van een format. In dat format wordt onder meer informatie verzameld over de bevindingen van de accountant, de berichten in de media, de aanwezige kennis over gemeenten en het delen van ervaringen met collega's. Zo wordt een beeld van de risico's bij elke gemeente afzonderlijk gevormd en beoordelen de toezichthouders hoe dit beeld zich verhoudt tot de begroting en meerjarenraming.

Risico's grondexploitaties binnen het toezicht op gehele gemeentefinanciën

De provincie is verantwoordelijk voor het toezicht op de gemeentefinanciën als geheel. Zij houdt dus geen separaat toezicht op de gemeentelijke grondexploitaties. Echter, de

⁵⁹ Provincie Overijssel (22-6-2012) Notitie Audit Toezicht op de gemeentefinanciën.

resultaten van grondexploitaties kunnen door het risicoprofiel en de omvang van projecten en in relatie tot de reguliere begroting, een grote invloed hebben op de financiële positie en resultaten van gemeenten. Als er tekorten zijn op grondexploitaties moeten er voorzieningen worden getroffen. Voorzieningen betekenen verliezen op de jaarrekening. Dat moet afgedekt worden. Als er voldoende weerstandsvermogen specifiek voor de grondexploitatie is, hoeft dat geen probleem te zijn. Maar als de verliezen zodanig hoog zijn dat de algemene middelen moeten worden aangesproken, dan heeft dit grote gevolgen voor de financiële positie van de gemeente. Dat maakt dat het wel belangrijk is om zicht op de (risico's bij) grondexploitaties als onderdeel van het provinciale toezicht op de gemeentefinanciën te hebben. Waar door de provincie gekeken wordt naar gemeentelijke grondexploitaties gebeurt dit in relatie tot de financiën in totaal. Belangrijkste vraag bij toezicht is dus of de gemeentelijke begroting structureel in evenwicht is, na verwerking van tekorten die zich voordoen op de grondexploitaties.

Tot 2008: financieel-economische toetsing bestemmingsplannen door toezicht

Tot 1 juli 2008 moesten bestemmingsplannen voor woningbouw of bedrijventerreinen die waren vastgesteld door een gemeenteraad, nog ter goedkeuring naar de provincie. Dit kwam voort uit de Wet Ruimtelijke Ordening. Bij de provincie werd het bestemmingsplan economisch getoetst. Deze toetsing was onderdeel van het toezichtkader van 2004. In het Beleidskader financieel toezicht van 2004 wordt gesproken over een twee-sporen toezicht op de grondexploitaties: het regulier begrotingstoezicht (paragraaf grondbeleid) en de bestemmingsplanprocedure (waaronder de financieel-economische haalbaarheid).⁶⁰

In de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is deze verplichte goedkeuring door GS komen te vervallen. De provincie heeft andere instrumenten gekregen voor haar ruimtelijk beleid. In het Lentedocument/Sturen en samenwerking onder de nieuwe Wro⁶¹ beschrijft de provincie hoe zij met de nieuwe instrumenten wil omgaan: zij wil zoveel mogelijk gebruik maken van instrumenten die vooraf kaders stellen (verordening, proactieve aanwijzing). In sommige gevallen zal de provincie achteraf ingrijpen (zienswijze, reactieve aanwijzing) en zonodig ook zelf voorzien in een ruimtelijk regeling (projectbesluit, inpassingsplan) wanneer de belangen van de provincie in het geding zijn.

Analyse van de gemeentelijke grondexploitaties

Vanaf 2009 monitor grondexploitaties in Overijssel

De provincie Overijssel is in 2009 (dus vanaf de jaarrekening 2008) gestart met een monitor voor de grondexploitaties. Ontwikkelingen rondom grondposities in termen van boekwaarde, getroffen voorzieningen en de algemene reserves worden in beeld gebracht. Daarbij gaat het vooral om de gevolgen van de grondexploitaties voor het begrotingsevenwicht van de Overijsselse gemeenten.

⁶⁰ Provincie Overijssel (juli 2004) Beleidskader toezicht gemeentefinanciën, p 16.

⁶¹ Provincie Overijssel (3-3-2008) Statenvoorstel PS/2008/124 Sturen en samenwerken onder de nieuwe Wro/Lentedocument.

De toezichthouders controleren de exploitatieopzetten van gemeenten niet op detailniveau, maar kijken naar de wijze waarop de exploitatie is opgezet, welke parameters eronder liggen, de ontwikkeling van de rentepercentages etc. Als ze zien dat de verkoop van kavels stagneert, worden daar vragen over gesteld aan de gemeente: hoe wordt daar mee omgegaan en in hoeverre is dit realistisch? Daarnaast wordt het oordeel van de accountant over de grondexploitaties betrokken. Daar waar relevant voor de ontwikkelingen van de financiële positie en uiteindelijk ten behoeve van een oordeel over de begrotingspositie, vormt dit een gespreksonderwerp bij gemeenten.

Uit interviews provincie:

Problematiek rond de grondexploitaties speelde bij jaarrekening 2010 op

De problematiek rond de grondexploitaties begon bij de jaarrekening 2010 echt op te spelen. Toen zag je dat er voorzieningen getroffen moesten worden. Maar in 2009 wierp dit al zijn schaduw vooruit. In de meerjarenprognoses grondexploitatie van gemeenten werd duidelijk dat looptijden verlengd moesten worden, geld minder makkelijk loskwam uit de grondexploitatie en financieringen aangehouden moesten worden.

In 2011 landelijk toezichtonderzoek grondexploitatie gestart

In 2011 werd in het vakberaad gemeentefinanciën het thema grondexploitaties uitgekozen voor het landelijke toezichtonderzoek waar alle provinciaal toezichthouders aan meedoen. Omdat de financiële problemen met gemeentelijke grondexploitaties aanhielden, werd het onderzoek in 2012 herhaald. Ook in 2013 voeren de toezichthouders het onderzoek uit. De landelijke resultaten van het onderzoek van 2012 zijn op te zoeken via onderstaande link:

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

Uit het onderzoek van het vakberaad is onder andere gebleken dat onder meer de risico's van PPS-constructies, zowel bij de gemeenten zelf als bij de toezichthouders, niet altijd helder in beeld zijn. Vaak is niet duidelijk welke risico's de gemeente binnen de PPS-constructie loopt. Is dat wel het geval, dan is niet altijd duidelijk wat de eventuele financiële gevolgen van deze risico's voor de gemeente kunnen zijn. De provincie geeft aan dat hierbij met name de vraag aan de orde is in hoeverre de raad adequaat wordt meegenomen bij ontwikkelingen in geval van actieve grondposities.

Overijssels verdiepingsonderzoek grondexploitatie 2012

Provincie Overijssel voerde in 2012 een ambtelijk verdiepingsonderzoek uit bij acht gemeenten: Almelo, Borne, Deventer, Enschede, Hengelo, Kampen, Zwartwaterland en Zwolle. De selectie van gemeenten was gebaseerd op de gemiddelde boekwaarde per inwoner, de stand van de algemene reserve grondexploitatie en de aanwezigheid van voldoende weerstandsvermogen.

Het onderzoek bestond uit het bestuderen van de aanwezige schriftelijke informatie over de grondexploitatie en het voeren van verdiepingsgesprekken met gemeentelijke ambtenaren. De toezichthouders werden in de gesprekken ondersteund door een

planeconoom van het team Grondzaken, vanwege het sterk specialistische karakter van het onderwerp grondexploitatie. In het onderzoek kwamen onder andere de volgende punten aan bod:

- de mate waarin (actuele) grondrisico's zijn opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en mate waarin een toereikende weerstandscapaciteit is opgenomen om die risico's op te vangen;
- de actualiteit van de nota grondbeleid;
- de frequentie van bijstelling van prognoses/inschattingen risico's;
- de mate van aansluiting van gemeentelijke bouw/grondplannen bij provinciale kaders; en
- de afstemming van bouwplannen op andere gemeenten in de regio en de mate waarin bij deze plannen rekening gehouden is met veranderende marktomstandigheden, economische en demografische ontwikkelingen.

De uitkomsten van het onderzoek waren probleemsigalerend en maakten deel uit van de in dat najaar te beoordelen programmabegrotingen 2013. Belangrijke conclusies waren onder andere dat niet in alle gemeenten de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties adequaat wordt uitgevoerd, dat de jaarrekeningen 2011 nog niet volledig aan de nieuwe spelregels van de Commissie BBV voldeden, dat in alle gemeenten in meer of mindere mate 'pijn' naar de toekomst wordt geschoven en dat de regionale afstemming van plannen beperkt is, onder andere door concurrentieoverwegingen tussen gemeenten.

Het onderzoek heeft de inhoudelijke kennis over de grondexploitaties bij de toezichthouders vergroot. Er is meer zicht op hoe de gemeenten omgaan met grondexploitaties, welke risico's een gemeente specifiek loopt en in hoeverre een gemeente die risico's ook echt in beeld heeft.

Informatie-uitwisseling tussen toezicht en beleidsafdelingen en accountant

De laatste jaren vindt er meer informatie-uitwisseling plaats tussen het financieel toezicht en andere beleidsafdelingen.

Uit interviews provincie:

Meer interne informatie-uitwisseling

Er vindt de laatste jaren meer informatie-uitwisseling plaats. Zo heeft een planeconoom van het Team grondzaken inhoudelijke expertise verleend tijdens het verdiepingsonderzoek grondexploitatie. Ook wordt toezicht vaker benaderd door beleidsafdelingen met vragen, bijvoorbeeld over de verslechtering van de financiële positie van gemeenten en cofinanciering. Het gebruik van interne gegevens over woningbouw en bedrijventerreinen staat nog in de steigers, maar groeit wel.

Toezichthouders vinden dat de informatie-uitwisseling met de accountant van steeds groter belang is. Concreet gaat bijvoorbeeld om het oordeel van de accountant of aan de regelgeving is voldaan bij de grondexploitaties. De toezichthouder neemt de bevindingen van de accountant mee in de toezichtrol. Als de accountant bijvoorbeeld

signaleerde dat de exploitatieopzetten niet waren herzien, dan was dit een aandachtspunt voor toezicht om bij de gemeenten achteraan te gaan. Recent zijn toezichthouders meer contact met accountants gaan leggen.

Uit deskstudy en interviews met provincies en BZK:

Financieel-technische oplossingen voor problemen in de grondexploitaties

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

Deze financieel-technische oplossingen kunnen op gespannen voet staan met de richtlijnen van de Commissie BBV over de waardering van gronden. Toezichthouders geven aan dat gemeenten deze oplossingen niet altijd aangeven bij de provincie. De oplossingen worden wel besproken met de gemeentelijke accountants, maar het komt voor dat de toezichthouder en accountant van mening verschillen over de toepassing ervan.⁶²

Vanuit provincie Overijssel wordt nu richting gemeenten aangegeven om tijdig hierover met hen in gesprek te gaan. Voor de toezichthouders is het van belang dat (1) de oplossingen binnen de regelgeving passen en goed worden onderbouwd en (2) dat de problemen niet onnodig verplaatst worden naar de toekomst. Het is uiteindelijk aan de gemeenten zelf om te bepalen of een oplossing wordt toegepast, maar vanuit toezicht worden dan wel de gevolgen van deze keuze aangegeven. Mogelijk wordt ook preventief toezicht ingesteld als aantoonbaar het begrotingsevenwicht op basis van de besluiten ontbreekt. De vastgestelde begroting voor het eerstvolgende begrotingsjaar met de daarbij vastgestelde wijzigingen is daarvoor de wettelijke basis.

2.5 Sterke punten en ontwikkelpunten

In het kort

In de interviews met provincie Overijssel werden als sterke punten van het toezicht onder andere genoemd: de ontwikkeling die sinds 2009 is doorgemaakt, de open communicatie met gemeenten en de bijdrage van het toezicht aan de versterking van de horizontale controle. Als ontwikkelpunten werden genoemd: de verdere doorontwikkeling van het instrumentarium, het (interne) proces en de communicatie met gemeenten.

⁶² Binnenlands Bestuur (24-5-2013) Breda moet stelselwijziging uitleggen aan provincie.

In de gesprekken die met de provincie Overijssel zijn gevoerd over het toezicht op de gemeentefinanciën zijn diverse sterke punten en ontwikkelpunten genoemd. Wij hebben deze hieronder beknopt weergegeven.

Sterke punten

- De relevantie van het toezicht is meer in beeld gekomen.
- De ontwikkeling sinds 2009: het toezicht is meer gestructureerd, meer eenduidig (onder meer door het gebruik van formats), beter (vakinhoudelijk) onderbouwd en daardoor ook transparanter.
- De communicatie met gemeenten is - weer - open, met ruimte voor toelichting, terugkoppeling en opschaling (naar secretarisniveau).
- Het toezicht heeft een bijdrage geleverd aan de versterking van de horizontale lijn door het vragen van aandacht voor de informatiewaarde van de planning & control-documenten.
- Het financieel toezicht heeft ook nieuwe inzichten opgeleverd: in een aantal situaties kwam door het toezicht naar boven dat gemeenten soms financiële constructies toepasten die haaks staan op een degelijk financieel beleid.
- De samenwerking met Gelderland levert kwaliteit en efficiency op.
- Jaarlijks wordt - zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau - geëvalueerd hoe het proces verlopen is en welke leerpunten er zijn voor het volgende jaar.

Ontwikkelpunten

- *Doorontwikkeling van het instrumentarium*
De toezichthouders werken aan het verder optuigen van het instrumentarium. Zo kunnen de formats nog verder ontwikkeld worden. Sinds dit jaar stellen de toezichthouders bijvoorbeeld een samenvatting van 2 à 4 pagina's per gemeente op met de onderbouwing van het oordeel over de financiële positie. Zo geven toezichthouders beter aan hoe ze naar de begroting kijken.
- *Doorontwikkeling van het (interne) proces*
De provincie wil nog een stap zetten als het gaat om het faciliteren van GS bij de uitvoering van hun rol. Daarnaast kan het proces rondom een voorgenomen besluit tot preventief toezicht verbeterd worden ([zie paragraaf 3.2](#)).
- *Communicatie met gemeenten verbeteren*
Dit ontwikkelpunt kwam ook uit de concernaudit die is uitgevoerd. De provincie wil hier aan werken door nog beter te taxeren met wie en wanneer bepaalde communicatie plaats moet vinden. Ook wordt gewerkt aan een betere terugkoppeling over de onderbouwing van het toezichtoordeel aan de gemeenten.

3 Zo ervaren gemeenten het toezicht

In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen van gemeenten met het financieel toezicht van de provincie Overijssel. We baseren onze informatie op interviews met wethouders (eventueel met ambtelijke ondersteuning) van drie gemeenten die hebben meegewerkt aan de casestudie: Almelo, Borne en Zwolle. In de bijlagen kunt u een uitleg vinden waarom deze gemeenten voor het onderzoek geselecteerd zijn. Daar vindt u ook korte situatieschetsen van de drie gemeenten. We kozen ervoor om bij algemene beelden uit de casestudie geen specifieke gemeentenaam te noemen. Daar waar het gaat om specifieke zaken hebben we dit wel aangegeven.

68

Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

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

3.1 Relatie en rol

In het kort

Gemeenten beschrijven in de casestudie de toegevoegde waarde van het financieel toezicht met de volgende termen: scherppte, alertheid, stok achter de deur, spiegel en kritische buitenstaander. Echter, gemeenten geven ook aan dat er uit toezicht geen zaken komen die men nog niet wist en dat als de accountant goed functioneert toezicht minder nodig is. Hier speelt ook mee dat de accountant een adviserende rol heeft en toezicht niet.

Gemeente en provincie hebben wederzijds respect voor elkaars rol. De toezichthouder moet de vinger op de zere plek kunnen leggen bij een gemeente, maar moet opletten niet op de stoel van de gemeente te gaan zitten.

Eén gemeente beschrijft het ideale toezicht als elkaar in dialoog helpen om binnen de afgesproken kaders te blijven. De focus zou moeten liggen op het voorkomen van nieuwe problemen.

Karakterisering toezichtrelatie

In de interviews met de gemeenten vroegen we hen in het kort de toezichtrelatie met de provincie te omschrijven:

- Transparant, intensief indien nodig, wederzijds respect en vakinhoudelijke discussie.
- Puur kijken naar (financiële) regels en daar aan vasthouden in plaats van een dialoog te voeren over de werkelijke situatie en hoe daarmee om te gaan. Laatste jaren wel intensiever contact met name op bestuurlijk niveau.
- Voorheen: vrij bureaucratisch proces op afstand. De laatste jaren: intensiever en frequenter contact, informatief en open overleg.

Toegevoegde waarde toezicht

Gemeenten zien een duidelijke functie voor het toezicht, al worden verschillende zaken hierbij benoemd. Een gemeente geeft aan dat het provinciaal toezicht leidt tot scherpte en alertheid. Het versterkt het bewustzijn over de financiële positie. Er komen echter geen zaken uit het financieel toezicht voort die zij zelf nog niet gesignaleerd hadden. Een andere gemeente sluit daarbij aan, maar noemt ook termen als ‘stok achter de deur’ en ‘spiegel’ als toegevoegde waarde. Het is goed dat er vanuit toezicht kritisch wordt gekeken naar de begroting. Bij de jaarrekening heeft de accountant de rol van kritische buitenstaander. Deze speelt echter bij de begroting geen rol en het zou volgens de gemeente wel een gemis zijn als daar geen kritische reflectie op zou plaatsvinden. De derde gemeente geeft juist aan dat als de accountant zijn rol goed vervult, het provinciaal toezicht minder van belang is voor college en raad. De accountant kijkt immers ook naar systemen en processen (bijvoorbeeld over risicobeheersing) waardoor er ook naar de toekomst wordt gekeken. Daarnaast geeft de accountant in gesprekken ook advies. De toezichthouder geeft dergelijke adviezen niet.

Uit interviews provincie:

Adviseren past niet bij de taak van financieel toezicht, wel nieuwe zaken gesignaleerd

De provincie vult haar rol als toezichthouder primair in door het tijdig onderkennen van financiële onevenwichtigheid, het gesprek daarover met de gemeente en als dat nodig is het instellen van preventief toezicht. Het (beleidsinhoudelijk) adviseren van gemeenten hoort daar niet bij, ook al vragen gemeenten daar soms nadrukkelijk om. Je moet voorkomen dat je gebonden bent aan je eigen advies. De toezichthouders stimuleren af en toe gemeenten wel om gegevens en best practices met elkaar uit te wisselen.

Over het signaleren van nieuwe zaken bij het financieel toezicht, geeft de provincie aan dat zij bij een aantal Overijsselse gemeenten kon aantonen dat de financiële constructies die zij wilden toepassen, zouden leiden tot een onevenwichtige begroting. Gemeenten hadden in een aantal gevallen zelf onvoldoende (structureel) inzicht in hun begrotingspositie.

In een andere gemeente worden op ambtelijk niveau wel eens adviezen gegeven, zo vertelt men. Sinds drie jaar organiseert de provincie daarnaast bijeenkomsten waar over het toezicht gesproken wordt. Daarbij worden ook nieuwe ontwikkelingen geschetst, accenten toegelicht en kunnen vragen worden gesteld over wijzigingen in het BBV etc. Deze bijeenkomsten zijn heel verhelderend.

Wederzijds respect voor elkaars rol

Gemeente Borne geeft aan dat er zowel ambtelijk als bestuurlijk sprake is van wederzijds respect. De provincie vult haar rol als toezichthouder in zoals zij denkt dat goed is en die rol wordt door de gemeente erkend. De provincie moet als toezichthouder de vinger op de zere plek kunnen leggen als zij denkt dat een gemeente een onverstandige keuze maakt of een bepaalde begrotingssystematiek hanteert die risico's met zich meebrengt. Daarbij is het wel van belang dat de provincie niet op de stoel gaat zitten van de gemeente, want gemeenten hebben de vrijheid om hun eigen beleidskeuzes te maken. Om dit te illustreren, noemt de gemeente een voorbeeld uit de begrotingsbrief 2014. Daarin werd door de provincie een maximum gesteld voor het rentepercentage dat aan de grondexploitaties mag worden toegekend (4%). Door een dergelijk percentage vast te stellen, vindt Borne dat de provincie op de stoel van de gemeente gaat zitten. Het is aan de gemeente om dit percentage te bepalen. De provincie had binnen haar rol wel aan kunnen geven waarom het van belang is een zo realistisch mogelijk rentepercentage aan de grondexploitaties toe te rekenen.

Ideaalbeeld toezicht

Een gemeente beschrijft hoe het toezicht er idealiter uit zou zien:

Dialogo en voorkomen van nieuwe problemen

Toezicht zou moeten betekenen dat provincie en gemeente elkaar in een dynamisch proces helpen om binnen de afgesproken kaders te blijven. Dit wordt bereikt door dialoog. De focus moet daarbij ook liggen op het voorkomen van problemen. De toezichthouder zou daarvoor een goed beeld moeten hebben van waar gemeenten in de toekomst beleidsmatig mee te maken krijgen, zoals de decentralisaties in het sociale domein. Ook dient er genoeg inhoudelijk kennis van deze dossiers te zijn.

3.2 Uitvoering

In het kort

Over de ambtelijke gesprekken stelt een gemeente dat deze als objectief worden ervaren, de twee andere gemeenten geven aan dat er inhoudelijke discussies zijn. Die discussies ervaren deze twee gemeenten anders, maar ze geven wel beide aan dat er vanuit financieel toezicht naar de regels gekeken wordt en men zich hier strikt aan houdt. De ambtelijke contacten zijn de afgelopen jaren intensiever geworden. Dit geldt ook voor de bestuurlijke contacten.

De toezichtbrieven die de provincie stuurt zijn constaterend van aard en leveren weinig discussie in de gemeenteraden op. Wel is er vanuit toezicht steeds meer contact met raden, bijvoorbeeld door presentaties in commissies.

In [paragraaf 2.3](#) hebben we een omschrijving gegeven van de manier waarop de provincie Overijssel het toezicht op de gemeentefinanciën uitvoert. Belangrijk onderdeel hiervan vormen de ambtelijke en bestuurlijke gesprekken met de gemeenten en de

begrotings- en toezichtbrieven die de gemeenten ontvangen. Hieronder geven we beknopt weer wat de mening van de geïnterviewde gemeenten daarover is.

In de gesprekken: objectief en vakinhoudelijke discussies

Een gemeente geeft aan dat er in de ambtelijke gesprekken veel informatie wordt uitgewisseld. De provincie geeft duidelijk aan wat het kader is, bijvoorbeeld als het gaat om structurele en incidentele baten en lasten. Er wordt gemerkt dat de provincie met andere gemeenten op identieke wijze dit gesprek voert. Dit wordt als objectief ervaren.

Twee andere gemeenten geven aan dat de provincie zich vooral richt op de letter van de wet, terwijl er ook gekeken kan worden naar of de keuzes van de gemeente aansluiten bij de strekking van de wet. Voorbeelden van onderwerpen waar discussie over plaatsvindt, zijn het weerstandsvermogen, het gehanteerde rentepercentage voor de grondexploitaties en het opvangen van structurele tekorten met incidentele baten. Gemeenten ervaren deze vakinhoudelijke discussies verschillend; één gemeente geeft aan het gevoel te hebben dat de provincie wel luistert, de andere gemeente geeft echter aan dat het soms moeilijk is elkaar te vinden in de ambtelijke gesprekken.

Intensievere contacten zowel ambtelijk als bestuurlijk

Het contact op ambtelijk en bestuurlijk niveau is de afgelopen jaren intensiever geworden, constateren twee gemeenten. Financieel toezicht heeft een ontwikkeling in de tijd doorgemaakt. Tegenwoordig is er meer sprake van tussentijdse informatie-uitwisseling en gesprekken. Deze gemeenten beoordelen de contacten als goed en plezierig. Ook wordt door twee gemeenten het Platform Financieel Domein VNG Overijssel genoemd als goed overlegorgaan. Daar schuift de gedeputeerde financiën van de provincie wel eens aan. Dit overleg biedt mogelijkheden om financiële zaken met elkaar te bespreken, waaronder ook het financieel toezicht. Eén gemeente noemt de overleggen informatief en verhelderend.

Procedure bij voorgenomen besluit tot preventief toezicht kan beter

Bij gemeente Almelo was eind 2012 sprake van een voorgenomen besluit tot preventief toezicht. Daarbij werden stevige politieke discussies gevoerd en was veel persaandacht. Vanuit de provincie en gemeente is er toen gekozen om de fractievoorzitters in Almelo in te lichten, als delegatie van de raad. Maar dit viel niet goed bij andere raadsleden. Ook was er geen mogelijkheid om verweer te geven op het voorgenomen besluit, zo stelt de gemeente. De gemeente verwachtte dat er tijd zou zijn om een reactie te geven, waarna de provincie het besluit zou heroverwegen. Daarbij miste men inzicht in de stukken en in de totstandkoming van het besluit. Dit punt is destijds ook meegegeven aan de provinciaal toezichthouders.

Uit interviews provincie:

Geleerde lessen Almelo

De provincie heeft de procedure bij een voorgenomen besluit tot preventief toezicht naar aanleiding van de ontstane onrust in Almelo geëvalueerd. Geleerde lessen zijn:

- Het gesprek met een delegatie van de raad wordt via de raadsgriffier uitgezet en de raad wijst zelf een delegatie aan.
- De procedure helder communiceren zodat er geen onduidelijkheid is over het wel of niet geven van verweer.
- De provincie heeft verder geen invloed op het betrekken van de media. Aangezien het om een voorgenomen besluit gaat, is geheimhouding wenselijk.

Aard van toezichtbrieven: constaterend

Over de aard van de toezichtbrieven geven de gemeenten het volgende aan:

- De toezichtbrieven zijn op dit moment vooral constaterend van aard, maar een gemeente kan zich voorstellen dat de brief de komende jaren meer diepgang zal krijgen gezien de huidige omstandigheden. Daarbij geeft ze aan dat ze ook advies wil krijgen over de wijze waarop ze haar processen kan verbeteren. Bijvoorbeeld: hoe kom je van een 'oranje risicoprofiel' naar een 'groen risicoprofiel'? Het is voor de gemeente nu moeilijk om hierop te sturen. Ze meent dat de kleurenindeling meer gebaseerd is op een interpretatie van gegevens dan op objectieve criteria.
- De toezichtbrieven zijn een weerslag van wat er ambtelijk met elkaar gedeeld is. In de brief staat de toezichtvorm en enkele aandachtspunten voor komend jaar. Het is dus niet zo dat in de toezichtbrieven de gemeentelijke begroting 'uitgepeld' wordt.

Inhoud van toezichtbrieven: verrassing

- Twee gemeenten geven aan dat de inhoud van de toezichtbrief in 2010 als verrassing kwam. De provincie kwam vlak voor de verzending van de brieven met een nieuwe toezichtvorm: 'repressief op maat'. Zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau waren daarover geen signalen afgegeven. Beide gemeenten geven aan dat de toezichtbrieven de laatste jaren verbeterd zijn. Hierin staat tegenwoordig meer dan alleen de mededeling van de toezichtvorm.

Toezichtbrieven: weinig discussie in raad

De provincie stuurt de toezichtbrieven met daarin het oordeel over de toezichtvorm naar de gemeenteraad:

- In Borne voert de raad geen inhoudelijke discussie over de toezichtbrieven. Dat komt volgens Borne omdat de toezichtbrieven veelal gestandaardiseerd zijn. Er is weinig sprake van maatwerk, alleen sommige kengetallen in de brieven zijn anders. Als de toezichtbrieven minder algemeen zouden zijn, meer diepgang krijgen en zijn voorzien van meer uitleg, vinden ze waarschijnlijk meer aansluiting in de raad.
- In Zwolle is er weinig discussie in de raad over de toezichtbrieven van de provincie. Alleen in 2011 is rondom de discussie over de financiële omgang met

het tekort op de Wet Werk en Bijstand een motie ingediend naar aanleiding van de toezichtbrief.

- In Almelo vinden geen uitvoerige gesprekken tussen college en raad plaats naar aanleiding van de toezichtbrieven. Sinds de huidige collegeperiode is er een raadscommissie planning & control. Hierin komen de toezichtbrieven uitvoeriger aan bod. De afgelopen twee jaar zijn de toezichthouders uitgenodigd om een toelichting te geven.

Uit interviews provincie:

In toenemende mate contact met raad

De toezichthouders geven aan dat het contact met raadsleden toeneemt. Als een toezichthouder door een raadslid wordt benaderd met een vraag, koppelt de toezichthouder deze ook op ambtelijk niveau terug bij de gemeentelijke contactpersoon. In de ambtelijke gesprekken biedt de provincie aan om in een raadscommissie uitleg te geven over financieel toezicht. Dat is inmiddels een aantal keer gebeurd.

3.3 Grondexploitaties

In het kort

De gemeenten stellen dat de provincie weinig signalen heeft afgegeven over de risico's bij grondexploitaties. De provincie geeft aan dat in de ambtelijke gesprekken hier wel aandacht voor was, maar dat dit niet altijd terugkwam in de toezichtbrieven. Vanaf 2008 werden de eerste signalen van de economische crisis zichtbaar en daarmee ook de gevolgen voor de gemeenten met een actieve grondpositie, zo geeft de provincie aan. Deze signalen zijn gecommuniceerd richting de gemeenten en nadien is dit door hen opgepakt. Bij de gemeenten uit de casestudie blijkt er eind 2008 voor het eerst een opmerking in de toezichtbrief te zijn opgenomen over de risico's van grondexploitaties.

Eén gemeente geeft aan dat het niet van de provincie verwacht kon worden zo'n vooruitziende blik te hebben. Wel had de provincie meer kritische vragen kunnen stellen over het financiële model dat onder de grondexploitaties ligt. Een andere gemeente gaf aan dat er vanuit de provincie (breed, niet alleen toezicht) meer aandacht had mogen zijn voor de programmering. De sturende en controlerende rollen van de provincie opereren onafhankelijk van elkaar terwijl die afhankelijkheid er wel is.

Hogere overheden zijn sturend geweest op de productie voor woningbouw. Zo werd op provinciaal niveau aangegeven dat bepaalde regionale aantallen gehaald moesten worden. Volgens een gemeente schuilt er daarom een zekere hypocrisie in de geluiden van hogere overheden dat de gemeenten te optimistisch zijn geweest. Beter zou men als overheden samen kunnen kijken hoe kennis en tegendenken zo te organiseren om dergelijke situaties in de toekomst te voorkomen.

De provincie geeft aan dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor hun gevoerde grondpolitiek, de aannames in de grondexploitaties en de (verwerking van de) gerealiseerde grondexploitatieresultaten. De prestatieafspraken waren gebaseerd op cijfers die gemeenten zelf aanleverden op basis van toen gangbare prognosemodellen.

Uit de interviews met gemeenten wordt duidelijk dat zij het belang van regionale afstemming op het terrein van woningbouw en bedrijventerreinen zien. De gemeenten laten hierover verschillende geluiden horen:

- een gemeente stelt dat de provincie de afgelopen periode een stap vooruit heeft gemaakt in strategisch programmeren;
- een andere gemeente stelt een goed afstemde, integrale afweging op bestuurlijk niveau soms te missen en geeft aan dat de provincie helder zou moeten maken wat zij wil en daarin ook harde keuzes moet durven maken;
- ten slotte geeft een gemeente aan dat regionale afstemming op het gebied van woningbouw (bijvoorbeeld de sociale volkshuisvesting) op dit moment beperkt is en er ook interprovinciaal meer overlegd moeten worden.

Weinig signalen over risico's grondexploitaties vanuit financieel toezicht

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

- Borne geeft aan dat er pas de laatste jaren (2010-2011) opmerkingen in de toezichtbrieven zijn gemaakt over de grondexploitatie. In de jaren daarvoor stonden er vooral algemenere opmerkingen in de brieven.
- Zwolle geeft aan dat er geen kritische vragen zijn gesteld over de grondexploitatie. De gemeente heeft - meer in het algemeen bij overheden - het organiseren van tegendenken en inhoudelijke kennis over de grondexploitaties gemist.
- In Almelo zijn er door de toezichthouder wel opmerkingen gemaakt over de grondexploitatie, maar deze gingen niet over de programmering. Dit is gemist, omdat dit een belangrijk onderdeel van de totale waardering is. De sturende en controlerende rollen van de provincie opereren onafhankelijk van elkaar, terwijl die afhankelijkheid er wel is. Verder heeft de provincie bij Waterrijk weinig directe 'bemoeienis' gehad in het kader van de grondexploitaties. Indirect wel: de opmerkingen die zijn gemaakt in de vooroverlegreactie op het bestemmingsplan voor Waterrijk vertalen zich in de grondexploitatie.

Vooruitziende blik en kritische vragen over grondexploitaties

Gemeente Zwolle merkt over de situatie met de grondexploitaties op dat een vooruitziende blik wel heel veel vraagt van de toezichthouder. Het is eigenlijk de wetenschap (economie en demografie) die het heeft laten afweten. Zo zagen wetenschappers de crisis niet of te laat aankomen en is tegen de voorspellingen in gezinsverdikking opgetreden. Dit laatste heeft ook grote gevolgen voor de grondexploitaties, dat kan duizenden woningen schelen. Wat wel van de toezichthouder verwacht had mogen worden, zijn kritische vragen over het financiële model dat er onder ligt: is dat flexibel genoeg om verschillende klappen op te vangen? Scenariodenken zou hierbij kunnen helpen.

Uit deskstudy en interviews provincie:**In ambtelijke gesprekken wel aandacht voor grondexploitaties**

De provincie geeft aan dat vanaf 2008 de eerste signalen van de economische crisis daadwerkelijk zichtbaar werden en daarmee ook de gevolgen voor de gemeenten met een actieve grondpositie. Deze signalen zijn toen door financieel toezicht richting de gemeenten gecommuniceerd.

De toezichthouders hebben op ambtelijk niveau wel vaker opmerkingen gemaakt over de grondexploitaties, maar dit kwam niet altijd terug in de toezichtbrieven. Het onderwerp grondexploitatie is pas goed op de (bestuurlijke) agenda gekomen naar aanleiding van de landelijke onderzoeken - door Deloitte - en opmerkingen van de accountants. Dit heeft geresulteerd in afboekingen op de jaarrekeningen van 2010 en verder.

Daarnaast functioneren de toezichthouders in een grensgebied: men waakt ervoor niet op de stoel van de raad te gaan zitten en een bestuurlijke waarschuwing kan opgevat worden als 'bemoeien met'. Het stellen van vragen of ter sprake brengen van onderwerpen bij een gemeente is voor de toezichthouders iets anders dan het afgeven van een signaal.

Meer aandacht voor de programmering vanuit bredere rol provincie

Almelo is via zogenaamde Marsroutes aan de slag gegaan met het bijstellen van de programmeringen voor woningbouw, kantoren en bedrijventerreinen. De gemeente merkt dat de provincie ook opvattingen en belangen heeft bij dit proces. Soms vinden gemeente en provincie elkaar hierin en soms niet. Met de wijsheid van achteraf constateert de gemeente dat de programmering in de gesprekken met de provincie nadrukkelijker naar voren had moeten komen. Niet alleen vanuit de toezichthouder richting de gemeente, maar ook vanuit de gemeente richting de provincie in breder verband. De gemeente verwijst hierbij naar de prestatieconvenanten over de woningbouwprogrammering die de provincie sloot met gemeenten. Gemeenten die meer bouwden dan was toegestaan, hadden daarop aangesproken moeten worden. Dit is niet gebeurd, zo geeft de gemeente aan. Gemeente en provincie moeten elkaar hierin scherp houden.

Uit interviews provincie:**Provincie spreekt gemeenten aan bij afwijking afspraken**

De provincie toetst bestemmingsplannen in het licht van de gemeentelijke woon- en bedrijventerreinenvisies. De provincie geeft aan dat als gemeenten afwijken van de prestatieafspraken die zij met de provincie maakte, zij gemeenten daarop aanspreken.

Informatie uit deskstudy:

Vanaf begrotingsbrief 2009 (eind 2008) opmerkingen over grondexploitaties

We hebben de toezichtbrieven voor de begrotingsjaren 2007-2013 bekeken op opmerkingen over grondexploitaties:

	Almelo	Borne	Zwolle
2007	-	-	-
2008	-	-	-
2009	* Risico grondexploitatie	* Risico grondexploitatie (Bornsche Maten)	-
2010	* Gevolgen Marsroutes voor herprioritering grondexploitatieprojecten	-	-
2011	-	-	-
2012	* Beschikbare weerstandsvermogen grondexploitatie	* Beschikbare weerstandsvermogen grondexploitatie	* Beschikbare weerstandsvermogen grondexploitatie
2013	* Enkele aandachtspunten uit verdiepingsonderzoek grondexploitatie	* Enkele aandachtspunten uit verdiepingsonderzoek grondexploitatie	* Enkele aandachtspunten uit verdiepingsonderzoek grondexploitatie

Bron: Analyse Rekenkamer Oost-Nederland (juli 2013)

76

Overrijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

Om een beeld te geven:

- Almelo, toezichtbrief 2012 (6-12-11): *“In uw gemeente spelen een aantal onderwerpen welke de begrotingspositie in de toekomst mogelijk kunnen beïnvloeden. Hiervoor vragen wij uw aandacht. Voor uw gemeente betreft dit: {...} het beschikbare weerstandsvermogen grondexploitatie. Uit de jaarrekening 2010 hebben wij geconcludeerd dat u bij de bepaling van het weerstandsvermogen rekening houdt met nog te realiseren winsten. Gegeven de huidige economische omstandigheden zal moeten blijken of deze ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Bij onze beoordeling hebben wij die winsten buiten beschouwing gelaten. Daarmee zijn wij van oordeel dat uw weerstandsvermogen niet voldoet aan de door u gestelde norm.”*
- Borne, toezichtbrief 2009 (17-12-08): *“Wij merken nog op dat wij met u van mening zijn dat de exploitatie van De Bornsche Maten het grootste risico vormt binnen uw gemeente en dat het zeer wenselijk is maatregelen te treffen om risico's en reserve grondexploitatie met elkaar in evenwicht te brengen. Zoals u terecht opmerkt gaat het daarbij niet alleen om het signaleren en managen van de risico's maar ook om het op niveau brengen van de reserve.”*
- Zwolle, toezichtbrief 2013 (18-12-12): *“Het door ons uitgevoerde verdiepingsonderzoek naar de grondexploitatie in uw gemeente resulteert in een aantal aandachtspunten. Het gaat om de volgende punten, die wij in een eerder stadium al met uw college hebben gecommuniceerd:*
- [.....]

- *Bij de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties wordt met betrekking tot fase 2 van het woningbouwcomplex Stadshagen rekening gehouden met een fors verlies. Volgens de spelregels met betrekking tot de balanswaardering van grondposities moet hiervoor een voorziening worden getroffen. Door een administratieve samenvoeging met de (nog winstgevende) 1e fase van dit complex heeft u vooralsnog dit verlies beperkt. In hoeverre de thans getroffen voorziening adequaat is, zal de nabije toekomst leren.*
- *Bij de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit voor de grondexploitatie houdt u onder andere rekening met geraamde bedragen voor "onvoorzien" in lopende projecten. Op deze manier wordt gepreludeerd op toekomstige winsten, omdat in de toekomst nog maar moet blijken of deze bedragen ook inderdaad vrij vallen. Op het moment dat een risico concreet uitmondt in een verlies moet u dit met beschikbare middelen afdekken. De door u gehanteerde werkwijze is niet algemeen gebruikelijk."*

Is de provincie (mede)verantwoordelijk voor problemen?

Uit deskstudy blijkt dat sommige gemeenten, zoals Hengelo⁶³, een gedeelte verantwoordelijkheid voor hun financiële problemen bij de provincie neerleggen. Zwolle merkt hierover op dat de schuld rondom de grondexploitaties door hogere overheden nu wel vooral bij gemeenten wordt gelegd; de gemeenten zijn te optimistisch geweest, maar in het verleden waren de hogere overheden heel sturend op de productie. De provincie vond dat er bepaalde regionale aantallen gehaald moesten worden. Zwolle nam Kampen een deel van de woningbouwproductie van Zwolle over. Dit was een regionale afspraak onder leiding van de provincie. Er schuilt daarom een zekere hypocrisie in de geluiden over de schuldvraag van gemeenten. Als overheid kun je beter samen kijken hoe kennis en tegendenken in de toekomst beter te organiseren zijn. Een kanttekening: als de provincie had geprobeerd het tij te keren, dan was dit waarschijnlijk niet gelukt. Het zou leiden tot een discussie over de autonomie van gemeenten. Ook Borne geeft in het gesprek aan dat een gemeente haar eigen beleidskeuzes maakt.

⁶³ Maathuis, A. (november 2011) Grondig toezicht. Een onderzoek naar risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties in relatie tot financieel toezicht, p. 35.

Uit interviews provincie:

Indirecte relatie tussen provinciaal beleid en gemeentelijk grondexploitaties

Er is geen directe relatie tussen de provincie en de gemeenten wat betreft grondexploitaties. De provincie voert bijvoorbeeld geen direct overleg over de aangekochte hectares, grondposities, afboekingen etc. met gemeenten. De provincie geeft aan dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor hun gevoerde grondpolitiek. Het is de eigen keuze van een gemeente om zelf een actief grondbeleid te voeren of dit risico bij derden te beleggen. Ook ten aanzien van de aannames in de grondexploitaties en de (verwerking van de) gerealiseerde grondexploitatie resultaten kunnen gemeenten kiezen hoe zij dit willen invullen.

Wel is er indirect een relatie tussen provinciaal beleid en de gemeentelijke grondexploitaties. De provincie stuurt via ruimtelijke ordening op de woningbouw. Dit gebeurt via de woonvisie, de onderbouwing daarvan en door (al dan niet) in te stemmen met de bestemmingsplancapaciteit in de woonvisie. Hierdoor is er altijd een toets of er wel of niet gebouwd wordt voor de behoefte. De prestatieafspraken met gemeenten over de woningbouw waren gebaseerd op cijfers die gemeenten zelf aanleverden op basis van de Primos prognosemodellen. Er zijn echter veel gemeenten geweest die in het kader van structuurvisies of toekomstplannen al strategische grondposities hebben ingenomen. Deze plannen zijn nog niet getoetst.

In het begin van onze onderzoeksperiode was er nog sprake van een tekort aan woningen in Overijssel. Toen (circa 2005-2008) waren er ook provinciale aanjaagteams actief, die de woningbouw stimuleerden. Sinds twee jaar is er echter sprake van een omslagpunt.

Regionale afstemming woningbouw en bedrijventerreinen is nodig

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

Een gemeente geeft aan over het algemeen tevreden te zijn met de ruimtelijke rol van de provincie, maar merkt wel dat het voor de provincie lastig is om integraal te kijken. De afspraken die met individuele gemeenten worden gemaakt, kunnen gevolgen hebben voor andere beleidsvelden. De afspraken over woningbouw en bedrijventerreinen raken bijvoorbeeld ook het beleidsveld verkeer. De gemeente mist goed afgestemde, integrale afweging voor heel Overijssel op bestuurlijk niveau. Daarbij zou de provincie soms ook harde keuzes moeten maken: 'dat doen we wel en dat doen we niet'.

Afstemming van woningbouw

- In Netwerkstad Twente, waar Almelo en Borne deel van uitmaken, wordt gewerkt aan een nieuwe omgevingsvisie. Hierin is ook aandacht voor woningbouwprogrammering. Daar werkt men al jaren samen en men weet elkaar steeds beter te vinden. Voor de nieuwe omgevingsvisie werken de Netwerksteden samen met de provincie en maken ze afspraken over strategisch programmeren om

zo tot een verdere reductie van de woningbouw te komen. Almelo stelt dat in vergelijking met de afgelopen periode de provincie wat betreft dit strategische programmeren een stap vooruit heeft gemaakt: het probleem rondom woningbouw (maar ook kantoren- en bedrijventerreinen) is niet meer alleen een probleem van individuele gemeenten, maar een gezamenlijk probleem waar je samen aan een oplossing werkt. De gemeenten menen dat de provincie nog wel een stap kan zetten in haar coördinerende rol op het terrein van woningbouw. Het is niet altijd duidelijk hoe de afspraken die met afzonderlijke gemeenten worden gemaakt over hun woningbouwplannen samen komen in deze rol, want de plannen beïnvloeden elkaar wel. De provincie zou meer kunnen doen om de concurrentie tussen gemeenten te beperken. Dan gaat het erom wat wordt toegestaan binnen de bestemmingsplancapaciteit. Concrete oplossingen zijn bij het instemmen met de plancapaciteit een wijzigingsbevoegdheid opnemen en niet voor de gehele gemeente in één keer met de plannen instemmen, maar in delen (plek per plek).

- Zwolle geeft aan dat het totale aantal te bouwen woningen in de regio omlaag is gebracht, maar dat de afstemming over andere zaken verder beperkt is. Afstemming over het soort woningen is echter wel nodig: er is veel gerekend met duurdere woningen en het schrappen daarvan heeft grote consequenties voor de grondexploitaties. Waar men in de afstemming, bijvoorbeeld over sociale woningbouw, tegenaan loopt is dat men te maken heeft met buurgemeenten in vier provincies en de afstemming tussen de provincies beperkt lijkt.

Uit interviews provincie:

Provincie vraagt regionale afstemming van gemeenten

In het verleden werden met elke gemeente afzonderlijk afspraken gemaakt over woningbouw. Dit gaat veranderen. De provincie vraagt van gemeenten onderling om tot goede afstemming te komen. Dit kan leiden tot één of meer regionale woonvisies. Het eigenaarschap van dit traject wordt primair bij gemeenten gelegd, de provincie faciliteert hierbij. De huidige afspraken lopen eind 2014 af en vanaf dat moment wil de provincie gaan werken met de regionale woonvisies. De woonvisies van gemeenten moeten bijdragen aan het provinciale belang te weten: een gezonde woningmarkt met voldoende kwalitatief goede woningen. De provincie stuurt niet directief door aan te geven welke gemeente wat al dan niet mag bouwen. De regionale woonvisies zullen 'van onderop' dus vanuit de samenwerking tussen gemeenten tot stand komen.

Gebruik van Primos-prognoses voor woningbouw

De woningbouwprogrammering in Overijssel wordt vastgesteld op basis van Primos-cijfers. Veel gemeenten maken hier zelf ook gebruik van. Almelo is echter kritisch op het gebruik van Primos voor woningbouwprognoses, omdat er een zeer groot afwijkingpercentage (50%) mogelijk is. Zij hebben daarom een eigen methode voor prognoses ontwikkeld. De cijfers die hieruit voortkomen zijn significant lager en realistischer dan die voortkomen uit de Primos-prognose. Mede op basis van de cijfers op de eigen prognose heeft Almelo haar programmering voor woningbouw, maar ook voor kantoren en bedrijventerreinen, bijgesteld. Er is veel grondvoorraad uit de productie genomen met het gevolg dat men veel heeft moeten afboeken. De gemeente

Almelo geeft hierover aan dat de Primos-prognoses achteraf niet realistisch waren, terwijl de provincie de prestatieafspraken met gemeenten op basis van deze cijfers maakte. Sommige gemeenten bouwden zelfs meer dan volgens de afspraken was toegestaan. De provincie trad daar niet scherp tegen op, zo geeft de gemeente aan. Nu blijkt dat de cijfers te optimistisch waren. Het is noodzakelijk dat de provincie en gemeenten realistische prognoses hanteren. Ook andere gemeenten zullen hun programmering realistisch moeten bijstellen om overproductie en ongewenste concurrentie tussen locaties en gemeenten te voorkomen.

Afstemming van bedrijventerreinen

- Twee gemeenten merken op dat de provincie meer transparant en consistent kan zijn in de afwegingen die zij maakt over bedrijventerreinen. Zo zijn plannen over bedrijventerreinen van buurgemeenten goedgekeurd door de provincie, die vanuit regionaal perspectief niet logisch zijn. Ook wordt door een gemeente gevreesd dat door de crisis bepaalde afspraken niet nagekomen worden. Zo heeft een bedrijf toch kunnen uitbreiden bij een buurgemeente, terwijl de afspraak was dat dit niet mocht. Het is belangrijk dat de provincie zicht houdt op het totaal aan capaciteit in relatie tot de behoefte aan bedrijventerreinen in de regio en daar ook de regie over voert door plannen wel of niet toe te staan.

Uit interviews provincie:

Overcapaciteit aan bedrijventerreinen

Lange tijd was het uitgangspunt voor bedrijventerreinen in Overijssel: 'ieder dorp zijn eigen bedrijventerrein'. Daarin schuilt een gevaar van overcapaciteit. Men zag dat ook kleinere gemeenten veel grond kochten. Het toestaan van lokale ontwikkeling is in dit opzicht een nadeel geweest.

Gemeenten leggen zelf een bedrijventerreinenvisie vast, met daarin aandacht voor het aantal/de grootte van de bedrijventerreinen. Eerder zag de provincie dat deze grenzen steeds werden overschreden. Maar met de komst van de Omgevingsvisie per 1 juli 2009 wordt gevraagd naar een duidelijke onderbouwing. Toen zijn ook de zachte plannen geschrapt. De provincie geeft aan dat enkele gemeenten nog lijken te denken dat het wel gaat komen.

Het inzakken van de vraag naar bedrijventerreinen was vanaf 2008 te zien. Toen is richting gemeenten aangegeven dat zij voorzichtig om moesten gaan met ramingen. Ook is de randvoorwaarde gesteld om eerst met herstructurering van bestaande terreinen bezig te gaan, in plaats van het ontwikkelen van nieuwe terreinen. De provincie voerde in dit verband soms ook stevige gesprekken met gemeenten over het aantal eventueel nieuw aan te leggen bedrijventerrein.

De provincie koos ervoor om suggesties voor samenwerkingspartners te doen en regionale samenwerking niet als verplichting op te leggen. Tot eind 2011 had de provincie daar ook geen regierol voor op grond van het Convenant bedrijventerreinen.

3.4 Sterke punten, ontwikkelpunten en ideeën

In het kort

Sterke punten hebben veelal betrekking op de ontwikkeling die is doorgemaakt, met name wat betreft de intensievere communicatie. De geïnterviewden noemen het open overleg, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau, als punt dat wordt gewaardeerd. Hierbij worden bijvoorbeeld ook de bestuurlijke bijeenkomsten met wethouders financiën van het platform VNG Overijssel genoemd en de ambtelijke bijeenkomsten over toezicht die de provincie sinds een paar jaar organiseert.

Ontwikkelpunten zijn bijvoorbeeld: meer maatwerk toepassen, de vakinhoudelijke kennis te vergroten voor terreinen waar gemeenten in de toekomst mee te maken krijgen en meer integraal (dus breder dan alleen toezicht) te kijken, bijvoorbeeld naar grondzaken.

Sterke punten

Tijdens de gesprekken noemden de gemeenten enkele sterke punten van het financieel toezicht in Overijssel. Deze hebben met name betrekking op de ontwikkeling die de provinciale toezichthouder in de afgelopen jaren heeft doorgemaakt en de communicatie die intensiever is geworden:

- *Open ambtelijke en bestuurlijke contacten*
De contacten tussen de provincie en de individuele gemeenten zijn open en transparant. Eén gemeente vulde hierbij aan dat er respect is voor elkaars rol.
- *Verhelderende en informatieve bijeenkomsten*
Anderzijds ging het om bijeenkomsten tussen de gemeenten gezamenlijk en de provinciaal toezichthouder. Hierbij noemde men specifiek de bijeenkomsten van het Platform Financieel Domein van VNG Overijssel waarin de wethouders financiën van Overijssel samenkomen en waar de gedeputeerde wel eens bij aanschuift. Deze gezamenlijke overleggen worden door een geïnterviewde wethouder 'informatief en verhelderend' genoemd. Een gemeenteambtenaar gebruikte dezelfde woorden als omschrijving voor ambtelijke bijeenkomsten die de provincie sinds ongeveer drie jaar organiseert waar de toezichtrelatie op de agenda staat (schets van nieuwe ontwikkelingen, toelichtingen van accenten, ruimte voor vragen etc.).

Ontwikkelpunten en ideeën

De gemeenten noemden diverse ontwikkelpunten en ideeën voor het financieel toezicht. Elk punt is genoemd door één gemeente (tenzij anders aangegeven).

- *Luchtbellen doorprikken en toekomstige problemen voorkomen*
Er is met name behoefte aan het erkennen en herkennen van de luchtbellen van de toekomst. Dus de focus op het voorkomen van toekomstige problemen. Hierachter ligt de zorg bij betreffende gemeente dat toezicht steeds meer zal gaan reageren op zaken uit het verleden, dus focust op 'oude' problemen.

- *Vakinhoud en kennisniveau (2 gemeenten)*
 - Een gemeente heeft het idee dat financieel toezicht geen goed beeld heeft waar gemeenten mee te maken krijgen in de toekomst (zoals bijvoorbeeld de decentralisaties in het sociale domein) en niet genoeg inhoudelijke kennis van deze dossiers heeft.
 - Een gemeente noemt de vakinhoudelijke vooranalyse (de inhoudelijke onderbouwing van het toezichtoordeel) als een aandachtspunt. Als de onderbouwing niet duidelijk is of voor meerdere interpretaties vatbaar, kunnen bestuurders ‘in een spagaat komen’.
 - Financieel toezicht kijkt nu achteraf naar hoe een gemeente gehandeld heeft. Een gemeente geeft aan dat als toezichthouders meer kritische expertise zouden ontwikkelen/een hoger kennisniveau zouden hebben, zij een klankbord voor gemeenten kunnen zijn. De gemeente kan dan vragen of zij op de goede weg is met een bepaalde oplossing.

- *Breder dan alleen toezicht (2 gemeenten)*
 - Het toezicht vanuit de provincie is nu puur financieel, maar bijvoorbeeld bij grondzaken zou daar ook beleidsmatig naar gekeken moeten worden. De provincie speelt bij grondzaken immers wel een beleidsmatige rol, maar dat wordt nu niet bij het financiële toezicht betrokken. De sturende en controlerende rol van de provincie opereren onafhankelijk van elkaar, terwijl die afhankelijkheid er wel is.
 - Een punt dat hierbij aansluit is dat een gemeente aangaf dat bij financieel toezicht enkel naar de regels gekeken wordt en men zich daaraan vasthoudt. Er wordt bij het oordeel dus niet naar de ‘werkelijke situatie’ gekeken, stelt de gemeente. Ook hier ligt dus een ontwikkelpunt in het breed kijken en niet alleen vanuit het financiële oogpunt.

- *Meer maatwerk, bijvoorbeeld in toezichtbrieven*

Een gemeente geeft aan dat er nog meer maatwerk zou kunnen plaatsvinden. Hierbij wordt het voorbeeld genoemd van de toezichtbrieven. Deze brieven zijn veelal gestandaardiseerd, zo wordt gesteld. Alle gemeenten ontvangen bijna dezelfde brief, alleen sommige kengetallen verschillen. Het zou mooi zijn als de toezichtbrieven minder algemeen zouden zijn, maar meer diepgang krijgen en meer voorzien worden van uitleg. Hierdoor zouden de brieven ook beter aansluiting vinden in de gemeenteraad, zo denkt de gemeente.

Uit interviews provincie: Steeds meer maatwerk

Er wordt steeds meer maatwerk geleverd in het financieel toezicht. Het algemene deel van de toezichtbrieven is gelijk, maar de aandachtspunten zijn wel meer gemeentespecifiek. Als voor gemeenten dezelfde aandachtspunten gelden, probeert men wel de formulering hetzelfde te houden. De toezichtbrieven zullen echter geen ‘rapport per gemeente’ worden, want daar is de capaciteit niet voor.

- *Lobby richting Rijk over Wet Hof en schatkistbankieren*

Een gemeente geeft aan dat de provincie als toezichthouder een signaal richting het Rijk zou kunnen geven over de betekenis van wet hof en het schatkistbankieren voor gemeenten. De provincie heeft in haar toezichtbrief gevraagd aan gemeenten om de gevolgen hiervan voor hun financiën in beeld te brengen, maar de provincie heeft als toezichthouder inzicht in de begrotingen en jaarrekeningen van alle Overijsselse gemeenten en zou juist goed met deze vraag aan de slag kunnen gaan.

Uit interviews provincie:

Lobby financiële thema's ligt bij gemeenten, maar provincie helpt

De lobby richting het Rijk over financiële thema's zoals de wet Hof ligt bij de gemeenten zelf. Zij hebben hun eigen gremia hiervoor, zoals de VNG. Dit wil niet zeggen dat de provincie hier geen inspanning in verricht. De gedeputeerde vangt vanuit het Platform Financieel Domein van de VNG signalen op die bij het Rijk worden geagendeerd. Ook worden in de kring van Commissarissen soms zaken op een hoger abstractieniveau aan de orde gesteld. De terugkoppeling hierover vindt plaats in het overleg van het VNG platform.

4 Zo voeren andere provincies het toezicht uit

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

84

Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

4.1 Rolverdeling en organisatie

In het kort

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

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

De rol van PS: controlerend

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

Informatie aan PS

Er zijn verschillen tussen de provincies als het gaat om de informatie die PS ontvangen over het toezicht. In Overijssel verloopt de informatievoorziening richting PS momenteel voornamelijk via P&C-documenten. Hierin wordt beknopt informatie gegeven over de uitvoering van het toezicht en de actuele ontwikkelingen. Daarnaast kunnen Statenleden schriftelijke vragen stellen.

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

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

PS krijgen dan de relevante informatie toegezonden.

Provincie Gelderland heeft een 'Databank financieel toezicht gemeenten'. Deze databank bevat financiële gegevens van de Gelderse gemeenten. De databank is voor iedereen online te raadplegen. Statenleden kunnen hier dus ook gebruik van maken. Provincie Overijssel denkt er recentelijk over na om aan te sluiten bij de databank.

Rol van GS en ambtelijke organisatie: mandatering en politieke sturing

Mandatering

In Overijssel nemen GS het voorgenomen besluit en het definitieve besluit over de toezichtvorm.

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

- Elk jaar nemen GS in december het besluit over de toezichtvorm voor het volgende jaar voor alle Limburgse gemeenten. De besluitvorming over de toezichtbrieven vindt binnen het cluster Financiën plaats. Behalve als men een gemeente onder het preventieve toezicht wil plaatsen, die beslissing nemen GS. Voor overige aangelegenheden (bijvoorbeeld het versturen van brieven en circulaires e.d.) beoordeelt het cluster Financiën of dit via het mandaat of via GS loopt.

- In Noord-Brabant is het mandaat het meest ver doorgevoerd. De toezichtvorm is gemandateerd, formeel heeft de portefeuillehouder daarin dus geen rol. Begrotingsbrieven, toezichtbrieven en -circulaires worden door het cluster Financieel Toezicht opgesteld en verzonden. Een gemeente waarvoor het traject van preventief toezicht wordt opgestart, wordt wel vooraf afgestemd met de portefeuillehouder.
- In Noord-Holland wordt elk jaar het oordeel over de financiële posities van gemeenten in GS gebracht. In december nemen zij het besluit of een gemeente onder preventief financieel toezicht wordt gesteld. Daarna komt er een verdiepingsonderzoek dat voor de zomer afgerond is. De resultaten daarvan sturen GS ter kennisname aan de gemeenteraad.
- In Gelderland ligt een voorgenomen besluit voor preventief toezicht bij de gedeputeerde en liggen de definitieve besluiten over de toezichtvorm bij GS.

Uit interviews provincie:

Mandatering

De mandatering van de toezichtbrieven zoals in Noord-Brabant kan zorgen voor een meer apolitieke besluitvorming over de toezichtvorm. Maar ook de bestuurlijke verhoudingen spelen een belangrijke rol bij het financieel toezicht. Er is immers sprake van een collegiale verantwoordelijkheid binnen GS. Dit geldt ook voor het domein van het financieel toezicht. Het gaat uiteindelijk om het totaalbeeld van de begroting en daar horen ook de bestuurlijke verhoudingen bij (vertrouwen, cultuur e.d.).

Politieke setting

Als GS preventief toezicht willen instellen, nemen ze eerst een voorgenomen besluit. Vervolgens wordt een delegatie van de raad gehoord. Pas daarna nemen GS een definitief besluit. GS hebben de beleidsvrijheid om deze besluiten te nemen vanuit hun bestuurlijke verantwoordelijkheid. Vertrouwen speelt daarbij ook een grote rol. In Overijssel is in de afgelopen jaren een aantal keer voorgekomen dat een voorgenomen besluit tot preventief toezicht bij heroverweging is gewijzigd in repressief toezicht.

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

Inbedding: verschillende plekken binnen de organisaties

In Overijssel is het financieel toezicht op gemeenten onderdeel van het Kabinet Openbaar Bestuur. Bij de reorganisatie waren er twee opties voor het plaatsen van het toezicht: aansluiten bij het vakgebied financiën of aansluiten bij het bestuur. Omdat financiën vooral naar binnen gericht is en het voor toezicht juist van belang is om naar buiten gericht te zijn, is gekozen voor aansluiting bij het bestuur.

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

- In Noord-Brabant is het financieel toezicht sinds 1 juli 2013 ondergebracht bij de Stafafdeling Bestuurlijke Organisatie en Toezicht. De Stafafdeling valt rechtstreeks onder de directie. Dit is vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid gewenst.
- Bij de provincie Limburg valt toezicht al ongeveer tien jaar onder Financiën.
- Binnen de provincie Noord-Holland zit financieel toezicht sinds kort bij de sector IBT in oprichting. In het verleden zat financieel toezicht op verschillende plekken in de organisatie. Een samensmelting met de afdeling Financiën van de provincie is juist altijd vermeden vanwege het 'dubbele petten verhaal': voorkom dat er vermenging optreedt en dat de provinciefinanciën zijn weerslag hebben op de manier waarop het toezicht op een gemeente uitgeoefend wordt.
- In Gelderland is het financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen samen met andere interbestuurlijke toezichttaken deel van het Team Interbestuurlijk Toezicht binnen de afdeling Kwaliteit Openbaar Bestuur.

Beschikbare capaciteit voor toezicht

In tabel 2 op de volgende pagina ziet u de beschikbare capaciteit voor het financieel toezicht per provincie. Deze capaciteit is niet volledig vergelijkbaar, omdat per provincie verschilt wat er binnen valt (toezicht waterschappen, ondersteuning e.d.).

Tabel 2 Capaciteit voor financieel toezicht (in aantal fte)

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

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

Meer informatie-uitwisseling met andere afdelingen

In Overijssel zijn de contacten tussen het team financieel toezicht en andere afdelingen aangehaald. In het kader van het verdiepingsonderzoek grondexploitaties zijn de toezichthouders bijvoorbeeld samen met planeconomen van de afdeling Grondzaken met gemeenten in gesprek gegaan.

88

Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

Ook in de provincies Noord-Brabant, Noord-Holland en Gelderland ziet men een toename van het contact tussen het financieel toezicht en afdelingen die zich bezig houden met wonen en bedrijventerreinen:

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

4.2 Uitvoering inclusief grondexploitaties

In het kort

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

Werkwijze: van financieel dossieronderzoek naar het gesprek

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

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

89

Overrijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

Informatie uit deskstudy:

Pilots financieel toezicht in Noord-Brabant en Limburg

Pilot terughoudend financieel toezicht in Noord-Brabant

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

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

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

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

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

Pilot meerjarig repressief toezicht (financieel verdiepingsonderzoek) in Limburg

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

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

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

** Provincie Limburg. Informatie op provinciale website over pilot Modernisering toezicht en Verdiepingsonderzoeken, via http://www.limburg.nl/Beleid/Economie_en_Financiën/Gemeentefinanciën/Toezicht_Limburg. Provincie Limburg (16 maart 2010). Brief aan BZK over evaluatie pilot Modernisering toezicht.

Aandacht voor grondexploitaties

In 2010 werd grondexploitatie voor toezichthouders een gemeenschappelijk thema. Ze geven aan dat het daarvoor al wel onderdeel van de risicosystematiek was. Dit vanuit de redenering dat het vaststellen van de toezichtvorm geënt is op begrotingsevenwicht. Dit begrotingsevenwicht is gebaseerd op meerdere elementen die samengevat kunnen worden als de financiële positie. Het resultaat op grondexploitatie is een onderdeel van deze financiële positie. Dus grondexploitatie is een vast onderdeel bij elke provinciale toezichthouder. Alleen de wijze en het niveau waarop gekeken wordt, is verschillend tussen de provincies. Zo doet provincie Gelderland een vrij uitgebreide GREX-toets in vergelijking met andere provincies (waaronder ook Overijssel), zo bleek bij een presentatie die zij hierover gaf in het vakberaad gemeentefinanciën.

4.3 Sterke punten, ontwikkelpunten en ideeën

In het kort

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

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

Sterke punten

De provincie Overijssel noemt zelf de ontwikkeling die zij de afgelopen jaren doormaakte als sterk punt: de communicatie naar gemeenten is veel opener geworden en de werkwijze is meer gestructureerd geworden. Met het toezicht is een escalatie van financiële problemen bij sommige gemeenten voorkomen en is er een bijdrage geleverd aan de versterking van de horizontale lijn (zie [paragraaf 2.5](#)).

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

- De toezichthouder van Limburg vindt de goede contacten met gemeenten het meest belangrijk voor goed toezicht. Daarnaast is men trots op het verdiepingsonderzoek. Ook heeft de provincie seminars georganiseerd over bepaalde onderwerpen, bijvoorbeeld over de decentralisaties. Deze werden goed ontvangen door de bestuurders en ambtenaren van gemeenten en externe partners.
- In Noord-Holland weet men dat de aanwezigheid van de toezichthouder bij de gemeenten positief ontvangen wordt en veelal een bijdrage levert. De relaties met de gemeenten zijn goed, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Daarnaast beschikt Noord-Holland over een nieuw team voor toezicht dat onder meer wil meedenken over nieuwe ontwikkelingen.
- In Noord-Brabant wordt waarde gehecht aan de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten. Voorop staan de horizontale vormen van controle en verantwoording (horizontaal toezicht). Sober en op afstand waar het kan, intensief toezicht waar het moet. Deze bestuurlijke uitgangspunten zijn vertaald in een werkwijze van proportioneel en risicogericht financieel toezicht.
- De toezichthouders van Gelderland benoemen de gehanteerde systematiek en de open houding naar gemeenten als sterke punten van de manier waarop zij toezicht houden op de gemeentefinanciën.

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

Ontwikkelpunten en ideeën

De toezichthouders brengen ook ontwikkelpunten en ideeën naar voren:

- *Wijzigingen in wettelijk kader*
Op onderdelen zou het (wettelijk) kader moeten worden gewijzigd. Dan gaat het om bijvoorbeeld het betrekken van de reserve en schuldpositie bij het bepalen van de toezichtvorm. Hiervoor ligt er een advies van de Rfv. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft dit advies niet overgenomen, omdat het een verzwarende van de toezichtlast inhoudt. Geïnterviewde provinciale toezichthouders vinden dit een gemiste kans, zeker gezien de actualiteit rondom de grondexploitaties.
- *Extra instrumenten*
In aansluiting hierop is aangegeven dat er extra instrumenten voor het toezicht nodig zijn. Bijvoorbeeld ten aanzien van vermogen en schuld en meerjarige

uitspraken. Hier is nog een slag in te maken. Men gebruikt de metafoor dat toezicht 'één kanon' heeft, waarmee ze 'op alles moeten schieten'. Met andere woorden: een gemeente kan alleen onder preventief toezicht worden gesteld als er geen begrotingsevenwicht is, daarom moet alles naar 'geen begrotingsevenwicht' (dus preventief toezicht) vertaald worden.

Uit interviews provincies:

Preventief toezicht gedurende het jaar

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

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

Uit interviews provincie:

Toezicht in afzonderlijke organisatie kent voor- en nadelen

Het idee om de toezichthouders onder te brengen in een afzonderlijke organisatie kent zowel voor- als nadelen, zo wordt aangegeven. Als mogelijke voordelen ziet de provincie: meer consistentie, bundeling van expertise en een apolitieke invulling van het financieel toezicht. Nadelen worden gezien in relatie tot de bestuurlijke context: minder laveerruimte en minder mogelijkheden voor maatwerk.

Bijlagen

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

Doel en centrale vraag

Het doel van het onderzoek is:

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

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

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

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

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

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

Deelvragen

De centrale vraag hebben we uitgewerkt in een aantal deelvragen:

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

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

Afbakening

Het onderzoek is als volgt afgebakend:

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

Onderzoeksmethodiek

De nota van bevindingen bestaat uit drie onderdelen:

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

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

Beschrijving van beleid en uitvoering toezicht

Om een beeld te krijgen van het beleid dat voor het financieel toezicht gehanteerd wordt en de wijze waarop de provincie Overijssel hier invulling aan geeft, hebben we documenten bestudeerd en interviews gehouden. Belangrijke bronnen voor dit onderdeel waren de Gemeentewet, het toezichtkader, de begrotingsbrieven, toezichtbrieven, gespreksverslagen en notities die door financieel toezicht zijn opgesteld. In [bijlage 7](#) is de volledige lijst met geraadpleegde bronnen te vinden.

We hielden daarnaast interviews met toezichthouders, de coördinator van het financieel toezicht en met een ambtenaar van het Ministerie van BZK (coördinator provinciefinanciën en artikel-12 inspecteur). Ook interviewden we de verantwoordelijk gedeputeerde.

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

Ervaringen van gemeenten met het financieel toezicht

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

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

- Almelo
- Borne
- Zwolle

De selectie van de cases heeft plaatsgevonden op basis van:

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

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

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

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

Daarnaast zijn bij de geselecteerde gemeenten gesprekken gevoerd met de wethouders financiën en/of wethouders grondzaken, ambtenaren concernzaken, financiën en planeconomen. In [bijlage 8](#) kunt u de volledige lijst met geïnterviewde personen vinden.

De wijze waarop andere provincies het toezicht uitvoeren

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

Bijlage 2: Analyse kadastrale gegevens

In deze bijlage beschrijven we op hoofdlijnen de situatie rond de grondaankopen van Gelderse en Overijsselse gemeenten. De gegevens komen uit de kadastrale registratie. *[Achterin dit rapport vindt u de gegevens per gemeente in een afzonderlijke bijlage].*

Gemeentelijke grondaankopen 2001-2011

In tabel 3 is aangegeven hoeveel grond de gemeenten in Gelderland danwel Overijssel gezamenlijk hebben aangekocht in de periode 2001-2011, welk percentage daarvan ontwikkeld is en hoeveel grond zij nog in portefeuille hebben. Het gaat hier dus niet om grond van de provincie zelf, maar om grond van de gemeenten in de provincie. De aangekochte oppervlakte is gebaseerd op alle agrarische transacties.⁶⁴ Hieronder vallen zowel bebouwde als onbebouwde transacties.

Tabel 3 Gemeentelijke grondaankopen Gelderland en Overijssel 2001-2011

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

Bron: Kadaster (19 februari 2013)

In tabel 4 is een raming van de afboekwaarde van onbebouwde grond weergegeven. De totale afboekwaarde per gemeente zal hoger liggen, aangezien in tabel 4 alleen de onbebouwde grond kon worden meegerekend.⁶⁵

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

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

Bron: Kadaster (19 februari 2013)

⁶⁴ Buiten de selectie vallen niet-agrarische transacties, zoals grondaankopen voor binnenstedelijke locaties, wegen, parken etc. en verkavelde terreinen zoals uitgeefbare bedrijventerreinen.

⁶⁵ De afboekwaarde van bebouwde grond is lastig te ramen, vanwege het verschil in waarde van bebouwing.

Bijlage 3:

Wettelijke context financieel toezicht

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

Gemeentewet

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

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

99

Overrijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

Titel IV. De financiën van de gemeente

Hoofdstuk XIII. De begroting en de jaarrekening

Paragraaf 3. Goedkeuring van de begroting

Art. 203

1. De begroting, bedoeld in artikel 189, van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen behoeven de goedkeuring van gedeputeerde staten, indien naar hun oordeel de begroting, bedoeld in artikel 189, niet structureel en reëel in evenwicht is en blijkens de meerjarenraming, bedoeld in artikel 190, niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een structureel en reëel evenwicht tot stand zal worden gebracht. Gedeputeerde staten doen hiervan vóór de aanvang van het begrotingsjaar mededeling aan het gemeentebestuur.
2. Gedeputeerde staten kunnen bepalen dat de begroting, bedoeld in artikel 189, van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen hun goedkeuring behoeven, indien:
 - a. de begroting, bedoeld in artikel 189, niet tijdig is ingezonden aan gedeputeerde staten overeenkomstig het bepaalde in artikel 191, of
 - b. de jaarrekening, bedoeld in artikel 197, eerste lid, van het tweede aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar niet tijdig is ingezonden aan gedeputeerde staten overeenkomstig het bepaalde in artikel 200, eerste

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

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

Wet financiering decentrale overheden (fido)

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

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

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

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

Wet algemene regels herindeling (arhi)

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

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

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

Financiële verhoudingswet (Fvw)

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

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

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

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

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

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

15 februari jaar x

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

1 maart jaar x

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

1 december jaar x

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

1 februari jaar x + 1

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

1 april jaar x + 1

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

1 juni jaar x + 1

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

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

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

In het BBV is opgenomen dat er een commissie voor het Besluit begroting en verantwoording (commissie BBV) is. Deze commissie moet ervoor zorgen dat het BBV eenduidig wordt

uitgevoerd en toegepast (BBV, art. 75, lid 2). Dit doet zij onder meer door het beantwoorden van praktijkvragen en het uitbrengen van richtinggevende notities. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan notities over grondexploitaties (februari 2012) en de toerekening van kosten van bestedingen in de openbare ruimte aan grondexploitaties (april 2013). De notities van de commissie BBV zijn te vinden op www.commissiebbv.nl. De financieel toezichthouders controleren ook of een gemeente zich houdt aan deze 'aanvullende' richtlijnen.

Bijlage 4:

Juridisch advies over rol PS bij financieel toezicht

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

**Notitie over de rol van Provinciale Staten bij de uitoefening van financieel toezicht gemeentefinanciën door Gedeputeerde Staten
door prof. mr. dr. D.J. Elzinga, juli 2013**

Vraagstelling

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

Antwoord

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

gelijke wijze met het provinciale toezicht worden geconfronteerd.

2. De aanwezigheid van dit gemeenschappelijk toezichtkader en de daaruit voortvloeiende afwezigheid van specifieke en andere materiële normering door PS in de 13 provincies doet al snel het beeld ontstaan dat het financieel toezicht door GS op de gemeenten een nogal exclusieve bevoegdheid is voor het provinciale dagelijks bestuur. Door het nogal complexe en vaak technische karakter van de gemeentefinanciën wordt dit beeld verder versterkt. Nu bovendien ook de minister van BZK en gerelateerde nationale adviesorganen hier systeemverantwoordelijkheid dragen, kan gemakkelijk de conclusie worden getrokken dat de GS-bevoegdheden uit art. 203 Gemeentewet zich niet lenen, maar zich ook niet mogen lenen voor een al te intensieve bemoeienis van PS.
3. Binnen de systematiek van het provinciale bestuursmodel is een dergelijk conclusie echter niet erg valide. In de bestuurspraktijk kan het weliswaar wijs en verstandig zijn om GS als provinciaal toezichthouder veel ruimte te geven, indien GS echter onder specifieke omstandigheden een beroep 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 zwaarwegende sanctie dat ze bij vertrouwensverlies ontslag kunnen krijgen, ten aanzien van de CdK geldt een aanbeveling tot ontslag bij vertrouwensverlies. Deze 'machtsinstrumenten' van PS zijn strikt subjectief van aard. Zij kunnen wat de gedeputeerden betreft niet door een hogere bestuursinstantie worden gecorrigeerd en ze zijn niet vatbaar voor een rechterlijk oordeel. In deze elementen komt het hoofdschap van provinciale staten dan ook sterk tot uitdrukking. Het college van GS kan niet aannemelijk maken dat een min of meer exclusieve bevoegdheidsverdeling zou moeten leiden tot een matiging van

de bemoeienis van provinciale staten.

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

Bijlage 5:

Proces financieel toezicht in 2013

Actie	Moment
Informeel traject	Jan. - 15 nov.
<ul style="list-style-type: none"> GS communiceren proces en criteria schriftelijk naar gemeenten (=begrotingsbrief) GS/CdK bepalen toezichtbeelden/kleuring IBT en stellen deze vast Provincie organiseert bijeenkomsten t.b.v. beleidsmedewerkers, hoofden financiën etc. van gemeenten 1^e bestuurlijke moment: gesprekken gedeputeerde met portefeuillehouders gemeente VNG Overijssel en provincie betrekken gemeenteraden bij proces FT Toezichtthema grondexploitatie 	1 ^e helft maart 1 ^e kwartaal Eind maart April 2 ^e kwartaal 2 ^e kwartaal met doorloop in 3 ^e kwartaal Mei Mei/juni/juli Mei/juni/juli 2 ^e kwartaal met doorloop in 3 ^e kwartaal Sept./okt.
<ul style="list-style-type: none"> GS brengen belastingspecial uit GS beoordelen voorjaarnota's/kadernota's 1^e ambtelijke gespreksronde gemeenten, communiceren profielen Beoordeling jaarrekeningen 2012 met bijbehorende accountantsrapporten 2^e bestuurlijke moment: GS stand van zaken (weerslag 1^e gespreksronde, kadernota's o.d., jaarrekeningen) Ambtelijke ontvangst en beoordeling van door de colleges vast te stellen c.q. vastgestelde concept-programmabegrotingen 2014 en meerjarenramingen 2015-2017 2^e ambtelijke contactmoment gemeenten Topambtelijk (secretarissen) overleg signalering o.b.v. door colleges vast te stellen conceptbegrotingen. Initiatief ligt bij gemeenten. 	Okt. Sept./okt. Eind okt.
Wettelijke traject	15 nov. - 1 jan.
<ul style="list-style-type: none"> Ontvangst van de door de raden vastgestelde programmabegroting (verplicht op grond van GW) Definitieve beoordeling van de door de raad vastgestelde programmabegrotingen 3^e bestuurlijke moment: GS verzamelnota met voorstel toezichtregimes + brieven Hoorzitting van Gedeputeerde met (een delegatie of vertegenwoordiging van) de raden van gemeenten op voornemen GS instellen preventief toezicht Voorleggen aan GS van uitkomsten gesprekken gemeenten & Finale besluitvorming GS 	15 nov. 2 ^e helft nov. 1 ^e week dec. Direct na GS-besluit 3 ^e week dec.

- Persverklaringen
- Finale brieven aan gemeenten en BZK
- Publicatie Staatscourant

3^e week dec.

3^e week dec.

1^e week jan.

Bijlage 6:

Situatieschetsen grondexploitatie casestudiegemeenten

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

Gemeente Almelo

Almelo in het kort

Aantal inwoners (1-1-2013): 72.729

Oppervlakte (2012): 6.941 ha

Aantal woningen (2012): 31.559

Totale lasten jaarrekening (gerealiseerd resultaat voor bestemming 2012): € 264 miljoen

Totaal eigen vermogen (31-12-2012): € 57 miljoen

Bronnen: CBS (juli 2013) en Gemeente Almelo (mei 2013) Jaarverantwoording 2012, p. 235 en 238

Grondexploitatie

Uit het onderzoek van de toezichthouders (gepubliceerd in 2013) naar de gemeentelijke grondexploitaties komt gemeente Almelo als volgt naar voren:

Grondexploitatie Almelo vergeleken (in euro per inwoner)			
	Almelo	Overijssel	Nederland
Gemiddelde boekwaarde per inwoner van grondposities van gemeenten in Overijssel en Nederland per 31 december 2011	3.335	1.375	895
• in exploitatie genomen gronden	2.075	915	655
• niet in exploitatie genomen gronden	1.260	460	240
Voorziening nadelige complexen per 31 december 2011	1.120	385	260
Algemene reserves grondbedrijf gemeenten per 31 december 2011	0	40	60

Bronnen: Rekenkamer Oost-Nederland, aan de hand van Provincie Overijssel (juli 2013) Grondposities gemeenten en BZK (mei 2013) Provinciaal onderzoek grondexploitaties gemeenten 2012

Almelo hoort bij de Overijsselse gemeenten met de hoogste gemiddelde boekwaarde van grondposities per inwoner, zo blijkt uit het onderzoek. In haar analyse stelt provincie Overijssel dat deze hoge waarde samenhangt met de ambitieuze woningbouwplannen met Waterrijk en Almelo Noord Oost.⁶⁶ Op eerstgenoemd project gaan we - in het licht van de totale woningbouw - hieronder in.

Waterrijk

In het Masterplan Almelo (2004) werd besloten tot het bouwen van een grote woonwijk aan de noordzijde van de stad met een capaciteit van 4.500 woningen. Deze wijk werd Waterrijk genoemd. De wijk moest in 2020 zijn afgerond. Voor het totale woningbouwprogramma van Almelo werd destijds uitgegaan van het bouwen van 500 woningen per jaar.⁶⁷

De economische crisis werd ook gevoeld op de woningmarkt. In de zogenoemde Marsroute 1 en 2 en bij de jaarrekening 2011 zijn maatregelen genomen om op deze ontwikkeling te reageren.⁶⁸ De raad stelde in 2010 de Marsroute 1 vast. Hierbij bleef het ambitieniveau van het Masterplan (dus ook van Waterrijk) hetzelfde, maar werd het uitgiftetempo van gronden afgezwakt.⁶⁹ Het totale woningbouwprogramma werd aangepast naar 250 woningen per jaar.⁷⁰ Bij Waterrijk werd (naast de Binnenstad) de eerste prioriteit gelegd. De totale voorzieningen voor de lopende grondexploitaties per 31 december 2009 werd vastgesteld op € 51 miljoen (waarvan € 11 miljoen voor Waterrijk).⁷¹ In de loop van 2010 werd duidelijk dat de ambities van Marsroute 1 bijgesteld moesten worden.⁷² Daarom zette Almelo in 2011 Marsroute 2 in. Het totale woningbouwprogramma werd verder aangepast naar 170 woningen per jaar.⁷³ Het plangebied van Waterrijk werd verkleind. Daarnaast werd de Binnenstad uit de exploitatie gehaald en werden bij bepaalde projecten zoals Leemslagen het bouwprogramma en/of de fasering aangepast. Ten slotte is - mede naar aanleiding van de managementletter van de accountant - in de jaarrekening 2011 voor de korte termijn een correctie gemaakt op de uitgifteplanning.⁷⁴ Voor het totale woningbouwprogramma wordt nu uitgegaan van 167 woningen per jaar.⁷⁵

Gemeente Almelo heeft per 31 december 2012 22 lopende grondexploitaties. Deze hebben een gezamenlijke boekwaarde van € 160,4 miljoen en er is voor € 22,9 miljoen aan voorzieningen hiervoor getroffen.⁷⁶ Vorig jaar is een deel van de gronden uit de exploitatie van Waterrijk gehaald. Deze gronden zijn overgeboekt naar het Complex

⁶⁶ Provincie Overijssel (juli 2013) *Grondposities gemeenten*, p. 2.

⁶⁷ Gemeente Almelo (2012) *Eindrapport scenario's grondbedrijf*, p. 6.

⁶⁸ Gemeente Almelo (2012) *Voorjaarsnota 2012*, p. 17.

⁶⁹ Gemeente Almelo (2012) *Eindrapport scenario's grondbedrijf*, p. 6.

⁷⁰ Gemeente Almelo (2012) *Voorjaarsnota 2012*, p. 17.

⁷¹ Gemeente Almelo (2010) *Marsroute programmering woningbouw c.a.*, p. 2 en 6-7.

⁷² Gemeente Almelo (2011) *Voorjaarsnota 2011*, p. 100.

⁷³ Gemeente Almelo (2012) *Voorjaarsnota 2012*, p. 17.

⁷⁴ Gemeente Almelo (2012) *Eindrapport scenario's grondbedrijf*, p. 7.

⁷⁵ Gemeente Almelo (2012) *Voorjaarsnota 2012*, p. 17.

⁷⁶ Gemeente Almelo (2013) *Jaarverantwoording 2012*, p. 198

Verspreide Bezittingen.⁷⁷ Het 'Complex Verspreide Bezittingen' kent een boekwaarde van € 93,7 miljoen en er is voor € 52,8 miljoen een voorziening getroffen.⁷⁸ De overgebleven gronden in de voormalige exploitatie van Waterrijk zijn opgenomen in de nieuwe exploitatie Almelo Noordflank.⁷⁹ Het nieuwbouwproject Noordflank is kleiner dan het plan Waterrijk. In de periode tot 2035 moeten hier 1.600 woningen komen te staan.⁸⁰

Gemeente Borne

Borne in het kort

Aantal inwoners (1-1-2013): 21.770

Oppervlakte (2012): 2.616 hectare

Aantal woningen (2012): 8.937

Totale lasten jaarrekening (gerealiseerd resultaat voor bestemming 2012): € 73 miljoen

Totaal eigen vermogen (31-12-2012): € 40 miljoen

Bronnen: CBS (juli 2013) en Gemeente Borne (mei 2013) Jaarstukken 2012, p. 111 en 135

Grondexploitatie

Uit het onderzoek van de toezichhouders (gepubliceerd in 2013) naar de gemeentelijke grondexploitaties komt gemeente Borne als volgt naar voren:

Grondexploitatie Borne vergeleken (in euro per inwoner)

	Borne	Overijssel	Nederland
Gemiddelde boekwaarde per inwoner van grondposities van gemeenten in Overijssel en Nederland per 31 december 2011	4.350	1.375	895
• in exploitatie genomen gronden	4.085	915	655
• niet in exploitatie genomen gronden	265	460	240
Voorziening nadelige complexen per 31 december 2011	445	385	260
Algemene reserves grondbedrijf gemeenten per 31 december 2011	195	40	60

Bronnen: Rekenkamer Oost-Nederland, aan de hand van Provincie Overijssel (juli 2013) Grondposities gemeenten en BZK (mei 2013) Provinciaal onderzoek grondexploitaties gemeenten 2012

⁷⁷ Gemeente Almelo (2013) Voorjaarsnota 2013 (concept), p. 24.

⁷⁸ Gemeente Almelo (2013) Jaarverantwoording 2012, p. 198.

⁷⁹ Gemeente Almelo (2013) Voorjaarsnota 2013 (concept), p. 24.

⁸⁰ Website Plan Waterrijk (particulier initiatief) <http://www.planwaterrijk.nl/>

Gemeente Borne heeft de hoogste gemiddelde boekwaarde van grondposities per inwoner in Overijssel, zo blijkt uit het onderzoek. In haar analyse stelt provincie Overijssel dat deze hoge waarde samenhangt met de woonwijk Borsche Maten en het bedrijventerrein De Veldkamp. Echter, uit het onderzoek komt ook naar voren dat gemeente Borne over relatief de grootste reserves van Overijssel beschikt.⁸¹

Uit het interview met en diverse documenten van gemeente Borne (bv. MPG 2013) komt naar voren dat in Borne de grootste risico's spelen rond de grondexploitatie bij de woonwijk De Borsche Maten en bedrijventerrein De Veldkamp.⁸²

Borsche Maten

De Borsche Maten is een woonwijk waar 2.700 woningen gepland zijn.⁸³ Deze wijk was in feite compensatie voor Bornerbroek, dat bij de gemeentelijke herindeling tot Almelo ging behoren. Voor het grootste deel hiervan (2.300 woningen) beschikt Borne over een bestemmingsplan dat door provincie Overijssel is goedgekeurd.⁸⁴ In 2006 is gestart met de bouw van de wijk.⁸⁵ Oorspronkelijk zou de woonwijk in 2015 afgerond zijn. Echter, gemeente Borne heeft een aantal jaar geleden besloten het oorspronkelijke uitgiftetempo van 250 woningen per jaar los te laten en tijdelijk te temporiseren, waarbij men uitgaat van 104 woningen per jaar. Hierdoor loopt het plan nu tot 2030. Op dit moment staan er iets meer dan 700 woningen in Borsche Maten en per 1 januari 2013 telde de Borsche Maten 1.790 inwoners. De ontwikkeling van de Borsche Maten ligt daarmee nog op koers, maar wordt nauwlettend gevolgd vanuit het oogpunt van risicobeheersing.⁸⁶

Meer informatie over de Borsche Maten is te vinden op:

<http://www.bornchematen.com/>.

De Veldkamp

De Veldkamp is een bedrijventerrein van 60 hectare dat samen met gemeente Hengelo wordt ontwikkeld.⁸⁷ Gemeente Borne heeft De Veldkamp voorgefinancierd, waardoor de boekwaarde bij de gemeente hoog is. Het risico voor De Veldkamp is echter verdeeld tussen Borne (1/3) en Hengelo (2/3).⁸⁸

De gemeenteraad stelde februari 2006 het bestemmingsplan gewijzigd vast en in oktober van hetzelfde jaar is het plan grotendeels goedgekeurd door GS.⁸⁹ Per 1 januari 2007 is voor De Veldkamp een grondexploitatie opgesteld.⁹⁰ In dat jaar is ook gestart

⁸¹ Provincie Overijssel (juli 2013) *Grondposities gemeenten*.

⁸² Gemeente Borne (2013) *Raadsvoorstel Meerjaren Prognose Grondexploitaties 2013*, p. 1.

⁸³ Gemeente Borne (2011) *Ontwerpbegroting 2013-2016*, p. 22 en 39.

⁸⁴ Gemeente Borne (2011) *Ontwerpbegroting 2013-2016*, p. 22.

⁸⁵ Gemeente Borne (2012) *Structuurvisie Borne*, p. 21.

⁸⁶ Gemeente Borne (2013) *Jaarstukken 2012*, p. 9.

⁸⁷ Gemeente Borne (2012) *Structuurvisie Borne*, p. 21.

⁸⁸ BZK en provincie Overijssel (2010) *Rapportage over de begrotingsscan Borne 2010*, p. 29.

⁸⁹ Gemeente Borne en Hengelo (november 2006) *Nieuwsbrief 5 Bedrijventerreinen Buren 1 De Veldkamp*, p. 4.

⁹⁰ Gemeente Borne (2013) *Jaarstukken 2012*, p. 84.

met het bouwrijp maken van de grond. En in 2009 is gestart met de uitgifte van kavels. Door de economische crisis is de vraag naar bedrijventerreinen gedaald en de uitgifte onder druk komen te staan. Daarom is er getemporeerd in de uitgifte waardoor de looptijd van het project met drie jaar is verlengd.⁹¹ Deze aanpassing in de uitgifteprognose en looptijd heeft (gecombineerd met lichte uitfasering van de plankosten en de kosten voor woonrijp maken) geleid tot het treffen van een extra verliesvoorziening. Per 31 december 2012 heeft de voorziening een omvang van € 5,5 miljoen.⁹²

Meer informatie over De Veldkamp is te vinden op: <http://www.develdkamp.com/>.

Gemeente Zwolle

Zwolle in het kort

Aantal inwoners (1-1-2013): 122.562

Oppervlakte (2012): 11.936 hectare

Aantal woningen (2012): 52.654

Totale lasten jaarrekening (gerealiseerd resultaat voor bestemming 2012): € 443,5 miljoen

Totaal eigen vermogen (31-12-2012): € 130 miljoen

Bronnen: CBS (juli 2013) en Gemeente Zwolle Jaarstukken 2012, p. 223 en 237

114

Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

Grondexploitatie

Uit het onderzoek van de toezichthouders (gepubliceerd in 2013) naar de gemeentelijke grondexploitaties komt gemeente Zwolle als volgt naar voren:

Grondexploitatie Zwolle vergeleken (in euro per inwoner)			
	Zwolle	Overijssel	Nederland
Gemiddelde boekwaarde per inwoner van grondposities van gemeenten in Overijssel en Nederland per 31 december 2011	1.655	1.375	895
• in exploitatie genomen gronden	1.300	915	655
• niet in exploitatie genomen gronden	355	460	240
Voorziening nadelige complexen per 31 december 2011	380	385	260
Algemene reserves grondbedrijf gemeenten per 31 december 2011	5	40	60

Bronnen: Rekenkamer Oost-Nederland, aan de hand van Provincie Overijssel (juli 2013) Grondposities gemeenten en BZK (mei 2013) Provinciaal onderzoek grondexploitaties gemeenten 2012

⁹¹ Deloitte (21 mei 2012) Accountantsverslag 2011 gemeente Borne, p. 12.

⁹² Gemeente Borne (2013) Jaarstukken 2012, p. 8 en 84.

De gemiddelde boekwaarde per inwoner bleek in Zwolle hoger te liggen dan gemiddeld in Overijssel en Nederland en de algemene reserve grondbedrijf per inwoner juist lager. Uit deskstudy en interviews komt naar voren dat voor gemeente Zwolle een risico ligt bij (de tweede fase van) het woningbouwproject Stadshagen.

Stadshagen

De minister van VROM wees eind 1993 in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening extra (VINEX) locaties aan voor de uitbreiding van steden. Een van deze VINEX-locaties was Stadshagen⁹³, een wijk in Zwolle gelegen in de polder Mastenbroek. Het bestemmingsplan voor Stadshagen (deel 1) is in 1995 door de raad vastgesteld en in 1996 grotendeels door GS goedgekeurd.⁹⁴ In 1996 is men ook gestart met de bouw van de eerste woningen. De eerste fase bestond uit de bouw van 8.500 woningen.⁹⁵ Het bestemmingsplan voor Stadshagen II is geldend vanaf augustus 2007⁹⁶ en vanaf 2010 is men begonnen met de ontwikkeling van dit tweede deel. Hier zijn circa 4.350 woningen gepland.

Aangezien Stadshagen de grootste woningbouwlocatie van Zwolle is zijn de gevolgen van de economische crisis hier groot voor (geweest).⁹⁷ In meerdere jaren was er een tekort op de grondexploitatie voor Stadshagen II en is de grondexploitatie herzien om optimalisaties uit te voeren. Zo was er in 2010 een tekort van € 9,5 miljoen (€ 24,5 mln. tekort - € 15 mln. aan optimalisaties zoals fasering van de natuurcompensatie en beperking van de plankosten).⁹⁸ In 2011 was er een tekort van € 10,8 miljoen (€ 17,7 mln. tekort - € 7,3 mln. aan optimalisaties zoals post onvoorzien met 1% naar beneden bijstelling en sociale woningbouw omzetten van huur naar koop).⁹⁹ In 2012 kwam het tekort op € 25,9 miljoen (€ 31,6 mln. tekort - € 5,7 mln. bezuinigingsoplossingen/meevallers zoals het aanpassen van de rente). In 2012 is besloten tot het samenvoegen van de grondexploitaties van Stadshagen I en II. Hierdoor gaat het resultaat van deze grondexploitaties in elkaar op. Aangezien Stadshagen I een positief resultaat kent (€ 8,3 miljoen) wordt het totale resultaat van Stadshagen na samenvoeging vastgesteld op € 18,3 miljoen negatief.¹⁰⁰

Zwolle analyseerde in 2012 de stedelijke vastgoedprogramma's. Belangrijkste actiepunten uit deze heroriëntatie waren de verliezen op woningbouwlocaties en de omzetzalingen op de bedrijventerreinen door een minder snelle uitgifte.¹⁰¹ De heroriëntatie heeft ertoe geleid dat de grondexploitatie Stadshagen in 2013 herzien is.

⁹³ Gemeente Zwolle (2012) *Bestemmingsplan Stadshagen I gewijzigd ontwerp*, p. 18.

⁹⁴ Gemeente Zwolle (2009) *Uitwerkingsplan Stadshagen, De Hagen 2*, p. 2.

⁹⁵ Website gemeente Zwolle (juli 2013) *Stadshagen in het kort (onder De Wijken) en Project Stadshagen (onder Projecten bouwen & wonen)*.

⁹⁶ Website gemeente Zwolle (juli 2013) *Stadshagen II (onder Bestemmingsplannen)*.

⁹⁷ Gemeente Zwolle (26 januari 2012) *Herziening grondexploitatie Stadshagen II*, p. 2.

⁹⁸ Gemeente Zwolle (19 januari 2010) *Optimalisatie grondexploitatie Stadshagen II*.

⁹⁹ Gemeente Zwolle (18 januari 2011) *Optimalisatie grondexploitatie Stadshagen II en Gemeente Zwolle. Persbericht: Gemeente herziert grondexploitatie Stadshagen II*.

¹⁰⁰ Gemeente Zwolle (26 januari 2012) *Herziening grondexploitatie Stadshagen II*, p. 6 en 7.

¹⁰¹ Gemeente Zwolle (25 april 2013) *Bericht op website: Positief saldo grondexploitaties voor voorziening*.

Er is voor de wijk een voorziening van € 60,4 miljoen getroffen. Dit bedrag kan formeel opgesplitst worden in een voorziening van € 57,9 miljoen en een storting van € 2,5 miljoen in de bestemmingsreserve Niegg.¹⁰² Men is aan dit bedrag gekomen door een doorrekening op basis van aanpassingen in woningbouwaantallen, differentiatie, fasering en looptijd van de grondexploitatie. Daarnaast zijn gronden die buiten het nieuwe bestemmingsplan/exploitatiegebied komen te vallen opnieuw gewaardeerd en zijn deze exploitatielasten meegenomen in de doorrekening.¹⁰³

Meer informatie over Stadshagen is te vinden op: <http://www.stadshagen.nl/>.

¹⁰² Gemeente Zwolle (2013) Jaarrekening 2012, p. 11-12, 15 en 159 en Gemeente Zwolle (2013). Meerjarenprognose vastgoed 2013, p. 4 en 7.

¹⁰³ Gemeente Zwolle (2013) Meerjarenprognose vastgoed 2013, p. 8.

Bijlage 7:

Geraadpleegde bronnen

Bronnen provincie Overijssel

- Provincie Overijssel (6 juli 2004). *Beleidskader toezicht gemeentefinanciën*.
- Provincie Overijssel (2006-2012). *Beleidsbegrotingen en beleidsrekeningen*.
- Provincie Overijssel (3 maart 2008). *Statenvoorstel PS/2008/124 Sturen en samenwerken onder de nieuw Wro/Lentedocument*.
- Provincie Overijssel (juli 2008). *Financieel toezichtskader Zichtbaar toezicht in Overijssel*.
- Provincie Overijssel (7 februari 2012). *Statennotitie PS/2012/119 Evaluatie Vernieuwde Interbestuurlijke verhoudingen - Interbestuurlijk Toezicht*.
- Provincie Overijssel (24 april 2012). *Brief aan VNG inzake het provinciaal toezicht*.
- Provincie Overijssel (15 juni 2012). *Statennotitie PS/2012/478 Invoering vernieuwd Interbestuurlijk Toezicht*.
- Provincie Overijssel (juni 2012). *Notitie Audit Toezicht op de gemeentefinanciën* [intern document].
- Provincie Overijssel (19 maart 2013). *Begrotingsbrief 2014*.
- Provincie Overijssel (29 mei 2013). *Motie PS/2013/498 Vitaliteit Overijsselse gemeenten/Verkenning Grondfonds Overijssel*.
- Provincie Overijssel (9 juli 2013). *Rapportage grondposities gemeenten 2013*.
<http://www.overijssel.nl/overijssel/cijfers-kaarten/staat-overijssel/kwaliteit-openbaar/openbaar-bestuur/grondposities/>
- Provincies Gelderland en Overijssel (december 2012). *Samenwerkingsagenda Plan van aanpak voor financieel toezicht* [intern document].

Bronnen provincie Overijssel en gemeenten ten behoeve van casestudie

Gemeente Almelo

- Gemeente Almelo (26 januari 2010). *Marsroute programmering woningbouw ca.*
- Gemeente Almelo (2012-2014). *Voorjaarnota's 2011-2013*.
- Gemeente Almelo (27 maart 2012). *Eindrapport scenario's grondbedrijf*.
- Gemeente Almelo (mei 2013). *Jaarverantwoording 2012*.
- Provincie Overijssel (2006-2012). *Toezichtbrieven aan de gemeenteraad van Almelo begrotingen 2007 t/m 2013*.
- Provincie Overijssel. *Gespreksverslagen en notities over financieel toezicht in Almelo*.
- Website Plan Waterrijk (particulier initiatief). <http://www.planwaterrijk.nl/>

Gemeente Borne

- Deloitte Accountants B.V. (15 mei 2012). *Accountantsverslag 2011*.
- Ministerie van BZK en provincie Overijssel (augustus 2010). *Rapportage over begrotingsscan Borne 2010*.
- Gemeente Borne en Hengelo (november 2006). *Nieuwsbrief 5 Bedrijventerreinen Buren I De Veldkamp*.
- Gemeente Borne (3 juli 2011). *Ontwerpbegroting 2013-2016*.

Gemeente Borne (4 januari 2012). *Structuurvisie Borne*.
Gemeente Borne (16 april 2013). *Jaarstukken 2012*.
Gemeente Borne (2013). *Raadsvoorstel Meerjaren Prognose Grond (MPG) 2013*.
Provincie Overijssel (2006-2012). *Toezichtbrieven aan de gemeenteraad van Borne begrotingen 2007 t/m 2013*.
Provincie Overijssel. *Gespreksverslagen en notities over financieel toezicht in Borne*.

Gemeente Zwolle

Gemeente Zwolle (oktober 2009). *Uitwerkingsplan Stadshagen, De Hagen 2*.
Gemeente Zwolle (19 januari 2010). *Optimalisatie Stadshagen II*.
Gemeente Zwolle (18 januari 2011). *Optimalisatie grondexploitatie Stadshagen II*.
Gemeente Zwolle (26 januari 2012). *Herziening grondexploitatie Stadshagen II*.
Gemeente Zwolle (1 juni 2012). Bestemmingsplan Stadshagen I gewijzigd ontwerp.
Gemeente Zwolle (2013). *Jaarrekening 2012*.
Gemeente Zwolle (april 2013). *Meerjarenprognose vastgoed 2013*.
Gemeente Zwolle informatie website: *Stadshagen in het kort* (onder De Wijken), *Project Stadshagen* (onder Projecten bouwen & wonen), *Stadshagen II* (onder Bestemmingsplannen).
Gemeente Zwolle persberichten website: *Gemeente her ziet grondexploitatie Stadshagen II* (18 januari 2011) en *Positief saldo grondexploitaties voor voorziening* (25 april 2013).
Provincie Overijssel. *Toezichtbrieven aan de gemeenteraad van Zwolle begrotingen 2007 t/m 2013*.
Provincie Overijssel. *Gespreksverslagen en notities over financieel toezicht in Zwolle*.

118

Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden

Bronnen rijksoverheid, met name het ministerie van Binnenlandse Zaken

Ministerie van BZK (24 april 2008). *Brief Verslag 2008 financieel toezicht op gemeenten*.
Bijlage: Toezichtsverslag 2008 toezicht provincies op gemeenten.
Ministerie van BZK (18 juni 2009). *Brief aan de Tweede kamer over het Toezichtsverslag 2009*. Bijlage C: Verslag 2009 betreffende het door de provincies uitgevoerde Financieel toezicht op de gemeenten.
Ministerie van BZK (18 mei 2010). *Brief aan Tweede Kamer over toezichtsverslag financiën provincies*. Bijlage 2: Toezicht op gemeenten door provincies.
Ministerie van BZK (mei 2011). *Artikel 12-tussenrapport Millingen aan de Rijn 2011*.
Ministerie van BZK (20 mei 2011). *Aanbiedingsbrief financieel toezicht 2011*. Bijlage 2: Verslag over het financieel toezicht op gemeenten voor het jaar 2011.
Ministerie van BZK (15 maart 2012). *Kamerbrief over de financiële positie van gemeenten*. Bijlage 1: Verslag over het financieel toezicht op gemeenten 2012.
Ministerie van BZK (maart 2012). *Brochure Gemeentelijke financiële scan*.
Ministerie van BZK (mei 2012). *Handleiding Artikel 12 Financiële-verhoudingswet, geldig met ingang van 2013*.
Ministerie van BZK (14 juni 2012). *Memorie van Toelichting bij Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met het aanpassen van enkele bepalingen inzake het financieel toezicht op gemeenten en provincies*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 302, nr. 3.
Ministerie van BZK (7 mei 2013). *Aanbiedingsbrief verslagen financieel toezicht 2013*.
Bijlage 2: Verslag over het financieel toezicht op gemeenten 2013.

- Ministerie van BZK (7 mei 2013). *Aanbiedingsbrief verslagen financieel toezicht 2013*.
 Bijlage 3: Publicatie provinciaal onderzoek grondexploitatie gemeenten 2012.
- Ministerie van BZK (5 juni 2013). *Aanbiedingsbrief antwoorden op Kamervragen over de financiële positie van gemeenten*.
- Ministerie van BZK, IPO en VNG (augustus 2012). *Handboek Wet revitalisering generiek toezicht*.
- Ministerie van I&M (maart 2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*.
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 302, nr. 3.
 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 302, nr. 6.

Bronnen andere provincies

- Provincie Gelderland. Bureau Economisch Onderzoek (januari 2009).
Onderzoeksmemorandum De kredietcrisis en de Gelderse economie.
- Provincie Limburg. *Informatie op provinciale website over pilot Modernisering toezicht en de Verdiepingsonderzoeken*.
http://www.limburg.nl/Beleid/Economie_en_Financiën/Gemeentefinanciën/Toezicht_Limburg/Pilot_modernisering_toezicht
- Provincie Limburg. *Informatie op provinciale website over Verdiepingsonderzoeken*.
http://www.limburg.nl/Beleid/Economie_en_Financiën/Gemeentefinanciën/Toezicht_Limburg/Verdiepingsonderzoeken
- Provincie Limburg (16 maart 2010). *Brief aan ministerie van BZK over evaluatie pilot Modernisering toezicht*.
- Provincie Limburg en Noord-Brabant (Adviespunt Onderzoek Provincie Limburg, oktober 2009). *Klanttevredenheid pilots Modernisering financieel toezicht gemeenten*.
- Provincie Noord-Brabant (april 2010). *Evaluatie proef Financieel Toezicht*.
- Provincie Noord-Brabant (25 mei 2010). *Brief aan ministerie van BZK over evaluatie proef terughoudend financieel toezicht*.
- Provincie Noord-Brabant (februari 2013). *Interbestuurlijk toezicht door provincie Noord-Brabant, Uitvoeringsprogramma 2013*.
- Provincie Noord-Holland. *Informatie op provinciale website over financieel toezicht*.
<http://www.noord-holland.nl/web/Bestuur/Financieel-toezicht.htm>
- Provincie Utrecht (mei 2013). *Begrotingspositie 2013 van de Utrechtse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen*.

Overige bronnen

- Accountant.nl (12-6-2012) *Deloitte vindt grondprijzen in voorjaarsnota Almelo te hoog* (via www.accountant.nl).
- Allers, M.A. en Zeilstra, A.S. (juli/augustus 2009). Bevolkingsdaling: geen paniek. *B&G*, p. 24-28.
- Binnenlands Bestuur (24 mei 2013). *Breda moet stelselwijziging uitleggen aan provincie*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. *Regionale kerncijfers Nederland en Kerncijfers wijken en buurten*.
- Commissie BBV (februari 2012). *Notitie grondexploitatie (bijgesteld)*.
- Deloitte Industry Lokaal Bestuur (maart 2010). *Grondbeleid, grondexploitaties en grondbedrijven grondig bekeken*.

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

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

De Stentor (3 februari 2012). *De Graaf: 'Ook schuld provincie'*.

De Stentor (1 maart 2012). *Esmeijer mikt op steun provincie*.

De Stentor (14 maart 2012). *Kampen verliest miljoenen op grond*.

De Stentor (19 november 2012). *Zwolle heeft 60 miljoen nodig voor grondexploitaties*.

Gemeente Apeldoorn, enquêtemissie grondbedrijf (januari 2012). *De grond wordt duur betaald. Raadsonderzoek naar het grondbedrijf in de gemeente Apeldoorn*.

Kadaster (19 februari 2013). *Grondaankopen door gemeenten in Gelderland en Overijssel in de periode 2001-2011 t.b.v. onderzoek Rekenkamer Oost-Nederland naar provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën, toegespitst op de gemeentelijke grondexploitaties*.

Maathuis, A. (november 2011). *Scriptie Grondig toezicht. Een onderzoek naar risico's inzake gemeentelijke grondexploitaties in relatie tot financieel toezicht*.

ND (12 april 1985). *Moeiten gemeenten door grond*.

NOS (25 oktober 2013). *Claim curatoren DSB tegen DNB*.

NOS (2 november 2012). *Opnieuw miljardenclaim Vestia*.

NRC (14 januari 2013). *Beide toezichthouders faalden in miljardendebacle Vestia*.

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

Rekenkamer Oost-Nederland (maart 2012). *Bedrijventerreinen in de steigers*.

Rij, E. van en Y. Fung (oktober 2013). *Toezichtgat bij grondexploitaties*. In: *TPC*, p. 18-21.

VNG Overijssel (7 maart 2012). *Brief aan gedeputeerde provincie Overijssel over Provinciaal Toezicht*.

Bijlage 8:

Geraadpleegde personen

Provincie Overijssel

- Mevr. Bakker - Gedeputeerde
- Dhr. Van den Berg - Financieel toezichthouder
- Dhr. Van Boggelen - Coördinator financieel toezicht
- Dhr. Douwes - Beleidsmedewerker wonen
- Dhr. Ten Heggeler - Financieel toezichthouder
- Dhr. De Jong - Strategisch adviseur ruimtelijke ontwikkeling
- Dhr. Mossel - Beleidsontwikkelaar stedelijke omgeving
- Mevr. Walman - Clusterleider ruimtelijke economie

Casestudie gemeenten

Almelo

- Dhr. Van Marle - Wethouder
- Dhr. Bosveld - Afdelingshoofd interne dienstverlening
- Dhr. Dirven - Concernprojectleider
- Dhr. Haarhuis - Directeur strategie en stadsprojecten

Borne

- Dhr. Mulder - Wethouder
- Dhr. Van 't Ende - Bestuursadviseur

Zwolle

- Dhr. De Heer - Wethouder
- Dhr. Piek - Wethouder

BZK

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

Provinciale overheden

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

Overig

- Prof. mr. dr. Elzinga - hoogleraar Staatsrecht Rijksuniversiteit Groningen
- Dhr. Maathuis - voormalig stagiair bij financieel toezicht Overijssel

Statenleden

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

- Mw. Van der Bent - Statenlid ChristenUnie Overijssel
- Dhr. Berkhof - Statenlid PVV Overijssel
- Dhr. De Bree - Statenlid PvdA Overijssel
- Dhr. Gorter - Statenlid VVD Overijssel
- Mw. Van Haaf - Statenlid VVD Overijssel
- Dhr. Van Hofwegen - Steunfractielid D66 Overijssel
- Dhr. Heskamp - Statenlid PvdA Overijssel
- Dhr. Jansen - Statenlid PVV Overijssel
- Dhr. Karssen - Statenlid D66 Overijssel
- Dhr. Reesink - Statenlid CDA Overijssel
- Mw. Renkema - Statenlid CDA Overijssel
- Mw. Rikkink - Statenlid VVD Overijssel
- Dhr. Schipper - Statenlid VVD Overijssel
- Dhr. Terlouw - Steunfractielid D66 Overijssel
- Dhr. De Vries - Fractieondersteuner 50PLUS Overijssel
- Mw. Wiebinga - Statenlid PvdA Overijssel
- Dhr. Van 't Wout - Fractieondersteuner 50PLUS Overijssel