

bijlage

Toezichtverslag 2013; financieel toezicht op provincies

Bijlage nummer	1
Datum	10 april 2013
Ons kenmerk	2013-0000172467

Inleiding

Jaarlijks doet de Directie Bestuur, democratie en financiën (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. Materieel evenwicht gaat uit van een begrotingssaldo dat het resultaat is van uitsluitend structurele baten en lasten. Om te kunnen vaststellen of dit het geval is, is gebruik gemaakt van de richtlijnen over de incidentele baten en lasten die zijn opgenomen in de notitie van de commissie BBV van januari 2012. Bij het oordeel over het begrotingsevenwicht worden ook (de ontwikkeling van) het weerstandsvermogen en de vrije beleidsruimte betrokken.

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 2012 uitgeoefende financieel toezicht

Ingegaan zal worden op het toezicht op de provinciale begrotingen 2013 (en jaarrekeningen 2011) en de meerjarenramingen 2014-2016. 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.

Risico's als gevolg van grondexploitatie

Samen met het Vakberaad Gemeentefinanciën (waarin alle provinciaal toezichthouders zijn vertegenwoordigd) is vanwege de gevolgen van de

economische crisis op de grondexploitaties besloten het onderwerp grondbeleid als gemeenschappelijk, landelijk onderzoeksthema te nemen.

Datum
10 april 2013

Toetsing van kwaliteit van de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting

De reden voor dit onderzoek is dat ook provincies steeds meer activiteiten onderbrengen bij verbonden partijen. Getoetst is of in de paragraaf voldoende informatie wordt gegeven over de omvang van het belang (aandeel) van de provincie in verbonden partijen en over de risico's, die uit dit belang kunnen voortvloeien.

Financieel toezicht op provinciale begrotingen 2013 en meerjarenramingen 2014-2016 (en jaarrekeningen 2011)

De belangrijkste bevindingen zijn:

- Alle provincies hebben voor het jaar 2013 begrotingen ingediend die sluitend zijn of een positief saldo hebben. Ook als gecorrigeerd wordt voor incidentele elementen, resteert voor alle provincies een positief gecorrigeerd (structureel) saldo.
- Alle provincies hebben over het jaar 2011 jaarrekeningen ingediend met een positief saldo.
- De provincies hebben de begrotingen en rekeningen 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 2013 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 2013 op basis van de financiële positie of anderszins over te gaan tot het instellen van preventief toezicht. Dit oordeel en de belangrijkste toezichtbevindingen zijn in toezichtbrieven aan Provinciale Staten (aanbevelingen en meer uitgewerkte bevindingen evenals verzoeken tot verbetering als er niet cf. wet- en regelgeving is gehandeld) en Gedeputeerde Staten (op hoofdlijnen) opgenomen. De toezichtbrieven zijn in december 2012 verzonden en aan Provinciale Staten is gevraagd om vóór 1 april 2013 te reageren op de aanbevelingen en bevindingen.

Variabel onderzoek naar de risico's van grondexploitatie

In 2012 is het provinciale grondbeleid opnieuw onderzocht omdat provincies door het aanhouden van een (strategische) grondvoorraad het risico kunnen lopen van waardedaling. Daarnaast zijn sommige provincies via verbonden partijen betrokken bij grondexploitaties.

Het onderzoek is uitgevoerd door na te gaan welke informatie de jaarrekeningen 2011 boden over de waarde en mutaties van de grondvoorraad en wat de bevindingen van de accountant waren bij dit onderdeel van de jaarrekening. Ook is onderzocht of mogelijke risico's voortvloeiend uit het grondbeleid voldoende waren benoemd en afgedekt in de betreffende begrotingsparagrafen.

De provincies hebben in hun jaarrekeningen 2011 voor een bedrag van € 461 miljoen aan grondvoorraad op de balans staan. De provincies, die het aangaat, hebben in de jaarrekening 2011 voorzieningen getroffen om de tegenvallende resultaten van gebiedsontwikkeling op te vangen. Veelal gaat het daarbij om het

provinciale aandeel in verliesgevendende grondexploitaties van gemeenschappelijke regelingen en/of publiek-private samenwerkingsverbanden (PPS). In totaal gaat het om een bedrag van € 33 miljoen. Gemeenten hebben in 2011 voor € 2 miljard aan directe en indirecte verliezen genomen, zo blijkt uit de actualisatie 2012 van het onderzoek naar de financiële effecten van de crisis bij gemeentelijke grondbedrijven (TK 27581, nr. 43).

Datum
10 april 2013

Het bovenstaande ondersteunt de constatering gedaan in de toezichtbrief voor het toezichtregime 2012 dat grondbeleid voor provincies een andere functie heeft dan voor gemeenten, maar dat ook provincies risico's lopen. In de paragrafen grondbeleid en de paragrafen weerstandsvermogen van de provincies is hiervoor in het algemeen voldoende aandacht.

Variabel onderzoek naar de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting

Onderzocht is of in de paragraaf verbonden partijen voldoende informatie wordt gegeven over de omvang van het belang (aandeel) is van de provincie in verbonden partijen en over de risico's, die uit dit belang kunnen voortvloeien. Om daar inzicht in te verkrijgen, is het noodzakelijk om te weten wat de omvang van het eigen- en vreemd vermogen is en of er tekorten worden verwacht. Op dit moment schrijft het Besluit begroting en verantwoording (BBV) nog niet voor dat deze informatie opgenomen moet worden in de paragraaf verbonden partijen. Omdat deze informatie niet alleen relevant is voor het college van Gedeputeerde Staten maar ook voor de leden van Provinciale Staten, is een wijziging van het BBV op dit punt in voorbereiding. Bijna alle provincies zien dit belang ook en nemen al meer informatie in hun paragraaf verbonden partijen op dan nu is voorgeschreven. De meeste provincies nemen echter nog onvoldoende informatie op over de financiële positie van de verbonden partijen waardoor het mogelijk is dat niet tijdig maatregelen worden genomen om de risico's bij verbonden partijen te beperken.

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.

Op basis van de jaarstukken (jaarrekening en accountantsrapportage) over het begrotingsjaar 2011 en de begroting voor 2013 zijn drie reeds bestaande gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht gesteld omdat de begroting nog niet is ontvangen. Verder zijn 10 nieuwe Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) onder preventief toezicht geplaatst. Dit omdat zij nog

geen begroting hebben ingezonden (ondanks dat de inzendtermijn voor begrotingen was verlengd tot 15 november 2012) terwijl ze al wel opgericht zijn en zijn gaan functioneren per 1 januari 2013.

Datum
10 april 2013

Onderzoek naar derivatenposities van provincies en gemeenten

Bij gemeenten, provincies en de gemeenschappelijke regelingen waaraan zij deelnemen is in november 2012 uitvraag gedaan naar de derivatenpositie van deze organisaties. De resultaten van dit onderzoek zijn 5 februari jongstleden ter kennisneming naar de Tweede Kamer gezonden. Uit de inventarisatie is naar voren gekomen dat decentrale overheden relatief weinig gebruik maken van derivaten, en dat de risico's verbonden aan die derivatenposities gering zijn. Uit de onderzoeksresultaten is de conclusie getrokken dat de instellingen voldoen aan de geldende wet- en regelgeving en dat de risico's, die in de huidige situatie worden gelopen met de bestaande derivatenposities, beheersbaar zijn.
