

De betekenis van een financieel verdiepingsonderzoek bij gemeenten in het kader van het moderne provinciaal toezicht

In B&G van juli/augustus is aandacht besteed aan de tweede bestuurskrachtmeting die in 2007 in 14 Noord-Limburgse gemeenten heeft plaatsgevonden. In deze ronde heeft het provinciebestuur tegelijkertijd een verdiepingsonderzoek uitgevoerd naar de financiële positie van dezelfde gemeenten met als argument dat de financiële én bestuurlijke slagkracht dan mogelijk in samenhang bekeken kunnen worden. Dit financieel verdiepingsonderzoek past in het kader van de modernisering van het financieel toezicht van de provincie. In dit artikel worden de opzet, inhoud en uitkomsten van de financieel verdiepingsonderzoeken van de 14 gemeenten op een rij gezet. Centraal staat de vraag: Heeft het financieel verdiepingsonderzoek toegevoegde waarde of niet? Uitkomsten op deze vraag kunnen van nut zijn voor andere gemeenten en provincies.

Financiële analyses maken in de tweede ronde volgens het provinciebestuur, dat regisseur en krachtig stimulator was en is van het bestuurskrachtmetingsproces, deel uit van de Limburgse bestuurskrachtmetingen.

Om de vraag: 'Heeft het financieel verdiepingsonderzoek toegevoegde waarde of niet?' te beantwoorden zijn drie deelvragen geformuleerd, die hierna beantwoord worden.

De financieel verdiepingsonderzoeken van april 2007 zoals die uitgevoerd zijn bij 14 Noord-Limburgse gemeenten: Arcen en Velden, Beesel, Bergen, Gennep, Helden, Horst aan de Maas, Kessel, Maasbree, Meerlo-Wanssum, Meijel, Mook en Middelaar, Sevenum, Venlo en Venray zijn uitgangspunt.

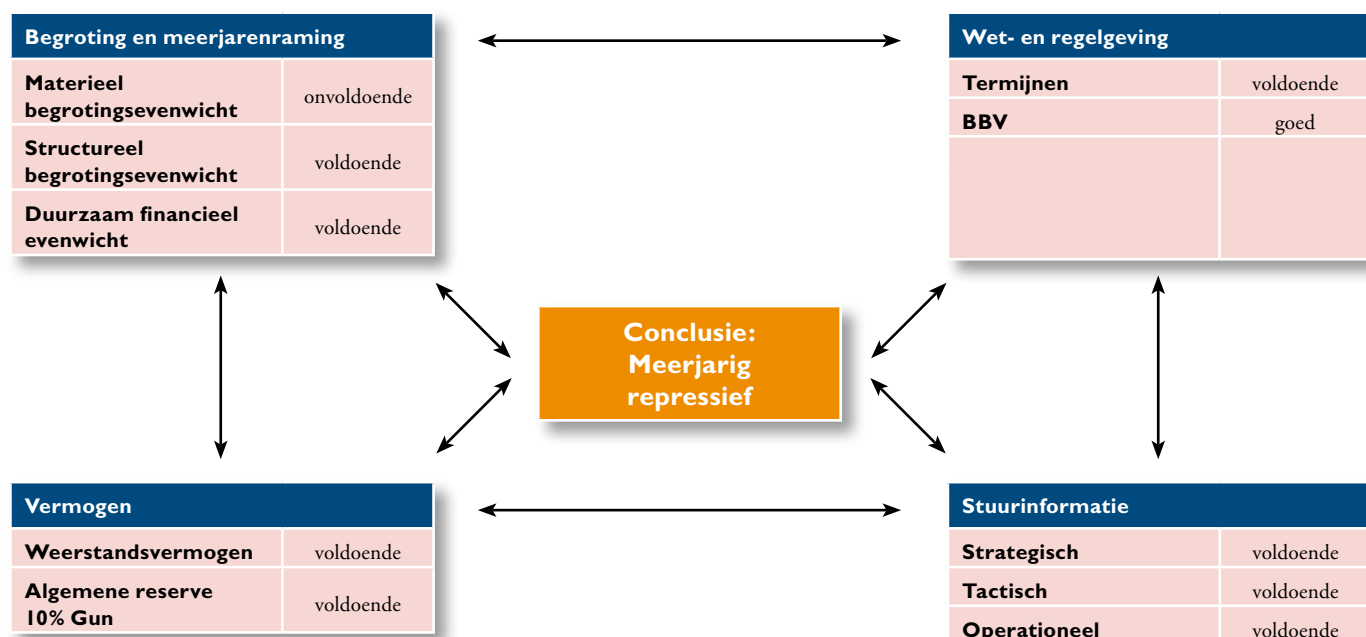
Verdiepingsonderzoek

Hoe ziet het financieel verdiepingsonderzoek er qua opzet en inhoud uit en welke resultaten rollen uit een verdiepingsonderzoek?

Het doel van een financieel verdiepingsonderzoek is voor het provinciebestuur van Limburg primair niet het ondersteunen van de visitatiecommissie die bestuurskrachtmetingen verricht, maar het bepalen van de toezichtvorm voor een gemeente. Daartoe bekijkt de provincie zelf een aantal kritische factoren en andere indicatoren op een viertal aandachtsgebieden: begroting en meerjarenraming, vermogen, stuurinformatie en wet- en regelgeving. Verder past de provincie een *verdiepingslag* toe, waarbij gekeken wordt naar een aantal verplichte paragrafen: lokale heffingen, weerstands-

J.M.L.R. Schutgens,
A.J.C. Maessen en
A.F.A. Korsten*

Figuur 1: Voorbeeld schema conclusie onderzoek



vermogen, beheer van kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. Figuur 1 geeft de aanpak weer.

Het middenvlak van figuur 1 is groen, oranje of rood al naar gelang de toezichtvorm meerjarig repressief, meerjarig repressief met voorwaarde(n) of preventief is. Bij elk aandachtsgebied worden de kritische factoren met daarachter de score (goed, voldoende of onvoldoende) van de gemeente afgebeeld.

Analyse van vier aandachtsgebieden in de verdiepingsanalyse

Begroting en meerjarenraming

De resultaten worden uitgewerkt per aandachtsgebied. Bij de begroting en meerjarenraming wordt dit gedaan

door het weergeven van oordelen over de kwaliteit van de begroting, de kwaliteit van de stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau, de relatie met de bestuurskrachtmonitor en de ontwikkeling (pijl omhoog = ontwikkelingen laten duidelijke verbetering zien, pijl naar rechts = er zijn geen ontwikkelingen die het beeld bijstellen, pijl omlaag = ontwikkelingen laten een duidelijke verslechtering zien). Er wordt ook een algemeen oordeel gegeven. Figuur 2 geeft een en ander weer.

Bij dit aandachtsgebied wordt gekeken of er een materieel begrotingsevenwicht, een structureel begrotingsevenwicht en een duurzaam financieel evenwicht is. Zijn er indicatoren die het financiële beleid van het gemeentebestuur kunnen verstoren? Hierbij wordt de analyse uit het rapport van de pro-

vincie over de resultaten van de verdiepingslag betrokken.

Vermogen

De resultaten van het aandachtsgebied vermogen worden op eenzelfde manier uitgewerkt.

De analyse van de weerstandscapaciteit is zowel retrospectief als prospectief. In hoeverre was, is en zal een gemeentebestuur in staat zijn om middelen vrij te maken waarmee niet begrote tegenvallers kunnen worden opgevangen, zonder het beleid ingrijpend te wijzigen? Daarbij zijn van belang de nota's 'reserves en voorzieningen' en 'weerstandsvermogen' en de relatie tussen beide. Verder moet de algemene reserve groot genoeg zijn. Volgens de provincie moet de algemene reserve minimaal 10% van het genormeerde uitgavenniveau zijn.

Figuur 2: Voorbeeld tabel voor het aandachtsgebied 'begroting en meerjarenraming'

Onderzoek	Begroting	Meerjarenraming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Relatie BKM	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Begroting en meerjarenraming	☹	☺	Voldoende	Goed	Voldoende	N.v.t.	☹	➔

Figuur 3: Voorbeeld tabel voor het aandachtsgebied 'vermogen'

Onderzoek	Begroting	Meerjarenraming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Relatie BKM	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Vermogen	😊	😞	Goed	Voldoende	Voldoende	N.v.t.	😐	➔

Figuur 4: Voorbeeld tabel verdiepingsslag

Onderzoek	Begroting	Meerjarenraming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Relatie BKM	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Lokale heffingen	😊	😞	Voldoende	Goed	Goed	N.v.t.	😊	➔

Stuurinformatie

De gemeente moet in staat zijn sturing te geven aan haar financiële positie. Het aandachtsgebied 'stuurinformatie' meet de stuurinformatie op drie verschillende niveaus: strategisch, tactisch en operationeel op negen onderdelen met verschillende wegingsfactoren (wf), te weten:

- begroting en meerjarenraming (wf 7),
- vermogen (wf 3),
- lokale lasten (wf 1),
- weerstandsvermogen (wf 2),
- onderhoud van kapitaalgoederen (wf 2),
- financiering (wf 1),
- bedrijfsvoering (wf 1),
- verbonden partijen (wf 1) en
- grondbeleid (wf 2).

Zo komt men tot een algemeen oordeel over de stuurinformatie per niveau. Daarnaast wordt de stuurinformatie op drie pijlers onderzocht: structuur & beleid, planning- & controlcyclus en methoden & technieken.

Wet- en regelgeving

In het aandachtsgebied 'wet- en regelgeving' wordt gekeken of het gemeentebestuur de termijnen voor het verzenden van de begroting en de jaarrekening van de gemeente aan de provincie naleeft en of de begroting is ingedeeld volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Financieel beleid en beheer

Het rapport geeft ook de resultaten van een verdiepingsslag weer, die wordt uitgevoerd om te kunnen bepalen of een

gemeentebestuur op de belangrijkste beleidsterreinen voldoende 'in control' is en of belangrijke financiële aspecten zijn doorvertaald in begroting, meerjarenraming en vermogenspositie. De conclusies worden per paragraaf samengevat in een tabel als de volgende.

Uitkomsten verdiepingsanalyse

Hoe staan de gemeenten in Noord-Limburg er financieel voor?

Het is redelijk gesteld met de financiële slagkracht van Noord-Limburgse gemeenten. Kijken we immers naar de algemene conclusies en de scores op de kritieke factoren, dan kunnen we constateren dat géén van de veertien gemeenten onder preventief toezicht wordt gesteld.

In figuur 5 zijn het algemene oordeel (qua toezichtvorm) en de scores van de veertien gemeenten op de kritieke factoren weergegeven. Hierbij geldt: G = goed, V = voldoende en O = onvoldoende.

Van de veertien Noord-Limburgse gemeenten komen er negen in aanmerking voor 'onvoorwaardelijk' meerjarig repressief toezicht. Vijf gemeenten komen pas in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht wanneer zij voldoen aan één of meer voorwaarde(n).

De scores op de kritische factoren lopen nogal uiteen. De beste scorende gemeenten scoren op acht onderdelen goed en op twee voldoende, de slechtste

scorende gemeente scoort op één onderdeel goed, op zeven onderdelen voldoende en op twee onderdelen onvoldoende.

De scores van de verdiepingsslag laten zien dat op het onderdeel kwaliteit van de begroting en kwaliteit van de meerjarenraming niet veel onvoldoendes worden gescoord.

Het valt op dat bij *de kwaliteit van de stuurinformatie* op het operationele niveau de *meeste onvoldoendes* worden gescoord. De paragraaf 'verbonden partijen' scoort het *slechtst*.

De gemeenten Bergen en Meerlo-Wanssum komen het beste uit de verdiepingsslag, zij hebben op zes van de zeven paragrafen een positief algemeen oordeel.

Als we de scores van de verdiepingsslag vergelijken met die van de bepaling van de toezichtvorm, dan kunnen we constateren dat deze best scorende gemeenten in de verdiepingsslag ook de best scorende gemeenten bij de bepaling van de toezichtvorm zijn en dat de gemeente met de meeste onvoldoendes in de verdiepingsslag (Helden), de op één na slechtst scorende gemeente bij de bepaling van de toezichtvorm is.

Het provinciebestuur kent aan de oordelen geen rapportcijfers toe en telt de scores niet bij elkaar op. Wij doen dat wel. Het vertalen van de oordelen van de provincie in het financieel verdiepingsonderzoek in cijfers en het optellen van die cijfers bevordert het inzicht in de scores van verschillende gemeen-

Figuur 5: Scores Noord-Limburgse gemeenten op kritieke factoren

ALGEGHELE CONCLUSIE		BEGROTING + MEERJAREN RAMING			VERMOGEN		STUURINFORMATIE			WET- EN REGELGEVING	
		Mat. begrotings-evenwicht	Struct. begrotingsevenwicht	Duurzaam fin. evenwicht	Weer-standsvermogen	Algemene reserve	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Termijnen	BBV
Kessel	meerjarig repressief toezicht	G	G	G	V	O	V	V	V	G	V
Arcen & Velden	meerjarig repressief toezicht: voorwaarde	V	V	V	O	G	V	V	V	G	V
Beesel	meerjarig repressief toezicht	G	G	G	V	V	G	G	G	G	V
Bergen	meerjarig repressief toezicht	G	G	G	V	G	V	G	G	G	G
Gennep	meerjarig repressief toezicht	O	G	G	V	G	V	G	V	G	V
Helden	meerjarig repressief toezicht: voorwaarde	O	V	V	O	V	V	V	V	G	V
Horst aan de Maas	meerjarig repressief toezicht	G	G	G	O	V	G	G	G	G	V
Sevenum	meerjarig repressief toezicht	V	V	V	V	V	V	V	V	G	V
Mook & Middelaar	meerjarig repressief toezicht: voorwaarde	V	V	V	V	G	V	V	V	G	V
Meijel	meerjarig repressief toezicht: voorwaarden	O	V	V	O	V	O	G	G	G	V
Venray	meerjarig repressief toezicht	G	G	G	V	V	G	G	G	G	V
Venlo	meerjarig repressief toezicht: expliciete aandachts-punten	O	V	V	V	V	G	V	V	G	V
Maasbree	meerjarig repressief toezicht	G	G	G	V	G	V	V	V	G	V
Meerlo-Wanssum	meerjarig repressief toezicht	G	G	G	V	G	G	G	G	G	V

G = goed, V = voldoende en O = onvoldoende

ten. Bovendien is het wellicht mogelijk om relaties aan te tonen tussen het financieel verdiepingsonderzoek en de bestuurskrachtmonitor. Wij hebben op vijf manieren een 'rapportcijfer' vastgesteld, zoals weergegeven in figuur 6.1.

Toegevoegde waarde

Wat is de toegevoegde waarde van het financieel verdiepingsonderzoek? Voor het provinciebestuur leidt het financieel verdiepingsonderzoek tot een breder en dieper beeld van de financiële positie van de gemeenten. Voor gemeen-

ten is het financieel verdiepingsonderzoek nuttig omdat iedere toetsing door een onafhankelijke instantie aan een vooraf vastgesteld toetsingskader een zekere waarborg geeft voor de kwaliteit van het financiële beleid. Zeker het gebruik van indicatoren zoals materieel, structureel en duurzaam financieel

Figuur 6: Vergelijking posities in rangorde

GEMEENTE	1. Totaal	2. Totaal zonder algemeen oordeel	3. Bepaling toezicht-vorm: geen verdiepingslag	4. Bepaling toezicht-vorm: alleen kf's	5. Uitsluitend verdiepingslag
Arcen & Velden	7	8	8	10	7
Beesel	3	3	4	3	3
Bergen	2	2	2	1	2
Gennep	5	5	6	7	4
Helden	13	14	14	14	13
Horst aan de Maas	10	6	5	5	11
Kessel	13	13	13	8	14
Maasbree	8	8	7	6	10
Meerlo-Wanssum	1	1	1	1	1
Meijel	12	12	11	13	11
Mook & Middelaar	6	7	9	9	6
Sevenum	8	10	10	10	8
Venlo	11	11	11	10	9
Venray	4	4	3	3	5

evenwicht geven de gemeentelijke organisaties inzicht in de 'gezondheid' van de eigen financiële huishouding. Het zal een prikkel voor gemeentebesturen zijn om tot verbeteracties over te gaan, bijvoorbeeld door het opnemen van deze indicatoren in de eigen begroting. Daarenboven levert het financieel verdiepingsonderzoek aanbevelingen op ter verbetering vooral van de begrotingskant (planning) daar waar de accountant met de managementletter zich meer richt op de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie en de rechtmatigheid van de uitvoering.

Naast toegevoegde waarde voor het provinciebestuur en de gemeentebesturen is een financieel verdiepingsonderzoek van de provincie voor de raad een prima onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van de begroting in aanvulling op de accountantscontrole op de jaarrekening. Het financieel verdiepingsonderzoek zal voor een rekenkamercommissie ook toegevoegde waarde bieden door relevante informatie over de weerstandscapaciteit, de risico's en de verbonden partijen.

Conclusies

Modernisering van toezicht

In het kader van de modernisering van het financieel toezicht op gemeenten is de provincie Limburg gestart met het organiseren van financieel verdiepingsonderzoeken bij gemeenten. Dit onderzoek is breder dan de traditionele beoordeling van begrotingsstukken van gemeenten en levert in de praktijk bruikbaar materiaal op voor de financiële planningsfunctie. Voor gemeenten is het instrument nuttig omdat iedere toetsing door een onafhankelijke instantie aan een vooraf vastgesteld toetsingskader een zekere waarborg geeft voor de kwaliteit van het gevoerde financiële beleid. Zeker het gebruik van indicatoren – zoals materieel, structureel en duurzaam financieel evenwicht – geeft de gemeentebesturen inzicht in de 'gezondheid' van de eigen financiële huishouding. Daarenboven levert het financieel verdiepingsonderzoek aanbevelingen op ter verbetering vooral van de begrotingskant (planning) daar waar de accountant met zijn managementletter zich meer richt op de betrouwbaarheid van de verantwoor-

dingsinformatie en de rechtmatigheid van de uitvoering.

De vraag 'Kan een scan ook elders in Nederland worden toegepast?' beantwoorden wij positief. De gebruikte indicatoren zijn universeel toepasbaar en het BBV (deel toetsingskader) geldt voor alle gemeenten. Mogelijk zal wel per provincie 'getuned' moeten worden op provinciaal opgelegde kaders.

Het onderzoek blijft een momentopname. Volgend jaar kan het anders zijn.

Noten

1 Voor de rangordes vijf rangordes zijn de toegekende cijfers: algemeen: Goed=7, Voldoende=6, Onvoldoende=5, ontwikkeling: +=6, relatie BKM: NVT=6. Bij rangorde 1 zijn alle uitkomsten in de berekening betrokken (aandachtsgebieden én verdiepingslag). De onderdelen 'relatie BKM' en 'ontwikkeling' (die hier worden meegerekend) worden in de overige berekeningen niet meer meegenomen. Van deze twee indicatoren is namelijk moeilijk vast te stellen of zij positief of negatief zijn en in hoeverre zij de financiële slagkracht van een gemeente beïnvloeden. Rangorde 2 is als rangorde 1, alleen wordt het overkoepelende 'algemeen oordeel' niet betrokken, omdat dit een gemiddelde is van een aantal scores.

Rangorde 3 is als rangorde 2, zonder de scores van de verdiepingslag. De scores op de aandachtsgebieden zijn betrokken in de berekening. Bij rangorde 4 worden alleen de scores op de kritische factoren meegenomen. Bij de bepaling van rangorde 5 zijn alleen de scores van de verdiepingslag (verplichte paragrafen) meegenomen.

* drs. Jean Schutgens is bestuurskundige en oud-gemeentesecretaris van Landgraaf. Hij doet onderzoek naar het visiteren van gemeenten door middel van bestuurskrachtmetingen.

Anke Maessen MSc LLB volgt de dubbelstudie Recht & Management aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Zij is bezig met de afstudeerscriptie Nederlands Recht, afstudeerrichting Ondernemingsrecht. Zij verricht als ideale bijbaner werkzaamheden bij Deloitte Accountants – public sector.

Prof. dr. Arno Korsten is hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen, in het bijzonder bestuurskunde, aan de Open Universiteit Nederland, faculteit Managementwetenschappen en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht, faculteit der Rechtsgeleerdheid.