Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Provinciale Staten

DGBK
Programma Krachtig Bestuur

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

Contactpersoon
S.H. van den Berg

T 070-426 7559
sietze.berg@minbzk.nl

Kenmerk
2011-2000170617

Datum 16 mei 2011
Betreft Aandachtspunten financieel toezicht 2012

1. Inleiding

Met deze brief informeer ik u, in verband met de begrotingsvoorbereiding 2012 en de meerjarenraming 2013-2015, over een aantal aandachtspunten met betrekking tot het financieel toezicht zoals dat door mij wordt uitgeoefend.

In het recente verleden heb ik u een dergelijke 'toezichtbrief' niet gestuurd. Wel werd u achteraf op de hoogte gebracht van mijn bevindingen. Vooraf werd ambtelijk contact opgenomen met de contactpersonen van uw organisatie zodat in de voorbereiding tijdig met deze aandachtspunten rekening kon worden gehouden.

In het kader van de modernisering van het financieel toezicht is mijn streven de horizontale verantwoording te versterken en het verticaal toezicht waar mogelijk te verminderen. Dit is de reden waarom ik nu wel u als Provinciale Staten informeer over de aandachtspunten bij het financieel toezicht via een afschrift van deze brief.

Er zijn twee vormen van financieel toezicht: repressief of preventief toezicht. Repressief betekent dat een provincie zonder mijn voorafgaande goedkeuring de begroting en begrotingswijzigingen kan uitvoeren. Een provincie onder repressief toezicht blijft wel alle documenten uit de budgetcyclus aan mij sturen. Dit om mij, als toezichthouder in staat te stellen de ontwikkelingen rond de financiën van de gemeente te blijven volgen. Preventief toezicht houdt in dat begroting en de begrotingswijzigingen ter goedkeuring aan mij moeten worden voorgelegd. Met het goedkeuringsinstrument kan ik ingrijpen in de financiën van een provincie. Ik kan mijn goedkeuring onthouden als de begroting of een begrotingswijziging in strijd met het recht of het algemene financiële belang is.

2. Bepalen van de vorm van financieel toezicht 2012

De uitgangspunten om voor het begrotingsjaar 2012 voor het repressieve toezicht in aanmerking te komen zijn:

1. de begroting 2012 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 2010 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 2010 en de begroting 2012 dienen tijdig, respectievelijk vóór 15 juli en 15 november 2011, aan mij te zijn ingezonden.

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.

A. Algemene uitkering uit het provinciefonds
Uitgangspunt zijn de cijfers uit de mei/juni circulaire 2011, die gebaseerd zijn op het nieuwe verdeelmodel provinciefonds 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 begrotingen. Wanneer in de begroting 2012 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.

C. Taakstellingen verbonden partijen
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. Aannemelijk moet worden gemaakt dat de verbonden partij ook daadwerkelijk overgaat tot het doorvoeren van de opgelegde bezuinigingsmaatregel.

D. 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 ontlasten. De wijze waarop moet worden omgegaan met de dekkingsreserves is nader uitgewerkt in het 'Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader' (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

E. Realiteit van de ramingen
Om te bepalen of te ramingen volledig en reëel zijn, wordt onder meer gekeken naar de jaarrekening 2010 (inclusief de bevindingen van de accountant) en de paragrafen Weerstandsvermogen en Onderhoud kapitaalgoederen (waaronder de geraamde vervangingsinvesteringen).

F. 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 de budgettaire positie 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 (2013-2015) een wijziging ondergaat dan worden de daarmee samenhangende lasten of baten in het begrotingsjaar (2012) niet als incidenteel aangemerkt (bijv. in het kader van de bezuinigingen besluit de provincie in 2014 geen subsidies meer te verstrekken; de daarmee samenhangende lasten worden in 2012 en 2013 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 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (artikel 19, letter c) in de financiële begroting opgenomen te worden. Het is, zowel voor u als voor de toezichthouder, 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. Een voorbeeld van hoe deze gegevens kunnen worden gepresenteerd, treft u als bijlage aan.

4. Specifieke aandachtspunten bij de toetsing

A. Duurzaam financieel evenwicht
Net als in de vorige jaren worden de begroting 2012 en de meerjarenraming 2013-2015 aanvullend beoordeeld met toepassing van het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Zichtbaar Toezicht' (GTK) van februari 2008. Dit betekent dat de begroting en de meerjarenraming ook worden getoetst aan het begrip duurzaam financieel evenwicht. Onder duurzaam financieel evenwicht wordt verstaan dat in het begrotingsjaar en alle jaren van de meerjarenbegroting de structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Om dit te kunnen beoordelen is het dus van belang dat in de begroting en de meerjarenraming een meerjarig overzicht van incidentele lasten en baten wordt opgenomen (zie ook hierboven onder punt 3F). Aan de uitkomst van deze toets zijn overigens geen sancties verbonden.

B. Grondbeleid
Samen met het Vakberaad Gemeentefinanciën (waarin uw provincie ook is vertegenwoordigd) is vanwege de gevolgen van de economische crisis op de grondexploitaties besloten het onderwerp grondbeleid als gemeenschappelijk, landelijk onderzoeksthema te nemen. De grondexploitatie zal bijzondere aandacht krijgen bij deze beoordeling. De gezamenlijke toezichthouders hebben dit onderwerp voor 2012 gekozen met als doel inzicht te krijgen in:

- de reactie op de gewijzigde omstandigheden en de ontwikkeling van de verwachte resultaten;

- de omvang en de ontwikkeling van binnen de grondexploitatie beschikbare financiële middelen om eventuele verliezen af te boeken (reserves en voorzieningen).

Daartoe zullen naast een aantal kwantitatieve gegevens de volgende kwalitatieve gegevens worden onderzocht:

- De actualiteit van de nota grondbeleid
- De frequentie van bijstelling van prognoses/inschattingen risico's
- In welke mate zijn de (actuele) grondrisico's ook opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en is in die paragraaf een toereikende weerstandscapaciteit opgenomen om die risico's ook op te vangen.
- De omvang van garanties van provincies op bouw/grondactiviteiten en de mate waarin dit meegenomen is in paragrafen grondbeleid, weerstandsvermogen en verbonden partijen.

Voorts zal ik voor dit onderzoek gebruik maken van het verslag van bevindingen van de accountant (en eventueel relevante onderzoeken door de provinciale rekenkamer).

5. Tot slot

Ik spreek hier graag de hoop uit dat deze brief u als Provinciale Staten helpt in uw rol als horizontaal toezichthouder.

Ik ga er van uit dat ik u hiermee voldoende heb geïnformeerd. Zoals eerder al aangegeven zal van ambtelijke zijde contact worden opgenomen met de contactpersonen van uw provincie, zodat in de voorbereiding bij het opstellen van de begroting 2012 en de meerjarenbegroting 2013-2015 met deze aandachtspunten rekening kan worden gehouden.

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

B. Steenbergen,
Directeur Programma Krachtig Bestuur

Voorbeeld van een gecomprimeerd overzicht t.b.v. Provinciale Staten en Minister van BZK

	t-2		t-1		t		t+1		t+2	
	lasten	baten	lasten	baten	lasten	baten	lasten	baten	lasten	baten
Programma 1										
Programma 2										
Programma 3										
Programma 4										
Programma 5										
Programma 6										
Programma 7										
Programma 8										
Programma 9										
Programma 10										
Resutaat voor bestemming										
w.v. incidenteel	onderbouwing zie bij de afzonderlijke programmabladen									
w.v. structureel										
Mutaties reserves										
w.v. incidenteel										
w.v. structureel	onderbouwing zie bij de afzonderlijke programmabladen									
Resultaat na bestemming										

TNT Post
Port betaald
Port Payé
Pays-Bas

33113 PROV ALG A
Provincie Flevoland
Postbus 55
8200 AB LELYSTAD

Provincie Flevoland
ONTVANGEN
18 MEI 2011