

# Noord-Brabant doet proef met minder toezicht op financiën gemeenten

De provincie Noord-Brabant startte in 2005 een proef met terughoudend toezicht op de financiën van de gemeenten. Deze loopt tot 2010 en kwam tot stand in nauw overleg met het Ministerie van BZK. Verantwoordelijk gedeputeerde, Peter van Vugt, wil een bijdrage leveren aan het terugdringen van bureaucratische regelgeving. ‘Met een terughoudende vorm van financieel toezicht spreken we gemeenten en gemeenteraden meer aan op hun eigen verantwoordelijkheden op dat terrein.’

## R.A.M. VAN DEN HEUVEL

Woordvoerder gedeputeerde Bestuur en Middelen, Sr. communicatie-adviseur Directie Middelen, afd. Communicatie, Noord-Brabant

Om te voorkomen dat gemeenten een extra beroep moeten doen op rijksmiddelen, blijft de provincie de ontwikkelingen in de financiële positie van de gemeenten uiteraard wel monitoren. Dat is een wettelijke verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. Gemeenten die ná beoordeling van de begrotingen 2006 door de provinciale toezichthouder onder repressief toezicht (nieuwe begrotingsstukken kunnen ter kennisname worden ingezonden) werden geplaatst, deden automatisch aan de proef mee. Deze gemeenten kunnen in de komende jaren volstaan met het inzenden van de wettelijke begrotingsstukken mét een verklaring waarin de gemeenteraad aangeeft dat de begroting (inclusief meerjarenraming) en het financiële beleid voldoen aan de wettelijke eisen.

De proef startte derhalve bij de beoordeling van de begroting 2006. Deze begroting, de laatste die de vorige gemeenteraden in hun bestuursperiode vaststelden, kreeg de gebruikelijke provinciale toets. Als de gemeente onder preventief toezicht zou worden gesteld (als er maatregelen nodig zouden zijn voordat de begroting kon worden goedgekeurd), zou deze gemeente voor het begrotingsjaar 2007 niet toegelaten worden tot de proef. Dit zou alleen gelden voor die gevallen waarin de gemeente geen reëel sluitende (meerjaren)begroting had of (afhankelijk van de ernst van de situatie) de inzendtermijnen overschreed en/of rekeningtekorten had. Gedeputeerde Staten oordeelden dat alle begrotingen in orde waren en dat op alle Brabantse gemeenten het repressieve toezicht van toepassing was. Dat was tevens het sein dat alle 68 Brabantse gemeenten klaar wa-

ren voor de proef. De gemeenten konden in de komende jaren volstaan met het inzenden van de wettelijke begrotingsstukken mét genoemde verklaring van de raad.

Een aantal Brabantse gemeenten heeft er van afgezien om bij de begroting 2007 een afzonderlijke raadsverklaring te verstrekken om te kunnen blijven deelnemen aan de proef. De redenen hiervoor waren divers. Zo gaven enkele gemeenten aan waarde te hechten aan een objectieve beoordeling van de begroting door een derde en tevreden te zijn over de wijze waarop de provincie dit toezicht uitoefende. Eén gemeente vond het, gelet op haar precarie financiële positie, noodzakelijk om de Brabantse toezichthouder als sparringpartner te houden. In weer een aantal andere gemeenten was men vergeten om de raad de specifiek gevraagde raadsverklaring voor te leggen. In de meeste gevallen lukte het nog om in een (speciaal daarvoor gearrangeerde) raadsvergadering alsnog de verklaring vast te stellen. Maar in een aantal gevallen besloot de raad dat men meer tijd nodig had om de gevolgen van deze extra verantwoordelijkheid te kunnen overzien. Die gemeenten kozen ervoor om in 2007 niet aan de proef deel te nemen. Uiteindelijk gaven 59 gemeenten te kennen dat zij in de proef wilden blijven.

## De praktijk

Nu er ook gemeenten zijn die niet deelnemen aan de proef gelden er op dit moment twee verschillende toezichtsystemen in deze provincie:

- 59 gemeenten nemen deel aan de proef met het terughoudende toezicht,

waardoor hun begrotingen automatisch voor kennisgeving zijn aangenomen. Zij hebben een standaardbrief ontvangen die in feite weinig meer is dan een ontvangstbevestiging van de begroting en de bevestiging dat zij aan de proef blijven deelnemen. Belangrijk is ook dat Gedeputeerde Staten geen invulling meer geven aan hun adviserende rol. Zo worden er voor deze gemeenten geen diagnoserapporten geschreven en er worden ook geen evaluatiegesprekken meer met deze gemeenten belegd. De rol van de provincie is dus volledig teruggebracht tot monitoring op afstand. Gedurende het begrotingsjaar zenden gemeenten nog wel stukken in die volgens de Gemeentewet verplicht moeten worden ingezonden, maar Gedeputeerde Staten reageren hier niet op.

- Voor de negen gemeenten die niet aan de proef deelnemen, geldt nog het normale toezicht van vóór de proefperiode. De begrotingen 2007 zijn inhoudelijk beoordeeld om te kunnen bepalen of de gemeenten in aanmerking kwamen voor de repressieve toezichtsvorm. Voor zover hiertoe aanleiding bestond, zijn er ook inhoudelijke opmerkingen gemaakt in de brieven die vervolgens aan de gemeentebesturen zijn gestuurd. Evaluatiegesprekken, diagnoserapporten en andere vormen van advisering kunnen hier ook nog normaal doorgang vinden. Overigens komen deze gemeenten in 2007 allen in aanmerking voor repressief toezicht.

### **Monitoring tijdens de toezichtsarme periode**

Gemeenten die aan de proef deelnemen hebben maximaal drie toezichtsarme jaren (begrotingen 2007, 2008 en 2009). Gedeputeerde Staten hebben met het Ministerie van BZK afgesproken om in de toezichtsarme jaren wel te monitoren, maar zonder de gemeenten van hun tussentijdse bevindingen op de hoogte te stellen. Als de dreiging bestaat dat een gemeente in een dusdanige financiële positie komt te verkeren dat men een beroep zou moeten doen op de collectieve middelen van gemeenten zoals bedoeld in artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet, moeten Gedeputeerde Staten hun in de wet genoemde verantwoordelijkheid nemen (*lees: onder toezicht stellen*). Van een dergelijk geval is sprake als er aanmerkelijke en structurele tekorten dreigen, terwijl de eigen inkomsten

van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden. Vooraleer Gedeputeerde Staten daartoe overgaan, vindt overleg plaats met de gemeente om te komen tot een passende oplossing voor de gesignaleerde problemen. Als de vereiste maatregelen worden genomen wordt de gemeente uiteraard niet onder preventief toezicht geplaatst en kan men blijven deelnemen aan de proef.

### **Hoe vindt de monitoring plaats?**

Om te kunnen beoordelen of een gemeente dreigt af te glijden naar een artikel 12-situatie en om de uitwerking van de proef te meten, volgt de provincie Noord-Brabant tijdens de proefperiode de ontwikkeling van een aantal aandachtspunten. Bij de evaluatie zal er vooral op worden gelet of op deze aandachtspunten sprake is van een verbetering dan wel een verslechtering van de financiële positie bij de gemeenten. Het betreft de volgende aandachtspunten:

- De begrotingspositie: in welke mate beschikken de gemeenten over een duurzaam sluitende (meerjaren)begroting?
- Diverse signaalposten: hierbij gaat het vooral om de ontwikkeling van het weerstandsvermogen in relatie tot de risico's en over het realiteitsgehalte van de ramingen.
- De paragrafen van de begroting: zijn ze opgebouwd volgens de voorschriften en bieden ze de noodzakelijke informatie?
- De resultaten van de jaarrekeningen van de afgelopen jaren.
- De naleving van de inzendtermijnen.

### **Nieuwe ontwikkelingen tijdens looptijd proef**

Na de start van de proef hebben twee ontwikkelingen nadrukkelijk de aandacht gevraagd van alle provincies. Zo leidde het EMU-tekort van minister Zalm tot de afspraak dat de inzending van gemeentelijke gegevens (informatie voor derden, kortweg Iv3 genoemd) aan het Centraal Bureau voor de Statistiek eerder moest en vooral ook aan kwaliteit moest winnen. De minister vond namelijk dat de gemeenten een te grote bijdrage leverden aan het overheidstekort. Dit tekort moest worden teruggedrongen. De provincies worden ingeschakeld om op de kwaliteit

en tijdigheid van de Iv3 toe te zien en in te grijpen als hierin geen verbetering komt.

Daarnaast is de OZB-wetgeving, gelijktijdig met de afschaffing van het gebruikersgedeelte voor de woningen, aangepast. Geregeld is dat zowel de tarieven als ook de verhoging van de tarieven aan maxima zijn gebonden. Als gemeenten daarvan af willen wijken moeten zij hiervoor ontheffing vragen aan de provinciale toezichthouder, die als taak heeft een oordeel uit te spreken over de noodzaak van een dergelijk verzoek. Deze ontwikkelingen staan op gespannen voet met de proef, waarin juist een terughoudend toezicht wordt voorgestaan.

### **Vertaling van de monitoring**

Bij de evaluatie van de voornoemde vijf aandachtspunten zal met name worden gekeken naar de trends. Per gemeente zal dan de vraag moeten worden beantwoord in hoeverre de positie van de betreffende gemeente op ieder van deze punten verbeterd, dan wel verslechterd is tijdens de proefperiode. Hieruit kunnen dan onder meer conclusies worden getrokken ten aanzien van de volgende vragen:

- Wat zijn de effecten geweest van het ontbreken van provinciaal toezicht tijdens de proefperiode?
- Hoeveel gemeenten hebben ervoor gekozen om niet aan de proef deel te nemen en wat waren hiervoor de motieven?
- Zijn er significante verschillen tussen de geconstateerde trends bij gemeenten die wel aan de proef hebben deelgenomen in vergelijking met gemeenten die niet (of niet de gehele periode) aan de proef hebben meegedaan?
- Hoeveel gemeenten dienen aan het eind van de proefperiode onder preventief toezicht te worden geplaatst op grond van een duurzaam tekort op de (meerjaren)begroting?
- Heeft de provincie tijdens de proefperiode moeten ingrijpen om gemeenten te behoeden voor het afglijden naar artikel 12?

### **Afloop proef en evaluatie**

De begroting 2010, die eind 2009 moet worden ingezonden en de laatste is die in deze bestuursperiode wordt vastgesteld, wordt weer onderworpen aan de gebruikelijke begrotingstoets. Blijkt uit

de beoordeling van de begroting 2010 dat de gemeente onder preventief zou moeten worden gesteld, dan wordt de zittende gemeenteraad in de gelegenheid gesteld om haar financiële beleid uit voorgaande jaren alsnog bij te stellen.

Bij de evaluatie van de proef in 2010 zal een pragmatische benadering worden gevolgd. De basis voor de evaluatie vormen de resultaten van de beoordelingen van de begrotingen 2006 en 2010. De volgende vragen zullen in ieder geval moeten worden beantwoord:

1 Hoe heeft de financiële positie van de gemeente (ook gerelateerd aan

landelijke ontwikkelingen) zich tijdens de proefperiode ontwikkeld? Dit gebeurt aan de hand van de hiervoor genoemde monitoring en de hiervoor genoemde inhoudelijke aspecten.

2 Wat is de betekenis van de proef geweest voor de horizontale controle binnen de gemeente, zoals de rol van de gemeenteraad, de lokale rekenkamer etc.

3 Wat is de mate van efficiencywinst geweest in tijd en menskracht bij zowel de gemeente als de provincie?

Voor de evaluatie van punten 2 en 3 zullen de gemeenten worden geraadpleegd.

*Het toezicht op de gemeentefinanciën is volop in ontwikkeling. Naast de proef is Brabant loopt er ook een proef in Limburg. Daar wordt iedere gemeente éénmaal in de vier jaar grondig doorgelicht door het financiële toezicht te koppelen aan een bestuurskrachtmonitor. In de tussenliggende jaren krijgen gemeenten met financiële problemen extra aandacht. Ook deze proef wordt in 2010 geëvalueerd. De evaluaties van Brabant en Limburg vormen de opmaat voor een verdere discussie over de wijze waarop het financiële toezicht in de toekomst moet worden georganiseerd.*



Sluis Engelen, NB