



Rekenkamer
OOST-NEDERLAND

Budgetrecht bij reserves

Onderzoeksplan

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit onderzoeksplan is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit dr. J. van der Raadt en S. Spenkelink, MSc.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 - 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

De foto is afkomstig van Pixabay.

Budgetrecht bij reserves

Onderzoeksplan

Deventer, februari 2023

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding onderzoek	5
1.2	Achtergrond reserves.....	6
1.3	Afbakening onderzoek	8
2	Onderzoeksopzet	10
2.1	Doel- en vraagstelling.....	10
2.2	Normenkader	11
2.3	Onderzoeksmethodiek.....	12
2.4	Planning.....	13
2.5	Slotopmerkingen	13
Bijlage 1:	Geraadpleegde bronnen	15

1 Inleiding

In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor en achtergrond bij het onderzoek naar het budgetrecht van Provinciale Staten. Tot slot benoemen we de afbakening van het onderzoek.

1.1 Aanleiding onderzoek

Thema's als reserves en voorzieningen, onderbesteding en treasury zijn niet de gemakkelijkste onderdelen in het politieke bedrijf. Dit terwijl het sterkste stuk gereedschap voor de Staten wel het budgetrecht is: het recht om de begroting en jaarrekening vast te stellen. Er is dus alle reden voor elk Statenlid om juist goed zicht te hebben op dergelijke materie.

5

Budgetrecht bij reserves

Budgetrecht van PS is ook een relevant thema in relatie tot het financiële perspectief van de provincie. Het financiële perspectief van Gelderland en Overijssel is aan verandering onderhevig. Belangrijke overeenkomst hierbij is dat de provincies de afgelopen jaren veel hebben gedaan met incidenteel geld, maar er nu minder incidenteel geld is dan eerder. Hierdoor worden de provincies in toenemende mate afhankelijk van structureel geld. Echter, er is onzekerheid over de inkomsten. Die onzekerheid is onder andere het gevolg van discussies over financieringsystematiek voor decentrale overheden, de herverdeling van het provinciefonds en wijziging van het belastinggebied.

Uit de fractiegesprekken die we voerden ten behoeve van het onderzoeksprogramma 2023 bleek dat budgetrecht een onderzoeksonderwerp was waar PS van Gelderland en Overijssel geïnteresseerd in waren. Het budgetrecht van PS speelt bij veel financiële thema's van de provincie een rol; denk bijvoorbeeld aan onderwerpen als onderbesteding en doelgericht begroten. In dit onderzoek kijken we specifiek naar budgetrecht bij reserves. Onze inschatting is dat we door te focussen op reserves, PS momenteel het beste kunnen ondersteunen hun kaderstellende en controlerende rol. De Rekenkamer betreft de overige genoemde financiële onderwerpen bij haar oriëntatie voor het onderzoeksprogramma 2024. Hieronder gaan we dieper in op het onderwerp reserves en lichten we onze focus verder toe.

1.2 Achtergrond reserves

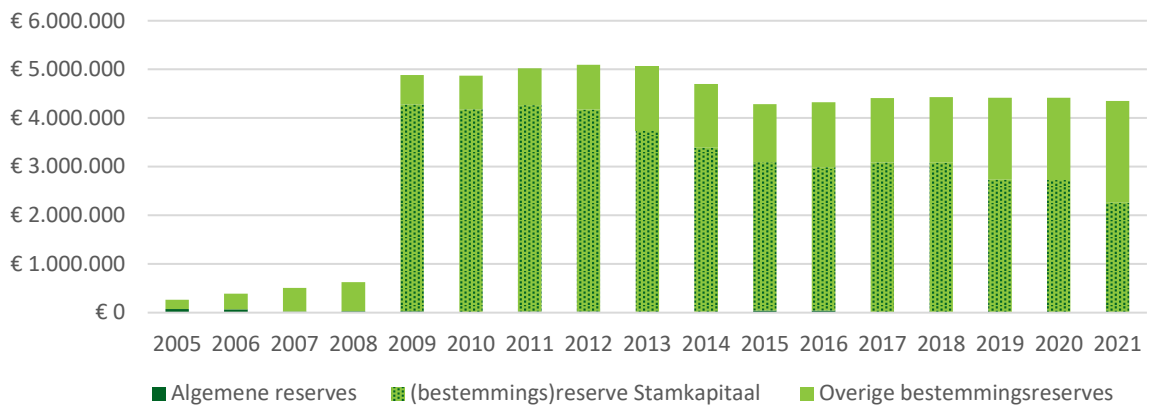
Definitie en functie reserves

Reserves behoren tot het (eigen) vermogen van de provincie. Reserves kunnen worden onderverdeeld in bestemmingsreserves en algemene reserves. Aan bestemmingsreserves hebben PS een specifiek doel gekoppeld. Aan algemene reserves is nog geen bestemming gegeven; die zijn bedoeld voor onvoorziene risico's en tegenvallers.

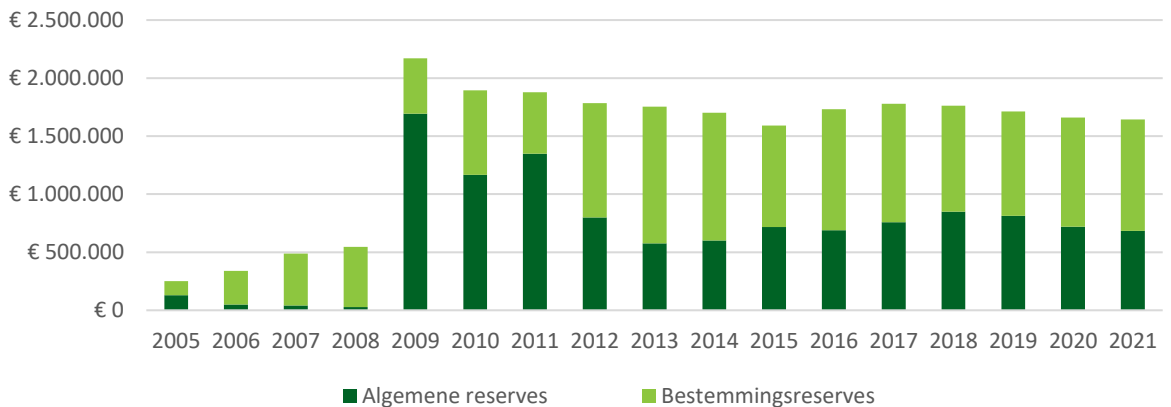
In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de functie van reserves (en voorzieningen) gericht is op het realiseren van een evenwichtige en duurzame financiële huishouding. De spaar- en egalisatiemogelijkheden via reserves dragen daaraan bij: met het instrument reserves kunnen geldstromen over een langere periode opgespaard worden voor een toekomstige (grote) uitgave, zonder op dat moment het financiële evenwicht in dat jaar te verstoren. In het verlengde van deze spaarfunctie zorgt een reserve voor de mogelijkheid om inkomsten en uitgaven te egaliseren. Extra uitgaven of extra inkomsten kunnen via de reserve afgewikkeld worden en beïnvloeden daarmee niet de reguliere lasten en baten van de beleidsuitvoering. Naast de spaar- en egalisatiefunctie hebben reserves ook een bufferfunctie. Met name de algemene reserve(s) fungeren als buffer voor het opvangen van onverwachte financiële tegenvallers en algemene risico's.

Belang reserves

Het onderwerp reserves is om diverse redenen van belang. Ten eerste is er het politiek/bestuurlijke belang. PS hebben tot taak c.q. de eindverantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat de financiële huishouding van de provincie in evenwicht is. Hierbij spelen reserves een belangrijke rol. Het betreft provinciale middelen die wel beschikbaar zijn gesteld, maar (nog) niet zijn ingezet. PS kunnen de bestemming van reserves wijzigen en die inzetten ten gunste van andere onderwerpen. Ten tweede is er ook een financieel belang: met reserves gaan grote bedragen gemoeid. Eind 2021 lag de omvang van de reserves in Gelderland op € 4,3 miljard en in Overijssel op € 1,6 miljard. Dit is te zien in figuur 1 en 2. In de figuren valt met name ook de grote stijging van de omvang van reserves in 2009 op; deze stijging is gerelateerd aan de verkoop van de aandelen in Nuon respectievelijk Essent. Ten slotte is het onderwerp reserves ook maatschappelijk relevant. De reserves geven inzicht in de middelen die (nog) niet zijn gebruikt en voor welke doelen deze zullen worden gebruikt. Een belangrijke overweging is of gereserveerde middelen voor andere maatschappelijke doelen kunnen worden ingezet (integrale begrotingsafweging).

Figuur 1: Omvang reserves provincie Gelderland 2005-2021 (x 1.000)

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van de balans in de jaarrekeningen provincie Gelderland.

Figuur 2: Omvang reserves provincie Overijssel 2005-2021 (x 1.000)

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van de balans in de jaarrekeningen provincie Overijssel.

Kaders reserves

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is een belangrijk landelijk kader voor reserves. Hierin worden de primaire kenmerken van reserves beschreven:

- reserves maken deel uit van het eigen vermogen (art. 42) en
- de soorten reserves die worden onderscheiden (art. 43).

Daarnaast staan er een aantal artikelen in het BBV die op hoofdlijnen de verwerking van reserves in de P&C-cyclus weergegeven.

Zowel de provincie Overijssel als de provincie Gelderland beschikt over kaders die relevant zijn met betrekking tot reserves en die we dan ook in het onderzoek zullen betrekken. Voor de provincie Overijssel gaat het om:

- de financiële verordening 2020,
- de nota reserves, voorzieningen en doeluitkeringen (2021) en
- de nota risicomangement (2021).

Voor de provincie Gelderland betreft het:

- de financiële verordening 2021;
- de kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2021;
- de startnotitie langetermijnvisies reserves en de nota stamkapitaal en incidentele ruimte (2020).

1.3 Afbakening onderzoek

Afbakening reserves

Reserves worden vaak in één adem genoemd met voorzieningen. In dit onderzoek kiezen we ervoor om voorzieningen buiten beschouwing te laten en alleen te kijken naar reserves. De belangrijkste twee redenen hiervoor zijn:

- De invloed van PS is bij reserves groter dan bij voorzieningen. PS gaan over de instelling, dotaties, onttrekkingen en opheffing van reserves. Zij kunnen de bestemming van reserves naar eigen inzicht wijzigen. De keuzevrijheid rond voorzieningen is daarentegen vrij beperkt. De instelling en opheffing van voorzieningen kent een wettelijke grondslag¹. PS besluiten weliswaar over de toevoegingen aan voorzieningen, maar de bevoegdheid tot het doen van uitgaven ten laste van voorzieningen ligt bij GS.
- De financiële omvang van reserves is veel groter dan voorzieningen. Ook de omvang van de mutaties is bij reserves groter dan bij voorzieningen.

Tijdsafbakening

Ons onderzoek zal zich focussen op de periode 2019-2023. Indien nodig, bijvoorbeeld om in beeld te krijgen hoe het beleid zich heeft ontwikkeld, zullen we ook verder terug kijken.

Budgetrecht

We kijken naar het onderwerp reserves vanuit het budgetrecht van PS. We gaan na of PS worden gefaciliteerd om dat budgetrecht goed in te kunnen invullen. Daarbij gaat het er bijvoorbeeld om dat de kaders met betrekking tot reserves die GS aan PS aanbieden van voldoende kwaliteit zijn en of de informatievoorziening aan PS over de uitvoering van het beleid toereikend is.

We kijken naar diverse aspecten bij de inzet van de reserves in de praktijk die raken aan het budgetrecht van PS. Voor het budgetrecht van PS is het bijvoorbeeld van belang dat nut en noodzaak van reserves duidelijk zijn en er niet meer of minder wordt gereserveerd dan nodig. Oftewel: reserves moeten goed onderbouwd zijn. Het apart zetten van (teveel) geld in reserves kent namelijk als risico's dat deze middelen bij de integrale begrotingsafweging buiten het zicht van PS blijven en dat de financiële huishouding minder transparant wordt. Voor een goede invulling van het budgetrecht van PS zijn transparantie en een integrale afweging belangrijke randvoorwaarden. Een ander aspect waar we naar kijken is de evaluatie van reserves; wordt er bijvoorbeeld

¹ In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten is expliciet voorgeschreven waarvoor voorzieningen moeten worden gevormd. Voorzieningen hebben dus een min of meer verplichtend karakter.

bezien of er sprake is van vrij besteedbare ruimte bij reserves en wordt dan overwogen deze af te romen.

Ten slotte hebben we aandacht voor hoe actief PS hun budgetrecht bij reserves zelf hebben ingevuld, bijvoorbeeld door afspraken te maken over informatievoorziening en kritisch te zijn op het beleid en de aangeboden informatie.

2 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk beschrijven we de opzet van ons onderzoek. Daarbij komen doel- en vraagstelling, het normenkader en onderzoeksmethodiek aan de orde. Ook geven we de planning van het onderzoek weer.

2.1 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is:

PS Gelderland en Overijssel inzicht geven in en ondersteunen bij de invulling van hun budgetrecht bij reserves.

Centrale vraag

De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

Worden PS voldoende in staat gesteld om hun budgetrecht bij reserves uit te oefenen en pakken zij hun rol actief op?

Onderzoeksvragen

Beleid

1. In hoeverre is het beleid met betrekking tot reserves van voldoende kwaliteit?
2. In hoeverre hebben PS (als daar aanleiding voor was) een actieve rol gehad bij het beleid ten aanzien van reserves?

Inzet reserves i.r.t. budgetrecht PS

3. In hoeverre vindt de inzet² van reserves in de praktijk op adequate wijze plaats?
In het bijzonder kijken we naar:
- de uitoefening van bevoegdheden van PS bij reserves;
 - de kwaliteit van de onderbouwing van reserves;
 - het realisme van de begrotingen omtrent reserves;
 - de voeding van en onttrekkingen uit reserves, en het soort taken (wettelijke of autonome) waar onttrekkingen voor worden ingezet;
 - de kwaliteit van de evaluatie van reserves en de opvolging daarvan.
- In paragraaf 1.3 is voor diverse aspecten aan bod gekomen waarom die relevant zijn voor het budgetrecht van PS.

Informatievoorziening PS

- Is de informatievoorziening aan PS over reserves toereikend om hun budgetrecht adequaat te kunnen uitoefenen?
- In hoeverre hebben PS zich (als daar aanleiding toe was) actief opgesteld ten aanzien van de informatie over reserves die zij van GS ontvingen?

2.2 Normenkader

Voor het opstellen van onze bevindingen hanteren we een normenkader. Het voorlopige normenkader voor dit onderzoek naar reserves ziet u in tabel 1. Dit kader is (gedeeltelijk) gebaseerd op het BBV, het provinciale beleid/wet- en regelgeving ten aanzien van reserves en ander rekenkameronderzoek over reserves.

Tabel 1: Normenkader onderzoek budgetrecht bij reserves

Thema	Vraag	Normen
Beleid	1 en 2	<ul style="list-style-type: none"> GS hebben periodiek kaders met betrekking tot reserves aan PS aangeboden. De provinciale kaders met betrekking tot reserves zijn duidelijk, actueel, consistent en conform wet- en regelgeving en gezaghebbende richtlijnen. In de provinciale kaders is in ieder geval aandacht voor de instelling van reserves (incl. nut en noodzaak/onderbouwing) en de toerekening van rente aan reserves. PS hebben een actieve rol bij de provinciale kaders met betrekking tot reserves. Bijvoorbeeld door het stellen van vragen (als daar aanleiding toe was). De provinciale kaders met betrekking tot reserves worden periodiek geëvalueerd en geleerde lessen worden geïmplementeerd.
Inzet reserves i.r.t. budgetrecht PS	3	<ul style="list-style-type: none"> De inzet (instelling, toevoeging, onttrekking, opheffing en wijziging) van reserves gaat conform wet- en regelgeving en provinciale kaders. Zo vindt instelling plaats via een PS-besluit, besluiten PS bij de begroting over toevoegingen en onttrekkingen etc.

² Onder inzet verstaan we instelling, toevoeging, onttrekking, opheffing of wijziging van reserves.

		<ul style="list-style-type: none"> • De beleidsmatige onderbouwing bij instelling van een reserve bestaat uit in ieder geval uit nut en noodzaak, functie en doel. De financiële onderbouwing bij instelling bestaat in ieder geval uit toevoegingen, onttrekkingen, omvang en looptijd. • We zijn ons nog aan het oriënteren of er een norm opgenomen kan worden over de inzet van reserves t.b.v. structurele/wettelijke taken. • Reserves worden periodiek geëvalueerd. Daarbij wordt aan de hand van onder meer relevante ontwikkelingen, gerealiseerde bestedingen, doelbereik, verplichtingen en vrije ruimte beoordeeld of een reserve moet worden bijgesteld (bijvoorbeeld of de omvang moet worden geactualiseerd, de vrij besteedbare ruimte moet worden afgeroomd en/of de voeding moet worden aangepast).
Informatievoorziening PS	4 en 5	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening over reserves vanuit GS aan PS. • De informatievoorziening aan PS over reserves is conform wet- en regelgeving en de afspraken met GS. • PS worden voorzien van volledige, juiste, begrijpelijke/toegankelijke en tijdige informatie aangaande reserves, die hen de mogelijkheid geeft tot integrale afweging bij de begroting en rekening en hen zicht geeft op het bereik van de beoogde doelen van de reserves. • PS hebben zich (als daar aanleiding voor was) actief opgesteld ten aanzien van de informatie over reserves die zij van GS ontvingen, bijvoorbeeld vragen gesteld.

2.3 Onderzoeksmethodiek

Methoden

Voor het onderzoek analyseren we relevante documentatie (wet- en regelgeving, beleid en P&C-documenten) en voeren we interviews.

We gaan ons komende tijd oriënteren op de beschikbaarheid van data. Met behulp van data willen we een (meerjarig) kwantitatief beeld van reserves bij de provincies Gelderland en Overijssel schetsen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan (het verloop van) het aantal en de omvang van reserves, (een vergelijking tussen begrote en daadwerkelijke) mutaties in reserves en de ontwikkeling in meerjarenperspectief. Daarnaast gaan we kijken of onderzoeksvragen (deels) met behulp van data beantwoord kunnen worden.

Verder wordt een meervoudige casestudie onderdeel van het onderzoek. Hiervoor moet er een selectie gemaakt worden uit reserves. We oriënteren ons op selectiecriteria. Op voorhand denken we bijvoorbeeld aan spreiding over de diverse beleidsterreinen en omvang van een reserve.

Betrokkenheid Staten

In voorbereiding op het onderzoeksplan hebben we gesproken met een aantal statenleden in Gelderland³ en met de auditcommissie in Overijssel. Doel daarvan was om te achterhalen waar hun belangstelling naar uitgaat.

Accountant

De Rekenkamer zoekt voor dit onderzoek de afstemming met de accountants van de provincie Gelderland en Overijssel om te kijken waar we elkaar aan kunnen vullen en deskundigheid benutten.

2.4 Planning

Rekenkameronderzoek kent een vast aantal stappen, die nader beschreven zijn in ons [onderzoeksprotocol](#). De globale planning voor dit onderzoek is opgenomen in tabel 2.

Tabel 2: *Planning onderzoek effectiviteit revolverende fondsen*

Fase	Periode
Vorbereiding	Januari - februari 2023
Uitvoering	Maart - mei/juni 2023
Rapportage	Juli - september 2023
Publicatie	Derde kwartaal 2023

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Voor het realiseren van deze planning zijn wij afhankelijk van een tijdige aanlevering van materiaal door de provincies. Daarnaast zijn we afhankelijk van de beschikbaarheid en kwaliteit van de data. Wanneer de beschikbare data veel bewerking nodig heeft, kan dit de planning beïnvloeden.

2.5 Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door ons worden gecommuniceerd.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die wij naar aanleiding van onze bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.

³ Het gaat om mw. De Roo van GroenLinks, dhr. Komdeur van het CDA, dhr. Kamp van de Christenunie, dhr. De Looff van de VVD, dhr. Spoelstra van de PvdA en dhr. Hellegers van D66.

- Voor de uitvoering van het onderzoek is de Rekenkamer bevoegd alle documenten van het provinciebestuur op te vragen en mee te nemen in het onderzoek. Het provinciebestuur verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die de Rekenkamer ter vervulling van haar taak nodig acht.⁴

⁴ Artikel 184 Provinciewet.

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

- Provincie Gelderland. Financiële verordening.
- Provincie Gelderland. Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen.
- Provincie Overijssel. Financiële verordening.
- Provincie Overijssel. Nota reserves, voorzieningen en doeluitkeringen.
- Provincie Overijssel. Kadernota risicomanagement.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2009). Onderzoeksplan, nota van bevindingen en bestuurlijke nota reserves en voorzieningen.