



## Follow-up financieel toezicht

Provincie Gelderland



## 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](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

*De foto is afkomstig van Annemarieke Hissink*

# Follow-up financieel toezicht

Provincie Gelderland

*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 aanbevelingen.

# Inhoudsopgave

|                  |   |
|------------------|---|
| Leeswijzer ..... | 4 |
|------------------|---|

|  |   |
|--|---|
| <b>DEEL 1:</b> <i>Nota van Bevindingen</i> ..... | 7 |
|--|---|

|  |          |
|--|----------|
| <b>1</b> <b>Over dit onderzoek</b> ..... | <b>8</b> |
|--|----------|

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1.1   | Aanleiding.....  | 8  |
| 1.2   | Achtergrondinformatie Financieel toezicht .....            | 9  |
| 1.2.1 | Financieel toezicht gemeenten .....                        | 9  |
| 1.2.2 | Financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen ..... | 11 |
| 1.3   | Wat heeft de rekenkamer onderzocht? .....                  | 13 |
| 1.4   | Leeswijzer .....   | 13 |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>2</b> <b>Opvolging overwegingen</b> ..... | <b>14</b> |
|--|-----------|

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 2.1   | Overwegingen Rekenkamer en besluitvorming in Provinciale Staten .... | 14 |
| 2.1.1 | De overwegingen van de Rekenkamer .....                              | 14 |
| 2.1.2 | De reactie van Gedeputeerde Staten .....                             | 15 |
| 2.1.3 | Het besluit van Provinciale Staten .....                             | 17 |
| 2.2   | Opvolging van de overwegingen .....                                  | 18 |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>3</b> <b>Financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen</b> ..... | <b>23</b> |
|--|-----------|

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 3.1   | Inleiding .....   | 23 |
| 3.2   | Gemeenschappelijke regelingen onder provinciaal financieel toezicht .       | 23 |
| 3.2.1 | Welke typen regelingen vallen onder financieel toezicht? .....              | 23 |
| 3.2.2 | Gemeenschappelijke regelingen onder financieel toezicht<br>Gelderland ..... | 25 |
| 3.3   | Financiële omvang van regelingen onder provinciaal toezicht.....            | 27 |
| 3.3.1 | Bestuurlijke achtergrond .....  | 28 |
| 3.3.2 | Financiële omvang van de regelingen .....                                   | 29 |
| 3.4   | Beleid en inrichting van provinciaal financieel toezicht .....              | 33 |
| 3.4.1 | Beleid .....  | 34 |
| 3.4.2 | Organisatorische en procedurele inrichting .....                            | 36 |
| 3.5   | Uitvoering van financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen .       | 37 |
| 3.5.1 | Financieel toezicht in 2014 .....   | 38 |
| 3.5.2 | Financieel toezicht in 2015/17 en eventuele veranderingen .....             | 39 |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Bijlage 1:</b> <b>Onderzoeksoptzet</b> ..... | <b>42</b> |
|---|-----------|

|   |    |
|---|----|
| <b>Bijlage 2:</b> Bronnen.....  | 45 |
| <b>Bijlage 3:</b> Gemeenschappelijke regelingen onder financieel<br>toezicht Gelderland ..... | 46 |
| <b>Bijlage 4:</b> Splitsing van gemeenschappelijke regelingen naar<br>beleidsterrein .....    | 48 |

# DEEL 1

## *Nota van Bevindingen*

# 1 Over dit 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 Overijssel en Gelderland 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 (aanbevelingen) 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%.<sup>1</sup>

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 aanbevelingen 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 gemeenten

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor hun financieel beleid. Ze maken jaarlijks een begroting die inzicht moet geven in het financiële beleid en die in structureel 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. Met ambtelijke en bestuurlijke gesprekken probeert de provincie een gemeente 'te prikkelen' om haar financiële positie te verbeteren. 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.

<sup>1</sup> 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.

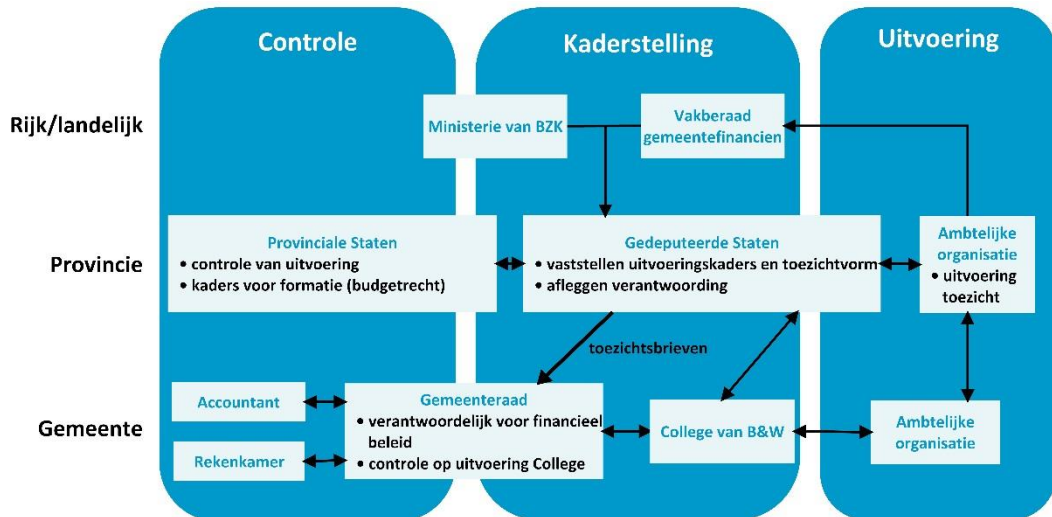
**Twee vormen van toezicht:**  
repressief = de reguliere toezichtvorm  
preventief = de uitzonderingssituatie

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 Gemeentefinanciën (zie figuur 2). 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



Anno 2016 hadden beide provincies gemeenten die om financiële redenen onder preventief toezicht vallen. In Gelderland waren dit de gemeenten Apeldoorn en Beuningen – beide sinds 2012. In 2017 is dit voor beide gemeenten vervallen en zijn

twee andere gemeenten onder preventief toezicht geplaatst, Rijnwaarden en Zevenaar. Dat is niet gedaan vanwege een ongunstige financiële positie, maar omdat ze in 2018 samengaan. Bij gemeentelijke herindeling komen betrokken gemeenten automatisch onder preventief toezicht te staan. Met deze maatregel wil de wetgever de nieuw te vormen gemeente(n) beschermen.

## 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. In 2015 en 2016 stond de gemeenschappelijke regeling Glastuinbouwproject Bergerden onder preventief toezicht. In 2017 staan alle gemeenschappelijke regelingen onder repressief toezicht.

Een gemeenschappelijke regeling zelf komt niet in aanmerking voor financiële steun krachtens artikel 12. Onder andere daarom speelde de discussie of provincies überhaupt financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen moeten uitoefenen. In de discussie werd ook naar voren gebracht dat de gemeenten zelf eerstverantwoordelijk zijn voor een gezonde financiële huishouding, van zichzelf en van de samenwerkingsverbanden waaraan ze deelnemen. Die redenering volgend is o.a. GS van mening dat het provinciaal toezicht zich uitsluitend op de gemeenten zou moeten richten en slechts via die weg op de samenwerkingsverbanden. Het indirecte provinciale toezicht op de gemeenschappelijke regelingen is dan een logisch uitvloeisel van de primaire verantwoordelijkheid van gemeenten. 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.<sup>2</sup> Inmiddels is duidelijk dat het provinciale toezicht op gemeenschappelijke regelingen (vooralsnog) niet zal worden afgeschaft. Hierbij was ook van belang dat sommige gemeenten zelf aangaven enigszins te worstelen met het toezicht op de regelingen.

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

<sup>2</sup> Dit was Noord-Holland. Zie: *Randstedelijke Rekenkamer, "Financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen – provincie Utrecht", Amsterdam, september 2015, blz.6.*

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 algemeen bestuur van de regeling (waarin alle deelnemende gemeenten zitting hebben) 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 viereneenhalve maand na de vaststelling van de begrotingen van de regelingen.

12

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 Gelderland deden GS dat in hun vergadering van 3 juni 2014. Enerzijds sluit het nieuwe GTK aan bij de algemene trend in het interbestuurlijk toezicht, namelijk een scherpere afbakening van verantwoordelijkheden en minder toezicht en – wanneer toezicht wel van belang is – dat dit 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)’*.<sup>3</sup> 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.

<sup>3</sup> “Gemeenschappelijk financieel toezichtskader – Kwestie van evenwicht”, provincie Overijssel, juni 2014, blz. 6,7.

In het GTK van 2014 wordt een halve bladzijde besteed aan gemeenschappelijke regelingen. De belangrijkste opmerking is *dat* er financieel toezicht op wordt gehouden en dat “op dit moment het financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen nog steeds een taak van de toezichthouder is”.<sup>4</sup>

### 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 de minister 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.

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 aanbevelingen 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.

<sup>4</sup> “Gemeenschappelijk financieel toezichtskader – Kwestie van evenwicht”, provincie Overijssel, juni 2014, blz. 18.

## 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 behandeling en besluitvorming in PS aan de orde en dan de opvolging.

### 2.1 Overwegingen Rekenkamer en besluitvorming in Provinciale Staten

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

- 13 november 2013: publicatie rekenkamer rapport *Gelders financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden*.
- 28 januari 2014: GS reageren op de Rekenkamer
- 26 februari 2014: PS nemen besluit.

In de volgende sub paragrafen worden deze gebeurtenissen beschreven.

#### 2.1.1 De overwegingen van de Rekenkamer

De Rekenkamer heeft in november 2013 in de Bestuurlijke nota over het Gelders financieel toezicht geen aanbevelingen in strikte zin gedaan, maar overwegingen. Wij vonden 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 het financieel toezicht.

Tabel 1 geeft een samenvatting van de overwegingen. De eerste drie richten zich op PS, de volgende vijf op GS.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Rekenkamer Oost-Nederland, "Gelders financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden", Deventer, november 2013, blz. 15, 26.

Tabel 1: Samenvatting overwegingen onderzoek financieel toezicht

#### Samenvatting overwegingen voor PS Gelderland:

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 Gelderland:

4. Evalueer het financieel toezicht regelmatig en ga na of het toezicht slaagt in het tijdig signaleren van problemen.
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. Informeer de gemeenteraden proactiever over (de resultaten van) het financieel toezicht.
7. Intensiveer de contacten met gemeenten en accountants om meer dan alleen openbare informatie van gemeenten bij de oordeelsvorming te kunnen betrekken.
8. 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 28 januari 2014 op het rapport merken GS op dat 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: *‘Naar aanleiding van dit rekenkamerrapport willen wij graag verder met u in gesprek over uw controlerende rol. Wij signaleren een veranderende bestuurlijke omgeving zoals de totstandkoming van beleid door middel van cocreatie. (...) Wij gaan graag met u in gesprek over hoe u onder andere bij cocreatie invulling kunt geven aan uw rol.’*<sup>6</sup>

Over de overwegingen van de Rekenkamer zeggen GS: *“In het algemeen constateren wij dat uit het rapport blijkt dat het toezicht op de gemeentefinanciën goed functioneert in Gelderland. Veel zaken, die de Rekenkamer in de aanbevelingen noemt, gebeuren op dit moment reeds.”*<sup>7</sup> Dat bepaalt de tenor van de reactie die GS geven per aanbeveling. GS onderschrijven de meeste overwegingen en voegen eraan toe dat er zo al wordt gewerkt. Bij aanbeveling 8 (over het faciliteren van kennisdeling door gemeenten) wordt

<sup>6</sup> Statenbrief over Rapport Rekenkamer Oost-Nederland “Gelders financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden”, Gedeputeerde Staten van Gelderland, Arnhem, 28 januari 2014, blz.1.

<sup>7</sup> Statenbrief over Rapport Rekenkamer Oost-Nederland “Gelders financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden”, Gedeputeerde Staten van Gelderland, Arnhem, 28 januari 2014, blz.1.

in algemene termen opgemerkt dat de al bestaande “Databank financieel toezicht gemeenten Gelderland” verder zal worden uitgebreid.

Op twee punten adviseren GS de overwegingen niet over te nemen. Ten eerste GS willen vasthouden aan het uitgangspunt dat hun toezicht is gebaseerd op openbare informatie. Ten tweede achten GS het onwenselijk dat het provinciale financieel toezicht als adviseur optreedt of zelfs “op de stoel van de gemeenteraad gaat zitten”.<sup>8</sup>

**Tabel 2: Samenvatting overwegingen en reactie Gedeputeerde Staten**

| Samenvatting overwegingen voor PS   | Reactie van GS op overwegingen   |
|---|--|
| 1. PS hebben bij het financieel toezicht een controlerende rol en overweeg om deze ruimhartiger in te nemen.  | GS wil in algemene zin in gesprek met PS over de controlerende rol in relatie tot bijvoorbeeld cocreatie.  |
| 2. Heroverweeg de huidige afspraken met GS over de informatievoorziening.   | (Idem als bij aanbeveling 1.)  |
| 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. | Actief sturen op regionale samenwerking en afstemming tussen gemeenten is reeds jarenlang een leidend principe rondom woningbouw en het voorkómen van overcapaciteit, waarbij GS ook vertrouwen op de inzet van gemeenten en regio’s hierin. |

| Samenvatting overwegingen voor GS  | Reactie van GS op overwegingen  |
|--|---|
| 4. Evalueer het financieel toezicht regelmatig en ga na of het toezicht slaagt in het tijdig signaleren van problemen.   | In het kader van het recent opgestelde Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht (waar het toezicht op gemeentefinanciën onder valt) is het reeds de opzet dat GS op regelmatige basis het toezicht en de prioriteiten daarbinnen evalueren en zo nodig bijsturen.   |
| 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. | Er is reeds een samenwerking met de provincie Overijssel en ook binnen het Vakberaad van gezamenlijke toezichthouders (waar alle provincies aan deelnemen) vindt samenwerking en kennisdeling plaats. GS vinden het belangrijk om dit in de toekomst te handhaven en uit te breiden waar mogelijk. De mogelijkheden om die kennis in te zetten bij gemeenten wordt echter wel begrensd door het gegeven dat GS werken met openbare informatie én het door ons |

<sup>8</sup> Statenbrief over Rapport Rekenkamer Oost-Nederland “Gelders financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden”, Gedeputeerde Staten van Gelderland, Arnhem, 28 januari 2014, blz.3.

<sup>8</sup> Statenbrief over Rapport Rekenkamer Oost-Nederland “Gelders financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden”, Gedeputeerde Staten van Gelderland, Arnhem, 28 januari 2014, blz.2, 3.



|   |  |
|---|--|
|   | gehanteerde uitgangspunt van vertrouwen in de horizontale verantwoording.  |
| 6. Informeer de gemeenteraden proactiever over (de resultaten van) het financieel toezicht.   | GS zijn het eens met de Rekenkamer dat het betrekken van de gemeenteraad bij het toezicht belangrijk is. <i>De verantwoordelijkheid die de raad heeft voor wat betreft gemeentefinanciën, hoort zij echter zelf te nemen. De rol van de provincie als toezichthouder kan niet overgaan in een rol als adviseur of een situatie waarbij de provincie 'op de stoel van de gemeenteraad gaat zitten'.</i> |
| 7. Intensiveer de contacten met gemeenten en accountants om meer dan alleen openbare informatie van gemeenten bij de oordeelsvorming te kunnen betrekken. | De contacten met interne beleidsafdelingen zijn de afgelopen periode reeds geïntensiveerd en met het platform van accountants wordt momenteel vanuit het Vakberaad gesproken. Het uitgangspunt van het financiële toezicht is echter wel dat GS werken met openbare informatie.  |
| 8. Faciliteer proactief het contact tussen gemeenten onderling om gegevens en best practices uit te wisselen.   | GS hebben als ambitie om onze kennis, beschikbaar vanuit het taakveld IBT, te ontsluiten, zowel intern als (op termijn) extern. Daarbij zal aansluiting worden gezocht bij deze aanbeveling. Op dit moment biedt de 'Databank financieel toezicht gemeenten Gelderland' al veel informatie die gemeenten kunnen gebruiken om zichzelf te vergelijken met andere gemeenten.                             |

### 2.1.3 Het besluit van Provinciale Staten

Nadat de Commissie Algemeen Bestuur, Financiën en Welzijn het rapport van de Rekenkamer op 5 februari 2014 uitgebreid heeft besproken, nemen PS er een besluit over.<sup>9</sup> Dit besluit van 26 februari 2014 telt vier punten.

1. *Overweging 1 en 2 van Rekenkamer Oost-Nederland uit te werken door:*
  - a. *GS te verzoeken jaarlijks een rapportage over de uitkomsten van het gevoerde toezicht op begroting en meerjarenbegroting van Gelderse gemeenten aan Provinciale Staten te sturen;*
  - b. *de rapportage bedoeld onder 1a te agenderen in de commissie Algemeen Bestuur, Financiën en Welzijn.*
2. *Overweging 3 van de Rekenkamer Oost-Nederland uit te werken door GS te vragen om (on)mogelijkheden van de door de Rekenkamer bedoelde sturing alsmede de implicaties daarvan op de financiële positie van de gemeenten te onderzoeken en Provinciale Staten hierover te rapporteren.*

<sup>9</sup> *Meer dan de helft van het verslag is aan het rapport gewijd. Zie ontwerpverslag Commissie Algemeen Bestuur, Financiën en Welzijn van 5 februari 2014 (kenmerk PS2014-102, zaaknr. 2013-000017, Provincie Gelderland, Arnhem, 11 februari 2014.*

3. *Met instemming kennis te nemen van de reactie van GS op de overwegingen die aan GS zijn geadresseerd.*
4. *Voor het overige het rapport van Rekenkamer Oost-Nederland voor kennisgeving aan te nemen.*<sup>10</sup>

Het tweede punt is een uitbreiding van het ontwerpbesluit en was het gevolg van het aannemen van een amendement van een van de Statenfracties.<sup>11</sup>

## 2.2 Opvolging van de overwegingen

Zoals we zagen in de vorige paragraaf nemen PS met instemming kennis van de reactie van GS. Dit betekent voor de overwegingen waarbij GS aangeven dat er al zo gewerkt wordt en waarmee PS instemmen, van een opvolging van de overweging geen sprake is. Bij de opvolging van de overwegingen kijken we dan ook alleen naar de overwegingen waarover GS een toezegging hebben gedaan en/of waarover PS een specifiek besluit hebben genomen:

- Besluit PS bij overwegingen 1 en 2: Hebben GS aan PS gerapporteerd over het financieel toezicht en is deze rapportage geagendeerd door de commissie Algemeen Bestuur, Financiën en Welzijn?
- Besluit PS bij overweging 4: Hebben GS aan PS gerapporteerd over de mogelijkheden van regionale sturing van woningbouw en aanleg van bedrijventerreinen?
- Reactie GS op overweging 4: Hebben GS het financieel toezicht geëvalueerd in het kader van het gehele Interbestuurlijke Toezicht of zijn daar plannen voor?
- Reactie GS op overweging 5: Is de “Databank financieel toezicht gemeenten Gelderland” sinds begin 2014 verder uitgebreid?

<sup>10</sup> Besluit nr. PS2013-960, Provinciale Staten van Gelderland, Arnhem, 26 februari 2014.

<sup>11</sup> Amendement Rekenkamerrapport Gelders financieel toezicht ingediend door ChristenUnie (PS 2012-167), Provinciale Staten van Gelderland, Arnhem, 26 februari 2014.

**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 op verschillende manieren aan PS gerapporteerd over de voortgang van het financieel toezicht. Dat gebeurde zowel in de reguliere begrotingscyclus (begrotingen, tussenrapportages en rekeningen), als in specifieke documenten over het financieel toezicht en via technische briefings.

Al deze stukken zijn geagendeerd in de commissie Algemeen Bestuur, Financiën en Welzijn. Afgaande op de verslagen wisselde de belangstelling.

Conform de daarover gemaakte afspraken zal het Interbestuurlijke Toezicht in 2019 worden geëvalueerd. In 2015 is er een interne evaluatie gemaakt van het onderdeel Financieel toezicht.

De databank gemeentefinanciën op de provinciale website is uitgebreid sinds begin 2014. Naast deze uitbreidingen, zijn de presentatie en toegankelijkheid van de data bank verbeterd.

**Informatie van GS en PS over financieel toezicht**

In het besluit van 26 februari 2014 verzoeken PS om een jaarlijkse rapportage over het financieel toezicht. Sindsdien zijn PS op verschillende manieren geïnformeerd.

Op 18 maart 2014 sturen GS aan PS een Statenbrief over het financieel toezicht op Gelderse gemeenten met drie bijlagen, namelijk de Factsheet jaarrekeningen 2012, het Toezichtsverslag provincie Gelderland 2014 en de Factsheet begrotingen 2014-2017.<sup>12</sup>

Een klein jaar later, op 20 januari 2015, sturen GS een Statenbrief met de balansopname van de bestuursperiode 2011-2015. Daarin komt ook het financieel toezicht aanbod, inclusief een verwijzing naar het onderzoek van de Rekenkamer en de acties die GS daaraan verbonden (namelijk meer informatie aan PS).<sup>13</sup> In de commissie ABF wordt op 25 november 2015 een presentatie gegeven over de werkwijze en stand van zaken bij gemeenten.

Op 2 februari 2016 volgt een Statenbrief over het gehele interbestuurlijke toezicht, waarvan het financieel toezicht onderdeel uitmaakt. Als bijlage gaat mee het "Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2016-2019".<sup>14</sup>

Naast deze specifieke stukken hebben GS ook in de reguliere begrotingscyclus aan PS gerapporteerd over de voortgang van het financieel toezicht. Dat gebeurde bijvoorbeeld

<sup>12</sup>Statenbrief over het financieel toezicht (zaaknummer 2013-016951), Gedeputeerde Staten Gelderland, Arnhem, 18 maart 2014.

<sup>13</sup>Statenbrief over De uitdaging opgepakt! Balans College GS Gelderland 2011-2015 (zaaknummer 2014-011398), Gedeputeerde Staten Gelderland, Arnhem, 20 januari 2015. Zie Bijlage "De uitdaging opgepakt!", blz. 18, 65, 113 en 115.

<sup>14</sup>Statenbrief over "Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2016-2019 – verantwoord en vertrouwen", (zaaknummer 2016-001376), Gedeputeerde Staten Gelderland, Arnhem, 2 januari 2016. Zie Bijlage "Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2016-2019", blz. 13 - 15.

in het najaar van 2014 toen de begroting 2015 verscheen. Daarin staan de stand van zaken op dat moment en de voornemens voor 2015, waarna in het voorjaar van 2016 in de jaarrekening een verantwoording volgt.<sup>15 16</sup> Verder wordt tweemaal per jaar een “fact sheet” aan PS gezonden, alsook in afschrift het toezichtsverslag dat de provincie voor het ministerie van BZK opstelt.<sup>17</sup> In aanvulling op deze schriftelijke informatie zijn er ook twee technische briefings geweest.<sup>18</sup>

### Omgang van PS met informatie over financieel toezicht

In het eerste lid van het PS besluit verzochten PS niet alleen om meer informatie over financieel toezicht, maar wilden zij het onderwerp ook agenderen in de commissie Algemeen Bestuur en Financiën (ABF). Afgaande op de verslagen in de periode 2014-2017 van de commissievergaderingen waren de documenten uit de begrotingscyclus (begroting, voor- en najaarsnota, rekening) zelden aanleiding om over het financieel toezicht te spreken. Wel stond de commissie ABF in haar vergadering van 9 april 2014 uitgebreid stil bij de Statenbrief over Financieel toezicht van 18 maart 2014 en is er tweemaal over specifieke onderwerpen gesproken. Dat gebeurde op 9 november 2016 toen Provinciale Staten over de begroting van 2017 spraken. Statenlid Faber stelde een vraag over gemeentelijke schulden vanwege grondexploitaties.<sup>19</sup> Statenlid Peters stelde begin 2017 nog het ontbreken van een goedkeurende accountantsverklaring bij gemeentelijke jaarrekeningen 2015 en de consequenties daarvan voor het toezicht aan de orde.

### Evaluatie financieel toezicht in kader van Interbestuurlijk Toezicht

In het verlengde van de invoering in 2012 van de Wet revitalisering generiek toezicht stelde Gelderland in mei 2014 het “Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2014-2015” vast.<sup>20</sup> In januari 2016 verscheen het tweede uitvoeringsprogramma, nu met een looptijd van vier jaar; dit is op 2 februari 2016 aan PS aangeboden.

Van een expliciete, uitgebreide evaluatie van het eerste programma is ons niets gebleken. Wel stelt GS in de inleiding van het tweede programma dat dit is aangepast aan de gewijzigde omstandigheden. GS schrijven: *“Zo is de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) veranderd en er zijn verplichte financiële kengetallen ingevoerd die van invloed zijn voor het financieel toezicht. Bovendien kreeg de vluchtigenproblematiek in 2015 een grote onvoorziene omvang hetgeen zijn effect heeft op het tijdig huisvesten van statushouders. Dit zijn voorbeelden van ontwikkelingen van de afgelopen twee jaar die ervoor gezorgd hebben dat we andere keuzes hebben gemaakt in enkele toezichtdomeinen met betrekking tot de wijze van beoordelen.”*<sup>21</sup> In

<sup>15</sup> Provinciale Gelderland, Begroting 2015, blz. 115 en 117, Arnhem, 2014.

<sup>16</sup> Provinciale Gelderland, Jaarrekening 2015, blz. 130 en 132, Arnhem, 2016.

<sup>17</sup> Dat zijn Factsheets van het soort die PS in maart 2014 ontvingen als bijlage bij de Statenbrief over het financieel toezicht die we hiervoor noemende.

<sup>18</sup> Er waren er in april 2014 en op 25 november 2015. Voor 17 juni 2015 werd er een aangekondigd, maar in de agenda voor deze vergadering is deze niet opgenomen.

<sup>19</sup> Verslag van de vergadering van Provinciale Staten van Gelderland op 9 november 2016 (PS 2016-652), blz. 5.

<sup>20</sup> “Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2014-2015 – vertrouwen en verantwoorden”, provincie Gelderland, mei 2014.

<sup>21</sup> “Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2016-2019 – verantwoorden en vertrouwen”, Gedeputeerde Staten, Arnhem, januari 2016, blz. 3.

de eerder genoemde Statenbrief kondigen GS aan het tweede uitvoeringsprogramma eind 2019 te zullen evalueren.<sup>22</sup>

Verder is te noemen een intern memo uit augustus 2015 met een evaluatie van specifiek het financieel toezicht. Ook daaruit blijkt dat men zich bewust is van veranderende omstandigheden, zoals de decentralisaties in het sociaal domein. De evaluatie, waarbij de gedeputeerde is betrokken, is mede gebaseerd op een korte enquête onder gemeenten. Hieruit komt onder meer naar voren dat er gemeenten zijn (dus niet per se alle gemeenten) die worstelen met grip op gemeenschappelijke regelingen. Gemeenten zien de regelingen als een van diverse factoren die invloed hebben op het provinciaal financieel toezicht.<sup>23</sup> Andere factoren zijn onder meer: de decentralisaties, bezuinigingen, schommelingen van ramingen van rijksbudgetten voor een het hetzelfde begrotingsjaar.

### Rapportage van GS en PS over regionale sturing

In het tweede lid van het PS besluit van 26 februari 2014 verzochten PS om een rapportage van GS over de (on)mogelijkheden tot regionale sturing door de provincie van gemeentelijke woningbouw en aanleg van bedrijventerreinen. GS deden dat in 2016, namelijk in het in opdracht van GS opgesteld rapport "Doorzettingskracht regionaal programmeren Gelderland".<sup>24</sup> Eerder al was de beleidsnotie "Aanpak Steengoed Benutten" aan PS gezonden; deze behandelt een verwant onderwerp, namelijk de leegstand van onroerend goed (woningen, bedrijven en maatschappelijk vastgoed) en wat de provincie daaraan wil doen.<sup>25</sup> Uit diverse stukken, zoals het aannemen van een motie een debataanvraag door een van de Statenfractie, illustreert de belangstelling voor dit onderwerp.<sup>26</sup>

### Uitbreiding van de databank gemeentefinanciën op provinciale site

Sinds 2014 is de dat databank gemeente financiën verder uitgebreid met de kengetallen uit de jaarrekeningen 2015 en de begrotingen 2016. Daarmee loopt Gelderland voorop omdat deze kengetallen voor de gemeenten pas vanaf 2017 verplicht zijn. Andere gegevens in de databank gaan verder terug in de tijd. Het startjaar van de reeksen wisselt per onderwerp, en varieert tussen 2009 en 2011. Van de rekeningen loopt de reeks door tot 2015, het meest actuele jaar waarvan gemeenterekeringen beschikbaar zijn. Voor de begrotingen lopen de cijferreeksen door tot en met 2019; deze zijn gebaseerd op de begrotingen 2016 en de bijbehorende meerjarenraming. De provincie gaf aan dat de begrotingen 2017 (met meerjarenraming) binnenkort worden toegevoegd.

In 2017 zijn gegevens over gemeentelijke bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen ook aan de databank toegevoegd.

Naast deze en andere inhoudelijke uitbreidingen, zijn de presentatie en toegankelijkheid van de data bank verbeterd. Sinds 2015 is het binnen de databank mogelijk per

<sup>22</sup>Statenbrief over "Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2016-2019 – verantwoord en vertrouwen", (zaaknummer 2016-001376), Gedeputeerde Staten Gelderland, Arnhem, 2 januari 2016, blz. 4.

<sup>23</sup>In de memo wordt opgemerkt dat de opzet van de enquête een goede indruk geeft, maar niet een wetenschappelijk verantwoord beeld van "de" Gelderse gemeente.

<sup>24</sup>Dit rapport van de Stec-groep werd als bijlage bij de Statenbrief van 22 november 2016 (kenmerk PS2016-753) door GS aan de PS aangeboden.

<sup>25</sup>Deze beleidsnotitie werd als bijlage bij de Statenbrief van 17 mei 2016 (kenmerk PS2016-380) door GS aan de PS aangeboden.

<sup>26</sup>Bij het door PS vaststellen van de beleidsnotie "SteenGoed benutten" werd motie 42 aangenomen, waarop GS in hun Statenbrief van 22 november 2016 reageerden..

gemeente of als provinciaal totaal een rapport op te vragen met daarin de belangrijkste financiële ontwikkelingen. In 2016 is een “dashboard-functie” toegevoegd waardoor de informatie eenvoudiger opgevraagd kan worden dan voorheen. In 2017 is een digitale kaart met daarin de samenwerkingsverbanden waaraan de Gelderse gemeenten deelnemen zin opgenomen.

### Pro-actief informeren gemeenteraden

Volledigheidshalve merken we op dat GS buiten het toezicht in formele zin activiteiten ontplooiden die passen bij de overwegingen 6 (pro-actief informeren raden) van de Rekenkamer. GS had op deze overweging geen toezegging gedaan.

Er zijn vanaf het voorjaar 2014, 45 presentaties gegeven aan raden bij 32 verschillende gemeenten. In 2014 waren dit voornamelijk presentaties aan nieuwe gemeenteraden over toezicht<sup>27</sup>. In later jaren zijn er algemene presentaties gegeven over financieel toezicht<sup>28</sup> of specifieke presentaties naar aanleiding van de voorgenomen toezichtsvorm<sup>29</sup>, de toezichtsbrief<sup>30</sup>, de algemene begrotingscirculaire<sup>31</sup> of de herindelingscan<sup>32</sup>. Verder worden er jaarlijks symposia georganiseerd voor ambtelijke en bestuurlijke “financials” bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.

<sup>27</sup> Beuningen, Brummen, Culemborg, Druten, Heumen, Lochem, Maasdriel, Neerijnen, Oude IJsselstreek, Overbetuwe, Wageningen, West Maas en Waal, Winterswijk en Zutphen

<sup>28</sup> Doesburg, Ede en Nijmegen, Berg en Dal en Rheden, Aalten, Ede, Lingewaard, Neder-Betuwe en Oude-IJsselstreek

<sup>29</sup> Apeldoorn en Beuningen.

<sup>30</sup> Buren, Elburg, Heerde, Buren, Ede, Nijmegen en Westervoort, Brummen, Buren, Culemborg en Zevenaar

<sup>31</sup> Zutphen

<sup>32</sup> Duiven, Rijnwaarden, Westervoort en Zevenaar (gezamenlijk), Geldermalsen, Lingewaard, Neerijnen (gezamenlijk), Rijnwaarden en Zevenaar (gezamenlijk), Geldermalsen, Lingewaard, Neerijnen (gezamenlijk)

# 3 Financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen

## 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen over het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen. In § 3.2 gaan we in op de regelingen waar de provincie wettelijk toezicht op moet houden. In § 3.3 komt de financiële omvang aan de orde. 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 gemeenten en 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 Welke typen regelingen vallen onder financieel toezicht?

Er zijn diverse gemeenschappelijke regelingen en niet allemaal vallen ze onder het provinciaal financieel toezicht (zie tabel 3). Onder dit toezicht vallen de regelingen met een eigen rechtspersoon en een eigen financiële huishouding. Dit 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 sprake van een centrumgemeente wanneer 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.

**Tabel 3:** *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 Gelderland Zuid  | Niet als provincie deelneemt         |
| Gemeenschappelijk orgaan  | Ja  | Arnhem-Nijmegen City Region   | Niet als provincie deelneemt         |
| Bedrijfsvoeringsorganisatie                                       | Ja  | Bedrijfsvoeringsorganisatie doelgroepenvervoer regio Arnhem Nijmegen (BVO DRAN) | Niet als provincie deelneemt         |
| Centrumregeling   | Nee   | Beschermd wonen regio Nijmegen  |                                      |
| Regeling zonder meer  | Nee   | Achterhoekagenda 2020   |                                      |

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 3 geeft een overzicht van een en ander.



## 3.2.2 Gemeenschappelijke regelingen onder financieel toezicht Gelderland

### 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 de provincie Gelderland voor de begrotingsjaren 2014 - 2017 zijn jaar voor jaar volledig en actueel wat betreft het aantal regelingen waarop toezicht moet worden gehouden. Wel wordt opgemerkt dat de interne overzichten ook regelingen bevat die er niet op horen en dat er verschillende getallen circuleren als het gaat over het aantal regelingen waar toezicht op wordt gehouden. Materieel hebben de verschillen geen invloed omdat uit het overige materiaal blijkt dat de begroting en jaarrekening van de relevante regelingen wel zijn geanalyseerd en de niet relevante (na eerste controle) niet meer worden bekeken.

Wij hebben de provinciale overzichten van de gemeentelijke gemeenschappelijke regelingen voor de begrotingsjaren 2014/17 vergeleken met lijsten die wij samenstelden op basis van de informatie van een grote steekproef van gemeenten. We namen ruim een derde van de Gelderse gemeenten en inventariseerden de gemeenschappelijke regelingen in de paragrafen “verbonden partijen” uit de begrotingen 2014/17 en de uit 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 lijst, leerde dat de provinciale overzichten volledig en actueel 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, namelijk centrumregelingen of regelingen waarin de provincie zelf participeert.

Wel wordt opgemerkt dat het *interne* provinciale overzicht niet altijd even toegankelijk zijn. Er staan tal van regelingen op die er niet op thuishoren, bijvoorbeeld omdat de gemeente van vestiging niet in Gelderland gelegen is. Soms staat zo een regeling in de categorie “valt niet onder Gelderland”, maar soms ook niet. In dat laatste geval blijkt dan uit andere, lastiger te achterhalen informatie dat Gelderland er feitelijk geen financieel toezicht op hoeft te houden. Al met al staan er circa honderd regelingen op de interne lijst, waarvan rond de twintig in de categorie “valt niet onder Gelderland”. Honderd minus twintig maakt tachtig regelingen die wel onder toezicht zouden vallen. Zoals hierna zal blijken, vallen er minder dan vijftig regelingen onder Gelders financieel toezicht. Dat is zowel uit de *overige* informatie in de provinciale interne lijst, als uit ons eigen onderzoek af te leiden.

Verder is sprake van kleine onnauwkeurigheden, maar zonder feitelijke gevolgen voor het toezicht. Dat speelt het meest in het begrotingsjaar 2016. Op 16 december 2015 stuurt de provincie de toezichtbrief aan de gemeenschappelijke regelingen over de toezichtsvorm (preventief of repressief) in 2016. Daarin staat dat er 57 regelingen onder toezicht staan. Volgens genoemde interne lijst zijn het er 48, terwijl op de verzendlijst op basis waarvan de brieven worden verzonden 35 regelingen staan. In de begrotingsjaren 2015 en 2017 zijn deze verschillen veel kleiner, een tot twee. Materieel hebben deze verschillen geen invloed in die zin dat uit het overige materiaal blijkt dat de begrotingen en rekeningen van de regelingen onderzocht wel degelijk geanalyseerd zijn ten behoeve van het toezicht, met andere woorden, van de gemeenschappelijke regelingen waarop zij toezicht moet houden, heeft Gelderland een volledig en actueel overzicht.

Tabel 4 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 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.

**Tabel 4:** Aantal gemeenschappelijke regelingen onder Gelders financieel toezicht in 2014/17 in categorieën

| Categorie gemeenschappelijke regeling onder financieel toezicht | 2014      | Af        | Bij      | 2015      | Af        | Bij      | 2016      | Af        | Bij      | 2017      |
|---|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|
| Veiligheid  | 2         |           |          | 2         |           |          | 2         |           |          | 2         |
| Werkvoorziening, participatie                                   | 9         |           |          | 9         | -4        |          | 5         | -2        |          | 3         |
| Bijstand, werkvrz., participatie                                | 1         | -1        | 1        | 1         |           | 1        | 2         |           |          | 2         |
| Bijstand  | 5         |           |          | 5         | -1        |          | 4         |           |          | 4         |
| Geheel Sociaal domein   | 0         |           | 1        | 1         |           |          | 1         |           |          | 1         |
| GGD   | 2         |           |          | 2         |           |          | 2         |           |          | 2         |
| Belastingen en heffingen  | 2         |           |          | 2         |           | 1        | 3         |           |          | 3         |
| Afvalinzameling en -verwerking                                  | 5         | -1        |          | 4         |           | 1        | 5         | -1        |          | 4         |
| Divers samengesteld   | 6         |           | 1        | 7         | -1        | 1        | 7         |           |          | 7         |
| Overige   | 16        | -1        |          | 15        | -1        | 2        | 16        |           | 2        | 18        |
| <b>Totaal</b>   | <b>48</b> | <b>-3</b> | <b>3</b> | <b>48</b> | <b>-7</b> | <b>6</b> | <b>47</b> | <b>-3</b> | <b>2</b> | <b>46</b> |

Ter toelichting van Tabel 4 het volgende.

- De tabel toont géén regeling voor jeugdzorg. Dat komt doordat de jeugdzorg – voor zover die wordt uitgevoerd door gemeenschappelijke regelingen – is ondergebracht in regelingen die ook andere taken uitvoeren. Deze zijn in de tabel opgenomen in de regel “divers samengesteld”. Een voorbeeld is de Regio

Noord Veluwe. Die omvat naast jeugdzorg ook een algemeen regionaal orgaan, een dienst voor afvalinzameling en – in een aparte BV – de sociale werkvoorziening.

- De tabel bevat maar twee GGD's en twee Veiligheidsregio's, terwijl er van beide drie zijn. Dat komt omdat de gecombineerde gezondheids- en veiligheidsregio Midden Gelderland eveneens is opgenomen in de regel "divers samengesteld".
- In het sociale domein treden de meeste veranderingen op, meer specifiek:
  - Van de negen sociale werkvoorzieningen die er in 2014 zijn, worden er tot en met 2017 zes opgeheven. In die periode komen er drie bij.
    - Dat komt vooral door opheffing van 'traditionele' sociale werkvoorzieningen. Deze gingen vaak op in een bredere organisatie die ook 'nieuwe' participatie en bijstandsverlening als taak. Een voorbeeld is Werkzaak Rivierenland waarin de werkvoorziening Lander en sociale dienst Bommelerwaard (Maasdriel en Zaltbommel) zijn geïntegreerd met de sociale dienst van zeven andere gemeenten uit het rivierengebied.
  - Een bij alle veranderingen in het sociale domein toch bijzonder geval is opgenomen in de regel "Geheel sociaal domein", een titel die voor 2016 helemaal klopt, maar in 2017 al niet meer. Het betreft de intergemeentelijke sociale dienst Het Plein waarin de werkvoorzieningen Delta is opgenomen en die in 2016 bovendien de oude en nieuwe Wmo en de (nieuwe) jeugdzorg uitvoerde. Kortom Het Plein was in 2016 werkzaam op alle terreinen van de drie decentralisatie in het sociale domein. In 2017 echter is de jeugdzorg weer 'afgestoten'.
- De categorie "overige" is getalsmatig het grootst – ongeveer een derde van de regelingen behoort ertoe – en is gemêleerd samengesteld. Ze bestaat uit recreatieschappen, historische en streekarchieven, gemeenschappelijke belastingkantoren van gemeenten en waterschappen en gemeenschappelijke geëxploiteerde bedrijventerreinen. We hebben ze samengenomen omdat ze als regeling een geringe financiële omvang hebben.<sup>33</sup>

### 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 waarop de provincie toezicht houdt. Deze vraag kan niet zinvol worden beantwoord zonder de bestuurlijke achtergrond te schetsen. Dat gebeurt in 3.3.1. Dan presenteren we de feitelijke financiële omvang van de regelingen die onder financieel toezicht van Gelderland staan.

<sup>33</sup> Het komt wel voor dat met een gemeenschappelijke regeling een BV NV of andere private rechtsvorm verbonden waarin wel grote bedragen omgaan.

### 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 Gelderland betekent dit dat de vervoerstaken van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen overgingen naar de provincie Gelderland.

#### **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 Gelderse gemeenten was dit in 2015 €1.300 miljoen, waarvan €470 miljoen voor Wmo, €470 miljoen voor jeugdzorg en €360 miljoen voor participatie. Een deel van de taken was 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 sociale diensten en WSW-bedrijven moesten reorganiseren of zelfs werden opgeheven en werden vervangen door nieuwe, of samengingen met 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 waren namelijk dat de bedragen die omgaan in gemeenschappelijke regelingen – en daarmee in de regelingen waarop de provincie financieel toeziet – zouden zijn gestegen ten gevolge van de decentralisaties in het sociale domein.

#### 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 €1.038 miljoen in de rekening van 2014 en daalt naar €978 miljoen in de begrotingen van 2017, een daling met €60 miljoen. Deze daling is het saldo van dalende en stijgende onderdelen.
- b. De eerste grote daling was het gevolg van de opheffing van de stadsregio Arnhem Nijmegen. Dit leidde tot een daling van de bruto-uitgaven met €107 miljoen, waarvan het grootste deels betrekking had op het fysieke domein, namelijk rond €100 miljoen aan “mobiliteitsgelden”. Het budget en de ermee samenhangende verantwoordelijkheid zijn overgegaan naar de provincie Gelderland.
- c. De tweede grote daling betrof de sociaal werkvoorzieningen. De bruto-uitgaven hiervoor daalden met €97 miljoen. Deels kwam dat door de gestage afbouw van deze voorzieningen. Deels lag de oorzaak in reorganisaties, waarbij de taken overgingen in regelingen die direct onder toezicht staan naar instellingen die daar niet onder vallen. (Wel indirect omdat ze een “verbonden partij” van de gemeenten zijn.).
- d. Binnen het dalende totaal van bruto-lasten (van €1.038 miljoen naar €978 miljoen) waren er wel degelijk stijgende onderdelen. Zo leidde de overdracht van Jeugdzorg naar de gemeenten tot een stijging van de gemeenschappelijke bruto-lasten met €30 miljoen tussen 2014 en 2017 en nam het bedrag voor de Wmo met €17 miljoen toe. Dat is relatief weinig zowel ten opzichte van de totale gemeenschappelijke bruto-lasten (€984 in 2015), als in verhouding tot het overgedragen budget voor jeugdzorg en Wmo (€470 miljoen resp. €470 miljoen in 2015).  
Relatief sterk groeiden de gemeenschappelijke uitgaven voor de bijstand. Van €163 miljoen in 2014 naar €239 miljoen in 2017. Dat komt doordat meer gemeenten overgingen tot gemeenschappelijke uitvoering van de bijstandsverlening en het minimeleid. Anders dan bij de Wmo en de Jeugdwet, komt de toename van de gemeenschappelijke uitgaven bij de bijstand c.a. niet door overdracht van budgetten.
- e. Uit onze inventarisatie van de financiële omvang komt ook naar voren dat het sociale domein in beweging is. Organisaties “komen en gaan” en hun takenpakket verandert van omvang en samenstelling. Dat is vooral, maar niet alleen, het geval bij de sociale werkvoorziening.

### 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 naar ruim 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 PS is naar voren gebracht dat het aantal regelingen in Gelderland stijgt.<sup>34</sup> 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 we 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 5A bevat de financiële omvang van de regelingen onder Gelders financieel toezicht; de indeling in categorieën is identiek aan die van Tabel 4. De financiële ontwikkelingen die uit Tabel 5A zijn af te lezen weerspiegelen de bestuurlijke veranderingen die in 3.3.1 zijn geschetst.

<sup>34</sup> Ontwerpverslag Commissie Algemeen Bestuur, Financiën, 2 december 2015 (PS2015-757), blz.5.

**Tabel 5A: Feitelijke lasten in 2014 en 2015 en begrote lasten in 2016 en 2017 van gemeenschappelijke regelingen onder financieel toezicht (in € miljoen)**

| Categorie gemeenschappelijke regeling onder financieel toezicht | Rekening 2014  | Rekening 2015 | Begroting 2016 | Begroting 2017 |
|---|----------------|---------------|----------------|----------------|
| Veiligheid  | € 123          | € 122         | € 118          | € 116          |
| Werkvoorziening, participatie                                   | € 388          | € 377         | € 222          | € 140          |
| Bijstand, werkvoorz., participatie                              | € 46           | € 1           | € 151          | € 142          |
| Bijstand  | € 129          | € 129         | € 109          | € 110          |
| Sociaal domein  | € 0            | € 53          | € 69           | € 82           |
| GGD   | € 45           | € 48          | € 46           | € 46           |
| Belastingen en heffingen  | € 10           | € 10          | € 15           | € 16           |
| Afvalinzameling en -verwerking                                  | € 6            | € 4           | € 43           | € 41           |
| Divers samengesteld   | € 256          | € 209         | € 237          | € 236          |
| Overige   | € 35           | € 31          | € 47           | € 49           |
| <b>Totaal bruto-lasten</b>                                      | <b>€ 1.038</b> | <b>€ 984</b>  | <b>€ 1.059</b> | <b>€ 978</b>   |

Het blijkt dat het financiële volume van de regelingen in 2014/17 op en neer gaat, maar per saldo enigszins terugloopt, namelijk met €60 miljoen, dat is een afname van 6%. De gegevens van Tabel 5A leren daarover.

- Een grote daling doet zich voor bij de traditionele werkvoorzieningen ("Werkvoorziening, participatie") en dito bij de sociale diensten ("Bijstand"). Dat is de financiële weerslag van de regorganisaties die we al in Tabel 8 bespraken. Als tegenhanger vinden we een stijging van de bedragen bij de nieuwe gevormde organisaties met een breder samengesteld takenpakket ("Bijstand, werkvoorz., participatie" en "Sociaal domein"). Over het geheel van het sociale domein is sprake van een daling. We komen hierop terug bij Tabel 5B hieronder.
- De "divers samengestelde" regelingen zoals ze in Tabel 5A zijn opgenomen, vormen echter de beleidsmatig grote onbekende. Ze beslaan een kwart van de uitgaven en hun ontwikkeling in de onderzoeksperiode is min of meer gelijk aan het totaal, namelijk een vrij rustig verloop.

#### **Inventarisatie bruto-lasten per beleidsterrein**

Met de gegevens in Tabel 5A kan geen uitspraak worden gedaan over de ontwikkelingen in het sociale domein, terwijl dat voor de toetsing van de verwachting van stijgende bruto-lasten wel wenselijk is. Het probleem is dat er diverse regelingen zijn met een gemêleerde samenstelling. Dat zijn dus organisaties die zowel "sociale" als andere onderdelen bevatten. Daarom hebben we de gegevens van de juridische entiteiten "gemeenschappelijke regelingen onder financieel toezicht Gelderland" bewerkt zodat de beleidsmatig meer homogene onderdelen ontstaan zijn. (In Bijlage 4 wordt de methode toegelicht.)

Het resultaat van deze bewerking is opgenomen in Tabel 5B. Omdat de basisgegevens identiek zijn, is het totaal van de bruto-lasten gelijk aan dat in Tabel 5A. De onderdelen zijn wel verschillend en leiden tot andere bevindingen.

**Tabel 5B: Feitelijke lasten in 2014 en 2015 en begrote lasten in 2016 en 2017 van gemeenschappelijke regelingen onder financieel toezicht (in € miljoen) Ingedeeld in sectorale categorieën**

| Categorie gemeenschappelijke regeling onder financieel toezicht         | Rekening 2014  | Rekening 2015 | Begroting 2016 | Begroting 2017 |
|---|----------------|---------------|----------------|----------------|
| Veiligheid  | € 159          | € 159         | € 162          | € 159          |
| Jeugd   | € 0            | € 33          | € 48           | € 30           |
| Werkvoorziening, participatie   | € 392          | € 403         | € 367          | € 295          |
| Bijstand  | € 163          | € 166         | € 241          | € 239          |
| GGD   | € 81           | € 85          | € 90           | € 90           |
| "Oude" en "nieuwe" Wmo  | € 7            | € 13          | € 15           | € 17           |
| Belastingen en heffingen  | € 10           | € 10          | € 15           | € 16           |
| Afvalinzameling en -verwerking  | € 53           | € 50          | € 51           | € 50           |
| Divers samengesteld   | € 136          | € 32          | € 12           | € 23           |
| Overige   | € 37           | € 33          | € 58           | € 60           |
| <b>Totaal bruto-lasten</b>  | <b>€ 1.038</b> | <b>€ 984</b>  | <b>€ 1.059</b> | <b>€ 978</b>   |
| <i>waarvan 3 decentralisaties (Jeugd, Werkvoorz./participatie, Wmo)</i> | <i>€ 400</i>   | <i>€ 449</i>  | <i>€ 430</i>   | <i>€ 342</i>   |

32

Follow-up financieel toezicht

Uit de tabel is af te leiden dat:

- De verwachting dat de financiële omvang van de regeling in het sociale domein zal stijgen, niet door onze bevindingen wordt bevestigd. De bruto-lasten dalen in 2014/17 met €58 miljoen ofwel 15%. Deze algemene daling in het sociale domein blijkt het resultaat van zeer verschillende bewegingen per onderdeel.
  - De voornaamste reden voor de daling in het sociale domein zijn de werkvoorzieningsschappen. Hun bruto-lasten dalen van €392 miljoen in 2014 naar €295 miljoen in 2017. Dat hangt ten eerste samen met de afbouw van de WSW als zodanig. Ten tweede is sprake van diverse reorganisaties. Het aantal “eenheden” werkvoorziening/participatie daalde van tien in 2014 tot acht in 2017. De uitvoering is overgegaan naar gemeenten die deze vervolgens hebben uitbesteed aan privaatrechtelijke organisaties die buiten het financieel toezicht van gemeenschappelijke regelingen vallen.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Dergelijke organisaties zijn meestal wel een “verbonden partij” van de gemeenten en vallen als zodanig onder het reguliere financieel toezicht op gemeenten.



- De stijging van het onderdeel Jeugd is direct gevolg van de decentralisaties in 2015. Dit leidde tot uitvoering van (een deel van) de jeugdzorg binnen de bestaande gemeenschappelijke regeling Regio Noord Veluwe. De bruto-lasten stegen daardoor met circa €30 miljoen. (De incidentele stijging naar €48 miljoen in 2016 is gevolg van de eenmalige uitvoering van deze taak door “Het Plein”.) Dat is relatief weinig zowel ten opzichte van de totale gemeenschappelijke bruto-lasten (€984 in 2015), als in verhouding tot het overgedragen budget voor jeugdzorg (€470 miljoen in 2015). Relatief gezien is de toename van gemeenschappelijke uitgaven krachtens de Wmo nog kleiner. Voor ‘oude’ en ‘nieuwe’ Wmo gaan deze uitgaven met €10 miljoen, terwijl de overdracht in 2015 €470 miljoen beliep.
- De stijging van het onderdeel Bijstand komt doordat meer gemeenten besloten tot gemeenschappelijke uitvoering. Hier is dus duidelijk een beweging naar meer samenwerking op bovengemeentelijk niveau. De uitgavenstijging kan amper worden verklaard door budgetstijging vanaf 2015.<sup>36</sup> Op dit punt wijkt Bijstand c.a. dus duidelijk af van wat er in de sfeer van Jeugdwet en Wmo gebeurde. Daar staat de stijging van gemeenschappelijke uitgaven wel in verband met omvangrijke budgetoverhevelingen van het Rijk naar de gemeenten, waarvan vervolgens een (klein) deel in gemeenschappelijk verband is uitgegeven.
- Op te merken is ook dat de grootste daling optreedt buiten het sociale domein. Dat komt vooral door de opheffing van de stadsregio Arnhem Nijmegen. De bruto-lasten van deze regio daalden daardoor van €107 miljoen in 2014 naar €7 miljoen in 2015; in 2016 werd de stadsregio opgeheven. Deze taak en de ermee verbonden budgetten gingen over naar de provincie Gelderland.

### 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.

<sup>36</sup> Gemeenten ontvangen vanaf 2015 extra middelen voor gestegen bijstand vanwege de “nieuwe doelgroep”, namelijk personen die gebruik hadden kunnen maken van de Wajong, verhoudingsgewijs zijn dat echter beperkte bedragen.

### 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

Het financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen is gebaseerd op en in lijn met het meest actuele landelijke “Gemeenschappelijk toezichtkader - een kwestie van evenwicht”, een coproductie van Rijk en de provincies. Dit is ook door de provincie Gelderland in juni 2014 expliciet als haar beleidskader 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.

In paragraaf 3.2 merkten we op dat financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen een wettelijke taak is van de provincie. Het landelijke beleidsdocument waarin deze taak wordt uitgewerkt is het “Gemeenschappelijk toezichtkader - een kwestie van evenwicht” dat de provincie Gelderland in juni 2014 heeft overgenomen. Dit beleidskader is een coproductie van het Rijk en de provincies en is niet alleen voor Gelderland maar voor alle provincies en het Rijk de beleidsmatige leidraad voor het financieel toezicht – vandaar het woord “gemeenschappelijk” in de titel<sup>37</sup>. 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.”<sup>38</sup>

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.*”<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Dat woord slaat dus niet op het bestuursorgaan “gemeenschappelijke regeling”.

<sup>38</sup> “Gemeenschappelijk toezichtkader - een kwestie van evenwicht”, provincie Gelderland, juni 2014, blz. 7.

<sup>39</sup> “Gemeenschappelijk toezichtkader - een kwestie van evenwicht”, provincie Gelderland, juni 2014, blz. 4.

Een tweede beleidsdocument dat hier genoemd moet worden is het Gelders uitvoeringsprogramma voor interbestuurlijk toezicht. De eerste maal werd het opgesteld voor 2014-2015, de tweede maal voor 2016-2019. Het gaat over alle provinciale toezichtstaken die de provincie wettelijk zijn toegedeeld. Naast financieel toezicht zijn dat bijvoorbeeld toezicht op archieven en op de ruimtelijke ordening.

Over het financieel toezicht op de regelingen bepaalt het uitvoeringsprogramma: “Voor de gemeenschappelijke regelingen zijn de deelnemende gemeenten in eerste instantie het controlerende orgaan. Als provincie houden we (conform de wet en uitgangspunten van IBT) terughoudend toezicht op het archief en de financiën tenzij de provincie zelf deelnemer is aan de regeling, dan is het Rijk toezichthouder.”<sup>40</sup>

Een belangrijk punt over de context waarin het beleid werd geformuleerd, is tijdens een interview naar voren gebracht. Het Gelders toezicht op de gemeenschappelijke regelingen kende de afgelopen 10 jaar drie fases. In de eerste fase werd uitgebreid toezicht op de regelingen gehouden. In de tweede fase – van 2010 tot en met 2014 – was het toezicht niet volledig dekkend. Dat hing samen met de verwachting dat het provinciaal financieel toezicht op de regelingen zou worden afgeschaft. De provincie legde de prioriteit bij een aantal risicovolle samenwerkingsverbanden met grondexploitaties, zoals Bergerden, Medel en Bijsterhuizen. Dat leidde ook tot het onder preventief toezicht stellen van de regeling Bergerden. Daarnaast volgde de provincie de gemeenschappelijke regelingen vanaf de andere kant, namelijk vanuit de verplichte paragraaf verbonden partijen uit de gemeentebegrotingen (waarin ook de regelingen moeten worden behandeld). De derde fase begint in 2014 en uit zich voor het eerst in de aanpak van het financieel toezicht voor het begroting jaar 2015.

---

<sup>40</sup> “Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2016-2019 – vertrouwen en verantwoorden”, provincie Gelderland, januari 2016, blz. 4.

## 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 Gelderland heeft de organisatie – afgemeten aan de personele inzet – afgestemd op de (hernieuwde) aandacht voor gemeenschappelijke regelingen. In de tijd waarin het provinciaal toezicht op deze regelingen ter discussie stond en naar verwachting zou gaan vervallen, besteedde de provincie er weinig aandacht aan. Toen duidelijk werd, dat deze provinciale taak niet zo vervallen, nam de personele inzet toe van 0,1 formatieplaats in 2014 naar 0,5 in 2016.

De procedure voor gemeenschappelijke regelingen is 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 Gelderland dat ook door die werkzaamheden voor de regelingen klaar te hebben die van belang zijn voor het toezicht op de gemeenten. Daarnaast heeft de provincie aandacht voor de paragrafen verbonden partijen en de risicoparagraaf van de gemeenten.

36

Follow-up financieel toezicht

### Organisatie

Het financieel toezicht is organisatorisch ondergebracht in de afdeling Kwaliteit Openbaar Bestuur en daarbinnen in het team Inter-Bestuurlijk Toezicht. Het aantal fte dat zich toelegt op het financieel zicht staat in tabel 6, evenals de eenheden waarop toezicht wordt uitgeoefend.

**Tabel 6: Aantal gemeenten en gemeenschappelijke regelingen waarop in 2014 en 2016 financieel toezicht wordt gehouden en het daarvoor ingezette personeel in fte\***

|  | 2014    | 2016    |
|--|---------|---------|
| Aantal gemeenten                                   | 56      | 54      |
| Aantal gemeenschappelijke regelingen               | 48      | 47      |
| Personele inzet voor financiële toezicht gemeenten | 7,4 fte | 6,9 fte |
| Idem gemeenschappelijke regelingen                 | 0,1 fte | 0,5 fte |

\* Aantal fte betreft een schatting van de feitelijke personele inzet in beide jaren

Bron: Provincie Gelderland

Ter toelichting op tabel 6 het volgende:

- De totale beschikbare capaciteit is tussen 2014 en 2016 licht gedaald, maar daarbinnen is de inzet voor gemeenschappelijke regeling relatief sterk gestegen. Dat hangt samen met de overgang van tweede fase naar derde fase in het beleid, d.w.z. van de fase waarin het leek dat het provinciale toezicht op regelingen zou worden afgeschaft naar de fase waarin duidelijk was dat dit provinciaal toezicht zou blijven bestaan.
- Ondanks de relatief grotere aandacht voor de regelingen wordt de meeste capaciteit besteed aan de gemeenten. Toezichhouders op gemeenten hebben wel aandacht voor de paragraaf verbonden partijen uit de begrotingen en jaarrekeningen waar de GR-en weer onderdeel van zijn.

Relatief is de inzet van personeel voor het toezicht op gemeenschappelijke regelingen sterk gestegen, van 0,1 naar 0,5 fte. Volgens de ambtelijke verantwoordelijke komt dit met het veranderde beleid (hernieuwde aandacht voor financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen). Via de paragraaf verbonden partijen en de risicoparagraaf in de gemeentelijke begrotingen en rekeningen wordt indirect toezicht gehouden op GR-en. In deze paragrafen moeten de gemeenten aangeven in welke organisaties zijn financieel en bestuurlijke deelnemen respectievelijk welke risico's zij zien in hun begroting.

#### Procedure

Evenals 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 § 2.1 bespraken we de wettelijke termijnen 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 budgettaire besluiten door de regelingen. De procedurele inrichting van het provinciale toezicht op de regelingen is hierop afgestemd. De provincie Gelderland zorgt ervoor dat die werkzaamheden rond het toezicht op de regelingen klaar zijn die van belang zijn voor het toezicht op de gemeenten (zie verder §3.5 over de uitvoering).

### 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

In de eerste helft van 2014 werd duidelijk dat de provinciale rol niet zou worden afgeschaft. In aanloop naar het begrotingsjaar 2015 wordt meer werk gemaakt van het toezicht op de regelingen.

De provincie Gelderland heeft een expliciet risicogerichte benadering en in de praktijk hanteert ze die ook. Aan financieel omvangrijke regelingen en/of regelingen die worden gereorganiseerd (m.n. de sociale werkvoorzieningen) wordt meer aandacht besteed dan aan andere. Ook gebruikt de provincie de informatie uit andere toezichtgebieden als input voor het financieel toezicht.

### 3.5.1 Financieel toezicht in 2014

De eerste formele stap in het financieel toezicht op de gemeenten voor het begrotingsjaar 2014 was de begrotingsbrief van 8 mei 2013.<sup>41</sup> Een dergelijke brief werd *niet* aan de gemeenschappelijke regelingen gestuurd. De brief aan de gemeenten bevat een opsomming en korte toelichting van “toetsingsaspecten” die voor de toezichthouder van belang zijn.

Voorop staan de eisen uit de Gemeentewet, waarvan de sluitende begroting de belangrijkste is. Daarna volgt een lange reeks andere “toetsingsaspecten”, waaronder punt “5. Bezuinigingen verbonden partijen”. Onder dat punt valt de term “gemeenschappelijke regelingen”. De brief omvat 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.

De summere aandacht voor gemeenschappelijke regelingen past in het Gelderse beleid van die periode. Gezien de slepende discussie over de noodzaak van provinciaal financieel toezicht op de regelingen had Gelderland (evenals enkele andere provincies) besloten weinig directe aandacht aan deze regelingen te besteden. Het toezicht verliep indirect, namelijk via de paragraaf verbonden partijen in de gemeentebegrotingen. Dat betekent niet dat er geen aandacht aan de regelingen werd besteed: ook voor het begrotingsjaar 2014 stelde de provincie een overzicht van regelingen op voor intern gebruik en die ook wij gebruikten voor dit onderzoek (zie §3.2.2).

<sup>41</sup> “Begrotingsbrief 2014”, Gedeputeerde Staten Gelderland (kenmerk 2013/006650, Zwolle, 8 mei 2013).

## 3.5.2 Financieel toezicht in 2015/17 en eventuele veranderingen

### Toezicht in 2015

Voor het begrotingsjaar 2015 verandert het toezicht op gemeenschappelijke regelingen, al is dat voor de buitenwereld niet zo zichtbaar. Nog steeds ontvangen de gemeenschappelijke regelingen *geen* eigen begrotingsbrief, maar tegelijk wordt aan hen in de begrotingsbrief 2015 voor de gemeenten van 6 maart 2014 meer aandacht besteed dan een jaar eerder. Dat wordt gekoppeld aan de aanstaande grote verandering in de landelijke bestuurlijke context: de drie decentralisaties in het sociale domein per 2015. Gezien de voorschriften bij m.n. jeugdzorg verwacht Gelderland een toename van regionale samenwerking.<sup>42</sup>

De verandering achter de schermen is dat na de zomer de werkzaamheden beginnen die zullen leiden tot het onder preventief toezicht stellen van de gemeenschappelijke regeling “Glastuinbouw Bergerden”. Daarover vinden eind 2014 gesprekken plaats met betrokkenen en op 17 december 2014 deelt de provincie aan het algemeen bestuur van de regeling mee dat zij heeft besloten tot preventief begrotingstoezicht.<sup>43</sup> De reden is dat de regeling zowel de jaarrekening 2013 als de begroting 2015 niet tijdig heeft ingediend bij de provincie. Op 11 februari 2015 volgt een brief die niet alleen over het financieel, maar ook over het archieftoezicht gaat.<sup>44</sup> Op die datum ontvangen alle andere gemeenschappelijke regelingen diezelfde brief, met één cruciaal verschil: zij vallen onder het reguliere, repressieve toezicht.

Dat de provincie in haar brief over het preventieve financiële toezicht ook een opmerking maakt over het archieftoezicht, is uiting van een meer algemeen punt, namelijk dat zij bij de uitvoering de resultaten van verschillende toezichtdomeinen samenbrengt.

### Toezicht in 2016

Naar aard en inhoud verschilt het toezicht voor begrotingsjaar 2016 niet sterk van 2015. Materieel wijzigt er evenmin iets: “Bergerden” staat nog steeds onder preventief toezicht staat en alle andere regelingen onder repressief toezicht. Wel is sprake van een intensivering. Dat wordt geïllustreerd doordat niet alleen “Bergerden”, maar ook de andere regelingen hun toezichtsbrief al vóór begin van het begrotingsjaar 2016 ontvangen, namelijk op 16 december 2015. Formeel is dat niet nodig. De Gemeentewet (artikel 203) bepaalt dat GS vóór 1 januari van het begrotingsjaar aan de gemeente of de gemeenschappelijke regeling moeten laten weten dat ze onder preventief toezicht is geplaatst. Als GS besluit tot repressief toezicht, hoeven ze daar van geen mededeling te doen; hier geldt als het ware “geen bericht, goed bericht”.

Door voorafgaande aan het begrotingjaar ook een brief te sturen aan de GR-en die onder het repressieve toezicht vallen, creëren GS een extra contactmoment. In die zin intensiveren ze het toezicht. Bovendien bevat deze brief een bijlage met aandachtspunten voor het toezicht op de begroting van 2017, die de regelingen in de

<sup>42</sup> “Informatie over begroting 2015-2018”, Gedeputeerde Staten Gelderland (kenmerk 2014/002846, Zwolle, 6 maart 2014, blz.7.

<sup>43</sup> “Toezichtsbrief”, Gedeputeerde Staten Gelderland (kenmerk 2014/0016229, Zwolle, 17 december 2014.

<sup>44</sup> “Interbestuurlijk toezicht”, Gedeputeerde Staten Gelderland (kenmerk 2015/002031, Zwolle, 11 februari 2015.

zomer van 2016 zullen opstellen. Voor de regelingen is de brief van december 2015 dus een combinatie van “toezichtsbrief 2016” en “begrotingsbrief 2017”.<sup>45</sup> Verder wordt uit de interne lijst van gemeenschappelijke regelingen duidelijk dat er meer aandacht is voor de regelingen. Naast de feitelijk onder toezicht staande regelingen bevat die lijst een soort groslijst met regelingen, waarvan wordt nagegaan of ze onder toezicht zou moeten staan. Als dat niet het geval is, merkt de betreffende regeling uiteraard niets.

Uit de hele lijst wordt ook duidelijk dat Gelderland een risicogerichte aanpak volgt doordat in de lijst de uitkomsten worden vermeld van risicoanalyses voor de diverse regelingen.<sup>46</sup> Daarbij wordt meer aandacht besteed aan financieel omvangrijke regelingen en/of regelingen die worden gereorganiseerd (m.n. de sociale werkvoorzieningen) dan aan andere (bijvoorbeeld streekarchieven). Het vermelden waard is dat de provincie de informatie gebruikt uit andere toezichtgebieden – bijvoorbeeld toezicht krachtens de Archiefwet – als input voor het financieel toezicht. Dat spoort met het beleid van interbestuurlijk toezicht waarvan risicoanalyses integraal onderdeel uitmaken.<sup>47</sup> Volgens de geïnterviewde worden de risico’s bij sociale werkvoorzieningen hoger geschat dan bij andere (afgezien van “Bergerden” in de jaren dat deze regeling onder preventief toezicht stond).<sup>48</sup> Een andere uiting voor het risicogerichte beleid is dat risicomangement een van de onderwerpen was op de werkconferentie die het provincie toezicht in mei 2016 voor de gemeenten organiseerde.

### Toezicht in 2017

In 2017 is het financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen praktisch gelijk aan dat in 2016. Het betreft vrijwel dezelfde regelingen en alle vallen onder repressief toezicht. Dat is materieel ook meteen het grootste verschil: met ingang van begrotingsjaar 2017 valt “Bergerden” niet meer onder preventief toezicht. Verder is op te merken dat de personele inzet op de regelingen in 2016 (waarin de bulk van de activiteiten voor het toezicht in 2017 valt) op 0,5 formatieplaats is gekomen, terwijl de inzet in 2014 nog maar 0,1 formatieplaats was.

Evenals een jaar eerder ontvangen de gemeenschappelijke regelingen in december een brief, die tegelijk “toezichtsbrief 2017” en “begrotingsbrief 2018” is. Nieuw is dat de regelingen expliciet worden gewezen op de termijnen voor inzending van hun stukken en op de mogelijkheid van preventief toezicht als deze worden overschreden.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> “Toezicht 2016”, Gedeputeerde Staten Gelderland (zaaknummer 2015-015085, Zwolle, 16 december 2015. Ondanks te titel gaat deze brief (met bijlage ook over de begroting 2017.

<sup>46</sup> Nota bene dat de “lijsten” met gemeenschappelijke regelingen feitelijk omvangrijke Excel-bestanden zijn met veel meer informatie dan naam, adres e.d.

<sup>47</sup> “Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2016-2019 – vertrouwen en verantwoorden”, provincie Gelderland, januari 2016.

<sup>48</sup> Overigens blijkt uit een analyse schema uit 2008 dat het financieel toezicht van Gelderland al aandacht had voor risico.

<sup>49</sup> “Toezicht 2017”, Gedeputeerde Staten Gelderland (zaaknummer 2016-0156375, Zwolle, 15 december 2016. Deze brief (met bijlage) gaat ook over de begroting 2018.



# Bijlagen

# 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.

42

Follow-up financieel toezicht

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 2:** Normenkader onderzoek Follow-up financieel toezicht

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

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

## Onderzoeksmethodiek

### Opvolging aanbevelingen

Voor het beantwoorden van de eerste 3 vragen gaan we per overgenomen aanbeveling 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 waar de provincie deelneemt).

*Financiële volume.* Van alle gemeenschappelijk 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 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 “risico-gerichtheid”) om die te bereiken, 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

- De heer A. Elemans, teammanager Inter Bestuurlijk Toezicht Provincie Gelderland.

## Geraadpleegde documenten

- Rekenkamer Oost-Nederland, “Gelders financieel toezicht – meerwaarde in goede en slechte tijden”, Deventer, november 2013
- Statenbrief over Rapport Rekenkamer Oost-Nederland “Gelders financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden”, Gedeputeerde Staten van Gelderland, Arnhem, 28 januari 2014
- Ontwerpverslag Commissie Algemeen Bestuur, Financiën en Welzijn van 5 februari 2014 (kenmerk PS2014-102, zaaknr. 2013-000017, Provincie Gelderland, Arnhem, 11 februari 2014
- Interne overzichten van gemeenschappelijke regelingen en achterliggende stukken over risicoanalyses.
- Besluit nr. PS2013-960, Provinciale Staten van Gelderland, Arnhem, 26 februari 2014
- Brieven over de vorm van het financiële toezicht door Gelderland op gemeenschappelijke regelingen in het begrotingsjaar 2015 ((17 december 2014)), 2016 (16 december 2015) en 2017 (16 december 2016).
- Rekeningen van 2014 en 2015 en Begrotingen 2016 en 2017 van de in Bijlage 3 genoemde gemeenschappelijke regelingen
- “Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2016-2019 – vertrouwen en verantwoorden”, provincie Gelderland, januari 2016
- “Gemeenschappelijk financieel toezichtskader – Kwestie van evenwicht”, provincie Gelderland (i.s.m. IPO en Ministerie van BZK), 3 juni 2014

## Bijlage 3: Gemeenschappelijke regelingen onder financieel toezicht Gelderland

46

Follow-up financieel toezicht

| Naam   | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------|------|------|------|
| Milieusamenwerking en Afvalverwerking Regio Nijmegen (MARN)      | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Samenwerkingsverband Regionale Vuilverwerking Ullerberg (ReVu)   | 1    | 1    | 1    | 0    |
| Reinigingsdienst de Liemers (RDL)                                | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Milieusamenwerking Regio Arnhem (MRA)                            | 1    | 0    | 0    | 0    |
| Regionaal Historisch Centrum "Gelders Archief"                   | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Erfgoedcentrum Achterhoek en Liemers (ECAL)                      | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Streekarchivariaat de Liemers en Doesburg                        | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Streekarchief Epe, Hattem en Heerde vh Noord Veluwe              | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Regionaal Archief Rivierenland (RAR)                             | 1    | 1    | 1    | 1    |
| GGD Noord- en Oost Gelderland (GGD NOG) (v.h. GGD Gelre IJssel)  | 1    | 1    | 1    | 1    |
| GGD Gelderland-Zuid (was GGD Regio Nijmegen en GGD Rivierenland) | 1    | 1    | 1    | 1    |
| School Logopedische Dienst Maas en Waal (SLD)                    | 1    | 0    | 0    | 0    |
| Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ)                          | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Veiligheids-en Gezondheidsregio Gelderland Midden (VGGM)         | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Veiligheidsregio Noord- en Oost Gld. (VNOG)                      | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Gemeenschappelijke Regeling Bijsterhuizen (Bedrijvenpark)        | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Gemeenschappelijke Regeling Glastuinbouw Bergerden               | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Gemeenschappelijke Regeling Industrieschap Medel                 | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Gemeenschappelijke Regeling voor Onderwijszaken (GRO)            | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Openbaar Primair Onderwijs IJsselgraaf (Stichting IJsselgraaf)   | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Natuur- en Recreatieschap Lingegebied                            | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Recreatieschap Nederrijn, Lek en Waal                            | 1    | 1    | 1    | 1    |

|   |           |           |           |           |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Openbaar Lichaam Recreatieschap Over- Betuwe                                  | 1         | 1         | 1         | 1         |
| Stadsregio Arnhem-Nijmegen  | 1         | 1         | 0         | 0         |
| Regio Noord-Veluwe (RNV)  | 1         | 1         | 1         | 1         |
| Regio Achterhoek (RA)   | 1         | 1         | 1         | 1         |
| Regio de Vallei   | 1         | 1         | 1         | 1         |
| Regio Rivierenland  | 1         | 1         | 1         | 1         |
| Regio FoodValley  | 1         | 1         | 1         | 1         |
| Meerinzicht (start 2014, daarom zo laag in 2014)                              | 1         | 1         | 1         | 1         |
| Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Werk en Inkomen (ISWI)                 | 1         | 1         | 0         | 0         |
| Modulaire gemeenschappelijke regelingen Rijk van Nijmegen                     | 0         | 1         | 1         | 1         |
| Breed Werkvoorzieningschap Nijmegen en omstreken                              | 1         | 1         | 0         |           |
| Werkvoorzieningschap Delta  | 1         | 1         | 1         | 0         |
| Felua-groep (SW-bedrijf)  | 1         | 1         | 1         | 1         |
| Hameland (SW-bedrijf)   | 1         | 1         | 1         | 0         |
| Lander werk & participatie (in 2016 deel van Werkzaak Rivierenland)           | 1         | 1         | 0         | 0         |
| Werkvoorziening Midden-Gelderland (Presikhaaf Bedrijven)                      | 1         | 1         | 1         | 1         |
| Permar (WS) (SW-bedrijf)  | 1         | 1         | 1         | 1         |
| Werkvoorzieningschap Wedeo  | 1         | 1         | 0         | 0         |
| Belastingsamenwerking Rivierenland (BSR)                                      | 1         | 1         | 1         | 1         |
| Munitax, Belastingkantoor Beuningen   | 1         | 1         | 1         | 1         |
| Sociale Dienst Bommelwaard  | 1         | 1         | 0         | 0         |
| Sociale Dienst Veluwerand   | 1         | 1         | 1         | 1         |
| Intergemeentelijke Sociale Dienst Het Plein                                   | 1         | 1         | 1         | 1         |
| Sociale Dienst Oost Achterhoek (SDOA)   | 1         | 1         | 1         | 1         |
| Samenwerking De Liemers (SDL)   | 1         | 1         | 1         | 1         |
| Instituut Bijzonder Onderzoek (IBO) Regio Gld.Zuid                            | 1         | 1         | 1         | 1         |
| AVRI (afvalbedrijf)   | 0         | 0         | 1         | 1         |
| Bedrijfsvoeringsorganisatie Doelgroepenvervoer Regio Arnhem Nijmegen (DRAN)   | 0         | 0         | 0         | 1         |
| Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe (BWB)                                 | 0         | 0         | 1         | 1         |
| Gemeenschappelijke Orgaan regionale samenwerking Arnhem-Nijmegen City Region. | 0         | 0         | 0         | 1         |
| Gemeenschappelijke regeling Basismobiliteit (Stedendriehoek)                  | 0         | 0         | 1         | 1         |
| Uitvoeringsorganisatie Laborijn   | 0         | 0         | 1         | 1         |
| Werkzaak Rivierenland (voorbereiding 2015, start 2016)                        | 0         | 1         | 1         | 1         |
| Tribuut belastingsamenwerking   | 0         | 0         | 1         | 1         |
| Regionaal Bureau voor Toerisme Arnhem Nijmegen (RBTKAN)                       | 1         | 1         | 1         | 1         |
| <b>Totaal aantal</b>  | <b>48</b> | <b>48</b> | <b>47</b> | <b>46</b> |

Legenda: 0 = niet onder toezicht (want bestaat nog niet of niet meer); 1 = onder toezicht

## Bijlage 4: Splitsing van gemeenschappelijke regelingen naar beleidsterrein

In de Tabellen 4 en 5.A is de ontwikkeling van gemeenschappelijke regelingen onder provinciaal financieel toezicht in beeld gebracht qua aantallen regelingen respectievelijk qua bruto-lasten. Dat betreft de juridische entiteiten “gemeenschappelijke regelingen onder financieel toezicht Gelderland”.

De beleidsmatige achtergronden komen echter beter tot uiting wanneer de gegevens worden geordend op basis van beleidsterrein. Dat betekent dat gemêleerd samengestelde regelingen uiteen moesten worden gerafeld. Het resultaat is weergegeven in Tabel 5B in §3.3 van de hoofdtekst. Om daartoe te komen hebben we de regelingen zoals weergegeven in de Tabellen 8 en 9A bewerkt. Dat hield in dat we de breed samengestelde regelingen hebben uiteengerafeld. Dit zijn:

- Veiligheids-en Gezondheidsregio Gelderland Midden (VGGM) is gesplitst in twee categorieën: Veiligheid en GGD.
- Regio Noord Veluwe (RNV) is gesplitst in vier categorieën: Jeugd, Afvalinzameling en –verwerking, “divers samengesteld” en “overige”<sup>50</sup>.
- Modulaire gemeenschappelijke regeling “Rijk van Nijmegen” is gesplitst in twee categorieën: Sociale werkvoorziening/participatie en “overige”<sup>51</sup>.
- Intergemeentelijke sociale dienst “Het Plein” is gesplitst in vier categorieën: Jeugd, Sociale werkvoorziening/participatie, Bijstand en ten slotte “oude” en “nieuwe” Wmo.
- Werkzaak Rivierenland is gesplitst in twee categorieën: Sociale werkvoorziening/participatie en Bijstand.
- Regio Rivierenland is gesplitst in twee categorieën: Afvalinzameling en –verwerking en “divers samengesteld”.

<sup>50</sup> In het geval van de RNV slaat “overige” op bepaalde bedrijfsvoeringstaken die voor de aangesloten gemeenten worden verricht.

<sup>51</sup> In het geval van “Rijk van Nijmegen slaat “overige” op bepaalde bedrijfsvoeringstaken die voor de aangesloten gemeenten worden verricht.



Hierbij merken we op dat een van de doelen van de decentralisaties in het sociale domein was dat gemeenten meer integraal zouden werken. Dat is ook de achtergrond van het ontstaan van vele breed samengestelde regelingen. Zo gezien past de splitsing in Tabel 5.B niet in het beleid. De bedoeling van tabel 5.B is een andere, namelijk het preciezer in beeld brengen van de achtergronden van de financiële stromen en veranderingen daarin.