

Toezichtverslag 2007

Samenvatting

Dit verslag geeft een overzicht van de bevindingen van het door mij uitgeoefende toezicht op de begrotingen 2007 en de rekeningen 2005 van de provincies, alsmede op de overige relevante financiële besluiten in 2006. 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 het instellen van preventief toezicht.

Er bestaat ook geen aanleiding gebruik te maken van de facultatieve mogelijkheid tot het instellen van preventief toezicht op de provincies voor het begrotingsjaar 2007 op grond van een rekeningtekort of termijnoverschrijdingen. Alle provincies (uitgezonderd Limburg) hebben in de jaarrekening over 2005 na resultaatbestemming een overschot gepresenteerd. Ook na correctie voor incidentele baten en lasten is het rekeningsaldo bij alle provincies (uitgezonderd Drenthe) positief. De provincies houden zich in het algemeen aan de termijnen voor inzending van de begroting en de jaarrekening (behalve Limburg en Flevoland bij de begroting 2007 en Drenthe en Noord-Holland bij de rekening 2005).

Er zijn geen financiële redenen om de gemeenschappelijke regelingen waaraan provincies deelnemen onder preventief toezicht te stellen. Vier gemeenschappelijke regelingen hebben zich echter niet gehouden aan de inzendtermijnen en zijn op die grond onder preventief toezicht geplaatst. De begrotingen van deze vier 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, waardoor ze een toelichtende dwarsdoorsnede geven. De 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 basis van de begroting voor 2007 varieert van 6% tot 19% van de begrotingsomvang (voor de gezamenlijke provincies gemiddeld 14%); bij de rekening 2005 varieert dit van 3% tot 30% (gemiddeld 14%).

De provincies beschikken volgens de jaarrekeningen 2005 over een incidentele weerstandscapaciteit (dit is het vermogen om eenmalige tegenvallers op te vangen) in de vorm van de algemene reserve die in totaliteit gelijk is aan 13% van de rekeningomvang (in 2004 was dit 11%). Bij de begroting 2007 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. Negen 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 één provincie doet 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 de 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-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) was afgesproken bij de beoordeling van de begrotingen 2007 – als gezamenlijk variabel onderzoek in het kader van het financieel toezicht – nader aandacht te besteden aan het onderwerp "de financiële begroting". Daarnaast had ik als variabel onderzoeksonderwerp "de meerjarenraming" gekozen. Het betreft beide een herhalingonderzoek van vorig jaar. Gemiddeld genomen voldoen de provincies voor 89% aan de toetspunten die voortvloeien uit de eisen die het BBV aan de financiële begroting en de meerjarenraming stelt. Dit percentage bedraagt 93% als er rekening mee wordt gehouden dat ontbrekende informatie (zonder verwijzing) elders in de begrotingsdocumenten voorkomt. De meest voorkomende tekortkomingen hebben betrekking op het toelichten van de oorzaken van aanmerkelijke verschillen tussen de raming van het begrotingsjaar en de realisatie van het voorvorig begrotingsjaar, alsmede het toelichten van belangrijke ontwikkelingen binnen de meerjarenraming. In de eind 2006 aan de provinciale besturen gezonden toezichtbrieven zijn verzoeken, aanbevelingen en suggesties voor mogelijke verdere verbeteringen opgenomen. Voor verdere gegevens over de resultaten van de variabele onderzoeken wordt verwezen naar de bijlagen 1a en 1b bij dit toezichtverslag.

1 Inleiding

Sinds het jaar 2000 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 2006 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 2007, 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 de uitgevoerde variabele onderzoeken van financieel toezicht worden beschreven in hoofdstuk 5. Dit betreft de onderwerpen “de financiële begroting” en “de meerjarenraming”. Tenslotte komen in hoofdstuk 6 de uit de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) voortvloeiende en 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 2006 wordt verwezen naar het Toezichtverslag 2006¹. Daarin is reeds aangeduid, dat het toezichtbeleid zich de laatste jaren ontwikkelt in de richting van: 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-toezichtkader (GTK). Dit GTK met de titel “Zichtbaar toezicht” is vastgesteld in 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. Tenslotte memoreer ik dat als uitvloeisel van het kabinetsstandpunt bij het rapport Interbestuurlijk toezicht herijkt (Rapport Bestuurlijke Werkgroep Alders van 7 januari 2005), aan het eind van het jaar 2006 een toelichting op (het toezichtarrangement voor) het financieel toezicht op de provincies eind 2006 is aangeboden aan de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie Oosting). Voor verdere ontwikkelingen van het financieel toezicht worden de resultaten van de hierboven genoemde toezichtpilots en de doorlichting afgewacht.

In overeenstemming met de ontwikkelingen in het financieel toezicht is er bij het door mij uitgeoefende financieel toezicht op de provincies 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 2007 om de onderwerpen: financiële begroting en meerjarenraming. Voor de uitkomsten van deze variabele onderzoeken wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van dit verslag.

¹ Toezichtverslag 2006 bij brief van 1 juni 2006 aangeboden aan de Tweede Kamer (kenmerk 2006-0000162764).

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.²

Op basis van een afspraak bij het Bestuurlijk overleg toezicht in december 2005, is voorgesteld om – analoog aan het provinciaal toezicht op de gemeenten – ook voor het financieel toezicht op de provincies te komen tot een pilot. Aan de provincies heb ik hiervoor een drietal varianten voorgesteld³: verkenning afschaffing financieel toezicht, regulier toezicht (ongewijzigd voortzetten van het huidige financieel toezicht) en versterking horizontaal toezicht⁴. Het IPO heeft bij brief van 12 juli 2006 echter meegedeeld niet te kiezen voor deze mogelijke pilots, omdat deze op basis van voortschrijdend inzicht niet meer opportuun zijn. Op grond van dit standpunt is voor het financieel toezicht van mijn ministerie op de provincies vooralsnog gekozen voor voortzetting van de huidige vorm van regulier toezicht.

3 Toezicht op de begrotingen 2007

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 het BBV verplicht voorgeschreven paragrafen.

Wanneer de begroting naar mijn oordeel niet in evenwicht is en het blijkt 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 blijvende saldi van de gecorrigeerde lasten en baten van de provinciale begrotingen voor 2007 respectievelijk van de rekeningen over 2005. Dit saldo betreft het verschil van de geraamde c.q. gerealiseerde baten en lasten, gecorrigeerd voor incidentele baten en lasten (dit zijn baten en lasten die zich voor een periode van maximaal drie jaar voordoen). Bij de begroting- en rekeningsaldi wordt onderscheid gemaakt tussen het resultaat vóór bestemming en – na verwerking van de geraamde c.q. gerealiseerde mutaties in de reserves – het resultaat na bestemming. Op deze wijze worden de voorgenomen c.q. gerealiseerde toevoegingen en/of onttrekkingen aan reserves apart inzichtelijk gemaakt.

² Bij de “pilot Brabant” blijft voor de gemeenten die er voor kiezen aan de pilot deel te nemen 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 een bestuurskrachtmonitor), en wordt in de tussentijdende jaren het toezicht gericht ingezet op risicogemeenten en voor de adviesfunctie.

³ Bij brief van 13 maart 2006 aan het Interprovinciaal Overleg (IPO).

⁴ 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 provinciale staten vervult ten aanzien van bevindingen over de jaarrekening.

⁵ 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 (GMBK) (vastgesteld bij het bestuurlijk overleg toezicht op 5 juni 2003).

**Saldi van de lasten en baten van de
provinciale begrotingen 2007 en rekeningen 2005
(bedragen x €1000)**

| gepresenteerde saldi lasten en baten (voor en na resultaatbestemming) en gecorrigeerd (structureel) saldo na resultaatbestemming | | | | | | |
|---|---------------------|------------------|-------------------------------|---------------------|------------------|-------------------------------|
| provincies | begroting 2007 | | | rekening 2005 | | |
| | gepresenteerd saldo | | gecorrigeerd (structureel) | gepresenteerd saldo | | gecorrigeerd (structureel) |
| | voor bestemming | na bestemming | saldo na bestemming | voor bestemming | na bestemming | saldo na bestemming |
| Drenthe | -4.819 | 0 | 6.610 | -1.620 | 5.776 | -1.417 |
| Flevoland | -3.280 | -2 | 8.733 | 3.913 | 1.116 | 2.548 |
| Fryslân | -46.220 | 1.012 | 15.466 | -9.354 | 7.394 | 46.814 |
| Gelderland | 29.547 | 10.651 | 37.011 | 66.304 | 16.838 | 60.360 |
| Groningen | 17.371 | 5.467 | 12.424 | 23.283 | 7.756 | 3.936 |
| Limburg | 12.583 | 8.549 | 42.510 | 540 | -2.849 | 18.615 |
| Noord-Brabant | -49.472 | 0 | 54.941 | -5.317 | 2.948 | 14.858 |
| Noord-Holland | -106.710 | 0 | 21.542 | 68.996 | 16.072 | 39.622 |
| Overijssel | -35.753 | 0 | 26.968 | 83.028 | 12.328 | 138.099 |
| Utrecht | -32.639 | 2.808 | 31.159 | 14.442 | 11.263 | 12.842 |
| Zeeland | -11.128 | 1.314 | 8.255 | 8.388 | 4.684 | 8.592 |
| Zuid-Holland | -28.433 | 0 | 47.464 | -17.764 | 11.025 | 54.547 |

Uit deze tabel blijkt dat negen provincies in de begroting voor 2007 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 vervolgens 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 een positief gecorrigeerd (structureel) saldo resteert. Ten opzichte van de omvang van de begrotingen variëren deze saldi van 3,4% (bij Drenthe en Noord-Holland) tot 8,7% (bij Limburg). Voor de gezamenlijke provincies geldt dat het gecorrigeerde (structurele) saldo in totaal €313 mln bedraagt; dit is 5,8% van de totale begrotingsomvang ad €5,4 miljard. Bij de begrotingen 2006 ging het bij de gezamenlijke provincies nog om een bedrag van in totaal €179 mln (dit was 3,8% van de begrotingsomvang ad €4,7 miljard). Voor alle provincies geldt bovendien dat de meerjarenraming op termijn (voor de jaren tot en met 2010) positief of tenminste sluitend is.

Tevens blijkt uit de tabel dat ook op basis van de jaarrekeningen voor het jaar 2005 er voor alle provincies (behalve bij Drenthe) sprake is van een positief gecorrigeerd (structureel) saldo na bestemming. Het beperkte tekort bij de provincie Drenthe beschouw ik vooralsnog als incidenteel en hangt samen met het feit dat in 2005 per saldo een bedrag van ongeveer €9 mln aan de algemene reserve is onttrokken.

Bijna alle provincies hebben de begrotingen en rekeningen ingezonden binnen de wettelijk gestelde termijnen (in artikel 207, lid 2 van de Provinciewet). Alleen bij de toezending van de definitief door provinciale staten vastgestelde begroting was bij de provincies Flevoland en Limburg sprake van enige termijnoverschrijding. Hierbij is echter door deze provincies wel voldaan aan de voorwaarden zoals genoemd in het beleidskader financieel toezicht (waaronder tijdige beschikbaarheid van een conceptbegroting), op grond waarvan zonder consequenties afwijking van de inzendtermijn mogelijk is. Ook was sprake van termijnoverschrijding bij de toezending van de jaarrekening 2005 bij de provincies Drenthe en Noord-Holland. De jaarrekening bij Drenthe werd wel tijdig door provinciale staten vastgesteld, maar abusievelijk na de termijn van 15 juli 2006 aan de toezichthouder toegezonden. De vaststelling van de jaarrekening door provinciale staten bij Noord-Holland vond eerst plaats op 25 september 2006. Deze vertraging ontstond om bij de vaststelling

mede rekening te kunnen houden met opmerkingen in het (in juli 2006 door de Randstedelijke Rekenkamer uitgebrachte) rapport "Rechtmatigheid in 2005 provincie Noord-Holland". Wel is vóór 15 juli 2006 een conceptrekening aan de toezichthouder toegezonden.

Op grond van het vorenstaande concludeer ik dat de provinciale begrotingen 2007 materieel in evenwicht zijn (de structurele lasten worden gedekt door structurele baten) en dat er voor geen van de provincies aanleiding is om voor het jaar 2007 op basis van de financiële positie of anderszins over te gaan tot het instellen van preventief toezicht. Alle provincies zijn hier vóór 1 januari 2007 in de zogenaamde "toezichtbrief" schriftelijk van 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) rekeningoverschotten voordoen. Als verklaringen voor die 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 rekeningbasis betere vermogenspositie dan oorspronkelijk bij de begroting geraamd (onder meer omdat de benutting van de bestemmingsreserves en voorzieningen trager verloopt dan eerder werd aangenomen).

Een belangrijk onderdeel van de provinciale begrotingen zijn de 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 voorgaande jaren werd in het toezichtverslag aangegeven dat – gerelateerd aan de in het GMBK opgenomen toetspunten voor de paragrafen – de inhoud van de paragrafen voor verbetering vatbaar is. Nadat bij de begrotingen 2005 en 2006 reeds een verbetering kon worden geconstateerd, is de situatie bij de begrotingen 2007 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 enkele verbeteringen mogelijk. Hiervoor verwijs ik onder meer naar de resultaten van de variabele onderzoeken "de financiële begroting" en "de meerjarenraming" (zie hoofdstuk 5).

In mijn eind 2006 aan de provincies gezonden "toezichtbrieven" over de begroting 2007, heb ik – naast een bevestiging dat de provinciale begroting 2007 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 aan 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 op 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.

In de gemeenschappelijke regelingen zijn bepalingen opgenomen die voorzien in afdekking van (exploitatie)tekorten via bijdragen van de deelnemers aan die regelingen.

De begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen en ook de meerjarenraming, zijn derhalve in beginsel altijd materieel in evenwicht. Om deze reden 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 vier gemeenschappelijke regelingen:

1. Natuur- en Recreatieschap de Hollandsche Biesbosch,
2. Natuur- en Recreatieschap Nationaal Park de Biesbosch,
3. Recreatieschap Landschap Waterland,
4. Samenwerkingsverband Collectief Vervoer Zeeuws-Vlaanderen.

De dagelijkse besturen van de betreffende gemeenschappelijke regelingen zijn in oktober 2006 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 2007 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 rekeningsaldi 2007 respectievelijk 2005;
- 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 rekeningsaldi

Zoals uit de tabel in paragraaf 3.1 al bleek, zijn de gecorrigeerde saldi van alle provinciale begrotingen na resultaatbestemming positief. Op rekeningsbasis zijn bij elf 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^{ste} 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 hogere structurele lasten teneinde te voorkomen dat het materiële evenwicht van de begroting en van de meerjarenraming wordt aangetast. Vervolgens dient dat nog neerwaarts gecorrigeerd te worden voor de eventuele aanwending van bespaarde rente over

(bestemmings)reserves en voorzieningen als structureel dekkingsmiddel. Immers wanneer de (bestemmings)reserves 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 hiernavolgende tabel is de berekening van de potentiële financiële ruimte op basis van de provinciale begrotingen 2007 weergegeven.

**Potentiële financiële ruimte op basis van begrotingen 2007
(bedragen x € 1000)**

| provincie | gecorrigeerd saldo na resultaatbestemming | werkelijk onvoorzien | resterende belastingcapaciteit | 1/30 van algemene reserve ⁶ | per saldo aangewende bespaarde rente | potentiële financiële ruimte | |
|---------------|---|----------------------|--------------------------------|--|--------------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| | | | | | | nominaal | in % begroting-omvang |
| | | + | + | + | -/- | | |
| Drenthe | 6.610 | 431 | 12.639 | 0 | 0 | 19.679 | 10% |
| Flevoland | 8.733 | 525 | 23.025 | 399 | 0 | 32.283 | 16% |
| Fryslân | 15.466 | 886 | 20.841 | 0 | 13.959 | 23.234 | 6% |
| Gelderland | 37.011 | 183 | 48.120 | 0 | 0 | 85.315 | 11% |
| Groningen | 12.424 | 671 | 14.233 | 0 | 5.334 | 21.995 | 8% |
| Limburg | 42.510 | 250 | 29.495 | 1.478 | 4.221 | 69.511 | 14% |
| Noord-Brabant | 54.941 | 1.308 | 87.550 | 0 | 22.228 | 121.572 | 16% |
| Noord-Holland | 21.542 | 1.200 | 109.987 | 4.468 | 25.378 | 111.819 | 17% |
| Overijssel | 26.968 | 250 | 32.649 | 0 | 0 | 59.867 | 13% |
| Utrecht | 31.159 | 90 | 42.980 | 0 | 0 | 74.229 | 18% |
| Zeeland | 8.255 | 155 | 13.656 | 0 | 0 | 22.066 | 10% |
| Zuid-Holland | 47.464 | 500 | 97.841 | 968 | 13.361 | 133.412 | 19% |
| totaal | 313.083 | 6.449 | 533.016 | 7.312 | 84.480 | 774.981 | 14% |

Uit deze tabel blijkt dat de potentiële financiële ruimte gerelateerd aan de omvang van de begroting 2007 (dit is het totaal van de geraamde baten) varieert van 6% (bij Fryslân) tot 19% (bij Zuid-Holland). Het gemiddelde voor alle provincies bedraagt 14% (bij de provinciale begrotingen 2006 was de potentiële financiële ruimte voor de gezamenlijke provincies bijna € 610 mln, of 13% van de totale begrotingsomvang). Op rekeningbasis (over het jaar 2005) varieert de potentiële financiële ruimte gerelateerd aan de omvang van de rekening tussen de 3% (bij Drenthe) en 30% (bij Overijssel). Voor alle provincies gezamenlijk is de potentiële financiële ruimte op rekeningbasis € 819 mln; gerelateerd aan de totale omvang van de provinciale rekeningen 2005 is dit 14%. Bij de rekeningen 2004 was dit nog € 579 mln respectievelijk 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 (bij de begrotingen 2007) voor bijna 69% bepaald door de resterende belastingcapaciteit. Als wordt geabstraheerd van de meegerekende correctie van de bespaarde rente wordt het percentage lager, maar bedraagt dan toch nog 62%.

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.

⁶ 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).

In de hiernavolgende tabel zijn de reserves (het eigen vermogen) van de provincies per ultimo 2005 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 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 2005 op basis van rekeningen 2005
(bedragen x €1000)**

| provincie | algemene reserve | | bestemmingsreserves | |
|---------------|------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| | nominaal | in % omvang rekening | nominaal | in % omvang rekening |
| Drenthe | 31.870 | 16% | 47.482 | 24% |
| Flevoland | 10.114 | 4% | 64.396 | 28% |
| Fryslân | 16.610 | 5% | 92.847 | 30% |
| Gelderland | 75.373 | 8% | 187.830 | 20% |
| Groningen | 29.873 | 10% | 87.347 | 28% |
| Limburg | 64.702 | 17% | 108.721 | 28% |
| Noord-Brabant | 124.795 | 14% | 200.051 | 23% |
| Noord-Holland | 152.093 | 21% | 788.347 | 109% |
| Overijssel | 130.699 | 24% | 120.656 | 22% |
| Utrecht | 85.136 | 19% | 505.503 | 116% |
| Zeeland | 38.007 | 14% | 35.682 | 13% |
| Zuid-Holland | 25.095 | 3% | 213.955 | 26% |
| totaal | 784.367 | 13% | 2.452.817 | 41% |

Uit het overzicht blijkt dat de provincies (volgens de rekeningen 2005) over een incidentele weerstandscapaciteit in de vorm van een algemene reserve beschikken die in totaliteit gelijk is aan 13% van de rekeningomvang. Eind 2004 was het totaal van de algemene reserves ruim €0,61 miljard (dit is 11% van de omvang van de gezamenlijke rekeningen). Naast deze stijging van de algemene reserves voor de gezamenlijke provincies is er in dezelfde periode bovendien sprake van een (in omvang beperkte) nominale stijging van het totaal van de bestemmingsreserves van €2,41 miljard tot ruim €2,45 miljard. In percentages van de totale omvang van de gezamenlijke provinciale rekeningen is er bij de bestemmingsreserves overigens sprake van een lichte daling (van 43% eind 2004 naar 41% aan het eind van het jaar 2005). Van de in totaal €2,45 miljard aan bestemmingsreserves is een bedrag van naar schatting ruim €1,5 miljard bestemd voor juridisch verplichte en/of geblokkeerde reserves. Over geblokkeerde reserves kan niet vrij worden beschikt, bijvoorbeeld omdat ze gebruikt worden voor het genereren van rente als algemeen dekkingsmiddel of omdat ze (in komende jaren) bestemd zijn voor de dekking van kapitaallasten (voor rente en afschrijving) verbonden aan reeds verrichte investeringen. Het restant van iets minder dan €1 miljard aan bestemmingsreserves kan in meerdere of mindere mate tevens nog worden beschouwd als onderdeel van de incidentele weerstandscapaciteit.

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

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 2005.

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 volgens de provinciale balansen per ultimo 2005 ongeveer € 182 mln (eind 2004 was dit nog ongeveer € 273 mln). Daarvan is ongeveer € 86 mln (dit is 47%) belegd in aandelen van energiebedrijven. De marktwaarde van die aandelen is vermoedelijk (veel) hoger dan de gepresenteerde boekwaarde. De boekwaarde van de deelnemingen in energiebedrijven bij de provincie Noord-Brabant (met een nominale waarde van € 46 mln) 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, Zeeland en in beperktere mate Groningen en Drenthe), 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 "weerstandvermogen" 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 2007 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 en 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 2007 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 negen 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 (Overijssel en Noord-Brabant) suggereren vaag of impliciet een toereikende omvang en één provincie (Zuid-Holland) doet nog geen uitspraak. Deze laatste provincie heeft in reactie op de toezichtbrief over de begroting 2007 toegezegd een verdiepingsslag ten aanzien van de risicoparagraaf te zullen maken.

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 te twijfelen aan de soliditeit van de financiële positie om de vermelde risico's op te vangen.

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. Elf provincies spreken zich (soms in vage of impliciete termen) uit over hun weerstandsvermogen en achten deze voldoende toereikend. (Bij de begrotingen 2006 gold dit voor acht provincies). 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 2007 – als gezamenlijk variabel onderzoek in het kader van het financieel toezicht – nader aandacht te besteden aan het onderwerp “de financiële begroting”. Daarnaast heb ik zelf als variabel onderzoeksonderwerp “de meerjarenraming” gekozen. Overigens zijn beide onderzoeken een herhaling van het eigen variabele onderzoek van vorig jaar. Hierdoor is het mogelijk om de ontwikkeling te zien die zich op deze onderdelen van de provinciale begrotingen voordoet. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de resultaten van deze onderzoeken.

De financiële begroting en de meerjarenraming

Uitgangspunt voor het onderzoek met betrekking tot de in de begrotingen 2007 opgenomen financiële begroting en meerjarenraming is uitsluitend de eisen die hieraan in het BBV worden gesteld. Uit het onderzoek is gebleken dat de financiële begroting en de meerjarenraming van de provincies Gelderland en Zuid-Holland volledig aan de eisen van het BBV voldoen. Opvallend hierbij is dat Gelderland de beide onderdelen volledig heeft opgebouwd uit verwijzingen naar vindplaatsen elders in de begrotingsdocumenten. Verder voldoet ook de meerjarenraming van de provincies Drenthe, Fryslân, Noord-Brabant en Utrecht en de financiële begroting van de provincie Overijssel volledig aan de eisen van het BBV.

Gemiddeld genomen wordt door de provincies aan 89% van de BBV-vereisten voldaan. Soms komt de ontbrekende informatie (zonder verwijzing) elders in de begrotingsdocumenten voor. Als daarmee rekening wordt gehouden wordt aan 93% van de eisen voldaan. Het vorig jaar bedroegen deze percentages nog 72% respectievelijk 84%.

De meest voorkomende nog resterende tekortkomingen hebben betrekking op het toelichten van de oorzaken van aanmerkelijke verschillen tussen de raming van het begrotingsjaar en (vooral) de realisatie van het voorvorig begrotingsjaar (dit is de daadwerkelijke realisatie volgens de laatste jaarrekening), alsmede het toelichten van belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van vooral de meerjarenraming (maar ook de uiteenzetting van de financiële positie) van het vorige begrotingsjaar.

Een kwalitatieve verbetering van de toelichting op de meerjarenraming 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 verdere verbetermogelijkheden en is verzocht de begrotingen 2008 op deze punten wel te laten voldoen.

De resultaten van het onderzoek zijn uitvoeriger toegelicht en per provincie nader gespecificeerd in de bijlagen 1a en 1b.

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. De provincie Utrecht heeft er voor gekozen de regels niet vast te leggen in een specifieke “financiële verordening”, maar onderdeel te laten zijn van een overkoepelende “organisatieverordening”.

Bovendien moeten volgens het BBV de begroting en het jaarverslag een paragraaf financiering bevatten. Deze paragraaf 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 die verplichte paragraaf aan hun begroting en jaarverslag bij de rekening toe.

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 het inzenden van deze kwartaaloverzichten, waarbij in een aantal gevallen echter de inzendtermijn (soms ruim) wordt overschreden. De desbetreffende provincies zijn erop gewezen de inzendtermijnen nauwkeuriger in acht te nemen. Uit de ingezonden kwartaaloverzichten blijkt dat bij de provincies gedurende 2006 zowel in enig kwartaal als 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 paragraaf financiering bij het jaarverslag. Uit deze paragrafen blijkt dat de provincies over 2005 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 het 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.

Van de onder punt a vermelde wijzigingen van de begrotingen wordt bijgehouden welke wijzigingen zijn ontvangen en wordt globaal bezien 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.

Gebleken is dat de vastgestelde wijzigingen door de provincies ter kennisneming aan mij zijn toegezonden, zij het soms met enige vertraging. Door één provincie (Gelderland) is het totaal aan begrotingswijzigingen over het gehele jaar achteraf in één zending aan mij toegezonden. Deze provincie heeft ambtelijk toegezegd de wettelijke toezendtermijn (uiterlijk twee weken na vaststelling door provinciale staten) in 2007 beter in te acht te zullen nemen.

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, waarbij er overigens nog wel verbeteringen mogelijk zijn ten aanzien van tijdige aanlevering en kwaliteit van de Iv3-gegevens. Ten aanzien van de te verstrekken kwartaalgegevens zijn door het CBS in 2006 tekortkomingen geconstateerd ten aanzien van de tijdigheid bij Noord-Brabant (na het 2^e kwartaal) en ten aanzien van de kwaliteit bij Zeeland (na het 3^e kwartaal). In januari 2007 zijn de (gemeenten en) provincies door middel van de circulaire "Iv3: belang, procedures en aanwijzingenbeleid" nader gewezen op het belang van een gewenste verdere verbetering van de kwaliteit en tijdigheid van de betreffende te verstrekken informatie.

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 daar in de toezichtbrief aan de betreffende provincie over de bevindingen van het onderzoek naar de rekening eveneens aandacht aan besteed.

Met ingang van het jaar 2004 dient in de accountantsverklaring naast een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening ook tot uitdrukking te worden gebracht dat de in de jaarrekening opgenomen baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Over het jaar 2005 is er sprake van één verklaring, waarbinnen onderscheid gemaakt kan worden met betrekking tot het aspect getrouwheid en het aspect rechtmatigheid. De jaarrekeningen 2005 voldoen (evenals over het jaar 2004) bij alle provincies aan de daaraan te stellen eisen van getrouwheid. Over 2005 zijn de resultaten van de afgegeven accountantsverklaringen: 10 goedkeurend en 2 oordeelsonthouding (met name gericht op het aspect rechtmatigheid). In beide gevallen van de oordeelsonthouding wordt dit toegeschreven aan ontoereikend uitgevoerde maatregelen van interne controle op de naleving van externe en interne wet- en regelgeving. Over 2004 was het resultaat van de afgegeven verklaringen nog als volgt: 4 goedkeurend, 4 oordeelsonthouding en 4 geen onderzoek. In beide provincies met oordeelsonthouding (Noord-Holland en Zeeland) zijn er voortgaande activiteiten gericht op (de opzet van) het beheersings- en verantwoordingsinstrumentarium en wordt verder gewerkt aan de verbetering van de inbedding van de controlefunctie in de provinciale organisatie.

Vastgesteld is dat de provinciale besturen 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.

*Variabele onderzoeken begroting 2007***Financiële begroting en meerjarenraming****Algemeen**

Jaarlijks wordt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in het kader van het financiële toezicht op de provincies zowel een gemeenschappelijk gekozen onderzoek met de provinciale toezichthouders uitgevoerd als een eigen variabel onderzoek. Voor de begroting 2007 is als gemeenschappelijk onderzoek met de provinciale toezichthouders gekozen voor het onderwerp "de financiële begroting". Het eigen variabele onderzoek van BZK betreft het onderwerp "de meerjarenraming". Overigens zijn beide onderzoeken een herhaling van het eigen variabele onderzoek van vorig jaar.⁸ Hierdoor is het mogelijk om de ontwikkeling te zien die zich op deze onderdelen van de provinciale begrotingen voordoet.

Achtergrond

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is bepaald dat de begroting bestaat uit tenminste 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.

De meerjarenraming bevat een raming van de financiële gevolgen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar. Inzicht in de financiële begroting en de meerjarenraming is van belang voor een juiste beoordeling van de begroting door zowel provinciale staten als de toezichthouder.

Aan de hand van de eisen die het BBV aan de financiële begroting en de meerjarenraming stelt, is de mate waarin dit inzicht wordt geboden getoetst.

Aanpak van het onderzoek

Uitgangspunt voor het onderzoek zijn de in het BBV opgenomen eisen waaraan de financiële begroting en de meerjarenraming behoren te voldoen (artikelen 17 tot en met 23), uiteindelijk resulterend in 30 (31)⁹ toetspunten voor de financiële begroting en 14 (16) toetspunten voor de meerjarenraming. Basis voor het onderzoek zijn de provinciale begrotingen 2007.

In het onderzoek is een verwijzing in de financiële begroting of de meerjarenraming naar informatie elders in de begroting¹⁰ of de meerjarenraming als in overeenstemming met het BBV beoordeeld, als de informatie waarnaar wordt verwezen voldoet aan de eisen die het BBV daaraan stelt¹¹.

Het BBV verlangt een toelichting op de aanmerkelijke verschillen tussen enerzijds het begrotingsjaar en anderzijds zowel het vorige begrotingsjaar als de realisatie van het voorvorige begrotingsjaar. In dit onderzoek is als aanmerkelijk verschil gehanteerd 5% van de lasten- dan wel batenraming per programma in combinatie met een minimumbedrag. In dit onderzoek is uitgegaan van een minimumbedrag van € 1 mln. Het gaat hierbij overigens om onderzoeksnormen (niet om wettelijke normen).

Uitkomsten van het onderzoek

De financiële begroting en de meerjarenraming van Gelderland en Zuid-Holland voldoen volledig aan de eisen van het BBV. Opvallend hierbij is dat Gelderland de beide onderdelen volledig heeft opgebouwd uit verwijzingen naar vindplaatsen elders in de begrotingsdocumenten. Verder voldoet ook de meerjarenraming van de provincies Drenthe, Fryslân, Noord-Brabant en Utrecht en de financiële begroting van de provincie Overijssel volledig aan de eisen van het BBV.

⁸ De resultaten van deze onderzoeken zijn opgenomen in de bijlagen 1a en 1b bij het Toezichtverslag 2006.

⁹ Tussen haakjes is de uitkomst van vorig jaar vermeld.

¹⁰ Ook bij een verwijzing naar een productenraming die ter kennisname aan Provinciale Staten is gezonden, is bij het toetspunt ja ingevuld.

¹¹ In bijlage 1b aangeduid als ja².

Na onderlinge vergelijking van deze maximaal scorende documenten is Zuid-Holland aangemerkt als goed voorbeeld voor wat betreft de financiële begroting. Kenmerkend voor deze financiële begroting is de systematische wijze waarop dit document aandacht besteedt aan BBV-vereisten met als resultaat een transparante financiële begroting. Voor wat betreft de meerjarenraming is als goed voorbeeld de provincie Utrecht aangewezen. Kenmerkend voor dit document is de geïntegreerde en compacte behandeling van financiële begroting en meerjarenraming resulterend in een inzichtelijk verhaal.

De provincies blijken op de gehanteerde toetspunten een gemiddelde score te behalen van 89% (72%) keer ja. Dat betekent dat de financiële begrotingen en de meerjarenramingen gemiddeld op 11% (28%) van de punten niet voldoen aan de eisen die het BBV daaraan stelt. Dit beeld behoeft nog enige nuancering, aangezien er nog gemiddeld in 5% (12%) van de gevallen sprake is van een logische vindplaats elders zonder verwijzing daarnaar toe. Wordt ook hier rekening mee gehouden dan voldoen de financiële begroting en de meerjarenraming op gemiddeld 7% (16%) van de onderdelen niet aan het BBV. Samengevat in tabelvorm ontstaat per provincie het volgende beeld.

Toetspunten financiële begroting en meerjarenraming waaraan wordt voldaan

| | | |
|---|--|------------------|
| 95% of meer | tussen 80% en 94% | 79% of minder |
| Gelderland, Noord-Brabant, Overijssel, Zuid-Holland | Flevoland, Fryslân, Groningen, Noord-Holland, Utrecht, Zeeland | Drenthe, Limburg |

Toetspunten financiële begroting en meerjarenraming waaraan wordt voldaan inclusief vindplaats elders, zonder verwijzing

| | | |
|---|--|---------------|
| 95% of meer | tussen 80% en 94% | 79% of minder |
| Fryslân, Gelderland, Noord-Brabant, Overijssel, Utrecht, Zuid-Holland | Drenthe, Flevoland, Groningen, Limburg, Noord-Holland, Zeeland | |

Ontwikkel- en aandachtspunten

Bijlage 1b laat de scores per toetspunt zien. Hieruit kan worden opgemaakt dat de ontwikkelpunten vooral zijn:

- het toelichten van de oorzaken van aanmerkelijke verschillen tussen de raming van het begrotingsjaar en
 - met name de realisatie van het voorvorige begrotingsjaar; en in mindere mate
 - de raming van het vorige begrotingsjaar;
- het toelichten van belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van
 - vooral de meerjarenraming van het vorige begrotingsjaar; maar ook
 - de uiteenzetting van de financiële positie van het vorige begrotingsjaar;
- het aandacht besteden aan de jaarlijkse verplichtingen met een vergelijkbaar volume in verband met arbeidskosten in zowel de financiële begroting als de meerjarenraming;
- het apart opnemen van toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma.

Als aandachtspunt voor volgend jaar wordt aandacht gevraagd voor het toelichten van de belangrijke ontwikkelingen (artikelen 21 en 23 van het BBV) bij de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenraming ten opzichte van het vorig begrotingsjaar. In dit onderzoek is in een aantal gevallen soepel op dit toetspunt geoordeeld. Bij de beoordeling volgend jaar zal in het bijzonder worden gelet of informatie wordt gegeven over verschillen (in de meerjarige ontwikkeling) tussen de begroting van dit jaar en vorig jaar, zowel bij de jaarlijkse gelijkblijvende verplichtingen voor arbeidskosten, investeringsniveau, reserves, voorzieningen en lang vreemd vermogen als bij de saldi van de meerjarenraming. De belangrijke ontwikkelingen die vermeldenswaardig zijn zullen veelal een relatie hebben met de beleidsprioriteiten en/of investeringsimpulsen.

Een tweede aandachtspunt betreft het gegeven dat in een aantal provinciale begrotingen het (meerjarig) inzicht in investeringen, reserves, voorzieningen en financiering (artikelen 20 en 22 BBV) wel wordt gegeven, maar op verschillende plekken of niet in onderlinge samenhang. Deze elementen tezamen kunnen namelijk worden opgevat als een geprognosticeerde of geraamde

balans. Er is een aantal provincies, zoals Drenthe, Noord-Holland en Zuid-Holland, dat al wel een dergelijk totaalbeeld heeft opgenomen. Voor deze voorbeelden zal in de ambtelijke contacten met de desbetreffende provincies aandacht worden gevraagd.

In de eind 2006 aan de provincies toegezonden "toezichtbrieven" zijn de belangrijkste resultaten van de onderzoeken naar de financiële begroting en de meerjarenraming opgenomen. Bij zeven provincies is aanbevolen om het aanmerkelijk verschil in de begroting, bijvoorbeeld bij de gronden waarop die is gebaseerd, te definiëren via een procentueel verschil in combinatie met een absolute ondergrens.

Conclusie

Gelet op de uitkomsten kan gesteld worden dat zowel de financiële begroting als de meerjarenraming ten opzichte van vorig jaar is verbeterd. Bij de provincies Gelderland en Zuid-Holland is alle door het BBV vereiste informatie van de financiële begroting en de meerjarenraming aangetroffen. Gelderland doet dit geheel via verwijzingen. Ook de meerjarenraming van de provincies Drenthe, Fryslân, Noord-Brabant en Utrecht en de financiële begroting van de provincie Overijssel voldoet volledig aan de eisen van het BBV. Als goede voorbeelden zijn de financiële begroting van Zuid-Holland en de meerjarenraming van Utrecht aangemerkt. Uit het onderzoek vloeien verder enkele ontwikkel- en aandachtspunten alsmede één aanbeveling voort.