

-5-2012 / 14:02:46 / 3069 / 00777



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Provinciale Staten

PROV. BESTUUR VAN DRENTHE	
No.: _____	
Ingek.: - 1 MEI 2012	
AFDELING <i>SG</i>	
TE BÉH. DOOR:	
DWS:	G.AFD.:

Bestuur, democratie en financiën

Financieel en informatie stelsel

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Josée Nan
T (070) 426 8526
josee.nan@minbzk.nl

Kenmerk

2012-0000234677

Datum 25 april 2012
Betreft Aandachtspunten financieel toezicht 2013

1. Inleiding

Met deze brief informeer ik u, met het oog op de voorbereiding van de begroting 2013 en de meerjarenraming 2014-2016, over een aantal aandachtspunten met betrekking tot het financieel toezicht zoals dat door mij wordt uitgeoefend.

Belangrijk is hierbij te benadrukken dat mijn toezicht aanvullend is op uw controlerende taak. Naar aanleiding van de invoering van het dualisme is de discussie gevoerd over de modernisering van het financieel toezicht. Naast een vermindering van de regel- en verantwoordingsdruk was het doel hiervan een verheldering van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en provincies en hun toezichthouders. Het verticale toezicht moet risicogericht en proportioneel zijn. Dit vraagt dat u over de nodige instrumenten beschikt om uw controlerende taak waar te kunnen maken. U dient in staat te zijn een oordeel te vellen over de financiële positie van de provincie op de langere termijn.

Om dit te bewerkstelligen zijn wijzigingen van de Gemeentewet en Provinciewet en daarmee samenhangende wijzigingen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Gemeenschappelijk toezichtkader voorzien. Doel van deze wijzigingen is dat de gemeenteraad en provinciale staten beter kunnen vaststellen of er meerjarig sprake is van begrotingsevenwicht. Hiervoor wordt het begrip 'structureel en reëel evenwicht' geïntroduceerd, dat in de plaats komt van het eerder gebruikte begrip 'duurzaam financieel evenwicht'.

De programmabegroting 2013 en de meerjarenraming 2014-2016 zullen nog worden beoordeeld op basis van het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader "Zichtbaar Toezicht" (GTK) van februari 2008, omdat de bovengenoemde (wets)wijzigingen pas per 1 januari 2013 van kracht worden. Wel zal ik in lijn met voorgaande jaren en vooruitlopend op de voorgenomen wijzigingen toetsen of in het begrotingsjaar en alle jaren van de meerjarenbegroting de structurele lasten worden gedekt door structurele baten.

2. Bepalen van de vorm van financieel toezicht 2013

De uitgangspunten om voor het begrotingsjaar 2013 voor het repressieve toezicht in aanmerking te komen zijn:

1. de begroting 2013 dient naar mijn oordeel in evenwicht te zijn of als dat niet het geval is, dient de meerjarenraming aannemelijk te maken dat dit evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht;
2. de jaarrekening 2011 dient in evenwicht te zijn; indien de jaarrekening niet in evenwicht is, kan dat, afhankelijk van de aard van het tekort, van invloed zijn bij de bepaling van het toezichtregime;
3. de vastgestelde jaarrekening 2011 en de begroting 2013 dienen tijdig, vóór 15 juli respectievelijk 15 november 2012, aan mij te zijn gezonden.

Datum
25 april 2012
Kenmerk
2012-0000234677

Met het hiervoor genoemde evenwicht wordt 'materieel evenwicht' bedoeld. Hiervan is sprake indien, op basis van het bestaande beleid en het vastgestelde nieuwe beleid, de structurele lasten worden gedekt door structurele baten en de incidentele lasten worden gedekt door incidentele of structurele baten. Daarbij dienen de ramingen uiteraard volledig en reëel te zijn.

3. Algemene aandachtspunten bij de toetsing van begroting en meerjarenraming

A. Algemene uitkering uit het provinciefonds

Uitgangspunt zijn de cijfers uit de mei/juni circulaire 2012.

B. Bezuinigingsmaatregelen/taakstellingen

Ten behoeve van de bepaling van de financiële positie worden alle in de begroting opgenomen bezuinigingsmaatregelen op hardheid en haalbaarheid beoordeeld. Hiermee wordt de realiteit van de ramingen bepaald en daarmee ook de realiteit van het structureel budgettaire saldo van de begroting. Wanneer in de begroting 2013 bezuinigingsmaatregelen ofwel taakstellingen zijn opgenomen waaraan geen of onvoldoende invulling is gegeven, dan worden deze posten door mij in beginsel op de structurele budgettaire ruimte in mindering gebracht. Voor een positief oordeel is het noodzakelijk dat u, als hoogste bestuursorgaan van de provincie, een uitspraak doet over de invulling.

Taakstellingen bij verbonden partijen worden niet als reëel beschouwd, tenzij de desbetreffende verbonden partij of gemeenschappelijke regeling op bestuurlijk niveau heeft besloten deze taakstelling ook daadwerkelijk aan haar eigen organisatie op te leggen.

C. Omvang en inzet dekkingsreserves

Op grond van artikel 62, eerste lid, van het BBV, worden activa met economisch nut tegen het bedrag van de investering geactiveerd. De aanwezigheid van zogenaamde dekkingsreserves moet in samenhang met deze bepaling worden gezien. Dekkingsreserves worden ingezet om de kapitaallasten van bepaalde investeringen te dekken en daarmee het jaarlijks budget te ontlasten. De wijze waarop moet worden omgegaan met de dekkingsreserves is nader uitgewerkt in het GTK (<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/03/10/gemeenschappelijk-financieel-toezichtkader-zichtbaar-toezicht-gtk/gtkfeb2008versie14-3-08.pdf>).

Hierin is onder meer bepaald dat de omvang van de reserve voldoende moet zijn om de kapitaallast gedurende de gehele afschrijvingstermijn te dekken.

D. Realiteit van de ramingen

Om te bepalen of te ramingen volledig en reëel zijn, wordt onder meer gekeken naar de jaarrekening 2011 (inclusief de bevindingen van de accountant) en de

paragrafen Weerstandsvermogen en Onderhoud kapitaalgoederen (waaronder de geraamde vervangingsinvesteringen).

Datum
25 april 2012

Kenmerk
2012-0000234677

E. Overzicht van incidentele baten en lasten

Het toezichtcriterium materieel evenwicht gaat uit van een begrotingssaldo dat het resultaat is van uitsluitend structurele baten en lasten. Voor een juist beeld van het begrotingsevenwicht worden de incidentele componenten uit het saldo geëlimineerd. Met 'incidenteel' worden die baten en lasten bedoeld, die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen (artikel 19 van het BBV). Het is daarbij van belang dat het gaat om 'eenmalige zaken'. Indien bestaand beleid binnen de termijn van drie jaar (2014-2016) een wijziging ondergaat dan worden de daarmee samenhangende lasten of baten in het begrotingsjaar (2013) niet als incidenteel aangemerkt (bijv. in het kader van de bezuinigingen besluit de provincie in 2015 geen subsidies meer te verstrekken; de daarmee samenhangende lasten worden in 2013 en 2014 nog als structureel beschouwd).

Ook toevoegingen aan en onttrekkingen uit de reserves worden als incidenteel beschouwd, tenzij het gaat om reguliere onttrekkingen aan dekkingsreserves. Het overzicht van geraamde incidentele baten en lasten in de financiële begroting is hiervoor de basis. Dit overzicht dient volgens het BBV (artikel 19, letter c) in de financiële begroting opgenomen te worden. Het overzicht is een onmisbaar document voor het verkrijgen van een juist beeld van de materiële sluitendheid van de (meerjaren) begroting en daarmee van de financiële positie van uw provincie.

Dit kunt u ook lezen in de notitie die de Commissie BBV hierover in januari 2012 heeft uitgebracht. In de notitie is een aantal voorbeelden en verduidelijkingen aangegeven over de incidentele baten en lasten. De notitie loopt vooruit op wijzigingen in het BBV samenhangend met eerdergenoemde (wets)wijzigingen inzake het financiële toezicht. In het overzicht van incidentele baten en lasten dient een aantal extra gegevens te worden opgenomen. De incidentele baten en lasten moeten per programma worden weergegeven. Ook wordt er een overzicht gevraagd van de geraamde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Tot slot moeten deze gegevens ook meerjarig worden opgenomen in het overzicht. Hoewel de wijziging van het BBV pas per 1 januari 2013 ingaat, verzoeken wij u het overzicht in de begroting 2013 volgens de nieuwe richtlijnen op te stellen.

4. Specifieke aandachtspunten bij de toetsing

A. Grondbeleid

In de brief van 15 december 2011 waarin u van de bevindingen met betrekking tot het toezicht 2012 op de hoogte werd gesteld, kondigde ik aan dat het grondbeleid in een gewijzigde opzet in 2012 opnieuw zou worden onderzocht.

Het in 2011 uitgevoerde onderzoek bevestigde dat grondbeleid voor provincies in het algemeen een andere functie heeft dan voor gemeenten. De meeste provincies doen niet aan grondexploitatie in de zin van het aankopen van gronden met als doel het bouwrijp maken van gronden om deze vervolgens te verkopen voor woningbouw en/of bedrijventerreinen. Provincies hebben meestal wel een (strategische) grondvoorraad en ook hieraan kleven risico's van waardedaling.

Aan de hand van de jaarrekeningen 2011 zal per provincie het volgende in kaart worden gebracht:

- Reactie GS op eventuele opmerkingen/aanbevelingen accountant bij de beoordeling van dit onderdeel van de jaarrekening
- Waarde en mutaties grondvoorraad begin en einde 2011
- De hierbij verstrekte toelichting in de paragraaf grondbeleid
- Risico-inventarisatie in paragraaf grondbeleid of met een verwijzing naar de paragraaf weerstandsvermogen

Datum

25 april 2012

Kenmerk

2012-0000234677

Ook zal worden geïnventariseerd of provincies via zogenaamde verbonden partijen betrokken zijn bij grondexploitaties. Indien dit het geval is zal worden nagegaan of de mogelijke risico's zijn benoemd en afgedekt.

Ik verzoek u erop toe te zien dat deze informatie op een inzichtelijke wijze te vinden is in de paragrafen grondbeleid en weerstandsvermogen.

B. Verbonden partijen

De complexiteit van de maatschappelijke opgaven leidt ertoe dat ook provincies steeds meer activiteiten onderbrengen bij verbonden partijen. Gezien de stijging van het aantal verbonden partijen is het niet altijd helder welke relaties de provincie heeft met welke verbonden partij en hoe groot het financieel belang van de provincie daarin is.

Artikel 69 BBV schrijft voor dat van alle verbonden partijen tenminste de volgende gegevens worden verstrekt:

- de naam en vestigingsplaats;
- het openbaar belang dat op deze wijze wordt behartigd;
- de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de provincie in de verbonden partij heeft;
- het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- het resultaat van de verbonden partij.

Op dit moment behoeft een lijst met deze informatie alleen opgenomen te zijn in de productenrealisatie. Wanneer deze informatie niet terugkomt in de paragraaf verbonden partijen of als bijlage aan de programmarekening is toegevoegd, verzoek ik u deze informatie aanvullend bij de jaarrekening aan mijn ministerie toe te sturen.

5. Tot slot

Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet HOF)

De beoogde inwerkingtreding van Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet HOF) is 1 januari 2013 en zal consequenties hebben voor de begroting 2013 en het toezicht daarop. In het wetsvoorstel, dat onderwerp van overleg is met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen, wordt gesproken over een macronorm voor medeoverheden en over individuele referentiewaarden voor afzonderlijke provincies, gemeenten en waterschappen. U zult nog nader worden geïnformeerd over de uitkomsten van dit overleg en de consequenties die de Wet HOF met zich meebrengt.

In het begin van deze brief heb ik gesteld dat mijn toezichhoudende taak aanvullend is aan uw controlerende taak. Voor een goede vervulling van uw controlerende rol is het van belang dat u inzicht heeft in de financiële positie van uw provincie. Daartoe is ondermeer van belang dat u kunt beschikken over deugdelijke en transparante meerjarenramingen. De voorgenomen (wet)wijzigingen per 1 januari 2013 kunnen daaraan bijdragen. Voor een verdere verbetering van

het inzicht in de financiële positie op de langere termijn hebben de gezamenlijke toezichthouders verenigd in het vakberaad besloten om een set van indicatoren te formuleren die hierbij behulpzaam kan zijn. Zodra deze beschikbaar zijn, zal ik u op de hoogte stellen.

Datum
25 april 2012

Kenmerk
2012-0000234677

Van ambtelijke zijde zal contact worden opgenomen met de betreffende medewerkers van uw provincie, zodat in de voorbereiding bij het opstellen van de begroting 2013 en de meerjarenbegroting 2014-2016 met de in deze brief genoemde aandachtspunten rekening kan worden gehouden.

Ik heb Gedeputeerde Staten een afschrift van deze brief gezonden.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
namens deze,



T. Livius,
Directeur Bestuur, Democratie en Financiën