

Rapport

Evaluatie werkwijze risicogericht en proportioneel financieel toezicht

's-Hertogenbosch, februari 2013

Inhoud

Leeswijzer	blz.	4
Inleiding: risicogericht financieel toezicht	blz.	5
Samenvatting en conclusies	blz.	7
Doet risicogericht financieel toezicht recht aan de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten?	blz.	8
Heeft risicogericht financieel toezicht geleid tot proportioneel zicht? Wordt invulling gegeven bij gemeenten met een minder goede financiële positie?	blz.	9
Zijn er knelpunten gesignaleerd bij begrotingen die na 1 januari zijn onderzocht?	blz.	11
Voldoet het beperkte onderzoek om de vorm van toezicht te kunnen bepalen?	blz.	12
Is de nieuwe werkwijze conform besluitvorming GS uitgevoerd?	blz.	14
Is er efficiencywinst behaald?	blz.	16
Welke verbeteringen zijn nodig?	blz.	17
Onderzoeksmethode en wijze van uitvoering	blz.	18

Leeswijzer

In deze rapportage wordt de werkwijze van het risicogericht financieel toezicht op gemeenten geëvalueerd. Deze evaluatie heeft betrekking op twee begrotingsronden. De nieuwe werkwijze is voor het eerst toegepast bij de begrotingsronde 2011. In de periode maart tot en met juli 2011 is geïnventariseerd welke ervaringen opgedaan zijn bij de begrotingsronde 2011. Verbeteringen zijn vervolgens doorgevoerd bij de begrotingsronde 2012.

De doelstelling van deze evaluatie is om inzicht te krijgen in hoeverre de door het cluster Financieel Toezicht (FT) uitgevoerde werkwijze van risicogericht financieel toezicht in de praktijk voldoet.

Bij deze evaluatie is uitgegaan van de volgende onderzoeksvragen:

1. Doet het risicogericht financieel toezicht recht aan de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten?
2. Heeft risicogericht financieel toezicht geleid tot proportioneel/terughoudend toezicht, afhankelijk van de geconstateerde risico's bij de gemeenten?
3. Wordt (ook) invulling gegeven aan een meer actieve rol bij gemeenten met een minder goede financiële positie?
4. Zijn er (alsnog) knelpunten gesignaleerd bij de begrotingen die uitgebreid zijn onderzocht na 1 januari (categorie 2 gemeenten). Voldoet deze wijze van begrotingsonderzoek? Zijn de risico's acceptabel?
5. Voldoet het beperkte onderzoek bij de categorie 3 gemeenten (risico-inschatting + scan) om de vorm van toezicht te kunnen bepalen? Welke risico's worden gelopen en zijn deze acceptabel?
6. Is de nieuwe werkwijze van risicogericht financieel toezicht conform de besluitvorming van Gedeputeerde Staten (uniform) uitgevoerd?
7. Is er efficiencywinst behaald?
8. Welke verbeteringen zijn nodig om de werkwijze van risicogericht financieel toezicht te optimaliseren?

In deze rapportage worden bovengenoemde 8 vragen beantwoord.

De evaluatie wordt voorafgegaan door een inleiding met onder andere een korte uitleg van de werkwijze waarin de gehanteerde begrippen uitgelegd worden. Daarna volgt een hoofdstuk met een samenvatting en conclusies, gevolgd door de inhoudelijke hoofdstukken waar de onderzoeksvragen beantwoord worden.

Inleiding: risicogericht financieel toezicht

Financieel toezicht op gemeenten is een wettelijke taak die door Gedeputeerde Staten uitgevoerd wordt. Jaarlijks dient beoordeeld te worden of de begrotingen van de 67 Brabantse gemeenten structureel sluitend zijn. Gedeputeerde Staten zijn, binnen de landelijk afgesproken beleidskaders, vrij om een werkwijze vast te stellen hoe deze beoordeling plaats vindt. In de periode 2006 – 2010 is in de provincie Noord-Brabant een proef met terughoudend financieel toezicht gehouden. Deze proef is in 2010 geëvalueerd. Daaruit bleek ondermeer dat terughoudend financieel toezicht aansloot bij de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten. Met de uitkomsten van deze evaluatie, rekening houdende met de landelijke ontwikkelingen (inclusief rapport commissie Oosting), is in het 1^e halfjaar van 2010 een visie ontwikkeld hoe financieel toezicht de komende jaren uitgeoefend zal worden in Noord-Brabant. Aan het einde van dit traject werden de uitkomsten van de Agenda van Brabant bekend. In de Agenda van Brabant wordt aangegeven, dat het financieel toezicht door de provincie sober, op afstand en risicogericht dient te worden ingevuld. Vervolgens is in de visie aangegeven op welke wijze de provincie het financieel toezicht zodanig invult, dat recht wordt gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten, de verantwoordelijkheid van de provincie als (wettelijk) toezichthouder en aan het besluit om het toezicht sober, risicogericht en op afstand uit te oefenen.

Naast bovenstaande uitgangspunten was het volgende leidend voor de uiteindelijke visie:

- Voorop staan de horizontale vormen van controle en verantwoording van de gemeente (horizontaal toezicht).
- Gemeenten genieten ons vertrouwen op basis van in het verleden geleverde prestaties.
- De toezichthouder beperkt zich (in eerste instantie) tot die gegevens waar de raad over beschikt en is terughoudend met het opvragen van aanvullende gegevens.
- Op basis van risicoanalyses wordt risicogericht financieel toezicht uitgeoefend.
- Knelpunten worden gesignaleerd, maar de toezichthouder heeft geen rol als adviseur anders dan vanuit de natuurlijke adviesfunctie als toezichthouder.
- Minder verticaal toezicht dient hand in hand te gaan met een verbetering van het horizontaal toezicht.
- Terughoudendheid van financieel toezicht hangt, naast de financiële positie, af van de gemeenten zelf: bij gemeenten waar het horizontaal toezicht onvoldoende van de grond komt, blijft een meer actieve rol van de provinciale toezichthouder noodzakelijk.

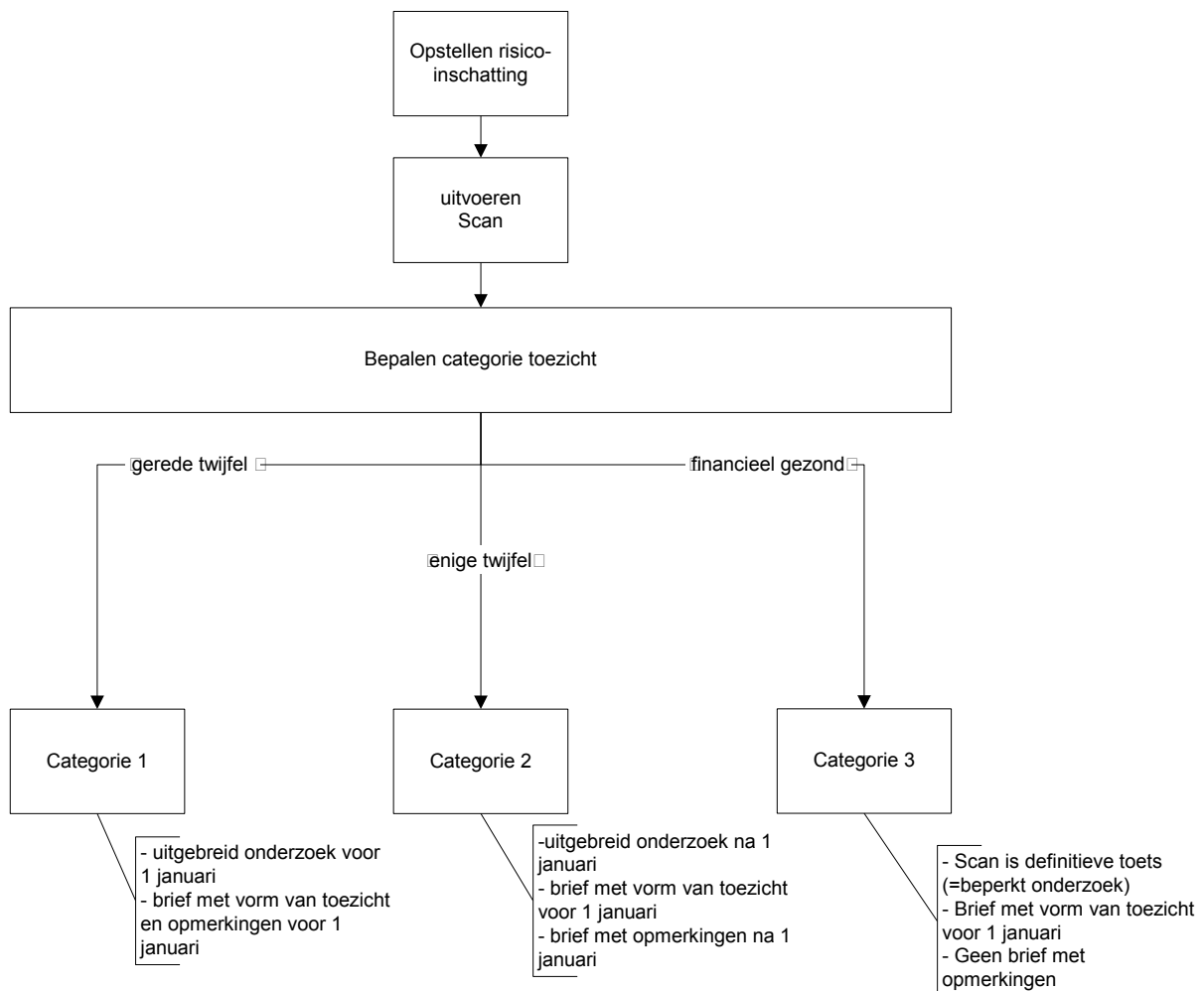
De visie, op welke wijze financieel toezicht uitgeoefend wordt in Noord-Brabant, is op 11 oktober 2010 door Gedeputeerde Staten vastgesteld.

De visie is uitgewerkt in de werkwijze risicogericht financieel toezicht die met ingang van begrotingsjaar 2011 wordt toegepast. Deze werkwijze houdt in dat voor iedere gemeente een risico-inschatting en een scan wordt ingevuld. De risico-inschatting heeft betrekking op het verleden (resultaat vorige begroting, resultaat laatste jaarrekening en tussenliggende signalen sinds het vorige begrotingsonderzoek). De scan richt zich op de ingezonden begroting en meerjarenramingen waarmee duidelijkheid verkregen wordt over het sluitend zijn hiervan, alsmede over de realiteit van de ramingen. Bij de scan worden de meest essentiële onderdelen van de begroting beoordeeld. Aan de hand van de scan en de risico-inschatting, een beperkt onderzoek dat een voldoende beeld geeft van de financiële positie van een gemeente, worden gemeenten (intern) onderverdeeld in 3 categorieën:

- Gemeenten in categorie 1 zijn gemeenten waar gerede twijfel bestaat over de financiële gezondheid, waaronder gemeenten die mogelijk in aanmerking komen voor preventief toezicht. Deze gemeenten worden voor 1 januari uitgebreid onderzocht.

- Gemeenten in categorie 2 zijn gemeenten waar enige twijfel over de financiële gezondheid bestaat, deze kunnen zowel voor als na 1 januari uitgebreid onderzocht worden.
- Gemeenten in categorie 3 zijn gemeenten die er voldoende financieel gezond voor staan. Voor deze gemeenten blijft het begrotingsonderzoek beperkt tot de combinatie van scan en risico-inschatting en blijft een uitgebreid onderzoek van de begroting achterwege.

Deze werkwijze kan schematisch als volgt worden weergegeven:



Risicogericht financieel toezicht kunnen we als volgt samenvatten: waar mogelijk blijven we op afstand, waar nodig nemen wij onze verantwoordelijkheid en grijpen wij in.

Samenvatting en conclusies

Financieel toezicht op gemeenten is een wettelijke taak die door Gedeputeerde Staten uitgevoerd wordt. In de Agenda van Brabant is aangegeven, dat het financieel toezicht sober, op afstand en risicogericht dient te worden ingevuld. Risicogericht financieel toezicht kunnen we als volgt samenvatten: waar mogelijk blijven we op afstand, waar nodig nemen wij onze verantwoordelijkheid en grijpen wij in.

Het risicogericht financieel toezicht doet recht aan de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten. Waar mogelijk is er een bescheiden rol van de toezichthouder (sober en op afstand), waar nodig is er een actieve rol van de toezichthouder. Het financieel toezicht wordt op basis van de geconstateerde risico's proportioneel toegepast.

Het risicogericht en proportioneel financieel toezicht biedt ook alle ruimte om invulling te geven aan een actieve rol bij gemeenten met een minder goede financiële positie.

Het uitgebreid onderzoeken van een categorie 2 gemeente na 1 januari levert geen knelpunten op. De risico's zijn acceptabel. Indien noodzakelijk zijn er (informeel) voldoende mogelijkheden om de verantwoordelijkheid als toezichthouder te nemen.

Het beperkt onderzoek bij een categorie 3 gemeente voldoet om de vorm van toezicht te kunnen bepalen. Het risico wordt gelopen dat een gemeente ten onrechte niet onder preventief toezicht wordt gesteld. De risico's zijn beperkt en acceptabel en hebben zich niet voorgedaan.

De nieuwe werkwijze wordt conform de besluitvorming van Gedeputeerde Staten en de uitgangspunten van de Agenda van Brabant uitgevoerd. Uit een interne evaluatie bleek een onvoldoende uniforme toepassing van de werkwijze bij de begrotingsronde 2011. Na het doorvoeren van verbeterpunten is de toepassing van de werkwijze vanaf de begrotingsronde 2012 wel voldoende uniform.

Er is in totaliteit sprake van efficiencywinst. Door de pickperiode op te rekken van 2 naar 5 maanden en de mogelijkheid om begrotingen slechts beperkt te onderzoeken, is gebleken dat er met minder personeel hetzelfde aantal begrotingen kan worden beoordeeld. De bijkomende nadelen leiden niet tot knelpunten. Met de ingeleverde formatie kan op een verantwoorde wijze financieel toezicht uitgeoefend blijven worden.

Na de begrotingsronde 2011 is de werkwijze van risicogericht financieel toezicht geëvalueerd binnen de cluster Financieel Toezicht. Naar aanleiding van deze (interne) evaluatie zijn diverse verbeterpunten doorgevoerd. Bij deze verbeterpunten lag de nadruk op verduidelijking van de werkwijze, zodat de uniforme toepassing van de werkwijze verbeterd kon worden. Bij de begrotingsrondes vanaf 2012 bleken de doorgevoerde verbeteringen te voldoen. Deze (beleidsmatige) evaluatie geeft geen aanleiding om verdere (grote) aanpassingen door te voeren.

Doet het risicogericht financieel toezicht recht aan de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten?

Financieel toezicht wordt waar mogelijk terughoudend, sober en op afstand uitgeoefend. Voorop staan de horizontale vormen van controle en verantwoording (horizontaal toezicht). De terughoudendheid van financieel toezicht hangt, naast de financiële positie, voor een groot deel af van de gemeenten zelf: bij gemeenten waar het horizontaal toezicht onvoldoende van de grond komt, blijft een meer actieve rol van de provinciale toezichthouder noodzakelijk. Het uitgangspunt bij financieel toezicht in Noord-Brabant is dus de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten. Bij het financieel toezicht blijkt de eigen verantwoordelijkheid en het goed functioneren van het horizontaal toezicht van gemeenten uit het vaststellen van een reëel sluitende begroting door de raad. Bij deze gemeenten blijven we op afstand.

De eigen verantwoordelijkheid wordt opgepakt wanneer bij vaststelling van de begroting door de raad zelf beoordeeld wordt of de begroting reëel sluitend is. Reëel sluitend wil zeggen dat jaarlijks terugkerende lasten gedekt worden door jaarlijks terugkerende baten. Bij het vaststellen van nieuw beleid gaat de raad na of de gemeente in staat is om de volledige lasten op te kunnen vangen binnen een sluitende begroting. Een reëel sluitende begroting houdt ook in dat de ramingen realistisch zijn. Zijn de belangrijkste risico's benoemd en wordt aangegeven of er voldoende reserves zijn om de risico's op te kunnen vangen? Aandacht voor het grondbeleid is in deze tijd ook van groot belang.

Wanneer in de begroting aandacht besteed wordt aan bovengenoemde aspecten, zullen de provinciale toezichthouders dit constateren bij het begrotingsonderzoek. Als de conclusie is dat de gemeente er financieel gezond voor staat, zal het begrotingsonderzoek beperkt blijven tot een risico-inschatting en een scan. De gemeente ervaart dan nauwelijks een toezichtlast.

Wanneer er onvoldoende aandacht besteed wordt aan bovengenoemde aspecten, zal de toezichthouder dit ook constateren bij het begrotingsonderzoek. In dat geval zal de begroting uitgebreid onderzocht worden. De bevindingen worden medegedeeld in een begrotingsbrief. In het geval er naar het oordeel van de toezichthouder geen sprake is van een sluitende begroting wordt het traject van preventief toezicht opgestart. De gemeente(raad) wordt in dat geval uitgenodigd voor bestuurlijk overleg. De gemeente wordt alsnog in de gelegenheid gesteld om de eigen verantwoordelijkheid op te pakken door via aanvullende besluitvorming alsnog een structureel sluitende begroting vast te stellen. Wanneer dit achterwege blijft, zal de begroting door de provincie goedgekeurd dienen te worden en valt de gemeente onder preventief toezicht.

Resumé

Waar mogelijk een bescheiden rol van de toezichthouder (sober en op afstand), waar nodig een actieve rol van de toezichthouder. Het risicogericht financieel toezicht doet daarmee recht aan de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente.

Heeft risicogericht financieel toezicht geleid tot proportioneel/terughoudend toezicht, afhankelijk van de geconstateerde risico's bij de gemeenten? Wordt (ook) invulling gegeven aan een meer actieve rol bij gemeenten met een minder goede financiële positie?

Aan de hand van de scan en de risico-inschatting, een beperkt onderzoek dat een voldoende beeld geeft van de financiële positie van een gemeente, worden gemeenten (intern) onderverdeeld in 3 categorieën. De uitkomsten van de begrotingsonderzoeken 2011 t/m 2013 zijn als volgt:

Begrotingsonderzoek 2011

Het resultaat van het begrotingsonderzoek 2011 was:

- Categorie 1: 25 gemeenten
- Categorie 2: 19 gemeenten
- Categorie 3: 23 gemeenten

Op basis van een sluitende begroting en weinig of geen geconstateerde risico's is voor 23 van de 67 gemeenten (34%) slechts een beperkt onderzoek naar de begroting uitgevoerd. De meest vergaande vorm van terughoudend financieel toezicht. De overige 44 gemeenten (66%) zijn uitgebreid(er) onderzocht. In 5 gevallen bleek een vergaande actieve rol van de provinciale toezichthouder noodzakelijk en is het traject van preventief toezicht opgestart. Met 4 gemeenten is bestuurlijk overleg gevoerd, hetgeen resulteerde in aanvullende besluitvorming door de raden. Eén gemeente heeft op eigen initiatief aanvullende besluiten genomen. Preventief toezicht kon daardoor voor alle gemeenten achterwege blijven.

Begrotingsonderzoek 2012

Het resultaat van het begrotingsonderzoek 2012 was:

- Categorie 1: 20 gemeenten
- Categorie 2: 19 gemeenten
- Categorie 3: 28 gemeenten

Op basis van een sluitende begroting en weinig of geen geconstateerde risico's is voor 28 van de 67 gemeenten (42%) slechts een beperkt onderzoek naar de begroting uitgevoerd. De meest vergaande vorm van terughoudend financieel toezicht. De overige 39 gemeenten (58%) zijn uitgebreid(er) onderzocht. In 3 gevallen bleek een vergaande actieve rol van de provinciale toezichthouder noodzakelijk en is het traject van preventief toezicht opgestart. Met deze 3 gemeenten is bestuurlijk overleg gevoerd, hetgeen resulteerde in aanvullende besluitvorming door de raden. Preventief toezicht kon daardoor achterwege blijven. 2 gemeenten vielen 'met de hakken over de sloot' onder repressief toezicht. Zij hebben een stevige begrotingsbrief ontvangen, gevolgd door bestuurlijk overleg in 2012 om de ernst van de financiële positie te benadrukken.

Begrotingsonderzoek 2013

Het resultaat van het begrotingsonderzoek 2013 was:

- Categorie 1: 23 gemeenten
- Categorie 2: 23 gemeenten
- Categorie 3: 21 gemeenten

Bij 21 gemeenten (31%) is vanwege een sluitende begroting en weinig of geen geconstateerde risico's slechts alleen een beperkt onderzoek naar de begroting uitgevoerd. De overige 46 (69%) zijn uitgebreid(er) onderzocht. In 2 gevallen bleek al voor de beoordeling van de begroting dat zij voor het

begrotingsjaar 2013 onder preventief toezicht zouden gaan vallen. Met deze 2 gemeenten is meerdere malen bestuurlijk overleg gevoerd in 2012. 2 gemeenten vielen ‘met de hakken over de sloot’ onder repressief toezicht. Zij hebben een stevige begrotingsbrief ontvangen, gevolgd door bestuurlijk overleg in 2013 om de ernst van de financiële positie te benadrukken.

Eerder is aangegeven dat invulling is gegeven aan intensiever financieel toezicht bij gemeenten waar dat noodzakelijk bleek. Dit was bij de begrotingsronden 2011 en 2012 het opstarten van het traject van preventief toezicht. Vanwege aanvullende besluitvorming door de betreffende gemeenten behoefde het preventief toezicht niet daadwerkelijk ingesteld te worden. Voorafgaand aan de begrotingsronde 2013 bleken 2 gemeenten forse afwaarderingen (verliezen) op de grondexploitatie te moeten doorvoeren. Voor deze afwaardering waren onvoldoende middelen beschikbaar. Deze gemeenten zijn daardoor in grote financiële problemen gekomen. Preventief toezicht voor het begrotingsjaar 2013 bleek voor deze 2 gemeenten onvermijdelijk.

Met de gemeenten heeft enkele keren bestuurlijk en diverse malen ambtelijk overleg plaats gevonden. Voor één gemeente is nog in 2012 een verdiepingsonderzoek uitgevoerd, terwijl voor de andere gemeente in 2013 een verdiepingsonderzoek uitgevoerd wordt. Een verdiepingsonderzoek is er op gericht om duidelijkheid te krijgen over de omvang van de financiële problematiek en na te gaan waar er nog mogelijkheden zijn om deze financiële problematiek op te lossen. Hoewel het een eigen verantwoordelijkheid is van de gemeenten om de financiële problemen op te lossen, ondersteunen wij deze gemeenten waar mogelijk. Daarbij wordt ook het ministerie van BZK betrokken.

Is er bij de boven genoemde 2 gemeenten sprake van verzwaard toezicht in specifieke gevallen. Ook in het algemeen kan er meer aandacht besteed worden aan de (minder goede) financiële positie van gemeenten. Het speciaal toezichtthema grondexploitatie is daar een voorbeeld van.

Sinds 2009 is er sprake van een economische crisis. Voor gemeenten werden de gevolgen goed zichtbaar vanaf 2010. Met name de stagnerende grondexploitatie had grote financiële gevolgen voor gemeenten. Bij het beoordelen van de jaarrekeningen 2010 en 2011 is speciaal aandacht besteed aan de grondexploitatie. Het doel van dit speciale toezichtthema was om voor Noord-Brabant inzicht te krijgen in:

- de omvang van de grondexploitatie;
- de (te verwachten) resultaten van de grondexploitatie;
- de beschikbare middelen om eventuele verliezen te nemen;
- dreigen er (grote) financiële problemen voor gemeenten.

De resultaten zijn meegenomen bij het onderzoek naar de begrotingen 2012 en 2013. Waar nodig zijn specifieke opmerkingen gemaakt in begrotingsbrieven. Bijvoorbeeld zijn de gemeenten gewezen op hun verantwoordelijkheid om de grondexploitatieberekeningen tijdig te actualiseren. Tevens is aangedrongen op het hanteren van realistische parameters en planningen.

Resumé

Het financieel toezicht wordt proportioneel toegepast. Waar mogelijk terughoudend en beperkt, waar noodzakelijk is het financieel toezicht intensiever. Het risicogericht en proportioneel financieel toezicht biedt tevens alle ruimte om invulling te geven aan een actieve rol bij gemeenten met een minder goede financiële positie.

Zijn er (alsnog) knelpunten gesignaleerd bij de begrotingen die uitgebreid zijn onderzocht na 1 januari (categorie 2 gemeenten). Voldoet deze wijze van begrotingsonderzoek? Zijn de risico's acceptabel?

Gemeenten in categorie 2 zijn gemeenten waar enige twijfel over de financiële gezondheid bestaat. Deze gemeenten worden, net als de categorie 1 gemeenten, uitgebreid onderzocht. Met dien verstande dat deze gemeenten zowel voor als na 1 januari uitgebreid onderzocht kunnen worden. Bij de begrotingsronde 2011 zijn van de 19 categorie 2 gemeenten er 6 voor 1 januari 2011 en 13 na 1 januari 2011 uitgebreid onderzocht. Bij een steekproef van 10 van deze 13 gemeenten is bij een interne evaluatie na de begrotingsronde 2011 nagegaan of terecht de categorie 2 toegekend is en of er bij het uitgebreid onderzoek knelpunten zijn gesignaleerd. Uit deze interne evaluatie bleek bij 2 gemeenten de toekenning van categorie 2 onjuist te zijn geweest. In beide gevallen had categorie 1 toegekend moeten worden. Een traject van preventief toezicht was bij deze 2 gemeenten echter niet aan de orde, omdat er sprake was van een structureel sluitende begroting of meerjarenraming.

Het risico dat bij een begrotingsonderzoek na 1 januari van een categorie 2 gemeente wordt gelopen is slechts van formele aard, namelijk het niet meer in kunnen stellen van preventief toezicht. Via de begrotingsbrief, eventueel gevolgd door bestuurlijk overleg, kan de gemeente duidelijk gemaakt worden dat de financiële positie niet op orde is. Informeel zijn er nog genoeg mogelijkheden om de vinger aan de pols te houden en de financiële positie te verbeteren. Wanneer de informele aanpak geen resultaat oplevert kan het volgend jaar alsnog preventief toezicht ingesteld worden.

Resumé

Het uitgebreid onderzoeken van een categorie 2 gemeente na 1 januari levert geen knelpunten op. De risico's zijn acceptabel. Indien noodzakelijk zijn er (informeel) voldoende mogelijkheden om de verantwoordelijkheid als toezichthouder te nemen.

Voldoet het beperkte onderzoek bij de categorie 3 gemeenten (risico-inschatting + scan) om de vorm van toezicht te kunnen bepalen? Welke risico's worden gelopen en zijn deze acceptabel?

Het bepalen van de vorm van toezicht van een gemeente die in categorie 3 valt is het meest terughoudende financieel toezicht. Van iedere gemeente wordt een risico-inschatting en een scan gemaakt. De risico-inschatting heeft betrekking op het (recente) verleden. Bij de risico-inschatting wordt voor de volgende onderdelen aangegeven of er sprake is van een verhoogd risico of een laag risico:

- 1 resultaten voorgaande (meerjaren)begroting;
- 2 nakomen van afspraken (opmerkingen begrotingsbrief);
- 3 resultaat jaarrekening;
- 4 kader/voorjaarsnota;
- 5 voortgangsgesprek met gemeente;
- 6 eventuele overige signalen (ook uit andere delen van de organisatie).

Bij een verhoogd risico op één van de onderdelen wordt dit toegelicht door de toezichthouder.

Bij de scan wordt bepaald of de begroting naar het oordeel van de toezichthouder structureel en reëel sluitend is. Dit oordeel is gebaseerd op de belangrijkste onderdelen van de begroting, zoals:

- is er een sluitende begroting vastgesteld;
- het overzicht van incidentele baten en lasten in het algemeen;
- inzet (algemene) reserves om de begroting sluitend te maken;
- (winstneming) grondexploitatie;
- onderuitputting kapitaallasten;
- onderbouwing van stelposten en/of bezuinigingsmaatregelen;
- onderhoud kapitaalgoederen (vastgesteld kwaliteitsniveau versus beschikbaar gesteld budget);
- rente financieringstekort of -overschot.

Vervolgens wordt beoordeeld hoe het gesteld is met de realiteit van de ramingen en de risico's. Ook hier geldt weer, dat dit gebeurt op de belangrijkste onderdelen van de begroting, zoals:

- weerstandsvermogen (voldoende om risico's op te kunnen vangen?);
- bezuinigingsmaatregelen voldoende realistisch (mede gelet op ervaringen uit verleden)?
- grondexploitatie;
- onderhoud kapitaalgoederen (bijvoorbeeld onderhoud wegen).

Op basis van de risico-inschatting en de bevindingen van de scan wordt een uitspraak gedaan over de financiële gezondheid van de gemeente. Wanneer de risico-inschatting, de financiële positie en de realiteit van de ramingen + risico's minimaal een voldoende scoren blijft verder onderzoek van de begroting achterwege.

Het beperkte onderzoek bij de categorie 3 gemeenten is van een dermate omvang, dat de vorm van toezicht in voldoende mate kan worden bepaald. Hoewel de begroting niet uitgebreid wordt onderzocht, wordt de begroting wel onderzocht op de meest essentiële onderdelen. Omdat de begroting minder uitgebreid onderzocht wordt, bestaat de mogelijkheid dat er iets over het hoofd gezien wordt. Wanneer dat het geval is, heeft dit zelden consequenties voor de vorm van toezicht. Dit is bevestigd bij een steekproef na afloop van de begrotingsronde 2011. 23 van de 67 gemeenten zijn voor het begrotingsjaar 2011 ingedeeld in categorie 3. Bij 8 van deze 23 gemeenten is bij deze evaluatie nagegaan of terecht de categorie 3 toegekend is. Bij 2 van de 8 gemeenten was een uitgebreid onderzoek meer op zijn plaats geweest. Een traject van preventief toezicht, dus een andere

vorm van toezicht, was echter bij deze 2 gemeenten niet aan de orde. In het volgende hoofdstuk zijn verbeterpunten aangegeven hoe dit vanaf 2012 wordt voorkomen.

Resumé

Het beperkt onderzoek bij een categorie 3 gemeente voldoet om de vorm van toezicht te kunnen bepalen. Het risico wordt gelopen, dat een gemeente ten onrechte niet onder preventief toezicht wordt gesteld. Na afloop van de begrotingsronden 2011 en 2012 is gebleken, dat bij het toekennen van categorie 3 deze risico's zich niet hebben voorgedaan. Voor de begrotingsronde 2013 bestaat dit inzicht nog niet. De risico's zijn acceptabel.

Is de nieuwe werkwijze conform de besluitvorming van Gedeputeerde Staten (uniform) uitgevoerd?

In de Agenda van Brabant wordt aangegeven dat het (financieel) toezicht door de provincie sober, op afstand en risicogericht dient te worden ingevuld. Dit uitgangspunt is verwerkt in de visie op welke wijze financieel toezicht uitgeoefend wordt in Noord-Brabant. In het hoofdstuk 'Inleiding' is deze visie nader uiteen gezet.

Op het moment van besluitvorming was de werkwijze, inclusief de ontwikkelde instrumenten, slechts op hoofdlijnen bekend. De begrotingsronde 2011 stond toen echter op het punt van beginnen. Er was onvoldoende gelegenheid om de werkwijze en instrumenten volledig te ontwikkelen. De keuze was op dat moment:

- het invoeren van de nieuwe werkwijze een jaar uitstellen;
- of
- starten met een niet volledig ontwikkelde werkwijze.

Besloten is om de begrotingsronde 2011 uit te voeren volgens de nieuwe werkwijze. De begrotingsronde 2011 werd aangemerkt als een proefjaar. Evaluatie zou plaatsvinden in het 1^e halfjaar van 2011. De ervaringen en verbeteringen zouden vervolgens verwerkt worden, zodat voor de begrotingsronde 2012 de definitieve werkwijze toegepast kan worden.

In het 1^e halfjaar 2011 is de nieuwe werkwijze met bijbehorende instrumenten intern geëvalueerd. Bij deze interne evaluatie zijn de volgende (belangrijkste) conclusies getrokken:

- De nieuwe werkwijze is conform de besluitvorming van Gedeputeerde Staten uitgevoerd.
- De nieuwe werkwijze voldoet aan de uitgangspunten die gesteld zijn bij de visie.
- De werkwijze is niet voldoende uniform toegepast door de toezichthouders.
- De uitgangspunten waren voor iedereen niet altijd even duidelijk.
- De nieuwe werkwijze en instrumenten waren bij aanvang niet volledig ontwikkeld.

Naar aanleiding van de interne evaluatie zijn de volgende verbeterpunten doorgevoerd:

- De uitgangspunten zijn aan de 'voorkant' verduidelijkt.
- De onderzoeksresultaten worden aan de 'achterkant' kwalitatief en op uniformiteit getoetst door de cluster-coördinator.
- Voor de te hanteren instrumenten is de toelichting verduidelijkt en de te beantwoorden vragen zijn duidelijker geformuleerd.
- De opmerkingen in de begrotingsbrief worden zodanig geformuleerd, dat het voor een gemeente ook echt duidelijk is dat er van hen iets verlangd wordt.
- Voor het beoordelen van de jaarrekening is ook een standaard(notitie) ontwikkeld, zodat de beoordeling van de jaarrekening meer uniform plaats vindt.

Bij de begrotingsronde 2012 zijn de genoemde verbeterpunten doorgevoerd. Bij de toets 'achteraf' is speciale aandacht besteed aan de uniforme toepassing van de werkwijze. Mede op basis van een analyse en een beperkte steekproef is geconcludeerd dat de werkwijze bij de begrotingsronde 2012 voldoende uniform is toegepast.

Ook de begrotingsronde 2013 is voldoende uniform uitgevoerd. Nu er 3 jaar ervaring is opgedaan met de nieuwe werkwijze, vindt er in 2013 weer een interne evaluatie plaats. Bij deze interne evaluatie ligt de nadruk op een verdere verbetering van de (uniforme) toepassing van de instrumenten.

Resumé

De nieuwe werkwijze wordt conform de besluitvorming van Gedeputeerde Staten uitgevoerd. Uit een interne evaluatie bleek een onvoldoende uniforme toepassing van de werkwijze bij de begrotingsronde 2011. Na het doorvoeren van verbeterpunten is de toepassing van de werkwijze vanaf de begrotingsronde 2012 wel voldoende uniform .

Is er efficiencywinst behaald? Kan met de verminderde formatie nog op een verantwoorde wijze financieel toezicht uitgeoefend worden?

In Brabant is voor de begrotingsjaren 2006 t/m 2010 een proef gehouden met terughoudend financieel toezicht. Een aantal werkzaamheden is tijdens de proef niet of minder uitgevoerd. Tijdens de proef is efficiencywinst behaald en formatie ingeleverd. Uit de proef met terughoudend financieel toezicht is toen de conclusie getrokken dat de provincie zijn wettelijke taak als toezichthouder kan invullen met minder toezicht en minder producten dan voor de proef het geval was. Hierbij dient wel de kanttekening te worden geplaatst, dat het gunstige economische tijdstip tijdens de proef deze conclusie heeft beïnvloed. Samengevat was de algemene conclusie na de proef: minder toezicht dan voor de proef, meer toezicht dan tijdens de proef.

De formatie van financieel toezicht is tijdens de proef, vanwege vermindering van werkzaamheden, verminderd met circa 4 fte (van 13,4 naar 9,3 fte). De afname van de formatie is opgevangen door het nemen van efficiencymaatregelen, zoals het definitief laten vervallen van enkele werkzaamheden en het op een andere wijze vervullen van werkzaamheden. Het beoordelen van 67 begrotingen en het bepalen van de vorm van toezicht voorafgaand aan het begrotingsjaar is echter gebleven. De (piek)periode van het onderzoeken van de begrotingen is daarom 'opgerekt'. Er wordt circa een maand eerder begonnen met het beoordelen van de (concept)begrotingen. Tijdens het ontwikkelen van de nieuwe werkwijze werd de Agenda van Brabant vastgesteld. De nieuwe werkwijze is daar (verder) op aangepast. Op basis van de Agenda van Brabant werd aan de cluster Financieel Toezicht een aanvullende taakstelling opgelegd. Deze taakstelling is geëffectueerd door de piekperiode nog verder op te rekken. De mogelijkheid is gecreëerd om ook nog begrotingen na 1 januari uitgebreid te onderzoeken. De periode waarin begrotingen worden onderzocht strekt zich nu uit over circa 5 maanden (oktober t/m februari) tegenover circa 2 maanden (november + december) in het verleden. Echte tijdwinst wordt er geboekt om de begrotingen van de gemeenten die daarvoor in aanmerking komen (categorie 3) slechts beperkt te onderzoeken.

Inmiddels is er ervaring opgedaan met het uitvoeren van financieel toezicht met minder formatie. De beschikbare formatie wordt in de nieuwe werkwijze efficiënter ingezet door de werkzaamheden te spreiden over een langere periode. Met de verminderde formatie is gebleken, dat financieel toezicht nog op een verantwoorde wijze uitgevoerd kan worden. Uit dat oogpunt bezien is er dus efficiencywinst behaald.

De nieuwe werkwijze leidt echter ook tot nadelige effecten. Het komt bij categorie 2 gemeenten voor dat een begroting na een beperkt onderzoek enkele weken aan de kant wordt gelegd. Wanneer de begroting daarna uitgebreid beoordeeld wordt, moet het geheugen weer opgefrist worden. Een begroting in één keer beoordelen werkt nu eenmaal efficiënter dan een beoordeling in twee etappes. Door het nog beoordelen van begrotingen in de maand februari, zijn de werkzaamheden later afgerond dan in het verleden. Conclusies kunnen later getrokken worden en rapportages worden later aangeboden.

Resumé

Er is in totaliteit sprake van efficiencywinst. Door de piekperiode op te rekken van 2 naar 5 maanden en de mogelijkheid om begrotingen slechts beperkt te onderzoeken, is gebleken dat er met minder personeel hetzelfde aantal begrotingen kan worden beoordeeld. De bijkomende nadelen leiden niet tot knelpunten. Met de ingeleverde formatie kan op een verantwoorde wijze financieel toezicht uitgeoefend blijven worden.

Welke verbeteringen zijn nodig om de werkwijze van risicogericht financieel toezicht te optimaliseren?

Na de begrotingsronde 2011 is de werkwijze van risicogericht financieel toezicht geëvalueerd binnen de cluster Financieel Toezicht. Naar aanleiding van deze interne evaluatie zijn diverse verbeterpunten doorgevoerd. Bij deze verbeterpunten lag de nadruk op verduidelijking van de werkwijze, zodat uniforme toepassing verbeterd kon worden. Bij de begrotingsrondes vanaf 2012 bleken de doorgevoerde verbeteringen te voldoen.

Deze (beleidsmatige) evaluatie geeft geen aanleiding om (grote) aanpassingen door te voeren. De maatschappij blijft echter altijd in beweging. In dit continue proces zal financieel toezicht daarop moeten blijven anticiperen. Zo is er op dit moment sprake van een ernstige economische en financiële crisis. Gemeenten hebben grote moeite om de financiën op orde te houden. Een gezonde financiële positie is een verantwoordelijkheid van de gemeente zelf. De toezichthouder is verantwoordelijk voor een adequaat financieel toezicht, juist in deze tijd. Van een volledig vertrouwen in de gemeente, waardoor er sprake is van ‘wegkijken’, kan geen sprake zijn. De toezichthouder moet zich altijd een eigen oordeel vormen. Dit gebeurt in principe met het beoordelen van de documenten die voor de raad worden opgesteld. Het oordeel van de toezichthouder over een gemeente kan echter niet alleen gebaseerd worden op deze documenten. In de praktijk blijkt, dat uit tactische en strategische overwegingen belangrijke informatie summier of soms zelfs helemaal niet wordt weergegeven. Hetgeen ontbreekt is soms nog belangrijker om te beoordelen, dan wat wel op papier staat. Een goede toezichthouder kent zijn gemeente en weet, op basis van contacten, ervaringen en signalen waar hij aandacht aan moet schenken. Er moet sprake zijn van kennis, deskundigheid en ‘Fingerspitzengefühl’. Binnen de werkwijze van risicogericht financieel toezicht betekent dit een nuanceverschuiving. Het vertrouwen dat de gemeenten genieten zal steviger waargemaakt moeten worden, eventueel door middel van het opvragen door de toezichthouder van extra informatie. Voor gemeenten die dit vertrouwen waarmaken en hun verantwoordelijkheid nemen, blijft het financieel toezicht terughoudend ingevuld worden. Andersom, gemeenten met een minder goede financiële positie vormen een groter risico en dat rechtvaardigt een intensiever financieel toezicht. De werkwijze van risicogericht financieel toezicht biedt deze bandbreedte. Een stijgend aantal gemeenten met een minder goede financiële positie kan opgevangen worden binnen de aangehaalde bandbreedte.

Onderzoeksmethode en wijze van uitvoering

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van steekproefsgewijze analyse van onderzoeksresultaten en interviews. Medewerkers van de cluster Financieel Toezicht binnen het bureau Interbestuurlijke Betrekkingen en Toezicht hebben het onderzoek uitgevoerd. Voor een onafhankelijke en kritische blik vanuit een breder perspectief, tevens procesbewaker en begeleider van het onderzoek, heeft mevrouw S. Schiffeleers (strategisch adviseur directie Ruimtelijke Ontwikkeling en Handhaving) gefungeerd.

De interviews zijn gehouden met:

- alle toezichthouders
- het bureaumanagement

Doel van de interviews was kennis te nemen van de ervaringen en aanbevelingen, zowel inhoudelijk als procesmatig. Er zijn geen interviews met externe partijen (gemeenten) gehouden.

De evaluatie heeft in eerste instantie plaatsgevonden op basis van het onderzoek naar de begrotingen 2011 van 67 gemeenten. Verbeterpunten zijn doorgevoerd voor de volgende begrotingsronden . Tijdens de begrotingsronden 2012 en 2013 is nagegaan of de verbeterpunten voldeden. De evaluatie heeft dus betrekking op 3 begrotingsronden.