

Toezichtverslag 2005

Samenvatting

Dit verslag geeft een overzicht van de bevindingen van het door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgeoefende toezicht op de begrotingen 2005 en de rekeningen 2003 van de provincies, alsmede op de overige relevante financiële besluiten in 2004. De belangrijkste conclusies volgen hieronder.

Voor alle provincies geldt dat een solide financieel beleid wordt gevoerd. Dat wil zeggen dat de structurele lasten worden gedekt door de structurele baten.

Er bestaat derhalve voor geen van de provincies aanleiding om op basis van de financiële positie over te gaan tot de instelling van preventief toezicht.

Er bestaat ook geen aanleiding gebruik te maken van de facultatieve mogelijkheid tot instelling van preventief toezicht op de provincies voor het begrotingsjaar 2005 wegens een rekeningstekort of termijnoverschrijdingen. Alle provinciale rekeningen over 2003 vertoonden een overschot. Alle provincies houden zich tevens aan de termijnen voor inzending van begroting en rekening.

Er zijn geen financiële redenen om de gemeenschappelijke regelingen waaraan provincies deelnemen onder preventief toezicht te stellen. Drie gemeenschappelijke regelingen hebben zich echter niet gehouden aan de inzendtermijnen en zijn op die grond onder preventief toezicht geplaatst. In alle drie gevallen is de begroting van de desbetreffende gemeenschappelijke regeling door mij inmiddels goedgekeurd.

Conform het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), moet aan de begroting (en rekening) een aantal verplichte paragrafen (die een toelichtende dwarsdoorsnede van de begroting geven) worden toegevoegd. Alle provincies hebben bij hun begrotingen alle verplichte paragrafen, voorzover van toepassing, opgenomen. Hoewel op onderdelen bij verschillende provincies nog verbeteringen mogelijk zijn, geldt voor alle provincies dat de begroting op hoofdlijnen voldoet aan de te stellen eisen van wet- en regelgeving.

De provincies hebben een potentiële financiële ruimte om structurele tegenvallers op te vangen die op begrotingsbasis varieert van 4% tot 21% van de begrotingsomvang (voor de gezamenlijke provincies gemiddeld 13%); bij de rekening 2003 variërend van 6% tot 22% (gemiddeld 13%).

De provincies beschikken volgens de rekeningen over het jaar 2003 over een incidentele weerstandscapaciteit in de vorm van de algemene reserve die in totaliteit gelijk is aan 12% van de rekeningsomvang voor het jaar 2003 (in 2002: 17%). Dit percentage wordt enigszins vertekend door het hoge percentage van de provincie Noord-Holland. Wanneer hiervan wordt geabstraheerd komt het percentage op 7% van de rekeningsomvang over 2003 (in 2002 was dit ook 7%).

Bij de begroting 2005 hebben acht provincies hun risico's zoveel mogelijk (soms deels) gekwantificeerd en spreken zich (soms impliciet) uit over voldoende toereikendheid van hun weerstandsvermogen. De overige vier

(Flevoland, Friesland, Zeeland en Zuid-Holland) kwantificeren hun risico's (nog) niet en suggereren vaag een toereikende omvang of doen nog geen uitspraken.

Alle provincies beschikken over verordeningen voor het financiële beleid en beheer en inrichting van de financiële organisatie ("financiële verordening") en de controle daarop ("controleverordening"), alsmede voor het periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciale bestuur ("doelmatigheidsverordening"). Deze verordeningen voldoen in hoofdlijnen aan daaraan te stellen eisen van administratieve organisatie en interne controle, verdeling van taken en bevoegdheden, verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening en periodieke evaluatie.

Uit de (tot de verplichte paragrafen bij de begroting/rekening behorende) paragraaf "financiering" blijkt dat alle provincies de (aan de netto-vlootende schuld gerelateerde) kasgeldlimiet niet overschrijden en aan de renterisiconorm voldoen (en daarmee geen overmatige aan langlopende geldleningen verbonden renterisico's lopen).

Met de provincies (als toezichthouders op de gemeenten) is afgesproken bij de beoordeling van de begrotingen voor het jaar 2005 – als gezamenlijk variabel onderzoek in het kader van het financieel toezicht – nader aandacht te besteden aan de paragraaf "grondbeleid". Daarnaast heeft IFLO zelf als variabel onderzoeksonderwerp "onderhoud kapitaalgoederen" gekozen. Uit het onderzoek naar de provinciale begrotingen is gebleken dat nog geen enkele provincies een paragraaf onderhoud kapitaalgoederen heeft die volledig voldoet aan de wettelijke eisen. In de eind 2004 aan de provincies gezonden toezichtbrieven zijn aanbevelingen voor mogelijke verbeteringen opgenomen. Daarbij is aandacht gevraagd voor het in de betreffende paragraaf concretiseren van het beleidskader voor het onderhoud van kapitaalgoederen. Aanbevolen is om de doelstellingen zodanig te formuleren dat duidelijk wordt welk kwaliteitsniveau per categorie van kapitaalgoederen wordt nagestreefd. Ook is aangeraden om de meerjarige onderhoudslasten (gebaseerd op actuele onderhoudsplannen) mede in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen op te nemen. Uit het onderzoek naar de in de provinciale begrotingen opgenomen paragraaf grondbeleid is gebleken dat geen enkele provincie zelf grond in exploitatie heeft. De wettelijke eisen met betrekking tot de paragraaf grondbeleid zijn voor provincies veelal niet van toepassing. Hierdoor voldoen deze paragrafen aan de wettelijke eisen (voor zover van toepassing).

1 Inleiding

Op grond van de toezegging in de brief van mijn ambtsvoorganger van 27 januari 2000 (IFLO2000/U50361) doe ik u jaarlijks verslag van het door mij 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, én 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. In het onderhavige verslag over het in het jaar 2004 uitgeoefende financieel toezicht wordt allereerst ingegaan op de invulling van het toezicht (hoofdstuk 2). Daarna wordt een overzicht gegeven van het toezicht op de begrotingen 2005, zowel van de provincies als van de gemeenschappelijke regelingen (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de financiële positie van de provincies geanalyseerd. De resultaten van uitgevoerde variabele onderzoeken van financieel toezicht worden beschreven in hoofdstuk 5. Dit betreft de onderwerpen onderhoud kapitaalgoederen en grondbeleid. Tenslotte komen in hoofdstuk 6 uit de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) voortvloeiende, alsmede overige aspecten van financieel toezicht aan de orde.

2 Invulling en modernisering van het toezicht

Sinds het jaar 2000 zijn de gezamenlijke uitgangspunten voor het uit te oefenen financieel toezicht (door mij op de provincies en door gedeputeerde staten van provincies op de gemeenten) gebaseerd op een in dat jaar tot stand gekomen minimumbeleidskader.¹ Voor het financieel toezicht op de provincies was dit minimumbeleidskader uitgangspunt voor het opstellen van het beleidskader financieel toezicht. In verband met de inwerkingtreding van de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) is dit beleidskader in 2001 bijgesteld tot het Beleidskader financieel toezicht inclusief Wet fido.² In 2003 is, mede naar aanleiding van het in dat jaar in werking getreden Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), een nieuw Gemeenschappelijk minimum beleidskader toezicht (GMBK) tot stand gekomen.³

Met de nieuwe BBV-regelgeving, die mede in het kader van de vanaf 2002 ingevoerde dualisering tot stand is gekomen, werd tevens een versterking van de financiële functie van provincies en gemeenten beoogd. Om te bezien hoe deze veranderingen van invloed (zouden moeten) zijn op het toezichtbeleid, is een “brede discussie toezicht” gehouden over met name mogelijkheden voor vernieuwing van het financieel toezicht (meer risico-georiënteerd en gericht op de reikwijdte van het toezicht). Dit heeft geleid tot de organisatie van drie rondetafelbijeenkomsten die zijn afgerond in het voorjaar van 2004.⁴ De belangrijkste conclusies van deze bijeenkomsten zijn: vernieuwing van het toezichtcriterium “een reëel sluitende begroting” tot “duurzaam financieel beleid”, een duidelijke afbakening van het toezichtveld om te voorkomen dat “alles” bij het financieel toezicht betrokken wordt, en bevordering van transparantie en uniformiteit van het toezicht (onder meer ten aanzien van rapportages). Deze conclusies zijn uitgewerkt in een nieuw Gemeenschappelijk financieel-toezichtskader (GTK). Dit GTK met de titel “Zichtbaar toezicht” is bestuurlijk vastgesteld in december 2004 en zal vermoedelijk in werking treden met ingang van de begroting voor het jaar 2007.

¹ Ontleend aan aanbevelingen zoals opgenomen in het door de ambtelijke Werkgroep Inzicht in Toezicht in 2000 uitgebrachte advies in de vorm van het rapport “Toezicht op schrift”.

² Circulaire aan de provinciebesturen van 27 juni 2001, IFLO2001/U5236; ter kennisneming aan de Tweede Kamer gezonden bij brief van 28 juni 2001 (IFLO2001/U75236).

³ Vastgesteld bij het Bestuurlijk Overleg Toezicht op 5 juni 2003.

⁴ Zie Financieel toezicht in beweging; drie rondetafelconferenties en hun resultaten (BZK-publicatie 2004V8 in de reeks Finfun).

In overeenstemming met bovengenoemde ontwikkelingen is bij het door mij uitgeoefende financieel toezicht op de provincies er voor gekozen het toezicht op de provinciale begrotingen niet hoofdzakelijk cijfermatig, maar daarnaast meer risicogeoriënteerd in te richten. Dit kan bijvoorbeeld door naast de cijfermatige beoordeling van het materieel in evenwicht zijn van de begroting, ook op risicoanalyse gebaseerde (variabele) toezichtonderwerpen ter hand te nemen. In dat kader gaat het bij het financieel toezicht op de provincies bij de begroting 2005 om de onderwerpen: onderhoud kapitaalgoederen en grondbeleid. Voor de uitkomsten van deze variabele onderzoeken wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van dit verslag.

3 Toezicht op de begrotingen 2005

3.1 Provincies

Sinds 1994 vallen provincies van rechtswege onder repressief toezicht. Er is sprake van repressief toezicht als de begroting in evenwicht is (of een overschot vertoont). Ingeval dit evenwicht volgens de meerjarenraming binnen de periode van drie jaren volgend op het begrotingsjaar zal worden verstoord (en dus niet structureel in evenwicht is) kan dit voor de toezichthouder een signaal zijn de begroting nader te bezien, bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteit van de volgens BBV verplicht voorgeschreven paragrafen.

Wanneer de begroting naar mijn oordeel niet in evenwicht is en het blijkens de meerjarenraming niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een evenwicht tot stand zal worden gebracht, moet een beslissing worden genomen tot het instellen van preventief toezicht.⁵

In de hierna volgende tabel zijn weergegeven de na onderzoek blijken saldi van de gecorrigeerde lasten en baten van de provinciale begrotingen voor 2005 respectievelijk van de rekeningen over 2003. Dit saldo betreft het verschil van de geraamde c.q. gerealiseerde baten en lasten, gecorrigeerd met incidentele effecten (baten en lasten die zich maximaal drie jaar voordoen). Bij de begrotingssaldi wordt (na de inwerkingtreding van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) met ingang van de begroting voor het jaar 2004 onderscheid gemaakt tussen het resultaat vóór bestemming en – na verwerking van de geraamde mutaties in de reserves – het resultaat na bestemming. Op deze wijze worden de voorgenomen toevoegingen en/of onttrekkingen aan reserves apart inzichtelijk gemaakt.

**Saldi van gecorrigeerde lasten en baten
provinciale begrotingen 2005 en rekeningen 2003
(bedragen x € 1000)**

provincie	saldi lasten en baten		
	begroting 2005		rekening 2003
	gepresenteerd saldo voor resultaatbestemming	gecorrigeerd saldo na resultaatbestemming	structureel saldo
Drenthe	7.531	2.981	7.830
Flevoland	4.425	170	10.790
Friesland	-19.066	10.718	5.455
Gelderland	58.235	6.353	38.088
Groningen	8.767	1.416	6.903
Limburg	131	20.983	23.398
Noord-Brabant	-37.547	57.059	36.529

⁵ De te hanteren uitgangspunten voor deze oordeelsvorming zijn vastgelegd in het (in hoofdstuk 2 van dit verslag genoemde) Beleidskader financieel toezicht inclusief Wet fido en het Gemeenschappelijk minimum beleidskader toezicht.

Noord-Holland	-107.487	-5.123	9.569
Overijssel	-17.706	37.981	44.658
Utrecht	-14.936	17.945	6.674
Zeeland	-742	3.369	20.552
Zuid-Holland	-3.544	35.730	14.236

Uit deze tabel blijkt dat zeven provincies in de begroting voor 2005 een negatief saldo vóór resultaatbestemming presenteren. Vooral bij de provincie Noord-Holland valt het zeer hoge negatieve saldo voor resultaatbestemming op. Bij de resultaatbestemming wordt dit gecompenseerd door eveneens zeer hoge onttrekkingen aan reserves ten behoeve van investeringsuitgaven voor onder meer provinciale wegen- en infrastructuurprojecten, openbaar vervoer, stedelijke vernieuwing.

Ook voor de andere provincies met een negatief saldo voor bestemming geldt dat compensatie plaatsvindt vanuit bijdragen uit reserves. Naast deze mutaties bij de resultaatbestemming wordt het saldo verder nog gecorrigeerd met door de provincies bij de begroting apart aangeduide lasten en baten met een incidenteel karakter. Uit de tabel blijkt dat daarna voor alle provincies (behalve bij Noord-Holland) een positief gecorrigeerd saldo resteert. De provincie Noord-Holland laat nog een negatief saldo zien omdat hoge lasten verbonden zijn aan de geplande uitvoering van (nog over een reeks van jaren doorlopende) investeringsprogramma's, die worden gefinancierd vanuit reserves die in voorgaande jaren zijn opgebouwd uit opbrengsten van de verkoop van aandelen van energiebedrijven.

Naast de (overwegend positieve) saldi voor de begrotingen voor 2005 geldt dat het meerjarenperspectief bij alle provincies op termijn (voor de jaren tot en met 2008) positief of tenminste sluitend is.

Tevens blijkt uit de tabel dat ook op basis van de rekeningen voor het jaar 2003 er voor alle provincies sprake is van een positief gecorrigeerd saldo.

Het tweede lid van artikel 207 van de Provinciewet biedt vervolgens nog de facultatieve mogelijkheid tot instelling van preventief toezicht wanneer de in de wet opgenomen termijnen van vaststelling en inzending van de begroting en/of de rekening over het afgelopen dienstjaar zijn overschreden of wanneer de rekening een materieel tekort vertoont.

Alle provincies hebben de begrotingen en rekeningen ingezonden binnen de wettelijk gestelde termijnen.

Uit het naar de rekeningen van de provincies over 2003 ingestelde onderzoek, waarbij eveneens de accountantsrapportage is betrokken, blijkt – zoals hiervoor reeds werd aangeduid – dat alle provincies rekeningen hebben vastgesteld die materieel in evenwicht zijn (de structurele lasten worden gedekt door structurele baten).

Op grond van het bovenstaande concludeer ik dat de provinciale begrotingen een materieel evenwicht vertonen en dat er voor geen van de provincies aanleiding is om voor het jaar 2005 op basis van de financiële positie of anderszins over te gaan tot het instellen van preventief toezicht. Alle provincies zijn hiervan vóór 1 januari 2005 schriftelijk op de hoogte gesteld.

De hiervoor opgenomen tabel geeft de uitkomsten van de ingestelde begroting- en rekeningonderzoeken. Daaruit blijkt dat zich bij de provincies (structurele) overschotten voordoen. Als verklaringen voor de overschotten kunnen een aantal punten worden genoemd, die zich in meerdere of mindere mate bij de verschillende provincies voordoen:

1. hogere dividendontvangsten uit hoofde van deelnemingen in energiebedrijven (aandelenbezit) dan eerder bij de begroting geraamd;
2. hogere opbrengsten vanwege de heffing van opcenten op de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting wegens een hogere volumegroei en zwaardere gewichtsklassen dan bij de begroting geraamd;

3. onderuitputting in de geraamde kapitaallasten (rente- en afschrijvingslasten) als gevolg van het achterblijven van het daadwerkelijke investeringstempo;
4. rentevoordelen als gevolg van een op rekeningsbasis betere vermogenspositie dan oorspronkelijk bij de begroting geraamd (onder meer omdat de benutting van de bestemmingsreserves en voorzieningen trager verloopt dan eerder werd aangenomen).

Met ingang van de begrotingen voor het jaar 2004 geldt de nieuwe regelgeving conform het BBV. Een belangrijk aspect daarvan is de toevoeging van een aantal verplichte paragrafen die een dwarsdoorsnede van de begroting geven. Doel van de paragrafen is dat onderwerpen die versnipperd in de begroting zijn opgenomen, gebundeld worden in een transparant overzicht. Alle provincies voldoen (voor zover van toepassing) aan de verplichting de voorgeschreven paragrafen in de begroting op te nemen. In het vorige toezichtverslag heb ik aangegeven dat de provincies, gerelateerd aan de in het GMBK opgenomen "toetspunten paragrafen", bij de begrotingen voor het jaar 2004 veelal nog een summiere invulling van de paragrafen hadden gegeven. De situatie bij de begrotingen voor 2005 is verbeterd. Voor alle provincies geldt dat de begrotingen op hoofdlijnen voldoen aan de te stellen eisen van wet- en regelgeving. Op onderdelen zijn bij verschillende provincies nog verdere verbeteringen mogelijk. Hiervoor kan onder meer worden verwezen naar de resultaten van de variabele onderzoeken "onderhoud kapitaalgoederen" en "grondbeleid" (zie hoofdstuk 5).

De Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden van mijn ministerie heeft aan alle provincies werkbezoeken gebracht, waarbij onder meer de oordeelsvorming omtrent de begroting (en de rekening) is besproken. Tevens is bij die bezoeken aandacht besteed aan aspecten van de verplichte paragrafen en van de voor het lopende toezichtjaar gekozen variabele toezichtonderwerpen (onderhoud kapitaalgoederen en grondbeleid). De resultaten van deze bezoeken en de conclusies van de besproken onderwerpen zijn meegenomen in mijn eind 2004 aan de provincies gezonden "toezichtbrieven" over de begroting 2005. In deze brieven is - naast een bevestiging dat de provinciale begroting voor het jaar 2005 in hoofdlijnen voldoet aan de daaraan te stellen eisen van wet- en regelgeving - aandacht besteed aan de overige toezichtbevindingen over resterende aandachts- en mogelijke verbeterpunten. Alle provincies hebben in hun reacties op de toezichtbrieven verbeteringen toegezegd.

3.2 Gemeenschappelijke regelingen

In het kader van het financieel toezicht voor de gemeenschappelijke regelingen waaraan de provincies deelnemen, hanteer ik dezelfde beoordelingscriteria als hiervoor voor de provincies is weergegeven. Het Beleidskader financieel toezicht inclusief Wet fido waarin dit nader vorm is gegeven is bij brief van 29 juni 2001 aan de besturen van de gemeenschappelijke regelingen kenbaar gemaakt. Bovendien zijn de besturen van de gemeenschappelijke regelingen bij brief van 13 oktober 2003 nog eens gewezen op de geldende informatie- en toezendverplichtingen.

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, doch ook de meerjarenramingen zijn derhalve in beginsel altijd materieel in evenwicht. Om deze reden behoeft ik in de praktijk geen uitvoering te geven 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 door mij, gelet op het vorenstaande, evenmin gebruik gemaakt.

Van de facultatieve mogelijkheid tot het instellen van preventief toezicht op grond van overschrijding van de wettelijke termijnen tot vaststelling van de begroting en/of de rekening (artikel 58 van de Wet gemeenschappelijke regelingen en artikel 207, tweede lid sub b en c, van de Provinciewet) heb ik gebruik gemaakt bij de navolgende drie gemeenschappelijke regelingen:

1. Afvalverwijdering Utrecht,
2. Zeeuwsche Bibliotheek,
3. Wetterskip Fryslân.

De dagelijkse besturen van de betreffende gemeenschappelijke regelingen zijn in juli 2004 van mijn besluit tot instelling van preventief toezicht wegens termijnoverschrijding(en) op de hoogte gesteld. Ingevolge artikel 209 van de Provinciewet is dit bij aanvang van het begrotingsjaar door publicatie in de Staatscourant algemeen bekend gemaakt.

Het instellen van preventief toezicht houdt in dat begroting en begrotingswijzigingen moeten worden goedgekeurd. In alle drie gevallen heb ik de begroting voor het jaar 2005 van de betreffende gemeenschappelijke regelingen inmiddels goedgekeurd.

4 Financiële positie provincies

De financiële positie van de provincies wordt voor een belangrijk deel bepaald door de volgende aspecten:

- gecorrigeerde begroting- en rekeningsaldi 2005 respectievelijk 2003;
- potentiële financiële ruimte (structurele component van de weerstandscapaciteit);
- reservepositie (incidentele component van de weerstandscapaciteit);
- risico's, zoals vermeld in de paragraaf weerstandsvermogen.

In dit hoofdstuk wordt een globale schets gegeven van de financiële positie van de provincies.

4.1 Begroting- en rekeningsaldi

Zoals uit de tabel in paragraaf 3.1 al bleek, zijn de gecorrigeerde saldi van de provinciale begrotingen na resultaatbestemming bij elf van de twaalf provincies positief. Ook op rekeningsbasis zijn bij alle provincies de structurele baten groter dan de structurele lasten.

Naast de begrotingspositie en de uitkomsten van de provinciale rekeningen is voor het inzicht in de financiële positie van de provincies de weerstandscapaciteit (in relatie tot de risico's) relevant. De weerstandscapaciteit bestaat uit een structurele en een incidentele component.

4.2 Weerstandscapaciteit, structurele component

De structurele component van de weerstandscapaciteit is vorm gegeven via een becijfering van de potentiële financiële ruimte. Daaronder wordt verstaan het gecorrigeerde saldo van de begroting na resultaatbestemming zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven, vermeerderd met 1/30^{ste} deel van de algemene reserve (welk deel mag worden aangewend als structureel dekkingsmiddel)⁶, het bedrag dat in de begroting is uitgetrokken voor werkelijke onvoorziene uitgaven, alsmede de onbenutte belastingcapaciteit. Deze capaciteit is het verschil tussen de opbrengst opcenten motorrijtuigenbelasting die verkregen zou worden door het maximaal toegestane aantal opcenten te heffen en de opbrengst die verkregen wordt door het daadwerkelijk geheven aantal opcenten. De genoemde elementen zijn in principe allemaal beschikbaar voor de dekking van verhoging van de structurele lasten teneinde te voorkomen dat het materiële evenwicht van de begroting en het meerjarenperspectief wordt aangetast. Vervolgens dient dat nog neerwaarts gecorrigeerd te worden voor de eventuele aanwending van bespaarde rente over bestemmingsreserves en voorzieningen als structureel dekkingsmiddel. Immers wanneer de bestemmingsreserves en voorzieningen uitgeput raken zal de daarover gecalculeerde bespaarde rente navenant afnemen en een gat slaan in de structurele dekkingsmiddelen. Dit dient dan gecompenseerd te worden door de andere structureel inzetbare elementen. In de hierna volgende tabel is de berekening van de potentiële financiële ruimte op basis van de begrotingen voor 2005 weergegeven.

⁶ De toevoeging van 1/30^{ste} deel van de algemene reserve geldt niet voor alle provincies. Bij de provincies die bij de resultaatbestemming per saldo middelen aan de algemene reserve hebben onttrokken, is dit deel namelijk reeds meegenomen bij de bepaling van het gecorrigeerde saldo. De onttrekkingen aan de algemene reserve zijn daarbij namelijk als incidenteel element verrekend, na aftrek van het als structureel te beschouwen deel (maximaal 1/30^{ste} van de algemene reserve).

Potentiële financiële ruimte op basis van begrotingen voor 2005
(bedragen x € 1000)

provincie	gecorrigeerd saldo na resultaat- bestemming	werkelijk onvoorzien n	onbenutte belasting- capaciteit	1/30 van algemene reserve	per saldo aangewend e bespaarde rente	potentiële financiële ruimte	
						nominaal	in % begroting s-omvang
		+	+	+	-/-		
Drenthe	2.981	431	10.444	1.069	3.520	11.405	7%
Flevoland	170	730	13.196	399	0	14.357	10%
Friesland	10.718	585	21.332	0	7.860	24.775	10%
Gelderland	6.353	204	36.762	1.072	0	44.392	7%
Groningen	1.416	671	11.739	0	4.144	9.682	4%
Limburg	20.983	250	29.190	0	4.627	45.796	13%
Noord-Brabant	57.059	1.308	73.677	0	16.721	115.324	19%
Noord-Holland	-5.123	887	98.431	0	24.392	69.802	13%
Overijssel	37.981	250	25.124	0	0	63.355	21%
Utrecht	17.945	0	31.708	0	0	49.653	15%
Zeeland	3.369	250	10.083	127	4.494	9.335	5%
Zuid-Holland	35.730	500	79.850	1.038	19.283	97.836	14%
totaal	189.582	6.066	441.537	3.705	85.041	555.711	13%

Uit deze tabel blijkt dat de potentiële financiële ruimte gerelateerd aan de omvang van de begroting (dit is het totaal van de geraamde baten) varieert van 4% (bij Groningen) tot 21% (bij Overijssel). Het gemiddelde voor alle provincies bedraagt 13%.

Op rekeningbasis (over het jaar 2003) varieert de potentiële financiële ruimte gerelateerd aan de begrotingsomvang tussen de 6% (bij Friesland) en 22% (bij Noord-Holland); gemiddeld voor het totaal van alle provincies 13%.

Tenslotte blijkt uit het overzicht dat kwantitatief gezien de onbenutte belastingcapaciteit de belangrijkste component is van de (bij alle provincies aanwezige) structurele weerstandscapaciteit: de omvang van de potentiële financiële ruimte wordt voor bijna 80% bepaald door de heffingsruimte (dit is de ruimte tussen de daadwerkelijk door de provincies geheven en de maximaal te heffen aantallen opcenten op de motorrijtuigenbelasting). Als wordt geabstraheerd van de meegerekende correctie van de bespaarde rente wordt het percentage lager, maar bedraagt dan toch nog bijna 69%.

4.3 Weerstandscapaciteit, incidentele component

Als incidentele component van de weerstandscapaciteit geldt de vrij aanwendbare reserve (in principe derhalve de algemene reserve) die als buffer dient voor het opvangen van tegenvallers en de in de risicoparagraaf vermelde risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd. Het gaat hier om mogelijke risico's waarvan de aard en omvang (nog) niet zijn te bepalen en waarvoor derhalve (nog) geen concrete voorzieningen kunnen worden gevormd.

In de hierna volgende tabel zijn de reserves (het eigen vermogen) van de provincies per ultimo 2003 weergegeven.⁷ Dit eigen vermogen is onderverdeeld in de vrij aanwendbare algemene reserve en de bestemmingsreserves. Deze laatste categorie reserves betreft specifieke reserves opgebouwd uit de eigen algemene middelen teneinde een bepaald beleidsdoel (op termijn) te kunnen realiseren. Van derden (het

⁷ De gegevens van de tabel betreffen de gegevens zoals opgenomen in de provinciale balansen, zo nodig gecorrigeerd met betrekking tot type reserve. Onder de algemene reserve is nog niet begrepen het resultaat van de rekening over het dienstjaar 2003 (gecorrigeerd voor de daarin begrepen over te hevelen kredieten en de eventueel vastgelegde bestemming van een deel daarvan).

rijk, Europese Unie) verkregen specifieke middelen met een stringente aanwendingsrichting worden beschouwd als voorzieningen en behoren daarom niet tot het eigen vermogen. De voorzieningen zijn gelet op het karakter daarvan volledig verplicht, en maken derhalve geen onderdeel uit van de incidentele weerstandscapaciteit.

**Reserves (eigen vermogen) per ultimo 2003 op basis van rekeningen voor 2003
(bedragen x € 1000)**

provincie	algemene reserve		bestemde reserves	
	nominaal	in % omvang rekening	Nominaal	in % omvang rekening
Drenthe	29.620	15%	45.798	23%
Flevoland	7.863	6%	55.807	39%
Friesland	15.200	5%	120.255	38%
Gelderland	26.622	4%	231.312	38%
Groningen	29.368	11%	56.194	22%
Limburg	44.261	14%	97.673	30%
Noord-Brabant	30.366	4%	361.409	48%
Noord-Holland	365.167	77%	435.917	92%
Overijssel	7.907	2%	145.284	36%
Utrecht	24.637	4%	196.497	32%
Zeeland	8.157	3%	70.498	23%
Zuid-Holland	49.851	7%	214.436	30%
totaal	639.019	12%	2.031.080	40%

Uit het overzicht blijkt dat de provincies (volgens de rekeningen over het jaar 2003) over een incidentele weerstandscapaciteit in de vorm van een algemene reserve beschikken die in totaliteit gelijk is aan 12% van de rekeningsomvang (in 2002: 17%). Dit percentage wordt enigszins vertekend door het hoge percentage van de provincie Noord-Holland (deze provincie heeft een hoge algemene reserve als gevolg van verkoop van aandelen van energiebedrijven). Wanneer hiervan wordt geabstraheerd komt het percentage uit op 6% (in 2002 was dit 7%).

4.4 Deelnemingen privaatrechtelijke rechtspersonen

De provincies nemen vanuit de behartiging van hun publieke taak deel in privaatrechtelijke rechtsvormen, zoals NV's, BV's, stichtingen en dergelijke. Het betreft hier onder andere belangen in voornamelijk energiebedrijven, waterbedrijven, afvalverwerkingsbedrijven, openbaar vervoerbedrijven, havenbedrijven, bankinstellingen (Bank Nederlandse Gemeenten en Nederlandse Waterschapsbank) en ontwikkelingsmaatschappijen. De deelname in ontwikkelingsmaatschappijen betreft over het algemeen kapitaalverschaffing of garantieverlening ten behoeve van bedrijven met een innoverend karakter.

De totale boekwaarde van de deelnemingen van alle provincies tezamen bedraagt per ultimo 2003 ongeveer € 178 mln (dit is ongewijzigd ten opzichte van 2002). Daarvan is ongeveer 59% belegd in aandelen van energiebedrijven. De marktwaarde van die aandelen in nutsbedrijven is vermoedelijk hoger dan de gepresenteerde boekwaarde. De boekwaarde van de deelnemingen in nutsbedrijven bij de provincies Noord-Brabant en Gelderland is overigens nihil c.q. op de balans geheel afgeschreven. Bij de enkele jaren geleden doorgevoerde verkopen van de aandelen UNA (Noord-Holland en Utrecht) en de aandelen EZH (Zuid-Holland), bleken de opbrengsten hoger te zijn dan de boekwaarde. Over de opbrengst van eventuele toekomstige verkopen (indien uitdrukkelijk besloten wordt de deelnemingen af te stoten) is echter geen uitspraak te doen, omdat dit afhankelijk is van de mate van verhandelbaarheid en de situatie op het moment van verkoop.

Uit het bovenstaande concludeer ik dat de provincies gezamenlijk mogelijk nog over een bepaalde "stille reserve" beschikken, waarvan de omvang echter niet is aan te geven. Hierbij moet opgemerkt worden dat er tussen de provincies aanmerkelijke verschillen in aandelenbezit bestaan. Een aantal provincies heeft het aandelenbezit in de energiesector al geheel of gedeeltelijk afgestoten (Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland) of bezit nauwelijks aandelen (Flevoland).

4.5 Risico's

In het BBV is de bepaling opgenomen dat bij de begroting in de voorgeschreven paragraaf "weerstandvermogen" een inventarisatie van de risico's moet zijn opgenomen. Het gaat daarbij om alle risico's die (nog) niet anderszins zijn ondervangen en waarvoor geen voorziening is gevormd.

Door alle provincies is in de genoemde paragraaf bij de begroting 2005 een opsomming van de risico's opgenomen. Uit de vermelde opsommingen blijkt dat het karakter van de door de provincies genoemde risico's ten opzichte van het vorig jaar niet of nauwelijks is gewijzigd. Tot de door de provincies genoemde risico's behoren bijvoorbeeld financiële risico's (rentefluctuaties op de geldmarkt en afgegeven garanties en gewaarborgde geldleningen), risico's bij de bedrijfsvoering (administratieve/interne organisatie), schadeclaims door derden gebaseerd op de WA/AWB, risico's inzake milieuwetgeving/nazorg afvalstortplaatsen. Het financiële weerstandvermogen van de provincies (de weerstandscapaciteit gerelateerd aan de risico's) kan niet in kengetallen worden uitgedrukt, omdat nog niet alle provincies hebben gekozen voor het in kwantitatieve grootheden afzetten van de weerstandscapaciteit tegen de gesignaleerde risico's. De provincies moeten zelf hun risico's relateren aan de weergegeven omvang van de (incidentele en structurele) weerstandscapaciteit. Bij de begroting 2005 hebben acht provincies hun risico's zoveel mogelijk (soms deels) gekwantificeerd en spreken zich (soms impliciet) uit over voldoende toereikendheid van hun weerstandvermogen. De overige vier (Flevoland, Friesland, Zeeland en Zuid-Holland kwantificeren hun risico's (nog) niet en suggereren vaag een toereikende omvang of doen geen uitspraken.

De methode van in kaart brengen van risico's is een verantwoordelijkheid van de provincies zelf. Geconstateerd kan worden dat de wijze waarop provincies invulling geven aan de paragraaf weerstandvermogen een groeipad vertoont, waarvoor op ambtelijk niveau suggesties voor verbetering worden besproken. Verder geldt voor alle provincies dat hun begrotingspositie zodanig is dat - ook daar waar nog geen duidelijke uitspraak wordt gedaan over de toereikendheid van het weerstandvermogen - uit dien hoofde vooralsnog geen reden is om te twifelen aan de soliditeit van de financiële positie.

4.6 Conclusie met betrekking tot financiële positie

Uit de vorige paragrafen blijkt dat de gezamenlijke provincies positieve rekening- en begrotingssaldi laten zien, beschikken over zowel een structurele als een incidentele weerstandscapaciteit en een opsomming geven van (per provincie uiteenlopende) risico's. Acht provincies achten hun weerstandvermogen voldoende toereikend.

5 Variabele onderzoeken in het kader van financieel toezicht

Met de provincies (als toezichthouders op de gemeenten) is afgesproken bij de beoordeling van de begrotingen voor het jaar 2005 is – als gezamenlijk variabel onderzoek in het kader van het financieel toezicht – nader aandacht te besteden aan de paragrafen "onderhoud kapitaalgoederen" en "grondbeleid". In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de resultaten van het onderzoek naar de betreffende paragrafen in de provinciale begrotingen.

5.1 Onderhoud kapitaalgoederen

Het onderzoek naar het onderhoud kapitaalgoederen van de provincies is voornamelijk gebaseerd op een beoordeling van de paragraaf "onderhoud kapitaalgoederen" bij de provinciale begrotingen voor het jaar 2005. Uitgangspunt voor het onderzoek zijn de in het Gemeenschappelijk minimum beleidskader toezicht (GMBK) opgenomen toetspunten. Gebleken is dat nog geen enkele provincie een paragraaf onderhoud kapitaalgoederen heeft die reeds volledig voldoet aan de wettelijke eisen. Daarbij moet worden bedacht dat er sprake is van een groeitraject. In de eind 2004 aan de provinciale besturen verstuurd toezichtbrieven heb ik aandacht gevraagd voor het concretiseren van het beleidskader voor het onderhoud van kapitaalgoederen. Ik heb in overweging gegeven in het beleidskader helder in te gaan op de vragen wat de provincie wil bereiken (ambities, doelstellingen), wat daarvoor gedaan gaat worden en wat dat gaat kosten. Aanbevolen is om de doelstellingen zodanig te formuleren dat duidelijk wordt welk kwaliteitsniveau per categorie van kapitaalgoederen (bijvoorbeeld gebouwen, provinciale wegen) wordt nagestreefd. Om inzicht te krijgen in het meerjarige beeld van de onderhoudslasten heb ik ook aanbevolen om de meerjarige onderhoudslasten per categorie van de kapitaalgoederen te presenteren, gebaseerd op actuele onderhoudsplannen. Door deze onderhoudsplannen regelmatig te actualiseren, op basis van inspecties, kan ook inzicht worden verkregen in het eventuele achterstallige onderhoud. De resultaten van het onderzoek zijn uitvoeriger toegelicht en per provincie nader gespecificeerd in bijlage 1.

5.2 Grondbeleid

Het onderzoek naar het grondbeleid van de provincies is voornamelijk gebaseerd op een beoordeling van de paragraaf "grondbeleid" bij de provinciale begrotingen voor het jaar 2005.

Uit het onderzoek is gebleken dat geen enkele provincie zelf grond in exploitatie heeft. Daarom is het merendeel van de aan de paragraaf grondbeleid gestelde wettelijke eisen veelal niet van toepassing en is deze paragraaf bij de begrotingen van de provincies beperkt van omvang (of niet aanwezig). De provinciale activiteiten met betrekking tot de aankopen van grond beperken zich tot gronden voor de aanleg van wegen en natuur- en recreatiegebieden.

De resultaten van dit onderzoek zijn uitvoeriger toegelicht en per provincie nader gespecificeerd in bijlage 2.

6 Overig financieel toezicht

6.1 Wet fido

Als gevolg van de per 1-1-2001 in werking getreden Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) dient als onderdeel van de financiële verordening een financieringsstatuut opgesteld te worden. Zoals in paragraaf 6.2 nader wordt uiteengezet, zijn inmiddels bij alle provincies nadere financiële verordeningen vastgesteld. Hierdoor voldoen alle provincies aan de eis dat regels zijn vastgesteld voor de algemene doelstellingen, de te hanteren richtlijnen/limieten en de administratieve organisatie van de financieringsfunctie.

Bovendien moeten volgens het BBV de begroting en het jaarverslag een financieringsparagraaf bevatten. Deze financieringsparagraaf is in samenhang met de financiële verordening een belangrijk instrument voor het transparant maken en daarmee voor het sturen, beheersen en controleren van de financieringsfunctie. Alle provincies voegen de verplichte financieringsparagraaf aan hun begroting en jaarverslag bij de rekening toe. De inhoud van deze paragrafen geeft mij geen aanleiding tot het maken van bijzondere opmerkingen.

Op grond van de bepalingen van de Wet c.q. uitvoeringsregeling fido dienen de provincies aan het eind van ieder kwartaal een overzicht in te zenden van de netto vlottende schuld per de eerste van elke maand en de gemiddelde netto vlottende schuld van het kwartaal te relateren aan de kasgeldlimiet. Alle provincies voldoen aan

de verplichting tot inzenden van deze kwartaaloverzichten, waarbij in een aantal gevallen echter de inzendtermijn (soms ruim) wordt overschreden. De desbetreffende provincies worden er op gewezen de inzendtermijnen nauwkeuriger in acht te nemen. Uit de ingezonden kwartaaloverzichten blijkt dat er incidenteel bij een individuele provincie zich een tijdelijke kwartaaloverschrijding van de kasgeldlimiet kan voordoen, maar dat algemeen gesproken bij de provincies gedurende 2004 gemiddeld over het jaar genomen geen sprake is geweest van een overschrijding van de kasgeldlimiet.

Eveneens op grond van de Wet c.q. uitvoeringsregeling fido vindt de rapportage ten aanzien van de vaste schuld (renterisiconorm) eenmaal per jaar achteraf plaats in de financieringsparagraaf bij het jaarverslag. In de financieringsparagrafen van alle provincies is gerapporteerd over de renterisiconorm. Daaruit blijkt dat de provincies over 2003 hebben voldaan aan de renterisiconorm. Op grond daarvan concludeer ik dat de provincies geen overmatig renterisico lopen.

6.2 Overig

Onder het overig financieel toezicht dient begrepen te worden het toezicht op naleving van bepalingen inzake:

- a) wijzigingen van de begrotingen (artikel 196 van de Provinciewet);
- b) de "financiële verordening" met betrekking tot de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze regels dienen te waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan (artikel 216 van de Provinciewet);
- c) de "controleverordening" met betrekking tot de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze regels dienen te waarborgen dat de rechtmatigheid van financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst (artikel 217 van de Provinciewet).
- d) de "doelmatigheidsverordening" met betrekking tot de regels voor periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door de provincie gevoerde bestuur (artikel 217a van de Provinciewet). Met de instelling van dit zelfonderzoek wordt beoogd de transparantie van provinciaal handelen te bevorderen.

De onder punt a vermelde wijzigingen van de begrotingen worden getoetst op strijd met het recht. Vervolgens wordt systematisch bijgehouden welke wijzigingen zijn ontvangen en welke invloed zij hebben op de financiële positie van de provincies. In het algemeen stel ik vast dat via de vastgestelde wijzigingen het begrotingsevenwicht niet (structureel) wordt verstoord.

In het afgelopen jaar heb ik ter zake geen strijd met het recht geconstateerd. Gebleken is dat alle vastgestelde wijzigingen ter kennisneming zijn ingezonden, zij het soms met enige vertraging.

Alle provincies beschikken inmiddels over de in de punten b , c en d bedoelde financiële, controle- en doelmatigheidsverordeningen. Deze verordeningen, die op grond van artikel 218 van de Provinciewet door de provincies aan mij zijn toegezonden, voldoen in hoofdlijnen aan daaraan te stellen eisen van administratieve organisatie en interne controle, verdeling van taken en bevoegdheden (inclusief functiescheiding), verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening en periodieke evaluatie.

Tijdens het onderzoek naar de jaarrekeningen van de provincies wordt mede aandacht besteed aan opmerkingen van de accountant in zijn "verslag van bevindingen" betreffende de administratieve organisatie en de daarin opgenomen interne-controlemaatregelen. Voorzover de bevindingen van de accountant opmerkingen daarover bevatten, is dit voor de rekeningcommissies van de provinciale staten veelal aanleiding tot het stellen van nadere vragen. Zowel de opmerkingen in het verslag van bevindingen als de nader gestelde vragen vanuit de rekeningcommissies worden in de

meeste gevallen behandeld in een nadere toelichting bij het voorstel tot vaststelling van de rekening over enig dienstjaar. Indien noodzakelijk is in de toezichtbrief aan de betreffende provincie over de bevindingen van het onderzoek naar de rekening daar eveneens aandacht aan besteed.

Vastgesteld is dat de provinciale besturen de nodige aandacht hebben voor de in het verslag van bevindingen door de accountant gemaakte opmerkingen met betrekking tot de opzet en werking van de administratieve organisatie en interne controle en dat er verbeteractiviteiten gaande zijn.

Variabel onderzoek onderhoud kapitaalgoederen**Algemeen**

Jaarlijks wordt door BZK in het kader van het toezicht op de provincies naast een gemeenschappelijk met de provinciale toezichthouders te kiezen onderwerp een eigen variabel onderzoek uitgevoerd. Voor 2004 is gekozen voor het onderwerp onderhoud kapitaalgoederen. Het onderzoek is in het najaar van 2004 uitgevoerd.

Achtergrond

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is bepaald dat in de begroting in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen worden vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, waaronder het onderhoud van kapitaalgoederen. Omdat kapitaalgoederen een relatief groot beslag leggen op de provinciale begroting en de met de beleidsbeslissingen gepaard gaande uitgaven voor meerdere jaren vastliggen, is het van belang dat de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen een goed inzicht geeft in de stand van zaken en de meerjarige ontwikkelingen met betrekking tot de kapitaalgoederen.

Aanpak van het onderzoek

Uitgangspunt voor het onderzoek zijn de in het Gemeenschappelijk Minimum Beleidskader Toezicht (GMBK) opgenomen toetspunten, zoals vastgesteld op 5 juni 2003 door de gezamenlijke toezichthouders op provincies en gemeenten. De in het GMBK opgenomen toetspunten zijn onderverdeeld in wettelijke vereisten en algemene en specifieke toetspunten. In het kader van het variabele onderzoek zijn de in het GMBK vastgelegde toetspunten opnieuw geformuleerd en zoveel mogelijk samengevoegd, waarbij het wezen van de toetspunten overeind is gebleven. Daarbij is zoveel mogelijk onderscheid gemaakt tussen de verschillende categorieën kapitaalgoederen. Daarnaast zijn voor een nadere uitwerking van de toetspunten en ter verkrijging van inzicht in het toepassen van het instrument Publiek Private Samenwerking (PPS) enkele aanvullende vragen opgenomen. Basis voor het onderzoek zijn de in de provinciale begrotingen voor 2005 opgenomen paragrafen onderhoud kapitaalgoederen en –voorzover noodzakelijk voor het totale beeld van de provincies- de achterliggende nota's onderhoud kapitaalgoederen. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van desk research in het najaar van 2004. De uitkomsten van het onderzoek zijn voorgelegd aan de provincies ter afstemming van de feiten.

Uitkomsten van het onderzoek

De uitkomsten van het onderzoek zijn per provincie weergegeven in het aan deze bijlage toegevoegde overzicht. Uit dit overzicht blijkt het volgende:

Geen enkele provincie heeft een paragraaf onderhoud kapitaalgoederen die volledig voldoet aan de wettelijke vereisten.

Tien provincies geven in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen inzicht in het ambitieniveau voor de verschillende kapitaalgoederen. De ambitieniveaus zijn voor geen enkele provincie voor alle categorieën kapitaalgoederen concreet, meetbaar omschreven. Slechts vier provincies (Flevoland, Noord-Brabant, Noord-Holland en Overijssel) geven ook het bij het ambitieniveau behorende kwaliteitsniveau aan.

Bij acht provincies blijkt uit de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen dat er voor de (meeste) soorten kapitaalgoederen actuele beheerplannen aanwezig zijn. Bij zes provincies blijkt uit de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen dat het ambitieniveau voor de verschillende soorten kapitaalgoederen (en dus de beheerplannen) voor een aantal kapitaalgoederen volledig is doorvertaald naar de financiële begroting.

Vier provincies (Drenthe, Flevoland, Limburg en Overijssel) geven in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen (of de nota) het meerjarige financiële beslag weer. Een vergelijking met de uitkomsten van de voorgaande rekening/begroting voor de verschillende soorten kapitaalgoederen in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen wordt door twee provincies gemaakt.

Bij drie provincies blijkt duidelijk uit de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen welke reserves en voorzieningen voor de verschillende soorten kapitaalgoederen zijn ingesteld. Vier provincies geven voor de gebouwen aan wat de jaarlijkse dotatie aan reserves en voorzieningen is. Vijf provincies (Drenthe, Flevoland, Groningen, Limburg en Overijssel) vermelden in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen de omvang van de reserves en voorzieningen voor de wegen en/of de gebouwen.

Zeven provincies geven in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen aan dat er voor bepaalde categorieën kapitaalgoederen sprake is van onderhoudsachterstand. Drie provincies (Gelderland, Noord-Brabant en Noord-Holland) kwantificeren de onderhoudsachterstand voor de wegen. Eén provincie geeft de relatieve omvang van de onderhoudsachterstand aan. Zeven provincies hebben bij het bepalen van het ambitieniveau de beginsituatie in kaart gebracht. Dit is voornamelijk gebeurd voor de wegen en de gebouwen. Drie provincies geven de reden voor de onderhoudsachterstand aan. Bij drie provincies is er een plan van aanpak om de onderhoudsachterstand weg te werken. In twee gevallen is (meerjarig) aangegeven welke kosten hiermee gemoeid zijn.

Door één provincie (Noord-Brabant) wordt in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen melding gemaakt van PPS-constructies. Het gaat hier om de aanleg van wegen. Aangegeven is dat er duidelijke afspraken zijn gemaakt tussen de partners over de verantwoordelijkheidsverdeling en de verdeling van de risico's.

Opmerkingen in de toezichtbrieven naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek

In de toezichtbrieven zijn de belangrijkste uitkomsten/conclusies van het variabele onderzoek onderhoud kapitaalgoederen opgenomen.

Ten aanzien van de wettelijke vereisten is in alle brieven de conclusie opgenomen dat de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen nog niet geheel voldoen aan de wettelijke vereisten. Daarbij moet bedacht worden dat er sprake is van een groeitraject. In de desbetreffende toezichtbrieven is aandacht gevraagd voor de tekortkomingen.

In alle brieven is aandacht gevraagd voor het concretiseren van het beleidskader voor het onderhoud van kapitaalgoederen. In overweging is gegeven in het beleidskader helder in te gaan op de vragen wat wil de provincie bereiken (ambities, doelstellingen), wat gaat daarvoor gedaan worden en wat gaat dat kosten (zogenoemde WWW-vragen). Aanbevolen is om de doelstellingen zodanig te formuleren dat duidelijk wordt welk kwaliteitsniveau per categorie van kapitaalgoederen wordt nagestreefd.

Om inzicht te verkrijgen in het meerjarige beeld van de onderhoudslasten is, waar van toepassing, in de brieven aanbevolen om de meerjarige onderhoudslasten per categorie van de kapitaalgoederen ook in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen te presenteren, gebaseerd op actuele onderhoudsplannen. Door deze onderhoudsplannen regelmatig te actualiseren, op basis van inspecties, kan ook inzicht worden verkregen in het eventuele achterstallige onderhoud.

Variabel onderzoek naar de paragraaf Grondbeleid van de provincies

Algemeen

Met de provinciale toezichthouders op de gemeenten is voor 2004 afgesproken onderzoek uit te voeren naar een gemeenschappelijk onderwerp, namelijk het grondbeleid, inclusief PPS. Uitgangspunt voor het onderzoek zijn de paragrafen grondbeleid zoals die in de begrotingen 2005 zijn opgenomen en, voorzover nodig voor het totale beeld van de provincies, de nota's grondbeleid. In 2005 volgt nog een tweede fase van dit onderzoek, gericht op de rekening over 2004 in relatie tot het begrotingsbeleid.

Resultaten onderzoek

De resultaten van het onderzoek zijn schematisch weergegeven in het aan deze bijlage toegevoegde overzicht. Uit dit overzicht blijkt het volgende:

Geen enkele provincie heeft zelf grond in exploitatie. Daarom zijn drie van de vijf aan de paragraaf grondbeleid gestelde wettelijke eisen veelal niet van toepassing en is de paragraaf daarom beperkt van omvang. Uit het onderzoek is gebleken dat tien van de twaalf provincies een paragraaf grondbeleid heeft die voldoet aan de wettelijke eisen, voorzover van toepassing. Van deze tien provincies is er één (Groningen) die in de paragraaf grondbeleid aandacht besteedt aan PPS. De directe activiteiten van de provincies op het gebied van grond beperken zich vaak tot de aanschaf van gronden voor de aanleg van wegen, waterwegen en de ontwikkeling van natuur- en recreatie gebieden (strategische aankopen). De provincies Groningen, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland geven aan voornemens te zijn een actiever grondbeleid te gaan voeren. Overigens betekent dit niet dat zij zelf een grondexploitatie gaan opzetten. In een aantal gevallen heeft dit vorm gekregen door deel te nemen aan een gemeenschappelijke regeling op dit terrein of betreft het voorfinanciering van aankopen door derden.

Drenthe en Flevoland hebben geen paragraaf grondbeleid. (Deze provincies voeren geen actief grondbeleid).

Conclusie

Geen enkele provincie heeft zelf grond in exploitatie. De activiteiten met betrekking tot de aankopen van grond beperken zich tot gronden voor de aanleg van wegen en natuur- en recreatiegebieden.