

randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Financieel toezicht gemeenschappelijke
regelingen – *Provincie Noord-Holland*

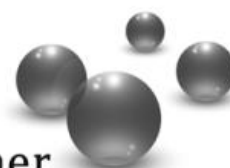
Financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen

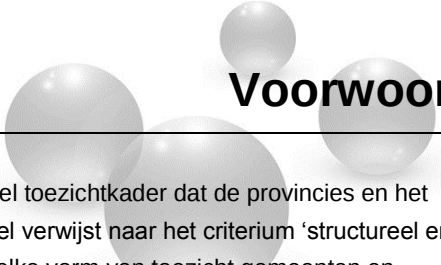
Provincie Noord-Holland

Amsterdam, september 2015

randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland





Voorwoord

Een kwestie van evenwicht, zo heet het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader dat de provincies en het ministerie van Binnenlandse Zaken samen hebben opgesteld. Die titel verwijst naar het criterium 'structureel en reëel begrotingsevenwicht', waarop GS jaarlijks beoordelen onder welke vorm van toezicht gemeenten en gemeenschappelijke regelingen komen te vallen. Het rapport dat nu voor u ligt, gaat over de uitwerking en uitvoering van het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen. Ook hun begroting dient in evenwicht te zijn. Indien er sprake is van een tekort draaien de deelnemers, veelal gemeenten, hiervoor op. Dit kan voor de betreffende gemeenten leiden tot financiële problemen.

In de periode voorafgaand aan de statenverkiezingen van maart dit jaar is de financiële toezichtstaak regelmatig genoemd als antwoord op de vraag: wat zijn de belangrijkste taken van de provincie? Na de verkiezingen is in een aantal publicaties het belang van het financieel toezicht door de provincie onderstreept. Zo verscheen in juni het rapport van Platform 31 waarin de provinciale coalitieakkoorden zijn geanalyseerd.¹ Over het financieel toezicht wordt daarin opgemerkt dat deze taak belangrijker is geworden nu gemeenten er ingewikkelde taken met de daarbij horende extra middelen (10 miljard euro) bij hebben gekregen, de eigen financiële middelen van gemeenten geringer zijn geworden en hun risico's exponentieel zijn gegroeid.

Vervolgens heeft de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) in juli het rapport "Grond, Geld en Gemeenten" gepubliceerd.² De Rfv constateert daarin dat de provincies te terughoudend zijn bij het vanwege het grondbeleid onder preventief toezicht stellen van gemeenten. De Rfv is een voorstander van een andere, ruimere opvatting van het provinciaal toezicht. Preventief toezicht moet volgens de Rfv niet als sanctie worden gezien maar als een instrument om te waarborgen dat wordt gewerkt van een financieel gezonde positie van de gemeente. De Rfv beveelt daarom een interventieladder aan.³

Daarnaast heeft Arno Visser, de nieuwe president van de Algemene Rekenkamer, aangegeven dat het inzicht in de wijze waarop de provincies hun financiële toezichtstaak invullen ontbreekt.⁴ Hij stelt daarbij een aantal vragen, namelijk: Wat zijn de doelstellingen van het toezicht en zijn die veranderd als gevolg van 25 jaar decentraliseren? Is er onder provincies overeenstemming over de toepassing van preventief en repressief toezicht? Verschillen provincies in de wijze waarop zij hun toezichthoudende rol invullen? Beoordelen provincies gemeenten ongeacht grootte hetzelfde? Zijn er relevante ontwikkelingen zichtbaar, worden er overstijgende analyses gemaakt? En worden de resultaten daarvan terug gegeven aan de gemeenten?

In dit onderzoek is gekeken of de provincies weten op welke gemeenschappelijke regelingen zij toezicht moeten houden, er beleid is dat in lijn is met de landelijke kaders en dit beleid ook wordt uitgevoerd. Wij hopen met dit onderzoek aanknopingspunten te bieden voor verbetering. In plaats van de gebruikelijke 5-minutenversie is bij dit rapport gekozen voor een alternatieve presentatievorm, namelijk een "infographic". In deze infographic is in kort bestek de essentie van het rapport opgenomen.

¹ Platform31 (juni 2015), Provincies pakken de ruimte. Analyse provinciale collegeakkoorden, p.38.

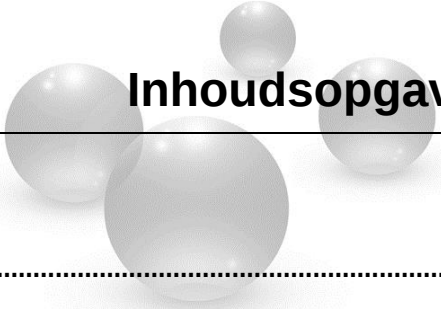
² Raad voor financiële verhoudingen (juli 2015). Grond, Geld en Gemeenten. De betekenis en gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

³ Raad voor financiële verhoudingen (juli 2015). Grond, Geld en Gemeenten, p. 8 t/m 12.

⁴ IPO Zomercolumn, 23 juli 2015. <http://ipo.nl/index.php?cID=6260>

Wij willen de betrokken ambtenaren hartelijk danken voor hun bijdragen aan dit onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd door drs. Dharma Tjiam (onderzoeker) en mr. Iris Brugman (projectleider).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer



Inhoudsopgave

Voorwoord.....	1
Inhoudsopgave	3
Conclusies en aanbevelingen	4
Reactie Gedeputeerde Staten	11
Nawoord Rekenkamer	17
1. Inleiding.....	18
1.1 Aanleiding.....	18
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	19
1.3 Afbakening	20
1.4 Werkwijze	21
1.5 Beoordelingskader	21
1.6 Leeswijzer	24
2. Achtergrond.....	25
2.1 Financieel toezicht door de provincie.....	25
2.2 Gemeenschappelijke regelingen.....	26
3. Overzicht gemeenschappelijke regelingen	31
4. Inrichting financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen	33
4.1 Organisatie financieel toezicht	33
4.2 Beleid, proces en uitvoering financieel toezicht	35
4.3 Preventief toezicht in 2013, 2014 en 2015.....	42
5. Risicogerichte benadering	44
6. Informatie richting PS	47
BIJLAGE A Gemeenschappelijke regelingen per provincie	50
BIJLAGE B Geraadpleegde bronnen	54
BIJLAGE C Geïnterviewde en geraadpleegde personen.....	56
BIJLAGE D Notitie prof.mr.dr. D.J. Elzinga.....	57



Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Dat de provincie toezicht op de gemeentelijke financiën moet houden, is doorgaans wel bekend. Dat de provincie ook de taak heeft om financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen te houden, is minder algemeen bekend. Voor dit toezicht gelden in principe dezelfde regels als voor het toezicht op de gemeenten.⁵ Het gaat meestal om gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten, maar ook bijvoorbeeld regelingen tussen gemeenten en waterschappen komen voor. Het gaat *niet* om regelingen waaraan de provincie zelf deelneemt, oftewel het gaat *niet* om regelingen die een verbonden partij van de provincie zijn. Voor die regelingen is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aangewezen als financieel toezichthouder.⁶

Gemeenschappelijke regelingen komen voor in verschillende soorten en maten. Zowel qua financiële omvang, taken als deelnemers zijn er verschillen. Bij gemeenschappelijke regelingen kunnen zich, net als bij gemeenten, forse (financiële) risico's voordoen. Gemeenten, die als deelnemer in een gemeenschappelijke regeling zoals een streekarchief of intergemeentelijke gezondheidsdienst participeren, draaien op voor een eventueel financieel tekort van de gemeenschappelijke regeling. Dit kan voor die betreffende gemeenten vervolgens leiden tot financiële problemen. Een belangrijke, recente ontwikkeling betreft de decentralisaties in het sociale domein. Hierdoor is het aantal gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten en de financiële omvang van gemeenschappelijke regelingen toegenomen.

Vanaf 2006 bestaan er plannen om het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen door de provincie af te schaffen. Het toezicht zou een verantwoordelijkheid worden van de deelnemers aan de regeling. Het afschaffen is echter voorlopig uitgesteld, zodat deze taak nog steeds bij de provincie berust. De financiële toezichtstaak is een taak van GS.

De financiële toezichthouders – Rijk en provincies – hebben landelijke afspraken over de uitvoering van financieel toezicht vastgelegd in een Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (verder GTK). Het GTK 2014 besteedt vooral aandacht aan het financieel toezicht op gemeenten en in beperkte mate aan het toezicht op gemeenschappelijke regelingen. De reden hiervoor is dat het toezicht op gemeenschappelijke regelingen in beginsel analoog is aan het toezicht op gemeenten; dezelfde criteria en afwegingen gelden voor het instellen van preventief toezicht. Maar: “In de dagelijkse praktijk zijn de individuele toezichthouders vrij om aan te geven tot op welke hoogte zij invulling willen geven aan deze analogie binnen de wettelijke kaders”.⁷ Deze passage uit het GTK suggereert meer vrijheid in de invulling van het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen dan bij het toezicht op gemeenten. Om die reden verwacht de Rekenkamer dat provincies beleid voor het toezicht op gemeenschappelijke regelingen uitgewerkt hebben.

Met de uitkomsten van dit onderzoek wil de Rekenkamer inzicht bieden in het beleid en de uitvoering van het financieel toezicht van de provincies op gemeenschappelijke regelingen waaraan ze zelf niet deelneemt. Daarnaast willen we met dit onderzoek handvatten bieden voor verbeteringen van het financieel toezicht gelet op de toename van de (omvang van) gemeenschappelijke regelingen in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein.

⁵ Door de bepaling van (o.a.) artikel 35 lid 6 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), is artikel 203 van de Gemeentewet (waarin het financieel toezicht op gemeenten is opgenomen) ook van toepassing op gemeenschappelijke regelingen.

⁶ Zie o.a. artikel 59 Wgr.

⁷ Provincies en ministerie van BZK (2014), Gemeenschappelijk financieel toezichtkader. Kwestie van evenwicht!, p.18

Centrale onderzoeksvraag: Heeft de provincie het financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen in opzet voldoende uitgewerkt en wordt het toezicht op de gemeenschappelijke regelingen ook voldoende uitgevoerd?

De centrale onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van de volgende drie deelvragen:

1. Heeft de provincie de gemeenschappelijke regelingen waarop zij financieel toezicht moet houden goed in beeld?
2. Hoe heeft de provincie het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen ingericht?
3. Hoe voert de provincie het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen uit?

De antwoorden op de onderzoeksvragen zijn verwoord in de conclusie. Hieronder zijn de conclusies (met toelichting) per provincie opgenomen. Na de conclusies en een extra bevinding volgen de aanbevelingen.

Flevoland

Conclusie

De provincie Flevoland heeft het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen goed uitgevoerd. Gelet op het beperkt aantal (drie) gemeenschappelijke regelingen waarop de provincie toezicht dient te houden, is het te verklaren dat er geen uitgewerkte opzet van het financieel toezicht op deze regelingen is.

1. De provincie Flevoland heeft de gemeenschappelijke regelingen waarop zij financieel toezicht moet houden goed in beeld.
2. De provincie Flevoland heeft geen expliciet beleid over financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen vastgesteld. De werkwijze van de provincie is in lijn met het gemeenschappelijk financieel toezichtkader en kent een risicogerichte benadering.
3. Ook de uitvoering van het toezicht is in lijn met het gemeenschappelijk financieel toezichtkader en kent een risicogerichte benadering.

Toelichting

Gelet op het beperkte aantal gemeenschappelijke regelingen waarop de provincie Flevoland toezicht moet houden, is het te verklaren dat GS Flevoland geen expliciet beleid hebben vastgesteld. De provincie bekijkt dit jaar of de werkwijze voor gemeenschappelijke regelingen, evenals die van gemeenten, zal worden vastgelegd in bestuursovereenkomsten.

De uitvoering van het toezicht verloopt goed. De provincie heeft een volledig en actueel overzicht van de gemeenschappelijke regelingen waarop zij toezicht dient te houden en hanteert een risicogerichte benadering.

De provincie heeft in de onderzochte periode geen gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht geplaatst.

Noord-Holland

Conclusie

De provincie Noord-Holland heeft in de afgelopen jaren geen structureel financieel toezicht gehouden op gemeenschappelijke regelingen. Het financieel toezicht zal voor het begrotingsjaar 2016 opnieuw worden ingevoerd en de provincie is bezig met de voorbereidingen hiervoor.

1. De provincie Noord-Holland hield de afgelopen jaren geen overzicht bij van het aantal regelingen waarop ze toezicht moest houden. In de voorbereiding op de herinvoering van het financieel toezicht heeft de provincie het overzicht van gemeenschappelijke regelingen geactualiseerd. Uit dit onderzoek bleek dat dit overzicht op twee regelingen na volledig was. Deze twee regelingen zijn inmiddels toegevoegd.
2. De provincie Noord-Holland heeft geen expliciet beleid over financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen vastgesteld. Voor de begrotingscyclus 2016 gaat de provincie de uitvoering van het toezicht op de gemeenschappelijke regelingen oppakken.
3. De afgelopen jaren heeft de provincie Noord-Holland, vooruitlopend op de afschaffing van de provinciale taak, het toezicht op de gemeenschappelijke regelingen nauwelijks uitgevoerd.

Toelichting

De provincie Noord-Holland heeft, vooruitlopend op het voornemen van het Rijk om het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen bij de gemeenteraden te beleggen, in de afgelopen jaren het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen geminimaliseerd door alleen te reageren op signalen. Nu blijkt dat dit voornemen niet op afzienbare termijn in regelgeving wordt omgezet, hebben GS in mei 2014 besloten om het financieel toezicht vanaf 2016 op te pakken.

Voor een goede uitvoering van het financieel toezicht is het ook van belang dat de provincie een volledig en actueel overzicht heeft van de gemeenschappelijke regelingen waarop zij toezicht dient te houden. In het kader van de voorbereiding op de herinvoering van het financieel toezicht heeft de provincie een overzicht opgesteld van gemeenschappelijke regelingen. Dit overzicht was nagenoeg volledig. Uit het onderzoek is gebleken dat er twee gemeenschappelijke regelingen (van de 53) zijn, waarvan de provincie nog niet op de hoogte was. Deze twee regelingen zijn inmiddels toegevoegd aan het overzicht van de provincie.

De provincie heeft in de onderzochte periode geen gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht geplaatst.

Utrecht

Conclusie

De provincie Utrecht heeft een goede opzet voor het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen en heeft dit financieel toezicht ook goed uitgevoerd.

1. De provincie Utrecht had de gemeenschappelijke regelingen waarop zij financieel toezicht moet houden op één na in beeld. Deze gemeenschappelijke regeling is inmiddels aan het overzicht toegevoegd.
2. De provincie Utrecht heeft expliciet beleid over financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen vastgesteld. De werkwijze van de provincie is in lijn met het gemeenschappelijk financieel toezichtkader en kent een uitgewerkte risicogerichte benadering. De uitvoering van het toezicht is in lijn met het gemeenschappelijk financieel toezichtkader en het eigen beleid van de provincie.

Toelichting

De provincie Utrecht is de enige van de vier Randstedelijke provincies met door GS vastgesteld beleid voor het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen. Het beleid is conform de wettelijke kaders en de landelijke afspraken die de toezichthouders – Rijk en provincies – hebben vastgelegd in het GTK 2014. Dat geldt ook voor de uitvoering van het financieel toezicht. Een belangrijk onderdeel van de uitvoering is een risicogerichte benadering. De provincie heeft dit in 2014 ingevoerd. Op basis van de risico-inschatting maakt de provincie onderscheid tussen een beperkte en een uitgebreide beoordeling van gemeenschappelijke regelingen.

Voor een goede uitvoering van het financieel toezicht is het verder van belang dat de provincie een volledig en actueel overzicht heeft van de gemeenschappelijke regelingen waarop zij toezicht dient te houden. De provincie heeft dit overzicht nagenoeg. Uit het onderzoek is gebleken dat de provincie van één gemeenschappelijke regeling (van de 25) nog niet op de hoogte was. Deze regeling is inmiddels toegevoegd aan het overzicht van de provincie.

De provincie heeft in de onderzochte periode diverse gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht geplaatst.

Zuid-Holland

Conclusie

De provincie Zuid-Holland heeft de werkwijze voor het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen voldoende geborgd; in verschillende documenten is een omschrijving van de werkwijze opgenomen. De provincie voert het financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen goed uit.

1. De provincie Zuid-Holland had de gemeenschappelijke regelingen waarop zij financieel toezicht moet houden op twee na in beeld. Deze twee regelingen zijn inmiddels aan het overzicht van de provincie toegevoegd.
2. De provincie Zuid-Holland heeft geen expliciet beleid over financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen vastgesteld, maar de werkwijze van de provincie is in verschillende documenten beschreven. De werkwijze van de provincie is in lijn met het gemeenschappelijk financieel toezichtkader en kent een uitgewerkte risicogerichte benadering.
3. De uitvoering van het toezicht is in lijn met het gemeenschappelijk financieel toezichtkader en de eigen werkwijze van de provincie, zoals onder andere vastgelegd in de begrotingscirculaire.

Toelichting

De provincie Zuid-Holland heeft geen expliciet beleid voor het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen vastgesteld. De werkwijze bij het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen is wel in verschillende documenten beschreven (zoals de begrotingscirculaire) en is conform het GTK 2014.

Voor een goede uitvoering van het financieel toezicht is het verder van belang dat de provincie een volledig en actueel overzicht heeft van de gemeenschappelijke regelingen waarop zij toezicht dient te houden. De provincie heeft dit overzicht nagenoeg. Uit het onderzoek is gebleken dat de provincie van twee gemeenschappelijke regelingen (van de 68) nog niet op de hoogte was. Deze regelingen zijn inmiddels toegevoegd aan het overzicht van de provincie.

De uitvoering van het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen gaat conform het GTK 2014 en de omschreven werkwijze. Een belangrijk onderdeel van de uitvoering is een risicogerichte benadering.

De provincie heeft in de onderzochte periode diverse gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht geplaatst.

Extra: Informatievoorziening aan PS

Het uitvoeren van financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen (en gemeenten en waterschappen) is een taak van GS. Het financieel toezicht is geen onderwerp waarbij PS van tevoren veel inhoudelijke kaders kunnen stellen. Het is dan ook aan PS zelf om te bepalen of en zo ja, welke informatie zij over dit onderwerp wensen te ontvangen en hoe intensief zij zich willen bezighouden met dit onderwerp. De Rekenkamer heeft voor elke provincie inzichtelijk gemaakt welke informatie over financieel toezicht naar PS is verstuurd en dit vastgelegd in een extra bevinding. Deze bevinding is hieronder opgenomen:

In Zuid-Holland zijn PS het meest uitgebreid geïnformeerd over financieel toezicht. Zuid-Holland is de enige provincie waar PS jaarlijks een verantwoordingsrapportage over het gevoerde financieel toezicht krijgen. Verder worden PS in Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland via de jaarstukken geïnformeerd over het uitgevoerde financieel toezicht. PS Flevoland werden ook via de jaarstukken geïnformeerd. Echter, hoewel GS hadden medegedeeld dat de verantwoording in de Jaarstukken 2014 meer uitgebreid zou plaatsvinden, is in de Jaarstukken 2014 abusievelijk geen informatie over financieel toezicht meer opgenomen.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1 (Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland)

Spreek met GS af om een visie op het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen te ontwikkelen en om deze visie vast te leggen in beleid. Spreek af dat de risicogerichte benadering hierin wordt meegenomen.

Het voornemen van het Rijk om het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen bij provincies weg te halen en bij de deelnemende gemeenten te beleggen, wordt voorlopig niet uitgevoerd. In het GTK 2014 is opgenomen dat het toezicht op gemeenschappelijke regelingen in beginsel analoog is aan het toezicht op gemeenten, maar dat toezichthouders vrij zijn om aan te geven tot op welke hoogte zij hier invulling aan willen geven. Een risicogerichte benadering maakt daar deel van uit. Het GTK 2014 geeft dus vrijheid. Dit gegeven, gecombineerd met het toegenomen belang van gemeenschappelijke regelingen (die vaak zijn belast met de uitvoering van de grote decentralisaties), maakt het volgens de Rekenkamer belangrijk dat de provincies een visie op het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen hebben. Daarbij is het ook wenselijk dat wordt bekeken hoeveel tijd voor de uitvoering van het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen nodig is.

Voor de provincie Zuid-Holland concludeert de Rekenkamer dat de werkwijze voldoende is geborgd. Wel bevelen wij aan om alsnog een visie van GS in beleid vast te leggen. De laatst gecommuniceerde visie uit 2013 (memo GS aan commissie BEM)⁸ is niet meer actueel.

⁸ Provincie Zuid-Holland (2013), Instrumenten van het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen (memo aan Statencommissie Bestuur en Middelen), april 2013.,

Aanbeveling 2 (Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland)

Spreek met GS af dat goed wordt bijgehouden welke gemeenschappelijke regelingen onder financieel toezicht van de provincie vallen.

Het komt met enige regelmaat voor dat gemeenschappelijke regelingen worden opgericht. Omdat gemeenten niet verplicht zijn om de oprichting van nieuwe regelingen door te geven, dienen provincies zelf een methode te hebben om een volledig en actueel overzicht van gemeenschappelijke regelingen bij te houden. De provincie Zuid-Holland heeft aangegeven hiermee inmiddels aan de slag te zijn gegaan.

Aanbeveling 3 (naar aanleiding van extra bevinding) (Flevoland, Noord-Holland en Utrecht)

Bepaal welke informatie u over financieel toezicht wenst te ontvangen en maak hierover afspraken met GS.

Deze aanbeveling vloeit voort uit de extra bevinding. PS dienen zelf te bepalen of en zo ja, welke informatie zij over financieel toezicht wensen te ontvangen en hoe intensief zij zich willen bezighouden met dit onderwerp. Gekozen kan worden voor alleen een verantwoording in de jaarstukken. Ook kan worden afgesproken dat GS op een apart moment een verantwoordingsrapportage verstrekken over financieel toezicht, zoals dat bijvoorbeeld in de provincie Zuid-Holland gebeurt.

Aanbeveling 4 (Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland)

Vraag GS om na te gaan of de “provincie-specifieke” werkwijzen van de andere provincies, die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen, een aanvulling zijn op de eigen werkwijze.

Een benchmarkonderzoek zoals dit onderzoek leent zich uitstekend om van elkaar te leren. Uit het onderzoek is gebleken dat er verschillende “provincie-specifieke” werkwijzen zijn. Deze werkwijzen zijn het overwegen waard om ook in de eigen provincie toe te passen. Hieronder zijn deze specifieke werkwijzen kort toegelicht.

Utrecht: Door GS vastgesteld beleid voor financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen

De provincie Utrecht heeft zowel een beleidsplan als een uitvoeringsplan Interbestuurlijk Toezicht. Beide plannen zijn door GS vastgesteld. In beide plannen is aandacht besteed aan het financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, in het bijzonder aan de overeenkomsten en verschillen bij de uitvoering van dit toezicht. De provincie heeft hiermee concreet invulling gegeven aan de passage in het GTK 2014 dat provincies vrij zijn om zelf het toezicht op gemeenschappelijke regelingen vorm te geven, mits binnen de kaders voor het financieel toezicht op gemeenten.

Utrecht: Verschillende categorieën van repressief toezicht

De provincie onderscheidt verschillende categorieën bij het repressieve toezicht. In oplopende zwaarte zijn dat:

1. repressief
2. repressief met aantekeningen
3. repressief op maat

Met het repressief op maat regime kan de provincie een vroegtijdig signaal richting een gemeenschappelijke regeling afgeven, dat maatregelen nodig zijn om preventief toezicht te voorkomen.

Utrecht: Gemeenschappelijke regelingen kunnen onder voorwaarden enkele maanden uitstel krijgen van de indiening van hun begroting.

De provincie wil hiermee onnodig preventief toezicht wegens termijnoverschrijding voorkomen omdat dit veel meer werk met zich mee brengt voor de provincie. Begroting en begrotingswijzigingen dienen namelijk vooraf door de provincie te worden goedgekeurd.

Utrecht/Zuid-Holland: De beoordeling van de begroting van gemeenschappelijke regelingen vindt zoveel mogelijk plaats voordat de begroting van de gemeenten wordt beoordeeld.

Door gemeenschappelijke regelingen eerder te beoordelen, kunnen de resultaten van deze beoordeling worden gebruikt bij de beoordeling van de begroting van gemeenten. Dit is belangrijke informatie, want als een gemeenschappelijke regeling een tekort op de begroting heeft, dienen de deelnemende gemeenten vaak een extra bijdrage te leveren. Dat komt ten laste van de begroting van de gemeente.

Zuid-Holland: Jaarlijks een aparte begrotingscirculaire voor gemeenschappelijke regelingen.

Met de begrotingscirculaire informeert de provincie gemeenten en gemeenschappelijke regelingen over de aandachtspunten bij de beoordeling van de begroting. De meeste provincies maken één begrotingscirculaire, die zowel naar gemeenten als gemeenschappelijke regelingen wordt gestuurd. Voordeel van een aparte begrotingscirculaire is dat deze beter is toegesneden op gemeenschappelijke regelingen.

Zuid-Holland: In toezichtsbrieven aan gemeenten vestigt de provincie de aandacht op aansluiting tussen begroting van gemeenten en begroting van gemeenschappelijke regelingen, met name in relatie tot bezuinigingstaakstellingen.

Doorgaans is bij gemeenschappelijke regelingen afgesproken, dat bij tekorten de deelnemende gemeenten een extra bijdrage leveren. Dat kan tot tekorten op de begrotingen van de gemeenten leiden. Voor gemeenten is daarom inzicht in de financiële situatie van de gemeenschappelijke regelingen van belang.

Alle provincies: Risicogerichte benadering

In het onderstaande overzicht staan de criteria die de provincies gebruiken bij hun risicogerichte benadering. Het overzicht is te gebruiken om de eigen criteria te evalueren en indien gewenst aan te passen.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
- Aard werkzaamheden - Organisatie financiële functie bij de regeling	- Omvang begroting - Taakveld (sociaal domein, afval veiligheidsregio) - Eerdere ervaringen	- Dreigend exploitatietekort als gevolg van effecten rijksbezuinigingen - Omzetvolume - Actueel preventief toezicht - (Voor financieel toezicht) nieuwe gemeenschappelijke regeling	- Omvang - Risicoprofiel - Financiële positie - Bestuurlijke dynamiek - Aandacht voor grondexploitaties



Reactie Gedeputeerde Staten

Op de hierna volgende pagina's is de reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland op de conclusies en aanbevelingen opgenomen.



Provincie
Noord-Holland

POSTBUS 3007 2001 DA HAARLEM

Randstedelijke Rekenkamer
dr.ir. A.W.C. Hoenderdos-Metselaar MBA
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

R.W. Timmers

SVT/IBT

Doorkiesnummer (023) 514 3562

timmersr@noord-holland.nl

1 | 5

Betreft:

Onderzoek Financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen

Geachte mevrouw Hoenderdos,

Verzenddatum

- 1 SEP. 2015

Kenmerk

667686/668006

Op 7 juli 2015 ontvingen wij het concept van de Bestuurlijke nota 'Financieel Toezicht Gemeenschappelijke Regelingen'. In deze nota zijn de bevindingen van de Rekenkamer verwoord van het onderzoek naar het uitgevoerde financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen in de periode 2013 en 2014.

Uw kenmerk

U verzoekt ons te reageren op de conclusies en aanbevelingen zoals opgenomen in de nota en daarbij tevens mee te delen:

- ☐ op welke wijze de aanbevelingen - voor zover op ons van toepassing - worden opgevolgd en uitgevoerd, of;
- ☐ de motivering waarom van de aanbevelingen wordt afgeweken.

Hieronder geven wij invulling aan uw verzoek.

Conclusie.

De conclusie van de Rekenkamer luidt dat Noord-Holland in de afgelopen jaren geen structureel financieel toezicht heeft gehouden op gemeenschappelijke regelingen, dat het financieel toezicht voor het begrotingsjaar 2016 opnieuw zal worden ingevoerd en dat de provincie bezig is met de voorbereidingen hiervoor. Deze door de Rekenkamer getrokken conclusie wordt door ons herkend.

Daarbij wordt verder vermeld dat Noord-Holland de afgelopen jaren geen overzicht bijhield van het aantal regelingen waarop ze toezicht moest houden.

In reactie hierop willen wij meegeven dat het rapport de indruk kan wekken dat Noord-Holland zich gedurende de onderzoeksperiode niet

Postbus 3007

2001 DA Haarlem

Telefoon (023) 514 3143

Fax (023) 514 3030

Houtplein 33

Haarlem [2012 DE]

goed van deze taak gekwetst heeft. Een indruk die naar onze mening niet terecht zou zijn. Helder moet zijn dat het financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen, *voortuitlopend op het voornemen van het Rijk om het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen bij de gemeenteraden te beleggen*, in Noord-Holland al jaren geleden is geminimaliseerd. Een naar onze visie zeer legitieme insteek. Sindsdien hebben wij het toezicht op de regelingen uitgevoerd op basis van signalen en de aanwezige informatie vanuit de paragrafen verbonden partijen in de gemeentelijke begrotingen. Impliciet werd daarmee het toezicht op de regelingen daar gelegd waar het primair thuis hoort, namelijk in de gemeentelijke horizontale keten.

Het tweede deel van uw conclusie verdient nuancering. Zoals u zelf al aangeeft hebben wij in de voorbereiding op de herinvoering van het financieel toezicht het overzicht van gemeenschappelijke regelingen inmiddels weer compleet en actueel gemaakt.

Toelichting

In toelichtende zin wordt in de nota verder nog vermeld dat GS van Noord-Holland, nu blijkt dat het voornemen van het Rijk om het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen bij de gemeenteraden te beleggen niet op afzienbare termijn in regelgeving is omgezet, in mei 2014 hebben besloten om het financieel toezicht vanaf (de begrotingscyclus) 2016 weer op te pakken.

Mede aanleiding hiertoe was de steeds grotere risico's die gemeenten kunnen lopen vanuit de samenwerkingsverbanden – zeker na de transitie van de grote decentralisaties, de zgn. 3 D's.

Ons besluit heeft geleid tot een aantal acties dat deels in de nota benoemd is. Wij hechten aan het weergeven van een volledig beeld hiervan. De uitgevoerde acties betreffen:

- Medio 2014 heeft een inventarisatie van de regelingen plaatsgevonden. Er is nu sprake van een actueel en compleet beeld;
- Voor twee regelingen is in de tweede helft 2014 een pilot uitgevoerd om te bezien op welke leest het toezicht voor de gemeenschappelijke regelingen het beste geschoeid kon worden;
- De begrotingen 2015 van de 16 meest risicovolle regelingen zijn bij wijze van proef tegen het licht gehouden om de gekozen toezichtmethode verder te evalueren;
- De 16 regelingen zijn geselecteerd aan de hand van toetsingscriteria die zo nodig nog bijgesteld kunnen worden;
- In principe ligt er nu voor de begrotingsronde 2016 van de gemeenschappelijke regelingen een uitgewerkt (ambtelijk) beoordelingskader klaar;

- Eind 2014 is aan alle regelingen geschreven dat het financieel toezicht weer geïntensiveerd zou worden en is gewezen op de inzendverplichtingen van begroting en jaarrekening.
- Deze actie is in juni 2015 nogmaals uitgevoerd waarbij is gemeld dat overschrijding in beginsel zal leiden tot het instellen van preventief toezicht.

Stimuleren

Zoals genoemd bestond het voornemen van het Rijk om de financiële toezichtfunctie met betrekking tot de gemeenschappelijke regelingen neer te leggen bij de gemeenten. De nota bevat een passage of de provincie Noord-Holland, in voorbereiding op dit voorstel tot wijziging van de wet, gemeenteraden heeft gestimuleerd of heeft geholpen deze functie op te pakken. De Rekenkamer concludeert dat dit niet het geval is.

Wij vinden het belangrijk duidelijk te maken dat het hier feitelijk gaat om lokaal verlengd bestuur, waarbij het primair een taak van de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling is om te controleren of taken en gelden goed worden weggezet c.q. besteed. Wij vinden het niet passend om hierin te interveniëren als provincie, ook niet op de door u voorgestelde wijze. De deelnemende partijen bekostigen de regeling, hebben taken en bevoegdheden overgedragen en hebben er dan namelijk ook belang bij dat de gemeenschappelijke regeling naar behoren functioneert, ook in financieel opzicht.

Het voorlopig standpunt van de Minister is dat het afschaffen van het afzonderlijk toezicht op bestaande gemeenschappelijke regelingen pas aan de orde is, indien gelijktijdig, de paragraaf verbonden partijen (betere signaalfunctie op het niveau van de afzonderlijke regelingen) en de informatieplicht van de deelnemers richting desbetreffende regelingen worden versterkt.

Wij ontwikkelen nu een systematiek die complementair is aan deze ontwikkelingen en aan de controlerende taak van de deelnemende partijen. Wij zullen daarbij trachten de gemeenteraden zich bewuster te laten worden van het feit dat hun kader stellende en controlerende rol zich ook uitstrekt over de gemeenschappelijke regelingen. Bij hen ligt immers het primaat hiervoor. Wij gaan daarom op zoek naar acties om het besef over de verantwoordelijkheid van het horizontaal toezicht op de gemeenschappelijke regelingen bij gemeenteraden te versterken.

Voor wat betreft de aanbevelingen:

Hieronder geven wij per aanbeveling onze reactie.

Aanbeveling 1

(Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland)

Spreek met GS af om een visie op het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen te ontwikkelen en om deze visie vast te

leggen in beleid. Spreek af dat de risicogerichte benadering hierin wordt meegenomen.

Reactie:

Wij zijn bereid hieraan mee te werken. Voor het uitoefenen van het financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen is op dit moment een ambtelijk beoordelingskader beschikbaar. Voor de begrotingscyclus 2016 zal dit kader worden toegepast. Daarbij zal het toezicht in lijn met het Gemeenschappelijk toezichtkader 2014 worden uitgevoerd. Dit houdt in dat een risicogerichte benadering daarvan onderdeel uitmaakt.

Afhankelijk van de resultaten van de begrotingsronde 2016 zal worden bezien of wij een nadere visie dienen vast te stellen.

Aanbeveling 2

(Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland)

Spreek met GS af dat goed wordt bijgehouden welke gemeenschappelijke regelingen onder financieel toezicht van de provincie vallen.

Reactie:

Wij hebben hieraan inmiddels gevolg gegeven. Medio 2014 heeft een inventarisatie van de regelingen plaatsgevonden. Op dit moment is een compleet beeld aanwezig. Vanaf het begrotingstraject 2016 zal een jaarlijkse actualisatie van het overzicht van de onder het financieel toezicht ressorterende regelingen plaatsvinden. De informatie uit de gemeentelijke begrotingen, alsmede de contacten met de gemeenten zullen daarvoor de belangrijkste informatiebronnen vormen.

Aanbeveling 3

(Flevoland, Noord-Holland en Utrecht)

Bepaal welke informatie u over financieel toezicht wenst te ontvangen en maak hierover afspraken met GS.

Deze aanbeveling vloeit voort uit de extra bevinding van de Rekenkamer. PS dienen naar hun visie zelf te bepalen of en zo ja, welke informatie zij over financieel toezicht wensen te ontvangen en hoe intensief zij zich willen bezighouden met dit onderwerp. De Rekenkamer geeft aan dat bijvoorbeeld gekozen kan worden voor alleen een verantwoording in de jaarstukken, maar ook kan worden afgesproken dat GS op een apart moment een verantwoordingsrapportage verstrekken over financieel toezicht.

Reactie:

Wij zijn te allen tijde bereid de Staten te informeren. Wij brengen jaarlijks onze bevindingen over de financiële posities ter kennis van de gemeenteraden. Hierdoor wordt onze visie openbare informatie die in beginsel voor iedereen te raadplegen is.

De Rekenkamer geeft voorbeelden op welke wijze deze informatie direct aan Provinciale Staten geadresseerd zou kunnen worden. In het verleden werd vanuit het financieel toezicht jaarlijks een verantwoordingsrapportage opgemaakt. Op enig moment hebben Provinciale Staten aangegeven (gelet op de actualiteitswaarde) geen behoefte meer te hebben aan een afzonderlijke rapportage achteraf. Nu verloopt deze informatiestroom via de jaarstukken. Daarnaast hebben wij beleid ten aanzien van de actieve en passieve informatieplicht aan Provinciale Staten die ook voor het financieel toezicht geldt. Mochten de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven dan zullen wij de Staten informeren en zo nodig adviseren om tot een andere vorm van informatievoorziening te komen.

Aanbeveling 4**(Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland)**

Vraag GS om na te gaan of de "provincie-specifieke" werkwijzen van de andere provincies, die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen, een aanvulling zijn op de eigen werkwijze.

Reactie:

Wij gaan hieraan invulling geven. Zoals aangegeven zijn al diverse acties uitgevoerd om aan het financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen opnieuw invulling te geven. Een deel van de aangehaalde provincie-specifieke werkwijzen van de andere provincies komen daardoor bij Noord-Holland nu ook terug bij de uitvoering van het financieel toezicht op de regelingen. Daar waar dit niet het geval is zullen wij laten onderzoeken of deze een waardevolle aanvulling op de thans ingevoerde werkwijze kunnen zijn.

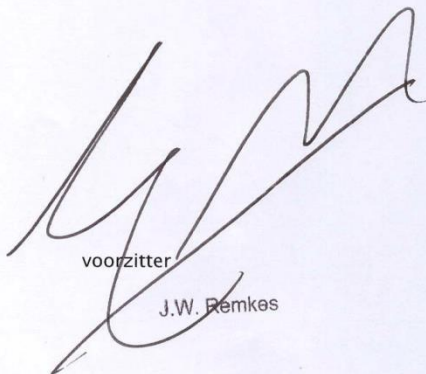
Wij rekenen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,



provinciesecretaris
G.E.A. van Craaikamp



voorzitter
J.W. Remkes

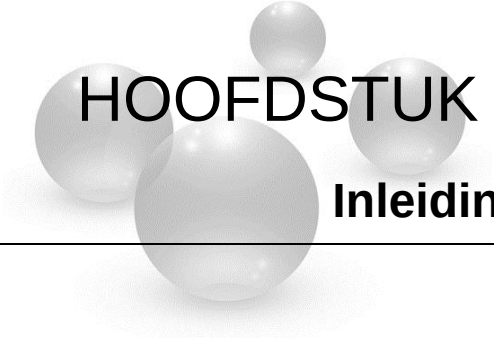


Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt het college van GS voor haar reactie. In de reactie van GS is de in het verleden gemaakte keuze om het financieel toezicht te minimaliseren, helder toegelicht. Daarbij is aangegeven dat het tweede deel van onze conclusie over het opnieuw invoeren van het financieel toezicht genuanceerd moet worden. Zoals in het rapport is opgenomen, is inderdaad in 2014 een overzicht van gemeenschappelijke regelingen opgesteld. Gedurende het onderzoek is dit overzicht aangevuld waardoor het nu compleet is.

In reactie op de passage over het stimuleren van gemeenteraden, merken wij nog het volgende op. Inderdaad zijn wij bij alle vier de provincies nagegaan of zij de gemeenteraden hebben gestimuleerd of geholpen om de toezichtsfunctie (die van de provincie zou overgaan naar de gemeenten) op te pakken. Wij zijn dit nagegaan omdat dit geen onlogische werkwijze zou zijn gelet op de voorgenomen verschuiving van deze taak. Wij zijn ons echter ook bewust van de door u geschetste verhoudingen en hebben dan ook geen 'voorstel' willen doen om dit in het vervolg wel op te pakken. We vinden het uiteraard positief dat de provincie zich wil inzetten om bij gemeenteraden de bewustwording van hun kaderstellende en controlerende rol inzake gemeenschappelijke regelingen te stimuleren.

Ten slotte zijn wij verheugd dat GS de aanbevelingen overnemen en zien we de behandeling van het rapport in PS met belangstelling tegemoet.



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Het doel van financieel toezicht, zoals vastgelegd in de Gemeentewet, is (om bij te dragen aan) het voorkomen dat de gemeente, waarop wordt toegezien, met een structureel tekort op de begroting te maken krijgt wat zij zelf niet kan oplossen.⁹ Uiteraard is het daarbij zo dat de eerste verantwoordelijkheid ligt bij het orgaan dat de begroting vaststelt. Er moet sprake zijn van een “structureel en reëel begrotingsevenwicht”.¹⁰ Het uitoefenen van financieel toezicht is een provinciale taak. Dat de provincie toezicht op de gemeentelijke financiën moet houden, is doorgaans wel bekend. Dat de provincie ook de taak heeft om financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen te houden, is minder algemeen bekend. Voor dit toezicht gelden in principe dezelfde regels als voor het toezicht op de gemeenten.¹¹ Het gaat doorgaans om gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten, maar ook bijvoorbeeld regelingen tussen gemeenten en waterschappen komen voor. Het gaat *niet* om regelingen waaraan de provincie zelf deelneemt. Voor die regelingen is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aangewezen als toezichthouder.¹²

Gelet op de relatieve onbekendheid van de taak en de toename van het aantal gemeenschappelijke regelingen heeft de Randstedelijke Rekenkamer besloten om een kort en beknopt onderzoek uit te voeren naar het financieel toezicht door de provincie op de gemeenschappelijke regelingen.

In de programmaraad van 11 november 2014 is besproken dat een verkenning werd gedaan naar het onderwerp Financieel Toezicht. Dit is ook opgenomen in de eerste begrotingswijziging van september 2014. Daarna is besloten het onderzoek alleen te richten op financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen. Naast de hierboven genoemde redenen (onbekendheid taak en toename financieel belang van gemeenschappelijke regelingen) is een reden hiervoor dat dit onderwerp (in tegenstelling tot het financieel toezicht op gemeenten) nog niet eerder door een rekenkamer is onderzocht.

⁹ Indien een gemeente uiteindelijk toch langere tijd financiële problemen heeft, kan die gemeente om extra geld uit het gemeentefonds vragen. De gemeente krijgt een zogenoemde artikel 12-status. Artikel 12 verwijst naar het 12^e artikel uit de Financiële-verhoudingswet.

¹⁰ Vanaf het begrotingsjaar 2014.

¹¹ Door de bepaling van (o.a.) artikel 35 lid 6 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), is artikel 203 van de Gemeentewet (waarin het financieel toezicht op gemeenten is opgenomen) ook van toepassing op gemeenschappelijke regelingen.

¹² Zie o.a. artikel 59 Wgr.

Gemeenschappelijke regelingen komen voor in verschillende soorten en maten. Zowel qua financiële omvang, taken als deelnemers zijn er verschillen. Bij gemeenschappelijke regelingen kunnen zich, net als bij gemeenten, forse (financiële) risico's voordoen. Daarnaast bleek uit verschillende overzichten van provincies dat bij diverse gemeenschappelijke regelingen (nog) geen sprake is van een begrotingsevenwicht.¹³ Gemeenten, die als deelnemer in een gemeenschappelijke regeling zoals een streekarchief of intergemeentelijke gezondheidsdienst participeren, draaien op voor het eventuele tekort. Dit kan voor die betreffende gemeenten weer leiden tot financiële problemen.

Daarbij is van belang dat door de decentralisaties in het sociale domein het aantal gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten en de omvang van een aantal bestaande gemeenschappelijke regelingen is toegenomen. Het gaat hier om een beleidsterrein waar veel financiële middelen mee gemoeid zijn.

Met het financieel toezicht wordt beoogd een gezonde financiële situatie bij gemeenschappelijke regelingen te bevorderen. Repressief toezicht (achteraf) is de regel, preventief toezicht (vooraf) is de uitzondering. De wettelijke grondslag van het financieel toezicht is neergelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen, de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Daarnaast hebben de toezichthouders (provincies en BZK) het 'Gemeenschappelijk financieel toezichtkader' (GTK) opgesteld. De meest recente is van februari 2014. De versie daarvoor stamt uit 2008.

Vanaf 2006 bestaan er plannen om het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen door de provincie af te schaffen. Het toezicht zou een verantwoordelijkheid worden van de deelnemers aan de regeling.¹⁴ Het afschaffen is echter tot op heden steeds weer uitgesteld, zodat deze taak nog steeds bij de provincie berust. Wel heeft dit er mede toe geleid dat provincies het toezicht op gemeenschappelijke regelingen veelal minder intensief hebben ingevuld dan het toezicht op gemeenten. Aan het afschaffen (van het verticale toezicht door een andere bestuurslaag) waren wel voorwaarden verbonden, namelijk: het versterken van de financiële functie bij de gemeenschappelijke regelingen én verbetering van het zicht van de deelnemende gemeenten op de gemeenschappelijke regelingen.¹⁵ De komende jaren zal moeten blijken of dit ook daadwerkelijk gerealiseerd is.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te bieden in het beleid en de uitvoering van het financieel toezicht van de provincie op gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast willen we met dit onderzoek handvatten bieden voor verbeteringen van het financieel toezicht gelet op de toename van gemeenschappelijke regelingen in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein.



¹³ Provincie Utrecht 2013, Begrotingspositie 2013 van Utrechtse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen, p.15 e.v. Zie ook Provincie Zuid-Holland (2012), Jaarverslag financieel toezicht gemeenten 2011 en 2012, p.27.

¹⁴ Provincies en ministerie van BZK (2014), Gemeenschappelijk financieel toezichtkader. Kwestie van evenwicht!, p. 18.

¹⁵ Provincies en ministerie van BZK (2014), Gemeenschappelijk financieel toezichtkader. Kwestie van evenwicht!, p. 18.

Centrale onderzoeksvraag:

Heeft de provincie het financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen in opzet voldoende uitgewerkt en wordt het toezicht op de gemeenschappelijke regelingen ook voldoende uitgevoerd?

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Heeft de provincie de gemeenschappelijke regelingen waarop zij financieel toezicht moet houden goed in beeld?
2. Hoe heeft de provincie het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen ingericht?
3. Hoe voert de provincie het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen uit?

1.3 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op:

- het financieel toezicht door de provincie voor de begrotingsjaren 2013, 2014 en 2015¹⁶;
- gemeenschappelijke regelingen.

Het onderzoek richt zich *niet* op:

- gemeenschappelijke regelingen waaraan de provincie zelf deelneemt oftewel gemeenschappelijke regelingen die als provinciale verbonden partijen moeten worden aangemerkt;
- het vernieuwde generieke toezicht op basis van de Wet Rgt;
- de toezichtstaak¹⁷ van GS op het oprichten van deelnemingen door gemeenten (art 160 lid 3 Gemeentewet).

Gekozen is om het onderzoek te beperken tot gemeenschappelijke regelingen. Eén van de redenen hiervoor is dat het financieel toezicht op gemeenten de afgelopen tijd al flink in de belangstelling staat. Zo heeft de Rekenkamer Oost-Nederland in november 2013 haar rapporten *Gelders en Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden* gepubliceerd.¹⁸ Deze rapporten hebben ook aandacht gekregen in het Vakberaad gemeentefinanciën waarin (onder andere) alle provinciale toezichthouders zitting hebben.

Centrale vraag van het onderzoek van de Rekenkamer Oost-Nederland was op welke wijze de provincie vorm en inhoud geeft aan haar rol als toezichthouder op de gemeentefinanciën, toegespitst op gemeentefinanciën in relatie tot haar ruimtelijke rol. De Rekenkamer Oost-Nederland heeft daarbij gekozen voor een lerende en informerende insteek. Naar aanleiding van het onderzoek raadt de Rekenkamer beide PS-en aan om hun controlerende rol bij de uitvoering van het financieel toezicht actief op te pakken. Verder constateert de Rekenkamer dat in beide provincies GS meer informatie en diepgaander inzicht nodig hebben voor het tijdig signaleren van problemen vanuit het financieel toezicht.

¹⁶ In de onderzoeksopzet waren de jaren 2013 en 2014 opgenomen als onderzoeksperiode. Gedurende het onderzoek bleek dat deze afbakening lastig te hanteren was. Daarom hebben we ook een deel uit het jaar 2012 (begrotingsjaar 2013) en een deel uit het jaar 2015 (begrotingsjaar 2015) meegenomen. Voor sommige onderdelen, zoals capaciteit per jaar, zijn we blijven uitgaan van 2013 en 2014.

¹⁷ Deze taak komt in de nabije toekomst te vervallen, zie Kamerstukken II 2014/2015, 33961 A.

¹⁸ http://www.rekenkameroost.nl/onderzoeken/afgerond/2013_provinciaal_toezicht_gemeentefinanciën/25

De onderzoeksperiode beslaat een periode van ca. tweeënhalve jaar. De Rekenkamer heeft het financieel toezicht voor de begrotingsjaren 2013, 2014 en 2015 onderzocht. De werkzaamheden voor het begrotingsjaar 2013 zijn gestart in de tweede helft van 2012. Voor deze periode is gekozen om een goed beeld van de meest recente periode te kunnen schetsen en tegelijkertijd het onderzoek beknopt te kunnen houden. Daarnaast is zoveel mogelijk rekening gehouden met actuele ontwikkelingen op het terrein van financieel toezicht.

1.4 Werkwijze

Deze paragraaf bevat een uitwerking van de onderzoeksvragen en beschrijft op welke wijze de beantwoording van de vragen heeft plaatsgevonden. Voor alle drie de vragen geldt dat zij door middel van documentenstudie en interviews zijn beantwoord.

Vraag 1: Heeft de provincie de gemeenschappelijke regelingen waarop zij toezicht moet houden goed in beeld?

De Rekenkamer heeft beoordeeld of de provincie een volledig en actueel overzicht heeft van de gemeenschappelijke regelingen waarop zij toezicht dient te houden. Hiertoe zijn de meest actuele overzichten van de provincie vergeleken met de regelingen die in de begroting 2015 van de betreffende gemeenten zijn opgenomen in de paragraaf verbonden partijen.

Vraag 2: Hoe heeft de provincie het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen ingericht?

Bij deze vraag is nagegaan hoe de provincie het toezicht op gemeenschappelijke regelingen heeft ingericht. Heeft de provincie in haar beleid expliciet aandacht besteed aan dit toezicht? Hoeveel middelen en tijd zijn er beschikbaar? Hoe is het toezicht organisatorisch ingebed? Ondersteunt de provincie de gemeenteraden bij het uitvoeren van het horizontaal toezicht? En is sprake van een risicogerichte benadering?

Vraag 3: Hoe voert de provincie het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen uit?

Bij deze vraag is nagegaan hoe de provincies het toezicht op gemeenschappelijke regelingen voor de begrotingsjaren 2013, 2014 en 2015 hebben uitgevoerd. Daarbij is bekeken of en hoe er in de praktijk (risicogericht) toezicht is gehouden. Tevens is onderzocht of de uitvoering in overeenstemming is met het (toen) vigerende beleid.

Ten slotte maakt ook de informatievoorziening richting PS onderdeel uit van dit onderzoek. De Randstedelijke Rekenkamer zal geen oordeel geven over de hoeveelheid informatie die naar PS wordt verstuurd.

1.5 Beoordelingskader

De Rekenkamer hanteert voor het maken van haar bevindingen een beoordelingskader. Het beoordelingskader is gebaseerd op onder andere de volgende informatie:

- de relevante wet- en regelgeving. Volgens de wet heeft de provincie een toezichthoudende taak op gemeenschappelijke regelingen;
- Gemeenschappelijk financieel toezichtkader;
- inzichten uit relevante vakliteratuur en interviews.

In Tabel 1 is het beoordelingskader opgenomen.

Tabel 1 Beoordelingskader

VRAAG 1: Heeft de provincie de gemeenschappelijke regelingen waarop zij toezicht moet houden goed in beeld?	
Criterium 1	De provincie heeft een volledig en actueel overzicht van de gemeenschappelijke regelingen van de gemeenten waarop zij toezicht dient te houden.
VRAAG 2: Hoe heeft de provincie het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen ingericht?	
Criterium 2	De provincie heeft expliciet vastgesteld beleid over financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen.
Criterium 3	Het beleid van de provincie is in lijn met de landelijke kaders.
Criterium 4	De provincie hanteert een risicogerichte benadering.
VRAAG 3: Hoe voert de provincie het financieel toezicht uit?	
Criterium 5	De provincie maakt een risico-inschatting voor de gemeenschappelijke regelingen en voert het financieel toezicht uit volgens haar beleid.

Door de gekozen indeling van de hoofdstukken, hebben sommige criteria betrekking op meerdere hoofdstukken of paragrafen. Hieronder worden de verschillende criteria toegelicht.

Criterium 1

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

Toelichting

Bovenstaand criterium volgt logisch uit de taak die de provincie heeft. Om toezicht te kunnen houden op gemeenschappelijke regelingen, moet de provincie op de hoogte zijn van de gemeenschappelijke regelingen waarop zij toezicht dient te houden. In het verleden hadden GS de taak om de totstandkoming van nieuwe gemeenschappelijke regelingen goed te keuren.¹⁹ Hierdoor kon men zich gemakkelijk op de hoogte stellen van de regelingen die in de provincie bestonden. Inmiddels is deze taak vervallen en zullen provincies zich dus via gemeenten of via andere kanalen moeten informeren over de gemeenschappelijke regelingen.

Niet alle regelingen waaraan gemeenten deelnemen, vallen onder het financieel toezicht van de provincie. Zoals eerder opgemerkt houdt de provincie geen toezicht als zij zelf deelnemer is aan de regeling. De minister van BZK is dan aangewezen als toezichthouder. Daarnaast is geen sprake van financieel toezicht als het gaat om een zogenaamde centrumregeling (zie paragraaf 2.2.). Ten slotte bepaalt de vestigingsplaats van de gemeenschappelijke regeling de toezichthouder.²⁰ Als bijvoorbeeld drie Noord-Hollandse gemeenten en een Flevolandse gemeente deelnemers zijn aan één gemeenschappelijke regeling gevestigd in Almere, dan is de provincie Flevoland toezichthouder.

Criterium 2

De provincie heeft expliciet vastgesteld beleid over financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen.

Bij het beleid op het terrein van het financieel toezicht speelt het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK) 2014 'Kwestie van evenwicht!' een zeer belangrijke rol. Het GTK is opgesteld door het Rijk en de twaalf provincies samen. De dertien toezichthouders hebben afspraken gemaakt over de wijze waarop zij het toezicht invullen en deze afspraken in het GTK vastgelegd. Naast de gezamenlijke afspraken kunnen de toezichthouders

¹⁹ Dit is afgeschaft bij een herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen in 2000.

²⁰ Art. 29 Wgr.

afzonderlijk nog “onderzoeksthema’s en/of speerpunten” vaststellen.²¹ Volgens het GTK 2014 ‘wordt de praktijk van het financieel toezicht meer en meer gekenmerkt door een risicogerichte aanpak en een daarop afgestemde proportionele inzet van de toezichthouders’. In het GTK 2014 is deze praktijk vastgelegd. De uitvoering van het financieel toezicht is risico georiënteerd en de inzet van de toezichthouder is daarop afgestemd.²²

Het GTK 2014 besteedt ruim (10 pagina’s) aandacht aan het financieel toezicht op gemeenten en vervolgens een halve pagina aan het toezicht op gemeenschappelijke regelingen. De reden hiervoor is dat het toezicht in beginsel analoog is aan het toezicht op de gemeente; dezelfde criteria en afwegingen gelden voor het instellen van preventief toezicht. Maar: “In de dagelijkse praktijk zijn de individuele toezichthouders vrij om aan te geven tot op welke hoogte zij invulling willen geven aan deze analogie binnen de wettelijke kaders”.²³ Deze passage uit het GTK suggereert meer vrijheid in de invulling van het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen dan bij het toezicht op gemeenten. Om die reden verwacht de Rekenkamer dat de provincies expliciet aandacht aan gemeenschappelijke regelingen besteden in hun beleid op het terrein van financieel toezicht.

Criterium 3

Het beleid van de provincie is in lijn met de landelijke kaders.

Dit criterium spreekt voor zich. De verwachting is dat, indien er sprake is van provinciaal beleid naast het GTK, dit beleid in lijn is met de afspraken uit het GTK en uiteraard ook met wet- en regelgeving zoals de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Criterium 4

De provincie hanteert een risicogerichte benadering.

Vanuit het ministerie van BZK is aangegeven dat in het meest recente GTK is opgenomen dat het toezicht op gemeenschappelijke regelingen risicogericht en proportioneel wordt ingericht.²⁴ Dit sluit aan bij de principes van het herziene generieke toezicht.²⁵ Hoewel het financieel toezicht buiten deze herziening is gehouden,²⁶ worden bij het financieel toezicht dezelfde principes gehanteerd namelijk: soberheid, terughoudendheid en risicogerichtheid. Bij dit criterium wordt slechts beoordeeld of provincies een dergelijke risicogerichte benadering hebben opgenomen in hun beleid. Bij criterium 5 wordt getoetst of in de uitvoering een dergelijke werkwijze ook daadwerkelijk plaatsvindt.

Criterium 5

De provincie maakt een risico-inschatting voor de gemeenschappelijke regelingen en voert het financieel toezicht uit volgens haar beleid.

²¹ Provincies en ministerie van BZK (2014), Gemeenschappelijk financieel toezichtkader. Kwestie van evenwicht!, p.4.

²² Provincies en ministerie van BZK (2014), Gemeenschappelijk financieel toezichtkader: Kwestie van evenwicht!, pp. 5, 13.

²³ Provincies en ministerie van BZK (2014), Gemeenschappelijk financieel toezichtkader. Kwestie van evenwicht!, p.18

²⁴ Mail d.d. 29 september 2014.

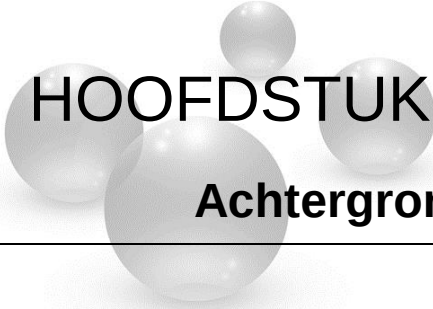
²⁵ In het verleden zijn veel instrumenten voor interbestuurlijk toezicht ontstaan. Sinds 1 oktober 2012 maakt de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (wet RGT) een eind aan het merendeel van de specifieke toezichtbepalingen met als doel het interbestuurlijk toezicht eenvoudiger en transparanter te maken. Het uitgangspunt van de wet RGT is het vertrouwen dat een bestuurslaag zijn taken goed uitoefent. En dat de horizontale verantwoording - van B&W aan gemeenteraad en van GS aan PS - op orde is. Daardoor kan het toezicht sober en terughoudend worden uitgevoerd. Verder geldt het uitgangspunt ‘eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik’: gemeenten en provincies hoeven voortaan hun informatie dus nog maar één keer aan te leveren. De website waarstaatjegemeente.nl speelt hierbij een belangrijke rol.

²⁶ IPO, VNG en BZK (2012), Handboek Wet Revitalisering Generiek Toezicht 2012, p. 23.

Bij een risicogerichte benadering hoort ook het maken van een risico-inschatting voor de gemeenschappelijke regelingen. Door het inschatten van risico's (bijvoorbeeld op basis van financiële omvang of ervaringen uit het verleden) kunnen de beschikbare uren op een efficiënte manier worden ingezet. Daarnaast verwacht de Rekenkamer dat de provincies het beleid dat bestaat op het terrein van financieel toezicht, ook uitvoeren.

1.6 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 is de achtergrond geschetst van de financiële toezichtstaak van de provincie en van gemeenschappelijke regelingen. In de Hoofdstukken 3 t/m 6 is eerst een samenvattende bevinding opgenomen voor de vier provincies samen, gevolgd door de bevinding per provincie in tabelvorm. Daarna zijn in gekleurde kaders de teksten opgenomen voor de vier provincies, waarbij elke provincie een eigen kleur heeft. In Hoofdstuk 3 zijn de bevindingen opgenomen met betrekking tot het overzicht van de gemeenschappelijke regelingen bij de provincie. Hoofdstuk 4 gaat in op de inrichting van het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen door de provincie waarna in Hoofdstuk 5 de risicogerichte benadering aan de orde komt. Hoofdstuk 6 gaat ten slotte over de informatie die PS over financieel toezicht hebben ontvangen.



HOOFDSTUK 2

Achtergrond

2.1 Financieel toezicht door de provincie

Het financieel toezicht is belegd bij Gedeputeerde Staten (GS) en is gebaseerd op artikel 203 van de Gemeentewet. Het eerste lid van dit artikel luidt als volgt:

De begroting (...), van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen behoeven de goedkeuring van gedeputeerde staten, indien naar hun oordeel de begroting, (...) niet structureel en reëel in evenwicht is en blijkens de meerjarenraming (...) niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een structureel en reëel evenwicht tot stand zal worden gebracht.

Zoals al in de inleiding is opgenomen is het doel van het financieel toezicht, zoals vastgelegd in de Gemeentewet, (om bij te dragen aan) het voorkomen dat de gemeente waarop wordt toegezien met een structureel tekort op de begroting te maken krijgt wat zij zelf niet kan oplossen.²⁷ In de Wet op de gemeenschappelijke regelingen is het artikel uit de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing verklaard. Hierdoor dient de provincie ook financieel toe te zien op verschillende gemeenschappelijke regelingen.

Er zijn twee vormen van financieel toezicht, namelijk repressief toezicht en preventief toezicht. Het repressief toezicht is de reguliere toezichtsvorm die van toepassing is op alle gemeenten en gemeenschappelijke regelingen waarop de provincie toezicht houdt. Repressief toezicht houdt in dat de gemeenschappelijke regeling zonder voorafgaande goedkeuring van de provincie de begroting en begrotingswijzigingen kan uitvoeren. Preventief toezicht is een uitzondering. Zoals in de term al ligt besloten, houdt preventief toezicht in dat de gemeenschappelijke regeling de vastgestelde begroting (en de wijzigingen daarop) *vooraf* ter goedkeuring aan de GS voorlegt. Zolang de goedkeuring van GS niet is verkregen, mag het betreffende bestuur geen verplichtingen aangaan of uitgaven doen. Voor het eind van elk jaar nemen GS een beslissing of een gemeenschappelijke regeling voor het volgend jaar al dan niet onder preventief toezicht zal vallen.²⁸

Preventief toezicht kan om twee redenen aan de orde zijn, namelijk:

1. Vanuit de wet is preventief toezicht aan de orde;
2. GS beslissen dat preventief toezicht gerechtvaardigd is.

Ad 1. Hier gaat het om de bepaling uit artikel 203 van de Gemeentewet; indien er –naar het oordeel van GS– geen sprake is van een structureel en reëel begrotingsevenwicht²⁹ en een herstel binnen de termijn van de

²⁷ Indien een gemeente uiteindelijk toch langere tijd financiële problemen heeft, kan die gemeente om extra geld uit het gemeentefonds vragen. De gemeente krijgt een zogenoemde artikel 12 status. Artikel 12 verwijst naar het 12^e artikel uit de Financiële-verhoudingswet. De provincie draagt geen financieel risico voor het oplossen van de gemeentelijke problemen.

²⁸ Provincies en ministerie van BZK (2014), Gemeenschappelijk financieel toezichtkader. Kwestie van evenwicht!, p.9.

²⁹ Door de wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet is dit criterium van kracht met ingang van het begrotingsjaar 2014. Openbare lichamen en gemeenschappelijke organen als bedoeld in artikel 8 van de Wgr dienen pas met ingang van de begroting 2015 hieraan te voldoen. (citaat uit Provincies en ministerie van BZK (2014), Gemeenschappelijk financieel toezichtkader. Kwestie van evenwicht 2014!, p.5)

meerjarenraming niet aannemelijk kan worden gemaakt, moet er sprake zijn van preventief toezicht. Om te beoordelen of sprake is van een structureel en reëel begrotingsevenwicht, moet de begroting voldoen aan bepaalde eisen. In het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader is opgenomen dat de belangrijkste eis is dat voor het betreffende begrotingsjaar de structurele lasten zijn gedekt door structurele baten.³⁰ Daarnaast beoordelen GS onder andere de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming door in te schatten hoe reëel en volledig de geraamde baten en lasten zijn. Naast de begroting en de meerjarenraming spelen ook de jaarstukken een rol bij de beoordeling van het begrotingsevenwicht. Als er meerdere jaren achter elkaar een tekort is op de jaarrekening, kan dat iets zeggen over de kwaliteit van de ramingen. Daarom beoordelen de toezichthouders ook de aard van het saldo (structureel of incidenteel) van de jaarrekening.³¹

Ad 2. GS kunnen beslissen dat preventief toezicht gerechtvaardigd is. Gemeenschappelijke regelingen moeten hun begroting voor een bepaalde datum aan GS sturen. Indien er sprake is van overschrijding van de wettelijke inzendtermijnen kunnen GS besluiten om preventief toezicht in te stellen. Daarnaast kan ook als blijkt dat de ingezonden stukken niet volledig zijn, besloten worden tot het instellen van preventief toezicht. In die situatie kunnen GS immers niet beoordelen of er sprake is van een structureel en reëel begrotingsevenwicht.

2.2 Gemeenschappelijke regelingen

Inleiding

Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen³² op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Vaak wordt echter met de term gemeenschappelijke regeling bedoeld op de organisatie die ontstaat na het sluiten van een dergelijke overeenkomst. Gemeenschappelijke regelingen zijn doorgaans gericht op gemeenschappelijke beleidsvorming of op uitvoering van activiteiten ten behoeve van de deelnemers. In de meeste gevallen initiëren B&W de oprichting van of deelname aan een verbonden partij, maar bij een gemeenschappelijke regeling kan ook de gemeenteraad het initiatief nemen. Dit is afhankelijk van de taken die de gemeenschappelijke regeling gaat uitvoeren.

Soorten regelingen

Gemeenschappelijke regelingen komen in verschillende vormen voor. De meest voorkomende vorm is het gemeenschappelijk openbaar lichaam.³³ Aan het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam kunnen in beginsel alle bevoegdheden worden overgedragen. Ook bezit het gemeenschappelijk openbaar lichaam rechtspersoonlijkheid. Het kan bijvoorbeeld zelfstandig overeenkomsten sluiten. Het bestuur van een openbaar lichaam bestaat in ieder geval uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.

Een andere vorm is het gemeenschappelijk orgaan.³⁴ Deze vorm komt minder vaak voor dan het openbaar lichaam. Een voorbeeld van een gemeenschappelijk orgaan is de gemeenschappelijke rekenkamer.³⁵ Het gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid, en kan dus geen privaatrechtelijke rechtshandelingen op eigen titel verrichten.

³⁰ Provincies en ministerie van BZK (2014), Gemeenschappelijk financieel toezichtkader. Kwestie van evenwicht!, p.10.

³¹ Provincies en ministerie van BZK (2014), Gemeenschappelijk financieel toezichtkader. Kwestie van evenwicht!, p.12.

³² Privaatrechtelijke deelnemers zijn mogelijk, maar deze dienen dan wel bij Koninklijk Besluit te zijn aangewezen, artikel 93 en 96 Wgr.

³³ Artikel 8 lid 1 Wgr.

³⁴ Artikel 8 lid 2 Wgr.

³⁵ Artikel 81 t/m 81o Gemeentewet.

Sinds 1 januari 2015 is een nieuwe gemeenschappelijke regeling in de Wgr opgenomen, namelijk de bedrijfsvoeringsorganisatie.³⁶ De bedrijfsvoeringsorganisatie bezit rechtspersoonlijkheid maar kan alleen door B&W worden ingesteld. Alleen de bevoegdheden van B&W kunnen dan ook aan een bedrijfsvoeringsorganisatie worden overgedragen. Het gaat daarbij om een regeling die wordt getroffen “ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers”.³⁷

Bij al deze drie vormen is er sprake van nauwe banden met de deelnemers (B&W en/of gemeenteraden): de deelnemers dragen financieel bij aan de regeling, zijn (veelal) vertegenwoordigd in het bestuur van de regeling en de regeling moet zich verantwoorden ten opzichte van de deelnemers. De deelnemers mogen dan ook een zienswijze indienen op de begroting en begrotingswijzigingen van de betreffende gemeenschappelijke regeling.

Daarnaast bestaat ook nog de centrumregeling. Een centrumregeling is een vorm van netwerksamenwerking. Bij de centrumregeling wordt geen nieuw rechtspersoon gecreëerd. Er is slechts een centrumgemeente waarvan B&W of gemeenteambtenaren taken uitvoeren voor de andere gemeenten. In de Wgr is voor centrumregelingen geen financieel toezicht geregeld. De provincie is dan ook niet aangewezen als financieel toezichthouder voor de gemeentelijke centrumregelingen.

P&C-cyclus

In de nieuwe Wgr zijn enkele wijzigingen aangebracht wat betreft de begrotingscyclus. Met de wijzigingen is beoogd de invloed van de gemeenteraden op de gemeenschappelijke regelingen te versterken.

De begrotingscyclus van een gemeenschappelijke regeling ziet er vanaf 1 januari 2015 als volgt uit:

- Het (dagelijks) bestuur dient vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders ter kennisname aan de raden van de deelnemende gemeenten te sturen. De (voorlopige) jaarrekening met het verslag van de accountant, moet eveneens voor 15 april worden aangeboden aan de gemeenteraden. Voor 1 januari 2015 waren deze verplichtingen niet in de Wgr opgenomen;
- De termijn waarbinnen de gemeenteraden een zienswijze kunnen indienen op de ontwerpbegroting van een regeling is sinds 2015 met twee weken verlengd en bedraagt nu acht weken. De vastgestelde begroting van de gemeenschappelijke regeling moet uiterlijk op 1 augustus worden toegestuurd aan GS.
- Nadat de begroting is vastgesteld, zendt het (algemeen) bestuur zo nodig de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten, die ter zake bij GS hun zienswijze naar voren kunnen brengen.

Toename gemeenschappelijke regelingen

De decentralisaties in het sociale domein hebben gezorgd voor een toename van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Gemeenten hebben elkaar opgezocht om gezamenlijk zorg, maatschappelijke ondersteuning en sociale werkvoorziening in te kopen en nieuwe taken uit te voeren. Veelal gebeurt dit door middel van (bestaande) gemeenschappelijke regelingen. Figuur 1 geeft aan hoe de samenwerkingskaart van Nederland eruit ziet op bijvoorbeeld het gebied van jeugdzorg en herziening langdurige zorg.

³⁶ Artikel 8 lid 3 Wgr.

³⁷ Artikel 8 lid 3 Wgr.



Figuur 1 Jeugdzorgregio's en regio's Herziening Langdurige Zorg. Bron: regioatlas.nl

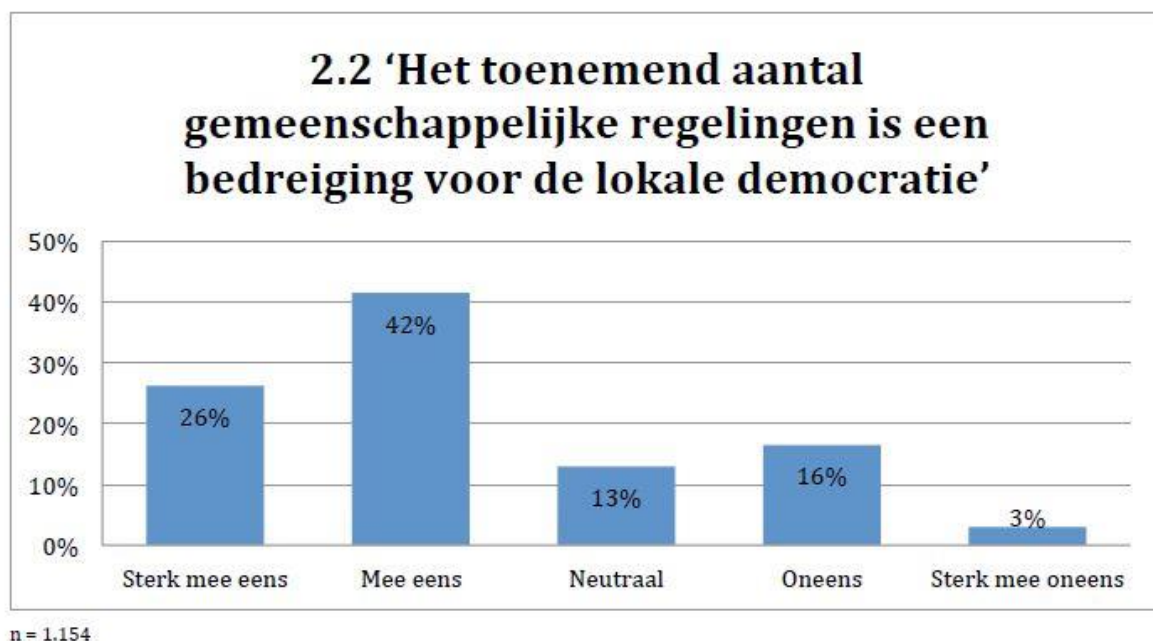
De toegenomen omvang van samenwerkingsverbanden staat in de belangstelling. Hieronder (Figuur 2) zijn enkele koppen opgenomen van recent gepubliceerde artikelen:



Figuur 2 Koppen over gevolgen toename gemeenschappelijke regelingen³⁸

³⁸ Van boven naar beneden: Binnenlands Bestuur, 16 maart 2015, Volkskrant, 15 januari 2015 en Vrij Nederland, 3 december 2014.

In januari 2014 heeft Raadslid.nu, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, een onderzoek gepubliceerd op basis van een enquête onder raadsleden over onder andere gemeenschappelijke regelingen. Hieruit blijkt dat er sprake is van ongerustheid onder gemeenteraadsleden. Eén van de stellingen luidde als volgt (zie Figuur 3):



Figuur 3 Uit onderzoek Raadslid.nu januari 2014³⁹

Vanuit de landelijke politiek worden de ontwikkelingen ook in de gaten gehouden. Zo heeft voormalig Tweede Kamerlid Gerard Schouw (D66) aangekondigd om met een initiatiefwetsvoorstel te komen. Het doel van het wetsvoorstel is om het aantal gemeenschappelijke regelingen drastisch te beteugelen en terug te brengen, aldus Binnenlands Bestuur.⁴⁰ De volgende passage is afkomstig uit het artikel in Binnenlands Bestuur:

In het wetsvoorstel staat onder meer dat een regeling automatisch moet eindigen na tien jaar. 'Er is echt wildgroei ontstaan, het is zelfs zo erg dat vaak niemand precies weet hoeveel gemeenschappelijke regelingen er in hun eigen gemeente zijn,' beweert Schouw. 'Als de regeling op een gegeven moment vervalt, is iedereen verplicht om na te denken of ze er nog wel mee door willen gaan. Besturen en gemeenteraden moeten dan bewust een keuze maken.' (...) Gerard Schouw wil dat volksvertegenwoordigers weer dichterbij de bestuurders zitten. 'Ik heb zelf in de gemeenteraad gezeten en weet dat hoe meer vragen er vanuit de raad worden gesteld, hoe scherper de ambtenaren en bestuurders blijven. Dat voorkomt verspilling en houdt mensen bij de les. Hoe meer je zaken op afstand van de gemeenteraad organiseert hoe minder kritische massa er is. Met als gevolg dat er bijvoorbeeld miljoentekorten ontstaan.'

Uit het bovenstaande blijkt dat er veel aandacht is voor de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen. Het financieel toezicht en de rol van de provincie daarbij zijn onderbelicht. De onbekendheid van de financiële toezichtstaak op gemeenschappelijke regelingen blijkt ook uit een enquête onder Statenleden die door de Volkskrant is gehouden. In de aanloop naar de Statenverkiezingen van 18 maart 2015 heeft de Volkskrant

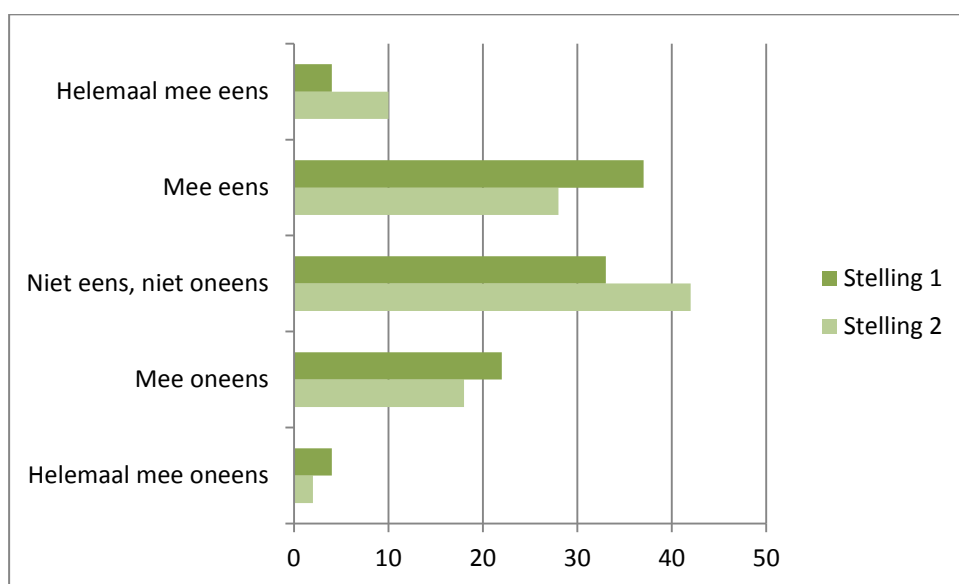
³⁹ Onderzoek onder raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling, uitgevoerd door Overheid in Nederland in opdracht van raadslid.nu, 13 januari 2014.

⁴⁰ Binnenlands Bestuur, Paal en perk aan gemeenschappelijke regelingen, d.d. 16 maart 2015.

diverse stellingen aan Statenleden voorgelegd. Op de stellingen hebben 179 Statenleden gereageerd waarvan 63 uit de vier Randstedelijke provincies. De twee stellingen die betrekking hebben op het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen, luiden als volgt:

1. De provincie is in staat de financiële huishouding van intergemeentelijke samenwerkingen adequaat te controleren.
2. De provincie heeft meer bevoegdheden nodig om de financiële huishouding van intergemeentelijke samenwerkingen te controleren.

In Figuur 4 is de uitslag weergegeven voor beide stellingen:



Figuur 4 Uitslag stellingen in percentages

HOOFDSTUK 3

Overzicht gemeenschappelijke regelingen

Om te onderzoeken of de provincies een actueel en volledig overzicht hebben van gemeenschappelijke regelingen heeft de Rekenkamer eerst de overzichten bij de verschillende provincies opgevraagd. Vervolgens heeft de Rekenkamer op basis van de gemeentelijke begrotingen van 2015 vier lijsten opgesteld. De discrepanties tussen de lijsten zijn teruggelegd bij de ambtelijke organisaties.

In bijlage A zijn de volledige overzichten van de gemeenschappelijke regelingen per provincie opgenomen.

Bevinding 1

Flevoland heeft een volledig en actueel overzicht van de drie gemeenschappelijke regelingen waarop zij toezicht dient te houden. Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hebben het overzicht nagenoeg. Bij deze drie provincies gaat het om aanzienlijk meer gemeenschappelijke regelingen.

Tabel 2 Bevinding 1: Volledig en actueel overzicht gemeenschappelijke regelingen

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Gemeenschappelijke regelingen op de lijst van de provincie (maart 2015)	3	51	24	66
GR-en niet op de lijst	0	2	1	2
Volledig en actueel overzicht	Ja	Nee, kleine verschillen	Nee, klein verschil	Nee, kleine verschillen
Toelichting	Overzicht van provincie en lijst gebaseerd op gemeentelijke begrotingen zijn gelijk.	Twee gemeenschappelijke regelingen (GGD Amsterdam – Amstelland, Ombudsman Metropoolregio Amsterdam) stonden niet in overzicht van de provincie en zijn inmiddels toegevoegd.	Eén regeling stond niet in het overzicht van de provincie. Het gaat om Het Utrechts Archief. De provincie heeft deze regeling inmiddels aan haar lijst toegevoegd.	Twee gemeenschappelijke regelingen (Ombudscommissie Hoeksche Waard en GR voor het Groenbeheer Hoeksche Waard) stonden niet in het overzicht van de provincie en zijn inmiddels toegevoegd.

Flevoland

De provincie Flevoland houdt financieel toezicht op slechts drie gemeenschappelijke regelingen. Dat aantal is zo beperkt dat een aparte lijst daarvoor volgens de provincie niet nodig is.

Noord-Holland

Medio 2014 is de provincie gestart met het actualiseren van het overzicht gemeenschappelijke regelingen. Er is hierdoor een nieuw beeld ontstaan. Aanleiding voor de actualisatie was de beslissing om het toezicht op de regelingen nieuw leven in te blazen.⁴¹ De actualisatie van de lijst met gemeenschappelijke regelingen heeft plaatsgevonden aan de hand van de paragraaf verbonden partijen van de begrotingen van de 51 gemeenten in Noord-Holland. Het is de bedoeling om dat jaarlijks te herhalen.

Na vergelijking met het overzicht van de Rekenkamer bleken twee gemeenschappelijke regelingen nog niet op de lijst van de provincie te staan. Deze regelingen, de GGD Amsterdam-Amstelland en de Ombudsman Metropoolregio Amsterdam, zijn inmiddels toegevoegd aan de lijst van de provincie.

Utrecht

De provincie Utrecht heeft verschillende bronnen om het overzicht van gemeenschappelijke regelingen volledig en actueel te houden, namelijk:

- bronnen in het netwerk;
- signalen van collega's van Interbestuurlijk Toezicht (IBT);
- de paragraaf verbonden partijen in de begrotingen van gemeenten;
- gesprekken bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen;
- berichten in de media.

Na vergelijking met het overzicht van de Rekenkamer bleek één regeling nog niet op de lijst van de provincie te staan. Het gaat hier om Het Utrechts Archief, waarin het Rijk deelneemt. De provincie is na onderzoek en na afstemming met het ministerie van BZK tot de conclusie gekomen dat deze gemeenschappelijke regeling inderdaad onder het toezicht van de provincie dient te vallen. De regeling is inmiddels aan de lijst van de provincie toegevoegd en de provincie gaat binnenkort stappen zetten om het Utrechts Archief daadwerkelijk onder het financieel toezicht te plaatsen.⁴²

Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland houdt een overzicht bij van gemeenschappelijke regelingen waar zij toezicht op houdt. Als gemeenschappelijke regelingen ophouden te bestaan, ziet de provincie de liquidatiebegroting en de laatste jaarrekening. Om nieuwe gemeenschappelijke regelingen bij te houden heeft de provincie verschillende kanalen:

- actieve uitvraag aan gemeenten, bijvoorbeeld over samenwerkingsverbanden bij de drie decentralisaties.
- gemeenten die uit eigen beweging de oprichtingsstukken van een gemeenschappelijke regeling aan de provincie toesturen.
- de paragraaf verbonden partijen in de begroting van gemeenten. Deze maakt onderdeel uit van het onderzoek dat de provincie jaarlijks doet naar de gemeentebegroting;
- signalen vanuit bijvoorbeeld de media.

Vanuit de provincie Zuid-Holland is bij het versturen van dit rapport voor feitelijk wederhoor aangegeven dat de gemeenschappelijke regelingen die de Rekenkamer in de gemeentelijke begrotingen heeft aangetroffen en die niet op de lijst van de provincie staan, nader zouden worden onderzocht. Van 12 "extra" regelingen is ambtelijk aanvankelijk aangegeven dat ze waarschijnlijk wel onder het toezicht van de provincie zullen vallen. Uiteindelijk is gebleken dat de provincie op twee van deze twaalf regelingen toezicht dient te houden.⁴³

⁴¹ Interview ambtelijke organisatie provincie Noord-Holland, maart 2015.

⁴² Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor 17 juni 2015.

⁴³ Provincie Zuid-Holland, reactie op feitelijk wederhoor, 23 juni 2015.

HOOFDSTUK 4

Inrichting financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen

De inrichting van het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen bestaat uit verschillende aspecten. Te weten de organisatie, het beleid en het werkproces bij het financieel toezicht. De Rekenkamer heeft onderzocht hoe de vier Randstedelijke provincies organisatie, beleid en werkproces hebben vormgegeven en is verder nagegaan of de provincies de afgesproken werkwijze in de praktijk daadwerkelijk hanteren.

4.1 Organisatie financieel toezicht

Deze paragraaf beschrijft hoeveel formatie beschikbaar is voor het financieel toezicht, de ontwikkelingen in de formatie sinds 2013 en een globale schatting van het beslag van het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen op de totale capaciteit. Verder is aangegeven hoe het toezicht is ingebed in de provinciale organisatie.

Bevinding 2

Bij alle vier de provincies ligt het zwaartepunt bij het financieel toezicht op gemeenten. Bij de verhouding in de tijdsbesteding tussen het toezicht op gemeenschappelijke regelingen en het toezicht op gemeenten valt op, dat Zuid-Holland voor gemeenschappelijke regelingen in verhouding tot gemeenten meer tijd beschikbaar heeft dan Flevoland en Utrecht. Noord-Holland besteedde in 2013 en 2014 geen capaciteit aan het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen.

Tabel 3 Bevinding 2: Urenbesteding gemeenten en gemeenschappelijke regelingen

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Aantal gemeenten	6	51	26	60
Aantal gemeenschappelijke regelingen ⁴⁴	3	53	25	68
Aantal fte voor financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen	0,8	8	4,5	12
Tijdsbesteding gemeenschappelijke regelingen ten opzichte van gemeenten (schatting)	1:9	N.v.t.	1:7	1:3

Toelichting tabel

Aan de vier provincies is gevraagd hoeveel uren zijn besteed aan het toezicht op gemeenten en hoeveel aan het toezicht op gemeenschappelijke regelingen. Deze verhouding is opgenomen in de onderste rij. Daarbij is *niet* gecorrigeerd voor het aantal regelingen en gemeenten waarop toezicht moet worden gehouden.

⁴⁴ Hierbij is uitgegaan van de aangepaste lijsten van de provincies, zie hoofdstuk 3. Dat wil zeggen inclusief de n.a.v. dit onderzoek naar voren gekomen regelingen..

Uit de verhoudingen blijkt dat het zwaartepunt bij alle provincies ligt bij het financieel toezicht op gemeenten. Dit is ook aangegeven in de interviews. De Rekenkamer merkt nog op dat het aantal opgegeven uren niet exact hetzelfde is opgebouwd. Zo gaat het bij de ene provincie alleen om directe uren besteed aan het toezicht op een betreffende gemeente, terwijl bij de andere provincie ook bijvoorbeeld het overleg met het landelijk vakberaad in de “gemeente-uren” is opgenomen.

Flevoland

Het financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen is ondergebracht bij de afdeling Managementondersteuning, team Bedrijfseconomisch Advies en Toezicht. In totaal is 0,8 fte beschikbaar voor de uitvoering van het financieel toezicht. Dit geldt in elk geval sinds de aanstelling van de huidige medewerker in augustus 2013. De provincie heeft naar schatting ongeveer 100 uur beschikbaar voor het toezicht op gemeenschappelijke regelingen.⁴⁵ Voor gemeenten is dat 900 uur.

Noord-Holland

Het team financieel toezicht maakt onderdeel uit van de sector Interbestuurlijk Toezicht van de directie Subsidies, Vergunningen en Toezicht (SVT). Het team bestaat uit 8 fte. De laatste twee jaren is de formatie ongewijzigd gebleven. GS hebben in het verleden besloten het toezicht op de regelingen te minimaliseren, gelet op het voornemen van de wetgever om het toezicht af te schaffen. Vanaf dat moment, en dus ook in de jaren 2013 en 2014 was er geen capaciteit ingeruimd voor het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen.

In mei 2014 hebben GS besloten vanaf het begrotingsjaar 2016 het toezicht op gemeenschappelijke regelingen opnieuw in te voeren.⁴⁶ In 2014 is een pilot uitgevoerd bij twee gemeenschappelijke regelingen. De werkzaamheden voor het begrotingsjaar 2016 voor het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen starten in de zomer van 2015.

De directie SVT zal op termijn worden opgeheven. Het team financieel toezicht zal worden ondergebracht bij het kabinet. Het is nog niet te zeggen of dit gevolgen heeft voor de omvang van de formatie voor het financieel toezicht.⁴⁷

Utrecht

Het financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen is ondergebracht bij het team Bestuur & Internationaal van de Afdeling Bestuurs- en Directieondersteuning. Tot en met 2014 bedroeg de formatie voor de uitvoering van het financieel toezicht 5 fte. Sinds 2015 is dit ingekrompen tot 4,5 fte. Deze inkrimping was mede het gevolg van het anticiperen door de provincie op de afschaffing van het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen.⁴⁸ Voor het toezicht op gemeenten is de meeste tijd ingeruimd. De beschikbare capaciteit voor het toezicht op gemeenschappelijke regelingen bedraagt ongeveer 600 uur. Voor het toezicht op gemeenten wordt ca. 4200 uur uitgetrokken. Het aantal gemeenten (26) en het aantal gemeenschappelijke regelingen waar de provincie toezicht op houdt (24) in 2015, verschilt niet veel. De planning wordt jaarlijks vooraf met de gedeputeerde besproken en elke twee maanden bijgewerkt.⁴⁹

⁴⁵ Ambtelijk interview provincie Flevoland, maart 2015.

⁴⁶ Provincie Noord-Holland (2014), Gemeenschappelijk financieel toezichtkader *Kwestie van evenwicht!* (Nota GS).

⁴⁷ Ambtelijk interview provincie Noord-Holland, maart 2015.

⁴⁸ Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 17 juni 2015.

⁴⁹ Ambtelijk interview provincie Utrecht, maart 2015.

Zuid-Holland

Het team financieel toezicht valt onder de directie Leefomgeving en Bestuur, afdeling Bestuur, bureau Bestuurlijke Zaken en Toezicht. In de afgelopen jaren is de formatie van het bureau Bestuurlijk Toezicht gedaald. Dat heeft ook gevolgen gehad voor het team financieel toezicht (afname met 1,55 fte).⁵⁰ In 2015 bedraagt de formatie van het team 12 fte. Daarnaast is sinds 2015 voor 4 jaar 2 fte extra aan het team toegewezen. Er is nog niet besloten hoe dit wordt ingevuld.⁵¹ De beschikbare capaciteit voor het toezicht op gemeenschappelijke regelingen bedraagt ongeveer 30% van de tijd die voor het toezicht op gemeenten wordt uitgetrokken.⁵² Het aantal gemeenten (60) ligt in 2015 door gemeentelijke herindelingen iets lager dan het aantal gemeenschappelijke regelingen waar de provincie toezicht op houdt (68) in 2015.⁵³

4.2 Beleid, proces en uitvoering financieel toezicht

Deze paragraaf gaat in op het beleid en het werkproces van het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen. Bij het financieel toezicht zijn beleid en werkproces zodanig verweven, dat de Rekenkamer deze twee onderdelen samen heeft genomen. Verder heeft de Rekenkamer onderzocht hoe het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen in de praktijk wordt uitgevoerd. Alleen de risicogerichte benadering blijft hier buiten beschouwing. Dat is onderwerp van Hoofdstuk 5.

Bevinding 3

De provincie Utrecht is de enige provincie die expliciet beleid heeft vastgesteld voor het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen. De provincie Noord-Holland heeft de afgelopen jaren geen structureel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen gehouden, maar is in 2015 bezig met het ontwikkelen van een werkwijze om dit toezicht weer op te pakken. In de provincie Flevoland is geen beleid of werkwijze voor het toezicht op gemeenschappelijke regelingen op papier beschikbaar. Wel is in de onlangs gesloten bestuursovereenkomst met gemeenten een werkwijze beschreven voor het toezicht op gemeenten. De provincie kijkt dit jaar of de werkwijze ook voor de gemeenschappelijke regelingen op deze manier zal worden vastgelegd. De provincie Zuid-Holland heeft geen expliciet beleid, maar er zijn diverse documenten waarin de werkwijze van de provincie is omschreven.

Alle vier de provincies hebben aangegeven het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK) 2014 als belangrijkste beleidsdocument te beschouwen.

De uitvoering van het financieel toezicht door de provincies Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland (de drie provincies die in de afgelopen jaren structureel financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen hebben uitgevoerd) komen op hoofdlijnen overeen. Alle drie provincies nemen voor elke gemeenschappelijke regeling voor 1 januari van het betreffende begrotingsjaar een besluit over het toezichtsregime. Dit is in lijn met de landelijke beleidskaders. Dit besluit wordt middels een toezichtsbrief aan de gemeenschappelijke regeling kenbaar gemaakt. Voor de provincies Utrecht en Zuid-Holland geldt bovendien dat de uitvoering conform het eigen beleid respectievelijk de beschreven werkwijze is.

⁵⁰ Mail provincie Zuid-Holland, 11 mei 2015.

⁵¹ Ambtelijk interview provincie Zuid-Holland, maart 2015.

⁵² Provincie Zuid-Holland (2015), Taakverdeling Financieel Toezicht (intern document), 30 april 2015.

⁵³ GS Zuid-Holland (2015), Bestuurlijke verantwoording financieel toezicht 2014-2015, brief aan PS Zuid-Holland, p. 18.

Tabel 4 Bevinding 3: Beleid en proces financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Geen expliciet beleid financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen. Ook geen vastgelegde werkwijze. De uitvoering van het financieel toezicht is in lijn met het GTK 2014.	Geen expliciet beleid financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen. Tot 2015 werd deze taak zeer minimaal uitgevoerd.	Beleid financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen is op hoofdlijnen beschreven. Het beleid is in lijn met de landelijke kaders. De uitvoering van het financieel toezicht gebeurt volgens het eigen beleid en het GTK 2014.	Geen expliciet beleid financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen. Er zijn wel verschillende stukken waarin de werkwijze is omschreven, zoals in de begrotingscirculaire, memo's en verantwoordingsrapportages aan PS en Statencommissies. De omschreven werkwijze is in lijn met de landelijke kaders. De uitvoering van het financieel toezicht gebeurt volgens de beschreven werkwijze en het GTK 2014.

Het beleid, het proces en de uitvoering van het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen verschilt per provincie. Met name de provincies Utrecht en Zuid-Holland hebben een aantal aspecten in hun werkwijze, die ook interessant kunnen zijn voor alle vier provincies. In Tabel 5 heeft de Rekenkamer deze aspecten op een rij gezet. Deze aspecten zullen meer aandacht krijgen in het eindrapport.

Tabel 5 Specifieke aspecten werkwijzen

Provincie	Omschrijving
Utrecht	Door GS vastgesteld beleid voor financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen.
Utrecht	Verscheidende categorieën repressief toezicht. In oplopende zwaarte: 1. Repressief; 2. Repressief met aantekeningen; 3. Repressief op maat.
Utrecht	Gemeenschappelijke regelingen kunnen onder voorwaarden enkele maanden uitstel krijgen van indiening van hun begroting. De provincie wil hiermee onnodig preventief toezicht wegens termijnoverschrijding voorkomen.
Utrecht/Zuid-Holland	De beoordeling van de begroting van gemeenschappelijke regelingen vindt zoveel mogelijk plaats voordat de begrotingen van de gemeenten wordt beoordeeld.
Zuid-Holland	Jaarlijks een aparte, beperktere, begrotingscirculaire voor gemeenschappelijke regelingen.
Zuid-Holland	In toezichtsbrieven aan gemeenten vestigt de provincie aandacht op aansluiting tussen begroting van gemeenten en begroting van gemeenschappelijke regelingen, met name in relatie tot bezuinigingstaakstellingen.

Flevoland

Beleid

De provincie Flevoland heeft geen expliciet apart beleid voor het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen. Het toezicht op gemeenschappelijke regelingen verloopt in principe hetzelfde als het toezicht op gemeenten. Leidend voor de provincie hierbij zijn het GTK 2014 en de uitgangspunten van het Interbestuurlijk Toezicht (IBT). In de bestuursovereenkomst IBT, die de provincie Flevoland en de zes Flevolandse gemeenten begin 2015 hebben gesloten, is opgenomen welke informatie nodig is voor het toezicht, wat de rol van de gemeenteraad en de provincie is en welke toezichtsregimes (groen, oranje en rood) er bestaan. Of eenzelfde

werkwijze, eventueel vastgelegd in bestuursovereenkomsten, ook voor gemeenschappelijke regelingen gehanteerd gaat worden, moet in 2015 duidelijk worden.⁵⁴

Proces⁵⁵

Gezien de schaalgrootte van het werkterrein (er zijn slechts drie gemeenschappelijke regelingen waarop de provincie toezicht dient te houden), zijn er geen aparte notities over de werkwijze bij het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen.

De provincie maakt jaarlijks een begrotingscircularie, die wordt opgestuurd naar gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. In deze begrotingscircularie staat waaraan de begroting dient te voldoen, op welke aspecten de provincie toetst, welke onderwerpen bijzondere aandacht verdienen. Ook bevat de circularie informatie over relevante ontwikkelingen.⁵⁶

Elke gemeenschappelijke regeling stuurt jaarlijks de begroting en de jaarrekening op naar de provincie. De provincie maakt op basis daarvan in het najaar een toezichtsanalyse en een toezichtsbrief. Ook controleert de provincie of de bijdragen van de gemeenten overeenkomen met de bijdragen in de betreffende gemeentebegrotingen. Na vaststelling door GS worden de toezichtsbrief en een samenvatting van de toezichtsanalyse naar de gemeenschappelijke regeling gestuurd.⁵⁷ Voor het begrotingsjaar 2015 hebben GS in december 2014 een besluit genomen over het toezichtsregime bij gemeenschappelijke regelingen.⁵⁸ De toezichtsbrieven zijn eveneens in december 2014 gestuurd.⁵⁹

De provincie heeft jaarlijks één á twee keer ambtelijk overleg met een gemeenschappelijke regeling. Bestuurlijk overleg door GS vindt alleen plaats indien daar aanleiding voor is. In de afgelopen anderhalf jaar was daar geen noodzaak toe. Met gemeenten is wel jaarlijks bestuurlijk overleg over het financieel toezicht.⁶⁰

Sinds 2006 liggen er plannen om het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen bij de deelnemers te leggen. Dit voorstel is nog niet omgezet in regelgeving. Vandaar dat provincies voorlopig verantwoordelijk blijven voor het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen (zie ook paragraaf 1.1). De Rekenkamer is nagegaan of de provincie, in voorbereiding op dit voorstel, de gemeenteraden heeft gestimuleerd of geholpen deze functie op te pakken. Dat is niet het geval.⁶¹

Noord-Holland

Beleid

De provincie Noord-Holland heeft geen expliciet apart beleid voor het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen. De basis voor de uitvoering van het financieel toezicht ligt in het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader van Rijk en provincies. GS hebben dit GTK 2014 op 8 mei 2014 vastgesteld. GS hebben op dat moment ook besloten het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen opnieuw in te voeren. Reden voor de herinvoering was dat GS verwachtten dat het voornemen van het Rijk, om deze taak bij de gemeenten neer te leggen ('horizontaal toezicht'), niet op korte termijn in regelgeving zou worden vastgelegd (zie ook

⁵⁴ Ambtelijk interview provincie Flevoland, maart 2015.

⁵⁵ Ambtelijk interview provincie Flevoland, maart 2015.

⁵⁶ Provincie Flevoland (2014), Begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten (meerjaren)begroting 2015-2018 (*versie Flevoland*).

⁵⁷ Ambtelijk interview provincie Flevoland, maart 2015.

⁵⁸ Provincie Flevoland (2014), Voorstel aan GS begroting 2015-2018 VR, GGD en IJsselmeergroep, 5 december 2014.

⁵⁹ Voorbeeld: Provincie Flevoland (2014), Brief Begroting 2015 GGD Flevoland (aan GGD Flevoland), 17 december 2014.

⁶⁰ Ambtelijk interview provincie Flevoland, maart 2015.

⁶¹ Ambtelijk interview provincie Flevoland, maart 2015.

paragraaf 1.1). Vooruitlopend daarop voerde de provincie het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen minimaal uit. Daar is de provincie dus op teruggekomen.⁶²

Voor het Interbestuurlijk Toezicht (IBT) door de provincie op andere overheidslagen heeft de provincie in december 2013 het Handboek Interbestuurlijk Toezicht opgesteld. Het Handboek IBT is een document voor intern gebruik door de sector IBT van de provincie. In het Handboek IBT is een hoofdstuk gewijd aan het financieel toezicht. Het toezicht op samenwerkingsverbanden (zoals gemeenschappelijke regelingen) wordt wel genoemd, maar is niet uitgewerkt⁶³

Proces

De provincie heeft voor de begrotingsjaren 2013 en 2014 geen systematisch financieel toezicht gehouden op gemeenschappelijke regelingen. In geval van signalen zou de provincie dat toezicht hebben uitgevoerd, maar die signalen zijn er de afgelopen jaren niet geweest. Er was ook geen bestuurlijk overleg door GS met het bestuur van gemeenschappelijke regelingen. Voor het begrotingsjaar 2015 is een pilot uitgevoerd bij twee en vervolgens 16 gemeenschappelijke regelingen. Dit om te bepalen hoe het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen goed vormgegeven kan worden.⁶⁴

Vanaf het begrotingsjaar 2016 zal de provincie opnieuw financieel toezicht gaan houden op gemeenschappelijke regelingen. De gemeenschappelijke regelingen zijn hier in december 2014 schriftelijk over geïnformeerd door GS. In deze brief wordt toegelicht waarom het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen in de voorgaande jaren minimaal is uitgevoerd, namelijk de voorgenomen afschaffing van deze taak voor de provincies. Nu dit voornemen op korte termijn zal worden uitgevoerd, hebben GS besloten om het financieel toezicht per 1 januari 2015 weer op te pakken. GS wijzen er verder op dat de jaarrekening 2014 en de begroting 2016 tijdig dienen te worden aangeleverd. Het niet tijdig aanleveren van deze stukken leidt in beginsel tot preventief toezicht.⁶⁵ Dit is in lijn met het GTK 2014.

De voorbereidingen voor de herinvoering van het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen dienen voor de zomer van 2015 te zijn afgerond. Het toezichtstraject voor het begrotingsjaar 2016 start op 15 juli 2015.⁶⁶

Sinds 2006 liggen er plannen om het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen bij de deelnemers te leggen. Dit voorstel is nog niet omgezet in regelgeving. Vandaar dat provincies voorlopig verantwoordelijk blijven voor het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen (zie ook paragraaf 1.1). De Rekenkamer is nagegaan of de provincie, in voorbereiding op dit voorstel, de gemeenteraden heeft gestimuleerd of geholpen deze functie op te pakken. Dat is niet het geval.⁶⁷

⁶² Provincie Noord-Holland (2014), Gemeenschappelijk financieel toezichtkader *Kwestie van evenwicht!* (Nota GS), pp. 1, 4.

⁶³ Provincie Noord-Holland (sector IBT), Handboek Interbestuurlijk Toezicht, december 2013, p. 23.

⁶⁴ Ambtelijk interview provincie Noord-Holland, maart 2015.

⁶⁵ GS Noord-Holland (2014), Brief aan het algemeen bestuur van alle gemeenschappelijke regelingen inzake indienen begroting 2016 en jaarrekening 2014.

⁶⁶ Ambtelijk interview provincie Noord-Holland, maart 2015.

⁶⁷ Ambtelijk interview provincie Noord-Holland, maart 2015.

Utrecht

Beleid

De provincie heeft het financieel toezicht op hoofdlijnen uitgewerkt in een Beleidsplan Interbestuurlijk Toezicht 2014-2015 (vastgesteld door GS op 10 december 2013) en daarna voor 2014 een Uitvoeringsplan Interbestuurlijk Toezicht opgesteld (vastgesteld door GS op 22 april 2014). In het Beleidsplan staat dat er een proportioneel risicogerichte werkwijze gaat komen voor zowel gemeenten als gemeenschappelijke regelingen.⁶⁸ Omdat de provincie verwacht dat gemeenten en gemeenschappelijke regelingen meer financiële risico's gaan lopen, bijvoorbeeld door de decentralisaties in het sociale domein, zet zij in op het vroegtijdig signaleren van financiële problemen.⁶⁹

In het Uitvoeringsplan staat dat voor gemeenten sinds april 2014 een gewijzigd beoordelingsmodel wordt gehanteerd. Dit model is gericht op het proportioneel en risicogericht toezicht houden. Voor gemeenschappelijke regelingen houdt de provincie vast aan de oude memo's. De provincie verwachtte op dat moment nog dat het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen binnen enkele jaren zou worden afgeschaft.⁷⁰

GS hebben in april 2014 ook het GTK 2014 *Een kwestie van evenwicht!* vastgesteld, onder gelijktijdige intrekking van het provinciaal beleidskader financieel toezicht 2004. De belangrijkste verschillen (voor Utrechtse gemeenten) zijn het vervallen van de regel dat 1/30 van de algemene reserve als structureel dekkingsmiddel mag worden ingezet, het voorschrift van structureel en reëel begrotingsevenwicht, het voorschrift dat jaarrekening en begroting gezamenlijk beoordeeld moeten worden en de introductie van de mogelijkheid om preventief toezicht tussentijds te beëindigen.⁷¹ Het GTK 2014 wordt met ingang van het begrotingsjaar 2015 gebruikt.⁷²

De werkwijze bij het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen was voor het begrotingsjaar 2013 anders dan voor het begrotingsjaar 2014. De begroting 2013 van elke gemeenschappelijke regeling werd integraal beoordeeld. Bij de begroting 2014 is een risicogerichte benadering gehanteerd. Het proces op zich is voor beide begrotingsjaren vergelijkbaar.

Proces

De provincie maakt alleen een begrotingscirculaire voor gemeenten. Deze wordt niet naar de gemeenschappelijke regelingen gestuurd.

De provincie analyseert de begroting van de gemeenschappelijke regelingen in augustus/september van het voorafgaande jaar. Dat heeft twee voordelen volgens de provincie:

1. de resultaten kunnen worden meegenomen in de beoordeling van de begroting van de gemeenten;
2. er is later in het najaar meer tijd voor de beoordeling van de begroting van gemeenten.⁷³

De analyse leidt tot een ambtelijk voorstel aan de gedeputeerde met de portefeuille financieel toezicht over het te volgen toezichtsregime per gemeenschappelijke regeling. Dat voorstel bestaat uit een nota met beslispunten en aanvullende informatie, plus een overzicht met een toelichting op het voorgestelde toezichtsregime per regeling. In dat overzicht staat ook of een gesprek van de gedeputeerde met het dagelijks bestuur van de betreffende

⁶⁸ De provincie noemt in het Beleidsplan ook waterschappen. Die blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

⁶⁹ GS Utrecht (2013), Beleidsplan Interbestuurlijk Toezicht Provincie Utrecht 2014-2015, pp. 23-24.

⁷⁰ GS Utrecht (2014), Uitvoeringsplan Interbestuurlijk Toezicht Provincie Utrecht 2014, p. 12 en 13.

⁷¹ GS Utrecht (2014), Vaststellen gemeenschappelijk financieel toezichtkader "Kwestie van evenwicht!" (Voorstel), p. 2.

⁷² E-mail provincie Utrecht, 28 april 2015.

⁷³ Ambtelijk interview provincie Utrecht, maart 2015.

gemeenschappelijke regeling wordt geadviseerd. De gedeputeerde heeft het mandaat van GS om het toezichtsregime voor alle gemeenschappelijke regelingen vast te stellen.⁷⁴

De provincie Utrecht onderscheidt, in aflopende zwaarte, de volgende toezichtsregimes:⁷⁵

1. preventief toezicht
- 2a. repressief toezicht op maat
- 2b. repressief toezicht met aantekeningen
- 2c. repressief toezicht

Preventief toezicht kan om twee redenen aan de orde zijn (zie ook paragraaf 2.1): 1. Als er geen sprake is van structureel evenwicht op de begroting (vanuit de wet); 2. Als de begroting en/of jaarrekening te laat wordt ingediend (GS besluit). Het instellen van preventief toezicht in verband met termijnoverschrijding van het indienen van begroting en/of jaarrekening probeert de provincie zoveel mogelijk te vermijden. Als een gemeenschappelijke regeling uitstel aanvraagt, kan de provincie dat honoreren. De provincie kan wel extra voorwaarden stellen. Bijvoorbeeld dat een begroting direct na vaststelling door het Dagelijks Bestuur van de gemeenschappelijke regeling wordt ingestuurd.⁷⁶

Het voorstel voor het toezichtsregime voor het begrotingsjaar 2013 is op 10 oktober 2012 aan de gedeputeerde gezonden. Het voorstel voor het toezichtsregime voor het begrotingsjaar 2014 is op 8 oktober 2013 aan de gedeputeerde gezonden. In beide jaren is voor drie gemeenschappelijke regelingen de beslissing uitgesteld tot medio december. Deze regelingen hadden enkele maanden uitstel gekregen voor het indienen van hun begroting. De provincie heeft in haar beleidskader opgenomen dat uitstel mogelijk is. De gedeputeerde heeft in de maand december voorafgaand aan het betreffende begrotingsjaar een besluit genomen over het toezichtsregime voor deze gemeenschappelijke regelingen. GS besluiten daarnaast nog eens apart of zij instemmen met de besluiten van de gedeputeerde over het toezichtsregime.

Het algemene en het dagelijkse bestuur van elke gemeenschappelijke regeling worden per brief geïnformeerd over het besluit van de gedeputeerde over het toezichtsregime.

GS voeren een bestuurlijk overleg met een gemeenschappelijke regeling indien daar aanleiding voor is. Of een bestuurlijk overleg nodig is, wordt jaarlijks bepaald bij de beoordeling van begroting en jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling. Zowel in 2013 als in 2014 was er één bestuurlijk overleg.⁷⁷

Sinds 2006 liggen er plannen om het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen bij de deelnemers te leggen. Dit voorstel is nog niet omgezet in regelgeving. Vandaar dat provincies voorlopig verantwoordelijk blijven voor het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen (zie ook paragraaf 1.1). De Rekenkamer is nagegaan of de provincie, in voorbereiding op dit voorstel, de gemeenteraden heeft gestimuleerd of geholpen deze functie op te pakken. Dat is niet het geval.⁷⁸

⁷⁴ Ambtelijk interview provincie Utrecht, maart 2015.

⁷⁵ Provincie Utrecht (2012), Vaststelling toezichtscriterium begroting 2013 Gemeenschappelijke regelingen, bijlage met overzicht per gemeenschappelijke regeling.

⁷⁶ Ambtelijk interview provincie Utrecht, maart 2015.

⁷⁷ Provincie Utrecht (2013, 2014), Vaststelling toezichtscriterium begroting 2013 resp. 2014 Gemeenschappelijke regelingen, bijlage overzicht ambtelijke voorstellen toezichtsregime.

⁷⁸ Ambtelijk interview provincie Utrecht, maart 2015.

Zuid-Holland

Beleid

De provincie Zuid-Holland heeft geen expliciet apart beleid voor het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen. De basis voor het financieel toezicht in de provincie is het GTK 2014.

Op 23 april 2013 heeft de gedeputeerde met de portefeuille financieel toezicht een memo 'Instrumenten van het financiële toezicht op gemeenschappelijke regelingen' naar de Statencommissie Bestuur en Middelen gestuurd. Dit memo bevat een toelichting op de procedure voor de totstandkoming van begroting en jaarrekening bij gemeenschappelijke regelingen, de instrumenten van GS voor het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen en informatie over voor dit onderwerp relevante verwachte wetwijzigingen. In het memo staat dat het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen is geëxtensiveerd, mede in verband met de principes van de Provincie Nieuwe Stijl. Intensivering van dit toezicht door de provincie werd destijds niet overwogen. Voor zover scherper toezicht wenselijk was, zou volgens de gedeputeerde vooral het horizontaal toezicht door gemeenteraden versterkt moeten worden.⁷⁹ Inmiddels is de provincie een andere mening toegedaan. Gemeenschappelijke regelingen worden naar verwachting groter in financiële omvang en dat geldt ook voor de risico's. Daarom denkt de provincie dat het zwaartepunt van het financieel toezicht juist iets in deze richting zal verschuiven.⁸⁰

Proces

Het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen in de provincie Zuid-Holland is qua uitgangspunten vergelijkbaar met het financieel toezicht op gemeenten, maar het is minder uitgewerkt. De provincie maakt jaarlijks een aparte, beperktere begrotingscirculaire voor gemeenschappelijke regelingen.⁸¹ In de begrotingscirculaire staat op welke aspecten de provincie de begroting en de jaarrekening van de gemeenschappelijke regelingen toetst. Voor 2016 en latere jaren gaat het onder meer om de hardheid van maatregelen waarmee bezuinigingen of taakstellingen moeten worden gerealiseerd.⁸²

In het algemeen is het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen volgens de provincie vooral een administratief proces. Anders dan bij gemeenten gaat de provincie niet bij elke gemeenschappelijke regeling langs voor overleg. De provincie maakt gebruik van een gecombineerde checklist voor jaarrekening en begroting voor de beoordeling van elke gemeenschappelijke regeling.⁸³

De provincie onderscheidt voor gemeenschappelijke regelingen de volgende toezichtsregimes⁸⁴:

- repressief toezicht
- preventief toezicht financieel (begroting niet structureel en reëel in evenwicht)
- preventief toezicht termijnoverschrijding

De beoordeling van de begroting en de jaarrekening leidt tot een voorstel voor het toezichtsregime. Besluiten over repressief toezicht worden onder ambtelijk mandaat genomen. Over preventief toezicht nemen GS het besluit.⁸⁵

⁷⁹ Gedeputeerde financieel toezicht Zuid-Holland (2013), Instrumenten van het financiële toezicht op gemeenschappelijke regelingen (memo aan Statencommissie Bestuur en Middelen), p. 1.

⁸⁰ Ambtelijk interview provincie Zuid-Holland, maart 2015.

⁸¹ Ambtelijk interview provincie Zuid-Holland, maart 2015.

⁸² GS Zuid-Holland (2015), Begrotingscirculaire 2016-2019 (PZH-2015-508102454), brief aan dagelijkse besturen gemeenschappelijke regelingen.

⁸³ Ambtelijk interview provincie Zuid-Holland, maart 2015.

⁸⁴ GS Zuid-Holland (2015), Bestuurlijke verantwoording financieel toezicht 2014-2015, brief aan PS Zuid-Holland, p. 4.

⁸⁵ GS Zuid-Holland (2014), Preventief toezicht begrotingsjaar 2015 voor 7 gemeenschappelijke regelingen i.v.m. termijnoverschrijding (voorstel voor besluitvorming aan GS), 24 december 2014; mail provincie Zuid-Holland, 11 mei 2015.

De gemeenschappelijke regeling wordt via een begrotingsbrief op de hoogte gesteld van dit besluit. Voor het begrotingsjaar 2014 werden de meeste (48 van de 67⁸⁶) begrotingsbrieven aan gemeenschappelijke regelingen gestuurd in de periode juli – november 2013.⁸⁷ De provincie heeft aangegeven er jaarlijks naar te streven vóór 1 november de toezichtsbrieven naar alle gemeenschappelijke regelingen te hebben verstuurd. Dat is voor de begrotingsjaren 2014 en 2015 niet gelukt. De wettelijke deadline van 1 januari is wel gehaald.⁸⁸

GS voeren in beginsel geen bestuurlijke overleggen met gemeenschappelijke regelingen in het kader van het financieel toezicht. Als er overleg is, dan is dat doorgaans op ambtelijk niveau.⁸⁹

Sinds 2006 liggen er plannen om het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen bij de deelnemers te leggen. Dit voorstel is nog niet omgezet in regelgeving. Vandaar dat provincies voorlopig verantwoordelijk blijven voor het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen (zie ook paragraaf 1.1). De Rekenkamer is nagegaan of de provincie, in voorbereiding op dit voorstel, de gemeenteraden heeft gestimuleerd of geholpen deze functie op te pakken. De provincie Zuid-Holland heeft in de toezichtsbrieven 2015 de gemeenteraden erop gewezen dat zij de begrotingen van gemeenschappelijke regelingen dienen te volgen. Veel gemeenten hebben bezuinigingstaakstellingen opgelegd aan gemeenschappelijke regelingen. Het is van belang voor gemeenten om te borgen dat de gemeenschappelijke regelingen deze bezuinigingstaakstellingen in hun begroting verwerken.⁹⁰

4.3 Preventief toezicht in 2013, 2014 en 2015

In deze paragraaf staat voor elke provincie of in de begrotingsjaren 2013, 2014 en 2015 gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht staan of hebben gestaan.

Bevinding 4

De provincies Flevoland en Noord-Holland hebben in de laatste drie begrotingsjaren geen gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht gesteld. In de provincies Utrecht en Zuid-Holland stonden en staan diverse regelingen onder preventief toezicht.

Flevoland

Er staan geen gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht. De drie gemeenschappelijke regelingen waar de provincie toezicht op houdt, zijn al jaren stabiel.⁹¹

Noord-Holland

De provincie heeft tijdens de onderzoeksperiode (vanaf 2013) geen financieel toezicht gehouden op gemeenschappelijke regelingen. Er stonden dus geen gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht.⁹²

⁸⁶ In het begrotingsjaar 2014 waren er 67 gemeenschappelijke regelingen waar de provincie financieel toezicht op houdt (Bron: Bestuurlijke verantwoording 2013-2014).

⁸⁷ Analyse op basis van ontvangen begrotingsbrieven 2014 gemeenschappelijke regelingen.

⁸⁸ Provincie Zuid-Holland (2014), Preventief toezicht begrotingsjaar 2015 voor 7 gemeenschappelijke regelingen i.v.m. termijnoverschrijding (voorstel voor besluitvorming aan GS), 24 december 2014; mail provincie Zuid-Holland, 11 mei 2015.

⁸⁹ Ambtelijk interview provincie Zuid-Holland, maart 2015.

⁹⁰ Provincie Zuid-Holland (2014), Toezichtregime begroting 2015 (brief aan de raad van de gemeente Den Haag), p. 3.

⁹¹ Ambtelijk interview provincie Flevoland, maart 2015.

Utrecht

In het begrotingsjaar 2015 staat één gemeenschappelijke regeling onder preventief toezicht. Het betreft het Recreatieschap Vinkeveense Plassen, dat op termijn zal worden geliquideerd.⁹³ Dit Recreatieschap stond ook in 2013 en 2014 onder preventief toezicht.⁹⁴

In het begrotingsjaar 2014 stond ook de Omgevingsdienst Regio Utrecht onder preventief toezicht. De Omgevingsdienst heeft de uitvoering van de financiën vorig jaar zodanig verbeterd, dat het preventief toezicht inmiddels is opgeheven.⁹⁵

Zuid-Holland

In het begrotingsjaar 2015 staan acht gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht. Het gaat om de Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard, WHW-bedrijven, Bedrijvenschap Harnaspolder, Participatiebedrijf Stroom Opwaarts, Industrieschap 'De Plaspoelpolder', Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland-Zuid, Inkoopbureau H-10 en de Metropoolregio Rotterdam – Den Haag. In alle gevallen gaat het om preventief toezicht vanwege termijnoverschrijding. De achterliggende reden van de termijnoverschrijding is wel verschillend. Zo is het de Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland niet gelukt tijdig een sluitende begroting in te dienen vanwege financiële problemen. De Metropoolregio bestaat pas sinds 1 januari 2015 en voor die gemeenschappelijke regeling was het daarom onmogelijk om voor 1 augustus 2014 een begroting in te sturen. Twee gemeenschappelijke regelingen (Bedrijvenschap Harnaspolder en Industrieschap De Plaspoelpolder) stonden in 2014 eveneens onder preventief toezicht vanwege termijnoverschrijding.⁹⁶ Ook stond dat jaar de GGD Zuid-Holland West onder preventief toezicht. In het begrotingsjaar 2013 stonden vier regelingen onder preventief toezicht vanwege termijnoverschrijding, namelijk: Avalex, Avelingen Groep, GGD ZH West en het Industrieschap Plaspoelpolder.⁹⁷

⁹² Ambtelijk interview provincie Noord-Holland, maart 2015.

⁹³ Provincie Utrecht (2013), Vaststelling toezichtcriterium begroting 2014 gemeenschappelijke regelingen, p. 1 en bijlage met overzicht toezichtregime.

⁹⁴ Ambtelijk interview provincie Utrecht, maart 2015.

⁹⁵ Ambtelijk interview provincie Utrecht, maart 2015.

⁹⁶ GS Zuid-Holland (2015), Bestuurlijke verantwoording financieel toezicht 2014-2015, brief aan PS Zuid-Holland, p. 18.

⁹⁷ E-mail ambtelijke organisatie, juni 2015.

HOOFDSTUK 5

Risicogerichte benadering

Een risicogerichte benadering is steeds meer de gangbare praktijk geworden. In het GTK 2014 is dit overgenomen en is gekozen voor de risicogerichte benadering als efficiënte insteek voor het financieel toezicht. In dit hoofdstuk staat hoe de vier Randstedelijke provincies invulling hebben gegeven aan de risicogerichte benadering.

Bevinding 5

Alle vier de provincies hanteren een risicogerichte benadering als het gaat om toezicht op gemeenschappelijke regelingen. Bij de provincies Utrecht en Zuid-Holland is de risicogerichte benadering het meest uitgewerkt en is dit ook terug te zien in de uren die per regeling besteed zijn aan het uitoefenen van het toezicht.

Tabel 6 Bevinding 5: Risicogerichte benadering

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
De provincie houdt toezicht op een klein aantal (drie) gemeenschappelijke regelingen. Alle regelingen worden beoordeeld; de intensiteit verschilt.	De provincie heeft geen financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen gehouden in de begrotingsjaren 2013-2015. In 2016 wordt dit toezicht opnieuw ingevoerd. De regelingen waarbij het financieel toezicht voor 2016 start, zijn geselecteerd op basis van risico.	Een risicogerichte benadering is ingevoerd vanaf het begrotingsjaar 2014. Gemeenschappelijke regelingen kunnen volledig of beperkt worden beoordeeld.	De provincie hanteert een risicogerichte benadering. Gemeenschappelijke regelingen krijgen de kwalificatie 'licht' of 'zwaar'. De provincie besteedt meer tijd aan de beoordeling van als 'zwaar' aangemerkte regelingen.
Criteria indien risicogerichte benadering			
- Aard werkzaamheden - Organisatie financiële functie bij regeling	- Omvang begroting - Taakveld (sociaal domein, afval veiligheidsregio) - Eerdere ervaringen	- Dreigend exploitatietekort als gevolg van effecten rijksbezuinigingen - Omzetvolume - Actueel preventief toezicht - (Voor financieel toezicht) nieuwe gemeenschappelijke regeling	- Omvang - Risicoprofiel - Financiële positie - Bestuurlijke dynamiek - Aandacht voor grondexploitaties

Flevoland

De intensiteit van het financieel toezicht verschilt per gemeenschappelijke regeling. De aard van de werkzaamheden en de wijze waarop de financiële functie van de gemeenschappelijke regeling is georganiseerd, zijn daarvoor bepalend. Hierdoor gaat relatief de meeste aandacht uit naar de sociale werkvoorziening, daarna naar de GGD en relatief het minst naar de Veiligheidsregio.⁹⁸

Noord-Holland

Ter voorbereiding van de herinvoering van het financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen heeft de provincie 16 regelingen geselecteerd die zij is gaan analyseren geselecteerd die zij is gaan analyseren. De selectie heeft plaatsgevonden op basis van risico. Het risico is ingeschat op basis van de omvang van de begroting, het taakveld van de regeling (sociaal domein, veiligheidsregio's, grotere afvalverwerkingsbedrijven) en of zich eerder problemen hebben voorgedaan.⁹⁹ Voor het analyseren van de regelingen heeft de provincie een instrument ontwikkeld waarmee zij de regelingen tegen het licht kan houden. De provincie verwacht dat, vanuit de risicogerichte insteek, het toezicht zich waarschijnlijk alleen op de grotere regelingen zal gaan richten.¹⁰⁰

Utrecht

Voor het begrotingsjaar 2013 hanteerde de provincie Utrecht nog geen risicogerichte benadering. GS hebben in april 2013 besloten om vanaf het begrotingsjaar 2014 het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen risicogericht en proportioneel (daarmee wordt bedoeld of een beoordeling volledig of beperkt moet zijn) uit te voeren. De criteria voor een volledige beoordeling zijn:¹⁰¹

- dreigende exploitatietekorten als gevolg van effecten van rijksbezuinigingen;
- omzetvolume, al dan niet in combinatie met substantiële bezuinigingstaakstellingen;
- actueel preventief toezicht;
- nieuw gevormde of voor financieel toezicht nieuwe gemeenschappelijke regelingen.

De provincie heeft voor het begrotingsjaar 2014 gemeenschappelijke regelingen met een groot omzetvolume, nieuwe gemeenschappelijke regelingen, alle sociale werkvoorzieningen (die hebben te maken met één van de drie decentralisaties) en een regeling onder preventief toezicht volledig beoordeeld. Bij twee van de negen gemeenschappelijke regelingen die beperkt zijn beoordeeld, zal de begroting 2015 volledig worden beoordeeld. In één geval vanwege het omzetvolume (€ 25 miljoen), in het andere geval vanwege tekorten in begroting en meerjarenbegroting.¹⁰²

Zuid-Holland

De provincie geeft gemeenschappelijke regelingen de kwalificatie 'licht' of 'zwaar'. Deze kwalificatie wordt gebaseerd op vier criteria: omvang, risicoprofiel, financiële positie en bestuurlijke dynamiek (daaronder worden bijvoorbeeld de grote decentralisaties verstaan).¹⁰³ Voor de als 'licht' gekwalificeerde gemeenschappelijke regelingen wordt minder tijd ingeruimd (maximaal 16 uur) dan voor de als 'zwaar' aangemerkte regelingen. Bij de

⁹⁸ Ambtelijk interview provincie Flevoland, maart 2015.

⁹⁹ Ambtelijk interview provincie Noord-Holland, maart 2015.

¹⁰⁰ E-mail provincie Noord-Holland, 6 mei 2015.

¹⁰¹ Provincie Utrecht (2013), Vaststelling toezichtcriterium begroting 2014 gemeenschappelijke regelingen, p. 1.

¹⁰² Provincie Utrecht (2013), Vaststelling toezichtcriterium begroting 2014 gemeenschappelijke regelingen, bijlage met overzicht voorgesteld toezichtsregime per regeling.

¹⁰³ E-mail provincie Zuid-Holland, 11 mei 2015.

gemeenschappelijke regelingen die de kwalificatie 'zwaar' hebben gekregen, varieert de beschikbare tijd flink (van 20 uur tot 59 uur).¹⁰⁴

Gemeenschappelijke regelingen met een grondexploitatie taak zijn momenteel een belangrijk onderwerp in Zuid-Holland. In de verantwoording aan PS over de uitvoering van het financieel toezicht besteden GS hier expliciet aandacht aan.¹⁰⁵ Dit onderwerp is ook specifiek voor Zuid-Holland, want de drie andere Randstedelijke provincies hebben geen gemeenschappelijke regelingen met een grondexploitatie taak.

¹⁰⁴ Teksten zijn gebaseerd op interne overzichten van de afdeling financieel toezicht van de provincie.

¹⁰⁵ GS Zuid-Holland (2015), Bestuurlijke verantwoording financieel toezicht 2014-2015, brief aan PS Zuid-Holland, p. 9.

HOOFDSTUK 6

Informatie richting PS

Het uitvoeren van financieel toezicht is een taak voor GS. Het financieel toezicht is geen onderwerp waarbij PS van tevoren veel inhoudelijke kaders kunnen stellen. Het is dan ook aan PS zelf of en zo ja, welke informatie zij over dit onderwerp wensen te ontvangen en hoe intensief zij zich willen bezighouden met dit onderwerp. Om die reden geeft de Rekenkamer hierover geen oordeel, maar is alleen inzichtelijk gemaakt welke informatie naar PS is verstuurd.

Statenleden uit Gelderland en Overijssel hebben gevraagd wat de rol voor PS zou kunnen zijn bij het financieel toezicht. De Rekenkamer Oost Nederland heeft deze vraag voorgelegd aan prof.mr.dr. Elzinga, hoogleraar Staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.¹⁰⁶ Hij heeft aangegeven welke invloed PS kunnen hebben op de wijze waarop GS van deze bevoegdheid gebruik maken en of deze bemoeienis er überhaupt is. De notitie van prof. Elzinga is integraal opgenomen in het rapport van de Rekenkamer Oost Nederland alsook in dit rapport, namelijk in bijlage D.

Extra bevinding

PS Zuid-Holland zijn het meest uitgebreid geïnformeerd over financieel toezicht. Behalve de verantwoording in de jaarstukken krijgen PS ook jaarlijks een uitgebreide verantwoordingsrapportage over het financieel toezicht op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen. PS Utrecht hebben via de jaarstukken op reguliere basis informatie over financieel toezicht op zowel gemeenten, gemeenschappelijke regelingen als waterschappen ontvangen. Daarnaast is financieel toezicht ad hoc in Statencommissies aan de orde geweest. PS Noord-Holland hebben informatie over het uitgevoerde toezicht op gemeenten via de jaarstukken verkregen. Sporadisch zijn door PS statenvragen gesteld. PS Flevoland krijgen de minste informatie. In tegenstelling tot een mededeling van GS dat de verantwoording in de jaarstukken meer uitgebreid zou plaatsvinden, is in de Jaarstukken 2014 abusievelijk geen informatie over financieel toezicht meer opgenomen.

Tabel 7 Extra bevinding: Informatie financieel toezicht naar PS

Informatie	Jaar	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Jaarstukken ¹⁰⁷	2012	Ja, beknopt	Ja, beknopt	Ja	Ja
	2013	Ja, beknopt	Ja, beknopt	Ja	Ja
	2014	Nee	Ja, beknopt	Ja	Ja
N.a.v. statenvragen	2013	N.v.t.	Ja	N.v.t.	Ja
	2014	N.v.t.	Ja	N.v.t.	Ja
Overig	2013	N.v.t.	N.v.t.	Ja	Ja
	2014	Ja, n.a.v. vraag Cie	Ja, GTK	Ja	Ja

¹⁰⁶ De vraag is voorgelegd in het kader van het eerder in paragraaf 1.3 beschreven onderzoek uit 2013 van de Rekenkamer Oost Nederland naar financieel toezicht op gemeenten.

¹⁰⁷ Bekeken zijn de jaarstukken die vanaf 2013 naar PS zijn verstuurd. Dit zijn de jaarstukken 2012, 2013 en 2014.

Flevoland

In een interview met de ambtelijke organisatie is aangegeven dat GS Flevoland zich op het standpunt stellen dat informatie over de uitvoering van het financieel toezicht via de jaarstukken van de provincie, voldoende is om PS te informeren. De reden hiervoor is dat het financieel toezicht onder het mandaat van GS valt. Alleen bij bijzondere zaken, zoals dreigend preventief toezicht, zien GS aanleiding om PS extra te informeren.¹⁰⁸

In de jaarstukken van 2012 en 2013 is aangegeven dat de jaarrekeningen en de begrotingen van de zes Flevolandse gemeenten en drie gemeenschappelijke regelingen zijn beoordeeld en dat het repressief toezicht bij alle gemeenten en regelingen werd gecontinueerd.¹⁰⁹ In maart 2014 hebben GS, naar aanleiding van een toezegging in de Commissie Bestuur en Samenleving, een mededeling naar PS verzonden. Het doel van deze mededeling was: “het uitwisselen van informatie met betrekking tot mogelijke gevolgen van de inhoud van het onderzoeksrapport Gelders toezicht (opgesteld door de Rekenkamer Oost-Nederland) voor het proces financieel toezicht bij de provincie Flevoland”.¹¹⁰ Uit de mededeling blijkt dat GS vooralsnog de huidige werkwijze en informatieverstrekking intact laten, maar uitgebreider zullen ingaan op het financieel toezicht in de jaarstukken. De notitie is niet besproken, maar ter kennisname aan PS verstuurd.

Het valt de Rekenkamer op dat in de Jaarstukken 2014 niet meer gerapporteerd is over het financieel toezicht in plaats van uitgebreider, zoals aangegeven in de mededeling van GS d.d. 13 maart 2014. Tijdens het feitelijk wederhoor is door de provincie aangegeven dat zich dit abusievelijk heeft voorgedaan.

Noord-Holland

In een interview met de ambtelijke organisatie is aangegeven dat in Noord-Holland PS via de reguliere P&C-cyclus worden geïnformeerd. Op basis van mediaberichten worden er sporadisch statenvragen gesteld.¹¹¹ In 2013 en 2014 zijn er twee keer schriftelijke vragen ingediend: eenmaal over derivaten bij gemeenten¹¹² en eenmaal over buitenlandse investeringen door waterschappen.¹¹³ In de Jaarstukken 2012, 2013 en 2014 is gerapporteerd over het behalen van de doelstelling met betrekking tot financieel toezicht. De doelstelling was voor deze jaren: *Van 100% van de gemeenten de financiële positie en het financiële proces geanalyseerd*. In de jaarstukken zijn de uitgevoerde acties toegelicht, toegespitst op de inspanning van de provincie, niet op de uitkomsten van het toezicht.¹¹⁴ In mei 2014 hebben PS ter kennisname het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader van GS ontvangen.¹¹⁵

¹⁰⁸ Ambtelijk interview provincie Flevoland, d.d. 13 maart 2015.

¹⁰⁹ Provincie Flevoland, Jaarstukken 2012, p.84 en Jaarstukken 2013 p.92.

¹¹⁰ Provincie Flevoland (2014), mededeling d.d. 13 maart 2014, registratienummer 1597222.

¹¹¹ Ambtelijk interview provincie Noord-Holland d.d. 3 maart 2015.

¹¹² SP Noord-Holland, 1 maart 2013: Derivaten gemeenten (2013-22).

¹¹³ PVV Noord-Holland, 21 maart 2013: Investeren in buitenlandse private projecten door Noord-Hollandse waterschappen en PWN (2013-29).

¹¹⁴ Provincie Noord-Holland (2013, 2014 en 2015), Jaarstukken 2012, p.30, Jaarstukken 2013, p.24, 31 en Jaarstukken 2014, p. 22.

¹¹⁵ GS Noord-Holland (2014), brief aan PS, d.d. 14 mei 2014 betreft Financieel toezicht.

Utrecht

GS stellen zich op het standpunt dat het financieel toezicht een uitvoeringstaak is van GS, waardoor PS niet actief geïnformeerd hoeven te worden.¹¹⁶ Als PS vragen hebben, worden deze beantwoord door GS.¹¹⁷ Zo zijn er onlangs vragen gesteld over het preventieve toezicht op de gemeente Amersfoort.¹¹⁸ In 2013 en 2014 zijn geen schriftelijke vragen gesteld door PS.

In de Jaarstukken 2012, 2013 en 2014 is uitgebreid verslag gedaan van de activiteiten en uitkomsten betreffende het financieel toezicht op gemeenten én gemeenschappelijke regelingen.¹¹⁹ Naast de informatie in de begroting en jaarstukken, is het financieel toezicht ook ter sprake gekomen in het kader van kantorenleegstand en is in de commissie Mobiliteit Milieu en Economie van 12 mei 2014 gesproken over de situatie bij het Recreatieschap Vinkeveense plassen. Daarnaast is de commissie Bestuur en Middelen in maart 2013 op de hoogte gesteld van een onderzoek naar de financiële consequenties van grondexploitaties bij gemeenten.¹²⁰

Zuid-Holland

In de provincie Zuid-Holland zijn PS actief geïnformeerd en hebben PS ook veel interesse getoond voor financieel toezicht. Jaarlijks ontvangen PS een bestuurlijke verantwoording over het financieel toezicht. In deze uitgebreide rapportage wordt toegelicht hoe de provincie het afgelopen jaar te werk is gegaan, wat de resultaten zijn en hoe het financiële beeld van de Zuid-Hollandse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen eruit ziet.¹²¹ Ook in de jaarstukken is uitgebreid verantwoord over de resultaten van het financieel toezicht.¹²²

In 2013 en 2014 zijn tweemaal schriftelijke statenvragen gesteld. In februari 2014 heeft het CDA vragen gesteld over de gemeente Lansingerland die onder preventief toezicht stond. In november 2014 heeft het CDA vragen gesteld over de communicatie van de provincie over toezicht richting gemeenteraden. In de commissie Bestuur en Middelen zijn ook regelmatig vragen gesteld aan de gedeputeerde betreffende financieel toezicht. Dit heeft onder andere geleid tot een memo van de gedeputeerde over de instrumenten van het financiële toezicht op gemeenschappelijke regelingen.¹²³ Recentelijk is op verzoek van Statenleden een overzicht verstrekt waarin onder andere is opgenomen welk percentage van de begroting jaarlijks bestemd is voor bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen.

¹¹⁶ Ambtelijk interview provincie Utrecht, d.d. 13 maart 2015.

¹¹⁷ Ambtelijk interview provincie Utrecht, d.d. 13 maart 2015.

¹¹⁸ GS Utrecht (2015), Beantwoording schriftelijke vragen ex art. 47 RvO aan het college van GS, gesteld door dhr. R. Dercksen namens de PVV betreffende de gemeente Amersfoort, 31 maart 2015.

¹¹⁹ Provincie Utrecht (2013, 2014 en 2015), Jaarstukken 2012, p.11 en p.80 e.v. Jaarstukken 2013, 64 e.v., Jaarstukken 2014, p.75.

¹²⁰ Commissie BEM provincie Utrecht, 4 maart 2013, Resultaat Toezichtthema grondexploitatie 2012

¹²¹ Ambtelijk interview provincie Zuid-Holland, d.d. 10 maart 2015.

¹²² Provincie Zuid-Holland (2013 en 2014), Jaarstukken 2012, p. 8, 82 en 88. Jaarstukken 2013 p.90 en 91. Jaarstukken 2014, <http://2014.begrotingzuidholland.nl/page/wat-gaan-we-doen-om-dit-doel-te-bereiken-16#jaarstukken>, taak 4.2.2.

¹²³ Provincie Zuid-Holland (2013), Instrumenten van het financiële toezicht op gemeenschappelijke regelingen (memo van gedeputeerde financieel toezicht aan Statencommissie Bestuur en Middelen).



BIJLAGE A

Gemeenschappelijke regelingen per provincie

De vetgedrukte gemeenschappelijke regelingen zijn naar voren gekomen tijdens dit onderzoek naar aanleiding van de lijst die de Rekenkamer heeft opgesteld. Zie Hoofdstuk 3.

Flevoland

1. GR Veiligheidsregio Flevoland 2008
2. GR GGD Flevoland 2008
3. GR IJsselmeergroep (werkvoorziening)

Noord-Holland

1. Centrumregeling ambtelijke samenwerking Aalsmeer en Amstelveen
2. Gemeensch. Org. Intergemeentelijke Stichting Openbaar Basisonderwijs (ISOB)
3. Gemeenschappelijke raad voor het openbaar bibliotheekwerk (Naarden-Bussum)
4. GR Afvalschap IJmond – Zaanstreek
5. GR Amstelland – Meerlandenoverleg
6. GR Archeologie Westfriese gemeenten (Archeologie West-Friesland)
7. GR Bereikbaarheid Zuid-Kennemerland
8. GR Centraal afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW)
9. GR Centraal nautisch beheer Noordzeekanaalgebied
10. GR Cocensus 2014 (belastingen)
11. GR DUO+ (Diemen, Ouder-Amstel, Uithoorn; in oprichting)
12. GR Educatie Gooi- en Vechtstreek (volwasseneneducatie)
13. GR Financiering personeelsplan muziekschool West-Friesland
14. GR Gemeenschappelijke Rekenkamer Metropool Amsterdam
15. GR Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland (GrGA)
- 16. GR Gezamenlijke ombudsman metropool Amsterdam 2013**
- 17. GR GGD Amsterdam-Amstelland**
18. GR GGD Hollands Noorden
19. GR GGD Zaanstreek – Waterland
20. GR Gooiergracht en Vijzelgemaal Eemmeer
21. GR HALte Werk (intergem. Soc. dienst Heerhugowaard, Alkmaar, Langedijk)
22. GR IJmond werkt! (Meergroep)
23. GR inzake werkvoorzieningsschap Zaanstreek - Waterland (Baanstede)
24. GR leerplicht Gooi en Vechtstreek
25. GR Ondersteuning bestuurlijke samenwerking West-Friesland
26. GR Openbare gezondheidszorg Amstelland
27. GR OVER-gemeenten
28. GR Primair onderwijs 2010 (Gooi en Vechtstreek)

29. GR Regio Gooi en Vechtstreek
30. GR Regionaal historisch centrum Alkmaar
31. GR Samenwerking belastingen Amstelland – Meerlanden
32. GR Samenwerking Sociale Zaken 2008 (Intergem. afd. SoZa. HBEL)
33. GR SED organisatie (Stede Broec, Enkhuizen, Drechterland)
34. GR SSC (Shared Service Centre) DeSom
35. GR Stadsregio Amsterdam
36. GR Veiligheidsregio Amsterdam – Amstelland
37. GR Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek 2011
38. GR Veiligheidsregio Kennemerland
39. GR Veiligheidsregio Noord-Holland Noord
40. GR Veiligheidsregio Zaanstreek – Waterland
41. GR Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar e.o. (VVI)
42. GR WerkSaam West-Friesland (tot 2015 Op/Maat)
43. GR Werkvoorzieningschap Amstelland en de Meerlanden (AM Groep)
44. GR Werkvoorzieningsschap Tomingroep
45. GR Werkvoorzieningsschap Zuid-Kennemerland (Paswerk)
46. GR Westfries archief
47. Heerhugowaard en hoogheemraadschap
48. Intergemeentelijk samenwerkingsorgaan Waterland (incl. streekarchief)
49. Regeling Gemeenschappelijk Orgaan Stichting Primair Openbaar Onderwijs Regio Waterland (zonder Purmerend) en Oostzaan
50. Regeling Regionaal Historisch Centrum in Noord-Holland (Noord-Hollands archief)
51. Stads- en streekarchief Naarden e.o.
52. Streekarchief Gooi en Vechtstreek
53. Werkvoorzieningsschap Noord-Kennemerland

Utrecht

1. GR Afvalverwijdering Utrecht
2. GR Belastingssamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht 2015
3. GR Bestuur Regio Utrecht
4. GR Blaricum Eemnes Laren
5. GR Ferm Werk
6. GR Gasdistributie Zeist en Omstreken (GZO)
7. GR Gemeentelijke Gezondheidsdienst regio Utrecht
8. GR Het Waterschapshuis
9. GR Instituut voor Sociale Werkvoorziening Zuid Oost Utrecht
10. GR Omgevingsdienst Regio Utrecht
11. GR PAUW Bedrijven
12. GR Recreatieschap Vinkeveense Plassen
13. GR Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard
14. GR Regionaal Historisch Centrum Zuidoost Utrecht 2014
15. GR Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug
16. GR Regionale ICT-Dienst Utrecht
17. GR Reinigingsbedrijf Midden-Nederland

18. GR RWA
19. GR samenwerking sociale zaken Baarn, Bunschoten en Soest
20. GR Servicebureau Gemeenten
21. GR UW Samenwerking
22. GR Veiligheidsregio Utrecht 2013
23. GR Welstand en Monumenten Midden Nederland 2005
24. GR Werk & Inkomen Lekstroom
25. **Het Utrechts Archief (HUA)**

Zuid-Holland

1. GR Regionale Afvalstoffendienst Hoeksche Waard
2. GR regionaal reinigingsbedrijf Avalex
3. GR Reinigingsdienst Waardlanden
4. Gemeenschappelijke Vuilverwerking Dordrecht en Omstreken (Gevudo)
5. GR Vuilafvoerbedrijf Duin- en Bollenstreek
6. GR vuilverwijdering voor Leiden en omgeving (GEVULEI)
7. GR Drechtsteden
8. GR SVHW
9. GR BAR-organisatie
10. GR Stadsregio Rotterdam
11. GR Holland Rijnland
12. Regeling Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Midden-Holland
13. GR Samenwerkingsorgaan Hoeksche Waard
14. GR Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland
15. GR Metropoolregio Rotterdam Den Haag i.o.
16. GR IJSSELgemeenten
17. GR ISHW
18. GR Regionale Belasting Groep
19. Regeling stadsgewest Haaglanden 1995
20. GR Alblasserwaard-Vijfheerenlanden
21. GR Servicepunt71
22. GR gezamenlijke brandweer voor het haven- en industriegebied van Rotterdam en Rozenburg
23. GR Werkorganisatie Duivenvoorde
24. GR Streekarchief Rijnlands Midden
25. Streekarchief Voorne-Putten en Rozenburg
26. Streekarchief Midden-Holland
27. GR Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland Zuid
28. GR Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden
29. GR Gemeentelijke Gezondheidsdienst Rotterdam-Rijnmond (GGD Rotterdam-Rijnmond)
30. GR Jeugdhulp Rijnmond
31. GR Gemeentelijke Gezondheidsdienst Haaglanden
32. GR Inkoopbureau H-10
33. GR Logopedische Dienst Kring Sliedrecht
34. GR Recreatieschap Hitlandbos
35. GR Sportpark Souburgh

36. Openbaar Lichaam Midden IJsselmonde
37. GR Promen
38. GR Nieuw-Reijerwaard
39. GR van het openbaar lichaam WHW-bedrijven
40. GR Syntrophos
41. GR Beheer grondwateronttrekking Delft-Noord
42. GR Bedrijvenschap Harnaschpolder
43. GR Het Industrieschap De Plaspoelpolder
44. GR Bureau Openbare Verlichting
45. Bedrijvenschap Regio Gouda
46. GR Technisch Bureau in de Krimpenerwaard
47. GR Bleizo
48. Bedrijvenschap Hoefweg
49. GR SWA
50. GR Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard
51. GR De Welplaat
52. GR Regionale Sociale Dienst & Kredietbank Alblasserwaard/Vijfheerenlanden
53. GR Wvs Avelingen Groep
54. GR KDB
55. GR ISD Bollenstreek
56. GR DSW
57. GR ROGplus Nieuwe Waterweg Noord
58. GR Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
59. GR voor de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
60. GR Veiligheidsregio Hollands Midden
61. GR Veiligheidsregio Haaglanden 2011
62. GR voor het toezicht op het openbaar primair en speciaal onderwijs
63. GR Stroomopwaarts MVS
64. Slibverwerking 2009
65. GR Drechtwerk
66. GR Groenzone Pijnacker-Berkel en Bergboezem Oude Leede
- 67. GR voor het groenbeheer Hoeksche Waard**
- 68. GR Ombudscommissie Hoeksche Waard**



BIJLAGE B

Geraadpleegde bronnen

Algemeen

- Binnenlands Bestuur, Paal en Perk aan gemeenschappelijke regelingen 16 maart 2015
- Gemeentewet
- IPO, VNG en BZK (2012), Handboek Wet Revitalisering Generiek Toezicht 2012
- Kamerstukken II 2014/2015, 33961 A
- Mail ministerie van BZK aan Randstedelijke Rekenkamer d.d. 29 september 2014.
- Overheid in Nederland (in opdracht van Raadslid.nu). Onderzoek onder raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling, 13 januari 2014
- Provincies en ministerie van BZK (2014), Gemeenschappelijk financieel toezichtkader. Kwestie van evenwicht!
- Rekenkamer Oost-Nederland (2013), Overijssels & Gelders financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden
- Volkskrant, 15 januari 2015
- Vrij Nederland, 3 december 2014
- Wet gemeenschappelijke regelingen

Provincie Flevoland

- Begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten (meerjaren)begroting 2015-2018 (*versie Flevoland*), 2014.
- Brief begroting 2015 GGD Flevoland (aan GGD Flevoland), 17 december 2014
- Jaarstukken 2012
- Jaarstukken 2013
- Jaarstukken 2014
- Mededeling d.d. 13 maart 2014, registratienummer 1597222
- Voorstel aan GS begroting 2015-2018 VR, GGD en IJsselmeergroep, 6 december 2014

Provincie Noord-Holland

- GS Noord-Holland (2014), Brief aan het algemene bestuur van alle gemeenschappelijke regelingen inzake indienen begroting 2016 en jaarrekening 2014, december 2014
- GS Noord-Holland (2014), brief aan PS, d.d. 14 mei 2014 betreft Financieel toezicht.
- Jaarstukken 2012
- Jaarstukken 2013
- Jaarstukken 2014
- Nota aan GS (2014), Gemeenschappelijk financieel toezichtkader *Kwestie van evenwicht!*
- PVV Noord-Holland, Investerings in buitenlandse private projecten door Noord-Hollandse waterschappen en PWN (2013-29), 21 maart 2013
- Sector IBT, Handboek Interbestuurlijk Toezicht, december 2013
- SP Noord-Holland, Derivaten gemeenten (2013-22), 1 maart 2013

Provincie Utrecht

- Begrotingspositie 2013 van Utrechtse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen
- Commissie BEM (2013), Resultaat Toezichtthema grondexploitatie 2012
- GS Utrecht (2013), Beleidsplan Interbestuurlijk Toezicht Provincie Utrecht 2014-2015
- GS Utrecht (2014), Uitvoeringsplan Interbestuurlijk Toezicht Provincie Utrecht 2014
- GS Utrecht (2014), Vaststellen gemeenschappelijk financieel toezichtkader *Kwestie van evenwicht!* (voorstel voor besluitvorming aan GS)
- GS Utrecht (2015), Beantwoording schriftelijke vragen ex art. 47 RvO aan het college van GS, gesteld door dhr. R. Dercksen namens de PVV betreffende de gemeente Amersfoort
- Jaarstukken 2012
- Jaarstukken 2013
- Jaarstukken 2014
- Vaststelling toezichtcriterium begroting 2013 Gemeenschappelijke regelingen, 10 oktober 2012
- Vaststelling toezichtcriterium begroting 2014 Gemeenschappelijke regelingen, 8 oktober 2013

Provincie Zuid-Holland

- GS Zuid-Holland (2014), Preventief toezicht begrotingsjaar 2015 voor 7 gemeenschappelijke regelingen i.v.m. termijnoverschrijding (voorstel voor besluitvorming aan GS), 24 december 2014
- GS Zuid-Holland (2014), Toezichtregime begroting 2015 (brief aan de raad van de gemeente Den Haag)
- GS Zuid-Holland (2015), Begrotingscirculaire 2016-2019 (PZH-2015-508102454), brief aan dagelijkse besturen gemeenschappelijke regelingen (brief GS)
- GS Zuid-Holland (2015), Bestuurlijke verantwoording financieel toezicht 2014-2015 (brief aan PS Zuid-Holland)
- Instrumenten van het financiële toezicht op gemeenschappelijke regelingen (memo van gedeputeerde financieel toezicht aan Statencommissie Bestuur en Middelen; 2013)
- Interne overzichten van de afdeling financieel toezicht
- Jaarstukken 2012
- Jaarstukken 2013
- Jaarstukken 2014
- Jaarverslag financieel toezicht gemeenten 2011 en 2012
- Overzicht toedeling organisaties en overig (intern stuk, 2015)

Bij alle provincies is naast bovenstaande bronnen, informatie uit interviews en e-mails gebruikt.



BIJLAGE C

Geïnterviewde en geraadpleegde personen

Algemeen

- De heer G. Van Nijendaal, plaatsvervangend secretaris, Raad voor de Financiële verhoudingen
- De heer P. Jongkees, senior adviseur concerncontrol, Gemeente Haarlem
- De heer S. van den Berg, coördinator financieel toezicht / Artikel 12-inspecteur, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Provincie Flevoland

- De heer M. Roeffel, toezichthouder gemeentefinanciën

Provincie Noord-Holland

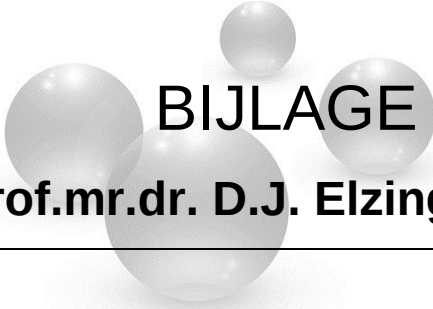
- De heer R. Timmers, coördinator financieel toezicht en voorzitter vakberaad gemeentefinanciën

Provincie Utrecht

- De heer J. de Reuver, coördinator financieel toezicht

Provincie Zuid-Holland

- De heer C. Megens, coördinator financieel toezicht
- De heer M. van der Ark, senior beleidsadviseur toezicht



BIJLAGE D

Notitie prof.mr.dr. D.J. Elzinga

In deze bijlage vindt u de notitie over de rol van PS bij de uitoefening van het financieel toezicht die de heer Elzinga, hoogleraar Staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, schreef. De notitie is geschreven ten behoeve van het onderzoek van de Rekenkamer Oost-Nederland naar het Financieel Toezicht op gemeenten. De notitie is integraal overgenomen.

Notitie over de rol van Provinciale Staten bij de uitoefening van financieel toezicht gemeentefinanciën door Gedeputeerde Staten door prof. mr. dr. D.J. Elzinga, juli 2013

Vraagstelling

Art. 203 van de Gemeentewet geeft GS een belangrijke functie in het financieel toezicht op de gemeenten. Onder omstandigheden is een goedkeuring van de begroting geïndiceerd en er kan preventief toezicht in werking worden gesteld. Vraag is nu welke de invloed van PS kan zijn op de wijze waarop GS van deze bevoegdheid gebruik maken? Is deze bemoeienis er überhaupt? Zo ja, hoever kan deze bemoeienis zich uitstrekken? En welk bestuursorgaan trekt uiteindelijk aan het langste einde indien zich op dit terrein conflicten of problemen voordoen?

Antwoord

1. Bij de bevoegdheidsuitoefening door de dagelijkse besturen van provincie en gemeente zijn deze in sommige gevallen sterk afhankelijk van de normatieve kaders die door raden en staten worden vastgesteld, terwijl in andere gevallen deze bevoegdheden niet of veel minder door de volksvertegenwoordigingen worden of kunnen worden ingekaderd. Waar de Gemeentewet, Provinciewet of een specifieke medebewindsbewind een verordening vraagt, is deze inkadering door de volksvertegenwoordiging veelal sterk aanwezig. Wordt geen verordening voorgeschreven, dan hangt het veelal van de specifieke taakstelling af of wel of niet wordt voorzien in een normatief kader. Daarbij speelt de behoefte van de betreffende volksvertegenwoordiging een rol, maar ook de vraag of op andere wijze in een dergelijk normatief kader is voorzien. Dat 'andere kader' kan een verplichtend kader zijn, zoals neergelegd in formele wetten, amvb's, ministeriële verordeningen etc., maar ook minder verplichtend vanwege ministeriële circulaire's of onderlinge afspraken die over de uitvoering van de betreffende bevoegdheid worden gemaakt. In deze casus hebben de provincies onderling, in afstemming met VNG, IPO en BZK, afspraken gemaakt over een gemeenschappelijk toezichtkader. Er is geen evidente wettelijke grondslag op basis waarvan een plicht bestaat om een dergelijk kader te realiseren en dat heeft ook tot gevolg dat de normatieve werking van dat kader in zekere zin moet worden gerelativeerd. Van de colleges van GS wordt verwacht dat ze het gezamenlijke kader verwerken in hun toezichtspraktijk. Het belangrijkste doel daarvan is dat de Nederlandse gemeenten op een enigszins gelijke wijze met het provinciale toezicht worden geconfronteerd.

2. De aanwezigheid van dit gemeenschappelijk toezichtkader en de daaruit voortvloeiende afwezigheid van specifieke en andere materiële normering door PS in de 13 provincies doet al snel het beeld ontstaan dat het financieel toezicht door GS op de gemeenten een nogal exclusieve bevoegdheid is voor het provinciale dagelijks bestuur. Door het nogal complexe en vaak technische karakter van de gemeentefinanciën wordt dit beeld verder versterkt. Nu bovendien ook de minister van BZK en gerelateerde nationale adviesorganen hier systeemverantwoordelijkheid dragen, kan gemakkelijk de conclusie worden getrokken dat de GS-bevoegdheden uit art. 203 Gemeentewet zich niet lenen, maar zich ook niet mogen lenen voor een al te intensieve bemoeienis van PS.
3. Binnen de systematiek van het provinciale bestuursmodel is een dergelijk conclusie echter niet erg valide. In de bestuurspraktijk kan het weliswaar wijs en verstandig zijn om GS als provinciaal toezichthouder veel ruimte te geven, indien GS echter onder specifieke omstandigheden een beroep doen op de eventuele exclusiviteit van de betreffende bevoegdheid dan kan een dergelijk beroep geen stand houden. Strikt genomen kan PS alleen geheel op afstand worden gehouden indien door het dagelijks bestuur een bevoegdheid wordt uitgeoefend in de hoedanigheid als rijksorgaan. Een voorbeeld daarvan is de betrokkenheid van de CdK bij de aanstelling van burgemeesters. Hier treedt de CdK niet op als provinciaal bestuursorgaan, maar als rijksorgaan en om die reden komt PS dan ook geen enkele betrokkenheid toe. Oefenen CdK, dan wel GS bevoegdheden uit als provinciaal orgaan dan is er om die reden per se altijd een rol voor PS.
4. Wat is in dergelijke gevallen de wettelijke grondslag voor PS-bemoeienis? Deze wordt geconstitueerd langs de volgende lijnen. In de eerste plaats is PS het 'hoofd' van de provincie. Ondanks een uitdrukkelijke bevoegdheidsverdeling tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur - die door de dualisering nog wat scherpere vormen heeft gekregen - is PS het 'hoofd' van de provincie, waarbij GS in hoge mate afhankelijk is van PS. Die afhankelijkheid komt op twee manieren tot uitdrukking. (1) Qua inhoudelijke normering en budget wordt GS door PS ingekaderd en gestuurd; (2) De leden van GS - gedeputeerden en CdK - zijn zowel gezamenlijk als individueel afhankelijk van het 'politieke vertrouwen' van een meerderheid van de staten. Zij zijn verplicht PS te informeren en aan PS verantwoording af te leggen. Het is vooral deze politiek gestructureerde verantwoordings- en vertrouwensrelatie die PS onder alle omstandigheden een titel geeft om zich in te laten met bevoegdheidsuitoefeningen door GS.
5. Een en ander kan als volgt nog wat nader worden geadstrueerd. Conform de Provinciewet zijn - zoals gezegd - de leden van GS zowel individueel als collectief verplicht om inlichtingen te geven aan PS en verantwoording af te leggen. Voor de gedeputeerden geldt als zwaarwegende sanctie dat ze bij vertrouwensverlies ontslag kunnen krijgen, ten aanzien van de CdK geldt een aanbeveling tot ontslag bij vertrouwensverlies. Deze 'machtsinstrumenten' van PS zijn strikt subjectief van aard. Zij kunnen wat de gedeputeerden betreft niet door een hogere bestuursinstantie worden gecorrigeerd en ze zijn niet vatbaar voor een rechterlijk oordeel. In deze elementen komt het hoofdschap van provinciale staten dan ook sterk tot uitdrukking. Het college van GS kan niet aannemelijk maken dat een min of meer exclusieve bevoegdheidsverdeling zou moeten leiden tot een matiging van de bemoeienis van provinciale staten.

6. Daarbij geldt als uitgangspunt dat PS een bevoegdheid die uitdrukkelijk aan GS is toebedeeld niet mag overnemen, ook niet grotendeels. Maar PS kan wel onder alle omstandigheden verantwoording vragen en eventueel daaruit politieke consequenties trekken. Opmerkelijk is zelfs dat die politieke verantwoording scherper kan zijn bij bevoegdheden die min of meer exclusief aan GS zijn toebedeeld. Immers indien PS en GS gedeelde bevoegdheden hebben of indien PS in de gelegenheid is om het handelen van GS inhoudelijk in te kaderen en te normeren, dan ontstaat daardoor een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Bij fouten en problemen is er in die situatie per se ook een medeverantwoordelijkheid voor PS. Gaat het echter om meer exclusieve GS-bevoegdheden die niet door PS maar door anderen worden ingekaderd en genormeerd, dan is de vrijheid voor PS om in het verantwoordingsproces scherp aan de wind te zeilen aanzienlijk groter.
7. De potentiële scherpste van die verantwoording schept dan een constellatie waarin het college van GS in de reguliere situatie veel ruimte en vrijheid van handelen geniet. Dat kan al gauw de schijn wekken dat die feitelijke toestand ook de gewenste toestand is en PS-bemoeienis uit moet blijven. Ontstaan echter problemen of conflicten over de wijze waarop het college van GS zich van zijn taak kwijt, dan kan het beeld van het ene op het andere moment geheel omslaan en kan PS alle beschikbare verantwoordingsinstrumenten en politieke sancties inzetten.
8. Toegepast op de GS-bevoegdheid van art. 203 Gemeentewet ontstaat nu het volgende beeld. De inhoudelijke normering van die bevoegdheid vloeit vooral voort uit het Gemeenschappelijk Financieel toezichtkader, daarnaast uit de Gemeentewet, Awb en BBV. Er is weinig aanvullende normering door PS. Ook de aard van het toezicht leent zich niet voor een al te grote bemoeienis ex ante van PS. Er moet budget beschikbaar zijn voor de uitvoering van deze taak. Ex post moet verantwoording worden afgelegd over de uitoefening van de bevoegdheid. Deze beperkte rol van PS in de reguliere situatie is echter in geen enkel opzicht normatief voor de minder reguliere posities. Onder alle omstandigheden kunnen PS hun bemoeienis intensiveren en in het verantwoordingsproces alle beschikbare middelen inzetten.

Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Telefoon 020 - 58 18 585
info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl