

***Statenstuk* 2012-517**

Financieel toezicht 2012 BZK

Voorgestelde behandeling:

- Statencommissie Commissie Bestuur en Financiën op 14 maart 2012
- provinciale staten op 21 maart 2012
- fatale beslisdatum: 1 april 2012

Voorstel van het Presidium van Provinciale Staten van Drenthe van 30 januari 2012, kenmerk 9/SG/201200649-00312547

Behandeld door de heer H.G. Parker Brady, telefoonnummer (0592) 36 52 45, email h.parkerbrady@drenthe.nl

Inleiding

Op 15 december 2011 hebben Provinciale Staten een brief ontvangen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Openbaar Bestuur en Democratie, waarin naast het besluit van de minister over de financiële toezichtvorm voor 2012 ook de overige toezichtbevindingen aan de orde worden gesteld. Deze brief is in tegenstelling tot voorgaande jaren nu aan PS gericht vanuit haar toezichthoudende rol richting Gedeputeerde Staten. Voor meer informatie over de modernisering financieel toezicht wordt u verwezen naar <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/verslagen/2011/05/23/toezichtsverslag-2011.html>.

Vanuit GS is op ambtelijk niveau informatie verstrekt over de reacties en verbeterpunten van GS op de bevindingen van de minister. In dit voorstel worden, vanuit de toezichthoudende rol van PS, deze reacties en verbeterpunten tegen het licht gehouden en een reactie per brief richting de minister geformuleerd. Door middel van bijgevoegde conceptbrief voldoen Provinciale Staten aan het verzoek van de minister vóór 1 april 2012 te reageren.

Advies

Instemmen met de conceptbrief aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Meetbaar/Beoogd beleidseffect

- PS geven door middel van dit voorstel invulling aan haar horizontaal toezicht richting GS
- De repressieve toezichtvorm van de provincie blijft gehandhaafd

Argumenten

Door het instemmen met de conceptbrief voldoen Provinciale Staten aan haar toezichthoudende rol richting GS en aan het verzoek van de minister van BZK om vóór 1 april 2012 te reageren.

In de conceptbrief geven PS vanuit haar toezichthoudende rol een terugkoppeling op de door GS voorgestelde reacties en verbeterpunten op de bevindingen van de minister van BZK. Informatie over deze reacties en verbeterpunten zijn ambtelijk verkregen.

Reacties en verbeterpunten

Op de in de brief van de minister genoemde aanbevelingen hebben GS ambtelijk een aantal reacties en verbeterpunten geformuleerd. Hieronder zijn deze reacties en verbeterpunten en de reactie van PS hierop aangegeven:

1. PS constateren dat aan de aanbeveling om inzicht te verschaffen in (de financiële vertaling van) nieuw beleid in de begroting door GS wordt voldaan door (nieuw) beleid inclusief toelichting in de begroting 2013 op te nemen. De wens tot verdere concretisering van (nieuw) beleid in de begroting is door een brede werkgroep vanuit Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten geadviseerd.
2. De minister stelt dat in de eerste begrotingswijziging van de provincie niet voor alle onderdelen het effect op de reserves is meegenomen. Volgens GS had de eerste begrotingswijziging echter alleen maar effect voor de algemene reserve. Dat had te maken met het toegepaste dekkingplan

om te voorkomen dat deze reserve negatief kwam te staan. PS kunnen deze handelwijze onderschrijven.

3. Provinciale Staten onderschrijven de constatering van de minister dat de daling van de algemene reserve van ruim € 50 miljoen in 2011 naar € 18 miljoen in 2015 extra aandacht vergt. Van GS hebben PS vernomen dat deze daling voor € 10 miljoen wordt veroorzaakt door een overheveling naar de risicoreserve. GS zijn voor het overige genoodzaakt in deze financieel onzekere tijden voor de provincie de algemene reserve deels als incidenteel dekkingsmiddel aan te wenden. PS zijn van mening dat deze handelwijze voor 2012 is te billijken.
4. De minister stelt dat niet alle relevante toevoegingen aan reserves in het overzicht van incidentele lasten en baten in de begroting zijn opgenomen. GS geven aan dat aan de reserves vanuit de exploitatie alleen rente is toegerekend. Deze rentelasten zijn echter niet incidenteel van aard en staan als zodanig niet in het overzicht van incidentele lasten en baten. PS nemen deze reactie over.
5. De minister constateert dat de provincie geen financiële voorziening kent voor de vervanging van infrastructurele kunstwerken. GS hebben er echter voor gekozen om vervangingsinvesteringen te activeren en de kapitaallasten in de begroting op te nemen als de investeringen gepleegd worden. PS zijn van mening dat deze systematiek correct is.
6. Bij de aanbeveling om in de paragraaf Grondbeleid de omvang, de boekwaarde en de eventuele risico's van de gronden in eigendom van de provincie op te nemen, merken PS op dat de provincie geen substantieel (actief) grondbeleid voert. GS constateren dat de risico's op het gebied van eigendom van gronden vooral hebben te maken met de uitwerking van het Deelakkoord Natuur. PS onderschrijven de zienswijze van GS om de genoemde risico's in dat verband te bezien en niet als afzonderlijk grondbeleid.

Uitvoering

Tijdsplanning

-

Financiën

n.v.t.

Monitoring en evaluatie

n.v.t.

Extern betrokkenen

n.v.t.

Communicatie

n.v.t.

Bijlagen

1. Conceptbrief "Reactie financieel toezicht 2012"
2. Brief van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 december 2011 over Financieel toezicht: vorm en bevindingen 2012

Assen, 30 januari 2012

Kenmerk: 9/SG/201200649-00312547

Het Presidium van Provinciale Staten,

J. Tichelaar, voorzitter

Mevr. mr. drs. S. Buissink, griffier

coll.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Provinciale Staten van Drenthe
Postbus 122
9400 AC ASSEN

PROV. BESTUUR VAN DRENTHE	
No.:	
Ingek.:	19 DEC 2011
AFDELING	56
TE BEH. DOOR:	
DWS:	G.AFD.:

DGBK/BDF
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
2011-2000557206

Uw Kenmerk
46/MQ/2011009479

Datum 15 december 2011
Betreft Financieel toezicht: vorm en bevindingen 2012

1. Inleiding en toezichtvorm voor 2012

Met deze brief informeer ik u over de financiële toezichtvorm voor 2012 en de overige toezichtbevindingen. In voorgaande jaren zond ik mijn toezichtbrief aan Gedeputeerde Staten. In het kader van de versterking van de horizontale verantwoording zend ik die brief nu aan u. Gedeputeerde Staten ontvangen daarvan een afschrift. Over de door mij bij het financiële toezicht gehanteerde uitgangspunten en overige aandachtspunten heb ik u eerder, bij brief van 16 mei 2011, kenmerk 2011-2000170617, geïnformeerd. In die brief heb ik de elementen die een rol spelen bij mijn toetsing van de realiteit van uw begroting en meerjarenraming weergegeven. De beoordeling daarvan is bepalend voor de vorm van mijn toezicht, repressief of preventief. Daarnaast heb ik in die brief aandacht besteed aan de variabele onderzoeken 'duurzaam financieel evenwicht' en 'grondbeleid'.

Het variabele onderzoek 'grondbeleid' bij de provincies bevestigt 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 verwerven in het algemeen grond voor het verwezenlijken van bepaalde (sectorale) beleidsdoelen van de provincie. Bij deze sectorale beleidsdoelen valt te denken aan het ontwikkelen van natuur, de aanleg van nieuwe wegen en kanalen, de waterberging en de opslag van bagger. Het van de provincies verkregen cijfermateriaal is daardoor niet vergelijkbaar met de gemeentelijke cijfers. Ook tussen de provincies zijn de resultaten niet direct vergelijkbaar. In 2012 zal daarom het grondbeleid bij de provincies (in gewijzigde vorm) opnieuw worden onderzocht. Want hoewel de meeste provincies niet aan grondexploitatie doen, zijn aan het verwerven van gronden wel degelijk risico's verbonden. Wanneer bijvoorbeeld het project, waarvoor de gronden verworven zijn, geen doorgang vindt, zit de provincie met een onbenutte (strategische) grondvoorraad. Ook is er de mogelijkheid dat de waarde van de aangekochte gronden als gevolg van de gewijzigde bestemming of conjunctuurbewegingen daalt (vermogensverlies). Dit zal in 2012 op een gestructureerde wijze worden onderzocht.

Naar aanleiding van de mij toegezonden begroting 2012 en jaarstukken 2010 deel ik u hierbij mede dat ik van oordeel ben dat uw provincie, net als de andere

provincies, voor het komende jaar, met inachtneming van artikel 207, 1^e en 2^e lid, van de Provinciewet, onder de repressieve toezichtvorm kan blijven. Dit betekent dat uw begroting geen goedkeuring van mij behoeft.

Datum
15 december 2011
Kenmerk
2011-2000557206

In deze brief ga ik vervolgens in op de bevindingen over de begroting, de uitkomsten van het variabele onderzoek '*duurzaam financieel evenwicht*' en de overige financiële beheeraspecten. Deze brief en de aan deze brief ten grondslag liggende feiten zijn ambtelijk met uw provincie afgestemd (hoor en wederhoor).

2. Begroting

Vereisten wet- en regelgeving

De financiële begroting, de meerjarenraming en de paragrafen voldoen op hoofdlijnen aan de eisen die het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) daaraan stelt.

Hierna doe ik een aantal aanbevelingen voor de financiële begroting, de meerjarenraming en de paragrafen die naar mijn inzicht de volledigheid, leesbaarheid, transparantie en informatiewaarde daarvan verder vergroten. Graag verneem ik vóór 1 april 2012 welke verbetermaatregelen u hierop gaat nemen.

Aanbevelingen

1. Geef in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen expliciet aan in welk jaar de meerjarige onderhoudsplannen door Provinciale Staten zijn vastgesteld.
2. Verschaf in de begroting en meerjarenraming inzicht in (de financiële vertaling van) nieuw beleid. Ambtelijk heb ik vernomen dat u voor 2012 nieuw beleid vorm heeft gegeven door bespreking van de Voorjaarsnota, maar dat vanaf de begroting 2013 nieuw beleid inclusief toelichting zal worden meegenomen in de begroting zelf.
3. Geef bij de vaststelling van begrotingswijzigingen aan wat het totaaleffect daarvan is op de lasten en baten, het begrotingssaldo voor bestemming en de mutaties in de reserves. Bij de door u vastgestelde eerste begrotingswijziging was dat evenals die voor de begroting 2011 niet expliciet voor alle onderdelen het geval.
4. De daling van de algemene reserve door het dekken van begrotingstekorten vóór bestemming, van afgerond ruim € 50 miljoen in 2011 naar afgerond € 18 miljoen in 2015 vergt extra aandacht.
5. Neem in het meerjarige overzicht incidentele baten en lasten ook de daarvoor relevante toevoegingen aan reserves op. Ambtelijk is toegezegd dat dit met ingang van de begroting 2013 gedaan zal worden.
6. Breng expliciet zowel de vervangingsinvesteringen als nieuwe investeringen meerjarig in beeld. Dit is mede van belang omdat bij navraag ambtelijk is vernomen dat er geen financiële voorziening is voor de vervanging van infrastructurele kunstwerken.
7. Neem vanwege de mogelijke risico's in de paragraaf Grondbeleid de omvang, de boekwaarde en de eventuele risico's van de gronden in eigendom van de provincie op, ook als er geen sprake is van een zogenaamde grondexploitatie.

3. Uitkomsten van het onderzoek duurzaam financieel evenwicht

Datum
15 december 2011

3.1 Inleiding

Net als vorig jaar heb ik er dit jaar voor gekozen het onderwerp duurzaam financieel evenwicht voort te zetten als eigen variabel onderzoek.

Kenmerk
2011-2000557206

3.2 Totaalbeeld provincies

Uit het onderzoek komt voor de provincies het volgende totaalbeeld naar voren.

Niet de begroting van het komende jaar alleen, maar het integrale beeld van begroting én meerjarenraming is leidend voor het oordeel van de toezichthouder over het duurzaam financieel evenwicht. Bij de beoordeling van dit evenwicht betrek ik ook (de ontwikkeling van) het weerstandsvermogen en de vrije beleidsruimte. Volgens het 'Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader' van februari 2008 is voor de bepaling van het materiële evenwicht van de begroting en meerjarenraming van belang dat vastgesteld kan worden dat structurele lasten zijn gedekt door structurele baten. Hiervoor is een volledig overzicht van incidentele lasten en baten noodzakelijk, alsmede een helder inzicht in de criteria die worden gehanteerd bij het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten. Ik heb geconstateerd dat dit over- en inzicht nog niet door alle provincies zodanig in de begroting wordt gepresenteerd, dat het structurele saldo meerjarig transparant kan worden bepaald, hoewel de laatste jaren wel een verbetering zichtbaar is. Ik acht deze transparantie nog extra van belang gezien de omvangrijke mutaties in de reserves die momenteel, net als vorig jaar, bij diverse provincies optreden. Het totaal van de algemene reserves en bestemmingsreserves van alle provincies wordt per 1 januari 2012 geraamd op bijna € 14,0 miljard (per 1 januari 2011 was dit bijna € 14,8 miljard). In de periode 2012-2015 is er per saldo sprake van een geraamde onttrekking aan de reserves van € 1,1 miljard (in de periode 2011-2014 was dit € 3 miljard). Dit betekent een afname van bijna 8% ten opzichte van 2012 (vorig jaar was sprake van een geraamde afname van 20%). Voor de afzonderlijke provincies varieert dit van een toename van € 0,5 miljard ofwel 11,2% (Gelderland) tot een afname van € 322 miljoen ofwel 45,6% (de provincie Groningen). Gelderland en Flevoland (een toename van € 23 miljoen, ofwel 33,2%) ramen als enige provincies een toename van de reserves. Ik merk hierbij overigens wel op dat in de cijfers van Gelderland nog geen rekening is gehouden met binnen de reserves gereserveerde bedragen voor zaken uit het Coalitieakkoord.

Uit het onderzoek naar de begrotingen 2012 en meerjarenramingen 2013-2015 komt naar voren dat er twee provincies, waaronder uw provincie, zijn waarvan de begroting/meerjarenraming gecorrigeerd voor incidentele zaken gedurende één of meer jaren een structureel tekort vertoont, dat wil zeggen dat de structurele lasten niet worden gedekt door structurele baten. Bij uw provincie en bij Overijssel doet het tekort zich niet voor in het laatste jaar van de meerjarenraming. Bij de beoordeling van het duurzaam financieel evenwicht wordt ook het weerstandsvermogen en de vrije beleidsruimte betrokken. Op grond hiervan acht ik de conclusie gerechtvaardigd dat er voldoende bevindingen zijn waaruit blijkt dat deze provincies over het genoemde evenwicht beschikken of zouden kunnen gaan beschikken.

3.3 Beeld van uw provincie

Voor uw provincie komt uit het onderzoek het volgende naar voren.

Ik ben van oordeel dat uw provincie voldoet aan het criterium van duurzaam financieel evenwicht. Dit oordeel over duurzaam financieel evenwicht is gebaseerd

op de risicogeoriënteerde toets van uw begroting en meerjarenraming. Die toets heeft geen bevindingen opgeleverd waaruit blijkt dat uw provincie niet over het genoemde evenwicht beschikt.

Datum
15 december 2011
Kenmerk
2011-2000557206

De omvang van de door u gepresenteerde reserves neemt in de periode 2012 tot en met 2015 af van € 353 miljoen naar € 233 miljoen ofwel een afname van bijna 34%.

Ik constateer dat de begroting en meerjarenraming van uw provincie zoals door u gepresenteerd sluiten. Dit is ook het geval met uw begroting en meerjarenraming, met uitzondering van het jaar 2013, gecorrigeerd voor incidentele zaken.

4. Overige financiële beheeraspecten

Voor mijn oordeel over uw rekening maak ik mede gebruik van de bevindingen van de accountant. Ik constateer dat Gedeputeerde Staten de gesignaleerde knelpunten en de gegeven adviezen grotendeels onderschrijven en toezeggen hieraan door verbetermaatregelen gevolg te geven.

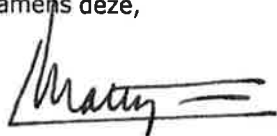
5. Tot slot

Ik ontvang graag vóór 1 april 2012 uw reactie op deze brief, in het bijzonder op de genummerde punten. Als er op de terreinen van de gesignaleerde verdere verbetermogelijkheden behoefte is aan goede voorbeelden van andere provincies, hoor ik dat graag van u.

Ik hoop met de vorenstaande opmerkingen u in staat te stellen tot een zo goed mogelijk oordeel over de begroting en meerjarenraming te komen.

Een afschrift van deze brief heb ik heden aan Gedeputeerde Staten gezonden.

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



C.A.M.E. Mattijssen
De waarnemend directeur Bestuur, democratie en financiën

Provinciale Staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van het Presidium van Provinciale Staten van 30 januari 2012, kenmerk 9/SG/201200649-00312547;

BESLUITEN:

in te stemmen met de conceptbrief aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Assen, 21 maart 2012

Provinciale Staten voornoemd,

, griffier

, voorzitter

coll

Aan:
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DGBK/OBD
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ 'S-GRAVENHAGE



Assen,
Ons kenmerk
Behandeld door H.G. Parker Brady, (0592) 36 52 45
Uw kenmerk 2011-2000557206
Onderwerp: Reactie financieel toezicht 2012

Geachte mevrouw Mattijssen,

In uw brief d.d. 15 december 2011 heeft u uw besluit over de financiële toezichtvorm voor 2012 meegedeeld en stelt u de belangrijkste toezichtbevindingen aan de orde. Middels deze brief geven wij vanuit onze toezichthoudende rol richting Gedeputeerde Staten onze reactie.

Wij stellen vast dat de provincie Drenthe ook het komende jaar onder de repressieve toezichtvorm kan blijven en dat de Begroting 2012 daarom geen goedkeuring van de minister van BZK behoeft. Ook stellen wij vast dat de provincie naar uw oordeel aan het criterium van duurzaam financieel evenwicht voldoet.

Op de in uw brief genoemde en genummerde aanbevelingen hebben Gedeputeerde Staten ambtelijk een aantal reacties en verbeterpunten geformuleerd. Hieronder treft u onze mening over deze reacties en verbeterpunten aan:

1. Wij constateren dat aan uw aanbeveling om inzicht te verschaffen in (de financiële vertaling van) nieuw beleid in de begroting door Gedeputeerde Staten wordt voldaan door (nieuw) beleid inclusief toelichting in de begroting 2013 op te nemen. De wens tot verdere concretisering van (nieuw) beleid in de begroting is door een brede werkgroep vanuit Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten geadviseerd.
2. U stelt dat in de eerste begrotingswijziging van de provincie niet voor alle onderdelen het effect op de reserves is meegenomen. Volgens Gedeputeerde Staten had de eerste begrotingswijziging echter alleen maar effect voor de algemene reserve. Dat had te maken met het toegepaste dekkingplan om te voorkomen dat deze reserve negatief kwam te staan. Provinciale Staten kunnen deze handelwijze onderschrijven.

3. Provinciale Staten onderschrijven uw constatering dat de daling van de algemene reserve van ruim € 50 miljoen in 2011 naar € 18 miljoen in 2015 extra aandacht vergt. Van Gedeputeerde Staten hebben wij vernomen dat deze daling voor € 10 miljoen wordt veroorzaakt door een overheveling naar de risicoreserve. Gedeputeerde Staten zijn voor het overige genoodzaakt in deze financieel onzekere tijden voor de provincie de algemene reserve deels als incidenteel dekkingsmiddel aan te wenden. Provinciale Staten zijn van mening dat deze handelswijze voor 2012 is te billijken.
4. U stelt dat niet alle relevante toevoegingen aan reserves in het overzicht van incidentele lasten en baten in de begroting zijn opgenomen. Gedeputeerde Staten geven aan dat aan de reserves vanuit de exploitatie alleen rente is toegerekend. Deze rentelasten zijn echter niet incidenteel van aard en staan als zodanig niet in het overzicht van incidentele lasten en baten. Provinciale Staten nemen deze reactie over.
5. U constateert dat de provincie geen financiële voorziening kent voor de vervanging van infrastructurele kunstwerken. Gedeputeerde Staten hebben er echter voor gekozen om vervangingsinvesteringen te activeren en de kapitaallasten in de begroting op te nemen als de investeringen gepleegd worden. Provinciale Staten zijn van mening dat deze systematiek correct is.
6. Bij de aanbeveling om in de paragraaf Grondbeleid de omvang, de boekwaarde en de eventuele risico's van de gronden in eigendom van de provincie op te nemen, merken wij op dat de provincie geen substantieel (actief) grondbeleid voert. Gedeputeerde Staten constateren dat de risico's op het gebied van eigendom van gronden vooral hebben te maken met de uitwerking van het Deelakkoord Natuur. Provinciale Staten onderschrijven de zienswijze van Gedeputeerde Staten om de genoemde risico's in dat verband te bezien en niet als afzonderlijk grondbeleid.

Tot slot willen wij het volgende opmerken. Waar de minister bij het totaalbeeld van de provincies constateert dat de komende jaren de reserves sterk afnemen, onderschrijven Provinciale Staten deze constatering waar het Drenthe betreft. Veel beleid komt de komende jaren tot uitvoering en daarvoor is in het verleden "gespaard". Ook komen de afspraken in het kader van het Regiospecifiek Pakket (RSP) tot uitvoering en ook daarvoor waren middelen gereserveerd. Provinciale Staten zullen vanuit haar toezichthoudende rol de ontwikkeling van de reserves blijven monitoren.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Provinciale Staten van Drenthe,

, griffier

, voorzitter

coll.