

Reserves juist bestemd?

Onderzoek naar de onderbouwing van de reserves
van de provincie Utrecht

Amsterdam, augustus 2010



Voorwoord

Stel, u heeft het thuis financieel goed op orde. U heeft een studiekostenplan voor de kinderen, u zet wat opzij voor de vakantie, de schilder kan eens in de zeven jaar de boel komen opfrissen en natuurlijk heeft u wat achter de hand voor onverwachte ongemakken. Maar dan meldt uw garage plotseling dat uw auto niet meer te repareren valt. Wat nu? Eigenlijk wilde u er nog twee jaar mee doorrijden en uw calamiteitenpotje is niet toereikend. Om in een nieuwe auto te kunnen stappen, zult u keuzes moeten maken. Hoeveel geld kunt u besteden aan de auto en wat betekent dit voor uw andere doelen en wensen?

Ook voor Provinciale Staten (PS) is het van belang om te weten welke middelen vrij beschikbaar of al bestemd zijn voor een bepaald doel. Vrij beschikbare middelen zitten onder andere in de algemene reserve, maar een deel van deze middelen vormt ook een buffer voor financiële risico's. Bestemmingsreserves bevatten middelen die zijn bestemd voor een bepaald doel. Soms is het heel concreet waarvoor deze middelen zijn bestemd en soms bevat de reserve vrij beschikbare middelen waarvoor nog geen concrete bestemming is. Wanneer PS een volledig en actueel overzicht hebben van de vrij beschikbare en bestemde middelen, zijn PS beter in staat om keuzes te maken. Voor het verkrijgen van een dergelijk overzicht is een goede onderbouwing van de middelen in de reserves relevant.

Met dit onderzoek wil de Randstedelijke Rekenkamer PS ondersteunen bij het beoordelen van de reserves, zodat PS onderbouwde keuzes kunnen maken in de bestemde en vrij beschikbare middelen. Het onderzoek richt zich op de kwaliteit van het beleid en de onderbouwing van de reserves. Daarnaast is gekeken in hoeverre het gebruik van de reserves aansluit op deze onderbouwing. Het rapport geeft eerst de conclusies en aanbevelingen weer. Vervolgens worden de onderzoeksbevindingen die hieraan ten grondslag liggen, uitgebreid beschreven.

Voor het onderzoek heeft de Rekenkamer documentenonderzoek uitgevoerd en interviews gehouden met medewerkers van de provincie. Wij willen de geïnterviewden hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door drs. Heleen Verlinde (projectleider), drs. Steven van Oostveen (onderzoeker), Loes van den Broek MSc. (onderzoeker) en drs. Arjan Wiggers (directielid).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	7
Reactie Gedeputeerde Staten	21
Nawoord Rekenkamer.....	27
1. Inleiding	29
1.1 Aanleiding	29
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	29
1.3 Afbakening.....	30
1.4 Werkwijze.....	30
1.5 Beoordeling geselecteerde bestemmingsreserves	31
2. Beleid reserves	35
2.1 Algemene reserve.....	35
2.2 Bestemmingsreserves	36
2.3 Reserves in relatie tot het weerstandsvermogen	39
3. Omvang en verloop reserves	43
3.1 Totaal van de reserves	43
3.2 Algemene reserve.....	45
3.3 Bestemmingsreserves	46
3.4 Reserves in relatie tot het weerstandsvermogen	46
4. Analyse bestemmingsreserves	49
4.1 Bestemmingsreserve Dekking provinciaal structuurfonds.....	49
4.2 Bestemmingsreserve Coalitieakkoord	52
4.3 Bestemmingsreserve Stimuleringsfonds	55
4.4 Bestemmingsreserve Rente en afschrijvingen	58
4.5 Bestemmingsreserve Grote wegenwerken.....	60
4.6 Bestemmingsreserve Provinciaal Structuurfonds.....	62
4.7 Bestemmingsreserve Projecten.....	65
4.8 Bestemmingsreserve Investeringsfonds provinciaal erfgoed	67
4.9 Bestemmingsreserve Nog te verrichten activiteiten (NTVA)	69
4.10 Bestemmingsreserve Stimulering openbaar vervoer	71
5. Provincievergelijking.....	75
5.1 Omvang en verloop van de reserves.....	75
5.2 Kwaliteit van het beleid	83
5.3 Analyse van de bestemmingsreserves.....	86
BIJLAGE A Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	89
BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen	91
BIJLAGE C Selectiecriteria.....	93



Conclusies en aanbevelingen

Na een korte uiteenzetting van de aanleiding en probleemstelling van dit onderzoek, presenteert de Randstedelijke Rekenkamer de conclusies en aanbevelingen.

De gezamenlijke omvang van de reserves in de vier Randstedelijke provincies bedraagt eind 2008 ruim € 1,7 miljard (Flevoland € 94 mln., Noord-Holland € 801 mln., Utrecht € 542 mln. en Zuid-Holland € 264 mln.). Gelet op de omvang is het van belang dat de reserves goed zijn onderbouwd. Zo moet duidelijk zijn hoeveel middelen op welk moment nodig zijn voor welk doel. Provinciale Staten (PS) kunnen aan de hand van een goede onderbouwing een betere afweging maken over het wel of niet instellen van een reserve en kunnen nagaan of het verloop van de reserves hierop aansluit. Op deze wijze kan voorkomen worden dat 'geld op de plank blijft liggen'. Daarnaast kan een goede onderbouwing leiden tot een doelmatige aanwending van middelen voor de realisatie van maatschappelijke doelen.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft voor dit onderzoek de volgende probleemstelling geformuleerd, bestaande uit een doel- en een vraagstelling:

Doelstelling: Het ondersteunen van PS bij het beoordelen van de reserves, zodat PS een goede afweging kunnen maken bij het instellen van een reserve en kunnen nagaan of het verloop van de reserves aansluit bij de onderbouwing.

Vraagstelling: Wat is de kwaliteit van het beleid en de onderbouwing van de reserves en sluit het gebruik van de reserves hierop aan?
--

De vraagstelling wordt beantwoord aan de hand van onderstaande onderzoeksvragen:

- a. Wat is de omvang en het verloop van de reserves in de periode 2004-2008?
- b. Wat is de kwaliteit van het vastgestelde beleid?
- c. In welke mate zijn de bestemmingsreserves bij instelling beleidsmatig en financieel onderbouwd?
- d. In welke mate sluit het verloop van de bestemmingsreserves aan op de beleidsmatige en financiële onderbouwing?

De hoofdconclusie van dit onderzoek luidt:

Conclusie: Het beleid over de reserves is in de nieuwe nota verbeterd, maar schiet op een aantal punten tekort. De provincie heeft de reserves bij instelling onvoldoende onderbouwd. Hierdoor wordt een goede afweging over de inzet van middelen bemoeilijkt.
--

De hoofdconclusie komt voort uit deelconclusies die antwoord geven op de onderzoeksvragen b, c en d. Elke deelconclusie is onderbouwd met een of meer bevindingen. Bij de bevindingen is een verwijzing opgenomen naar de pagina's waar de bevindingen staan vermeld. Per bevinding doet de Rekenkamer een aanbeveling. Waar nodig is een toelichting op de bevindingen en aanbevelingen opgenomen.

Dit hoofdstuk is opgebouwd aan de hand van de onderzoeksvragen met daaronder de beantwoording. De Rekenkamer start met het beantwoorden van onderzoeksvraag a. Dit is een beschrijvende vraag en leidt zodoende niet tot een deelconclusie.

Onderzoeksvraag a: Wat is de omvang en het verloop van de reserves in de periode 2004-2008?

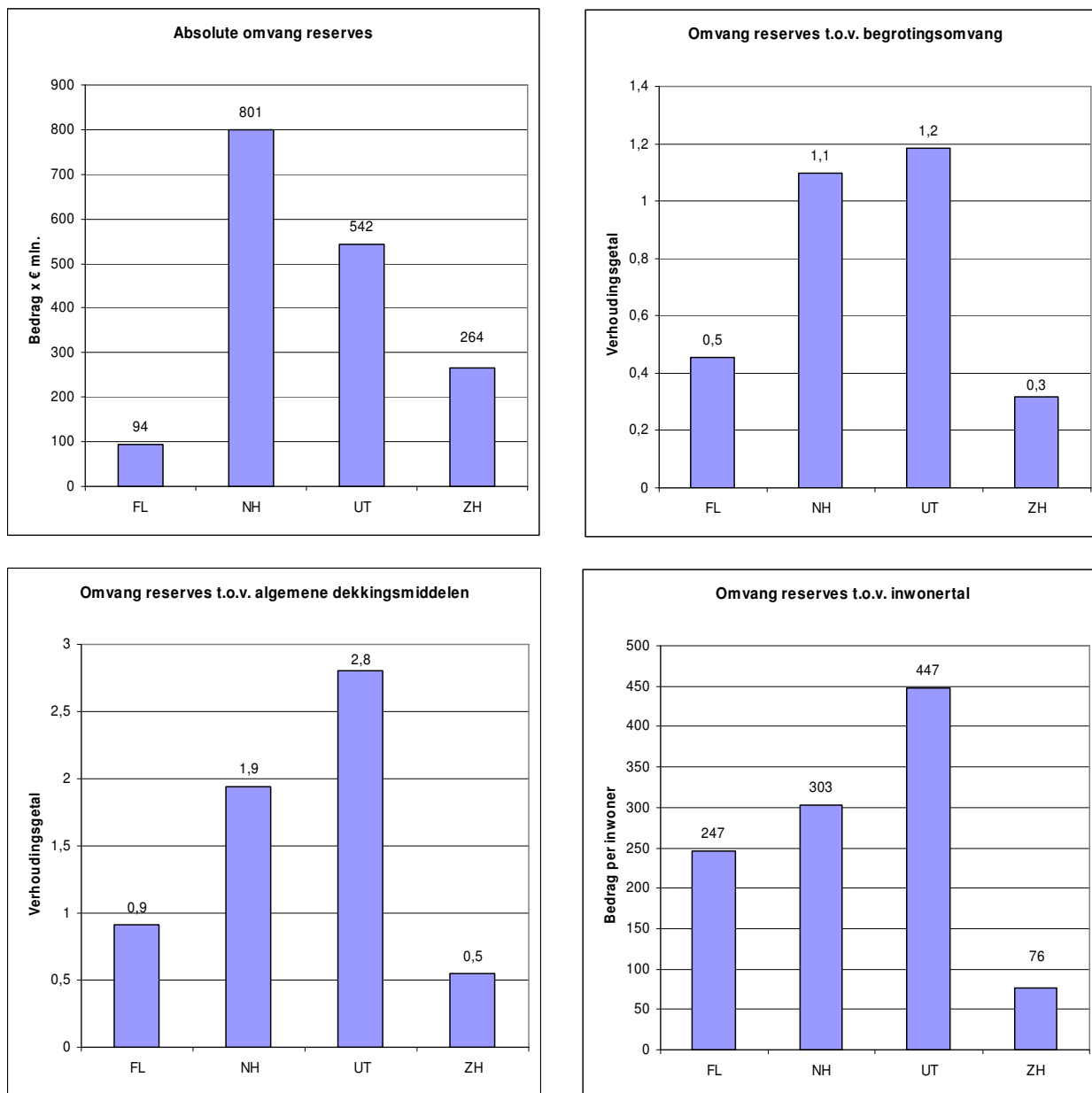
De totale omvang van de reserves in de provincie Utrecht schommelt in de periode 2004-2008 tussen de € 500 en € 600 mln. met uitzondering van 2007 toen de totale omvang € 643 mln. bedroeg. Eind 2008 bedragen de reserves € 542 mln. Deze omvang is kleiner dan de omvang in Noord-Holland en groter dan de omvang in Zuid-Holland en Flevoland. Als de omvang wordt gerelateerd aan de begrotingsomvang, algemene dekkingsmiddelen¹ of inwonertal, dan blijkt dat de relatieve omvang van de reserves in Utrecht het grootst is in vergelijking met de andere provincies.

In figuur 1 heeft de Rekenkamer de omvang van de reserves (algemene reserve en bestemmingsreserves) in beeld gebracht voor Utrecht en de overige drie randstedelijke provincies. In de grafiek linksboven van deze figuur is de absolute omvang van de reserves eind 2008 weergegeven. In de drie andere grafieken is de relatieve omvang van de reserves in de vier provincies in beeld gebracht door de absolute omvang van de reserves te relateren aan:

1. de begrotingsomvang per provincie (rechtsboven);
2. de algemene dekkingsmiddelen per provincie (linksonder);
3. het inwonertal per provincie (rechtsonder).

De gegevens die hiervoor zijn gebruikt zijn de jaarstukken 2008 en informatie van het CBS voor het inwonertal op 1 januari 2009.

¹ Algemene dekkingsmiddelen zijn algemene inkomsten van de provincie, zoals de opbrengst opcenten motorrijtuigenbelasting, de uitkering uit het provinciefonds en de dividenden.



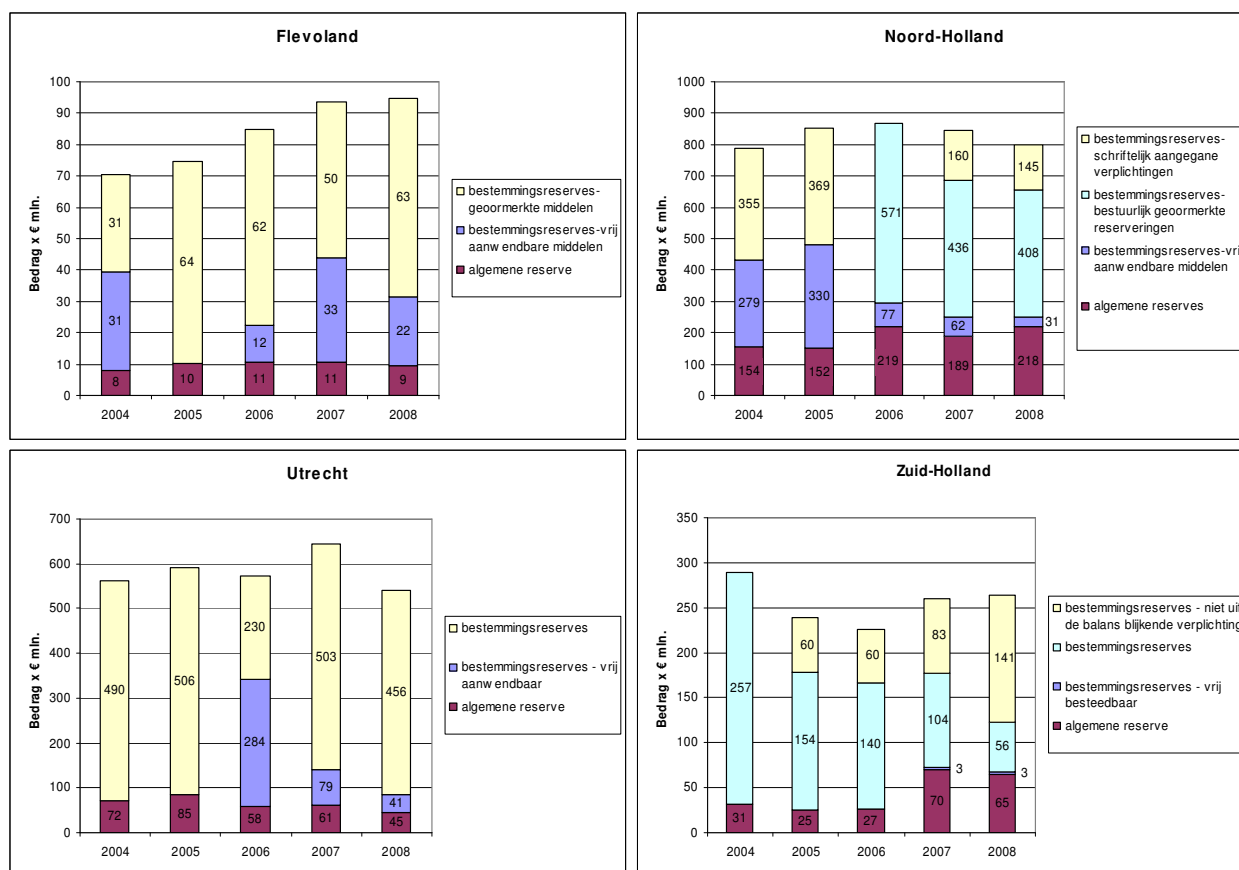
Figuur 1 Omvang reserves absoluut en relatief per provincie eind 2008

De grafiek linksboven laat zien dat de absolute omvang van de reserves in de provincie Noord-Holland (€ 801 mln.) het grootst is, gevolgd door de provincie Utrecht (€ 542 mln.). In de provincie Flevoland (€ 94 mln.) is de absolute omvang het kleinst.

Uit de grafieken van de relatieve omvang van de reserves ontstaat een ander beeld. Dan blijkt dat de provincie Utrecht relatief de grootste reserveomvang heeft. De provincie Noord-Holland zit daar direct onder indien gerelateerd wordt aan de begrotingsomvang. Het verschil met Noord-Holland wordt groter als de reserves worden afgezet tegen de algemene dekkingsmiddelen (2,8 t.o.v. 1,9) en het inwonertal in de provincie (€ 447 t.o.v. € 303 per inwoner). De provincie Zuid-Holland heeft de kleinste relatieve omvang. De omvang van de reserves in Flevoland is ruim anderhalf keer zo groot als die in Zuid-Holland indien gerelateerd wordt aan de

begrotingsomvang en algemene dekkingsmiddelen. Het verschil met Zuid-Holland is groter als de reserves worden afgezet tegen het inwonertal in de provincie.

Het verloop van de algemene reserve en bestemmingsreserves van de vier randstedelijke provincies in de periode 2004-2008 is in figuur 2 in beeld gebracht aan de hand van de gegevens uit de jaarstukken. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de algemene reserve en de bestemmingsreserves. De algemene reserve bestaat uit vrij aanwendbare middelen die PS kunnen inzetten voor nieuw beleid. Een bestemmingsreserve bevat in principe middelen die bestemd zijn. Toch kunnen ook bestemmingsreserves vrij aanwendbare middelen bevatten. Voor PS is het van belang om hier inzicht in te hebben, omdat deze vrij aanwendbare middelen ingezet kunnen worden voor nieuw beleid. De Rekenkamer is zodoende bij elke provincie nagegaan welk onderscheid de provincies maken tussen de soorten middelen in de bestemmingsreserves.

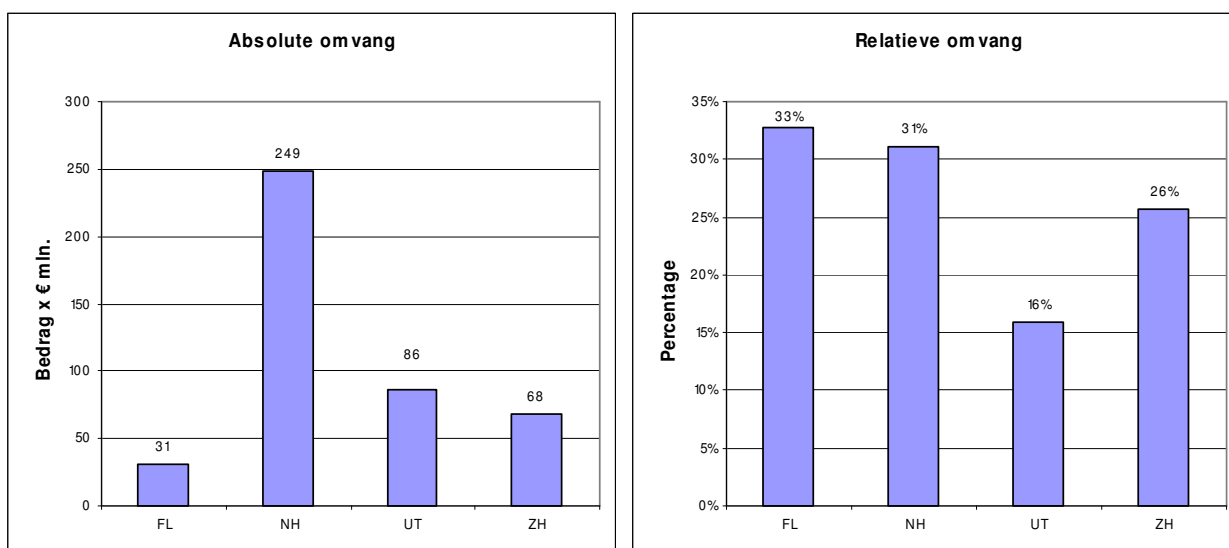


Figuur 2 Omvang en verloop algemene reserve en bestemmingsreserves per provincie in 2004-2008

De totale omvang van de reserves in de provincie Utrecht schommelt in de periode 2004 – 2008 tussen de € 500 en € 600 mln. met uitzondering van 2007 toen de totale omvang € 643 mln. bedroeg. Een stijging van de omvang van de reserves heeft zich voorgedaan in de jaren 2005 en 2007. De stijging heeft met name betrekking op de omvang van de bestemmingsreserves. In de jaren 2006 en 2008 was sprake van een afname van de omvang van de reserves. In 2006 ligt dit met name aan een afname van de algemene reserve. In 2008 neemt de omvang van zowel de algemene als de bestemmingsreserves af. De oorzaken hiervoor staan nader toegelicht in hoofdstuk 3. Ook in de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland fluctueert de omvang van de reserves in de periode 2004-2008. In Flevoland neemt de totale omvang van de reserves toe.

Bij het weergeven van de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves is de Rekenkamer uitgegaan van de gegevens en definities die de provincies hanteren. Dit leidt ertoe dat de onderlinge vergelijkbaarheid tussen de provincies mogelijk beperkt is. De omvang van de vrij aanwendbare middelen binnen de bestemmingsreserves wisselt tussen de provincies. In de provincies Noord-Holland en Utrecht is een tendens zichtbaar dat de omvang van het vrij aanwendbare gedeelte afneemt naar respectievelijk € 31 mln. en € 41 mln. in 2008. In Zuid-Holland is de omvang (€ 3 mln.) relatief beperkt in 2007 en 2008. De omvang van de vrij aanwendbare middelen in de provincie Flevoland fluctueert sterk.

Aangezien het voor PS van belang is om inzicht te hebben in de totale omvang van de vrij aanwendbare middelen is in figuur 3 de omvang van de algemene reserve en de vrij aanwendbare middelen binnen de bestemmingsreserves in 2008 in beeld gebracht. In de linker grafiek is de absolute omvang weergegeven en in de rechtergrafiek de relatieve omvang van de vrij aanwendbare middelen ten opzichte van de totale omvang van de reserves.



Figuur 3 Absolute en relatieve omvang van de algemene reserve en vrij aanwendbare middelen bestemmingsreserves per provincie in 2008

De totale omvang van de algemene reserve en vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves bedraagt in Utrecht in 2008 € 86 mln. en is in absolute zin groter dan in Flevoland en Zuid-Holland, maar kleiner dan in Noord-Holland.² In Zuid-Holland is de totale omvang € 68 mln. De provincie Zuid-Holland heeft echter € 27 mln. van de algemene reserve bestemd voor de dekking van het bestuursakkoord tussen Rijk en provincies. Dit betreft het akkoord tussen het Rijk en het IPO waarin is afgesproken dat de twaalf provincies in totaal € 600 mln. inzetten om een besparing op de rijksbegroting in de jaren 2009-2011 te realiseren. Door de bestemming in de algemene reserve bedragen de vrij aanwendbare middelen in Zuid-Holland € 41 mln. in plaats van € 68 mln. in 2008.

Als de som van de algemene reserve en vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves wordt afgezet tegen de totale omvang van de reserves, valt op dat de absolute omvang van de middelen in Utrecht hoog is, maar dat de relatieve omvang (16%) laag is in vergelijking met de andere randstedelijke provincies. De provincies Flevoland (33%) en Noord-Holland (31%) hebben de hoogste percentages van de randstedelijke provincies. Dit

² Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt wel dat de omvang van het vrij aanwendbare deel in Flevoland in 2008 minder groot is dan is weergegeven in de jaarstukken 2008.

duidt erop dat in deze provincies een relatief groot deel van de middelen kan worden ingezet voor nieuw beleid en/of geen concrete bestemming heeft.

In Zuid-Holland is de relatieve omvang 26%. Dit is lager dan in Flevoland en Noord-Holland, maar hoger dan in Utrecht. Als uitgegaan wordt van € 41 mln. in plaats van € 68 mln., dan is de relatieve omvang in Zuid-Holland 16% en daarmee even groot als in Utrecht. Dit duidt erop dat de middelen in de reserves in Utrecht en Zuid-Holland grotendeels een bestemming hebben en dat de middelen voor nieuw beleid beperkt zijn. De beoordeling van de kwaliteit van de onderbouwing komt aan bod bij deelconclusie 6.

Onderzoeksvraag b: Wat is de kwaliteit van het vastgestelde beleid?

De vraag wordt beantwoord aan de hand van deelconclusie 1 tot en met deelconclusie 3, die betrekking hebben op criteria voor het onderbouwen en evalueren van reserves, op de algemene reserve en op de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves.

Deelconclusie 1: Het beleid voor het onderbouwen van de reserves is volledig en de reserves worden niet geëvalueerd.

Criteria voor het onderbouwen van reserves

Bij instelling van een bestemmingsreserve is het van belang dat informatie is opgenomen over nut en noodzaak, functie en doel van de bestemmingsreserve. Daarnaast is het voor PS ook van belang om inzicht te hebben in de geplande toevoegingen en onttrekkingen en de gewenste duur en omvang van de bestemmingsreserve. Als deze criteria bij instelling van een bestemmingsreserve zijn uitgewerkt, kunnen PS een afgewogen besluit nemen over het wel of niet instellen van een bestemmingsreserve. Daarnaast kunnen PS aan de hand van deze criteria controleren of het verloop van de reserve aansluit bij de onderbouwing die ze hebben vastgesteld. In het provinciale beleidskader voor reserves is het zodoende van belang dat is opgenomen dat dergelijke criteria moeten worden beschreven bij het instellen van een bestemmingsreserve. Dit beleidskader heeft de provincie beschreven in de nota Herijking reserves en voorzieningen 2005. In oktober 2009 hebben PS een nieuwe nota Reserves en voorzieningen 2009 vastgesteld. De Rekenkamer is nagegaan of PS dergelijke criteria voor de onderbouwing van de reserves in deze nota's hebben vastgesteld.

Bevindingen	Aanbeveling aan PS
1. De provincie heeft in de nota Reserves en voorzieningen 2009 ten aanzien van het instellen van reserves criteria opgenomen over nut en noodzaak, functie, doel, voeding, maximum- en minimumbedrag, bestedingsplan en looptijd. Dit sluit volledig aan op het beoordelingskader van de Rekenkamer. In de voorgaande nota ontbraken deze criteria (p. 38, 39).	1. Geen aanbeveling.

Evaluatie reserves

Voor PS is het van belang dat de bestemmingsreserves periodiek worden geëvalueerd om na te kunnen gaan of de bestemmingsreserves worden ingezet zoals PS dat bij instelling hebben bepaald. Bij de evaluatie moet zodoende het verloop van de reserves worden afgezet tegen de onderbouwing waarbij alle criteria (nut en

noodzaak, functie, doel, toevoegingen en onttrekkingen, duur en omvang) worden nagelopen. Dit kan bijvoorbeeld één keer per vier jaar worden gedaan bij het opstellen van een nieuwe nota reserves en voorzieningen. De Rekenkamer is nagegaan of de provincie hierover een bepaling heeft opgenomen en of de provincie een evaluatie heeft uitgevoerd.

Bevindingen	Aanbeveling aan GS
2. De provincie heeft in de nota Reserves en voorzieningen 2009 vastgelegd dat de bestemmingsreserves jaarlijks bij de jaarrekening geëvalueerd moeten worden op basis van alle criteria. In de voorgaande nota ontbrak deze bepaling. Er zijn geen evaluaties uitgevoerd, waarin het verloop is getoetst aan de onderbouwing van de reserves (p. 38, 39).	2. Voer, zoals vastgelegd, jaarlijks een evaluatie uit, waarin het verloop van de reserves wordt getoetst aan de onderbouwing.

Deelconclusie 2:	De minimale omvang van de algemene reserve is goed onderbouwd door de omvang te koppelen aan de risico's zoals berekend in de paragraaf Weerstandsvermogen. De reservering van € 100 mln. voor de nieuwe coalitie is onvoldoende onderbouwd.
-------------------------	--

Algemene reserve en weerstandsvermogen

De algemene reserve bestaat uit middelen die voor PS vrij aanwendbaar zijn voor nieuw beleid. Aan de middelen in deze reserve is dus geen bestemming gegeven. Wel maakt de algemene reserve onderdeel uit van de weerstandscapaciteit van de provincie voor het opvangen van risico's. Het is zodoende van belang dat PS een minimale omvang van de algemene reserve hebben vastgesteld, die onderbouwd is met de berekende risico's van de provincie. Immers, als de omvang van de algemene reserve te gering is, bestaat de kans dat niet alle risico's gedekt kunnen worden. Aan de andere kant is het niet gewenst dat de minimale omvang van de algemene reserve veel groter is dan noodzakelijk of dat de algemene reserve ongeremd kan groeien.

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de provincie beschikt of kan beschikken om onverwachte tegenvallers te kunnen opvangen. Behalve de algemene reserve maken ook de vrij aanwendbare middelen van de bestemmingsreserves onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. De verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de risico's die de provincie loopt, vormt het weerstandsvermogen.

Bevinding	Aanbeveling aan GS en PS
3. De provincie heeft de minimale omvang van de algemene reserve goed onderbouwd door deze omvang te koppelen aan de berekende risico's. Bij de jaarrekening 2008 hebben PS een aparte algemene reserve Weerstandsvermogen ingesteld (p. 41).	3. Geen aanbeveling
4. Vanaf 2009 streeft de provincie naar € 100 mln. vrije ruimte in de algemene reserve voor de volgende coalitieperiode. Deze reservering is onvoldoende onderbouwd (p. 36).	4a. GS: stel een onderbouwing op voor de reservering van middelen voor de nieuwe coalitie. 4b. PS: overweeg op basis van de onderbouwing van GS een bestemmingsreserve in te stellen voor de reservering van middelen voor de nieuwe coalitie.
5. De algemene reserve voldoet ruimschoots aan de vereiste minimale omvang, die bepaald is op basis van de berekende risico's (p. 47).	5. Geen aanbeveling

Bevinding	Aanbeveling aan GS en PS
6. Het weerstandsvermogen voldoet ruim aan de vastgestelde norm (p. 48).	6. Geen aanbeveling

Toelichting

De minimale omvang van de algemene reserve is onderbouwd via de risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen. PS hebben bij de jaarrekening 2008 ingestemd met het instellen van een reserve Weerstandsvermogen, waarin € 30 mln. wordt gereserveerd voor het opvangen van risico's.³ Hierbij is afgesproken dat de hoogte van de reserve bij de vaststelling van de begroting, najaarsrapportage en jaarrekening wordt herzien en indien nodig wordt aangepast. Hierbij wordt een bandbreedte van € 5 mln. gehanteerd. Tussentijds wordt de hoogte van de reserve alleen neerwaarts bijgesteld indien de noodzaak hiertoe zich voordoet.⁴

Bij de hernieuwde coalitieonderhandelingen is de intentie uitgesproken om aan het einde van de coalitieperiode € 100 mln. vrije ruimte over te hebben voor de volgende coalitieperiode. Dit streefbedrag van de algemene reserve mag gedurende de huidige coalitieperiode niet aangesproken worden. Bij aanvang van een nieuwe coalitieperiode zal heroverwogen worden hoe hiermee zal worden omgegaan. De reservering van deze middelen is beperkt onderbouwd.

Deelconclusie 3:	De provincie maakt de omvang van de vrij en niet-vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves onvoldoende inzichtelijk. Daarnaast zijn er geen afspraken op welke wijze deze middelen bepaald moeten worden.
-------------------------	---

Vrij aanwendbare middelen bestemmingsreserves

De algemene reserve bestaat uit vrij aanwendbare middelen, maar ook bestemmingsreserves kunnen vrij aanwendbare middelen bevatten. Het is voor PS van belang inzicht te hebben in deze vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves, omdat dit middelen zijn waarvoor PS nieuw beleid kunnen formuleren.

Bevindingen	Aanbeveling aan GS en PS
7. De provincie heeft in een notitie uit 2008 de middelen in de reserves verdeeld over vier categorieën, waarbij een concrete definitie ontbreekt. Het is niet duidelijk aan welke criteria deze categorieën moeten voldoen (p. 44).	7a. GS: stel voor PS criteria op waaraan niet-vrij aanwendbare middelen moeten voldoen. 7b. PS: stel deze criteria vast en bewaak uw eigen betrokkenheid bij het oormerken / verplichten van middelen.
8. De provincie maakt bij het overzicht van de reserves in de jaarstukken geen onderscheid in vrij en niet-vrij aanwendbare middelen (p. 43).	8a. GS: maak bij het overzicht van de reserves in de jaarstukken onderscheid in vrij en niet-vrij aanwendbare middelen. 8b. PS: controleer of de informatie in de jaarstukken inzichtelijk en transparant is en voldoet aan de vastgestelde criteria.

³ Aanbieding Jaarrekening 2008, 14 april 2009.

⁴ Nota reserves en voorzieningen, 26 oktober 2009, pag. 3.

Toelichting

De provincie maakt bij het overzicht van de reserves in de jaarstukken geen onderscheid in verplichte of geormerkte delen en vrij aanwendbare delen. Wel blijkt uit de informatie over de weerstandscapaciteit dat vanaf 2006 een deel van de bestemmingsreserve Dekking Provinciaal structuurfonds wordt meegeteld in de omvang van de incidentele weerstandscapaciteit, omdat hiervoor geen inhoudelijke beleidswijziging nodig is. Dit deel van de bestemmingsreserves is dus vrij aanwendbaar. Bij de jaarrekening 2009 hebben PS besloten dit deel over te hevelen naar de algemene reserve.⁵

In een notitie uit 2008 zijn de middelen in de reserves ingedeeld in de volgende categorieën:⁶

- Juridisch vastgelegd of al uitgegeven
- Politiek noodzakelijk (collegiale toets)
- Heroverweegbaar
- Beschikbaar voor nieuw beleid

De gedeputeerde heeft tijdens de commissiebehandeling toegelicht dat GS hebben gekeken naar wat juridisch vastligt en wat al is uitgegeven. Met politiek noodzakelijk (collegiale toets) wordt bedoeld dat GS elkaar kritisch hebben bevraagd of datgene dat nog niet is uitgegeven daadwerkelijk zal kunnen worden uitgegeven in de loop van deze collegeperiode.⁷ De Rekenkamer is van mening dat de onderbouwing van de vier categorieën niet voldoende is, omdat de categorieën niet concreet gedefinieerd zijn. Hierdoor is niet duidelijk op basis van welke criteria de categorieën zijn ingedeeld.

Onderzoeksvraag c: In welke mate zijn de bestemmingsreserves bij instelling beleidsmatig en financieel onderbouwd?

Deelconclusie 4:	PS nemen niet bij alle bestemmingsreserves een besluit tot instelling en de onderbouwing van de bestemmingsreserves is bij instelling onvoldoende.
-------------------------	--

Instelling PS

PS moeten volgens het BBV een besluit nemen over het instellen van een bestemmingsreserve. De Rekenkamer is nagegaan of PS een expliciet besluit bij de onderzochte bestemmingsreserves hebben genomen.

Bevinding	Aanbeveling aan PS
9. Bij één van de tien geselecteerde bestemmingsreserves hebben PS geen instellingsbesluit genomen (zie tabel 1).	9. Stel elke bestemmingsreserve in op basis van een expliciet PS-besluit.

In tabel 1 is de bevinding nader toegelicht. In de tabel is eveneens de omvang van de bestemmingsreserves weergegeven.

⁵ Besluit Statenvoorstel Aanbieding rekening 2009, 31 mei 2010.

⁶ Resultaten stofkam II en vervolg, 9 maart 2009.

⁷ Commissie Bestuur, Europa en Middelen, verslag 9 maart 2009.

Tabel 1 Instellingsbesluit bestemmingsreserves door PS

	Titel bestemmingsreserves	Ingesteld door PS	Omvang (bedrag x € mln.) volgens jaarstukken 2008
1	Dekking provinciaal Structuurfonds	Ja	208
2	Coalitieakkoord	Ja	117
3	Stimuleringsfonds	Ja	25
4	Rente en afschrijvingen	Ja	25
5	Grote wegenwerken	Ja	23
6	Provinciaal Structuurfonds	Ja	12
7	Projecten	Ja	7,8
8	Investeringsfonds provinciaal erfgoed	Ja	2,6
9	Nog te verrichten activiteiten	Nee	2,5
10	Stimulering openbaar vervoer	Ja	0,3

Toelichting

Bijna alle bestemmingsreserves zijn ingesteld op basis van een PS besluit. Alleen van de bestemmingsreserve Nog te verrichten activiteiten is geen PS besluit beschikbaar. PS hebben bij instelling van de reserve Dekking provinciaal structuurfonds eveneens geen besluit genomen, maar dit hebben PS later hersteld.

Beleidsmatige onderbouwing

Een goede beleidsmatige onderbouwing van de bestemmingsreserve bij instelling is voor PS belangrijk om een afgewogen oordeel te kunnen nemen over het wel of niet instellen van een bestemmingsreserve. Het gaat hierbij om de nut en noodzaak, functie en doel van de bestemmingsreserve. Nut en noodzaak hebben betrekking op de aanleiding om een bestemmingsreserve in te stellen. De functie van een bestemmingsreserve heeft betrekking op wat met de reserve wordt beoogd, zoals sparen of budgetoverheveling. De functie bepaalt mede het verloop van de bestemmingsreserve. Bij het doel wordt aangegeven waarvoor de reserve is bedoeld, bijvoorbeeld de realisatie van een groot project. Hierbij geldt dat hoe concreter het doel is opgesteld, des te beter PS kunnen nagaan of het doel van de bestemmingsreserve wordt bereikt.

Bevinding	Aanbeveling aan GS en PS
10. Nut en noodzaak zijn bij zeven van de tien onderzochte bestemmingsreserves bij instelling vastgelegd. De functie is voor geen enkele bestemmingsreserve vastgelegd. Het doel is bij zes van de tien bestemmingsreserves vastgelegd (zie tabel 2).	10a. GS: stel voor de instelling van een bestemmingsreserve een volledige beleidsmatige onderbouwing op. 10b. PS: stel een bestemmingsreserve in aan de hand van een volledige beleidsmatige onderbouwing.
11. De doelen van de bestemmingsreserves Stimuleringsfonds, Investeringsfonds provinciaal erfgoed en Stimulering openbaar vervoer zijn zeer algemeen geformuleerd (p. 55, 71).	11. PS: stel voor de bestemmingsreserves Stimuleringsfonds, Investeringsfonds provinciaal erfgoed en Stimulering openbaar vervoer alsnog een nieuw, concreet doel vast en doe dit in de toekomst ook voor nieuwe bestemmingsreserves.

In tabel 2 zijn bovenstaande bevindingen nader toegelicht. In hoofdstuk 4 staan de analyses per bestemmingsreserve verder uitgewerkt.

Tabel 2 Beleidsmatige onderbouwing bij instelling

	Bestemmingsreserve	Nut en noodzaak	Functie	Doel
1	Dekking provinciaal Structuurfonds	Ja	Nee	Ja
2	Coalitieakkoord	Ja	Nee	Ja
3	Stimuleringsfonds	Ja	Nee	Deels
4	Rente en afschrijvingen	Ja	Nee	Ja
5	Grote wegenwerken	Ja	Nee	Ja
6	Provinciaal Structuurfonds	Nee	Nee	Ja
7	Projecten	Ja	Nee	Ja
8	Investeringsfonds provinciaal erfgoed	Ja	Nee	Deels
9	Nog te verrichten activiteiten	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar
10	Stimulering openbaar vervoer	Deels	Nee	Deels

Toelichting

De doelen van de reserves Stimuleringsfonds, Investeringsfonds provinciaal erfgoed en Stimulering openbaar vervoer zijn bij instelling zeer algemeen geformuleerd. Het oordeel is zodoende deels. Bij het Investeringsfonds provinciaal erfgoed leidt dit tot overlap met het Stimuleringsfonds, dat ook gericht is op cultuurhistorie en erfgoed. Het doel is bij deze reserves beoordeeld als deels, omdat PS hierdoor moeilijk kunnen controleren of dit doel wordt behaald.

Nut en noodzaak van de reserve zijn niet vermeld bij de instelling van het Provinciaal structuurfonds. Bij de reserve Stimulering openbaar vervoer is de noodzaak bij instelling niet vastgelegd. De functie van de bestemmingsreserves is bij geen enkele bestemmingsreserve bij instelling vastgelegd. Aangezien van de bestemmingsreserve Nog te verrichten activiteiten geen instellingsbesluit van PS beschikbaar is, kon de beleidsmatige onderbouwing bij instelling niet worden beoordeeld.

Financiële onderbouwing

Om een afgewogen besluit te kunnen nemen over het instellen van een bestemmingsreserve is het voor PS ook van belang om informatie te hebben over de geplande toevoegingen en onttrekkingen, de omvang en de duur van de bestemmingsreserve. Als het doel gericht is op het sparen voor een bepaald project, dan moet duidelijk worden gemaakt welk bedrag op welk moment nodig is en op welke wijze dit beoogde bedrag tot stand komt. Dit om ervoor te zorgen dat de geplande toevoegingen in overeenstemming zijn met de geplande onttrekkingen. Bij een te laag bedrag kan de uitvoering van het project in gevaar komen, en bij een te hoog bedrag bestaat het risico dat er onnodig middelen worden vastgehouden en er wellicht te weinig middelen aanwezig zijn om andere projecten te dekken.

Bevinding	Aanbeveling aan GS en PS
12. Bij vijf van de tien onderzochte bestemmingsreserves zijn de geplande toevoegingen bij instelling vastgelegd. Bij drie reserves zijn de geplande onttrekkingen volledig vastgelegd. De informatie over omvang en duur ontbreekt meestal (zie tabel 3).	12a. GS: stel bij instelling van een bestemmingsreserve een volledige financiële onderbouwing op. Als bepaalde onderdelen nog niet bekend zijn, geef dan een toelichting waarom dit het geval is. Kortom, hanteer stelselmatig het principe 'pas toe of leg uit'. 12b. PS: stel een bestemmingsreserve in aan de hand van een volledige financiële onderbouwing.

In tabel 3 is bovenstaande bevinding nader toegelicht. In hoofdstuk 4 staan de analyses per bestemmingsreserve verder uitgewerkt.

Tabel 3 Financiële onderbouwing bij instelling

	Bestemmingsreserve	Toevoegingen	Onttrekkingen	Omvang	Duur
1	Dekking provinciaal Structuurfonds	Deels	Nee	Nee	Nee
2	Coalitieakkoord	Ja	Ja	Ja	Nee
3	Stimuleringsfonds	Ja	Deels	Ja	Nee
4	Rente en afschrijvingen	Ja	Nee	Nee	Nee
5	Grote wegenwerken	Ja	Ja	Nee	Nee
6	Provinciaal Structuurfonds	Deels	Deels	Nee	Nee
7	Projecten	Ja	Ja	Nee	Nee
8	Investeringsfonds provinciaal erfgoed	Deels	Deels	Nee	Nee
9	Nog te verrichten activiteiten	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar
10	Stimulering openbaar vervoer	Nee	Nee	Nee	Nee

Toelichting

De financiële onderbouwing is beter beschreven bij twee bestemmingsreserves van relatief grote omvang dan bij reserves van relatief kleine omvang. Bij de bestemmingsreserve Coalitieakkoord zijn namelijk toevoegingen, onttrekkingen en omvang bij instelling vastgelegd. Bij instelling van de bestemmingsreserve Stimuleringsfonds zijn toevoegingen en omvang vastgelegd, evenals een gedeelte van de onttrekkingen. Van de overige bestemmingsreserves is geen informatie gegeven over de gewenste omvang. Geen enkele bestemmingsreserve is ingesteld met informatie over de geplande duur. Bij de bestemmingsreserve Nog te verrichten activiteiten ontbreekt een instellingsbesluit van PS waardoor een financiële onderbouwing bij instelling niet beschikbaar is. Van de bestemmingsreserve Stimulering openbaar vervoer is bij instelling geen financiële onderbouwing vastgelegd.

Onderzoeksvraag d: In welke mate sluit het verloop van de bestemmingsreserves aan op de beleidsmatige en financiële onderbouwing?

Deelconclusie 5: Het verloop van de onderzochte bestemmingsreserves sluit gedeeltelijk aan op de beleidsmatige en financiële onderbouwing.

Aansluiting van het verloop op de beleidsmatige en financiële onderbouwing

Voor PS is het van belang dat het verloop van de bestemmingsreserves aansluit op zowel de beleidsmatige als financiële onderbouwing die zij hebben vastgesteld. Een goede toelichting van de reserves in de jaarstukken is hiervoor noodzakelijk. De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre het verloop van de geselecteerde bestemmingsreserves aansluit op de onderbouwing (zie tabel 4).

Bevinding	Aanbeveling aan PS
13. Bij zes van de tien onderzochte bestemmingsreserves sluit het verloop aan op de <i>beleidsmatige</i> onderbouwing. Het verloop van drie van de tien bestemmingsreserves sluit aan op de <i>financiële</i> onderbouwing (zie tabel 4).	13. Zorg dat het verloop van de bestemmingsreserves aansluit op zowel de beleidsmatige als financiële onderbouwing. Indien aansluiting niet mogelijk is, stel een aangepaste onderbouwing van de reserve vast.

In tabel 4 is bovenstaande bevinding nader toegelicht. Als het niet mogelijk is om te beoordelen of het verloop aansluit op de onderbouwing, dan is n.v.t. in de tabel opgenomen. Dit is het geval als een beleidsmatige en/of financiële onderbouwing ontbreekt of als een toelichting in de jaarstukken ontbreekt. In hoofdstuk 4 staan de analyses per bestemmingsreserve verder uitgewerkt.

Tabel 4 Aansluiting verloop op beleidsmatige en financiële onderbouwing

	Bestemmingsreserve	Aansluiting beleidsmatige onderbouwing	Aansluiting financiële onderbouwing
1	Dekking provinciaal Structuurfonds	Nee	Deels
2	Coalitieakkoord	Ja	Nee
3	Stimuleringsfonds	Deels	Deels
4	Rente en afschrijvingen	Ja	Ja
5	Grote wegenwerken	Deels	Deels
6	Provinciaal Structuurfonds	Ja	Deels
7	Projecten	Ja	Deels
8	Investeringsfonds provinciaal erfgoed	Ja	Ja
9	Nog te verrichten activiteiten	Nee	Ja
10	Stimulering openbaar vervoer	Ja	n.v.t.

Toelichting

De aansluiting van de reserve Stimulering openbaar vervoer op de financiële onderbouwing kan niet worden getoetst, omdat deze onderbouwing niet aanwezig is. Dit is beoordeeld als n.v.t. Het verloop van de reserves is vergeleken met de onderbouwing die ook na instelling door PS kan zijn vastgelegd. Daarom kan de Rekenkamer hier wel een beoordeling geven voor de bestemmingsreserve Nog te verrichten activiteiten.

De beoordeling in tabel 4 is mede gebaseerd op onderstaande specifieke bevindingen per reserve.

Bevinding	Aanbeveling aan GS en PS
14. In 2004-2008 is bijna € 300 mln. van de reserve Dekking provinciaal structuurfonds onttrokken voor verschillende doeleinden die niet overeenkomen met het op dat moment geldende doel van de reserve. De reserve had hierdoor het karakter van een algemene reserve. In de nota 2009 is de onderbouwing grotendeels aangepast, maar nut en noodzaak zijn niet gewijzigd (p. 52).	14. GS: actualiseer nut en noodzaak van de bestemmingsreserve Dekking provinciaal structuurfonds.
15. Bij het verloop van de reserve Stimuleringsfonds is niet duidelijk gemaakt of de besteding van de reserve aansluit bij de onderbouwing, omdat de projecten niet gekoppeld zijn aan de thema's (p. 57).	15a. GS: licht het verloop van de reserve Stimuleringsfonds in de jaarstukken toe via de vastgestelde thema's. 15b. PS: controleer of het verloop van de reserve aansluit bij de vastgestelde thema's.
16. Het verloop van de reserve Projecten sluit aan op de beleidsmatige onderbouwing die bij instelling is vastgelegd. In 2008 is niet voldaan aan de voorwaarde dat de gestorte bedragen direct in het nieuwe jaar worden onttrokken. Dit is niet nader toegelicht in de jaarstukken 2008 (p. 66).	16a. GS: indien het verloop van de reserve afwijkt van onderbouwing, neem dan een toelichting hierover op in de jaarstukken. 16b. PS: controleer of het verloop van de reserve aansluit op de onderbouwing. Vraag GS om toelichting indien dit niet het geval is.

Bevinding	Aanbeveling aan GS en PS
<p>17. Uit het verloop van de reserve Nog te verrichten activiteiten (NVTA) blijkt dat de reserve over meerdere jaren middelen bevat van projecten, zoals Andere overheid, terwijl de reden niet staat toegelicht in de jaarstukken. Hierdoor is niet duidelijk of het gebruik van de reserve aansluit op het doel van de reserve, het overboeken van budgetten met een looptijd korter dan 1 jaar. Dit leidt tot onduidelijkheid tussen de reserve NTVA en de reserve Projecten (p. 71).</p>	<p>17a. GS: indien het verloop van de reserve afwijkt van de onderbouwing, neem dan een toelichting hierover op in de jaarstukken.</p> <p>17b. PS: controleer of het verloop van de reserve aansluit op de onderbouwing. Vraag GS om toelichting indien dit niet het geval is.</p>



Reactie Gedeputeerde Staten

Met belangstelling hebben wij uw bestuurlijke nota 'Reserves juist bestemd?' gelezen. Wij danken de Randstedelijke Rekenkamer voor de zorgvuldige manier waarop het rapport tot stand is gekomen aan de hand van interviews en wederhoor.

Graag willen wij gebruik maken van de mogelijkheid van bestuurlijk wederhoor om een reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen uit uw nota die betrekking hebben op Gedeputeerde Staten (GS). Een aantal conclusies en aanbevelingen richt zich op de werkwijze van Provinciale Staten (PS). Wij zullen kennis nemen van de behandeling van het definitieve rapport in PS en vanzelfsprekend zorgdragen voor de aanlevering van extra informatie indien de besluitvorming van PS daartoe aanleiding geeft.

Aan de hand van uw conclusies en aanbevelingen, volgend uit de deelconclusies op de door u gestelde onderzoeksvragen, volgt onze reactie:

Onderzoeksvraag a: Wat is de omvang en het verloop van de reserves in de periode 2004-2008?

De totale omvang van de reserves in de provincie Utrecht schommelt in de periode 2004-2008 tussen de € 500 en € 600 mln. met uitzondering van 2007 toen de totale omvang € 643 mln. bedroeg. Eind 2008 bedragen de reserves € 542 mln. Deze omvang is kleiner dan de omvang in Noord-Holland en groter dan de omvang in Zuid-Holland en Flevoland. Als de omvang wordt gerelateerd aan de begrotingsomvang, algemene dekkingsmiddelen of inwonertal, dan blijkt dat de relatieve omvang van de reserves in Utrecht het grootst is in vergelijking met de andere provincies.

Reactie: We nemen de beschrijving en vergelijking van de reservepositie van de provincie Utrecht voor kennisgeving aan. Hierbij willen wij opmerken dat aan zowel absolute als relatieve cijfers, zoals u ook reeds opmerkt, geen conclusies te verbinden zijn. Zo is de relatief hoge omvang van de reserves bij de provincies Noord-Holland en Utrecht een logisch gevolg van de verkoop van de aandelen van de Nutsbedrijven in de beginjaren van deze eeuw. Hierbij merken wij op dat het totaalbedrag aan bestemmingsreserves eind 2011 aanzienlijk gedaald zal zijn vanwege het Uitvoeringsprogramma 2007-2011.

Van groter belang zijn de onderliggende onderbouwingen en risico's. Daarnaast worden, zoals eveneens uit uw onderzoek blijkt, definities verschillend uitgelegd zodat de onderlinge vergelijkbaarheid beperkt is. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het aantal bestemmingsreserves. Bij de provincie Zuid-Holland zijn er slechts zeven, terwijl er bij de provincie Utrecht 33 werden geteld per 31 december 2008. Dit lijkt een aanzienlijk verschil, maar is in de praktijk met name optisch. De provincie Zuid-Holland maakt namelijk gebruik van zeven programmareserves, waarbinnen de oude reserves als taken worden bijgehouden. Zo zijn per 31 december 2008 binnen programmareserve één al negentien taken onderscheiden.

Onderzoeksvraag b: Wat is de kwaliteit van het vastgestelde beleid?

Deelconclusie 1:

Het beleid voor het onderbouwen van reserves is volledig en de reserves worden niet geëvalueerd.

Bevindingen	Aanbeveling aan GS en PS
1) De provincie heeft in de Nota Reserves en Voorzieningen 2009 ten aanzien van het instellen van reserves criteria opgenomen over nut en noodzaak, functie, doel, voeding, maximum- en minimumbedrag, bestedingsplan en looptijd. Dit sluit volledig aan op het beoordelingskader van de Rekenkamer. In de voorgaande nota ontbraken deze criteria (p. 38, 39).	1) PS: Geen aanbeveling.
2) De provincie heeft in de Nota Reserves en Voorzieningen 2009 vastgelegd dat de bestemmingsreserves jaarlijks bij de jaarrekening geëvalueerd moeten worden op basis van alle criteria. In de voorgaande nota ontbrak deze bepaling. Er zijn geen evaluaties uitgevoerd, waarin het verloop is getoetst aan de onderbouwing van de reserves (p. 38, 39).	2) GS: Voer, zoals vastgelegd, jaarlijks een evaluatie uit, waarin het verloop van de reserves wordt getoetst aan de onderbouwing.

Reactie: Wij onderschrijven uw conclusie ten aanzien van het beleid voor het onderbouwen van reserves en zijn verheugd met uw positieve oordeel over de nota Reserves en Voorzieningen 2009.

Wij onderschrijven echter niet uw conclusies dat de reserves niet worden geëvalueerd. Zowel de nota uit 2005 als de herijking van de reserves in 2008 (Stofkam-operaties) kunnen ons inziens gezien worden als een (beperkte) evaluatie van de bestemmingsreserves. Middelen in de reserves die niet meer nodig waren zijn immers, na toetsing van de onderbouwing, vrijgevalen en overbodige reserves zijn opgeheven. Voorts worden de reserves continu bij de p&c-documenten tegen het licht gehouden.

Deelconclusie 2:

De minimale omvang van de algemene reserve is goed onderbouwd door de omvang te koppelen aan de risico's zoals berekend in de paragraaf Weerstandsvermogen. De reservering van € 100 mln. voor de nieuwe coalitie is onvoldoende onderbouwd.

Bevindingen	Aanbeveling aan GS en PS
3) De provincie heeft de minimale omvang van de algemene reserve goed onderbouwd door deze omvang te koppelen aan de berekende risico's. Bij de (vaststelling van de) jaarrekening 2008 hebben PS een aparte algemene reserve Weerstandsvermogen ingesteld (p. 41).	3) Geen aanbeveling.
4) Vanaf 2009 streeft de provincie naar € 100 mln. vrije ruimte in de algemene reserve voor de volgende coalitieperiode. Deze reservering is onvoldoende onderbouwd (p. 36).	4a) GS: stel een onderbouwing op voor de reservering van middelen voor de nieuwe coalitie. 4b) PS: overweeg op basis van de onderbouwing van GS een bestemmingsreserve in te stellen voor de reservering van middelen voor de nieuwe coalitie.

Bevindingen	Aanbeveling aan GS en PS
5) De algemene reserve voldoet ruimschoots aan de vereiste minimale omvang, die bepaalt is op basis van de berekende risico's (p. 47).	5) Geen aanbeveling.
6) Het weerstandsvermogen voldoet ruim aan de vastgestelde norm (p. 48).	6) Geen aanbeveling.

Reactie: Risicomanagement, en daarmee samenhangend de paragraaf Weerstandsvermogen, heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen binnen de provinciale organisatie. Wij onderschrijven dan ook van harte uw conclusie ten aanzien van de minimale omvang van de Algemene reserve.

Het streven naar € 100 mln. vrije ruimte in de saldireserve is daarentegen een politieke wens. Deze vrije ruimte is bedoeld als dekking voor nieuw, nog te formuleren beleid in de nieuwe coalitieperiode. De invulling hiervan is dus aan het nieuwe college.

Deelconclusie 3:

De provincie maakt de omvang van de vrij en niet-vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves onvoldoende inzichtelijk. Daarnaast zijn er geen afspraken op basis van welke wijze deze middelen bepaald moeten worden.

Bevindingen	Aanbeveling aan GS en PS
7) De provincie heeft in een notitie uit 2008 (stofkamoperatie II, 9 maart 2009) de middelen in de reserves verdeeld over vier categoriën, waarbij een concrete definitie ontbreekt. Het is niet duidelijk aan welke criteria deze categorieën moeten voldoen (p. 44).	7a) GS: stel voor PS criteria op waaraan niet-vrij aanwendbare middelen moeten voldoen. 7b) PS: stel deze criteria vast en bewaak uw eigen betrokkenheid bij het oormerken/verplichten van middelen.
8) De provincie maakt bij het overzicht van de reserves in de jaarstukken geen onderscheid in vrij en niet-vrij aanwendbare middelen (p. 43).	8a) GS: maak bij het overzicht van de reserves in de jaarstukken onderscheid in vrij en niet-vrij aanwendbare middelen. 8b) PS: controleer of de informatie in de jaarstukken inzichtelijk en transparant is en voldoet aan de vastgestelde criteria..

Reactie: Wij kunnen ons niet geheel vinden in uw conclusie en zijn van mening dat het geboden inzicht bij de beide stofkamoperaties voldoende inzichtelijk was. Op basis van de toendertijd gehanteerde criteria zijn immers de vrij aanwendbare middelen in de reserves, na toetsing van de onderbouwing, vrijgevallen en overbodige reserves opgeheven. Daarnaast wordt ook jaarlijks door de bepaling van de minimaal benodigde weerstandscapaciteit in de paragraaf Weerstandsvermogen inzicht gegeven in de niet-vrije ruimte en daarmee ook in de vrije ruimte. Dit inzicht is nog versterkt door de instelling van de reserve Weerstandsvermogen en de overboeking van het saldo van de reserve Dekking provinciaal structuurfonds, dat geheel uit vrije ruimte bestond, naar de Algemene reserve. Voorts zijn wij reeds voornemens het door u gevraagde overzicht op te nemen in het financiële overdrachtsdocument. Uw aanbeveling ten aanzien van verheldering van de criteria nemen wij hierbij ter harte.

Overigens is een onderscheid tussen vrij en niet-vrij aanwendbare middelen geen wettelijk (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten 2004) voorschrift.

Onderzoeksvraag c: In welke mate zijn bestemmingsreserves bij instelling beleidsmatig en financieel onderbouwd?

Deelconclusie 4:

PS nemen bij niet alle bestemmingsreserves een besluit tot instelling en de onderbouwing van de bestemmingsreserves is bij instelling onvoldoende.

Bevindingen	Aanbeveling aan GS en PS
9) Bij één van de tien geselecteerde bestemmingsreserves hebben PS geen instellingsbesluit genomen (reserve NTVA).	9) PS: Stel elke bestemmingsreserve in op basis van een expliciet PS-besluit.
10) Nut en noodzaak zijn bij zeven van de tien onderzochte bestemmingsreserves vastgelegd. De functie is voor geen enkele bestemmingsreserve vastgelegd. Het doel is bij zes van de tien bestemmingsreserves vastgelegd.	10a) GS: stel voor de instelling van een bestemmingsreserve een volledige beleidsmatige onderbouwing op. 10b) PS: stel een bestemmingsreserve in aan de hand van een volledige beleidsmatige onderbouwing.
11) De doelen van de bestemmingsreserves Stimuleringsfonds, Investeringsfonds provinciaal erfgoed en Stimulering openbaar vervoer zijn zeer algemeen geformuleerd (p. 55, 71).	11) PS: stel voor de genoemde reserves alsnog een nieuw, concreet doel vast en doe dit in de toekomst ook voor nieuwe bestemmingsreserves.
12) Bij vijf van de tien onderzochte bestemmingsreserves zijn de geplande toevoegingen bij instelling vastgelegd. Bij drie reserves zijn de geplande onttrekkingen volledig vastgelegd.	12a) GS: stel voor de instelling van een bestemmingsreserve een volledige financiële onderbouwing op. Als bepaalde onderdelen nog niet bekend zijn, geef dan een toelichting waarom dit het geval is. Kortom hanteer stelselmatig het principe 'pas toe of leg uit'. 12b) PS: stel een bestemmingsreserve in aan de hand van een volledige financiële onderbouwing.

Reactie: Slechts bij één van de onderzochte bestemmingsreserves, te weten de bestemmingsreserve NTVA uit 1987, hebben wij geen instellingsbesluit weten te achterhalen. Mogelijk dat dit besluit wel bestaat, maar verder zoeken zou tot een onevenredig groot tijdsbeslag hebben geleid.

Uw bevinding over het ontbreken van de vastlegging van de functie van de bestemmingsreserves was bij de herijking van de Nota Reserves en Voorzieningen ook reeds meermalen geconstateerd. Om deze reden en omdat met ingang van begrotingsjaar 2008 ook in het BBV niet langer onderscheid wordt gemaakt naar bestemmingsreserves die dienen ter egalisatie en overige bestemmingsreserves, maar alleen nog tussen algemene reserves en bestemmingsreserves (besluit tot wijziging van het BBV d.d. 10 juli 2007), is er bij de nota reserves en voorzieningen 2009 minder aandacht aan het alsnog determineren van de functie (sparen/egaliseren) besteed.

Het belang van een goede onderbouwing onderschrijven wij van harte. Dit was ook één van de belangrijkste redenen om bij de nota Reserves en Voorzieningen 2009 voor te stellen om bij instelling en evaluatie van een reserve (of voorziening) gebruik te maken van een standaardmodel: "... ten einde nut en noodzaak in relatie tot de gewenste omvang zichtbaar te maken en te behouden." Vanaf 2009 werken wij met dit model.

Onderzoeksvraag d: In welke mate sluit het verloop van de bestemmingsreserves aan op de beleidsmatige en financiële onderbouwing?

Deelconclusie 5:

Het verloop van de onderzochte bestemmingsreserves sluit gedeeltelijk aan op de beleidsmatige en financiële onderbouwing.

Bevindingen	Aanbeveling aan GS en PS
13) Bij zes van de tien onderzochte bestemmingsreserves sluit het verloop aan op de <i>beleidsmatige</i> onderbouwing. Het verloop van drie van de tien bestemmingsreserves sluit aan op de <i>financiële</i> onderbouwing.	13) PS: Zorg dat het verloop van de bestemmingsreserves aansluit op zowel de beleidsmatige als de financiële onderbouwing. Indien aansluiting niet mogelijk is, stel een aangepaste onderbouwing van de reserve vast.
14) In 2004-2008 is bijna € 300 mln. van de reserve Dekking provinciaal structuurfonds onttrokken voor verschillende doeleinden die niet overeenkomen met het op dat moment geldende doel van de reserve. De reserve had hierdoor het karakter van een algemene reserve. In de nota 2009 is de onderbouwing grotendeels aangepast, maar nut en noodzaak zijn niet gewijzigd (p. 52).	14) GS: Actualiseer nut en noodzaak van de bestemmingsreserve Dekking provinciaal structuurfonds.
15) Bij het verloop van de reserve Stimuleringsfonds is niet duidelijk gemaakt of de besteding van de reserve aansluit bij de onderbouwing, omdat de projecten niet gekoppeld zijn aan de (bij instelling vastgestelde) thema's (p. 57).	15a) GS: licht het verloop van de reserve Stimuleringsfonds in de jaarstukken toe via de vastgestelde thema's 15b) PS: controleer of het verloop van de reserve aansluit bij de vastgestelde thema's.
16) Het verloop van de reserve Projecten sluit aan op de beleidsmatige onderbouwing die bij instelling is vastgelegd. In 2008 is niet voldaan aan de voorwaarde dat de gestorte bedragen direct in het nieuwe jaar worden onttrokken. Dit is niet nader toegelicht in de jaarstukken 2008 (p. 66).	16a) GS: Indien het verloop van een reserve afwijkt van de onderbouwing, neem dan een toelichting hierover op in de jaarstukken. 16b) PS: Controleer of het verloop van de reserve aansluit op de onderbouwing. Vraag GS om toelichting indien dit niet het geval is.

Bevindingen	Aanbeveling aan GS en PS
17) Uit het verloop van de reserve NTVA blijkt dat de reserve over meerder jaren middelen bevat van projecten, zoals 'Andere overheid', terwijl de reden niet staat toegelicht in de jaarstukken. Hierdoor is niet duidelijk of het gebruik van de reserve aansluit op het doel van de reserve, het overboeken van budgetten met een looptijd korter dan 1 jaar. Dit leidt tot onduidelijkheid tussen de reserve NTVA en de reserve Projecten (p. 71).	17a) GS: Indien het verloop van een reserve afwijkt van de onderbouwing, neem dan een toelichting hierover op in de jaarstukken. 17b) PS: Controleer of het verloop van de reserve aansluit op de onderbouwing. Vraag GS om toelichting indien dit niet het geval is.

Reactie: Wij onderschrijven de getrokken conclusie en nemen de gedane aanbevelingen ter harte. Ten aanzien van de reserve Dekking provinciaal structuurfonds willen wij nog opmerken dat bij vaststelling van de jaarrekening 2009 de reserve is opgeheven en het resterend saldo is toegevoegd aan de Algemene reserve (saldireserve). Hiermee is in één oogopslag de vrije ruimte in de Algemene reserve zichtbaar. Een actualisatie van nut en noodzaak is hiermee overbodig geworden.

Terugkomend op uw hoofdconclusie:

Conclusie:

Het beleid over de reserves is in de nieuwe nota verbeterd, maar schiet op een aantal punten tekort. De provincie heeft de reserves bij instelling onvoldoende onderbouwd. Hierdoor wordt een goede afweging over de inzet van middelen bemoeilijkt.

Reactie: Wij onderschrijven slechts ten dele bovenstaande conclusie. Wij onderkennen dat de beleidsmatige en financiële onderbouwing in het verleden soms te wensen overliet en dat instellingsbesluiten niet altijd voldoende waren onderbouwd. Om zulks in de toekomst te voorkomen hebben wij reeds bij de nota Reserves en Voorzieningen 2009 stappen ondernomen. Dit onderschrijft u ook in uw deelconclusie 1 waarin u concludeert dat "het beleid (van de provincie Utrecht) voor het onderbouwen van de reserves [is] volledig (is)..." Uw bevindingen betreffen echter de hieraan voorafgaande periode. Inmiddels wordt gebruik gemaakt van het voorgeschreven standaardmodel.

Bij komende evaluaties, bij de jaarrekening dan wel bij de volgende herziening van de nota Reserves en Voorzieningen, zullen de bestaande reserves nogmaals zorgvuldig tegen het licht worden gehouden. Tevens nemen wij al uw aanbevelingen ter harte en zullen hiermee aan de slag gaan bij het overdrachtsdocument waarin ook een evaluatie van de reserves zal worden opgenomen.

I

Algemeen

De Rekenkamer dankt Gedeputeerde Staten (GS) voor de reactie op de conclusies en de aan GS gerichte aanbevelingen in het rapport “Reserves juist bestemd?” en is verheugd dat GS de aanbevelingen grotendeels onderschrijven. Naar aanleiding van de reactie van GS wil de Rekenkamer nog de volgende opmerkingen maken.

Reservering van € 100 mln. in algemene reserve (zie deelconclusie 2)

De provincie reserveert € 100 mln. in de algemene reserve voor de nieuwe coalitie, maar heeft niet onderbouwd waarom deze reservering € 100 mln. moet bedragen. En niet bijvoorbeeld € 50 of € 200 mln. Hierdoor is niet het doel leidend bij de reservering, maar de omvang van de middelen. Daarnaast is de reservering van invloed op de omvang van de middelen, die nog aanwendbaar zijn voor het huidige beleid. De Rekenkamer beveelt GS aan de reservering van € 100 mln. nader te onderbouwen.

Aanbevelingen aan Provinciale Staten (PS)

Vanwege de kaderstellende rol van PS bij de reserves zijn meerdere aanbevelingen in het rapport gericht aan PS. Dit is o.a. het geval bij de reservering van € 100 mln. in de algemene reserve, het alsnog vaststellen van een concreet doel bij een aantal bestemmingsreserves en het vaststellen van criteria voor het bepalen van niet-vrij aanwendbare middelen. De Rekenkamer ziet met belangstelling de besluitvorming van PS over deze aanbevelingen tegemoet.



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanuit de programmaraad is aan de Randstedelijke Rekenkamer gevraagd onderzoek te doen naar de provinciale reserves, omdat: *“het publieke beeld bestaat dat provincies ‘geld op de plank hebben liggen’. Of dat zo is, is voor statenleden lastig te doorgronden. Bij iedere reserve staat een passage waarom deze nodig is, maar de omvang en termijn zijn diffuus”*.

De reserves van de vier randstedelijke provincies bedragen in 2008 ruim € 1,7 miljard.⁸ Gelet op de omvang van de reserves is het van belang dat de reserves goed zijn onderbouwd. Zo moet duidelijk zijn hoeveel middelen op welk moment nodig zijn voor welk doel. Een goede onderbouwing kan leiden tot een betere aanwending van middelen voor de realisatie van maatschappelijke doelen en tot een beter beleid ten aanzien van de opcenten. Uit verschillende rekenkameronderzoeken blijkt echter dat de onderbouwing van de reserves vaak te wensen overlaat, wat het inzicht van PS in de reserves beperkt.⁹

Naar aanleiding van het verzoek van de programmaraad en het financiële belang van het onderwerp, heeft de Randstedelijke Rekenkamer besloten een onderzoek uit te voeren naar de onderbouwing en het verloop van de reserves binnen de vier randstadprovincies.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De Randstedelijke Rekenkamer heeft voor dit onderzoek de volgende probleemstelling geformuleerd, bestaande uit een doel- en een vraagstelling:

Doelstelling:	Het ondersteunen van PS bij het beoordelen van de reserves, zodat PS een goede afweging kunnen maken bij het instellen van een reserve en kunnen nagaan of het verloop van de reserves aansluit bij de onderbouwing.
----------------------	--

Vraagstelling:	Wat is de kwaliteit van het beleid en de onderbouwing van de reserves en sluit het gebruik van de reserves hierop aan?
-----------------------	--

De vraagstelling wordt beantwoord aan de hand van onderstaande onderzoeksvragen:

- Wat is de kwaliteit van het vastgestelde beleid?
- Wat is de omvang en het verloop van de reserves in de periode 2004-2008?
- In welke mate zijn de bestemmingsreserves bij instelling beleidsmatig en financieel onderbouwd?
- In welke mate sluit het verloop van de bestemmingsreserves aan op de beleidsmatige en financiële onderbouwing?

⁸ Omvang algemene reserve en bestemmingsreserves volgens de jaarrekeningen 2008 van de vier randstedelijke provincies.

⁹ Rekenkamer Nijmegen, Onderzoek jaarstukken 2004; Rekenkamer Oost-Nederland, Bestemmen voor de toekomst, maart 2009; Zuidelijke Rekenkamer, reserves en voorzieningen, oktober 2007.

1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- de algemene reserve en de bestemmingsreserves van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland.
- de omvang en het verloop van deze reserves in de periode 2004 tot en met 2008. Hiervoor is gekozen, omdat vanaf 1 januari 2004 het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) van kracht is geworden voor de provincies. Uitgaande van de planning- en controlcyclus wordt geëindigd met de jaarstukken van 2008.
- de wet- en regelgeving en het beleid van de provincies ten aanzien van de reserves. Bij de bestemmingsreserves gaat het om het beleid met betrekking tot de onderbouwing. Deze onderbouwing is van belang voor het instellen en evalueren van een bestemmingsreserve. De algemene reserve en vaak ook de bestemmingsreserves zijn van belang voor het weerstandsvermogen. Zodoende wordt ook het beleid omtrent het weerstandsvermogen beschreven.
- een representatieve selectie van bestemmingsreserves als gevalstudies voor het beantwoorden van de deelvragen c en d.

In het onderzoek komen **niet** aan bod:

- voorzieningen, dat wil zeggen voorzienbare lasten in verband met risico's of verplichtingen, waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden min of meer onzeker zijn. PS besluiten over de toevoegingen aan voorzieningen, maar de bevoegdheid tot het doen van uitgaven ten laste van de voorzieningen ligt bij GS. Hierdoor zijn de bevoegdheden van PS bij voorzieningen kleiner dan bij bestemmingsreserves. Daarnaast gaat het in 2008 bij voorzieningen om substantieel kleinere bedragen dan bij bestemmingsreserves (respectievelijk € 0,1 mld. ten opzichte van € 1,4 mld.¹⁰).
- de rechtmatigheid van de aanwending van de reserves, omdat dit reeds wordt betrokken in de jaarlijkse accountantscontrole. Niettemin worden de accountantsrapporten en managementletters wel meegenomen in het onderzoek, omdat ze aangrijpingspunten kunnen bieden voor dit rekenkameronderzoek.

1.4 Werkwijze

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode juli 2009 - februari 2010. De Rekenkamer heeft het onderzoek uitgevoerd door het analyseren van documenten en het interviewen en raadplegen van provincied medewerkers en andere deskundigen. Bijlage A bevat een overzicht van de geïnterviewde en geraadpleegde personen. Bijlage B bevat een overzicht van de geraadpleegde documenten. Hieronder is aangegeven op welke wijze en in welk hoofdstuk de vier onderzoeksvragen worden beantwoord.

- Beoordeling beleid voor reserves (vraag a)

De Rekenkamer beschrijft zowel het algemene als het provinciale beleid omtrent de onderbouwing van de reserves. Het algemene beleid is gebaseerd op het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Voor het beschrijven van het provinciale beleid wordt gebruik gemaakt van financiële verordeningen, nota's reserves en voorzieningen en overige relevante beleidsdocumenten. Dit wordt aangevuld met informatie, verstrekt door medewerkers van de provincie. Op basis van de beschrijving van het provinciale beleid doet de Rekenkamer een aantal bevindingen. Hierbij gaat de Rekenkamer na of de provincie beleid heeft opgesteld voor het onderbouwen van de reserves en in hoeverre de provincie de reserves evalueert, waarbij het

¹⁰ Omvang volgens de jaarstukken 2008 van de vier randstedelijke provincies.

verloop wordt getoetst aan de onderbouwing van de reserves. Hiervoor verwijzen we naar hoofdstuk 2 van dit rapport.

- Beschrijving omvang en verloop van reserves (vraag b)

De Rekenkamer beschrijft de omvang en het verloop van de algemene reserve en de bestemmingsreserves in de periode 2004-2008 aan de hand van de financiële overzichten in de jaarstukken. Op basis van de beschrijvingen komt de Rekenkamer, gelet op het provinciale beleid, tot een aantal bevindingen. Hiervoor verwijzen we naar hoofdstuk 3 van dit rapport.

- Beoordeling geselecteerde bestemmingsreserves (vraag c en d)

Voor het beoordelen van de onderbouwing van de bestemmingsreserves en de aansluiting ervan op het verloop, heeft de Rekenkamer een beoordelingskader opgesteld, dat in paragraaf 1.5 nader wordt toegelicht. Dit beoordelingskader is toegepast bij een selectie van de bestemmingsreserves. De wijze waarop deze selectie tot stand is gekomen, staat ook uitgewerkt in paragraaf 1.5.

De onderbouwing en het verloop van de bestemmingsreserves zijn geanalyseerd aan de hand van verscheidene documenten, zoals instellingsbesluiten, nota's reserves en voorzieningen en planning en control documenten. Om een compleet en juist beeld van de bestemmingsreserves te kunnen vormen is, in aanvulling op het documentenonderzoek, informatie opgevraagd bij medewerkers van de provincie. De beoordeling van de bestemmingsreserves komt aan bod in hoofdstuk 4.

1.5 Beoordeling geselecteerde bestemmingsreserves

Beoordelingskader

De Rekenkamer heeft een beoordelingskader opgesteld om de onderbouwing van de bestemmingsreserves en de aansluiting ervan op het verloop te kunnen beoordelen (zie onderstaand kader). Dit beoordelingskader is gebaseerd op het BBV, het provinciale beleid en reeds uitgevoerde rekenkameronderzoeken met betrekking tot reserves.

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. De bestemmingsreserve is ingesteld op basis van een besluit van Provinciale Staten.2. De beleidsmatige onderbouwing bij instelling bestaat uit:<ul style="list-style-type: none">▪ nut en noodzaak▪ functie▪ doel3. De financiële onderbouwing bij instelling bestaat uit:<ul style="list-style-type: none">▪ toevoegingen▪ onttrekkingen▪ omvang van de reserve▪ duur van de reserve4. Het verloop van de bestemmingsreserve sluit aan op de onderbouwing van de bestemmingsreserve. Bij wijzigingen wordt de onderbouwing van de bestemmingsreserve geactualiseerd. |
|--|

Toelichting beoordelingskader

Ad 1) Provinciale Staten moeten conform het BBV een besluit nemen over het bestemmen van middelen in een reserve.¹¹ De Rekenkamer gaat zodoende na of de provincie het BBV volgt.

¹¹ Gebaseerd op BBV, art. 43. en Provinciewet art. 193 (budgetrecht PS).

Ad 2 en 3) Om te kunnen beslissen over het wel of niet instellen van een bestemmingsreserve, moeten PS bij instelling een goede onderbouwing van de bestemmingsreserve hebben.¹² In de onderbouwing staat aangegeven wat met de reserve wordt beoogd over meerdere jaren. Deze onderbouwing is zodoende van belang bij het beoordelen van het verloop van de reserve. Bij het beoordelen maakt de Rekenkamer onderscheid tussen een beleidsmatige en een financiële onderbouwing.

- **Beleidsmatige onderbouwing**

Een goede beleidsmatige onderbouwing van de bestemmingsreserve bij instelling is voor PS belangrijk om een afgewogen oordeel te kunnen nemen over het wel of niet instellen van een bestemmingsreserve. Het gaat hierbij om de nut en noodzaak, functie en doel van de bestemmingsreserve. Nut en noodzaak hebben betrekking op de aanleiding om een bestemmingsreserve in te stellen. De functie van een bestemmingsreserve heeft betrekking op wat met de reserve beoogd wordt, zoals sparen of budgetoverheveling. De functie bepaalt mede het verloop van de bestemmingsreserve. Bij het doel wordt aangegeven waarvoor de reserve is bedoeld, bijvoorbeeld de realisatie van een groot project. Hierbij geldt dat hoe concreter het doel is opgesteld, des te beter PS kunnen nagaan of het doel van de bestemmingsreserve wordt bereikt.¹³

- **Financiële onderbouwing**

Om een afgewogen besluit te kunnen nemen over het instellen van een bestemmingsreserve is het voor PS ook van belang om informatie te hebben over de geplande toevoegingen en onttrekkingen, de omvang en de duur van de bestemmingsreserve. Als het doel gericht is op het sparen voor een bepaald project, dan moet duidelijk worden gemaakt welk bedrag op welk moment nodig is en op welke wijze dit beoogde bedrag tot stand komt. Dit om ervoor te zorgen dat de geplande toevoegingen in overeenstemming zijn met de geplande onttrekkingen. Bij een te laag bedrag kan de uitvoering van het project in gevaar komen, en bij een te hoog bedrag bestaat het risico dat er onnodig middelen worden vastgehouden en er wellicht te weinig middelen aanwezig zijn om andere projecten te dekken.¹⁴

Bij de toetsing aan de hand van het beoordelingskader gaat de Rekenkamer na of er wel of niet aan de onderliggende criteria, zoals doel, functie, toevoegingen en onttrekkingen etc. is voldaan. Deze bevindingen leiden tot een oordeel over de beleidsmatige en financiële onderbouwing. In dit geval brengt de Rekenkamer drie gradaties in haar beoordeling aan:

- In grote mate: dit betekent dat de provincie in grote mate aan de gestelde criteria voldoet, dat wil zeggen dat het merendeel van de bevindingen voldoet aan het geldende beoordelingscriterium.
- In redelijke mate: dit betekent dat de provincie in redelijke mate aan de gestelde criteria voldoet, dat wil zeggen dat sprake is van (enige) tekortkomingen in het voldoen aan het geldende beoordelingscriterium.
- In geringe mate: dit betekent dat de provincie in geringe mate aan de gestelde criteria voldoet, dat wil zeggen dat sprake is van aanzienlijke tekortkomingen in het voldoen aan het geldende beoordelingscriterium.

Ad 4) Het verloop van de bestemmingsreserves moet aansluiten op zowel de beleidsmatige als financiële onderbouwing, die door PS is vastgesteld. Hierbij wordt rekening gehouden met wijzigingen op de onderbouwing die na instelling door PS zijn vastgelegd. De Rekenkamer gaat na of de onderbouwing van de geselecteerde bestemmingsreserves de afgelopen jaren gewijzigd is en in welke mate het verloop van deze bestemmingsreserves aansluit op de actuele onderbouwing. Als blijkt dat het verloop van een

¹² Gebaseerd op Provinciewet art. 167 (Informatieplicht GS).

¹³ Gebaseerd op BBV, art. 54, lid 1.

¹⁴ Gebaseerd op BBV, art. 17.

bestemmingsreserve niet aansluit op de onderbouwing, moeten PS de reserve heroverwegen. Dit kan ertoe leiden dat de onderbouwing (op onderdelen) wordt aangepast of dat de reserve wordt opgeheven.

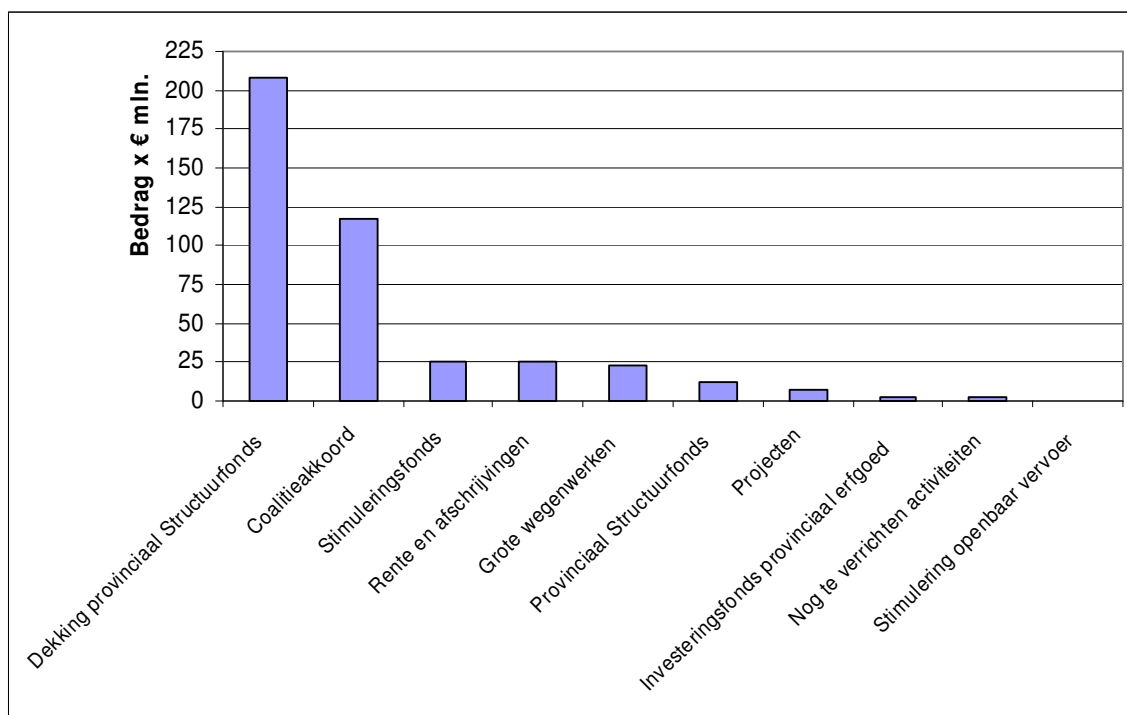
Selectie bestemmingsreserves

De Rekenkamer heeft tien bestemmingsreserves geselecteerd die beoordeeld worden aan de hand van het beoordelingskader.¹⁵ Voor het selecteren van de bestemmingsreserves is gekeken naar :

1. de omvang van de bestemmingsreserve;
2. de verdeling over verschillende beleidsprogramma's en
3. de aandachtspunten in rapporten van bevindingen van de accountant.

Zie bijlage C voor een nadere toelichting op deze criteria.

Op basis van de selectiecriteria en in overleg met de ambtelijke organisatie is gekomen tot een selectie van de bestemmingsreserves. In figuur 4 zijn de tien geselecteerde bestemmingsreserves naar omvang weergegeven.



Figuur 4 Omvang van de geselecteerde bestemmingsreserves¹⁶

De bestemmingsreserves Dekking provinciaal structuurfonds en Coalitieakkoord zijn het meest omvangrijk. Hierna volgen de bestemmingsreserves Stimuleringsfonds, Rente en afschrijvingen en Grote wegenwerken met een omvang rond de € 25 mln. De gezamenlijke omvang van deze 5 bestemmingsreserves bedraagt 80% (ruim € 373 mln.) van de totale omvang van de bestemmingsreserves eind 2008. Daarnaast heeft de Rekenkamer gekozen voor 5 minder omvangrijke bestemmingsreserves, namelijk Provinciaal structuurfonds, Projecten, Provinciaal erfgoed, Nog te verrichten activiteiten en Stimulering openbaar vervoer. Deze reserves bedragen gezamenlijk € 13 mln., dat is 2,7% van de totale omvang.

¹⁵ Het totaal aantal bestemmingsreserves in Utrecht bedraagt 33 volgens de jaarrekening 2008.

¹⁶ Jaarrekening 2008, 8 juni 2009.



HOOFDSTUK 2

Beleid reserves

In dit hoofdstuk wordt het algemene en het provinciale beleid voor de algemene reserve (2.1) en de bestemmingsreserves (2.2) beschreven. In paragraaf 2.3 wordt het beleid voor de reserves in relatie tot het weerstandsvermogen toegelicht.

2.1 Algemene reserve

Algemeen beleid

De regelgeving van het Rijk omtrent de reserves is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het BBV geeft aan dat de algemene reserve voor Provinciale Staten vrij aanwendbaar is voor nieuw beleid. Hier is dus geen bestemming aan gegeven. Wel maakt de algemene reserve onderdeel uit van de weerstandscapaciteit van de provincie voor het opvangen van risico's. Dit wordt ook wel de bufferfunctie van de algemene reserve genoemd. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de relatie tussen de algemene reserve en het weerstandsvermogen.

Provinciaal beleid

Het beleid van de provincie met betrekking tot de algemene reserve voor de periode 2005-2008 is vastgelegd in de nota Herijking reserves en voorzieningen uit 2005. De provincie Utrecht heeft op 26 oktober 2009 ingestemd met een nieuwe nota Reserves en voorzieningen. Hiermee voldoet de provincie Utrecht aan de bepaling in de verordening Interne Zaken dat GS tenminste eenmaal in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen aan PS uitbrengen. Zodoende zal de Rekenkamer bij de beschrijving van het beleid een onderscheid maken tussen het beleid van 2005-2008 en het beleid vanaf 2009.

Beleid 2005-2008

Volgens de nota Herijking reserves en voorzieningen uit 2005 bestaat de algemene reserve uit de volgende onderdelen:

- Algemene reserve: buffer voor de opvang van negatieve rekeningsaldi, onvoorziene tegenvallers en van risico's, zoals die in de paragraaf Weerstandsvermogen zijn verwoord (zie paragraaf 2.3). Eventuele positieve rekeningsaldi vallen vrij ten gunste van de algemene reserve.
- Dienstreserves: opvang van rekeningsaldi en onvoorziene mee- en tegenvallers, indien deze betrekking hebben op de verschillende diensten van de organisatie.

De provincie heeft in 2005 afgesproken de dienstreserves binnen twee jaar af te bouwen.¹⁷ Door projectmatig en dienstoverstijgend werken is het niet altijd mogelijk om ontstane voor- of nadelen aan één dienst toe te schrijven. De ontwikkeling van de organisatie leidt tot het opheffen van de diensten. PS hebben afgesproken dat na 2007 geen voorstellen meer gedaan mogen worden ten laste van de dienstreserves. Hiervoor wordt vanaf 2008 een nieuwe *reserve bedrijfsvoering* binnen de algemene reserve ingesteld.¹⁸

¹⁷ Nota Herijking reserves en voorzieningen, 27 juni 2005.

¹⁸ Afbouw dienstreserves 2007; resultaatbestemming m.i.v. 2008, 5 februari 2007.

Beleid vanaf 2009

Op 26 oktober 2009 hebben PS de nieuwe nota Reserves en voorzieningen vastgesteld. Hierin bestaat de algemene reserve uit de volgende reserves¹⁹:

- saldireserve: buffer voor het opvangen van rekeningsaldi en onvoorziene mee- en tegenvallers. De saldireserve kan gevoed worden met positieve rekeningsaldi en wordt besteed aan negatieve rekeningsaldi. Bij de hernieuwde coalitieonderhandelingen is de intentie uitgesproken om aan het einde van deze coalitieperiode € 100 mln. vrije ruimte over te hebben ten behoeve van de volgende coalitieperiode. Dit streefbedrag van de saldireserve mag gedurende de huidige coalitieperiode niet aangesproken worden. Bij aanvang van een nieuwe coalitieperiode zal heroverwogen worden hoe hiermee zal worden omgegaan. Om dit te bereiken wil de provincie:
 - de na vaststelling van jaarrekening 2008 bestaande vrij ruimte in de reserves aanhouden voor de bestuursperiode na 2011;
 - rekeningoverschotten 2009 en 2010 toevoegen aan de algemene reserve;
 - niet bestede budgetten van het uitvoeringsprogramma in 2011 toevoegen aan de algemene reserve.
- bedrijfsvoeringsreserve: bedoeld voor het opvangen van jaarlijkse schommelingen in de bedrijfsvoeringsresultaten, zodat deze schommelingen niet van invloed zijn op de kostprijs van beleidsproducten. Bij vaststelling van de begroting verlenen PS toestemming aan GS om tussentijdse onttrekkingen te doen ter dekking van onvoorziene tekorten in de bedrijfsvoering. Het plafond bedraagt € 7,5 mln., het streefbedrag is circa € 5 mln.
- reserve Weerstandsvermogen: betreft middelen en mogelijkheden waarover de provincie beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. De provincie heeft een aparte reserve ingesteld, zodat de middelen duidelijk afgezonderd zijn van het vrij besteedbare deel van de algemene reserve en het weerstandsvermogen goed te volgen is. Op basis van een risico-analyse is de hoogte van de reserve bepaald op € 30 mln. Zie voor meer informatie paragraaf 2.3.

Bevinding 1: De provincie streeft naar € 100 mln. vrije ruimte in de algemene reserve voor de volgende coalitieperiode. Deze reservering is onvoldoende onderbouwd.

2.2 Bestemmingsreserves

Algemeen beleid

Bestemmingsreserves zijn volgens het BBV reserves waar Provinciale Staten een bepaalde bestemming aan hebben gegeven. Bij een bestemmingsreserve is weliswaar sprake van een vastgelegde toekomstige onttrekking, maar er bestaat op dat moment nog geen verplichting.²⁰ PS hebben dan ook de mogelijkheid de bestemming van deze reserves te wijzigen.²¹ Verder is in het BBV bepaald dat de toevoegingen en onttrekkingen aan de bestemmingsreserves een besluit van PS vereisen.²²

Bestemmingsreserves kunnen verschillende functies vervullen. Zo kunnen ze gebruikt worden voor het dekken van de kosten van een groot project of investering. Hiervoor kunnen middelen over een langere periode gespaard worden in de reserve of kunnen incidentele hoge inkomsten van bijvoorbeeld aandelenverkoop gestort worden in de reserve. Daarnaast kan een provincie bestemmingsreserves gebruiken voor het overhevelen van middelen

¹⁹ Nota reserves en voorzieningen, 26 oktober 2009.

²⁰ Circulaire nadere informatie BBV van 22 mei 2003.

²¹ BBV, toelichting, pag. 45.

²² BBV, art. 43 en art. 54.

naar een volgend jaar. Via een dergelijke bestemmingsreserve blijven middelen die in een begrotingsjaar niet zijn uitgegeven, beschikbaar voor het doel c.q. project waarvoor ze beschikbaar waren gesteld. Bijvoorbeeld bij vertraging in de uitvoering van een project. Om te voorkomen dat de omvang van de reserve alleen maar toeneemt, is het van belang dat voorwaarden zijn opgenomen over het onttrekken van deze middelen.

Indien een bestemmingsreserve gebruikt wordt voor het dekken van investeringen moet rekening worden gehouden met het onderscheid tussen investeringen met 'maatschappelijk nut' en investeringen met 'economisch nut'. Investeringen met maatschappelijk nut hebben betrekking op bezittingen van de provincie die geen middelen genereren en waar geen markt voor is, zoals een brug of een weg. Investeringen met economisch nut kunnen wel verhandeld worden, zoals provinciegebouwen of computers. Het BBV heeft een voorkeur om investeringen met maatschappelijk nut niet te activeren.²³ Indien investeringen met maatschappelijk nut toch worden geactiveerd, is het van belang dat deze binnen een zo kort mogelijke termijn worden afgeschreven. Als gevolg hiervan zijn reserves wel ineens aan te wenden voor investeringen met een maatschappelijk nut, maar niet ineens aan te wenden voor investeringen met een economisch nut.²⁴

Ten slotte kunnen bestemmingsreserves, net als de algemene reserve, onderdeel uitmaken van de incidentele weerstandscapaciteit waardoor ze ook een bufferfunctie hebben. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de relatie tussen de bestemmingsreserves en het weerstandsvermogen.

Provinciaal beleid

Beleid 2005-2008

Volgens de nota uit 2005 streeft de provincie Utrecht naar een situatie, waarin alle structurele en incidentele lasten en baten die voortvloeien uit het gerealiseerde of te realiseren beleid en het gevoerde of te voeren beheer in beginsel zijn begrepen in de (meerjaren-)exploitatie (all inclusive beginsel). Bestemmingsreserves moeten slechts worden aangehouden:

- a. voor middelen die, wanneer zij in hetzelfde jaar niet volledig verbruikt worden, gereserveerd dienen te blijven voor het doel waarvoor zij beschikbaar zijn gesteld;
- b. in situaties waarbij het verloop van de jaarlijkse lasten zodanige, onvermijdelijke, schommelingen vertoont, waardoor deze lasten anders niet of nauwelijks op evenwichtige wijze over de begrotingsjaren gespreid kunnen worden (egalisatiefunctie);
- c. voor middelen, die gelet op hun herkomst geen deel uit maken van de reguliere geldstromen en waarvan de jaarlijkse in- en uitstroom niet aan elkaar gelijk behoeft te zijn.

De provincie geeft hierbij aan dat zij het aantal bestemmingsreserves tot een minimum wil beperken en slechts in wil stellen voor tijdelijke en bijzondere doeleinden. Een groot gedeelte van de bestemmingsreserves zijn eindig: zodra de doelstelling is bereikt, moet de reserve worden opgeheven.²⁵ De provincie heeft hierbij geen criteria opgesteld waar de onderbouwing van de bestemmingsreserves aan moet voldoen.

In de nota uit 2005 is geen bepaling opgenomen over het evalueren van de bestemmingsreserves. In de nota is vermeld dat de bestemmingsreserves tegen het licht zijn gehouden aan de hand van de BBV eisen. Er is echter geen sprake van een volwaardige evaluatie, omdat het verloop van de reserves niet is getoetst aan de beleidsmatige en financiële onderbouwing van de reserve, zoals nut en noodzaak, doel en omvang van de reserve (zie beoordelingskader in paragraaf 1.5).

²³ BBV, toelichting, pag. 53.

²⁴ BBV, artikel 62, derde lid, Nota van toelichting, pag. 45.

²⁵ Nota Herijking reserves en voorzieningen, 27 juni 2005, pag. 6.

In 2008 heeft een herijking van de reserves plaatsgevonden om middelen beschikbaar te hebben voor het Uitvoeringsprogramma van het Coalitieakkoord. PS hebben GS verzocht via deze herijking de extra gevraagde middelen (€ 65 mln.) voor het Uitvoeringsprogramma te financieren. Dit wordt ook de Stofkam I operatie genoemd. De provincie heeft de reserves herijkt op basis van de achtergrond van de reserves en de consequenties van het eventueel opheffen van de reserves.

Naar aanleiding van de herijking zijn de middelen uit de reserves als volgt ingedeeld:²⁶

- middelen die niet nodig zijn in de reserve (vrijvallende middelen);
- middelen als gevolg van het anders financieren van uitgaven (o.a. reserve Organisatie in Ontwikkeling vrij laten vallen en kosten betalen uit de exploitatie);
- middelen als gevolg van het opheffen van kleinere reserves;
- middelen als gevolg van het naar de toekomst schuiven van uitgaven (middelen uit reserve Grote wegenwerken naar toekomst schuiven en via Voorjaarsnota 2011 weer beschikbaar stellen);
- middelen als gevolg van het bijstellen van beleidsvoornemens.

Daarnaast hebben PS aan GS gevraagd inzicht te bieden in de vrij beschikbare middelen van de provincie door middel van de Stofkam II operatie. PS zijn hierover begin 2009 geïnformeerd (zie hiervoor paragraaf 3.1).

Het verloop van de reserves is niet getoetst aan de onderbouwingen van de reserves, zoals functie, omvang en duur van de reserve. Door middel van een evaluatie kunnen PS controleren of het gebruik van de reserves aansluit bij de door PS vastgestelde onderbouwing. Indien het gebruik afwijkt van de onderbouwing kunnen PS de reserve heroverwegen.

Bevinding 2: In de nota Herijking reserves en voorzieningen uit 2005 zijn geen criteria opgenomen waaraan de onderbouwing van de bestemmingsreserves moet voldoen. Daarnaast is in de nota geen bepaling opgenomen over het periodiek evalueren van de bestemmingsreserves. In de nota uit 2005 zijn de bestemmingsreserves 'tegen het licht gehouden' op basis van de BBV eisen. In 2008 heeft de provincie de bestemmingsreserves herijkt voor het financieren van de extra gevraagde middelen voor het Uitvoeringsprogramma. Dit zijn beide geen evaluaties, waarin het verloop wordt getoetst aan de onderbouwing van de reserves.

Beleid vanaf 2009

Het beleid in de nota Reserves en voorzieningen 2009 is gelijk aan het beleid in de vorige nota. Wel is het beleid in de nota verder uitgewerkt. De provincie benadrukt het belang van een goede onderbouwing van de benodigde hoogte van reserves, zodat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid wordt gewaarborgd. Hiervoor heeft de provincie een standaardmodel opgesteld, aan de hand waarvan wordt bepaald of een bestemmingsreserve wordt ingesteld. Dit standaardmodel bevat onder meer de volgende criteria: nut en noodzaak, functie, doel, voeding, maximum- en minimumbedrag, bestedingsplan en looptijd. Dit sluit volledig aan op het beoordelingskader, zoals opgenomen in hoofdstuk 1 van dit rapport. Voor het instellen van een reserve heeft de provincie in principe een minimum bedrag vastgesteld van € 1 mln. Indien een lager bedrag wordt voorgesteld, dient hiervoor extra onderbouwing gegeven te worden waarin de noodzaak expliciet aangetoond wordt. Om de onderbouwing bij te stellen en het inzicht te bewaken zullen de bestemmingsreserves jaarlijks geëvalueerd

²⁶ Herijking reserves en voorzieningen, 23 juni 2008; Memorandum Ambtelijk voorstel herijking reserves en voorzieningen, 27 april 2008.

worden bij de jaarrekening met behulp van het standaardmodel.²⁷ In de nota Reserves en voorzieningen 2009 is geen sprake van een dergelijke evaluatie. De provincie meldt dat de reserves reeds kritisch waren getoetst door middel van de Stofkamoperaties en dat er momenteel geen ruimte in de reserves is voor politieke heroverwegingen.

Bevinding 3: In de nota Reserves en voorzieningen uit 2009 zijn via een standaardmodel criteria opgesteld waaraan de onderbouwing van de bestemmingsreserves moet voldoen. Deze criteria sluiten aan op het beoordelingskader van de Rekenkamer. Daarnaast is bepaald dat de bestemmingsreserves jaarlijks bij de jaarrekening geëvalueerd moeten worden via dit standaardmodel. De nota zelf bevat geen evaluatie van de reserves.

2.3 Reserves in relatie tot het weerstandsvermogen

Algemeen beleid

Volgens het BBV maken reserves onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de provincie beschikt of kan beschikken om onverwachte tegenvallers te kunnen opvangen. De verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de risico's die de provincie loopt, vormt het weerstandsvermogen.

1. Weerstandscapaciteit

Het BBV maakt een onderscheid tussen *incidentele* en *structurele* weerstandscapaciteit.

De *incidentele weerstandscapaciteit* is het vermogen om onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau.²⁸ De algemene reserve en de reserves, waarbij het gebruik geen wijziging in het bestaande beleid tot gevolg heeft, maken hier onderdeel van uit. Andere onderdelen van deze weerstandscapaciteit zijn:

- de in de begroting opgenomen ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven;
- het incidentele rekeningsaldo dat nog niet aan de algemene reserve is toegevoegd;
- de stille reserves voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn.²⁹

De *structurele weerstandscapaciteit* is het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de lopende begroting op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.³⁰ De middelen die dat vermogen bepalen zijn:

- de resterende belastingcapaciteit;
- de in de begroting opgenomen ramingen voor structurele (dus cumulatief geraamde) onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven;
- het structurele rekeningsaldo voor zover nog niet in de begroting verwerkt.

²⁷ Nota reserves en voorzieningen, 26 oktober 2009, pag. 6.

²⁸ Begrippenlijst BBV april 2008.

²⁹ Stille reserves: het verschil tussen de actuele waarde en de boekwaarde, waarbij de eerste materieel hoger uitvalt dan de tweede.

³⁰ Begrippenlijst BBV april 2008.

Het BBV kent geen algemene norm voor de weerstandscapaciteit, omdat de risico's die provincies lopen verschillen: "Het is aan provincies zelf om een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's."³¹

2. Risico's

Volgens het BBV zijn die risico's relevant voor het weerstandsvermogen, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Het zijn risico's die niet anderszins zijn te ondervangen. Reguliere risico's – risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn – maken geen deel uit van de risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen. Hiervoor kunnen immers verzekeringen worden afgesloten of voorzieningen worden gevormd.

Provinciaal beleid

1. Weerstandscapaciteit

De provincie Utrecht maakt bij het bepalen van de weerstandscapaciteit conform het BBV een onderscheid tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

Beleid 2005-2008

De incidentele weerstandscapaciteit wordt gevormd door de algemene reserves (saldireserve en bedrijfsvoeringsreserve) en (het onbenutte deel van) de bestemmingsreserves.

PS hebben de afgelopen jaren verschillende besluiten genomen over de omvang van de algemene reserve als buffer voor de risico's, die de provincie loopt:

- Bij de jaarrekening 2004 is de omvang van de risico's bepaald op € 60 mln. Reden hiervoor is de toename van uitvoerende taken, waardoor de provincie meer risico's loopt. Op basis hiervan hebben PS besloten om de algemene reserve vast te stellen op € 60 mln.³²
- Bij de Voorjaarsnota 2006 is op basis van een risico-analyse de algemene reserve vastgelegd op minimaal € 25 mln.³³
- In de jaarrekening 2008 is de omvang van de risico's berekend op € 30 mln. Zodoende is de minimale omvang van de algemene reserve ook verhoogd naar € 30 mln.³⁴

Wat betreft de bestemmingsreserves bestond de incidentele weerstandscapaciteit tot en met de begroting 2007 uit het totaal van de bestemmingsreserves. Vanaf de jaarstukken 2007 wordt alleen dat deel van de bestemmingsreserves meegerekend dat inzetbaar is zonder inhoudelijke beleidswijziging. Dit is het onbenutte deel van de bestemmingsreserve Dekking Provinciaal structuurfonds.³⁵ Stille reserves worden niet meegenomen in de weerstandscapaciteit, omdat het aanhouden van deze reserves vaak is gelieerd aan een maatschappelijk doel of omdat voor deze goederen moeilijk een private partij kan worden gevonden.³⁶

De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit de onbenutte belastingscapaciteit (motorrijtuigenbelasting).

³¹ BBV, art. 11.

³² Begroting 2005, pag. 137.

³³ Begroting 2007, pag. 154.

³⁴ Jaarrekening 2008, pag. 195.

³⁵ Jaarrekening 2007, pag. 171.

³⁶ Begroting 2008, pag. 175.

Beleid vanaf 2009

PS hebben bij de jaarrekening 2008 ingestemd met het instellen van een reserve Weerstandsvermogen, waarin € 30 mln. wordt gereserveerd voor het opvangen van risico's.³⁷ De hoogte van de reserve wordt in ieder geval bij de vaststelling van de begroting, najaarsrapportage en jaarrekening herzien en indien nodig aangepast. Hierbij wordt een bandbreedte van € 5 mln. gehanteerd. Tussentijds wordt de hoogte van de reserve alleen neerwaarts bijgesteld indien de noodzaak hiertoe zich voordoet.³⁸

Daarnaast worden ook de bedrijfsvoeringsreserve, het onbenutte deel van de bestemmingsreserve Dekking Provinciaal structuurfonds en het onbenutte deel van de belastingcapaciteit toegerekend aan de weerstandscapaciteit.

2. Risico's

Zoals hiervoor vermeld heeft de provincie het benodigde deel van de algemene reserve, nu de reserve Weerstandsvermogen, berekend via een risico-analyse. Deze risico-analyse houdt in dat de provincie alle risico's van € 250.000 en hoger in kaart brengt via een zogenaamd risicoprofiel. In dit risicoprofiel worden de risico's verdeeld met de kans van voorkomen en gevolg. Aangezien het niet waarschijnlijk is dat al deze risico's zich tegelijkertijd voordoen wordt met behulp van een statistisch systeem berekend welk weerstandsvermogen voldoende is om alle risico's op te vangen. Bijvoorbeeld, in de begroting 2008 werd het totaalbedrag van de risico's ingeschat op € 80 mln. Via het systeem werd berekend dat met een kans van 90% een weerstandsvermogen van € 25 mln. voldoende is om alle risico's op te vangen.³⁹

Bevinding 4: De provincie Utrecht heeft de minimale omvang van de algemene reserve goed onderbouwd door deze omvang te koppelen aan de berekende risico's. Bij de jaarrekening 2008 hebben PS een aparte algemene reserve Weerstandsvermogen ingesteld.

³⁷ Aanbieding Jaarrekening 2008, 14 april 2009.

³⁸ Nota reserves en voorzieningen, 26 oktober 2009, pag. 3.

³⁹ Begroting 2008, pag. 175.

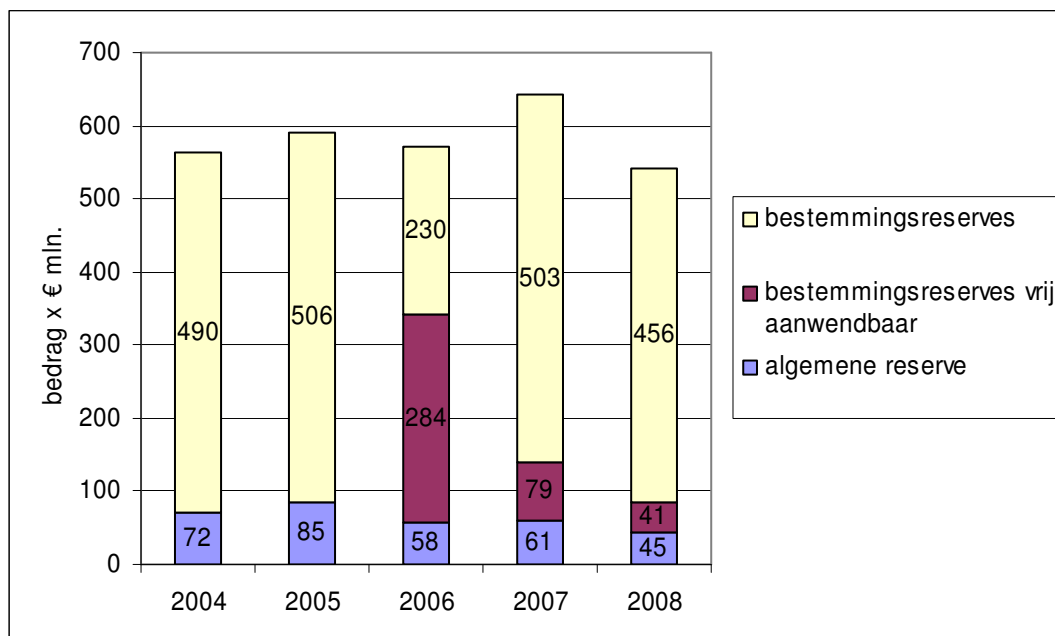
HOOFDSTUK 3

Omvang en verloop reserves

In dit hoofdstuk worden de omvang en het verloop van de reserves beschreven. In paragraaf 3.1 wordt dit gedaan voor de totale omvang van de algemene reserve en de bestemmingsreserves. Hierna wordt in paragraaf 3.2 specifiek ingegaan op de algemene reserve en vervolgens in paragraaf 3.3 op de bestemmingsreserves. In paragraaf 3.4 wordt de omvang van de reserves gerelateerd aan het weerstandsvermogen.

3.1 Totaal van de reserves

In figuur 5 is het verloop weergegeven van de omvang van de reserves (algemene reserve en bestemmingsreserves) in de periode 2004-2008 van de provincie Utrecht. De provincie maakt bij het overzicht van de reserves in de jaarstukken geen onderscheid in verplichte of geormerkte delen en vrij aanwendbare delen. Uit de informatie over de weerstandscapaciteit blijkt dat vanaf 2006 een deel van de bestemmingsreserve Dekking Provinciaal structuurfonds wordt meegeteld in de omvang van de incidentele weerstandscapaciteit, omdat hiervoor geen inhoudelijke beleidswijziging nodig is. Dit deel van de bestemmingsreserves is dus vrij aanwendbaar. Dit is in figuur 5 als onderdeel van de bestemmingsreserves weergegeven.



Figuur 5 Omvang van de algemene reserve en bestemmingsreserves⁴⁰

Uit figuur 5 blijkt dat de totale omvang van de reserves in de periode 2004 – 2008 schommelt tussen de € 500 en € 600 mln. met uitzondering van 2007 toen de totale omvang € 643 mln. bedroeg. Een stijging van de omvang

⁴⁰ Jaarstukken 2004-2008.

van de reserves heeft zich voorgedaan in de jaren 2005 en 2007. Dit is met name een gevolg van de stijging van de omvang van de bestemmingsreserves. In de jaren 2006 en 2008 was sprake van een afname van de omvang van de reserves. In 2006 wordt dit veroorzaakt door een afname van de algemene reserve. In 2008 nemen zowel de algemene als de bestemmingsreserves af. Zoals uit figuur 5 blijkt, neemt de omvang van het onbenutte deel van de bestemmingsreserve Dekking Provinciaal structuurfonds in de periode 2006-2008 af. De oorzaken van de veranderingen in de algemene reserve en bestemmingsreserves komen aan bod in paragraaf 3.2 en 3.3.

Analyse vrij aanwendbare middelen in reserves

Zoals vermeld heeft de provincie bij het overzicht van de reserves in de jaarstukken geen onderscheid gemaakt in geormerkte en vrij aanwendbare middelen. Begin 2009 is door middel van de zogenaamde Stofkamoperatie II inzicht geboden in de niet vrij aanwendbare en vrij aanwendbare middelen in de reserves van dat moment (zie tabel 5).

Tabel 5 Analyse middelen in reserves⁴¹

Middelen in reserves	Omvang reserves	Aandeel van totale omvang
Juridisch vastgelegd of al uitgegeven	€ 298,5 mln.	47%
Politiek noodzakelijk (collegiale toets)	€ 268,4 mln.	43%
Heroverweegbaar	€ 4,1 mln.	1%
Beschikbaar voor nieuw beleid	€ 54,9 mln.	9%
Totaal	€ 625,9 mln.	100%

De middelen zijn ingedeeld in vier categorieën. Deze categorieën zijn niet nader toegelicht, waardoor het niet duidelijk is waaraan deze categorieën moeten voldoen. De gedeputeerde heeft tijdens de commissiebehandeling toegelicht dat GS hebben gekeken naar wat juridisch vastligt en wat al is uitgegeven. Met collegiale toets wordt bedoeld dat GS elkaar kritisch hebben bevraagd of datgene dat nog niet is uitgegeven daadwerkelijk zal kunnen worden uitgegeven in de loop van deze collegeperiode.⁴² Het feit dat al een deel is uitgegeven verklaart de provincie doordat op het moment van (presentatie van) het onderzoek de middelen in de reserves reeds waren uitgegeven.⁴³ De Rekenkamer is van mening dat de onderbouwing van de vier categorieën niet voldoende is, omdat concrete definities ontbreken. Het is niet duidelijk op basis van welke criteria de categorieën zijn ingedeeld.

Uit tabel 5 blijkt dat in totaal € 55 mln. beschikbaar is als vrije ruimte. Dit bedrag bestaat voor € 13 mln. uit het vrij aanwendbare deel van de algemene reserve. Daarnaast is er het vrij aanwendbare deel van de reserve Dekking Provinciaal structuurfonds van € 41 mln. Tenslotte is bij de inventarisatie gebleken dat ca € 1 mln. uit andere reserves kan worden ingezet voor nieuw beleid. Hierbij meldt de provincie dat naast het vrij aanwendbare deel is ook een bedrag van € 25 mln. aanwezig is in de algemene reserve als weerstandsvermogen om mogelijke tegenslagen op te vangen. Het restant van € 571 mln. is niet vrij aanwendbaar.

Bevinding 5: In 2009 hebben PS een overzicht ontvangen waarin de middelen in de reserves zijn verdeeld over vier categorieën. De provincie heeft de categorieën niet concreet gedefinieerd en maakt niet duidelijk op basis van welke criteria de categorieën zijn ingedeeld.

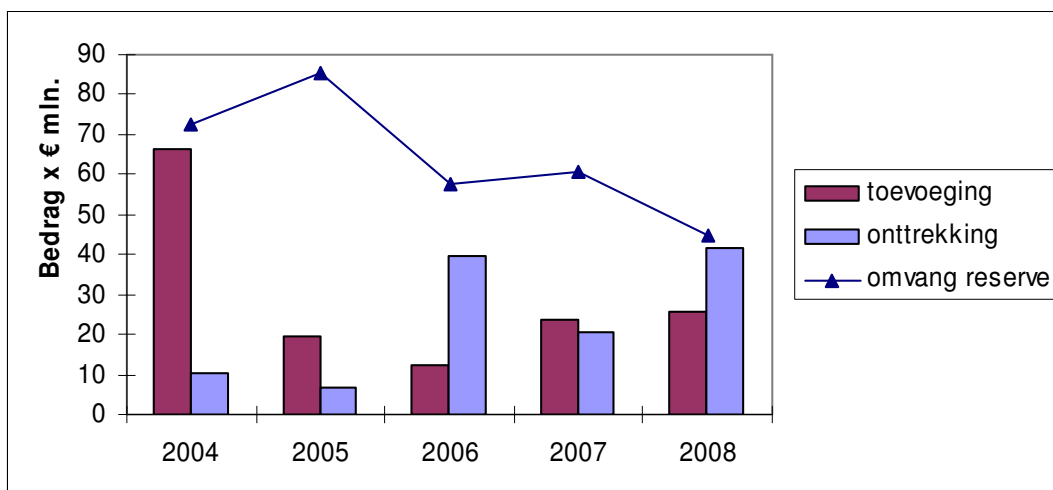
⁴¹ Resultaten stofkam II en vervolg, 9 maart 2009.

⁴² Commissie Bestuur, Europa en Middelen, verslag 9 maart 2009.

⁴³ Feitelijke wederhoorreactie provincie Utrecht, 18 maart 2010.

3.2 Algemene reserve

In figuur 6 is het verloop van de omvang van de algemene reserve in de periode 2004-2008 weergegeven. Ook zijn de toevoegingen en onttrekkingen in kaart gebracht.



Figuur 6 Omvang en verloop algemene reserve⁴⁴

Uit figuur 6 blijkt dat in 2004 een omvangrijke toevoeging is gedaan aan de algemene reserve, waardoor de omvang van de algemene reserve in 2004 uitkomt op € 75 mln. In 2005 neemt de omvang van de reserve verder toe. Na 2005 is met name een dalende lijn zichtbaar, die eind 2008 uitkomt op € 45 mln.

Redenen voor deze ontwikkeling zijn:

- De toevoeging eind 2004 is het gevolg van het PS besluit om de algemene reserve als risicobuffer met € 50 mln. te verhogen, omdat de minimum omvang van de algemene reserve is vastgesteld op € 60 mln. Deze € 50 mln. is onttrokken aan de bestemmingsreserve Dekking provinciaal structuurfonds.⁴⁵
- De omvang van de onttrekking in 2006 is het gevolg van de resultaten uit de risico-analyse. Uit de risico-analyse is gebleken dat € 25 mln. in plaats van € 60 mln. voldoende is voor het opvangen van de risico's van de provincie. Er werd afgesproken dat de overgebleven € 35 mln. in beginsel zou worden aangewend voor de bekostiging van grote projecten die de provincie wil uitvoeren.
- Uit de jaarstukken 2006 is gebleken dat de onttrekking in 2006 uiteindelijk € 39,5 mln. bedroeg, en dat deze gebruikt is voor verschillende doeleinden, waaronder ecoducten en wachtlijsten jeugdzorg. De meest omvangrijke onttrekking (€ 16 mln.) betrof de voeding van de reserve Organisatie in Ontwikkeling, die eind 2006 is ingesteld. Door middel van deze reserve moeten de kosten van het veranderen van de ambtelijke organisatie gedekt worden. De kosten zijn geraamd op gemiddeld € 4 mln. per jaar over de periode 2007-2010.
- In 2008 wordt de onttrekking grotendeels veroorzaakt door het Uitvoeringsprogramma van het Coalitieakkoord. Bij de herijking van de reserves en voorzieningen hebben PS, voor de dekking van de extra uitgaven (€ 65 mln.) van het coalitieakkoord, besloten € 28,4 mln. van de algemene reserve te besteden aan het Uitvoeringsprogramma.⁴⁶

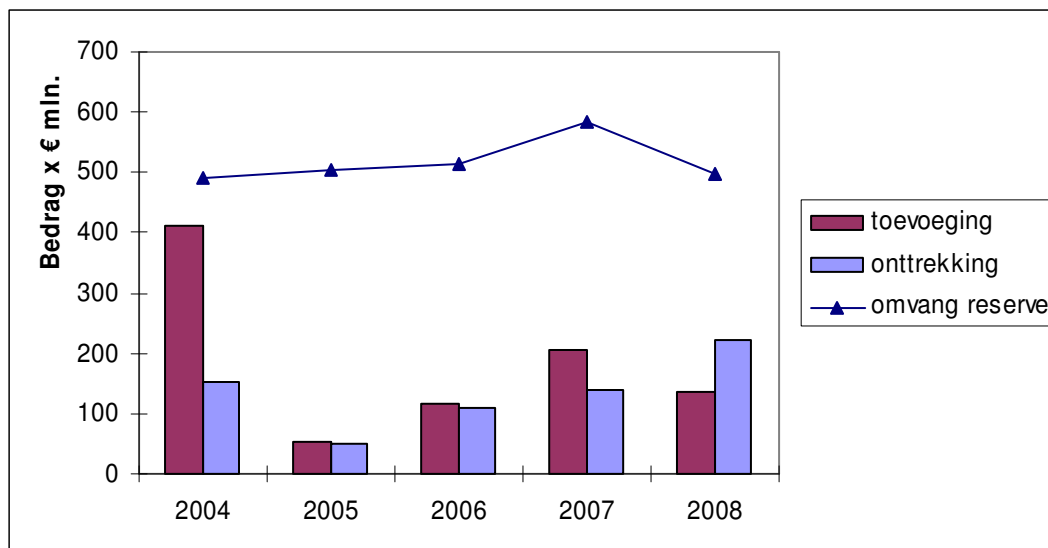
⁴⁴ Jaarstukken 2004-2008.

⁴⁵ Jaarstukken 2004, pag. 242.

⁴⁶ Herijking reserves en voorzieningen, 23 juni 2008.

3.3 Bestemmingsreserves

In 2004 beschikte de provincie over 33 reserves. In 2005 steeg dit aantal naar 39 reserves. In 2006 is het aantal reserves toegenomen naar 45 en in 2007 naar 46 reserves. In 2008 neemt het aantal reserves weer af naar 33 reserves. In figuur 7 is de omvang en het verloop van de bestemmingsreserves in de periode 2004 tot en met 2008 weergegeven.



Figuur 7 Omvang en verloop bestemmingsreserves⁴⁷

De omvang van de bestemmingsreserves bedroeg eind 2008 bijna € 500 mln. De meest omvangrijke stijging heeft zich voorgedaan in 2004. Deze stijging is met name veroorzaakt door de storting in de reserve Dekking provinciaal structuurfonds (€ 302 mln.). Deze storting is afkomstig uit de verkoop van de aandelen van REMU NV en afwikkeling garanties UNA.⁴⁸

In 2005 en 2006 is vervolgens een lichte stijging zichtbaar, waarna in 2007 weer een sterkere stijging zichtbaar is. In 2007 is de stijging met name het gevolg van stortingen in de reserve Dekking Provinciaal Structuurfonds (€ 73 mln.) en de reserve Coalitieakkoord (€ 69 mln.). De afname in 2008 is met name het gevolg van onttrekkingen uit de reserves Dekking Provinciaal Structuurfonds (€ 92 mln.), Coalitieakkoord (€ 30 mln.) en Stimuleringsfonds (€ 13 mln.). Daarnaast zijn in 2008 voor de dekking van het Uitvoeringsprogramma (Stofkam I operatie) een aantal bestemmingsreserves (omvang € 18 mln.) vrijgevallen naar de bestemmingsreserve Coalitieakkoord. Dit zijn o.a. de reserve Organisatie in ontwikkeling (€ 12 mln.), Vervanging inventaris (€ 0,9 mln.) en Friciekosten Kwatta (€ 0,3 mln.).

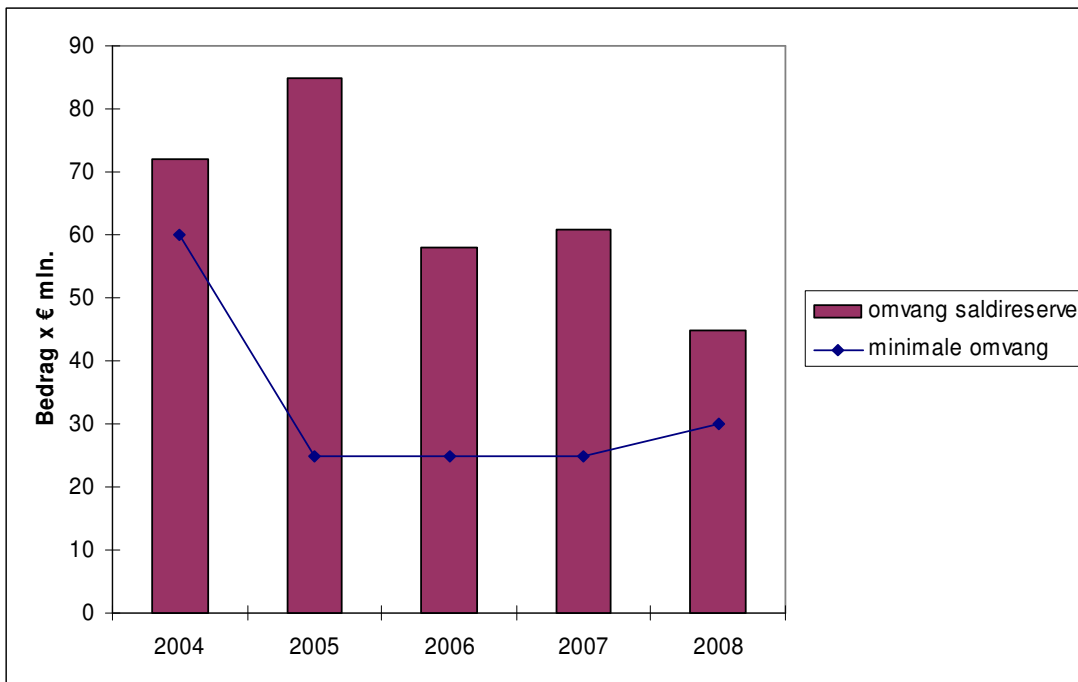
3.4 Reserves in relatie tot het weerstandsvermogen

Algemene reserve in relatie tot de weerstandscapaciteit

Zoals in hoofdstuk 2.3 is vermeld, maakt de algemene reserve onderdeel uit van de incidentele weerstandscapaciteit. Op basis van de risico-analyse stellen PS periodiek de minimale omvang van de algemene reserve vast, die dient als buffer voor de risico's. In figuur 8 is aangegeven in welke mate de algemene reserve aan het einde van het jaar voldoet aan deze minimale omvang.

⁴⁷ Jaarstukken 2004-2008.

⁴⁸ Jaarrekening/Jaarverslag en afrekenvoorstel 2003, 28 juni 2004.



Figuur 8 Algemene reserve in relatie tot de minimale omvang⁴⁹

Uit figuur 8 blijkt dat de algemene reserve in ruime mate voldoet aan de minimale omvang, die bepaald is op basis van de berekende risico's. Aangezien de provincie aan het einde van de coalitieperiode € 100 mln. aan vrij besteedbare middelen wil hebben, zal de algemene reserve de komende jaren verder toenemen.

Bevinding 6: De algemene reserve voldoet ruimschoots aan de vereiste minimale omvang, die bepaald is op basis van de berekende risico's.

Weerstandsvermogen

In tabel 6 is de werkelijke omvang van de weerstandscapaciteit zichtbaar in relatie tot de berekende risico's.

⁴⁹ Jaarstukken 2004-2008.

Tabel 6 Weerstandsvermogen provincie Utrecht 2004-2008 (bedrag x mln. euro)⁵⁰

	2004	2005	2006	2007	2008
incidentele weerstandscapaciteit	nb	585	342	139	85
algemene reserve	nb	80	51	53	40
reserve bedrijfsvoering*	nb	5	7	7	4
bestemmingsreserves**	nb	505	284	79	41
structurele weerstandscapaciteit	nb	35	43	48	50
verhogen opcenten motorrijtuigenbelasting	30	35	43	48	50
berekende risico's	nb	25	25	25	30
weerstandsvermogen (incidentele weerstandscapaciteit / berekende risico's)***	n.v.t.	23,4	13,7	5,6	2,8

* reserve bedrijfsvoering bestaat sinds 2007, daarvoor waren het dienstreserves.

** vanaf 2007 wordt alleen het onbenutte deel van de bestemmingsreserve Dekking Provinciaal structuurfonds meegerekend.

*** de provincie geeft het weerstandsvermogen vanaf 2006 in de jaarstukken weer. Het weerstandsvermogen in 2005 is niet expliciet in de jaarstukken opgenomen.

De provincie vermeldt vanaf 2006 dat het weerstandsvermogen bestaat uit de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit gedeeld door de omvang van de risico's/het risicoprofiel. Als het weerstandsvermogen 1 bedraagt, dan kan er vanuit worden gegaan dat de risico's voldoende zijn afgedekt. Bijvoorbeeld, in 2008 bedraagt het weerstandsvermogen € 85 miljoen / 30 miljoen = 2,8. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat het weerstandsvermogen van de provincie Utrecht als ruim voldoende kan worden gekwalificeerd.

Uit de tabel blijkt dat het weerstandsvermogen sinds 2006 is afgenomen van 13,7 naar 2,8. Oorzaak hiervoor is de afname van de algemene reserve. Daarnaast neemt de provincie van de bestemmingsreserves alleen het onbenutte deel van het Dekking Provinciaal structuurfonds mee, dat ook is afgenomen. In de jaarstukken 2004 heeft de provincie niet aangegeven waaruit de weerstandscapaciteit is opgebouwd. Ook is er geen totale omvang van de berekende risico's bekend. Zodoende ontbreken deze gegevens in tabel 6.

Bevinding 7: Het weerstandsvermogen voldoet in 2006-2008 ruim aan de vastgestelde norm.
--

⁵⁰ Jaarstukken 2004-2008.

HOOFDSTUK 4

Analyse bestemmingsreserves

In dit hoofdstuk worden de geselecteerde bestemmingsreserves beoordeeld aan de hand van het beoordelingskader uit hoofdstuk 1. Per reserve wordt ingegaan op de onderbouwing, het verloop en de aansluiting hiervan op de onderbouwing.

4.1 Bestemmingsreserve Dekking provinciaal structuurfonds

Op 25 juni 2002 hebben PS besloten € 53 mln. aan de reserve Dekking Structuurfonds toe te voegen. Op dat moment hebben PS geen formeel besluit genomen tot instelling van de reserve⁵¹. Op 20 mei 2003 is dit "administratief verzuim" hersteld en hebben PS besloten de vorming van de reserve te formaliseren.

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 7 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	In redelijke mate aanwezig
Nut en noodzaak	Ja
Functie	Nee
Doel	Ja

Bij de officiële instelling in 2003 is nut en noodzaak van de reserve vermeld. De reserve is namelijk bedoeld voor het instandhouden van de aandelenopbrengsten van de verkoop van energiebedrijven REMU en UNA. Het doel van de reserve is het voeden van de bestemmingsreserve Provinciaal structuurfonds met de rendementen op deze opbrengsten. De bestemmingsreserve Provinciaal structuurfonds wordt nader toegelicht in hoofdstuk 4.6. De functie van de bestemmingsreserve is bij instelling niet aangegeven.

Kader 1 Afwegingen bij het genereren van inkomsten

Uit de beleidsmatige onderbouwing blijkt dat de reserve Dekking provinciaal structuurfonds bedoeld was voor het genereren van inkomsten. De wet Financiering decentrale overheden (Fido) zegt hierover: *Openbare lichamen kunnen derivaten hanteren of, in afwijking van het eerste lid, middelen uitzetten anders dan ten behoeve van de publieke taak, indien deze uitzettingen of derivaten een prudent karakter hebben en niet zijn gericht op het genereren van inkomen door het lopen van overmatig risico.*⁵² Volgens het BBV is het mogelijk om geblokkeerde reserves te hebben. Dit zijn reserves waarover niet geheel of gedeeltelijk vrij kan worden beschikt, omdat de reserves gebruikt worden om structurele dekkingsmiddelen te genereren door middel van renteopbrengsten.⁵³ De Rekenkamer wil hierbij melden dat bij het genereren van inkomsten risico's niet geheel zijn uitgesloten. De rendementen op de middelen kunnen bijvoorbeeld lager zijn dan de inflatie. Daarnaast blijven de middelen in de reserve onbenut voor maatschappelijke doeleinden.

⁵¹ Jaarrekening/jaarverslag en afrekenvoorstel 2001, 25 juni 2002.

⁵² Art. 2 lid 2 Wet Fido.

⁵³ Begrippenlijst BBV, april 2008.

In de nota Herijking reserves en voorzieningen 2005 wordt bovenstaande onderbouwing bevestigd en vermeld dat de nominale middelen niet kunnen worden ingezet en er dus geen sprake is van vrij aanwendbare middelen.⁵⁴ In 2006 is in de commissie Bestuur en Middelen de bijlage notitie *Aan te wenden vermogen* besproken, waarin staat dat de middelen in de bestemmingsreserve in beginsel vrij gemaakt kunnen worden voor grote investeringen, omdat de reserve een inkomensfunctie heeft en dus niet gericht is op specifieke beleidsdoelstellingen.⁵⁵ In de jaarstukken 2006 en 2007 staat bij het doel vermeld dat bekeken wordt in hoeverre een deel van deze reserve in de komende periode kan worden aangewend t.b.v. incidentele activiteiten die ten goede komen aan het realiseren van de strategische doelen van de provincie. In de jaarstukken 2008 is het doel gewijzigd. De middelen van de reserve zijn bestemd voor incidentele activiteiten inzake strategische doelen”.

In de nota Reserves en voorzieningen 2009 luidt het doel “dekking Uitvoeringsprogramma begroting 2008-2011: incidentele activiteiten inzake strategische doelen”. De nut en noodzaak van de reserve is hier echter nog niet op aangepast, want hier wordt nog steeds vermeld “het niet aantasten van de hoofdsommen UNA en REMU”.

Financiële onderbouwing

Tabel 8 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

Financiële onderbouwing	In geringe mate aanwezig
Toevoegingen	Deels
Onttrekkingen	Nee
Omvang	Nee
Duur	Nee

Bij de officiële instelling van bestemmingsreserve is vermeld dat de reserve bestaat uit de hoofdsommen van de verkoop van de aandelen in REMU en UNA.⁵⁶ Hierbij staat niet vermeld op welk moment de verkoopopbrengsten worden toegevoegd. Er is bij instelling geen informatie opgenomen over de geplande onttrekkingen. Dit sluit aan op het doel van de reserve, namelijk het instandhouden van de hoofdsommen van REMU en UNA. Bij instelling is geen informatie opgenomen over de omvang en de duur van de reserve.

In 2006 heeft de commissie Bestuur en Middelen gediscussieerd over de notitie *Aan te wenden vermogen* waarin de conclusie staat dat “het aanvaardbaar is om € 115 mln. uit de reserve Dekking provinciaal structuurfonds vrij te maken voor de voorgenomen investeringsimpuls”.⁵⁷ PS hebben hierover echter geen besluit genomen.

In de nota Reserves en voorzieningen 2009 staat vermeld dat bij de najaarsrapportage 2009 een bedrag van € 167 mln. wordt overgeboekt naar de reserve Coalitieakkoord. Het resterende bedrag van € 40,9 mln. kan in 2011 overgeboekt worden naar de algemene reserve, zodat het onderdeel uitmaakt van de € 100 mln. vrije ruimte voor de volgende coalitieperiode. Vervolgens kan de reserve worden opgeheven. Om de vrije ruimte beter inzichtelijk te maken is reeds bij de jaarstukken 2009 besloten het vrij besteedbare bedrag van € 40,9 mln. over te boeken naar de algemene reserve en de reserve Dekking provinciaal structuurfonds op te heffen.⁵⁸

⁵⁴ Nota Herijking reserves en voorzieningen, 27 juni 2005, pag. 7.

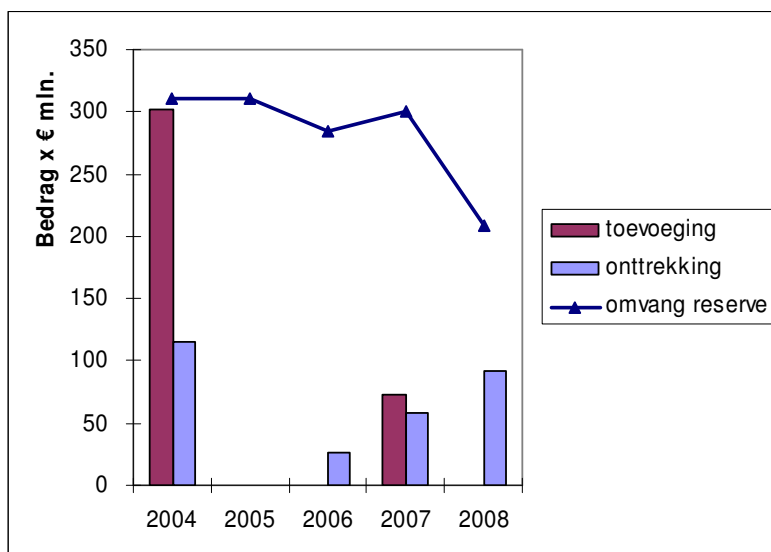
⁵⁵ Bijlage notitie aan te wenden vermogen, 24 april 2006.

⁵⁶ Jaarrekening/jaarverslag en afrekenvoorstel 2002, 30 juni 2003.

⁵⁷ Bijlage Notitie aan te wenden vermogen, 24 april 2006.

⁵⁸ Besluit Statenvoorstel Aanbieding rekening 2009, 31 mei 2010.

Omvang en verloop



Figuur 9 Omvang en verloop bestemmingsreserve Dekking provinciaal structuurfonds⁵⁹

Uit figuur 9 blijkt dat in 2004 een omvangrijke toevoeging is gedaan van € 302 mln. Deze toevoeging is het gevolg van de verkoop van de aandelen REMU NV (€ 249,4 mln.) en de definitieve afwikkeling van garanties UNA (€ 52,7 mln.). Daarnaast hebben in 2004 twee onttrekkingen plaatsgevonden namelijk € 50 mln. ten behoeve van de algemene reserve en € 65 mln. ten behoeve van de reserve Stimuleringsfonds. In 2005 zijn geen toevoegingen en onttrekkingen geweest. In 2006 is € 26,1 mln. overgeheveld naar de nieuwe bestemmingsreserve ILG.⁶⁰ In 2007 hebben PS besloten tot een onttrekking van € 57,7 mln. ten gunste van de bestemmingsreserve Coalitieakkoord. De storting van € 73,6 mln. in 2007 bestond uit dividend van REMU. In 2008 is de reserve verder afgenomen naar € 208 mln. De onttrekking van € 92 mln. was in het kader van het bestuursakkoord.

Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing

Het verloop sluit in beperkte mate aan op de beleidsmatige onderbouwing van de bestemmingsreserve. De reserve was bedoeld voor het instandhouden van de opbrengsten van de aandelenverkoop REMU en UNA, wat inhoudt dat in principe niet aan de reserve wordt onttrokken. Toch is in de periode 2004-2008 bijna € 300 mln. aan de reserve onttrokken. Het doel van de reserve is bij de jaarstukken 2008 gewijzigd, waardoor vanaf dat moment het verloop wel aansluit.

Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing

De toevoegingen sluiten aan op de financiële onderbouwing, namelijk de opbrengsten van de aandelenverkoop van REMU en UNA. Over onttrekkingen wordt bij instelling niet gesproken, omdat de omvang van de reserve in stand moest blijven. In de periode 2004-2008 hebben echter verschillende onttrekkingen plaatsgevonden, waarover PS op dat moment een besluit hebben genomen, die niet overeenkomen met de financiële onderbouwing.

⁵⁹ Jaarstukken 2004-2008.

⁶⁰ In het Gebiedsonderhandelingsdocument Agenda Vitaal Platteland van oktober 2006 staat hierover € 23 mln. vermeld.

Bevinding 8: De reserve Dekking provinciaal structuurfonds is oorspronkelijk ingesteld voor het instandhouden van de verkoopopbrengsten van REMU en UNA. In de periode 2004-2008 is echter bijna € 300 mln. aan de reserve onttrokken voor verschillende doeleinden. De reserve krijgt hierdoor het karakter van een algemene reserve. Dit sluit niet aan op de toenmalige onderbouwing van de reserve. In de nota 2009 is de onderbouwing grotendeels aangepast, waardoor het verloop wel aansluit op het doel. Nut en noodzaak van de reserve is echter niet aangepast.

4.2 Bestemmingsreserve Coalitieakkoord

Op 17 december 2007 hebben PS besloten tot het instellen van de bestemmingsreserve "Uitvoeringsprogramma 2007-2011". In de praktijk wordt de titel bestemmingsreserve Coalitieakkoord gebruikt. De naam is niet officieel gewijzigd.⁶¹

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 9 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	In redelijke mate aanwezig
Nut en noodzaak	Ja
Functie	Nee
Doel	Ja

Bij instelling is het doel van de reserve vastgelegd, namelijk het realiseren van het Uitvoeringsprogramma 2007-2011.⁶² Op deze manier willen GS op een inzichtelijke wijze verantwoording afleggen richting PS over de aanwending van de middelen van het Uitvoeringsprogramma.⁶³ Dit geeft het nut en de noodzaak aan van de reserve. De functie van de reserve is niet bij instelling vastgelegd. De nota Reserves en voorzieningen 2009 bevat een verdere uitwerking van de nut en noodzaak van de reserve en de functie van de reserve, die zowel sparen als egaliseren betreft.

Financiële onderbouwing

Tabel 10 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

Financiële onderbouwing	In grote mate aanwezig
Toevoegingen	Ja
Onttrekkingen	Ja
Omvang	Ja
Duur	Nee

De reserve moet de benodigde middelen (€ 418 mln.) voor het Uitvoeringsprogramma 2007-2011 omvatten⁶⁴. Bij instelling hebben PS vastgesteld dat deze reserve wordt gevoed door:

⁶¹ Email ambtelijke organisatie provincie Utrecht, 1 december 2009.

⁶² Collegeprogramma 2007-2011, 17 december 2007, bijlage 1.

⁶³ Collegeprogramma 2007-2011, 17 december 2007, pag. 85.

⁶⁴ Collegeprogramma 2007-2011, 17 december 2007, pag. 85.

- € 118 mln. uit de begrotingssaldi 2008-2011;
- € 225 mln. uit de reserve Dekking provinciaal structuurfonds;
- € 10 mln. uit het voorlopig rekeningresultaat 2007;
- € 65 mln. via het herijken van de reserves, de zogenaamde Stofkamoperatie I.

PS hebben tijdens de behandeling van het Uitvoeringsprogramma via amendement 10 besloten € 1 mln. extra te verstrekken aan de Kaderrichtlijnwater ten laste van nog toe te wijzen middelen 2007.⁶⁵ Hierdoor wordt de totale omvang van de reserve € 419 mln.

In het Uitvoeringsprogramma staat het bestedingsplan van de reserve, dat bestaat uit de jaarlijks benodigde middelen per onderwerp voor de periode 2007-2011. Voor de jaren 2007 en 2008 is dit respectievelijk € 5,6 mln. en € 83,5 mln.

Deze bedragen worden als volgt gedekt:

- € 10 mln. in 2007 ten laste van het voorlopig rekeningresultaat 2007;
- € 57,7 mln. in 2007 ten laste van het structuurfonds en;
- € 21,5 mln. in 2008 ten laste van het begrotingssaldo 2008.

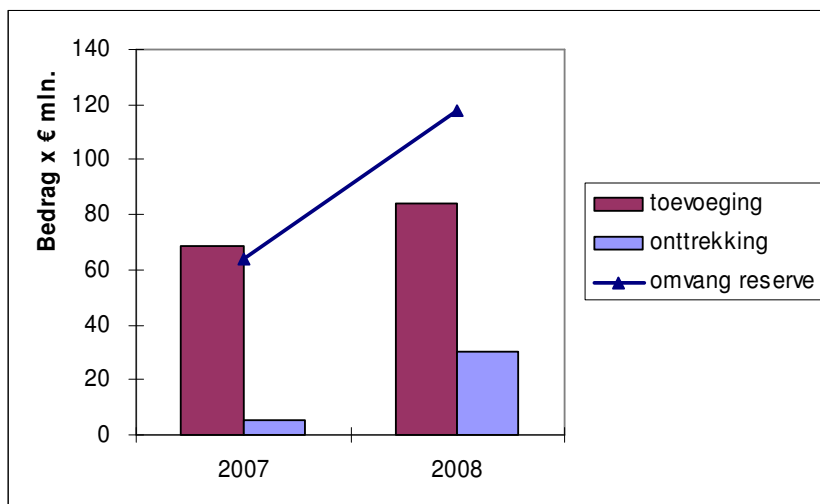
In de nota Reserves en voorzieningen 2009 staat dat het bestedingsplan door diverse oorzaken is gewijzigd. De nota verwijst naar de begroting 2009, waarin integraal per thema en onderwerp gerapporteerd wordt over de geplande besteding.

Het is bij instelling niet bekend of de duur van de reserve betrekking heeft op de periode 2007-2011 of dat de reserve langer in stand wordt gehouden. De nota Reserves en voorzieningen 2009 geeft aan dat de reserve in principe in 2011, na afloop van de coalitieperiode, wordt opgeheven. Hiervoor volgt nog een nadere uitwerking, waarbij PS moeten besluiten over een eventueel nog aanwezig saldo in de reserve, in relatie tot bestaande verplichtingen.⁶⁶

⁶⁵ Amendement 10 Waterketen in het kader van inrichtingsmaatregelen Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), 17 december 2007.

⁶⁶ Nota reserves en voorzieningen, 26 oktober 2009, pag. 28.

Omvang en verloop



Figuur 10 Omvang en verloop bestemmingsreserve Coalitieakkoord⁶⁷

De omvang van de reserve neemt toe. In de jaren 2007 en 2008 is respectievelijk € 69 mln. en € 83 mln. aan de reserve toegevoegd. In 2008 is € 21,5 mln. afkomstig uit het begrotingssaldo 2008. De overige € 62 mln. komt voort uit een extra impuls voor het Uitvoeringsprogramma, zoals vrijval van de algemene reserve. De onttrekkingen liggen lager. In 2007 is de onttrekking € 5,3 mln. en in 2008 € 30,4 mln. Eind 2008 omvatte de reserve € 117 mln.

Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing

Uit de jaarstukken 2007 en 2008 blijkt dat de reserve gebruikt is voor de uitvoering van het coalitieakkoord. Hiermee sluit het verloop aan op de beleidsmatige onderbouwing.

Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing

Bij instelling van de reserve zijn de geplande toevoegingen en onttrekkingen vastgelegd. De onttrekkingen in 2008 liggen € 53,1 mln. lager dan oorspronkelijk gepland. De gevolgen hiervan voor de onderbouwing zijn niet verwerkt in de nota Reserves en voorzieningen 2009, ondanks dat de lagere onttrekking reeds bekend was bij de jaarstukken in april 2009. De gevolgen zijn wel verwerkt in het overzicht van onttrekkingen in de begroting 2010. Uit dit overzicht blijkt dat het totale budget voor het uitvoeringsprogramma van € 419 mln. is afgenomen naar € 398 mln. Daarnaast zijn de onttrekkingen in 2011 ten opzichte van het oorspronkelijke plan toegenomen met € 24 mln. en staat er nu ook voor 2012 een onttrekking van € 7 mln. gepland.

Bevinding 9: De bestemmingsreserve Coalitieakkoord bevat bij instelling een duidelijke beleidsmatige en financiële onderbouwing. De onttrekking in 2008 ligt € 53 mln. lager dan oorspronkelijk gepland. Ondanks het feit dat dit in april 2009 reeds bekend was, is de onderbouwing van de reserve in de nota Reserves en voorzieningen 2009 niet geactualiseerd. De actualisering van de financiële onderbouwing heeft plaatsgevonden in de begroting 2010.

⁶⁷ Jaarstukken 2007 en 2008.

4.3 Bestemmingsreserve Stimuleringsfonds

PS hebben de reserve Stimuleringsfonds op 24 mei 2004 bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2004 ingesteld.

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 11 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	In redelijke mate aanwezig
Nut en noodzaak	Ja
Functie	Nee
Doel	Deels

In de Voorjaarsnota 2004 staat dat de provincie projecten wil uitvoeren om de burgers van de provincie nog beter van dienst te zijn. Aangezien deze formulering zeer algemeen van aard is, heeft de Rekenkamer dit doel bij instelling als deels beoordeeld. Over nut en noodzaak staat dat is besloten een reserve Stimuleringsfonds in te stellen, omdat projecten niet of niet tijdig kunnen worden gefinancierd binnen de huidige kaders voor het financiële beleid. De provincie geeft aan dat het instellen van de reserve is versterkt door een aanvullende incidentele opbrengst van de verkoop van UNA.⁶⁸ Er is bij instelling geen functie vastgesteld.

In de jaarstukken 2006 is het doel anders verwoord: 'ter eenmalige dekking van de kosten van structuurversterkende projecten'. In de jaarstukken 2007 en 2008 is de term 'eenmalige' weggefallen.

Financiële onderbouwing

Tabel 12 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

Financiële onderbouwing	In redelijke mate aanwezig
Toevoegingen	Ja
Onttrekkingen	Deels
Omvang	Ja
Duur	Nee

Bij instelling is vermeld dat de reserve eenmalig met € 65 mln. wordt gevoed door een onttrekking aan de reserve Dekking Provinciaal Stimuleringsfonds.⁶⁹ In de Voorjaarsnota 2005 is bepaald dat hiervan € 60 miljoen aan de projecten kan worden besteed, want van het beschikbaar gestelde bedrag van € 65 miljoen wordt € 5 mln. afgetrokken in verband met de derving van rente-inkomsten in de lopende collegeperiode.

Als voorwaarde is vastgelegd dat aanwending van het Stimuleringsfonds uitsluitend mag plaatsvinden voor bijzondere of additionele projecten en inspanningen die in beginsel geen exploitatieve consequenties hebben.⁷⁰ GS hebben tijdens de PS behandeling toegezegd dat de voorwaarde dat het Stimuleringsfonds geen budgettaire verruiming tot gevolg mag hebben komt te vervallen.⁷¹ In de nota Reserves en voorzieningen 2009 staat deze

⁶⁸ Voorjaarsnota, 24 mei 2004.

⁶⁹ Voorjaarsnota, 24 mei 2004.

⁷⁰ Voorjaarsnota, 24 mei 2004.

⁷¹ Notulen PS 24 mei 2004, pag. 76.

spelregel opnieuw vermeld. Als reden hiervoor geeft de provincie aan dat PS niet formeel hebben besloten dat deze spelregel moet komen te vervallen (noch via een besluit, noch via een amendement).⁷²

Bij de Voorjaarsnota 2005 is vastgelegd voor welke thema's de middelen worden aangewend.

- a. versterking Utrechtse economie (bedrijventerreinen en kenniseconomie): € 10 mln.
- b. investeringen in duurzame ontwikkelingen (natuur, landschap en milieu): € 15 mln.
- c. stedelijke vernieuwing (inclusief sociale samenhang in stedelijk gebied): € 10 mln.
- d. cultuurhistorie en behoud erfgoed: € 10 mln.
- e. instelling grondbank t.b.v. strategisch grondbeleid: € 5 mln.
- f. zorg: € 10 mln.

Daarnaast is bij instelling afgesproken dat er een ondergrens komt voor onttrekkingen aan het fonds, zodat niet teveel versnippering optreedt. PS hebben besloten middelen toe te kennen aan de onderstaande projecten (zie tabel 13).⁷³ Bij deze projecten is niet vermeld bij welk thema ze horen. Indien we zelf een inschatting maken van de projectindeling per thema, blijkt dat de uitgaven in grote mate overeenkomen met de verdeling van de middelen over de thema's. Alleen is € 0,8 mln. voor b) de investeringen in duurzame ontwikkelingen verschoven naar e) de instelling van de grondbank.

Tabel 13 Projecten reserve Stimuleringsfonds

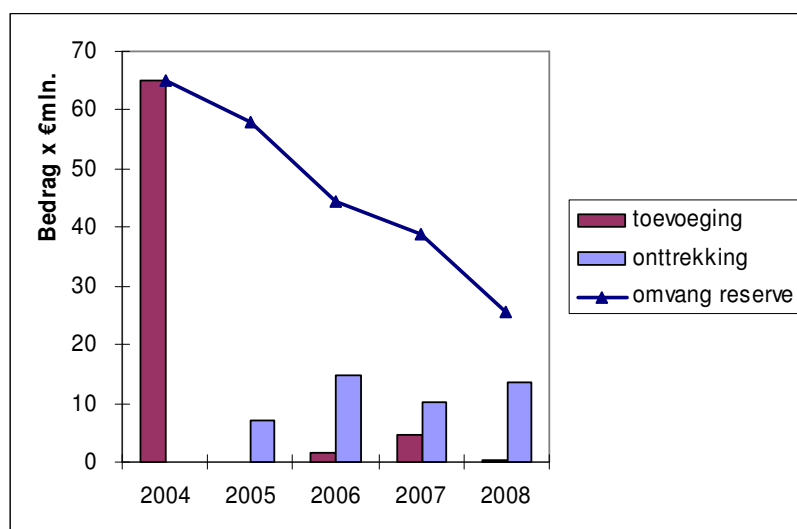
Projecten	Toegekende middelen	Inschatting thema
Utrechtse molens	€ 4 mln.	d
Kenniseconomie	€ 3,5 mln.	a
Jeugdzorg SOS	€ 4,3 mln.	f
Nedereindse plas	€ 2,8 mln.	b
Toekomst thuis: domotica	€ 3 mln.	f
Nieuwe Hollandse Waterlinie	€ 5 mln.	d
Stedelijke vernieuwing	€ 10 mln.	c
Duurzame ontwikkeling	€ 1,8 mln.	b
Herstructurering bedrijventerreinen	€ 5 mln.	a
Duurzame ontwikkeling: landelijk gebied	€ 8,2 mln.	b
Zorgeloos wonen	€ 2,7 mln.	f
Grondbeleid	€ 5 mln.	e
Bodemkaart	€ 0,8 mln.	e
Duurzame ontwikkeling	€ 1,4 mln.	b
Innovatie: sciencepark	€ 0,8 mln.	a
Innovatie: cultuur en economie	€ 0,7 mln.	a
Cultureel erfgoed: Steenfabriek Boscherwaarden	€ 1 mln.	d
Totaal	€ 60 mln.	

Hierbij is geen planning vermeld voor de besteding van deze middelen. Ook is bij instelling geen informatie opgenomen over de duur van de reserve. Ook de nota Reserves en voorzieningen 2009 bevat geen informatie over looptijd van de reserve.

⁷² Feitelijke wederhoorreactie provincie Utrecht, 18 maart 2010.

⁷³ Voorjaarsnota 2005 en 2006 en Jaarrekening 2007.

Omvang en verloop



Figuur 11 Omvang en verloop bestemmingsreserve Stimuleringsfonds⁷⁴

Uit figuur 11 blijkt dat de omvang van de reserve een dalende lijn vertoont. In 2004 is bij instelling € 65 mln. vanuit de reserve Dekking provinciaal structuurfonds in de reserve gestort. In de periode 2005-2008 hebben onttrekkingen voor verschillende projecten plaatsgevonden, die staan genoemd in de jaarstukken. De totale onttrekking in de periode 2004-2008 bedraagt € 45,7 mln. In 2006 en 2007 is respectievelijk € 1,4 mln. en € 4,6 mln. gestort. In 2008 was de storting € 0,2 mln. Eind 2008 omvatte de reserve € 25 mln.

Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing

Uit de jaarstukken blijkt dat de middelen uit de reserve worden onttrokken voor verscheidene projecten. Deze projecten komen grotendeels overeen met de vastgestelde structuurversterkende projecten. Er worden echter ook projecten genoemd, zoals Ecopassage Elst en Valleikanaal, waarvan niet duidelijk is onder welk vastgesteld project ze vallen.

Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing

De omvang van de reserve is in 2004, overeenkomstig het instellingsbesluit, € 65 mln. Zoals blijkt uit figuur 11 zijn in 2006, 2007 en 2008 ook middelen toegevoegd aan de reserve. Dit sluit niet aan op de onderbouwing, waarin geen afspraken zijn gemaakt over eventuele toevoegingen.

Bevinding 10: De reserve Stimuleringsfonds is bij instelling in redelijke mate onderbouwd. Er ontbreekt informatie over de planning van de onttrekkingen en de duur van de reserve. Bij het verloop van de reserve is niet duidelijk gemaakt of de besteding van de reserve aansluit bij de onderbouwing, omdat de projecten niet gekoppeld zijn aan de thema's. Daarnaast is vanaf 2006 in totaal € 6,2 mln. gestort in de reserve. Dit komt niet overeen met de financiële onderbouwing, waarin is afgesproken eenmalig € 65 mln. in de reserve te storten.

⁷⁴ Jaarstukken 2004-2008.

4.4 Bestemmingsreserve Rente en afschrijvingen

Op 17 april 2000 hebben PS ingestemd met de instelling van de reserve Rente en afschrijvingen.

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 14 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	In redelijke mate aanwezig
Nut en noodzaak	Ja
Functie	Nee
Doel	Ja

Bij instelling licht de provincie toe dat in 2000 de provincie Utrecht een 'balanssanering' heeft uitgevoerd. De balanssanering bestond uit het vervroegd aflossen van aangetrokken langlopende geldleningen en het vervroegd afschrijven van in het verleden geactiveerde kapitaaluitgaven met behulp van de opbrengsten uit de verkoop van het provinciale belang in UNA. Aangezien een deel van de geactiveerde investeringen niet vervroegd kon worden afgeschreven, is voorgesteld om de toekomstige kapitaallasten te dekken uit de reserve. Dit vormt het nut en de noodzaak van de instelling. Het doel van de reserve is de dekking van de toekomstige kapitaallasten van niet vervroegd af te schrijven geactiveerde investeringen.⁷⁵ De functie van de reserve is bij instelling niet expliciet vastgelegd, maar is egaliseren.

PS hebben ingestemd met de nota Reserves en voorzieningen 2005, waarin het volgende voorstel is gedaan tot opheffing van de reserve.⁷⁶

"De reserve Rente en afschrijving is ingesteld om daaruit jaarlijks de kapitaallasten van het Provinciehuis te dekken. Deze kapitaallasten behoren echter tot de normale bedrijfsvoering en zijn ook structureel. Op grond van het all-inclusive-beginsel zouden deze kosten uit de reguliere begroting moeten worden gedekt. Wij stellen derhalve voor om deze reserve (op termijn) op te heffen en om een apart plan te maken voor de afbouw, zodat geleidelijk de kapitaallasten gedekt kunnen worden uit de begroting. De dekking van de eventueel hieruit voortvloeiende tekorten worden in dit plan opgenomen."⁷⁷

Bij de resultaten van de stofkamoperatie in 2008 is vermeld:

"De reserve Rente en afschrijving is in het verleden in het leven geroepen ter dekking van de toekomstige kapitaallasten van niet vervroegd af te schrijven investeringen. Op dit moment betreft dat vooral de bestaande huisvesting. Het wegvallen van deze reserve leidt daardoor tot een structurele last van ca. € 0,6 mln. per jaar."

In de nota Reserves en voorzieningen 2009 is vastgelegd dat na de geplande verhuizing naar een nieuw provinciehuis het deel van de reserve dat betrekking heeft op het provinciehuis vrijvalt in de exploitatie. Voor het nieuwe provinciehuis zal niet opnieuw een reserve kapitaallasten worden ingesteld. Daarna zal de reserve Rente en afschrijvingen alleen betrekking hebben op waterwerken.

⁷⁵ Technische uitwerking balanssanering, 17 april 2000.

⁷⁶ PS 27 juni 2005.

⁷⁷ Nota Herijking reserves en voorzieningen, 27 juni 2005.

Financiële onderbouwing

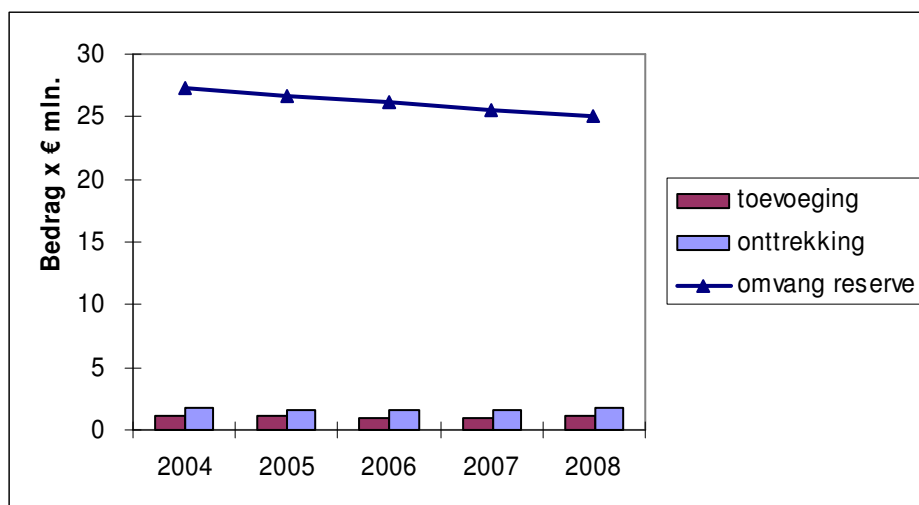
Tabel 15 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

Financiële onderbouwing	In geringe mate aanwezig
Toevoegingen	Ja
Onttrekkingen	Nee
Omvang	Nee
Duur	Nee

Over de toevoegingen is bij instelling afgesproken dat € 26,4 mln. ten laste van de algemene reserve wordt gestort in de reserve. Doordat een deel van de kapitaallasten niet vervroegd kon worden afgeschreven, was het mogelijk om een groter deel van de UNA opbrengsten te beleggen. De extra rente UNA opbrengst wordt gestort in de reserve.⁷⁸

Er zijn bij instelling geen afspraken gemaakt over de omvang van de onttrekkingen, de omvang en de duur van de reserve. Wel wordt vermeld dat de omvang van de reserve geleidelijk afneemt, naarmate ook de geactiveerde kapitaallasten worden afgeschreven.

Omvang en verloop



Figuur 12 Omvang en verloop bestemmingsreserve Rente en afschrijvingen⁷⁹

De afgelopen jaren is de omvang van de reserve geleidelijk afgenomen. De jaarlijkse storting bedraagt een deel van de renteopbrengst van de belegde UNA middelen. De jaarlijkse onttrekking bestaat uit de dekking van de kapitaallasten van provinciale gebouwen (Paushuize en Rijnsweerd) en wegen. Eind 2008 bedraagt de reserve € 25 mln.

Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing

Het gebruik van de reserve sluit aan op de beleidsmatige onderbouwing, namelijk het dekken van kapitaallasten.

⁷⁸ Technische uitwerking balanssanering, 17 april 2000.

⁷⁹ Jaarstukken 2004-2008.

Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing

De toevoeging van de rente en de onttrekking voor de kapitaallasten van de provinciegebouwen sluiten aan op de financiële onderbouwing van de reserve. Aangezien er tot en met 2008 geen expliciet PS besluit is genomen over de dekking van de kapitaallasten van het provinciehuis, kan het verloop hier niet op getoetst worden.

Bevinding 11: In 2005 is reeds voorgesteld de kapitaallasten van het provinciehuis niet via de reserve Rente en afschrijvingen te dekken, omdat deze bedrijfsvoeringskosten uit de exploitatie betaald moeten worden. Pas bij de nota Reserves en voorzieningen 2009 heeft dit voorstel geleid tot een expliciet PS besluit en zal de reserve Rente en afschrijvingen op termijn alleen betrekking hebben op waterwerken.

4.5 Bestemmingsreserve Grote wegenwerken

PS hebben op 27 juni 2005 bij de herijking van de reserves en voorzieningen de voorziening Grote wegenwerken omgezet in een bestemmingsreserve.⁸⁰

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 16 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	In redelijke mate aanwezig
Nut en noodzaak	Ja
Functie	Nee
Doel	Ja

Bij instelling van de bestemmingsreserve is beargumenteerd waarom deze middelen niet meer in een voorziening horen. De volgende redenen zijn vermeld:

- Er is geen juridische verplichting tot deze wegenwerken.
- Er is (zeker bedrijfseconomisch gezien) geen oorzakelijk verband tussen de geplande toekomstige investeringen en enig boekjaar.⁸¹

De omzetting van de voorziening in een bestemmingsreserve vindt plaats onder handhaving van dezelfde doelen⁸². Dit doel luidt: het voorzien in de middelen die nodig zijn om de vastgestelde weginvesteringen te kunnen realiseren. In de jaarstukken 2006 staat het volgende doel vermeld van de reserve: *“De reserve Grote wegenwerken wordt gevormd om op korte termijn de vastgestelde weginvesteringen (projecten uit het Uitvoeringsprogramma Mobiliteitsplan UMP) te kunnen realiseren.”* Er is bij instelling geen functie van de bestemmingsreserve vastgelegd.

In de nota Reserves en voorzieningen 2009 is het doel aangevuld. Naast het beschikbaar houden van middelen voor weginvesteringen is de reserve ook bedoeld voor de egalisatie van kosten van wegenwerken die niet binnen het jaarbudget kunnen worden gerealiseerd. Als functie staat dan ook “egaliseren” vermeld.

⁸⁰ Nota Herijking reserves en voorzieningen, 27 juni 2005.

⁸¹ Nota Herijking reserves en voorzieningen, 27 juni 2005.

⁸² Jaarrekening en afrekenvoorstel 2004, april 2005.

Financiële onderbouwing

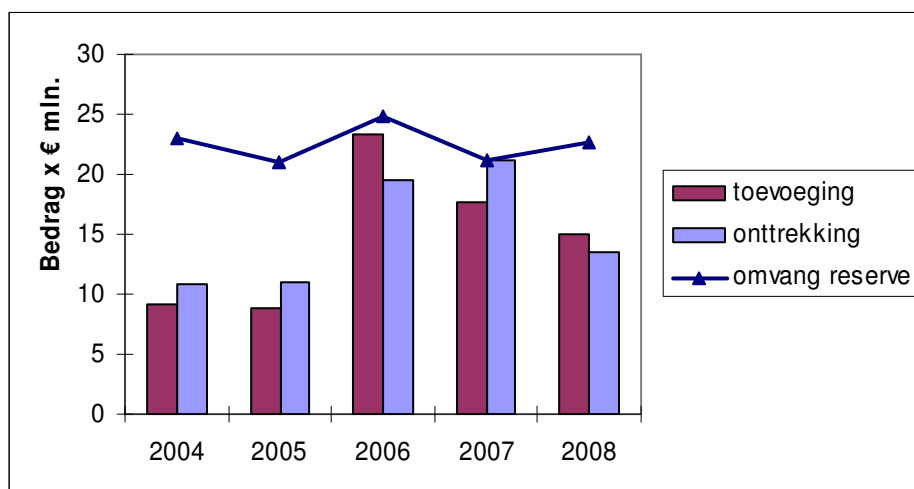
Tabel 17 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

Financiële onderbouwing	In redelijke mate aanwezig
Toevoegingen	Ja
Onttrekkingen	Ja
Omvang	Nee
Duur	Nee

Net als bij de beleidsmatige onderbouwing geldt ook voor de financiële onderbouwing dat bij instelling informatie staat vermeld over de voorziening. In de jaarstukken 2006 staat over de reserve Grote wegenwerken vermeld dat zowel de jaarlijkse storting als de onttrekking afhankelijk is van het investeringsprogramma, zoals beschreven is in het Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht (SMPU). In het UMP is bij de planning van de projecten aangegeven welk deel wordt gedekt uit de reserve Grote wegenwerken.

Bij instelling in 2005 is geen informatie over de omvang en duur van de bestemmingsreserve. In de nota Reserves en voorzieningen 2009 wordt dit nader verklaard. De duur is niet bepaald, omdat deze afhankelijk is van het vastgestelde SMPU. Ook het maximumbedrag hangt samen met het jaarlijks vast te stellen UMP.⁸³

Omvang en verloop



Figuur 13 Omvang en verloop bestemmingsreserve Grote wegenwerken⁸⁴

De hoogte van de reserve ligt in de periode 2004-2008 tussen de € 21 mln. en € 25 mln. De stortingen en onttrekkingen hangen samen met het beleid in het SMPU. In 2008 is ook € 3,2 mln. onttrokken voor de reserve Coalitieakkoord.

Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing

Uit de onttrekkingen blijkt dat de reserve gebruikt wordt voor projecten uit het SMPU. Hiermee sluit het verloop aan op de beleidsmatige onderbouwing. De onttrekking voor de reserve Coalitieakkoord van € 3,2 mln. sluit niet aan op het doel van de bestemmingsreserve.

⁸³ Nota Reserves en voorzieningen, 26 oktober 2009, pag. 46.

⁸⁴ Jaarstukken 2004-2008.

Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing

Uit de jaarstukken blijkt dat de reserve gebruikt wordt voor de projecten uit het SMPU.⁸⁵ Hiermee sluit het verloop aan op de financiële onderbouwing. De onttrekking van € 3,2 mln. voor de reserve Coalitieakkoord is niet vermeld in het SMPU. Zodoende sluit deze onttrekking niet aan op de financiële onderbouwing.

Bevinding 12: De uitvoeringsprogramma's van het Strategisch Mobiliteitsplan Utrecht vormen een goede onderbouwing van de reserve Grote wegenwerken. De onttrekking voor de reserve Coalitieakkoord van € 3,2 mln. sluit niet aan op de onderbouwing van de bestemmingsreserve.

4.6 Bestemmingsreserve Provinciaal Structuurfonds

Op 12 november 2001 hebben PS ingestemd met het instellen van het Structuurfonds Utrecht. Deze reserve is verbonden aan de bestemmingsreserve Dekking provinciaal structuurfonds (zie paragraaf 4.1), omdat de voeding bestaat uit de rendementen op de verkoopopbrengsten van REMU en UNA.

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 18 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	In geringe mate aanwezig
Nut en noodzaak	Nee
Functie	Nee
Doel	Ja

Bij instelling van het Structuurfonds is vermeld dat dit fonds noodzakelijk is om te voorkomen dat jaarlijkse claims vanuit de reguliere exploitatie leiden tot verdamping van de middelen. Over het doel is vermeld dat de middelen zijn bestemd voor projecten die structuurversterkend zijn, die passen binnen de doelstellingen van de provincie en die bijdragen aan de nagestreefde lange termijneffecten. Hiervoor wordt een projectenagenda opgesteld, getiteld Agenda 2010. Als globale richtlijn voor de besteding van de middelen is de volgende indeling opgesteld:

- stedelijk en landelijk gebied
- sociale samenhang, zorg en participatie
- bereikbaarheid (weg- en OV-infrastructuur)
- kennisinfrastructuur/werkgelegenheid
- cultuur/cultureel erfgoed⁸⁶

⁸⁵ Jaarstukken 2005-2008.

⁸⁶ Structuurfonds Utrecht, 12 november 2001.

Financiële onderbouwing

Tabel 19 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

Financiële onderbouwing	In geringe mate aanwezig
Toevoegingen	Deels
Onttrekkingen	Deels
Omvang	Nee
Duur	Nee

Bij instelling is bepaald dat de reserve gevoed zal worden met onderstaande middelen. Een cijfermatig overzicht van de toevoegingen aan de reserve ontbreekt.

- De opbrengsten van de zogenaamde REMU-gelden.
- Vanaf 2003 de beleggingsresultaten van de gelden binnen de algemene reserve die geoormerkt zijn.
- De opbrengst over de aan de algemene reserve toe te voegen vrijvallende middelen die waren opgenomen in de voorziening garanties UNA.
- Met opbrengsten die mogelijk ontstaan in het kader van met bijdragen van het structuurfonds gerealiseerde projecten.
- Met de gelden die worden terugontvangen bij voorfinanciering van projecten in het kader van Agenda 2010.⁸⁷

PS hebben op 13 mei 2002 besloten dat het Structuurfonds in de periode 2003-2006 jaarlijks met € 2,3 mln. wordt gevoed.⁸⁸ In de begroting van 2005 staat vermeld dat het budget voor Agenda 2010 structureel € 11,5 mln. per jaar is.⁸⁹ De provincie heeft aangegeven dat indien na saldering van gerealiseerde inkomsten en uitgaven gelden overblijven of nodig zijn deze respectievelijk in de reserve worden gestort of uit de reserve worden onttrokken.⁹⁰ Dit staat echter niet duidelijk toegelicht in de onderbouwing van de reserve.

Bij instelling is vermeld dat de provincie een projectenagenda voor de komende jaren (Agenda 2010) zal opstellen. Hiermee zal worden aangegeven waaraan de middelen worden besteed, maar nog niet wanneer. Begin 2003 hebben PS tien projecten vastgesteld, die onderdeel uitmaken van programma Agenda 2010.⁹¹ Via een jaarlijks herijking zijn de definitieve projecten in 2004 vastgesteld.⁹²

Over de omvang van de reserve zijn bij instelling geen afspraken gemaakt. In de begroting 2003 staat dat de reserve de komende 10 jaar bijna € 100 mln. bevat voor de projecten van Agenda 2010.⁹³ Halverwege 2004 stemmen PS in met het toekennen van € 76,8 mln. aan Agenda 2010 projecten.⁹⁴ Op 4 oktober 2004 hebben PS besloten om het programma Agenda 2010 een bezuiniging op te leggen in het kader van de operatie Kwaliteit en taken. Dit heeft geresulteerd in het beëindigen van het project Veenweide met ingang van 1 januari 2005 en een korting op het budget van Agenda 2010 ter hoogte van € 4,1 mln.⁹⁵ In de nota Reserves en voorzieningen 2009 is deze wijziging niet verwerkt in de onderbouwing van de reserve.

⁸⁷ Structuurfonds Utrecht, 12 november 2001.

⁸⁸ Kadernota 2003, 13 mei 2002.

⁸⁹ Begroting 2005, pag. 59.

⁹⁰ Feitelijke wederhoorreactie provincie Utrecht, 18 maart 2010.

⁹¹ Jaarlijkse herijking Agenda 2010, 10 februari 2003.

⁹² Jaarlijkse herijking Agenda 2010, 16 december 2004.

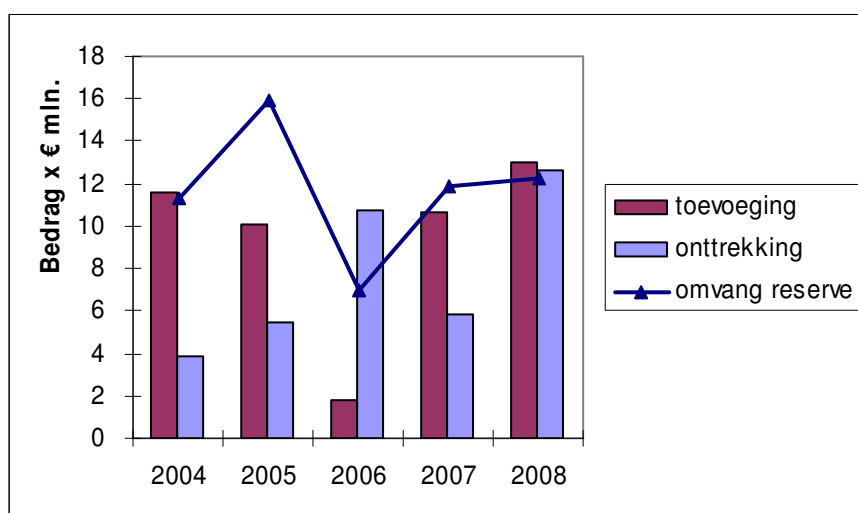
⁹³ Begroting 2003, pag. 5.

⁹⁴ Aanvullende informatie inzake de financiën en financiële risico's inzake Agenda 2010, mei 2004.

⁹⁵ Herijking Agenda 2010 en 3^e kwartaalrapportage, 15 november 2004.

Er is bij instelling ook geen informatie over de duur van de reserve opgenomen. In de nota Reserves en voorzieningen 2009 staat vermeld dat de projecten eind 2010 worden afgerond en dat het voordelig saldo terug wordt gestort naar de algemene middelen.

Omvang en verloop



Figuur 14 Omvang en verloop bestemmingsreserve Provinciaal structuurfonds⁹⁶

De toevoegingen en onttrekkingen laten een variërend beeld zien. Er is sprake van een toename van de reserve in 2004 en 2005. In 2004 waren de projectuitgaven aanzienlijk lager dan de beschikbare middelen, waardoor de reserve met € 7,6 mln. is toegenomen.⁹⁷ In 2005 had dit onder meer te maken met besluiten over projecten die al wel genomen waren, maar nog niet tot uitbetaling hadden geleid.⁹⁸ De omvang van de reserve neemt in 2006 af als gevolg van een onttrekking van € 10,7 mln. Daarnaast werd in 2006 € 8,5 minder gestort, omdat dit bedrag nodig was voor het uitvoeren van het mobiliteitsplan (SMPU). De storting van dit bedrag is nu voorzien in 2010.⁹⁹ In 2007 en 2008 neemt de reserve weer toe. In de jaarstukken 2007 wordt dit duidelijk toegelicht. In de jaarstukken 2008 stelt de provincie dat een aantal projecten lagere uitgaven heeft dan begroot, waardoor de onttrekking aan de reserve Structuurfonds ook is verlaagd. Daarnaast is in 2008 een bedrag van € 1,5 mln. overgeboekt vanuit de reserve Recreatieve fietsverbindingen.

Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing

De middelen uit de reserve worden besteed aan projecten van Agenda 2010, waardoor het aansluit op het doel van de reserve. De toelichting in de jaarstukken staat versnipperd opgenomen, waardoor de aansluiting van het verloop op de onderbouwing van de reserve lastig te achterhalen is.

Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing

De reserve is bedoeld voor het opvangen van overschotten en tekorten op Agenda 2010. Hierop aansluitend geven de jaarstukken aan dat de reserve is gebruikt als egaliseringsreserve voor de uitvoering van Agenda 2010. Een aantal mutaties sluit hier niet op aan, namelijk de lagere storting vanwege het SMPU en de overboeking in 2008 van de reserve Recreatieve fietsverbindingen.

⁹⁶ Jaarstukken 2004-2008.

⁹⁷ Jaarstukken 2004, pag. 38.

⁹⁸ Jaarstukken 2005, pag. 41-42.

⁹⁹ Email ambtelijke organisatie provincie Utrecht, 1 december 2009.

Bevinding 13: De onderbouwing van de bestemmingsreserve Provinciaal structuurfonds is bij instelling onvolledig. Het verloop van de reserve sluit aan op het doel. Een aantal mutaties sluit niet aan op de financiële onderbouwing.

4.7 Bestemmingsreserve Projecten

PS hebben de reserve Projecten ingesteld op 10 april 2006 bij het voorstel over overboeking van kredieten 2005-2006.

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 20 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	In redelijke mate aanwezig
Nut en noodzaak	Ja
Functie	Nee
Doel	Ja

Bij instelling is aangegeven dat een reserve Projecten nodig is om tussentijds saldi op nog lopende projecten over te hevelen naar het volgende jaar. Deze projecten zijn bij instelling vastgelegd. Als gevolg van de toename van projectmatig werken komt het namelijk steeds vaker voor dat beschikbaar gestelde budgetten voor projecten aan het eind van het jaar nog niet zijn (en niet konden worden) besteed, maar wel nodig zijn om de betreffende projecten te kunnen afronden.¹⁰⁰ Dit geeft een duidelijk beeld van het nut en de noodzaak en het doel van de reserve. De functie van de reserve is niet bij instelling benoemd. In de nota Reserves en voorzieningen 2009 staat egaliseren als functie vermeld.

Financiële onderbouwing

Tabel 21 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

Financiële onderbouwing	In redelijke mate aanwezig
Toevoegingen	Ja
Onttrekkingen	Ja
Omvang	Nee
Duur	Nee

Bij instelling is vermeld dat de reserve aan het einde van het jaar wordt gevoed met nog niet uitgegeven bedragen van nog lopende projecten. De gestorte bedragen moeten direct in het nieuwe jaar onttrokken en teruggeboekt worden naar de desbetreffende projecten.¹⁰¹ Bij instelling zijn projecten benoemd, waarvan de middelen vanaf de jaarstukken 2005 overgeheveld mogen worden via de reserve.¹⁰² In de nota Reserves en voorzieningen 2009 is een geactualiseerd overzicht van projecten opgenomen.

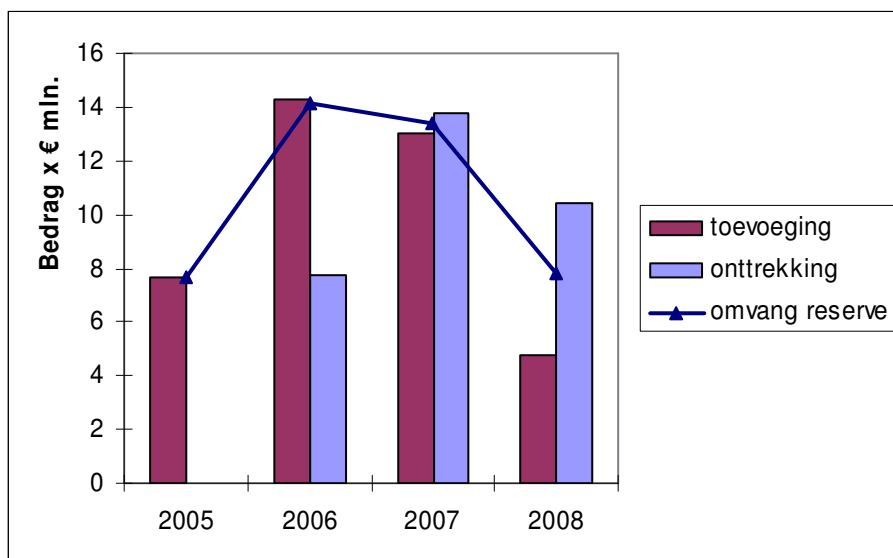
Er zijn bij instelling geen afspraken gemaakt over de omvang en duur van de reserve.

¹⁰⁰ Overboeking kredieten 2005-2006, 10 april 2006.

¹⁰¹ Overboeking kredieten 2005-2006, 10 april 2006.

¹⁰² Overboeking kredieten 2005-2006, 10 april 2006.

Omvang en verloop



Figuur 15 Omvang en verloop bestemmingsreserve Projecten¹⁰³

In 2005 heeft een toevoeging plaatsgevonden van € 7,6 mln. In 2006 is te zien dat de onttrekkingen gelijk zijn aan de toevoegingen van een jaar eerder. In 2007 liggen de onttrekkingen iets lager dan in de toevoegingen eind 2006. In 2008 ligt de onttrekking flink lager, namelijk € 3 mln., dan de toevoegingen in 2007. De jaarstukken bevatten een opsomming van de projecten waar de mutaties betrekking op hebben.

Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing

Uit de jaarstukken blijkt dat de reserve gebruikt wordt voor de overheveling van budgetten voor jaaroverschrijdende projecten. Hiermee sluit het verloop aan op de beleidsmatige onderbouwing.

Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing

Uit de jaarstukken blijkt dat niet alleen de budgetten van de projecten, die bij instelling zijn vastgelegd, worden overgeheveld, maar ook van andere projecten. De aanvullende projecten worden jaarlijks via de Overboekingsvoorstellen vastgelegd.¹⁰⁴ Deze werkwijze is niet geïntroduceerd bij de instelling van de reserve.

Voor de flink lagere onttrekking in 2008 is geen verklaring gegeven in de jaarstukken. Daarnaast sluit dit niet aan op de voorwaarde dat gestorte bedragen direct in het nieuwe jaar worden onttrokken.

Bevinding 14: De bestemmingsreserve Projecten wordt gebruikt volgens de beleidsmatige onderbouwing die bij instelling is vastgelegd. In 2008 is niet voldaan aan de voorwaarde dat de gestorte bedragen direct in het nieuwe jaar worden onttrokken. Dit is niet nader toegelicht in de jaarstukken 2008.

¹⁰³ Jaarstukken 2005-2008.

¹⁰⁴ Overboeking kredieten 2006-2007, 5 februari 2007.

4.8 Bestemmingsreserve Investeringsfonds provinciaal erfgoed

Op 15 mei 2006 hebben PS de reserve Investeringsfonds provinciaal erfgoed ingesteld.

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 22 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	In redelijke mate aanwezig
Nut en noodzaak	Ja
Functie	Nee
Doel	Deels

Bij instelling is vermeld dat de oprichting van een reserve Investeringsfonds provinciaal erfgoed een passende invulling geeft aan de wens van PS. PS hebben via een motie GS gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor een integraal beleid voor het behoud en beheer van monumentaal erfgoed, de zogenaamde provinciale parels¹⁰⁵. Over het nut en de noodzaak is aangegeven dat de instelling van een reserve het mogelijk maakt per geval te beslissen over inzet van deze middelen t.b.v. van behoud van één of meer provinciale 'erfgoedparels'. Hiermee is het nut en de noodzaak vastgelegd. De functie is niet bij instelling benoemd. Het doel bij instelling luidt: de provincie Utrecht zet zich actief in voor oplossen van cultuurhistorische knelpunten / provinciale parels.¹⁰⁶ Dit doel staat ook vermeld in de nota Reserves en voorzieningen 2009. Dit is een zeer algemeen doel dat meer duidt op het programma dan op de reserve. Uit ambtelijke navraag blijkt dat hiermee wordt bedoeld "het mogelijk maken van de flexibele inzet van middelen ten behoeve van de oplossing van cultuurhistorische knelpunten en het behoud van provinciale parels".¹⁰⁷

Uit vergelijking met de Reserve Stimuleringsfonds (zie paragraaf 4.3) blijkt dat beide reserves zich richten op cultuurhistorie en behoud erfgoed. Deze overlap wordt niet nader toegelicht bij het instellen van de reserve Investeringsfonds provinciaal erfgoed.

Financiële onderbouwing

Tabel 23 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

Financiële onderbouwing	In geringe mate aanwezig
Toevoegingen	Deels
Onttrekkingen	Deels
Omvang	Nee
Duur	Nee

Bij instelling is vermeld dat de eerste toevoeging komt uit bestemmingsreserve Monumenten en de nog uitstaande voorfinancieringen.¹⁰⁸ In de reserve Monumenten staat op dat moment € 3 mln. In de 'Kadernota erfgoedparels in de provincie Utrecht' uit 2007 staat dit nader uitgewerkt: "Dit fonds wordt gevoed door het restantbedrag van het in 2006 ingetrokken 'Besluit monumentenzorg en archeologie provincie Utrecht 1996' en

¹⁰⁵ Motie Cultuurhistorische knelpunten/provinciale parels, 7 november 2005.

¹⁰⁶ Uitvoeringsbeleid voor de Cultuurhistorische Hoofdstructuur en de provinciale 'parels', 15 mei 2006.

¹⁰⁷ Email ambtelijke organisatie provincie Utrecht, 1 december 2009.

¹⁰⁸ Uitvoeringsbeleid voor de Cultuurhistorische Hoofdstructuur en de provinciale 'parels', 15 mei 2006.

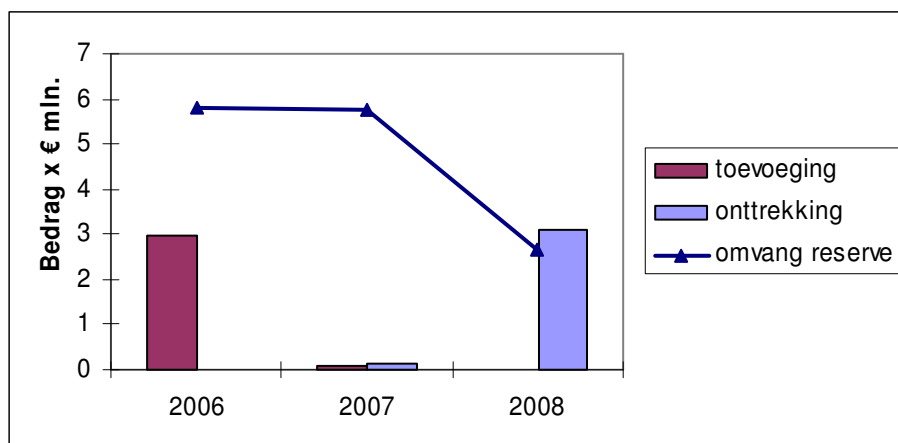
wordt daarnaast tot en met 2011 aangevuld met aflossingen van provinciale voorfinancieringsbedragen van restauraties van rijksmonumenten".¹⁰⁹

Bij instelling is bepaald dat de middelen worden ingezet voor provinciale 'erfgoedparels'. In de Kadernota 2007 is vastgelegd dat de besteding moet plaatsvinden aan twee categorieën: kerken en kapellen en industrieel erfgoed. Daarnaast kiest de provincie voor erfgoed met een bovenlokale uitstraling, dat tevens vaak als 'landmark' functioneert in het landschap (m.n. kerken) en/of na een herbestemming de omliggende regio zal versterken (m.n. industrieel erfgoed).¹¹⁰

Om de middelen uit de reserve in te zetten is via de kadernota uit 2007 besloten een subsidieregeling op te stellen, die begin 2008 van start zal gaan. Het subsidieplafond voor 2008 en 2009 is via een motie vastgesteld op € 3 mln. per jaar in plaats van de voorgestelde € 2 miljoen.¹¹¹

De omvang en duur van de reserve is niet bij instelling vastgelegd. Dit is ook niet het geval in de nieuwe nota Reserves en voorzieningen 2009.

Omvang en verloop



Figuur 16 Omvang en verloop bestemmingsreserve Provinciaal erfgoed¹¹²

In de jaarstukken 2006 is als beginstand reeds € 2,8 mln. vermeld, terwijl de reserve in mei 2006 is ingesteld. Dit heeft te maken met de omzetting van de reserve Monumenten in de reserve Provinciaal erfgoed. In 2006 heeft een storting plaatsgevonden van € 3 mln. uit de terugontvangen voorfinanciering 2006. In 2007 is een kleine onttrekking geweest voor de Pyramide van Austerlitz en monumentensubsidies. De onttrekking in 2008 is toegelicht in het Programma Cultuur van de jaarstukken. Hieruit blijkt dat de aanvragen van 13 kerken en 3 industriële gebouwen zijn gehonoreerd.

Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing

Uit de toelichting in de jaarstukken blijkt dat de reserve gebruikt wordt voor restauratie van kerken en gebouwen. Hiermee sluit het verloop aan op het doel. De naam van de reserve wordt niet consistent gebruikt in de jaarstukken. Zo wordt in de jaarstukken 2008 de reserve aangeduid als reserve Monumenten in plaats van Investeringsfonds provinciaal erfgoed.

¹⁰⁹ Kadernotitie erfgoedparels, 12 november 2007.

¹¹⁰ Kadernotitie erfgoedparels, 12 november 2007.

¹¹¹ Motie Investeringsfonds provinciaal erfgoed, 17 december 2007.

¹¹² Jaarstukken 2006-2008.

Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing

De voeding van de reserve bestaat uit de middelen uit de reserve Monumenten en voorfinancieringen, zoals is vastgelegd. In 2008 is € 3,1 mln. onttrokken, dat aansluit op het jaarlijks plafond van de subsidievoorwaarden. De omvang en duur kan niet getoetst worden, omdat deze niet zijn vastgelegd.

Bevinding 15: De reserve Provinciaal erfgoed is onderbouwd met een algemeen doel. Dit leidt tot een overlap met de reserve Stimuleringsfonds, omdat deze ook gericht is op cultuurhistorie en erfgoed. De financiële onderbouwing van de reserve is in geringe mate aanwezig. Het verloop sluit wel aan op aanwezige onderbouwing.

4.9 Bestemmingsreserve Nog te verrichten activiteiten (NTVA)

De provincie geeft aan dat in de jaarrekening 1987 de algemene reserve (saldireserve) is opgesplitst in een algemeen deel en een deel voor eenmalige activiteiten waarvan de realisatie niet tijdig mogelijk was gebleken. Dit afgesplitste deel kreeg in 1988 de naam: reserve nog te verrichten activiteiten. Er is geen PS besluit beschikbaar van het instellen van de bestemmingsreserve 'nog te verrichten activiteiten'. In de feitelijke reactie geeft de provincie aan dat de instelling van de reserve NTVA reeds lang geleden (eind jaren 80) heeft plaatsgevonden en dat ze het instellingsbesluit niet meer hebben kunnen achterhalen.

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 24 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	Niet beschikbaar
Nut en noodzaak	Niet beschikbaar
Functie	Niet beschikbaar
Doel	Niet beschikbaar

Aangezien er geen instellingsbesluit van de bestemmingsreserve beschikbaar is, ontbreekt ook de beleidsmatige onderbouwing bij instelling. Onderbouwing van de reserve is wel aanwezig in de nota Herijking reserves en voorzieningen 2005. Het doel hierin luidt: *jaarlijks worden incidentele gelden beschikbaar gesteld voor eenmalige projecten en dergelijke. Indien het onmogelijk blijkt dit project in het betreffende jaar te realiseren mag - op basis van een gedegen motivering - het daarvoor beschikbaar gestelde bedrag éénmaal geheel of gedeeltelijk worden overgeboekt naar het volgende jaar.* Dit doel overlapt met het doel van de reserve Projecten, die bedoeld is voor het overhevelen van tussentijdse saldi op nog lopende projecten naar het volgende jaar.

In de feitelijke reactie geeft de provincie aan dat de reserve NTVA betrekking heeft op incidentele budgetten korter dan één jaar.

De nota 2009 bevat dezelfde beleidsmatige en financiële onderbouwing van de reserve als in de nota 2005. Daarnaast benoemt de provincie het risico dat onduidelijk is wanneer deze reserve gebruikt kan worden en wanneer de projectenreserve kan worden. De provincie geeft aan dat door het risico te benoemen en bij jaarlijkse overboekingsvoorstellen specifieke instructies mee te geven, dit risico wordt verzacht.¹¹³

¹¹³ Feitelijke wederhoorreactie provincie Utrecht, 18 maart 2010.

Financiële onderbouwing

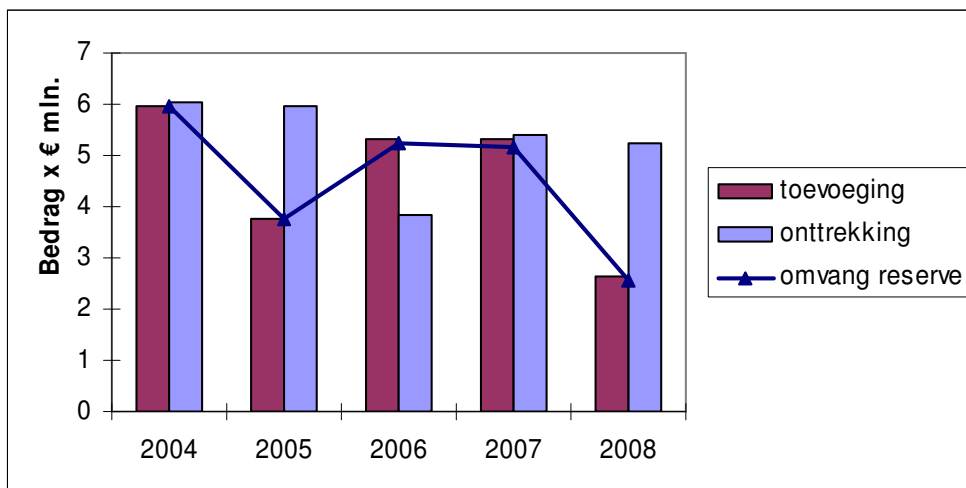
Tabel 25 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

Financiële onderbouwing	Niet beschikbaar
Toevoegingen	Niet beschikbaar
Onttrekkingen	Niet beschikbaar
Omvang	Niet beschikbaar
Duur	Niet beschikbaar

Aangezien er geen instellingsbesluit van de bestemmingsreserve beschikbaar is, ontbreekt ook de financiële onderbouwing bij instelling. De nota 2005 beschikt over een algemene financiële onderbouwing van de reserve, waaruit blijkt dat in elk jaar afzonderlijk wordt bepaald welk bedrag zal worden overgeboekt en voor welk doel. De toevoegingen bestaan uit de bedragen welke in een bepaald jaar beschikbaar zijn gesteld voor incidentele activiteiten, maar in dat jaar nog niet gerealiseerd kunnen worden. Besteding moet dan in het eerstvolgende jaar plaatsvinden. In een enkel geval kan - om zeer gegronde redenen - nog éénmaal overboeking plaatsvinden. Over de onttrekkingen staat dat bij de begrotingswijziging de overgeboekte bedragen worden opgenomen in de raming van het volgende begrotingsjaar onder gelijktijdige onttrekking aan de reserve. Uiteraard moet daarbij het oorspronkelijke doel worden gehandhaafd.

Er zijn geen bepalingen opgenomen voor de omvang en duur van de reserve.

Omvang en verloop



Figuur 17 Omvang en verloop bestemmingsreserve NTVA¹¹⁴

Uit de jaarstukken blijkt dat in 2004 gebruik wordt gemaakt van één bestemmingsreserve NTVA. In de jaren 2005-2008 is de reserve uitgesplitst per dienst. Uit reactie van de provincie blijkt dat dit een kwestie van presenteren is. Vanaf 2009 is deze presentatie afgeschaft, omdat de dienstenstructuur vanwege de kanteling van de organisatie geen toegevoegde waarde meer had. Het betrof altijd één balansrekening.¹¹⁵

¹¹⁴ Jaarstukken 2004-2008.

¹¹⁵ Email ambtelijke organisatie provincie Utrecht, 1 december 2009.

De omvang van de reserve laat een fluctuerend verloop zien. De hoogte van de onttrekkingen is gelijk aan de toevoegingen een jaar eerder. Uit de toelichting in de jaarstukken blijkt dat de mutaties betrekking hebben op onder andere OV chipkaart, Andere overheid, Fuwa en Tastbare Tijd.

Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing

Het verloop kan niet getoetst worden aan de beleidsmatige onderbouwing bij instelling, omdat deze niet beschikbaar is. Uit navraag bij de provincie blijkt dat deze reserve niet betrekking heeft op (incidentele) projectbudgetten, waarvoor de reserve Projecten is ingesteld, maar op incidentele middelen. Toch bevat deze reserve in 2007 en 2008 budgetten van projecten, zoals Andere overheid en Fuwa. Deze meerjarige overboekingen staan niet toegelicht in de jaarstukken, waardoor de gegronde redenen niet bekend zijn. Hierdoor is niet duidelijk of deze projecten in eerste instantie voor een looptijd van 1 jaar bedoeld waren.

Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing

Uit het verloop van de reserve blijkt dat de onttrekkingen gelijk zijn aan de toevoegingen een jaar eerder. Hiermee sluit het verloop aan op de onderbouwing uit de nota herijking reserves en voorzieningen uit 2005.

Bevinding 16: Uit het verloop blijkt dat de bestemmingsreserve NTVA over meerdere jaren middelen bevat van projecten, zoals Andere overheid, terwijl de reden niet staat toegelicht in de jaarstukken. Hierdoor is niet duidelijk of het gebruik van de reserve aansluit op het doel van de reserve, het overboeken van budgetten met een looptijd korter dan 1 jaar. Dit leidt tot onduidelijkheid tussen de reserve NTVA en de reserve Projecten.

4.10 Bestemmingsreserve Stimulering openbaar vervoer

Bij de herijking reserves en voorzieningen in 2005 hebben PS besloten de voorziening Stimulering openbaar vervoer om te zetten in een bestemmingsreserve.¹¹⁶

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 26 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	In geringe mate aanwezig
Nut en noodzaak	Deels
Functie	Nee
Doel	Deels

De nota Herijking reserves en voorzieningen uit 2005 geeft aan dat de voorziening wordt omgezet, zodat PS kunnen beslissen over de bestemming van deze middelen.¹¹⁷ Daarbij hebben PS besloten dat de omzetting plaatsvindt onder handhaving van dezelfde doelen.¹¹⁸ Dit doel is: 'voorzien in de middelen die nodig zijn om het kwaliteitsniveau van het openbaar vervoer en collectief verkeer en vervoer te handhaven'.¹¹⁹ Dit is een zeer

¹¹⁶ Nota Herijking reserves en voorzieningen, 27 juni 2005.

¹¹⁷ Nota Herijking reserves en voorzieningen, 27 juni 2005.

¹¹⁸ Jaarrekening en afrekenvoorstel 2004, 27 juni 2005.

¹¹⁹ Nota Herijking reserves en voorzieningen, 27 juni 2005.

algemeen geformuleerd doel en daarom als deels beoordeeld. Waarom hier een bestemmingsreserve voor nodig is, wordt niet nader toegelicht. Ook de functie van de reserve is niet vastgelegd.

Financiële onderbouwing

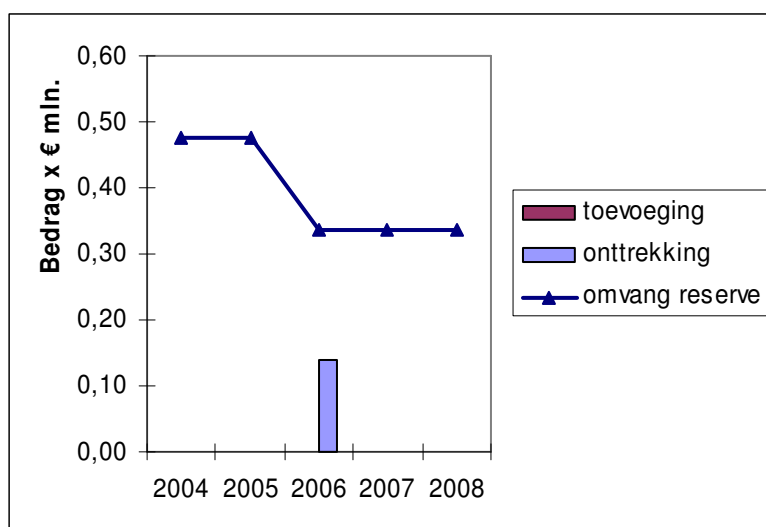
Tabel 27 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

Financiële onderbouwing	In geringe mate aanwezig
Toevoegingen	Nee
Onttrekkingen	Nee
Omvang	Nee
Duur	Nee

Voor de financiële onderbouwing geldt dat bij instelling wel de onderbouwing van de voormalige voorziening beschikbaar is, maar niet van de bestemmingsreserve. Als gevolg van de accountantsverklaring is besloten dat de reserve reeds wordt verwerkt in de jaarstukken 2004, omdat dit is vereist volgens het Besluit Begroting en Verantwoording.

In de nota Reserves en voorzieningen 2009 is de financiële onderbouwing van de reserve Stimulering openbaar vervoer vrij algemeen geformuleerd. Zo staat bij de voeding dat deze niet gepland is, maar afhankelijk is van nader te formuleren beleid. Over het streefbedrag staat dat deze ten nauwste samen hangt met het na te streven kwaliteitsniveau.¹²⁰

Omvang en verloop



Figuur 18 Omvang en verloop bestemmingsreserve Stimulering OV¹²¹

In figuur 18 is te zien dat vanwege de BBV eisen de reserve reeds is vermeld in de jaarstukken 2004. In de afgelopen 4 jaar is weinig aanspraak gemaakt op de reserve. Alleen in 2006 heeft er een onttrekking plaatsgevonden van € 140.000 aan een proef met een buurtbus in het concessiegebied Zuidwest Utrecht, zoals

¹²⁰ Nota reserves en voorzieningen, 26 oktober 2009, pag. 47.

¹²¹ Jaarstukken 2004-2008.

omschreven in de notitie 'Voorstel proef buurtbus in kleine kernen'. De stand van de reserve is eind 2008 € 337.000.

Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing

De reserve is de afgelopen jaren weinig gebruikt, waardoor de aansluiting van het verloop op de onderbouwing lastig te beoordelen is. De verklaring voor het weinige gebruik van de reserve is dat er wel projecten zijn geweest, maar dat deze op een andere manier gefinancierd konden worden.¹²²

De onttrekking in 2006 voor een proef met een buurtbus sluit aan op het doel 'handhaving kwaliteitsniveau collectief verkeer en vervoer'.

Eind 2009 hebben PS afgesproken dat de resterende middelen in reserve worden gebruikt voor nieuwe informatiepanelen in bushaltes en het verbeteren van de toegankelijkheid van het busstation Amersfoort.¹²³

Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing

Aangezien er geen financiële onderbouwing van de bestemmingsreserve aanwezig is, kan de aansluiting van het verloop hierop niet beoordeeld worden.

Bevinding 17: De bestemmingsreserve Stimulering OV is in de afgelopen jaren nauwelijks gebruikt, waardoor het nut en de noodzaak van deze reserve vooralsnog gering is. De provincie heeft besloten de resterende middelen in de reserve te gebruiken voor bushaltes en -station in Amersfoort.

¹²² Email ambtelijke organisatie provincie Utrecht, 1 december 2009

¹²³ Verbetering toegankelijkheid en kwaliteit bushaltes, 26 oktober 2009.

HOOFDSTUK 5

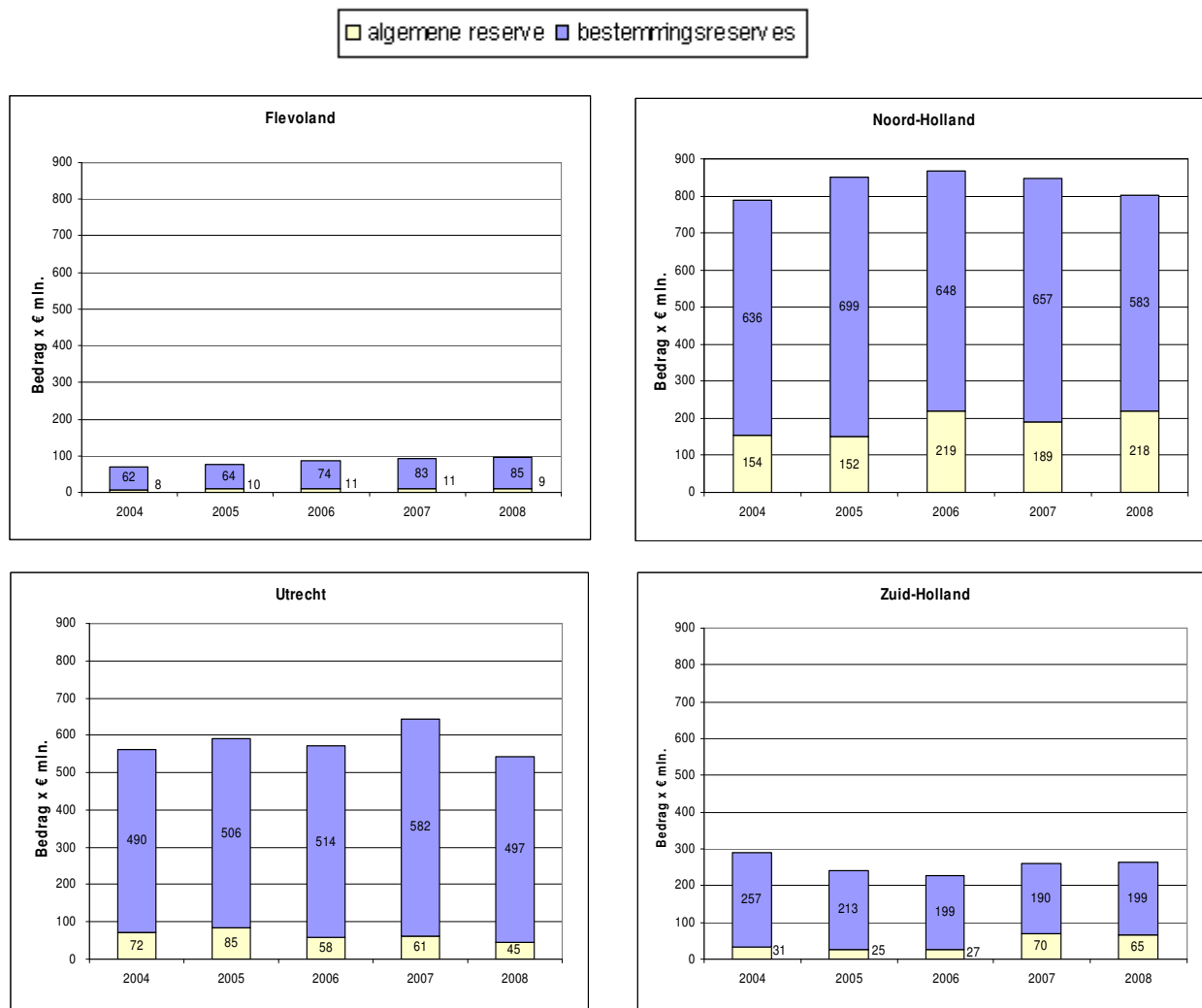
Provincievergelijking

De provincievergelijking is bedoeld om de provincies inzicht te geven in de bevindingen per provincie en van elkaar te laten leren. Het hoofdstuk begint met het in beeld brengen van de omvang en verloop van de reserves. Hierna wordt ingegaan op de kwaliteit van het beleid. Als laatste worden de bevindingen uit de analyses van de bestemmingsreserves van de vier provincies vergeleken.

5.1 Omvang en verloop van de reserves

Totaal van de reserves

In figuur 19 worden de totaalomvang en het verloop van alle reserves (de algemene reserve en bestemmingsreserves) van de vier randstedelijke provincies in beeld gebracht aan de hand van gegevens uit de jaarstukken. Waar de kolom van de algemene reserve te smal is om de omvang goed weer te geven, staat de omvang naast de kolom vermeld.



Figuur 19 Omvang en verloop algemene reserve en bestemmingsreserves per provincie

De omvang van de reserves in de provincie Flevoland is kleiner dan de omvang van de reserves in de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. In de provincie Noord-Holland is de omvang het grootst.

De totale omvang van de reserves in de provincie Flevoland is toegenomen van € 70 mln. in 2004 naar € 94 mln. in 2008. In de andere provincies fluctueert de omvang van de reserves in de periode 2004-2008.

Ook volgt uit figuur 19 dat de omvang van de algemene reserve in alle vier provincies veel lager is dan de omvang van de bestemmingsreserves. In de provincies Flevoland en Utrecht heeft de algemene reserve in 2008 een kleiner aandeel in de totale reserves (respectievelijk 9,6% en 8,3%) dan in de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland (respectievelijk 27,2% en 24,6%).

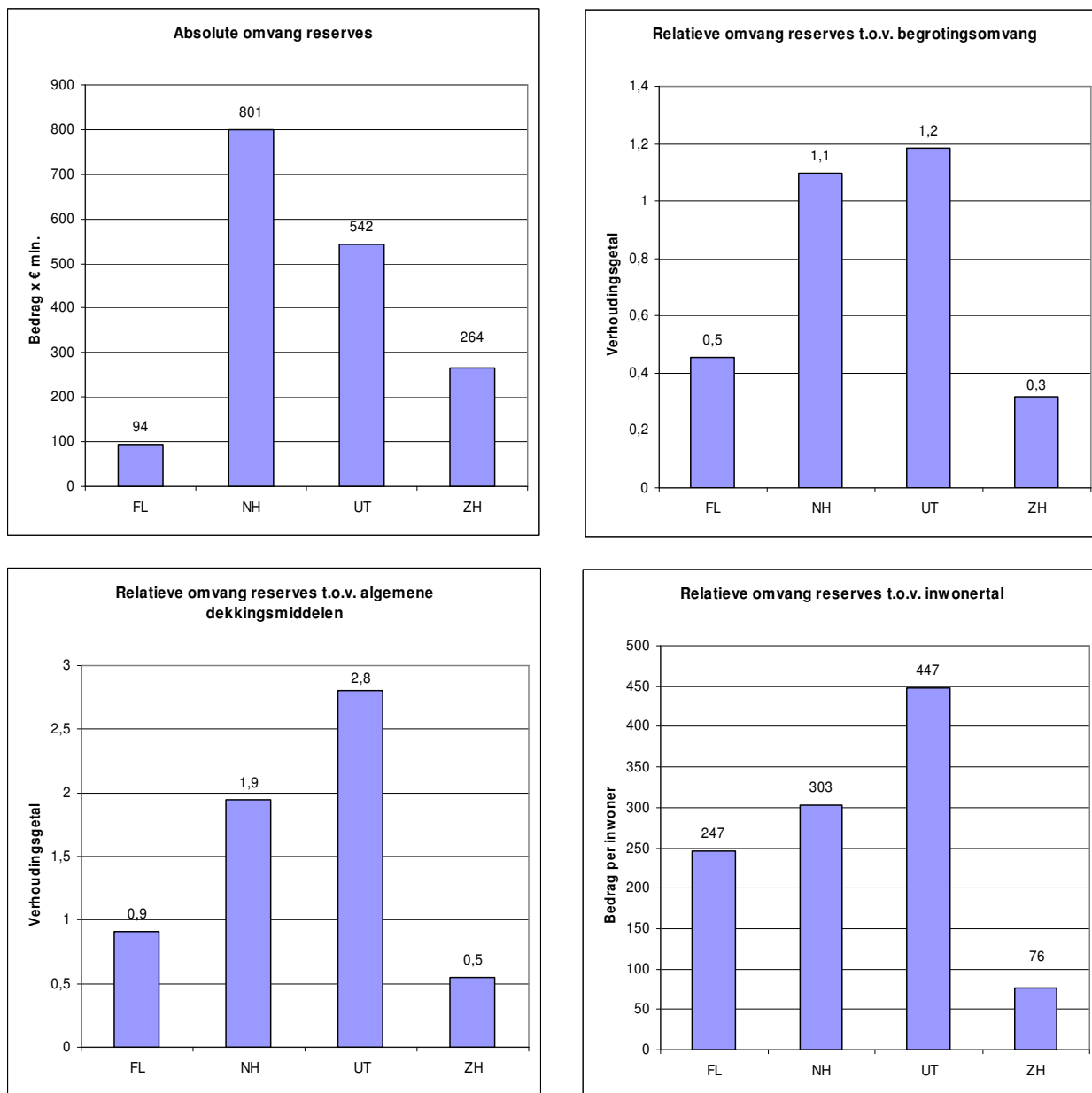
In *absolute* aantallen zijn de verschillen tussen de randstedelijke provincies groot. Om een indruk te krijgen van de omvang van de reserves is in figuur 20 ook de *relatieve* omvang van de reserves in beeld gebracht. In de grafiek linksboven is de absolute omvang van de reserves eind 2008 weergegeven. In de drie andere grafieken is de relatieve omvang van de reserves in de vier provincies in beeld gebracht door de absolute omvang van de reserves te relateren aan:

1. de begrotingsomvang per provincie (rechtsboven);
2. de algemene dekkingsmiddelen¹²⁴ per provincie (linksonder);
3. het inwonertal per provincie (rechtsonder).

De gegevens die hiervoor zijn gebruikt zijn de jaarstukken 2008 en informatie van het CBS over het inwonertal op 1 januari 2009.¹²⁵

¹²⁴ Algemene dekkingsmiddelen zijn algemene inkomsten van de provincie, zoals de opbrengst opcenten motorrijtuigenbelasting, de uitkering uit het provinciefonds en de dividenden.

¹²⁵ www.cbs.nl.



Figuur 20 Absolute en relatieve omvang reserves in provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland 2008

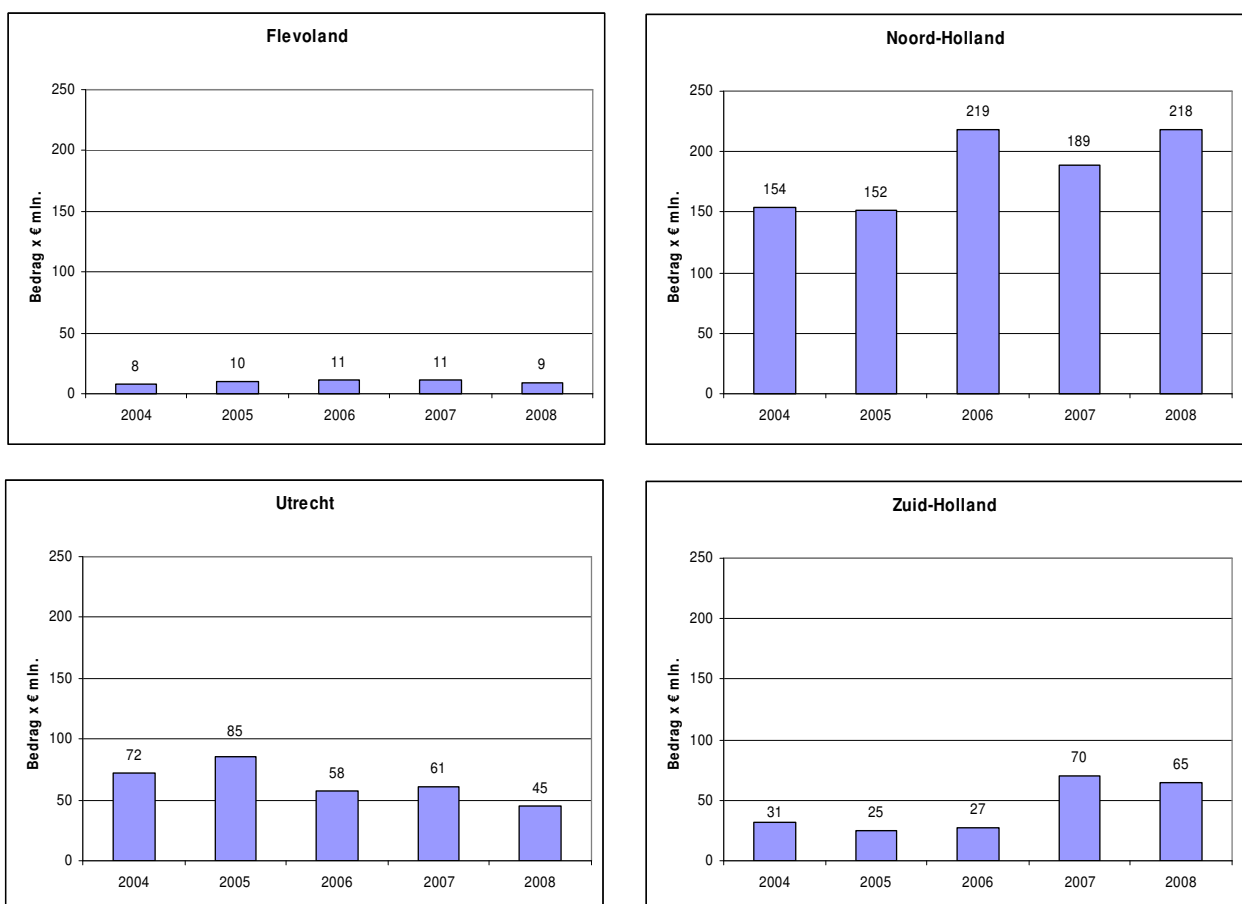
In de grafiek linksboven valt op dat de absolute omvang van de reserves in 2008 in de provincie Flevoland (€ 94 mln.) klein is in vergelijking met de absolute omvang in de andere drie provincies. De omvang van de reserves in Flevoland is namelijk bijna drie keer zo klein als in Zuid-Holland, bijna zes keer zo klein als in Utrecht en 8,5 keer zo klein in vergelijking met de reserves in Noord-Holland in 2008.

Uit de grafieken van de relatieve omvang van de reserves komt een ander beeld naar voren. Dan heeft de provincie Zuid-Holland de kleinste omvang van de reserves. De omvang van de reserves in Flevoland is ruim anderhalf keer zo groot als die in Zuid-Holland indien gerelateerd wordt aan de begrotingsomvang en algemene dekkingsmiddelen. Het verschil met Zuid-Holland is nog groter als de omvang van de reserves wordt afgezet tegen het inwonertal in de provincie.

De relatieve omvang van de reserves in de provincie Noord-Holland is groter dan in de provincie Flevoland, maar kleiner dan in de provincie Utrecht. De provincie Utrecht heeft de grootste relatieve omvang. Het verschil tussen Noord-Holland en Utrecht is vooral zichtbaar bij de grafiek van de algemene dekkingsmiddelen (1,9 t.o.v. 2,8) en bij de grafiek van het inwonertal (€ 303 t.o.v. € 447 per inwoner).

Algemene reserve

In figuur 21 zijn de omvang en het verloop van de algemene reserve in de vier randstedelijke provincies in beeld gebracht aan de hand van de gegevens uit de jaarstukken. De algemene reserve bevat vrij aanwendbare middelen, die PS kunnen inzetten voor nieuw beleid. Daarnaast dient de algemene reserve voor het opvangen van risico's. Zodoende is het voor de provincies van belang om een norm voor de minimale omvang van de algemene reserve op te stellen. In paragraaf 5.2 wordt hier nader op ingegaan.



Figuur 21 Omvang en verloop algemene reserve per provincie

In figuur 21 valt op dat de omvang van de algemene reserve in de provincie Noord-Holland het grootst is van de randstedelijke provincies. Deze is tussen 2004 en 2008 toegenomen van € 154 mln. naar bijna € 220 mln. in 2008. De stijging in 2006 had te maken met een verhoogde norm voor de minimale omvang van de algemene reserve in relatie tot het weerstandsvermogen. In Utrecht neemt de omvang van de algemene reserve af tot € 45 mln. in 2008 na een stijging in 2005. Dit had onder andere te maken met wisselende normen voor de minimale omvang van de algemene reserve. In Zuid-Holland heeft in 2007 een grote stijging plaatsgevonden door een herstructurering van de reserves. De omvang is hierdoor toegenomen tot € 70 mln. In 2008 neemt de omvang af tot € 65 mln. Van de € 65 mln. is € 27 mln. gereserveerd voor het Bestuursakkoord tussen Rijk en provincies.

De omvang in de provincie Flevoland is gering ten opzichte van de andere provincies. De omvang neemt toe van € 8 mln. in 2004 naar € 11 mln. in 2007. In 2008 neemt de omvang af naar € 9 mln.

Bestemmingsreserves

Aantal bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves zijn reserves waar PS een bepaalde bestemming aan hebben gegeven. Bij een bestemmingsreserve is weliswaar sprake van een vastgelegde toekomstige onttrekking, maar er bestaat op dat moment nog geen verplichting zoals bij een voorziening. PS hebben dan ook de mogelijkheid de bestemming van deze reserves te wijzigen. In tabel 28 is het aantal bestemmingsreserves per provincie weergegeven. De cijfers zijn gebaseerd op de gegevens uit de jaarstukken 2008.

Tabel 28 Aantal bestemmingsreserves per provincie

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
20	23	33	7

Eind 2008 heeft de provincie Utrecht met 33 bestemmingsreserves de meeste bestemmingsreserves van de vier randstedelijke provincies. De provincie Noord-Holland heeft 23 bestemmingsreserves en kort daarachter komt de provincie Flevoland die 20 bestemmingsreserves heeft. De provincie Zuid-Holland heeft met 7 het minst aantal bestemmingsreserves. Dit is het gevolg van het instellen van één bestemmingsreserve per programma (programmareserves). Een programmareserve draagt bij aan het gehele programma, terwijl de voormalige bestemmingsreserves bijdroegen aan een onderdeel van het programma. De voormalige bestemmingsreserves zijn als taak in de programmareserves opgenomen.

Middelen in bestemmingsreserves

Ook bestemmingsreserves kunnen, net als de algemene reserve, vrij aanwendbare middelen bevatten. Voor PS is het van belang om hier inzicht in te hebben, omdat ook deze vrij aanwendbare middelen ingezet kunnen worden voor nieuw beleid. In tabel 29 zijn de soorten middelen weergegeven die de vier randstedelijke provincies bij de bestemmingsreserves onderscheiden.

Tabel 29 Middelen in bestemmingsreserves

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Geormerkte middelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schriftelijk verplichte middelen ▪ Bestuurlijk geormerkte middelen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Juridisch vastgelegd of al uitgegeven ▪ Politiek noodzakelijk (collegiale toets) ▪ Heroverweegbaar 	Niet uit de balans blijvende verplichtingen
Vrij aanwendbare middelen	Vrij besteedbare middelen	Vrij aanwendbare middelen c.q. beschikbaar voor nieuw beleid	Vrij besteedbare middelen

Geormerkte middelen

De provincie Flevoland 'oormerkt' middelen in bestemmingsreserves. Volgens de provincie is dit een intentie tot besteding op basis van een besluit van GS of PS, maar niet door derden in rechte afdwingbaar. Deze definitie komt overeen met de 'bestuurlijke geormerkte middelen' in de provincie Noord-Holland. Bestuurlijk geormerkte middelen zijn volgens Noord-Holland middelen die door PS voor bepaalde bestemmingen zijn geormerkt, maar waarvoor nog geen schriftelijke verplichting is aangegaan. Opvallend verschil met Flevoland is dat Noord-Holland

alleen middelen oormerkt op basis van een PS besluit, terwijl dit in Flevoland ook op basis van een GS besluit plaatsvindt.

De provincie Noord-Holland onderscheidt naast 'bestuurlijke geormerkte middelen' ook 'schriftelijk verplichte middelen'. 'Schriftelijk verplichte middelen' zijn middelen waarvoor verplichtingen zijn aangegaan op basis van inkopen of aanbestedingen, waarvoor subsidieverplichtingen zijn aangegaan of middelen die aangewend worden ter dekking van kapitaallasten verbonden aan investeringen door de provincie. Dit is vergelijkbaar met de 'niet uit de balans blijkende verplichtingen' die de provincie Zuid-Holland onderscheidt. De 'niet uit de balans blijkende verplichtingen' zijn volgens Zuid-Holland verplichtingen die niet als schuld of voorziening in de balans kunnen worden opgenomen, zoals garantie-, huur- of subsidieverplichtingen.

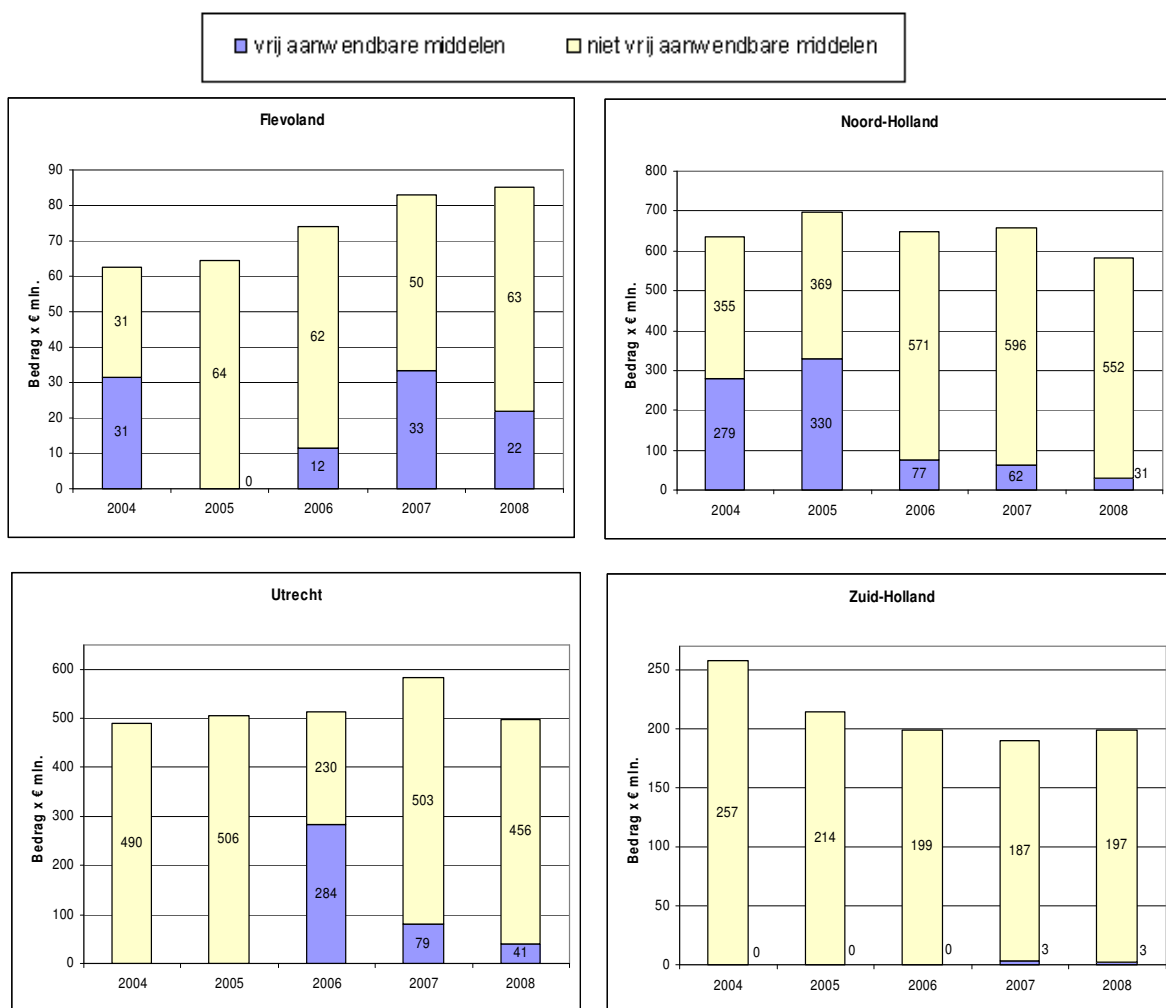
De provincie Utrecht maakt in de jaarstukken geen onderscheid in verplichte of geormerkte middelen in de reserves. In een notitie uit 2008 heeft de provincie wel de middelen ingedeeld in drie categorieën.

De provincie Utrecht heeft deze categorieën niet nader toegelicht, waardoor een vergelijking met de andere provincies wordt bemoeilijkt. Afgaand op de benaming lijkt het erop dat de 'juridisch vastgelegde middelen' vergelijkbaar zijn met de 'schriftelijk verplichte middelen' in Noord-Holland en de 'niet uit de balans blijkende verplichtingen' in Zuid-Holland. GS in Utrecht hebben bij een commissievergadering aangegeven dat de 'politiek noodzakelijke middelen' tot stand zijn gekomen via een collegiale toets, waarbij GS elkaar kritisch hebben bevraagd over nut en noodzaak van de gereserveerde middelen. De heroverweegbare middelen zijn niet nader toegelicht.

Vrij aanwendbare of besteedbare middelen

Elke provincie onderscheidt in een reserve vrij aanwendbare of vrij besteedbare middelen. Flevoland beschouwt de omvang van de bestemmingsreserve minus de omvang van de oormerken als het vrij aanwendbare deel van de bestemmingsreserve. Noord-Holland beschouwt vrij besteedbare middelen als middelen die niet verplicht zijn en derhalve vrij besteedbaar zijn. Deze middelen vallen aan het eind van een boekjaar vrij naar de algemene reserve, tenzij anders wordt besloten. De provincie Utrecht beschouwde een deel van de bestemmingsreserve 'Dekking Provinciaal structuurfonds' als vrij aanwendbaar. Bij de jaarrekening 2009 is echter vastgesteld om dit gedeelte over te hevelen naar de algemene reserve, om de vrije ruimte beter inzichtelijk te maken. In Zuid-Holland wordt het vrij besteedbaar deel van een reserve gevormd door taken die zijn uitgevoerd en minder beslag op de middelen hebben gelegd dan aanvankelijk was geraamd.

In figuur 22 zijn de omvang en het verloop van de bestemmingsreserves in beeld gebracht. In het onderste deel van de kolom is de omvang van het vrij aanwendbare gedeelte binnen de bestemmingsreserves weergegeven. Ten behoeve van de leesbaarheid hebben de grafieken een verschillende schaalindeling. Waar de kolom te smal is om de omvang goed weer te geven, staat de omvang naast de kolom vermeld.



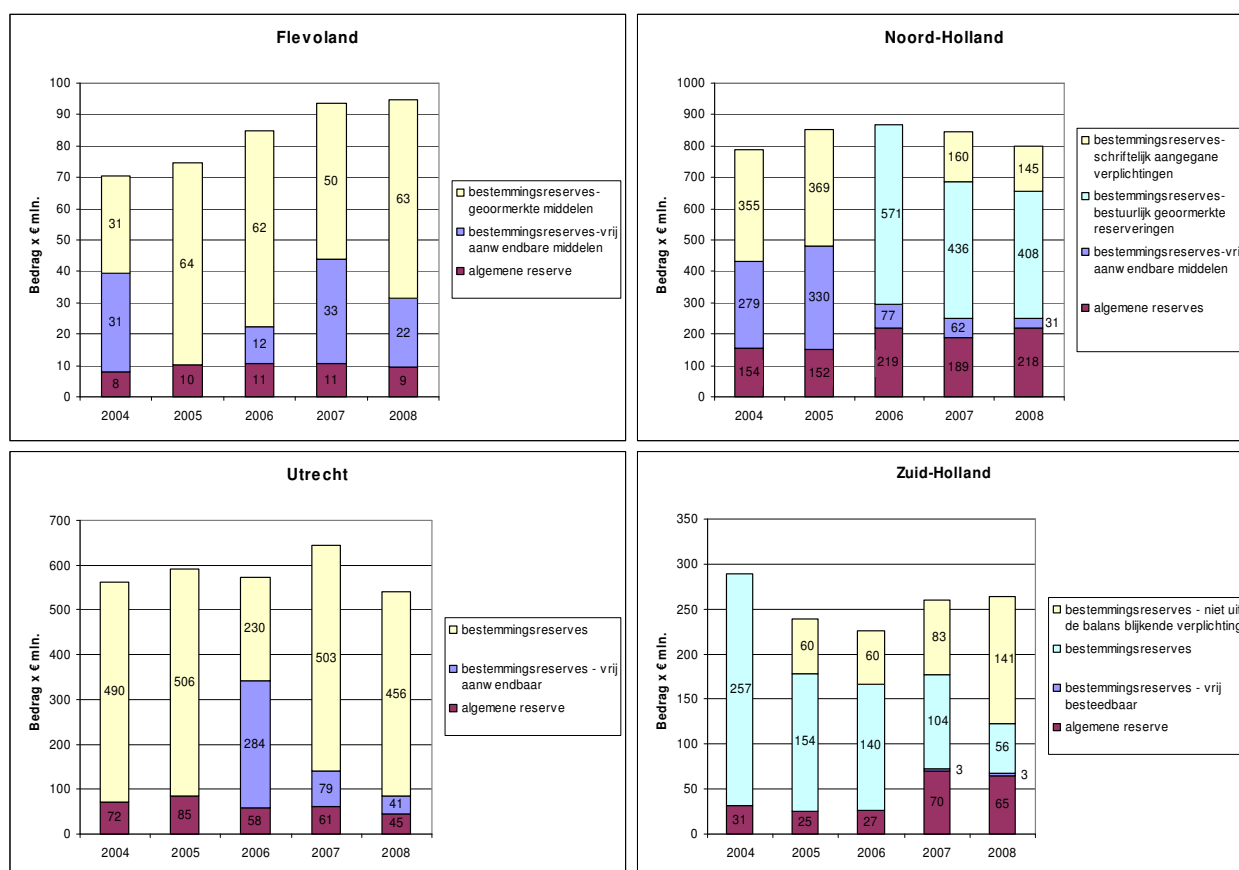
Figuur 22 Omvang en verloop bestemmingsreserves per provincie ingedeeld naar vrij en niet vrij aanwendbaar

In Flevoland is de omvang van de bestemmingsreserves toegenomen van € 62 mln. in 2004 tot € 85 mln. in 2008. In Noord-Holland neemt de omvang van de bestemmingsreserves eerst nog toe naar € 699 mln. in 2005, maar neemt vervolgens af tot € 583 mln. in 2008. In Utrecht neemt de omvang van de bestemmingsreserves toe van € 490 mln. in 2004 naar € 582 mln. in 2007. In 2008 neemt de omvang af tot € 497 mln. In Zuid-Holland tenslotte is de omvang afgenomen van € 250 mln. in 2004 tot € 190 mln. in 2007. In 2008 neemt de omvang licht toe tot € 200 mln.

De door de provincies vermelde omvang van de vrij aanwendbare middelen binnen de bestemmingsreserves wisselt sterk tussen de provincies. In de provincie Noord-Holland en Utrecht is een tendens zichtbaar dat de omvang van het vrij aanwendbaar gedeelte afneemt naar respectievelijk € 31 mln. en € 41 mln. in 2008. In Zuid-Holland is de omvang relatief zeer beperkt (€ 3 mln.). In de provincie Flevoland fluctueert dit deel sterk in de periode 2004-2008.

Vrij aanwendbare middelen in de reserves

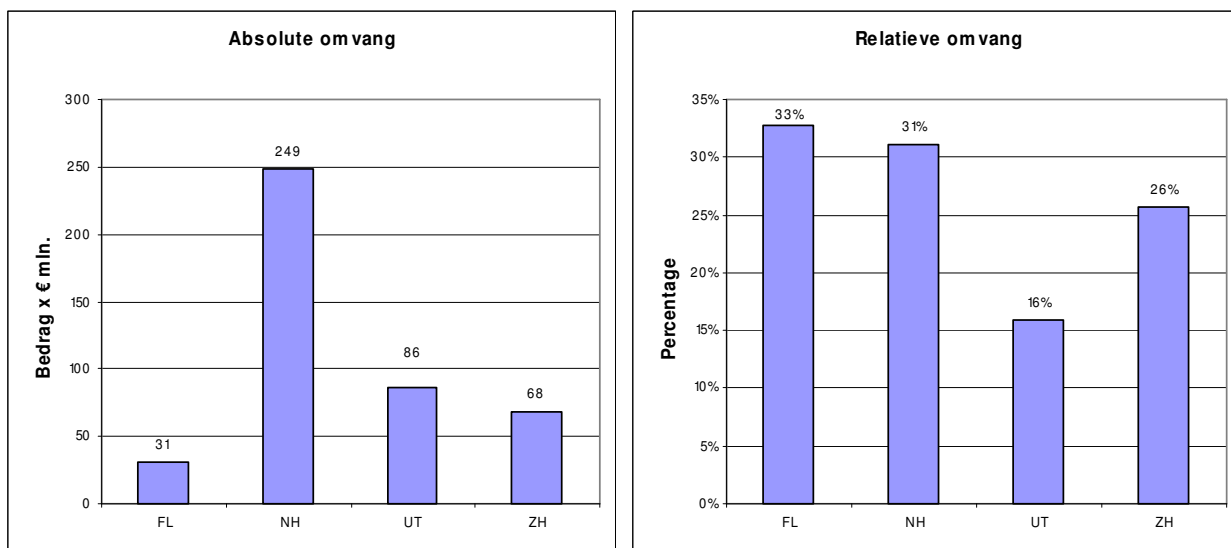
In figuur 23 zijn de omvang en het verloop van de totaal vrij aanwendbare middelen van zowel de algemene reserve als van de bestemmingsreserves in beeld gebracht. Bij het weergeven van de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves is de Rekenkamer uitgegaan van de gegevens en definities die de provincies hanteren. Dit leidt ertoe dat de onderlinge vergelijkbaarheid tussen de provincies mogelijk beperkt is.



Figuur 23 Omvang en verloop algemene reserve en bestemmingsreserves per provincie

De totale omvang van de vrij aanwendbare middelen in de algemene reserve en de bestemmingsreserves in Flevoland fluctueert sterk in de periode 2004-2008. In 2004 en 2007 is de totale omvang groot (respectievelijk € 39 mln. en € 44 mln.), terwijl de totale omvang in 2005 met € 10 mln. relatief beperkt is. In Noord-Holland neemt de totale omvang van de vrij aanwendbare middelen af van € 433 mln. in 2004 naar € 249 mln. in 2008. In de provincie Utrecht neemt de totale omvang van de vrij aanwendbare middelen sterk toe tot € 342 mln. in 2006, waarna de omvang afneemt tot € 86 mln. in 2008. In Zuid-Holland nemen de vrij aanwendbare middelen toe tot € 73 mln. in 2007 en nemen in 2008 af tot € 68 mln.

In figuur 24 heeft de Rekenkamer zowel de absolute als de relatieve omvang van de algemene reserve en vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves in 2008 in beeld gebracht.. De relatieve omvang is bepaald door de omvang te relateren aan de totale omvang van de reserves. Op deze wijze wordt inzichtelijk gemaakt of de provincies relatief veel ruimte hebben voor nieuw beleid of dat de middelen in de reserves vooral bestemd zijn.



Figuur 24 Absolute en relatieve omvang van de algemene reserve en vrij aanwendbare middelen bestemmingsreserves per provincie in 2008

De totale omvang van de algemene reserve en vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves bedraagt in Flevoland in 2008 € 31 mln. en is in absolute zin het kleinst in vergelijking met de andere provincies. In Noord-Holland is de omvang het grootst. In Utrecht bedraagt de omvang € 86 mln. en in Zuid-Holland is deze € 68 mln. De provincie Zuid-Holland heeft echter € 27 mln. van de algemene reserve bestemd voor de dekking van het bestuursakkoord tussen Rijk en provincies. Dit betreft het akkoord tussen het Rijk en het IPO waarin is afgesproken dat de twaalf provincies in totaal € 600 mln. inzetten om een besparing op de rijksbegroting in de jaren 2009-2011 te realiseren. Door de bestemming in de algemene reserve bedragen de vrij aanwendbare middelen in Zuid-Holland € 41 mln. in plaats van € 68 mln. in 2008.

Als de som van de algemene reserve en de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves wordt afgezet tegen de totale omvang van de reserves, dan valt op dat Flevoland (33%) en Noord-Holland (31%) de hoogste percentages hebben van de randstedelijke provincies. Dit duidt erop dat in deze provincies een relatief groot deel van de middelen kan worden ingezet voor nieuw beleid en/of geen concrete bestemming heeft.

Verder valt op dat de absolute omvang van de vrij aanwendbare middelen in Utrecht hoog is, maar dat de relatieve omvang (16%) laag is in vergelijking met de andere randstedelijke provincies. In Zuid-Holland is de relatieve omvang 26%. Dit is lager dan in Flevoland en Noord-Holland, maar hoger dan in Utrecht. Als uitgegaan wordt van € 41 mln. in plaats van € 68 mln., dan is de relatieve omvang in Zuid-Holland 16% en daarmee even groot als in Utrecht. Dit duidt erop dat de middelen in de reserves in Utrecht en Zuid-Holland grotendeels een bestemming hebben en dat de middelen voor nieuw beleid beperkt zijn.

5.2 Kwaliteit van het beleid

Bij het vergelijken van de kwaliteit van het beleid van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland heeft de Rekenkamer de nota's Reserves en voorzieningen doorgenomen die betrekking hebben op de onderzoeksperiode 2004-2008. Voor Noord-Holland en Utrecht zijn ook de meest recente nota's Reserves en voorzieningen uit 2010 en 2009 meegenomen. Nagegaan is of de provincies criteria in het beleid hebben opgenomen voor het onderhouden van de reserves. Ook heeft de Rekenkamer gekeken of de provincies hebben

vastgelegd dat de reserves periodiek geëvalueerd moeten worden. Verder is onderzocht op welke wijze de provincies omgaan met het oormerken van middelen in de bestemmingsreserves. Als laatste is nagegaan wat het provinciale beleid is voor de reserves in relatie tot het weerstandsvermogen.

Onderbouwing van de reserves

Heeft de provincie criteria opgenomen in de nota Reserves en voorzieningen voor de onderbouwing van bestemmingsreserves bij instelling?			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Deels	Deels in de nieuwe nota, niet in de oude nota	Volledig in de nieuwe nota, niet in de oude nota	Deels

- Flevoland heeft in de huidige nota Reserves en voorzieningen uit 2007 gedeeltelijk criteria opgenomen voor de onderbouwing. Er zijn wel criteria vermeld over doel, nut en noodzaak, toevoegingen en omvang, maar criteria over functie, onttrekkingen en duur ontbreken (zie paragraaf 1.5 voor een toelichting op deze begrippen).
- Noord-Holland heeft in de voormalige nota Reserves en voorzieningen uit 2004 geen criteria voor de onderbouwing opgenomen. In de nieuwe nota uit 2010 is dit gedeeltelijk gedaan. Er zijn criteria opgenomen over doel, toevoegingen en duur, maar niet over nut en noodzaak, functie, onttrekkingen en omvang.
- Utrecht heeft in de voormalige nota Reserves en voorzieningen uit 2005 geen criteria voor de onderbouwing opgenomen. In de nieuwe nota uit 2009 is dit wel volledig gedaan. De provincie heeft voor dit zogenaamde standaardmodel een sjabloon opgesteld.
- Zuid-Holland heeft in de huidige nota Reserves en voorzieningen uit 2007 gedeeltelijk criteria opgenomen voor de onderbouwing. Er zijn wel criteria vermeld over doel, nut en noodzaak, omvang en duur, maar criteria over functie, toevoegingen en onttrekkingen ontbreken.

Evaluatie van de reserves

Heeft de provincie een criterium opgenomen voor het periodiek evalueren van de reserves?			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Ja	Nee	Wel in de nieuwe nota, niet in de oude nota	Nee

- De provincie Flevoland heeft in de nota Reserves en voorzieningen opgenomen dat de reserves bij het opstellen van een nieuwe nota Reserves en voorzieningen geëvalueerd moeten worden.
- De provincie Noord-Holland heeft geen criterium opgenomen over het evalueren van de reserves. Wel heeft de provincie bepaald dat de noodzaak van de reserves periodiek wordt beoordeeld.
- De provincie Utrecht heeft in de voormalige nota Reserves en voorzieningen geen criterium opgenomen over het evalueren van de reserves. In de nieuwe nota is opgenomen dat dit bij de jaarstukken moet worden gedaan.
- De provincie Zuid-Holland heeft geen criterium opgenomen over het evalueren van de reserves.

Voert de provincie periodiek een evaluatie van de reserves uit?			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Nee	Nee	Nee	Nee

Geen enkele provincie voert daadwerkelijk een evaluatie van de reserves uit, waarin het verloop van de reserves wordt afgezet tegen de onderbouwing.

Vrij aanwendbare middelen

Maakt de provincie in de jaarstukken inzichtelijk wat de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves zijn?			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Ja	Ja	Niet expliciet	Ja

- De provincie Flevoland maakt in de jaarstukken bij het overzicht van de reserves een onderscheid tussen vrij aanwendbare middelen en geormerkte middelen. De provincie heeft echter geen criteria opgesteld waaraan een oormerk moet voldoen.
- De provincie Noord-Holland maakt in de jaarstukken bij het overzicht van de reserves een onderscheid tussen verplichte middelen, geormerkte middelen en vrij aanwendbare middelen. De provincie heeft in de nieuwe nota Reserves en voorzieningen wel definities opgenomen, maar geen criteria opgesteld waaraan verplichtingen en oormerken moeten voldoen.
- De provincie Utrecht maakt in de jaarstukken bij het overzicht reserves geen onderscheid in type middelen. Uit de paragraaf Weerstandsvermogen blijkt echter dat bij één bestemmingsreserve wel sprake is van een vrij aanwendbaar deel. Daarnaast heeft de provincie via een eenmalige notitie onderscheid gemaakt in de categorieën 'juridisch vastgelegd', 'politiek noodzakelijk', 'heroverweegbaar' en 'beschikbaar voor nieuw beleid'. Hierin zijn geen criteria opgenomen waaraan de categorieën moeten voldoen.
- De provincie Zuid-Holland onderscheidt binnen een bestemmingsreserve een vrij besteedbaar deel.

Reserves in relatie tot het weerstandsvermogen

De algemene reserve maakt onderdeel uit van de weerstandscapaciteit van de provincie voor het opvangen van risico's. Het is zodoende van belang dat de provincie een minimale omvang van de algemene reserve heeft bepaald, die onderbouwd is met de berekende risico's van de provincie. Immers, als de omvang van de algemene reserve te gering is, bestaat de kans dat niet alle risico's gedekt kunnen worden. Aan de andere kant is het niet gewenst dat de omvang van een reserve zonder specifiek doel ongeremd groeit.

Is de minimale omvang van de algemene reserve onderbouwd met de risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen?			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Nee	Deels	Ja	Ja

- De provincie Flevoland heeft een minimale omvang van de algemene reserve bepaald, namelijk 5% van de begrotingsomvang. Dit percentage is echter niet onderbouwd met de risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen.
- De provincie Noord-Holland heeft twee normen bepaald voor de minimum omvang van de algemene reserve. Ten eerste moet de algemene reserve (saldireserve) minimaal 25% van de structurele algemene dekkingsmiddelen bedragen, maar deze omvang is niet cijfermatig onderbouwd. Ten tweede moet de omvang van de algemene reserve voldoende groot zijn om de risico's uit de paragraaf Weerstandsvermogen te dekken.

- De provincie Utrecht heeft de minimale omvang van de algemene reserve (saldireserve) goed onderbouwd met de risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen. In de nieuwe nota Reserves en voorzieningen is een aparte algemene reserve Weerstandsvermogen ingesteld, waarin € 30 mln. wordt gereserveerd voor het opvangen van risico's. De hoogte van de reserve wordt bij vaststelling van de begroting, najaarsrapportage en jaarrekening herzien en indien nodig aangepast. Hierbij wordt een bandbreedte van € 5 mln. gehanteerd.
- De provincie Zuid-Holland heeft de minimale omvang van de algemene reserve goed onderbouwd door de omvang te koppelen aan de risico's. De provincie heeft vanaf 2008 gekozen voor een algemene reserve die is genormeerd op minimaal 30% van de som van de gekwantificeerde incidentele risico's met een minimum omvang van € 30 mln.

Voldoet de omvang van de algemene reserve aan de door de provincie vastgestelde minimale omvang in de periode 2004-2008?			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
In 2004-2007 wel, in 2008 niet	Ja	Ja	In 2004, 2007 en 2008 wel, in 2005 en 2006 niet

- In de provincie Flevoland wordt in 2004-2007 aan de normen voldaan, in 2008 wordt niet aan de minimale omvang voldaan.
- In de provincie Noord-Holland wordt gedurende de periode 2004-2008 aan de norm voldaan.
- In de provincie Utrecht wordt gedurende de periode 2004-2008 aan de norm voldaan.
- In de provincie Zuid-Holland wordt in 2005 en 2006 niet aan de minimale omvang voldaan, maar in 2007 en 2008 wordt wel weer ruimschoots voldaan.

5.3 Analyse van de bestemmingsreserves

Voor het analyseren van de bestemmingsreserves heeft de Rekenkamer per provincie een selectie van bestemmingsreserves gemaakt. Bij deze selectie is nagegaan of PS een besluit hebben genomen bij de instelling van een bestemmingsreserve. Vervolgens is nagegaan in hoeverre de bestemmingsreserves bij instelling zowel beleidsmatig als financieel zijn onderbouwd. Als laatste is nagegaan in hoeverre het verloop aansluit op de onderbouwing van de bestemmingsreserves. Dit onderdeel van de provincievergelijking wordt bemoeilijkt door een beleidswijziging van de provincie Zuid-Holland. De provincie heeft vanaf de begroting 2008 bestemmingsreserves per programma ingesteld, de zogenaamde programmareserves. Dit is verschillend ten opzichte van de andere randstedelijke provincies. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om één programma-reserve te onderzoeken, omdat de programmareserve is ontstaan vanuit een aanzienlijk aantal bestemmingsreserves. Ook zijn de programmareserves op eenzelfde wijze opgebouwd, waardoor de onderzochte programmareserve exemplarisch is voor de wijze waarop alle programmareserves tot stand zijn gekomen.

PS besluit bij instelling

PS moeten (conform het BBV) een beslissing nemen over het instellen van een reserve. In tabel 30 is per provincie weergegeven bij hoeveel van de onderzochte bestemmingsreserves PS wel en bij hoeveel PS geen expliciet besluit hebben genomen.

Tabel 30 Aandeel bestemmingsreserves met instellingsbesluit van PS

	Aantal onderzochte bestemmingsreserves	Percentage reserves met instellingsbesluit PS
Flevoland	11	73% (8 van de 11)
Noord-Holland	10	80% (8 van de 10)
Utrecht	10	90% (9 van de 10)
Zuid-Holland	1	100% (1 van de 1)

In de provincie Flevoland zijn drie van de elf bestemmingsreserves niet expliciet door PS ingesteld. Dit is 27% van de onderzochte bestemmingsreserves. In Noord-Holland is bij instelling van twee van de tien bestemmingsreserves (20%) geen expliciet besluit door PS genomen. In Utrecht is bij één van de tien bestemmingsreserves geen informatie voorhanden waaruit blijkt dat er een expliciet besluit is genomen. In Zuid-Holland hebben PS wel expliciet over de instelling van de programmareserve besloten.

Beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Om een afgewogen besluit te kunnen nemen over het instellen van een bestemmingsreserve moeten PS informatie krijgen over de nut en noodzaak, de functie en het doel van de reserve. In tabel 31 is weergegeven in welke mate dit bij instelling is gebeurd.

Tabel 31 Beleidsmatige onderbouwing bij instelling

	Nut en noodzaak	Functie	Doel
Flevoland	Goed	Gering	Goed
Noord-Holland	Redelijk	Redelijk	Redelijk
Utrecht	Goed	Gering	Goed
Zuid-Holland	Gering	Gering	Redelijk

De provincies Flevoland en Utrecht hebben het nut en de noodzaak en het doel bij instelling van een bestemmingsreserve goed beschreven, maar de functie hebben ze vaak niet aangegeven. In Noord-Holland zijn nut en noodzaak, functie en doel in redelijke mate beschreven. In Zuid-Holland zijn nut en noodzaak en functie in geringe mate bij instelling beschreven en het doel van de programmareserve in redelijke mate.

Samenvattend zijn de nut en de noodzaak in de vier provincies wisselend beschreven. De functie is meestal niet aangegeven, terwijl het doel van de bestemmingsreserves vaak wel bij instelling is aangegeven. Hierbij geldt wel dat sommige doelen zeer algemeen geformuleerd zijn.

Financiële onderbouwing bij instelling

Om een afgewogen besluit te kunnen nemen over het instellen van een bestemmingsreserve moeten PS ook informatie krijgen over de geplande toevoegingen en onttrekkingen, de omvang en de duur van de bestemmingsreserve. In tabel 32 is weergegeven in welke mate dit bij instelling is gebeurd.

Tabel 32 Financiële onderbouwing bij instelling

	Toevoegingen	Onttrekkingen	Omvang	Duur
Flevoland	Redelijk	Gering	Gering	Gering
Noord-Holland	Goed	Redelijk	Gering	Gering
Utrecht	Redelijk	Redelijk	Gering	Gering
Zuid-Holland	Redelijk	Gering	Gering	Gering

In de provincie Flevoland zijn de geplande toevoegingen in redelijke mate beschreven, maar over de onttrekkingen, omvang en duur van de bestemmingsreserves is veelal geen informatie gegeven. Dit is ook het geval in Zuid-Holland. De toevoegingen zijn redelijk beschreven, maar de andere onderdelen van de financiële onderbouwing niet. In Noord-Holland zijn PS bij instelling goed geïnformeerd over de geplande toevoegingen en redelijk over de onttrekkingen. Over de omvang en duur van de bestemmingsreserve is vaak geen informatie in het instellingsbesluit opgenomen. In Utrecht zijn bij instelling de toevoegingen en onttrekkingen in redelijke mate beschreven. Ook hier geldt echter dat over de omvang en duur van de bestemmingsreserve vaak geen informatie in het instellingsbesluit is opgenomen.

Samenvattend zijn de toevoegingen bij de vier provincies redelijk tot goed beschreven. De geplande onttrekkingen zijn minder goed beschreven en de omvang en duur van de bestemmingsreserves zijn het minst onderbouwd bij instelling.

Aansluiting verloop op de onderbouwing

Het is van belang dat de gereserveerde middelen worden ingezet zoals PS dat bij instelling (of bij wijziging) hebben bepaald. In tabel 33 is nagegaan in hoeverre het verloop van de geselecteerde bestemmingsreserves aansluit op zowel de beleidsmatige als de financiële onderbouwing.

Tabel 33 Aansluiting verloop op de onderbouwing

	Aansluiting op beleidsmatige onderbouwing	Aansluiting op financiële onderbouwing
Flevoland	Redelijk	Gering
Noord-Holland	Redelijk	Redelijk
Utrecht	Redelijk	Redelijk
Zuid-Holland	Gering	Gering

- Voor de provincie Flevoland geldt dat de aansluiting van het verloop op de financiële onderbouwing gering is. Dit komt doordat bij geen enkele bestemmingsreserve het verloop goed aansluit en bij zes van de elf bestemmingsreserves de aansluiting van het verloop op de onderbouwing niet is na te gaan, doordat een financiële onderbouwing en/of een toelichting in de jaarstukken ontbreekt.
- Voor de provincies Noord-Holland en Utrecht geldt dat het verloop van de bestemmingsreserves in redelijke mate aansluit op zowel de beleidsmatige als de financiële onderbouwing.
- Voor de provincie Zuid-Holland geldt dat de beleidsmatige en financiële onderbouwing van de programmareserve in geringe mate zijn opgesteld, waardoor niet kan worden nagegaan in hoeverre het verloop hierop aansluit.

Samenvattend is de aansluiting van het verloop op de beleidsmatige onderbouwing in de vier provincie redelijk en de aansluiting op de financiële onderbouwing redelijk tot gering.



BIJLAGE A

Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Provincie Utrecht

- Mevrouw A. Raven, gedeputeerde Financiën
- Mevrouw M. Steenman, adviseur middelen
- Mevrouw I. van Schaik, financieel beleidsmedewerker

Algemeen

- De heer R. Brinkman en de heer D. van der Heijden, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma Krachtig Bestuur
- Mevrouw J. Smink, ambtelijk secretaris Rekenkamer Nijmegen
- Mevrouw K. Ijssels en mevrouw N. van der Beek, onderzoekers Rekenkamer Oost-Nederland
- De heer R. Ellermeijer, partner Ernst & Young Accountants
- Mevrouw J. van Tongeren, senior-manager PriceWaterhouseCoopers Accountants



BIJLAGE B

Lijst van geraadpleegde bronnen

Documentenlijst algemeen

- Begrippenlijst BBV, april 2008
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2003
- Circulaire nadere informatie BBV, 22 mei 2003
- Provincie Flevoland, jaarstukken 2004 - 2008
- Provincie Noord-Holland, jaarstukken 2004 - 2008
- Provincie Zuid-Holland, jaarstukken 2004 - 2008
- Provinciewet, september 1992
- Rekenkamer Nijmegen, Onderzoek jaarstukken 2004, september 2005
- Rekenkamer Oost-Nederland, Bestemmen voor de toekomst, maart 2009
- Wijzigingsbesluit BBV van 10 juli 2007
- Zuidelijke Rekenkamer, Reserves en voorzieningen, oktober 2007
- www.cbs.nl

Documentenlijst provincie Utrecht

- Aanvullende informatie inzake de financiën en financiële risico's inzake Agenda 2010, mei 2004
- Afbouw dienstreserves 2007; resultaatbestemming m.i.v. 2008, 5 februari 2007
- Afbouw dienstreserves in 2007; Resultaatbestemming m.i.v. 2008, 5 februari 2007
- Amendement 10 Waterketen in het kader van inrichtingsmaatregelen Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), 17 december 2007
- Begroting 2003-2008
- Besluit Statenvoorstel Aanbieding rekening 2009, 31 mei 2010
- Bestuursakkoord 2008; Financiële consequenties, 17 december 2007
- Bijlage notitie aan te wenden vermogen, 24 april 2006
- Collegeprogramma 2007-2011, 17 december 2007
- Commissie Bestuur, Europa en Middelen, verslag 9 maart 2009.
- Email ambtelijke organisatie provincie Utrecht, 1 december 2009
- Email ambtelijke organisatie provincie Utrecht, 24 december 2009
- Feitelijke wederhoorreactie, 18 maart 2010
- Gebiedsonderhandelingsdocument Agenda Vitaal Platteland, oktober 2006
- Herijking reserves en voorzieningen, 23 juni 2008
- Herijking Agenda 2010 en 3e kwartaalrapportage, 15 november 2004
- Jaarrekening 2004-2008
- Jaarrekening/jaarverslag en afrekenvoorstel 2001, 25 juni 2002
- Jaarrekening/jaarverslag en afrekenvoorstel 2002, 30 juni 2003
- Jaarrekening/Jaarverslag en afrekenvoorstel 2003, 28 juni 2004
- Jaarrekening en afrekenvoorstel 2004, 27 juni 2005
- Jaarlijkse herijking Agenda 2010, 10 februari 2003

- Jaarlijkse herijking Agenda 2010, 16 december 2004
- Kadernota 2003, 13 mei 2002
- Kadernotitie erfgoedparels, 12 november 2007
- Memorandum Ambtelijk voorstel herijking reserves en voorzieningen, 27 april 2008
- Motie Investeringsfonds provinciaal erfgoed, 17 december 2007
- Motie Cultuurhistorische knelpunten/provinciale parels, 7 november 2005
- Nota Herijking reserves en voorzieningen, 27 juni 2005
- Nota reserves en voorzieningen, 26 oktober 2009
- Notulen PS 24 mei 2004, pag. 76
- Overboeking kredieten 2005-2006, 10 april 2006
- Overboeking kredieten 2006-2007, 5 februari 2007
- Resultaten stofkam II en vervolg, 9 maart 2009
- Structuurfonds Utrecht, 12 november 2001
- Statenvoorstel begroting 2003, 11 november 2002
- Statenvoorstel Aanbieding jaarstukken 2009, 13 april 2010.
- Technische uitwerking balanssanering, 17 april 2000
- Uitvoeringsbeleid voor de Cultuurhistorische Hoofdstructuur en de provinciale 'parels', 15 mei 2006
- Verbetering toegankelijkheid en kwaliteit bushaltes, 26 oktober 2009
- Voorjaarsnota 2004, 2005 en 2006



BIJLAGE C

Selectiecriteria

De beoordeelde bestemmingsreserves zijn geselecteerd aan de hand van de volgende selectiecriteria:

1. Omvang van de bestemmingsreserve
 - Een aantal omvangrijke reserves, die een substantieel deel (80%) van de totale omvang van de bestemmingsreserves uitmaken.
 - Een aantal kleinere bestemmingsreserves, die geselecteerd zijn op basis van:
 - een relatief grote afwijking tussen begrote en gerealiseerde toevoeging en onttrekking;
 - bijzonderheden in het verloop van de reserve, zoals:
 - geen wijziging van de omvang van de bestemmingsreserve gedurende enkele jaren;
 - geen onttrekking aan de reserve gedurende enkele jaren;
 - het verdwijnen en een jaar later opnieuw instellen van een reserve
 - de wijziging van de titel van een reserve
 - een negatieve omvang van een reserve
 - een geringe omvang van een reserve, bijvoorbeeld lager dan € 100.000
2. Spreiding van bestemmingsreserves over meerdere programma's
 - Bij iedere beleidsafdeling kan verschillend met reserves worden omgegaan. Daarom heeft de Rekenkamer niet alleen gekozen voor bestemmingsreserves die bijvoorbeeld alleen betrekking hebben op infrastructuur, maar ook op welzijn, ruimtelijke ordening, e.d..
3. Aandachtspunten van de bestemmingsreserve die vermeld staan in de rapporten van bevindingen van de accountant
 - De accountant onderzoekt jaarlijks of de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves rechtmatig zijn verlopen. Aandachtspunten kunnen betrekking hebben op besluitvorming van PS over de toevoegingen en onttrekkingen en de toelichting op mutaties in de reserves.

