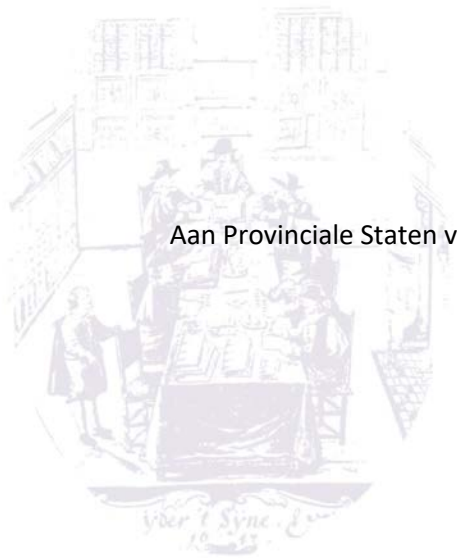




REKENKAMER ZEELAND

Aan Provinciale Staten van Zeeland

uw kenmerk:	ons kenmerk:	Bijlagen:	2
behandeld door:	Doorkiesnummer:	Middelburg,	21 mei 2021
onderwerp:	Quick scan financiële kengetallen jaarstukken 2020 Provincie Zeeland		

Geachte leden van Provinciale Staten,

Hierbij ontvangt u de beschouwing van de rekenkamer Zeeland over de financiële kengetallen in de jaarstukken 2020. De rekenkamer voerde een quick scan uit op dit onderwerp. Deze quick scan werd reeds aangekondigd in het onderzoeksprogramma 2021 van de rekenkamer Zeeland.¹

In het vervolg van deze brief leest u, na een inleiding over de kengetallen en het verrichte onderzoek, de onderzoeksbevindingen en analyse. Ten slotte zijn in deze brief de conclusies benoemd en doet de rekenkamer uw Staten een drietal concrete aanbevelingen.

Gedeputeerde Staten hebben bestuurlijk commentaar gegeven op deze brief in hun brief van 19 mei jl. Dit commentaar is integraal opgenomen aan het einde van deze brief en voorzien van een nawoord door de rekenkamer.

1. Inleiding

De financiële kengetallen waar deze brief over gaat, vijf in totaal, zijn sinds 2015 opgenomen in het Besluit begroting en verantwoording Provincies en gemeenten:²

- 1a. **Netto schuldquote;**
- 1b. **Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;**
2. **Solvabiliteitsratio;**
3. **Grondexploitatie;**
4. **Structurele exploitatieruimte; en**
5. **Belastingcapaciteit.**

Doel van de kengetallen

Aan de introductie van de vijf financiële kengetallen in het Besluit begroting en verantwoording in 2015 lag het adviesrapport van de adviescommissie Vernieuwing BBV ten Grondslag. Deze Commissie, onder leiding

¹ [Onderzoeksprogramma 2021 | Rekenkamer Zeeland](#)

² [Staatsblad 2015, 206 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

van wethouder Staf Depla (in het kort de Commissie Depla) signaleerde dat de financiële informatie die het de gemeenteraad en Provinciale Staten kregen – nog altijd – technisch en complex was. De Commissie deed in dat kader meerdere aanbevelingen waaronder het voorschrijven van een set van specifieke kengetallen in het BBV.³

Deze vijf financiële kengetallen dienen ter ondersteuning van de beoordeling van de financiële positie van decentrale overheden. Het zijn ratio's die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de begroting of de balans. Daarmee maken de kengetallen inzichtelijk(er) over hoeveel (financiële) ruimte de provincie beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Ze geven zodoende inzicht in de financiële weerbaar- en wendbaarheid van de Provincie.⁴

De kengetallen hebben tot doel om de controlerende rol door Provinciale Staten te versterken. In het Nederlandse stelsel van toezicht is de controlerende door de Provinciale Staten een belangrijke pijler in het geheel van checks and balances.⁵ Het opnemen van kengetallen in de begroting en jaarstukken past in het streven naar meer transparantie. De kengetallen vormen een verbinding tussen de verschillende aspecten die de raad en provinciale staten in hun beoordeling van de financiële positie moeten betrekken om daar een verantwoord oordeel over te kunnen geven.⁶

Beschrijving van de kengetallen

De ministeriele regeling “vaststelling wijze waarop kengetallen worden vastgesteld en opgenomen in begroting en jaarverslag provincies en gemeenten” bepaalt hoe de Provincie Zeeland de kengetallen moet berekenen en moet opnemen in de begroting en de jaarstukken.⁷ De kengetallen zijn achtereenvolgens als volgt te beschrijven.

Netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote. De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Een hoge netto schuldquote hoeft op zichzelf geen probleem te zijn. Of dat het geval is valt niet direct af te leiden uit de netto schuldquote zelf, maar hangt af van meerdere factoren. Zo kan een hoge schuld worden veroorzaakt doordat er leningen zijn afgesloten en die gelden vervolgens worden doorgeleend aan andere organisaties die op hun beurt weer jaarlijks aflossen. In dat geval hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn. Om inzicht te verkrijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven (netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen).

Solvabiliteitsratio

Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid van de Provincie. Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de provincie in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Indien er sprake is van een forse schuld én veel eigen vermogen (het totaal van de algemene en de bestemmingsreserves), hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn voor de financiële positie. Daar is bijvoorbeeld sprake van indien een

³ Bron: Nota van toelichting: Besluit van 15 mei 2015, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met het opnemen van kengetallen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. [Link](#)

⁴ Bron: Nota van toelichting: Besluit van 15 mei 2015, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met het opnemen van kengetallen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. [Link](#)

⁵ Bron: Rekenkamer Zeeland (2017) Bestuurlijke nota financieel toezicht: [Link](#)

⁶ Bron: Nota van toelichting: Besluit van 15 mei 2015, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met het opnemen van kengetallen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. [Link](#)

⁷ [Link](#)

lening is aangegaan omdat het eigen vermogen niet liquide is (omdat het vast zit in bijvoorbeeld een Provinciehuis of dat er andere investeringen mee zijn gefinancierd). De mate van weerbaarheid geeft in combinatie met de andere kengetallen een indicatie over de financiële positie van een Provincie. De solvabiliteitsratio drukt immers het eigen vermogen uit als percentage van het totale vermogen en geeft daarmee inzicht in de mate waarin de Provincie in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen.

Grondexploitatie

Na de kredietcrises is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie. Indien Provincies leningen hebben afgesloten om grond te kopen hebben zij een schuld. Bij de beoordeling van een dergelijke schuld is het van belang om te weten of deze schuld kan worden afgelost wanneer het project wordt uitgevoerd. Van de opbrengst van de woningen kan immers de schuld worden afgelost. Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten.

Structurele exploitatieruimte

Voor de beoordeling van de financiële positie is het ook van belang te kijken naar de structurele baten en structurele lasten. Structurele baten zijn bijvoorbeeld de algemene uitkering uit het provinciefonds en de opbrengsten uit opcenten op de motorrijtuigenbelastingen. Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is, doordat wordt gekeken naar de structurele baten en structurele lasten en deze worden vergeleken met de totale baten.⁸ Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van een lening) te dekken.

Belastingcapaciteit

De opcenten zijn voor Provincies de belangrijkste eigen belastinginkomsten. De belastingcapaciteit geeft inzicht in de mate waarin bij het voordoen van een financiële tegenvaller deze in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen of ruimte is voor nieuw beleid.

Om deze ruimte weer te kunnen geven is een ijkpunt nodig. Voor de provincies wordt de belastingcapaciteit gerelateerd aan de hoogte van het gemiddelde landelijke gehanteerde tarief voor de opcenten. Bij de beoordeling van de kengetallen die moet worden opgenomen kan worden vermeld welke ruimte er is ten opzichte van het maximaal te heffen tarief.

Belang van toelichting op de onderlinge verhouding tussen de kengetallen

Een afzonderlijk kengetal hoeft nog weinig te zeggen over hoe de financiële positie moet worden beoordeeld. Zo hoeft een hoge schuld geen nadelig effect te hebben op de financiële positie, maar is dat afhankelijk of en wat er aan eigen vermogen en baten tegenover die schuld staat en hoe groot de kans is dat de schuld weer wordt afgelost. Noch hoeft een tegenvallende ontwikkeling van de grondprijs een negatieve invloed te hebben indien de structurele exploitatieruimte groot is of men over voldoende ruimte in belastingcapaciteit beschikt, omdat er dan ruimte is om tegenvallers op te vangen. Het is dus, met andere woorden, niet mogelijk om een individueel kengetal te gebruiken voor de beoordeling van de financiële positie. Omdat de kengetallen in hun onderlinge relatie moeten worden gezien in de beoordeling van de financiële positie, biedt een adequate toelichting deze samenhang.

Normen voor de kengetallen

In het Besluit begroting en verantwoording is er bewust geen kader met normen/signaalwaarden opgenomen. Hoe de kengetallen in relatie tot de financiële positie moeten worden beoordeeld is voorbehouden

⁸ Hierbij speelt de afbakening tussen structurele en incidentele lasten een belangrijke rol: [BBV-Notitie-structurele-en-incidentele-baten-en-lasten-aug-2018.pdf](#)

aan het horizontale controle- en verantwoordingsproces van de betrokken decentrale overheid.⁹ In de jaarstukken 2020 zijn de scores op de kengetallen voor de Provincie Zeeland vergeleken met signaalwaarden uit het Gemeenschappelijk financieel toezichtskader (zie onderstaande tabel). Het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtskader is het beleidskader dat de Provincie Zeeland gebruikt voor het toezicht op de Zeeuwse gemeenten en het waterschap (vastgesteld door Gedeputeerde Staten in april 2019).

Signaalwaarden financiële kengetallen – Gemeentelijk Financieel Toezichtskader 2020

Kengetal	Minst risicovol	Neutraal	Meest risicovol
Netto schuldquote	<90%	90-130%	>130%
Netto schuldquote gecorrigeerd*	<90%	90-130%	>130%
Solvabiliteitsratio	>50%	20-50	<20%
Structurele exploitatieruimte	>0%	0	<0%
Grondexploitatie	<20%	20-35%	>35%
Belastingcapaciteit	<95%	95-105	>105%

*: gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

2. Probleemstelling en werkwijze

De probleemstelling omvat de doelstelling en centrale vraag van de uitgevoerde quick scan.

Doelstelling

De rekenkamer acht het van belang dat Provinciale Staten hun controlerende taak adequaat kunnen invullen door eenvoudig en goed te kunnen doordringen tot de kern van de jaarstukken wat betreft de financiële positie. Met deze rekenkamerbrief wordt aangegeven welk inzicht de financiële kengetallen in de jaarstukken 2020 biedt aan Provinciale Staten en of dat inzicht voldoende leesbaar is. Ook voor Statenleden die geen financieel expert zijn, is het van belang dat zij op basis van de beschikbaar gestelde informatie beleidsvragen kunnen adresseren. De voorliggende brief beoogt een handreiking te bieden aan de leden van Provinciale Staten om verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor hun budgetrecht. Een grote verantwoordelijkheid, bij de Provincie gaat het jaarlijks om een begroting van circa 220 miljoen euro. Dat vergt goed inzicht in termen van kaderstelling en controle.

Centrale Vraag

Deze quick scan geeft antwoord op de volgende centrale vraag:

Geven de vijf financiële kengetallen en de toelichting daarop in de jaarstukken 2020 Provinciale Staten een adequaat en goed leesbaar inzicht in de financiële positie van de Provincie Zeeland?

Werkwijze

De Rekenkamer Zeeland bestudeerde in het kader van deze quick scan diverse documenten. Ook hebben gesprekken plaatsgevonden met medewerkers van de Provincie Zeeland, de Statengriffie, de gedeputeerde financiën, de accountant en leden van de auditcommissie. Voor een beschrijving van het onderzoeksteam, overzicht van de bestudeerde bronnen en de geïnterviewde personen wordt verwezen naar bijlage 1.

Procedure

De concept bevindingen en conclusies zijn voorgelegd voor een ambtelijke reactie. Na ontvangst van de ambtelijke reactie is de brief aangeboden aan Gedeputeerde Staten voor bestuurlijk commentaar. Tevens is de conceptbrief afgestemd met de accountant van de Provincie Zeeland en de griffie, die beiden meegewerkt hebben als respondenten in deze quick scan.

⁹ Bron: nota van toelichting op wijziging BBV, d.d. 15 mei 2015. [Link](#)

3. Bevindingen

De bevindingen van de uitgevoerde quick scan zijn opgenomen als bijlage bij deze brief (bijlage 2). Het overzicht van de ratio's voor de kengetallen is weergegeven in onderstaande tabel.¹⁰

Tabel 1: Overzicht financiële kengetallen in de jaarstukken 2020 van de Provincie Zeeland

Indicatoren	Rekening 2015	Rekening 2016	Rekening 2017	Rekening 2018	Rekening 2019	Begroting 2020**	Rekening 2020
Netto schuldquote	63,2%	88,5%	64,5%	58,8%	72,6%	104,9%	56,3%
Netto schuldquote gecorrigeerd*	61,6%	86,5%	63,4%	57,9%	71,9%	104,1%	55,8%
Solvabiliteitsratio	32,8%	35,2%	31,5%	34,9%	36,2%	25,1%	43,8%
Structurele exploitatieruimte	13,3%	42,2%	19,3%	10,4%	7,8%	4,1%	13,1%
Grondexploitatie	7,9%	10,5%	4,2%	4,0%	4,5%	0%	4,2%
Belastingcapaciteit	96,3%	100,1%	102,4%	102,3%	110,6%	109,5%	109,5%

* Gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen. **: herrekenende waardes na correctie¹¹

4. Analyse

De bevindingen zijn getoetst aan een normenkader. De toets aan het normenkader geeft een onderbouwd beeld van wat er al goed gaat en wat mogelijk verbetering behoeft. De normen zijn gebaseerd op het Besluit begroting en verantwoording en overig Provinciaal beleid.

De rekenkamer hanteert de volgende kleurcodering om weer te geven hoe er wordt gescoord op de normen:¹²

-  : er wordt geheel voldaan aan de norm, er is geen verbeterpotentieel
-  : er wordt in het geheel voldaan aan de norm, maar er is verbeterpotentieel.
-  : er wordt niet voldaan aan de norm, verbeteringen zijn noodzakelijk
-  : de prestatie is ondermaats en verbeteringen zijn dringend nodig.

Weergave van de indicatoren

Norm	Score	Toelichting
<u>De ratio's voor de kengetallen worden correct en overzichtelijk weergegeven.</u> ¹³		In de jaarstukken 2020 is een tabel opgenomen met de ratio's (tabel 1). Samen met de tekstuele toelichting geeft deze tabel correct en overzichtelijk weer wat de ratio's zijn voor de kengetallen. Niet alleen voor het verantwoordingsmoment ten tijde van de jaarstukken 2020. De tabel kijkt ook terug op het verleden, waardoor Statenleden inzicht krijgen in de trend in tijd. Daarbij merkt de rekenkamer wel het volgende op. In de kolom begroting 2020 staan de ratio's zoals opgenomen in de jaarstukken 2020. Dit

¹⁰ Bron: jaarstukken 2020 Provincie Zeeland

¹¹ In bijlage 1, paragraaf 1 wordt nader ingegaan op de herrekening van de kengetallen. In de begroting 2020 waren per abuis foutieve waarden van de kengetallen opgenomen.

¹² De kleurcodering is een onderzoekstechnisch instrument dat de rekenkamer gebruikt om de uitkomst van de analyse visueel samen te vatten. Deze kleurcodering komt niet voort uit wet- en regelgeving of Provinciaal beleid.

¹³ Deze norm is afgeleid van de nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit begroting en verantwoording (besluit d.d. 15 mei 2015. [Link](#). De kengetallen hebben als doel transparantie en daarmee toegankelijkheid te bevorderen. Het correct en overzichtelijk weergeven draagt daaraan bij.

		betroffen echter verkeerd berekende ratio's. Weliswaar licht de tekst toe dat deze ratio's verkeerd zijn berekend en beschrijft vervolgens wat de ratio's dan wel hadden moeten zijn; een lezer kan hierdoor in verwarring raken, zo blijkt uit de gehouden interviews. Dat had voorkomen kunnen worden door in de tabel de correct berekende waarden op te nemen in plaats van in de tekst.
--	--	---

De kengetallen in samenhang bezien

Norm	Score	Toelichting
<u>Toelichting op samenhang kengetallen.</u> De financiële positie van de Provincie Zeeland wordt toegelicht aan de hand van het in samenhang bezien van de score op de kengetallen.		Er is een duidelijke toelichting op de financiële positie van de Provincie Zeeland, waarbij de prestaties op de individuele financiële indicatoren in samenhang worden bezien. Daarbij wordt ook de relatie gelegd met andere van belang zijnde financiële indicatoren: het jaarrekeningsaldo, de ratio weerstandsvermogen en de ratio algemene reserve.

Leesbaarheid

Norm	Score	Toelichting
<u>Leesbaarheid.</u> De kengetallen in de paragraaf weestandvermogen en risicobeheersing biedt Statenleden op begrijpelijke manier duidelijkheid over de financiële positie van de Provincie Zeeland.¹⁴		De toelichting op de financiële indicatoren is in voor Provinciale Staten begrijpelijke taal geschreven. De weergave van de kengetallen in tabelvorm geeft Statenleden snel overzicht in de kengetallen. Een verbeterpunt is gelegen in de wijze waarop is weergegeven hoe de kengetallen zich verhouden tot signaalwaarden. Hiervoor moet de tekst worden gelezen. Visuele weergave met gebruik van kleuren en pijlen vergroot de leesbaarheid. Ter illustratie zou voor de kengetallen bijvoorbeeld een weergave mogelijk zijn als is weergegeven in onderstaande figuur. In één oogopslag wordt duidelijk wat de trend is en hoe de ratio's zich verhouden tot signaalwaarden. Het vergelijken van kengetallen (in samenhang) met andere Provincies kan daarbij tevens behulpzaam zijn, wordt aangegeven door de vertegenwoordiging van de Auditcommissie die de rekenkamer in het kader van deze quick scan interviewde. De jaarstukken 2020

¹⁴ Deze norm is afgeleid van de nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit begroting en verantwoording (besluit d.d. 15 mei 2015. [Link](#). De kengetallen hebben als vermeld in de nota van toelichting tot doel transparantie en daarmee toegankelijkheid te bevorderen. Presentatie op een begrijpelijke manier draagt daaraan bij.

		verwijzen Statenleden naar een website van de Rijksoverheid om het vergelijken van de financiële kengetallen mogelijk te maken.¹⁵ Deze cijfers lopen echter wel twee jaar achter op de huidige jaarstukken (meest recente cijfers dateren van 2018). Een ander punt wat de leesbaarheid kan verhogen, genoemd in het interview met de vertegenwoordiging uit de Auditcommissie, is dat de leesbaarheid van ratio's verbetert als ook de teller/noemer weergegeven wordt. Elders in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing gebeurt dat al wel voor de ratio algemene reserve en ratio weerstandsvermogen. Verbeterpotentieel is erin gelegen dat in de toekomst ook te doen voor de vijf financiële kengetallen.
--	--	---

Indicatoren	Jaarstukken 2019	Jaarstukken 2020	Trend	Toelichting
Netto schuldquote	72,6%	56,3%	↓	Hoe lager hoe minder risico
Netto schuldquote gecorrigeerd*	71,9%	55,8%	↓	Hoe lager hoe minder risico
Solvabiliteitsratio	36,2%	43,8%	↑	Hoe hoger hoe minder risico.
Structurele exploitatieruimte	7,8%	13,1%	↑	Hoe hoger hoe minder risico
Grondexploitatie	4,5%	4,2%	↓	Hoe lager hoe minder risico
Belastingcapaciteit	110,6%	109,5%	↓	Hoe hoger hoe meer risico
↓	Dalende trend			
↑	Stijgende trend			
	Ratio kengetal valt in de categorie 'minst risicovol' (zie onderstaande tabel)			
	Ratio kengetal valt in de categorie 'neutraal' (zie onderstaande tabel)			
	Ratio kengetal valt in de categorie 'meest risicovol' (zie onderstaande tabel)			

5. Conclusie

Gelet op het voorgaande trekt de rekenkamer de volgende conclusies als antwoord op de centrale vraag.

Conclusie 1

De verantwoording over de vijf financiële kengetallen in de jaarstukken 2020 bieden Provinciale Staten in voldoende mate een adequaat en leesbaar inzicht in de financiële positie van de Provincie Zeeland. Verbeterpotentieel voor de toekomst is aanwezig in de wijze van presentatie. Een meer beeldende presentatie en een vergelijking met andere Provincies op basis van actuele cijfers kan de controlerende rol van Provinciale Staten verder versterken.

¹⁵ [Financiële kengetallen gemeenten en provincies | Kennisbank Openbaar Bestuur \(kennisopenbaarbestuur.nl\)](#)

Toelichting

De ratio's voor de kengetallen worden correct en overzichtelijk weergegeven. De kengetallen zijn individueel voorzien van een goed leesbare toelichting en worden in samenhang gezien, waarbij er tevens een duidelijke relatie wordt gelegd met de overige indicatoren die Provinciale Staten inzicht geven in de financiële positie van de Provincie Zeeland.¹⁶ Verbeterpotentieel is aanwezig in de wijze van presentatie over hoe de kengetallen zich verhouden tot signaalwaarden. In de jaarstukken 2020 wordt deze verhouding zuiver tekstueel weergegeven. Een meer beeldende weergave kan de leesbaarheid van de jaarstukken wat betreft de kengetallen in de toekomst verder verbeteren. Ook het weergeven van teller en noemer bij de ratio's vergroot de leesbaarheid. De jaarstukken 2020 geven Provinciale Staten een link naar een website waar zij de kengetallen van de Provincie Zeeland kunnen benchmarken met andere Provincies. Echter de meest recente cijfers op deze website dateren uit 2018.

Conclusie 2

Provinciale Staten hebben geen eigen kader vastgesteld voor de vijf financiële kengetallen. De jaarstukken 2020 vergelijken de ratio's met signaalwaarden die zijn opgenomen in het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtskader.¹⁷ Dat vergroot het inzicht over de financiële positie van de Provincie voor de leden van Provinciale Staten en helpt hen om beleidsvragen te adresseren. Een eigen Zeeuws Provinciaal kader voor de financiële kengetallen kan dat inzicht mogelijk verder verbeteren.

Toelichting

De weergave van ratio's zonder signaalwaarde en/of norm is weinig informatief. Statenleden zijn over het algemeen geen financieel-specialist en hebben een kader nodig dat houvast biedt bij hun controlerende rol. Het heeft daarom ook meerwaarde voor Statenleden dat de Provincie Zeeland in de jaarstukken 2020 de ratio's op de kengetallen spiegelt aan de signaalwaarden uit het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtskader voor gemeenten. In IPO verband zijn er geen signaalwaarden afgesproken. Een eigen Zeeuws Provinciaal kader in relatie tot de financiële kengetallen kan het inzicht in de financiële positie mogelijk verder verbeteren. Bij dergelijke kaderstelling kan worden afgewogen in hoeverre de signaalwaarden die gelden voor gemeenten in algemene zin ook voldoende representatief zijn voor de Provincie Zeeland.

Conclusie 3

De controlerende rol van Provinciale Staten bij de financiële positie van de Provincie Zeeland is in de afgelopen jaren versterkt. Er zijn door de Provincie eigen kaders met normen gesteld voor de ratio algemene reserve en de ratio weerstandsvermogen. Provinciale Staten hebben voor de vijf financiële kengetallen voorts nog geen normen gesteld. Mogelijk versterken normen voor deze kengetallen de controlerende rol van Provinciale Staten verder.

Toelichting

Provinciale Staten hebben voor de ratio weerstandsvermogen en ratio algemene reserve een norm vastgesteld van respectievelijk 1,5 en 1,0. Het stellen van normen dwingt Gedeputeerde Staten om investeringsvoorstellen daarop af te stemmen. Daarom kunnen Provinciale Staten met het normeren van de vijf kengetallen de controlerende rol verder versterken.

Conclusie 4

Statenleden worden niet alleen geïnformeerd over de financiële positie in de begroting en jaarstukken, maar ook op andere relevante momenten. Mogelijk kan het vaker rapporteren over de financiële kengetallen bijdragen aan het verder verbeteren van de controlerende rol

¹⁶ Andere indicatoren zijn: het jaarrekeningsaldo, de ratio weerstandsvermogen en de ratio algemene reserve. De bevindingen in bijlage 2 gaan nader in op deze indicatoren.

¹⁷ Zie inleiding voor een toelichting op de signaalwaarden uit het Gemeenschappelijk Toezichtskader.

van Provinciale Staten. Bijvoorbeeld bij majeure investeringsvoorstellen en/of andere producten in de P&C cyclus.

Toelichting

In de voor- en najaarsnota worden Statenleden meegenomen in de effecten van de voorstellen op de financiële positie van de Provincie en het meerjarenperspectief daarop. Er wordt daarbij informatie verstrekt over de ratio weerstandsvermogen en algemene reserve, maar niet over de vijf kengetallen. Ook de kwartaalrapportage grote projecten biedt inzicht in de ratio's weerstandsvermogen en algemene reserve, maar niet in de kengetallen.¹⁸ In de huidige situatie beperkt de rapportage over de vijf financiële kengetallen zich tot het wettelijke minimum, namelijk uitsluitend verantwoording in de begroting en jaarstukken. Het mogelijk vaker rapporteren kan de controlerende rol van Provinciale Staten verder versterken.

6. Aanbevelingen

De Rekenkamer doet op grond van haar analyse en conclusies aan Provinciale Staten de volgende drie aanbevelingen.

Aanbeveling 1

Geef Gedeputeerde Staten opdracht om in de toekomst bij de presentatie van de kengetallen gebruik te maken van een meer beeldende presentatie en actuele informatie over de prestaties van andere Provincies.

Aanbeveling 2

Stel een kader vast voor de vijf financiële kengetallen en overweeg daarbij in debat met Gedeputeerde Staten om daarvoor normen als streefwaarden op te nemen.

Aanbeveling 3

Overweeg om bij de kaderstelling als genoemd in aanbeveling 1 afspraken te maken met Gedeputeerde Staten over aanvullende verantwoording over de financiële kengetallen in de overige producten binnen de P&C cyclus en/of bij voorstellen met significantie impact voor de Provincie.

7. Bestuurlijk commentaar Gedeputeerde Staten

Gedeputeerde Staten				Abdij 6 4331BK Middelburg Postbus 6001 4330 LA Middelburg +31 118631011 IBAN NL08 BNGH 0285010557	
Rekenkamer Zeeland T.a.v. mr. C.M. De Graaf Postbus 6001 4330 LA MIDDELBURG					
Onderwerp Quick scan Rekenkamer financiële indicatoren jaarstukken 2020	Zaaknummer 53231	Behandeld door	Verzonden Middelburg, 18 mei 2021		

¹⁸ In het rapport Risico's bij samenwerking (2020) concludeerde de rekenkamer Zeeland reeds dat het van belang is om als Provinciale Staten oog te houden voor het integraal risicobeeld. [Link](#)

Geachte heer De Graaf,

De Rekenkamer Zeeland heeft een quick scan uitgevoerd naar de financiële kengetallen in de jaarstukken 2020. Uw conclusie dat de verantwoording over de vijf financiële kengetallen in de jaarstukken 2020 Provinciale Staten in voldoende mate een adequaat en leesbaar inzicht in de financiële positie van de Provincie Zeeland biedt, sluit aan bij de stappen die we samen met Provinciale Staten zetten om tot een concrete en meetbare begroting- en jaarstukken te komen.

Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om een bestuurlijke reactie te geven op de uitkomsten van deze quick scan. Deze geven wij hieronder weer:

Onderdeel 4. Analyse

- De norm *'de ratio's voor de kengetallen worden correct en overzichtelijk weergegeven'* heeft u voorzien van een gele score. Wij onderkennen dat in de begroting 2020 een aantal kengetallen op een onjuiste wijze zijn berekend. Dit hebben wij ook in de jaarstukken 2020 toegelicht met vermelding van de juiste kengetallen. In de periode daarvoor was de begroting 2020 reeds vastgesteld, waardoor de daarin opgenomen kengetallen formeel door PS niet gewijzigd zijn. In de tabel in de jaarstukken 2020 zijn daarom de oorspronkelijke cijfers uit de begroting overgenomen en onder de tabel toegelicht wat de juiste kengetallen zijn. Aangezien dit een eenmalige fout betreft, zal de tabel in de jaarstukken 2021 wel een directe juiste weergave zijn. We begrijpen dat in dat geval de score volgens uw kleurcodering 'groen' zal zijn.

- Ten aanzien van de norm *'Leesbaarheid'* heeft u twee overwegingen in de toelichting opgenomen waarop wij graag wat nuance aanbrengen:
 - U geeft aan dat het vergelijk van kengetallen in de jaarstukken met andere provincies de leesbaarheid ten goede zou komen. Wij delen die mening niet. Enerzijds betekent het opnemen van een vergelijk met andere provincies dat het aantal tabellen flink wordt uitgebreid. Daarnaast beschikken wij op het moment van het opstellen van de stukken niet over de meest actuele kengetallen van de andere provincies (die zijn pas beschikbaar op het moment dat zij stukken publiceren), waardoor het vergelijk niet gebaseerd is op actuele kengetallen. En anderzijds kunnen de provincies onderling niet vergeleken worden zonder ook een toelichting op de kengetallen per provincie te hebben. Immers, nog meer dan de gemeenten kent elke Provincie haar eigen vrije beleidsafwegingen, waarbij door de grote verschillen in (historische) vermogensopbouw de kengetallen tevens vaak ver uit elkaar liggen. Daarom achten wij het van belang om in beoordeling van de financiële positie van de provincie Zeeland de kengetallen primair af te zetten tegen signaalwaarden.

Voor een actueel vergelijk van de kengetallen met de andere provincies verwijzen wij dan ook naar de website van de Rijksoverheid. Wel zullen wij contact met het ministerie opnemen met het verzoek om de kengetallen (met name voor de jaarstukken) verder te actualiseren.

- U geeft in overweging om per ratio de teller en noemer te benoemen. In de ministeriele regeling is uitgewerkt hoe de kengetallen berekend dienen te worden. In een aantal gevallen bestaan met name de 'tellers' uit verschillende componenten, die ook weer verwijzen naar verschillende onderdelen van de begroting en of jaarrekening. Wij zijn van mening dat het geheel uitwerken van die omvangrijke berekeningen om inzicht te geven in de opbouw van de teller en noemer daarom niet bijdraagt aan de leesbaarheid van die kengetallen. Overigens is het aantal provincies die dit op deze wijze presenteren zeer gering.

Onderdeel 5. Conclusies

- In de toelichting op conclusie 1 geeft u aan dat het weergeven van de teller en noemer bij de ratio's de leesbaarheid vergroot. Zoals hiervoor in onderdeel benoemd 4 delen wij deze mening niet. Daar hebben wij ook benoemd dat een vergelijk met andere provincies niet helpt in de leesbaarheid om de eigen financiële positie te beoordelen, mede doordat bij het opstellen van de stukken nooit beschikt kan worden over de actuele kengetallen van de andere provincies.
- Wij onderschrijven uw mening in conclusie 2 dat het spiegelen van kengetallen aan signaalwaarden het inzicht in de financiële positie vergroot. De signaalwaarden die zijn benoemd in de jaarstukken 2020 zijn gelijk aan de signaalwaarden zoals die ook zijn benoemd in de vastgestelde begroting 2020 door PS. In de jaarstukken 2020 hebben wij tevens benoemd dat deze signaalwaarden aansluiten bij gemeenschappelijk financieel toetsingskader. Dit zijn algemene signaalwaarden, die eerder zijn voorgesteld door de VNG, en ook door het Rijk worden toegepast. Wij zien op dit moment geen aanleiding om voor Zeeland hierop aangepaste eigen signaalwaarden toe te passen. Uiteraard zijn wij bereid om hierover met de auditcommissie verder van gedachten te wisselen, met als doel om helderheid te verkrijgen over de signaalwaarden die Zeeland toepast. Dit sluit ook aan bij conclusie 3.

In samenhang met conclusie 2 begrijpen we dat de norm via signaalwaarden kan worden toegepast. Wij zijn overigens geen voorstander om te werken met harde normen, maar voornamelijk met signaalwaarden (bandbreedtes). Financiële kengetallen zijn volgend op provinciale beleidskeuzes. Het hanteren van harde normen werkt in de hand dat beleid onderschikt wordt aan deze financiële kengetallen.

- De vrije exploitatieruimte (budgettaire ruimte), de ontwikkeling van de investeringsagenda én de algemene reserve in relatie tot de risico's die de Provincie loopt zijn belangrijke gegevens om op korte termijn sturing aan de provinciale financiën te geven. Beleidsvoornemens hebben ook directe impact op deze gegevens. Van de vijf voorgeschreven kengetallen geldt dat met name de schuldquote en solvabiliteitsratio sterk kunnen fluctueren op het moment dat de provincie grote kredietvoorstellen (investeringen) doet. De ratio's grondexploitatie en belastingcapaciteit zijn gedurende het jaar heel stabiel. Gezien de vijf ratio's zich niet binnen kritieke signaalwaarden bevinden, zien wij geen aanleiding om – zoals u benoemd in conclusie 4 - deze ratio's nu vaker te rapporteren. Wel zijn wij het eens met de conclusie om bij grote kredietvoorstellen, bijvoorbeeld vanaf € 15 miljoen, ook de gevolgen voor de solvabiliteitsratio en schuldquote te rapporteren. We stellen voor om dit ook nader te bespreken met de auditcommissie.

Onderdeel 6. Aanbevelingen

Uw drie aanbevelingen zijn direct afgeleid van respectievelijk conclusie 1, conclusie 2 en 3 gecombineerd, én conclusie 4. Voor onze reactie op uw aanbeveling verwijzen we dan ook naar onze reactie op uw conclusies, zoals in het voorgaande onderdeel benoemd.

Bijlage 2: bevindingen

In de paragraaf '*compleet beeld financiële positie*' geeft u aan dat de jaarstukken 2020 een compleet beeld over de financiële positie geven. Wij merken op dat de jaarstukken 2020 met name terugkijken op het reeds uitgevoerde beleid. De financiële positie vormt zich juist ook door de beleidsvoornemens die de provincie heeft. Daarom achten wij het ook van belang om tot een volledig beeld van de financiële positie te komen, het ook benodigd is om de beleidsvoornemens uit met name de begroting 2021, de voorjaarsnota 2021 en meest actuele kwartaalrapportage grote projecten daarin te betrekken.

Wij vertrouwen erop dat u onze reactie verwerkt bij het afronden van deze quick scan.

Met vriendelijke groet,

Gedeputeerde Staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

8. Nawoord rekenkamer Zeeland

De rekenkamer dankt Gedeputeerde Staten voor hun bestuurlijke reactie. Gedeputeerde Staten herkennen zich in de conclusie van de rekenkamer over dat de verantwoording in de jaarstukken 2020 over de financiële positie van de Provincie Zeeland. De vijf financiële kengetallen bieden Provinciale Staten in voldoende mate een adequaat en leesbaar inzicht. Tevens geven Gedeputeerde Staten aan de conclusie van de rekenkamer te onderschrijven dat het spiegelen van signaalwaarden het inzicht in de financiële positie vergroot.

Met betrekking tot de overwegingen om de vergelijking met andere Provincies verder te verbeteren en om per ratio teller en noemer te benoemen geven Gedeputeerde Staten nuance. De rekenkamer merkt hierbij graag het volgende op. Deze overwegingen zijn betrokken in de analyse op aangeven van de vertegenwoordiging van de Auditcommissie, die in het kader van deze quick scan is geïnterviewd. In de definitieve versie van deze brief is meer nadrukkelijk vermeld dat de rekenkamer deze overwegingen daarom heeft betrokken in de analyse.

Hoogachtend,

Namens het bestuur van de Rekenkamer Zeeland,

mr. C.M. de Graaf
Voorzitter

Bijlagen: 2

Bijlage 1: onderzoeksteam en bronnen

Onderzoeksteam

Het onderzoeksteam van de Rekenkamer Zeeland bestond uit:

- drs. Hans Verdellen, bestuurslid (Rekenkamer Zeeland)
- , secretaris-onderzoeker (rekenkamer Zeeland)
- , projectleider-onderzoeker (rekenkamer Zeeland)

Documenten

De documenten die het onderzoeksteam bestudeerde waren:

- Jaarstukken 2020, Provincie Zeeland
- Begroting 2021, Provincie Zeeland
- Voorjaarsnota 2021, Provincie Zeeland
- Najaarsnota 2020, Provincie Zeeland
- Begroting 2020, Provincie Zeeland
- Managementletter 2020 – Verslag voor Gedeputeerde Staten, Ernst en Young, oktober 2020
- Accountantsverslag 2020 – Rapportage aan Provinciale Staten, 20 april 2021

Interviews

In het kader van dit onderzoek werd met de volgende betrokkenen gesproken:

- Gedeputeerde financiën – Provincie Zeeland
- Coördinator planning en control cyclus, afdeling financiën – Provincie Zeeland
- Afdelingshoofd afdeling financiën – Provincie Zeeland
- Concern controller – Provincie Zeeland
- Statenadviseur – Provincie Zeeland
- Partner, eindverantwoordelijk accountant – Ernst & Young
- Senior manager accountant – Ernst & Young
- Drie leden uit de auditcommissie van Provinciale Staten – Provincie Zeeland

Bijlage 2: Bevindingen

1. Overzicht van de financiële kengetallen in de jaarstukken 2020

Gedeputeerde Staten publiceerden op 22 april 2021 de jaarstukken 2020 van de Provincie Zeeland. In de paragraaf “Weerstandvermogen en risicobeheersing” wordt in de subparagraaf “kengetallen” nader ingegaan op de financiële indicatoren. Pagina 480 bevat onderstaande tabel, die de waarden van de kengetallen weergeeft voor alle vijf de indicatoren. De waarde wordt niet alleen weergegeven voor het huidige rapportagemoment, maar de tabel blikt tevens terug op de financiële kengetallen op verantwoordingsmomenten tijde van de jaarstukken 2015 t/m 2019 en de begroting 2020.

Tabel 1: Overzicht financiële kengetallen in de jaarstukken 2020 van de Provincie Zeeland

Indicatoren	Rekening 2015	Rekening 2016	Rekening 2017	Rekening 2018	Rekening 2019	Begroting 2020**	Rekening 2020
Netto schuldquote	63,2%	88,5%	64,5%	58,8%	72,6%	104,9%	56,3%
Netto schuldquote gecorrigeerd*	61,6%	86,5%	63,4%	57,9%	71,9%	104,1%	55,8%
Solvabiliteitsratio	32,8%	35,2%	31,5%	34,9%	36,2%	25,1%	43,8%
Structurele exploitatieruimte	13,3%	42,2%	19,3%	10,4%	7,8%	4,1%	13,1%
Grondexploitatie	7,9%	10,5%	4,2%	4,0%	4,5%	0%	4,2%
Belastingcapaciteit	96,3%	100,1%	102,4%	102,3%	110,6%	109,5%	109,5%

* Gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen **: zie navolgende tekst

Tot jaarstukken 2019 verkeerd berekende kengetallen

Tot de jaarstukken 2019 blijkt er in de Provinciale P&C-cyclus verkeerd te zijn gerapporteerd over de kengetallen. Gedeputeerde Staten maken hier melding van in hun brief d.d. 28 mei 2020.¹⁹:

“Naar aanleiding van vragen vanuit uw Staten is geconstateerd dat hiervoor, evenals in de voorgaande jaren, de verkeerde definitie van baten is gebruikt. Omdat in het jaarverslag geen definitie is gegeven van de baten is er controle technisch geen sprake van een inconsequentie. Daarom behoeven, ook na overleg met de accountant, de jaarstukken geen aanpassing. Conform het wettelijk voorschrift hadden wij een andere definitie van baten moeten gebruiken, namelijk de baten exclusief de reserves in plaats van de baten inclusief de reserves. Zoals aangegeven in de beantwoording van de technische vragen (vraag 82 behorende bij de jaarstukken 2019), die worden betrokken bij de behandeling van de jaarstukken, hebben wij de toezegging gedaan vanaf nu in alle volgende P&C-rapportages te rekenen conform de voorgeschreven wijze.”

Uit de toelichtende tekst in de jaarstukken 2020 maakt de rekenkamer op dat ook in de begroting 2020 de kengetallen verkeerd zijn berekend. De tabel in de jaarstukken 2020 op pagina 467 is daarop niet gecorrigeerd; in de tabel zijn de foutieve waarden opgenomen uit de begroting 2020. Wel wordt in de tekst beschreven wat de waarde van de indicatoren had moeten zijn, na herberekening. De rekenkamer heeft in het hierboven beschreven overzicht van de indicatoren (tabel 1) de waarden opgenomen na herberekening, omdat die zich immers het beste laten vergelijken met de overige waarden, die ook allemaal zijn herrekend. Onderstaande tabel laat het verschil zien tussen de gerapporteerde waarden in de begroting 2020 (en in de tabel in de jaarstukken) en de herrekende waarden.

Tabel 2: Verschil indicatoren begroting 2020 – herrekening jaarstukken 2020

Indicatoren	Begroting 2020 niet gecorrigeerd	Begroting 2020 gecorrigeerd
Netto schuldquote	66,6%	104,9%
Netto schuldquote gecorrigeerd*	65,9%	104,1%
Solvabiliteitsratio	30,2%	25,1%
Structurele exploitatieruimte	1,8%	4,1%
Grondexploitatie	0,0%	0%
Belastingcapaciteit	109,5%	109,5%

*: gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

¹⁹ [Brief GS van 28 mei 2020 Tabel kengetallen in de paragraaf weerstandvermogen en risicobeheersing in het jaarverslag Provincie - 20016459 \(zeeland.nl\)](#)

Compleet beeld financiële positie

De jaarstukken 2020 bieden Provinciale Staten een compleet beeld over de financiële positie, blijkt uit de bestudeerde bronnen. Naast de financiële kengetallen geven de jaarstukken tevens inzicht in het jaarrekeningsaldo, de ratio weerstandsvermogen en de ratio algemene reserve in benodigde risicobuffer.

- Het jaarrekeningsaldo geeft aan of het evenwicht in de begroting voor het verantwoordingsjaar feitelijk is bereikt. De begroting van de Provincie dient structureel en reëel in evenwicht te zijn. De term structureel en reëel begrotingsevenwicht houdt in dat de begroting voldoet aan bepaalde eisen. Structureel betekent dat voor het betreffende begrotingsjaar de structurele lasten zijn gedekt door structurele baten. Het reëel evenwicht houdt in dat de ramingen volledig, realistisch en haalbaar zijn.²⁰ Het jaarrekeningsaldo van de Provincie bedroeg voor 2020 circa 20 miljoen euro positief (zie onderstaande figuur: bron: Jaarstukken Provincie Zeeland 2020).



- De ratio weerstandsvermogen geeft weer of het weerstandsvermogen van de Provincie Zeeland toereikend is bij het gekozen risicoprofiel. Via het risicomanagementbeleid hebben Provinciale Staten een ondergrens voor deze ratio vastgesteld van 1,5. De ratio bedroeg op het verantwoordingsmoment van de jaarstukken 2020 6,6 (zie onderstaande figuur: bron jaarstukken 2020, Provincie Zeeland).

Ratio weerstandsvermogen =	Beschikbare risicobuffer	=	33,5	=	6,6
	Benodigde risicobuffer		5,1		

- De ratio algemene reserve in benodigde risicobuffer geeft weer in hoeverre de algemene reserve toereikend is om risico's af te dekken. Bij de berekening van deze ratio wordt uitgegaan van de laagste stand van de algemene reserve in de toekomstige jaren van de laatst vastgestelde begroting. Provinciale Staten hebben in het verleden besloten dat de algemene reserve minimaal gelijk moet zijn aan de benodigde risicobuffer (ratio 1,0). Deze ratio bedroeg op het verantwoordingsmoment van de jaarstukken 2020 3,4 (zie onderstaande figuur: bron jaarstukken 2020, Provincie Zeeland).

Ratio Algemene reserve =	Algemene reserve	=	17,4	=	3,4
	Benodigde risicobuffer		5,1		

De accountant van de Provincie Zeeland (Ernst en Young) oordeelt in hun verslag over de controlebevindingen met betrekking tot de jaarstukken 2020 dat de kwaliteit van het jaarverslag goed is. Met betrekking tot de financiële positie wordt het volgende gerapporteerd:

“In overeenstemming met de omvang en complexiteit van de provincie bevat het jaarverslag een evenwichtige en uitvoerige analyse van de financiële situatie op de verslagdatum, ontwikkelingen tijdens het boekjaar en inkomsten, alsmede een beschrijving van de risico's en onzekerheden.” (Ernst en Young, 20 april 2021, pagina 21).

²⁰ [Bestuurlijke nota Financieel toezicht - Rekenkamer Zeeland, 31 augustus 2017 \(Bijlage 1, nota van bevindingen, pagina 16\)](#)

2. Inzicht per kengetal

In de jaarstukken 2020 van de Provincie Zeeland is een toelichting gegeven op de afzonderlijke kengetal.²¹ De tekst in de jaarstukken 2020 maakt gebruik van de richtlijnen uit het gemeenschappelijk toetsingskader (GTK) als signaalwaarden in de toelichting op de kengetallen (tabel 3).²²

Provinciale Staten noch gedeputeerde Staten hebben een normenkader vastgesteld voor de financiële indicatoren, terwijl het GTK hierover meldt dat de intentie is dat gemeenten zelf normen vaststellen en hierop gaan sturen:

“Bij de invoering van de kengetallen is door de wetgever een bewuste keuze gemaakt om geen norm op te leggen. Het is aan gemeenten zelf om ervoor te kiezen de kengetallen te normeren. De raad kan het college opdragen maatregelen te treffen als de gemeente de gestelde normen niet haalt. De intentie is dat gemeenten zelf normen vaststellen en hierop gaan sturen. Hoe de kengetallen in relatie tot de financiële positie moeten worden beoordeeld is aan de gemeente.” (Paragraaf 7.6, Besluit van GS Zeeland houdende gemeenschappelijk financieel toezichtkader, 2 april 2019). De signaalwaarden uit het GTK zijn opgenomen in onderstaande tabel (tabel 3).

Tabel 3: Signaalwaarde financiële indicatoren – GTK 2020

Kengetal	Minst risicovol	Neutraal	Meest risicovol
Netto schuldquote	<90%	90-130%	>130%
Netto schuldquote gecorrigeerd*	<90%	90-130%	>130%
Solvabiliteitsratio	>50%	20-50	<20%
Structurele exploitatieruimte	>0%	0	<0%
Grondexploitatie	<20%	20-35%	>35%
Belastingcapaciteit	<95%	95-105	>105%

*: gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Statenleden kunnen niet in oogopslag zien in de jaarstukken 2020 van de Provincie Zeeland hoe de prestaties op de indicatoren zich verhouden tot de signaalwaarden. Daarvoor moet de tekst worden gelezen als toelichting op de kengetallen, die wel de prestaties van de Provincie Zeeland relateert aan de signaalwaarden.

Schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

De tekst in de jaarstukken 2020 van de Provincie Zeeland omschrijft wat de beide schuldquotes als indicator voor de financiële positie inhouden:

“Dit kengetal geeft een indicatie van de druk van schuldenlast (rente/ aflossing) op de eigen middelen. De quote wordt berekend door de netto schuld te delen door het totaal aan jaarlijkse baten. Om inzicht te verkrijgen in hoeverre er ook sprake is van verstrekte leningen, wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief verstrekte leningen weergegeven. Op die manier wordt duidelijk wat het aandeel is van de verstrekte leningen en de betekenis daarvan voor de schuldenlast.” (Jaarstukken Provincie Zeeland 2020, pagina 480).

Vervolgens wordt ook beschreven in de tekst hoe de waarde van de schuldquote zich verhoudt tot de financiële positie van de Provincie Zeeland op het verantwoordingsmoment, de situatie in het verleden (ten tijde van het verantwoordingsmoment in de begroting 2020) en in vergelijking met andere Provincies:

“Als we beide schuldquotes vergelijken blijkt dat de waarden dicht bij elkaar liggen. Gesteld kan worden dat sprake is van een relatief beperkte omvang van de uitstaande schuldenlast, die beheersbaar is om aan de rente- en aflossingsverplichtingen te kunnen voldoen. De netto schuldquote van overige provincies is veelal negatief. Dat wil zeggen dat daar een overschot aan middelen is. De (gecorrigeerde) netto schuldquote van Zeeland is verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. Dit komt met name door een daling van de vlottende schuld (aflossing van de schuldpositie) en hogere baten ten opzichte van 2019. Ook ten opzichte van de kengetallen in de begroting hebben deze kengetallen zich positief ontwikkeld. Dat hangt met name samen met de mogelijkheden die er dit jaar waren om de vreemd vermogenspositie verder af te bouwen, maar ook doordat de vermogenspositie is gegroeid vanwege het substantiële jaarrekeningresultaat.” (Jaarstukken Provincie Zeeland 2020, pagina 480)

Solvabiliteit

De tekst in de jaarstukken 2020 van de Provincie Zeeland omschrijft wat de solvabiliteit als indicator inhoudt:

²¹ De provincie geeft een weergave van de indicatoren en een toelichting daarbij in de jaarstukken sinds 2016

²² [link](#)

“Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de provincie aan haar financiële verplichtingen kan voldoen. Hiertoe wordt de omvang van het eigen vermogen (de reserves en het resultaat van de provincie) gerelateerd aan de totale omvang van het vermogen (het eigen en het vreemde vermogen). Hoe hoger de solvabiliteitsratio hoe groter het deel van de activa dat is gefinancierd met eigen middelen en hoe groter de financiële weerbaarheid van de provincie.” (Jaarstukken Provincie Zeeland 2020, pagina 480).

Vervolgens wordt ook beschreven in de tekst hoe de waarde van de schuldquote zich verhoudt tot de financiële positie van de Provincie Zeeland op het verantwoordingsmoment, de huidige situatie in vergelijking met voorgaande periodes en in vergelijking met andere Provincies:

“De solvabiliteitsratio van overige provincies is veelal hoger vanwege hogere eigen vermogens ten opzichte van het balanstotaal, percentages van rond de 70% - 80% zijn geen uitzondering. De solvabiliteitsratio geeft een indicatie over de hoogte van de schuldenlast die de Provincie is aangegaan en de mate dat deze schuldenlast beheersbaar is. Als we het vreemd vermogen beschouwen zien we dat dit met name bestaat uit een opgenomen geldlening en overlopende passiva. Gezien de hoogte van het vreemd vermogen kunnen we concluderen dat de berekende ratio ruim voldoende is om aan de financiële verplichtingen te voldoen en daarmee ook beheersbaar is. Ten opzichte van voorgaande periodes is de ratio verbeterd. Enerzijds door een toename van het eigen vermogen, anderzijds door een lagere schuldenpositie.” (Jaarstukken Provincie Zeeland 2020, pagina 480).

Structurele exploitatieruimte

De tekst in de jaarstukken 2020 van de Provincie Zeeland omschrijft wat de structurele exploitatieruimte als indicator inhoudt:

“Dit kengetal geeft weer hoeveel structurele ruimte er is om de eigen lasten te dragen, ook als bijvoorbeeld de baten afnemen of lasten in de toekomst gaan toenemen. De ruimte wordt berekend door het structurele saldo (verschil tussen structurele baten en lasten) te delen door het totaal aan jaarlijkse baten. Voorbeelden van structurele baten zijn de algemene uitkering uit het provinciefonds en de inkomsten uit opcenten. Bij structurele lasten gaat het om de lasten die worden gemaakt voor het uitvoeren van structureel beleid, bedrijfsvoeringlasten en kapitaallasten.” (Jaarstukken Provincie Zeeland 2020, pagina 480).

Vervolgens wordt ook beschreven in de tekst hoe de waarde van de schuldquote zich verhoudt tot de financiële positie van de Provincie Zeeland op het verantwoordingsmoment. Er wordt niet ingegaan op de huidige situatie in vergelijking met voorgaande periodes en in vergelijking met andere Provincies:

“Een positief kengetal betekent dat we in 2020 een positief saldo hebben tussen de structurele baten/lasten inclusief de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan de reserves. In lijn met het gepresenteerde positieve kengetal in de begroting 2021, laat dit zien dat er flexibiliteit in de begroting zit en ruimte is om aanvullende structurele lasten aan te gaan, zonder dat de begroting structureel uit evenwicht raakt.” (Jaarstukken Provincie Zeeland 2020, pagina 480).

Grondexploitatie

De tekst in de jaarstukken 2020 van de Provincie Zeeland omschrijft wat de structurele exploitatieruimte als indicator inhoudt en wat de waarde betekent voor de financiële positie. Er wordt vergeleken met eerdere jaren, niet met andere Provincies:

“Dit kengetal geeft aan hoe groot de grondpositie is (de totale waarde van de gronden in eigendom bij de provincie) in relatie tot het totaal aan jaarlijkse baten. De provincie kan namelijk risico's lopen inzake de waardeontwikkeling van gronden die op de balans staan. De omvang van de grondexploitatie is bij de Provincie gering. Dit betekent een klein risico voor de financiële positie. Dit kengetal is de laatste jaren stabiel rond de 4%.” (Jaarstukken Provincie Zeeland 2020, pagina 480).

Belastingcapaciteit

De tekst in de jaarstukken 2020 van de Provincie Zeeland omschrijft wat de structurele exploitatieruimte als indicator inhoudt:

“Een provincie heeft de mogelijkheid het aantal opcenten te verhogen tot het maximaal te heffen aantal opcenten zoals dat door het Rijk wordt bepaald. De belastingcapaciteit van provincies wordt berekend door het aantal opcenten in jaar t (het begrotingsjaar) te relateren aan het gemiddelde van het aantal opcenten van alle provincies in jaar t-1 en uit te drukken in een percentage.” (Jaarstukken Provincie Zeeland 2020, pagina 480).

Vervolgens wordt ingegaan wat de waarde betekent voor de financiële positie. Er wordt vergeleken met eerdere jaren en met andere Provincies:

“Zeeland heft 89,1 opcenten van 2019 tot en met 2021 en heft met dit tarief in 2020 meer dan het landelijk gemiddelde (83,0). In het coalitieakkoord is opgenomen dat in 2022 het tarief weer zakt naar het niveau van 2018, namelijk 82,3 opcenten. Daarmee ligt het tarief dan weer onder het nu huidige gemiddelde tarief. In de paragraaf heffingen wordt nader ingegaan op het maximale tarief dat een provincie mag heffen. De onbenutte belastingcapaciteit voor het begrotingsjaar 2021 bedraagt € 14 miljoen. Dit betreft een stijging die ingezet kan worden vanaf 2022 en heeft dan betrekking op één begrotingsjaar.” (Jaarstukken Provincie Zeeland 2020, pagina 480).

3. De financiële indicatoren in onderling verband bezien

De jaarstukken 2020 beschouwen expliciet de kengetallen in samenhang om de financiële positie van de Provincie Zeeland op het verantwoordingsmoment te duiden:

“De kengetallen netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte geldleningen, de solvabiliteitsratio en het kengetal grondexploitatie hebben met name betrekking op de balanspositie van de provincie. Geen van deze kengetallen bevindt zich in een gevarezone. Sterker nog, de kengetallen laten alle een positieve ontwikkeling zien, waaruit ook blijkt dat de Provincie een gezonde balanspositie kent. De zeer lage ratio grondexploitatie is een bevestiging dat de grondexploitaties een beperkte omvang kennen ten opzichte van de totale provinciale begroting en daarmee ook beheersbaar zijn voor waarde schommelingen.”

“De vreemd vermogenspositie is beheersbaar, en biedt zelfs ruimte voor groei indien dat noodzakelijk is. Daarnaast laat de ratio weerstandstandvermogen en ratio algemene reserve zien dat de algemene reserve ruimte biedt om niet voorzien tegenvallers te kunnen afdekken. Tezamen met de gezonde vreemd vermogenspositie geeft dat ook ruimte om die eventuele tegenvallers op dat moment ook daadwerkelijk te kunnen financieren. De Provincie is dus weerbaar om onverwachte zaken te kunnen opvangen.”

“De kengetallen structurele exploitatieruimte en de belastingcapaciteit hebben betrekking op de exploitatie. Uit de berekening van de kengetallen blijkt dat de structurele baten ruim voldoende zijn om de structurele lasten af te dekken, en dat er zelfs ruimte is om de structurele lasten te verhogen. De onbenutte belastingcapaciteit biedt bovendien ook mogelijkheden om de structurele baten verder te vergroten, mocht dat noodzakelijk zijn.”

“Bovenstaande uiteenzetting toont dat de financiële positie van de Provincie Zeeland beheersbaar en op orde is. De ratio's voldoen in ruime mate aan de gestelde normen. Ten opzichte van voorgaande perioden heeft de financiële positie zich positief ontwikkeld, met name doordat de vreemd vermogenspositie is afgebouwd en de eigen vermogenspositie is gegroeid. Daarmee biedt de financiële positie ook ruimte om eventuele tegenvallers zelfs op structurele basis te kunnen opvangen.” (Jaarstukken Provincie Zeeland 2020, pagina 480).