

Provinciale Staten van Gelderland

Deventer, 14 maart 2017

Kenmerk: 201703/1

Betreft: (follow-up) Financieel toezicht

Geachte leden van Provinciale Staten,

In 2013 hebben we [onderzoek](#) gedaan naar het financieel toezicht op gemeenten door de provincie Gelderland. We concludeerden dat de provincie het doel van het toezicht -voorkomen artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet – behaalt (zie figuur 1 voor een toelichting). Ook in 2017 kent de provincie Gelderland geen artikel 12 gemeenten, wel zijn er twee gemeenten¹ die onder preventief toezicht staan. Dit betekent dat zij hun begroting(swijzigingen) door GS moeten laten goedkeuren voordat de uitgaven worden gedaan. Bij financieel toezicht worden de kaders door GS gesteld. PS hebben voornamelijk een controlerende rol en budgetrecht waarmee ze de beschikbare middelen – en daarmee de intensiteit – van het toezicht bepalen.

Wat is financieel toezicht?

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

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

Doel =
voorkomen dat gemeenten
onder artikel 12* komen

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

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

De preventieve toezichtvorm heeft de volgende implicaties:

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

¹ Dit zijn de gemeenten Rijnwaarden en Zevenaar en omdat zij in 2018 samengaan vallen ze automatisch onder preventief toezicht. Een reden die niets zegt over een mogelijk ongunstige financiële positie. .

Wij hebben dit onderzoek geselecteerd als follow-up, wat betekent dat we kijken naar de opvolging van de overwegingen². De rol van financieel toezichthouders wordt immers steeds belangrijker nu gemeenten er met de decentralisaties veel budget en complexe taken bij hebben gekregen. Dit is eveneens de aanleiding om het onderzoek uit te breiden naar financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen (GR-en) waar alleen gemeenten aan deelnemen³. In Nederland was het financieel belang van GR-en namelijk voor de decentralisaties al flink toegenomen (2013; 16% van de gemeentelijke uitgaven). De verwachting bij velen is dat dit met de decentralisaties nog verder zal toenemen. In deze brief staan onze belangrijkste constatering en geven we u enkele aanbevelingen mee.

1. OPVOLGING OVERWEGINGEN

In het onderzoek uit 2013 zijn in het totaal acht overwegingen geformuleerd waarbij een onderscheid is gemaakt in overwegingen voor PS en voor GS. Zoals gebruikelijk bij rekenkameronderzoek [reageren GS](#) op de conclusies en aanbevelingen (in dit geval overwegingen). GS onderschrijven de meeste overwegingen en voegen eraan toe dat er al zo gewerkt wordt (zie tabel 1). Op twee punten adviseren GS de overwegingen niet over te nemen. Ten eerste achten GS het onwenselijk dat het provinciale financieel toezicht als adviseur optreedt (overweging 6). Ten tweede willen GS vasthouden aan het uitgangspunt dat hun toezicht is gebaseerd op openbare informatie (overweging 7).

[PS besluiten](#) op basis van de reactie van GS de meeste overwegingen voor kennisgeving aan te nemen. Naar aanleiding van de eerste drie overwegingen worden er specifieke verzoeken / vragen bij GS gelegd. Naar aanleiding van de reactie van GS en het besluit van PS hebben we in dit onderzoek gefocust op de opvolging van vijf overwegingen waar PS een besluit hebben genomen (1 t/m 3) of concrete toezeggingen zijn gedaan door GS (overwegingen 4 en 8).

De overwegingen die door PS zijn overgenomen, zijn grotendeels opgevolgd

Uit ons onderzoek blijkt dat de overwegingen die zijn overgenomen grotendeels zijn opgevolgd (zie tabel 1). GS informeren PS op verschillende manieren over de voortgang van het financieel toezicht. Dat gebeurde zowel via de reguliere begrotingscyclus als in specifieke documenten, technische briefings en in de databank 'Financieel toezicht Gelderland'. Al deze stukken zijn geagendeerd in de commissie. Sinds 2014 zijn er vanuit PS enkele keren specifieke vragen aan GS gesteld over verliezen op gemeentelijke grondexploitaties en het ontbreken van een goedkeurende accountantsverklaring bij vele gemeentelijke jaarrekeningen over 2015.

² Vanwege de relatief beperkte rol van PS in het financieel toezicht hebben we in ons vorige onderzoek overwegingen mee gegeven en geen aanbevelingen.

³ GR-en waar naast gemeenten ook de provincie aan deelneemt vallen onder het toezicht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tabel 1: Samenvatting toezeggingen GS en besluit PS

Overwegingen voor PS	Toezegging GS en besluit PS	Opvolging
1. PS hebben bij het financieel toezicht een controlerende rol en overweeg om deze ruimhartiger in te nemen.	GS wordt verzocht aan PS een rapportage te sturen met uitkomsten van het gevoerde toezicht op (meerjaren) begrotingen van gemeenten;	Opgevolgd
2. Heroverweeg de huidige afspraken met GS over de informatievoorziening.	Deze rapportage te agenderen in de commissie ABF	Opgevolgd
3. Bij het herstellen van het evenwicht tussen vraag en aanbod bij woningbouw en bedrijventerreinen neemt regionale afstemming een belangrijke plaats in. Overweeg hierop nog actiever te sturen.	GS wordt gevraagd de (on)mogelijkheden tot regionale sturing van woningbouw en bedrijventerreinen alsmede de implicaties daarvan voor de financiële positie van gemeenten te onderzoeken en aan PS te rapporteren	Deels opgevolgd
Overwegingen voor GS	Toezegging GS en besluit PS	Opvolging
4. Evalueer het financieel toezicht regelmatig en ga na of het toezicht slaagt in het tijdig signaleren van problemen.	GS: het is reeds de opzet dat GS op regelmatige basis het toezicht en de prioriteiten daarbinnen evalueren en bijsturen.	Deels opgevolgd
5. Bepaal de voor toezicht gewenste en noodzakelijke diepgang, capaciteit en expertise van het toezicht. Overweeg om de benodigde kennis te bundelen door ver(der)gaande samenwerking tussen provincies.	GS: er wordt reeds samengewerkt	
6. Informeer de gemeenteraden proactiever over (de resultaten van) het financieel toezicht.	GS: betrekken gemeenteraad bij toezicht is belangrijk maar rol toezichthouder kan niet overgaan in adviseur.	
7. Intensiveer de contacten met gemeenten en accountants om meer dan alleen openbare informatie van gemeenten bij de oordeelsvorming te kunnen betrekken.	GS: contacten met interne beleidsafdelingen zijn al geïntensiveerd en met accountants wordt vanuit Vakberaad gesproken. Uitgangspunt toezicht blijft openbare informatie.	
8. Faciliteer proactief het contact tussen gemeenten onderling om gegevens en best practices uit te wisselen.	GS hebben de ambitie om beschikbare kennis te ontsluiten. Er wordt verwezen naar de Databank financieel toezicht gemeenten Gelderland.	Opgevolgd

3

Eind 2016 geven GS met het rapport 'Doorzettingskracht regionaal programmeren Gelderland' aan wat de mogelijkheden zijn voor regionale sturing (overweging 3). In zijn algemeenheid wordt beschreven dat het deprogrammeren van bedrijventerreinen financiële consequenties heeft voor gemeenten. Wat de precieze implicaties zijn voor de financiële positie van gemeenten is niet onderzocht.

Wij publiceerden medio 2015 het rapport 'Van wens naar werkelijkheid. De regisseur aan zet' over de rol van de provincie bij bedrijventerreinen. Onze conclusie over de regierol was dat GS deze weliswaar actief invullen maar in het verleden de regio's ruimte hebben geboden om het aanbod op te voeren. *Met haar bovenregionale rol is de provincie nu aan zet om samen met de regio's het overaanbod terug te brengen en daarmee te zorgen voor een gezondere markt voor bedrijventerreinen*, aldus de Rekenkamer.

Overweging 4 gaat over het evalueren van het financiële toezicht om zo na te gaan of het toezicht slaagt in een tijdige signalering van problemen. Een expliciete en uitgebreide evaluatie van het uitvoeringsprogramma gericht op toezicht heeft niet plaatsgevonden. Wel is het financieel toezicht intern geëvalueerd. Daaruit blijkt dat GS zich bewust zijn van de veranderende omstandigheden zoals de decentralisaties in het sociale domein en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen. In het tweede uitvoeringsprogramma dat loopt van 2016 – 2019 kondigen GS eind 2019 een evaluatie aan van het interbestuurlijke toezicht aan (financieel toezicht is daar een onderdeel van).

Tot slot is overweging 8 opgevolgd. Gelderland zet de standaard op het gebied van financieel toezicht. De door ons waargenomen uitbreiding van de databank financieel toezicht zal daaraan zeker bijdragen.

Overweging zonder toezegging GS en besluit PS toch opgepakt

Aangezien PS met instemming heeft kennisgenomen van de reactie GS was op een aantal overwegingen geen verdere actie te verwachten. Deze verwachting bleek niet te kloppen voor overweging 6 gericht op het pro-actiever informeren van gemeenteraden over financieel toezicht. Zo is het aantal raadspresentaties uitgebreid en wordt er jaarlijks een symposium georganiseerd voor de financials van gemeenten en GR-en op het bestuurlijk en ambtelijk niveau. De rekenkamer neemt hiervan met genoegen kennis.

Aanbeveling voor PS

1. Verzoek GS in de evaluatie van het tweede uitvoeringsprogramma expliciet aandacht te besteden aan overweging 4 'tijdig signaleren van problemen' van de rekenkamer.

2. FINANCIËEL TOEZICHT GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN

In de basis is het financieel toezicht op de GR-en gelijk aan dat op de gemeenten. Dat ligt voor de hand aangezien GR-en een vorm van verlengd lokaal bestuur zijn. Ook het toezicht op GR-en beoogt primair te voorkomen dat deelnemende gemeenten een beroep op steun krachtens artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet moeten doen. Er zijn diverse soorten GR-en en niet allemaal vallen ze onder het provinciaal toezicht. Onder dit toezicht van de provincies vallen de regelingen met een eigen rechtspersoon en een eigen financiële huishouding, voor zover de provincie zelf geen deelnemer aan de GR is. De centrumregeling en de *regeling zonder meer* vallen niet onder provinciaal toezicht (meer informatie over GR zie paragraaf 3.2.1 van de nota van bevindingen).

Aan het begin van deze brief hebben we al aangegeven dat er in Gelderland geen gemeenten zijn die een beroep doen op artikel 12. In 2015 en 2016 stond de gemeenschappelijke regeling

Glastuinbouwproject Bergerden onder preventief toezicht. In 2017 zijn er geen GR-en meer onder preventief toezicht.

In zijn algemeenheid constateren we dat GS de GR-en waar zij toezicht op dienen te houden in beeld hebben (alhoewel de lijsten weinig inzichtelijk zijn), risicogericht toezicht houden en breed gebruik maken van de beschikbare informatie die veelal afkomstig is van het toezicht op gemeenten. Op basis van ons onderzoek komen we ook tot een aantal specifieke constatering die we hieronder beschrijven.

Provincie volgt landelijke toezichtkader maar had tot 2015 weinig aandacht voor GR-en

De provincie Gelderland hanteert het *Gemeenschappelijk toezichtskader – een kwestie van evenwicht*. Dit kader is samen met het Rijk opgesteld en wordt door alle provincies gehanteerd. Financieel toezicht wordt als volgt omschreven: *‘Bij de taakuitoefening van het financieel toezicht komt het er in essentie op neer dat het toezicht op de provincies en gemeenten is beperkt tot de financiële kant van de begroting en jaarstukken’*. Een risicogerichte aanpak en daarop afgestemde proportionele inzet van toezichthouders zijn hierbij de algemene principes. In Gelderland is daarnaast een uitvoeringsprogramma voor het interbestuurlijk toezicht (IBT) opgesteld waar het financieel toezicht in is opgenomen. Hierin wordt gesteld dat deelnemende gemeenten in eerste instantie het controlerende orgaan zijn op GR-en. De provincie is terughoudend in haar toezicht op de financiën van GR-en.

5

In de periode 2010 – 2014 was het financieel toezicht op GR-en niet volledig dekkend. De verwachting dat het financieel toezicht op GR-en niet langer door provincie zou worden uitgevoerd, is als belangrijke reden aangedragen. In deze periode heeft de provincie de prioriteit gelegd bij een aantal risicovolle samenwerkingsverbanden met grondexploitaties zoals Bergerden, Medel en Bijsterhuizen. Daarnaast geeft de provincie aan de GR-en te volgen via de paragraaf verbonden partijen in de gemeentebegrotingen. Niet alleen de provincie Gelderland had in deze periode minder aandacht voor het toezicht op GR-en. De Randstedelijke Rekenkamer constateerde vorig jaar dat de provincie Noord-Holland tot voor kort geen structureel toezicht hield op GR-en. Ook hier is de mogelijke afschaffing van deze provinciale taak de verklaring. Uit het onderzoek van de Randstedelijk Rekenkamer blijkt verder dat Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland toezicht zijn blijven houden op GR-en. In Overijssel komen wij tot dezelfde constatering.

Vanaf 2015 is het toezicht op GR-en weer geïntensiveerd maar nog steeds gering

Toen duidelijk werd dat de provinciale toezichtstaak niet kwam te vervallen, heeft GS het toezicht weer geïntensiveerd. Dit blijkt uit de verhoging van de personele inzet van 0,1 fte in 2014 naar 0,5 fte in 2016 voor financieel toezicht op GR-en. In tabel 2 staat ter indicatie een vergelijking met andere provincies. Alhoewel de cijfers met enige voorzichtigheid beoordeeld moeten worden, valt wel op dat de personele inzet van Gelderland in vergelijking met de andere provincies – ondanks de verhoging - nog steeds gering is.

Tabel 2: Overzicht financieel toezicht gemeenten GR-en

	Gld	Ov	Fle	ZH	Utr	NH
Aantal gemeenten	54	25	6	60	26	51
Aantal GR-en	47	20	3	68	25	53
Personele inzet financieel toezicht (in fte's)*:	7,4	4,4	0,8	12	4,5	8
- w.v. inzet op toezicht GR-en	0,5	1,0	0,1	0,9	0,5	1,3
Beschikbaar aantal uur* toezicht per GR	15	69	41	23	28	27

* Cijfers zijn een schatting van de feitelijk personele inzet, het opgegeven aantal uren is niet exact hetzelfde opgebouwd.

* Gebaseerd op 1.388 uur per fte uit de Handleiding overheidstarieven 2016.

Bronnen: Provincie Gelderland en Overijssel (betreft schatting feitelijke personele inzet) en [Randstedelijke Rekenkamer](#), berekening Rekenkamer Oost-Nederland

De intensivering van het toezicht op GR-en blijkt ook uit de brief die sinds 2015 voorafgaand aan het begrotingsjaar wordt verstuurd aan de GR-en onder repressief toezicht. De brief bevat een bijlage met aandachtspunten voor het toezicht op de begroting die zij voor de zomer moeten opstellen. Voor de GR-en is de brief een combinatie van een toezichtsbrief en begrotingsbrief. Formeel is een dergelijke brief niet nodig. GS zijn alleen verplicht voor 1 januari GR-en die onder preventief toezicht komen te staan hierover te informeren. GS creëren op deze manier een extra contactmoment met de GR-en waar zij toezicht op houden.

6

Aantal en financiële omvang GR-en blijft ongeveer gelijk maar complexiteit neemt toe

Zoals we eerder vermelden is in Nederland het financieel belang van GR-en in de periode 2005 – 2013 flink toegenomen. De verwachting bij velen was dat met de decentralisaties in het sociale domein zich een verdere stijging zou voordoen. Een stijging die ook gevolgen zou hebben voor de provincie als toezichthouder op de GR-en.

Tabel 3: Overzicht financieel toezicht gemeenten GR-en

	2014	2015	2016	2017
Aantal GR-en	48	48	47	46
Aantal opgeheven en nieuwe GR-en	- 3 + 3	- 7 + 6	- 3 + 2	Nog niet bekend
Totaal bruto lasten (in € miljoen)	€ 1.038	€ 984	€ 1.059	€ 978

Bronnen: Provincie Gelderland en jaarrekeningen / begrotingen van de GR-en.

De eerste en meest opvallende constatering is dat het aantal GR-en waar de provincie Gelderland toezicht op houdt, in de periode 2014 – 2017, ongeveer gelijk is gebleven (zie tabel 3). De financiële omvang van de GR-en is in 2017 zelfs 6% lager dan in 2014. Een tendens die we ook in Overijssel zien. Dit beeld op totaal niveau zegt echter weinig over de dynamiek die we zien in GR-en die worden opgericht, opgeheven of uitgebreid met extra taken. Een dynamiek die zich juist voordoet in het sociale domein. In ons onderzoek kwamen wij het volgende tegen;

- Op het gebied van de sociale werkvoorzieningen en bijstandsverlening zijn er acht (van de vijftien) GR'en opgeheven. De opgeheven GR'en zijn vervangen door nieuwe en taken zijn

- weer overgegaan naar gemeenten die deze vervolgens hebben uitbesteed aan privaatrechtelijke organisaties. Hierdoor komen een reorganisatie en transitie samen.
- Er is geen zelfstandig GR opgericht voor de jeugdzorg. Dat komt omdat Jeugdzorg – voor zover uitgevoerd door een GR – is ondergebracht in bestaande regelingen. De decentralisatie van de jeugdzorg leidt daardoor niet tot een toename van het aantal GR-en;
 - De WGR+ regio Arnhem – Nijmegen is opgeheven en de mobiliteitstaken zijn naar de provincie overgegaan. Dit is een belangrijke verklaring voor de afname van de financiële omvang.
 - In de jeugdzorg wordt er in GR verband vooral beleid voorbereid en de contractering van aanbieders, inkoop van zorg- en ondersteuning en de monitoring geregeld. De uitgaven lopen nog rechtstreeks via de gemeenten naar de (zorg)aanbieders. Dit betekent dat er verhoudingsgewijs maar een klein deel van de overgehevelde middelen bij een GR terecht komen.

Duidelijk is dat ondanks ongeveer gelijkblijvende aantallen de veranderingen bij GR-en groot zijn. De toegenomen dynamiek bij GR-en en in het verlengde daarvan bij de verbonden partijen maakt het financiële toezicht complex. Een complexiteit waar ook gemeenten en raadsleden tegen aan lopen. Grip op GR-en is niet voor niets al langer onderwerp van aandacht, getuige het aantal handreikingen dat hierover de afgelopen jaren is verschenen.

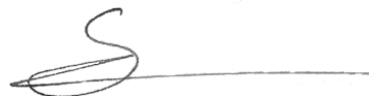
Aanbevelingen voor PS

- 7
.....
- De constatering die wij doen over het financieel toezicht op GR-en brengt ons bij een aantal aanbevelingen.
2. Verzoek GS in het licht van de toegenomen complexiteit te bezien of er extra capaciteit nodig is voor financieel toezicht en neem hier als PS vervolgens een besluit over. Dit past binnen uw budgetrecht.
 3. Verzoek GS duidelijke en overzichtelijke lijsten bij te houden met GR-en waar toezicht op gehouden dient te worden.
 4. In aansluiting op de overwegingen die we hebben gegeven bij financieel toezicht op gemeenten is het proactief informeren van raden over (de resultaten) van het financieel toezicht op GR-en een aanbeveling die we aan GS meegeven.

Met vriendelijke groet,
Namens het bestuur van de Rekenkamer Oost-Nederland



Michael Mekel
Voorzitter



Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur