

Provinciale Staten van Overijssel

Deventer, 5 april 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 de gemeenten door de provincies Overijssel. 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 Overijssel geen artikel 12 gemeenten, wel staat Almelo onder preventief toezicht. Dit betekent dat zij haar 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.

Wij hebben dit onderzoek geselecteerd als follow-up, wat betekent dat we kijken naar de opvolging van de overwegingen¹. De rol van financieel toezichthouder wordt immers steeds

¹ Vanwege de relatief beperkte rol van PS in het financieel toezicht hebben we in ons vorige onderzoek overwegingen mee gegeven en geen aanbevelingen.

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 gemeenten aan deelnemen². 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 totaal tien overwegingen geformuleerd door de rekenkamer 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 zien het rapport als ondersteuning van het financieel toezicht en de ontwikkeling daarvan. GS plaatsen twee kritische kanttekeningen bij de overwegingen. Ten eerste achten GS het combineren van toezicht en advies niet wenselijk en passend (overweging 4). Ten tweede zijn GS van mening dat het toezicht in beginsel alleen gebaseerd is op informatie die ook de raad gebruikt en dat is doorgaans openbare informatie (overweging 9). In januari 2014 [besluiten PS](#) – via een amendement – bijna alle overwegingen van de rekenkamer over te nemen. In aanvulling op de overwegingen vragen PS aan GS om een terugkoppeling en specifiekere informatie. Zie tabel 1 en 2 voor een overzicht van de overwegingen van de rekenkamer en besluit PS.

2

De overwegingen voor PS zijn inhoudelijk grotendeels opgevolgd

Uit ons onderzoek blijkt dat de overwegingen voor PS inhoudelijk grotendeels zijn opgevolgd (zie tabel 1). GS hebben de afgelopen jaren meer informatie aan PS verstrekt over financieel toezicht: de begrotingsbrieven van GS aan gemeenten, toezichtsverslagen van GS aan BZK, toezichtsbeelden van alle Overijsselse gemeenten, een infosessie over financieel toezicht en de website financieel toezicht waar recent een digitale databank aan is toegevoegd. Inhoudelijke is hiermee in belangrijke mate aan het besluit van PS voldaan. Alleen de vorm (geen Statennotitie) en het verstrekken van informatie over de relatie tussen doelen, middelen en prestaties (=gerealiseerde doelen) sluiten niet aan bij het besluit van PS.

De verstrekte informatie is door PS veelal voor kennisgeving aangenomen en niet op de agenda van de commissie geplaatst. Voor specifieke thema's was de aandacht groter. Zo zijn er vragen gesteld over de relatie financieel toezicht en gemeentelijke grondexploitaties en het voornemen van een gemeente om garant te staan. De antwoorden zijn besproken in de commissie.

Aanbevelingen voor PS

1. Verzoek GS in de begroting en jaarstukken duidelijker invulling te geven aan het verzoek om informatie over de relatie tussen doelen, middelen en prestaties.

² GR-en waar naast gemeenten ook de provincie aan deelneemt vallen onder het toezicht van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tabel 1: Samenvatting overwegingen rekenkamer voor PS en besluit PS

| Overwegingen Rekenkamer voor PS | Besluit PS (Amendement) | Opvolging |
|---|--|-------------------------------|
| 1. PS hebben bij het financieel toezicht een controlerende rol en overweeg om deze ruimhartiger in te nemen. | PS: controlerende rol bij financieel toezicht door GS ruimhartiger op te pakken op basis van: | In andere vorm(en) opgevolgd. |
| 2. Heroverweeg de huidige afspraken met GS over de informatievoorziening. | - een jaarlijkse Statennotitie van GS met verantwoording over gevoerde beleid en - eventueel GS notities over specifieke onderwerpen. | |
| | PS vragen GS om informatie over o.a. de relatie tussen doelen, middelen en prestaties (=gerealiseerde doelen) en de communicatie richting gemeenten. | Deels 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. | Niet overgenomen. | |

De overwegingen voor GS zijn grotendeels opgevolgd

De overwegingen 4 t/m 10 zijn voor GS en gaan over de invullingen van de toezichthoudende rol (zie tabel 2). Voor deze overwegingen constateren we dat ze grotendeels zijn opgevolgd. Zo zijn er meer toelichtingen aan gemeenteraden gegeven, is er meer aandacht voor informele contacten en contacten met andere provinciale toezichthouders en wordt er meer informatie beschikbaar gesteld over financieel toezicht en de financiële positie van gemeenten (databank gemeente financiën). Er zijn twee overwegingen waarbij we constateren dat ze deels zijn opgevolgd:

- Overweging 5: in de ambtelijke werk- en opleidingsplannen wordt jaarlijks afgewogen hoe de capaciteit moet worden ingezet en welke expertise aanvulling behoeft maar een expliciete, met PS gedeelde, bezinning op capaciteit en expertise heeft niet plaatsgevonden.
- Overweging 6: er worden jaarlijks ambtelijke evaluaties uitgevoerd met gemeenten en er is eind 2016 een inventarisatie uitgevoerd over het proces van Interbestuurlijk toezicht waarin het financieel toezicht is meegenomen. Een analyse van de mate waarin de toezichthouder er in slaagt tijdig problemen te signaleren is niet gehouden.

Verzoek PS om terugkoppeling later opgevolgd

PS hebben, in aanvulling op de overwegingen van de rekenkamer, GS gevraagd om een jaar later terug te koppelen hoe zij invulling hebben gegeven aan deze overwegingen. Conform het besluit van PS had er begin 2015 een terugkoppeling moeten liggen, maar dat is niet gebeurd. Intern is men in de tussentijd wel degelijk met de overwegingen aan de slag gegaan en zijn er veranderingen in gang gezet. Uiteindelijk is er eind 2016 teruggekoppeld over de wijze waarop GS de overwegingen hebben opgepakt. Op dat moment was de rekenkamer al gestart met haar vervolgonderzoek.

Tabel 2: Samenvatting overwegingen rekenkamer voor GS en besluit PS

| Overwegingen Rekenkamer voor GS | Besluit PS (Amendement) | Opvolging |
|---|--|------------------|
| 4. Overweeg het traditionele toezicht aan te vullen met adviezen aan en meer proactieve communicatie met gemeenteraden. | PS nemen overweging over. | Opgevolgd. |
| 5. Bepaal de voor het toezicht gewenste en noodzakelijke diepgang van het toezicht, overweeg om de benodigde kennis te bundelen door ver(der)gaande samenwerking tussen provincies. | PS nemen overweging over. | Deels opgevolgd. |
| 6. Ga na of het toezicht slaagt in het tijdig signaleren van problemen. | PS nemen overweging over. | Deels opgevolgd. |
| 7. Zet de risicoanalyse en onderbouwde keuzes over de toezichtsvorm concreet en gestructureerd op papier t.b.v. de bestuurlijke gesprekken met gemeenten. | PS nemen overweging over. | Opgevolgd |
| 8. Informeer gemeenteraden proactiever over (de resultaten van) het financieel toezicht. | PS nemen overweging over. | Opgevolgd. |
| 9. Intensiveer de contacten met gemeenten en accountants om meer dan alleen openbare informatie van gemeenten bij de oordeelsvorming te kunnen betrekken. | PS nemen overweging over. | Opgevolgd. |
| 10. Faciliteer proactief contact tussen gemeenten onderling om gegevens en <i>best practices</i> uit te wisselen | PS nemen overweging over. | Opgevolgd. |
| - | PS verzoeken GS om een jaar na behandeling (=22/01/2015) terug te koppelen hoe zij invulling hebben gegeven aan overweging 4 t/m 10 van de rekenkamer. | Later opgevolgd. |

4

.....

Aanbevelingen voor PS

2. Verzoek GS periodiek een uitgebreidere analyse uit te voeren naar de mate waarin het toezicht slaagt in het tijdig signaleren van problemen. Laat deze analyse bij voorkeur door een externe partij uitvoeren.
3. De rekenkamer neemt sinds het onderzoek naar financieel toezicht gemeenten in elk onderzoek de aanbeveling op om GS te verzoeken een jaar na besluitvorming door PS terug te koppelen hoe het zit met de opvolging van de aanbevelingen. Het monitoren van de tijdige

opvolging van deze aanbeveling is nog een punt van aandacht zoals deze follow up illustreert. Verzoek GS in overleg met griffie hier op meer gestructureerde wijze invulling te geven.

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 het 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 Overijssel geen gemeenten zijn die een beroep doen op artikel 12 en dat één gemeente in 2017 onder preventief toezicht staat. Er zijn geen GR-en die onder preventief toezicht staan.

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

5

Gestructureerde en risicogerichte benadering toezicht op GR-en

GS van Overijssel houden op gestructureerde wijze toezicht op GR en hanteren daarbij 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. Dit landelijke kader is door de provincie Overijssel uitgewerkt in bestuursovereenkomsten over Interbestuurlijk Toezicht en toetspuntenlijsten. GR-en ontvangen een begrotingsbrief waarin de aandachtspunten voor dat jaar preciezer zijn uitgewerkt. Hierbij valt te denken aan opgelegde taakstellingen zonder dat zeker is dat ze kunnen worden gerealiseerd en onzekere bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen in het sociale domein. Op basis van de jaarstukken worden algemene controles (bijv. of de baten GR terug te vinden in gemeentebegroting) en indien nodig specifieke analyses (bijv. realiteitswaarde ingeboekte bezuinigingen) uitgevoerd. GR-en ontvangen vervolgens een standaard toezichtsbrief en als uit deze controles en analyses specifieke bevindingen voortvloeien wordt de GR hierover in deze brief geïnformeerd. Dit loopt uiteen van het ontbreken van een concrete uitwerking van bezuinigingen tot het tijdig indienen van de begroting. In 2015 is aan drie GR-en het voornemen tot het plaatsen onder preventief toezicht kenbaar gemaakt. Deze procesmatige tussenstap heeft resultaat: tussen voorgenomen en feitelijk besluit nemen alle drie de GR-en maatregelen waardoor de toezichthouder afziet van plaatsing onder preventief toezicht.

Provincie houdt intensiever toezicht op GR-en

De provincie Overijssel houdt intensief toezicht op GR-en. Zoals eerder genoemd, stuurt de provincie jaarlijks een begrotingsbrief met aandachtspunten. Tot en met 2015 waren deze brieven alleen gericht aan gemeenten met de gedachte dat zij dit onder de aandacht van hun GR-en zouden brengen. Vanaf begrotingsjaar 2016 ontvangen GR-en zelf een begrotingsbrief met aandachtspunten. Ook zien we dat bij omissies die bij herhaling geconstateerd worden, de toon van enkele toezichtsbrieven in de loop der jaren strenger worden. Formeel hoeft de provincie alleen toezichtsbrieven te versturen wanneer GR-en onder preventief toezicht (komen te) staan. Met het sturen van de toezichtsbrieven naar alle GR met eventueel specifiek voor de GR geldende aandachtspunten, creëren GS een extra contactmoment.

Tabel 3: Overzicht financieel toezicht gemeenten GR-en

| | Ov | Gld | Fle | ZH | Utr | NH |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Aantal gemeenten | 25 | 54 | 6 | 60 | 26 | 51 |
| Aantal GR-en | 20 | 47 | 3 | 68 | 25 | 53 |
| Personele inzet financieel toezicht (in fte's)*: | 4,4 | 7,4 | 0,8 | 12 | 4,5 | 8 |
| - w.v. inzet op toezicht GR-en | 1,0 | 0,5 | 0,1 | 0,9 | 0,5 | 1,3 |
| Beschikbaar aantal uur* toezicht per GR | 69 | 15 | 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 toegenomen intensiteit van het toezicht op GR-en blijkt ook uit de personele inzet. De provincie Overijssel heeft de personele inzet voor het financiële toezicht op GR-en uitgebreid: in 2014 werd 0,6 fte besteed aan financieel toezicht op GR-en en in 2016 is dit 1 fte. Het aantal GR-en is in diezelfde periode ongeveer gelijk gebleven, net als de totale capaciteit voor het financiële toezicht. In tabel 3 staat ter indicatie een vergelijking met andere provincies. Alhoewel de cijfers met enige voorzichtigheid beoordeeld dienen te worden, valt op dat de provincie Overijssel qua capaciteit stevig inzet op financieel toezicht op GR-en.

Aantal GR-en blijft gelijk, financieel volume neemt af en complexiteit neemt toe

Zoals we eerder vermeldden 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 een verdere stijging zou optreden. Een stijging die ook gevolgen zou hebben voor de provincie als toezichthouder op de GR-en.

De eerste opvallende constatering is dat het aantal GR-en waar de provincie Overijssel toezicht op houdt, in de periode 2014 – 2017, ongeveer gelijk is gebleven (zie tabel 4). Ten tweede neemt de financiële omvang van de GR-en in diezelfde periode af met € 124 miljoen (-23%) in plaats van toe. Een tendens die we in wat mindere mate in Gelderland ook zien. Belangrijke verklaringen voor de afname van het financiële volume zijn:

- De overdracht van mobiliteitstaken van de GR Regio Twente naar de provincie.

- De daling van de rijksvergoeding voor de werkvoorzieningsschappen (afbouw Wet Sociale Werkvoorziening) en het opheffen van twee GR-en voor werkvoorzieningen.

Tabel 4: Overzicht financieel toezicht gemeenten GR-en

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------------------------------|-------|--------|-------|-----------------|
| Aantal GR-en | 20 | 21 | 20 | 20 |
| Aantal opgeheven en nieuwe GR-en | + 1 | - 2 +1 | - | Nog niet bekend |
| Totaal bruto lasten (in € miljoen) | € 526 | € 490 | € 391 | € 402 |

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

De overgang van de jeugdzorgtaken naar gemeenten was aanleiding voor de vorming van één nieuwe GR, uitvoeringsorganisatie jeugdzorg IJsselland. De jeugdzorg in Twente is binnen de bestaande GR Regio Twente ondergebracht waardoor het niet tot een nieuwe GR heeft geleid. De GR-en Twente en IJsselland regelen de inkoop, contracteringen en monitoring voor de jeugdzorg. De feitelijke uitgaven aan jeugdzorg lopen echter rechtstreeks via de gemeenten waardoor ook de financiële omvang van de GR-en door de decentralisatie van de jeugdzorg nauwelijks is gestegen. Deze geringe financiële omvang zegt weinig over de invloed die de GR-en - met inkoop en contracteringsfunctie - hebben op de uitgaven door gemeenten.

Duidelijk is wel dat ondanks ongeveer gelijkblijvend aantal GR-en en een in zijn totaliteit afnemend financieel volume van GR-en, de invloed ervan op gemeente financiën toeneemt. Dit maakt het financieel toezicht complexer. 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 en onderzoeken dat hierover de afgelopen jaren is verschenen.

Aanbevelingen voor GS


De constatering die wij doen over het financieel toezicht op GR-en brengt ons bij de laatste aanbeveling.

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