Bijlage 1: Verslag financieel toezicht BZK op provincies en gemeenschappelijke regelingen

Inleiding
Jaarlijks wordt verslag gedaan 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 uitgeoefende financieel toezicht op de provincies richt zich op de beoordeling van de financiële positie van de provincies. Deze is primair gebaseerd op de beoordeling van de provinciale begrotingen, die reëel en structureel in evenwicht dienen te zijn. Structureel evenwicht gaat uit van een begrotingssaldo dat het resultaat is van uitsluitend structurele baten en lasten.

Net als voorgaande jaren is door BZK aan de hand van een aantal toezichtcriteria de intensiteit van het toezicht op de provincies bepaald. Op basis van de toezichtervaringen in het vorige begrotingsjaar, actuele signalen over toenemende of extra risico's en een aantal andere criteria (zoals de ontwikkeling van de voorgeschreven financiële kengetallen) is bepaald of een nadere analyse van de begroting nodig was. Als geen nadere analyse nodig is, volgt voor het volgende begrotingsjaar repressief toezicht. Dit betekent dat de begroting, en ook de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen, geen goedkeuring behoeft van BZK. Voor de provincies en gemeenschappelijke regelingen waarbij wel een nadere analyse nodig is, wordt op basis van de bevindingen van deze analyse besloten of repressief of preventief toezicht van toepassing is. Bij preventief toezicht moeten de begroting, en ook de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen door BZK worden goedgekeurd.

Financieel toezicht op provinciale begrotingen 2024 en meerjarenramingen 2025-2027 (en jaarrekeningen 2022)
De belangrijkste bevindingen zijn:
- Alle provincies hebben de begrotingen en rekeningen ingezonden binnen de wettelijk gestelde termijnen (in artikel 207, lid 2 van de Provinciewet).
- Bij geen van de provincies was aanleiding om voor het jaar 2024 op basis van de financiële positie of anderszins over te gaan tot het instellen van preventief toezicht.

Jaarrekening 2022
Elf provincies kregen een goedkeurende controleverklaring voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid van de accountant over de jaarstukken 2022. Flevoland heeft een goedkeurend oordeel voor getrouwheid maar een oordeel met beperking ten aanzien van rechtmatigheid. Verder worden door verschillende accountants bij een aantal provincies opmerkingen gemaakt over en aandacht gevraagd voor het realisatiegehalte van de begroting ten opzichte van de jaarrekening.
- Voor Gelderland geldt een onderschrijding van afgerond €68 miljoen voor 2022. De accountant stelt dat de onderschrijding naast externe oorzaken en de hoeveelheid incidentele middelen van het Rijk, ook komt omdat de begroting meer gebaseerd is op politiek-bestuurlijke ambities dan wat er daadwerkelijk met de beschikbare capaciteit gerealiseerd kan worden.
- Voor Zuid-Holland bedraagt het verschil tussen de begrote en het gerealiseerde exploitatieresultaat €78 miljoen voordelig. Er wordt gesteld dat het lastig blijkt om ambities om te zetten in daadwerkelijke opdrachten.
- In het accountantsverslag van Groningen wordt ook geconstateerd dat de jaarrekening steeds meer afwijkt van de begroting.

Financiële kengetallen
Alle provincies hebben de voorgeschreven financiële kengetallen in hun begroting opgenomen. Uit het overzicht van deze kengetallen (zie bijlage 2) volgt het algemene beeld dat de provincies een degelijke financiële positie hebben. Wel bestaan er onderling relatieve verschillen.
- Zuid-Holland heeft ten opzichte van de andere provincies hoge schulden. Terwijl Gelderland,

Noord-Brabant en Overijssel daartegenover juist een hoge negatieve netto schuldquote laten zien. Dat betekent dat ze meer uitlenen dan inlenen. Als de netto schuldquote wordt gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, dan laat ook Limburg een hoge negatieve netto schuldquote zien.
- De solvabiliteit voor Drenthe, Groningen, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland is in vergelijking met de andere provincies relatief laag. Dit is gedeeltelijk te relateren aan de stijgende schulden (zie schuldquote) en houdt in dat zij een minder sterke vermogenspositie hebben.
- Aan de structurele exploitatieruimte is te zien dat zowel Noord- als Zuid-Holland vrijwel niet flexibel zijn om structurele tegenvallers op te kunnen vangen. Bij Gelderland, Limburg en Noord-Brabant is daar wel ruimte voor.
- Verder hebben Gelderland, Groningen en Zuid-Holland een relatief hoge belastingdruk (>105%) in vergelijking met de andere provincies. Dit betekent dat zij hogere opcenten op de motorrijtuigenbelasting hanteren.
- Het kengetal grondexploitatie valt voor elke provincie in de categorie 'minst risicovol', omdat veel provincies geen grondexploitatie hebben.

Financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen
Voor het financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen (GR'en) waaraan provincies deelnemen, gelden in grote lijnen dezelfde beoordelingscriteria als voor het toezicht op de provincies. Bij het onderzoek naar de begroting 2024 hield BZK toezicht op 56 gemeenschappelijke regelingen. Voor de begroting 2024 kon voor alle gemeenschappelijke regelingen waarin provincies deelnemen worden volstaan met de repressieve toezichtvorm.

Financiële positie
De financiële positie van GR'en is over het algemeen stabiel. GR'en lijken minder effecten te zien van de omvang van de financiële middelen in 2026, ten opzichte van gemeenten. Dit kan eraan liggen dat de lasten van GR'en vaak direct worden doorgerekend aan de deelnemers, waardoor de begrotingen van GR'en in evenwicht zijn.

Omgevingsdiensten
Tijdens het toezicht is opgemerkt dat er bij omgevingsdiensten onduidelijkheid heerst. De invoering van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen op 1 januari 2024 brengt voor veel omgevingsdiensten grote veranderingen mee. Voor een aantal omgevingsdiensten zijn de financiële gevolgen nog niet verwerkt in de begroting 2024, maar gaan die er wel vanuit deze te kunnen verwerken in de eerstvolgende begrotingswijziging. Andere omgevingsdiensten hebben wel implementatiekosten geraamd, maar hebben (nog) geen duidelijk zicht op de (structurele) uitvoeringslasten. Over het algemeen geldt in ieder geval dat er nog onduidelijkheid heerst over de invoering van de Omgevingswet en de financiële gevolgen, wat zorgt voor een toegenomen risicobeeld. Aanvullend speelt ook het landelijk programma versterking VTH-stelstel, waarvan de mogelijke consequenties voor omgevingsdiensten nog niet volledig duidelijk zijn.

Vanuit het toezicht door BZK zijn door de toezichthouders over bovenstaande aanvullende opmerkingen gemaakt richting de omgevingsdiensten. Van de 21 omgevingsdiensten waar BZK financieel toezicht op houdt, zijn er bij 14 omgevingsdiensten aanvullende opmerkingen gemaakt. Dit gaat om opmerkingen zoals dat wanneer de financiële gevolgen nog niet verwerkt zijn in de begroting, maar er bijvoorbeeld wel al een begrotingswijziging wordt aangekondigd of als er sprake is van meer duidelijkheid of recente ontwikkelingen op dit gebied, de toezichthouder hierover op de hoogte moet worden gehouden.