

Startnotitie rekenkamerbrief

# Financiële positie Provincie Zeeland

QuickScan jaarstukken 2020 Provincie Zeeland

Versie 1

6 april 2020

## Inhoudsopgav

<b>1. AANLEIDING.....</b>	<b>3</b>
---------------------------	----------

1.1 Financiële verantwoording jaarverslag.....	3
1.2 Kengetallen Financiële positie.....	3
1.3 Samenhangende toelichting op de financiële indicatoren.....	4
1.4 Leesbaarheid.....	4
<b>2. DOELSTELLING.....</b>	<b>4</b>
<b>3. VRAAGSTELLING.....</b>	<b>4</b>
<b>4. NORMENKADER.....</b>	<b>5</b>
<b>5. AANPAK.....</b>	<b>5</b>
<b>6. PLANNING.....</b>	<b>5</b>
<b>7. COMMUNICATIE.....</b>	<b>6</b>
<b>8. SLOTOPMERKING.....</b>	<b>6</b>
<b>1. AANLEIDING.....</b>	<b>- 3 -</b>
1.1 Financiële verantwoording jaarverslag.....	- 3 -
1.2 Kengetallen Financiële positie.....	- 3 -
1.3 Samenhangende toelichting op de financiële indicatoren.....	- 4 -
1.4 Leesbaarheid.....	- 4 -
<b>2. DOELSTELLING.....</b>	<b>- 4 -</b>
<b>3. VRAAGSTELLING.....</b>	<b>- 5 -</b>
<b>4. NORMENKADER.....</b>	<b>- 5 -</b>
<b>5. AANPAK.....</b>	<b>- 5 -</b>
<b>6. PLANNING.....</b>	<b>- 5 -</b>
<b>7. COMMUNICATIE.....</b>	<b>- 6 -</b>
<b>8. SLOTOPMERKING.....</b>	<b>- 6 -</b>
<b>BIJLAGE 1. TOELICHTING OP DE FINANCIËLE INDICATOREN.....</b>	<b>- 7 -</b>

## 1. AANLEIDING

### 1.1 FINANCIËLE VERANTWOORDING JAARVERSLAG

De Provinciewet schrijft voor dat elke provincie jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken opstelt.

Daar waar de begroting geldt als het belangrijkste kaderstellende document is het jaarverslag, met daarin opgenomen de financiële jaarrekening, het belangrijkste document voor de controlerende rol van PS.

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bevat de regelgeving voor beide documenten. Het jaarverslag is een omvangrijk boekwerk dat de indeling van de begroting moet volgen. Deels is dit document financieel ingestoken en deels inhoudelijk. Een transparante kwantitatieve en kwalitatieve verantwoording maakt inzichtelijk waar de provincie staat, wat de successen zijn, maar ook waar verbeteringen mogelijk of nodig zijn.

### 1.2 KENGETALLEN FINANCIËLE POSITIE

Provinciale Staten zijn er verantwoordelijk voor dat de begroting sluit, dat wil zeggen dat deze structureel en reëel in evenwicht is. Het meerjarig beeld van de baten en lasten, inclusief de onzekerheid die daarbij hoort, wordt ook wel de financiële positie genoemd. In internationale wetenschappelijke literatuur is het gangbaar om de financiële positie te definiëren als de mate waarin een organisatie duurzaam in staat is om aan de financiële verplichtingen te voldoen en het voorzieningenniveau op het door de samenleving gewenste peil te houden.<sup>1</sup>

#### **Verplichte financiële indicatoren in het BBV**

De commissie Depla heeft in april 2014 in opdracht van de VNG over een set van financiële indicatoren geadviseerd.<sup>2</sup> De belangrijkste aanleiding voor het instellen van de commissie was de wens om de kaderstellende en controlerende rollen van de raad te versterken. In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) werden de indicatoren uit het advies van de commissie Depla vertaald naar de volgende vijf indicatoren om de informatiepositie van gemeenteraden en Provinciale Staten te versterken:

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

Bijlage 1 geeft een toelichting op deze indicatoren.

#### **Geen externe normering**

Omdat de kengetallen in de eerste plaats bedoeld zijn om inzicht te geven in de financiële positie ten behoeve de horizontale verantwoording, is een externe normering niet aan de orde. Dit is een keuze van de provincie zelf. Het is de rol van het college of GS om aan de hand van de kengetallen de

---

<sup>1</sup> Rekenkamer Zaanstad (2016) – een onderzoek naar de informatiewaarde van de jaarstukken van Zaanstad.

<sup>2</sup> VNG – adviescommissie Depla (2014) Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten. Hoewel dit rapport is geschreven over de gemeentelijke context, geldt hetzelfde voor de financiële positie van de Provincie.

# REKENKAMER ZEELAND

financiële positie toe te lichten en de rol van Provinciale Staten om eventueel bijstellingen te verlangen.

## 1.3 SAMENHANGENDE TOELICHTING OP DE FINANCIËLE INDICATOREN

Nadrukkelijk gaat het niet alleen om het toepassen van de indicatoren maar ook om de samenhangende toelichting van het college bij de financiële indicatoren. Juist daardoor wordt de informatiepositie van Provinciale Staten versterkt. Een afzonderlijk kengetal zegt weinig 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. Het is dus, met andere woorden, niet mogelijk om een individueel kengetal te gebruiken voor de beoordeling van de financiële positie. De kengetallen zullen altijd in samenhang moeten worden gezien, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een goed beeld kunnen geven van de financiële positie van een gemeente of provincie.

De verplichting het geven van een samenhangende toelichting is ook opgenomen in het BBV. De paragraaf in de jaarstukken betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing dient ten minste een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie te bevatten.<sup>3</sup>

## 1.4 LEESBAARHEID

Het jaarverslag is een omvangrijk boekwerk. Het is belangrijk dat alle leden van Provinciale Staten zich snel een goed beeld kunnen vormen over de financiële positie van de Provincie Zeeland. Naast een goed overzicht in de indicatoren daarvoor, zoals in de vorige paragraaf beschreven, is het ook van belang dat de informatie goed leesbaar is. Hiermee doelt de rekenkamer erop dat de leden van Provinciale Staten een laagdrempelige en toegankelijke toelichting krijgen op de financiële positie van de Provincie Zeeland. Daarbij spelen zinslengte, zinsopbouw, woordkeuze, gebruik van afkortingen en ondersteunende figuren een rol. Natuurlijk is het niet de bedoeling om de jaarstukken terug te brengen tot 'Jip en Janneke taal', maar de informatie moet wel voor alle Statenleden begrijpelijk zijn.

## 2. DOELSTELLING

Deze analyse beoogt een handreiking te bieden aan de leden van Provinciale Staten, zodat zij hun controlerende taak adequaat kunnen invullen en eenvoudig kunnen doordringen tot de kern van de jaarstukken. Het resultaat van deze QuickScan is een beknopte rekenkamerbrief waarin wordt aangegeven: 1) welk inzicht de financiële indicatoren in de jaarstukken biedt aan Provinciale Staten over de financiële positie en 2) of dat inzicht voldoende leesbaar is.

De rekenkamer betreft bij het onderzoek naast de jaarstukken 2020 zelf, ook het proces van de afgelopen jaren tussen GS en PS om de verantwoording en leesbaarheid van de jaarstukken te verbeteren. De rekenkamer beziet haar conclusies in die context.

## 3. VRAAGSTELLING

De quick scan geeft antwoord op de volgende centrale onderzoeksvraag:

---

<sup>3</sup> Besluit begroten en verantwoording Provincie en Gemeenten 2019: artikel 11, lid 2°.

# REKENKAMER ZEELAND

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

## 4. NORMENKADER

Het BBV bevat geen kwantitatieve normstelling in relatie tot de financiële indicatoren die een beeld moeten geven over de financiële positie van de provincie Zeeland. In haar analyse zal de rekenkamer de volgende normen hanteren voor oordeelsvorming.

### Normen financiële indicatoren financiële positie in de jaarstukken 2020

- De financiële indicatoren uit het BBV geven adequaat inzicht in de financiële positie van de Provincie;
- De financiële indicatoren worden adequaat in samenhang gezien in relatie tot de financiële positie van de Provincie Zeeland;

### Normen leesbaarheid financiële positie in de jaarstukken 2020

- De financiële verslaglegging over de financiële positie is compact en in begrijpelijke taal (toegankelijk).
- De ontwikkeling van de financiële positie van de Provincie Zeeland is in historisch perspectief geplaatst.

## 5. AANPAK

Om te komen tot het oordeel bestudeert de rekenkamer de begroting 2020 en jaarstukken 2020. Waar nodig worden P&C stukken uit eerdere jaren aanvullend geanalyseerd. Daarnaast worden een beperkt aantal interviews afgenomen met ambtenaren die betrokken zijn bij de P&C cyclus. Ook wil de rekenkamer graag de Auditcommissie betrekken. Een vergelijking met andere provincies is mogelijk via [Financiële kengetallen gemeenten en provincies | Kennisbank Openbaar Bestuur \(kennisopenbaarbestuur.nl\)](#)

## 6. PLANNING

18 maart 2021	Startgesprek gedeputeerde
6 april 2021	Start onderzoek, versturen Startnotitie aan PS en GS
6 april - 10 mei 2021	Documentenanalyse-interviews ambtelijk
Week 26 april	Interviewsessie Auditcommissie
10 mei 2021	Conceptrapport aanbieden voor ambtelijk wederhoor. <i>5 werkdagen</i>
19 mei 2021	Publicatie en aanbieding aan Provinciale Staten.
27 mei 2021	Behandeling van de rekenkamerbrief door de Auditcommissie, gelijktijdig met jaarstukken.
11 juni 2021	Behandeling van het rapport door Provinciale Staten, gelijktijdig

## 7. COMMUNICATIE

Gedurende de looptijd van het onderzoek, bij de publicatie en tijdens de bestuurlijke behandeling onderhoudt de bestuurlijk portefeuillehouder van de Rekenkamer Zeeland, drs. H.J.W. Verdellen hierover de contacten met de leden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van Zeeland.

Namens de Rekenkamer Zeeland treedt drs. Ing. M.L.M. Dobbelaer op als intern projectleider. De communicatie met de ambtenaren en Statenleden van de provincie Zeeland en overige deskundigen, voor zover deze communicatie betrekking heeft op het verrichten van het onderzoek, verlopen tevens via hem.

Woordvoering naar de pers over dit onderzoek geschiedt door de voorzitter van de Rekenkamer Zeeland, mr. C.M. de Graaf.

### Startnotitie

- Een conceptversie van startnotitie wordt ter becommentariëring aangeboden aan de leden van de Programmaraad.
- Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten ontvangen de definitieve startnotitie van het bestuur van de Rekenkamer.

### Rekenkamerbrief

- De Provinciale organisatie ontvangt de concept rekenkamerbrief voor ambtelijk wederhoor na het bespreken in de bestuursvergadering van de Rekenkamer. Gelijktijdig ontvangen Gedeputeerde Staten de brief voor bestuurlijk commentaar.
- Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ontvangen de definitieve rekenkamerbrief nadat het ambtelijk wederhoor hierin werd verwerkt door de Rekenkamer.

### Externe communicatie

Na vaststelling van de rekenkamerbrief door het bestuur van de Rekenkamer Zeeland zal een persbericht worden opgesteld en wordt door het bestuur van de Rekenkamer Zeeland, in overleg met de externe persadviseur, een definitieve communicatielijns vastgesteld.

## 8. SLOTOPMERKING

Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door ons worden gecommuniceerd.

### 1. 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 van de medeoverheid 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 bijvoorbeeld woningbouwcorporaties 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).

### 2. Solvabiliteitsratio

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de provincie of gemeente 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 lening is aangegaan omdat het eigen vermogen niet liquide is (omdat het vast zit in bijvoorbeeld een gemeentehuis of dat er andere investeringen mee zijn gefinancierd). Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid van de provincie of gemeente. De mate van weerbaarheid geeft in combinatie met de andere kengetallen een indicatie over de financiële positie van een provincie en gemeente.

### 3. Grondexploitatie

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. Indien gemeenten of provincies leningen hebben afgesloten om grond te kopen voor een (toekomstige) woningbouwproject 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 verkochte gronden 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. Wanneer de grond tegen de prijs van landbouwgrond is aangekocht, loopt een gemeente relatief gering risico. Het is dus belangrijk om te kunnen beoordelen of er een reële verwachting is of grondexploitatie kan bijdragen aan de verlaging van de schuld. Staat de grond tegen een te hoge waarde op de balans en moet die worden afgewaardeerd dan leidt dit tot een lager eigen vermogen en dus een lagere solvabiliteitsratio.

### 4. 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 gemeentefonds of provinciefonds en de opbrengsten uit de onroerende zaakbelasting OZB respectievelijk opcenten op de motorrijtuigbelastingen. 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. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van een lening) te dekken.

### 5. Belastingcapaciteit

---

<sup>4</sup> Bron: [Financiële kengetallen gemeenten en provincies | Kennisbank Openbaar Bestuur \(kennisopenbaarbestuur.nl\)](https://kennisopenbaarbestuur.nl)

## REKENKAMER ZEELAND

De OZB en de opcenten zijn voor gemeenten respectievelijk provincies de belangrijkste eigen belastinginkomsten. De belastingcapaciteit geeft inzicht in de mate waarin bij het voordoen van een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen of ruimte is voor nieuw beleid. Om deze ruimte weer te kunnen geven is een ijkpunt nodig. In dit geval landelijk gemiddelde tarieven.

Voor de gemeenten wordt de belastingcapaciteit gerelateerd aan de hoogte van de gemiddelde woonlasten (OZB, rioolheffing en reinigingsheffing). Naast de OZB wordt tevens gekeken naar de riool- en afvalstoffenheffing omdat de heffing niet kostendekkend hoeft te zijn, maar ook lager mag worden vastgesteld (er is dan sprake van belastingcapaciteit die niet benut wordt). Voor de provincies wordt de belastingcapaciteit gerelateerd aan de hoogte van het gemiddelde landelijke gehanteerde tarief voor de opcenten.

De mate waarbij een tegenvaller kan worden bijgestuurd, wordt ook wel de wendbaarheid van de begroting genoemd. Wanneer een gemeente of provincie te maken heeft met een hoge schuld en de structurele lasten hoger zijn dan de structurele baten en de woonlasten of opcenten al relatief hoog zijn, dan is er minder ruimte om te kunnen bijsturen.