

bijlage

Toezichtverslag 2011

Bijlage nummer	1
Datum	20 mei 2011
Ons Kenmerk	2011-2000117188

Inleiding

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

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

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

Het in 2010 uitgeoefende financieel toezicht

Ingegaan zal worden op het toezicht op de provinciale begrotingen 2011 (en jaarrekeningen 2009) en de meerjarenramingen 2012-2014. Wat zijn de belangrijkste bevindingen en tot welk oordeel heeft dit geleid inzake de financiële toezichtvorm?

Daarnaast stonden in het uitgevoerde toezicht twee variabele onderzoeken centraal.

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

Datum
20 mei 2011

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

Modernisering financieel toezicht

Al enige jaren wordt nagedacht over de modernisering van het financieel toezicht naar aanleiding van de veranderde rol van de gemeenteraad ten aanzien van controle en verantwoording (invoering dualisme), mede met het oog op een vermindering van de regel- en verantwoordingsdruk (minder lasten) en verheldering van de verantwoordelijkheidsverdeling. In dit verband is eerder voorgesteld DFE als toezichtcriterium in de Gemeentewet en Provinciewet op te nemen. Niet de begroting voor het komende jaar, maar het integrale beeld van begroting en meerjarenraming zouden leidend worden voor het oordeel van de toezichthouder. Besloten is een aantal jaar ervaringen op te doen met verschillende vormen van financieel toezicht, onder andere in twee toezichtpilots in de provincies Noord-Brabant en Limburg. Momenteel worden onder meer op basis van de resultaten van deze pilots voorstellen voorbereid in het kader van de verdere modernisering van het financieel toezicht.

2. *Toereikendheid van de opzet van de treasuryfunctie*

Achtergrond hiervan was de onrust op de financiële markten en de gevolgen hiervan voor medeoverheden alsmede de wijziging van de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden per 5 april 2009 (Ruddo). Vanwege de laatstgenoemde factor is op dit onderdeel in 2010 extra aandacht besteed aan de gemeenschappelijke regelingen waaraan provincies deelnemen. Het betreft een vervolgonderzoek, waarin is nagegaan of de provincies en de desbetreffende gemeenschappelijke regelingen gevolg hebben gegeven aan de verzoeken die in het kader van het toezicht op de begrotingen 2010 zijn gedaan.

Financieel toezicht op provinciale begrotingen 2011 en meerjarenramingen 2012-2014 (en jaarrekeningen 2009)

De belangrijkste bevindingen zijn:

- Alle provincies hebben voor het jaar 2011 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 2009 jaarrekeningen ingediend met een positief saldo.
- De provincies hebben de begrotingen en rekeningen in het algemeen ingezonden binnen de wettelijk gestelde termijnen (in artikel 207, lid 2 van de Provinciewet).
- Voor alle provincies geldt dat ook met betrekking tot de inhoud van de verplichte paragrafen (met toelichtende dwarsverbanden binnen de begroting), de begroting op hoofdlijnen voldoet aan de te stellen eisen van wet- en regelgeving.

Op grond van het vorenstaande is geconcludeerd dat de provinciale begrotingen 2011 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 2011 op basis van de financiële positie of anderszins over te gaan tot het instellen van preventief toezicht. Alle provincies zijn hiervan vóór 1 januari 2011 in de zogenaamde 'toezichtbrief' schriftelijk op de hoogte gesteld.

Datum
20 mei 2011

In deze toezichtbrieven is – naast een bevestiging dat de provinciale begroting 2011 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 waar nodig verbeteringen toegezegd.

Variabel onderzoek naar duurzaam financieel evenwicht

Vorig jaar toonden de meerjarenramingen van twee provincies (ook na correcties voor incidentele baten en lasten) een tekort, namelijk van Groningen en Drenthe en voldeden daarmee niet aan het criterium van duurzaam financieel evenwicht.

Uit het onderzoek naar de begrotingen 2011 en meerjarenramingen 2012-2014 blijkt dat er vier provincies zijn waarvan de meerjarenraming na correcties gedurende één of meer jaren een structureel tekort vertonen. Bij drie provincies (Drenthe, Noord-Brabant en Utrecht) doet zich het tekort niet voor in het laatste jaar van de meerjarenraming, bij Zeeland is dit wel het geval. Hierbij gaat het overigens om relatief (ten opzichte van de meerjarenraming) geringe tekorten. Bij de beoordeling van het duurzaam financieel evenwicht worden ook het weerstandsvermogen en de vrije beleidsruimte betrokken. Het weerstandsvermogen geeft de relatie aan tussen de financiële risico's en de middelen en mogelijkheden om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken. Aan de desbetreffende provincies zijn enkele aanbevelingen gedaan.

Voor de bepaling van het duurzaam financieel evenwicht is een volledig overzicht van incidentele lasten en baten noodzakelijk. Er is geconstateerd dat dit overzicht nog niet door alle provincies zodanig wordt samengesteld dat het structureel saldo meerjarig transparant kan worden bepaald, hoewel de laatste jaren wel een verbetering zichtbaar is.

Seminar incidentele (versus structurele) baten en lasten

Gelet op de constatering over het soms gebrekkige inzicht in de incidentele baten en lasten is besloten een seminar aan dit onderwerp te wijden. De aandacht hiervoor is ook van belang omdat transparantie van de meerjarenramingen een onderwerp voor uitwerking vormt van het traject modernisering financieel toezicht (zie hierboven). Tijdens het seminar, dat op 16 maart 2011 werd gehouden, was er aandacht voor de praktijk (o.a. het goede voorbeeld van de provincie Utrecht) en voor het nut en de noodzaak van het hebben van inzicht in incidentele baten en lasten. Nagenoeg alle provincies waren vertegenwoordigd. Er ontstond een levendige discussie over het thema. De medewerkers van BZK en de aanwezige adviseurs van de commissie Bbv, die belast zijn met de verdere uitwerking van de voorstellen die moeten leiden tot transparante meerjarenramingen, gaan met de uitkomsten van het seminar aan de slag. Dit moet uitmonden in een notitie van de commissie Bbv waarin stellige uitspraken worden gedaan hoe om te gaan met incidentele baten en lasten.

De medewerkers financiën van de provincies kunnen deze aanbevelingen gebruiken bij het opstellen van een begroting 2012 en meerjarenraming 2013-2015, waarvan een toelichting op de incidentele baten en lasten integraal onderdeel uitmaakt. **Datum** 20 mei 2011

De transparantie van de meerjarenramingen is nog extra van belang gezien de omvangrijke mutaties in de reserves die momenteel bij diverse provincies optreden. Het totaal van de algemene reserves en bestemmingsreserves van alle provincies bedraagt per 1-1-2011 bijna € 14,8 miljard. In de periode 2011-2014 is er een geraamde daling van het saldo van de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves van € 3 miljard. Dit betekent een afname van 20% ten opzichte van 2011. Voor de afzonderlijke provincies varieert dit van +24% (Flevoland, de enige provincie die een toename van de reserves prognosticeert) tot -68% (Zeeland).

De reserves worden in overwegende mate ingezet ter dekking van incidentele lasten. De benodigde weerstandscapaciteit (die ingezet kan worden voor het opvangen van financiële risico's) blijft op peil. Dit verandert naar verwachting ook niet als gevolg van het nieuwe verdeelmodel provinciefonds waarover u bij brief van 29 maart 2011 bent geïnformeerd. Daarnaast hebben alle provincies onbenutte belastingcapaciteit. De provincies waar niet alle jaren van de meerjarenraming sluiten, zullen vanuit het risicogerelateerde toezicht waar nodig bijzondere aandacht krijgen.

Variabel onderzoek naar de opzet van de treasuryfunctie (vervolgonderzoek)

De onrust op de financiële markten en de gevolgen hiervan voor mede-overheden en de gewijzigde regelgeving op grond van de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) vormden in 2009 aanleiding voor een onderzoek naar de opzet van de treasuryfunctie in de financiële verordening en eventuele overige interne regelgeving hieromtrent. Thans is onderzocht of gevolg is gegeven aan de verzoeken die in de toezichtbrieven van december 2009 zijn gedaan.

Provincies

Tien provincies voldoen thans aan artikel 216 lid 2 van de Provinciewet en de verscherpte eisen in de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo). Vorig jaar voldeden negen provincies nog niet aan de aangescherpte eisen in de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo). Twee provincies (Overijssel en Utrecht) hebben nog geen geactualiseerde financiële verordening dan wel treasurystatuut overeenkomstig de per 3 april 2009 gewijzigde en aangescherpte regels van de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo). Deze provincies zullen dat in het eerste kwartaal van 2011 respectievelijk kort na de verkiezingen voor Provinciale Staten doen.

Gemeenschappelijke regelingen waaraan provincies deelnemen

Onderzocht is in welke treasurybepalingen in financiële verordeningen dan wel in treasurystatuut van gemeenschappelijke regelingen voldoen aan wet- en regelgeving. Aanleiding voor dit onderzoek vormde een verzoek van Kamerlid Heijnen in reactie op de melding aan de Tweede Kamer dat een gemeenschappelijke regeling €100.000,- had uitgezet bij de DSB Bank.

De Kamer is op de hoogte gesteld van de uitkomsten van de inventarisatie bij brief van 1 september 2010 (kenmerk 2010- 0000237069). De conclusie was dat 40 van de 42 gemeenschappelijke regelingen, die bij BZK bekend zijn, aanpassing behoeven van de financiële verordening dan wel het treasurystatuut.

Daar waar nodig is de gemeenschappelijke regelingen verzocht voor het einde van 2010 een aangepaste financiële verordening of treasury statuut toe te zenden. Tevens is de gemeenschappelijke regelingen informatie toegezonden over de wijzigingen in de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden. In het kader van het toezicht 2012 zal worden getoetst of de gevraagde wijzigingen zijn doorgevoerd.

Datum
20 mei 2011

Financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen

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

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

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

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 (¹) is in 2010 ook geen gebruik gemaakt.

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