

# Toezichtverslag 2006

## Samenvatting

Dit verslag geeft een overzicht van de bevindingen van het door mij uitgeoefende toezicht op de begrotingen 2006 en de rekeningen 2004 van de provincies, alsmede op de overige relevante financiële besluiten in 2005. De belangrijkste conclusies volgen hieronder.

Voor alle provincies geldt dat een solide financieel beleid wordt gevoerd. Dat wil zeggen dat in het algemeen 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 2006 wegens een rekeningstekort of termijnoverschrijdingen. Alle provincies (behalve Zuid-Holland) hebben in de jaarrekening over 2004 na resultaatbestemming een overschot gepresenteerd. Ook na correctie met incidentele effecten is het rekeningsaldi bij alle provincies (behalve Zuid-Holland) positief. De provincies houden zich tevens aan de termijnen voor inzending van de begroting en de 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. De begrotingen van deze drie gemeenschappelijke regelingen heb ik inmiddels goedgekeurd.

Conform het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bevat de begroting (en het jaarverslag) een aantal verplichte paragrafen. Hierin worden onderwerpen die versnipperd in de begroting staan overzichtelijk gebundeld en geven daardoor een toelichtende dwarsdoorsnede. 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 5% tot 22% van de begrotingsomvang (voor de gezamenlijke provincies gemiddeld 13%); bij de rekening 2004 varieert dit van 4% tot 15% (gemiddeld 10%). De provincies beschikken volgens de rekeningen over het jaar 2004 over een incidentele weerstandscapaciteit in de vorm van de algemene reserve die in totaliteit gelijk is aan 11% van de rekeningsomvang (in 2003 was dit 12%). Bij de begroting 2006 hebben alle provincies kwantitatieve gegevens over hun risico's opgenomen, zij het soms beperkt tot slechts enkele risico's of alleen globaal samengevat in een totaalbedrag. Acht provincies doen (soms impliciet) een uitspraak over de toereikendheid van hun weerstandsvermogen (de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de risico's) en achten die voldoende. Twee provincies suggereren vaag een toereikende omvang en twee provincies doen nog geen uitspraak. De financiële positie van alle provincies is op grond van hun begrotingspositie voldoende solide.

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.

Omdat het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) enkele tekortkomingen met betrekking tot de tijdigheid en kwaliteit van de door provincies verstrekte “informatie voor derden (lv3)” over het tweede en derde kwartaal van het uitvoeringsjaar 2005 heeft vastgesteld, heb ik begin 2006 de provincies hierover per brief benaderd. Ten aanzien van de “kwaliteit” van de informatie ontving(en) één provincie een ‘ernstige waarschuwing’ en drie provincies een ‘aanwijzing’ (tot het treffen van maatregelen ter verbetering). Ten aanzien van de “tijdigheid” was er één provincie met een ‘waarschuwing’ en één provincie met een ‘aanwijzing’. Met deze brieven zijn de desbetreffende provincies met nadruk gewezen op het belang van het correct nakomen van de verplichtingen met betrekking tot de lv3.

Uit de (tot de verplichte paragrafen bij de begroting/rekening behorende) paragraaf “financiering” blijkt dat alle provincies de (aan de netto-vlottende 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 2006 – als gezamenlijk variabel onderzoek in het kader van het financieel toezicht – nader aandacht te besteden aan het onderwerp “verbonden partijen”. Daarnaast heb ik als variabel onderzoeksonderwerp “financiële begroting en meerjarenraming” gekozen. Uit het onderzoek naar de provinciale begrotingen is gebleken dat de financiële begrotingen en meerjarenramingen nog niet geheel voldoen aan de BBV-eisen. Acht provincies voldoen gemiddeld of meer dan gemiddeld aan de (uit de BBV-eisen voortvloeiende) gehanteerde toetspunten. Soms komt de ontbrekende informatie wel op een andere plaats in de beleidsbegroting voor. De meest voorkomende tekortkomingen hebben betrekking op de toelichting van gronden waarop de (meerjaren)ramingen zijn gebaseerd.

Uit het onderzoek naar de paragraaf verbonden partijen is gebleken dat de helft van de provincies nog niet voldoet aan de BBV-eis van een algemene visie ten aanzien van verbonden partijen; bij vijf provincies ontbreken de meerjarige kaders (beleidsvoornemens).

In de eind 2005 aan de provinciale besturen gezonden toezichtbrieven zijn aanbevelingen en suggesties voor mogelijke verbeteringen opgenomen. Voor verdere gegevens over de resultaten van de variabele onderzoeken wordt verwezen naar de bijlagen 1 en 2 bij dit Toezichtverslag.

## 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 de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) namens 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 2005 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 2006, 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 financiële begroting en meerjarenraming, alsmede verbonden partijen. 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 van het financieel toezicht

### 2.1 Ontwikkelingen van het financieel toezicht

Voor een overzicht van de ontwikkelingen van het financieel toezicht tot het jaar 2004 wordt verwezen naar het Toezichtverslag 2005<sup>1</sup> en eerdere toezichtverslagen.

De laatste ontwikkelingen van het toezichtbeleid betreffen: 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 vastgesteld bij het Bestuurlijk Overleg Toezicht op 5 december 2005. Voor de definitieve inwerkingtreding van het GTK (waarvoor wijziging van enkele artikelen van de Gemeentewet en Provinciewet nodig is), worden mede de resultaten van de lopende toezichtpilots (zie paragraaf 2.2) afgewacht. Bij bovengenoemd bestuurlijk overleg is afgesproken dat het wetswijzigingsvoorstel wordt aangehouden, maar dat het GTK, voor zover mogelijk, wel zal worden gevolgd. Dat houdt in dat het toezicht wel toetst op “duurzaam financieel evenwicht”, maar daarbij vooralsnog afziet van het gebruik van (in de wetswijziging voorgestelde) sanctiemogelijkheden.

In overeenstemming met de ontwikkelingen in het financieel toezicht 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 risicogeorieënterd 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 2006 om de onderwerpen: financiële begroting en meerjarenraming, alsmede verbonden partijen. Voor de uitkomsten van deze variabele onderzoeken wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van dit verslag.

---

<sup>1</sup> Bij brief van 24 mei 2004 aangeboden aan de Tweede Kamer (kenmerk 2005-000082420).

## 2.2 Toezichtpilots

Naast de in paragraaf 2.1 genoemde ontwikkelingen die geleid hebben tot het opstellen van het GTK, zijn bij de provincies (als toezichthouder op de gemeenten) twee pilots voor mogelijke aanpassingen van het financieel toezicht tot stand gekomen.<sup>2</sup>

Bij het bestuurlijk overleg toezicht in december 2005 is afgesproken dat – analoog aan het provinciaal toezicht op de gemeenten – ook voor het financieel toezicht op de provincies wordt gestreefd naar het tot stand komen van een pilot. Aan de provincies heb ik hiervoor een drietal varianten voorgesteld<sup>3</sup>: verkenning afschaffing financieel toezicht, regulier toezicht (ongewijzigd voortzetten van het huidige financieel toezicht) en versterking horizontaal toezicht. Bij de laatstgenoemde variant beperkt de bemoeienis van de toezichthouder zich tot het verstrekken van bevindingen over de begroting aan provinciale staten. Dit wordt dan gezien als ondersteuning van de horizontale keten met betrekking tot de begroting, analoog aan de functie die de accountant ten behoeve van de provinciale staten vervult ten aanzien van bevindingen over de jaarrekening. Verwacht wordt dat de provincies rond de zomer 2006 een keuze maken voor de verdeling van de keuzevarianten.

## 3 Toezicht op de begrotingen 2006

### 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.<sup>4</sup>

In de hierna volgende tabel zijn weergegeven de na onderzoek blijkende saldi van de gecorrigeerde lasten en baten van de provinciale begrotingen voor 2006 respectievelijk van de rekeningen over 2004. 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 BBV) 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.

---

<sup>2</sup> Bij de "pilot Brabant" blijft voor enkele pilot-gemeenten een direct financieel toezicht door de provincie gedurende vier jaar achterwege, waarvoor in de plaats een door de gemeenteraad afgegeven verklaring komt dat hun begroting duurzaam in evenwicht is. Bij deze pilot streeft de provincie Noord-Brabant als toezichthouder naar minimaal financieel toezicht met als doel te bezien of op termijn afschaffing van financieel toezicht mogelijk is.

Bij de "pilot Limburg" worden de gemeenten éénmaal in de vier jaar grondig doorgelicht (onder andere gekoppeld aan de bestuurskrachtmonitor), en wordt in de tussenliggende jaren het toezicht gericht ingezet op risicogemeenten en voor de adviesfunctie.

<sup>3</sup> Bij brief van 13 maart 2006 aan het Interprovinciaal Overleg (IPO).

<sup>4</sup> De te hanteren uitgangspunten voor deze oordeelsvorming zijn vastgelegd in het Beleidskader financieel toezicht inclusief Wet fido (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), en in het Gemeenschappelijk minimum beleidskader toezicht (vastgesteld bij het bestuurlijk overleg toezicht op 5 juni 2003).

**Saldi van gecorrigeerde lasten en baten  
provinciale begrotingen 2006 en rekeningen 2004  
(bedragen x €1000)**

gepresenteerde saldi lasten en baten (voor en na resultaatbestemming) en gecorrigeerd (structureel) saldo na resultaatbestemming						
provincies	begroting 2006			rekening 2004		
	gepresenteerd saldo		gecorrigeerd	gepresenteerd saldo		gecorrigeerd
	voor	na	saldo na	voor	na	saldo na
	bestemming	bestemming	bestemming	bestemming	bestemming	bestemming
Drenthe	-1.710	0	-1.162	7.387	12.179	20.736
Flevoland	8.626	0	619	11.845	1.183	714
Fryslân	-26.178	1.522	36.590	-12.384	3.205	14.916
Gelderland	65.410	0	10.035	-21.228	5.830	97.212
Groningen	10.756	4.379	5.456	6.967	5.207	2.768
Limburg	4.777	10.409	31.001	5.119	4.206	4.206
Noord-Brabant	-36.730	0	39.434	61.897	28.678	43.123
Noord-Holland	-75.781	0	395	41.826	9.911	7.454
Overijssel	-39.314	0	52.796	22.504	9.748	24.139
Utrecht	-30.261	0	3.601	21.017	13.943	14.919
Zeeland	-5.253	1.005	-2.040	-7.325	2.800	2.800
Zuid-Holland	-17.440	0	1.977	-21.853	-13.834	-16.237

Uit deze tabel blijkt dat acht provincies in de begroting voor 2006 een negatief saldo vóór resultaatbestemming presenteren. Deze negatieve saldi worden gecompenseerd door bijdragen uit reserves, zodat alle provincies een sluitend of positief saldo na resultaatbestemming presenteren. 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 Drenthe en Zeeland) een positief gecorrigeerd saldo resteert. De begrotingen van de provincies Drenthe en Zeeland, waar na correctie een relatief beperkt negatief saldo resteert, vertonen op termijn een financieel evenwicht (bezien over de looptijd van de meerjarenraming is sprake van materieel evenwicht). Ook voor alle andere provincies geldt, dat het meerjarenperspectief op termijn (voor de jaren tot en met 2009) positief of tenminste sluitend is.

Tevens blijkt uit de tabel dat ook op basis van de rekeningen voor het jaar 2004 er voor alle provincies (behalve bij Zuid-Holland) sprake is van een positief (gecorrigeerd) saldo. Bij de provincie Zuid-Holland wordt op basis van de gepresenteerde begrotingen 2005 en 2006 en de meerjarenraming verwacht dat de rekeningen met ingang van 2005 weer een positief resultaat te zien zullen geven.

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. Alleen bij de toezending van de definitief door provinciale staten vastgestelde begroting bij de provincie Limburg was sprake van enige termijnoverschrijding. Hierbij is echter door de provincie wel voldaan aan de voorwaarden zoals genoemd in het beleidskader financieel toezicht (waaronder voorafgaand overleg en tijdige beschikbaarheid van een concept-begroting), op grond waarvan zonder consequenties afwijking van de inzendtermijn mogelijk is. Uit het naar de rekeningen van de provincies over 2004 ingestelde onderzoek, blijkt – zoals hiervoor reeds werd aangeduid – dat vrijwel 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 2006 op basis van de financiële positie of anderszins over te gaan tot het instellen van preventief toezicht. Alle provincies zijn hiervan vóór 1 januari 2006 in de zogenaamde "toezichtbrief" 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 enkele 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 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 toezichtverslag 2004 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 summier invulling van de paragrafen hadden gegeven. Nadat reeds bij de begrotingen voor 2005 een verbetering kon worden geconstateerd, is de situatie bij de begrotingen voor 2006 opnieuw 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 verwijs ik onder meer naar de resultaten van de variabele onderzoeken "financiële begroting en meerjarenraming" en "verbonden partijen" (zie hoofdstuk 5).

In mijn eind 2005 aan de provincies gezonden "toezichtbrieven" over de begroting 2006, heb ik - naast een bevestiging dat de provinciale begroting voor het jaar 2006 in hoofdlijnen voldoet aan de daaraan te stellen eisen van wet- en regelgeving - aandacht besteed aan de overige toezichtbevindingen en de uitkomsten van de variabele onderdelen van het toezicht, alsmede over resterende aandachts- en mogelijke verbeterpunten. Alle provincies hebben in hun reacties op de toezichtbrieven verbeteringen toegezegd.

De IFLO 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 de voor het lopende toezichtjaar gekozen variabele toezichtonderwerpen.

### *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 behoef 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. Groengebied Amstelland,
2. Natuur- en Recreatieschap Nationaal Park de Biesbosch,
3. Recreatieschap Stichtse Groenlanden.

De dagelijkse besturen van de betreffende gemeenschappelijke regelingen zijn in juli 2005 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 de begroting en begrotingswijzigingen moeten worden goedgekeurd. De begrotingen voor het jaar 2006 van de desbetreffende gemeenschappelijke regelingen heb ik 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 rekeningssaldi 2006 respectievelijk 2004;
- potentiële financiële ruimte (component van de structurele weerstandscapaciteit);
- reservepositie (component van de incidentele 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 rekeningssaldi*

Zoals uit de tabel in paragraaf 3.1 al bleek, zijn de gecorrigeerde saldi van de provinciale begrotingen na resultaatbestemming bij tien van de twaalf provincies positief. Ook op rekeningsbasis zijn bij tien 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 Structurele weerstandscapaciteit*

De structurele 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<sup>ste</sup> deel van de algemene reserve (welk deel mag worden aangewend als structureel dekkingsmiddel), het bedrag dat in de begroting is uitgetrokken voor werkelijke onvoorziene uitgaven, alsmede de resterende 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 2006 weergegeven.

**Potentiële financiële ruimte op basis van begrotingen voor 2006  
(bedragen x €1000)**

provincie	gecorrigeerd saldo na resultaatbestemming	werkelijk onvoorzien	resterende belastingcapaciteit	1/30 van algemene reserve <sup>5</sup>	per saldo aangewende bespaarde rente	potentiële financiële ruimte	
						nominaal	in % begrotingsomvang
		+	+	+	-/-		
Drenthe	-1.162	431	11.389	0	1.968	8.690	5%
Flevoland	619	473	20.957	399	0	22.307	14%
Fryslân	36.590	843	22.942	0	7.198	53.177	18%
Gelderland	10.035	183	44.150	2.388	0	56.755	9%
Groningen	5.456	671	12.441	432	4.786	14.214	6%
Limburg	31.001	250	29.560	1.542	11.503	50.850	14%
Noord-Brabant	39.434	1.308	82.309	0	23.132	99.919	15%
Noord-Holland	395	1.200	112.809	4.816	25.732	93.488	17%
Overijssel	52.796	250	29.000	0	0	82.046	22%
Utrecht	3.601	0	37.079	0	0	40.680	10%
Zeeland	-2.040	250	12.146	0	0	10.356	5%
Zuid-Holland	1.977	500	90.212	744	16.314	77.120	12%
<b>totaal</b>	<b>178.702</b>	<b>6.359</b>	<b>504.993</b>	<b>10.320</b>	<b>90.633</b>	<b>609.602</b>	<b>13%</b>

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 5% (bij Drenthe en Zeeland) tot 22% (bij Overijssel). Het gemiddelde voor alle provincies bedraagt 13%. Op rekeningbasis (over het jaar 2004) varieert de potentiële financiële ruimte gerelateerd aan de omvang van de rekening tussen de 4% (bij Groningen) en 15% (bij Drenthe); gemiddeld voor het totaal van alle provincies is dit 10%. Tenslotte blijkt uit het overzicht dat kwantitatief gezien de resterende belastingcapaciteit veruit de belangrijkste component is van de (bij alle provincies aanwezige) structurele weerstandscapaciteit: de omvang van de potentiële financiële ruimte wordt voor bijna 83% 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 ruim 72%.

#### 4.3 Incidentele weerstandscapaciteit

Tot de incidentele weerstandscapaciteit behoort 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 hiernavolgende tabel zijn de reserves (het eigen vermogen) van de provincies per ultimo 2004 weergegeven.<sup>6</sup> Dit eigen vermogen is onderverdeeld in de vrij

<sup>5</sup> Alleen dat deel voor zover niet reeds meegenomen bij de bepaling van het gecorrigeerd saldo (bij de provincies die bij de resultaatbestemming per saldo reeds middelen aan de algemene reserve hebben onttrokken).

<sup>6</sup> 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 2004.



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 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 2004 op basis van rekeningen voor 2004  
(bedragen x €1000)**

provincie	algemene reserve		bestemde reserves	
	nominaal	in % omvang rekening	nominaal	in % omvang rekening
Drenthe	36.205	17%	38.363	18%
Flevoland	8.015	5%	62.514	37%
Fryslân	22.439	6%	108.508	31%
Gelderland	28.996	3%	195.784	21%
Groningen	29.669	10%	66.815	22%
Limburg	64.382	19%	101.440	29%
Noord-Brabant	101.798	14%	202.442	27%
Noord-Holland	153.656	20%	723.949	95%
Overijssel	30.511	8%	137.449	34%
Utrecht	72.286	19%	490.063	126%
Zeeland	32.152	12%	31.947	12%
Zuid-Holland	31.410	4%	250.266	33%
<b>totaal</b>	<b>611.519</b>	<b>11%</b>	<b>2.409.540</b>	<b>43%</b>

Uit het overzicht blijkt dat de provincies (volgens de rekeningen over het jaar 2004) over een incidentele weerstandscapaciteit in de vorm van een algemene reserve beschikken die in totaliteit gelijk is aan 11% van de rekeningsomvang. Eind 2003 was het totaal van de algemene reserves nog bijna € 0,64 miljard (in percentages 12% van de omvang van de gezamenlijke rekeningen). Tegenover deze daling van de algemene reserves voor de gezamenlijke provincies staat in dezelfde periode overigens een stijging van het totaal van de bestemmingsreserves van € 2 miljard tot € 2,4 miljard (in percentages: van 40% eind 2003 tot 43% eind 2004).

**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, 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 2004 ongeveer € 273 mln (eind 2003 was dit nog ongeveer € 178 mln). Daarvan is ongeveer € 145 mln (dit is 53%) belegd in aandelen van energiebedrijven. De marktwaarde van die aandelen is vermoedelijk hoger dan de gepresenteerde boekwaarde. De boekwaarde van de deelnemingen in energiebedrijven bij de provincie Noord-Brabant is overigens 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. Naast provincies die nog beschikken over aandelen in energiebedrijven (Gelderland, Noord-Brabant, Friesland, Overijssel, Limburg, en in beperktere mate Groningen, Drenthe en Zeeland), is er een aantal provincies dat het aandelenbezit in de energiesector al geheel of gedeeltelijk heeft afgestoten (Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland) of nauwelijks aandelen bezit (Flevoland).

#### 4.5 *Risico's*

In het BBV is de bepaling opgenomen dat bij de begroting in de voorgeschreven paragraaf "weerstandsvermogen" ook 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 2006 een opsomming van de risico's vermeld. 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.

Teneinde het financiële weerstandsvermogen te kunnen bepalen, moeten de provincies zelf hun risico's relateren aan de weergegeven omvang van de (incidentele en structurele) weerstandscapaciteit. Bij de begroting 2006 hebben alle provincies kwantitatieve gegevens over hun risico's vermeld, waarbij zich echter grote verschillen in de mate van gedetailleerdheid voordoen (variërend van kwantitatieve aanduidingen over vrijwel alle genoemde risico's tot gegevens over slechts een à twee risico's; soms is alleen een totaalbedrag vermeld). Als gekeken wordt naar de mate waarin de provincies zelf conclusies trekken over hun weerstandscapaciteit in relatie tot hun risico's, blijkt dat acht provincies zich (soms impliciet of in algemene en globale termen) uitspreken over de toereikendheid van hun weerstandsvermogen. Deze provincies achten hun weerstandsvermogen voldoende. Twee provincies suggereren vaag een toereikende omvang en twee provincies doen nog geen uitspraak.

De methode van in het 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 weerstandsvermogen 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 weerstandsvermogen - uit dien hoofde vooralsnog geen reden is om te twijfelen aan de soliditeit van de financiële positie.

#### 4.6 *Conclusie met betrekking tot financiële positie*

Uit de vorige paragrafen blijkt dat de gezamenlijke provincies over het algemeen 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 spreken zich uit over hun weerstandsvermogen en achten deze voldoende toereikend. De financiële positie van alle provincies is op grond van hun begrotingspositie voldoende solide.

## 5 **Variabele onderzoeken in het kader van financieel toezicht**

Met de provincies (als toezichthouders op de gemeenten) was afgesproken bij de beoordeling van de begrotingen voor het jaar 2006 – als gezamenlijk variabel onderzoek in het kader van het financieel toezicht – nader aandacht te besteden aan de paragraaf "verbonden partijen".<sup>7</sup> Daarnaast heb ik zelf als variabel

---

<sup>7</sup> Tevens was afgesproken het bij de begrotingen 2005 uitgevoerde onderzoek naar de paragrafen grondbeleid te herhalen bij de rekeningen over 2004. Omdat uit het onderzoek op basis van de provinciale begrotingen 2005 bleek dat de meeste provincies nog geen echt actief grondbeleid voerden (zie bijlage 2 van het Toezichtverslag 2005), acht ik een aanvullend onderzoek bij de provincies op basis van de jaarstukken 2004 in deze fase niet zinvol.

onderzoeksonderwerp “de financiële begroting en meerjarenraming” gekozen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de resultaten van deze onderzoek en naar de desbetreffende onderdelen van de provinciale begrotingen.

### *5.1 De financiële begroting en meerjarenraming*

Uitgangspunt voor het onderzoek met betrekking tot de in de begrotingen 2006 opgenomen financiële begroting en meerjarenraming zijn uitsluitend de eisen die hieraan in het BBV worden gesteld. Uit het onderzoek is gebleken dat de financiële begrotingen en meerjarenramingen van de meeste provincie nog niet geheel voldoen aan de BBV-eisen. Acht provincies voldoen gemiddeld of meer dan gemiddeld aan de (uit de BBV-eisen voortvloeiende) gehanteerde toetspunten. Soms komt de ontbrekende informatie wel op een andere plaats in de beleidsbegroting voor. De meest voorkomende tekortkomingen hebben betrekking op de toelichting van gronden waarop de (meerjaren)ramingen zijn gebaseerd. Een kwalitatieve verbetering van deze toelichtingen is van belang, mede gelet op de gewenste ontwikkeling naar ruimere aandacht voor duurzaam financieel evenwicht. In de toezichtbrieven aan de provinciale besturen is aandacht gevraagd voor de desbetreffende tekortkomingen en is verzocht de begrotingen 2007 op deze punten wel te laten voldoen. De resultaten van het onderzoek zijn uitvoeriger toegelicht en per provincie nader gespecificeerd in de bijlage 1a en 1b.

### *5.2 Verbonden partijen*

Het onderzoek naar “verbonden partijen” is een tezamen met de provinciale toezichthouders gekozen gemeenschappelijk onderzoek. Het onderzoek is gebaseerd op de paragrafen verbonden partijen zoals die in de beleidsbegrotingen 2006 zijn opgenomen. Daarbij is uitgegaan van de toetspunten opgenomen in de handreiking verbonden partijen, die in juli 2005 door BZK en het Interprovinciaal Overleg (IPO) is uitgegeven. In de eerste plaats is bezien of wordt voldaan aan de drie desbetreffende eisen van het BBV. Daarnaast is (onder de titel “aanbevelingen”) ingegaan op enkele punten die niet direct samenhangen met de eisen van het BBV, maar wel de transparantie, de informatiewaarde, de leesbaarheid en de toegankelijkheid van de begroting kunnen bevorderen.

Uit het onderzoek is gebleken dat de helft van de provincies nog niet voldoet aan de BBV-eis van een algemene visie ten aanzien van verbonden partijen. Bij vijf provincies ontbreken de meerjarige kaders (beleidsvoornemens). In de toezichtbrieven aan de provincies zijn suggesties voor mogelijke verbeteringen opgenomen. De resultaten van dit onderzoek zijn uitvoeriger toegelicht en per provincie nader gespecificeerd in de bijlagen 2a, 2b en 2c.

## **6 Overig financieel toezicht**

### *6.1 Wet fido*

Als gevolg van de per 1 januari 2001 in werking getreden Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) dienen de provincies te beschikken over een financieringsstatuut (als onderdeel van de financiële verordening). Bij alle provincies zijn financiële verordeningen vastgesteld, zodat deze voldoen 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 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. De 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 2005 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. Uit de financieringsparagrafen van de provincies blijkt dat de provincies over 2004 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.
- e) de "informatie voor derden" (lv3) over begroting en jaarrekening (artikel 190 lid 2 van de Provinciewet). Dit betreft specifieke financiële (controle)gegevens, te verstrekken aan mij als financiële toezichthouder, aan het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) en (via het CBS) aan de Europese Unie.

De onder punt a vermelde wijzigingen van de begrotingen worden bezien op strijd met het recht. Bijgehouden wordt 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 de vastgestelde wijzigingen door de provincies ter kennisneming aan mij zijn toegezonden, 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.

Alle provincies verstrekken de onder punt e bedoelde gegevens. Op grond van door het CBS uitgevoerde toetsing van de tijdigheid en de kwaliteit van de onder punt e bedoelde gegevens, zijn de provincies begin 2006 door mij geïnformeerd over de toetsresultaten van het tweede en derde kwartaal van het uitvoeringsjaar 2005. Ten aanzien van de "kwaliteit" van de informatie ontving(en) de provincie Gelderland een 'ernstige waarschuwing' en drie provincies (Overijssel, Zeeland en Flevoland) een 'aanwijzing' (tot het treffen van maatregelen ter verbetering). Ten aanzien van de "tijdigheid" was er één provincie (Noord-Holland) met een 'waarschuwing' en één provincie (Zuid-Holland) met een 'aanwijzing'. Met deze brieven zijn de desbetreffende provincies met nadruk gewezen op het belang van het correct nakomen van de verplichtingen met betrekking tot de lv3.

Teneinde een goed kwaliteitsniveau van de lv3-gegevens te bevorderen was over de lv3 die gebaseerd is op de jaarrekening over 2004 een verklaring van een accountant nodig (conform art. 72, lid 5, van het BBV). Aan het begin van het vierde kwartaal 2005

beschikten negen provincies over een goedkeurende verklaring. Voor de resterende drie provincies zijn de goedkeurende accountantsverklaringen verstrekt ultimo 2005 (Noord-Holland en Zuid-Holland) en begin 2006 (Zeeland).

Tijdens het - als onderdeel van het door mij uitgevoerde financieel toezicht – door IFLO verrichte onderzoek naar de jaarrekeningen van de provincies, besteed ik mede aandacht 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.

Met ingang van het jaar 2004 betreft de accountantsverklaring (naast het zogenaamde “getrouwe beeld”) ook de controle op de rechtmatigheid van de financiële beheershandelingen. Ten aanzien van het aspect getrouwheid over het jaar 2004 voldeden alle provincies aan de daaraan te stellen eisen. De strekkingen van de verstrekte accountantsverklaringen met betrekking tot het aspect rechtmatigheid betroffen: vier provincies goedkeurend, vier provincies een oordeelsonthouding en vier provincies een “geen onderzoek”-verklaring. Bij de provincies met een “geen onderzoek”-verklaring is dat gemotiveerd op grond van het ontbreken van een tijdig door PS vastgesteld toetsbaar normenkader. Bij de provincies met oordeelsonthouding wordt dit mede toegeschreven aan onzekerheid over de mate waarin de provincies in staat zijn geweest de interne beheerorganisatie aan te passen aan de nieuwe eisen die worden gesteld inzake het rechtmatigheidsbeheer. Voor vrijwel alle provincies geldt dat wordt gewerkt aan verdere specificering van het normenkader en aan (zonodig opzet en) voortgaande implementatie van het beheersings- en verantwoordingsinstrumentarium.

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 financiële begroting en meerjarenraming

### **Algemeen**

Jaarlijks wordt door het ministerie van BZK in het kader van het financiële toezicht op de provincies naast een gemeenschappelijk met de provinciale toezichthouders gekozen onderwerp een eigen variabel onderzoek uitgevoerd. Voor de begroting 2006 is gekozen voor het onderwerp financiële begroting en meerjarenraming. Het onderzoek is in het najaar van 2005 uitgevoerd.

### **Achtergrond**

In het BBV is bepaald dat de begroting bestaat uit ten minste de beleidsbegroting en de financiële begroting. Deze laatste bestaat uit:

- a. ten minste een overzicht van baten en lasten en de toelichting;
- b. de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting.

Voor dit onderzoek is gekozen omdat aan het inzicht van zowel provinciale staten als de toezichthouder in de financiële begroting en de meerjarenraming groot belang wordt gehecht. Aan de hand van de eisen die het BBV aan de financiële begroting en de meerjarenraming stelt, wordt de mate waarin dit inzicht wordt geboden getoetst.

### **Aanpak van het onderzoek**

Uitgangspunt voor het onderzoek zijn uitsluitend de in het BBV opgenomen eisen waaraan de financiële begroting en de meerjarenraming dienen te voldoen (artikel 17 tot en met 23), uiteindelijk resulterend in 47 toetspunten die allemaal met ja/nee kunnen worden beantwoord en waarbij op zeven toetspunten tevens ook een kwalitatief oordeel is gegeven (zie bijlage 1b). De redactie van de toetspunten is zodanig gesteld dat het antwoord "ja" aangeeft dat aan de desbetreffende BBV-eis is voldaan en dat het antwoord "nee" aangeeft dat daaraan niet wordt voldaan.

Basis voor het onderzoek zijn de provinciale begrotingen voor 2006. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van desk research in het najaar van 2005. De uitkomsten van het onderzoek zijn voorgelegd aan de provincies ter afstemming van de feiten.

### **Uitkomsten van het onderzoek**

Alleen de provincie Noord-Brabant heeft een financiële begroting en meerjarenraming die volledig voldoen aan de vereisten uit het BBV.

De provincies blijken op de 47 toetspunten die met ja/nee kunnen worden beantwoord een gemiddelde score te behalen van 34. Dat betekent dat de financiële begrotingen en meerjarenramingen gemiddeld op 13 punten niet voldoen aan de eisen die het BBV daaraan stelt. Daarbij is het niet zo dat alle vereisten van hetzelfde gewicht zijn, maar het zijn wel allemaal eisen waaraan de financiële begroting en meerjarenraming op grond van de regelgeving dienen te voldoen.

De provincies Drenthe (39 ja), Flevoland (40 ja), Fryslân (37 ja), Groningen (37 ja), Limburg (34 ja), Noord-Holland (39 ja), Overijssel (42 ja) en Zuid-Holland (39 ja) voldoen op meer punten dan gemiddeld; de provincies Gelderland (6 ja), Utrecht (27 ja) en Zeeland (25 ja) voldoen (beduidend) minder dan gemiddeld. Sommige provincies (met name Gelderland op 35 punten, Zeeland op 12 punten en Utrecht op 7 punten) hebben ontbrekende informatie wel in de beleidsbegroting staan.

Bij zeven van de 47 toetspunten is, indien van toepassing, ook een kwalitatief oordeel gegeven (variërend van onvoldoende, voldoende tot goed). Deze zeven toetspunten hebben betrekking op de toelichting van gronden waarop de (meerjaren)ramingen zijn gebaseerd en op de toelichting van verschillen met vorige en voorvorige jaren. Uit het onderzoek blijkt dat er wisselend gescoord wordt. Er is bij tien provincies (niet bij Drenthe en Noord-Holland) bij tenminste twee punten sprake van een "voldoende" score. Bij één punt is er daarnaast bij één provincie sprake van een "goede" score (Zuid-Holland). Bij zes

provincies (Drenthe, Flevoland, Noord-Holland, Overijssel, Zeeland en Zuid-Holland) is er bij tenminste één punt sprake van een “onvoldoende” score. Één provincie (Fryslân) scoort op alle punten “voldoende”. Er is geen enkele provincie die louter onvoldoendes scoort.

De algemene conclusie op grond van de toetsing op de 47 aan het BBV ontleende eisen is dat er naast het opnemen van de juiste informatie op de juiste plek, vooral nog veel verbeterd kan worden ten aanzien van:

- de toelichting bij de baten en lasten bij de oorzaken van een opmerkelijk verschil met de raming van het vorig en voorvorig dienstjaar;
  - aan de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume zowel in de lopende begroting als de meerjarenraming;
- Alle eisen waaraan door meer dan zes provincies niet werd voldaan zijn hierboven genoemd.

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

In de toezichtbrieven zijn de belangrijkste uitkomsten/conclusies van het variabele onderzoek financiële begroting en meerjarenraming opgenomen.

Ten aanzien van de eisen van het BBV is in alle brieven de conclusie opgenomen dat de financiële begrotingen en meerjarenraming nog niet geheel voldoen aan deze vereisten. Daarbij moet bedacht worden dat er sprake is van het derde jaar dat de BBV van toepassing is. In de desbetreffende toezichtbrieven is aandacht gevraagd voor deze tekortkomingen en is verzocht de begrotingen 2007 op deze punten wel te laten voldoen.

## Variabel onderzoek verbonden partijen

### **Algemeen**

Jaarlijks wordt door het ministerie van BZK in het kader van het financiële toezicht op de provincies naast een eigen te kiezen onderwerp een gemeenschappelijk met de provinciale toezichthouders te kiezen onderwerp als variabel onderzoek uitgevoerd. Voor de begroting 2006 is als gemeenschappelijk onderwerp gekozen voor de paragraaf verbonden partijen. Het onderzoek is in het najaar van 2005 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 de verbonden partijen. Vanwege het financiële en bestuurlijke belang van verbonden partijen en het feit dat met de beleidsbeslissingen gepaard gaande uitgaven voor meer jaren vastliggen, is het noodzakelijk dat de paragraaf verbonden partijen een goed inzicht geeft in de stand van zaken en de meerjarige ontwikkelingen met betrekking tot de verbonden partijen.

### **Aanpak van het onderzoek**

Uitgangspunt voor het onderzoek zijn de toetspunten die opgenomen zijn in de handreiking verbonden partijen, welke door het Interprovinciaal Overleg (IPO) en BZK is uitgegeven in juli 2005, en de in het Vakberaad gemeentefinanciën nader overeengekomen toetspunten. De toetspunten zijn direct dan wel indirect ontleend aan de eisen zoals in het BBV opgenomen.

Daarnaast zijn voor een nadere duiding van de eisen in het BBV en ter verkrijging van inzicht in de transparantie over de concrete taakuitvoering door verbonden partijen enkele aanvullende vragen opgenomen. Basis voor het onderzoek zijn de in de provinciale begrotingen voor 2006 opgenomen paragrafen verbonden partijen en de jaarverslagen 2004. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van desk research in het najaar van 2005. De uitkomsten van het onderzoek zijn voorgelegd aan de provincies ter afstemming van de feiten.

### **Uitkomsten van het onderzoek**

In bijlage 2b staat een uitgebreid overzicht van de uitkomsten van het onderzoek. Hieronder wordt eerst nader ingegaan op de vraag of wordt voldaan aan de drie desbetreffende eisen van het BBV. Daarna wordt ingegaan op enkele punten die niet direct samenhangen met de eisen van het BBV. Deze punten worden onder de aandacht gebracht omdat deze de transparantie, de informatiewaarde, de leesbaarheid en de toegankelijkheid van de begroting kunnen bevorderen. Deze punten worden onder de titel aanbevelingen geplaatst.

#### *BBV-eisen*

Geconstateerd is dat alle provincies een paragraaf verbonden partijen in de begroting opgenomen hebben (artikel 9 van het BBV), waarbij tevens de definitie uit het BBV wordt gehanteerd dat een verbonden partij een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie is waarin de provincie een bestuurlijk en een financieel belang heeft.

De provincies Fryslân, Groningen, Noord-Brabant, Overijssel, Utrecht en Zeeland hebben geen (volledige) algemene visie in de paragraaf opgenomen. In deze gevallen is op dit onderdeel niet voldaan aan het BBV (artikel 15, lid a). Daarnaast ontbreken bij Gelderland, Groningen, Limburg, Zeeland en Zuid-Holland de (meerjarige) kaders (beleidsvoornemens). Dit is in strijd met de vereisten van het BBV (artikel 15, lid b).

#### *Aanbevelingen*

Er is ook op 12 punten onderzoek gedaan naar de mogelijkheid tot verbetering van de niet direct in het BBV vereiste informatie over de afzonderlijke verbonden partijen in de



paragraaf op te nemen. Uit het onderzoek blijkt dat drie provincies (Fryslân, Utrecht en Zuid-Holland) inzicht geven in de (meerjarige) kosten van de belangrijkste verbonden partijen. Eveneens drie provincies (Fryslân, Gelderland en Noord-Holland) geven inzicht in de (meerjarige) risico's van de belangrijkste verbonden partijen. Bij Drenthe, Fryslân, Noord-Brabant, Overijssel, Utrecht en Zuid-Holland is er een koppeling aan de programma's. Gelet op de in de handreiking verbonden partijen opgenomen toetspunten wordt aanbevolen meer aandacht te besteden aan het bieden van (meerjarig) inzicht in kosten, risico's en beleidskaders voor de afzonderlijke verbonden partijen. Deze in 2005 verschenen handreiking is te downloaden via [www.finveen.nl](http://www.finveen.nl).

Op basis van de jaarverslagen 2004 is aanvullend onderzoek uitgevoerd naar de gemeenschappelijke regelingen waaraan de provincies deelnemen. Slechts drie gemeenschappelijke regelingen worden niet genoemd in de paragraaf verbonden partijen. Dit speelt bij de provincies Limburg, Noord-Holland en Utrecht. Overigens wordt bij ongeveer de helft van de gemeenschappelijke regelingen niet de bijdrage over 2004 van de provincie aan de regeling genoemd (zie bijlage 2c).

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

In de toezichtbrieven zijn de belangrijkste uitkomsten/conclusies van het variabele onderzoek verbonden partijen opgenomen.

Ten aanzien van de BBV-vereisten is bij Fryslân, Groningen, Noord-Brabant, Overijssel, Utrecht en Zeeland aandacht gevraagd voor het feit dat in de paragrafen verbonden partijen geen algemene visie is opgenomen. Daarnaast wordt bij Gelderland, Groningen, Limburg, Zeeland en Zuid-Holland opgemerkt dat er geen (meerjarige) kaders (beleidsvoornemens) in de paragraaf aanwezig zijn.