

Onderzoek Financieel Toezicht

Afdeling Financiële Regelgeving en Toezicht

Januari 2018

| Inhoudsopgave | pagina |
|--|---------------|
| Samenvatting | 4 |
| Hoofdstuk 1: Opzet van Onderzoek | 12 |
| Aanleiding | |
| Doelstelling van onderzoek | |
| Onderzoeksvraag en deelvragen | |
| Methoden en technieken | |
| Klankbordgroep en afstemming | |
| Hoofdstuk 2: Effectiviteit en inzichten | 17 |
| Inleiding | |
| Toezicht | |
| De begrippen effectiviteit en efficiency | |
| Effectiviteit van toezicht: de knelpunten | |
| Het proces van financieel toezicht | |
| Een alternatieve invulling: de variabelen | |
| De toezichtsoverdracht | |
| Aanpak in dit onderzoek | |
| Hoofdstuk 3: Waardering huidig toezicht | 28 |
| Inleiding | |
| Preventief en artikel 12 gemeenten | |
| De enquête | |
| Bevindingen van BMC uit enquête | |
| Bevindingen uit de regiobijeenkomsten | |
| Samenvatting waardering huidige situatie | |
| Hoofdstuk 4: Eerder onderzoek en vergelijkende analyse | 40 |
| Inleiding | |
| Ontwikkelingen | |
| Eerder onderzoek naar financieel toezicht en verantwoording bij decentrale overheden | |
| Overig onderzoek op het gebied van toezicht | |
| Samenvatting eerder onderzoek en vergelijkende analyse | |
| Hoofdstuk 5: Alternatieven | 54 |
| Inleiding | |
| De toezichtsoverdracht | |
| Varianten voor horizontale verantwoording | |
| Primaire beoordeling varianten horizontale verantwoording | |
| Verticaal toezicht als complementaire functie | |
| Conceptualisering | |
| Samenvatting alternatieven | |

| Inhoudsopgave | pagina |
|---|---------------|
| Hoofdstuk 6: Draagvlak voor alternatieven | 67 |
| Inleiding | |
| De toezichtsoopdracht | |
| Horizontale verantwoording | |
| Verticaal financieel toezicht | |
| Samenvatting draagvlak | |
| Hoofdstuk 7: Analyse | 75 |
| Inleiding | |
| De toezichtsoopdracht | |
| Horizontale verantwoording | |
| Verticaal toezicht | |
| Hoofdstuk 8: Conclusies en Oplossingsrichtingen | 81 |
| Inleiding | |
| Conclusies | |
| Oplossingsrichtingen | |
| Lijst van bestudeerde literatuur en documenten | 87 |
| Separaat: | |
| Bijlage I: <i>Rapport Enquête Financieel Toezicht (BMC)</i> | |
| Bijlage II: <i>Rapport Resultaten Tweede Enquête Financieel Toezicht (BMC)</i> | |

Samenvatting

Samenvatting

1. *Inleiding en aanleiding*

Het onderzoek heeft tot doel verschillende vormen van financieel toezicht uit te werken en te beoordelen aan de hand van een aantal criteria. Het gaat dan zowel om de structuur, de organisatie van het financieel toezicht, als om de inhoudelijke component van de toezichtsoopdracht.

Aanleiding voor dit onderzoek is het advies uit 'Maak verschil': "De organieke en andere relevante wetten worden doorgelicht op minder verplichtingen (deregulering), zodat meer ruimte ontstaat voor flexibiliteit in inrichting en werkwijze. Dit kan bijvoorbeeld door het afschaffen van de verplichtende toezichtsbepalingen tussen provincies en gemeenten" (Maak Verschil, pag. 8). De hiërarchisering en maatwerk zijn dan ook centrale thema's in dit onderzoek. Een tweede aanleiding zijn de knelpunten die de afgelopen jaren zijn gesignaleerd met betrekking tot financieel toezicht.

Zo is het financieel toezicht weinig uniform, veelal administratief, reactief en weinig risicogericht van aard. Daarnaast levert het financieel toezicht weinig nieuwe inzichten op en wordt een actieve dialoog en maatwerk gemist. De Raad voor Financiële Verhoudingen vat deze knelpunten als volgt samen:

Relatie met de horizontale controle en verantwoording

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

Kwaliteit en uniformiteit van het financieel toezicht

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

Het instrumentarium om effectief te kunnen interveniëren.

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

Rolopvatting van de provincie

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

Vanuit de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk

- Informatie die het Rijk nodig heeft om de beheersfunctie en systeemverantwoordelijkheid in te kunnen vullen, wordt door gemeenten verschillend (in vorm, in tijd en in kwaliteit) aangeleverd.
- De vergelijkbaarheid tussen gemeenten en het inzicht in de financiële positie wordt belemmerd.
- Er is een gebrek aan transparantie. De toezichtrapportages zijn niet altijd toegankelijk en beschikbaar voor geïnteresseerden” (Rfv, 2017, p. 19).

Het voorliggende onderzoek hanteert de volgende vraagstelling:

Hoe effectief is het huidige financiële toezicht op gemeenten, provincies en GR-en en hoe zou deze effectiviteit versterkt kunnen worden?

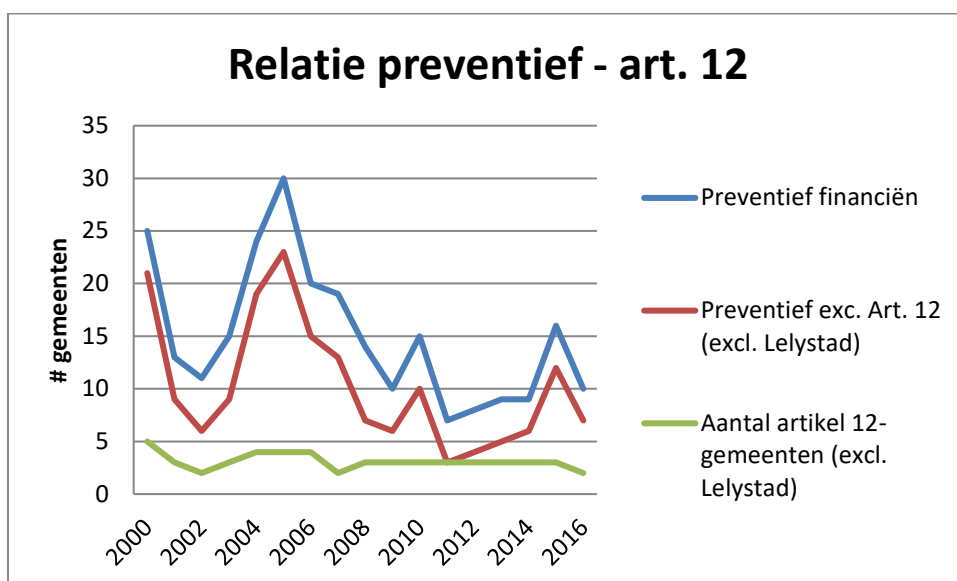
Voor het onderzoek is een literatuurstudie en een documentenanalyse uitgevoerd. Daarbij zijn tevens eerder uitgevoerde onderzoeken naar (financieel) toezicht geanalyseerd. Daarnaast zijn twee enquêtes ingezet, die zijn ingevuld door 414 respectievelijk 459 respondenten. Ook is een viertal regiobijeenkomsten georganiseerd waaraan toezichthouders en onder toezichtgestelden hebben deelgenomen. De resultaten van de deze onderzoeken zijn terug te vinden in de bijlagen **Rapport Enquête Financieel Toezicht en Rapport Resultaten Tweede Enquête Financieel Toezicht**.

2. Conclusies

Effectiviteit van het financieel toezicht ten aanzien van artikel 12

Het beleidsmatige doel van het huidige financiële toezicht is het voorkomen van een beroep op artikel 12 door gemeenten.

Hoewel de effectiviteit van het financiële toezicht moeilijk te traceren is (je weet immers nooit wat er zou zijn gebeurd zonder financieel toezicht), levert het onderstaand beeld wel enig inzicht op:



Het aantal gemeenten onder preventief toezicht varieert sterker dan het aantal gemeenten in artikel 12. De indruk ontstaat, dat het preventief toezicht dient als een soort buffer en daarmee een bijdrage levert aan het beoogde doel: het voorkomen van artikel 12 gemeenten. Het preventief toezicht wordt geïntensiveerd al naar gelang de situatie hiertoe aanleiding geeft, opdat het aantal artikel 12 gemeenten redelijk beperkt en constant blijft.

In de meeste gevallen blijkt preventief toezicht te leiden tot verbetering van de financiële positie van de gemeente. Tegelijkertijd constateert de Rfv, dat wanneer zich een artikel 12 situatie voordoet, het provinciale financieel toezicht niet altijd optimaal heeft gefunctioneerd. De Rfv concludeert bij 7 van de 14 artikel 12 adviezen sinds 1997 dat het financieel toezicht vanuit de provincie beter had gekund. Het lijkt erop dat het financieel toezicht bijdraagt aan het voorkomen van artikel 12, maar dat dit nog niet altijd optimaal gebeurt.

Overige conclusies

Vanuit het onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De toezichtscapaciteit en competenties van de toezichthouder worden op orde bevonden door toezichthouders en toezichtontvangers.
- Toezichthouders hebben in voldoende mate de bevoegdheid te differentiëren in het toezicht. Toezichtontvangers zijn het in hoge mate eens dat het belangrijk is dat de toezichthouder een aanpak op maat maakt om in te spelen op specifieke situaties in de organisatie.
- Toezichtontvangers vinden het belangrijk dat de intensiteit van het toezicht afhangt van het oordeel of de organisatie daadwerkelijk in control is.
- Er is een breed draagvlak voor een vorm van verticaal toezicht. De waardering voor de huidige positionering van het verticaal toezicht lijkt groter bij kleinere gemeenten.

Het verticaal financieel toezicht vervult verschillende functies:

- Zo beoogt men met verticaal financieel toezicht een artikel 12 bijdrage of rijksbijdrage te voorkomen. Deze doelstelling wordt over het algemeen adequaat gerealiseerd, maar bij een flink aantal artikel 12 situaties is er vanuit de Rfv nog wel kritiek geweest op de rol van de provinciale toezichthouder.
- Daarnaast wordt het verticaal financieel toezicht als ondersteunend voor de horizontale verantwoording gezien. Het onderzoek levert geen significante aanwijzingen dat deze functie momenteel wordt vervuld, maar levert ook geen significante aanwijzingen dat deze functie momenteel niet wordt vervuld. Wel laat het onderzoek zien dat dit niet in alle gevallen het geval is.
- 97% van de toezichthouders hebben het beeld dat zij een bijdrage leveren aan de financiële positie van de onder toezichtgestelde organisatie. De respondenten van deze organisaties zelf onderschrijven deze stelling voor 36% en 26% is het oneens. De onder toezichtgestelden

zien het verticaal toezicht nog meer als een mogelijkheid voor het mobiliseren van bestuurlijke slagkracht.

Los van het voorkomen van artikel 12, kan financieel toezicht ook toegevoegde waarde hebben voor de onder toezichtgestelde, ook wanneer problematiek die tot artikel 12 zou kunnen leiden niet aan de orde is. Deze toegevoegde waarde van het financieel toezicht zou groter kunnen zijn:

- Het huidige financieel verticaal toezicht levert niet voor alle gemeenten nieuwe inzichten op.
- Het gesprek is te weinig op bestuurlijk en te vaak op ambtelijk niveau.
- De toezichtrapportages zijn niet altijd toegankelijk en beschikbaar voor geïnteresseerden. De manier waarop het financieel toezicht wordt uitgeoefend wordt als weinig transparant ervaren. Hoewel bevindingen van toezichthouders wel meegenomen worden in afwegingen van bestuurders leiden deze in meerderheid niet tot bijstelling van voorstellen of voorgenomen besluiten.
- Met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen is er een behoefte vanuit gemeenten, omdat zij soms minder zicht op deze regelingen ervaren. Dit vergt een adequate publicatie van de resultaten van het toezicht, opdat ook gemeenten hier gebruik van kunnen maken.
- Er wordt meer maatwerk in de aanpak wenselijk geacht. Maatwerk leveren houdt niet in, dat afbreuk wordt gedaan aan het principe van rechtsgelijkheid, maar dat rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden, juist om gelijke van ongelijke situaties te kunnen onderscheiden.

Daarnaast is de uniformiteit in het financieel toezicht voor verbetering vatbaar met name in de wijze van uitvoering:

- Er bestaan verschillen in de wijze waarop toezichthouders het financieel toezicht vormgeven, zowel qua inhoud als qua proces. Hoewel maatwerk dit soms vereist, dienen de wettelijke normen natuurlijk wel uniform gehanteerd te worden.
- De norm "structureel en reëel evenwicht" wordt in de praktijk verschillend geoperationaliseerd en toegepast. Sommige toezichthouders ervaren zeer veel ruimte om formeel te escaleren met deze norm, anderen beduidend minder. Ook wordt de norm verschillende geoperationaliseerd.

De horizontale verantwoording is op het gebied van financieel toezicht minder sterk ontwikkeld:

- Aangegeven wordt, dat de volksvertegenwoordiging op dit moment niet in alle gevallen voldoende geëquipeerd is in termen van tijd en kennis om de horizontale verantwoordingsfunctie op het gebied van financieel toezicht adequaat in te vullen.
- De vergelijkbaarheid tussen gemeenten wordt onvoldoende gestimuleerd door de huidige uitvoering van het toezicht.

- Er worden al veel succesvolle initiatieven door gemeenten genomen om de horizontale verantwoording te versterken. Te denken is dan aan het model Duisenberg, een actievere inzet van de rekenkamer of de auditcommissie, etc.

Het toezicht kan effectiever worden vormgegeven:

- Ontwikkelingen bij andere toezichthouders, zoals het toepassen van risicogericht toezicht en systeemgericht toezicht, doen zich in het financieel toezicht bij een aantal provincies voor en er wordt wel mee geëxperimenteerd.
- Nieuwe data-analyse technieken worden in beperkte mate toegepast in het financieel toezicht.

3. Oplossingsrichtingen

Op basis van de evaluatie van het toezicht kan geconcludeerd worden dat er een brede basis is voor het verticaal financieel toezicht. Ten aanzien van het financieel toezicht zijn wel een aantal mogelijkheden om door te ontwikkelen door de uniformiteit en toegevoegde waarde te vergroten en het horizontale toezicht te versterken. We hebben er voor gekozen in dit rapport een aantal hoofdrichtingen te benoemen en daarvoor aanbevelingen te formuleren. De aanbevelingen moeten gezien worden als oplossingsrichtingen die in het vervolgtraject verder moeten worden uitgewerkt. Op basis daarvan zijn keuzes te maken voor de verdere implementatie.

1. Herijk het doel en de opdracht van het toezicht

Herformuleer de beleidsmatige doelstelling van het financieel toezicht

De beleidsmatige doelstelling van het verticaal financieel toezicht richt zich nu op het voorkomen van een bijdrage uit artikel 12 (bij gemeenten), danwel een bijdrage van het Rijk (bij provincies) en kent daarmee een beperkte scope. Geadviseerd wordt het doel van het financieel toezicht te herformuleren zodanig dat dit bijdraagt aan de uniformiteit van het toezicht, het vergroten van de toegevoegde waarde van het toezicht, het bevorderen van een risicogerichte aanpak en aan de horizontale verantwoording. De Raad voor de Financiële Verhoudingen formuleert in haar advies een drietal mogelijke bijkomende doelstellingen: het bevorderen van een gezonde financiële huishouding van de gemeente, het ondersteunen van de horizontale controle en verantwoording en financieel toezicht als uitingsvorm van de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk.

Herformuleer de wettelijke toezichtsoopdracht zodat deze aansluit bij de beleidsmatige doelstelling

De huidige wettelijke toezichtsoopdracht wordt in de toezichtspraktijk zeer verschillende ingevuld. Een mogelijkheid ter verbetering van de toezichtsoopdracht is, om in aansluiting op de onderzoeksresultaten de term “structureel en reëel evenwicht” te vervangen door de term “structureel en reëel evenwicht met in acht name van de aanwezige en toekomstige risico’s en de ontwikkeling van de vermogenspositie”. De toezichtsoopdracht wordt dan uitgebreid tot twee

gesloten normen (structureel evenwicht en de ontwikkeling van het vermogen) en twee open normen (reëel evenwicht en de beheersing van aanwezige en toekomstige risico's).

Het voordeel van deze uitbreiding is, dat de toezichtsoopdracht enerzijds specifiekere wordt door het expliciet benoemen van de ontwikkeling van het eigen vermogen en anderzijds risicogericht van karakter wordt. Door het betrekken van de aanwezige en toekomstige risico's wordt de mogelijkheid geboden het toezicht pro-actiever en meer effectief in te zetten.

Het verduidelijken van de wettelijke toezichtsoopdracht betekent wetswijziging waarmee enkele jaren gemoeid zal zijn. Een alternatieve route is met provincies tot een gezamenlijke gedeelde interpretatie te komen en afspraken te maken over de toepassing.

2. Het versterken van de horizontale verantwoording

Dit rapport onderscheidt een aantal varianten (de raadsvariant, het model Duisenberg, een rol voor de auditcommissie en een rol voor de rekenkamer). De manier waarop de horizontale verantwoording wordt vormgegeven en welke variant daarvoor wordt ingezet, is primair een verantwoordelijkheid en een keuze van de lokale volksvertegenwoordiging. Bezie op welke wijze versterking van de horizontale verantwoording bevorderd kan worden, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van vergelijkbare informatie en het ondersteunen van gemeenten. Bezie daarbij ook hoe de intensiteit van het toezicht mede kan afhangen van de kwalitatief van het horizontale toezicht en geef langs deze weg invulling aan de in het rapport 'maak verschil' voorgestelde dehiërarchisering.

3. Organiseer het toezicht zo dat het uniformer wordt uitgevoerd en waar nodig wordt vernieuwd

Versterk rol minister BZK

Een mogelijke manier om de uniformiteit te vergroten is de aanbeveling van de Rfv dat de minister jaarlijks met de verantwoordelijk portefeuillehouders binnen de provincies in overleg treedt en afspraken maakt over wat minimaal nodig is voor het Rijk om inhoud te kunnen geven aan zijn stelselverantwoordelijkheid. Zowel het contact tussen toezichthouder en onder toezichtgestelde als de contacten tussen toezichthouders zijn vaak ambtelijk. Een grotere rol van de minister van BZK kan de bestuurlijke component versterken, bijdragen aan uniformiteit en vernieuwing bevorderen.

Maak keuzes in de positionering van het toezicht op gemeenten

Naast een keuze over de invulling van de rol van de minister van BZK kan ook worden overwogen om keuzes te maken in de positionering van de verantwoordelijkheid voor het toezicht. Uitgaande van de provincie als uitvoerder van het toezicht, kan de verantwoordelijkheid voor het financieel toezicht belegd worden bij gedeputeerde staten, bij de CdK of bij de CdK in zijn/haar rol als rijksheer. Toezicht is nu belegd bij gedeputeerde staten. Het beleggen van het financieel toezicht bij de CdK in zijn/haar

rol als provinciaal orgaan zou de verantwoordelijkheid bij de provincie laten. Het beleggen van het financieel toezicht bij de CdK als rijksheer impliceert dat de minister van BZK verantwoordelijk wordt voor het financieel toezicht en dat deze verantwoordelijkheid niet meer bij provinciale staten berust. Het wijzigen van de positionering vereist wetswijziging. De keuze voor één van de opties zal ook in samenhang met de overige interbestuurlijke toezichtstaken gezien moeten worden.

Breng bevoegdheden en (financiële) verantwoordelijkheden zoveel mogelijk met elkaar in lijn

Bezie of en hoe de financiële verantwoordelijkheid voor het vangnet van artikel 12 en de bevoegdheden van de financieel toezichthouder op gemeenten meer in lijn gebracht kunnen worden. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn op dit moment de facto en de jure gescheiden. Extra inzet vanuit de provinciaal toezichthouder verdient zich niet terug door minder kosten aan artikel 12 en omgekeerd. Geadviseerd wordt te bezien hoe bevoegdheden en (primaire, eigen) verantwoordelijkheden beter in lijn kunnen worden gebracht.

4. Vernieuw de wijze van uitvoering van het toezicht

Vernieuw de uitvoering van het toezicht door het vergroten van de risicogerichtheid toezicht.

Risicogericht toezicht wordt veelvuldig en succesvol toegepast door niet financiële toezichthouders en ook binnen het financieel toezicht wordt succesvol geëxperimenteerd hiermee. Door risicogericht toezicht kan meer tijd worden besteed aan die gevallen waar het nodig is en minder tijd aan die gevallen waar het niet nodig is. Daarmee kunnen ook de toezichtslasten beperkt worden daar waar het kan en kan toezicht gericht worden ingezet. Risicogericht toezicht biedt een mogelijkheid om maatwerk te leveren: de toezichtsintensiteit kan dan variëren aan de hand van het risicoprofiel van de organisatie. Een uniforme risicocategorisering zal dan de uniformiteit van financieel toezicht moeten garanderen.

Benut nieuwe data-analyse technieken bij het toezicht

Met de toename van beschikbare data en analyse technieken ontstaan meer mogelijkheden om risico's te detecteren op basis van financiële en niet-financiële informatie. Juist digitale toepassingen zijn per definitie nooit af, het principe *first time right* moet overboord. Digitaal is 'permanent bèta', iteratief, experimenteren moet, en fouten zijn een opmaat naar een volgende release. Ook hier geldt dat er ruimte moet worden gezocht voor innovatie en ontwikkeling. Door te experimenteren ontwikkelen en toepassen van nieuwe technieken.

Pas het toezicht aan de lokale omstandigheden aan

Het toezicht op medeoverheden is toezicht op een grote verscheidenheid aan organisaties. Alleen al in omvang verschillen gemeenten sterk van kleine gemeenten met enkele duizenden inwoners tot grote steden als Rotterdam en Amsterdam. De facto betekent dit ook toezicht op organisaties die met zeer verschillende vraagstukken te maken hebben. Waar toezichthouders nu in de praktijk al zoveel mogelijk hiermee rekening zullen houden, is het wenselijk om het verschil in toezichtsbenadering te expliciteren.

4. Impact van de aanbevelingen

De aanbevelingen kunnen gerelateerd worden aan de ontwikkelpunten. Dit levert ten opzichte van de huidige situatie het volgende beeld op, waarbij ook een inschatting van de snelheid waarmee de aanbevelingen kunnen worden geëffectueerd kan worden gemaakt:

| Aanbevelingen | Aansluiting op Ontwikkelpunten | | | | Snelheid implementatie |
|--|--------------------------------|--------------|----------------------------|---------------|------------------------|
| | Toegevoegde waarde | Uniformiteit | Horizontale verantwoording | Effectiviteit | |
| Herijk doel en opdracht | | | | | |
| Herformuleren doelstelling | 0 | + | + | + | + |
| Herformuleren toezichtsoopdracht | + | + | + | + | - |
| Versterken horizontale verantwoording | | | | | |
| Toezicht afhankelijk van de kwaliteit van horizontale verantwoording | + | 0 | + | + | + |
| Vergroten uniformiteit | | | | | |
| Versterk rol minister BZK | 0 | + | 0 | + | + |
| Beleggen toezicht binnen GS | 0 | + | 0 | + | - |
| Bevoegdheden en verantwoordelijkheden samen | 0 | 0 | 0 | + | - |
| Vernieuw wijze van uitvoering | | | | | |
| Vergroten risicogericht toezicht | + | 0 | + | + | + |
| Data-analyse technieken | + | 0 | + | + | + |
| Aansluiting op lokale omstandigheden | + | 0 | + | + | + |
| | | | | | |

Met effectiviteit wordt bedoeld dat met minder toezichtcapaciteit dezelfde risico's gedetecteerd kunnen worden. De effectiviteit kan bevorderd worden door het toezicht meer risicogericht in te zetten, maar ook door de horizontale verantwoording te versterken (met een naventende reductie van verticale toezichtcapaciteit). Daarnaast kan de effectiviteit in de hand worden gewerkt door op centraal niveau uniforme afspraken te maken.

Hoofdstuk 1: Opzet van Onderzoek

Aanleiding: Besluit SG in december 2016

Het onderzoek waartoe BZK in december 2016 heeft besloten, heeft tot doel verschillende vormen van toezicht uit te werken en te beoordelen aan de hand van een aantal criteria. Het gaat dan zowel om de structuur, de organisatie van het financieel toezicht, als om de inhoudelijke component van de toezichtsoopdracht.

Op 1 december 2016 is besloten om:

- Vanuit de visie, zoals verwoord in “Maak verschil”, het onderzoeksplan vast te stellen en het onderzoek te laten uitvoeren.
- Het streven naar dehiërarchisering en maatwerk te accentueren in dit onderzoek.

Aanleiding van dit onderzoek is het advies uit ‘Maak verschil’: “De organieke en andere relevante wetten worden doorgelicht op minder verplichtingen (deregulering), zodat meer ruimte ontstaat voor flexibiliteit in inrichting en werkwijze. Dit kan bijvoorbeeld door het afschaffen van de verplichtende toezichtsbepalingen tussen provincies en gemeenten (Maak Verschil, pag. 8). Dat kan zowel gaan om toezichtsbepalingen uit sectorwetgeving als volgend uit het financieel toezicht (Maak Verschil, pag. 45)”. Dehiërarchisering en maatwerk zullen dan ook centrale thema’s in dit onderzoek zijn. In het onderzoek zal de (systeem)verantwoordelijkheid van het rijk en de rol van provincies afgezet worden tegen de rol die gemeenteraden spelen in de financiële controle en verantwoording en zal bezien worden hoe deze verantwoordelijkheden nu worden ingevuld en welke verbeteringen denkbaar zijn, waarbij het uitgangspunt is zoveel mogelijk te steunen op de horizontale verantwoording.

Doelstelling van onderzoek

In dit onderzoek staat het financieel toezicht op de provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen (GR) centraal.

Het maatschappelijke doel van het financieel toezicht is het bevorderen van een gezonde financiële huishouding van de provincie, de gemeente of de GR. Ten behoeve van dit maatschappelijke doel heeft de wetgever bepaald dat de toezichthouder zich een oordeel vormt over het al dan niet ‘structureel en reëel in evenwicht’ zijn van de (meerjaren)begroting van de onder toezicht gestelde overheidsorganisatie.

Het toezicht vindt plaats in een veranderende omgeving. Met de decentralisaties zijn er veel extra verantwoordelijkheden en middelen bij gemeenten terecht gekomen. Ook wordt er steeds vaker in regionale verbanden samengewerkt. Het rapport van de studiegroep openbaar bestuur ‘Maak verschil’ adviseert daarom dat de organieke en andere relevante wetten worden doorgelicht op minder verplichtingen (deregulering), zodat meer ruimte ontstaat voor flexibiliteit in inrichting en werkwijze. In lijn met het gedachtegoed van ‘Maak verschil’ zou daarnaast een poging kunnen

worden ondernomen om de hiërarchie in het financieel toezicht terug te dringen en het aantal lagen te beperken. Dit kan bijvoorbeeld door de beoordeling van het structurele en reële begrotingsevenwicht meer over te laten aan gemeenten zelf in combinatie met een terugtred van de externe verticale toezichthouder. Van belang is daarnaast, dat de organisatie van het toezicht aansluit op de manier waarop verschillende verantwoordelijkheden zijn belegd. Zo kent het Rijk een systeemverantwoordelijkheid waar het de financiële beheersing en het financieel toezicht betreft. De gemeenteraad kent een verantwoordelijkheid in een controlerende rol richting het college. Het uitgangspunt is dat verantwoordelijkheden zoveel mogelijk decentraal worden belegd.

Het onderzoek heeft tot doel verschillende vormen van toezicht uit te werken en te beoordelen aan de hand van een aantal criteria. Aansluitend op de gedachten vanuit 'Maak verschil' wordt daarbij eerst gekeken naar decentralisatie, differentiatie en versterking van de horizontale verantwoording. Vanuit die invalshoek wordt gekeken naar de vormgeving van het toezicht. Tevens wordt gekeken naar de toezichtsoopdracht. Welke opdracht moet het financieel toezicht krijgen om effectief te opereren? Volstaat het criterium van een structureel en reël sluitende begroting, of zou een andere opdracht gewenst zijn om het verticale toezicht aanvullend op de horizontale verantwoording een effectieve rol te laten spelen?

Onderzoeksvraag en deelvragen

Het onderzoek heeft als doelstelling om de effectiviteit van het huidige financiële toezicht op gemeenten, provincies en GR-en in beeld te brengen en om aanbevelingen te doen om dit toezicht effectiever in te richten. Het gaat dan zowel om de structuur, de organisatie van het financieel toezicht, als om de inhoudelijke component van de toezichtsoopdracht.

De volgende onderzoeksvraag zal beantwoord moeten worden:

Hoe effectief is het huidige financiële toezicht op gemeenten, provincies en GR-en en hoe zou deze effectiviteit versterkt kunnen worden?

Om deze vraag te beantwoorden, kunnen de volgende deelvragen worden geformuleerd:

1. Hoe kan de effectiviteit van financieel toezicht in beeld worden gebracht en hoe kunnen de relevante criteria worden benoemd en geoperationaliseerd?
2. Hoe wordt het huidige financiële toezicht op gemeenten, provincies en GR-en uitgevoerd en hoe effectief is dit toezicht?
3. Welke financiële toezichtvormen worden elders toegepast?
4. Welke inzichten leveren eerder onderzoek op?
5. Welke mogelijkheden zijn er voor het versterken van de horizontale verantwoording? Welke inhoudelijke toezichtsoopdracht kan daarbij geformuleerd worden en welke concrete structurele mogelijkheden zijn denkbaar om het financiële toezicht op gemeenten, provincies en GR-en vorm te geven?
6. Hoe scoren deze mogelijkheden op de variabelen differentiatie, dehiërarchisering, aansluiting op verantwoordelijkheden, risico's en onafhankelijkheid? Hoe scoren deze mogelijkheden uiteindelijk op effectiviteit?

7. Welke voorkeuren hebben gemeenten, provincies, GR-en en BZK met betrekking tot deze mogelijkheden: hoe scoren deze mogelijkheden in termen van draagvlak?

Methoden en technieken

Eerst zal bezien moeten worden hoe de effectiviteit van financieel toezicht in beeld kan worden gebracht. Deze effectiviteit laat zich niet zonder meer afmeten naar rato van bijvoorbeeld het aantal gemeenten dat onder preventief of onder art. 12 status is komen te staan. Men weet immers niet hoe groot dit aantal zou zijn geweest zonder dit toezicht (of juist met intensiever toezicht). Daarnaast zijn de causale relaties niet eenduidig: verkleint preventief toezicht de kans op een art. 12 status of juist niet? Een andere insteek lijkt daarom aangewezen. Men kan bijvoorbeeld kijken naar de manier waarop toezicht is uitgeoefend bij een art. 12 gemeente. Heeft men problemen op tijd gesignaleerd en heeft men tijdig de nodige beheersmaatregelen getroffen? Had deze art. 12 status voorkomen kunnen worden? Aan de andere kant is deze insteek niet bruikbaar voor provincies en GR-en, aangezien daar de art. 12 regeling niet van toepassing is. Bovendien is het aantal art. 12 gemeenten de laatste jaren zeer klein geweest. Weer een andere insteek is gericht op de doelmatigheid van toezicht. Het gaat dan om het aantal fte. dat voor financieel toezicht wordt ingezet per gemeente, provincie of GR. Een nog andere aanvliegroute kan zijn om het oordeel van gemeenten zelf over de effectiviteit van het toezicht te traceren (bijvoorbeeld in de vorm van een 360 graden feedback). Bij de beantwoording van de eerste deelvraag zal de effectiviteit van toezicht dus nader geoperationaliseerd moeten worden en dit geldt uiteraard ook voor de overige criteria. Daarbij valt niet uit te sluiten dat deze operationalisatie verschilt al naar gelang het object van toezicht (gemeente, provincie of GR) verschilt.

Deze eerste deelvraag kan op eigen kracht beantwoord worden. Hiertoe worden enkele interviews afgenomen met experts die zich al geruime tijd met onderzoek naar toezicht bezighouden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de vakgroep Bestuurskunde aan de EUR. Daarnaast wordt op dit moment door bijvoorbeeld de rekenkamers van de provincie Zeeland en die van Amsterdam onderzoek uitgevoerd naar deze vraag en de uitkomsten van deze onderzoeken kunnen betrokken worden bij de beantwoording van deze deelvraag.

Om het huidige toezicht op gemeenten in beeld te brengen, zullen enquêtes en vraaggesprekken bij provincies, gemeenten en GR-en moeten worden afgenomen. De respondenten zijn zowel de toezichthouders als de onder toezicht gestelden. Om de betrouwbaarheid en validiteit te waarborgen hebben vraaggesprekken in combinatie met schriftelijke enquêtes de voorkeur. De variabelen uit het bovenstaande kader en de operationalisatie uit de eerste deelvraag dienen daarbij als leidraad. Zo zal gekeken moeten worden naar de mate van differentiatie, de aansluiting op bestaande verantwoordelijkheden, de onafhankelijkheid van toezicht, etc. Uiteraard wordt in deze deelvraag ook bezien hoe effectief het huidige toezicht is. Daarbij kan worden onderscheiden naar type provincie, GR of gemeente waarop toezicht wordt gehouden. In ieder geval zal in de beantwoording worden onderscheiden naar de omvang van de organisatie waarop toezicht wordt gehouden.

Voorgesteld wordt, om deze vraag extern uit te zetten. Dit verhoogt de onafhankelijkheid. Daarnaast is de beantwoording van deze deelvraag tijdrovend. Hoewel volstaan kan worden met een

steekproef, zal toch een viertal provincies minimaal onderzocht moeten worden. In overleg met een externe onderzoeker kan de steekproef van gemeenten en GR-en binnen deze provincies bepaald worden. Van belang is hierbij, dat tevens rekening wordt gehouden met samenwerkingsverbanden die niet als formele GR kwalificeren, maar die wellicht wel in het toezicht moeten worden betrokken.

De derde deelvraag richt zich op mogelijke vormen van financieel toezicht die elders worden toegepast. In Nederland vindt bijvoorbeeld financieel toezicht op financiële instellingen plaats vanuit de AFM (op basis van de Wft), maar ook de autoriteit Woningcorporaties oefent financieel toezicht uit. Daarnaast kan ook buiten Nederland gekeken worden hoe het financieel toezicht op medeoverheden is vormgegeven. Deze deelvraag kan op eigen kracht beantwoord worden aan de hand van een dossierstudie.

Dit geldt evenzeer voor de vierde deelvraag. Bij deze deelvraag staan onder andere de ervaringen van de commissies Oosting en Depla centraal en deze ervaringen kunnen als input voor dit onderzoek gebruikt worden. Ook wordt via deze deelvraag de relatie gelegd met andere initiatieven en onderzoeken die naar toezicht worden uitgevoerd. Te denken is dan aan het project Toezicht 2020, het onderzoek naar IBT, etc. Uiteraard wordt gedurende het onderzoeksproces continue de relatie gelegd met andere initiatieven op dit terrein, maar het lijkt raadzaam om hier een expliciete deelvraag aan te wijden.

De beantwoording van de vijfde deelvraag start met het formuleren van een adequate toezichtopdracht. Deze opdracht (welke zowel de horizontale verantwoording als het verticaal toezicht beslaat) moet passen bij het streven naar dehiërarchisering, differentiatie en de versterking van horizontale checks and balances. De toezichtopdracht legt de basis voor een gewenste structuur en voor de mogelijke horizontale varianten. Vanuit een aantal varianten van horizontale verantwoording kan vervolgens bevestiging worden gegeven welke vorm van verticaal toezicht passend is. Dit kan op eigen kracht worden gedaan.

De zesde deelvraag, die ook op eigen kracht beantwoord kan worden, ligt in het verlengde hiervan. Onderzocht moet worden hoe de varianten scoren op de geselecteerde criteria. Om het onderzoek te objectiveren ligt het voor de hand deze beoordeling op effectiviteit ook door een externe onderzoeker te laten uitvoeren.

De laatste deelvraag is gewijd aan draagvlak. Bevestiging moet namelijk worden of de diverse actoren een bepaalde voorkeur hebben voor één of meerdere varianten. Hiertoe lijkt het niet raadzaam om enkel de toezichthouders zelf te bevestigen, aangezien zij object van onderzoek zijn. Het bestuurlijk draagvlak lijkt evenzeer van belang en hiertoe kan een gesprek met bestuurders worden georganiseerd. Daarnaast lijkt het goed om ook het draagvlak bij gemeenten, bij BZK, maar ook bij rekenkamers en accountants te peilen. Ook hier kan een externe partij behulpzaam zijn, zeker gelet op de mogelijke gevoeligheid van deze peiling.

Uiteindelijk zal met de beantwoording van deze deelvragen een antwoord kunnen worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag.

Klankbordgroep en afstemming

Ter begeleiding van dit onderzoek worden een interne en een externe klankbordgroep ingesteld.

De interne klankbordgroep bestaat uit Teun Eikelboom, Josée Nan, Jan van der Bij en Wijnand de Vries. De klankbordgroep komt op gezette tijden bijeen om te reflecteren op concepten en tussenproducties. De klankbordgroep adviseert uiteraard op de opzet van onderzoek, de antwoorden op de deelvragen en het concept eindrapport. Ook adviseert de klankbordgroep op de offerteaanvraag en doet zij een voordracht voor een te selecteren extern onderzoeksbureau. Verder bewaakt de klankbordgroep de planning en geeft de redactie en de externe onderzoeker de nodige aanwijzingen en suggesties.

Als vertegenwoordiger van BZK verstrekt het hoofd FRT de opdracht aan het externe onderzoeksbureau en stelt het hoofd FRT de eindrapportage van het onderzoek vast. Daarnaast stelt het hoofd FRT de onderzoeksopzet, de beantwoording van de deelvragen en de tussenproducties vast.

Verder wordt een externe klankbordgroep samengesteld waarin de VNG en het IPO naast BZK participeert. Hier zouden ook een provinciale toezichthouder en universitaire onderzoekers in kunnen participeren. De externe klankbordgroep vervult een inhoudelijke rol en doet periodiek inhoudelijke suggesties voor het onderzoek. Zo zal de externe klankbordgroep gevraagd worden te reflecteren op de opzet van onderzoek en de offerteaanvraag. Daarnaast zal de externe klankbordgroep tussentijds inhoudelijke input op het onderzoek leveren. Uiteraard zal de externe klankbordgroep gevraagd worden suggesties te doen voor de eindrapportage.

Hoofdstuk 2: Effectiviteit en inzichten

Inleiding

In dit hoofdstuk zal de eerste deelvraag worden uitgewerkt:

Hoe kan de effectiviteit van financieel toezicht in beeld worden gebracht en hoe kunnen de criteria worden geoperationaliseerd?

Hierna komen kort enkele definities van effectiviteit aan de orde. Gelet op de samenhang tussen effectiviteit en efficiency zal ook dat laatste begrip worden uitgewerkt in de volgende paragraaf. Vervolgens zullen enkele knelpunten omschreven worden die zich voordoen bij de operationalisatie van het begrip effectiviteit in de praktijk en zal een mogelijke oplossingsrichting worden uitgewerkt. Uiteindelijk leidt dit tot de selectie van een aantal variabelen, aan de hand waarvan men zich een oordeel over het financieel toezicht kan vellen. Eerst zal echter kort worden ingegaan op het begrip toezicht.

Toezicht

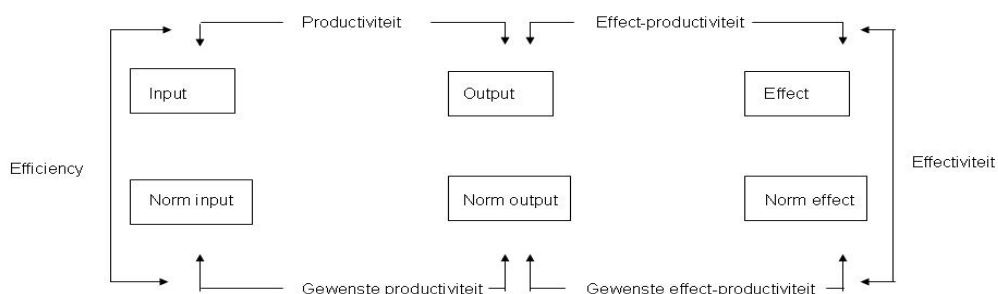
Toezicht kan gedefinieerd worden als “het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zicht daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (Toezicht op uitvoering publieke taken, TK, 1997-1998, 25 956, WRR, 2013, p. 29). Toezicht gaat om het beoordelen van en de bemoeienis met de activiteiten van anderen. Bij toezicht wordt continu gekeken en beoordeeld, worden actief voorzorgmaatregelen genomen, maar wordt er pas geïntervenieerd als er bepaalde risico's reëel worden. Toezicht creëert geen nieuwe belangen of waarden. Toezicht is altijd iets meer of iets anders dan pure uitvoering, ook als men toezicht houdt volgens een vastgesteld uitvoeringsprotocol (Ruimschotel, 2014, p. 6).

Toezicht bestaat uit drie activiteiten: het verzamelen van informatie, het oordelen of er nu wel of niet aan de gestelde normen is voldaan en het bijsturen of corrigeren door middel van interventie (Ruimschotel, 2014, p. 11).

De begrippen effectiviteit en efficiency

Haselbekke e.a. werken de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid specifiek uit voor de overheid (Haselbekke c.s., 1990, p. 12). De auteurs onderscheiden verschillende stadia in het productieproces: input, throughput (proces), output en outcome (effect). De verhouding tussen output en input wordt als productiviteit bestempeld. Efficiency (synoniem met doelmatigheid) is dan de verhouding tussen de gerealiseerde en de gewenste productiviteit. Haselbekke c.s. sluiten hiermee aan op een bedrijfseconomische interpretatie. De relatie tussen effect en output wordt dan betiteld als effect-productiviteit, terwijl de gerealiseerde versus de gewenste effect-productiviteit als effectiviteit (of doeltreffendheid) wordt geduid.

Figuur 2.1: Efficiency en Effectiviteit volgens Haselbekke c.s. (Haselbekke c.s., 1990)



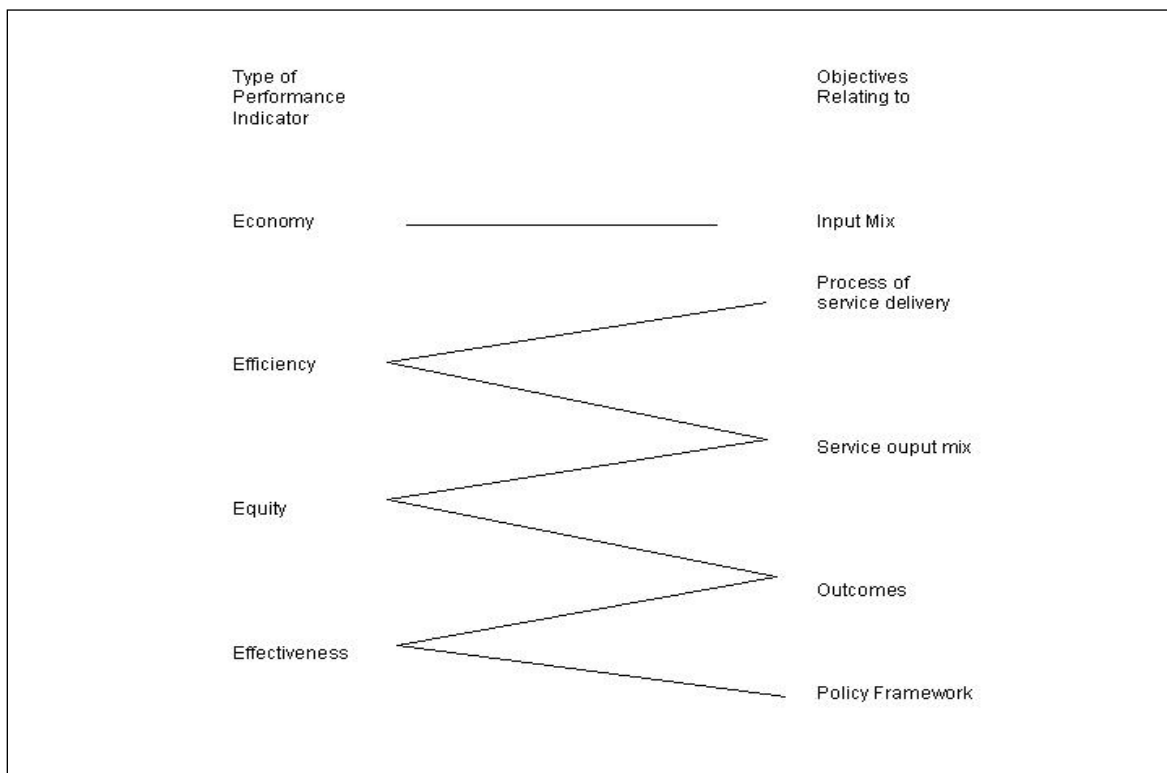
Doelbereik wordt door Haselbekke synoniem aan doeltreffendheid gesteld. Deze insteek wordt niet door iedereen gedeeld. Weliswaar betitelt Dolmans de output-input verhouding als efficiency en de effect-output verhouding als effectiviteit, maar vervolgens voert hij doelmatigheid op als verzamelterm voor efficiency en effectiviteit (Dolmans, 1995). Ook het 'Platform Doelmatigheid' hanteert het begrip doelmatigheid als containerbegrip, zij het, dat de container hier nog groter is: naast de Angelsaksische begrippen economy, efficiency en effectiviteit bevat de container nog twee E's: equity en emotions (Kordes e.a., 1997). Onder equity wordt dan het maatschappelijke eigen vermogen verstaan, waarbij essentiële waarden als gelijkwaardigheid, rechtvaardigheid, billijkheid en rechtsbescherming aan de orde komen. Met emotions wordt bedoeld op de invloed van motivatie van medewerkers bij het streven naar doelmatig handelen (ibid). Het begrip wordt hier dus verbreed en bevat nu ook maatschappelijke kosten en baten. Het breder trekken van het begrip doelmatigheid was al eerder beschreven in een NIVRA-rapport dat vier niveaus van doelmatigheid onderscheidt. In het eerste niveau komt doelmatigheid overeen met efficiency en economy. Het hoogste niveau voegt daar het begrip effectiviteit aan toe (Bukkems, 1996).

Haselbekke maakt vanuit zijn concept van doelmatigheid bezwaar tegen een te brede definitie. Zo zijn equity en efficiency grootheden die tegenover elkaar kunnen staan. Hoewel bij beleid dat is gericht op efficiencybevordering rekening kan worden gehouden met aspecten als rechtvaardigheid, is voor velen incorporatie van rechtvaardigheid in het begrip doelmatigheid een contradictio in terminis (Haselbekke, 1997). Dit geldt evenzeer voor incorporatie van het begrip emotions in het concept van doelmatigheid. Bovendien bieden equity, emotions, maar ook effectiviteit te weinig houvast voor kwantitatieve informatie. Hooguit kan in sommige gevallen effectiviteit verrat worden in volumegegevens, maar daarmee ontbreekt nog steeds de basis voor een gemeenschappelijke monetaire noemer die bij de begrippen economy en efficiency wel kan worden gelegd en via welke men kan vergelijken. Overigens wordt het bezwaar van Haselbekke tegen het opnemen van equity en

emotions in het begrip doelmatigheid niet door een ieder gedeeld: "Een dergelijke opvatting miskent dat het nastreven van algemene waarden als rechtvaardigheid en rechtsbescherming tot de doelen van de overheid moet worden gerekend. Dat streven kan daarom in zichzelf nooit ondoelmatig zijn" (Fuite, 1999).

Het begrip equity komt al eerder voor bij Osborne e.a.. Zij hanteren voor hun analyse het volgende model.

Figuur 2.2: Efficiency en Effectiviteit naar Osborne, Bovaird, Martin, Tricker en Waterston (ibid, 1995)



Opvallend is hier de invulling van het begrip equity: tussen efficiency en effectiviteit. "This requires that the distribution of outputs is consistent with the policies of local and central government, with regard to the distribution or re-distribution of resources and services to the population as a whole" (Osborne e.a., 1995).

Andere auteurs volgen de vooral op doelmatigheid in economische zin gerichte lijn van Haselbekke, gezien enkele citaten. "Doelmatig beheer is de mate waarin de te leveren prestaties bij gegeven doelstellingen met inzet van zo weinig mogelijk middelen zijn bereikt. (..) Het gaat bij doeltreffendheid om de mate waarin het beleid de vooraf gestelde doelen effectueert" (van Ginkel, 1995). "Doelmatigheid is het bereiken van het geplande productievolume tegen zo laag mogelijke kosten. Doeltreffendheid is het bereiken van de gestelde beleidsdoelen met behulp van het gerealiseerde productievolume. Efficiency is een synoniem van doelmatigheid, effectiviteit is een synoniem van doeltreffendheid" (Bonnema, e.a., 1996). "Een beleid is doeltreffend naarmate het

bijdraagt tot het bereiken van de gestelde doeleinden. Een beleid is doelmatig naarmate de verhouding tussen kosten en baten positiever is, dus naarmate bepaalde baten met minder kosten worden bereikt of naarmate met bepaalde kosten meer baten worden bereikt" (Hoogerwerf, 1995, p. 226).

Ook Van Helden en Ter Bogt sluiten zich bij het input-throughput-output-outcome model van Haselbekke aan, zij het, dat de begrippen productiviteit en effectproductiviteit niet beklijven (Ter Bogt en Van Helden, 1994). Opvallend is, dat in relatie tot contractmanagement een hiërarchie wordt aangebracht waar het de operationalisatie betreft van het bovenstaande model in prestatie-indicatoren: "In beginsel is een hiërarchie aan te brengen in de onderscheiden prestatiesoorten: van de meest wenselijke outcome-, via de output- en throughput-prestaties, tot de minst wenselijke inputprestaties" (ibid).

Mol hanteert feitelijk al eerder een overeenkomstig model, maar plaatst naast de synoniemen effectiviteit en doeltreffendheid nog een ander synoniem, allocatieve efficiency. Efficiency of doelmatigheid zijn in zijn visie synoniem met kostenefficiency. Allocatieve efficiency heeft betrekking op de verhouding tussen de baten van de geproduceerde goederen en diensten en de kosten ervan. Dit efficiencybegrip staat volgens Mol ook wel bekend als 'effectiviteit', of 'doeltreffendheid'. De kostenefficiency heeft daartegenover betrekking op de verhouding tussen de output van de productie en de input van productiemiddelen. Dit efficiencybegrip wordt ook als 'efficiency' of 'doelmatigheid' aangeduid (Mol, 1989). Opmerkelijk is in dit verband dat Haselbekke het begrip allocatieve doelmatigheid reserveert voor kosten per eenheid prestatie en dit begrip dus eerder laat aansluiten op efficiency, dan op effectiviteit (Haselbekke, 1997). Lovell sluit nauw op Haselbekke aan, maar betreft in zijn begrip productiviteit ook de effectproductiviteit van Haselbekke: "Doelmatigheid heeft betrekking op de mate waarin de dienstverlening wordt gemaximaliseerd met gegeven middelen. Doeltreffendheid betreft de mate waarin de gerealiseerde diensten overeenstemmen met de beoogde doelstellingen van de betrokken overheidsinstantie. Productiviteitsveranderingen hebben betrekking op de verbetering of verslechtering van de doelmatigheid of doeltreffendheid in de tijd" (Lovell, 1998). Opvallend hier is de nuance op het begrip doeltreffendheid. Waar Haselbekke nog expliciet de koppeling legt tussen output en effect, gaat het er bij Lovell in eerste instantie om in welke mate de gerealiseerde diensten overeenstemmen met de beoogde doelstellingen. Deze doelstellingen behoeven niet noodzakelijkerwijs het bewerkstelligen van bepaalde effecten te bevatten.

Hoewel vele auteurs definities van doelmatigheid hanteren die min of meer overeenkomen met die van Haselbekke, is een nadere toelichting op zijn plaats waar het de begrippen zuinigheid en doelbereiking betreft. Zuinigheid wordt doorgaans niet als synoniem met doelmatigheid opgevoerd. Het gaat bij zuinigheid om de meest gunstige verhouding tussen prijs en kwaliteit bij de verwerving c.q. inkoop van de middelen (input).

Doelbereiking dient bovendien zorgvuldig te worden onderscheiden van doeltreffendheid. Bij doelbereiking gaat het om de vraag of de beoogde effecten zijn gerealiseerd, los van de vraag of deze effecten het gevolg zijn van gevoerd beleid. In de klassieke benadering van evaluatie-onderzoek stond dit begrip doelbereiking centraal. Het begrip doelbereiking wordt daarbij ook wel de bestuurskundige definitie van doeltreffendheid genoemd (de Groot, 1997). Eén van de bezwaren

tegen deze benadering betreft de geringe aandacht die deze zou hebben voor neveneffecten van het gevoerde beleid. Het accent wordt vervolgens verlegd naar het begrip effectiviteit: welke van de veranderingen kunnen aan het beleid worden toegeschreven (ibid). Effectiviteit beslaat ieder effect dat het gevolg is van het gevoerde beleid, of deze effecten nu beoogd waren of niet (van Nispen, 1992). Overigens wordt deze laatste gedachte niet vaak gevolgd. Ondanks het feit dat men wel een onderscheid tussen doelbereiking en effectiviteit onderkent, heeft effectiviteit toch vooral te maken met het genereren van voorziene en beoogde effecten (en dus niet met onvoorziene en niet beoogde effecten) (vgl. In 't Veld, 1989). Wel vestigt van Nispen, niet ten onrechte, de aandacht op neveneffecten en deze aandacht zou ook voor het begrip doelmatigheid kunnen gelden. Waar doelmatigheid immers de aandacht vestigt op gewenste output, gaat men in de definitie voorbij aan onvoorziene output of output die niet beoogd was. Verder haalt van Nispen een moeilijk punt naar boven: in hoeverre kan getraceerd worden of de geresulteerde effecten daadwerkelijk het gevolg zijn van het gevoerde beleid? Ook dit onderscheid (tussen doelbereiking en effectiviteit) komt tot dusver niet voor bij het begrip doelmatigheid en het lijkt zinvol als ook deze nuancering in de nadere uitwerking van het begrip doelmatigheid wordt aangebracht. Dit onderscheid zou vertaald kunnen worden naar actieve en passieve doelmatigheidsverandering. Een actieve verandering van de mate van doelmatigheid is een direct gevolg van de inspanningen van een actor, terwijl bij een passieve verandering van de mate van doelmatigheid deze causaliteit ontbreekt.

De bovenstaande benaderingen van doelmatigheid afgewogen, wordt ten behoeve van dit onderzoek de typering van Haselbekke aangehouden en betreft doelmatigheid de output-input verhouding afgezet tegen een norm. Het begrip is synoniem met efficiency. Het begrip doelmatigheid wordt daarmee voorzien van een economische vertaling. Het begrip zuinigheid (economy) betreft de verhouding tussen prijs en kwaliteit bij de verwerving van middelen. Effectiviteit (of doeltreffendheid) betreft de effect-output verhouding afgezet tegen een norm. Doelbereiking verwijst naar de mogelijkheid dat effecten autonoom tot stand kunnen komen.

Effectiviteit van toezicht: de knelpunten

Hoe eenvoudig de bovenstaande uitwerking van het begrip effectiviteit ook lijkt, in de praktijk levert het begrip grote problemen op. Zo is het lang niet altijd duidelijk wat nu precies het beoogde effect is, terwijl effecten ook niet altijd goed te kwantificeren zijn. Daarnaast levert het toerekenen van input en output aan de effecten de nodige praktische toerekeningsproblemen op. Een ander probleem vormt het causaliteitsvraagstuk. Als effectiviteit van doelbereiking dient te worden onderscheiden, rijst namelijk de vraag in hoeverre de effecten daadwerkelijk gegenereerd worden door de geproduceerde output. Met andere woorden: waren de effecten zonder de output niet tot stand gekomen? Dit vraagstuk is moeilijk oplosbaar aangezien de nulsituatie (als de organisatie niets had gedaan) bijna nooit bekend is.

Deze problemen doen zich tevens voor bij het traceren van de effectiviteit van toezicht. Toezicht is dan het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (definitie BZK). Mertens definieert toezicht als een "wettelijk gelegitimeerde beïnvloeding van bepaalde aspecten van het gedrag van een rechtspersoon ten einde een maatschappelijk gewenst handelingspatroon beter te bereiken".

Bij het traceren van de effectiviteit van toezicht rijst allereerst de vraag wat nu de beoogde effecten van het toezicht zijn. Gaat het hier om het voorkomen van artikel 12 gemeenten of om het voorkomen van gemeenten die onder preventief toezicht staan of wellicht om beide? Het voorkomen van gemeenten die onder preventief toezicht staan, staat als doelstelling wat haaks op de gedachte dat het onder preventief toezicht stellen van een gemeente veelal gedaan wordt om een art. 12 status te voorkomen. In deze redenering zouden dan juist zo veel mogelijk gemeenten onder preventief toezicht gesteld moeten worden om uiteindelijk minder gemeenten onder art. 12 status te plaatsen. Wellicht zou een beoogd effect kunnen zijn het bewerkstelligen van een financieel stabiele situatie, maar het probleem daarbij is, dat dit zich pas na verloop van tijd laat blijken. Zo laat de problematiek op het gebied van grondexploitatie zien, dat gemeentelijke beslissingen zich pas jaren later laten vertalen naar een verslechterde financiële situatie. Verder geldt specifiek voor toezicht, dat men niet weet wat men niet ziet. De beoogde output is dus altijd ongekend. Als toezicht bijvoorbeeld wordt gedefinieerd als het aantal risicoposities dat wordt gedetecteerd en geëlimineerd, kan men dan stellen dat de detectie van 20 risicoposities door toezichthouder 1 effectiever is dan de detectie van 10 risicoposities door toezichthouder 2? Het antwoord is uiteraard ontkennend: wellicht waren er in het geval van toezichthouder 2 maar 11 risicoposities (waarvan er dus 1 verborgen bleef), terwijl in het geval van toezichthouder 1 er 30 risicoposities waren (waarvan er dus 10 verborgen bleven).

Verder rijst de vraag in hoeverre taken en activiteiten van toezichthouders eenduidig kunnen worden toegerekend naar een specifieke organisatie die onder toezicht staat. Vaak zullen toezichthouders immers voor meerdere organisaties gelijktijdig bezig zijn, zodat het toerekenen van hun activiteiten aan een specifieke organisatie problematisch is. Betoogd wordt verder wel, dat het enkele feit dat er toezicht bestaat, tot gevolg heeft dat de onder toezicht gestelden zich voorzichtiger gaan gedragen. Ook al doet de toezichthouder niets, het bestaan van toezicht levert een zekere afschrikwerking op en organisaties anticiperen hierop. Dit maakt de toerekening van toezichtactiviteiten richting een bepaalde organisatie nog lastiger.

Het grootste probleem is echter, dat het niet goed mogelijk is, om de activiteiten van toezicht causaal te relateren aan het uiteindelijke effect (wat het effect ook mag zijn). Met andere woorden: wat zou er gebeurd zijn als er geen toezicht zou zijn geweest? Is het minimale aantal artikel 12 gemeenten anno 2017 te danken aan het financieel toezicht of helpt de macro-economische ontwikkeling ook een handje mee? En als de gezonde situatie van gemeenten te relateren is aan het toezicht, kan dan gesteld worden dat dit ook komt door de activiteiten van een toezichthouder? Om de causaliteitsvraag te beantwoorden zou eigenlijk een controlegroep van een experimentele groep gescheiden moeten worden, hetgeen in de praktijk vrijwel nooit mogelijk is. Het gegeven dat toezichtsinterventies korte en lange termijn effecten kunnen hebben compliceert dit vraagstuk zo mogelijk nog meer. Specifiek voor toezicht geldt daarnaast dat financieel toezichthouders vaak gebonden zijn aan een zekere geheimhoudingsplicht, zodat het inzichtelijk en transparant maken van toezicht en de effecten daarvan niet altijd mogelijk is (Hilbers e.a., 2012).

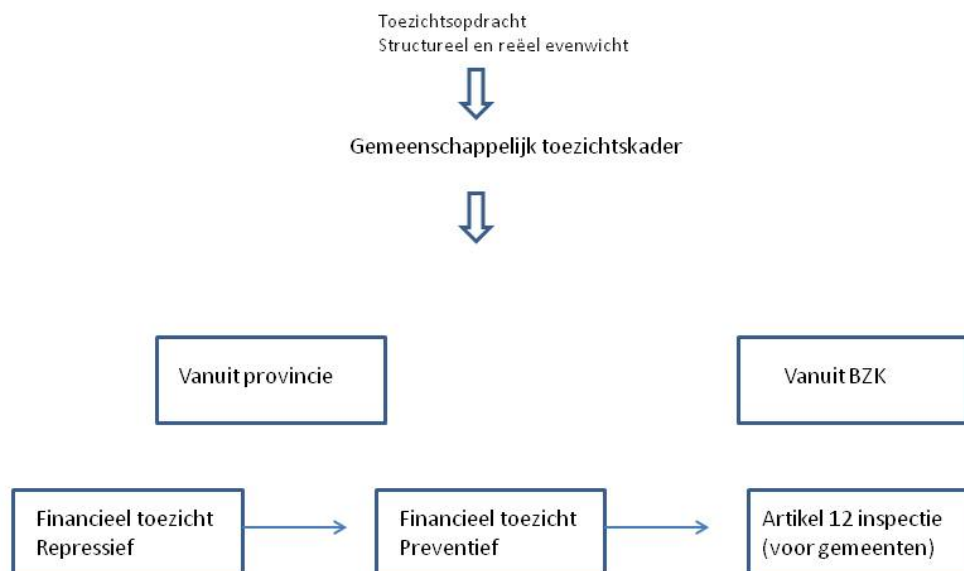
Samengevat geldt voor toezicht dat de beoogde output en het beoogde effect niet duidelijk zijn, dat de toerekening van toezichtsactiviteiten richting deze output niet eenduidig is en dat de causale relatie tussen activiteit, prestatie en effect verre van solide is. Dit maakt, dat de effectiviteit van toezicht in zijn zuivere vorm niet gemeten kan worden.

Het houden van toezicht vindt veelal plaats op basis van een toezichtsarrangement (TA). Dat omvat de principes waarop toezicht gebaseerd is, de normen die in het toezicht gehanteerd worden en de regels waarin de normen zijn uitgewerkt. Ook wordt in dit arrangement de aard van de interventiemogelijkheden en de omstandigheden waarin deze worden ingezet vastgelegd. De effectiviteit van toezicht betreft dan de kwaliteit van het toezicht. Goed toezicht is volgens sommigen de uitkomst van het volgen van een goede procedure om toezicht uit te oefenen (Ruimschotel, 2014, p. 43). Deze definitie kan echter de bovengenoemde knelpunten in het traceren van de effectiviteit van toezicht niet wegnemen. Als een goede procedure vertaald wordt naar een goed toezichtarrangement en een goede organisatie, ontstaat wel de gedachte dat het misschien noodzakelijk is het accent te verleggen van effectiviteit naar de organisatie van toezicht (EUR, BSK).

Verskillende oplossingen worden aangedragen om de bovenstaande problemen met betrekking tot effectiviteitsmeting binnen toezicht op te lossen. Zo kan effectmeting plaatsvinden op drie niveaus: strategisch, tactisch en operationeel. Effectmeting op operationeel niveau heeft tot doel de uitvoering van het toezicht te verbeteren. Effectmeting op tactisch niveau is bedoeld om te bepalen welke (gedrags)verandering met een specifieke interventie is gerealiseerd. Effectmeting op strategisch niveau beoogt de maatschappelijke effecten inzichtelijk te maken. Deze laatste vorm wordt in de praktijk vrijwel niet toegepast gelet op de bovenbeschreven problemen: “Er zijn namelijk tal van andere factoren van invloed op de maatschappelijke doelen die in een effectmeting niet kunnen worden uitgesloten. (...) De onderlinge verwevenheden en afhankelijkheden in de financiële sector zijn dermate groot dat het niet eenvoudig is om een causaal verband aan te tonen tussen een toezichtsinspanning en een verandering in de markt of in het gedrag van marktpartijen” (Hilbers e.a., 2012, p. 39). Dit geldt uiteraard evenzeer voor financieel toezicht binnen het openbaar bestuur. Hoewel de driedeling operationeel, tactisch, strategisch minder praktisch lijkt voor het toezicht zelf, kan men deze driedeling wel gebruiken voor de nadere operationalisatie van een effect-indicator: de mate waarin toezicht leidt tot nieuwe inzichten (zie verder).

Het proces van financieel toezicht

Hoewel effectiviteit in zijn meest zuivere benadering dus lastig is te traceren, kan financieel toezicht wel geëvalueerd worden. Daarbij kan het procesverloop worden doorgelicht en worden voorzien van een waardering. Voor de eenvoud beperken we ons tot het financieel toezicht op gemeenten. Vanuit de toezichtsoopdracht (structureel en reëel evenwicht) en het daaruit vertaalde gemeenschappelijk toezichtskader, wordt het financieel toezicht in eerste instantie door de provinciaal toezichthouder uitgeoefend. De standaard is daarbij repressief toezicht. Mocht nu een gemeente financiële problemen ondervinden die gevolgen hebben voor het structureel en reëel evenwicht, dan kan de provincie besluiten om de gemeente onder preventief toezicht te stellen. De begroting, maar ook de begrotingsmutaties behoeven dan vooraf goedkeuring van de provincie. Als een gemeente nog verder in de financiële problemen raakt en als het evenwicht in de begroting dusdanig verstoord raakt dat een beroep op de collectieve middelen moet worden gedaan, dan kan een artikel 12 aanvraag worden gedaan. Omdat het hier middelen betreffen die bestemd zijn voor alle gemeenten als collectiviteit (i.d. het gemeentefonds), wordt deze aanvraag in behandeling genomen door BZK als fondsbeheerder. Dit geldt ook voor het mogelijke artikel 12 traject dat daarna gevolgd wordt. Het proces van financieel toezicht kan als volgt worden weergegeven:



Het proces kan op procesverloop geëvalueerd worden. Zo kan gezien worden in hoeverre het instellen van preventief toezicht nu leidt tot minder artikel 12 gemeenten (of juist tot meer). Ervan uitgaande dat preventief toezicht in essentie dient om erger te voorkomen, zou men verwachten dat er een negatief verband bestaat tussen preventief toezicht en artikel 12 trajecten. Daarbij kan men ook kijken hoe lang een gemeente onder preventief toezicht heeft gestaan en of dat nog een effect heeft op een mogelijke artikel 12 status nadien. Deze analyse zal worden uitgevoerd in de beschrijving van het huidige toezicht (hoofdstuk 3). Gesteld zij vooraf, dat deze analyse eerder een evaluatie behelst dan dat zij een oordeel vormt over de effectiviteit van toezicht.

Een alternatieve invulling: de variabelen

Gegeven een bepaalde doelstelling die men met toezicht beoogt, kan men ook streven naar de optimalisatie van het proces van toezicht. Ten aanzien van dit toezichtsproces kunnen dan criteria worden geformuleerd waar een optimaal toezichtsproces aan behoort te voldoen. Deze criteria kunnen vertaald worden naar variabelen. Een hogere score op een variabele houdt in, dat beter voldaan wordt aan een bepaald criterium.

Nu zijn er een veelheid aan variabelen denkbaar en sommige auteurs onderscheiden er zelfs 100 (Ruimschotel, 2014, p. 16). Een nadere selectie lijkt dan aangewezen.

Daarbij kunnen variabelen betrekking hebben op de input (de capaciteit en de kwaliteit van deze capaciteit), op het proces (de manier waarop men toezicht uitvoert) en op de output (waartoe het toezicht leidt). Ook zijn randvoorwaarden denkbaar.

Als **inputvariabelen** kunnen volgens een aantal auteurs dienen (EUR, BSK, Inspectieraad, 2016, Ruimschotel, 2014):

- Aantal toezichthouders (in fte.).
- Professionaliteit van toezichthouder.

Daarnaast worden door de meeste bestudeerde auteurs de volgende **procesvariabelen** genoemd:

- Mate van risico-georiënteerdheid.
- Mate waarin een systeemcontrole mogelijk is.

De mate van risico-georiënteerdheid betreft de mate waarin rekening wordt gehouden met specifieke risico's en de mate waarin het toezicht een accent weet te leggen op deze risico's. Tevens is het volgens anderen van belang, dat een toezichthouder de mogelijkheid moet hebben om een systeemcontrole uit te voeren. Daarbij wordt (als vierde lijn defense) bezien in hoeverre de controlfunctie adequaat is ingericht en adequaat functioneert. Wel beschouwd heeft deze variabele eerder betrekking op het aggregatieniveau van toezicht. Toezicht kan zich richten op causuïstiek of eerder op het systeem van checks and balances en risicomanagement.

Als **procesmatige randvoorwaarden** kunnen vanuit de geformuleerde visie "Maak Verschil" in ieder geval worden genoemd:

- Mate van differentiatie.
- Mate van dehiërarchisering.

De mate van differentiatie betreft de mate waarop maatwerk geleverd wordt. Wordt voldoende rekening gehouden met de specifieke omstandigheden en de context van de onder toezichtgestelde? Bij dehiërarchisering moet gedacht worden aan de mate waarin gebruik wordt gemaakt van horizontale verantwoording of juist van verticaal toezicht.

Tevens kan een bepaalde vormgeving van het proces meer of minder aansluiten op de manier waarop de interbestuurlijke verhoudingen worden vormgegeven en is ook het draagvlak een randvoorwaarde die vervuld moet worden. Het draagvlak betreft de vraag in hoeverre een bepaalde toezichtvorm bij de subjecten van toezicht geaccepteerd wordt en in die zin gelegitimeerd is. Ook dit is nog een betrekkelijk brede variabele want de vraag hierbij is uiteraard, wiens draagvlak het precies betreft. Een bepaalde toezichtsvorm kan bijvoorbeeld op meer gemeentelijk, maar wellicht op minder provinciaal draagvlak rekenen. De mate van onafhankelijkheid betreft de vraag in hoeverre een toezichthouder tot een onafhankelijk oordeel komt en in hoeverre hem of haar de gelegenheid wordt geboden dit oordeel te communiceren.

- Aansluiting op interbestuurlijke verhoudingen.
- Draagvlak.
- Mate van onafhankelijkheid.

De bovenstaande variabelen hebben betrekking op de input, het proces en de randvoorwaarden van toezicht. Dit toezichtsproces kan leiden tot betere inzichten in de financiële positie van de organisatie. Dit leidt dan tot een additionele **output-variabele**, welke eerder het gevolg is van een bepaalde vorm van toezicht, dan dat zij het proces van toezicht zelf duiden:

- De mate waarin toezicht tot nieuwe inzichten leidt.

De mate waarin het toezicht tot nieuwe inzichten leidt is nog zeer breed, want deze inzichten kunnen op verschillende aspecten betrekking hebben. Het kan hier ook gaan om de mate waarin het toezicht daadwerkelijk tot een gedragsreactie leidt (Hilbers e.a., 2012). Nieuw inzicht kan operationeel, tactisch en strategisch worden ingevuld. Bij operationeel nieuw inzicht kan men bezien in hoeverre de organisatie daadwerkelijk andere procedures ontwikkelt en volgt met betrekking tot de financiële beheersing. Zo kan men zich voorstellen dat de verbijzonderde interne controle, maar ook het proces van begrotingsmutaties, anders worden ingericht als gevolg van nieuw inzicht. Het gaat hier doorgaans om werkafspraken op de korte termijn. Tactisch inzicht betreft vaak de wat langere termijn (doorgaans vier jaar). Op dit niveau worden keuzen gemaakt door het college en het algemeen bestuur met betrekking tot het structurele en reële evenwicht in de begroting en op de manier waarop de verantwoordelijkheden in de organisatie belegd worden. Systeemgericht toezicht richt zich doorgaans op dit niveau. Inzicht kan ook strategisch zijn. Het inzicht heeft dan betrekking op keuzen die voor de zeer lange termijn worden gemaakt en doorgaans betrekking hebben op de richting waarin de organisatie zich wil ontwikkelen. De omslag naar opgavegericht werken in relatie tot de opgaven die de organisatie zich stelt voor de lange termijn, kan hierbij als voorbeeld dienen.

Een bepaalde toezichtvorm kan scoren op de bovenstaande variabelen. Daarbij zij gesteld, dat deze scores geen kwantitatieve basis hebben. De mate van differentiatie, onafhankelijkheid, etc. zijn immers variabelen die niet gekwantificeerd kunnen worden. Volstaan zal dan moeten worden met het per definitie subjectieve oordeel van de toezichthouders, de onder toezichtgestelden, de bestuurders en de overige betrokkenen.

Ook zal men zich moeten realiseren dat relaties kunnen bestaan tussen de opgevoerde variabelen. Een hogere mate van differentiatie kan immers leiden tot meer draagvlak, terwijl een sterkere mate van dehiërarchisering een betere aansluiting op interbestuurlijke verhoudingen in de hand werkt.

De bovenbeschreven oplossing, waarbij het proces van toezicht wordt geoptimaliseerd, gegeven een bepaald effect, ligt zeer dicht aan tegen een kosten-effectiviteits-analyse. Ook daarbij worden verschillende alternatieven die leiden tot dezelfde effecten vergeleken met elkaar.

De variabelen kunnen als volgt worden weergegeven:

| | Toezichtsvarianten: | | | |
|-------------------------------------|---------------------|--|--|--|
| | | | | |
| Inputvariabelen | | | | |
| Capaciteit toezicht | | | | |
| Professionaliteit toezicht | | | | |
| | | | | |
| Procesvariabelen | | | | |
| Risico-oriëntatie | | | | |
| Systeem-gerichtheid | | | | |
| | | | | |
| Procesmatige randvoorwaarden | | | | |
| Differentiatie | | | | |
| Dehiërarchisering | | | | |
| Aansluiting verhoudingen | | | | |
| Draagvlak | | | | |
| Onafhankelijkheid van het toezicht | | | | |
| | | | | |
| Outputvariabelen | | | | |
| Nieuwe inzichten | | | | |
| | | | | |

De toezichtsoopdracht

De oplossingsrichting beoogt dus vanuit een expliciete toezichtsdoelstelling verschillende criteria te selecteren waar het toezicht en de diverse toezichtsvarianten op beoordeeld kunnen worden. Hoewel geen oordeel over de algehele effectiviteit kan worden gegeven, kan dan wel bezien worden hoe het huidige en het toekomstige toezicht scoren op deze verschillende criteria. Feitelijk wordt hiermee binnen een gegeven doelstelling het proces van toezicht geoptimaliseerd.

Een complicatie hierbij is, dat de toezichtsdoelstelling zelf wellicht voor verbetering vatbaar is. Deze toezichtsdoelstelling betreft een toezichtsoopdracht en ligt voor het financieel toezicht wettelijk vast. Zo staat bijvoorbeeld in de gemeentewet dat het financieel toezicht zich richt op het structurele en reële evenwicht in de begroting. De vraag is dan uiteraard in hoeverre dit een juiste toezichtsoopdracht is. Deze vraag vormt onderdeel van de vijfde deelvraag. Het zal duidelijk zijn, dat het wijzigen van de toezichtsoopdracht tot een andere beoordeling leidt van het toezichtsproces. Een andere opdracht kan immers tot andere accenten leiden in de set van variabelen en kan zelfs tot geheel andere variabelen leiden.

De huidige toezichtsoopdracht kan vanuit de doelstelling als volgt worden geformuleerd: "Het doel van financieel toezicht vanuit BZK richting provincies en gemeenschappelijke regelingen, is voorkomen dat financiële problemen van provincies worden afgewenteld op het Rijk. Een positief neveneffect is dat de kredietwaardigheid van provincies door het toezicht vergroot wordt, waardoor zij naar verhouding tegen gunstiger tarieven kunnen lenen. De provincies houden financieel toezicht op de gemeenten. Het belangrijkste oogmerk is te voorkomen dat gemeenten hun financiële

problemen krachtens artikel 12 van de Financiële- verhoudingswet op de collectiviteit afwentelen. Rijk en provincies hebben een gemeenschappelijk toezichtkader ontwikkeld, waardoor voor het financieel toezicht op de provincies respectievelijk de gemeenten duidelijkheid bestaat over de daarvoor geldende normen en criteria” (cie. Oosting, 2007, p. 46).

Aanpak in dit onderzoek

“Onderzoek naar de effectiviteit van toezicht is bepaald niet eenvoudig. Het is vaak moeilijk om de experimentele condities te creëren die een gerandomiseerd vergelijkend onderzoek mogelijk maken. Lang niet alle effecten zijn te kwantificeren, te meten of in geld uit te drukken”, zo stelt de WRR (WRR, 2013, p. 60). Toch zijn enkele benaderingen denkbaar. Zo kan het proces van toezicht geëvalueerd worden, waarbij wordt bezien of het plaatsen onder preventief toezicht een relatie heeft met het aanvragen en volgen van een artikel 12 traject. Ook kan daarbij bezien worden hoe lang een gemeente onder preventief toezicht heeft gestaan en of dat daadwerkelijk tot nieuwe inzichten heeft geleid. Een andere mogelijkheid is om te bezien in hoeverre het huidige toezicht scoort op de aangegeven variabelen. Hoewel met deze exercitie uiteraard geen oordeel kan worden gegeven over de effectiviteit van financieel toezicht, kan men op deze manier wel een indruk krijgen van de werking van financieel toezicht. In deze benadering wordt, naast het in beeld brengen van de waardering van het huidige toezicht, gepoogd om gegeven een bepaald effect de procesvariabelen te optimaliseren.

Hoofdstuk 3: Waardering huidig toezicht

Inleiding

Om het huidige toezicht op gemeenten in beeld te brengen, zijn enquêtes bij provincies, gemeenten en GR-en afgenomen. De respondenten waren zowel de toezichthouders als de onder toezicht gestelden. Vervolgens is een viertal regiobijeenkomsten georganiseerd, waarvoor ambtelijke toezichthouders en ambtelijke onder toezicht gestelden waren uitgenodigd. In de enquête en tijdens de bijeenkomsten is gevraagd naar de waardering van het huidige toezicht. De enquête en de regiobijeenkomsten kenden de eerder beschreven variabelen als uitgangspunt om tot een waardering van het financieel toezicht te komen. Daarnaast werd uiteraard ook mogelijkheid geboden andere variabelen of factoren op te voeren. In dit hoofdstuk zullen de enquêteresultaten en de resultaten van de regiobijeenkomsten aan de orde komen. Eerst zal echter kort stilgestaan worden bij de relatie tussen preventief toezicht en artikel 12 trajecten.

Preventief en artikel 12 gemeenten

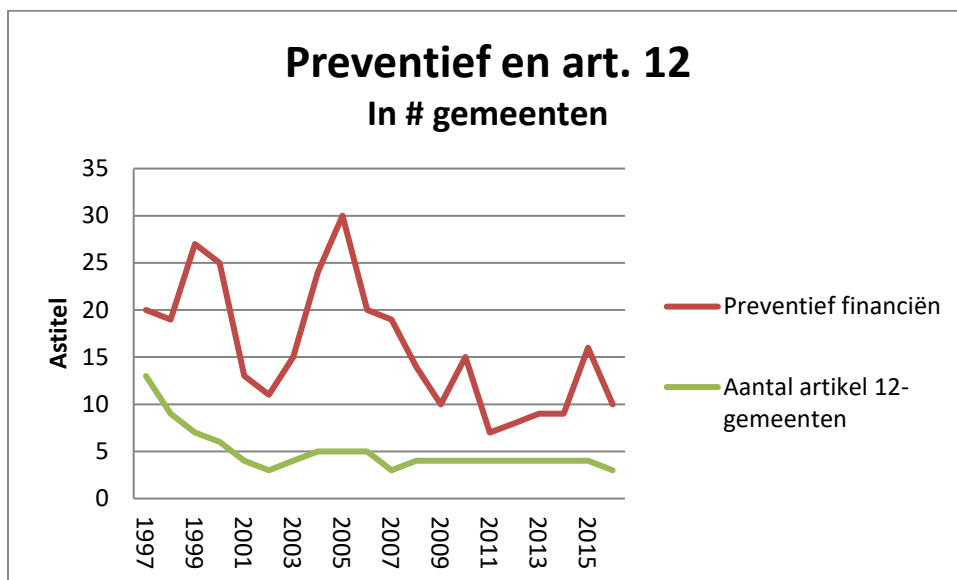
In het financieel toezicht op gemeenten zijn drie fasen te onderscheiden, in oplopende mate van toezichtintensiviteit. In de eerste fase is sprake van repressief toezicht. In deze fase heeft de begroting weliswaar goedkeuring, maar slechts achteraf. Het gemeenschappelijk toezichtskader formuleert deze vorm van toezicht als volgt: “Repressief toezicht is de standaard. Deze vorm van toezicht houdt in dat de begroting en begrotingswijzigingen direct uitgevoerd kunnen worden

(rechtskracht krijgen) zonder afhankelijk te zijn van een voorafgaande goedkeuring van GS. Natuurlijk dient wel te worden voldaan aan andere voorwaarden zoals regels m.b.t. aanbesteding en andere relevante regelgeving” (GTK, 2014, p. 9).

In de tweede fase is sprake van preventief toezicht. Hierbij behoeft de begroting vooraf goedkeuring en worden ook begrotingsmutaties voorgelegd aan de toezichthouder. “Preventief toezicht is uitzondering. In een dergelijke situatie moet de gemeente haar vastgestelde begroting (en de wijzigingen daarop) vooraf ter goedkeuring aan de provincie voorleggen om rechtskracht te krijgen” (GTK, 2014, p. 9).

In de derde fase wordt een artikel 12 traject gelopen. Het toezicht is hier bijzonder intensief en wordt vanuit BZK uitgeoefend.

De relatie tussen preventief toezicht en artikel 12 trajecten kan als volgt worden weergegeven:



Als enkel naar de aantallen gekeken wordt, is vrij weinig correlatie te ontdekken tussen het aantal gemeenten onder preventief toezicht en het aantal artikel 12 gemeenten. Per jaar zijn deze getallen echter niet goed in verband te brengen met elkaar, aangezien een gemeente eerst onder preventief toezicht wordt gesteld en pas nadien voor artikel 12 in aanmerking komt. De artikel 12 status wordt dan overigens gecombineerd met preventief toezicht. Beter is dan ook, om per gemeente het verloop nader te bezien.

In de onderstaande tabel is enkel het financieel preventief toezicht in ogenschouw genomen. Preventief toezicht als gevolg van termijnoverschrijding en AHRI-procedures zijn niet meegenomen. Verder is onder de artikel 12 kolom iedere fase meegenomen. Zodra een gemeente een aanvraag in het kader van artikel 12 doet, is deze gemeente dus opgenomen in deze kolom, ongeacht de uitkomst van deze aanvraag. Voorts zijn enkel de gemeenten onder financieel preventief toezicht opgenomen, die later in aanraking zijn gekomen met een artikel 12 traject; een en ander om de mogelijke relatie tussen financieel preventief toezicht en artikel 12 bloot te leggen.

| Analyse financieel preventief en artikel 12 gemeenten | | | | |
|---|-------------------------------------|---------------------------------|--|---|
| Op basis van site Rijksoverheid en aanlevering provinciaal toezichtshouders | | | | |
| | Preventief financieel totaal | Preventief excl. art. 12 | Preventief art. 12 | Art. 12 |
| | | (excl. Lelystad ¹) | (excl. Lelystad) | (excl. Lelystad) |
| 2000 | 25 | 21 | Boskoop, Ouderkerk, Winschoten | Boskoop, Winschoten |
| 2001 | 13 | 9 | Boskoop, Ouderkerk, Winschoten | Boskoop, Winschoten |
| 2002 | 11 | 6 | Boskoop, Ouderkerk, Winschoten, Sijpeveld, | Boskoop, Winschoten |
| 2003 | 15 | 9 | Boskoop, Ouderkerk, Winschoten Sijpeveld, Nieuwkoop, | Boskoop, Sijpeveld, Winschoten |
| 2004 | 24 | 19 | Boskoop, N-Betuwe, Sijpeveld, Nieuwkoop, | Boskoop, N-Betuwe, Nieuwkoop, Sijpeveld |
| 2005 | 30 | 23 | Boskoop, Ouderkerk, Millingen, N-Betuwe, Sijpeveld, Nieuwkoop, | Boskoop, N-Betuwe, Nieuwkoop, Sijpeveld |
| 2006 | 20 | 15 | Boskoop, N-Betuwe, Sijpeveld, Nieuwkoop, | Boskoop, N-Betuwe, Nieuwkoop, Sijpeveld |
| 2007 | 19 | 13 | Boskoop, Ouderkerk, Loppersum, N-Betuwe, Sijpeveld, | Boskoop, Sijpeveld |
| 2008 | 14 | 7 | Boskoop, Ouderkerk, Boarnsterhim, Loppersum, Sijpeveld, Nieuwkoop, | Boskoop, Loppersum, Ouderkerk |
| 2009 | 10 | 6 | Ouderkerk, Boarnsterhim, Loppersum | Boskoop, Loppersum, Ouderkerk |
| 2010 | 15 | 10 | Ouderkerk, Boarnsterhim, Loppersum, Millingen | Boskoop, Loppersum, Boarnsterhim |
| 2011 | 7 | 3 | Boarnsterhim, Loppersum, Millingen | Loppersum, Boarnsterhim, Millingen |
| 2012 | 8 | 4 | Boarnsterhim, Millingen, Muiden | Loppersum, Boarnsterhim, Millingen |
| 2013 | 9 | 5 | Boarnsterhim, Millingen, Ten Boer | Boarnsterhim, Loppersum, Millingen |
| 2014 | 9 | 6 | Ten Boer, Muiden | Boarnsterhim, Millingen, Ten Boer |
| 2015 | 16 | 12 | Ten Boer, Vlissingen, Muiden | Muiden, Ten Boer, Vlissingen |
| 2016 | 10 | 7 | Ten Boer, Vlissingen | Ten Boer, Vlissingen |

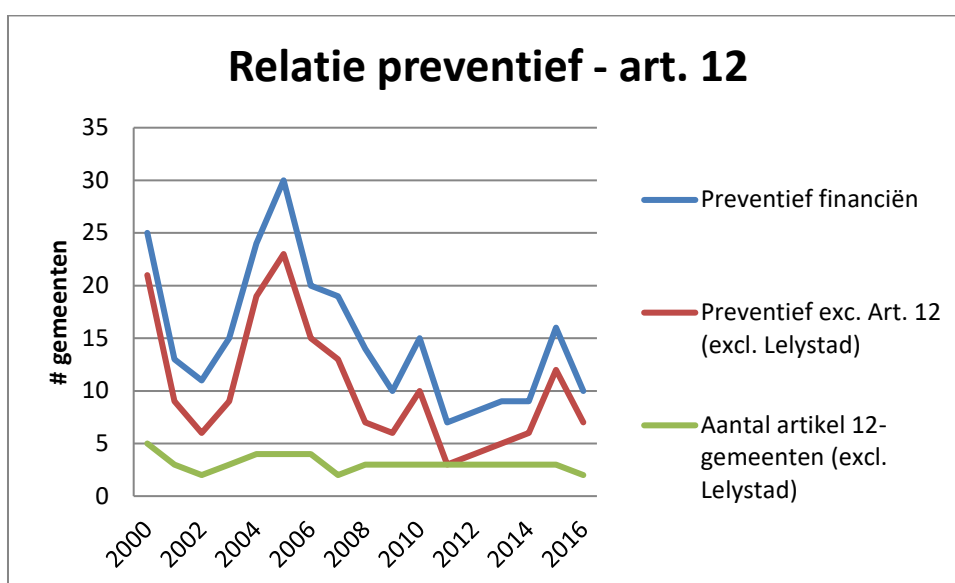
¹ Deze gemeente ontvangt sinds 1987 de zogenaamde ICL-bijdrage via artikel 12 als compensatie voor de extra kosten voor de door het Rijk gekozen fysieke structuur van Lelystad (ruime opzet) én achterblijvend inwoneraantal. Hierdoor valt Lelystad niet onder het gebruikelijke artikel 12-regime dat wordt gekenmerkt door een gezondmakingsproces.

De bovenstaande tabel zal met zeer veel voorzichtigheid betracht moeten worden. Boskoop is bijvoorbeeld onder preventief toezicht gesteld en nadien onder artikel 12 gekomen, vanwege de slechte bodemgesteldheid in deze gemeente. Boskoop was hierin niet de enige gemeente. Later is de verdeling vanuit het gemeentefonds aangepast op dit punt. Boansterhim is uit de artikel 12 status gekomen vanwege een herindeling. Zo beschouwd kent ieder artikel 12 traject zijn eigen specifieke geschiedenis en verloop.

Aan de andere kant kan wel een patroon worden ontdekt. De meeste artikel 12 gemeenten kwamen het jaar voordat het artikel 12 traject werd ingezet onder preventief toezicht. Dit is bijvoorbeeld te zien bij Simpelveld, Nieuwkoop, Loppersum, Millingen en Ten Boer. Vlissingen heeft bij het instellen van preventief toezicht gelijk een artikel 12 aanvraag gedaan (Kamerbrief, 18 december 2014). Ook hier heeft iedere gemeente wellicht een eigen geschiedenis. Het feit dat Neder-Betuwe niet eerder dan in 2004 onder preventief toezicht heeft gestaan, kan te maken hebben met het feit dat deze gemeente pas in 2003 is opgericht.

Bij sommige gemeenten loopt het preventief toezicht door na beëindiging van de artikel 12 status. De artikel 12 periode varieert van één jaar (Muiden) tot zes jaar (Loppersum). Ouderkerk heeft relatief lang onder preventief toezicht gestaan, voordat de artikel 12 status verkregen werd. Ouderkerk heeft daarentegen relatief kort onder artikel 12 gestaan: twee jaar. Niet gesteld kan echter worden dat dit samenhangt met de relatief lange periode van preventief toezicht. De gemeente Muiden heeft immers slechts één jaar te maken gehad met het artikel 12 traject en heeft slechts voorafgaand één jaar onder preventief toezicht gestaan (en niet het jaar direct voorafgaand aan de aanvraag). Een direct en helder causaal verband tussen preventief toezicht en artikel 12 is dus heel moeilijk te leggen aan de hand van de data.

Nu is het wellicht de moeite waard, om ook de gemeenten te bezien die weliswaar onder preventief toezicht vielen, maar nooit met een artikel 12 traject in aanraking zijn gekomen. Hiertoe kan de volgende grafiek als uitgangspunt dienen.



De bovenstaande figuur moet met zeer veel voorzichtigheid worden gelezen. Sprake is immers van een zekere “time-lag”. Gemeenten worden eerst onder preventief toezicht geplaatst en pas daarna eventueel onder een artikel 12 traject. Dit betekent, dat de tijdslijn voor artikel 12 trajecten per definitie achterloopt op de tijdslijn voor preventieve gemeenten. De figuur kan ten onrechte de indruk wekken, dat de drie lijnen per jaar vergeleken kunnen worden.

Te zien is, dat het aantal gemeenten dat een artikel 12 traject loopt, redelijk constant blijft, terwijl het aantal gemeenten onder preventief toezicht nogal schommelt. Deze schommelingen worden voor een aanzienlijk deel veroorzaakt door externe ontwikkelingen. De piek in 2005 laat zich bijvoorbeeld vanuit het gemeentefonds verklaren: “De belangrijkste reden voor de verslechterde financiële positie van de gemeenten is de achteruitgang in de algemene uitkering uit het gemeentefonds, als gevolg van Rijksbezuinigingen die middels de normeringsystematiek doorwerken. Niet zozeer het accres voor 2005, maar de tussentijdse neerwaartse bijstellingen voor 2003 en 2004 met een structurele doorwerking naar latere jaren zijn de oorzaak van de financiële achteruitgang” (Toezichtsverslag 2005, p. 5). Hoewel deze passage bij de provincie Gelderland is opgenomen, valt niet uit te sluiten, dat deze verklaring ook valide is voor de gemeenten in andere provincies. De piek in 2009 heeft zonder meer te maken met de ontwikkelingen binnen de grondexploitaties van gemeenten. De piek in 2015 laat zich als volgt verklaren: “Uit de bijdragen van de diverse provincies blijkt dat de financiële positie van de gemeenten al jaren onder druk staat als gevolg van de slechte economische omstandigheden en dat hier nog geen wijziging in is opgetreden. Met name het meerjarenperspectief laat vooralsnog een somber beeld zien. Daarnaast zullen de gemeenten de komende jaren nog geconfronteerd worden met de financiële gevolgen van de decentralisaties en een 2e herijking van het Gemeentefonds. De voortdurende risico’s in de grondexploitaties zijn hierbij ook een belangrijke factor. Naar verwachting zullen gemeenteraden opnieuw stevige meerjarige ombuigingsmaatregelen moeten nemen” (Toezichtsverslag 2014, p. 1). De indruk ontstaat, dat het preventief toezicht dient als een soort buffer. Het preventief toezicht wordt geïntensiveerd al naar gelang de situatie hiertoe aanleiding geeft, opdat het aantal artikel 12 gemeenten redelijk beperkt en constant blijft. Tegelijkertijd moet hierbij aangetekend worden, dat ook de criteria van artikel 12 bij gemeenten met een grondexploitatieproblematiek zijn aangescherpt.

Gesteld zij, dat het bovenstaande inzicht in de praktijk genuanceerd wordt. Hoewel formeel een onderscheid bestaat tussen preventief en repressief toezicht, bestaat in de praktijk een grijs gebied hiertussen. Dit houdt in, dat men de organisatie formeel onder repressief toezicht houdt, maar informeel over gaat tot intensivering, die soms net zo zwaar kan zijn als preventief toezicht.

De eerste enquête

In maart 2017 is een enquête uitgezet om de waardering voor het huidige financieel toezicht in beeld te brengen. De enquête is door 414 respondenten ingevuld. De respondenten zijn als volgt over de functies verdeeld:

| Respondent | % | Aantal |
|--|-------------|------------|
| Gemeente (onder toezicht) – Griffier gemeenteraad | 31.4% | 130 |
| Gemeente (onder toezicht) – Portefuillehouder financiën | 11.4% | 47 |
| Gemeente (onder toezicht) – Hoofd financiën / concerncontroller | 30.7% | 127 |
| Gemeenschappelijke regeling (onder toezicht) – Hoofd financiën / concerncontroller | 12.6% | 52 |
| Provincie (onder toezicht) – Statengriffier | 0.7% | 3 |
| Provincie (onder toezicht) – Portefuillehouder financiën | 0.0% | 0 |
| Provincie (onder toezicht) – Hoofd financiën / concerncontroller | 2.7% | 11 |
| Provincie (uitvoerder toezicht) – Portefuillehouder financieel toezicht | 2.4% | 10 |
| Provincie (uitvoerder toezicht) – Ambtelijk toezichthouder | 7.0% | 29 |
| Ministerie van BZK (uitvoerder van toezicht) – Ambtelijk toezichthouder | 1.2% | 5 |
| Totaal | 100% | 414 |

Vanuit het doel van het onderzoek en vanuit de principes uit het rapport 'Maak verschil' en de geformuleerde variabelen, zijn onderstaande thema's aan de orde gesteld:

- Blok A - De input van de toezichthouder
 - A. De beschikbare capaciteit in tijd
 - B. De beschikbare competenties / de professionaliteit
- Blok B - Het proces van toezichthouden
 - A. De mate waarin de toezichthouder gericht kan inspelen op de specifieke situatie van het object van toezicht (differentiatie);
 - B. De mate waarin het toezicht aansluit op de verschillende verantwoordelijkheden (checks and balances) binnen de organisatie van het object van toezicht zelf en daarop een aanvulling vormt. (dehierarchisering)
 - C. De mate waarin de toezichthouder een oordeel heeft over de wijze waarop het object van toezicht zelf in control is en het toezicht en het toezichtsinstrumentarium daarop aan past of aan kan passen (systeemgerichtheid)
 - D. De mate waarin de toezichthouder zicht heeft op potentiële risico's waar het object van toezicht mee wordt omgeven en de wijze waarop dit ingebed is in het proces van toezichthouden, zowel in meedenkende, adviserende, als in beoordelende zin (risicogerichtheid)
 - E. De mate waarin de toezichthouder zelfstandig tot een oordeel kan komen over de positie van het object van toezicht zonder beïnvloed te worden door krachten van buitenaf (onafhankelijkheid)
- Blok C - De output van het toezicht:
 - A. De mate waarin het toezicht tot nieuwe inzichten leidt
 - B. De dialoog over de output van het toezicht (de invulling van de toezichtsrelatie)
 - C. De mate waarin het verticale toezicht door BZK en provincie helpt het principale systeem van horizontaal toezicht te versterken
- Blok D - De algemene beleving van de effectiviteit van financieel toezicht :

- A. Effectiviteit van financieel toezicht op respectievelijk provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen
- B. De wenselijkheid voor versterking van horizontaal toezicht en eventuele suggesties onderscheiden in de eigen gemeente/provincie en de GR'en
- C. De wenselijkheid voor versterking van verticaal toezicht en eventuele suggesties

De resultaten zullen hierna op hoofdlijnen worden beschreven. Voor de uitsplitsing per provincie en de exacte verdeling van de antwoorden wordt verwezen naar het door BMC uitgebracht **Rapport Enquête Financieel Toezicht**. In de analyse wordt gesproken over toezichthouders. Indien niet nader specifiek aangegeven betekent dit dat het de provinciale ambtelijk toezichthouder en de ambtelijk toezichthouder van het ministerie van BZK betreft. Indien gesproken wordt over toezichtontvangers worden hiermee de functionarissen uit organisaties onder toezicht met uitzondering van de griffiers bedoeld.

De toezichtscapaciteit en competenties van de toezichthouder worden op orde bevonden door toezichthouders en toezichtontvangers. Toezichthouders hebben in voldoende mate de bevoegdheid te differentiëren in het toezicht en passen dat ook in voldoende mate toe. Toezichtontvangers zijn het in hoge mate eens dat het belangrijk is dat de toezichthouder een aanpak op maat maakt, om in te spelen op specifieke situaties in de organisatie. Tevens zijn zij van oordeel dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. Het beeld verschilt wel sterk per provincie. Toezicht sluit veelal aan en is een aanvulling op andere controlerende organen binnen de toezichtontvanger. De volgende uitzondering is daarop te maken. Van de provinciaal toezichthouders is 41% het (helemaal) oneens met de stelling dat toezicht aansluit bij de wijze waarop andere controlerende organen dat bij gemeenten doen. Het beeld per provincie verschilt. De toezichtontvangers zijn eveneens overwegend positief, maar minder positief dan de toezichthouders omtrent de aansluiting en de aanvulling van het toezicht op andere controlerende organen. BZK toezichthouders zijn het voor 60% oneens (terwijl provinciaal toezichthouders het voor 60% eens zijn) met de stelling dat de geleverde informatie dient om te beoordelen of het systeem van checks and balances van de organisaties waarop toezicht wordt gehouden adequaat functioneert.

BZK toezichthouders zijn verdeeld over de vraag of de intensiteit van het toezicht mede afhangt (of af moet hangen) van de vraag of de provincie of gemeenschappelijke regeling daadwerkelijk in control is. De provinciaal toezichthouder is het nagenoeg volledig eens met deze stelling ten aanzien van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.

De toezichtontvangers zijn van mening dat de toezichthouder de informatie kan verkrijgen om te beoordelen of het systeem van checks and balances van de toezichtontvangers adequaat functioneert. Toezichtontvangers vinden het belangrijk dat de intensiteit van het toezicht afhangt van het oordeel of de organisatie daadwerkelijk in control is. Een meerderheid vindt dat deze intensiteit ook daadwerkelijk hiervan afhangt.

Financiële risico's zijn volgens de toezichthouders en toezichtontvangers voldoende in beeld.

Het criterium structureel en reëel evenwicht geeft geen goed beeld van de financiële gezondheid volgens BZK toezichthouders en de provinciale toezichthouders.

De toezichthouders komen zelfstandig tot een oordeel over de financiële positie zonder sturing van buitenaf. Het oordeel van de provinciaal toezichthouder wordt veelal besproken met de portefeuillehouder. Het oordeel wordt bijna nooit aangepast naar aanleiding van het gesprek met de portefeuillehouder.

Provinciaal bestuurders vinden in hoge mate dat het te hanteren toezichtsregime met hem/haar wordt besproken. Het toezichtoordeel is volledig op feiten gebaseerd. Wethouders zijn van mening dat het toezichtoordeel niet valt te beïnvloeden via het bestuurlijk netwerk. Wethouders zijn van mening dat de toezichthouder een onafhankelijk oordeel geeft over de financiële positie. Slechts in een enkel geval benaderen bestuurders van gemeenten of gemeenschappelijke regelingen de provinciaal bestuurder om het financieel toezicht te verlichten.

De meningen zijn verdeeld over de vraag of sprake is van een dialoog met de toezichthouder op bestuurlijk niveau. Veelal is er wel een ambtelijke dialoog. Bevindingen van toezichthouders leiden voor 24% van de toezichtontvangers tot nieuwe inzichten. Er zijn provinciale verschillen. Limburg scoort het hoogst met het oordeel dat in 38% van de gevallen bevindingen leiden tot nieuwe inzichten. Utrecht scoort het laagst met 8%. De inzichten hebben betrekking op onder andere sluitendheid van de begroting, de meerjarenraming, incidentele en structurele baten en lasten, actualiteit van onderhoudsplannen, financiële risico's, toepassingen van reserves en voorzieningen en nieuwe BBV regelgeving.

Bevindingen van de toezichthouder leiden volgens toezichtontvangers in meerderheid niet tot bijstelling van voorstellen of voorgenomen besluiten. Wel worden bevindingen meegenomen in de afwegingen. Gedeputeerde Staten /portefeuillehouder financiën nemen in 44% van de gevallen bevindingen van de toezichthouder mee in de afweging over (voorgenomen) besluiten. Provinciale staten nemen meer wel dan niet bevindingen mee in de afweging over (voorgenomen) besluiten. Colleges van burgemeester en wethouders nemen bevindingen in meerderheid mee in de afweging omtrent (voorgenomen) besluiten. Raadsleden doen dat in bijna de helft van de gevallen. Bestuursleden van gemeenschappelijke regelingen doen dat in 40% van de gevallen. Beslissers nemen dus (mogelijke) bevindingen van de toezichthouder mee in de afweging van (voorgenomen) besluiten. Dit gebeurt in sterkere mate bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen dan bij provincies.

Opvattingen bij toezichtontvangers laten een verdeeld beeld zien van voor- en tegenstanders op de stelling dat de wijze waarop het toezicht nu wordt vormgegeven de controlerende rol versterkt van accountant, rekenkamer, auditcommissie en PS respectievelijk raad en algemeen bestuur.

De provinciaal toezichthouders zijn veel positiever over hun bijdrage aan een gezonde financiële positie van de toezichtontvangers dan de BZK toezichthouder. Alles bijeengenomen zijn de toezichthouders van mening een positieve bijdrage te leveren aan een gezonde financiële positie van de toezichtontvangers. De toezichtontvangers zijn het meer eens dan oneens met de stelling dat de wijze waarop het financieel toezicht momenteel wordt uitgevoerd bijdraagt aan een gezonde financiële positie van de organisatie. 26% is het oneens met deze stelling. Het beeld verschilt per provincie.

BZK als toezichthouder is verdeeld over de vraag of een deel van het toezicht kan worden overgelaten aan de controlerende organen binnen de provincie en gemeenschappelijke regelingen.

De provinciale toezichthouders zijn het in overgrote meerderheid oneens met de stelling dat het toezicht kan worden overgelaten aan controlerende organen binnen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.

De BZK toezichthouder als ook de toezichtontvangers zijn het niet eens met de stelling dat het toezicht moet worden verzwaaard. De provinciale toezichthouders staat daar grotendeels neutraal tegenover. De toezichtontvangers zijn het in overgrote meerderheid eens met de stelling dat financieel toezicht ook in de toekomst nodig blijft. De toezichtontvangers zijn het voor bijna de helft eens met de stelling dat een deel van het toezicht kan worden overgelaten aan de controlerende organen binnen de organisatie.

Daarnaast bood de enquête de ruimte om suggesties te doen met betrekking tot het financieel toezicht. Voorbeelden van gedane suggesties om het toezicht te verbeteren zijn onder meer:

- Meer risicogericht toezicht houden. Dit door niet ieder jaar de toezichtontvanger te onderzoeken als dat toelaatbaar is.
- Komen tot een zelfoordeel van het evenwicht.
- Het samenvoegen van toezichthouders (toezicht op provincies en gemeenten).
- Het afschaffen van het afzonderlijk toezicht op Gemeenschappelijke regelingen. Het is namelijk verlengd lokaal bestuur.
- Een nadere uitwerking, verbreding geven aan het criterium structureel en reëel evenwicht. Actualiseren van het gemeenschappelijk toezichtskader.
- Bredere focus op toezicht zoals governance, compliance, weerstandsvermogen en risicomanagement en grondexploitaties
- Differentiatie en maatwerk leveren.
- Instrumentarium uitbreiden met een mogelijke aanwijzing op een specifiek onderwerp. Dus niet alleen repressief, preventief.
- Het preventief toezicht mogelijk maken tijdens lopend begrotingsjaar. Meerjarige uitspraak in Gemeentewet opnemen.
- Provinciaal toezichthouder kan wat vaker zijn gezicht laten zien bij gemeenteraden.
- Tweejaarlijks bestuurlijke dialoog op basis van een financiële review
- Eenduidig overzicht van meerjarig perspectief.
- Afstemming tussen rekenkamers en toezichthouders.
- In controleopdracht aan accountant een toets aan voorschriften verticaal toezicht.
- Toezenden van toezichtsrapporten gemeenschappelijke regelingen aan gemeenteraden van de deelnemers.
- Meer bewustzijn van toezicht bij raadsleden creëren.

Bevindingen van BMC uit enquête

Als kernbevindingen uit de enquête destilleert BMC de onderstaande punten:

- A. (Een vorm van) verticaal toezicht blijft nodig;
- B. De beoordeling van de effectiviteit en kwaliteit van het financieel toezicht verschilt tussen toezichthouders en onder toezicht gestelden;
- C. De beleving bij de uitvoering van het financieel toezicht verschilt per provincie;
- D. Toezichthouders zijn eerder voor versterking dan voor verzwaring van het financieel toezicht;
- E. Toezicht heeft effect op gedrag;
- F. Toezicht op maat is belangrijk en hierin is verbetering mogelijk;
- G. Differentieren in de intensiteit van toezicht vindt men belangrijk en gebeurt ook;
- H. Er is meestal sprake van een dialoog op ambtelijk niveau, maar lang niet altijd op bestuurlijk niveau;
- I. De huidige vormgeving van het toezicht versterkt het horizontaal toezicht niet in alle gevallen;
- J. Het puur richten op structureel en reëel evenwicht geeft geen compleet beeld van de financiële gezondheid;
- K. Over het algemeen is men positief over de onafhankelijkheid van de toezichthouder;
- L. Er zijn veel suggesties gedaan voor versterking van het financieel toezicht.

BMC vult hierop aan: “Het merendeel (67%) van de functionarissen uit organisaties onder toezicht vindt dat een vorm van verticaal toezicht ook in de toekomst nodig blijft. 16% staat hier neutraal in en 16% is het hiermee oneens.

Verder is aan alle functionarissen uit organisaties onder toezicht de stelling voorgelegd ‘De wijze waarop de provincie het financieel toezicht momenteel uitvoert draagt bij aan een gezonde financiële positie van gemeenten die onder toezicht staan’. Van de functionarissen uit organisaties onder toezicht is 36% het (helemaal) met deze stelling eens. 35% staat hier neutraal in en 26% is het hier (helemaal) mee oneens. Van de provinciaal toezichthouders (bestuurlijk en ambtelijk) is 97% het eens of helemaal eens met deze stelling”.

Bevindingen uit de regiobijeenkomsten

Tijdens de regiobijeenkomsten is achtereenvolgens gesproken over voorbeelden van succesvol financieel toezicht en weinig zinvol toezicht om vervolgens in gesprek te gaan over verbeter suggesties. Uit de regiobijeenkomsten zijn onderstaande rode draden te ontwaren:

- A. Toezicht versterkt de positie van financiën ten opzichte van de gemeenteraden en de dreiging van toezicht leidt in voorkomende gevallen tot gedragsverandering;
- B. In de toezichtsvorm is er behoefte aan partnership tussen financiën en de toezichthouder;
- C. Er is behoefte aan toezicht en een toezichthouder die de wereld achter de cijfers kent;
- D. Het toezicht en de toezichtsvorm en de toezichtsoopdracht moet ruimte bieden voor nuancering in plaats van de huidige dichotome benadering;
- E. De huidige toezichtsoopdracht dekt onvoldoende de lading;
- F. In het toezicht is behoefte aan een combinatie van brede blik en maatwerk;
- G. Er is behoefte aan inzicht in de overwegingen en de inkleuring van de toezichthouder;
- H. Toezicht zou minder administratief geïntendeerd moeten zijn dan nu soms het geval is;

- I. Versta een roep om meer uniformiteit niet verkeerd;
- J. Het financieel toezicht is geen op zich zelf staande taak van de provincies;
- K. Er is (te) weinig zicht op de risico's van verbonden partijen;
- L. Over het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen wordt verschillend gedacht.

BMC vult hierop aan: “Als we kijken naar de rode draden uit de regiobijeenkomsten en de suggesties voor verbeteringen, valt op dat het merendeel van de aanwezigen de verbetermogelijkheden vooral ziet in het beter uitvoeren van het financieel toezicht en niet in het anders positioneren of afschaffen van het toezicht. Alleen al doordat het er is, heeft het financieel toezicht een disciplinerende werking. Diverse deelnemers geven ook aan dat het een utopische gedachte is om van een raad te verwachten dat die met een zuivere lange termijn benadering financiële controle uitvoert. Verticaal toezicht blijft dus nodig als tegenwicht tegen politiek georiënteerd korte termijn denken.

De positionering van het financieel toezicht bij provincies is niet ter discussie gesteld, ook niet als de vraag gesteld werd ‘hoe zou je het organiseren als je het opnieuw zou opbouwen’. Verbetermogelijkheden ziet men vooral in het beter uitvoeren van het financieel toezicht. Gezien het verschil in beoordeling van effectiviteit en kwaliteit ligt daar ook een duidelijke opdracht voor de toezichthouders”.

Samenvatting waardering huidige situatie

Terwijl het aantal gemeenten dat een artikel 12 traject loopt of heeft gelopen redelijk constant blijft, schommelt het aantal gemeenten dat onder preventief toezicht staat. Deze schommelingen worden voor een aanzienlijk deel veroorzaakt door externe ontwikkelingen. Te denken valt dan aan rijksbezuinigingen, grondexploitaties, decentralisaties, etc. De indruk ontstaat, dat het preventief toezicht fungeert als een soort buffer. Het preventief toezicht wordt geïntensiveerd al naar gelang de situatie hiertoe aanleiding geeft, opdat het aantal artikel 12 gemeenten redelijk beperkt en constant blijft. Hierbij zij opgemerkt, dat het beeld verstoord wordt door het gegeven dat de artikel 12 criteria zijn aangescherpt voor gemeenten met een grondexploitatieproblematiek.

Uit de enquête en de regiobijeenkomsten kan een beeld worden gestedilleerd van de waardering van het huidige financieel toezicht. Zo wordt een vorm van verticaal toezicht ook in de toekomst nodig geacht. De gedachte dat alles belegd kan worden bij een volksvertegenwoordiging is wel zeer utopisch, aldus de respons. Dit wil echter niet zeggen dat men de effectiviteit van dat toezicht op dezelfde manier waardeert. Zo hebben provinciaal toezichthouders een positief beeld van de bijdrage van het financieel toezicht aan de financiële positie van de toezichtsgenieter. De toezichtsgenieters zelf vinden voor 36% dat het financieel toezicht een bijdrage levert aan een gezonde financiële positie van hun organisatie. Kennelijk dichten de toezichtsgenieters het financieel toezicht een andere functie toe dan het borgen van de financiële positie. In dit verband wordt vaak het mobiliseren van bestuurlijke slagkracht genoemd. Financieel toezicht kan ervoor zorgen, dat een college of dagelijks bestuur zelf een prudenter financieel beleid voert. Dit komt in de praktijk op verschillende manieren tot uiting. Soms is de aanwezigheid van financieel toezicht op zich al genoeg en is de “afschrikwakkende werking” toereikend. Soms schermt een controller of een hoofd financiën met de dreiging van intensief financieel toezicht. Soms intervenueert een financieel toezichthouder

daadwerkelijk zelf. Hoewel in deze voorbeelden financieel toezicht niet direct bijdraagt aan de financiële positie, heeft het toezicht wel effect op het gedrag van een bestuur en een organisatie en uiteindelijk op het financieel beleid dat gevoerd wordt.

Men is over het algemeen niet voor meer toezicht of voor het anders positioneren van toezicht, maar wel voor ander toezicht. Toezicht zou minder administratief en meer risicogericht kunnen zijn en ook zou de toezichthouder zich meer als partner kunnen opstellen. Naast een ambtelijke dialoog, zou ook een bestuurlijke dialoog wenselijk zijn. Maatwerk en differentiatie in intensiteit van toezicht acht men zeer wenselijk om het toezicht effectief te laten zijn. Het gaat daarbij ook om de wereld achter de cijfers en het vermogen van de toezichthouder om door deze cijfers heen te kijken. Een eenzijdige focus op structureel en reëel evenwicht geeft geen compleet beeld van de financiële gezondheid van de organisatie en soms wordt gesteld dat de huidige toezichtsoverdracht de lading onvoldoende dekt. Men opteert dan voor een bredere focus, waarbij governance, risicomanagement en compliance in het oordeel worden betrokken. Ook de termijnen worden soms als knellend ervaren. Zo zou het mogelijk moeten zijn om ook tijdens het lopende begrotingsjaar een organisatie onder preventief toezicht te stellen. Aan de andere kant moet het mogelijk zijn om een toezichtsoordeel voor meerdere jaren geldig te verklaren, aldus de respons. Overigens worden deze ambities in de praktijk soms al gerealiseerd, zij het, dat provincies onderling hierin behoorlijk kunnen verschillen.

Met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen wordt verschillend gedacht. Sommige respondenten geven aan het toezicht op deze regelingen af te willen schaffen, andere respondenten willen dit toezicht zeer zeker handhaven. Deze laatste categorie respondenten is veelal werkzaam binnen gemeenten. Deze respondenten geven aan niet altijd zicht te hebben op gemeenschappelijke regelingen en met behulp van financieel toezicht kan dan meer zicht op deze regelingen verkregen worden. Het is dan wel van belang dat de bevindingen van de financieel toezichthouder gedeeld worden met de deelnemende gemeenten.

Hoofdstuk 4: Eerder onderzoek en vergelijkende analyse

Inleiding

Nederland kent vele vormen van toezicht. Zo kan de toezichtshoudende partij publiek dan wel privaat zijn en dit geldt eveneens voor de onder toezicht gestelde partij. In dit deel van het onderzoek beperken wij ons tot het toezicht dat door publieke partijen wordt uitgeoefend op andere publieke partijen. Daarbij zal in dit hoofdstuk worden ingegaan op eerder verricht onderzoek naar financieel toezicht en zullen de diverse toezichtsvarianten die in Nederland worden gehanteerd in beeld worden gebracht. Eerst zullen echter enkele ontwikkelingen op het gebied van toezicht de revue passeren.

Ontwikkelingen

Vanaf 2000 wordt het toezicht- en verantwoordingsdebat in Nederland verbreed naar andere vormen van checks and balances en begint het veld het initiatief naar zich toe te trekken. De ontwikkeling van eigen kwaliteitssystemen, visitaties en governancecodes zijn hier goede voorbeelden van. Langzamerhand verbreedt de discussie zich van verticaal toezicht naar meer horizontale vormen van verantwoording (van Montfort, 2010). Zo wordt het interne toezicht versterkt en neemt de mate van zelfregulering toe (van Montfort, 2010). Specifiek voor financieel toezicht impliceert dit een grotere rol voor provinciale staten en gemeenteraden waar het de verantwoording en controle betreft. Het is ook in deze periode vanaf 2000 dat op gemeentelijk niveau wordt nagedacht over de rol van gemeentelijke rekenkamers en de bijdrage die deze rekenkamers kunnen leveren aan horizontale verantwoording. De wijziging van art. 160 gemeentewet illustreert, dat de neiging richting decentralisatie zich ook in wet- en regelgeving vertaalt. Voorheen behoefde de oprichting van en deelneming in stichtingen, vennootschappen, etc. goedkeuring van de provincie (in casu de provinciaal financieel toezichthouder). Sinds 4 november 2015 ligt de verantwoordelijkheid expliciet bij het college: “Het college neemt, ook alvorens is besloten tot het voeren van een rechtsgeding, alle conservatoire maatregelen en doet wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit” (GW, art. 160, lid 3).

Het financieel toezicht wordt verlegd van het beheer en de administratie van financiën richting het voorkomen en optreden van risico's van binnen of van buiten. Wel blijft het hier specifiek om financiële risico's gaan. Daarnaast is een trend zichtbaar richting systeemgericht toezicht. De WRR formuleert dit als volgt: “In de praktijk zoekt men het laatste decennium vooral naar alternatieve toezichtvormen. Vrijwel alle toezichthouders experimenteren met andere werkwijzen, zoals een risicogerichte aanpak en systeemtoezicht, meer zichtbare handhaving bij normoverschrijders en meer samenwerking en afspraken met welwillende organisaties” (WRR, 2013, p. 12).

De WRR constateert dat het afgelopen decennium vooral drie oriëntaties ten aanzien van toezicht overheersten:

- De nadruk op lasten en kosten, waarbij het terugdringen van de administratieve en financiële lasten voor overheid en veld centraal staat;
- De nadruk op naleving van wet- en regelgeving en daarop gerichte handhavingsinterventies;
- De nadruk op de politiek-bestuurlijke functie, met als uitgangspunt dat het toezicht een verlengstuk is van bestuur en beleid en bewaakt dat vastgesteld beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

De WRR vervolgt: “Deze oriëntaties zijn op zich relevant en legitiem, maar te beperkt om adequaat te kunnen (blijven) inspelen op de snelle technologische en maatschappelijke ontwikkelingen en de steeds hoger gespannen verwachtingen. Ze hebben te weinig oog voor de meerwaarde en de opbrengsten van toezicht, inclusief de bijdragen aan het borgen of realiseren van publieke belangen, en ze bieden onvoldoende tegenspel tegen de misvatting dat maximale naleving 100 procent veiligheid oplevert” (WRR, 2013, p. 14).

Daarnaast wijzen een aantal auteurs op een toenemend gebruik van informatie- en communicatietechnologie en van data bases (big data) bij het uitoefenen van toezicht (WRR, 2013, p. 44). Het rapport Innovatie-kanskaart Toezicht en handhaving uit mei 2003 toont bijvoorbeeld een aantal mogelijkheden en kansen van ICT als instrument om de toezicht- en handhavingsfunctie van inspecties te verbeteren. Er zijn volgens dit rapport een achttal kansen. Te weten Kennisweb wet- en regelgeving, informatie-uitwisseling over objecten, competentie management, elektronische handhaven, zelfinspectie, ICT-ondersteuning van inspecteurs, één loket en horizontalisering van het toezicht (Innovatie-kanskaart, 2003, p. 34 e.v.). Kennisweb omvat bijvoorbeeld een centrale kennisbank en het borgen van een goede toegankelijkheid hiervan. Informatie-uitwisseling omvat een eenduidige identificatie van toezichtsobjecten, een flexibele gegevenshuishouding, de mogelijke uitwisseling van gegevens, etc. Het rapport ziet ook mogelijkheden voor de versterking van zelfinspectie door een beter gebruik van ICT. Zo kan toezichtinformatie worden verstuurd door de toezichtsgenieters zelf en kan zelfinspectie een verdere horizontalisering in de hand werken.

Eerder onderzoek naar financieel toezicht en verantwoording bij decentrale overheden

De afgelopen jaren heeft het toezicht frequent als object van onderzoek gefungeerd. In het navolgende passeren slechts enkele onderzoeken de revue en zullen daar enkel de conclusies en aanbevelingen vermeld worden, voor zover ze voor dit onderzoek relevant zijn.

In 2007 concludeerde de commissie Oosting (die tot taak had de doorlichting van wetgeving met betrekking tot interbestuurlijk toezicht te begeleiden) nog voor behoud van het huidige stelsel van financieel toezicht: “Het financieel toezicht op medeoverheden is volgens de commissie van groot belang in de interbestuurlijke verhoudingen. Doel is het voorkomen dat verstoringen van de financiële soliditeit leiden tot afwenteling op andere overheden op hetzelfde bestuursniveau, en uiteindelijk op de gemeenschap als geheel. Voor gemeenten is dit geregeld in artikel 12 Fwv. Voor provincies bestaat een dergelijk systeem niet. Mocht echter ooit een provincie in financiële problemen komen, dan zou dit er uiteindelijk toe kunnen leiden dat het Rijk financieel zal moeten bijspringen. De commissie ziet dan ook geen reden om aanpassing te bepleiten van het bestaande

stelsel van financieel toezicht, van het Rijk op de provincies, en van de provincies op de gemeenten en de waterschappen” (cie. Oosting, 2007, p. 86).

De commissie Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten (de commissie Depla) ziet in dit verband wel mogelijkheden tot aanpassing. Hoewel financieel toezicht als een primaire taak gezien kan worden, heeft zij zeker ook een ondersteunende rol richting de gemeenteraad bij de vormgeving van horizontale controle en verantwoording (cie. Depla, p. 38): “Met andere woorden de financieel toezichthouder heeft een taak bij het voorkomen van artikel 12-bijdragen, maar zou daarbij ook de raad (meer) kunnen bijstaan” (cie. Depla, p. 42). De commissie constateert dat gebruik wordt gemaakt van verschillende toezichtskaders en er sprake is van een betrekkelijk geringe bijdrage van het financieel toezicht in het inzicht in de financiële positie van gemeenten: “De provinciale toezichthouder is verplicht gemeenten onder preventief toezicht te stellen indien de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is (zie ook advies 3). Provincies hebben ruimte bij het invullen van de precieze criteria hiervoor. Het financieel toezicht wordt per provincie vormgegeven. Daarbij is er een gemeenschappelijk toezichtskader, maar zijn er desalniettemin verschillen tussen de wijze waarop provincies het toezicht vormgeven. Zo hebben de provincies soms ook hun eigen toezichtskader en werkwijze. Er is dus niet één gemeenschappelijk en geoperationaliseerd kader, maar er zijn er diverse. In de tweede plaats is het de vraag of de toezichthouder voldoende bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie van gemeenten. Dit is geen formele taak van de toezichthouder. De enige verplichting is immers toezichthouden en ingrijpen indien nodig; na uiteraard communicatie met de desbetreffende gemeente. In deze tijd, waar vergelijkbaarheid belangrijk is, evenals openbaarheid van gegevens, is het voor de hand liggend dat een toezichthouder die relevante gegevens heeft deze publiceert. Enkele provinciale toezichthouders doen dit overigens, maar niet allemaal en niet op dezelfde wijzen” (cie. Depla, p. 40). Vanuit het streven naar vergelijkbaarheid zou een uniforme toezichtssystematiek en – rapportage voor alle gemeenten de vergelijkbaarheid en het inzicht in de financiële positie kunnen bevorderen. Deze commissie geeft in overweging het financieel toezicht te concentreren in een landelijke unit (cie. Depla, p. 44). Een en ander omdat het financieel toezicht per provincie relatief niet veel menskracht vergt, er veel ontwikkelingen zijn die het borgen van kennis vergen en omdat het financieel toezicht belangrijk is en blijft voor het collectief van gemeenten. Het belang van financieel toezicht wordt des te groter, gelet op de decentralisaties, aldus de commissie Depla.

De rekenkamer Oost-Nederland heeft onderzocht op welke wijze de provincies Gelderland en Overijssel vorm en inhoud geven aan hun rol als toezichthouder op de gemeentefinanciën. Brieven van financieel toezichthouders leiden niet altijd tot de beoogde discussie in de gemeenteraad (Rekenkamer Oost-Nederland, p. 72). Het toezicht zou meer toekomst gericht moeten zijn en zich minder moeten richten op het reageren op problemen uit het verleden. “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” (Rekenkamer Oost-Nederland, p. 82). Ook wordt gepleit voor meer maatwerk en een bredere kijk op de daadwerkelijke risico’s die gemeenten lopen. Aan de hand van dit onderzoek raadt deze rekenkamer aan om de controlerende rol bij de uitvoering van het financieel toezicht actiever op te pakken. “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”, zo constateert de Rekenkamer Oost-Nederland. Ook wordt in dit onderzoek de suggestie geopperd om het financieel toezicht in een afzonderlijke organisatie onder te brengen. Dit zou voor meer uniformiteit en objectiviteit kunnen zorgen. Het onderzoek maakt eveneens duidelijk dat horizontale verantwoording in combinatie met risicogericht toezicht in sommige provincies het uitgangspunt is: “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” (Rekenkamer Oost-Nederland, p. 91).

Deze laatste gedachte wordt tevens door de Raad voor de financiële verhoudingen onderschreven²: “Het financieel toezicht dient risicogericht en proportioneel te worden toegepast. (..) Naarmate de horizontale controle omvangrijker en beter is georganiseerd kan het verticale toezicht van provincie en rijk minder zijn” (Rfv, 2017, p. 28). “De Raad onderschrijft het uitgangspunt dat de horizontale controle en verantwoording leidend moet zijn, maar erkent tegelijkertijd dat de kwaliteit en de voorwaarden daarvoor niet optimaal zijn” (Rfv, 2017, p. 25).

De Randstedelijke rekenkamer heeft een vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd, zij het, dat deze rekenkamer met name naar het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen heeft gekeken. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de betreffende provincies (Utrecht, Flevoland en Noord- en Zuid-Holland) hun toezichtstaak richting gemeenschappelijke regelingen weliswaar geïntensiveerd hebben, maar wel zeer verschillend benaderen. Ook heeft men niet altijd een visie op deze toezichtsvorm en heeft men niet altijd een beeld van het aantal gemeenschappelijke regelingen waar financieel toezicht op gehouden moet worden. Naar aanleiding van het preventief toezicht dat de provincie Utrecht had ingesteld, heeft de gemeente Amersfoort een raadsonderzoek ingesteld. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de toezichtrelatie vooral als een ambtelijk technische aangelegenheid werd gezien. De gemeenteraad was te weinig betrokken en had te weinig zicht op de inhoudelijke onderbouwing van de bezwaren van de provincie. Dit onderzoek geeft daarnaast een goede illustratie van de mogelijkheid die de norm “structureel en reëel evenwicht” biedt aan de toezichthouder: “De wet- en regelgeving biedt de toezichthouder aanknopingspunten om naar het totaalbeeld van de financiële situatie te kijken. Het begrip 'reëel' biedt de ruimte om veel aspecten van de financiële situatie van een gemeente in het toezicht te betrekken. Het zet echter ook de deur open naar interpretatie en discussie. Dat maakt het lastig om daarop een onomstotelijke beslissing tot preventief toezicht te baseren” (gemeente Amersfoort, p. 123).

In Noord-Brabant en Limburg zijn twee pilots uitgevoerd. Het 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 verantwoording bij de gemeenten. De verantwoordelijkheid voor het vaststellen van een sluitende begroting kwam geheel bij de gemeenteraad te liggen en de gemeenteraad gaf daartoe een verklaring af aan de toezichthouder, dat de begroting in evenwicht was. Het doel van de pilot in Limburg was om kennis waarover de provincie beschikt zoveel mogelijk ook aan gemeenten beschikbaar te stellen. Hiertoe werd elke gemeente eens in de vier jaar

² Deze raad is in 2017 gefuseerd met de Raad voor het Openbaar Bestuur. Omdat dit rapport deels nog onder de vlag van de Raad voor Financiële Verhoudingen is geschreven, wordt deze laatste naam gebruikt.

grondiger beoordeeld dan gebruikelijk jaarlijks gebeurt. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek besloot de provincie of een gemeente voor vier jaar repressief toezicht kreeg. De provincie informeerde de gemeenten daarnaast actief over de ontwikkelingen rond gemeentefinanciën en over specifieke thema's. Uit de evaluatie van de pilot in Noord-Brabant kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- "Minder verticaal toezicht dient hand in hand te gaan met een verbetering van het horizontaal toezicht.
- Communicatie met de gemeenten blijft noodzakelijk, maar kan minder intensief dan vóór de proef.
- Het gunstige economische tijdstip tijdens de proef heeft invloed gehad op de resultaten van de proef tot en met 2009" (Evaluatie proef financieel toezicht, 2010).

Een evaluatie van de klanttevredenheid die als gevolg van beide pilots is uitgevoerd, merkt in dit verband het volgende op: "In Noord-Brabant voert de Provincie een nauwelijks merkbaar financieel toezicht uit op de gemeenten. Opvallend is dat veel ondervraagden in Noord-Brabant, de helft van de gemeenteraden en ruim driekwart van de portefeuillehouders en hoofden financiën, vinden dat zij zonder merkbaar toezicht heel goed in staat zijn hun financiële taken waar te maken. Voorts valt op dat dit cijfer veel hoger ligt dan in Limburg, waar de provincie een actieve rol vervult naar gemeenten toe" (Klanttevredenheid pilots, 2009, p. 3). "Een ruime meerderheid van de gemeenteraden en portefeuillehouders (in Noord-Brabant, red.) geeft aan geen vormen van financieel toezicht te hebben gemist en hier ook geen behoefte aan te hebben. Opvallend is dat ruim tweederde van de hoofden financiën juist wel aangeeft behoefte te hebben aan een of meer vormen van toezicht. Men heeft dan vooral behoefte aan communicatie met de Provincie in de vorm van overleg, advies (op afroep), vraagbaakfunctie, fungeren als financieel sparringpartner, leveren van kengetallen en brochures" (Klanttevredenheid pilots, 2009, p. 5). "Bij de pilot Noord-Brabant is de gemeenten ook expliciet gevraagd hoe de ideale vorm van toezicht er voor hen uitziet. Voor driekwart van de gemeenteraden en portefeuillehouders en bijna tweederde van de hoofden financiën is het toezicht zoals dat in de pilot is geregeld, de ideale vorm. Een beperkt deel van de ondervraagden geeft aan dat er wat hen betreft een lichte vorm van 'toezicht' door de Provincie mag zijn. In beide provincies blijkt nog ruimte te zijn voor de nodige verbeteringen. Een redelijk groot deel van vooral de gemeenteraden, maar - in mindere mate - ook van portefeuillehouders en hoofden financiën, geeft aan dat zaken nog verbeterd kunnen worden om financiële taken beter te kunnen uitvoeren. Dit betreft dan diverse zaken die een gemeente hierbij ter beschikking (kunnen) staan. Voor de gemeenteraden kunnen vooral de art. 213a onderzoeken van B&W en de deskundigheid en de instrumenten van de eigen gemeente verbeterd worden en in mindere mate de inbreng via de Lokale Rekenkamer. Dit geldt voor beide provincies. De positie van de gemeenteraden is een bijzondere. Vooral de gemeenteraden achten in beide pilots vaak verbetering nodig om hun financiële taken beter te kunnen vervullen. Ook acht een vijfde deel van de raden in beide pilots zich niet in staat zijn taken goed waar te maken" (Klanttevredenheid pilots, 2009, p. 5).

Een nadere uitwerking van de versterking van horizontale verantwoording met behulp van de rekenkamer wordt gegeven door de gemeente Almelo. Het raadsvoorstel verwoordt dit als volgt:

“Gemeenteraden krijgen steeds meer toezichthoudende taken. Enerzijds als gevolg van de groei van het aantal verbonden partijen waar gemeenteraden toezicht op dienen uit te oefenen (extern toezicht) en anderzijds als gevolg van (inter)bestuurlijk toezicht op de uitoefening van (medebewinds)taken door de colleges van B&W (intern toezicht). De Wet Revitalisering Generiek Toezicht vormt het kader voor dit interne toezicht. Daaronder vallen sinds dit jaar ook de decentralisaties in het sociaal domein. Deze toezichtstaken voor de raad zijn complex door de vele samenwerkingsverbanden waarin deze worden uitgevoerd zowel lokaal als regionaal. Nieuwe taken en budgetten, met name binnen het sociaal domein, beslaan een groot deel van de totale gemeentelijke begroting (€90 miljoen, sociaal domein, op € 300 miljoen totale begroting). Het verdient derhalve extra aandacht om toezicht goed te regelen. Immers, om vast te stellen of de gewenste transformatie wordt gerealiseerd is een adequaat stelsel van toezicht noodzakelijk. Dit om te kunnen beoordelen of het geld wordt ingezet waarvoor het is bedoeld, namelijk de Almeloëse samenleving. Per amendement is reeds door de Raad besloten om de uitvoering van de toezichtstaken te realiseren door de rekenkamerfunctie te versterken met een onafhankelijke toezichtfunctie, met een secretaris, leden en budget. Voorts is besloten om samen met andere (Twentse) gemeenten te onderzoeken of een gezamenlijke onafhankelijke toezichtkamer binnen de regio Twente opgericht kan worden. Van dit laatste voornemen kan gezegd worden dat op regionale schaal inmiddels met vier andere gemeenten, te weten Enschede, Borne, Hengelo en Oldenzaal, sinds december 2014 een verkenning wordt uitgevoerd naar een meerwaarde van samenwerking door gezamenlijk in 2015 een pilot-onderzoek te doen rond de Gemeenschappelijk Regeling Stadsbank Oost-Nederland. De toezichtfunctie voor de raad van Almelo moet nog nader worden ontwikkeld en worden ingericht. De functie zal als onafhankelijk onderdeel van de rekenkamercommissie worden ingesteld met een eigen samenstelling, onderzoekcapaciteit en budget. Onderzoek naar de wijze en vormen van toezicht dient inzicht en kennis (kwantitatief en met name kwalitatief) op te leveren om het functioneren van de raad op dit terrein te verbeteren. Gedacht wordt aan het opstellen van een werkprogramma, het opdoen van ervaringen met pilot-onderzoeken, het ontwikkelen van formats voor toezicht en verantwoording om zodoende een toezichts- en verantwoordingsstructuur vorm te geven” (Raadsvoorstel Almelo, 2015, p. 1 en 2).

Een casestudie in Overijssel laat zien, dat het financieel toezicht nog weinig risico-georiënteerd en systeemgericht is en niet altijd tot nieuwe inzichten leidt. Ook kunnen problemen in de praktijk ontstaan als provincies en gemeenten samen participeren in één en dezelfde constructie. De provincie bevindt zich dan feitelijk in een dubbelrol. Als toezichthouder richting de gemeenten zal zij zonder meer hechten aan het inzichtelijk maken van risico's, als medeaandeelhouder van de constructie hoeft dit niet altijd het geval te zijn.

In 2015 is een rondetafelconferentie over het financieel toezicht gehouden. Hieraan hebben 27 deelnemers meegedaan die op een of andere manier betrokken waren bij het financieel toezicht op gemeenten. Het initiatief tot deze conferentie was mede ingegeven door een aantal ontwikkelingen. Zo rees de vraag of het financieel toezicht nog voldoende is toegesneden op de huidige situatie van gemeenten die wordt gekenmerkt door onzekere inkomsten en toenemende risico's. Daarnaast riep de adviescommissie BBV in het rapport Vernieuwing BBV de vraag op of het toezicht wel voldoende

eenduidig door de provincies wordt uitgeoefend en of de toezichthouder wel voldoende bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie van gemeenten (BZK, 6 oktober 2015). De deelnemers aan de conferentie concludeerden dat het huidige toezicht niet uniform en transparant genoeg is. Bij de beoordeling van de financiële positie van gemeenten zouden ook andere aandachtspunten betrokken moeten worden, zoals risico's, weerstandsvermogen, etc. Daarnaast werd geconstateerd dat bij sommige provincies de eenheden financieel toezicht klein en daardoor te kwetsbaar zou zijn (BZK, 6 oktober 2015). Een startdocument vermeldt met betrekking tot de toezichtsoopdracht het volgende: "In de Gemeentewet is vastgelegd dat GS moeten beoordelen of de begroting structureel en reëel in evenwicht is of dat dit evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht. Geconstateerd is dat het vaststellen van dit structurele en reële evenwicht (SRE) nu te veel het karakter heeft van een 'black box'. Dit vindt mede zijn oorzaak in de wijze waarop de realiteit van de begrotingsraming wordt vastgesteld" (Startdocument n.a.v. RTC, BZK).

In 2015 brengen de kamerleden Duisenberg en van Meenen een handreiking uit op basis van de ervaringen met een andere manier van begrotings- en jaarstukkencontrole: "Begin 2013 was de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) van mening dat haar controle op de begroting en verantwoording van het ministerie kon worden verbeterd. De informatie die door het ministerie wordt aangeleverd is uitgebreid en gedetailleerd en de Kamer kan hier volgens de commissie voor haar controlerende taak beter gebruik van maken. Er is besloten om twee rapporteurs aan te stellen, bestaande uit één lid van de coalitie en één lid van de oppositie. Zij verrichten voorafgaand aan de jaarlijkse behandeling van de begroting (september-oktober) en verantwoording (mei-juni) een diepgaande vooranalyse van de begroting en verantwoording. Hun bevindingen en aanbevelingen rapporteren zij aan de commissie op basis waarvan de commissie gezamenlijk de input bepaalt voor het overleg met de bewindspersonen. Er is in 2013 twee keer op deze wijze gewerkt en de ervaringen zijn positief. Het verbetert de informatiepositie van de Kamerleden en brengt de controlerende activiteiten van Kamerleden en commissie op een hoger plan. Kamerleden krijgen beter inzicht in de relatie tussen doelen, prestaties en middelen en kunnen op basis daarvan gefundeerder besluiten nemen over de allocatie van middelen en dechargeverlening aan de beherende ministers" (Handreiking, 2015, p.5). Dit initiatief is overgenomen door gemeenten. Zo vindt in december 2016 een informatiebijeenkomst plaats voor de gemeenteraad van Zaanstad, waarin de "methode Duisenberg" uiteen wordt gezet. Ook Amsterdam, Eindhoven en Zeist worden in deze presentatie genoemd als gemeenten die deze methode hebben doorgevoerd. De versterking van de betrokkenheid van raadsleden wordt als algemeen voordeel van deze methode gezien. Evenals op rijksniveau wordt op gemeentelijk niveau gebruik gemaakt van rapporteurs die de behandeling van de begroting en de jaarrekening voorbereiden. De rapporteurs zijn raadsleden die zowel afkomstig zijn uit de coalitie als uit de oppositie. Zij worden ambtelijk ondersteund, maar bepalen de richting en de inhoud van de analyses. De rapporteurs presenteren hun bevindingen bij de behandeling van de begroting of de jaarrekening (Presentatie Rekenkamer Zaanstad, 2016). De gemeente Amsterdam heeft de methode ingevoerd naar aanleiding van een onderzoek naar de financiële functie dat in 2016 is afgerond. De implementatie van de methode is één van de aanbevelingen uit het onderzoek. Ook provincies lopen warm voor deze methode, getuige een reactie van Noord-Brabant op de toezichtsbrief van BZK: "Verder delen we u mee dat een afvaardiging van PS op 16 december met Tweede Kamerlid dhr. Duisenberg heeft gesproken over de 'methode Duisenberg/van Meenen'. Dit heeft inmiddels geleid tot groen licht voor de start van de implementatie van deze methode. Wij gaan ervan uit dat bij een

verdere uitwerking van deze methode in onze provincie het meten van effecten van beleid en de daarbij horende indicatoren de nodige aandacht krijgen” (Noord-Brabant, 10 maart 2017).

Hakvoort en Klaassen nuanceren de gedachte dat horizontale verantwoording enkel gericht is op een volksvertegenwoordiging: “De performance van een gemeentelijke organisatie kan niet alleen worden afgemeten aan de mate waarin de gemeenteraad tevreden wordt gesteld, maar ook aan de mate waarin signalen van stakeholders en interne controllers worden verwerkt. Daarmee kan de legitimiteit van publieke organisaties worden versterkt” (Hakvoort en Klaassen, 2009). Deze auteurs betreuren het, dat het horizontaal toezicht niet wordt versterkt ten koste van het verticaal toezicht: “Op korte termijn is niet te verwachten dat het verticale toezicht zal verschuiven in de richting van horizontaal toezicht en bijbehorend metatoezicht. Dat is jammer, want er is veel te winnen. In de eerste plaats kan de lastendruk bij het rijk en bij de decentrale overheden worden verlaagd. In de tweede plaats is het mogelijk om dualisme op provinciaal en gemeentelijk niveau te versterken. In de derde plaats wordt door verschuiving in toezicht naar horizontaal en metatoezicht inhoud gegeven aan het geven van vertrouwen aan decentrale overheden, aan burgers en maatschappelijke organisaties” (Hakvoort en Klaassen, 2009).

De Raad voor financiële verhoudingen heeft in de zomer van 2017 een advies neergelegd met betrekking tot het financieel toezicht. De Raad constateert de volgende knelpunten:

“De kritiekpunten zijn ongelijksoortig en ook zeer afhankelijk van het gezichtspunt en het belang van de betrokken actor. Globaal zijn ze door de Raad als volgt gecategoriseerd.

Relatie met de horizontale controle en verantwoording

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

Kwaliteit en uniformiteit van het financieel toezicht

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

Het instrumentarium om effectief te kunnen interveniëren.

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

Rolopvatting van de provincie

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

Vanuit de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk

- Informatie die het Rijk nodig heeft om de beheersfunctie en systeemverantwoordelijkheid in te kunnen vullen, wordt door gemeenten verschillend (in vorm, in tijd en in kwaliteit) aangeleverd.
- De vergelijkbaarheid tussen gemeenten en het inzicht in de financiële positie wordt belemmerd.
- Er is een gebrek aan transparantie. De toezichtrapportages zijn niet altijd toegankelijk en beschikbaar voor geïnteresseerden” (Rfv, 2017, p. 19).

Met betrekking tot de stelselverantwoordelijkheid adviseert de Raad als volgt: “In de optiek van Raad zou de minister van BZK als stelselverantwoordelijke moeten investeren in het borgen van de meerwaarde van het financieel toezicht. De Raad beveelt aan dat de minister jaarlijks met de verantwoordelijk portefeuillehouders binnen de provincies in overleg treedt en afspraken maakt over wat minimaal nodig is voor het Rijk om inhoud te kunnen geven aan zijn stelselverantwoordelijkheid. Voor het invullen van de stelselverantwoordelijkheid is het nodig dat afspraken gemaakt worden over een uniforme rapportage over het gevoerde toezichtbeleid en de resultaten daarvan. Het vastleggen van normen van de kengetallen die als leidraad gelden voor het beoordelen van de financiële positie van gemeenten. Provincies kunnen daar vervolgens ook door de minister op worden aangesproken. Dit alles met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de provincies en de vrijheid om eigen accenten te leggen of invulling te geven over de wijze waarop zij invulling geven aan het financieel toezicht. Het gaat om een bestuurlijk gedragen committent in de vorm van een convenant. Het huidige Gemeenschappelijk toezichtskader (GTK) voldoet niet in dat opzicht. Dat is vooral gericht op de technische invulling van het toezichtbeleid door de provincies naar de gemeenten” (Rfv, 2017, p. 25).

Andere landen hebben het financieel toezicht op een andere manier ingericht. Duitsland heeft, hoewel ze zelf de naam toezicht liever ontwijkt, één toezichtsorganisatie voor zowel federaal landsniveau als voor mede- overheden. Deze zogenaamde stabiliteitsraad (Stabilitätsrat) heeft onder andere adviesbevoegdheden. De raad komt tenminste twee keer per jaar bijeen en is samengesteld uit een vertegenwoordiging van federaal en regionaal niveau (Länder). De voorzittersstoel wisselt jaarlijks halverwege het jaar tussen de federale minister van financiën met een minister van financiën van de länder. Deze raad let integraal op de stabiliteit van de overheidsfinanciën, ook in een Europese context. Europese schuldnormen zijn bijvoorbeeld direct geïntegreerd in het toezicht. De opdracht van deze raad is primair om budgetbedreigingen voor te zijn. De raad ziet toe op het budgetmanagement van de federatie (“Bund”), de “länder” en de gemeenten. De “budgetary council act” noemt het in artikel 2 het regelmatig monitoren van de budgetten van de federatie, de Länder en de gemeenten en het uitvoeren van een rehabilitatie procedure. Tevens monitort de stabiliteitsraad de medewerking aan het structurele overheidstekort (artikel 51 van the Budgetary principles Act). Dit betekent dat de stabiliteitsraad de budgetten monitort van de federatie, länder, lokale autoriteiten en sociale verzekeringsfondsen om er voor te zorgen dat alles bij elkaar genomen

de algemene structurele overheidsschuld past binnen de 0,5% van het bruto binnenlands product (Budgetary Principles Act). Voorts kunnen bij wet andere taken aan de stabiliteitsraad worden gegeven. De instelling van de stabiliteitsraad is verankerd in de Duitse grondwet.

De basis voor monitoring is een door de betreffende overheid opgesteld rapport waarin bepaalde indicatoren van de budgetsituatie en financiële planning zijn opgenomen. Als de indicatoren wijzen op een risico dat kan leiden tot een budgettaire noodsituatie dan komt er een uitgebreidere inspectie (artikel 4 van de Stability council act). De inspectie vindt plaats om vast te stellen of sprake is van een budgettaire noodsituatie (tweede lid artikel 4 van de Stability council act). De raad maakt op basis van de inspectie een rapport op, dat aanbevelingen bevat voor een oplossing (vierde lid artikel 4 van de Stability council act).

Als de adviesbevoegdheden geen effect hebben en er is sprake van een budgettaire noodsituatie dan moet er een rehabilitatieprogramma voor het budget overeengekomen worden met de stabiliteitsraad. Het programma beslaat 5 jaar en is gericht op het reduceren van leningen en gepaste budgetmaatregelen (artikel 5 van de stability council act). Iedere 6 maanden dient hierover aan de stabiliteitsraad gerapporteerd te worden.

Uitvoering van het rehabilitatieprogramma gebeurt onder eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheid (artikel 5, tweede lid van de “stability council act”). Als er onvoldoende navolging is van het rehabilitatieprogramma zal een opdracht geformuleerd worden voor een versterkte budgetrehabilitatie. Ook de naleving van deze opdracht wordt periodiek geëvalueerd.

Duitsland kent dus een redelijk gecentraliseerd systeem van financieel toezicht, waarbij expliciet aansluiting wordt gezocht op enkele EU-normen. Hoewel het uiteraard geen artikel 12 heet, kent Duitsland een soortgelijke procedure voor gemeenten die in een “noodsituatie” belanden.

Overig onderzoek op het gebied van toezicht

Ook op andere terreinen wordt (financieel) toezicht uitgevoerd en ook deze vormen van financieel toezicht worden onderzocht en geëvalueerd. Het traject “Professionalisering milieuhandhaving” is in 2014 geëvalueerd. Het traject richtte zich op de verbetering van de handhavingsskwaliteit van bij milieu betrokken instanties: gemeenten, provincies, waterschappen en de ministeries VROM en V&W. De analyse wijst uit dat het toezicht door dit traject beleidsmatiger is geworden, met een nadruk op bevoegd gezag, prioriteiten, begroting en planning. De analyse wijst eveneens uit, dat het van belang is, dat bij risicoanalyse samenwerking wordt gezocht met beleid. Ook is van belang dat de informatiehuishouding op orde is, dat men naleving en overtreding scherp in beeld brengt, dat de nalevingsstrategie gevarieerd kan worden en dat de politiek verantwoordelijken informatie moeten krijgen over problemen en risico's. Van groot belang is, dat een omslag plaatsvindt tussen sturen op input en capaciteit naar sturen op output en effect. Deze omslag betreft tevens een omslag naar risico-georiënteerdheid, een duidelijke scheiding tussen preventief en repressief toezicht, het inzetten van performance-indicatoren en een eenduidige sturing door de organisatie (Ruimschotel, 2014, p. 93).

Naar aanleiding van de problemen bij woningcorporatie Vestia is in april 2012 de commissie Hoekstra ingesteld. Opvallend is, dat de relatie wordt gelegd tussen onderlinge solidariteit en extern toezicht.

Naarmate de onderlinge solidariteit toeneemt, wordt het extern toezicht belangrijker. De commissie adviseert om voldoende checks and balances intern te organiseren. Daarnaast moeten leden van de RvT beter aanspreekbaar zijn op hun toezicht en is het van belang dat corporaties een helder toetsingskader voor het interne toezicht ontwikkelen. Voor wat betreft het externe toezicht bepleit de commissie onder andere een aparte inspectie (FAw), een aparte saneringsorganisatie en een eenduidig toetsingskader. Ook zal de toezichtscultuur moeten veranderen van administratief toezicht naar een actief toezicht waarbij de inrichting van de organisatie en het risicomanagement betrokken worden. Een en ander heeft uiteindelijk geresulteerd in de oprichting van de Autoriteit woningcorporaties, welke werd ondergebracht bij de Inspectie Leefomgeving en Transport. Opmerkelijk in deze case is de dynamiek die uiteindelijk heeft geleid tot de oprichting van deze autoriteit. “Een jaar geleden wilden ze ons nog opheffen en de taken onderbrengen bij het ministerie. Nu worden we een brede autoriteit woningcorporaties, waarin het financiële en het volkshuisvestelijke toezicht zijn verenigd. Bij volkshuisvestelijk toezicht valt dan te denken aan integriteit, governance en rechtmatigheid” (interview Braal, directeur voormalig Centraal Fonds Volkshuisvesting). De opmaat voor de autoriteit is niet door de regering, maar door de Tweede Kamer gegeven: “Door aanneming van het amendement Verhoeven c.s. zijn door de Tweede Kamer enkele fundamentele keuzes ten aanzien van het toezicht op corporaties gemaakt. Er is ten eerste gekozen om het toezicht op rechtmatigheid, governance en integriteit én het financieel toezicht - nu nog ondergebracht in ILT respectievelijk CFV - samen te plaatsen in één Autoriteit. Bundeling van deze toezichtsterreinen zal de effectiviteit van het toezicht versterken. Ten tweede heeft via het amendement de onafhankelijkheid van de toezichthouder in de wet extra waarborgen en gewicht gekregen door het opnemen van de Autoriteit en haar eigenstandige taken in de wet. Deze fundamentele keuzes van de Kamer zijn kaderstellend voor de organisatorische vormgeving van de Autoriteit” (TK brief, 5 februari 2015).

Aangezien de regering het uitgangspunt hanteert, dat geen nieuwe toezichtsorganisaties worden opgericht, positioneert men de autoriteit onder een reeds bestaande inspectie: “Voor de organisatorische positionering van de Autoriteit binnen de rijksdienst zijn verschillende opties mogelijk. Mede op verzoek van de Tweede Kamer - die hier in verschillende moties om heeft gevraagd - wordt binnen de rijksdienst al enkele jaren gewerkt aan meer bundeling, samenwerking en uniformering van het toezicht. Conform kabinetsbeleid wordt de organisatorische toedeling van toezichttaken vanuit rijksbreed perspectief bekeken. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat geen nieuwe toezichtorganisaties worden opgericht, maar dat wordt aangesloten bij één van de bestaande toezichthouders. De voor de hand liggende organisatie om de Autoriteit te positioneren is de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (TK brief, 5 februari 2015).

De borging van de onafhankelijkheid van het toezicht op woningcorporaties wordt als volgt verankerd: “De wet geeft zelf belangrijke waarborgen voor de onafhankelijke taakuitoefening door de Autoriteit. In aanvulling daarop is er door positionering bij een bredere toezichtorganisatie van het Rijk, buiten het Ministerie van BZK, als vanzelf afstand van de Minister en het beleid tot het dagelijkse reilen en zeilen van de Autoriteit en het toezicht. (...) De Minister voor Wonen en Rijksdienst geeft met oog op de onafhankelijkheid van de toezichthouder vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid de kaders voor het toezicht zoals de Autoriteit dat gaat uitoefenen. Dit kan via onder andere regelgeving, de jaarplancyclus, waarin onder andere de begroting wordt goedgekeurd, en via richtinggevende nota's aan de Tweede Kamer. De Minister legt daarover ook

verantwoording af aan de Tweede Kamer. De toezichtvisie, het toezicht en de professionaliteit zelf zijn een verantwoordelijkheid van de onafhankelijke toezichthouder” (TK brief, 5 februari 2015).

De autoriteit woningcorporaties hanteert een risicogericht systeem van toezicht. Corporaties worden aan de hand van enkele financiële kengetallen en een aantal kwalitatieve indicatoren voorzien van een risicoprofiel. Al naar gelang een corporatie in een hoger profiel wordt ingedeeld, wordt het toezicht geïntensiveerd. Ook de Waarderingskamer hanteert een vergelijkbaar systeem van toezicht.

De WRR wijst op het belang van een juiste afstemming van verticaal toezicht op horizontale verantwoordingsvarianten: “Rijkstoezichthouders moeten niet alleen hun plaats bepalen in een dynamisch krachtenveld, maar ook ten opzichte van andere toezichthouders. Er zijn steeds meer verschillende partijen bezig met toezicht: publieke, private en interne toezichthouders op lokaal, regionaal, nationaal en/of Europees niveau. Dit roept de vraag op hoe het rijkstoezicht zich moet verhouden tot die andere toezichthouders en hoe de verschillende toezichthouders op een effectieve manier kunnen samenwerken. Als de positionering van de rijkstoezichthouders in de keten niet goed is, kunnen samenloopproblemen of toezichthiaten ontstaan” (WRR, 2013, p. 42).

De WRR benadrukt in 2014 het belang van adequaat functionerende checks and balances: “Wat in het huidige beleidsdebat nog ontbreekt is de aandacht voor de versterking van interne checks and balances binnen semipublieke instellingen. Als organisaties de interne verantwoording niet goed op orde hebben, zal het ‘vertrouwen op de professionaliteit’ van de individuele bestuurder al snel omslaan in een ‘blind vertrouwen’. En als het interne weerwerk niet goed functioneert, wordt van externe toezichthouders al gauw het onmogelijke gevraagd. Of om het anders te zeggen: wat intern niet goed geregeld is, valt niet met externe maatregelen te herstellen” (WRR, 2014, p. 9). Het toezicht zou zich mede moeten richten op de werking van checks and balances: “Externe toezichthouders dienen de voortgang van instellingen en sectoren bij het versterken van de interne checks and balances te monitoren. Bij onvoldoende voortgang kunnen zij criteria voor effectieve en passende interne checks and balances in het toezichtkader opnemen en instellingen daarop beoordelen” (WRR, 2014, p. 11).

De relatie tussen interne checks and balances en extern toezicht wordt door de WRR als volgt verwoord: “Het ondersteunen en adviseren van het bestuur blijft een belangrijke functie van de controller als derde partij. Vanuit het oogpunt van krachtige interne checks and balances is het verstandig om een onafhankelijk gepositioneerde controller in huis te hebben. Deze moet gevraagd en ongevraagd met het bestuur en met de raad van toezicht in contact kunnen treden. Daarnaast moet deze het als zijn plicht zien om rechtstreeks met de raad van toezicht contact op te nemen als de bestuurder in zijn ogen onverantwoorde risico’s neemt en er niet wordt geluisterd naar zijn kritische geluiden. Een mogelijke uitwerking van dit idee is dat de controller standaard (al dan niet in het bijzijn van de ceo of cfo) aanschuift bij bijeenkomsten van het audit committee ofwel de financiële commissie van de raad van toezicht. Een andere uitwerking zou kunnen zijn dat de controller regelmatig bijeenkomsten van de raad van toezicht bijwoont, dan wel een afzonderlijk onderhoud met die raad heeft, om vragen te beantwoorden of toelichting te geven op de financiële stand van zaken” (WRR, 2014, p. 55).

Het kabinet heeft in een reactie op de aangehaalde WRR-rapporten het volgende verwoord:

“Het kabinet is en blijft alert op nut en noodzaak van nieuwe regels. Regels horen publieke belangen vast te leggen en te bewaken, maar een overmaat aan regels schiet zijn doel voorbij. Daarom zal het kabinet kritisch blijven kijken naar incidenten en alleen via regelgeving ingrijpen bij structurele problemen en andere instrumenten geen oplossing bieden. Zo zal meer weerstand worden geboden aan de roep om meer regels en toezicht (risico-regelreflex)” (Kabinetsreactie, 2014, p. 3). Over de relatie tussen intern en extern toezicht merkt het kabinet het volgende op: “Eén van de elementen in het krachtenveld waarvoor de (externe) toezichthouder volgens het kabinet meer oog moet hebben is het interne toezicht binnen organisaties in de semipublieke sector. Tussen extern en intern toezicht bestaat doorgaans nauwelijks contact” (Kabinetsreactie, 2014, p. 5). Het kabinet onderschrijft het belang van goed functionerende interne checks and balances en stevig intern toezicht. Het externe toezicht kan daar veel baat bij hebben, aldus het kabinet op aangeven van de WRR. Hoewel de WRR rapporten zich eerder richten op semipublieke organisaties en onder extern toezicht met name een Raad van Toezicht en onder intern toezicht een Raad van Bestuur wordt verstaan, kan men de redeneerlijn van de WRR vrij goed doortrekken naar het verticale toezicht (extern toezicht) en naar horizontale verantwoording (intern toezicht).

Samenvatting eerder onderzoek en vergelijkende analyse

Vanaf 2000 is binnen het toezicht een verschuiving waar te nemen van verticaal toezicht naar horizontale verantwoording. Daarnaast is een trend zichtbaar richting risicogericht en systeemgericht toezicht.

Vanuit het eerder uitgevoerd onderzoek naar financieel toezicht zijn enkele knelpunten geconstateerd en aanbevelingen gedaan. Financieel toezicht wordt soms als last ervaren, is een ambtelijke aangelegenheid geworden en levert onvoldoende bijdrage aan de kwaliteit van het decentrale bestuur. Tevens wordt geconstateerd dat het huidige verticaal financieel toezicht in sommige gevallen nog onvoldoende risico-georiënteerd en systeemgericht is. Ook levert het huidige financieel toezicht niet altijd voldoende nieuwe inzichten op en mag het financieel toezicht actiever worden ingevuld, aldus sommige onderzoekers. De aanbevelingen uit deze onderzoeken zijn dan ook gericht op een versterking van het risicogericht en systeemgericht toezicht met als uiteindelijk doel om tot nieuwe inzichten te komen. Buiten het financieel toezicht zijn al enkele illustraties te vinden van risicogericht toezicht. Daarbij worden de organisaties die onder toezicht staan ingedeeld op basis van een risicoprofiel. Het toezicht wordt dan geïntensiveerd al naar gelang een organisatie in een hoger risicoprofiel is ingedeeld.

Andere onderzoeken brengen daarnaast naar voren, dat het financieel toezicht lang niet altijd uniform en transparant genoeg is. Sommige onderzoeken wijzen in dit verband op de wenselijkheid van uniformiteit, andere onderzoeken benadrukken juist de noodzaak voor maatwerk. Om deze schijnbare tegenstelling op te heffen, wordt dan wel geadviseerd om met horizontale verantwoording de basis te leggen voor maatwerk, terwijl men met een centrale organisatie van financieel toezicht de nodige uniformiteit kan waarborgen. Om de uniformiteit optimaal te kunnen waarborgen wordt wel in overweging gegeven om het financieel toezicht te concentreren in een landelijke unit. Een dergelijke concentratie van financieel toezicht ziet men bijvoorbeeld in Duitsland. Andere onderzoekers wijzen in dit verband op de stelselverantwoordelijkheid van BZK met betrekking tot het financieel toezicht en pleiten voor een periodiek overleg tussen de minister en de portefeuillehouders, welke belast zijn met het financieel toezicht.

Over het algemeen wordt een duidelijke relatie gezien tussen horizontale verantwoording en verticaal toezicht. Naarmate horizontale verantwoording versterkt wordt, kan verticaal toezicht terugtreden. Daarbij wordt onderschreven dat het primaat bij horizontale verantwoording ligt en dat verticaal toezicht complementair en subsidiair hieraan is.

Inmiddels worden ervaringen opgedaan bij het versterken van horizontale verantwoording. Zo wordt in Almelo de verantwoordingsfunctie versterkt door de inzet van een "toezichtskamer", terwijl ook het model Duisenberg steeds meer wordt toegepast. Ook in Noord-Brabant wordt geëxperimenteerd met een versterking van horizontale verantwoording en een gelijktijdige marginalisering van het verticaal toezicht. Daarbij zij vermeld, dat juist hoofden financiën behoefte hebben aan financieel toezicht. Soms wordt dit toezicht dan gebruikt als "steun in de rug" om bestuurlijke slagkracht te mobiliseren. Ook zij vermeld dat gemeenteraden aangeven niet altijd in staat te zijn om invulling te geven aan het opvragen en controleren van een juiste horizontale verantwoording.

Hoofdstuk 5: Alternatieven

Inleiding

De alternatieven voor toezicht kunnen aan de hand van een drietal concepten geduid worden. Zo kunnen de alternatieven verschillen in toezichtsoopdracht, in de vormgeving van horizontale verantwoording en in de manier waarop het verticaal toezicht is ingericht. In dit hoofdstuk zal eerst worden stilgestaan bij de huidige toezichtsoopdracht en zal bezien worden in hoeverre voor deze toezichtsoopdracht alternatieven denkbaar zijn. Vanuit deze opdracht zal vervolgens een aantal varianten van horizontale verantwoording worden uitgewerkt. Deze varianten worden daarbij kort beoordeeld op realiteitsgehalte. Daarna zullen enkele basisvormen van verticaal toezicht aan de orde komen en zal bezien worden in hoeverre deze vormen van verticaal toezicht aansluiten op de varianten van horizontale verantwoording. Voor de ontwikkeling van de varianten is gebruik gemaakt van de eerste enquête, de regiobijeenkomsten en de analyse van eerder verricht onderzoek, zoals weergegeven in de vorige hoofdstukken.

De toezichtopdracht

De startbrief Vernieuwing Toezicht, die in het kader van het programma Vernieuwing Toezicht is verschenen, formuleert in abstracto de toezichtsoopdracht als volgt: “een inspectieapparaat dat effectief is, professioneel optreedt, tanden laat zien als het nodig is maar geen overbodige last veroorzaakt” (Inspectieraad, 2009, vgl. van Montfort, 2010). De meeste inspecties en toezichthouders hebben een risico-georiënteerde benadering in hun opdracht verwerkt, terwijl ook systeemtoezicht steeds meer een onderdeel van de toezichtsoopdracht is gaan uitmaken.

Op dit moment is de toezichtopdracht, zoals geformuleerd in de gemeentewet, de provinciewet en de wet gemeenschappelijke regelingen sterk gericht op het structureel en reëel evenwicht in de begroting. In de praktijk komt dit er veelal op neer, dat ook wordt bezien of het eigen vermogen van de onder toezicht gestelde organisatie niet negatief wordt. Feitelijk is dan ook sprake van twee criteria: **evenwicht** beziet het afdekken van structurele lasten met structurele baten, terwijl aan de hand van de geprognosticeerde balans een beeld van de ontwikkeling van **het eigen vermogen** wordt verkregen. Gesteld kan echter worden, dat deze criteria gezien kunnen worden als een minimum voorwaarde, maar dat deze criteria weinig basis bieden om risico's te identificeren en te beheersen.

Anders geformuleerd: met de huidige beperkte toezichtsoopdracht blijft het nog steeds mogelijk dat zich onverwachte risico's blijven voordoen die (op termijn) de financiële stabiliteit van provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen kunnen aantasten. Vanuit deze gedachte zou de toezichtsoopdracht in ieder geval de mogelijkheid moeten bieden om tevens aandacht te besteden aan de **risico's** waaraan een organisatie is blootgesteld. Rekening houdend met de informatie-asymmetrie die zich altijd tussen de primair verantwoordelijken en de toezichthouder zal voordoen en met de beperkte capaciteit die voor toezicht kan worden ingezet, lijkt het daarnaast raadzaam om het toezicht meer **systeem gericht** vorm te geven. Hiermee wordt bedoeld dat de toezichthouder niet zelf de risico's probeert te identificeren en te beheersen, maar zich een oordeel vormt over het systeem van risicomangement en control zoals de organisatie dat heeft geëffectueerd.

De huidige toezichtsoopdracht wordt verschillend gewaardeerd. Volgens sommigen biedt deze opdracht voldoende ruimte voor maatwerk en interventie, volgens anderen is de opdracht dusdanig vaag geformuleerd, dat de toezichthouder geen juridische stok achter de deur heeft. In ieder geval kan geconstateerd worden dat de huidige toezichtsoopdracht deels als open norm is geformuleerd en inhoudelijk zeer veel ruimte voor eigen interpretatie biedt. Sommige toezichtshouders richten het toezicht op basis van de huidige opdracht al risicogericht en systeemgericht in, andere toezichthouders in het geheel niet. Verder wordt door sommigen geconstateerd dat een toezichthouder op basis van de huidige toezichtsoopdracht weinig mogelijkheden heeft om formeel te escaleren: zolang de onder toezichtgestelde een meerjarig sluitende begroting presenteert, heeft de toezichthouder doorgaans weinig mogelijkheden in formele zin. Door anderen wordt echter juist gesteld, dat door precies deze opdracht een brede basis wordt gelegd om desgewenst juridisch te escaleren. De vraag is of deze verschillende interpretaties wenselijk zijn. Het lijkt in eerste instantie logisch om een nieuwe toezichtsoopdracht niet al te open en te vrijblijvend te formuleren, maar zo gericht mogelijk. Dit werkt de nodige uniformiteit in de hand, terwijl ook de wettelijke basis voor de horizontale verantwoording en het verticaal toezicht wordt ingescherpt. Daarbij zij in tweede instantie gesteld, dat de opdracht ook ruimte moet kunnen bieden voor het leveren van het nodige maatwerk.

Zo bezien verwijst een toezichtsoopdracht naar het object van toezicht. Dit is bijvoorbeeld het begrotingsevenwicht of de identificatie en beheersing van een specifiek risico. Ook de beoordeling van het systeem kan object van toezicht zijn. Systeemgericht toezicht beperkt zich doorgaans tot een beoordeling van het systeem van beheersmaatregelen dat de organisatie getroffen heeft om de financiële stabiliteit te garanderen. Het lijkt niet raadzaam om de toezichtsoopdracht te differentiëren naar horizontale verantwoording en verticaal toezicht. Dit zou immers voorbij gaan aan het principe dat horizontale verantwoording gezien kan worden als een volwaardige vorm van inhoudelijk toezicht. Bovendien ontstaat dan het gevaar dat vanuit verschillende toezichtsoopdrachten tot verschillende oordelen gekomen wordt.

De huidige toezichtsoopdracht lijkt een minimumvoorwaarde en de vraag rijst in hoeverre deze opdracht de lading dekt en voldoende waarborg biedt voor effectief toezicht. Zoals eerder gesteld zou effectief toezicht tevens risico-georiënteerd en systeemgericht moeten zijn. Wellicht zou de term financiële stabiliteit deze lading beter dekken dan structureel en reëel evenwicht. Voor de horizontale verantwoording is deze uitbreiding niet revolutionair. Ook nu al zal een algemeen bestuur een oordeel moeten vellen over de risico's die de organisatie loopt en over de manier waarop checks and balances in de organisatie zijn geborgd (naast het evenwicht in de begroting uiteraard). Voor het verticaal toezicht kan deze uitbreiding wel een verandering zijn. Hoewel het huidige verticaal toezicht soms impliciet ingaat op de risico's van een organisatie is dit nog niet altijd het geval. Daarnaast vindt betrekkelijk weinig systeemgericht toezicht plaats in het huidige verticale toezicht.

De WRR formuleert risico-georiënteerd toezicht als volgt: "Het idee achter risicogericht toezicht is dat de toezichthouder niet meer bij alle onder toezicht staande organisaties controleert, maar alleen kijkt naar een selectie daarvan op basis van risicoanalyse en risicoprofielen. Het toezicht wordt intensiever daar waar de risico's groter zijn. Dat betekent bijvoorbeeld dat organisaties die goed presteren minder vaak toezichthouders over de vloer krijgen. Risicogericht toezicht gaat dus vaak

samen met selectief toezicht: een toezichthouder kan achterhalen waar de grote risico's zitten, zodat de toezichtcapaciteit gericht kan worden ingezet" (WRR, 2013, p. 47).

Systeemgericht toezicht wordt door de WRR als volgt omschreven: "Toezichthouders schenken steeds meer aandacht aan systeemtoezicht of systeemgericht toezicht; toezicht waarbij de opzet, reikwijdte en werking van kwaliteits- en veiligheidssystemen bij organisaties worden vastgesteld. Deze vorm van toezicht gaat uit van het idee dat organisaties *zelf* hun kwaliteit bewaken en dat de toezichthouder alleen beoordeelt of de systemen op orde zijn. In de afgelopen decennia heeft het systeemtoezicht een enorme ontwikkeling doorgemaakt. (...) Het voordeel van systeemgericht toezicht is dat de verantwoordelijkheid voor naleving en kwaliteit meer bij de organisaties en bedrijven zelf komt te liggen. Naarmate interne systemen van grote bedrijven beter werken en een toezichthouder ook toegang heeft tot die systemen om de kwaliteit te kunnen controleren, verwachten sommige toezichthouders zich meer te kunnen beperken tot een vorm van metatoezicht. Maar een dergelijke meer terughoudende vorm van toezicht betekent niet per se minder werk of lagere kosten. Een toezichthouder moet veel kennis hebben van de systemen en van de betreffende organisaties om te kunnen beoordelen of bijsturing nodig is. Bovendien blijven *reality checks* door deskundige inspecteurs op de werkvloer nodig om te voorkomen dat de 'papierse werkelijkheid' van de systemen uit de pas gaat lopen met de echte werkelijkheid" (WRR, 2013, p. 49).

Checks and balances kunnen als volgt worden omschreven: "Onder interne checks and balances verstaan we vormen van bestuurlijke controle en tegenmacht die binnen de instelling zijn georganiseerd. Met 'checks' bedoelen we de mogelijkheden die interne verantwoordingsfora hebben om bestuurders te controleren en te corrigeren. Met 'balances' bedoelen we een evenwichtige verdeling van bevoegdheden binnen instellingen, gericht op het creëren van tegenspraak en weerwerk in de organisatie" (WRR, 2014, p. 20).

Al met al zijn ten aanzien van de toezichtopdracht verschillende posities mogelijk, waarbij ook combinaties mogelijk zijn:

| | Structureel en reëel evenwicht | Eigen vermogen blijft op peil | Risico-oriëntatie | Systeemgerichtheid |
|------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------|--------------------|
| Toezichtopdracht | | | | |

Varianten voor horizontale verantwoording

De volksvertegenwoordiging stelt uiteraard de begroting vast. Op grond van artikel 189, lid 2 Gemeentewet, artikel 193, lid 2 Provinciewet en overeenkomstige bepalingen in de WGR zien gemeenteraden, Provinciale Staten en algemeen besturen erop toe dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan kunnen zij afwijken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht. De gemeenteraad, het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling of Provinciale Staten moeten dus vanuit hun kaderstellende rol zelfstandig een oordeel vormen of de begroting voldoet

aan dezelfde criteria die de toezichthouder hanteert. Dit oordeel vormt het centrale onderdeel van horizontale financiële verantwoording.

Van belang is, dat de horizontale verantwoording en de versterking daarvan als uitgangspunt wordt genomen en dat vervolgens wordt bezien wat dan nog verticaal nodig is. Deze gedachte wordt onderschreven in de Kaderstellende Visie op Toezicht II, waarin het uitgangspunt wordt verwoord dat verticaal overheidstoezicht complementair is aan maatschappelijke vormen van toezicht en verantwoording. Een tweede uitgangspunt is dat het toezicht wordt vormgegeven vanuit één inhoudelijke toezichtsoopdracht. Zowel de horizontale verantwoording als het verticale toezicht kennen immers dezelfde inhoudelijke basisopdracht: het beoordelen en garanderen van de financiële stabiliteit van gemeenten. Het gaat hier naast een beoordeling van het evenwicht in de begroting tevens om de risico's die de organisatie loopt en om de manier waarop checks and balances (het systeem) binnen de organisatie zijn geborgd. Vanuit deze uitgangspunten worden wel verschillende accenten gelegd met betrekking tot de randvoorwaarden. Waar horizontale verantwoording het accent legt op differentiatie en maatwerk, staat verticaal toezicht garant voor uniformiteit. Verticaal toezicht kan onafhankelijker en uniformer worden ingericht, waar horizontale verantwoording de mogelijkheid tot maatwerk en sensitiviteit biedt.

Vanuit deze noties, is een aantal basisvarianten voor horizontale verantwoording denkbaar.

In de eerste variant wordt de controlerende rol van de **vertegenwoordiging zelf** versterkt. De gemeenteraad, het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling en provinciale staten moeten zich ten principale een oordeel vormen over de financiële stabiliteit van hun organisatie, de mate waarin structureel en reëel evenwicht aanwezig is en de mate waarin het systeem van risicomanagement en control adequaat is ingericht. Als uitwerking van het traject Depla kan gewerkt worden aan maatregelen om de controle door de vertegenwoordiging zelf te versterken, zoals het breed beschikbaar maken van de informatie van financiële kengetallen en het versterken van de financiële kennis van volksvertegenwoordigers via het spoor 'versterking openbaar bestuur' van 'maak verschil'. Deze variant zou de mogelijkheid kunnen bieden tot differentiatie en werkt dehiërarchisering in de hand. De vraag is wel, in hoeverre de onafhankelijkheid van de verantwoording en controle geborgd is, gelet op het feit dat een volksvertegenwoordiging altijd een zeker politiek-bestuurlijk karakter heeft. Ook kan men vraagtekens stellen bij de capaciteit en de professionaliteit. Niet ieder raadslid of Statenlid heeft de tijd en de achtergrond om een begroting adequaat te beoordelen en om zich een oordeel te vormen over de manier waarop de controlfunctie is vormgegeven. Aan de andere kant kunnen risico's juist wel weer goed op het netvlies van vertegenwoordigers staan. Een vertegenwoordiging kan zich echter geen onafhankelijk oordeel vormen over het systeem zoals dat voor zijn organisatie is opgetuigd, aangezien deze vertegenwoordiging een onderdeel vormt van dat systeem. Ook zal een vorm van controle door de vertegenwoordiging zelf tot minder nieuw inzicht leiden in vergelijking met een toezichtsvorm waarin een derde partij het voortouw neemt. In termen van draagvlak zal deze vorm op een relatief groot decentraal draagvlak kunnen rekenen en sluit deze variant goed aan op de ontwikkelingen in (inter)bestuurlijke verhoudingen die reeds in gang zijn gezet.

Een tweede variant is het **model Duisenberg**, waarbij een lid van de coalitie en een lid van de oppositie de behandeling van de begroting voorbereiden. Dit model is voor het eerst toegepast in de Tweede Kamer, maar vindt navolging bij gemeenten als Eindhoven en Amsterdam. Het coalitie- en

oppositieelid verrichten voorafgaand aan de jaarlijkse behandeling van de begroting en verantwoording een diepgaande vooranalyse van de begroting en verantwoording. Hun bevindingen en aanbevelingen rapporteren zij aan het algemeen bestuur op basis waarvan het algemeen bestuur gezamenlijk de input bepaalt voor het overleg met het dagelijks bestuur. Deze tweede variant scoort positiever op de inputvariabelen. Zo wordt het capaciteitsprobleem en het professionaliteitsprobleem deels weggenomen en wordt ook de onafhankelijkheid in deze uitwerking bevorderd.

In de derde variant wordt de horizontale verantwoording in eerste instantie ingevuld door de **rekenkamer**. Rekenkamers zijn in eerste instantie gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, maar vormen zich in sommige gevallen wel een oordeel over de financiële positie en stabiliteit van een gemeente of een provincie. De rol van de rekenkamer kan op dit punt worden geformaliseerd en zo ontstaat een toezichtskamer die beziet in hoeverre de begroting voldoet aan de elementen van de toezichtopdracht. Hoewel financieel rekenkameronderzoek zich doorgaans beperkt tot een bepaald beleidsveld (grondexploitatie, grote projecten), kan dit type onderzoek zich tevens richten op de totale financiële positie. De capaciteit kan evenwel een probleem zijn. Niet altijd hebben rekenkamers voldoende capaciteit in huis om de financiële positie en stabiliteit jaarlijks te beoordelen. Bovendien kennen gemeenschappelijke regelingen in het geheel geen rekenkamer. Bij een toereikend budget kunnen rekenkamers een adequaat niveau van professionaliteit waarborgen en verschillende varianten zijn denkbaar om in professionele capaciteit te voorzien. Bovendien hebben de meeste rekenkamers minimaal één financieel deskundige in huis. Ook deze variant gaat uit van differentiatie en dehiërarchisering. Uitgaande van een toereikende professionele capaciteit is in rekenkameronderzoek een hoge mate van risico-oriëntatie en systeemgerichtheid mogelijk. Ook de onafhankelijkheid is gewaarborgd, zij het, dat in deze variant wordt uitgegaan van een rekenkamer en niet van een rekenkamercommissie (waar ook bestuurders zitting in kunnen nemen). Rekenkameronderzoek levert doorgaans nieuwe inzichten op, hoewel deze inzichten niet altijd vertaald worden naar concrete verbeteracties. Het beleggen van horizontaal toezicht bij rekenkamers sluit goed aan op de ontwikkelingen in de (inter)bestuurlijke verhoudingen en vermoedelijk zal het draagvlak voor deze variant groot zijn.

In de vierde variant zou de **auditcommissie** een rol kunnen vervullen in de horizontale verantwoording. De auditcommissie is op dit moment een gespecialiseerde commissie die bemenst wordt door vertegenwoordigers, die veelal een financiële achtergrond hebben. De commissie houdt zich doorgaans bezig met de opdrachtverstrekking aan de accountant en bespreekt de resultaten van de jaarlijkse accountantscontrole. De commissie kent in sommige gevallen een zekere overlap met een commissie Financiën. Deze laatste is een bestuurscommissie die belast is met de voorbereiding van besluitvorming in een algemeen bestuur. De auditcommissie zal vermoedelijk capaciteit vrij willen maken, maar de vraag rijst, in hoeverre capaciteit voorhanden is. De financiële achtergrond van de leden van auditcommissie kan een basis voor de benodigde professionaliteit bieden, maar een financiële achtergrond is geen vereiste voor deelname in een auditcommissie. Ook deze variant gaat uit van dehiërarchisering en maakt differentiatie mogelijk. De auditcommissie kan zeer wel een mate van risico-oriëntatie aan de dag leggen. Als onderdeel van het systeem is echter een hoge mate van systeemgerichtheid niet waarschijnlijk en dit geldt evenzeer voor de onafhankelijkheid. De vraag rijst verder in hoeverre de auditcommissie nu daadwerkelijk met nieuwe inzichten kan komen. Het is immers logisch te veronderstellen dat nieuwe inzichten eerst en vooral via de reguliere bestuurlijke

besluitvorming worden geventileerd en niet zozeer worden aangehouden tot het moment van horizontale verantwoording aanbreekt. Daarentegen sluit deze variant goed aan bij de ontwikkelingen in de (inter)bestuurlijke verhoudingen en kan deze variant vermoedelijk op groot draagvlak rekenen.

In de bovenstaande varianten bepaalt de volksvertegenwoordiging in hoeverre de begroting voldoet aan de elementen van de toezichtopdracht en stelt dit formeel vast. In de eerste variant wordt het voorbereidend werk door de gehele volksvertegenwoordiging verricht, in de tweede tot en met de vierde variant wordt het voorbereidend werk door een selectie of door anderen verricht.

Uiteraard zijn andere varianten denkbaar. Zo zou de accountant een rol kunnen vervullen bij het beoordelen van de financiële stabiliteit. Deze varianten zijn weliswaar in beeld gekomen, maar minder realistisch of bestuurlijk haalbaar bevonden. Dit geldt ook voor een laatste mogelijkheid, i.e. de variant waarbij de volksvertegenwoordiging geen formeel oordeel velt met betrekking tot de toezichtopdracht. Deze laatste variant zou echter haaks staan op de kaderstellende rol van de vertegenwoordiging en wordt dan ook niet wenselijk en realistisch geacht.

Samengevat zijn ten aanzien van horizontale verantwoording de volgende posities denkbaar:

| | Geheel door volksvertegenwoordiging | Model Duisenberg | Toezichtskamer | Auditcommissie |
|----------------------------|-------------------------------------|------------------|----------------|----------------|
| Horizontale verantwoording | | | | |

Primaire beoordeling varianten horizontale verantwoording

Bij de beoordeling van de diverse varianten kan niet alleen naar de onderzochte variabelen gekeken worden. Er zijn een aantal kwaliteiten denkbaar, waar immers iedere vorm van overheidstoezicht aan heeft te voldoen. Zo zal het overheidstoezicht democratisch geborgd moeten zijn, transparant moeten zijn en gericht moeten zijn op het algemeen belang. Daarnaast zal het proces gemotiveerd, objectief, rechtmatig en regelgeleid moeten zijn (Ruimschotel, 2014, p. 18). Ook andere criteria zijn denkbaar. Het toezicht moet onafhankelijk, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend zijn (KVT II, TK, 2005, p. 12). Specifiek ten aanzien van het object van toezicht zal een heldere toezichtopdracht geformuleerd moeten zijn, zullen adequate bevoegdheden voorhanden moeten zijn en zal helderheid over de aansturing en de mate van onafhankelijkheid moeten zijn (Ruimschotel, 2014, p. 48). Daarnaast kunnen criteria gesteld worden aan de taakanalyse, de strategie, de uitvoering en de evaluatie (ibid, p. 101).

Vanuit de beschrijving van de varianten kan dan in kwalitatieve zin tot de volgende globale beoordeling gekomen worden.

| | Horizontale verantwoordingsvarianten: | | | |
|-------------------------------------|--|------------|------------|-----------|
| | Vertegenwoordiging | Duisenberg | Rekenkamer | Auditcie. |
| Inputvariabelen | | | | |
| Capaciteit toezicht | - | + | - | +/- |
| Professionaliteit toezicht | - | +/- | + | +/- |
| | | | | |
| Procesvariabelen | | | | |
| Risico-oriëntatie | + | + | + | + |
| Systeem-gerichtheid | - | - | + | - |
| | | | | |
| Procesmatige randvoorwaarden | | | | |
| Differentiatie | + | + | + | + |
| Dehiërarchisering | + | + | + | + |
| Aansluiting verhoudingen | + | + | + | + |
| Draagvlak | + | + | + | + |
| Onafhankelijkheid van het toezicht | - | +/- | + | - |
| | | | | |
| Outputvariabelen | | | | |
| Nieuwe inzichten | - | - | + | - |
| | | | | |

Gesteld zijn, dat iedere variant complicaties kent, maar dat geen van de varianten onwerkbaar oogt. Als het toezicht geheel en al wordt ingevuld door de volksvertegenwoordiging, zal de nodige aandacht aan training en begeleiding moeten worden besteed. Dit geldt in mindere mate voor de rekenkamervariant, maar in deze varianten zal een aantal wettelijke bepalingen gewijzigd moeten worden. De gemeentewet beperkt immers het terrein van rekenkameronderzoek tot onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en zal dus moeten worden uitgebreid naar het aspect van financiële stabiliteit. Ook de auditcommissievariant zal de nodige wijziging van wettelijke bepalingen met zich meebrengen. Op dit moment kent overigens niet iedere gemeente een dergelijke commissie. Een geheel andere complicatie treedt op bij het toezicht op de gemeenschappelijke regelingen. Deze regelingen kennen weliswaar een accountant, maar geen aparte rekenkamer (en ook niet altijd een aparte auditcommissie). Hoewel gemeentelijke en provinciale rekenkamers de bevoegdheid hebben om ook onderzoek te verrichten naar gemeenschappelijke regelingen (artikel 184 Gemeentewet en artikel 185 Provinciewet), levert het gegeven dat gemeenschappelijke regelingen geen eigen rekenkamer hebben (en soms ook niet altijd een auditcommissie) een complicatie op. Dit heeft tot gevolg, dat wellicht niet iedere horizontale verantwoordingsvariant even bruikbaar is voor gemeenschappelijke regelingen. Voor welke variant men ook opteert: men zal rekening moeten houden met het gevaar dat een blinde vlek ontstaat waar het het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen betreft.

Ook rijst de vraag of men moet volstaan met één en dezelfde variant voor alle decentrale overheden. Gelet op de grote verschillen tussen de verschillende overheden, ligt het toepassen van één uniforme variant minder voor de hand. Aan de andere kant biedt iedere variant voldoende ruimte om maatwerk te leveren. De rekenkamervariant kan bijvoorbeeld op zeer veel verschillende manieren worden uitgevoerd, opdat maatwerk geleverd kan worden en opdat rekening met individuele omstandigheden wordt gehouden. Een andere manier om naar dit vraagstuk te kijken is vanuit de gedachte dat in iedere variant uiteindelijk de volksvertegenwoordiging eindverantwoordelijk is voor

de horizontale verantwoording. Variant 1 prevaleert dus en is in deze benadering eigenlijk ook van een andere orde dan de andere varianten, die eerder ondersteunend zijn aan deze eerste variant. Vanuit deze eerste variant is het dan aan de volksvertegenwoordiging zelf om te bepalen welke hulp zij nodig heeft en wie die hulp moet geven. Daarbij kan de volksvertegenwoordiging dus haar eigen hulpconstructie vormgeven, zij het vanuit de gedachte dat zij zelf eindverantwoordelijk blijft voor de horizontale verantwoording.

Verticaal toezicht als complementaire functie

Het lijkt niet juist te concluderen dat horizontale verantwoording het verticaal toezicht ooit volledig kan vervangen. Ook buiten gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen leren tal van incidenten ons, dat van horizontale verantwoording niet altijd voldoende disciplinerende werking uitgaat (van Montfort, 2010). Financiële solidariteit wordt vaak als argument voor financieel toezicht genoemd (Oosting 2007). In het verlengde hiervan zou dit verticaal toezicht zich dus in ieder geval kunnen richten op de identificatie en beheersing van risico's. Om tevens invulling te geven aan het streven naar minder administratieve lasten en naar deregulering, zou het verticaal toezicht tevens systeemgericht kunnen zijn. Het gaat er dan dus niet om specifieke risico's op te sporen, maar om een adequaat oordeel te vellen over de manier waarop het risicomanagement binnen de organisatie is ingericht, de manier waarop de controlfunctie is vormgegeven en om de manier waarop checks and balances binnen de organisatie zijn geborgd.

Ook bij de vormgeving van verticaal toezicht kan dus zowel de huidige beperkte toezichtsoopdracht als een uitgebreide toezichtsoopdracht van financiële stabiliteit als uitgangspunt gelden. Ook verticaal toezicht kan immers risico- en systeemgericht zijn. Daarbij geldt, dat naarmate beter wordt voorzien in horizontale verantwoording, het verticaal toezicht eerder kan terugtreden. Verticaal toezicht is in deze opvatting niet alleen complementair, maar ook subsidiair aan horizontale verantwoording.

Hiervoor is gesteld, dat verticaal toezicht als een aanvulling op horizontale verantwoording wordt gezien. Hoewel beide vormen van controle dezelfde toezichtsoopdracht kennen, kunnen de processen in hun randvoorwaarden zeer verschillend zijn ingericht en zeer verschillende accenten hebben. Het is dan de uiteraard de bedoeling om het verticaal toezicht op een dusdanige manier vorm te geven, dat de blinde vlekken of de nadelen van een bepaalde decentrale variant zo veel mogelijk worden weggenomen.

Uit eerder verricht onderzoek komt naar voren dat enerzijds behoefte is aan maatwerk in het financieel toezicht, terwijl anderzijds behoefte is aan uniformiteit. Deze tegenstrijdige wens kan worden ingevuld door in horizontale verantwoording de ruimte te bieden voor maatwerk en differentiatie, terwijl men in het verticale toezicht inzet op uniformiteit. Daarbij wordt het primaat in eerste instantie gelegd bij de horizontale verantwoording. Verticaal toezicht is in deze optiek subsidiair.

Verticaal toezicht kan bij uitstek inzetten op onafhankelijkheid. De onafhankelijkheid kan immers niet altijd in horizontale verantwoording verankerd worden: "Een op zichzelf niet onbegrijpelijke hang naar *control* en het 'primaat van de politiek' discours liggen ten grondslag aan de nadruk op de politiek-bestuurlijke functie van de toezichthouder. Dat leidt tot druk op zijn onafhankelijkheid en

onpartijdigheid. Het is goed dat te onderkennen, want alleen dan zijn manieren te vinden om beter met dit spanningsveld om te gaan” (WRR, 2013, p. 110).

Een aantal varianten van verticaal toezicht zijn denkbaar:

Het afschaffen van het financieel toezicht. Het vaak gehoorde argument voor verticaal toezicht is, dat gemeenten bij structurele tekorten een beroep kunnen doen op artikel 12 Fvw voor aanvullende steun. Deze optie zou alleen denkbaar zijn indien de decentralisaties zijn uitgekristalliseerd en er een voldoende omvangrijk eigen belastinggebied is. Tegelijkertijd zou geïnvesteerd moeten worden in de kwaliteit van het horizontale toezicht. Naast opleiding en scholing van de gemeenteraad gaat het dan om de positie van de lokale rekenkamer het versterken interne control functie.

Een tweede vorm richt zich op **het continueren, desnoods in combinatie met het aanscherpen en verbeteren van het huidig financieel toezicht**. Binnen de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling kunnen verbeteringen worden aangebracht door het landelijk en provinciaal toezicht te versterken. Een kanttekening die bij deze vorm geplaatst kan worden is, dat deze vorm aansluit op de huidige verantwoordelijkheidsverdeling, zodat in deze vorm weinig ruimte bestaat voor dehiërarchisering en differentiatie. Wel kan men het huidige toezicht meer risicogericht inrichten. Per object van toezicht zou men dan het accent op veelvoorkomende risico's kunnen leggen, maar het is ook denkbaar dat per object een risicoprofiel wordt opgesteld. Organisaties met een lager risicoprofiel zouden dan voor weinig, geen of facultatief toezicht in aanmerking kunnen komen. In deze variant wordt ook wel geopperd om het toezicht aan te laten sluiten op de omvang van de organisaties. Hoewel risico's binnen kleine gemeenten voor deze specifieke gemeenten een grote impact kunnen hebben, is het mogelijke beslag van deze gemeenten op de collectieve middelen minder groot dan het beslag dat grote gemeenten moeten leggen op collectieve middelen, mochten deze risico's zich bij deze grote gemeenten voordoen. Vanuit het mogelijke beslag op de collectieve middelen vragen grotere gemeenten dan intensiever toezicht.

Een derde vorm richt zich op het **centraliseren van het financieel toezicht**. Het voordeel van deze variant is, dat de roep om uniformiteit met deze variant kan worden beantwoord, terwijl horizontale verantwoording als uitgangspunt wordt genomen. Een kanttekening die bij deze vorm geplaatst kan worden is, dat het verticale toezicht in deze variant op een grote afstand kan komen te staan en dat het verticaal toezicht kan verworden tot een technische aangelegenheid. Bij het centraliseren van het financieel toezicht kan dit worden neergelegd bij een onafhankelijke toezichtsinstantie (of inspectie) of bij een directie van BZK.

Het plaatsen van het financieel toezicht op artikel 12 gemeenten op provinciaal niveau is een andere mogelijkheid. Een consequentie van deze vorm is, dat provincies tevens verantwoordelijk worden voor het verstrekken eventuele financiële steun ex artikel 12 (en eventueel ook voor de verdeling). Bovendien veronderstelt deze variant dat de financiële problemen bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen enkel het gevolg zijn van het eigen beleid van een gemeente of een regeling. Met deze variant kunnen de regelingen waar de provincies zelf aan deelnemen, niet worden afgedekt. Deze variant wordt minder realistisch geacht.

Een andere vorm, welke losstaat van de andere varianten, is het oprichten van een **centraal kennisinstituut toezicht**. Hierbij wordt een centraal kennisinstituut opgericht vanuit de huidige toezichthouders met als taak om nieuwe risico's die landelijk spelen te detecteren en

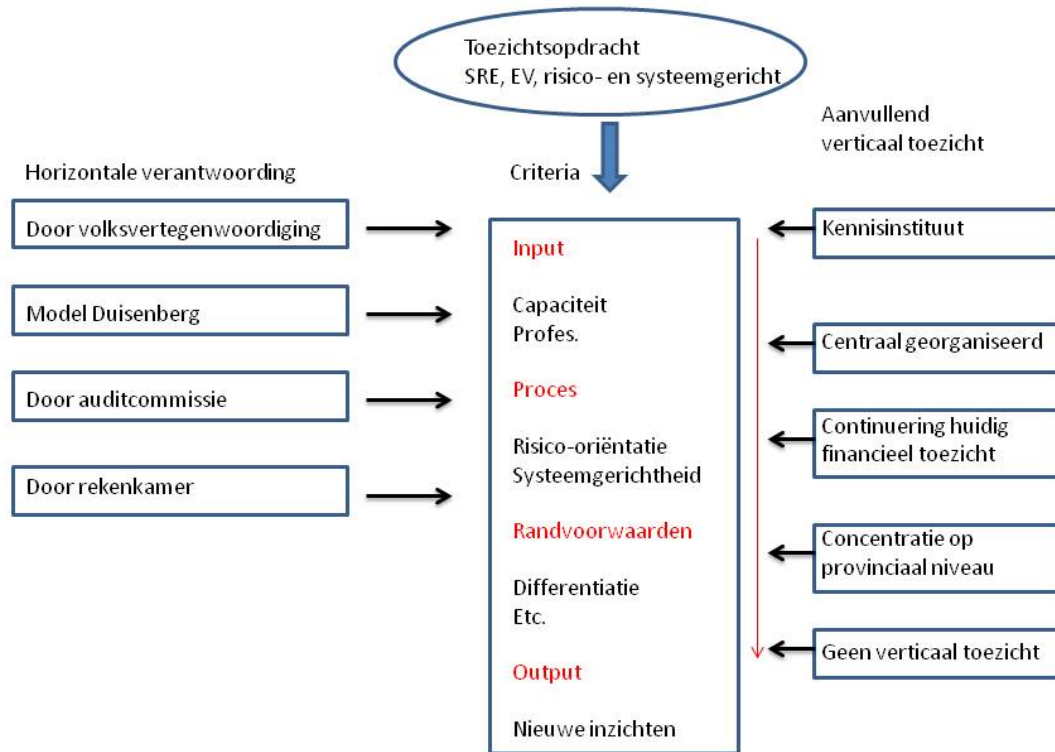
toezichthouders te ondersteunen in een risico- en systeemgerichte aanpak, zodat gemeenten en provincies waar het goed gaat met minder toezichtsdruk te maken krijgen en gemeenten en provincies met een hoog risicoprofiel beter toezicht ervaren. Vanuit die aanpak zou tot een uniforme benadering moeten worden gekomen. Deze vorm kan als vorm in combinatie met één van de eerste vier varianten gelden.

Ten aanzien van het verticaal toezicht zijn dan de volgende posities mogelijk:

| | | | | |
|---|-------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|---------------------|
| Toezicht op gemeenten | 0 Verleggen van provincies naar BZK | 0 Handhaven bij provincies | 0 Verleggen naar centrale inspectie | 0 Geheel afschaffen |
| Toezicht op provincies | 0 Handhaven bij BZK | | 0 Verleggen naar centrale inspectie | 0 Geheel afschaffen |
| Toezicht op GR'en waarin alleen provincies vertegenwoordigd zijn | 0 Handhaven bij BZK | | 0 Verleggen naar centrale inspectie | 0 Geheel afschaffen |
| Toezicht op GR'en waarin zowel provincies als gemeenten vertegenwoordigd zijn | 0 Handhaven bij BZK | | 0 Verleggen naar centrale inspectie | 0 Geheel afschaffen |
| Toezicht op GR'en waarin alleen gemeenten vertegenwoordigd zijn | 0 Verleggen van provincies naar BZK | 0 Handhaven bij provincies | 0 Verleggen naar centrale inspectie | 0 Geheel afschaffen |

Conceptualisering

Conceptueel zouden de varianten met betrekking tot de toezichtsoopdracht, de horizontale verantwoording en het verticaal toezicht als volgt kunnen worden vormgegeven:



Het bovenstaande model laat de relatie zien die tussen horizontale verantwoording, de toezichtsoopdracht en het aanvullend verticaal toezicht bestaat.

Ter versterking van het horizontaal toezicht zal de volksvertegenwoordiging zich een oordeel moeten vormen over het evenwicht of over de financiële stabiliteit van de organisatie, afhankelijk van de toezichtsoopdracht. Eerder uitgevoerd onderzoek, maar ook de resultaten van de enquête en de regiobijeenkomsten wijzen uit, dat een volledige focus op het structureel en reëel evenwicht niet volstaat. Daarnaast zal de volksvertegenwoordiging zich namelijk een beeld moeten vormen van de risico's die zich kunnen voordoen en van de manier waarop het control systeem en de checks and balances zijn belegd binnen de organisatie. Dit vraagt echter nogal wat. Het beoordelen van het controlsysteem vereist een vrij vergaand onderzoek en dit geldt evenzeer voor het beoordelen van het risicomanagement binnen de organisatie. Uiteraard behoeft een dergelijk onderzoek niet per kwartaal gedaan te worden, maar zeker bij organisaties waarvan de financiële stabiliteit niet zonder meer vanzelfsprekend is, lijkt het raadzaam om toch periodiek de vinger aan de pols te houden. Aan de andere kant: mocht de horizontale verantwoording hierin slagen, dan kan het verticaal toezicht navenant terugtreden. Uiteraard is het raadzaam om het verticaal toezicht (in welke vorm dan ook) op de hoogte te stellen van de onderzoeksresultaten en van de bevindingen vanuit de horizontale verantwoording.

Het verticaal toezicht zal logischerwijs, in welke vorm dan ook, eveneens een risico- en systeemgerichte benadering moeten kiezen, hetgeen ook uit de enquête en de regiobijeenkomsten naar voren komt. Een en ander is uiteraard afhankelijk van de toezichtopdracht, maar ook hier geldt de constatering dat een volledig accent op evenwicht niet volstaat. Dit impliceert dat ook een systeembeeld wordt verkregen van de manier waarop de interne control functie is geborgd, de manier waarop de horizontale verantwoording wordt uitgeoefend en de manier waarop checks and balances zijn belegd binnen de organisatie. Uiteraard kan het verticaal toezicht hierbij gebruik maken van de bevindingen vanuit de horizontale verantwoording, maar het is van belang, dat het verticaal toezicht zich een onafhankelijk oordeel blijft vormen. Daarnaast zal het toezicht risicogeorieënteed moeten zijn ingericht. Dit kan in verschillende vormen gestalte krijgen. Zo kunnen vooraf enkele universele risico's benoemd worden. Dit zijn risico's die zich vermoedelijk voor een hele verzameling organisaties voordoen (bijvoorbeeld risico's op het gebied van grondexploitatie). Per organisatie wordt dan vervolgens naar dit specifieke risico gekeken en naar de manier waarop dit risico is afgedekt. Ook kan men binnen een verzameling organisaties differentiëren. Men kan bijvoorbeeld het toezicht richten op grote organisaties gelet op het mogelijk grote beslag op collectieve middelen van deze organisaties. Men kan ook differentiëren al naar gelang de organisatie de horizontale verantwoording en het interne control systeem op orde heeft. Bij een organisatie die het control en verantwoordings-systeem adequaat heeft ingericht, kan het verticaal toezicht dan terugtreden. Ook is uiteraard een combinatie mogelijk. Men werkt dan met risicoprofielen. Een grotere organisatie en een organisatie waarbij de verantwoordingsfunctie niet op orde is, krijgt dan een hoger risicoprofiel en dit geldt evenzeer voor organisaties die zich met risicovolle activiteiten bezig houden.

Vanuit de enquête, maar ook vanuit de regiobijeenkomsten is vrij veelvuldig aangegeven, dat niet zozeer de organisatie of de positionering van het financieel toezicht aanpassing behoeft, als wel de manier waarop dat toezicht wordt uitgeoefend. Zo wordt de wens om het toezicht risicogericht vorm te geven breed onderschreven. Daarnaast hebben de respondenten ook andere suggesties gedaan om het toezicht beter vorm te geven. Zoals eerder gesteld, zou bijvoorbeeld het toezicht minder administratief gericht kunnen zijn en zou de toezichthouder eerder de rol van partner kunnen vervullen, waarbij actief een ambtelijke, maar ook een bestuurlijke dialoog gezocht wordt. Maatwerk en differentiatie in intensiteit van toezicht wordt zeer wenselijk geacht. Het gebruik van ICT toepassingen en bijvoorbeeld de inzet van big data, om het risicogericht toezicht vorm te kunnen geven, wordt kansrijk geacht door de respondenten.

Samenvatting alternatieven

Vanuit de inzichten die verkregen zijn uit de enquête, de regiobijeenkomsten en eerder uitgevoerd onderzoek, kunnen enkele varianten ontwikkeld worden. Deze varianten verschillen van elkaar in een drietal concepten: de toezichtsofdracht, de horizontale verantwoording en het verticaal toezicht. Zo kan de toezichtsofdracht zich beperken tot het structureel en reëel evenwicht en tot de eigen vermogenspositie, maar ook verruimd worden naar risico- en systeemgericht toezicht. Horizontale verantwoording impliceert dat de volksvertegenwoordiging de toezichtsofdracht meekrijgt en uitvoert. De manier waarop de volksvertegenwoordiging dit kan doen, kan echter verschillen. Zo kan zij de elementen uit de toezichtsofdracht geheel zelf bezien, maar zij kan de voorbereiding ook overlaten aan een selectie van raadsleden of aan externen in de vorm van een toezichtskamer. Ten aanzien van het verticaal toezicht kan men opteren voor een andere positionering, maar ook voor een andere benadering. De respondenten van de enquête en de deelnemers geven daarbij aan, een voorkeur te hebben voor andere benadering. Zo zou het financieel toezicht maatwerk moeten bieden en de vorm kunnen hebben van een partnerschap, waarbij een actieve ambtelijke en bestuurlijke dialoog wordt aangegaan. Ook zou het gebruik van ICT en big data behulpzaam kunnen zijn om risicogericht toezicht vorm te kunnen geven.

De drie onderzoeksconcepten dienen daarbij in relatie tot elkaar bezien te worden. Een mogelijke verruiming van de toezichtsofdracht heeft immers direct invloed op de manier waarop de horizontale verantwoording moet worden vormgegeven. De wijze van horizontale verantwoording heeft vervolgens weer invloed op de manier waarop het verticaal toezicht moet worden ingericht.

Hoofdstuk 6: Draagvlak voor alternatieven

Inleiding

Op basis van de resultaten van de eerste enquête, de regiobijeenkomsten en de analyse van eerdere onderzoeken, zijn in het vorige hoofdstuk enkele varianten uitgewerkt voor de toezichtsofdracht, de horizontale verantwoording en het verticaal toezicht. Deze varianten vormden het vertrekpunt voor een tweede enquête, welke in mei 2017 is uitgezet onder dezelfde doelgroep als bij de eerste enquête. Deze tweede enquête (welke in zijn geheel is opgenomen in bijlage II) vraagt expliciet naar de voorkeuren van respondenten voor bepaalde varianten en gaat daarnaast in op overige suggesties die het onderzoek in beeld heeft gebracht. Daarnaast wordt uiteraard gevraagd naar andere suggesties om het toezicht te verbeteren. In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de tweede enquête besproken worden.

De toezichtsofdracht

Ten aanzien van de toezichtsofdracht is in de tweede enquête gevraagd naar de aspecten waaruit deze moet bestaan en naar het type formulering. Ook is gevraagd naar suggesties ten aanzien van de inhoud.

Ten aanzien van de *inhoud van de toezichtsoopdracht* kon men meerdere aspecten aanvinken. De respons kan als volgt worden weergegeven:

| Aspect uit de toezichtsoopdracht | # keer gekozen | % respondenten dat hiervoor koos (N=419) |
|--|----------------|--|
| 1. Structureel en reëel evenwicht | 352 | 84,0% |
| 2. De vermogenspositie | 199 | 47,5% |
| 3. Het risicoprofiel | 285 | 68,0% |
| 4. Het systeem van interne checks and balances | 132 | 31,5% |
| 5. Weet niet / geen mening | 7 | 1,7% |

Tevens is nagegaan welke combinaties van aspecten het meest genoemd zijn. Dit overzicht volgt hieronder.

| Aspect uit de toezichtsoopdracht | frequentie | % |
|---|------------|-------------|
| Structureel en reëel evenwicht, De vermogenspositie, Het risicoprofiel | 91 | 21,7% |
| Structureel en reëel evenwicht, Het risicoprofiel | 80 | 19,1% |
| Structureel en reëel evenwicht, De vermogenspositie, Het risicoprofiel, Het systeem van interne checks and balances | 50 | 11,9% |
| Structureel en reëel evenwicht | 47 | 11,2% |
| Structureel en reëel evenwicht, De vermogenspositie | 39 | 9,3% |
| Overige combinaties: | 105 | 25,1% |
| <i>Structureel en reëel evenwicht, Het risicoprofiel, Het systeem van interne checks and balances</i> | 22 | 5,3% |
| <i>Het risicoprofiel, Het systeem van interne checks and balances</i> | 21 | 5,0% |
| <i>Structureel en reëel evenwicht, Het systeem van interne checks and balances</i> | 18 | 4,3% |
| <i>Het risicoprofiel</i> | 13 | 3,1% |
| <i>Het systeem van interne checks and balances</i> | 12 | 2,9% |
| <i>De vermogenspositie, Het risicoprofiel</i> | 6 | 1,4% |
| <i>Structureel en reëel evenwicht, De vermogenspositie, Het systeem van interne checks and balances</i> | 5 | 1,2% |
| <i>De vermogenspositie</i> | 4 | 1,0% |
| <i>De vermogenspositie, Het risicoprofiel, Het systeem van interne checks and balances</i> | 2 | 0,5% |
| <i>De vermogenspositie, Het systeem van interne checks and balances</i> | 2 | 0,5% |
| Weet niet / geen mening | 7 | 1,7% |
| | 419 | 100% |

Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat de respondenten in ieder geval de term structureel en reëel evenwicht willen handhaven. Daarnaast zouden de vermogenspositie en het risicoprofiel kunnen worden toegevoegd aan de toezichtopdracht.

De respondenten zijn verdeeld over de formulering van de opdracht. Iets meer dan de helft van de respondenten (52%) heeft behoefte aan een concreet geformuleerde opdracht, terwijl 42% liever een algemene formulering ziet. De verschillen in perceptie, interpretatie en gebruik van de huidige toezichtopdracht lijkt zich door te zetten in de beantwoording van deze vraag. De open vraag naar suggesties wordt soms gebruikt om de voorkeur voor een concrete of juist een algemene opdracht toe te lichten. “De opdracht moet ruimte laten voor maatwerk. Risico’s waar we mee te maken hebben gehad tonen aan, dat je de opdracht niet te veel dicht moet zetten”, zo geeft een respondent aan. Verder heeft men veel suggesties aangedragen ten aanzien van de toezichtopdracht. Sommige respondenten geven aan de governance en de checks and balances mee te willen nemen in de toezichtopdracht, maar dan in combinatie met een zeer terughoudende rol van de toezichthouder en de accountant. De opdracht zou eerder betrekking moeten hebben op de jaarrekening dan op de begroting, of in ieder geval op een combinatie van begroting en jaarrekening, aldus sommige respondenten. Het gebruik van jaarrekeningcijfers geeft ook een beter beeld van de vermogenspositie dan de geprognosticeerde balans, zo geven sommige respondenten aan. Het accent op risico’s wordt positief ontvangen door een aantal respondenten. Een aantal respondenten oppert om het toezicht zo beperkt mogelijk te houden. De controlerende en toezichthoudende rol ligt immers bij de gemeenteraad en de lokale autonomie dient te worden gerespecteerd, zo stelt een aantal respondenten. “Het rijk/provincie moet niet via een achterdeur de lokale autonomie om zeep helpen”, zo schrijft een respondent. Veelvuldig wordt opgemerkt dat een enkele focus op structureel en reëel evenwicht niet toereikend is voor effectief financieel toezicht.

Horizontale verantwoording

Ten aanzien van de horizontale verantwoording is gevraagd naar de variant die de voorkeur heeft om de *horizontale verantwoording te versterken*. Daarbij kon men kiezen uit de auditcommissie, model Duisenberg, de toezichtskamer en geheel door de volksvertegenwoordiging. Slechts 1 voorkeur was mogelijk. 45% geeft als voorkeur aan de horizontale verantwoording te willen versterken door de auditcommissie; 32% geheel door de volksvertegenwoordiging.

| # | Antwoord | % | Aantal |
|---|-------------------------------------|-------|--------|
| 1 | Auditcommissie | 45.0% | 179 |
| 2 | Model Duisenberg | 8.0% | 32 |
| 3 | Toezichtskamer | 9.0% | 36 |
| 4 | Geheel door volksvertegenwoordiging | 31.7% | 126 |
| 5 | Weet niet / geen mening | 6.3% | 25 |
| | Totaal | 100% | 398 |

Gevraagd naar de mate waarin het algemeen bestuur / de raad / Provinciale Staten op dit moment *voldoende geëquipeerd* zijn om de begroting te beoordelen, geeft 51% als antwoord voldoende, 18% goed en 2% uitstekend. 26% geeft aan dat deze gremia hiervoor onvoldoende geëquipeerd zijn.

| # | Antwoord | % | Aantal |
|---|-------------------------|-------|--------|
| 1 | Onvoldoende | 25.7% | 102 |
| 2 | Voldoende | 51.1% | 203 |
| 3 | Goed | 17.9% | 71 |
| 4 | Uitstekend | 1.8% | 7 |
| 5 | Weet niet / geen mening | 3.5% | 14 |
| | Totaal | 100% | 397 |

Ook zijn suggesties gedaan voor het versterken van de horizontale verantwoording. Zo wordt vaak geadviseerd om gemeenteraden beter te informeren en te trainen. De provinciale toezichthouders zouden meer met de gemeenteraden in contact moeten komen. Het belang van een begroting zal geaccentueerd moeten worden. “Een begroting moet primair worden gezien als een politiek document waarin politieke keuzes worden gemaakt. Het verengen van de begroting tot een financieel document dat technisch beoordeeld wordt, miskent de politieke betekenis!”, zo drukt een respondent dit gevoel treffend uit. Sommige respondenten zouden meer gebruik van KPI’s, kengetallen en andere variabelen willen maken. Een aantal respondenten levert vrij forse kritiek op de commissie BBV. De aanwijzingen en circulaire werken een juiste horizontale verantwoording niet bepaald in de hand. “Stop met al die extra regelgeving van een commissie BBV. Soms komen er circulaire die de zaken veel gecompliceerder en waziger maken”, zo schrijft een respondent.

Verticaal financieel toezicht

Ten aanzien van de *positionering van het verticale toezicht* geeft 71% er de voorkeur aan de huidige positionering te handhaven en geen enkele aanpassing nodig te achten. 22% (87 respondenten) wil de positionering wel (gedeeltelijk) aanpassen en 7% weet het niet of heeft geen mening.

Aan de 87 respondenten die hebben aangegeven de positionering aan te willen passen is gevraagd naar hoe dan wel:

- Ten aanzien van het *toezicht op gemeenten* geeft 13% van die groep aan dit te willen handhaven bij provincies. 32% wil het afschaffen, 23% wil het verleggen naar BZK en 32% naar een centrale inspectie.
- Ten aanzien van het *toezicht op provincies* geeft 36% van die groep aan het te willen handhaven bij BZK; 29% wil dit verleggen naar een centrale inspectie, 19% wil het geheel afschaffen en 16% weet het niet of heeft geen mening.

- Ten aanzien van het *toezicht op gemeenschappelijke regelingen van alleen provincies* geeft 27% van die groep aan het te willen handhaven bij BZK, 34% wil het verleggen naar een centrale inspectie, 18% wil het geheel afschaffen en 22% weet het niet of heeft geen mening.
- Ten aanzien van het *toezicht op gemeenschappelijke regelingen van alleen gemeenten* geeft 13% van die groep aan het te willen handhaven bij provincies, 40% wil het verleggen naar een centrale inspectie, 15% naar BZK en 28% wil het geheel afschaffen. 5% van de respondenten weet het niet of heeft geen mening.
- Ten aanzien van het *toezicht op gemeenschappelijke regelingen waarin zowel provincies als gemeenten vertegenwoordigd zijn* geeft 30% van die groep aan het te willen handhaven bij BZK, 39% wil het verleggen naar een centrale inspectie, 24% wil het geheel afschaffen en 8% weet het niet of heeft geen mening.

Op onderdelen geven de 87 respondenten dus aan ook de huidige positionering te willen handhaven.

Gevraagd is na te gaan welke categorie respondenten de voorkeur geeft aan aanpassing van de positionering. Dit betreft onderstaande respondenten:

| Respondent | Voor anders positioneren | % van totale groep ³ |
|--|--------------------------|---------------------------------|
| Gemeente (onder toezicht) – Griffier gemeenteraad | 18 | 21% |
| Gemeente (onder toezicht) – Portefuillehouder financiën | 21 | 34% |
| Gemeente (onder toezicht) – Hoofd financiën / concerncontroller | 33 | 25% |
| Gemeenschappelijke regeling (onder toezicht) – Hoofd financiën / concerncontroller | 9 | 29% |
| Gemeenschappelijke regeling (onder toezicht) – Bestuurder | 1 | 14% |
| Provincie (onder toezicht) – Statengriffier | 1 | 20% |
| Provincie (onder toezicht) – Portefuillehouder financiën | 0 | 0% |
| Provincie (onder toezicht) – Hoofd financiën / concerncontroller | 0 | 0% |
| Provincie (uitvoerder toezicht) – Portefuillehouder financieel toezicht | 0 | 0% |
| Provincie (uitvoerder toezicht) – Ambtelijk toezichthouder | 2 | 4% |
| Ministerie van BZK (uitvoerder van toezicht) – Ambtelijk toezichthouder | 2 | 33% |
| Totaal | 87 | 22% |

³ Met de totale groep bedoelen we de groep van dit respondenttype die deze vraag beantwoord heeft.

Kijkend naar de samenstelling van de 72 respondenten uit gemeenten die kiezen voor anders positioneren blijkt dat deze als volgt verdeeld zijn over de gemeentegrootte-classes:

| Gemeentegrootteklasse | % respons op gehele enquête | # voor andere positionering | relatief aandeel |
|-----------------------|-----------------------------|-----------------------------|------------------|
| 0-20.000 | 24,2% | 13 | 18,1% |
| 20.000-50.000 | 51,5% | 37 | 51,4% |
| 50.001-100.000 | 13,2% | 9 | 12,5% |
| > 100.000 | 11,0% | 13 | 18,1% |
| | 100% | 72 | 100% |

Ten opzichte van de respons op de gehele enquête blijkt uit bovenstaande tabel dat een relatief groter aandeel van de 100.000+ gemeenten kiest voor andere positionering en kleinere gemeenten juist relatief meer kiezen voor handhaven van de huidige positionering. Die 13 respondenten uit 100.000+ gemeenten bestaan uit 3 griffiers, 6 ambtenaren en 4 bestuurders. Daarvan geven er 5 aan het toezicht op gemeenten af te willen schaffen, 7 het te willen verleggen (waarvan 4 naar BZK en 3 naar een centrale inspectie) en 1 geeft geen alternatief. In totaal hebben 36 respondenten uit de 100.000+ gemeenten meegedaan. 13 respondenten die opteren voor een andere positionering beslaan dus 36% hiervan. Hiermee ligt het percentage van respondenten die opteren voor een andere positionering bij 100.000+ gemeenten hoger dan het totale enquêtégemiddelde (22%).

In het verlengde van de vorige vraag is gevraagd of men de *oprichting van een centraal kennisinstituut toezicht* gewenst vindt, ongeacht de positionering van het verticaal toezicht. Dit instituut heeft tot doel om de horizontale verantwoording of het verticale toezicht te faciliteren, zorg te dragen voor de nodige uniformering en om nieuwe inzichten op het gebied van toezicht te verspreiden. 31% van de respondenten geeft aan dit gewenst te vinden; 53% ziet dit niet als wenselijk en 16% weet het niet of heeft geen mening.

Tijdens de regiobijeenkomsten is gesproken over de huidige uitvoering van het verticale toezicht en verbetermogelijkheden. In deze enquête is opnieuw gevraagd aan respondenten of de respondenten, kijkend naar de huidige uitvoering van het verticale financieel toezicht, daarin *verbetering nodig* achten. 44% van de respondenten vindt verbetering nodig, 46% niet en 10% weet het niet of heeft geen mening.

In de onderstaande tabel is een uitsplitsing gemaakt van het beeld per respondentgroep. Dat laat per groep zien welk percentage van elke groep verbetering nodig acht in de uitvoering van het verticale toezicht.

| Respondent | # dat verbetering nodig acht | % van totale groep ⁴ |
|---|------------------------------|---------------------------------|
| Gemeente (onder toezicht) – Griffier gemeenteraad | 36 | 43% |

⁴ Met de totale groep bedoelen we de groep van dit respondenttype die deze vraag beantwoord heeft.

| | | |
|--|------------|------------|
| Gemeente (onder toezicht) – Portefuillehouder financiën | 21 | 34% |
| Gemeente (onder toezicht) – Hoofd financiën / concerncontroller | 67 | 51% |
| Gemeenschappelijke regeling (onder toezicht) – Hoofd financiën / concerncontroller | 13 | 45% |
| Gemeenschappelijke regeling (onder toezicht) – Bestuurder | 2 | 25% |
| Provincie (onder toezicht) – Statengriffier | 1 | 20% |
| Provincie (onder toezicht) – Portefuillehouder financiën | 0 | 0% |
| Provincie (onder toezicht) – Hoofd financiën / concerncontroller | 1 | 100% |
| Provincie (uitvoerder toezicht) – Portefuillehouder financieel toezicht | 3 | 60% |
| Provincie (uitvoerder toezicht) – Ambtelijk toezichthouder | 21 | 38% |
| Ministerie van BZK (uitvoerder van toezicht) – Ambtelijk toezichthouder | 4 | 67% |
| Totaal | 169 | 44% |

Uit de tabel blijkt dat relatief minder bestuurders van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen verbetering nodig achten terwijl juist relatief meer portefeuillehouders financieel toezicht van provincies, ambtenaren uit gemeenten en toezichthouders van BZK verbetering nodig achten.

Aan de 44% respondenten die verbetering nodig achten is gevraagd *wat de toezichthouder wat hen betreft moet doen* om de kwaliteit en toegevoegde waarde van het financieel toezicht te versterken. Men kon meerdere antwoordopties aangeven en eigen alternatieven toevoegen. In onderstaande tabel staan de antwoordopties die meer dan 50 keer gekozen zijn.

| Verbeteren van het verticale financieel toezicht door... | % genoemd | aantal |
|--|-----------|--------|
| ... verduidelijken van de juiste interpretatie van de gehanteerde normen | 12.9% | 92 |
| ... faciliteren van kennisuitwisseling tussen gemeenten en / of GR'en ten aanzien van financiën | 9.4% | 67 |
| ... meer adviserend dan controlerend | 8.7% | 62 |
| ... de toezichtsaanpak meer op maat maken | 8.1% | 58 |
| ... het ontwikkelen en uitdragen van bijzondere expertise (bijvoorbeeld op het gebied van risicomangement, financiële constructies, etc.) | 7.9% | 56 |
| ... mondeling toelichting geven bij gemeenteraad / Provinciale Staten / algemeen bestuur op de toezichtsaanpak en eventuele geconstateerde bevindingen | 7.7% | 55 |

Aan alle respondenten is gevraagd of zij voorstander zouden zijn van *gedifferentieerd verticaal financieel toezicht*. Daarmee wordt bedoeld dat het verticaal financieel toezicht verschillend kan worden ingericht al naar gelang de onder toezicht gestelde organisaties verschillen. 54% van de respondenten geeft aan hier voorstander van te zijn, 31% geen voorstander en 15% weet het niet of heeft geen mening.

Aan de 54% van de respondenten die voorstander zijn van gedifferentieerd verticaal financieel toezicht is vervolgens open gevraagd in welk opzicht het verticale financieel toezicht verschillend moet worden ingericht. Als suggesties zijn daarmee meegegeven een differentiatie naar intensiteit, positionering, rol of anders. Uit de open antwoorden blijkt dat differentiering in intensiteit het meest genoemd is. Ook is open gevraagd in welk opzicht de onder toezicht gestelde organisaties dan van elkaar moeten verschillen, met als suggesties omvang, begrotingsevenwicht of anders. Naast omvang en begrotingsevenwicht zijn risicoprofiel en risicobeheersing veel genoemd.

Een aantal respondenten ziet mogelijkheden om de horizontale verantwoording te versterken door het financieel toezicht anders vorm te geven. Zo zou een intensiever overleg tussen de toezichthouder en de volksvertegenwoordiging de rol van de laatste kunnen versterken. De afstand tussen toezichthouder en volksvertegenwoordiging zou verkleind kunnen worden. Rapporten van de toezichthouder zouden geagendeerd kunnen worden door de volksvertegenwoordiging. Deze rapporten zouden dan minder technisch van aard moeten zijn. Ook zou het toezicht meer gericht kunnen worden op managementcontrol en daarmee indirect de rol van de volksvertegenwoordiging kunnen versterken. De samenhang tussen financieel toezicht en interbestuurlijk toezicht wordt niet altijd gezien, zo wijst de respons uit. Anderen zien deze samenhang echter duidelijk. Zo is er op het terrein van een risicogerichte benadering en bij de beoordeling van een intern controle beleid sprake van samenhang. Door kennis van de financiële situatie bestaat tevens inzicht op andere terreinen, zo wordt gesteld. Financiële kennis kan benut worden om in het kader van IBT een beeld te krijgen van de kwaliteit van het bestuur. Ook ziet men mogelijkheden om de horizontale verantwoording anders vorm te geven opdat het verticaal toezicht verminderd kan worden. Gedacht wordt daarbij aan het meer risicogericht inzetten van verticaal toezicht op basis van horizontale systeemcontroles en aan het verbeteren van de interne checks and balances en de kwaliteit van het ambtelijk apparaat. Ook hier wordt vaak de suggestie gedaan om meer te investeren in de training en opleiding van de volksvertegenwoordiging en in een adequate informatievoorziening waarbij aandacht wordt besteed aan de aanwezige risico's. Sommige respondenten zetten in op goede afspraken over de vorm en inhoud van horizontale verantwoording, waardoor verticaal toezicht zich kan beperken tot de kwaliteit van horizontale verantwoording. Andere respondenten zien ook hier een rol weggelegd voor de auditcommissie.

Samenvatting draagvlak

Ten aanzien van de toezichtsoopdracht opteren de respondenten in relatief de meeste gevallen voor een combinatie van structureel en reëel evenwicht, de vermogenspositie en het risicoprofiel van de organisatie. De respondenten zijn verdeeld over de formulering van de opdracht. Iets meer dan de helft van de respondenten heeft behoefte aan een concreet geformuleerde opdracht, terwijl iets minder dan de helft liever een algemene formulering ziet. De verschillen in perceptie, interpretatie en gebruik van de huidige toezichtsoopdracht lijkt zich door te zetten in de wens de opdracht algemeen of juist concreet te formuleren. Een aantal respondenten oppert om het toezicht zo beperkt mogelijk te houden. De controlerende en toezichthoudende rol ligt immers bij de gemeenteraad en de lokale autonomie dient te worden gerespecteerd, zo stelt een aantal respondenten. Veelvuldig wordt opgemerkt dat een enkele focus op structureel en reëel evenwicht niet toereikend is voor effectief financieel toezicht.

Met betrekking tot de versterking van de horizontale verantwoording opteren relatief de meeste respondenten voor het model waarbij de auditcommissie wordt belast met de voorbereiding. De respondenten achten de volksvertegenwoordiging voldoende geëquipeerd voor een goede beoordeling van de begroting. Opvallend is wel, dat veel respondenten de suggestie doen om volksvertegenwoordigers beter te trainen en voor te lichten. De beantwoording op de betreffende open vraag wekt de indruk, dat de respondenten over het algemeen vinden dat het kennisniveau van de volksvertegenwoordiging juist te laag is.

Ten aanzien van de positionering van het verticale toezicht geeft 71% er de voorkeur aan de huidige positionering te handhaven en geen enkele aanpassing nodig te achten. 22% wil de positionering wel (gedeeltelijk) aanpassen en 7% weet het niet of heeft geen mening. Geen meerderheid is te vinden voor de wording van een centraal kennisinstituut. Bij de grotere gemeenten opteren meer respondenten voor een andere positionering: 36%.

44% van de respondenten vindt verbetering nodig, 46% niet. De respondenten die verbetering nodig vinden, opteren relatief het meest voor een verduidelijking van de juiste interpretatie van de gehanteerde normen, het faciliteren van kennisuitwisseling, een meer adviserende in plaats van controlerende opstelling, meer maatwerk in de aanpak, het ontwikkelen van bijzondere expertise en het geven van een mondelinge toelichting aan de volksvertegenwoordiging.

54% van de respondenten geeft aan voorstander van gedifferentieerd toezicht te zijn, 31% is hier geen voorstander van. Differentiatie betreft dan zowel de manier van toezicht als het type organisatie dat onder toezicht staat. De differentiatie in het toezicht zou volgens de voorstanders het best gevonden kunnen worden in de intensiteit van het toezicht. De differentiatie in het type organisatie dat onder toezicht staat, zou gevonden kunnen worden in omvang, begrotingsevenwicht, risicoprofiel en risicobeheersing.

Daarnaast worden mogelijkheden gezien om de horizontale verantwoording te versterken door het financieel toezicht anders vorm te geven. Daarbij acht men het wenselijk dat de afstand tussen de toezichthouder en de volksvertegenwoordiging wordt verkleind en dat de brieven en rapporten van de toezichthouder toegankelijker worden opgesteld. Ook ziet men mogelijkheden om de horizontale verantwoording anders vorm te geven opdat het verticaal toezicht verminderd kan worden. Training, opleiding en informatievoorziening richting de volksvertegenwoordiging worden daarbij cruciaal geacht. Gedacht wordt verder aan het meer risicogericht inzetten van verticaal toezicht op basis van horizontale systeemcontroles en aan het verbeteren van de interne checks and balances en de kwaliteit van het ambtelijk apparaat. Verticaal toezicht zou zich dan kunnen beperken tot de kwaliteit van de horizontale verantwoording.

Hoofdstuk 7: Analyse

Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksresultaten van een nadere analyse worden voorzien. Ook bij deze analyse zal de drieslag toezichtsoopdracht, verticaal toezicht en horizontale verantwoording worden gebruikt, zij het, dat de analyse ook in zal gaan op de relaties die bestaan tussen deze drie concepten.

De toezichtsoopdracht

De balans tussen maatwerk en uniformiteit blijkt moeilijk te vinden. Vanuit de onder toezicht gestelden wordt gepleit voor meer maatwerk. Vanuit BZK en de Rfv valt veelal het oog op het gebrek aan uniformiteit in de manier waarop het toezicht door provincies wordt uitgeoefend.

Over de huidige toezichtsoopdracht wordt zeer verschillend gedacht. Sommige toezichtshouders richten het toezicht op basis van de huidige opdracht al risicogericht en systeemgericht in, andere toezichtshouders volstaan met een check op het begrotingsevenwicht, omdat de huidige opdracht verder geen ruimte biedt. Verder wordt door sommigen geconstateerd dat een toezichthouder op basis van de huidige toezichtsoopdracht weinig mogelijkheden heeft om formeel te escaleren: zolang de onder toezichtgestelde een meerjarig sluitende begroting presenteert, heeft de toezichthouder doorgaans weinig mogelijkheden in formele zin. Door anderen wordt echter juist gesteld, dat door precies deze opdracht een brede basis wordt gelegd om desgewenst juridisch te escaleren. De oorzaak voor deze verschillende percepties en deze verschillende invulling van de huidige toezichtsoopdracht ligt in het feit dat structureel en reëel evenwicht zeer verschillend wordt ingekleurd. Sommigen zien hier enkel het structurele evenwicht van de begroting en bezien dan ook enkel dit aspect. Anderen zien in de term reëel de mogelijkheid om de toezichtsoopdracht te verbreden naar risico's.

De verschillende percepties in de praktijk kunnen worden verklaard doordat sommige toezichtshouders het accent leggen op structureel evenwicht en dus minder ruimte ervaren om bijvoorbeeld risico's te betrekken in het oordeel of om op te schalen in het toezicht. Andere toezichtshouders leggen juist het accent op reëel evenwicht en claimen onder deze vlag juist veel ruimte in het toezicht.

De huidige opdracht bestaat uit een vrij gesloten norm (structureel) en een vrij open norm (reëel). Hier is destijds bewust voor gekozen. Structureel evenwicht is een betrouwbare norm, maar niet altijd valide. Zo kan een focus op structureel evenwicht voorbij gaan aan risico's waarmee de organisatie geconfronteerd wordt of aan het gegeven dat begrotingen soms te optimistisch worden geraamd. Aan de andere kant is reëel evenwicht weliswaar een valide norm, maar methodologisch minder betrouwbaar: verschillende toezichtshouders kunnen dezelfde begroting in termen van reëel evenwicht verschillend beoordelen. Naarmate een norm open wordt, wordt de toepassing van deze norm subjectiever.

Het dilemma schuilt verder in het gegeven, dat een gesloten norm (zoals structureel evenwicht) geen mogelijkheid biedt toekomstige ontwikkelingen en risico's te betrekken in het oordeel en dus minder pro-actief kan worden ingezet, terwijl een open norm (zoals reëel evenwicht) deze mogelijkheid wel biedt, maar het oordeel subjectieveert. Verschillende toezichthouders zien immers verschillende risico's in de toekomst.... Daarnaast biedt een het gebruik van een gesloten norm de toezichthouder minder ruimte om vervolgacties zelf in te kleuren. Een begroting voldoet of wel of niet en de organisatie komt dus ofwel onder repressief ofwel onder preventief toezicht te staan. Bij een open norm is vaak sprake van een "grijs gebied", waarbinnen de toezichthouder enige ruimte heeft om desnoods informeel op te schalen.

Het dilemma tussen gesloten en open normen kan als volgt worden weergegeven:

| | Open norm | Gesloten norm |
|------------------------|-----------------|-----------------------|
| Voorbeeld | Reëel evenwicht | Structureel evenwicht |
| Toetsing norm | Subjectief | Objectief |
| Methodologisch kenmerk | Valide | Betrouwbaar |
| Werking in de praktijk | Pro-actief | Reactief |
| Actie toezichthouder | Laat ruimte | Voorgeschreven |
| | | |

Ten aanzien van de toezichtsoopdracht opteren de respondenten in de tweede enquête in de meeste gevallen voor een combinatie van structureel en reëel evenwicht, de vermogenspositie en het risicoprofiel van de organisatie. Veelvuldig wordt opgemerkt dat een enkele focus op structureel en reëel evenwicht niet toereikend is voor effectief financieel toezicht. Ook buiten het financieel toezicht wordt risicogericht toezicht vrij breed en succesvol ingezet.

De balans die gezocht is in de huidige toezichtsoopdracht wordt in de praktijk dus niet altijd als zodanig ervaren. Een mogelijkheid is om in de lijn van de onderzoeksresultaten de term structureel en reëel evenwicht te vervangen door de term structureel en reëel evenwicht met in acht name van de aanwezige en toekomstige risico's en de ontwikkeling van het eigen vermogen. Hiermee wordt het reëel evenwicht gericht op de risico's, waaronder dan ook de werking van het systeem wordt verstaan. Daarnaast wordt ook expliciet het eigen vermogen betrokken in het oordeel. Een andere mogelijkheid is, om de ontwikkeling van het eigen vermogen en de beheersing van aanwezige en toekomstige risico's als cumulatieve criteria op te nemen in de toezichtsoopdracht. De toezichtsoopdracht wordt dan uitgebreid tot twee gesloten normen (structureel evenwicht en eigen vermogen) en twee open normen (reëel evenwicht en aanwezige en toekomstige risico's).

De respondenten zijn verdeeld over de formulering van de opdracht. Iets meer dan de helft van de respondenten heeft behoefte aan een concreet geformuleerde opdracht, terwijl iets minder dan de helft liever een algemene formulering ziet. De verschillen in perceptie, interpretatie en gebruik van de huidige toezichtsoopdracht lijken zich door te zetten in de wens de opdracht algemeen of juist concreet te formuleren.

Het is in dit verband raadzaam om te bezien wat maatwerk eigenlijk is en wat precies onder uniformiteit wordt verstaan. Uniformiteit kan worden opgevat als de werkwijze waarbij gelijke gevallen gelijk behandeld worden (en ongelijke gevallen ongelijk). Maatwerk leveren houdt niet in, dat afbreuk wordt gedaan aan dit principe van rechtsgelijkheid, maar dat rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden. Volgens deze optiek verwijst maatwerk naar de manier waarop toezicht wordt uitgeoefend, terwijl uniformiteit de “wat” vraag betreft. Maatwerk heeft dan betrekking op de manier waarop dat toezicht wordt uitgeoefend en heeft dan betrekking op de stijl van de toezichthouder, het aantal contacten, de manier waarop een dialoog wordt gevoerd, etc.

Het oordeel van een toezichthouder heeft tot gevolg dat een organisatie onder repressief of preventief toezicht komt te staan. Gelet op de noodzakelijke ruimte die een toezichthouder nodig heeft om relevante risico's te detecteren en gelet op het feit dat hiermee het oordeel dus gesubjectieerd kan worden, lijkt het goed om ieder oordeel te onderwerpen aan een vier-ogen principe. Dit geldt zowel voor het oordeel om een organisatie onder repressief toezicht te laten, als voor het oordeel om tot preventief toezicht over te gaan.

Voor welke toezichtsoopdracht men ook opteert, de opdracht kan niet los worden gezien van het doel van financieel toezicht. De doelstelling van financieel toezicht bepaalt de toezichtsoopdracht en een andere doelstelling leidt dan tot een andere toezichtsoopdracht. Als de doelstelling van financieel toezicht bijvoorbeeld het voorkomen van artikel 12 gemeenten is, zal men een toezichtsoopdracht formuleren waarbij het relatief makkelijk wordt gemaakt om te schakelen naar preventief toezicht. Op die manier kan immers het toezicht snel geïntensiveerd worden en kan wellicht een artikel 12 status voorkomen worden. Als de doelstelling van financieel toezicht daarentegen het versterken van horizontale verantwoording is, ligt het meer voor de hand te opteren voor een toezichtsoopdracht die een facilitaire en adviserende grondhouding van de toezichthouder mogelijk maakt.

Niet alleen de opdracht, maar ook het stelsel van toezicht is gerelateerd aan het doel. Als het doel van het stelsel is om artikel 12 situaties zo veel mogelijk te voorkomen, kan bijvoorbeeld geopteerd worden voor een extra prikkel in deze richting. De Rfv constateert in dit verband dat overwogen kan worden om de provincie die als toezichthouder verantwoordelijk is, mee te laten betalen een artikel 12 bijdrage. Op dit moment is er geen verband tussen de kosten die de provincie maakt in het financieel toezicht en de mogelijke baten die elders landen (Rfv, 2017, p. 23).

Horizontale verantwoording

Vanaf 2000 is een verschuiving waarneembaar van verticaal toezicht naar horizontale verantwoording. Het primaat wordt dan bewust bij horizontale verantwoording gelegd, terwijl verticaal toezicht eerder complementair van karakter is. Binnen sommige gemeenten en provincies wordt geëxperimenteerd om de horizontale verantwoording te versterken. Deze experimenten zijn echter nog te schaars en te actueel om hier al conclusies uit te trekken of aanbevelingen op te baseren. Wel wordt de beperkte capaciteit van de volksvertegenwoordiging als vrij universeel knelpunt opgevoerd. Hoewel sommige volksvertegenwoordigers een sterke affiniteit met financiële kaderstelling en verantwoording hebben en hier zeer veel kennis en kunde in hebben opgebouwd,

schiet de beschikbare tijd vaak tekort om bijvoorbeeld het begrotingsdebat goed voor te bereiden (zoals het model Duisenberg of het auditmodel voorschrijven).

Een versterkt gebruik van ICT toepassingen kan zowel de horizontale verantwoording als het verticaal toezicht versterken. Zo zou men kunnen overwegen om de resultaten van toezicht elektronisch te publiceren, opdat ook andere organisaties gebruik van deze resultaten kunnen maken. Dit werkt de horizontale verantwoording zonder meer in de hand. Ook het verticaal toezicht kan met een beter gebruik van ICT effectiever ingericht worden. Zo kunnen resultaten onder toezichthouders breder gedeeld worden. Een andere mogelijkheid om het verticaal toezicht te versterken ligt in het gebruik van big data. Zo zou het mogelijk kunnen zijn om relaties te achterhalen tussen niet-financiële variabelen enerzijds en de financiële positie van de organisatie anderzijds. In sommige provincies wordt al geëxperimenteerd hiermee.

Met betrekking tot de versterking van de horizontale verantwoording opteren relatief de meeste respondenten in de tweede enquête voor het model waarbij de auditcommissie wordt belast met de voorbereiding. De respondenten achten de volksvertegenwoordiging voldoende geëquipeerd voor een goede beoordeling van de begroting. Opvallend is wel, dat veel respondenten de suggestie doen om volksvertegenwoordigers beter te trainen en voor te lichten. De beantwoording op de betreffende open vraag wekt de indruk, dat de respondenten over het algemeen vinden dat het kennisniveau van de volksvertegenwoordiging juist te laag is.

Een versterking van de rol van de auditcommissie zou niet ten koste mogen gaan van de rol die de volksvertegenwoordiging vervult bij het beoordelen van de begroting. Bedacht moet worden, dat het primaire primaat met betrekking tot de begroting bij de volksvertegenwoordiging ligt en dat een auditcommissie enkel een voorbereidende functie kan uitoefenen. Aan de andere kant kan een auditcommissie een grote bijdrage leveren in juist deze voorbereiding. Zo kan deze commissie vragen stellen aan de ambtelijke organisatie over technische aspecten en de begroting uitleggen en toelichten richting de volksvertegenwoordiging.

Verticaal toezicht

Terwijl het aantal gemeenten dat een artikel 12 traject loopt of heeft gelopen redelijk constant blijft, schommelt het aantal gemeenten dat onder preventief toezicht staat. Deze schommelingen worden voor een aanzienlijk deel veroorzaakt door externe ontwikkelingen. Te denken valt dan aan rijksbezuinigingen, grondexploitaties, decentralisaties, etc. De indruk ontstaat, dat het preventief toezicht fungeert als een soort buffer. Het preventief toezicht wordt geïntensiveerd al naar gelang de situatie hiertoe aanleiding geeft, opdat het aantal artikel 12 gemeenten redelijk beperkt en constant blijft. Het onderscheid tussen repressief en preventief toezicht moet echter wel genuanceerd worden. In de praktijk wordt namelijk vrij veelvuldig een informele vorm van preventief toezicht gehanteerd. Weliswaar blijft de organisatie formeel onder repressief toezicht, maar het toezicht wordt dan wel geïntensiveerd. De manier van intensiveren kan daarbij variëren. Soms intensiveert men de contactfrequentie, maar het komt ook voor dat men (informeel) vooraf goedkeuring vraagt op begrotingswijzigingen. De aanleiding om toezicht te intensiveren kan divers zijn. Soms is de organisatie met een herstructurering bezig (bijvoorbeeld het omzetten van een gemeenschappelijke

regeling in een NV), soms met risicovolle activiteiten, soms met een forse bezuiniging. Deze omstandigheden kunnen aanleiding zijn om het toezicht te intensiveren.

Het verticaal toezicht blijft nodig, zo volgt uit de eerste enquête. De functie die men aan verticaal toezicht toedicht is echter divers. Zo hebben de toezichthouders zelf het beeld dat zij een bijdrage leveren aan de financiële positie van de onder toezichtgestelde organisatie. De respondenten van deze organisaties zelf, zien in het verticaal toezicht eerder een rol waar het de mobilisatie van bestuurlijke slagkracht betreft. Het huidige financieel verticaal toezicht levert betrekkelijk weinig nieuwe inzichten op, zo constateren sommige onderzoekers en respondenten.

Het feit dat verticaal toezicht nodig blijft, wil niet zeggen dat het toezicht niet effectiever kan worden ingericht. Zo komt uit de eerste enquête naar voren, dat het onderzoek minder administratief en meer risicogericht en systeemgericht zou kunnen zijn. Ook zou de toezichthouder een andere rol kunnen aannemen. Gedacht wordt dan aan de rol van partner en adviseur, waarbij tevens een bestuurlijke dialoog wenselijk zou zijn. Deze bevindingen worden onderschreven door een rapport van de Rfv waarin de raad zich vrij kritisch uitlaat over het verticaal financieel toezicht.

Met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen is de waardering van het toezicht verdeeld. Met name gemeenten geven aan behoefte te hebben aan verticaal toezicht op deze regelingen, zeker indien men het idee heeft minder zicht op deze regelingen te hebben. Wel wordt gehecht aan een adequate publicatie van de resultaten van het toezicht, opdat ook gemeenten hier gebruik van kunnen maken.

Met betrekking tot het verticaal toezicht wordt door diverse actoren een gebrek aan uniformiteit geconstateerd. De Rfv beveelt aan dat de minister jaarlijks met de verantwoordelijk portefeuillehouders binnen de provincies in overleg treedt en afspraken maakt over wat minimaal nodig is voor het Rijk om inhoud te kunnen geven aan zijn stelselverantwoordelijkheid. Voor het invullen van de stelselverantwoordelijkheid is het nodig dat afspraken gemaakt worden over een uniforme rapportage over het gevoerde toezichtbeleid en de resultaten daarvan. Deze gedachte lijkt raadzaam, maar in combinatie met de constatering dat het financieel toezicht zo onafhankelijk gepositioneerd dient te worden, zou overwogen kunnen worden de verantwoordelijkheid voor het financieel toezicht te beleggen bij de CdK in zijn/haar rol als rijksheer. Dit zou ook kunnen gelden voor de overige toezichtstaken, waarmee het toezicht door de provincies meer integraal zou kunnen worden uitgeoefend.

Ten aanzien van de positionering van het verticale toezicht geeft 71% van de respondenten in de tweede enquête er de voorkeur aan de huidige positionering te handhaven en geen enkele aanpassing nodig te achten. 22% wil de positionering wel (gedeeltelijk) aanpassen en 7% weet het niet of heeft geen mening. Bij de 100.000+ gemeenten ligt het percentage dat opteert voor een andere positionering met 36% hoger.

Geen meerderheid is te vinden voor de wording van een centraal kennisinstituut. De tweede enquête biedt dus een bevestiging voor de huidige positionering.

Los van de positionering zijn evenwel mogelijkheden voor verbetering aanwezig. De respondenten die verbetering nodig vinden, opteren relatief het meest voor een verduidelijking van de juiste interpretatie van de gehanteerde normen, het faciliteren van kennisuitwisseling, een meer

adviserende in plaats van controlerende opstelling, meer maatwerk in de aanpak, het ontwikkelen van bijzondere expertise en het geven van een mondelinge toelichting aan de volksvertegenwoordiging. Daarnaast kan het toezicht gedifferentieerd worden. Deze differentiatie betreft zowel het toezicht zelf als de onder toezicht gestelde organisatie. Zo kan het toezicht zelf differentiëren in intensiteit, terwijl de objecten van toezicht gecategoriseerd kunnen worden naar omvang, begrotingsevenwicht en risicoprofiel.

De respondenten in de tweede enquête zien mogelijkheden om de horizontale verantwoording te versterken door het financieel toezicht anders vorm te geven. Daarbij acht men het wenselijk dat de afstand tussen de toezichthouder en de volksvertegenwoordiging wordt verkleind en dat de brieven en rapporten van de toezichthouder toegankelijker worden opgesteld. Ook ziet men mogelijkheden om de horizontale verantwoording anders vorm te geven opdat het verticaal toezicht verminderd kan worden. Training, opleiding en informatievoorziening richting de volksvertegenwoordiging worden daarbij cruciaal geacht. Gedacht wordt verder aan het meer risicogericht inzetten van verticaal toezicht op basis van horizontale systeemcontroles en aan het verbeteren van de interne checks and balances en de kwaliteit van het ambtelijk apparaat. Verticaal toezicht zou zich dan kunnen beperken tot de kwaliteit van de horizontale verantwoording. In deze laatste gedachte kan verticaal toezicht aangemerkt worden als een vorm van afgeleide systeemcontrole. De primaire beoordeling en controle vindt dan plaats in de vorm van horizontale verantwoording, terwijl het verticaal toezicht zich richt op de kwaliteit van die horizontale verantwoording.

Hoofdstuk 8: Conclusies en Aanbevelingen

Inleiding

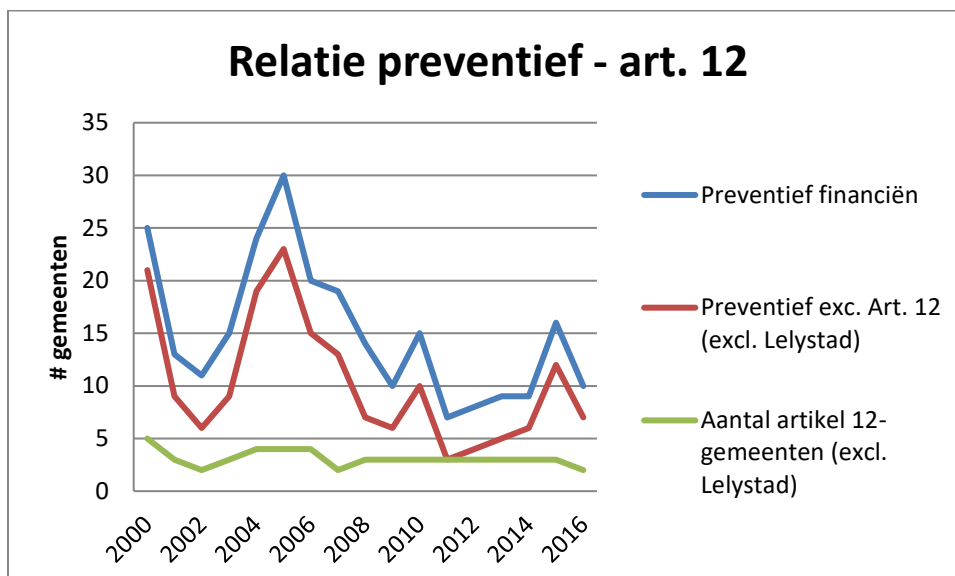
Dit onderzoek is een verkenning naar de toekomst van het financieel toezicht op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en provincies. Het is zowel een evaluatie van het huidige toezicht, als een verkenning van mogelijke verbeteringen in het toezicht. Het onderzoek baseert zich op een tweetal enquêtes en verschillende rondetafelgesprekken met een breed scala aan toezichthouders en onder toezichtgestelden op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Daarnaast zijn verschillende bestaande onderzoeken op het gebied van (financieel) toezicht geraadpleegd.

Het huidige toezicht is vormgegeven op basis van de conclusies van de commissie Oosting. Deze vindt de argumentatie voor verticaal financieel toezicht in het gegeven dat via artikel 12 bij gemeenten het collectief meebetaalt indien een gemeente financieel dreigt om te vallen. Hoewel bij provincies niets in dit opzicht is geregeld, concludeert Oosting dat in het geval van financiële instabiliteit bij provincies de facto de rekening bij het Rijk terecht zou komen, waarin een argument voor verticaal financieel toezicht op provincies kan worden gezien. De rol van het verticaal financieel toezicht is immers om dit te voorkomen. Provincies houden toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen waarin geen provincies deelnemen en BZK houdt toezicht op provincies en gemeenschappelijke regelingen waarin (ook) provincies deelnemen. De toezichthouder bepaalt jaarlijks of de begroting een structureel en reëel evenwicht kent. Indien dit niet het geval is, kan de toezichthouder preventief toezicht instellen, waarbij de begroting of de begrotingswijzigingen vooraf goedkeuring van de toezichthouder behoeven.

Conclusies

Het beleidsmatige doel van het huidige financiële toezicht is het voorkomen van een beroep op artikel 12 door gemeenten.

Hoewel de effectiviteit van het financiële toezicht moeilijk te traceren is (je weet immers nooit wat er zou zijn gebeurd zonder financieel toezicht), levert het onderstaand beeld wel enig inzicht op:



Het aantal gemeenten onder preventief toezicht varieert sterker dan het aantal gemeenten in artikel 12. De indruk ontstaat, dat het preventief toezicht dient als een soort buffer en daarmee een bijdrage levert aan het beoogde doel: het voorkomen van artikel 12 gemeenten. Het preventief toezicht wordt geïntensiveerd al naar gelang de situatie hiertoe aanleiding geeft, opdat het aantal artikel 12 gemeenten redelijk beperkt en constant blijft.

Tegelijkertijd constateert de Rfv, dat wanneer zich een artikel 12 situatie voordoet, het provinciale financieel toezicht niet altijd optimaal heeft gefunctioneerd. De Rfv concludeert bij 7 van de 14 artikel 12 adviezen sinds 1997 dat het financieel toezicht vanuit de provincie beter had gekund. Het lijkt erop dat het financieel toezicht bijdraagt aan het voorkomen van artikel 12, maar dat dit nog niet altijd optimaal gebeurt.

Overige conclusies

Vanuit het onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De toezichtscapaciteit en competenties van de toezichthouder worden op orde bevonden door toezichthouders en toezichtontvangers.
- Toezichthouders hebben in voldoende mate de bevoegdheid te differentiëren in het toezicht. Toezichtontvangers zijn het in hoge mate eens dat het belangrijk is dat de toezichthouder een aanpak op maat maakt om in te spelen op specifieke situaties in de organisatie.
- Toezichtontvangers vinden het belangrijk dat de intensiteit van het toezicht afhangt van het oordeel of de organisatie daadwerkelijk in control is.
- Er is een breed draagvlak voor een vorm van verticaal toezicht. De waardering voor de huidige positionering van het verticaal toezicht lijkt groter bij kleinere gemeenten.

Het verticaal financieel toezicht vervult verschillende functies:

- Zo beoogt men met verticaal financieel toezicht een artikel 12 bijdrage of rijksbijdrage te voorkomen. Deze doelstelling wordt over het algemeen adequaat gerealiseerd, maar bij een flink aantal artikel 12 situaties is er vanuit de Rfv nog wel kritiek geweest op de rol van de provinciale toezichthouder.
- Daarnaast wordt het verticaal financieel toezicht als ondersteunend voor de horizontale verantwoording gezien. Het onderzoek levert geen significante aanwijzingen dat deze functie momenteel wordt vervuld, maar levert ook geen significante aanwijzingen dat deze functie momenteel niet wordt vervuld. Wel laat het onderzoek zien dat dit niet in alle gevallen het geval is.
- 97% van de toezichthouders hebben het beeld dat zij een bijdrage leveren aan de financiële positie van de onder toezichtgestelde organisatie. De respondenten van deze organisaties zelf onderschrijven deze stelling voor 36%. De onder toezichtgestelden zien het verticaal toezicht nog meer als een mogelijkheid voor het mobiliseren van bestuurlijke slagkracht.

Los van het voorkomen van artikel 12, kan financieel toezicht ook toegevoegde waarde hebben voor de onder toezichtgestelde, ook wanneer problematiek die tot artikel 12 zou kunnen leiden niet aan de orde is. Deze toegevoegde waarde van het financieel toezicht wordt op dit moment gering geacht:

- Het huidige financieel verticaal toezicht levert niet voor alle gemeenten nieuwe inzichten op.
- Het gesprek is te weinig op bestuurlijk en te vaak op ambtelijk niveau.
- De toezichtrapportages zijn niet altijd toegankelijk en beschikbaar voor geïnteresseerden. De manier waarop het financieel toezicht wordt uitgeoefend wordt als weinig transparant ervaren.
- Met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen is er een behoefte vanuit gemeenten, omdat zij soms minder zicht op deze regelingen ervaren. Dit vergt een adequate publicatie van de resultaten van het toezicht, opdat ook gemeenten hier gebruik van kunnen maken.
- Er wordt meer maatwerk in de aanpak wenselijk geacht. Maatwerk leveren houdt niet in, dat afbreuk wordt gedaan aan het principe van rechtsgelijkheid, maar dat rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden, juist om gelijke van ongelijke situaties te kunnen onderscheiden.

Daarnaast is de uniformiteit in het financieel toezicht laag:

- Het huidige financieel toezicht is weinig uniform: er bestaan verschillen in de wijze waarop toezichthouders het financieel toezicht vormgeven, zowel qua inhoud als qua proces. Hoewel maatwerk dit soms vereist, dienen de wettelijke normen natuurlijk wel uniform gehanteerd te worden.
- De norm “structureel en reëel evenwicht” wordt in de praktijk verschillend geoperationaliseerd en toegepast. Sommige toezichthouders ervaren zeer veel ruimte om formeel te escaleren met deze norm, anderen beduidend minder. Ook wordt de norm verschillende geoperationaliseerd.

De horizontale verantwoording is op het gebied van financieel toezicht minder sterk ontwikkeld:

- Aangegeven wordt, dat de volksvertegenwoordiging op dit moment niet in alle gevallen voldoende geëquipeerd is in termen van tijd en kennis om de horizontale verantwoordingsfunctie op het gebied van financieel toezicht adequaat in te vullen.
- De vergelijkbaarheid tussen gemeenten wordt niet gestimuleerd, door de huidige uitvoering van het toezicht.

- Er worden al veel succesvolle initiatieven door gemeenten genomen om de horizontale verantwoording te versterken. Te denken is dan aan het model Duisenberg, een actievere inzet van de rekenkamer of de auditcommissie, etc.

Het toezicht kan effectiever worden vormgegeven:

- Ontwikkelingen bij andere toezichthouders, zoals het toepassen van risicogericht toezicht en systeemgericht toezicht, doen zich in het financieel toezicht bij een aantal provincies voor en er wordt wel mee geëxperimenteerd.
- Nieuwe data-analyse technieken worden in beperkte mate toegepast in het financieel toezicht.

Oplossingsrichtingen

Op basis van de evaluatie van het toezicht kan geconcludeerd worden dat er een brede basis is voor het verticaal financieel toezicht. Ten aanzien van het financieel toezicht zijn wel een aantal mogelijkheden om door te ontwikkelen door de uniformiteit en toegevoegde waarde te vergroten en het horizontale toezicht te versterken. We hebben er voor gekozen in dit rapport een aantal hoofdrichtingen te benoemen en daarvoor aanbevelingen te formuleren. De aanbevelingen moeten gezien worden als oplossingsrichtingen die in het vervolgtraject verder moeten worden uitgewerkt. Op basis daarvan zijn keuzes te maken voor de verdere implementatie.

Herijk het doel en de opdracht van het toezicht

Herformuleer de beleidsmatige doelstelling van het financieel toezicht

De beleidsmatige doelstelling van het verticaal financieel toezicht richt zich nu op het voorkomen van een bijdrage uit artikel 12 (bij gemeenten), danwel een bijdrage van het Rijk (bij provincies) en kent daarmee een beperkte scope. Geadviseerd wordt het doel van het financieel toezicht te herformuleren zodanig dat dit bijdraagt aan de uniformiteit van het toezicht, het vergroten van de toegevoegde waarde van het toezicht, het bevorderen van een risicogerichte aanpak en aan de horizontale verantwoording. De Raad voor de Financiële Verhoudingen formuleert in haar advies een drietal mogelijke bijkomende doelstellingen: het bevorderen van een gezonde financiële huishouding van de gemeente, het ondersteunen van de horizontale controle en verantwoording en financieel toezicht als uitingsvorm van de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk.

Herformuleer de wettelijke toezichtsoopdracht zodat deze aansluit bij de beleidsmatige doelstelling

De huidige wettelijke toezichtsoopdracht wordt in de toezichtspraktijk zeer verschillende ingevuld. Een mogelijkheid ter verbetering van de toezichtsoopdracht is, om in aansluiting op de onderzoeksresultaten de term “structureel en reëel evenwicht” te vervangen door de term “structureel en reëel evenwicht met in acht name van de aanwezige en toekomstige risico’s en de

ontwikkeling van de vermogenspositie". De toezichtsoopdracht wordt dan uitgebreid tot twee gesloten normen (structureel evenwicht en de ontwikkeling van het vermogen) en twee open normen (reëel evenwicht en de beheersing van aanwezige en toekomstige risico's).

Het voordeel van deze uitbreiding is, dat de toezichtsoopdracht enerzijds specifiekier wordt door het expliciet benoemen van de ontwikkeling van het eigen vermogen en anderzijds risicogericht van karakter wordt. Door het betrekken van de aanwezige en toekomstige risico's wordt de mogelijkheid geboden het toezicht pro-actiever en meer effectief in te zetten.

Het verduidelijken van de wettelijke toezichtsoopdracht betekent wetswijziging waarmee enkele jaren gemoed zal zijn. Een alternatieve route is met provincies tot een gezamenlijke gedeelde interpretatie te komen en afspraken te maken over de toepassing.

Het versterken van de horizontale verantwoording

Dit rapport onderscheidt een aantal varianten (de raadsvariant, het model Duisenberg, een rol voor de auditcommissie en een rol voor de rekenkamer). De manier waarop de horizontale verantwoording wordt vormgegeven en welke variant daarvoor wordt ingezet, is primair een verantwoordelijkheid en een keuze van de lokale volksvertegenwoordiging. Bezie op welke wijze versterking van de horizontale verantwoording bevorderd kan worden, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van vergelijkbare informatie en het ondersteunen van gemeenten. Bezie daarbij ook hoe de intensiteit van het toezicht mede kan afhangen van de kwalitatief van het horizontale toezicht en geef langs deze weg invulling aan de in het rapport 'maak verschil' voorgestelde dehiërarchisering.

Organiseer het toezicht zo dat het uniformer wordt uitgevoerd en waar nodig wordt vernieuwd

Versterk rol minister BZK

Een mogelijke manier om de uniformiteit te vergroten is de aanbeveling van de Rfv dat de minister jaarlijks met de verantwoordelijk portefeuillehouders binnen de provincies in overleg treedt en afspraken maakt over wat minimaal nodig is voor het Rijk om inhoud te kunnen geven aan zijn stelselverantwoordelijkheid. Zowel het contact tussen toezichthouder en onder toezichtgestelde als de contacten tussen toezichthouders zijn vaak ambtelijk. Een grotere rol van de minister van BZK kan de bestuurlijke component versterken, bijdragen aan uniformiteit en vernieuwing bevorderen.

Maak keuzes in de positionering van het toezicht op gemeenten

Naast een keuze over de invulling van de rol van de minister van BZK kan ook worden overwogen om keuzes te maken in de positionering van de verantwoordelijkheid voor het toezicht. Uitgaande van de provincie als uitvoerder van het toezicht, kan de verantwoordelijkheid voor het financieel toezicht belegd worden bij gedeputeerde staten, bij de CdK of bij de CdK in zijn/haar rol als rijksheer. Toezicht

is nu belegd bij gedeputeerde staten. Het beleggen van het financieel toezicht bij de CdK in zijn/haar rol als provinciaal orgaan zou de verantwoordelijkheid bij de provincie laten. Het beleggen van het financieel toezicht bij de CdK als rijksheer impliceert dat de minister van BZK verantwoordelijk wordt voor het financieel toezicht en dat deze verantwoordelijkheid niet meer bij provinciale staten berust. Het wijzigen van de positionering vereist wetswijziging. De keuze voor één van de opties zal ook in samenhang met de overige interbestuurlijke toezichtstaken bezien moeten worden.

Breng bevoegdheden en (financiële) verantwoordelijkheden zoveel mogelijk met elkaar in lijn

Bezie of en hoe de financiële verantwoordelijkheid voor het vangnet van artikel 12 en de bevoegdheden van de financieel toezichthouder op gemeenten meer in lijn gebracht kunnen worden. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn op dit moment de facto en de jure gescheiden. Extra inzet vanuit de provinciaal toezichthouder verdient zich niet terug door minder kosten aan artikel 12 en omgekeerd. Geadviseerd wordt te bezien hoe bevoegdheden en verantwoordelijkheden beter in lijn kunnen worden gebracht.

Vernieuw de wijze van uitvoering van het toezicht

Vernieuw de uitvoering van het toezicht door het vergroten van de risicogerichtheid toezicht.

Risicogericht toezicht wordt veelvuldig en succesvol toegepast door niet financiële toezichthouders en ook binnen het financieel toezicht wordt succesvol geëxperimenteerd hiermee. Door risicogericht toezicht kan meer tijd worden besteed aan die gevallen waar het nodig is en minder tijd aan die gevallen waar het niet nodig is. Daarmee kunnen ook de toezichtslasten beperkt worden daar waar het kan en kan toezicht gericht worden ingezet. Risicogericht toezicht biedt een mogelijkheid om maatwerk te leveren: de toezichtsintensiteit kan dan variëren aan de hand van het risicoprofiel van de organisatie. Een uniforme risicocategorisering zal dan de uniformiteit van financieel toezicht moeten garanderen.

Benut nieuwe data-analyse technieken bij het toezicht

Met de toename van beschikbare data en analyse technieken ontstaan meer mogelijkheden om risico's te detecteren op basis van financiële en niet-financiële informatie. Juist digitale toepassingen zijn per definitie nooit af, het principe *first time right* moet overboord. Digitaal is 'permanent bèta', iteratief, experimenteren moet, en fouten zijn een opmaat naar een volgende release. Ook hier geldt dat er ruimte moet worden gezocht voor innovatie en ontwikkeling. Door te experimenteren ontwikkelen en toepassen van nieuwe technieken.

Pas het toezicht aan de lokale omstandigheden aan

Het toezicht op medeoverheden is toezicht op een grote verscheidenheid aan organisaties. Alleen al in omvang verschillen gemeenten sterk van kleine gemeenten met enkele duizenden inwoners tot grote steden als Rotterdam en Amsterdam. De facto betekent dit ook toezicht op organisaties die met zeer verschillende vraagstukken te maken hebben. Waar toezichthouders nu in de praktijk al zoveel mogelijk hiermee rekening zullen houden, is het wenselijk om het verschil in toezichtsbenadering te expliciteren.

Lijst van bestudeerde documenten en literatuur

Bogt, H.J. ter, Helden, G.J. van, Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden, *Bestuurskunde*, 1994, no. 1.

Bonnema, W., e.a. (1996), *Gemeentefinanciën*, Samson Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.

Bordewijk, P., Klaassen, H. (2000), *Wij laten ons niet kennen*, VNG, Den Haag.

Bukkems, G. (1996), *Onderzoek naar doelmatigheid bij de overheid*, NIVRA, Amsterdam.

Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, Van Specifiek naar generiek, Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen, 2007.

Commissie Depla, Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten, 2014, VNG.

Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (2012).

Dolmans, L., Haalt control de tweeëntwintigste eeuw?, *Overheidsmanagement*, no. 10, 2000.

Duisenberg, P.J., Meenen, P.H. van, Handreiking controle, begroting en verantwoording, 15 mei 2014.

Fuite, D.J., De overheid moet doelmatig en doeltreffend werken, *Overheidsmanagement*, no. 1, 1999.

Geerling, M., Loon, W. van, Meeuwsen, M., Risicobeheersing binnen gemeenten, *Controlling*, no. 10, 2002.

Gemeenteraad Almelo, Raadsvoorstel, Inrichten Onafhankelijke Toezichtsfunctie, 2015.

Gemeenteraad Amersfoort, Onder Toezicht, Raadsonderzoek, 2016.

Geurtsen, A., De fictie van planning & control binnen gemeenten, *Overheidsmanagement*, no. 12, 2000.

Ginkel, F. (1995), *Handboek Planning en Control*, Bestuursacademie, Maarsse.

Groot, H. de, Maessen, F., Mol, N., Wikken en wegen, *Overheidsmanagement*, no. 9, 1997.

Groot, T.L.C.M., De ontwikkeling van Management Accounting Theorie en Praktijk, *MAB*, maart, 1997.

Hakvoort, J., Klaassen, H., Verantwoord verantwoord, B&G, februari 2009.

Haselbekke, A.G.J., Doelmatigheid te ruim bemeten, *Overheidsmanagement*, no. 12, 1997.

Haselbekke, A.G.J., e.a. (1990), *Prestaties Tellen*, VNG Uitgeverij, Den Haag.

Hibers, P. e.a., Effectmeting in het toezicht op de financiële sector, *Tijdschrift voor Toezicht*, 2012, (3), 2.

Hoogerwerf, A. (1995), *Politiek als Evenwichtskunst*, Samson Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.

Inspectieraad, Toekomst van Toezicht, 2016.

Klaassen, H.L. e.a. (2012), Effectiveness of local authority risk management, onderzoek gepresenteerd op IRSPM, Rome, 2012.

Kordes, F.G., Goyen, M.C.E., Oosterom, R.P. van, Naar een doelmatiger overheid, *Overheidsmanagement*, no. 12, 1997.

Kwink Groep, Evaluatie Waarderingskamer, december 2016.

Lovell, C.A.K., Doelmatigheidsonderzoek in de publieke sector, *Openbare Uitgaven*, no. 1, 1998.

Mertens, F. (2011), *Inspecteren, Toezicht door inspecties*, 1^e druk.

Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Innovatie-kanskaart Toezicht en Handhaving, mei 2003.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Gemeenschappelijk Toezichtskader, Den Haag, 2014.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vervolg op RTC financieel toezicht 2020, 6 oktober 2015.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Startdocument Ideeëngroep Financieel Toezicht, 2015.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Toezichtsverslagen, 2005 – 2015.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kabinetsreactie op de rapporten “Toezien op publieke belangen” en “Van tweeluik naar driehoeken” van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013.

Mol, N.P. (1989), *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*, Samson Vuga, Den Haag.

Montfort, C.J. van, Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand, *Tijdschrift voor Toezicht* 2010 (1), 1.

Nispen, F. van (1992), *Het dossier Heroverweging*, Eburon, Delft.

Osborne, S.P. e.a., Performance Management and Accountability in Complex Public Programmes, *Financial Accountability & Management*, Februari, 1995.

Provincie Noord-Brabant, Evaluatie proef financieel toezicht, april 2010.

Provincie Noord-Brabant en Limburg, Klanttevredenheid pilots modernisering financieel toezicht gemeenten, 2009.

Raad voor de financiële verhoudingen, Financieel toezicht met een visie, Conceptversie, Den Haag, juli 2017.

Randstedelijke Rekenkamer, Financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen, Amsterdam, 2015.

Rekenkamer Oost-Nederland, Gelders en Overijssels financieel toezicht, Deventer, 2013.

Ruimschotel, D. (2014), *Goed Toezicht*, 1^e druk, Mediawerf, Amsterdam.

Tweede Kamer Brief, Toezicht op uitvoering publieke taken, TK, 1997-1998, 25 956.

Tweede Kamer Brief, Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, TK, 2014-2015, 33 966.

Tweede Kamer Notitie, Kaderstellende Visie op Toezicht, TK, 2005.

Veld, R. in 't (1989), *De Verguisde Staat*, Vuga, Den Haag.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Toezicht op Publieke Belangen*, Amsterdam University Press, 2013.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van tweeluiken naar driehoeken*, Amsterdam University Press, 2014.