



Financieel toezicht Overijssel

Gemeenten en gemeenschappelijke regelingen



Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), mevrouw B. Vlieger-Ruitenbergh MBA en de heer ir. T.J.A. Gies. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door Bruno Steiner advies (extern).

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

De afbeelding is afkomstig van Annemarieke Hissink

Financieel toezicht Overijssel

Gemeenten en gemeenschappelijke regelingen

Deventer, maart 2017

Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport bestaat uit twee delen. Het deel dat nu voor u ligt betreft het feitenrelaas; in rekenkamertermen gaat het dan om de Nota van Bevindingen. Later volgt de Bestuurlijke Nota met de conclusies en overwegingen.

Inhoudsopgave

Leeswijzer	4
------------------	---

DEEL 1: <i>Nota van bevindingen</i>	7
--	---

1 Opzet van het onderzoek	8
---	----------

1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Achtergrondinformatie financieel toezicht.....	9
1.2.1 Financieel toezicht in het algemeen.....	9
1.2.2 Financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen	11
1.3 Wat heeft de rekenkamer onderzocht?.....	12
1.4 Leeswijzer	13

2 Opvolging overwegingen	14
--	-----------

2.1 Overwegingen Rekenkamer en besluitvorming in Provinciale Staten	14
2.1.1 Overwegingen van de Rekenkamer	14
2.1.2 De reactie van Gedeputeerde Staten	15
2.1.3 Amendement Renkema	16
2.2 Opvolging van overwegingen 1 t/m 3 voor PS.....	19
2.3 Opvolging van overwegingen 4 t/m 10 voor GS	22

3 Financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen in Overijssel	27
--	-----------

3.1 Inleiding.....	27
3.2 Gemeenschappelijke regelingen onder provinciaal financieel toezicht .	27
3.2.1 Welk type gemeenschappelijke regelingen vallen onder provinciaal financieel toezicht?.....	27
3.2.2 Gemeenschappelijke regelingen onder financieel toezicht Overijssel	29
3.3 Financiële omvang van regelingen onder provinciaal toezicht.....	30
3.3.1 Bestuurlijke achtergrond	31
3.3.2 Financiële omvang van de regelingen	32
3.4 Beleid en inrichting van provinciaal financieel toezicht	35
3.4.1 Beleid	36
3.4.2 Organisatorische en procedurele inrichting	37
3.5 Uitvoering van financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen .	39
3.5.1 Financieel toezicht in 2014	40

3.5.2	Financieel toezicht in 2015/17 en eventuele veranderingen	41
Bijlage 1:	Onderzoeksopzet.....	46
	Doel en vraagstelling	46
	Normenkader	47
Bijlage 2:	Bronnen.....	49
Bijlage 3:	Gemeenschappelijk regelingen onder financieel toezicht	
Overijssel	51	

DEEL 1

Nota van bevindingen

1 Opzet van het onderzoek

In dit hoofdstuk noemen we de aanleiding voor het onderzoek, de achtergrond en de onderzoeksvragen. Daarna lichten we summier de opzet van het onderzoek toe.

1.1 Aanleiding

Eind 2013 heeft de Rekenkamer Oost-Nederland de onderzoeken naar het financieel toezicht door de provincies Gelderland en Overijssel op gemeenten gepubliceerd. De aanleiding voor deze onderzoeken waren de financiële problemen bij gemeenten door verliezen op grondexploitaties. Uit ons onderzoek kwam naar voren dat de provincies het doel van het toezicht (voorkomen artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet) behaalden. In 2016 kennen de provincies Overijssel en Gelderland geen gemeenten met een artikel 12-status.

We constateerden ook dat de provincies zich bij het financieel toezicht vooral baseerden op openbare informatie, maar voor het tijdig signaleren van problemen vanuit toezicht is meer informatie en diepgaander inzicht nodig. De provincies konden hun meerwaarde als toezichthouder vergroten door bijvoorbeeld gemeenteraden pro-actiever te informeren. PS konden hun controlerende rol bij het financiële toezicht actiever oppakken, bijvoorbeeld door meer informatie van Gedeputeerde Staten te vragen. Hier waren onze overwegingen dan ook op gericht.

Inmiddels is het malheur in de grondexploitaties vanuit financiële optiek minder geworden: verliezen zijn genomen en verwachtingen over baten en lasten zijn realistischer geworden. Een belangrijke ontwikkeling waar gemeenten op dit moment mee te maken hebben, zijn de drie decentralisaties in het sociale domein. Door deze taakuitbreiding - die gepaard is gegaan met een bezuiniging - nemen de financiële risico's van gemeenten toe. Risico's die gedeeltelijk opgevangen zijn door samen met andere gemeenten bijvoorbeeld de jeugdzorg te organiseren. Hier liggen veelal gemeenschappelijke regelingen aan ten grondslag. Er is sprake van een stijging van het aantal gemeenschappelijke regelingen en een – mogelijk – toename van gemeentelijke uitgaven via samenwerkingsverbanden. Gemeenten zitten gemiddeld in acht

gemeenschappelijke regelingen. Het financieel belang in gemeenschappelijke regelingen is tussen 2005 en 2013 fors toegenomen. In 2005 gaven Nederlandse gemeenten 6% van de totale gemeentelijke uitgaven uit via intergemeentelijke samenwerking en in 2013, nog vóór de overheveling van taken en budgetten in het kader van de decentralisaties, was dit al meer dan 16%.¹

De rol van financieel toezichthouder wordt steeds belangrijker nu de gemeenten complexe taken erbij hebben gekregen die grote gevolgen kunnen hebben voor hun financiën. Dit is voor ons een belangrijke aanleiding om te onderzoeken wat er met de overwegingen uit ons vorige onderzoek is gedaan en hoe de provincie haar rol als toezichthouder op gemeenschappelijke regelingen heeft ingericht. Aan deze regelingen hebben we in 2013 geen aandacht aan besteed.

1.2 Achtergrondinformatie financieel toezicht

In deze paragraaf geven we eerst informatie over het financieel toezicht op gemeenten in het algemeen en dan over gemeenschappelijke regelingen in het bijzonder.

1.2.1 Financieel toezicht in het algemeen

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor hun financieel beleid. Ze maken jaarlijks een begroting die inzicht moet geven in het financiële beleid en die in evenwicht moet zijn, ook voor de komende jaren. Financieel toezicht richt zich op de begroting. De provincie houdt hierop toezicht om op tijd mogelijke onevenwichtigheden in de (meerjaren) begroting te signaleren. Ze communiceert hierover met gemeenten en neemt eventueel maatregelen. Als dit niet (op tijd) lukt, kunnen GS een gemeente onder preventief toezicht plaatsen. Het doel daarvan is om te voorkomen dat gemeenten uiteindelijk een beroep doen op artikel 12. Zie onderstaande figuur voor een nadere uitleg.

¹ Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak Verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven.*

Figuur 1 Financieel toezicht

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.

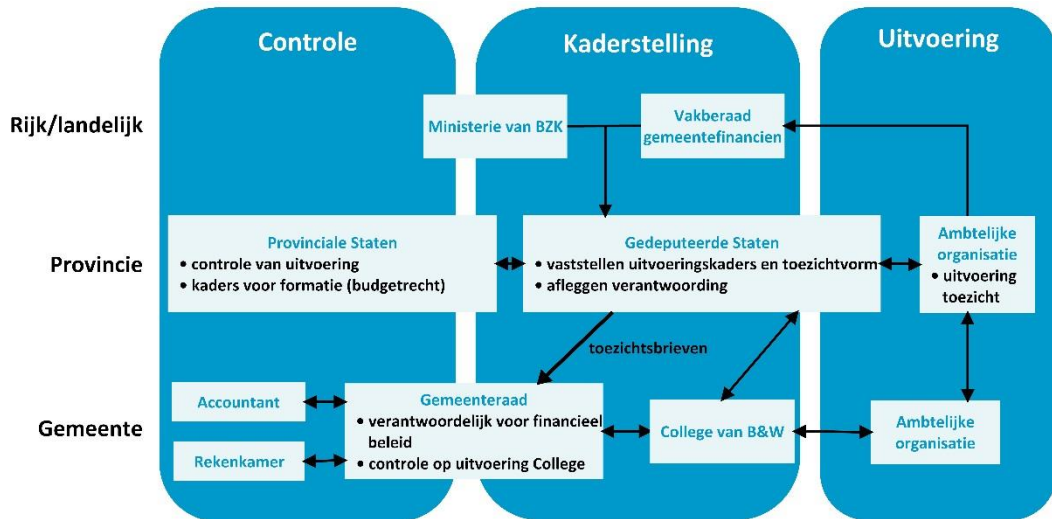
Twee vormen van toezicht:
repressief = de reguliere toezichtvorm
preventief = de uitzonderingssituatie

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.

Het speelveld rond financieel toezicht kent verschillende actoren, waaronder de provincie (GS, PS, ambtelijke organisatie), de gemeente (gemeenteraad, College van B&W, ambtelijke organisatie), het ministerie van BZK en het Vakberaad Gemeentefinancien. GS stellen de kaders voor het toezicht vast. PS hebben voornamelijk een controlerende rol en het budgetrecht waarmee ze de beschikbare middelen – en daarmee de intensiteit - voor het toezicht bepalen.

Figuur 2 Betrokken actoren bij financieel toezicht gemeenten



In Overijssel stonden in 2016 de gemeenten Almelo en Haaksbergen onder het preventief toezicht; in 2017 is dat alleen nog Almelo.

1.2.2 Financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen

In de basis is het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen gelijk aan dat op de gemeenten. Dat ligt voor de hand aangezien gemeenschappelijke regelingen een vorm van verlengd lokaal bestuur zijn. Ook het toezicht op gemeenschappelijke regelingen beoogt primair te voorkomen dat *deelnemende* gemeenten een beroep op steun krachtens artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet moeten doen. Er zijn geen gemeenschappelijke regelingen die onder het preventieve toezicht vallen.

Een gemeenschappelijke regeling zelf komt niet in aanmerking voor financiële steun krachtens artikel 12. Daarom speelde de discussie of provincies überhaupt financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen moeten uitoefenen of dat de deelnemende gemeenten zelf op de financiën van hun samenwerkingsverbanden moeten toezien. In het laatste geval zou het provinciaal toezicht zich uitsluitend op de gemeenten richten en slechts via die indirecte weg op de samenwerkingsverbanden. Deze discussie hing enige jaren 'boven de markt' en was voor een deel van de provincies reden het toezicht op gemeenschappelijke regelingen te verminderen. Een enkele provincie ging zelfs over tot minimaal direct toezicht op deze regelingen. Inmiddels is duidelijk dat het provinciale toezicht op gemeenschappelijke regelingen niet zal worden afgeschaft.

Een belangrijk verschil tussen het toezicht op gemeenten en op gemeenschappelijke regelingen betreft de wettelijke termijnen van de respectievelijke begrotingscycli. De gemeenten moeten hun begroting uiterlijk op 15 november voorafgaande aan het begrotingsjaar vaststellen en aan de provincie toezenden. De jaarrekening moet uiterlijk op 15 juli na afloop van het jaar zijn vastgesteld en toegezonden. De formele termijnen van de gemeenschappelijke regelingen wijken hiervan af. De achterliggende gedachte is dat gemeenten in hun eigen begrotingscyclus rekening moeten kunnen houden met de financiële situatie bij de samenwerkingsverbanden. De meeste regelingen vormen namelijk een zelfstandige rechtspersoon die besluiten mag nemen met financiële gevolgen. Aangezien gemeenschappelijke regelingen niet over een eigen inkomstenbronnen beschikken betekent dit dat dergelijke besluiten voor de deelnemende gemeenten onontkoombare financiële verplichtingen met zich meebrengen.

Concreet betekent dit voor de begrotingen van de gemeenschappelijke regeling het volgende.

- De ontwerp-begroting moet uiterlijk op 15 april voor het begrotingsjaar zijn vastgesteld en toegestuurd aan de deelnemende gemeenten en de provincie.
- De deelnemende gemeenten hebben tot 15 juni de gelegenheid hun zienswijze op de ontwerp-begroting aan het bestuur van de regeling kenbaar te maken.
- Gehoord de eventuele zienswijzen stelt het bestuur van de regeling uiterlijk op 1 augustus de definitieve begroting vast en stuurt die naar de deelnemende gemeenten en de provincie. Dit stelt de deelnemende gemeenten in staat de financiële verplichtingen die voortvloeien uit de begrotingen van de regeling in hun eigen gemeentelijke begroting te verwerken.

Deze termijnen stellen de provincie in staat om het financieel toezicht op de regelingen en op de gemeenten op elkaar af te stemmen. Bijvoorbeeld door na te gaan of de gemeentelijke bijdragen in de begroting van de regelingen overeenkomen met de bijdragen aan de regelingen in de gemeentelijke begrotingen uiterlijk op 15 november worden vastgesteld, dus maximaal tweeënehalve maand na de vaststelling van de begrotingen van de regelingen.

Naast de wettelijke bepalingen is het zogeheten Gemeenschappelijke Toezichtskader (GTK) van belang. Ten tijde van het vorige onderzoek van de Rekenkamer was het GTK uit 2008 van kracht, inmiddels is er een nieuw toezichtskader. Dit werd door de provinciale toezichthouders en het ministerie van BZK gezamenlijk ontwikkeld in het Vakberaad gemeentefinanciën. Na vaststelling door de minister van BZK werd het in iedere provincie afzonderlijk vastgesteld door GS. In Overijssel gebeurde dat in juni 2014. Enerzijds sluit het nieuwe GTK aan bij de algemene trend van minder toezicht en – wanneer toezicht wel van belang is – dat het risicogericht en proportioneel is. Anderzijds is het *“financiële toezicht (...) aangemerkt als een specifiek arrangement vanwege de vangnetconstructie vanuit artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (afwentelen van financiële problemen op de collectiviteit van gemeenten).”*² Door de decentralisaties in het sociale domein is dit alleen maar urgenter geworden. Het gemeentelijk takenpakket en daarmee de financiële risico's zijn aanzienlijk uitgebreid. Op korte termijn zijn de risico's waarschijnlijk meer dan evenredig gestegen omdat de gemeenten zich begeven op voor hen nieuwe beleidsterreinen terwijl de budgetten zijn verlaagd.

De regels van het GTK van 2014 zijn (voor zover mogelijk) van toepassing op het toezicht op GR-en. Specifiek aan het financieel toezicht op GR-en is slechts een halve bladzijde besteed. De belangrijkste opmerking is *dat* er financieel toezicht op wordt gehouden en dat *“op dit moment het financieel toezicht op de GR nog steeds een taak van de toezichthouder is”*.³

1.3 Wat heeft de rekenkamer onderzocht?

Centraal in dit onderzoek staat de opvolging van de aanbevelingen uit ons vorige onderzoek en het financieel toezicht door de provincie op gemeenschappelijke regelingen. Bij de opvolging van de aanbevelingen kijken we naar de aanbevelingen die door PS zijn overgenomen. Van het toezicht op gemeenschappelijke regelingen onderzoeken we 2015 – het eerste jaar van de decentralisaties in het sociale domein – volledig en de jaren 2016 en 2017 voor zover mogelijk. We onderzoeken alleen de gemeenschappelijke regelingen van gemeenten waar de provincie geen onderdeel van uitmaakt. Op regelingen waar de provincie zelf aan deelneemt, houdt namelijk het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toezicht. Recente ontwikkelingen in het financieel toezicht worden alleen meegenomen indien ze relevant zijn voor de implementatie van de aanbevelingen of voor het toezicht op gemeenschappelijke regelingen.

² “Gemeenschappelijk financieel toezichtskader – Kwestie van evenwicht”, provincie Overijssel, juni 2014, blz. 6,7.

³ “Gemeenschappelijk financieel toezichtskader – Kwestie van evenwicht”, provincie Overijssel, juni 2014, blz. 20.

Voor het onderzoek zijn interne documenten en schriftelijke communicatie tussen PS en GS geraadpleegd en interviews gehouden. Een uitgebreide omschrijving van de onderzoeksopzet staat in bijlage 1.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze nota van bevindingen gaat in op de opvolging van de overwegingen die PS in 2014 hebben overgenomen. Het volgende hoofdstuk gaat in op het toezicht van de provincie op gemeenschappelijke regelingen. Hierbij kijken we allereerst naar de regelingen waar de provincie toezicht op dient te houden en sluiten we af met het beleid en de wijze waarop dat wordt uitgevoerd.

2 Opvolging overwegingen

In dit hoofdstuk gaan we na wat is gebeurd met de overwegingen van de Rekenkamer die zijn overgenomen door PS. Eerst komt de besluitvorming in PS aan de orde en dan de opvolging ervan door GS.

2.1 Overwegingen Rekenkamer en besluitvorming in Provinciale Staten

In het proces rond het onderwerp financieel toezicht zijn van belang:

- 13 november 2013: publicatie rekenkamerrapport 'Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden';
- 17 december 2013: GS reageren op conclusies en overwegingen van de Rekenkamer;
- 8 januari 2014: het presidium stelt een ontwerpbesluit op;
- 22 januari 2014: PS amenderen met algemene stemmen dit ontwerpbesluit (amendement Renkema).

In de volgende sub paragrafen worden deze gebeurtenissen beschreven.

2.1.1 Overwegingen van de Rekenkamer

De Rekenkamer heeft in november 2013 in de Bestuurlijke nota over het Overijssels financieel toezicht geen aanbevelingen in strikte zin gedaan, maar overwegingen. Zij vond dit beter passen bij de "lerende en informerende insteek" van het rapport. Voor die insteek is gekozen vanwege de relatief beperkte rol van PS in financieel toezicht.

Tabel 1 geeft een samenvatting van de overwegingen. De eerste drie richten zich op PS, de volgende zeven op GS.

Tabel 1: Samenvatting overwegingen onderzoek financieel toezicht

Samenvatting overwegingen voor PS Overijssel:

1. PS hebben bij het financieel toezicht een controlerende rol en overweeg om deze ruimhartiger in te vullen.
2. Heroverweeg de huidige afspraken met GS over de informatievoorziening.
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.

Samenvatting overwegingen voor GS Overijssel:

4. Overweeg het traditionele toezicht aan te vullen met bijvoorbeeld meedenken en adviseren en een meer proactieve communicatie met gemeenteraden.
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.
6. Evalueer het financieel toezicht regelmatig en ga na of het toezicht slaagt in het tijdig signaleren van problemen.
7. Zet de risicoanalyse en onderbouwde keuzes over de toezichtvorm concreet en gestructureerd op papier t.b.v. de bestuurlijke gesprekken met gemeenten.
8. Informeer de gemeenteraden proactiever over (de resultaten van) het financieel toezicht.
9. Intensiveer de contacten met gemeenten en accountants om meer dan alleen openbare informatie van gemeenten bij de oordeelsvorming te kunnen betrekken.
10. Faciliteer proactief het contact tussen gemeenten onderling om gegevens en *best practices* uit te wisselen.

2.1.2 De reactie van Gedeputeerde Staten

In hun reactie van 11 december 2013 op het rapport stellen GS dat zij het rapport lezen als een ondersteuning van het financieel toezicht en de ontwikkeling ervan “in de afgelopen jaren”. Dit te meer omdat de Rekenkamer constateert dat het hoofddoel van het toezicht – namelijk het voorkomen dat gemeenten noodsteun moeten aanvragen op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet – in de onderzoeksperiode (2006-2012) is gehaald.

Daaraan voegen GS toe: *“Echter, in het belang van de zuiverheid van onze rol als toezichthouder willen wij ook duidelijk enkele kritische kanttekeningen plaatsen. De overwegingen die in het rapport worden gedaan, stroken namelijk niet altijd met onze toezichtrol zoals dat in de bestuurlijke verhoudingen en onder het nieuw ingerichte interbestuurlijk toezicht (IBT) thans geldt.”*⁴ De kritiek van GS richt zich vooral op de

⁴ Reactie GS 12 december 2013, blz.1.

overwegingen 4 en 9.⁵ GS menen dat het combineren van toezicht en advies niet gewenst en niet passend is. Ten eerste bestaat dan het risico dat GS door het geven van advies als het ware gaan zitten op de stoel van de gemeenteraad. Ten tweede kan de onafhankelijkheid van het *latere* financieel toezicht in gevaar lopen als GS *eerst* een advies hebben gegeven over hoe de gemeenten hun financiële huishouding moeten bestieren. Wat betreft overweging 9 menen GS dat het provinciale oordeel over de gemeentelijke financiën in beginsel alleen gebaseerd moet zijn op informatie die ook de raad gebruikt en dat is doorgaans openbare informatie (begroting, rekening e.d.).⁶

2.1.3 Amendement Renkema

Op 8 januari 2014 stuurt het Presidium een ontwerpbesluit naar PS. In de toelichting staat dat “gelet op de bespreking in de Statencommissie Kwaliteit Openbaar bestuur” wordt voorgesteld de overwegingen van de Rekenkamer over te nemen. In dit besluit worden de tien overwegingen van de Rekenkamer integraal geciteerd.⁷ Op initiatief van lid A.J. Renkema nemen PS op 22 januari 2014 een amendement aan. Alle van de 44 aanwezige Statenleden stemmen ermee in.⁸

Tabel 2 bevat een overzicht van de drie overwegingen van de Rekenkamer die bedoeld waren voor PS en welke besluiten PS daarover namen. Tabel 3 bevat dezelfde informatie over de zeven overwegingen die bedoeld waren voor GS. Aangezien we bij het onderzoek naar de opvolging uitgaan van de door PS overgenomen overwegingen van de Rekenkamer, formuleren we eerst de conclusies die daarover uit de tabellen 2 en 3 zijn te trekken.

PS-besluiten bij overwegingen Rekenkamer voor PS zelf

- De eerste overweging, namelijk dat hun controle van het financieel toezicht ruimhartiger moet zijn, nemen PS over.
- De tweede overweging nemen PS over door om een jaarlijkse Statennotitie te vragen en door de wens ook tussentijds relevante financiële informatie te ontvangen.
- De derde overweging nemen PS niet over in het eigenlijke besluit. Slechts onder het kopje ‘meningen’ gaan PS er in algemene zin op in. Daar stellen PS dat het beleid van ‘andere overheden’ invloed heeft op ‘de keuzes van gemeenten’.

⁵ In Reactie GS 12 december 2013, blz.3 staat: “Het onderzoeksrapport naar de wijze waarop wij het financieel toezicht uitvoeren is voor een groot deel gebaseerd op 1 casestudie, toegespitst op de gemeentelijke grondexploitaties.’ Dat is in zo verre incorrect omdat de Rekenkamer niet een maar drie gemeenten specifiek heeft onderzocht.

⁶ Reactie GS 12 december 2013, blz.2.

⁷ Statenvoorstel nr. PS/2014/22 over Rapport Rekenkamer Oost-Nederland “Overijssels financieel toezicht”, Arnhem, 8 januari 2014, blz.4.

⁸ Amendement op Statenvoorstel nr. PS/2014/22, Provincie Overijssel, Zwolle, 22 januari 2014.

Tabel 2: Besluitvorming over drie Rekenkamer-overwegingen voor PS

Overwegingen Rekenkamer voor PS Overijssel	Besluiten door PS Overijssel
1. PS hebben bij het financieel toezicht een controlerende rol en overweeg om deze ruimhartig in te vullen.	1. "- de controlerende rol bij het financieel toezicht door GS ruimhartiger op te pakken op basis van een jaarlijkse Statennotitie van GS ..."
1. Heroverweeg de huidige afspraken met GS over de informatievoorziening	2. PS wensen "een jaarlijkse Statennotitie van GS met daarin verantwoording over het gevoerde beleid en eventueel specifieke GS-notities over bijvoorbeeld resultaten van een financieel verdiepend onderzoek en bij het uitbrengen van een begrotingsbrief." Ook besluiten PS "GS te vragen om PS van specifiekere informatie te voorzien over o.a. de relatie tussen doelen, middelen en prestaties (= gerealiseerde doelen), de bijzondere thema's die GS oppakken en informatie over de communicatie richting gemeenten;" Deze overweging hebben PS niet overgenomen.
2. 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	3. Deze overweging hebben PS niet overgenomen.

PS-besluiten bij overwegingen Rekenkamer voor GS

- PS "verzoeken (GS) om binnen een jaar na behandeling van het rapport terug te koppelen hoe zij invulling hebben gegeven aan de overwegingen uit de het rapport van de Rekenkamer v.w.b. nrs 4 t/m 10 en met inachtneming van bovenstaande overwegingen van de Staten".⁹ (Zie tabel 4 hierboven).
- Op één punt is de mening van PS te relateren aan een onderdeel van een overweging van de Rekenkamer. In overweging 4 stelt de Rekenkamer dat de provincie gemeente ook zou kunnen adviseren, zonder dat dit de onafhankelijkheid van het financieel toezicht aantast. GS wijzen de mogelijke advisering aan gemeenten af omdat zij menen dat dit wel degelijk op gespannen voet staat met de onafhankelijkheid van het provinciale financiële toezicht op gemeenten. In hun "meningen" bij het besluit gaan PS daarop niet expliciet in, maar menen wel dat "de rolomvatting van het toezicht waar mogelijk gericht dient te zijn op partnerschap en zo veel mogelijk integraal met andere beleidsvelden o.a. het ruimtelijke beleid dient te worden opgepakt en dat het hierbij niet de bedoeling is dat de beleidsinhoudelijke keuzes in het ruimtelijk beleid in grote mate bepaald worden door middel van het financieel toezicht;"

⁹ Besluit Provinciale Staten Overijssel (nr. PS/2014/22), Provincie Overijssel, Zwolle, 22 januari 2014.

- o Deze mening van PS over de “rolopvatting van het toezicht” zou gelezen kunnen worden als een impliciete ondersteuning van het GS-standpunt dat adviseren niet verstandig is.

Eenzijds nemen PS over de overwegingen van de Rekenkamer aan GS een vooral procedureel besluit, namelijk dat PS binnen een jaar op de hoogte willen worden gesteld hoe GS gehoor hebben gegeven aan de overwegingen 4 t/m 10 van de Rekenkamer. Anderzijds is het geen vrijblijvend besluit. De vraag is niet of, maar hoe GS invulling geven aan de punten 4 t/m 10.

Tabel 3: Besluitvorming over zeven Rekenkamer overwegingen voor GS

Overwegingen Rekenkamer voor PS Overijssel	Besluiten door PS Overijssel
3. Overweeg het traditionele toezicht aan te vullen met bijvoorbeeld meedenken en adviseren en een meer proactieve communicatie met gemeenteraden.	4. "- GS te verzoeken om binnen een jaar na behandeling van het rapport terug te koppelen hoe zij invulling hebben gegeven aan de overwegingen uit het rapport van de Rekenkamer v.w.b. nrs 4 t/m 10 en met inachtneming van bovenstaande overwegingen van de Staten"
4. 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.	5. zie boven
5. Evalueer het financieel toezicht regelmatig en ga na of het toezicht slaagt in het tijdig signaleren van problemen.	6. zie boven
6. Zet de risicoanalyse en onderbouwde keuzes over de toezichtvorm concreet en gestructureerd op papier t.b.v. de bestuurlijke gesprekken met gemeenten.	7. zie boven
7. Informeer de gemeenteraden proactiever over (de resultaten van) het financieel toezicht	8. zie boven
8. Intensiveer de contacten met gemeenten en accountants om meer dan alleen openbare informatie van gemeenten bij de oordeelsvorming te kunnen betrekken.	9. zie boven
9. Faciliteer proactief het contact tussen gemeenten onderling om gegevens en best practices uit te wisselen.	10. zie boven

2.2 Opgvolging van overwegingen 1 t/m 3 voor PS

Norm

- De overwegingen zijn conform het besluit van PS opgevolgd.
- Over eventuele overwegingen die niet conform PS besluit zijn opgevolgd is PS tijdig geïnformeerd.

Bevindingen

Overweging 1: ruimhartiger controle door PS op financieel toezicht door GS

Het feit dat PS het oorspronkelijke besluit over het rekenkamerrapport amenderen illustreert dat PS meer (ruimhartiger) controle willen uitvoeren op het financieel toezicht door GS.

De aandacht voor regulier aan PS toegestuurde informatie was vrij gering. Voor specifieke thema's in de verhouding van financieel toezicht was de aandacht groter. Van meer budget voor bijvoorbeeld een grotere personele inzet voor financieel toezicht was geen sprake.

Overweging 2: meer informatie aan PS

- Qua vorm hebben GS niet aan het PS-besluit voldaan, namelijk het opstellen van een jaarlijkse Statennotitie. Qua inhoud hebben GS, PS wel geïnformeerd. PS krijgt jaarlijks de voor het financieel toezicht relevante stukken, namelijk de begrotingsbrieven aan gemeenten, het toezichtsverslagen (gemaakt voor de minister) en de toezichtsbeelden over alle terreinen van provinciaal toezicht op gemeenten.
- In één geval werd tussendoor specifieke informatie verstrekt. Dat betrof het beantwoorden van vragen uit PS, zodat het initiatief bij PS en niet bij GS lag.
- In november 2016 werd het thema financieel toezicht opgenomen in de digitale databank. Zo is informatie beschikbaar over de financiële positie van gemeenten en andere zaken die van belang zijn voor het financieel toezicht.
- PS ontvingen van GS geen stuk over de relatie tussen doelen, middelen en prestaties (= gerealiseerde doelen) van het financieel toezicht.

Overweging 3: is niet overgenomen door PS en is in dit rapport daarom niet onderzocht. (Zie § 2.1.3.)

Overweging 1: ruimhartige controle van PS op financieel toezicht door GS

Om misverstanden te voorkomen staan we eerst stil bij wat – bij overweging 1 – met ruimhartig wordt bedoeld. In dit verband is van belang dat het financieel toezicht bij wet een verantwoordelijkheid van GS is; aan die wettelijke bevoegdheid kunnen PS niet tornen. Dit betekent echter niet dat PS zich op geen enkele wijze mogen bemoeien met financieel toezicht. Zo kunnen PS op grond van hun budgetrecht veel of weinig middelen beschikbaar stellen voor dit toezicht. Bovendien is het hun taak te controleren hoe GS

deze middelen besteden en van die controle kunnen ze weinig of juist ruimhartig gebruik maken.

PS nemen deze overweging over. De aandacht die aan het onderwerp wordt besteed en vooral het feit dat PS het oorspronkelijke voorstel van het Presidium met algemene stemmen amenderen, illustreert de ernst van het voornemen van PS om het financieel toezicht door GS ruimhartig te controleren. Na het aannemen van het amendement in januari 2014 is de aandacht voor de informatie die GS aan PS leveren (zie overweging 2 hieronder) betrekkelijk gering. De stukken die nu regulier worden toegezonden, worden ter kennisgeving op de PS-agenda geplaatst. Dat betreft de stukken die GS in afschrift aan PS sturen, namelijk de brieven aan de gemeenten over de toezichtsvorm, de begrotingsbrief aan gemeenten (met richtlijnen c.a. over het toezicht van het eerstvolgende begrotingsjaar) en het toezichtsverslag aan het ministerie, de verslagen over het Interbestuurlijk Toezicht (waartoe ook het financieel toezicht behoort). Dit beeld wordt bevestigd door de heer G. van Hofwegen (voorzitter Auditcommissie van PS): "GS hebben in de jaren sinds de aanvaarding van het amendement Renkema (22 januari 2014) meer informatie aan Provinciale Staten verstrekt over hoe zij financieel toezicht houden op de Overijsselse gemeenten." Tegelijk meent de voorzitter van de Auditcommissie dat PS zelf nog onvoldoende werk maken van hun controlerende rol op GS met betrekking tot het financieel toezicht.

Voor specifieke thema's was de aandacht groter. In 2015 zijn er aan GS vragen gesteld over de relatie tussen financieel toezicht en gemeentelijke grondexploitaties¹⁰ en het voornemen van een gemeente om garant te gaan staan¹¹. De antwoorden zijn besproken in de commissie Financiën en Bestuur op 23 september 2015, waarbij de gedeputeerde toezegde dat een infosessie zal worden gehouden. Deze vond plaats op 24 februari 2016 onder aanwezigheid van een beperkt aantal Statenleden.

PS zouden het financieel toezicht ook ruimhartiger kunnen opzetten via hun budgetrecht. Weliswaar autoriseren de Staten het budget waarover GS kunnen beschikken over het algemeen niet op een dergelijk detailniveau, maar de bestaande financiële verordening maakt het wel degelijk mogelijk daarvan af te wijken.¹² Op dit punt hebben PS geen initiatieven genomen. Afgaande op de feitelijke ontwikkeling van de formatie hebben ook GS het PS-besluit niet opgevat als roep om beduidend meer formatie. In 2013 was de personele inzet voor het financieel toezicht 4,34 fte.¹³ In 2014 steeg dit tot 4,39 fte en is daarna niet meer veranderd.

Wel is door GS binnen het bestaande budget geld vrijgemaakt voor begrotingsscans op vrijwillige basis. Deze scans worden op kosten van het ministerie gehouden en verplicht bij gemeenten die onder het zware toezichtregime vallen (preventief toezicht). De extra provinciale middelen maken het mogelijk die scans ook uit te voeren bij andere gemeenten die dat wensen en waar de noodzaak aanwezig is (zie ook §3.4).¹⁴

¹⁰ Statenvragen CU (nr. PS/2015/599) over financieel toezicht grondexploitatie gemeenten

¹¹ PS/2015/919 Statenvragen CU financieel toezicht op gemeenten n.a.v. voorgenomen garantstelling gemeente Enschede aan FC Twente

¹² Besluit Provinciale Staten Overijssel (nr. PS/2014/22), Provincie Overijssel, Zwolle, 22 januari 2014.

¹³ Rekenkamer Oost-Nederland, "Overijssels financieel toezicht – meerwaarde in goede en slechte tijden", Deventer, november 2013, p.55

¹⁴ Aldus informatie van ambtelijke zijde tijdens dit onderzoek (mail van 21 november 2016).

Overweging 2: meer informatie aan PS

Om het PS-besluit uit te voeren wat betreft de drie overwegingen van de Rekenkamer die zich richten op PS zelf, sturen GS op 5 augustus 2014 een brief aan PS. Daarin staat over de tweede overweging:

“Om te voldoen aan de bovenstaande informatievraag (van PS) ten aanzien van financieel toezicht zijn wij voornemens u jaarlijks in het voorjaar een folder uit te reiken”.

In deze folder zal aandacht worden besteed aan onderwerpen zoals:

- de wijze waarop wij het financieel toezicht op gemeenten in het voorgaande jaar hebben ingevuld;
- ontwikkelingen van de financiële positie van de gemeenten;
- besluitvorming over toezichtsvorm van Gedeputeerde Staten;
- wijze van communicatie richting gemeenten;
- ontwikkeling van de belastingdruk door gemeenten.¹⁵

Een folder met deze inhoud is niet aan PS verzonden en dat gaat ook niet meer gebeuren, omdat de in de folder gevraagde informatie door middel van andere documenten aan PS kenbaar te maken (zie specificatie hieronder). Daarnaast is er eind 2016 de databank Gemeentefinanciën als onderdeel van de provinciale website gelanceerd.

PS ontvingen al wel de volgende documenten waarin een deel van de informatie is opgenomen, namelijk:

- op 15 maart 2016 de “begrotingsbrief 2016” (GS-kenmerk 2016/0083030), d.w.z. de brief van GS aan de gemeenten waarin uitgebreid de inhoud en het proces van het toezicht op de begrotingen van 2017 worden toegelicht. Evenzo de begrotingsbrieven 2014 en 2015;
- in februari 2015 en 2016 de “toezichtsverslagen” over 2014 (GS-kenmerk 2015/0026574) en over 2015 (GS-kenmerk 2016/0044802) die GS voor het ministerie van BZK maakt;
- in 2016 de “toezichtbeelden” van alle Overijsselse gemeenten. Dit is een kort verslag van hoe het (per gemeente) gesteld is met alle gebieden waarop de provincie wettelijk toeziet, waaronder financieel toezicht. Ook in eerdere jaren ontvingen PS deze informatie;
- specifiek te noemen is de brief van 18 augustus 2015 (GS-kenmerk 2015/0214926) met de antwoorden op Statenvragen over het financieel toezicht naar aanleiding van eventuele problemen in gemeentelijke grondexploitaties.

Een onderdeel van het besluit van PS over de informatie van GS, hebben GS evenmin opgevolgd. PS vroeg namelijk om een stuk met specifiekere informatie over o.a. de relatie tussen doelen, middelen en prestaties (= gerealiseerde doelen van het financieel toezicht. Een dergelijk stuk hebben PS niet ontvangen.

¹⁵ Brief GS aan PS van 5 augustus 2014 (GS-kenmerk 2014/0215748).

Op 22 november 2016 werd het thema gemeentefinanciën (digitale databank) opgenomen onder het onderdeel financieel toezicht op de provinciale website. Zodoende is informatie beschikbaar over de financiële positie van gemeenten en andere zaken die van belang zijn voor het financieel toezicht. Daarmee wordt een suggestie gevolgd die de Rekenkamer in 2013 deed. Omdat het tegelijk een uitwerking vormt van de overwegingen 4 t/m 10 gaan we er in de volgende paragraaf verder op in.

2.3 Opgvolging van overwegingen 4 t/m 10 voor GS

Norm

- De overwegingen zijn conform het besluit van PS opgevolgd.
- Over eventuele overwegingen die niet conform PS besluit zijn opgevolgd is PS tijdig geïnformeerd.

Bevindingen

GS hebben het PS-besluit van 22 januari 2014 niet gevolgd om PS binnen een jaar te informeren over hoe GS gehoor geven aan de overwegingen 4 t/m 10. Die informatie is pas op 22 november 2016 aan PS gestuurd.

De informatie van november 2016 laat zien dat GS de overwegingen van de Rekenkamer inhoudelijk hebben gevolgd en daar al in 2014 mee begonnen. Meer specifiek:

- er wordt meer aandacht besteed aan het informele contact waardoor de kans toeneemt dat signalen over eventuele financiële problemen eerder bekend zijn dan via (uitsluitend) formele kanalen;
- meer dan voorheen geven financieel toezichthouders voorlichting aan gemeenteraden;
- meer dan voorheen doen gemeenten waar dit niet verplicht is (omdat ze niet onder verscherpt toezicht staan) met de provincie en het ministerie zogeheten begrotingsscans. Hiervoor hebben GS budget vrijgemaakt;
- uit interne stukken blijkt dat bij het toezicht op gemeenschappelijke regeling (zie hoofdstuk 3) risicogericht wordt gewerkt;
- in november 2016 is - als onderdeel van de provinciale website - de Databank Gemeentefinanciën Overijssel van start gegaan. Deze bevat allerlei informatie die het voor gemeenten mogelijk maakt hun eigen financiële positie te vergelijken met die van andere gemeenten.

In de al aangehaalde brief van 5 augustus 2014 aan PS schrijven GS: “Met betrekking tot de overwegingen 4 t/m 10 uit het rekenkamerrapport wordt u in dit lopende jaar geïnformeerd middels een afzonderlijke brief”.¹⁶ In de interne notitie van 26 augustus 2014 wordt de stand van zaken beschreven. Hierover wordt richting PS niets gecommuniceerd. Daarmee hebben GS geen gevolg gegeven aan het PS-besluit van 22 februari 2014 om een jaar na dato een terugkoppeling te geven.

¹⁶ Brief GS aan PS van 5 augustus 2014 (GS-kenmerk 2014/0215748).

Op 22 november 2016 (GS-kenmerk 2016/0479856) sturen GS aan PS een brief over twee samenhangende onderwerpen: de databank Gemeentefinanciën Overijssel en de terugkoppeling over wat GS met de overwegingen uit het rekenkamerrapport hebben gedaan.

Inhoudelijke samenvatting van opvolging

In de bijlage van de GS-brief van 22 november 2016 wordt voor elk van de overwegingen 4 t/m 10 aangegeven hoe er gevolg aan is gegeven. In Tabel 4 vatten wij deze informatie samen en vullen deze aan met onze bevindingen. In die brief van GS hebben we geen zaken gevonden die volgens ons onderzoek niet zijn gebeurd.

Tabel 4: *Opvolging van overwegingen 4 t/m 10 volgens GS-brief van 22 november 2016: samenvatting door de Rekenkamer*

Terugkoppeling over opvolging GS (22 november 2016)	Aanvullende bevindingen rekenkamer over opvolging
<p>1. Overweeg het traditionele toezicht aan te vullen met bijvoorbeeld meedenken en adviseren en een meer proactieve communicatie met gemeenteraden.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> Gemeenten ontvangen jaarlijks een begrotingsbrief. Desgewenst wordt de begrotingsbrief voor de raad toegelicht. Dat gebeurde in 2015 in Ommen en Enschede, in 2016 in Borne, Kampen, Losser, Ommen, Haaksbergen en Rijssen-Holten. In 2015 is – in aanloop naar het besluit over de toezichtsvorm van 2016 – een maatwerktraject gestart met Almelo; dit mede n.a.v. het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen over grondexploitatie. In 2016 zijn in samenwerking met het ministerie van BZK een begrotingsscans opgesteld voor Almelo, Haaksbergen en Zwartewaterland. 	<ul style="list-style-type: none"> De toelichting aan de raden (die dat wensen) vindt plaats lang voor de begroting en is in die zin proactief. In 2015/16 gebeurde dat achtmaal (in zeven gemeenten,) en in 2012/13 vijfmaal. Er is dus sprake van een lichte toename.
<p>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.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> In 2015 is o.a. in samenwerking met het landelijke <i>vakberaad gemeentefinanciën</i> onderzoek gedaan naar specifieke thema's die van belang zijn voor het toezicht. 	<ul style="list-style-type: none"> Van een expliciete, met PS gedeelde, bezinning op capaciteit en expertise is geen sprake. In de ambtelijke werk- en opleidingsplannen wordt jaarlijks afgewogen hoe de capaciteit wordt ingezet en welke aanvulling behoeft.

- Aantal fte ging licht omhoog van 4,34 in 2013 naar 4,39 fte vanaf 2014. Binnen het beschikbare budget hebben GS geld vrijgemaakt voor de vrijwillige begrotingscans (zie overweging 4).

6. Evalueer het financieel toezicht regelmatig en ga na of het toezicht slaagt in het tijdig signaleren van problemen.

- Jaarlijks wordt ambtelijk geëvalueerd.
- Door contact met Overijssels gemeenten houden financieel toezichthouders de vinger aan de pols.
- Als een probleem in meerdere gemeenten speelt wordt dit aan de orde gesteld in het landelijk vakberaad en worden eventueel landelijke afspraken gemaakt.
- Er is een jaarlijkse ambtelijke evaluatie, maar geen (minder frequente) diepgaande analyse, bijvoorbeeld door een externe partij.
- Het formele en informele contact met gemeenten en anderen verkleint de kans dat signalen worden gemist.

7. Zet de risicoanalyse en onderbouwde keuzes over de toezichtvorm concreet en gestructureerd op papier t.b.v. de bestuurlijke gesprekken met gemeenten.

- In begrotingsbrieven wordt vooraf bekend gemaakt waarop bij de beoordeling zal worden gelet. In de besluiten over de toezichtsvorm worden zo nodig per gemeente specifieke aandachtspunten geformuleerd.
- Gemeenten ontvangen informatie op basis van het Interbestuurlijk toezicht.
- De eerste versie databank Gemeentefinanciën Overijssel geeft gemeenten de mogelijkheid tot onderlinge vergelijking. Na feedback van gemeenten wordt de tweede versie opgesteld.

Inleidende opmerkingen:

- In de toelichting bij dit punt in 2011 stelt de rekenkamer dat transparantie bij de uitvoering van het toezicht voor haar van groot belang is. Daarom hecht zij aan het concreet en gestructureerd op papier zetten van (onderbouwde) keuzes.
- In haar onderzoek van 2011 constateerde de rekenkamer dat de provincie op dit punt al veel doet.

Aanvullende bevindingen in dit onderzoek:

- Uit interne documenten blijkt dat in de uitvoering risico-gericht wordt gewerkt: a) meer aandacht voor grote dan voor kleine gemeenschappelijke regelingen en b) uit veel aandacht voor het sociaal domein (dat financieel groot en gedeeltelijk onbekend terrein en daarmee risicovoller is).
- De provincie besteedt meer aandacht en tijd aan gesprekken met gemeenten en de schriftelijke onderbouwing van de gekozen toezichtsvorm.

8. Informeer de gemeenteraden proactiever over (de resultaten van) het financieel toezicht.

- In begrotingsbrieven wordt vooraf bekend gemaakt waarop bij de beoordeling zal worden gelet. In de besluiten over de toezichtsvorm worden zo nodig per gemeente specifieke aandachtspunten geformuleerd.
- Gemeenten ontvangen informatie op basis van het Interbestuurlijk toezicht.
- De eerste versie databank Gemeentefinanciën Overijssel geeft gemeenten de mogelijkheid tot onderlinge vergelijking. Na feedback van gemeenten wordt de tweede versie opgesteld.
- De bij aanbeveling 4 genoemde toename van de bijeenkomsten met gemeenteraden en de begrotingsscans (beide op vrijwillige basis) kunnen een bijdrage leveren aan nut en noodzaak van het financieel toezicht.
- Momenteel werkt de provincie aan het toegankelijker maken van de begrotingsbrief (die rond maart 2017 zal worden verzonden) voor raadsleden zonder (veel) financiële kennis.

9. Intensiveer de contacten met gemeenten en accountants om meer dan alleen openbare informatie van gemeenten bij de oordeelsvorming te kunnen betrekken.

- Via het landelijk vakberaad is er contact met de Nederlandse Beroepsorganisatie Accountants.
- Ambtelijk is er contact tussen de financiële en andere provinciale toezichthouders.
- Er wordt meer aandacht besteed aan het informele contact waar door de kans toeneemt dat signalen over eventuele financiële problemen eerder bekend zijn dan via (uitsluitend) formele kanalen. Door scholing zijn medewerkers vaardiger geworden om dergelijk contacten te leggen en te onderhouden.
- Dat de begroting en jaarrekening belangrijke informatie geven voor het financieel toezicht betekent beslist niet dat tussen het beoordelen van de begroting en het analyseren van de jaarrekening twee jaar niets gebeurt. Ten eerste zijn alle gemeenten (en gemeenschappelijke regelingen) verplicht om begrotingswijzigingen gedurende het jaar aan de provincie te sturen. Ten tweede volgen de toezichthouders de gemeenten ook op andere manieren, zoals via berichten in de media en via het bijhouden van de raadsagenda.
- In de interviews wordt aangegeven dat door de toegenomen onderlinge openheid bestaande contacten als het ware meer opleveren.

10. Faciliteer proactief het contact tussen gemeenten onderling om gegevens en best practices uit te wisselen.

- Jaarlijks zijn er ambtelijke bijeenkomsten die in de loop der jaren inhoudelijk breder zijn geworden.
- Geen aanvullende bevindingen.

- Onlangs is een digitale flyer over financieel toezicht op de provinciale website gezet.
- De databank Gemeentefinanciën bevat diverse kengetallen en andere mogelijkheden tot vergelijking.

Bron: GS brief van 22 november 2016, interviews, documenten

3 Financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen in Overijssel

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen over het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen. Eerst gaan we na op welke regelingen de provincie wettelijk toezicht moet houden en op welke ze feitelijk toezicht houdt (§3.2) en inventariseren we hun financiële omvang (§3.3). Dan behandelen we het beleid en de inrichting van het financieel toezicht (§3.4) en de uitvoering (§3.5). Een samenvatting van de regels voor het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen is te vinden in § 1.2.

3.2 Gemeenschappelijke regelingen onder provinciaal financieel toezicht

In deze paragraaf behandelen we op welke gemeenschappelijke regelingen de provincie toezicht moet houden en op welke ze feitelijk toezicht houdt.

3.2.1 Welk type gemeenschappelijke regelingen vallen onder provinciaal financieel toezicht?

Er zijn diverse gemeenschappelijke regelingen en niet allemaal vallen ze onder het provinciaal financieel toezicht. Onder dit toezicht vallen de regelingen met een eigen rechtspersoon en een eigen financiële huishouding. Dat betekent dat centrumregeling en de regeling zonder meer niet onder provinciaal toezicht vallen. De centrumregeling is een vorm van netwerksamenwerking, waarbij geen nieuwe rechtspersoon wordt gecreëerd. Er is slechts een centrumgemeente waarvan B&W of gemeenteambtenaren taken uitvoeren voor de andere gemeenten. De regeling als zodanig valt niet onder het

financieel toezicht, maar de centrumgemeente zelf wel. Voor de centrumgemeente geldt hetzelfde toezicht als voor elke gemeente. De regeling zonder meer is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten, waar delegeren en mandateren niet aan de orde is. Denk hierbij aan convenanten, intentieovereenkomsten, bestuursafspraken e.d.

Van de regelingen die wel onder financieel toezicht vallen is echter een deel uitgesloten, namelijk die regelingen waarin de provincie zelf deelneemt. Als de provincie zelf deelnemer is zou toezicht betekenen: toezien op zichzelf. Dat gaat niet samen met de onafhankelijkheid van het toezicht. Daarom ziet het Rijk toe op gemeenschappelijke regelingen waarin de provincie participeert. Tabel 5 geeft een overzicht van een en ander.

Tabel 5: Gemeenschappelijke regelingen die wel en niet onder provinciaal financieel toezicht vallen

Type gemeenschappelijke regeling	Valt in beginsel onder provinciaal financieel toezicht?	Voorbeeld	Uitzondering op provinciaal toezicht
Gemeenschappelijk openbaar lichaam (dit type komt het meest voor)	Ja	Veiligheidsregio Twente	Niet als provincie deelneemt
Gemeenschappelijk orgaan	Ja	(Komt niet voor in Overijssel)	Niet als provincie deelneemt
Bedrijfsvoeringsorganisatie	Ja	Ommen-Hardenberg	Niet als provincie deelneemt
Centrumregeling	Nee	Gemeenschappelijke regeling sociale recherche IJssel-Vechtstreek (centrumgemeente Zwolle)	
Regeling zonder meer	Nee	Gemeenschappelijke Regeling Archeologie – Zwolle met Kampen ¹⁷	

¹⁷ Een dergelijke regeling bestaat er ook met Hattem en Zwartewaterland.

3.2.2 Gemeenschappelijke regelingen onder financieel toezicht Overijssel

Norm

De provincie heeft een volledig en actueel overzicht van de gemeenschappelijke regelingen van de gemeenten waarop zij toezicht dient te houden.

Bevindingen

De overzichten van Overijssel voor de begrotingsjaren 2014/17 zijn jaar voor jaar volledig en actueel. Vooral door de ontwikkelingen rond de decentralisaties in het sociale domein zijn veranderingen in de lijst opgetreden. Deze zijn allen verwerkt.

In dit onderzoek zijn de provinciale overzichten van de gemeentelijke regelingen voor de begrotingsjaren 2014-2017 vergeleken met lijsten die zij samenstelde op basis van de informatie van een grote steekproef van gemeenten. We namen ruim een derde van de Overijsselse gemeenten en inventariseerden de gemeenschappelijke regelingen in paragrafen verbonden partijen in de begrotingen 2014/17 en de in rekeningen 2014/15. Omdat deze regelingen bijna altijd meer dan twee gemeenten omvatten, is de kans verwaarloosbaar klein dat via een inventarisatie bij een derde van de gemeenten een regeling wordt gemist.

De vergelijking van die op de gemeentelijke stukken gebaseerde lijst met de provinciale leerde dat de provinciale overzichten correct zijn. Uiteraard troffen wij in de gemeentelijke stukken, namelijk in de paragrafen verbonden partijen van de begrotingen en rekeningen meer regelingen aan dan in de provinciale overzichten, maar dat betrof steeds regelingen die niet onder het provinciaal financieel toezicht vallen: centrumregelingen en regelingen waarin de provincie zelf participeert. Voor de volledigheid merken we op dat de provinciale overzichten geen gemeenschappelijke regelingen bevatten die er niet op thuishoren.

Tabel 6 Aantal gemeenschappelijke regelingen onder Overijssels financieel toezicht

Categorie gemeenschappelijke regeling onder financieel toezicht	Aantal 2014	Af	Bij	Aantal 2015	Af	Bij	Aantal 2016-2017
Veiligheid	2			2			2
Jeugdzorg	0		1	1			1
Werk en participatie	6			6	-2		4
Sociale dienst c.a.	2			2			2
GGD	1			1			1
Algemene uitvoeringsdienst	2			2			2
Belastingen en heffingen	2			2			2
Divers samengestelde regeling	1			1			1
overige	4			4		1	5
Totaal	20		1	21	-2	1	20

Tabel 6 geeft een overzicht van de aantallen in enkele categorieën, in Bijlage 4 staat de complete lijst. De tabel laat zien dat op vele gemeentelijke beleidsterreinen gemeenschappelijke regelingen bestaan waarop de provincie financieel toeziet. Een derde van het totaal bevindt zich op het sociale domein. Op dit terrein hebben in de beschouwde jaren de meeste veranderingen plaatsgevonden. In §3.4 gaan we daar nader op in.

30

Over de indeling in categorieën nog dit:

- de tabel laat maar één regeling voor jeugdzorg en maar één GGD zien, namelijk die van IJsselland. Niet juridisch, maar wel feitelijk zijn er ook twee zulke regelingen in Twente. In de tabel zijn ze niet te zien omdat ze organisatorisch vallen onder Regio Twente;
- de term algemene uitvoeringsdienst gebruiken we voor regelingen die a) door de colleges worden bestierd en zonder algemeen bestuur met raadsleden en b) een brede taak hebben. Het betreft de gefuseerde ambtelijke diensten van Ommen-Hardenberg en Tubbergen-Dinkelland. Er is ook een specifieke uitvoeringsdienst zonder bestuur met raadsleden, namelijk die voor jeugdzorg in IJsselland. Die is in de tabel vermeld in de regel 'jeugdzorg'.¹⁸

3.3 Financiële omvang van regelingen onder provinciaal toezicht

In deze paragraaf beantwoorden we de vraag wat het financiële volume van de gemeenschappelijke regelingen is waar de provincie toezicht op houdt. Deze vraag kan niet zinvol worden beantwoord zonder de bestuurlijke achtergrond te schetsen. Dat

¹⁸ Diverse regelingen, zoals de Regio Twente zijn door hun uitgebreide takenpakket als "breed" te zien. Regio Twente is echter geen uitvoeringsorganisatie omdat het wel een algemeen bestuur heeft met raadsleden.

gebeurt in 3.4.1. Dan presenteren we de feitelijke financiële omvang van de regelingen die onder financieel toezicht van Overijssel staan.

3.3.1 Bestuurlijke achtergrond

Fysiek domein: mobiliteitstaken van WGRplus-regio naar provincie

In 2015 werden de WGRplus-regio's opgeheven en gingen hun taken over naar andere bestuursorganen. In Overijssel betekent dit dat de vervoerstaken van de regio Twente overgingen naar de provincie Overijssel. De "omzetsdaling" van de regio Twente had vooral daarmee te maken.

Sociaal domein: taken naar gemeenten en ermee verbonden reorganisaties

In 2015 vond een omvangrijke decentralisatie plaats van sociale taken naar de gemeenten. Landelijk ging daarmee een financiële overdracht van rond €10 miljard gepaard; voor de Overijsselse gemeenten was dit €806 miljoen. De verdeling hiervan over de drie onderdelen was €286 miljoen voor Wmo, €283 miljoen voor jeugdzorg en €237 miljoen voor participatie (inclusief sociale werkvoorziening).

Een omvangrijk deel van de taken was in vele gevallen al ondergebracht bij gemeenschappelijke regelingen, vooral bij de werkvoorzieningsschappen (WSW). De decentralisatie ging gepaard met kortingen op de budgetten maar was ook aanleiding om meer fundamenteel naar het hele veld te kijken. Dat leidde ertoe dat bestaande WSW-bedrijven moesten reorganiseren of zelfs werden opgeheven en werden vervangen door nieuwe of andere al bestaande.

Deze bestuurlijke ontwikkelingen worden weerspiegeld in de financiële omvang van de gemeenschappelijke regelingen.

3.3.2 Financiële omvang van de regelingen

Verwachting

Voor deze bevinding is een norm niet van toepassing. Wel kunnen we zeggen dat de bevinding niet overeenstemt met onze verwachtingen. Die was namelijk dat de bedragen die omgaan in gemeenschappelijke regelingen – en daarmee in de regelingen waarop de provincie financieel toeziet – zijn gestegen ten gevolge van de decentralisaties in het sociale domein. Dat blijkt niet het geval te zijn.

Dat wil niet zeggen dat er minder risico's zijn. Het is – gezien de bevindingen – zelfs mogelijk dat de risico's zijn toegenomen.

Bevindingen

De vraag naar de financiële omvang van de gemeenschappelijke regelingen waarop de provincie financieel toezicht houdt, kan samenvattend als volgt worden beantwoord.

- a. De omvang van de bruto-lasten was €526 miljoen in de rekening van 2014 en daalt gestaag naar €402 miljoen in de begroting van 2017, een daling met €123 miljoen.
- b. Ruim de helft van die daling hing samen met ontwikkelingen in het fysieke domein, waarvan de overdracht van taken en budgetten voor mobiliteit (o.a. infrastructuur van wegen) van Regio Twente aan de provincie het belangrijkste was.
- c. Ook de ontwikkelingen in de WSW-sector waren een belangrijke oorzaak van de daling van de bruto-lasten. Hierin zijn twee typen daling te onderscheiden. Ten eerste de daling door de geleidelijke afbouw van de WSW in dertig jaar. Ten tweede waren er reorganisaties die ertoe leidden dat gemeenschappelijke regelingen werden opgeheven en de taken overgingen naar instellingen die geen gemeenschappelijke regelingen zijn.
- d. Binnen het dalend totaal waren er ook stijgende onderdelen. Zo leidde de overdracht van Jeugdzorg naar de gemeenten tot een stijging van gemeenschappelijke bruto-lasten van €6 miljoen. Dat betreft alleen de uitgaven voor inkoop, contractering, monitoring, etc. De feitelijke uitgaven aan de jeugdzorg lopen rechtstreeks via de gemeente.

Verwachting dat financieel volume gemeenschappelijke regelingen stijgt

In § 1.1 merkten we op dat het budget dat gemeenten via intergemeentelijke samenwerking besteden tussen 2005 en 2013 fors is toegenomen, namelijk van 6% van de totale gemeentelijke uitgaven meer dan 16% in 2013. Onze verwachting was dat deze trend door de decentralisaties in het sociale domein in 2015 versterkt zou worden, onder andere door dat in de Jeugdwet was bepaald dat de inkoop van specialistische jeugdhulp regionaal zou moeten gebeuren.

In § 3.2.2 was de bevinding dat het aantal licht daalt. Dat sluit niet uit dat het financieel volume toeneemt. Daarom hebben we behalve de ontwikkeling van het aantal ook die van de bruto-lasten te inventariseren. Dat doen we over de volle breedte, maar zoomen wel in op het sociale domein, omdat daar de grootste stijging is te verwachten.

Inventarisatie bruto-lasten van regelingen onder provinciaal toezicht

Deze financiële inventarisatie is gebaseerd op de jaarrekeningen 2014 en 2015 en de begrotingen 2016 en 2017 van de gemeenschappelijke regelingen op de “provinciale lijst” zoals besproken in paragraaf 3.2. Omdat de diverse begrotingen vaak niet onderling vergelijkbaar zijn opgezet, hebben we ons beperkt tot een bedrag dat overal wel te vinden is: de “bruto lasten voor bestemming”. De baten blijven onvermeld, omdat die vaak op heel verschillende manieren in de begrotingen en regelingen worden gepresenteerd.

Zoals bekend kunnen de bedragen in de begrotingen en rekeningen soms flink van elkaar verschillen. Omdat het hier gaat om een globale indruk van de financiële volumes hebben we een analyse van die verschillen achterwege gelaten. We beperken het overzicht tot de rekeningen als die beschikbaar zijn (2014 en 2015) en nemen voor de andere de begrotingen.

Tabel 7 bevat de financiële omvang van de regelingen onder Overijssels financieel toezicht; de indeling in categorieën is identiek aan die van Tabel 6. De financiële ontwikkelingen die uit Tabel 7 zijn af te lezen weerspiegelen de bestuurlijke veranderingen die in 3.3.1 zijn geschetst.

Tabel 7: Feitelijke lasten in 2014 en 2015 en gegrote lasten in 2016 en 2017 van gemeenschappelijke regelingen onder financieel toezicht Overijssel (in € miljoen)

Categorie gemeenschappelijke regeling onder financieel toezicht	Rekening 2014	Rekening 2015	Rekening 2016	Rekening 2017
Veiligheid	€ 88	€ 90	€ 92	€ 93
Jeugdzorg		€ 1	€ 1	€ 1
Werk en participatie	€ 170	€ 157	€ 105	€ 110
Sociale dienst c.a.	€ 35	€ 38	€ 34	€ 35
GGD	€ 21	€ 25	€ 22	€ 22
Algemene uitvoeringsdienst	€ 77	€ 81	€ 76	€ 78
Belastingen en heffingen	€ 32	€ 32	€ 29	€ 31
Divers samengestelde regeling	€ 95	€ 59	€ 24	€ 25
overige	€ 7	€ 6	€ 7	€ 7
Totaal Lasten	€ 526	€ 490	€ 391	€ 402
<i>waarvan 3 decentralisaties (Jeugd, Werkvoorz./participatie, Wmo)¹⁹</i>	€ 205	€ 201	€ 146	€ 151

¹⁹ Hierin is ook opgenomen het bedrag voor jeugdzorg van Regio Twente en dat in de tabel onderdeel is van de categorie “divers samengestelde regeling”.

Het blijkt dat het financiële volume van de regelingen in 2014/17 terugloopt met €125 miljoen, dat is 23% minder. De redenen daarvan zijn divers en lopen deels door elkaar. We noemen de belangrijkste.

- De financieel voornaamste oorzaak is de daling van de bruto lasten in het fysieke domein. Dit betreft de fysieke onderdelen binnen de Regio Twente – in de tabel ‘divers samengestelde regeling’ genoemd. De bruto-lasten van de regio daalden in 2014/16 met €71 miljoen. Van dit bedrag hing het grootste deel (€48 miljoen) samen met de overdracht van mobiliteitstaken van de regio naar de provincie; ook de lasten van de Agenda voor Twente daalden.²⁰
- Een andere voorname reden voor de daling van de totale lasten is gelegen in het sociale domein, namelijk het trendmatig dalen van de rijksvergoeding voor de werkvoorzieningsschappen. De vergoeding neemt af door de afbouw van WSW als zodanig. De regeling is gesloten en het zittend personeel neemt door natuurlijk verloop af. Naar verwachting zal dat proces dertig jaar duren, het personeelsbestand zal jaarlijks met rond 3% afnemen. Deze financiële daling is nog versterkt doordat de rijksvergoeding per WSW-werknemer afnam. Naast dit van rijkswege ingezette autonome proces is sprake van diverse organisatorische ontwikkelingen. Zo vielen per 2016 Werkvoorzieningschap Zwolle en Omgeving (WEZO) en Werkvoorziening Oost-Twente (WOT) door opheffing en/of reorganisatie niet meer onder het provinciaal financieel toezicht.

Door autonome ontwikkelingen en reorganisaties dalen de uitgaven in 2014/17 met €59 miljoen.

- De overgang in 2015 van Jeugdzorgtaken naar de gemeenten was aanleiding voor de vorming van nieuwe regelingen. Daarvan is Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg IJsselland een zelfstandig orgaan, terwijl de jeugdzorg in Twente binnen de bestaande Regio Twente is georganiseerd. Het bedrag in de tabel van (ruim) €1 miljoen bij ‘jeugdzorg’ heeft betrekking op IJsselland. Het analoge bedrag in Twente is €4,3 miljoen in de rekening 2015 en stijgt naar €4,5 miljoen in de begroting 2017.²¹ De achtergrond is dat inkoop, contractering en monitoring gezamenlijk wordt georganiseerd maar de feitelijke uitgaven rechtstreeks via de gemeenten. Daarbij kan in algemene zin worden opgemerkt dat de regionale inkoop meer invloed heeft op de lokale uitgaven dan uit louter de omvang van de regionale uitgaven kan worden afgeleid. Naar de specifieke situatie op dit punt hebben wij echter geen onderzoek gedaan. Voor de volledigheid merken we nog op dat ook GGD Twente organisatorisch in de Regio Twente valt, vandaar dat in de tabel maar één GGD staat, die van IJsselland. De lasten van de GGD binnen regio Twente bedragen circa €24 miljoen en zijn min of meer stabiel door de jaren heen.

Focussen we specifiek op de regelingen in het sociaal domein (inclusief bijstand en minimabeleid) dan zien we een daling van €205 miljoen naar €151 miljoen. De daling is het gevolg van de boven beschreven ontwikkelingen in de sociale werkvoorziening. De decentralisatie van de jeugdzorg leidde – binnen het dalende totaal – tot een kleine

²⁰ Zie jaarrekening regio Twente 2015, blz. 50, de post “Leefomgeving”

²¹ Dit bedrag betreft de bruto lasten van OZJT, Organisatie voor Zorg en Jeugd Twente. Dat betekent dat een deel ervan ook Wmo-kosten kan betreffen.

stijging. Ook de bijstand liet een lichte stijging zien, die overigens losstaat van de decentralisaties.

Uit de hiervoor samengevatte financiële inventarisatie is ook een andere, meer kwalitatieve conclusie te trekken, namelijk dat het sociale domein in beweging is. Dat betekent dat het beleidsterrein moeilijker te overzien is en daarmee zijn de financiële risico's - althans in de transitieperiode - minder goed herkenbaar. Wellicht stijgen de risico's zelfs door het veranderingsproces. We beschrijven kort drie van de veranderingen die we tegenkwamen.

- Per 2016 werd de gemeenschappelijke regeling Wezo opgeheven, de werkvoorziening voor Dalfsen, Hattem, Raalte, Zwartewaterland en Zwolle. De aandelen van de ermee verbonden NV gingen naar Zwolle dat bovendien een uitkoopsom ontving van de andere gemeenten. Bij wijze van overgangsregeling blijven de uitgetreden gemeenten nog enkele jaren diensten afnemen van Wezo.²²
- Het Gelderse WSW-bedrijf Hameland waarin ook het Twentse Haaksbergen zit, is per 2017 opgeheven. Haaksbergen heeft de betreffende taken ondergebracht bij Noaberpoort dat, in samenwerking met een groot aantal organisaties, vrijwel alle voorzieningen in het sociale domein levert of laat leveren.²³
- De voor Dinkelland, Losser en Oldenzaal werkende Werkvoorziening Oost-Twente (WOT) werd in 2015 opgeheven. De drie gemeenten laten deze taken voortaan uitvoeren door instellingen die geen gemeenschappelijke regelingen zijn.²⁴

Geheel overziend is er dus sprake van een grote dynamiek die de risico's als zodanig niet hoeft te vergroten, maar wel de inventarisatie ervan.

3.4 Beleid en inrichting van provinciaal financieel toezicht

In deze paragraaf beantwoorden we de vraag of de provincie het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen goed heeft ingericht. We spitsen dit toe op het beleid en de organisatorische en procedurele inrichting.

²² Zie bijvoorbeeld de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting 2016 van de gemeente Hattem.

²³ Zie www.noaberpoort.nl onder de rubriek "over ons" en www.haaksbergen.nl onder de rubriek "participatiewet".

²⁴ Namelijk Stichting Participatie Dinkelland, Stichting werken in Losser en Stichting werkprojecten Oldenzaal. Bron: paragrafen in de programmabegrotingen 2017 van deze drie gemeenten.

3.4.1 Beleid

Norm

- De provincie heeft een expliciet vastgesteld beleid over financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen.
- Het beleid van de provincie is actueel en in lijn met de landelijke kaders.

Bevindingen

GS van Overijssel hanteren voor het financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen het landelijke 'Gemeenschappelijk toezichtkader - een kwestie van evenwicht'. Dit is in juni 2014 door de provincie Overijssel als haar beleidskader is vastgesteld. In dat document is opgenomen dat het toezicht op gemeenschappelijke regelingen in algemene zin gelijk is aan dat op de gemeenten, slechts de praktische uitwerking kan verschillen. Uit de verdere bevindingen blijkt dat dat ook feitelijk zo is (zie § 3.5). Het gemeenschappelijke toezichtskader is uitgewerkt in bestuursovereenkomsten.

Het landelijke beleidsdocument waarin de wettelijke provinciale financieel-toezichtstaak wordt uitgewerkt is het 'Gemeenschappelijk toezichtkader - een kwestie van evenwicht', dat de provincie Overijssel in juni 2014 heeft overgenomen. Dit beleidskader is een coproductie van het Rijk en de provincies en is niet alleen voor Overijssel maar voor alle provincies en het Rijk de beleidsmatige leidraad voor het financieel toezicht, vandaar het woord gemeenschappelijk in de titel²⁵.

36

In dit document wordt het toezicht als volgt beschreven: *"Bij de taakuitoefening van het financieel toezicht komt het in essentie erop neer dat het toezicht op provincies en gemeenten is beperkt tot de financiële kant van de begroting en jaarstukken, met andere woorden de toezichthouder doet geen uitspraken over en geeft geen oordeel over beleidsonderwerpen. De toezichthouder geeft alleen vanuit zijn toezichthoudende taak suggesties. Een essentieel uitgangspunt daarbij is 'middelen volgen beleid'. Dit kan betekenen dat vanuit het financieel toezicht geen bezwaren bestaan tegen het doen van uitgaven, waarvoor bijvoorbeeld op planologisch gebied nog wel toestemming is vereist."*²⁶

Het interbestuurlijke toezicht is in algemene zin terughoudender geworden, ook dat van provincies op gemeenten. Daarbinnen neemt financieel toezicht een aparte positie in. Toch worden een aantal algemene principes van toezicht ook daarop toegepast. In het gemeenschappelijk toezichtkader wordt dan ook gesteld dat in de afgelopen jaren de praktijk van het financieel toezicht meer en meer (wordt) gekenmerkt door een risicogerichte aanpak en een daarop afgestemde proportionele inzet van de toezichthouders.²⁷

²⁵ Dat woord slaat dus niet op het bestuursorgaan "gemeenschappelijke regeling".

²⁶ "Gemeenschappelijk toezichtkader - een kwestie van evenwicht", provincie Overijssel, juni 2014, blz. 10.

²⁷ "Gemeenschappelijk toezichtkader - een kwestie van evenwicht", provincie Overijssel, juni 2014, blz. 7.

Het gemeenschappelijk toezichtkader gaat vooral over het toezicht op gemeenten. Het hoofdstuk over gemeenschappelijke regelingen telt een halve pagina. Daarin staat onder meer: “Het toezicht op de GR is in beginsel analoog aan het toezicht op de gemeente. Dit houdt in dat dezelfde criteria en afwegingen voor het instellen van preventief toezicht gelden als die bij het toezicht op de gemeenten. In de dagelijkse praktijk zijn de individuele toezichthouders vrij om aan te geven tot op welke hoogte zij invulling willen geven aan deze analogie binnen de wettelijke kaders”.²⁸ Het doel van het financieel toezicht op de regelingen is hetzelfde als bij de gemeenten: voorkomen dat er financiële problemen ontstaan die ertoe leiden dat een of meer deelnemende gemeenten een beroep op artikel 12-steun moeten doen.

GS hebben met elk van de 25 gemeenten en 1 waterschap een bestuursovereenkomst afgesloten. Daarin staan de gezamenlijke uitgangspunten en afspraken over de werkwijze. Bijlage bij die bestuursovereenkomst is het “Kader interbestuurlijk toezicht en doorwerking ruimtelijk belang”, waarin voor elk toezichtdomein (inclusief financiën) de beoordelingscriteria en toezichtregimes staan beschreven. Uit paragraaf 3.5, Uitvoering, zal blijken dat er een precieze en concrete uitwerking bestaat van het algemene beleid en dat deze tussen 2014 en 2017 is uitgebreid en geactualiseerd.

3.4.2 Organisatorische en procedurele inrichting

Norm

- De organisatorische inrichting van financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen past bij de (formele) regels en de feitelijke ontwikkelingen in de onderzoeksperiode.

Bevindingen

De provincie Overijssel heeft de organisatie – afgemeten aan de personele inzet – afgestemd op de dynamiek in het sociaal domein. De personele inzet nam toe van 0,6 formatieplaats in 2014 naar 1,0 in 2016. Die dynamiek en de rijksbezuinigingen verhogen de risico’s in het sociale domein. Daarmee past de grotere personele inzet in de risicogerichte benadering van het toezicht.

Ook is de procedure voor gemeenschappelijke regelingen afgestemd op de landelijke regelingen. Kort gezegd komen die erop neer dat gemeenten zich rekenschap kunnen geven van budgettaire besluiten door gemeenschappelijke regelingen. Analoog daaraan kan de provincie de uitkomsten van het toezicht op de regelingen betrekken bij het toezicht op de gemeenten. En feitelijk doet ze dat ook door die werkzaamheden voor de regelingen klaar te hebben die van belang zijn voor het toezicht op de gemeenten.

Organisatie

Het financieel toezicht is organisatorisch ondergebracht in de Eenheid Bestuurs- en Concernzaken en daarbinnen in het team Democratie, Openbaar Bestuur en Kabinet.

²⁸ “Gemeenschappelijk toezichtkader- een kwestie van evenwicht”, provincie Overijssel, juni 2014, blz. 20.

Het aantal fte dat zich toelegt op het financieel zicht staat in tabel 8, evenals de eenheden waarop toezicht wordt uitgeoefend.

Tabel 8: Aantal organen waarop in 2014 en 2016 financieel toezicht wordt gehouden en het aantal daarvoor ingezette fte.

	2014	2016
Aantal gemeenten	25	25
Aantal gemeenschappelijke regelingen	20	20
Aantal waterschappen ²⁹	2	2
Personele inzet voor <u>alle</u> financiële toezicht	4,4 fte	4,4 fte
<u>waarvan</u> gemeenschappelijke regelingen	0,6 fte	1,0 fte

Bron: Provincie Overijssel. Aantal fte geeft een schatting van de feitelijke personele inzet in beide jaren.

Uit de tabel blijkt het volgende.

- De beschikbare capaciteit is in 2014 en 2016 gelijk gebleven, namelijk 4,4 fte.
- De meeste capaciteit wordt besteed aan de 25 gemeenten en de
 - 2 waterschappen, namelijk 86% in 2014 en 77% in 2016.
- Naar verhouding is de tijd die wordt besteed aan gemeenschappelijke regelingen toegenomen. In 2014 werd daarvoor 0,6 fte (14%) van de capaciteit aangewend, in 2016 was dat 1,0 fte (23%).

De grotere inzet van personeel voor het toezicht op gemeenschappelijke regelingen is geen toeval. Zoals uit de bespreking van de aantallen regelingen en financiële omvang bleek (zie §3.2 en §3.3) zijn het sociale domein en de daarin werkzame gemeenschappelijke regelingen zeer in beweging. Dat uit zich onder andere in vele reorganisaties. Dit maakt dat de risico's van regelingen moeilijker zijn in te schatten en dat ze wellicht groter zijn dan voorheen. Paradoxaal draagt waarschijnlijk ook het dalende financiële volume van de regelingen bij aan de risico's. Die daling is namelijk het gevolg van lagere rijksvergoedingen. Of dat ook werkelijk tot financiële problemen zal leiden is moeilijk te zeggen, maar de kans is zeker aanwezig. Een grotere aandacht voor gemeenschappelijke regelingen past in die ontwikkeling en sluit aan bij de risicogerichte benadering van het financieel toezicht.

Procedure

Vergelijkbaar als bij de gemeenten is het toezicht op de gemeenschappelijke regelingen een cyclisch proces. In zekere zin is het zonder begin of einde omdat bij de besluiten over het toezicht in het komende jaar impliciet of expliciet het oordeel uit eerdere jaren en de verwachtingen voor verdere jaren worden betrokken.

In § 3.2.3 bespraken we de wettelijke termijn voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Het bleek dat de laatste een eigen procedure kennen. Die houdt in dat hun begrotingscyclus als het ware is "ingeklemd" in die van gemeenten. Dat maakt het voor gemeenten mogelijk om in hun eigen begrotingscyclus rekening te houden met de

²⁹ Dit zijn de waterschappen Drents-Overijsselse Delta en Vechtstromen waarop Overijssel en Drenthe samen financieel toezicht houden. Daarnaast zijn er in Overijssel nog drie waterschappen actief, maar dat gaat om heel kleine gebieden. Bij verordening is geregeld dat het toezicht op deze drie wordt gedaan door de provincies waarbinnen ze voor het grootste vallen, te weten Flevoland en Gelderland.

budgettaire besluiten door de regelingen. De procedurele inrichting van het provinciale toezicht op de regelingen is hierop afgestemd. De provincie Overijssel zorgt ervoor dat die werkzaamheden rond het toezicht op de regelingen klaar zijn die van belang zijn als op 15 november het formele traject voor het toezicht op de gemeenten begint. Op een jaar na zijn de toezichtsbrieven aan de regelingen al in oktober verzonden en daarmee ook bekend voor de deelnemende gemeenten die rond deze tijd hun eigen begroting vaststellen.

3.5 Uitvoering van financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen

In deze paragraaf geven we eerst een beschrijving van hoe het toezicht in 2014 werd uitgevoerd. Vervolgens gaan we na welke veranderingen in de jaren daarna optraden.

Norm

- De provincie hanteert een risicogerichte benadering.
- De provincie maakt een risico-inschatting voor gemeenschappelijke regelingen en voert het financieel toezicht uit conform haar beleid.

Bevindingen

De provincie Overijssel heeft geen expliciet uitgeschreven risicogerichte benadering, maar in de praktijk hanteert ze die duidelijk wel. Alle gemeenschappelijke regelingen worden algemeen beoordeeld en al naar gelang de situatie wordt er meer specifiek en diepgaand gekeken. Zo is op de werkvoorzieningen al vóór 2014 extra toegezien omdat het om grote bedragen ging en de bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen onzeker waren. In de aanloop naar de decentralisaties van 2015 werd de aandacht uitgebreid naar het hele sociale domein. Verder werd en wordt aandacht aan thema's die kenmerkend zijn voor de gemeenschappelijke regelingen, zoals het opleggen van taakstellingen voor bezuinigingen zonder dat altijd zeker is of die kunnen worden gerealiseerd.

Door het risico dat gemeenten bezuinigingen afschuiven op hun gemeenschappelijke regelingen, maakt het logisch dat het financieel toezicht meer nadruk is gaan leggen op goede meerjarenramingen.

De grotere aandacht voor de gemeenschappelijke regelingen blijkt ook daaruit dat zij sinds het voorjaar 2015 eigen begrotingsbrieven ontvangen en dat in de toezichtsbrieven van het najaar een stijgend aantal aandachtspunten wordt opgenomen die specifiek op de betreffende regeling zijn toegesneden.

Van de toezichtsbrieven in 2017 valt op dat – in de vele gevallen dat een omissie in de begroting bij herhaling wordt geconstateerd – de toon strenger is dan in 2016.

3.5.1 Financieel toezicht in 2014

De eerste formele stap in het financieel toezicht voor het begrotingsjaar 2014 was de begrotingsbrief aan de gemeenten van 19 maart 2013.³⁰ Deze brief werd niet aan de gemeenschappelijke regelingen gestuurd. Gezien de inhoud ervan is het aannemelijk dat de brief door gemeenten onder de aandacht van de gemeenschappelijke regelingen is gebracht.

De brief bevat een omvangrijke bijlage die begint met een planning voor 2013. Daarin worden de wettelijke termijnen en momenten van bestuurlijk en ambtelijk contact die voorafgaan aan een besluit over de toezichtsvorm opgesomd. Dan volgt een lange uiteenzetting van formele criteria, toetsingsaspecten en aandachtspunten.

De aspecten en aandachtspunten omvatten alle op dat moment actuele financiële thema's. Het overkoepelende thema in die jaren was de economische crisis en haar effecten op de overheidsfinanciën. Dat raakte de gemeenten langs minstens twee kanalen: bezuinigingen van rijkswege en verliezen op de grondexploitatie.

In de brief worden de gemeenschappelijke regelingen expliciet genoemd en wel met twee invalshoeken. Ten eerste de bezuinigingen door gemeenten in de vorm van kortingen op de bijdragen aan verbonden partijen (waaronder gemeenschappelijke regelingen). De provincie stelt dat deze alleen zullen worden geaccepteerd als ze door de besturen van de betreffende verbonden partij is concrete en realistische maatregelen zijn omgezet. De tweede invalshoek is een verbijzondering van de eerste. De provincie vraagt namelijk extra aandacht voor de gemeentelijke aandelen in de exploitatietekorten van SW-bedrijven. Dat is logisch omdat het over veel geld gaat – de meeste SW-bedrijven zijn groter dan de gemiddelde gemeenschappelijke regeling³¹ – en omdat er veel onzekerheid was over het rijksbeleid en de rijksvergoeding.

In de periode tussen de begrotingsbrief en het besluit over de toezichtsvorm worden de rekeningen 2012 en de begrotingen 2014 van de gemeenschappelijke regelingen geanalyseerd. Daarin wordt aandacht besteed aan alle onderwerpen van de begrotingsbrief – voor zover van belang voor de betreffende regeling. In totaal zijn er twintig regelingen. De analyses komen samen in een GS-nota die met de portefeuillehouder wordt besproken en die – na besluitvorming door GS – leidt tot toezichtbrieven aan de twintig regelingen.³² In deze GS-nota en bijlagen wordt elke regeling behandeld. We noemen de belangrijkste punten. Omdat we putten uit een intern document laten we de namen van de regelingen achterwege.

Bij elke regeling wordt nagegaan of de gemeentelijke bijdragen die de regelingen begroten zijn terug te vinden in de (concept)begrotingen van de deelnemende gemeenten. Dat is een simpele maar doeltreffende controle om na te gaan of de over en weer vermelde bedragen met elkaar overeenstemmen.

Naast zulke algemene analyses worden ook specifieke gemaakt. Zo is er – in het verlengde van de begrotingsbrief – aandacht voor de sociale werkvoorzieningen en voor

³⁰ "Begrotingsbrief 2014", Gedeputeerde Staten Overijssel (kenmerk 2013/0066015, Zwolle, 19 maart 2013).

³¹ In 2014 zijn er zes WSW-bedrijven, waarvan vier met bruto-lasten die groter tot veel groter zijn dan van de gemiddelde regeling. Het gemiddelde is in 2014 €26 miljoen, de begrote bruto-lasten van deze vier WSW-bedrijven variëren van 30 miljoen tot €52 miljoen. Ook in 2017 is de omvang van vier SW-bedrijven groter dan van de gemiddelde gemeenschappelijke regeling.

³² GS-nota (kenmerk 2013/00333704, provincie Overijssel, Zwolle, september 2013).

de bezuinigingen die gemeenten opleggen zonder dat duidelijk is of die te realiseren zijn.

De algemene en specifieke analyses worden aangevuld met maatwerk bij afzonderlijke regelingen. Zo blijkt bij een gemeenschappelijke sociale dienst, dat deze voor de apparaatskosten in 2014 hetzelfde bedrag begroot als in 2013 terwijl dit in 2013 al krap bemeten was. Bovendien was het vermoeden dat in 2014 meer burgers een beroep op deze sociale dienst zouden doen dan in 2013 en 2012.

De slotsom van de analyses is dat alle regelingen aan het wettelijke vereiste van een sluitende begroting voldoen; er is dus geen reden om over te gaan op preventief toezicht. Wel voegt de provincie bij vier regelingen specifieke aandachtspunten toe aan de standaardbrief. Dit betreft:

- de gemeenschappelijke werkvoorziening SOWECO te Almelo. De provincie benadrukt het belang van de spoedige en concrete uitwerking van de opgelegde bezuinigingen en het informeren van de deelnemende gemeenten;³³
- de gemeenschappelijke sociale dienst van Steenwijkerland en (de Drentse gemeente) Westerveld krijgt te horen dat het zaak is de algemene taakstelling voor bezuinigingen uit te werken en de gemeenten daarover te informeren;³⁴
- de Veiligheidsregio Twente te Enschede ontvangen een vergelijkbare brief als genoemde sociale dienst over het concretiseren van bezuinigingen en het daarover informeren van de gemeenten;³⁵
- evenals eerdere jaren wijst de provincie de Regio Twente erop dat de voorfinanciering van de “Agenda voor Twente” en het “Innovatie Platform Twente” (AvT/IPT) strikt genomen niet is toegestaan tenzij de deelnemende gemeenten met elkaar het betreffende bedrag in hun begroting als verplichte uitgaven opnemen. Omdat echter tegenover de voorfinanciering van AvT/IPT een min of meer reële vordering op het regionale afvalbedrijf Twence staat, acht de provincie deze handelwijze vooralsnog acceptabel.³⁶

3.5.2 Financieel toezicht in 2015/17 en eventuele veranderingen

Toezicht in 2015

Voor het begrotingsjaar 2015 verandert het toezicht op gemeenschappelijke regelingen niet wezenlijk. Weliswaar is het gebaseerd op het nieuwe ‘Gemeenschappelijk toezichtkader - een kwestie van evenwicht’, maar dat had zijn schaduwen al vooruitgeworpen op het toezicht voor 2014. Zoals gebruikelijk gaat er een begrotingsbrief uit naar de gemeenten, worden er bestuurlijke en ambtelijke overleggen

³³ Brief Provincie Overijssel aan SOWECO te Almelo over toezichtsvorm begroting 2014, kenmerk 2013/0336652, Zwolle, 8 oktober 2013.

³⁴ Brief Provincie Overijssel aan IGSD te Steenwijk over toezichtsvorm begroting 2014, kenmerk 2013/0336641, Zwolle, 8 oktober 2013.

³⁵ Brief Provincie Overijssel aan Veiligheidsregio Twente te Enschede over toezichtsvorm begroting 2014, kenmerk 2013/0336661, Zwolle, 8 oktober 2013.

³⁶ Brief Provincie Overijssel aan Regio Twente te Enschede over toezichtsvorm begroting 2014, kenmerk 2013/0336655, Zwolle, 8 oktober 2013.

gehouden, worden de jaarrekeningen 2013 en (voorlopige) begrotingen 2015 geanalyseerd enzovoorts. In dat opzicht is het business as usual.

De grote verandering is gelegen in de landelijke bestuurlijke context: de drie decentralisaties in het sociale domein per 2015. In een specifiek hiervoor geschreven notitie wordt de portefeuillehouder hierover geïnformeerd.³⁷ De kern van de boodschap: bij de uitvoering van de nieuwe taken, bijvoorbeeld wat betreft de inkoop bij instellingen van jeugdzorg, zullen gemeenten gebruik maken van gemeenschappelijke regelingen. Een procedurele complicatie is dat er op dat moment nog geen van die (verwachte) regelingen feitelijk bestaat. Van een door hen op tijd ingediende begroting 2015 kan dus al helemaal geen sprake zijn. Deze situatie is een uiting van een veel breder fenomeen in die tijd: de enorme tijddruk en bijbehorende onzekerheid waaronder de decentralisaties verliepen.

Een voorbereiding die de Overijsselse Eenheid Toezicht al wel heeft getroffen, is een lijst maken van regelingen waarvan gemeenten de intentie hebben uitgesproken ze op te richten. De lijst telt veertien intenties waarvan acht in het sociaal domein; voor elk wordt kort de stand van zaken besproken. Uit de provinciale overzichten met gemeenschappelijke regelingen uit de latere jaren blijkt dat de meeste intenties niet zijn verwezenlijkt. Van de veertien zijn feitelijk drie opgericht:

- Jeugdzorgregio IJsselland in 2015.
- Als onderdeel van Regio Twente in 2015 de jeugdzorgregio Twente “Samen 14”.³⁸
- Een “shared service centre Twente” met de naam “Twentebedrijf” in 2016.³⁹

(Het is overigens mogelijk dat bepaalde instellingen wel zijn opgericht maar niet in de vorm van een gemeenschappelijke regeling die onder het provinciaal financieel toezicht valt. Omdat dit buiten het onderzoek valt, is dit niet onderzocht).

Ondertussen wordt niet vergeten dat er twintig feitelijk bestaande regelingen zijn plus één nieuwe waarop de provincie toezicht moet houden.⁴⁰ Daarvoor wordt een vergelijkbare GS-nota opgesteld als een jaar eerder.⁴¹ Naast de onderwerpen van begrotingsjaren 2014 wordt de nodige aandacht besteed aan de decentralisaties in het sociale domein.⁴²

³⁷ PO-notitie (kenmerk 2014/0245485, provincie Overijssel, Zwolle, 15 september 2014).

³⁸ Uit de begroting en rekening van Regio Twente blijkt dat deze organisatie met de afkorting OZJT zich ook met de Wmo bezighoudt. Omdat we daarover geen verdere informatie vonden hebben we in Tabel 9 het volle bedrag van de bruto-lasten ad €4,5 miljoen tot jeugdzorg gerekend.

³⁹ Uit de website www.twentebedrijf.nl blijkt dat het om een organisatie “in oprichting” gaat. De bruto-lasten in 2016 en 2017 bedragen drieënhalve ton en zijn in Tabel 9 onder “overige” geplaatst.

⁴⁰ Materieel komt er nog een bij op het gebied van de jeugdzorg maar formeel valt die onder de al lang bestaande Regio Twente.

⁴¹ GS-nota (kenmerk onbekend), provincie Overijssel, Zwolle, 2014 (geen datum).

⁴² Ook in de brief uit 2013 over het toezicht in 2014 werd aandacht aan de decentralisaties besteed. Ten eerste omdat ook toen al duidelijk was dat die eraan zouden komen, ten tweede omdat al vóór 2015 werd bezuinigd op de sociale werkvoorzieningen.

Evenals voor 2014 hebben de analyses voor begrotingsjaar 2015 het resultaat dat alle regelingen aan het wettelijke vereiste van een sluitende begroting voldoen, zodat er geen reden is voor preventief toezicht. Bij drie regelingen wordt de standaardbrief aangevuld met specifieke aandachtspunten. Dit betreft:

- de gemeenschappelijke Werkvoorziening Oost Twente (WOT) te Oldenzaal. De provincie constateert in neutrale bewoordingen dat WOT als gevolg van eerdere besluiten zal worden opgeheven en dat met de kosten daarvan in de begroting van 2015 rekening wordt gehouden;⁴³
- ook voor 2015 wijst de provincie erop dat de voorfinanciering van de Twente en het Innovatie Platform Twente (AvT/IPT) strikt genomen niet is toegestaan tenzij de deelnemende gemeenten met elkaar het betreffende bedrag in hun begroting als verplicht uitgaven opnemen. Omdat echter tegenover de voorfinanciering van AvT/IPT een “min of meer reële vordering” op het regionale afvalbedrijf Twence staat, acht de provincie deze handelwijze vooralsnog acceptabel;⁴⁴
- bij recreatieschap Salland brengt de provincie onder de aandacht dat het steeds verzoekt om toestemming tot latere indiening van de begroting. De provincie benadrukt het belang van tijdige indiening van begrotingen en rekeningen.⁴⁵

Vermeldenswaardig over het financieel toezicht in 2015 is dat aan drie van de twintig regelingen het voornemen bekend wordt gemaakt om ze onder preventief toezicht te plaatsen. De specifieke redenen ervan variëren maar komen erop neer dat de toezichthouder onvoldoende vertrouwen heeft in de soliditeit van de begroting, met name door een onvoldoende concretisering van bezuinigingen. Deze procesmatige tussenstap blijkt het gewenste resultaat te hebben: tussen voorgenomen en feitelijk besluit nemen alle drie de maatregelen die het voor de toezichthouder mogelijk maken van het voornemen af te zien. Evenals alle andere, vallen deze drie in 2015 onder de lichte vorm van toezicht.

Toezicht in 2016

Naar aard en inhoud verschilt het toezicht voor begrotingsjaar 2016 niet sterk van 2015. Wel is duidelijk sprake van een verdere intensivering. Ten eerste doordat er voor het eerst een begrotingsbrief speciaal voor gemeenschappelijke regelingen wordt verzonden. Daarin wordt het al in 2014 en 2015 geformuleerde aandachtspunt van de gemeentelijke bijdragen preciezer uitgewerkt. De essentiële vraag blijft natuurlijk dezelfde: kloppen de in de begrotingen van de regelingen geraamde bijdragen van gemeenten met de ramingen in de begrotingen van de deelnemende gemeenten en zijn ze op zichzelf beschouwd realistisch?

⁴³ Brief Provincie Overijssel aan Werkvoorziening Oost Twente (WOT) te Oldenzaal over toezichtsvorm begroting 2014, kenmerk 2013/0336652, Zwolle, 28 september 2014.

⁴⁴ Brief Provincie Overijssel aan Regio Twente te Enschede over toezichtsvorm begroting 2015, kenmerk onbekend, Zwolle, 24 september 2014.

⁴⁵ Brief Provincie Overijssel aan Recreatieschap Salland te Deventer over toezichtsvorm begroting 2015, kenmerk onbekend, Zwolle, 24 september 2014.

In de gebruikelijke GS-nota en bijlagen worden de twintig regelingen waarop de provincie in 2016 financieel toezicht moet houden onder de loep genomen.⁴⁶ Evenals in voorgaande jaren is de uitkomst dat geen van de regelingen onder preventief toezicht wordt geplaatst.

Een tweede uiting van het intensievere toezicht op gemeenschappelijke regelingen is dat het aantal aandachtspunten in de toezichtbrieven sterk toeneemt. We vatten samen.

- In aansluiting op de thema's in de begrotingsbrief voor gemeenschappelijke regelingen worden vijftien van hen (op totaal twintig) erop gewezen dat ook zij verplicht zijn een meerjarenraming op te stellen.
- Een meer technisch maar niet onbelangrijk punt betreft het eigen vermogen. Samengevat komt dat hierop neer. In de financiële verordening van een regeling wordt bepaald of zij wel of niet mag sparen, dus dat zij bij een overschot dit wel/niet mag toevoegen aan het eigen vermogen. Omgekeerd betekent dit dat de regeling bij een tekort wel/niet mag putten uit een eerder opgebouwd eigen vermogen. Als een regeling niet mag (ont)sparen heeft ze minder speelruimte van de deelnemers gekregen dan wanneer ze dat wel mag. Uit de analyse van de toezichthouder blijkt dat niet alle regelingen zich op dit punt precies aan de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) houden. Dit wordt aan drie van de twintig regelingen onder de aandacht gebracht.
- De Regio Twente hoort weer dat de voorfinanciering van de Regio Twente en het Innovatie Platform Twente (AvT/IPT) strikt genomen niet is toegestaan et cetera. Opnieuw acht de provincie dit vooralsnog acceptabel is. Wel gaat ze ervan uit dat de regio rekening houdt met de winstwaarschuwing van Twente.⁴⁷
- De gemeenschappelijke Bestuursdienst Ommen-Hardenberg wordt in de toezichtbrief herinnerd aan een eerdere kritische brief van de provincie van 9 juni 2015. Tevreden constateert de provincie dat het concretiseren van bezuinigingen voor een deel sneller is gegaan dan toen verwacht. Tegelijk is er nog een weg te gaan. Daarom – zo benadrukt de provincie – wil ze goed op de hoogte worden gehouden van de bezuinigingen.⁴⁸
- Ook aan het gemeenschappelijk orgaan Noaberkracht Dinkelland Tubbergen is het punt van de concretisering van bezuinigingen onder de aandacht gebracht – zij het minder indringend dan aan Ommen-Hardenberg.⁴⁹

Toezicht in 2017

In 2017 is het financieel toezicht min of meer gelijk aan dat in 2016. Het betreft dezelfde twintig regelingen en alle vallen onder repressief toezicht. Wel krijgt de toezichtsbrief aan de gemeenschappelijke regelingen een nieuwe opzet. De brief wordt wat uitgebreider, vooral door een passage over het provinciaal toezicht. Daarin staat onder meer dat de provincie zich in beginsel op openbare, door het algemeen bestuur

⁴⁶ GS-nota (kenmerk 2015/0271881), provincie Overijssel, Zwolle, 14 september 2014.

⁴⁷ Brief Provincie Overijssel aan Regio Twente te Enschede over toezichtsvorm begroting 2016, kenmerk 2015/0277336, Zwolle, 21 september 2014.

⁴⁸ Brief Provincie Overijssel aan GR Bestuursdienst Ommen-Hardenberg te Hardenberg over toezichtsvorm begroting 2016, kenmerk 2015/0272069, Zwolle, 21 september 2014.

⁴⁹ Brief Provincie Overijssel aan gemeenschappelijk orgaan Noaberkracht Dinkelland Tubbergen te Denekamp over toezichtsvorm begroting 2016, kenmerk 2015/0279631, Zwolle, 21 september 2014.

vastgestelde stukken baseert. Dat vereist echter dat die stukken aan de gestelde regels voldoen.

Dat was in 2016 niet altijd het geval en ook nog niet in 2017. De toon wordt op dit punt dan ook strenger. In de betreffende toezichtsbrieven van 2016 schrijft de toezichthouder: “dat de door u vastgestelde begroting mogelijk, door middel van de hieronder genoemde punten, nog kan winnen aan informatiewaarde”.⁵⁰ Een jaar later schrijft de provincie in de betreffende toezichtsbrieven: “Wij dringen er bij u op aan om deze in de volgende begroting op te nemen.”.⁵¹ In drie gevallen wordt daaraan toegevoegd: “Wij zullen bij de toetsing van de begroting 2018 het alsnog opvolgen van deze aandachtspunten meenemen in ons oordeel.”.⁵²

Voor het eerst in jaren wordt de Regio Twente niet meer gewaarschuwd op het punt van de voorfinanciering van het Innovatie Platform Twente (AvT/IPT). De reden is dat de aandelen van Twence b.v. van de regio naar gemeenten zijn overgegaan. De regio staat daardoor buiten de (eventuele) voorfinanciering van de AvT/IPT.

⁵⁰ Bijvoorbeeld in Brief Provincie Overijssel aan gemeenschappelijk regeling GBLT te Zwolle over toezichtsvorm begroting 2016, kenmerk 2015/0277695, Zwolle, 21 september 2015.

⁵¹ Bijvoorbeeld in Brief Provincie Overijssel aan gemeenschappelijk regeling GBLT te Zwolle over toezichtsvorm begroting 2017, kenmerk 2016/04246285, Zwolle, 25 oktober 2016.

⁵² Deze zin staat in de toezichtsbrieven van 25 oktober 2016 aan de intergemeentelijke sociale dienst te Steenwijk, Noaberkracht Dinkelland-Tubbergen te Denekamp en Sallicon te Deventer.

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

Doel en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om:

Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel te informeren over de wijze waarop de provincie de aanbevelingen heeft opgepakt en inzicht te verschaffen in het toezicht op gemeenschappelijke regelingen.

46

Financieel toezicht Overijssel

In dit onderzoek staan twee vragen centraal:

1. Wat hebben de provincies gedaan met de aanbevelingen van de rekenkamer?
2. Hoe houden de provincies sinds 2014 toezicht op gemeenschappelijke regelingen?

Onderzoeksvragen

Opvolging aanbevelingen

1. Welke aanbevelingen heeft PS (gewijzigd) overgenomen?
2. Hoe zijn de aanbevelingen opgepakt en uitgewerkt door de provincie?
3. Zijn de aanbevelingen volledig geïmplementeerd? En zo niet, wat is hier dan de reden voor?

Toezicht op gemeenschappelijke regelingen

4. Heeft de provincie de gemeenschappelijke regelingen waarop zij financieel toezicht moet houden goed in beeld?
5. Wat is het financiële volume van de gemeenschappelijke regelingen waar de provincie toezicht op houdt?
6. Heeft de provincie het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen goed ingericht?

7. Voert de provincie het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen goed uit?

Normenkader

Als toetsingskader wordt onderstaand normenkader gehanteerd. Dit kader kan tijdens het onderzoek nader worden aangescherpt.

Tabel 9: Normenkader onderzoek Follow-up financieel toezicht

Thema onderzoeksvraag	Norm
Opvolging aanbevelingen	<ul style="list-style-type: none"> De aanbevelingen zijn conform het besluit van PS opgevolgd. Over eventuele aanbevelingen die niet conform PS besluit zijn opgevolgd is PS tijdig geïnformeerd.
Toezicht op gemeenschappelijke regelingen	<ul style="list-style-type: none"> De provincie heeft een volledig en actueel overzicht van de gemeenschappelijke regelingen van de gemeenten waarop zij toezicht dient te houden. De provincie heeft expliciet vastgesteld beleid over financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen. Het beleid van de provincie is actueel en in lijn met de landelijke kaders. De provincie hanteert een risicogerichte benadering. De provincie maakt een risico-inschatting voor gemeenschappelijke regelingen en voert het financieel toezicht uit conform haar beleid.

Bron: normen zijn grotendeels gebaseerd op onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer (2016).

Onderzoeksmethodiek

Opvolging overwegingen

Voor het beantwoorden van de eerste 3 vragen gaan we per overgenomen overweging na hoe de provincies het hebben opgepakt. Daarvoor gebruik we interne documenten, schriftelijke communicatie tussen PS en GS, interviews met betrokkene van afdeling Toezicht (toezichthouders en management) en de Statengriffie. Deze aanpak houdt in dat we onze bevindingen baseren op provinciale bronnen.

Toezicht op gemeenschappelijke regelingen

Overzicht regelingen: als basis nemen we de overzichten van de provincies zelf. Hieruit trekken we een geografische gespreide steekproef van gemeenten (1 op 3); dat maakt 9 in Overijssel en 19 in Gelderland. Deze gemeenten gebruiken we om de overzichten van de provincie te verifiëren. We baseren ons daarbij op de paragrafen ‘verbonden partijen’ in de begroting en jaarrekening naar gemeenschappelijke regelingen (exclusief regelingen waaraan de provincie deelneemt).

Financiële volume. Van alle gemeenschappelijke regelingen wordt het financiële volume voor 2015 (o.b.v. het jaarverslag), 2016 en 2017 (o.b.v. begrotingen) in beeld gebruikt. We maken hierbij gebruik van openbare informatie die via het internet beschikbaar is. Dit betekent dat het soms niet zal lukken alle jaren of alleen een publieksversie met een samenvatting van de financiële situatie tot onze beschikking te hebben. Ondanks deze beperkingen verwachten we een redelijke betrouwbare schatting van de baten en lasten te kunnen maken.

Inrichting van het toezicht. Voor beantwoording van deze vraag zullen we de relevante provinciale beleidsdocumenten opvragen en bestuderen. Aspecten waarnaar we kijken zijn vooral de gestelde doelen, de beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld risicogerichtheid), de aansluiting bij landelijke kaders en de provinciale organisatie.

Uitvoering van het toezicht. Voor beantwoording van deze vraag zullen we de relevante provinciale uitvoeringsdocumenten opvragen ter bestudering. Te denken valt aan interne rapportages en schriftelijke communicatie met de gemeenschappelijke regelingen. De communicatie met de gemeenten wordt alleen in het onderzoek betrokken als die het thema gemeenschappelijke regelingen betreft. Ook interviewen we per provincie de verantwoordelijk leidinggevende, een (uitvoerend) inspecteur en een functionaris bij een gemeenschappelijke regeling in het sociale domein.

Bijlage 2: Bronnen

Geraadpleegde personen

- Mevrouw I. Peelen, Teamleider Democratie, Openbaar bestuur en Kabinet bij de Provincie Overijssel
- De heer H. Steijn, financieel toezichthouder van de provincie Overijssel

Geraadpleegde documenten

- Rekenkamer Oost-Nederland, "Overijssels financieel toezicht – meerwaarde in goede en slechte tijden", Deventer, november 2013
- Reactie (van Gedeputeerde Staten) op Rekenkameronderzoek "Overijssels financieel toezicht", 11 december 2013, kenmerk 2013/0404213 (registratienummer in Statenarchief: PS/2013/1045)
- Statenvoorstel nr. PS/2014/22 over Rapport Rekenkamer Oost-Nederland "Overijssels financieel toezicht", Zwolle, 8 januari 2014
- Amendement op Statenvoorstel nr. PS/2014/22, Zwolle, 22 januari 2014
- Brief GS aan PS (kenmerk 2014/0215748) over uitwerking n.a.v. besluitvorming van PS over het rekenkamerrapport "Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden" t.a.v. uw specifieke informatievraag, Zwolle, 5 augustus 2014
- Brief GS aan PS (kenmerk 2016/0479856) over databank Gemeentefinanciën Overijssel en terugkoppeling naar aanleiding van amendement Renkema over het rekenkamerrapport "Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden" t.a.v. uw specifieke informatievraag, Zwolle, 22 november 2016
- Voor de begrotingsjaren 2014 t/m 2017:
 - Interne stukken ter voorbereiding van de besluiten over de toezichtsvorm voor gemeenschappelijke regelingen

- De openbare brieven met de besluiten over de toezichtsvorm voor gemeenschappelijke regelingen die aan de regelingen zelf en in afschrift aan de deelnemende gemeenten worden gestuurd.
- Randstedelijke Rekenkamer, “Financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen – provincie Utrecht”, Amsterdam, september 2015
- “Gemeenschappelijk financieel toezichtskader – Kwestie van evenwicht”, provincie Overijssel (i.s.m. IPO en Ministerie van BZK), juni 2014

Bijlage 3: Gemeenschappelijk regelingen onder financieel toezicht Overijssel

Tabel 10

Naam	2014	2015	2016 2017
Aqualysis waterlaboratorium	1	1	1
Belastingkantoor gez. waterschappen Locosensus-Tricijn (GBLT)	1	1	1
Bestuursdienst Ommen-Hardenberg	1	1	1
Gemeentelijk Belastingkantoor Twente (GBT)	1	1	1
GGD IJsselland	1	1	1
Intergemeentelijke Sociale Dienst Steenwijkerland en Westerveld	1	1	1
Openbaar Lichaam Crematoria Twente	1	1	1
Openbaar Lichaam Noaberkracht Dinkelland Tubbergen	1	1	1
Recreatiegemeenschap Salland	1	1	1
Regio Twente	1	1	1
Sallcon - werkleerbedrijf	1	1	1
Sociaal Werkvoorzieningschap Centraal Overijssel (Soweco)	1	1	1
Stadsbank Oost Nederland	1	1	1
SWB Midden Twente	1	1	1
Toezichthoud. Orgaan Openbaar Primair Onderwijs Olst-Wijhe en Raalte	1	1	1
Twentebedrijf	0	0	1
Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg IJsselland	0	1	1
Veiligheidsregio IJsselland	1	1	1
Veiligheidsregio Twente	1	1	1
Werkvoorzieningsschap Kampen en Dronten	1	1	1
Werkvoorzieningsschap Oost-Twente (WOT)	1	1	0
Werkvoorzieningsschap Zwolle en omgeving (Wezo)	1	1	0
Totaal aantal	20	21	20

