



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

toezichtverslag 2010; financieel toezicht op de provincies

Datum 11 mei 2010

Inleiding

Jaarlijks doe ik verslag van het door het Programma Krachtig Bestuur (programmadirectie PKB, onderdeel van het Directoraat-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties) 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.

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

Over het in evenwicht zijn van de provinciale begrotingen en over een aantal andere belangrijke aspecten van de financiële positie van provincies, wordt jaarlijks een rapport gemaakt. De interprovinciale vergelijking (IPV) 2010 zal medio dit jaar worden uitgebracht.

De manier waarop aan het financieel toezicht invulling wordt gegeven is vastgelegd in het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader Zichtbaar toezicht van februari 2008.

Het in 2009 uitgeoefende financieel toezicht

Ingegaan zal worden op het toezicht op de provinciale begrotingen 2010 (en jaarrekeningen 2008) en de meerjarenramingen 2011-2013. Wat zijn de belangrijkste bevindingen en tot welk oordeel heeft dit geleid inzake de financiële toezichtvorm? Daarnaast stonden in het uitgevoerde toezicht twee variabele onderzoeken centraal: de toetsing van de begroting en meerjarenraming op duurzaam financieel evenwicht en de toereikendheid van de opzet van de treasuryfunctie, zoals vastgelegd in de financiële verordening en eventuele overige interne regelgeving hieromtrent. Ook zal worden ingegaan op het financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen waaraan provincies deelnemen.

Naast de 'reguliere' toezichtactiviteiten is in 2009 aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen van het faillissement van de DSB bank voor de provincies en de gemeenschappelijke regelingen waaraan provincies deelnemen.

Financieel toezicht op provinciale begrotingen 2010 en meerjarenramingen 2011-2013 (en jaarrekeningen 2008)

De belangrijkste bevindingen zijn:

- Alle provincies hebben voor het jaar 2010 begrotingen ingediend die sluitend zijn of een positief saldo hebben. Ook als gecorrigeerd wordt voor incidentele elementen, resteert naar mijn oordeel voor alle provincies een positief gecorrigeerd (structureel) saldo.

- Alle provincies hebben over het jaar 2008 jaarrekeningen ingediend met een positief saldo.
- De provincies hebben de begrotingen en rekeningen in het algemeen ingezonden binnen de wettelijk gestelde termijnen (in artikel 207, lid 2 van de Provinciewet).
- Voor alle provincies geldt dat ook met betrekking tot de inhoud van de verplichte paragrafen (met toelichtende dwarsverbanden binnen de begroting), de begroting op hoofdlijnen voldoet aan de te stellen eisen van wet- en regelgeving.

Op grond van het vorenstaande concludeer ik dat de provinciale begrotingen 2010 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 2010 op basis van de financiële positie of anderszins over te gaan tot het instellen van preventief toezicht. Alle provincies zijn hiervan vóór 1 januari 2010 in de zogenaamde 'toezichtbrief' schriftelijk op de hoogte gesteld.

In deze toezichtbrieven heb ik – naast een bevestiging dat de provinciale begroting 2010 in hoofdlijnen voldoet aan de daaraan te stellen eisen van wet- en regelgeving – aandacht besteed aan de overige toezichtbevindingen en de uitkomsten van variabele onderdelen van het financieel toezicht (zie hieronder), alsmede aan resterende aandachts- en mogelijke verbeterpunten. De provincies hebben in hun reacties op de toezichtbrieven verbeteringen toegezegd.

Variabel onderzoek naar duurzaam financieel evenwicht

Dit jaar tonen voor het eerst de meerjarenramingen van twee provincies (ook na correcties voor incidentele baten en lasten) een tekort, namelijk van Groningen en Drenthe. Deze provincies voldoen om deze reden niet aan het criterium voor duurzaam financieel evenwicht (1). Dit is een achteruitgang ten opzichte van vorig jaar, toen nog alle provincies aan dit criterium voldeden. Aan deze provincies heb ik enkele aanbevelingen gedaan.

Naast deze provincies was ook het beeld van Flevoland enigszins zorgelijk. Flevoland heeft taakstellende bezuinigingen opgenomen (evenals Groningen en Drenthe) waarvan de invulling bij Voorjaarsnota 2010 zal plaatsvinden. Flevoland kon alleen een sluitende meerjarenraming tonen vanwege het feit dat vooruitlopend op de herziening van het provinciefonds en op grond van een besluit van het IPO-bestuur van 19 maart 2009, van enkele andere provincies een bedrag wordt ontvangen voor 2010 en 2011 van € 5 miljoen (2).

In de junicirculaire 2009 betreffende het provinciefonds is melding gemaakt van het voornemen een structurele korting met ingang van 2011 door te voeren van € 300 miljoen. In acht meerjarenramingen (van de provincies Groningen, Drenthe, Flevoland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg) is reeds een schatting verwerkt van de gevolgen van deze korting voor de meerjarenramingen van de

1 Het criterium duurzaam financieel evenwicht is vastgelegd in een gelijknamig wetsvoorstel tot wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet. Besloten is dit wetsvoorstel aan te houden tot de resultaten van de toezichtpilots in de provincies Noord-Brabant en Limburg bekend zijn (2010). De doorlichting van het interbestuurlijk toezicht door de commissie Oosting en de kabinetsreactie daarop is daarbij ook van belang. Wel is bestuurlijk afgesproken ondertussen op het duurzaam financieel evenwicht te toetsen, maar af te zien van sancties als daar niet aan wordt voldaan. Door de keuze van duurzaam financieel evenwicht als jaarthema kan (praktijk)ervaring worden opgedaan, die gebruikt kan worden bij de beslissing over de eventuele invoering van het wetsvoorstel na 2010.

2 Nadien is besloten dat Flevoland in 2011 een bedrag zal ontvangen van € 8,833 miljoen, zie volgende pagina.

desbetreffende provincies. Andere provincies (Zeeland, Overijssel en Fryslân) hebben in hun paragraaf weerstandsvermogen de korting als een risico opgenomen. In elk geval is het van belang dat een provincie bij de begroting 2010 en in de meerjarenraming al rekening houdt met de komende korting óf deze in de paragraaf weerstandsvermogen als komend risico vermeldt. In de toezichtbrieven is de mededeling opgenomen dat de begroting 2011 ook op dit onderdeel zal worden beoordeeld aan de hand van de voor het toezicht gebruikelijke criteria, waaronder realiteit.

Eind 2009 heeft het kabinet geconcludeerd dat het voornemen om structureel € 300 miljoen in mindering te brengen op het provinciefonds haalbaar en verdedigbaar is en dus in stand kan blijven. Aan de provincies is gevraagd zelf een voorstel te doen voor de verdeling van de korting over de provincies. Geen overeenstemming kon worden bereikt over de noodzaak c.q. wenselijkheid om tot een herzien verdeelmodel te komen gebaseerd op het uitgangspunt van vermogensverevening. Daarop is overleg gevoerd over de verdeling van de korting voor het jaar 2011. In maart 2010 is overeenstemming bereikt over de verdeling van een korting van € 290 miljoen in 2011; in 2012 wordt de taakstelling incidenteel met € 10 miljoen verhoogd tot € 310 miljoen.

De provincies zullen de overeengekomen korting (voor Flevoland een ophoging met € 8,833 miljoen) in hun begroting 2011 moeten verwerken. In de meerjarenramingen vanaf 2012 zal de korting worden gebaseerd op het nieuwe verdeelmodel waarin een maatstaf voor vermogen zal zijn opgenomen. De fondsbeheerders zullen uiterlijk in het voorjaar van 2011 hiervoor een voorstel doen (zie mijn brief aan TK van 22 april 2010, kenmerk 2010-0000281202). Bij het toezicht eind 2010 op de begroting 2011 en de meerjarenramingen zal worden getoetst of de overeengekomen bijstelling adequaat is verwerkt en of de provincies voldoende anticiperen op de structurele verlaging van het provinciefonds met € 300 miljoen en eventuele volgende ingrepen die in het kader van de heroverwegingen zullen volgen.

Variabel onderzoek naar de opzet van de treasuryfunctie

De onrust op de financiële markten en de gevolgen hiervan voor medeoverheden en de gewijzigde regelgeving op grond van de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) vormden aanleiding voor dit onderzoek naar de opzet van de treasuryfunctie in de financiële verordening en eventuele overige interne regelgeving hieromtrent. De aandacht voor dit onderwerp krijgt extra gewicht omdat de provincies zeer aanzienlijke middelen hebben verkregen en/of nog krijgen uit de verkoop van hun aandelen in de energiebedrijven.

Uit het onderzoek naar de opzet van de treasuryfunctie bleek dat de provincie Zeeland niet voldoet aan artikel 216, lid 2 van de Provinciewet waarin bepaald wordt dat Provinciale Staten de financiële verordening moeten vaststellen. De financiële verordening dient regels te bevatten inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie.

De provincie Noord-Holland is voorsnog de enige provincie die besloten heeft om volledig te gaan schatkistbankieren. Zeeland verkent ambtelijk de mogelijkheden tot schatkistbankieren. Groningen is inmiddels overgegaan naar 'partieel schatkistbankieren'.

Naar de stand van zaken per eind december 2009 zijn er drie provincies (Drenthe, Fryslân en Groningen) die de financiële verordening en/of het treasurystatuut volledig aan de verscherpte eisen van de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo) hebben aangepast.

Limburg geeft in haar financiële verordening aan dat uitsluitend wordt uitgezet in beleggingsproducten welke door het ministerie van Binnenlandse Zaken als zogenaamd 'fido-proof' zijn gecertificeerd.

Verschillende provincies hebben door verkoop van aandelenbezit in energiebedrijven aanzienlijke middelen verkregen om uit te zetten. Uit ons onderzoek is gebleken dat Gelderland een weergave in de begroting geeft van een tweedeling in middelen als gevolg van liquiditeitsoverschotten en de middelen ten behoeve van vermogensbeheer. In alle toezichtbrieven is erop gewezen dat ervan wordt uitgegaan dat alle provincies bij een eventueel soortgelijk onderscheid de beide typen (overtollige) middelen integraal meenemen bij de opstelling van de liquiditeitsplanning. Op deze wijze kan een positie van tegelijkertijd lenen en uitzetten zoveel mogelijk worden voorkomen.

Faillissement DSB bank

BZK heeft op het moment dat de noodregeling voor de DSB bank van kracht werd als financieel toezichthouder de provincies en gemeenschappelijke regelingen waaraan provincies deelnemen, bevroegd naar de omvang van de bedragen die medeoverheden hebben uitstaan bij de DSB bank. Van alle medeoverheden bleek er slechts één gemeenschappelijke regeling te zijn die € 100.000 bij de DSB bank had uitstaan en dus een financieel risico loopt. Het betreft de gemeenschappelijke regeling Garantievoorziening voormalige Bestuursacademie Noord-Nederland, waaraan 3 provincies en 68 gemeenten deelnemen. De uitzetting van deze gemeenschappelijke regeling bij de DSB Bank leidde niet tot financiële problemen en de regeling bleef daarmee voldoen aan het evenwichtscriterium, zoals genoemd in de Provinciewet. Over de uitgevoerde inventarisatie en de uitkomst daarvan is de Tweede Kamer door mij geïnformeerd in de brief van 28 oktober 2009 (kenmerk 2009-0000595832).

In 2010 zal extra aandacht worden besteed aan de financiële verordeningen, waarvan aanpassing in verband met aangescherpte eisen in de regelgeving voor de hand ligt. Vanwege de laatstgenoemde factor en bovengenoemde ervaring met uitzettingen bij de DSB-bank zal op dit onderdeel ook in 2010 extra aandacht besteed worden aan de gemeenschappelijke regelingen waaraan provincies deelnemen

Financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen

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

In de gemeenschappelijke regelingen zijn bepalingen opgenomen die voorzien in afdekking van (exploitatie)tekorten via bijdragen van de deelnemers aan die regelingen. De begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen en ook de meerjarenraming, zijn derhalve in beginsel altijd materieel in evenwicht. Om deze reden behoeft ik in de praktijk geen uitvoering te geven aan het gestelde in artikel 207, eerste

lid, van de Provinciewet (het van rechtswege instellen van preventief toezicht).

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

Van de facultatieve mogelijkheid tot het instellen van preventief toezicht op grond van overschrijding van de wettelijke termijnen tot vaststelling van de begroting en/of de rekening (3) heb ik in 2009 ook geen gebruik gemaakt.

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

