

bijlage

Toezichtverslag 2012; financieel toezicht op provincies

Bijlage nummer	1
Datum	15 maart 2012
Ons Kenmerk	2012-0000133258

Inleiding

Jaarlijks doet de Directie Bestuur, democratie en financiën (onderdeel van het Directoraat-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties) verslag van het namens de minister van BZK uitgeoefende toezicht op de provinciale financiën. Hierbij gaat het om het financieel toezicht op de provincies, zoals geregeld in hoofdstuk XIII (paragraaf 3) van de Provinciewet en om het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen waaraan provincies deelnemen, zoals geregeld in hoofdstuk IV (paragraaf 3) van de Wet gemeenschappelijke regelingen en hoofdstuk XIII (paragraaf 3) van de Provinciewet.

Het uitgevoerde financieel toezicht op de provincies richt zich op de beoordeling van de financiële positie van de provincies. Dit is primair gebaseerd op de beoordeling van de provinciale begrotingen, die materieel in evenwicht dienen te zijn. Daarnaast is ook dit jaar het 'duurzaam financieel evenwicht' van de begroting en meerjarenramingen getoetst. Het verschil met het huidige wettelijke criterium van sluitendheid van de begroting is, dat duurzaam evenwicht op meer jaren betrekking heeft. Niet de begroting voor het komende jaar, maar het integrale beeld van begroting en meerjarenraming is leidend voor het oordeel van de toezichthouder. Ten slotte richt het toezicht zich op de financiële risico's die van invloed kunnen zijn op de financiële positie van de provincies.

De manier waarop aan het financieel toezicht invulling wordt gegeven is vastgelegd in het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Zichtbaar toezicht' van februari 2008. Dit toezichtkader is bestuurlijk vastgesteld door de minister van BZK en de gedeputeerden verantwoordelijk voor financieel toezicht.

Het in 2011 uitgeoefende financieel toezicht

Ingegaan zal worden op het toezicht op de provinciale begrotingen 2012 (en jaarrekeningen 2010) en de meerjarenramingen 2013-2015. Wat zijn de belangrijkste bevindingen en tot welk oordeel heeft dit geleid inzake de financiële toezichtvorm?

Daarnaast stonden in het uitgevoerde toezicht twee variabele onderzoeken centraal.

1. *Toetsing van de begroting en meerjarenraming op duurzaam financieel evenwicht (DFE)*

Datum
15 maart 2012

Na drie jaar het onderwerp duurzaam financieel evenwicht als gezamenlijk onderzoek met de provinciale toezichthouders te hebben uitgevoerd, is er ook dit jaar voor gekozen dit onderwerp voort te zetten als eigen variabel onderzoek. De toenmalige minister van BZK had in 2005 met gedeputeerden verantwoordelijk voor financieel toezicht afgesproken om ervaring te krijgen met het toetsen op duurzaam financieel evenwicht (DFE) en hierover gegevens te verzamelen teneinde meer zicht te krijgen op noodzaak en wenselijkheid DFE als toezichtcriterium in de Gemeente- en Provinciewet op te nemen.

2. *Risico's als gevolg van grondexploitatie*

Vanwege de gevolgen van de economische crisis op de grondexploitaties hebben de in het Vakberaad verenigde toezichthouders op de gemeentelijke en provinciale financiën besloten het grondbeleid van gemeenten en provincies aan onderzoek te onderwerpen.

Financieel toezicht op provinciale begrotingen 2012 en meerjarenramingen 2013-2015 (en jaarrekeningen 2010)

De belangrijkste bevindingen zijn:

- Alle provincies hebben voor het jaar 2012 begrotingen ingediend die sluitend zijn of een positief saldo hebben. Ook als gecorrigeerd wordt voor incidentele elementen, resteert naar mijn oordeel voor alle provincies een positief gecorrigeerd (structureel) saldo.
- Alle provincies hebben over het jaar 2010 jaarrekeningen ingediend met een positief saldo.
- De provincies hebben de begrotingen en rekeningen in het algemeen ingezonden binnen de wettelijk gestelde termijnen (in artikel 207, lid 2 van de Provinciewet).
- Voor alle provincies geldt dat ook met betrekking tot de inhoud van de verplichte paragrafen (met toelichtende dwarsverbanden binnen de begroting), de begroting op hoofdlijnen voldoet aan de te stellen eisen van wet- en regelgeving.

Op grond van het vorenstaande is geconcludeerd dat de provinciale begrotingen 2012 materieel in evenwicht zijn (de structurele lasten worden gedekt door structurele baten) en dat er voor geen van de provincies aanleiding is om voor het jaar 2012 op basis van de financiële positie of anderszins over te gaan tot het instellen van preventief toezicht. Dit oordeel en de belangrijkste toezichtbevindingen zijn in toezichtbrieven aan Provinciale Staten (aanbevelingen en meer uitgewerkte bevindingen evenals verzoeken tot verbetering als er niet cf. wet- en regelgeving is gehandeld) en Gedeputeerde Staten (op hoofdlijnen) opgenomen. Hiervoor is in afwijking van voorgaande jaren gekozen om in het kader van de modernisering van het financieel toezicht de horizontale verantwoording te versterken en het verticaal toezicht waar mogelijk op termijn te verminderen. De toezichtbrieven zijn in december 2011 verzonden en aan Provinciale Staten is gevraagd om vóór 1 april 2012 te reageren op de aanbevelingen en bevindingen.

Variabel onderzoek naar duurzaam financieel evenwicht

Niet de begroting van het komende jaar alleen, maar het integrale beeld van begroting én meerjarenraming is leidend voor het oordeel van de toezichthouder over het duurzaam financieel evenwicht. Bij de beoordeling van dit evenwicht wordt ook (de ontwikkeling van) het weerstandsvermogen en de vrije beleidsruimte betrokken. Volgens het 'Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader' van februari

2008 is voor de bepaling van het materiële evenwicht van de begroting en meerjarenraming van belang dat vastgesteld kan worden dat structurele lasten zijn gedekt door structurele baten. Hiervoor is een volledig overzicht van incidentele lasten en baten noodzakelijk, evenals een helder inzicht in de criteria die worden gehanteerd bij het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten. Dit over- en inzicht wordt nog niet door alle provincies zodanig in de begroting gepresenteerd, dat het structurele saldo meerjarig transparant kan worden bepaald. Wel is er een duidelijke verbetering zichtbaar de laatste jaren. Deze transparantie is nog extra van belang gezien de omvangrijke mutaties in de reserves die momenteel, net als vorig jaar, bij diverse provincies optreden. Het totaal van de algemene reserves en bestemmingsreserves van alle provincies wordt per 1 januari 2012 geraamd op bijna € 14,0 miljard (per 1 januari 2011 was dit bijna € 14,8 miljard). In de periode 2012-2015 is er per saldo sprake van een geraamde onttrekking aan de reserves van € 1,1 miljard (in de periode 2011-2014 was dit € 3 miljard). Dit betekent een afname van bijna 8% ten opzichte van 2012 (vorig jaar was sprake van een geraamde afname van 20%). Voor de afzonderlijke provincies varieert dit van een toename van € 0,5 miljard ofwel 11,2% (Gelderland) tot een afname van € 322 miljoen ofwel 45,6% (de provincie Groningen). Gelderland en Flevoland (een toename van € 23 miljoen, ofwel 33,2%) ramen als enige provincies een toename van de reserves. In de cijfers van Gelderland is nog geen rekening gehouden met binnen de reserves gereserveerde bedragen voor zaken uit het Coalitieakkoord.

Datum
15 maart 2012

Uit het onderzoek naar de begrotingen 2012 en meerjarenramingen 2013-2015 komt naar voren dat er twee provincies (bij Drenthe en Overijssel) zijn waarvan de begroting/meerjarenraming gecorrigeerd voor incidentele zaken gedurende één of meer jaren een structureel tekort vertoont, dat wil zeggen dat de structurele lasten niet worden gedekt door structurele baten. Bij deze twee provincies doet het tekort zich niet voor in het laatste jaar van de meerjarenraming.

Vorig jaar toonden de meerjarenramingen van vier provincies (ook na correcties voor incidentele baten en lasten) nog een tekort, namelijk van Drenthe, Utrecht, Noord-Brabant en Zeeland.

De reserves worden in overwegende mate ingezet ter dekking van incidentele lasten. De benodigde weerstandscapaciteit (die ingezet kan worden voor het opvangen van financiële risico's) blijft op peil. De provincies waar niet alle jaren van de meerjarenraming sluiten, zullen vanuit het risicogerelateerde toezicht waar nodig bijzondere aandacht krijgen.

Variabel onderzoek naar risico's als gevolg van grondexploitatie

Dit onderzoek bevestigt dat grondbeleid voor provincies in het algemeen een andere functie heeft dan voor gemeenten. De meeste provincies doen niet aan grondexploitatie in de zin van het aankopen van gronden met als doel het bouwrijp maken van gronden om deze vervolgens te verkopen voor woningbouw en/of bedrijventerreinen. Provincies verwerven in het algemeen grond voor het verwezenlijken van bepaalde (sectorale) beleidsdoelen van de provincie. Bij deze sectorale beleidsdoelen valt te denken aan het ontwikkelen van natuur, de aanleg van nieuwe wegen en kanalen, het realiseren van een waterberging en de opslag van bagger. Het van de provincies verkregen cijfermateriaal is daardoor niet vergelijkbaar met de gemeentelijke cijfers. Ook tussen de provincies onderling zijn de verschillen groot. In 2012 zal het grondbeleid bij de provincies (in gewijzigde vorm) opnieuw worden onderzocht omdat aan het verwerven van gronden ook bij

facilitair grondbeleid risico's zijn verbonden. Indien het project, waarvoor de gronden verworven zijn, bijvoorbeeld geen doorgang vindt, zit de provincie met een onbenutte (strategische) grondvoorraad. Ook is er de mogelijkheid dat de waarde van de aangekochte gronden als gevolg van de gewijzigde bestemming of conjunctuurbewegingen daalt (vermogensverlies).

Datum
15 maart 2012

Financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen

In het kader van het financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen waaraan de provincies deelnemen, worden in grote lijnen dezelfde beoordelingscriteria gehanteerd als hiervoor voor de provincies is weergegeven.

In de gemeenschappelijke regelingen zijn bepalingen opgenomen die voorzien in afdekking van (exploitatie)tekorten via bijdragen van de deelnemers aan die regelingen. De begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen en ook de meerjarenraming, zijn derhalve in beginsel altijd materieel in evenwicht. Om deze reden is in de praktijk geen uitvoering gegeven aan het gestelde in artikel 207, eerste lid, van de Provinciewet (het van rechtswege instellen van preventief toezicht).

Van de facultatieve mogelijkheid tot het instellen van preventief toezicht op grond van rekeningtekorten (artikel 207, tweede lid, sub a, van de Provinciewet) is, gelet op het vorenstaande, evenmin gebruik gemaakt.

Ook is van de facultatieve mogelijkheid tot het instellen van preventief toezicht op grond van overschrijding van de wettelijke termijnen tot vaststelling of inzending richting de toezichthouder van de begroting en/of de rekening (¹) in 2011 geen gebruik gemaakt.

Naar aanleiding van de inventarisatie in 2010 naar toereikendheid van de financiële verordeningen en treasurystatuten aan veranderende wijzigde wet- en regelgeving hebben alle aangeschreven gemeenschappelijke regelingen de financiële verordeningen en treasurystatuten in 2011 aangepast.

¹ Op grond van artikel 58 van de Wet gemeenschappelijke regelingen en artikel 207, tweede lid, sub b en c, van de Provinciewet