

Bestemmen voor de toekomst

Reserves en voorzieningen in
de provincie Overijssel

deel 2: Nota van bevindingen

Bestemmen voor de toekomst

Reserves en voorzieningen in
de provincie Overijssel

deel 2: Nota van bevindingen

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1.	Aanleiding voor het onderzoek	5
1.2.	Doel- en vraagstelling	6
1.3.	Focus en afbakening	7
1.4.	Normenkader	7
1.5.	Onderzoeksaanpak	8
1.6.	Leeswijzer	9
2.	Begrippenkader reserves en voorzieningen	11
2.1.	Definitie van reserves en voorzieningen	11
2.2.	Functie van reserves en voorzieningen	13
2.3.	Weerstandsvermogen	14
2.4.	Stille reserves	15
Algemeen deel		17
3.	Cijfermatig overzicht van de reserves en voorzieningen	19
3.1.	Aard en omvang	19
3.2.	Verschil tussen begroting en rekening	22
3.3.	Samenvatting bevindingen	26
4.	Beleidskader reserves en voorzieningen	29
4.1.	Beleid reserves en voorzieningen	29
4.2.	Beleid weerstandsvermogen	32
4.3.	Beleid stille reserves	33
4.4.	Samenvatting bevindingen	33
5.	Informatievoorziening PS	35
5.1.	Benodigd inzicht voor uitvoering rol PS	35
5.2.	Informatie aan PS op papier	35
5.3.	Informatie aan PS in praktijk	36
5.4.	Samenvatting bevindingen	41
Meervoudige casestudy		43
6.	Nut en noodzaak van reserves	45
6.1.	Reserve Europese programma's	45
6.2.	N348	49
6.3.	Matchingreserve	51
6.4.	Actiefonds	53
6.5.	Reserve reconstructie	55
6.6.	Ontwikkelingsreserve majeure thema's en projecten	57
6.7.	Reserve waterwegen	60
6.8.	Egalisatiereserve ILG	62
6.9.	Samenvatting bevindingen	64
7.	Nut en noodzaak van voorzieningen	67
7.1.	Voorziening bodemsanering	67
7.2.	Voorziening jeugdzorg(aanbod)	69
7.3.	Voorziening exploitatie openbaar vervoer	73

7.4.	Voorziening brede doeluitkering (BDU)	74
7.5.	Samenvatting bevindingen	76
Bijlagen		77
A.	Inhoud toezichtrappen IFLO en accountant	79
B.	Normenkader	81
C.	Overzicht geïnterviewde personen	84
D.	Geraadpleegde bronnen.....	85
E.	Artikelen BBV.....	87
F.	De cijfers achter de grafieken	90
G.	Verklarende woordenlijst.....	97

1. Inleiding

In het eerste hoofdstuk van dit rapport wordt ingegaan op de aanleiding en doelstelling van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer voor het rapport.

1.1. Aanleiding voor het onderzoek

Het thema begroting en rekening is een jaarlijks terugkerend thema voor de Rekenkamer, waarbij zij steeds een ander accent legt op elementen uit de Planning & Control-cyclus. Dit is immers een belangrijk sturings- en verantwoordingsinstrument binnen de provinciale organisatie. In 2008 is, volgend op het onderzoek naar onderbesteding in 2007, gekozen voor het onderwerp reserves en voorzieningen. Een onderzoek naar reserves en voorzieningen in de provincies Overijssel en Gelderland is zowel politiek-bestuurlijk als maatschappelijk relevant.

Politiek-bestuurlijke relevantie

Het budgetrecht¹ is een belangrijke bevoegdheid van Provinciale Staten, omdat zij hiermee de kaders van het provinciale beleid bepalen. Bij de begroting besluiten PS expliciet over toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Provinciale Staten kunnen besluiten de bestemming van reserves te wijzigen ten gunste van andere beleidsdoelen. De invloed van PS op voorzieningen is minder groot. Bij het vaststellen van de begroting besluiten PS weliswaar over de toevoegingen aan voorzieningen en de bestemming van eventuele vrijvallende bedragen uit voorzieningen, maar de bevoegdheid tot het doen van uitgaven ten laste van voorzieningen ligt bij Gedeputeerde Staten. Dit komt doordat de bestedingen niet via de exploitatie lopen, maar rechtstreeks ten laste van de voorziening worden gebracht. Hoewel de invloed van PS op reserves en voorzieningen verschilt, worden de termen reserves en voorzieningen veelal in combinatie gebruikt. In dit onderzoek zijn zowel de provinciale reserves als de voorzieningen onder de loep genomen.

Uit diverse documenten van de provincies komt naar voren dat met de reserves en voorzieningen grote bedragen zijn gemoeid. Het gaat om bedragen die nog niet zijn uitgegeven om een prestatie te leveren voor een maatschappelijk doel. Inzicht in de reserves en voorzieningen van de provincie is daarom van essentieel belang om een goede integrale begrotingsafweging te kunnen maken. De omvang van de reserves en voorzieningen moet toereikend zijn om de beoogde doelen te kunnen realiseren. Aan de andere kant wil zowel de provincie Gelderland als Overijssel het onnodig opsparen van gelden, bijvoorbeeld in de vorm van reserves en voorzieningen, tegengaan.

¹ Dit recht om jaarlijks de begroting en rekening vast te stellen, is verankerd in de Provinciewet (artikel 193 en 202)

Maatschappelijke relevantie

Het onderwerp reserves en voorzieningen is daarnaast maatschappelijk relevant, omdat het naast dividendopbrengsten om belastinggelden van burgers gaat. Reserves en voorzieningen geven inzicht in de hoeveelheid middelen die (nog) niet zijn gebruikt en voor welke doeleinden deze middelen zullen worden aangewend.

1.2. Doel- en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek kan als volgt geformuleerd worden:

Inzicht verschaffen in het beleid en de beleidsuitvoering ten aanzien van reserves en voorzieningen, om hiermee Provinciale Staten te ondersteunen in het verder versterken van hun budgetrecht.

Uit deze doelstelling kunnen de volgende twee hoofdvragen worden afgeleid:

1. In hoeverre is er sprake van een doeltreffend en doelmatig beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen?

2. In hoeverre is de informatieverstrekking aan Provinciale Staten over de uitvoering van het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen toereikend, met het oog op besluitvorming t.b.v. hun kaderstellende en controlerende rol?

Voor het beantwoorden van de hoofdvragen zijn de volgende onderzoeksvragen van belang²:

1. Welk (provinciespecifiek) beleid, in aanvulling op bestaande wet- en regelgeving, is vastgesteld ten aanzien van reserves en voorzieningen? En wat was de rol van Provinciale Staten hierbij?
2. Welke reserves en voorzieningen zijn er?
3. Wat is het verloop van de reserves en voorzieningen gedurende de onderzoeksperiode?
4. Op welke wijze is de informatie-uitwisseling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ten aanzien van de instelling en het verloop van reserves en voorzieningen in relatie tot de beleidsuitvoering en doelbereiking vormgegeven?
5. Hoe en door wie zijn het doel en de oorspronkelijke omvang van de reserves en voorzieningen bepaald?

² De volgorde van de onderzoeksvragen is gewijzigd ten opzichte van de volgorde van de vragen in het onderzoekplan, ten behoeve van een logische indeling van de rapportage

6. In hoeverre zijn de bij de instelling beoogde doelen behaald?
7. In hoeverre heeft besluitvorming door PS conform regels en afspraken plaats gevonden?

1.3. Focus en afbakening

Met het onderzoek wil de Rekenkamer bijdragen aan het zicht dat Provinciale Staten hebben op het beleid en de beleidsuitvoering ten aanzien van reserves en voorzieningen. De focus van het onderzoek ligt daarom enerzijds op het verschaffen van inzicht over achtergronden, beleid, aard en omvang van reserves en voorzieningen. Anderzijds ligt de focus op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, waarbij zicht op nut en noodzaak van reserves en voorzieningen centraal staat.

Het onderzoek naar reserves en voorzieningen is op de volgende wijze afgebakend:

- het onderzoek wordt zowel in Gelderland als in Overijssel uitgevoerd
- er zal een benchmark plaatsvinden tussen beide provincies
- de beleidshorizon van het onderzoek betreft de periode 2004 tot en met 2007 (inclusief de jaarrekening 2007)
Voor de periode 2004 tot en met 2007 is gekozen, vanwege de ingangsdatum van het BBV³ per 1 januari 2004 (met inachtneming van het wijzigingsbesluit van 10 juli 2007).
- er wordt alleen vanuit beleidsoogpunt gekeken naar stille reserves

Afstemming met andere toetsende instellingen

Om doublures met de taak van de accountant te voorkomen, is met de externe accountant van beide provincies gesproken over het thema reserves en voorzieningen. Deze gesprekken hebben bijgedragen aan het bepalen van de richting en afbakening van het onderzoek. Waar de controle van de accountants vooral betrekking heeft op getrouwheids- en rechtmatigheidsaspecten ten aanzien van reserves en voorzieningen, richt het onderzoek van de Rekenkamer zich hoofdzakelijk op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en de beleidsuitvoering.

Ook de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) let vanuit haar rol als provinciaal financieel toezichthouder op de provinciale reserves en voorzieningen. De toezichtrapporten van het IFLO zijn voor dit onderzoek bekeken en zijn eveneens van invloed geweest op de richting en afbakening van het onderzoek.

Relevante passages uit de toezichtrapporten van de accountant en het IFLO zijn opgenomen in bijlage A.

1.4. Normenkader

Het normenkader dat voor dit onderzoek opgesteld is, is samengesteld uit normen die door de provincie(s) zelf worden gehanteerd, normen uit het

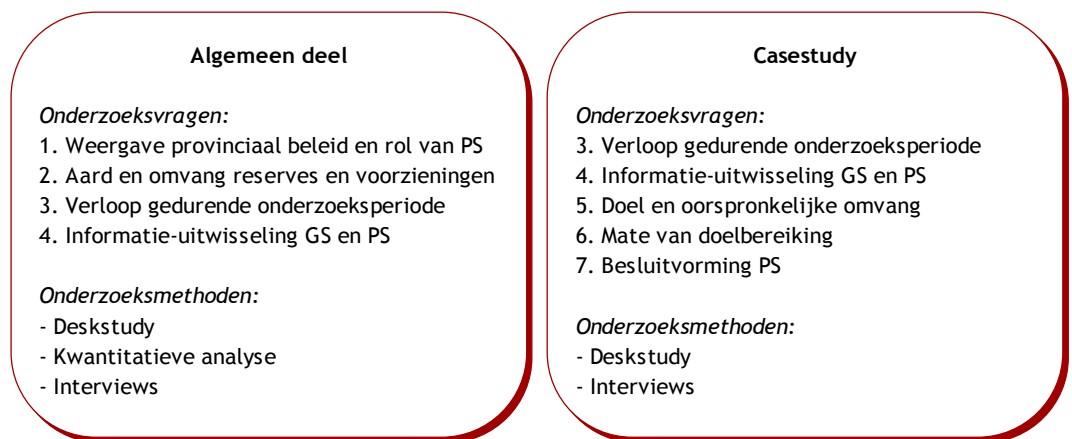
³ Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten

BBV en normen die door de IFLO (toetspunten reserves en voorzieningen en de toelichting daarop) zijn opgesteld voor het bepalen van duurzaam financieel evenwicht. Daarnaast is een aantal normen door de Rekenkamer aangevuld, waaronder ‘good-governance’ normen. Tijdens het onderzoek zijn enkele normen nader uitgewerkt. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvattende paragraaf met daarin een overzicht van de voor dat hoofdstuk relevante normen en de bijbehorende bevindingen. In bijlage B is het volledige normenkader te vinden.

1.5. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek naar reserves en voorzieningen bestaat uit een algemeen en een specifiek deel (casestudy), zie figuur 1.1.

figuur 1.1 Schematische weergave onderzoek



Algemeen deel

In het algemene deel is het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen en de informatie-uitwisseling tussen GS en PS (onderzoeksvragen 1 en 4) door middel van deskstudy en interviews op ambtelijk en bestuurlijk niveau binnen de provincies in beeld gebracht. Daarnaast is een kwantitatieve analyse uitgevoerd op basis van de cijfers over reserves en voorzieningen uit de (bijlagen bij de) begrotingen en jaarrekeningen. Zo is inzicht verkregen in de aard en omvang van de provinciale reserves en voorzieningen en het verloop (op hoofdlijnen) gedurende de onderzoeksperiode. Voor het onderzoek is informatie uit de primitieve begroting en de daarbij behorende meerjarenramingen gebruikt. Het meerjarige karakter van het instrument reserves en voorzieningen maakt dat de Rekenkamer van mening is dat het niet noodzakelijk is om de gewijzigde begrotingen in het onderzoek te betrekken.

Meervoudige casestudy

Om zicht te kunnen geven op nut en noodzaak van reserves en voorzieningen is het noodzakelijk dieper op enkele reserves en

voorzieningen in te gaan. Voor deze casestudy zijn acht bestemmingsreserves en vier voorzieningen geselecteerd aan de hand van de volgende criteria:

- De reserve of voorziening is van aanzienlijke omvang;
- Spreiding over de verschillende beleidsterreinen;
- Spreiding over de verschillende fasen waarin de reserve of voorziening zich bevindt; reeds beëindigd, onlangs ingesteld of al enige tijd actief.

De casestudy is uitgevoerd door middel van deskstudy en interviews met medewerkers van beide provincies. Tijdens deze gesprekken is (een deel van) de informatie uit het algemene deel geverifieerd en aangevuld. In bijlage C is het overzicht met de geïnterviewde personen te vinden. De tijdens de deskstudy geraadpleegde bronnen zijn opgenomen in bijlage D.

1.6. Leeswijzer

Het rapport is onderverdeeld in een algemeen deel, waarin het verschaffen van inzicht over achtergronden, beleid, aard en omvang van reserves en voorzieningen centraal staat en een deel casestudy. In dit laatste deel staan nut en noodzaak van de reserves en voorzieningen centraal. Allereerst worden echter de begrippen reserves en voorzieningen nader toegelicht.

Begrippenkader

Wat zijn reserves en voorzieningen? En welke functie hebben deze vermogenscomponenten in de provinciale financiële huishouding? Deze vragen komen in hoofdstuk twee aan de orde. Tevens wordt ingegaan op het weerstandsvermogen en de definitie van stille reserves.

Algemeen deel

Hoofdstuk drie geeft zicht op de aard en omvang van reserves en voorzieningen; om hoeveel reserves en voorzieningen gaat het en hoeveel geld is er mee gemoeid? In het vierde hoofdstuk wordt ingegaan op het beleid dat de provincie voert ten aanzien van reserves en voorzieningen. In hoofdstuk vijf staat de informatievoorziening aan PS centraal.

Meervoudige casestudy

In hoofdstuk zes en zeven worden de geselecteerde reserves en voorzieningen nader bekeken. In deze hoofdstukken wordt ingegaan op de instelling van de reserve of voorziening, het nut, de noodzaak en de informatievoorziening over de geselecteerde reserves en voorzieningen.

2. Begrippenkader reserves en voorzieningen

Voor een goede interpretatie van de bevindingen in dit rapport is het van belang de functie van reserves en voorzieningen binnen de provinciale financiële huishouding te begrijpen. Daarom wordt in dit hoofdstuk allereerst ingegaan op de definitie (2.1) en functie (2.2) van reserves en voorzieningen als onderdeel van het provinciale vermogen. De rol van de algemene reserves in relatie tot het weerstandsvermogen van de provincie komt in paragraaf 2.3 aan de orde. Tot slot is in paragraaf 2.4 aandacht voor het begrip ‘stille reserves’. Een verklarende woordenlijst is als bijlage bij dit rapport gevoegd (bijlage G).

2.1. Definitie van reserves en voorzieningen

De balans in de jaarrekening kent een activa- en een passivazijde. Op de activazijde staat beschreven wat de bezittingen van de provincie zijn en op de passivazijde is beschreven hoe deze zijn gefinancierd, oftewel het vermogen van de provincie. De reserves en voorzieningen worden op de passivazijde van de balans weergegeven. De reserves behoren tot het eigen vermogen, terwijl voorzieningen tot het vreemd vermogen worden gerekend⁴.

figuur 2.1 De provinciale balans

Activa (Debet)	Passiva (Credit)
Bezittingen van de provincie	Financiering van de bezittingen, oftewel het vermogen
bv. gebouwen, infrastructuur, liquide middelen, leningen aan deelnemingen	eigen vermogen (o.a. reserves) vreemd vermogen (o.a. voorzieningen)

Reserves

Reserves kunnen volgens de bepalingen van het BBV worden onderverdeeld in *bestemmingsreserves* waar Provinciale Staten een bepaalde bestemming aan hebben gegeven en in de *algemene reserve(s)*, waar nog geen bestemming aan gegeven is (bedoeld voor onvoorziene risico's en tegenvallers). Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves vinden plaats door expliciete besluitvorming van PS. De Staten kunnen de bestemming van de reserves beïnvloeden.

Voorzieningen

Voorzieningen worden gevormd voor verwachte uitgaven waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden op de balansdatum nog onzeker zijn, maar wel in te schatten. De schatting van de toekomstige uitgaven mag niet groter of kleiner zijn dan de achterliggende verplichtingen en

⁴ In bijlage E zijn de BBV artikelen opgenomen waarop de definities van reserves en voorzieningen zijn gebaseerd

risico's. Rentetoevoegingen worden daarom niet toegerekend aan voorzieningen. Van derden verkregen middelen met een specifiek doel worden eveneens tot de voorzieningen gerekend. Met het wijzigingsbesluit BBV van 10 juli 2007 wordt hierop een uitzondering gemaakt voor de van Europa en het Rijk ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel. Deze dienen met ingang van het begrotingsjaar 2008 afzonderlijk onder de overlopende passiva te worden opgenomen (zie verderop in deze paragraaf). Toevoegingen aan voorzieningen worden als last begroot in de programmabegroting. Een vrijval aan een voorziening wordt in de exploitatie verantwoord als bate. PS keuren de toevoegingen en vrijvallende bedragen uit voorzieningen goed door vaststelling van de begroting. Bestedingen uit voorzieningen lopen echter niet via de exploitatie. Het BBV schrijft voor dat de uitgaven uit voorzieningen rechtstreeks ten laste van de voorziening worden gebracht (balansmutatie)⁵. De bevoegdheid tot het doen van uitgaven ten laste van voorzieningen ligt bij GS. Er mogen alleen bedragen aan voorzieningen worden onttrokken als het risico of de verplichting waarvoor de voorziening is gevormd, zich voordoet. Als er een hogere onttrekking nodig is dan van te voren gepland was en de hoogte van de voorziening niet toereikend is, dan zal er een extra toevoeging aan de voorziening moeten plaatsvinden. Hiervoor is een begrotingswijziging nodig en PS besluiten daarover.

Verskil tussen reserves en voorzieningen

Een bestuurlijk relevant onderscheid tussen reserves en voorzieningen ligt bij de mogelijkheid van Provinciale Staten om de bestemming te wijzigen. De doelstelling van (bestemmings)reserves kan door PS worden gewijzigd. Aan voorzieningen zit een toekomstige financiële verplichting vast, waarvan tijdstip of omvang nog onzeker is, maar die wel tot een min of meer zekere uitgave leidt. Toevoegingen en vrijvallende bedragen aan voorzieningen worden door PS bij de begroting goedgekeurd, maar de bestedingen uit de voorzieningen vallen primair binnen de invloedssfeer van GS. PS kunnen de bestemming van een voorziening dus niet wijzigen, alleen de omvang (door toevoegingen en vrijgevallen bedragen) kan bij de begroting worden beïnvloed.

Overlopende passiva

Overlopende passiva zijn - zoals het woord 'overlopend' al aangeeft - middelen die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren. Het gaat dus over het algemeen om verplichtingen die in het begrotingsjaar zijn opgebouwd, maar die pas in een volgend begrotingsjaar tot betaling komen. Overlopende passiva staan, net als de reserves en voorzieningen, op de creditzijde van de balans. Door de stelselwijziging per 1 januari 2008 - van voorziening naar overlopend passief - worden de bestedingen uit de voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel niet meer via aparte spaarpotten (de voorzieningen) gedaan, maar worden de bestedingen rechtstreeks ten laste van de exploitatie gebracht. Dit draagt bij aan het

⁵ Als bestedingen vanuit voorzieningen ook via de exploitatie zouden lopen, dan worden de lasten dubbel verantwoord (eerst als toevoeging aan de voorziening en daarna nogmaals als uitgave bij aanwending) en dit is niet toegestaan

kunnen maken van een integrale begrotingsafweging. De omzetting wordt voor het eerst zichtbaar in de jaarrekening van 2008.

2.2. Functie van reserves en voorzieningen

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 deze financiële instrumenten dragen daaraan bij.

Sparen en egaliseren

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. Voorzieningen hebben dezelfde spaar- en egalisatiemogelijkheden, maar zijn gekoppeld aan meer concrete uitgavenverplichtingen.

Tegen deze achtergrond is het goed om kort in te gaan op de bij het Rijk en bij de decentrale overheden gehanteerde stelsels van begroting en verslaglegging⁶.

Kasstelsel versus baten en lasten

Het Rijk hanteert bij haar begrotingen en verantwoordingen het zogenaamde *kasstelsel*. Daarbij worden uitgaven en inkomsten geboekt op het moment van feitelijke betaling. Voordeel van het kasstelsel is dat het moment van registratie eenduidig is. Het kasstelsel heeft als nadeel dat oorzaak en gevolg in de tijd sterk uit elkaar kunnen lopen. Vooral bij langlopende projecten waarbij betalingen ofwel in één keer vooraf, ofwel aan het einde plaatsvinden, kan het inzicht behoorlijk worden vertroebeld. Daarnaast maakt dit stelsel het verleidelijk te bezuinigen op investeringen. Die drukken immers zwaar op de begroting van een jaar.

Provincies (en gemeenten) hanteren in hun financiële huishoudingen het voorgeschreven *stelsel van baten en lasten*. Hierbij worden uitgaven en inkomsten toegerekend aan de periode waarop ze betrekking hebben. Bij - grote - investeringen in bijvoorbeeld gebouwen of infrastructuur komen de uitgaven niet ten laste van het jaar waarin de rekeningen betaald moeten worden, maar worden de uitgaven gespreid over de jaren waarin de gebouwen of infrastructuur worden gebruikt⁷.

⁶ Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van het document 'Uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten provincies en gemeenten' van de Commissie BBV

⁷ Artikel 59 van het BBV laat de mogelijkheid open investeringen met een maatschappelijk nut wel of niet te activeren. Als de provincie investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut activeert, mogen de reserves erop in mindering worden gebracht en mag er op deze activa extra worden afgeschreven (zie toelichting bij artikel 59)

Door uitgaven en inkomsten toe te rekenen aan de periode waarop ze betrekking hebben, wordt het inzicht in de kosten van producten bevorderd. Het stelsel van baten en lasten is voor provincies belangrijk gelet op de omvangrijke investeringen die bovendien van jaar tot jaar sterk kunnen fluctueren. Nadeel van het stelsel van baten en lasten is dat het vrij complex kan zijn. Uitgaven en inkomsten toerekenen aan de relevante periode en in de juiste omvang is lang niet altijd makkelijk. De instrumenten reserves en voorzieningen ondersteunen het stelsel van baten en lasten. Hierdoor wordt het enerzijds mogelijk te sparen voor toekomstige grote (investerings)uitgaven (spaarfunctie) en anderzijds de (kapitaal)lasten ervan gelijkmatig over de gebruiksperiode te spreiden (egalisatiefunctie).

Uiteraard is het van belang om hierbij transparantie te bieden aan de uiteindelijke beslissers over begrotingen en jaarstukken ten aanzien van nut en noodzaak van reserves en voorzieningen. Deze zijn immers in hun volle omvang niet zichtbaar in de reguliere lasten en baten, maar wel op de balans waarop de totale bezittingen en schulden (eigen en vreemd vermogen) worden weergegeven.

2.3. Weerstandsvermogen

Het thema reserves en voorzieningen heeft ook een verbinding met het weerstandsvermogen van de provincie. Het weerstandsvermogen kan worden gedefinieerd als het vermogen om financiële tegenvallers op te vangen, zonder dat de reguliere beleids- en bedrijfsuitoefening (oftewel de continuïteit) van de provincie in gevaar komt. Het weerstandsvermogen kan worden uitgedrukt als de verhouding tussen de *weerstandscapaciteit* en de *risico's* die een overheid loopt. In het BBV is vastgelegd dat er in de provinciale begroting en jaarstukken een verplichte paragraaf Weerstandsvermogen moet worden opgenomen waarin een inventarisatie van de weerstandscapaciteit en de risico's te vinden is. Daarbij moet eveneens het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's beschreven zijn (zie artikel 11 van het BBV in bijlage E). In het BBV wordt geen norm gesteld voor een goede verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Het is aan de provincie zelf om beleid te vormen over de noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's.

Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen waarover de provincie beschikt om onverwachte en substantiële tegenvallers te dekken. Dit zijn bijvoorbeeld reserves, langlopende voorzieningen, onbenutte inkomstenbronnen (bijvoorbeeld de heffingsruimte in de opcentenheffing motorrijtuigenbelasting), bezuinigingsmogelijkheden en garantstellingen van derden. Ook stille reserves kunnen worden benut om eventuele tegenvallers te bekostigen (meer hierover in paragraaf 2.4). Bij de discussie over de omvang van het weerstandsvermogen speelt de bufferfunctie een belangrijke rol. Onder de bufferfunctie wordt een voldoende omvang van de (algemene) reserves verstaan om toekomstige tegenvallers en/of verliezen te kunnen opvangen. Het gaat dan om het vrij besteedbare eigen vermogen van de provincie. In de paragraaf

Weerstandsvermogen wordt de hoogte van deze algemene buffer beschreven.

Risico's

Om het weerstandsvermogen te bepalen, wordt de weerstandscapaciteit afgewogen tegen de risico's waarmee de provincie van doen krijgt. Los van normale bedrijfsmatige risico's kunnen dat bijvoorbeeld ook risico's van aansprakelijkheid, rijkskortingen of lagere inkomsten door een verslechterde economie zijn. In de paragraaf Weerstandsvermogen in de begroting en jaarstukken worden alleen de risico's uiteengezet waarvoor geen voorziening getroffen is of een verzekering is afgesloten. Het gaat dus om financiële risico's met een substantiële omvang die onverwacht kunnen optreden en die niet op een andere manier ondervangen zijn. Voor deze risico's kunnen geen voorzieningen worden gevormd, omdat het BBV voorschrijft dat voorzieningen alleen mogen worden getroffen voor verwachte uitgaven waarvan de omvang en/of het tijdstip onzeker is maar wel in te schatten (zie paragraaf 2.1). In de onderstaande tabel is het onderscheid weergegeven tussen risico's die in de paragraaf Weerstandsvermogen (risicoparagraaf) moeten worden beschreven en risico's waarvoor een voorziening kan worden gevormd.

tabel 2.1 Risico's en plaats in de begroting/jaarstukken

		kans dat verplichting of verlies zich voordoet		
		zeker	waarschijnlijk	mogelijk, lastig in te schatten
is de omvang te bepalen?	ja	schuld	voorziening	risicoparagraaf
	in te schatten	voorziening	voorziening	risicoparagraaf
	nee	risicoparagraaf	risicoparagraaf	risicoparagraaf

Als de omvang van een risico en de kans dat het zich voordoet niet goed in te schatten zijn, mag geen voorziening worden getroffen. Deze risico's moeten worden opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen. Dit geldt eveneens voor risico's waarvan de omvang niet te bepalen is, maar de kans dat de verplichting of het verlies zich zal voordoen zeer groot is. Voor verplichtingen of verliezen die zeker zullen optreden, en waarvan de omvang goed bepaald kan worden, mag ook geen voorziening worden getroffen. Deze bedragen moeten als schuld op de balans worden weergegeven.

2.4. Stille reserves

Aan het begin van dit hoofdstuk is kort ingegaan op de definitie van reserves en de functie die reserves hebben in de financiële huishouding van de provincie. Reserves zijn onderdeel van het eigen vermogen van de provincie. Samen met het van derden verkregen vreemde vermogen worden de bezittingen (activa) van de provincie door het eigen vermogen gefinancierd (zie figuur 2.1).

Bezittingen van overheden hebben vaak een andere functie dan bezittingen van private bedrijven. Bezittingen van overheden dienen meestal een direct maatschappelijk belang (wegen, openbare verlichting, groenvoorziening etc.) en zijn er niet voor het directe financiële rendement. Daarom zijn de meeste bezittingen niet of beperkt verhandelbaar. Dat maakt het ook lastig om de juiste waarde van deze activa te bepalen en daarmee ook de hoogte van de benodigde reserves. In het BBV is opgenomen dat bezittingen worden gewaardeerd op basis van historische ‘verkrijgings- of vervaardigingsprijs’. Bij bezittingen die in principe wel verhandelbaar zijn (alhoewel zij ook het publieke belang dienen), kan het voorkomen dat de marktwaarde van deze bezittingen (gebouwen, deelnemingen in bedrijven) uitgaat boven de oorspronkelijke aanschafprijs. Dit, op de balans niet zichtbare, extra vermogen wordt *stille reserve* genoemd. Bij de verhandelbare bezittingen ligt het voor de hand dat het nuttig is om inzicht in de stille reserves te hebben. Immers, enige kennis over de werkelijke waarde is van belang bij de discussie over het verkopen of aanhouden van het desbetreffende bezit. De opbrengst kan namelijk op verschillende manieren voor publieke doelen worden aangewend.

De omvang van de stille reserves kan ook een rol spelen bij de discussie over het weerstandsvermogen van de provincie. Het vermogen om tegenvallers op te vangen zonder dat de continuïteit in gevaar komt wordt onder meer bepaald door reserves en onbenutte belastingcapaciteit (zie ook paragraaf 2.3).

Algemeen deel

3. Cijfermatig overzicht van de reserves en voorzieningen

Reserves en voorzieningen maken deel uit van het provinciale vermogen. Voor het maken van een integrale begrotingsafweging is het van belang te weten welke reserves en voorzieningen door de provincie zijn ingesteld, wat de omvang van deze vermogenscomponenten is en waarvoor ze worden gebruikt. In dit hoofdstuk worden de aard en omvang van de Overijsselse reserves en voorzieningen cijfermatig in beeld gebracht⁸. Ook wordt een vergelijking gemaakt tussen de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves en voorzieningen die in de begroting zijn geraamd en de daadwerkelijke mutaties in de reserves en voorzieningen in het betreffende jaar.

3.1. Aard en omvang

Voor een goede interpretatie van de *omvang* van de Overijsselse reserves en voorzieningen, is eerst inzicht in het *aantal* en de *aard* van de reserves en voorzieningen nodig.

Onderscheid tussen reserves en voorzieningen

Conform het BBV⁹ worden in de balans in de jaarrekeningen van de provincie Overijssel de reserves onderscheiden naar:

- de algemene reserves
- de bestemmingsreserves

Daarnaast worden de voorzieningen als apart vermogenscomponent op de creditzijde van de balans weergegeven. In paragraaf 2.1 zijn de definities van de twee typen reserves en de voorzieningen toegelicht.

Aantal reserves en voorzieningen

In de onderstaande tabel is het aantal reserves, uitgesplitst naar algemene reserves en bestemmingsreserves, en voorzieningen van de provincie Overijssel in de periode 2004-2007 weergegeven.

tabel 3.1 Aantal reserves en voorzieningen

	ultimo 2004	ultimo 2005	ultimo 2006	ultimo 2007
Algemene reserves	2	3	3	3
Bestemmingsreserves	16	14	16	16
Voorzieningen	21	21	21	21
Totaal	39	38	40	40

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

⁸ De cijfers waarop de verschillende tabellen en grafieken in dit hoofdstuk zijn gebaseerd, zijn terug te vinden in bijlage F

⁹ Met inachtneming van de wijziging van 10 juli 2007

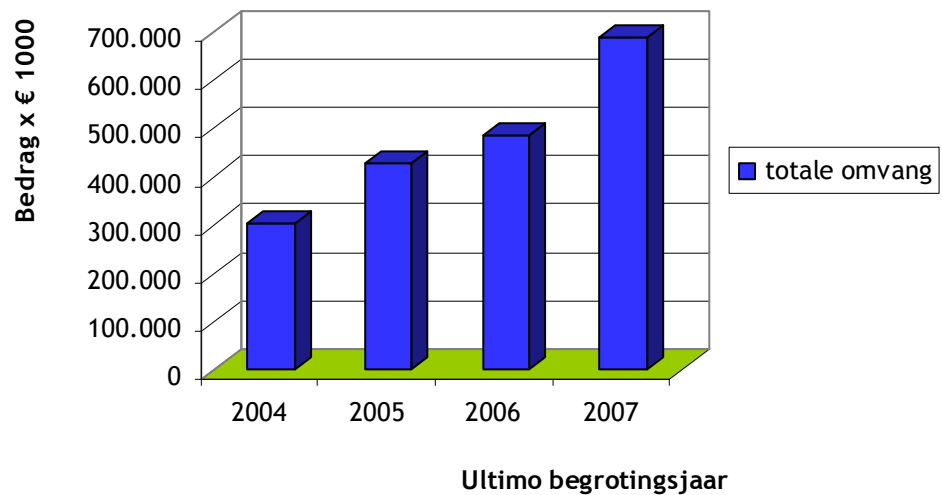
De tabel laat zien dat het totale aantal reserves en voorzieningen in Overijssel gedurende de onderzoeksperiode nagenoeg gelijk gebleven is.

Per 1 januari 2005 is het Actiefonds¹⁰ op grond van de BBV voorschriften omgezet van een bestemmingsreserve naar een algemene reserve. Samen met de Saldireserve en de Algemene dekkingsreserve komt het aantal algemene reserves vanaf 2005 op drie.

Totale omvang

De totale omvang van de reserves en voorzieningen in de provincie Overijssel in de periode 2004-2007 is weergegeven in figuur 3.1.

figuur 3.1 Totale omvang reserves en voorzieningen in Overijssel



Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

De figuur laat een duidelijk stijgende lijn in de omvang van de reserves en voorzieningen zien met het verloop van de jaren. In de periode 2004-2007 is de totale omvang van de reserves en voorzieningen meer dan verdubbeld.

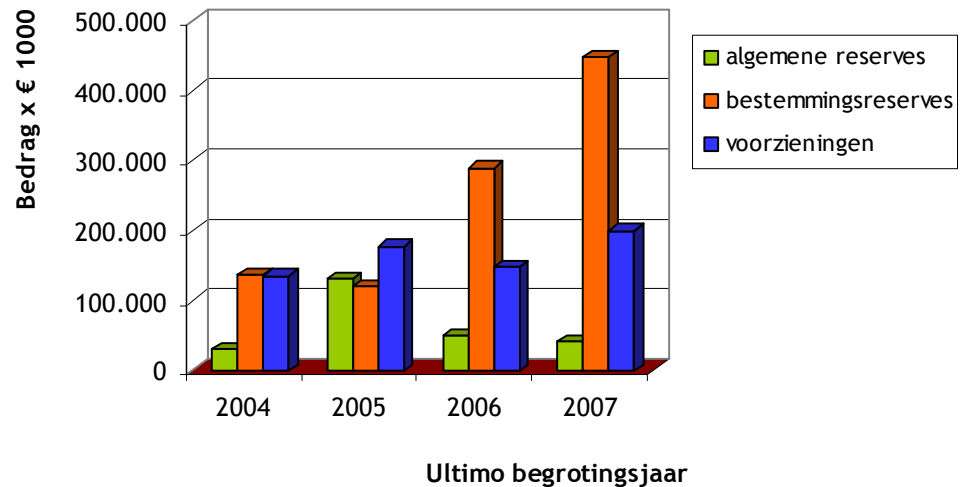
Uit de figuur kan daarnaast worden afgeleid dat met de reserves en voorzieningen grote bedragen gemoeid zijn. Het gaat in totaal om meer dan € 600 miljoen in 2007.

Aard en omvang

In figuur 3.2 op de volgende bladzijde zijn de algemene reserves, bestemmingsreserves en voorzieningen van de provincie Overijssel in de periode 2004-2007 naar omvang weergegeven.

¹⁰ Het Actiefonds maakt deel uit van de casestudy. Voor meer informatie zie paragraaf 6.4

figuur 3.2 Aard en omvang van de Overijsselse reserves en voorzieningen



Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

Voor de bestemmingsreserves zijn in omvang sterk toegenomen sinds 2005, na een daling in 2004. De omvang van de bestemmingsreserves is gestegen van € 120 mln. in 2005 tot € 440 mln. per ultimo 2007. De instelling van de Ontwikkelingsreserve in 2006 is de voornaamste oorzaak van de sterke groei. De Ontwikkelingsreserve¹¹ is oorspronkelijk ingesteld voor de financiering van zes (later zeven) majeure thema's en projecten in Overijssel. Daarvoor was in totaal circa € 250 - € 300 miljoen nodig. Bij het Coalitieakkoord &Overijssel! is de Ontwikkelingsreserve uitgegroeid tot een breder instrument ter dekking van de Dynamische Investeringsagenda. De claims op de Ontwikkelingsreserve zijn met deze doeluitbreiding bijna verdubbeld tot ruim € 500 mln. De Ontwikkelingsreserve wordt hoofdzakelijk gevoed vanuit ontvangen dividenden en positieve begrotingssaldi. De in 2006 en 2007 ontvangen incidentele dividenduitkeringen van Essent door verkoop van het bedrijfsonderdeel Kabelcom - in totaal € 210 miljoen - zijn toegevoegd aan de Ontwikkelingsreserve. Met name hierdoor is de omvang van de bestemmingsreserves in 2006 en 2007 sterk toegenomen. Ultimo 2007 bevat de Ontwikkelingsreserve iets meer dan € 300 mln. De omvang van de overige bestemmingsreserves (dus exclusief de Ontwikkelingsreserve) bedraagt ongeveer € 140 miljoen en ligt ruwweg op hetzelfde niveau als in 2004.

In 2005 was de stand van de algemene reserves uitzonderlijk hoog ten opzichte van de andere jaren in de onderzoeksperiode. Gedeeltelijk komt dit door de omzetting van het Actiefonds van bestemmingsreserve naar algemene reserve per 1 januari 2005, waardoor de omvang met ruim € 20 mln. is toegenomen. In 2005 zijn daarnaast enkele meevallers (in totaal voor ongeveer € 80 mln.) aan de Algemene dekkingsreserve toegevoegd. De belangrijkste meevaller betrof het extra dividend van WMO Beheer NV ad € 75 mln. In 2006 is ruim € 100 miljoen aan de Algemene

¹¹ De Ontwikkelingsreserve maakt deel uit van de casestudy, zie paragraaf 6.6

dekkingsreserve onttrokken en overgeheveld aan de Ontwikkelingsreserve waardoor het niveau van de algemene reserves op € 50 miljoen kwam.

De omvang van de voorzieningen is vanaf 2004 van € 130 miljoen gestegen tot € 200 miljoen in 2007. Dit komt met name door de relatief sterke stijging van de omvang van de langlopende verplichtingen die tot de voorzieningen worden gerekend (van € 25 mln. in 2004 tot bijna € 70 mln. in 2007). Hieronder vallen onder andere infrastructurele projecten en herstructurering van bedrijventerreinen. In 2007 zijn ook verplichtingen in het kader van het ILG onder de langlopende verplichtingen verantwoord.

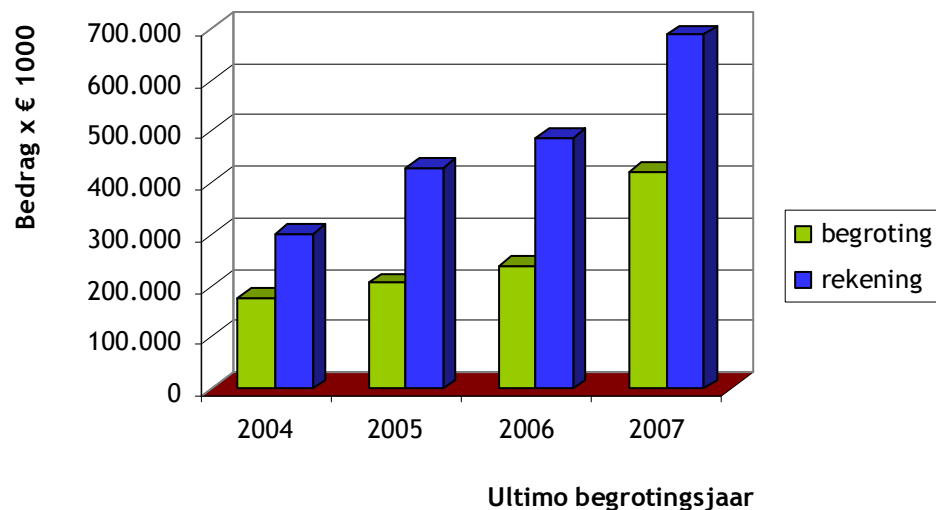
3.2. Verschil tussen begroting en rekening

In de meerjarenramingen reserves en voorzieningen, die als bijlage bij de begroting aan PS worden voorgelegd, staan de verwachte toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves en voorzieningen voor de eerstvolgende vier jaar. Op grond van deze cijfers is het mogelijk de oorspronkelijk begrote omvang van de reserves en voorzieningen (exclusief begrotingswijzigingen) te vergelijken met de daadwerkelijke omvang uit de jaarrekeningen. Hierdoor wordt inzicht verkregen in de mate waarin de ontwikkelingen in de reserves en voorzieningen zijn voorzien. Overigens zijn niet alle ontwikkelingen te voorzien en worden dividenden behoedzaam geraamd, waardoor een perfecte aansluiting tussen de begrote en de daadwerkelijke omvang van reserves en voorzieningen niet te verwachten is.

Vershil in omvang

In figuur 3.3 is het verschil in omvang van de reserves en voorzieningen tussen de begroting en rekening voor ieder onderzoeksjaar weergegeven.

figuur 3.3 Totale omvang van de reserves en voorzieningen in de (primitieve) begroting en rekening



Bron: Begrotingen (meerjarenramingen) en jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

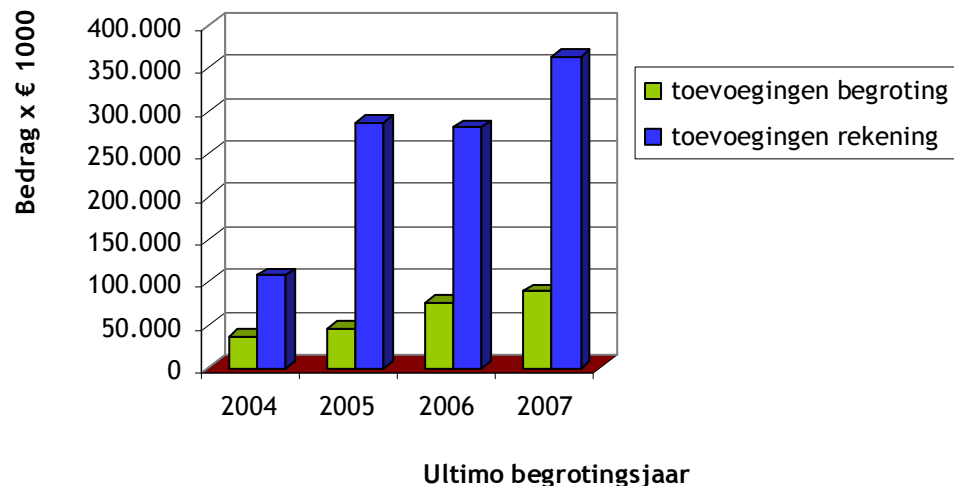
Uit de figuur blijkt dat de toekomstige omvang van de reserves en voorzieningen bij de begroting structureel te laag wordt ingeschat. De omvang van de reserves en voorzieningen wordt lager geraamd bij de begroting dan het bedrag dat aan het eind van het jaar daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Het verschil bedraagt in de laatste drie jaar meer dan € 200 miljoen.

Dit beeld wordt - in ieder geval voor de reserves - bevestigd in de accountantsverslagen die jaarlijks bij de jaarrekening aan PS worden aangeboden. Vanaf 2005 worden er ieder jaar door de accountant opmerkingen gemaakt over “het (in onvoldoende mate) prognosticeren van toevoegingen en onttrekkingen aan reserves”. De accountant raadt in het accountantsverslag bij de jaarrekening 2007 aan om een analyse uit te voeren naar de verschillen tussen de begrote en werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.

Verskil toevoegingen

Om meer zicht te krijgen op de verschillen tussen de begroting en rekening is afzonderlijk gekeken naar de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves en voorzieningen. In figuur 3.4 is het resultaat voor de toevoegingen te zien.

figuur 3.4 Totale omvang van de toevoegingen¹² aan reserves en voorzieningen in de (primitieve) begroting en rekening



Bron: Begrotingen (meerjarenramingen) en jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

De gerealiseerde toevoegingen aan de reserves en voorzieningen aan het einde van het jaar zijn aanzienlijk hoger dan de oorspronkelijke ramingen. Zeker in de laatste drie jaar is de absolute omvang van het verschil tussen de toevoegingen in de begrotingen en rekeningen zeer hoog te noemen (tussen € 200 - € 280 miljoen). Een groot deel van dit

¹² Exclusief rente-/instandhoudingstoevoegingen

verschil is toe te schrijven aan onvoorziene en behoedzaam geraamde dividenden. In 2005 heeft de provincie Overijssel ongeveer € 75 miljoen extra dividend ontvangen van WMO Beheer NV door verkoop van het belang in Wavin. Dit bedrag is in de algemene dekkingsreserve gestort, waardoor de oorspronkelijk geraamde storting van € 3 miljoen in deze reserve uiteindelijk uitkwam op bijna € 85 miljoen. In 2006 en 2007 is in totaal € 210 miljoen extra dividend van Essent ontvangen door verkoop van Kabelcom. Naast deze omvangrijke onvoorziene dividenduitkeringen wordt het reguliere dividend van Essent op voorschrift van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties behoedzaam geraamd op € 18 miljoen. Het werkelijke dividend dat in de afgelopen jaren door de provincie is ontvangen, ligt echter in de orde van grootte van € 70 mln. Dit betekent dat er jaarlijks gemiddeld € 50 miljoen meer dividend wordt ontvangen dan mag worden begroot.

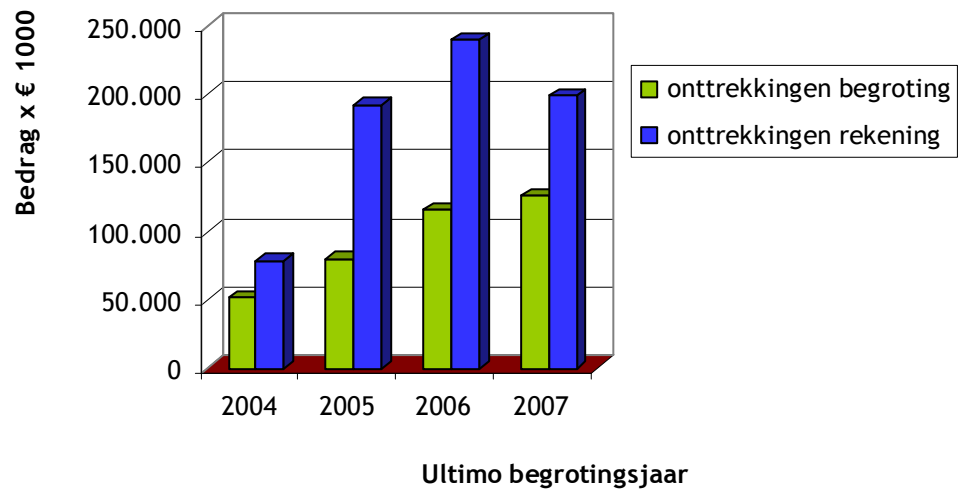
Kortom, ruim de helft van het verschil met betrekking tot de toevoegingen kan worden toegeschreven aan bovenstaande dividenduitkeringen. Het overige deel van het verschil tussen de begroting en rekening wordt echter veroorzaakt door een te lage inschatting van de toevoegingen aan de reserves en voorzieningen die niet gevoed worden vanuit dividenden. Bij het vergelijken van de toevoegingen in de begroting en rekening valt op dat in de meeste gevallen de raming in de begroting aanmerkelijk verschilt van de daadwerkelijke storting in het betreffende begrotingsjaar. Dit geldt zowel voor de reserves als de voorzieningen.

Uit figuur 3.4 kan verder worden geconcludeerd dat de daadwerkelijke toevoegingen aan de reserves en voorzieningen (in de rekening) over de gehele periode 2004-2007 toenemen. Er wordt steeds meer geld in de reserves en voorzieningen gestort. Dit komt overeen met de stijgende omvang van de reserves en voorzieningen in de laatste vier jaar.

Verschil onttrekkingen

In figuur 3.5 op de volgende bladzijde is het verschil in omvang van de onttrekkingen weergegeven.

figuur 3.5 Totale omvang van de onttrekkingen aan reserves en voorzieningen in de (primitieve) begroting en rekening



Bron: Begrotingen (meerjarenramingen) en jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

Ook de onttrekkingen uit de reserves en voorzieningen zijn bij de begroting niet goed geprognosticeerd, hoewel het absolute verschil minder groot is dan bij de toevoegingen. Er is, zo blijkt uit de figuur, meer besteed uit de reserves en voorzieningen dan van te voren begroot was. In 2005 heeft dat vooral te maken met de onttrekkingen uit de voorzieningen. Zo waren de onttrekkingen uit de voorzieningen bodemsanering en Europese programma's in 2005 veel hoger dan begroot (dit heeft met name te maken met de financiële afwikkeling van programma's). In 2006 wordt het verschil voornamelijk veroorzaakt door de grote onttrekking uit de algemene dekkingsreserve die in de Ontwikkelingsreserve is gestort (de onttrekking bedroeg € 127 miljoen, terwijl € 8 miljoen begroot was). En in 2007 kan het verschil grotendeels worden verklaard door de onttrekking van het hele saldo van de reserve achtergestelde lening Essent Groep NV ten gunste van de Ontwikkelingsreserve (€ 40 mln.) en de hogere onttrekking uit de Ontwikkelingsreserve zelf voor realisatie van de DIA-projecten (€ 29 mln. is onttrokken, terwijl € 8 mln. geraamd was).

Over het algemeen blijkt uit figuur 3.5 dat de onttrekkingen aan de reserves en voorzieningen in de periode 2004-2006 toenemen. In 2007 is de omvang van de onttrekkingen echter licht gedaald.

Reserves en voorzieningen in de begroting en rekening

Niet alle reserves en voorzieningen die in de jaarrekening staan, zijn in de meerjarenramingen terug te vinden. Gedurende een begrotingsjaar worden nieuwe reserves en voorzieningen ingesteld. Deze zijn niet altijd in de meerjarenramingen opgenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de reserve waterwegen. Deze reserve is ingesteld bij de najaarsnota 2006, ná het opstellen van de begroting 2007. Hierdoor komt de reserve niet voor in de meerjarenramingen 2006 en 2007, maar wel in de jaarrekeningen

2006 en 2007. In een enkel geval komt het voor dat een voorziening die al langer bestaat niet in de meerjarenramingen is opgenomen. Dit betreft bijvoorbeeld de voorziening fondsvorming voorfinanciering Rijksweg 35 (in 2001 ingesteld en niet geraamd in 2004).

Andersom geldt hetzelfde: niet alle reserves en voorzieningen die worden begroot in de meerjarenramingen staan in de jaarrekening. In de meerjarenramingen 2004 worden bijvoorbeeld de voorzieningen reorganisatiekosten en wachtgeldverplichtingen welzijnsinstellingen begroot, maar deze zijn niet terug te vinden in de jaarrekening 2004. Hetzelfde geldt voor de reserve combiplan RW 35 Nijverdal. Deze reserve is begroot in de meerjarenramingen 2006 en 2007 waarin de eerste storting voorzien wordt in 2008. De reserve is echter, omdat er nog geen stortingen hebben plaatsgevonden, niet in de jaarrekeningen 2006 en 2007 terug te vinden. Er zijn daarnaast een aantal reserves en voorzieningen die - met goedkeuring van de accountant - in de jaarrekening gesaldeerd worden gepresenteerd. Dit zijn de reserves herwaardering aandelen Essent Groep NV, herwaardering aandelen Vitens NV en herwaardering aandelen WMO Beheer NV en de voorzieningen lening NDIX BV, lening Natura Docet, lening Stichting WMC en de voorziening participatie Zuiderzeehaven. Deze reserves en voorzieningen zijn gevormd om het risico te dekken op het niet terug ontvangen van de geïnvesteerde bedragen. In de jaarrekening worden de herwaarderingsreserves en voorzieningen toegelicht bij het desbetreffende actief (in de paragraaf financiële vaste activa). In de overzichten van reserves en voorzieningen in de jaarrekening blijven deze gesaldeerde passiefposten buiten beschouwing. Voor deze wijze van informatievoorziening is gekozen vanwege de relatief lage informatiewaarde en omdat de afloop van de passiefposten samenhangt met het actief of het daarmee geassocieerde risico.

De geconstateerde afwijkingen vormen overigens slechts een klein deel van de verklaring van het verschil dat in figuur 3.3 is geconstateerd. Op een enkel geval na zijn de genoemde afwijkingen tussen de reserves en voorzieningen in de begroting en rekening goed verklaarbaar. Provinciale Staten worden in de meerjarenramingen bij de begroting en de jaarrekening voorzien van zo volledig mogelijke informatie over reserves en voorzieningen.

3.3. Samenvatting bevindingen

Over de aard en omvang van de Overijsselse reserves en voorzieningen kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Het aantal reserves en voorzieningen is in de provincie Overijssel gedurende de onderzoeksperiode nagenoeg gelijk gebleven.
- De totale financiële omvang van de reserves en voorzieningen is in de periode 2004-2007 meer dan verdubbeld.
- Met de reserves en voorzieningen zijn in de provincie Overijssel grote bedragen gemoeid. Het gaat om meer dan € 600 mln.
- Vooral de omvang van de bestemmingsreserves is sterk gestegen; van € 120 mln. in 2005 tot € 440 mln. in 2007. De instelling van de Ontwikkelingsreserve is de voornaamste oorzaak van deze groei.

Daarnaast kunnen enkele conclusies getrokken worden ten aanzien van het verschil tussen de begroting en rekening:

- De omvang van de reserves en voorzieningen aan het einde van het begrotingsjaar wordt bij de begroting structureel te laag ingeschat
- De toevoegingen aan de reserves en voorzieningen worden in de meerjarenramingen te laag begroot, ruim de helft van het verschil wordt veroorzaakt door onvoorziene en behoedzaam geraamde dividenden
- De onttrekkingen aan reserves en voorzieningen vallen hoger uit dan aanvankelijk is begroot maar het verschil is minder groot dan bij de toevoegingen

Norm	Bevinding
<ul style="list-style-type: none">▪ Provinciale Staten worden voorzien van volledige en juiste informatie aangaande reserves en voorzieningen	<ul style="list-style-type: none">▪ Provinciale Staten worden in de begroting en rekening voorzien van juiste en zo volledig mogelijke informatie over reserves en voorzieningen

4. Beleidskader reserves en voorzieningen

In dit hoofdstuk wordt het beleidskader van de provincie Overijssel op het gebied van reserves en voorzieningen beschreven. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de beleidsontwikkeling en de uitgangspunten die worden gehanteerd met betrekking tot reserves en voorzieningen. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op het beleid van de provincie ten aanzien van het weerstandsvermogen. Tot slot is in paragraaf 4.3 aandacht voor het beleid met betrekking tot stille reserves.

4.1. Beleid reserves en voorzieningen

Het huidige beleid van de provincie Overijssel ten aanzien van reserves en voorzieningen vindt zijn oorsprong in de uitgangspunten voor het reservebeleid uit 1989¹³. In 1995 heeft een herijking¹⁴ van dit beleid plaatsgevonden met een vervolg daarop in 1996 waarbij een nadere beoordeling heeft plaatsgevonden van de omvang van de reserves, de rentebijbeschrijving en het afschrijvings- en financieringsbeleid. In 2003 is opnieuw een herziening¹⁵ van het beleid uitgevoerd. Het doel van de herziening was “een goede en verantwoorde basis te hebben voor het reserve- en voorzieningenbeleid in de komende jaren”. Daarbij zijn alle reserves en voorzieningen geëvalueerd, waarbij eveneens gekeken is naar de vrije ruimte. De gedachte hierachter was het terugdringen van het aantal reserves en voorzieningen.

figuur 4.1 Overzicht van de ontwikkeling van het Overijsselse reservebeleid

Tijdelijk beleid reserves en voorzieningen	
1989	uitgangspunten reservebeleid opgesteld
1995	herijking uitgangspunten
1996	vervolg herijking uitgangspunten
2003	herziening nota reserves en voorzieningen

De herziene nota reserves en voorzieningen uit 2003 is vooral praktisch van aard. Er worden een zestal uitgangspunten genoemd voor het reservebeleid. Een visie op het instrument reserves en voorzieningen als onderdeel van de provinciale financiële huishouding ontbreekt in de nota.

Rol van PS bij de beleidsontwikkeling

De herziening in 2003 heeft plaatsgevonden op initiatief van PS. Bij de behandeling van de najaarsnota 2001 in de Statenvergadering van 31 oktober 2001 hebben PS aangegeven meer inzicht te willen hebben in de

¹³ Besluit van 24 mei 1989, nr. 31-II “Uitgangspunten voor het te voeren afschrijvings- en reservebeleid en ontwikkeling rente zwevend geld”

¹⁴ Statenvoorstel “Herijking reservebeleid”, nr. 1995-46

¹⁵ Herziening nota reserves en voorzieningen, 28 januari 2003 (PS/2003/45)

opbouw en het verloop van de reserves en voorzieningen. De herziening met een integrale evaluatie van de reserves en voorzieningen is hier het gevolg van geweest. Bij de bespreking van de nota in de Statenvergadering van 26 mei 2003 zijn vooral de groeiende omvang en de tijdige inzet van middelen uit de reserves en voorzieningen aandachtspunten voor PS.

In de Verordening financieel beheer provincie Overijssel 2003 wordt niet gerefereerd aan het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen. Wel is in de Verordening vastgelegd dat het vaststellen van de uitgangspunten van de organisatie van het financieel beheer bij PS berust. Met 'financieel beheer' wordt de administratie en het beheer van de vermogenswaarden bedoeld. Hieronder vallen dus ook de reserves en voorzieningen. De uitwerking van deze punten berust bij GS.

Uitgangspunten van het beleid

De uitkomst van de herziening van de nota reserves en voorzieningen in 2003 heeft geen aanleiding gegeven tot wijziging van het herziene beleid van 1995. De uitgangspunten ten aanzien van reserves en voorzieningen die vanaf 1995 worden gehanteerd, zijn dus nog steeds van kracht. Dit zijn de volgende uitgangspunten:

- reservevorming is slechts mogelijk onder bepaalde voorwaarden
- niet meer reserveren dan nodig om het aanvaarde beleid uit te voeren
- de saldireserve zal voor alle beleidsterreinen dienen als buffer in geval van financiële tegenvallers of calamiteiten
- de rente over de reserves zal te allen tijde worden bijgeschreven, opdat de reserve ook daadwerkelijk beschikbaar blijft en waarbij in ieder geval het inflatiepercentage wordt vergoed
- de toe te rekenen rente aan reserves wordt berekend aan de hand van de feitelijke stand per aanvang van het dienstjaar. Bij substantiële afwijking per aanvang van het dienstjaar wordt rente toegerekend over het gemiddelde (te berekenen per kwartaal of maand). Bij reserves welke in de loop van het dienstjaar worden ingesteld wordt geen rente toegerekend, tenzij regelgeving dit aangeeft
- voor wat betreft de omvang en de besteding van de incidentele rentebaat zullen bij de beleidsbegroting nieuwe voorstellen worden gedaan

Reservevorming

Het eerste uitgangspunt betreft de vorming van reserves. De voorwaarden waaraan bij het vormen van een nieuwe reserve moet worden voldaan, worden niet in de nota 2003 genoemd, maar zijn wel in de provinciale organisatie bekend. Er zijn drie voorwaarden:

- het moet om een substantieel bedrag gaan
- er moet een duidelijke link met een bestedingsdoel zijn
- er is een bufferfunctie nodig (de verwachte jaarlijkse uitgaven zijn onregelmatig waardoor een evenwichtige verdeling over de begrotingsjaren niet mogelijk is)

Rentetoerekening

Drie van de zes uitgangspunten in het huidige beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen zijn gericht op de rentetoerekening. Er is vastgesteld dat er altijd rente aan de reserves zal worden toegerekend en hoe deze rente berekend wordt. De hoogte van de rente die jaarlijks aan de reserves wordt toegerekend, kan per jaar verschillen. Zo was de rente in de meerjarenramingen reserves en voorzieningen 2004 2,50%, terwijl in de periode daarna (2005-2007) 1,25% aan de reserves is toegevoegd. In de meerjarenramingen bij de begroting 2008 is de rente verhoogd van 1,25% naar 1,75%. De hoogte van de rente is gerelateerd aan de inflatie. In beginsel worden de percentages voor de indexering eerst aan GS voorgelegd. Dit gebeurt meestal in het kader van de perspectiefnota. De informatievoorziening richting PS over de rente vindt over het algemeen eveneens plaats bij de perspectiefnota, omdat dan de kaders voor de begroting worden vastgesteld.

Naast de algemene uitgangspunten over reservevorming en rentetoerekening zijn er voor enkele individuele reserves aanvullende kaders vastgesteld. Zo zijn er bij de instelling van het Actiefonds elf uitgangspunten voor de besteding van middelen geformuleerd¹⁶. Bij instelling van de egalisatiereserve ILG is afgesproken dat geen formele besluitvorming door PS over de mutaties in de reserve plaatsvindt¹⁷. Ook ten aanzien van de Ontwikkelingsreserve¹⁸ zijn afzonderlijk - buiten de nota reserves en voorzieningen om - spelregels vastgesteld. Deze spelregels kunnen als aanvulling op het beleid worden beschouwd. Vanwege de omvang en het belang van de Ontwikkelingsreserve zijn de spelregels hieronder beschreven.

Uitgangspunten Ontwikkelingsreserve

Bij de perspectiefnota 2007 zijn tien spelregels voor de Ontwikkelingsreserve geformuleerd. Deze spelregels zijn bij de begroting 2007 en 2008 verder aangescherpt. Het gaat - op hoofdlijnen - om de volgende spelregels:

- de Ontwikkelingsreserve is bedoeld voor het dekken van de majeure thema's en projecten (bij het opstellen van het Coalitieakkoord & Overijssel! is het doel van de reserve uitgebreid tot het dekken van de Dynamische Investeringsagenda (DIA))
- de reserve wordt gevoed vanuit de Essent dividenden en positieve begrotingsaldi (later is de voeding uitgebreid tot alle meevallers die zich in de loop van de jaren voordoen), PS besluiten over de omvang van de stortingen
- de jaarlijkse beschikbare financiële ruimte in de reserve wordt altijd evenredig verdeeld en geoormerkt naar projecten (dit punt is bedoeld om aan te geven dat er qua prioritering geen onderscheid is tussen de projecten)
- binnen de in de reserve beschikbare ruimte kunnen door PS (tenzij GS daartoe gemachtigd zijn) verplichtingen worden aangegaan (dit bedrag wordt *gelabeld*)

¹⁶ Zie paragraaf 6.4 Actiefonds

¹⁷ Zie paragraaf 6.8 Egalisatiereserve ILG

¹⁸ Zie paragraaf 6.6 Ontwikkelingsreserve majeure thema's en projecten

- PS kunnen besluiten geormerkte bedragen tussen projecten uit te ruilen als er op enig moment een hogere verplichting (labeling) moet worden aangegaan dan op dat moment als geormerkt bedrag beschikbaar is
- bij de begroting wordt jaarlijks het gelabelde deel dat in het betreffende begrotingsjaar zal worden uitgegeven aan de reserve onttrokken
- in de perspectiefnota wordt de actuele stand van de reserve weergegeven, waarbij te zien is welk deel van de reserve voor welk project geormerkt is, welk deel is gelabeld en welk deel al aan de reserve onttrokken is
- de reserve is alleen bedoeld voor de projecten uit de DIA, als de reserve de benodigde omvang bereikt heeft, vinden geen verdere stortingen meer plaats
- de benodigde omvang van de reserve is bepaald op basis van schattingen van benodigde bedragen voor de DIA-projecten
- er wordt vanuit gegaan dat de reserve de komende jaren zal groeien tot de benodigde omvang, mocht dit niet gebeuren dan is de feitelijke omvang van de reserve bepalend voor de toepassingsmogelijkheden

Actualiseren van de nota reserves en voorzieningen

In de provincie Overijssel zijn geen afspraken gemaakt over de frequentie van actualisatie van de nota reserves en voorzieningen. De externe accountant van de provincie raadt in de accountantsverslagen van 2006 en 2007 aan dit beleid op te stellen en de reserves en voorzieningen overeenkomstig dit beleid periodiek te actualiseren.

In 2008 is gestart met het herijken van het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen. In de nieuwe nota reserves en voorzieningen komen onder andere de regelgeving rondom reserves en voorzieningen (bijvoorbeeld het wel of niet toerekenen van rente) en de informatievoorziening richting PS aan de orde. Niet bekend is of een evaluatie van de nota 2003 onderdeel uitmaakt van de herziening van het beleid. De nieuwe nota zal naar verwachting eind 2008/begin 2009 aan PS worden voorgelegd.

4.2. Beleid weerstandsvermogen

In het jaarverslag 2007 van de provincie Overijssel is aangegeven dat sinds de uitgevoerde risicoscan in 2004 er jaarlijks een actualisatie plaatsvindt van risico's. De risicoscan van 2004 had als doel om met behulp van het specifieke risicoprofiel van de provincie de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen. Aandachtspunten in dit risico-onderzoek waren onder andere de aanwezige (positieve en negatieve) risico's, stille reserves, open eindregelingen en voorzieningen. Daarnaast zijn zowel het direct inzetbare, als het indirecte (pas in te zetten na besluit van PS; bijvoorbeeld het gebruiken van nog niet benutte heffingcapaciteit van de opcenten motorrijtuigenbelasting) weerstandsvermogen bepaald. In 2008 is een nieuwe risicoscan uitgevoerd. Op basis van de bevindingen in de jaarrekening 2007 werd geconcludeerd dat er geen aanleiding is om het benodigde en ook beschikbare weerstandsvermogen van € 12 mln.

(bestaande uit de saldireserve van € 7 miljoen en een risicobuffer van € 5 miljoen binnen de reserve Europese programma's¹⁹) aan te passen.

De bevindingen van de externe accountant over de jaarstukken 2007 geven aan dat de risico's nog onvoldoende worden gekwantificeerd in de paragraaf Weerstandvermogen van Overijssel. Daarnaast ontbreekt een concreet risicomanagementbeleid. Zoals aangegeven zal in 2008 een risicoanalyse worden uitgevoerd. De bedoeling is om zowel financiële als andere risico's en de getroffen beheersmaatregelen te inventariseren. Daarnaast zal ook kaderstelling rondom risicomanagement worden opgesteld en voorgelegd aan PS.

4.3. Beleid stille reserves

De provincie Overijssel kent in haar nota herziening reserves en voorzieningen 2003 geen expliciet beleid op het gebied van stille reserves. Uit oogpunt van transparantie wordt in de jaarrekeningen 2004-2007 inzicht gegeven in de intrinsieke waarde van de deelneming in Essent (bij de toelichting op de balans). Op het moment dat besloten wordt tot vervreemding over te gaan van de provinciale deelneming is uiteraard de marktwaarde van belang, gelet op de claims die er zijn op de jaarlijkse (dividend)uitkeringen. Vervreemding heeft bijvoorbeeld consequenties voor de voeding van de Ontwikkelingsreserve.

4.4. Samenvatting bevindingen

In het onderstaande overzicht zijn de normen en belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk met betrekking tot het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen en het weerstandsvermogen opgenomen.

Norm	Bevinding
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is een gezamenlijk beeld/doelstelling ten aanzien van reserves en voorzieningen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De provincie Overijssel heeft een nota reserves en voorzieningen met daarin de uitgangspunten voor het beleid ▪ Een visie op het instrument reserves en voorzieningen ontbreekt in de nota
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eens per vier jaar nieuwe nota R&V, met in die nota: <ul style="list-style-type: none"> - de vorming en besteding van reserves - de vorming en besteding van voorzieningen - de toerekening en verwerking van rente over de reserves en voorzieningen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De nota reserves en voorzieningen is voor het laatst herzien in 2003 ▪ Er zijn geen afspraken gemaakt over de frequentie waarmee de nota reserves en voorzieningen geactualiseerd moet worden ▪ Over de besteding van reserves en de vorming en besteding van voorzieningen zijn in de nota geen uitgangspunten geformuleerd ▪ Voor enkele reserves, waaronder het Actiefonds, de Ontwikkelingsreserve en de egalisatiereserve ILG zijn - los van de nota R&V - aanvullende spelregels opgesteld. Hierbij is aandacht voor de

¹⁹ Zie voor meer informatie paragraaf 6.1

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ bestedingen uit de genoemde reserves ▪ In 2008 is gestart met het actualiseren van de nota reserves en voorzieningen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Provinciale Staten hebben een actieve rol bij het ontwikkelen van het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De nota reserves en voorzieningen is in 2003 op initiatief van PS herzien ▪ Het is niet bekend welke rol PS hebben bij de ontwikkeling van de nieuwe nota die eind 2008 wordt verwacht
<ul style="list-style-type: none"> ▪ De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen in de begroting bevat ten minste: <ul style="list-style-type: none"> a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit b. een inventarisatie van de risico's c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De paragrafen Weerstandsvermogen bevatten voor wat betreft een inventarisatie van de weerstandscapaciteit een norm voor een buffer voor algemene tegenvallers. Naast de reservepositie speelt bij de weerstandscapaciteit de heffingsruimte in de opcentenheffing een rol ▪ De inventarisatie van de risico's is deels kwantitatief ▪ De provincie beschikt nog niet over een kadernota Risicomanagement en weerstandsvermogen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ In het beleid wordt aandacht besteed aan stille reserves 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De provincie Overijssel heeft geen specifiek beleid t.a.v. stille reserves
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het beleid en de uitvoering ten aanzien van reserves en voorzieningen worden geëvalueerd, geleerde lessen worden geïmplementeerd 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er zijn in de nota reserves en voorzieningen geen uitgangspunten geformuleerd ten aanzien van een structurele evaluatie van de reserves en voorzieningen, noch over een evaluatie van de beleidsnota of het instrument reserves en voorzieningen op zich

5. Informatievoorziening PS

In dit hoofdstuk staat de informatievoorziening aan PS centraal. Wat is precies de taak van Provinciale Staten ten aanzien van reserves en voorzieningen? En welke informatie is daarvoor nodig? In paragraaf 5.1 is beschreven welk inzicht met betrekking tot reserves en voorzieningen PS nodig hebben voor een goede uitvoering van hun kaderstellende en controlerende rol. Hoe de informatievoorziening aan PS op papier is vastgelegd, is in paragraaf 5.2 beschreven. In paragraaf 5.3 wordt tot slot op hoofdlijnen in beeld gebracht op welke wijze PS in praktijk worden geïnformeerd over de stand en de mutaties in reserves en voorzieningen.

5.1. Benodigd inzicht voor uitvoering rol PS

PS hebben tot taak c.q. de eindverantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat de financiële huishouding van de provincie - duurzaam - in evenwicht is. Om deze taak naar behoren te kunnen uitoefenen, is een volledig, juist en tijdig inzicht in de financiële positie noodzakelijk. De financiële positie van de provincie bestrijkt niet alleen een doorrekening van bestaand en nieuw beleid (lasten en baten exploitatie), maar ook de ontwikkeling van het provinciale vermogen (balans). Het (eigen) vermogen van de provincie heeft, in tegenstelling tot dat van private bedrijven, niet als primaire doel om te groeien, maar vormt een buffer om onverwachte uitgaven op te vangen (algemene reserves) en wordt in de vorm van bestemmingsreserves gebruikt om te sparen voor bepaalde investeringen.

Zicht op de financiële positie

Inzicht in de financiële positie is breder dan alleen het resultaat uit de exploitatie of alleen het zicht op de omvang van de reserves. Inzicht in de financiële positie brengt de financiële gevolgen van bestaand en nieuw beleid in verband met het (eigen) vermogen, met in acht name van risico's die worden gelopen bij de bedrijfsvoering en bij de uitvoering van beleid. Voor het afdekken van deze risico's worden naast reserves ook voorzieningen aangehouden.

Inzicht in omvang (stand) en ontwikkeling (mutaties) van reserves en voorzieningen is voor PS essentieel om de gewenste continuïteit van de beleidsuitvoering te kunnen beoordelen. Een te laag niveau van reserves en voorzieningen kan bij tegenvallers leiden tot een vermindering van de publieke voorzieningen. Een te hoog niveau van reserves en voorzieningen geeft mogelijkheden om extra publieke voorzieningen te realiseren.

5.2. Informatie aan PS op papier

In het BBV²⁰ zijn enkele bepalingen opgenomen ten aanzien van de informatievoorziening aan PS over de financiële positie van de provincie. Daarnaast kunnen binnen de provincie zelf afspraken zijn gemaakt over de

²⁰ Zie ook bijlage E

informatievoorziening aan PS met betrekking tot reserves en voorzieningen.

BBV-voorschriften over de informatievoorziening

De voorschriften in het BBV ondersteunen het gewenste inzicht in de financiële positie van de provincie door het voorschrijven van specifieke informatie in begroting en rekening. Dit betreft dan met name de centrale onderdelen van de begroting respectievelijk de jaarstukken te weten:

- lasten (inclusief toevoegingen aan voorzieningen)
- baten (inclusief vrijval uit voorzieningen)
- resultaat(bepaling)
- mutaties in reserves (resultaatbestemming)

Zonder in detail op alle relevante voorschriften uit het BBV rondom reserves en voorzieningen in te gaan, gaat het qua informatievoorziening richting PS met name om:

- het vooraf aan PS inzicht bieden in oorzaken en omvang van toevoegingen en onttrekkingen aan reserves, in relatie tot de beleidsdoelen die men wenst te bereiken (begroting en meerjarenbegroting)
- het achteraf aan PS inzicht bieden in oorzaken en omvang van toevoegingen en onttrekkingen aan reserves in relatie tot de bereikte beleidsresultaten (jaarstukken)
- het voorleggen ter besluitvorming aan PS van de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves na bepaling van het bedrijfsresultaat (begroting en jaarstukken)

Bovenstaande informatie geeft PS inzicht in de mate waarin de inzet van reserves bijdraagt aan het realiseren van de beleidsdoelen. Daarmee kunnen PS nut en noodzaak van de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves en van de reserve als geheel expliciet afwegen.

Voorschriften provincie Overijssel over de informatievoorziening

In de Verordening financieel beheer provincie Overijssel 2003 en in de nota reserves en voorzieningen 2003 zijn geen aanvullende bepalingen opgenomen rondom de reguliere informatievoorziening over reserves en voorzieningen aan PS. Wel zijn voor enkele reserves bij de instelling aanvullende spelregels opgesteld, waarin ook de informatievoorziening aan PS specifiek wordt genoemd. Er zijn daarbij echter geen afzonderlijke rapportagelijnen richting PS ingesteld. PS worden in de reguliere P&C-documenten geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de reserves en voorzieningen.

5.3. Informatie aan PS in praktijk

Omdat de informatievoorziening over reserves en voorzieningen in Overijssel plaatsvindt via de reguliere P&C-cyclus, is onderzocht welke informatie over reserves en voorzieningen in de diverse P&C-documenten te vinden is. Vooral de begroting en rekening zijn in dit kader voor PS van belang. De perspectiefnota en najaarsnota bevatten eveneens informatie

over reserves en voorzieningen, maar deze informatie is over het algemeen - met uitzondering van de informatievoorziening over het Actiefonds en de Ontwikkelingsreserve waarvoor aanvullende spelregels zijn opgesteld²¹ - meer informatief dan besluitvormend van aard. De focus in deze paragraaf ligt daarom op de informatie over reserves en voorzieningen die PS in de begrotingen en jaarverslagen ontvangen. Daarbij is eveneens bekeken in hoeverre de informatie over reserves en voorzieningen consistent is gedurende de onderzoeksperiode (2004-2007).

Informatie in de begroting

In het onderstaande schema is weergegeven waar informatie over reserves en voorzieningen in de Overijsselse begroting te vinden is.

tabel 5.1 Informatie over reserves en voorzieningen in de begroting

Informatie over R&V	Begrotingsjaar	Onderdeel van de begroting
▪ Mutaties in de reserves	▪ 2004-2005	▪ Paragraaf 'Overzicht baten en lasten' ▪ In de meerjarenramingen reserves en voorzieningen (bijlage bij de begroting)
	▪ 2006	▪ Zie onderdelen 2004-2005 ▪ In de programmaonderdelen 'Wat gaat dat kosten?' wordt bij incidentele middelen de inzet vanuit o.a. het Actiefonds genoemd
	▪ 2007	▪ Zie onderdelen 2004-2005 en 2006 ▪ Aparte paragraaf Ontwikkelingsreserve
▪ Mutaties in de voorzieningen	▪ 2004	▪ In de Meerjarenramingen reserves en voorzieningen (bijlage bij de begroting)
	▪ 2005-2007	▪ Zie onderdeel 2004 ▪ In de programmaonderdelen 'Wat gaat dat kosten?'
▪ Stand van de reserves	▪ 2004-2007	▪ In de Meerjarenramingen reserves en voorzieningen (bijlage bij de begroting)
▪ Stand van de voorzieningen	▪ 2004-2007	▪ In de Meerjarenramingen reserves en voorzieningen (bijlage bij de begroting)

De mutaties in de algemene reserves en bestemmingsreserves staan in de Overijsselse begroting in het overzicht van baten en lasten²². De mutaties zijn als totaalbedrag per beleidsprogramma weergegeven. Er staat niet bij vermeld *aan welke* reserves bedragen toegevoegd of onttrokken worden. Deze gedetailleerde informatie is wel in de meerjarenramingen bij de begroting te vinden. In de meerjarenramingen reserves en voorzieningen staan naast de mutaties in de reserves ook het saldo van de reserves aan

²¹ Zie paragraaf 4.1

²² In het hoofdstuk Financiële begroting

het begin van het jaar en het saldo aan het eind van het jaar, waardoor inzicht verkregen kan worden in de stand van de reserves in meerjarig kader.

De mutaties in de reserves vinden altijd via resultaat*bestemming* plaats. Eerst wordt het resultaat bepaald en vervolgens vinden de mutaties in de reserves plaats. PS beslissen over deze mutaties bij de begroting. De mutaties in de reserves worden niet expliciet in het dictum bij de begroting genoemd. Er wordt over besloten door vaststelling van de begroting.

In de begrotingen van 2006 en 2007 is naast bovenstaande informatie, ook de inzet in de beleidsprogramma's van middelen uit het Actiefonds opgenomen. Dit bedrag wordt echter samen met de beschikbare middelen uit beleidsintensiveringen en overige incidentele posten weergegeven. Er is dus geen specifiek onderscheid te maken voor de middelen die vanuit het Actiefonds voor de beleidsprogramma's worden ingezet. In de begroting 2007 is daarnaast een aparte paragraaf voor de Ontwikkelingsreserve opgenomen. Hier worden de spelregels, claims, gelabelde bedragen en de mutaties voor het begrotingsjaar weergegeven.

Als er in de beleidsprogramma's naast exploitatiebudgetten ook middelen uit de voorzieningen worden ingezet, staan deze bedragen apart vermeld in de financiële overzichten ('Wat gaat dat kosten?') bij de programma's. Hier staat het totaalbedrag dat ten laste van de betreffende voorziening wordt gebracht. De toevoegingen aan voorzieningen en vrijvallende bedragen uit voorzieningen zijn in de exploitatiebudgetten zelf verwerkt. In de begroting 2004 zijn de bestedingen uit de voorzieningen nog niet apart weergegeven bij de beleidsprogramma's. De begrotingen 2005, 2006 en 2007 bevatten deze informatie wel. De hoogte van de toevoegingen en onttrekkingen aan de voorzieningen is, evenals de omvang, in de meerjarenramingen bij de begroting te vinden. Dit is in de periode 2004-2007 op dezelfde wijze weergegeven.

Informatie in het jaarverslag

In tabel 5.2 op de volgende bladzijde is een overzicht gegeven van waar de informatie over reserves en voorzieningen die in de jaarverslagen te vinden is.

tabel 5.2 Informatie over reserves en voorzieningen in het jaarverslag

Informatie over R&V	Begrotingsjaar	Onderdeel van het jaarverslag
▪ Mutaties in de reserves	▪ 2004-2005	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In de programmaonderdelen ‘Heeft het gekost wat het zou gaan kosten?’ ▪ In de subparagraaf ‘Reserves’ bij de Toelichting op de balans ▪ Paragraaf ‘Staat van baten en lasten’ ▪ Paragraaf ‘Detailoverzicht baten en lasten’ ▪ Paragraaf ‘Onderhoud kapitaalgoederen’ ▪ Aparte paragrafen Actiefonds en IJsselmijgelden
	▪ 2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zie onderdelen 2004-2005 (exclusief paragraaf IJsselmijgelden)
	▪ 2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zie onderdelen 2006 ▪ Paragraaf ‘Voortgang Dynamische Investeringsagenda (DIA)’
▪ Mutaties in de voorzieningen	▪ 2004-2005	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In de programmaonderdelen ‘Heeft het gekost wat het zou gaan kosten?’ ▪ In de subparagraaf ‘Voorzieningen’ bij de Toelichting op de balans ▪ Paragraaf ‘Onderhoud kapitaalgoederen’
	▪ 2006-2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zie onderdelen 2004-2005 ▪ SISA-bijlage
▪ Stand van de reserves	▪ 2004-2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Paragraaf ‘Balans’ ▪ In de subparagraaf ‘Reserves’ bij de Toelichting op de balans
▪ Stand van de voorzieningen	▪ 2004-2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Paragraaf ‘Balans’ ▪ In de subparagraaf ‘Voorzieningen’ bij de Toelichting op de balans

De gerealiseerde toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves zijn in de jaarverslagen zowel in de beleidsprogramma’s (in het onderdeel ‘Heeft het gekost wat het zou gaan kosten?’) als bij de toelichting op de balans weergegeven (in de subparagraaf ‘Reserves’). In de beleidsprogramma’s is uitsluitend de hoogte van de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves weergegeven. In de toelichting op de balans wordt uitgelegd hoe de storting tot stand is gekomen en waar het geld aan uitgegeven is. De bestedingen die uit de voorzieningen zijn gedaan, staan apart in het financiële overzicht bij de beleidsprogramma’s vermeld. Toevoegingen en vrijvallende bedragen uit voorzieningen zijn in de lasten en baten verwerkt. In de toelichting op de balans (subparagraaf ‘Voorzieningen’) is informatie over de toevoegingen en onttrekkingen aan de voorzieningen opgenomen.

In het kader van de toelichting in de jaarrekening worden de Overijsselse reserves en voorzieningen geactualiseerd. Daarbij is aandacht voor de toereikendheid van de gereserveerde middelen en eventuele vrije ruimtes, hoewel deze informatie niet altijd expliciet in de toelichting wordt genoemd. De actualisatie bij de jaarrekening wordt door de provincie beschouwd als jaarlijks evaluatiemoment van de reserves en voorzieningen. Overigens is de toelichting van de reserves over het

algemeen gedetailleerder dan de toelichting van de voorzieningen. Uit de toelichting bij de voorzieningen is niet altijd af te leiden waar het geld in het begrotingsjaar precies aan uitgegeven is²³. Daarnaast is de toelichting vooral financieel-technisch van aard. De koppeling met de beleidsdoelen wordt vooral in de onderdelen ‘Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?’ in de beleidsprogramma’s gemaakt. In welke mate de reserves en voorzieningen hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen is overigens niet expliciet uit de toelichtingen in de beleidsprogramma’s af te leiden.

In de paragrafen ‘Staat van baten en lasten’ en ‘Detailoverzicht baten en lasten’ zijn de totaalbedragen weergegeven die aan de reserves zijn toegevoegd en onttrokken en het verschil tussen de begroting en rekening.

De uitgaven voor het onderhoud van de kapitaalgoederen van de provincie Overijssel (infrastructuur en gebouwen) komen grotendeels uit de reguliere budgetten. Echter in enkele gevallen wordt een deel van de uitgaven betaald uit reserves en/of voorzieningen (bijvoorbeeld de bestemmingsreserve renovatie provinciehuis en de voorziening kanaal Almelo-de Haandrik). Als dat het geval is, zijn de mutaties in de betreffende reserves en voorzieningen weergegeven in de verplichte paragraaf ‘Onderhoud kapitaalgoederen’.

In de jaarverslagen 2004 en 2005 is een aparte paragraaf opgenomen waarin de onttrekkingen uit de bestemmingsreserves Actiefonds en IJsselmijgelden zijn weergegeven. De verschillende projecten die uit het Actiefonds en de IJsselmijgelden zijn gefinancierd, worden in deze paragraaf verantwoord en toegelicht. In de jaarverslagen van 2006 en 2007 is alleen de paragraaf met de specificatie van de uitgaven uit het Actiefonds opgenomen. De IJsselmijreserve is per 1 januari 2006 opgeheven, waardoor de verantwoordingsparagraaf is komen te vervallen.

Vanaf 2007 is er in het jaarverslag een aparte paragraaf opgenomen met de voortgang van de Dynamische Investeringsagenda. Bij de behandeling van de begroting 2008 hebben PS gevraagd om een duidelijke toelichting op de voortgang van de DIA. In het jaarverslag is daarom een financieel overzicht van de projecten binnen de DIA opgenomen. Daarnaast is de stand van zaken per project inhoudelijk toegelicht.

Enkele specifieke uitkeringen die de provincie Overijssel van het Rijk ontvangt, vallen onder de SISA-regeling. SISA staat voor Single Information Single Audit. Deze regeling, die vanaf boekjaar 2006 is ingegaan, is door het Rijk ingesteld om de verantwoordings- en controlelasten voor medeoverheden te verminderen. Voor de financiële verantwoording van de uitkeringen die onder de SISA-systematiek vallen, is een bijlage bij de jaarrekening en de accountantsverklaring bij de jaarrekening voldoende. Voorbeelden van uitkeringen die onder de SISA-regeling vallen, zijn de brede doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU) en de doeluitkering Jeugdzorg. Uitgaven die uit deze doeluitkeringen zijn gedaan, worden

²³ Dit is onder andere uit de casestudy naar voren gekomen. Maar dit geldt bijvoorbeeld ook voor de omvang van de langlopende verplichtingen, die elk jaar toeneemt (zie paragraaf 3.1), maar waar geen verklaring voor uit de toelichting is af te leiden

verantwoord in een aparte bijlage bij het jaarverslag. Deze bijlage is in de jaarverslagen 2006 en 2007 opgenomen. Over de voorzieningen die gevoed worden vanuit rijksbijdragen die onder de SISA-regeling vallen, kunnen PS in de SISA-bijlage bij de jaarrekening informatie vinden over de hoogte van de beschikkingen en de bestedingen uit de middelen.

Op de balans in de jaarrekening staat de totale omvang van de reserves (uitgesplitst in algemene reserves en bestemmingsreserves) en de voorzieningen. Tezamen met het saldo van de exploitatierekening geven de reserves de omvang van het eigen vermogen van de provincie weer. In de toelichting op de balans worden in de subparagrafen 'Reserves' en 'Voorzieningen' de standen van de reserves en voorzieningen aan het begin en het einde van het begrotingsjaar weergegeven. Hieruit is het verloop van de reserves en voorzieningen goed af te leiden.

Accountantsverslagen

Jaarlijks wordt als bijlage bij het jaarverslag het rapport van bevindingen over de jaarrekening van de externe accountant ter informatie aan PS voorgelegd. Bij de controle op de jaarrekening wordt door de accountant ook de toelichting op de Overijsselse reserves en voorzieningen onder de loep genomen. De accountant meldt hierover in het accountantsverslag bij de jaarrekening 2007 dat de inzichtelijkheid en transparantie van de jaarverslaggeving van de provincie Overijssel jaarlijks toenemen. "Met name reserves en voorzieningen worden (zeker in vergelijking met andere cliënten in de sector Binnenlands Bestuur) goed toegelicht".

In de accountantsverslagen bij de jaarrekeningen 2004, 2005 en 2006 is eveneens aandacht voor de vrije ruimtes in de reserves. De bevindingen van de accountant over de vrije ruimtes zijn gebaseerd op de ontvangen informatie in het kader van de jaarrekeningcontrole. In 2004 bedroeg de totale omvang van de vrije ruimte in reserves € 33,5 miljoen, in 2005 € 108,4 miljoen en in 2006 € 204 miljoen. In het accountantsverslag bij de jaarrekening 2007 is geen overzicht van de vrije ruimte in reserves opgenomen. Uit de gegevens over vrije ruimte in reserves in de periode 2004-2006 kan in ieder geval worden opgemaakt dat de omvang van de vrije ruimte in reserves ieder jaar aanzienlijk toeneemt. Daarbij wordt wel door de accountant opgemerkt dat het aanwezig zijn van vrije ruimte niet direct betekent dat een aanpassing van de omvang van de reserve geen effect heeft op de inhoudelijke beleidsdoelen met de reserves worden nagestreefd.

In de accountantsverslagen worden ook aandachtspunten voor specifieke reserves en voorzieningen genoemd. Deze zijn in dit onderzoek in de casestudy betrokken.

5.4. Samenvatting bevindingen

In het schema op de volgende bladzijde staan de normen en belangrijkste bevindingen met betrekking tot de informatievoorziening over reserves en voorzieningen aan PS.

Norm	Bevinding
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er zijn afspraken gemaakt (qua aard en moment) ten aanzien van de informatievoorziening over reserves en voorzieningen aan PS 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS worden via de reguliere P&C-cyclus geïnformeerd over de reserves en voorzieningen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS ontvangen voldoende informatie over reserves en voorzieningen voor uitvoering van hun taak: <ul style="list-style-type: none"> - Het vooraf aan PS inzicht bieden in oorzaken en omvang van toevoegingen en onttrekkingen aan reserves, in relatie tot de beleidsdoelen die men wenst te bereiken - Het achteraf aan PS inzicht bieden in oorzaken en omvang van toevoegingen en onttrekkingen aan reserves in relatie tot de bereikte beleidsresultaten - Het vooraf aan PS inzicht bieden in de omvang van en de beoogde bestedingen uit voorzieningen in relatie tot de beleidsdoelen die men wenst te bereiken - Het achteraf aan PS inzicht bieden in de toevoegingen en onttrekkingen aan voorzieningen in relatie tot de bereikte beleidsresultaten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zowel in de begrotingen als in de jaarrekeningen 2004-2007 is (meerjaren)informatie opgenomen over de financiële ontwikkeling (stand en mutaties) van de reserves en voorzieningen ▪ De informatie in de begrotingen en rekeningen voorziet PS van inzicht over de rol van de inzet van reserves en voorzieningen bij de realisatie van beleidsdoelen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Over (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves besluiten PS bij de begroting en rekening 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS besluiten over de (beoogde) mutaties in de reserves door vaststelling van de begroting en de rekening ▪ De mutaties in de reserves worden niet expliciet in het dictum bij de begroting genoemd
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er vindt jaarlijks een evaluatie plaats van de bestemmingsreserves, waarbij deze beoordeeld worden op nut en noodzaak alsmede op de toereikendheid van de gereserveerde middelen afgewogen tegen de geraamde meerjarige toevoegingen en onttrekkingen en de op de reserves rustende meerjarige verplichtingen. Hierbij wordt bezien of reserves in stand moeten worden gehouden dan wel afgebouwd/opgeheven kunnen worden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De bestemmingsreserves worden jaarlijks geactualiseerd en voorzien van een toelichting in de jaarrekening ▪ Deze actualisatie wordt beschouwd als jaarlijks evaluatiemoment van de reserves en voorzieningen ▪ De toereikendheid en vrije ruimtes in de reserves zijn een aandachtspunt bij de actualisatie, hoewel deze informatie niet altijd in de toelichting wordt genoemd ▪ In de toelichting bij de jaarrekening is niet zichtbaar dat er een expliciete afweging over het voortbestaan van de reserve heeft plaatsgevonden
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er moet adequaat gereageerd worden op de signalen van de accountant ten aanzien van reserves en voorzieningen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Volgens de accountant worden de reserves en voorzieningen (zeker in vergelijking met andere cliënten in de sector Binnenlands Bestuur) goed toelicht

Meervoudige casestudy

6. Nut en noodzaak van reserves

Voor een goede beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen is het van belang niet alleen op hoofdlijnen te kijken, maar ook wat dieper op nut en noodzaak van enkele reserves en voorzieningen in te gaan. Hiervoor zijn acht bestemmingsreserves en vier voorzieningen geselecteerd²⁴. In dit hoofdstuk worden de volgende acht reserves nader bekeken:

- Reserve Europese programma's
- N348
- Matchingreserve
- Reserve reconstructie
- Actiefonds
- Ontwikkelingsreserve majeure thema's en projecten
- Reserve waterwegen
- Egalisatiereserve ILG

Per reserve wordt ingegaan op het doel en het besluit tot instelling, de voeding en bestedingen vanuit de reserve, het verloop (de toevoegingen²⁵ en onttrekkingen gedurende de onderzoeksperiode 2004-2007) en - indien van toepassing - het besluit tot opheffing. Daarbij is aandacht voor de rol van PS, de informatievoorziening over de reserve, de mate van doelrealisatie en eventuele opmerkingen van de externe accountant ten aanzien van de reserve. Aan het begin van elke paragraaf worden kort enkele feiten opgesomd over de reserve; het jaar van instelling, de functie (sparen en/of egaliseren), het programma waarin de reserve is toegepast tijdens de onderzoeksperiode²⁶ en het jaar van opheffing als dat aan de orde is. Elke paragraaf wordt afgesloten met een samenvatting van de bevindingen over de reserve.

6.1. Reserve Europese programma's

Ingesteld:	1995
Functie:	Sparen
Programma:	Economie & Innovatie (2004-2006)
Opgeheven:	n.v.t.

Instelling en doel

De reserve Europese programma's is voortgekomen uit twee voormalige fondsen: het fonds plattelandsontwikkeling en het fonds economische infrastructuur. Deze fondsen zijn op 29 mei 1995 door PS ingesteld om

²⁴ De wijze waarop de selectie van deze reserves en voorzieningen heeft plaatsgevonden is in paragraaf 1.5 aan de orde gekomen

²⁵ Exclusief rente-/instandhoudingstoevoegingen

²⁶ Tussen haakjes staan de jaren waarin van de reserve gebruik is gemaakt voor de uitvoering de programma's (gebaseerd op de jaarrekeningen 2004 t/m 2007)

een goede financiële uitvoering van de Europese programma's mogelijk te maken. Vanwege te geringe geldstromen en fluctuaties in inkomsten en uitgaven is het fonds plattelandontwikkeling per 1 januari 1997 opgeheven. In 2002 is de officiële benaming van het fonds economische infrastructuur gewijzigd in 'reserve Europese programma's'. Het doel van de reserve is het financieren van de uitvoering van de Europese programma's voor economische structuurversterking.

Voeding

Omdat van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden vanaf de invoering van het BBV in 2004 tot de voorzieningen gerekend moeten worden, zijn de Europese en Rijksmiddelen uit de reserve in 2004 overgeheveld aan een nieuw ingestelde voorziening Europese programma's. De reserve Europese programma's wordt vanaf dat moment gevoed vanuit de eigen provinciale middelen (voor cofinanciering van de Europese programma's). De middelen hiervoor worden jaarlijks door PS beschikbaar gesteld via aparte Statenvoorstellen.

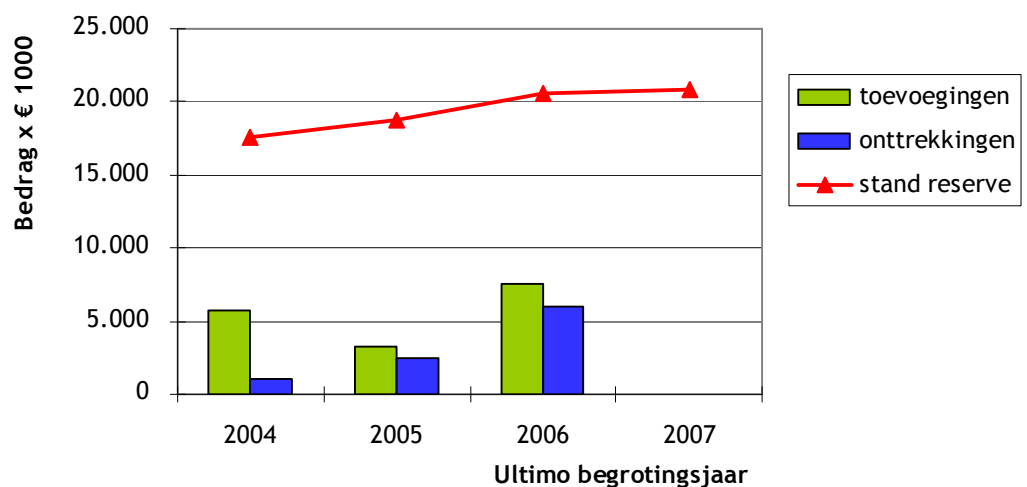
Besteding

PS hebben aan GS mandaat verleend voor de uitvoering van de Europese programma's. GS besluiten dus over de onttrekkingen aan de reserve. Over de resultaten die bereikt zijn door uitvoering van de Europese programma's wordt gerapporteerd in het beleidsprogramma Economie en innovatie in de jaarverslagen. De toelichting in de jaarrekening over de bestedingen vanuit de reserve is vooral financieel-technisch van aard.

Verloop

In figuur 6.1 is de stand en het verloop van de reserve gedurende de onderzoeksperiode weergegeven.

figuur 6.1 Stand en verloop van de reserve Europese programma's

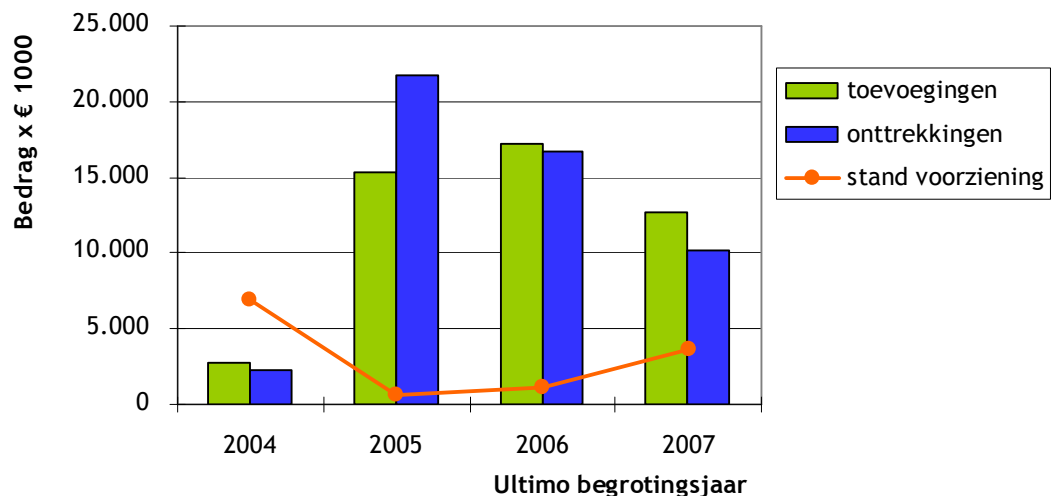


Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

De figuur laat zien dat de omvang van de reserve gestaag groeit met de jaren; de onttrekkingen zijn lager dan de jaarlijkse toevoegingen. In het accountantsverslag van 2004 worden als redenen voor de groei, die al eerder is ingezet, achterblijvende verplichtingen en aanvullende stortingen vanuit de IJsselmijreserve genoemd. Ook wordt door de accountant geadviseerd om een nadere analyse uit te voeren naar de vrije ruimte in de reserve en stand van de verplichtingen. In de jaarrekeningen daaropvolgend (2005-2007) is bij de toelichting op de reserve de stand van de verplichtingen weergegeven alsmede de constatering dat er geen vrije ruimte in de reserve aanwezig is. Dit is overigens strijdig met de bevinding van de accountant in het verslag bij de jaarrekening 2006 waarin wordt geconstateerd dat er - buiten de risicobuffer van € 5 mln. - per ultimo 2006 € 6,1 mln. aan vrije ruimte in de reserve aanwezig was.

In 2007 hebben - overeenkomstig de raming in de begroting 2007 - geen toevoegingen en onttrekkingen aan de reserve plaatsgevonden, buiten de jaarlijkse rentetoevoeging²⁷. Wel staat per ultimo 2007 nog € 26,5 mln. aan te betalen verplichtingen voor de Europese programma's uit. Deze verplichtingen worden zowel vanuit de reserve als de voorziening Europese programma's gedekt. De stand en het verloop van de voorziening is hieronder ter aanvulling weergegeven.

figuur 6.2 Stand en verloop van de voorziening Europese programma's



Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

Uit figuur 6.2 blijkt dat ook de voorziening Europese programma's is gegroeid sinds 2005. De hierboven genoemde aangegeven verplichtingen van € 26,5 mln. worden gedeeltelijk uit de voorziening gedekt. Gezien de stand van de voorziening ultimo 2007 en de geraamde storting in de

²⁷ Een (initieel niet geraamde) onttrekking in 2007 aan deze reserve van € 3,366 mln. is pas in 2008 aan PS voorgelegd voor resultaatbestemming. Deze onttrekking is - vanwege de late verwerking - niet in de jaarrekening 2007 opgenomen

voorziening in 2008 op basis van de meerjarenramingen 2007-2010 (€ 7,7 mln.) is te verwachten dat een groot deel van de verplichtingen ten laste van de reserve moet worden gebracht. Daarnaast wordt de cofinanciering die door PS voor de uitvoering van het Europese programma 2000-2006 beschikbaar is gesteld, medio 2009 afgerekend. Dan wordt bekend of er sprake is van resterende middelen in de reserve.

Risicobuffer

De omvang van de reserve Europese programma's is afhankelijk van de benodigde provinciale inzet (cofinanciering) voor de Europese programma's en het benodigde budget voor onvoorziene risico's. Dit laatste maakt de reserve bijzonder ten opzichte van de andere Overijsselse bestemmingsreserves. Er is een risicobuffer in de reserve aanwezig van € 3 mln. De hoogte van de buffer is oorspronkelijk door PS vastgesteld op € 5 mln., maar door aangegane verplichtingen is inmiddels een deel van de buffer benut. Aan het overige deel van de risicobuffer is geen specifieke verplichting verbonden, waardoor de buffer kan worden gezien als vrije ruimte.

Opheffing

Voor het nieuwe Europese programma 2007-2013 is de rol van de provincie Overijssel gewijzigd. De verantwoordelijkheid als managementautoriteit ligt dan geheel bij de provincie Gelderland en de provincie Overijssel draagt alleen bij aan de cofinanciering. De reserve Europese programma's is oorspronkelijk ingesteld voor een beter beheersmatig inzicht in de inkomsten en uitgaven van de programma's. De vraag, waarover nu binnen de provincie wordt nagedacht, is of onder de gewijzigde omstandigheden de reserve Europese programma's nog steeds noodzakelijk is.

Samenvatting bevindingen

- nut en noodzaak van de reserve hangen samen met het benodigde beheersmatige inzicht in de inkomsten en uitgaven van de Europese programma's
- de omvang van de reserve is bepaald door PS die de provinciale cofinanciering voor de Europese programma's hebben vastgesteld
- de reserve Europese programma's groeit jaarlijks door achterblijvende onttrekkingen (in 2007 zijn helemaal geen middelen onttrokken)
- er zit een risicobuffer van € 3 mln. in de reserve, de buffer kan worden gezien als vrije ruimte
- of er daarnaast nog resterende middelen in de reserve zitten, zal medio 2009 bij de afrekening van het programma 2000-2006 duidelijk worden
- door de gewijzigde rol van de provincie in het nieuwe Europese programma staan nut en noodzaak van de reserve ter discussie

6.2. N348

Ingesteld:	1995
Functie:	Sparen
Programma:	Bereikbaarheid (2004-2005)
Opgeheven:	2005

Instelling en doel

De reserve N348 is op 11 oktober 1995 door PS ingesteld ter dekking van de aanleg van de rondweg Deventer (de N348).

Voeding

Bij de instelling is bepaald dat er gedurende 16 jaar jaarlijks een bedrag in de reserve zou worden gestort (naast de jaarlijkse rentetoevoeging). De bestemmingsreserve N348 heeft dus een spaarfunctie.

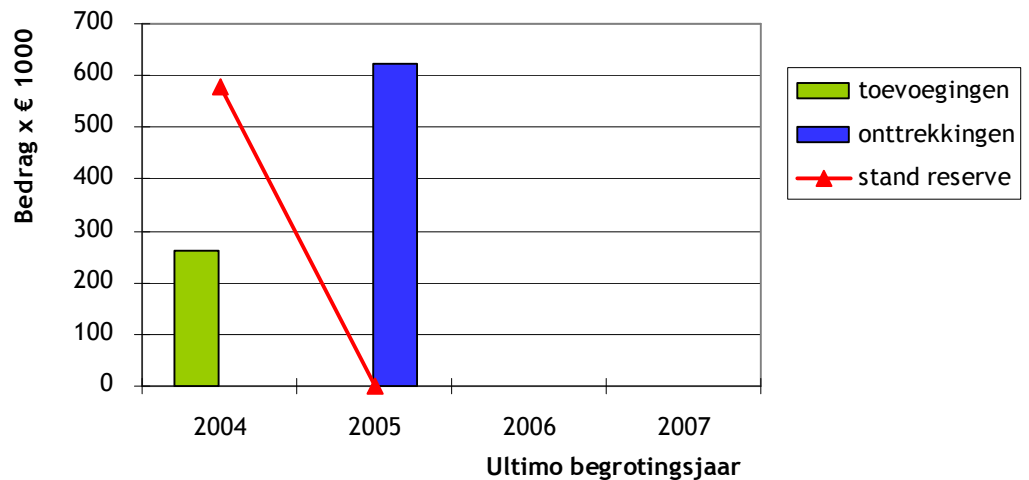
Besteding

Er was in het begin nog geen vooropgezet financierings- en bestedingsplan voor de reserve. Pas in de laatste fase van de realisatie van de N348 zouden de middelen aan de reserve worden onttrokken.

Verloop

In figuur 6.3 op de volgende bladzijde zijn de stand en het verloop van de reserve N348 gedurende de onderzoeksperiode weergegeven. Zoals de figuur laat zien, is in 2004 de reguliere storting uitgevoerd (toevoeging van ca. € 260.000). In 2005 zijn geen toevoegingen meer gedaan, maar is het totale gespaarde bedrag aan de reserve onttrokken (€ 621.000). Dit bedrag is, met goedkeuring van de Staten bij de najaarsnota 2005, overgeheveld aan de algemene middelen. De stand van de reserve kwam hiermee op nul (zie de rode lijn in de figuur).

figuur 6.3 Stand en verloop van de reserve N348



Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

Opheffing

Bij het opstellen van de prognose van de eindafrekening van de N348 in 2005 bleek dat er voor de financiering van de N348 geen gebruik meer hoefde te worden gemaakt van de reserve. Uiteindelijk is slechts 2% van de weg betaald uit de reserve. Op een totaal investeringsbedrag van € 69 mln. betrof de inzet van de bestemmingsreserve € 1,7 mln. In 2003 werd bij een actualisatie van de benodigde en gereserveerde budgetten voor de realisatie van de N348 al een vrije ruimte geconstateerd van € 3,82 mln. Dit bedrag is toen - met instemming van PS - ingezet voor de dekking van het bestuursakkoord. Bij de najaarsnota 2005 is aan PS voorgesteld het restant van de reserve vrij te laten vallen in de algemene middelen. Het opheffen van de reserve is toen geen expliciet beslispoint geweest voor PS. Pas bij de najaarsnota 2008 is expliciet aan PS voorgelegd om de reserve N348 op te heffen. De reserve is echter al vanaf 2006 niet meer in de begroting en jaarrekening opgenomen.

Samenvatting bevindingen

- nut en noodzaak van de reserve zijn gelegen in de spaarfunctie voor de N348
- bij de actualisatie van de benodigde budgetten voor de N348 in 2003 hadden nut en noodzaak wellicht ter discussie kunnen worden gesteld
- de vrije ruimte in de reserve die bij de actualisatie in 2003 geconstateerd is, is met instemming van PS ingezet voor de financiering van het Onderhandelingsakkoord 2003-2007
- pas in 2008 is aan PS voorgesteld de reserve op te heffen, terwijl de reserve al vanaf 2006 niet meer in gebruik is

6.3. Matchingreserve

Ingesteld:	1996
Functie:	Sparen
Programma:	Economie & Innovatie (2004)
Opgeheven:	2005

Instelling en doel

De Matchingreserve is voortgekomen uit de voormalige IPR-reserve (Investerings Premie Regeling). In de praktijk bleek dat de overgebleven IPR-middelen in de reserve vooral ingezet werden voor de werving van nieuwe bedrijvigheid en het behoud van majeure bestaande werkgelegenheid. Op 9 oktober 1996 is daarom - met instemming van PS - besloten de reserve te hernoemen tot Matchingreserve. Het doel van deze reserve was cofinanciering in brede zin gericht op het werven van bedrijven van buiten Overijssel die zonder bijdrage niet mogelijk zou zijn.

Voeding

De voeding van de reserve heeft in 1997 en 1998 plaatsgevonden vanuit de reserve IJsselmijgelden. In de jaren daarna is alleen rente toegevoegd.

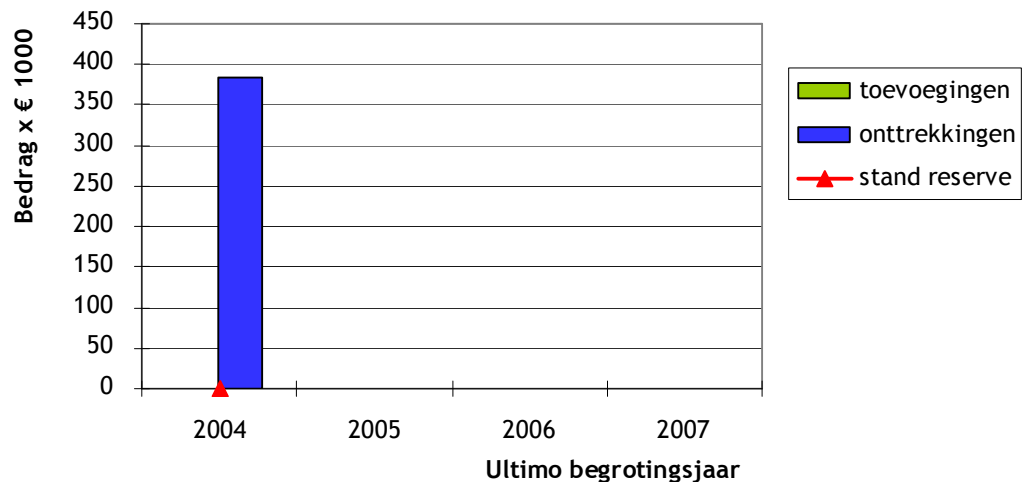
Besteding

De bevoegdheid tot het besteden van de middelen uit de reserve lag bij GS. PS werden over de bestedingen geïnformeerd via de reguliere P&C-documenten. Het is niet bekend of er een specifiek bestedingsplan onder de reserve lag. Wel werd bij de instelling van de reserve in 1996 vermeld dat de specifieke spelregels in overleg met de commissie Economie, werkgelegenheid en personeel zouden worden vastgesteld.

Verloop

In figuur 6.4 is de stand en het verloop van de bestemmingsreserve gedurende de onderzoeksperiode weergegeven. Omdat de Matchingreserve in 2004 is opgeheven, is alleen de laatste onttrekking uit de reserve in de figuur te zien. Die bedroeg € 385.000, waarvan € 354.000 (de aanwezige vrije ruimte in de reserve) is ingezet voor de financiering van het Onderhandelingsakkoord 2003-2007. De overige middelen werden ingezet voor het doel. Het betrof een bijdrage aan de gemeente Deventer (voor Coberco) van € 31.000. Daarmee kwam de stand op nul.

figuur 6.4 Stand en verloop van de Matchingreserve



Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

Opheffing

Bij de herziening van de nota reserves en voorzieningen in 2003 waarbij alle reserves en voorzieningen zijn geëvalueerd, werd voorgesteld de Matchingreserve in 2005 te beëindigen. Aan alle lopende verplichtingen zou dan zijn voldaan. De Staten hebben in 2003 met dit voorstel ingestemd en de reserve is in 2005 opgeheven. Er is dus ruim van te voren voorzien wanneer de reserve zou worden opgeheven. Welke bijdrage de reserve heeft gehad op het realiseren van de doelen uit het programma Economie en innovatie en in het bijzonder het bevorderen van de werkgelegenheid is niet uit de P&C-documenten af te leiden. De doelen op het gebied van werkgelegenheidsbevordering zijn momenteel veel breder getrokken en hebben een plaats gekregen binnen de Dynamische Investeringsagenda.

Samenvatting bevindingen

- het doel van de reserve is voortgekomen uit de toenmalige inzet van de IPR-gelden
- in 2004 is het grootste deel (90%) van de middelen uit de reserve ingezet voor de financiering van het Onderhandelingsakkoord 2003-2007, dit betrof de vrije ruimte in de reserve
- het overige deel (10%) is ingezet voor het doel
- de opheffing is ruim van te voren voorzien
- in welke mate inzet van de reserve heeft bijgedragen aan de doelen in het programma Economie en innovatie is niet uit de P&C-documenten af te leiden

6.4. Actiefonds

Ingesteld:	2003
Functie:	Sparen
Programma:	Bestuur (2005) Economie & Innovatie (2005-2007) Water (2005-2006) Ruimte (2004-2007) Wervende steden (2006-2007) Landelijk gebied (2005-2007) Zorg (2004-2007) Cultuur, Maatschappelijke ontwikkeling en Integratie (2004- 2007) Milieu (2005-2007) Bereikbaarheid (2004-2007)
Opgeheven:	n.v.t.

Instelling en doel

Er was bij de totstandkoming van het Onderhandelingsakkoord 2003-2007 behoefte aan een instrument om snel en flexibel te kunnen reageren op kansen die zich voordoen. Het Actiefonds is op 13 november 2003 voor dit doel ingesteld als expliciet beslispunt bij de begroting 2004. Uit de diverse programma's waarin het Actiefonds wordt ingezet (zie kader), blijkt dat de reserve fungeert als vrij besteedbare reserve van de provincie Overijssel. Het Actiefonds is officieel ingesteld als bestemmingsreserve, maar staat sinds 1 januari 2005 - mede op aandringen van het Ministerie van BZK vanwege het vrij besteedbare karakter - als algemene reserve op de provinciale balans.

Voeding

Het Actiefonds werd in de periode 2004-2007 voornamelijk gevoed vanuit de Essent dividenden, maar ook incidentele meevallers bij de jaarrekening werden in de reserve gestort. PS besluiten over stortingen in het Actiefonds.

Besteding

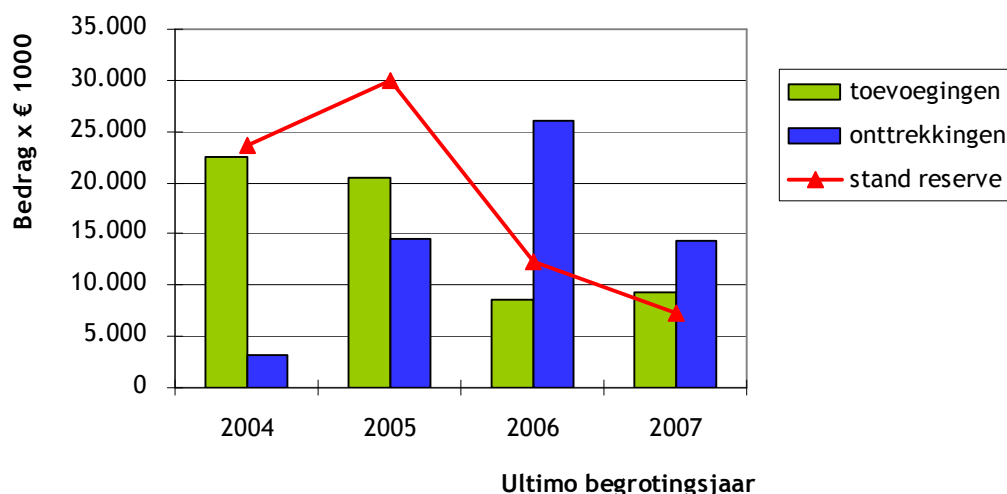
Voor de onttrekkingen uit het Actiefonds werden ieder voorjaar in de periode 2004-2007 aparte Statenvoorstellen gedaan. Er zijn specifieke spelregels verbonden aan de projecten die vanuit het Actiefonds worden gesubsidieerd. Deze spelregels zijn bij de instelling van de reserve afgestemd met PS. Er zijn elf uitgangspunten voor aanwending van de middelen. Zo moeten de projecten aansluiten op de prioriteiten uit het Onderhandelingsakkoord, gaat het om eenmalige cofinanciering c.q. projectsubsidies en moeten de projecten binnen twee jaar worden gerealiseerd. Vooral dit laatste uitgangspunt bleek in praktijk lastig te handhaven. Veel projecten konden niet binnen twee jaar gerealiseerd worden. De externe accountant vermeldt hierover in het accountantsverslag 2007 dat het langer duren van projecten niet meer

aansluit op het doel van het Actiefonds en dat nadere aandacht hiervoor wenselijk is. Er is bij de instelling van het Actiefonds afgesproken dat over uitstel van de projectduur altijd expliciet door PS besloten wordt. Verantwoording over de projecten vindt in de jaarrekening plaats en over afwijkingen ten opzichte van de begroting worden PS in de najaarsnota geïnformeerd.

Verloop

In figuur 6.5 is de stand en het verloop van het Actiefonds weergegeven.

figuur 6.5 Stand en verloop van het Actiefonds



Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

Bij de instelling van het Actiefonds was de gedachte dat de reserve een omvang zou krijgen van enkele tot maximaal € 10 miljoen (gebaseerd op de verwachtingen ten aanzien van de Essent dividenden). In 2004 en 2005 is echter meer dividend ontvangen dan verwacht. Beide jaren is ongeveer € 20 miljoen in de reserve gestort (zie de groene balken in de figuur). In praktijk voldeden er minder projecten aan de gestelde voorwaarden voor bestedingen vanuit het Actiefonds dan in eerste instantie werd verwacht. Bovendien steeg de omvang van de reserve boven het oorspronkelijke doel uit. In het voorjaar van 2005 is daarom - met instemming van PS - besloten om het Actiefonds jaarlijks aan te vullen tot € 10 mln. In 2007 zijn voor het laatst voorstellen voor het Actiefonds geformuleerd. De resterende middelen per ultimo 2007 (€ 7 mln.) in de reserve zijn volledig verplicht voor de nog lopende projecten.

Opheffing

De verwachting is dat de reserve in 2011 opgeheven kan worden. Dan is het laatste project binnen het Actiefonds gerealiseerd.

Samenvatting bevindingen

- het Actiefonds fungeert als vrij besteedbare reserve en wordt daarom toegerekend aan de algemene reserves
- de reserve was in de eerste jaren voedingsgericht; omdat er meer dividend ontvangen was, is er meer geld in de reserve gestort
- in 2005 is een plafond van € 10 miljoen voor het Actiefonds vastgesteld omdat de omvang van de reserve boven het oorspronkelijke doel uitsteeg
- voor bestedingen vanuit het Actiefonds zijn specifieke spelregels geformuleerd waardoor alle projecten in theorie hebben bijgedragen aan het doel

6.5. Reserve reconstructie

Ingesteld:	2004
Functie:	Sparen en egaliseren
Programma:	Landelijk gebied (2004-2007) Bereikbaarheid (2005-2006)
Opgeheven:	n.v.t.

Instelling en doel

De reserve reconstructie is op 23 juni 2004 door PS ingesteld om praktisch om te kunnen gaan met het meerjarig karakter en sterk wisselende patroon van de besteding van de middelen voor reconstructie. Verwacht werd dat de beginjaren gekenmerkt zouden worden door veel verplichtingen van kleine bedragen en mogelijk onderbesteding. In latere jaren zouden verplichtingen van grotere bedragen tot afrekening komen. Het plafond van de reserve is in het voorlopig uitvoeringsprogramma reconstructie 2004-2007 vastgesteld op € 43,1 mln. Dit was de hoogte van het bedrag dat de provincie in de toenmalige collegeperiode extra heeft uitgetrokken voor reconstructie.

Voeding

De voeding van de reserve is afkomstig van de in de begrotingen beschikbaar gestelde middelen voor reconstructie (voor zover deze nog niet besteed zijn aan de uitvoering van reconstructie).

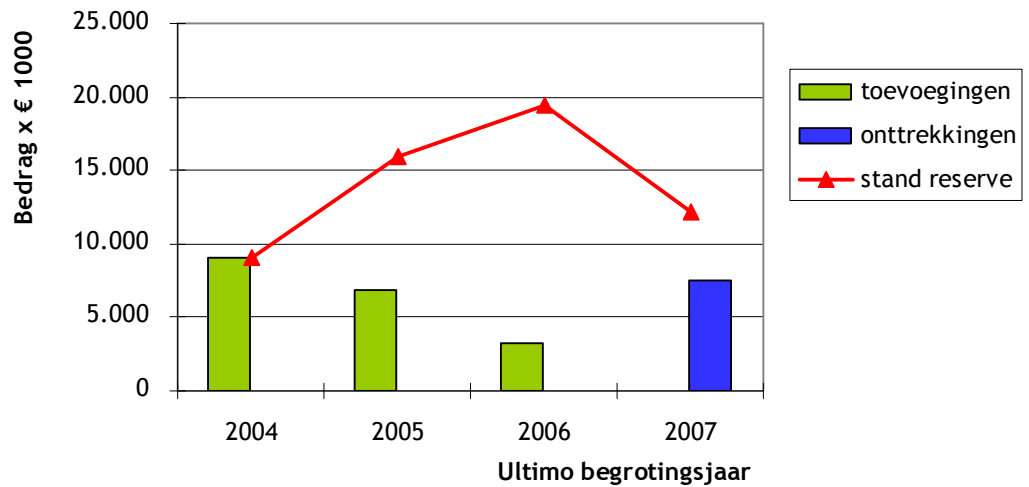
Besteding

Omdat het lastig is een goed beeld te krijgen van de (meer)jaarlijkse bestedingen van de reconstructiemiddelen (door factoren als vergunningen, medewerking van derden etc.) ligt er geen concrete meerjarige planning onder de voeding en besteding van de reserve. Op basis van projectplannen en de verwachte looptijdeindes worden de onttrekkingen aan de reserve geraamd.

Verloop

In figuur 6.6 op de volgende bladzijde is de stand en het meerjarige verloop van de reserve weergegeven.

figuur 6.6 Stand en verloop van de reserve reconstructie



Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

Zoals bij de instelling van de reserve werd verwacht, hebben in de beginjaren van de reserve uitsluitend toevoegingen plaatsgevonden. De reserve bedroeg per ultimo 2006 bijna € 20 mln. (zie rode lijn). In het accountantsverslag van 2006 wordt gewaarschuwd voor de achterblijvende verplichtingen en wordt een vrije ruimte in de reserve van € 2,8 mln. geconstateerd. In reactie op het accountantsrapport is door provincie Overijssel aangegeven dat er wel concrete verplichtingen zijn aangegaan, maar dat deze nog niet tot een onttrekking aan de reserve hebben geleid. In de toelichting op de reserve in de jaarrekening staat dat er geen vrije ruimte meer in de reserve aanwezig is. Conform de begroting in 2006 zou de reserve ultimo 2006 € 14,2 mln. moeten bedragen. De geraamde onttrekking in 2006 van € 4,5 mln. heeft niet plaatsgevonden. Pas in 2007 vond de eerste onttrekking plaats (€ 7,5 mln.). Deze onttrekking was echter lager dan begroot (€ 9 mln.²⁸). Door verschillende redenen is de afrekening van een aantal reconstructieprojecten naar een later tijdstip verschoven. PS worden op de hoogte gehouden over het verloop van de reserve reconstructie via de P&C-documenten. In de jaarrekening 2007 wordt aangegeven dat de reserve per ultimo 2007 volledig verplicht is.

Opheffing

De uitvoering van de reconstructieplannen loopt door tot 2011. Er zijn volgens de provincie redenen om de reserve in de nabije toekomst te beëindigen en de middelen voor reconstructie rechtstreeks in de begrotingen en rekeningen te ramen en te verantwoorden. Een besluit hierover is echter nog niet genomen. Er is in 2008 wel € 5 mln. aan de reserve onttrokken en toegevoegd aan de middelen van het pMJP (provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied) waarbinnen reconstructie een belangrijk beleidsthema is.

²⁸ Gebaseerd op de Meerjarenramingen 2006-2009

Samenvatting bevindingen

- nut en noodzaak van de reserve hangen samen met het meerjarige karakter en het wisselende patroon van besteding van de middelen voor reconstructie
- in de eerste jaren van de reserve hebben alleen stortingen plaatsgevonden
- in 2007 heeft de eerste onttrekking plaatsgevonden, deze was echter lager dan begroot
- de reserve is per ultimo 2007 volledig verplicht, dit betekent dat de komende jaren gekenmerkt moeten worden door onttrekkingen aan de reserve

6.6. Ontwikkelingsreserve majeure thema's en projecten

Ingesteld:	2006
Functie:	Sparen
Programma:	Economie & Innovatie (2007) Water (2007) Ruimte (2006-2007) Landelijk gebied (2007) Zorg (2007) Cultuur, Maatschappelijke ontwikkeling en Integratie (2007) Bereikbaarheid (2007) Veiligheid (2007)
Opgeheven:	n.v.t.

Instelling en doel

In de perspectiefnota 2007 staat over het instellen van de Ontwikkelingsreserve vermeld dat “de dekking van majeure thema's en projecten om een wat onorthodoxe vormgeving vraagt”. In de afgelopen jaren is door de provincie Overijssel gezocht naar een manier om goed om te gaan met de inkomsten uit dividenden. Zo is bijvoorbeeld het Actiefonds gevormd. Omdat de dividenden omvangrijker waren dan van tevoren werd voorzien, oversteeg de voeding de doelen van het Actiefonds. “Wij menen dat bedragen van deze orde van grootte ingezet moeten worden voor de realisering van belangrijke opgaven uit het Onderhandelingsakkoord, met name de majeure thema's”²⁹. Bij de instelling van de Ontwikkelingsreserve is daarom gekozen voor een programmagestuurde aanpak in plaats van een middelengestuurde aanpak.

Provinciale Staten hebben de Ontwikkelingsreserve majeure thema's en projecten ingesteld op 21 juni 2006 bij de vaststelling van de perspectiefnota 2007. Het oorspronkelijke doel van de reserve is het financieren van zes majeure thema's en projecten. Dit zijn:

- PVVP

²⁹ Statenvoorstel Actiefonds nr. PS/2005/426

- IJsseldelta
- Olster-Uiterwaarden
- Autonome deel van het pMJP/ILG
- Herstructurering bedrijventerreinen
- Innovatieroute Twente

In 2006 is daar op verzoek van PS³⁰ het thema ‘Sociale infrastructuur’ aan toegevoegd. Het totaal benodigde bedrag voor de zeven thema’s bedroeg tussen de circa € 250 - € 300 mln.

In het Coalitieakkoord &Overijssel! is de Ontwikkelingsreserve uitgegroeid tot een breder instrument ter dekking van de Dynamische Investeringsagenda. De DIA bevat projecten die tot de oorspronkelijke majeure thema’s behoorden, zoals de IJsseldelta en de herstructurering van bedrijventerreinen, maar ook veel nieuwe projecten. In de perspectiefbrief 2008 is de DIA voor het eerst uitgewerkt. Het doel van de Ontwikkelingsreserve is gewijzigd in het financieren van de projecten uit de DIA. De claims op de Ontwikkelingsreserve zijn met deze doeluitbreiding bijna verdubbeld tot ruim € 500 miljoen.

Voeding

Evenals het Actiefonds³¹, heeft de Ontwikkelingsreserve specifieke spelregels ten aanzien van de voeding en besteding. Deze spelregels zijn bij de perspectiefnota 2007 met PS afgestemd en bij de begroting 2007 en 2008 verder aangescherpt (zie paragraaf 4.1). In de spelregels staat dat de reserve hoofdzakelijk gevoed wordt vanuit ontvangen dividenden en positieve begrotingsaldi. Over stortingen in de reserve wordt door PS besloten.

Besteding

In de spelregels staat eveneens dat PS besluiten over de inzet van de beschikbare ruimte binnen de reserve en dat er geen stortingen meer in de reserve zullen plaatsvinden als de reserve de benodigde omvang heeft bereikt. PS besluiten over de labeling en onttrekking van middelen uit de Ontwikkelingsreserve bij de begroting.

De DIA-projecten worden op reguliere wijze uitgevoerd. Ieder project is aan een portefeuillehouder en hoofd van een eenheid toegewezen. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het betreffende project en rapporteren aan PS over de voortgang via de reguliere P&C-cyclus. Als bepaalde projecten niet haalbaar blijken te zijn, dan zit er in het programma nog ruimte om te schuiven met p.m.-posten in tijd of prioriteit. Als meer geld beschikbaar is, komen de p.m.-posten als eerste aan de beurt. Over deze dynamiek is van te voren goed nagedacht om zich telkens herhalende besluitvorming te voorkomen. De verantwoording van de bestedingen vanuit de Ontwikkelingsreserve vindt plaats in de jaarrekening.

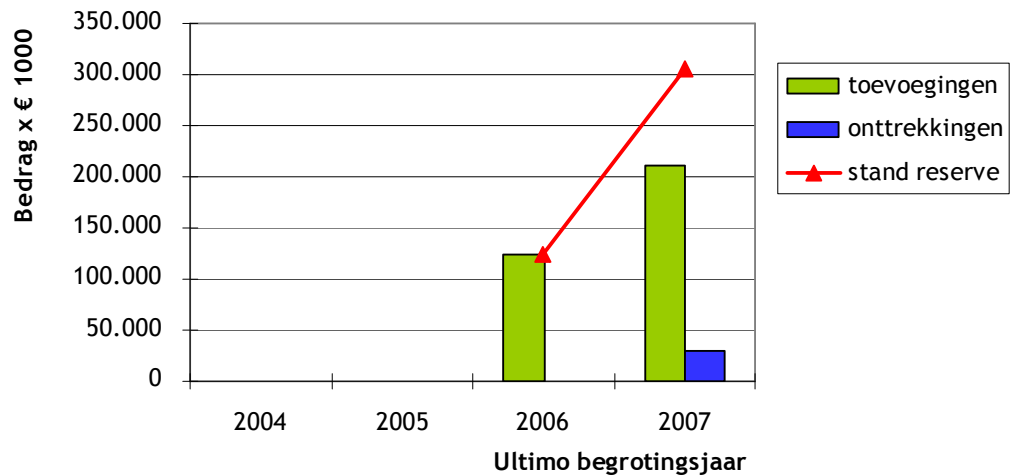
Verloop

In figuur 6.7 is de stand en het verloop van de Ontwikkelingsreserve weergegeven.

³⁰ De motie-Nijhof

³¹ Zie paragraaf 6.4

figuur 6.7 Stand en verloop van de Ontwikkelingsreserve



Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

Bij de instelling van de Ontwikkelingsreserve in 2006 is € 125 mln. gestort. In dat jaar is meteen een bescheiden begin gemaakt met de besteding van het bedrag (€ 76.000³²). In 2007 is een bedrag van € 211 mln. gestort. De totale storting bedraagt daarmee € 336 mln. In 2007 is een bedrag van bijna € 30 mln. onttrokken voor diverse projecten.

Uit de omvang van de onttrekkingen blijkt dat er, om de ambities uit de DIA in de huidige Statenperiode te kunnen realiseren, de komende jaren grote bedragen uit de reserve moeten worden weggezet (meer dan € 100 mln. per jaar in de periode 2008-2011). Het doel van het College is om de middelen uit de Ontwikkelingsreserve in de huidige bestuursperiode vast te leggen (in ieder geval te verplichten, maar het liefst zichtbaar te maken op straat). Momenteel zit er nog politieke ruimte in de DIA. Er liggen nog niet voor elk project harde verplichtingen onder. Volgens GS is van belang om meer grip te krijgen op de bestedingen in het kader van de DIA.

Samenvatting bevindingen

- nut en noodzaak van de Ontwikkelingsreserve hangt samen met het meerjarige karakter van de Dynamische Investeringsagenda waarbij de financiering van de vaak omvangrijke projecten boven het begrotingsjaar uitstijgt
- er zijn specifieke spelregels verbonden aan de voeding en besteding van middelen uit de Ontwikkelingsreserve
- om de ambities uit de DIA in de huidige Statenperiode te kunnen realiseren, moet in de periode 2008-2011 jaarlijks meer dan € 100 mln. worden weggezet
- er liggen nog niet aan alle DIA-projecten harde verplichtingen ten grondslag, er zit nog politieke ruimte in de reserve

³² Vanwege een te kleine omvang in verhouding met het totaal is deze onttrekking niet in de figuur te zien

6.7. Reserve waterwegen

Ingesteld:	2006
Functie:	Sparen
Programma:	Bereikbaarheid (2006-2007)
Opgeheven:	n.v.t.

Instelling en doel

Het doel van de reserve waterwegen is het afdekken van onder andere toekomstig groot onderhoud en vervanging van bruggen voor alle provinciale waterwegen in Overijssel. De reserve is op 11 oktober 2006 door PS ingesteld als expliciet besispunt bij de najaarsnota 2006. In de najaarsnota wordt voorgesteld om de voorziening kanaal Almelo-de Haandrik om te zetten in een reserve. Deze omzetting heeft te maken met de afkoopsom die Rijkswaterstaat Oost-Nederland in 2005 ten behoeve van het beheer en onderhoud van de vaarweg Almelo-Coevorden heeft betaald. Deze afkoopsom (€ 24 mln.) is in de jaarrekening 2005 verwerkt als storting in de voorziening kanaal Almelo-de Haandrik. De bestemming van de afkoopsom is door de provincie breder ingezet voor het beheer en onderhoud van alle provinciale waterwegen in Overijssel. Omdat het om eigen middelen gaat, is de voorziening op grond van het BBV omgezet in de reserve waterwegen.

Voeding

Het bedrag van € 28 miljoen dat in de voorziening kanaal Almelo-de Haandrik aanwezig was, is volledig in de reserve gestort. Er zijn geen verdere stortingen gedaan.

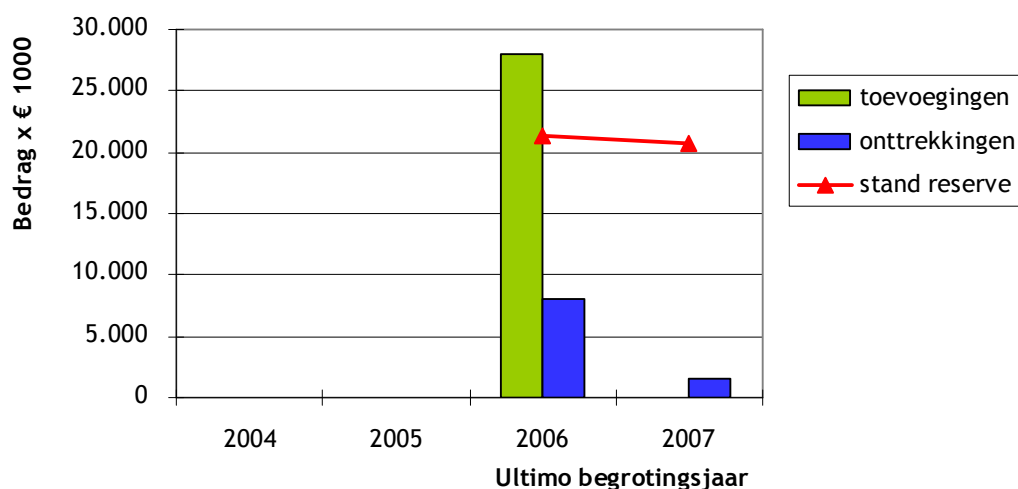
Besteding

De provincie Overijssel heeft nog geen meerjarige onderhoudsprogramma's op het gebied van waterwegen en kunstwerken. Recent is daarover intern wel de discussie opgestart. Inmiddels is er landelijk ook meer aandacht voor het meerjarig onderhoud aan bruggen en viaducten en vindt binnen de provincie Overijssel een onderzoek plaats naar de 'reststerkte' van bruggen en viaducten. De ingrediënten voor een adequaat meerjarig onderhoudsprogramma en daarvan afgeleid een financiële planning voor bestedingen uit de reserve komen daarmee in zicht. Er is momenteel zicht op vijf bruggen die vanuit de reserve vervangen moeten worden. De geschatte kosten hiervoor bedragen € 7 à € 8 miljoen. Er liggen verder nog geen harde bestedingsverplichtingen op de reserve. Dit blijkt ook uit de constatering van de accountant in het accountantsverslag bij de jaarrekening 2006 dat er € 21,3 miljoen aan vrije ruimte in de reserve aanwezig is. Dit is het volledige bedrag in de reserve per ultimo 2006.

Verloop

De stand en het verloop van de reserve is in figuur 6.8 weergegeven.

figuur 6.8 Stand en verloop van de reserve waterwegen



Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

In 2006 is een bedrag van ongeveer € 8 miljoen aan de reserve onttrokken. Het grootste deel hiervan is gebruikt om de activa ten aanzien van waterwegen versneld af te schrijven tot nul. Voor deze versnelde afschrijving is gekozen om een beter inzicht te krijgen in de kosten van het beheer en onderhoud van waterwegen (nu worden alle kosten via de exploitatie verantwoord). In 2007 is een bedrag onttrokken voor baggerwerk en de aanleg van een zwaaiком in Hardenberg. PS worden geïnformeerd over het verloop en de omvang van de reserve in de reguliere P&C-cyclus.

Samenvatting bevindingen

- de reserve werd bij de instelling in 2006 gevoed vanuit de overheveling van de middelen uit voorziening kanaal Almelo-de Haandrik
- door het ontbreken van een meerjarig bestedingsplan kunnen nut en noodzaak van de reserve op dit moment onvoldoende worden onderbouwd (er is nog weinig zicht op toekomstige bestedingen)

6.8. Egalisatiereserve ILG

Ingesteld:	2006
Functie:	Egaliseren
Programma:	Economie & Innovatie (2007) Water (2007) Ruimte (2007) Landelijk gebied (2007) Zorg (2007) Cultuur, Maatschappelijke ontwikkeling en Integratie (2007) Bereikbaarheid (2007)
Opgeheven:	n.v.t.

Instelling en doel

De egalisatiereserve ILG is bij de begroting 2007 ingesteld als egalisatie-instrument voor de uitvoering van het provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied (pMJP) 2007-2013. De instelling van de reserve is niet zoals gebruikelijk expliciet in het dictum genoemd. De Staten hebben bij het vaststellen van de begroting op 11 november 2006 expliciet ingestemd met “de voorgestelde verwerking van het pMJP” en “kennis te nemen van het feit dat de Staten in december een uitgebreid voorstel krijgen waarin de inhoud en de financiële verwerking zijn opgenomen”. In het Statenvoorstel bij de begroting is toegelicht dat er voor de egalisatie van de pMJP-middelen een reserve is ingesteld. En dat bij de aanbidding van het pMJP in december een voorstel met de spelregels voor de reserve ter besluitvorming aan PS zal worden voorgelegd.

De egalisatiereserve ILG heeft een financieel-technisch doel. Dit doel is samen met de bijbehorende spelregels begin 2007 door PS vastgesteld. Het doel is drieledig:

- het mogelijk maken van de egalisatie van de middelen over de zevenjarige ILG-periode (2007-2013)
- inspelen op de door het Rijk voorgestane ontschotting en deze in de eigen financiële huishouding voort te zetten
- flexibiliteit creëren binnen de voor het pMJP beschikbare middelen zodat adequaat en snel kan worden ingespeeld op ontwikkelingen

Vooralsnog is het eerste doel in praktijk het enige doel van de egalisatiereserve ILG. Het tweede doel om in te spelen op de ontschotting is niet geheel doorgezet binnen de provinciale huishouding. PS stellen de rijks- en provinciale middelen per prestatieveld binnen het pMJP vast en daarbinnen mogen GS schuiven in de tijd zolang het per prestatie beschikbare totaalbudget niet wordt overschreden. PS hebben GS hiervoor gemandateerd bij het afstemmen van de spelregels. Schuiven met middelen tussen de prestatievelden is niet mogelijk. Daardoor is ook het derde doel in praktijk lastig te realiseren.

Voeding

De voeding van de egalisatiereserve ILG vindt plaats binnen het geheel van het pMJP. Het gaat om niet bestede middelen of meer dan begrote middelen in de jaarschijf. De eigen provinciale middelen komen uit bestaande budgetten uit de begroting.

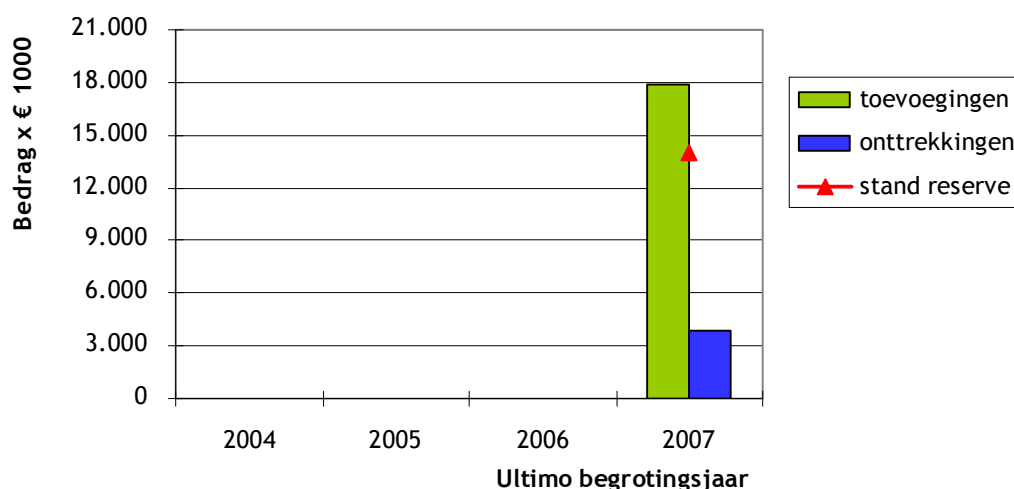
Besteding

Er vindt geen expliciete besluitvorming door PS plaats over de mutaties in de reserve. Deze afwijking van het BBV op het gebied van resultaatbestemming (dit is een expliciet besluit van PS) heeft naast instemming van PS ook de instemming van de accountant³³. PS besluiten wel over de omvang van de egalisatiereserve. In de spelregels is vastgelegd dat PS kunnen besluiten om de reserve bij de jaarlijkse begrotingsbehandeling te verlagen c.q. te verhogen. Verder is vastgelegd dat PS tweemaal per jaar via de reguliere P&C-cyclus op prestatieniveau worden geïnformeerd over het verloop van het programma en de reserve.

Verloop

In de onderstaande figuur is de stand en het verloop van de egalisatiereserve ILG weergegeven.

figuur 6.9 Stand en verloop van de egalisatiereserve ILG



Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

De toevoegingen en onttrekkingen aan de reserve vinden plaats binnen het geheel van het pMJP. Per ultimo 2007 is bijna € 18 miljoen in de reserve gestort (dit wil zeggen dat het budget in de tijd naar achteren is

³³ De accountant schrijft hierover: “De werkwijze die de provincie Overijssel hanteert voor het ILG voldoet aan de uitzonderingssituatie waaraan wordt gerefereerd in de hoofdlijnennotitie resultaatbestemming van de Commissie BBV. Derhalve is deze afwijkende verantwoording in het kader van de jaarrekeningcontrole 2007 door ons niet als onrechtmatigheid meegenomen” (accountantsverslag 2007)

geschoven) en is ongeveer € 4 miljoen aan de reserve onttrokken (in de tijd naar voren gehaald).

Samenvatting bevindingen

- PS hebben bij de begroting 2007 ingestemd met de voorgestelde verwerking van het pMJP en daarmee de reserve ingesteld
- hoewel de reserve in theorie een drievoudig doel heeft, is in praktijk het egaliseren van de middelen over de zevenjarige ILG-periode het enige doel (dit is eveneens de onderbouwing van nut en noodzaak)
- er vindt - met instemming van PS en de accountant - geen expliciete besluitvorming plaats van PS over de mutaties in de reserve

6.9. Samenvatting bevindingen

In het onderstaande schema zijn de normen en belangrijkste bevindingen met betrekking tot de acht geselecteerde reserves beschreven.

Norm	Bevinding
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het aantal reserves wordt zo beperkt mogelijk gehouden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nut en noodzaak zijn, met uitzondering van de reserve waterwegen, voor alle bestemmingsreserves af te leiden ▪ Provincie Overijssel is alert op nut en noodzaak van reserves. De opheffing van de Matchingreserve is ruim van te voren voorzien en er wordt nagedacht over opheffing van reserves in de toekomst (Europese programma's en reconstructie)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bestemmingsreserves worden uitsluitend aangehouden/gevormd: <ul style="list-style-type: none"> (a) Voor middelen die gereserveerd dienen te blijven voor het doel waarvoor zij beschikbaar zijn gesteld (spaarfunctie); of (b) In situaties waarbij het verloop van de jaarlijkse lasten schommelingen vertoont van boven een te bepalen bedrag (egalisatiefunctie) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De reserves Europese programma's, N348, waterwegen, Actiefonds, Ontwikkelingsreserve en de Matchingreserve hebben een spaarfunctie ▪ De egalisatiereserve ILG heeft een egalisatiefunctie ▪ De reserve reconstructie heeft zowel een spaar- als egalisatiefunctie
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voor elke bestemmingsreserve wordt jaarlijks verantwoordingsinformatie gegeven 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle reserves uit de casestudy worden jaarlijks verantwoord in de jaarrekening en zijn voorzien van een toelichting
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voor het instellen van een bestemmingsreserve is een afzonderlijk Statenbesluit of een expliciet beslispunt in het kader van de P&C-cyclus noodzakelijk 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle reserves uit de casestudy zijn door Provinciale Staten ingesteld ▪ De egalisatiereserve ILG is niet expliciet in het dictum genoemd (zoals wel het geval was voor de andere reserves), er is door PS ingestemd met de voorgestelde verwerking van het pMJP waarvan de instelling van de reserve deel uitmaakte. Wel zijn de spelregels expliciet door PS vastgesteld

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bij de instelling van een bestemmingsreserve zijn de volgende zaken geregeld: <ul style="list-style-type: none"> - het doel van de reserve - het motief van de instelling - de wijze waarop de reserve wordt gevoed - of er rente/inflatiecorrectie wordt bijgeschreven incl. percentage - het plafond van de reserve - de maximale duur van de reserve - de voorwaarden waaronder besteding mag plaatsvinden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informatie over het doel, het motief, de voeding, de rente-/inflatiecorrectie en de voorwaarden waaronder besteding mag plaats vinden, is voor elke reserve te achterhalen. Dit is ongeveer in de helft van de gevallen (al dan niet gedeeltelijk) vooraf afgesproken ▪ Het plafond is bij twee reserves vastgesteld (bij het Actiefonds, gedurende het verloop en bij instelling van de reserve reconstructie) ▪ De maximale duur van de reserve is bij geen van de reserves vooraf vastgesteld
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bij jaarlijkse evaluatie wordt bezien of er sprake is van vrij besteedbare ruimte bij reserves, waarbij overwogen wordt deze af te romen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In de toelichting in de jaarrekening is bij enkele reserves de vrije ruimte aangegeven ▪ In de toelichting is niet aangegeven of er een expliciete afweging heeft plaatsgevonden over afroming
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er moet adequaat gereageerd worden op de signalen van de accountant ten aanzien van de reserves 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er wordt door de provincie adequaat gereageerd op opmerkingen en aandachtspunten van de accountant over reserves

7. Nut en noodzaak van voorzieningen

Hoewel de bestedingen vanuit de voorzieningen binnen de invloedssfeer van Gedeputeerde Staten vallen, is het voor Provinciale Staten van belang zicht te hebben op de omvang en inzet van de provinciale voorzieningen. Voorzieningen maken immers deel uit van het provinciale vermogen en PS hebben de taak ervoor te zorgen dat de financiële huishouding van de provincie duurzaam in evenwicht is. Een goed begrip van nut en noodzaak van voorzieningen is daarvoor essentieel. In dit hoofdstuk worden vier Overijsselse voorzieningen nader bekeken. De volgende voorzieningen zijn daarvoor geselecteerd³⁴:

- Voorziening bodemsanering
- Voorziening jeugdzorgaanbod
- Voorziening exploitatie openbaar vervoer
- Voorziening brede doeluitkering (BDU)

Per voorziening wordt ingegaan op het doel en het besluit tot instelling, de voeding en besteding, de stand en het verloop in termen van toevoegingen³⁵ en onttrekkingen. Daarbij is aandacht voor het realiseren van de doelstelling, de informatieverstrekking aan PS en opmerkingen van de accountant over de voorziening. Aan het begin van elke paragraaf worden kort enkele feiten opgesomd over de voorziening; het jaar van instelling, de functie (sparen en/of egaliseren), het programma waarin de reserve is toegepast tijdens de onderzoeksperiode³⁶ en het jaar van opheffing als dat aan de orde is.

7.1. Voorziening bodemsanering

Ingesteld:	1989
Functie:	Egaliseren
Programma:	Milieu (2004-2007)
Opgeheven:	n.v.t.

Instelling en doel

De voorziening bodemsanering is in 1989 ingesteld in het kader van de Wet Bodemsanering. De voorziening heeft een egalisatiefunctie. Het doel van de voorziening is het opvangen van afwijkingen tussen inkomsten en uitgaven in de tijd tussen bevoorschotting door het Rijk en de daadwerkelijke uitvoering van projecten. Het doel is door de jaren heen - onafhankelijk van beleidswijzigingen in de uitvoering van bodemsaneringsmaatregelen - hetzelfde gebleven.

³⁴ De wijze waarop de selectie van deze voorzieningen heeft plaatsgevonden is in paragraaf 1.5 aan de orde gekomen

³⁵ Exclusief rente-/instandhoudingstoevoegingen

³⁶ Tussen haakjes staan de jaren waarin van de reserve gebruik is gemaakt voor de uitvoering de programma's (gebaseerd op de jaarrekeningen 2004 t/m 2007)

Voeding

Voor het uitvoeren van bodemsaneringsoperaties wordt een vijfjaarlijks programma opgesteld. Dit programma wordt door GS ingediend bij het Ministerie van VROM. Het programma wordt ter kennis aangeboden aan PS, maar de Staten hebben geen rol bij de samenstelling en prioritering van het programma. Via de beschikking van het Ministerie van VROM ontvangt de provincie jaarlijks de middelen voor de uitvoering van het programma. Deze middelen worden in de voorziening gestort.

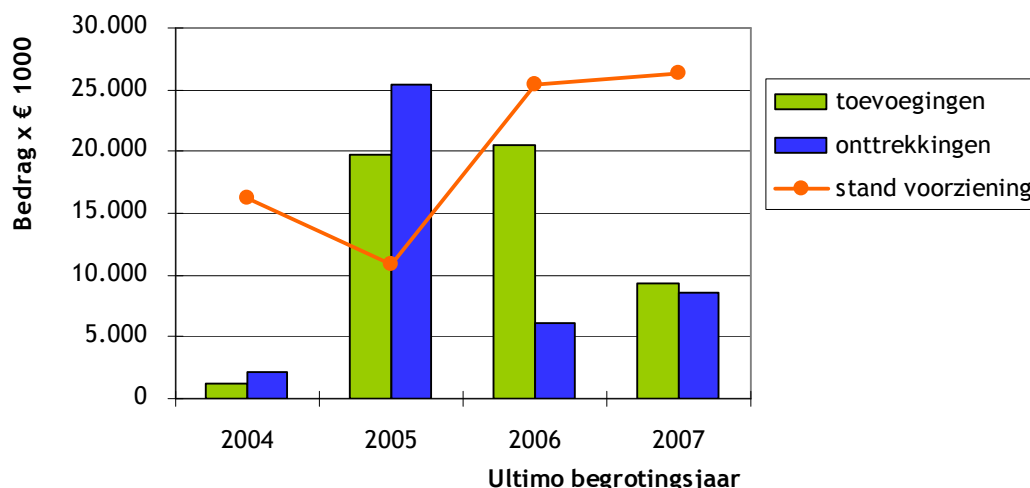
Besteding

De bestedingen vanuit de voorziening zijn uitgaven in het kader van de Wet Bodembescherming. Het gaat met name om het uitvoeren van bodemsaneringen en het stimuleren en beoordelen van bodemonderzoeken, saneringsplannen en uitgaven ten behoeve van het uitvoeren van de saneringsregeling asbestwegen 2^e fase. De verantwoording van de bestedingen uit de voorziening vindt plaats in de jaarrekening. Daar worden de belangrijkste toevoegingen en onttrekkingen toegelicht.

Verloop

In figuur 7.1 is de stand en het verloop van de voorziening bodemsanering weergegeven.

figuur 7.1 Stand en verloop van de voorziening bodemsanering



Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

In 2004 hebben relatief weinig toevoegingen en onttrekkingen aan de voorziening plaatsgevonden. Dit heeft te maken met het feit dat een groot aantal bodemsaneringsprojecten uitgevoerd werd door derden (gemeenten en waterschappen). De kosten hiervan konden tot en met 31 december 2004 bij de provincie worden gedeclareerd. In 2005 zijn deze kosten door de provincie meegenomen in de eindafrekening van het meerjarenprogramma 2002-2004. Hierdoor zijn de onttrekkingen in 2005

beduidend hoger dan in andere jaren. In 2005 en 2006 zijn daarnaast hoge voorschotten vanuit het Rijk ontvangen voor de uitvoering van het meerjarenprogramma bodemsanering 2004-2009. Hierdoor is de omvang van de voorziening in 2006 gestegen tot € 25 miljoen. Dat deze middelen niet direct worden uitgegeven, heeft te maken met het feit dat de eerste jaren van een meerjarenprogramma zich laten kenmerken door onderzoek en voorbereiding. Pas in latere jaren wordt de uitvoering van saneringsprojecten ter hand genomen. In 2007 is de storting in de voorziening lager dan voorgaande jaren. Dit komt door het besluit van het Ministerie van VROM om de provincie in 2007 geen aanvullend voorschot te verstrekken. De kosten die de provincie in 2007 heeft gemaakt, konden nog worden gedekt uit het in 2006 ontvangen voorschot. Als de uitvoering van de sanering op gang is gekomen, ontvangt de provincie Overijssel alsnog het voorschot. Per ultimo 2007 is voor ca. € 5 miljoen nog niet verplicht, maar de verwachting is dat per ultimo 2008 alle beschikbare middelen in de voorziening zijn verplicht.

Samenvatting bevindingen

- de voorziening bodemsanering is ingesteld in het kader van de Wet bodemsanering
- de voorziening is noodzakelijk voor het opvangen van afwijkingen tussen inkomsten en uitgaven in de tijd met betrekking tot het uitvoering van saneringsprojecten
- GS stellen een vijfjaarlijks programma bodemsanering op, PS hebben geen rol bij de samenstelling en prioritering van het programma
- de uitvoering van het meerjarenprogramma 2004-2009 is laat op gang gekomen
- per ultimo 2007 is voor ca. € 5 miljoen nog niet verplicht

7.2. Voorziening jeugdzorg(aanbod)

Ingesteld:	2001
Functie:	Egaliseren
Programma:	Zorg (2004-2006)
Opgeheven:	2007

Instelling en doel

De voorziening jeugdzorgaanbod is oorspronkelijk door PS ingesteld als bestemmingsreserve samen met de reserve bureau jeugdzorg. De instelling van beide voorzieningen was een wettelijke eis van de Ministeries van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om de doeluitkering Jeugdhulpverlening in de provinciale jaarrekeningen te kunnen verantwoorden. In de doeluitkering Jeugdhulpverlening zat een geormerkt deel voor Bureau Jeugdzorg en een deel voor het zorgaanbod dat besteed kon worden voor subsidiëring van zorgaanbieders. Vandaar dat er twee bestemmingsreserves werden ingesteld. In 2004 zijn beide bestemmingsreserves op grond van het BBV omgezet in voorzieningen. Het doel van de voorzieningen was het zichtbaar maken van nog niet bestede,

maar wel geormerkte middelen, alsmede voorkomen dat eventueel vrijval plaatsvindt ten gunste van de algemene middelen.

In 2007 zijn de voorzieningen jeugdzorgaanbod en bureau jeugdzorg op grond van een wetswijziging samengevoegd tot de voorziening jeugdzorg. In de Wet op de jeugdzorg staat echter dat de provincie verplicht is een *egalisereserve* jeugdzorg in te stellen. Omdat het om middelen van derden gaat, heeft de provincie Overijssel conform het BBV een *egalisatievoorziening* gevormd. De voorziening jeugdzorg heeft als doel om schommelingen in inkomsten en uitgaven op te vangen.

Voeding

Jaarlijks wordt door GS een uitvoeringsprogramma jeugdzorg opgesteld, dat ter goedkeuring aan het Rijk wordt voorgelegd. Het uitvoeringsprogramma past binnen de kaders op het gebied van jeugdzorg die door PS zijn vastgesteld³⁷. Op basis van het uitvoeringsprogramma ontvangt de provincie de rijksmiddelen.

De jeugdzorg wordt voor 96-97% bekostigd uit de doeluitkering. Daarnaast zet de provincie Overijssel eigen middelen in om bepaalde activiteiten te realiseren. Dit kunnen activiteiten zijn op het gebied van wachtlijstbestrijding, vroegsignalering, cliëntenvolgsystemen etc. Dit aanvullen van de doeluitkering met autonome middelen gebeurt al een aantal jaren. Maar sinds het nieuwe coalitieakkoord worden de autonome middelen ingezet via de Ontwikkelingsreserve. Hiervoor is € 13,5 miljoen in de periode 2007-2011 geormerkt voor jeugdzorg.

Besteding

De structurele bestedingen uit de voorziening komen vanuit lopende subsidieovereenkomsten met Bureau Jeugdzorg en met zorgaanbieders. Formeel wordt door Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders voor 1 oktober subsidie aangevraagd bij de provincie voor het jaar daarop. Deze subsidies zijn opgenomen in het ontwerp uitvoeringsprogramma van dat daaropvolgende jaar. Een jaar later worden de subsidies formeel vastgesteld. De verschillen tussen de verleende subsidies en de vastgestelde subsidies verlopen via toevoegingen en onttrekkingen aan de voorziening.

In het accountantsverslag van 2006 wordt ten aanzien van de bestedingen uit de voorziening jeugdzorg door de accountant opgemerkt dat de provincie Overijssel in 2005 het verplichte controleprotocol niet heeft opgelegd aan Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders. Dit is verplicht, omdat in de Wet op de Jeugdzorg staat vermeld dat de rechtmatigheid van de bestedingen uit de verstrekte subsidies moet kunnen worden aangetoond. De provincie heeft daarop actie ondernomen en het controleprotocol voor het boekjaar 2006 opgelegd. Met ingang van 2007 valt jeugdzorg onder de SISA-regeling³⁸. De verantwoording over de doeluitkering jeugdzorg is vanaf dat moment opgenomen in de SISA-bijlage bij de jaarrekening. Op basis van deze verantwoording wordt de doeluitkering van het Rijk definitief vastgesteld.

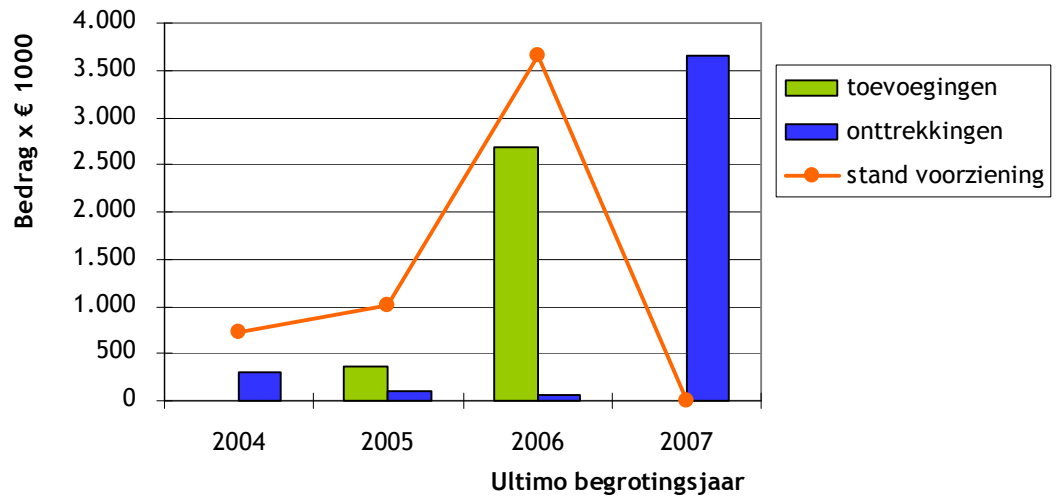
³⁷ Onlangs zijn door PS de nieuwe beleidskaders jeugdzorg vastgesteld in de nota 'Nieuwe Bezems' Beleidsprogramma Jeugdbeleid 2008-2011

³⁸ Zie paragraaf 5.3

Verloop

Hieronder is de stand en het verloop van de voorziening jeugdzorgaanbod weergegeven.

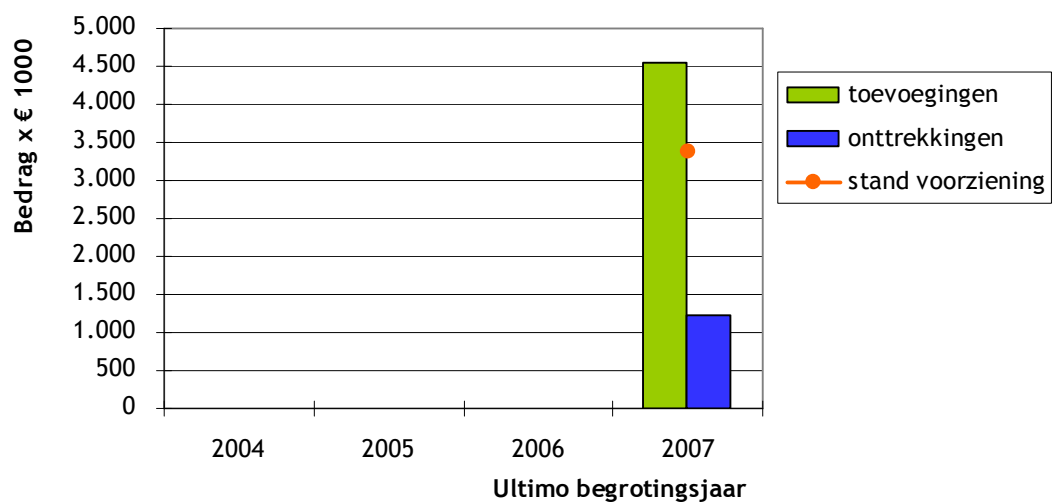
figuur 7.2 Stand en verloop van de voorziening jeugdzorgaanbod



Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

Voor de volledigheid is eveneens de stand en het verloop van de nieuwe voorziening jeugdzorg weergegeven, zie figuur 7.3.

figuur 7.3 Stand en verloop van de voorziening jeugdzorg



Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

Als beide figuren vergeleken worden, dan is te zien dat in 2007 het volledige bedrag van de voorziening jeugdzorgaanbod onttrokken is (ca. € 3,5 miljoen) en samen met het saldo van de voorziening Bureau Jeugdzorg (ca. € 1 miljoen) in de nieuwe voorziening jeugdzorg is gestort. De stand van de voorziening jeugdzorgaanbod is in 2006 uitzonderlijk hoog. Dit heeft te maken met een eenmalige impuls die door het Rijk in 2006 aan Overijssel gegeven is (ca. € 9,7 miljoen) om de wachtlijsten aan te pakken. Het grootste deel van dit bedrag is direct in de exploitatie opgenomen. De voorziening is hierbij als egalisatie-instrument gebruikt.

De onttrekking van € 1,2 miljoen in 2007 is niet toegelicht in de jaarrekening. De stand per ultimo 2007 van de voorziening jeugdzorg is € 3,4 miljoen (zie figuur 7.3). Hiervan is € 500.000 bestemd voor het Rijk (afrekening van de impuls voor wachtlijstbestrijding, zie eerder), € 800.000 is bestemd voor het Advies en Meldpunt Kindermishandeling (maakt onderdeel uit van Bureau Jeugdzorg), € 1 miljoen is uitgetrokken voor het uitvoeringsprogramma 2008 en € 300.000 is bestemd voor een zorgaanbieder. Aan het overgebleven bedrag liggen een aantal kleinere verplichtingen ten grondslag.

Opheffing

Bij de perspectiefnota 2009 is - op grond van de BBV wijziging van 10 juli 2007 - afgesproken de van derden ontvangen middelen voor de jeugdzorg niet meer als voorziening op de balans te zetten, maar als overlopende passiva. Hierdoor worden de bestedingen uit de doeluitkering jeugdzorg rechtstreeks in de exploitatie opgenomen en niet meer ten laste van een aparte voorziening gebracht. Bij de najaarsnota 2008 is de voorziening jeugdzorg expliciet door PS opgeheven.

Samenvatting bevindingen

- de voorziening jeugdzorgaanbod is samen met de voorziening bureau jeugdzorg ingesteld op grond van een wettelijke eis van de Ministeries van Justitie en VWS
- op grond van een wetswijziging in 2007 zijn de beide voorzieningen omgezet in de voorziening jeugdzorg
- de voorziening is noodzakelijk voor het egaliseren van de inkomsten en uitgaven vanuit de doeluitkering
- de voorziening dient eveneens ter egalisatie van de eigen middelen die de provincie Overijssel inzet voor de jeugdzorg
- GS stellen jaarlijks het uitvoeringsprogramma jeugdzorg op, PS hebben de beleidskaders hiervoor gesteld in het Beleidsprogramma Jeugdzorg
- bij de najaarsnota 2008 is voorgesteld de voorziening jeugdzorg op te heffen, de vanuit het Rijk ontvangen middelen worden dan als overlopend passief op de balans gezet

7.3. Voorziening exploitatie openbaar vervoer

Ingesteld:	2002
Functie:	Sparen en egaliseren
Programma:	Bereikbaarheid (2004-2007)
Opgeheven:	2005

De voorziening exploitatie openbaar vervoer is als bestemmingsreserve ingesteld op 22 mei 2002. In 2004 is de reserve exploitatie openbaar vervoer op grond van het BBV omgezet in een voorziening. De voorziening is ingesteld om de niet bestede middelen uit de Rijksbijdrage OV vast te leggen en schommelingen en onvoorziene omstandigheden in de uitgaven voor het openbaar vervoer op te vangen.

Voeding

De voorziening werd gevoed uit de niet bestede middelen vanuit de Rijksbijdrage OV. De Rijksbijdrage OV was een jaarlijks fluctuerende doeluitkering die de provincie in de periode 1998-2005 heeft ontvangen na overname van de openbaar vervoertaken van het Rijk.

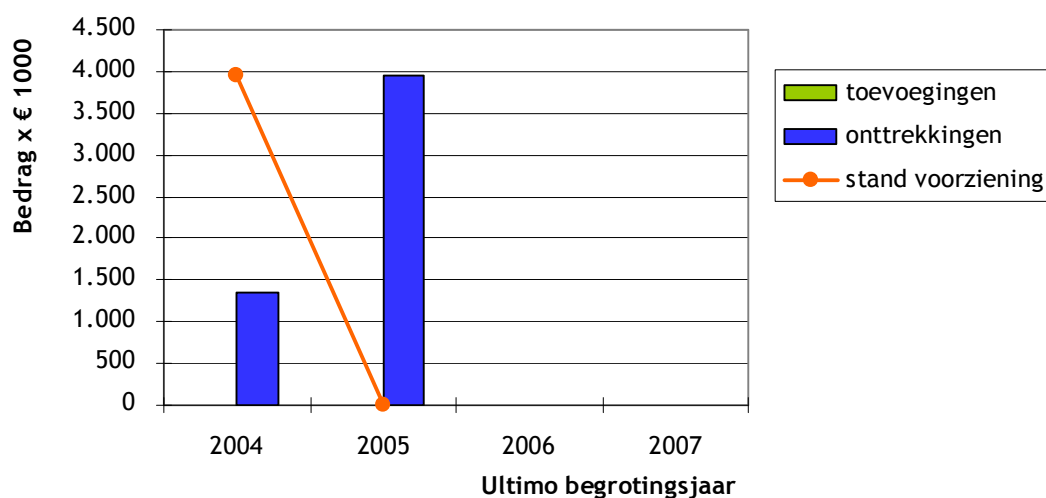
Besteding

De Rijksbijdrage OV werd besteed voor de uitvoering van openbaar vervoertaken, waaronder het afdekken van aanbestedingsrisico's voor stads- en streekvervoer. PS werden geïnformeerd over de voorziening exploitatie openbaar vervoer via de reguliere P&C-documenten.

Verloop

In figuur 7.4 is de stand en het verloop van de voorziening weergegeven.

figuur 7.4 Stand en verloop van de voorziening exploitatie openbaar vervoer



Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

Uit de figuur kan worden afgeleid dat er in 2004 en 2005 geen bedragen in de voorziening zijn gestort. Er zijn wel bedragen aan de voorziening onttrokken. In 2004 ging dit om een afrekening van voorgaande jaren en onvoorziene kosten. Per ultimo 2005 zijn de overgebleven middelen (ongeveer € 4 miljoen) uit de voorziening onttrokken en overgeheveld aan de nieuwe voorziening BDU (zie volgende paragraaf). Hiermee kwam de stand op nul en is de voorziening opgeheven.

Opheffing

Er is geen expliciet opheffingsbesluit voor de voorziening. Door de invoering van de Wet Brede Doeluitkering per 1 januari 2005 was de provincie verplicht om de opgebouwde middelen vanuit de Rijksbijdrage OV, oftewel de middelen in voorziening exploitatie openbaar vervoer, breed in te zetten in het kader van de BDU. De voorziening BDU, zie volgende paragraaf, is in 2005 ingesteld en de voorziening exploitatie openbaar vervoer kwam daarmee te vervallen.

Samenvatting bevindingen

- de voorziening was noodzakelijk voor het vastleggen van de middelen uit de Rijksbijdrage OV en het egaliseren van de inkomsten en uitgaven voor het openbaar vervoer
- in 2005 is de Rijksbijdrage OV opgegaan in de Rijksbijdrage BDU, de voorziening kwam hiermee te vervallen
- alle middelen uit de voorziening zijn op wettelijke grondslag aan de voorziening onttrokken en overgeheveld aan de nieuwe voorziening BDU

7.4. Voorziening brede doeluitkering (BDU)

Ingesteld:	2005
Functie:	Egaliseren
Programma:	Bereikbaarheid (2005-2007)
Opgeheven:	n.v.t.

Instelling en doel

In de Wet Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer, die in 2005 in werking is getreden, zijn een aantal doeluitkeringen gebundeld. Dit zijn onder andere de Rijksbijdrage OV (zie voorgaande paragraaf), Duurzaam veilig en GDU+. Voor bundeling van de doeluitkeringen op het gebied van verkeer en vervoer is gekozen om een belangrijke verbetering te bereiken in de realisering van het verkeers- en vervoersbeleid op regionaal niveau. Met de brede doeluitkering kan op regionaal niveau een integrale afweging worden gemaakt van maatregelen en welke middelen daarvoor ingezet gaan worden. De voorziening BDU is op 12 oktober 2005 ingesteld door PS.

Voeding

De voorziening BDU wordt gevoed vanuit de gebundelde Rijksbijdrage BDU.

Besteding

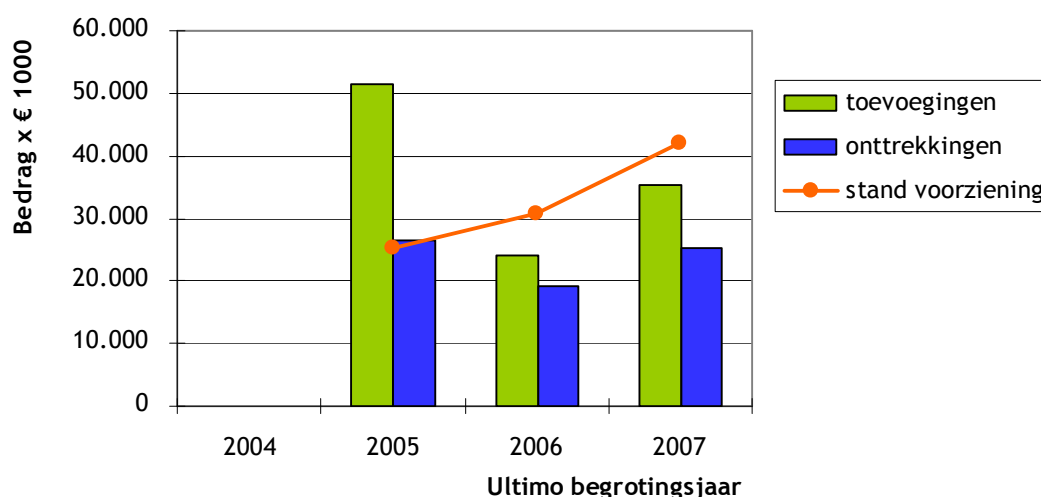
Op basis van het PVVP (Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan) stellen GS jaarlijks het bestedingsplan BDU vast. Hierin staan de uitgaven die met de Rijksbijdrage BDU worden gedaan. Het bestedingsplan komt niet meer in PS. Zij stellen van te voren de kaders in het PVVP. De bestedingsvoorstellen zijn veelal gebaseerd op bestaande verplichtingen. Er bestaat daarnaast een zekere bestedingsvrijheid, mits het aansluit op het PVVP. Het volledige bedrag in de voorziening BDU is bestemd voor het verkeers- en vervoersbeleid.

De brede doeluitkering Verkeer en Vervoer valt vanaf 2006 onder de SISA-regeling. De verantwoording van de bestedingen vindt dus plaats in de SISA-bijlage bij de jaarrekening.

Verloop

In figuur 7.5 is de stand en het verloop van de voorziening BDU weergegeven.

figuur 7.5 Stand en verloop van de voorziening BDU



Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

De middelen die in de jaren 2005, 2006 en 2007 aan de voorziening zijn onttrokken, zijn ingezet voor de uitvoering van diverse taken op het gebied van verkeer en vervoer, het ontwikkelen van het beleid bereikbaarheid, verkeersveiligheid, gedragsbeïnvloeding en bijdragen aan infrastructuur van andere overheden. PS worden via de begroting en rekening geïnformeerd over de voortgang van de verschillende projecten in het kader van de BDU.

Uit de toelichting bij de jaarrekeningen over de voorziening BDU is niet af te leiden in welke mate het bedrag in de voorziening per ultimo 2007 is verplicht en waarom de omvang van de voorziening gegroeid is sinds 2005. Wel is in het bestedingsplan BDU 2008 te lezen dat er in de voorziening

BDU een algemene reservering van € 2 miljoen³⁹ opgenomen is. Deze algemene reservering is bedoeld voor onvoorziene ontwikkelingen, aanbestedingsrisico's, claims van vervoerders rond contracten en concessies etc. Daarnaast is een reservering opgenomen voor toekomstige projecten van ca. € 9 miljoen. Dit betreft de reservering bovenregionale infrastructuur.

Opheffing

Bij de perspectiefnota 2009 is de voorziening BDU - evenals de voorziening jeugdzorg - omgezet naar overlopend passief. De voorziening BDU is expliciet door PS opgeheven bij de najaarsnota 2008.

Samenvatting bevindingen

- de voorziening BDU is ingesteld op grond van de Wet Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer
- GS stelt jaarlijks het bestedingsplan BDU vast, PS stellen de kaders hiervoor in het PVVP
- bij de najaarsnota 2008 is de voorziening BDU door PS opgeheven, de van het Rijk verkregen middelen worden als overlopende passiva op de balans gezet

7.5. Samenvatting bevindingen

In het onderstaande schema zijn de normen en belangrijkste bevindingen op basis van de vier geselecteerde voorzieningen weergegeven.

Norm	Bevinding
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Provinciale Staten worden geïnformeerd over de instelling van een voorziening 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS zijn geïnformeerd over de instelling van een voorziening, zij hebben deze met een statenbesluit ingesteld
<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS worden geïnformeerd over (de stand van en mutaties in) voorzieningen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De belangrijkste ontwikkelingen m.b.t. de voorzieningen worden in de jaarrekening bij de toelichting op de balans beschreven. De hoogte van de toevoegingen en/of onttrekkingen aan de voorzieningen worden niet altijd specifiek toegelicht (dit geldt o.a. voor de voorziening jeugdzorg en de voorziening BDU)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er moet adequaat gereageerd worden op de signalen van de accountant ten aanzien van de voorzieningen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In die gevallen waar de accountant specifieke opmerkingen over een voorziening heeft gemaakt, is door de provincie adequaat gereageerd

³⁹ Dit is 8% van de jaarlijkse kostenomvang/concessieomvang van ca. € 25 mln. per jaar, pp. 2004)

Bijlagen

A. Inhoud toezichtrappen IFLO en accountant

In deze bijlage worden de belangrijkste opmerkingen ten aanzien van de Overijsselse reserves en voorzieningen uit de accountantsverslagen en de toezichtrappages van de IFLO opgesomd.

Accountantsverslagen Provincie Overijssel 2004-2007

Opmerkingen Accountantsverslag 2004:

“Naar onze mening zijn op onderdelen in onvoldoende mate de verwachte uitgaven in de reserves geprognosticeerd. Ons inziens verdient het aanbeveling om de tussentijdse prognoses nog verder te verbeteren, in het bijzonder op de realisatie van de begrote onttrekkingen en dotaties aan de reserves.”

“De omvang van de reserves en de afwijkende inzet van middelen is in toenemende mate aandachtspunt.”

Opmerkingen Accountantsverslag 2005:

“Conform voorgaande jaren melden wij dat de omvang van de reserves een belangrijk aandachtspunt is en blijft.”

“Op basis van controle aandacht voor de onderbouwing en toereikendheid van reserves met kwantificering vrije ruimte.”

Opmerkingen Accountantsverslag 2006:

“Naar onze mening is het van belang dat door de provincie Overijssel een concreet beleid ten aanzien van risicomanagement wordt opgesteld (is momenteel niet integraal en niet op actieve wijze)”

“Daarnaast is het van belang om het prognosticeren van onttrekkingen en toevoegingen aan reserves te verbeteren.”

“Conform voorgaande jaren geldt dat de (toenemende) omvang van de reserves een belangrijk aandachtspunt is en blijft.”

“Onderuitputting van reserves en budgetten is toegenomen.”

“Overzicht vrije ruimte.”

“Geen formeel beleid ten aanzien van de actualisatie van reserves en voorzieningen.”

“Aanbeveling om op een meer actieve wijze inhoud te geven aan risicomanagement.”

Opmerkingen Accountantsverslag 2007:

“Met name reserves en voorzieningen worden (zeker in vergelijking met andere cliënten in de sector Binnenlands Bestuur) goed toegelicht.”

“Naar onze mening worden de risico's nog onvoldoende gekwantificeerd gepresenteerd in de paragraaf Weerstandsvermogen.”

“Tevens ontbreekt in de jaarrekening een goede analyse van het verschil tussen de begrote en werkelijke onttrekkingen c.q. toevoegingen aan de reserves”.

“Informatie over reserves en voorzieningen jaarlijks beschikbaar; wij raden PS aan om formeel beleid op te stellen over de periodiciteit waarmee de beleidsnota wordt herzien.”

“Wij bevelen u aan op een meer actieve wijze inhoud te geven aan risicomanagement.”

Uitkomsten variabel onderzoek “Reserves, voorzieningen en de toelichting daarop” in de begroting 2008 door ministerie BZK (IFLO)

Provincie Overijssel:

“In de toelichting op de balans is niet (kwantitatief) aangegeven welke reserve (of welk deel van de reserve) ‘beklemd’ is ten behoeve van de afschrijvingen (BBV art. 54.2.d).”

“Verbetering bij het onderdeel reserves en voorzieningen is mogelijk door een (kwalitatieve) toelichting op de oorzaken van de belangrijkste mutaties, de verschillen tussen realisatie en begroting en de verschillen tussen de begrotingsjaren.”

B. Normenkader

Het normenkader is samengesteld uit normen die door de provincie(s) zelf worden gehanteerd, normen uit het BBV en normen die door de IFLO (toetspunten reserves en voorzieningen en de toelichting daarop) worden gehanteerd. Daarnaast zijn 'good-governance'-normen in dit onderzoek toegepast.

1. Er is een gezamenlijk beeld/doelstelling ten aanzien van reserves en voorzieningen

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, op basis van 'good-governance'

2. Het aantal reserves wordt zo beperkt mogelijk gehouden

Bron: Nota reserves en voorzieningen Overijssel/Nota reserves en voorzieningen Gelderland

3. Bestemmingsreserves worden uitsluitend aangehouden/gevormd:
 - a. Voor middelen die gereserveerd dienen te blijven voor het doel waarvoor zij beschikbaar zijn gesteld, zolang de middelen nog niet zijn besteed (spaarfunctie)
 - b. In situaties waarbij het verloop van de jaarlijkse lasten schommelingen vertoont van boven een te bepalen grens waardoor deze lasten - zonder een reserve - niet of nauwelijks op een evenwichtige wijze in meerjarig kader kunnen worden geraamd (egalisatiefunctie)

Bron: Criteria voor instelling fondsen Overijssel/Nota reserves en voorzieningen Gelderland

4. Eens per vier jaar nieuwe nota R&V, met in die nota:
 - de vorming en besteding van reserves
 - de vorming en besteding van voorzieningen
 - de toerekening en verwerking van rente over de reserves en voorzieningen

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland & Nota reserves en voorzieningen Gelderland

5. In het beleid wordt aandacht besteed aan stille reserves

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, op basis van 'good-governance'

6. Provinciale Staten hebben een actieve rol bij het ontwikkelen van het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, op basis van 'good-governance'

7. Er zijn afspraken gemaakt (qua aard en moment) ten aanzien van de informatievoorziening over reserves en voorzieningen aan PS

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, op basis van 'good-governance'

8. Voor elke bestemmingsreserve wordt jaarlijks verantwoordingsinformatie gegeven

Bron: BBV artikel 54/Nota reserves en voorzieningen Gelderland

9. Provinciale Staten worden voorzien van volledige en juiste informatie aangaande reserves en voorzieningen

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, gebaseerd op BBV artikelen 17,20,22,27,54 en 55

10. PS ontvangen voldoende informatie over reserves en voorzieningen voor uitvoering van hun taak:

- Het vooraf aan PS inzicht bieden in oorzaken en omvang van toevoegingen en onttrekkingen aan reserves, in relatie tot de beleidsdoelen die men wenst te bereiken
- Het achteraf aan PS inzicht bieden in oorzaken en omvang van toevoegingen en onttrekkingen aan reserves in relatie tot de bereikte beleidsresultaten
- Het vooraf aan PS inzicht bieden in de omvang van en de beoogde bestedingen uit voorzieningen in relatie tot de beleidsdoelen die men wenst te bereiken
- Het achteraf aan PS inzicht bieden in de toevoegingen en onttrekkingen aan voorzieningen in relatie tot de bereikte beleidsresultaten

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, gebaseerd op IFLO toetspunten

11. Over toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves besluiten PS bij de begroting

Bron: BBV artikel 54 toelichting

12. Voor het instellen van een bestemmingsreserve is een afzonderlijk Statenbesluit of een expliciet beslispunt in het kader van de P&C-cyclus noodzakelijk

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, gebaseerd op Provinciewet (budgetrecht) & Nota reserves en voorzieningen Gelderland

13. Bij de instelling van een bestemmingsreserve zijn de volgende zaken geregeld:

- het doel van de reserve
- het motief van de instelling
- de wijze waarop de reserve wordt gevoed
- of er rente/inflatiecorrectie wordt bijgeschreven inclusief percentage
- het plafond van de reserve
- de maximale duur van de reserve
- de voorwaarden waaronder besteding mag plaatsvinden

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland & Nota reserves en voorzieningen Gelderland

14. Provinciale Staten worden geïnformeerd over de instelling van een voorziening

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, gebaseerd op Provinciewet (budgetrecht) & Nota reserves en voorzieningen Gelderland

15. Provinciale Staten worden geïnformeerd over (de stand van en mutaties in) voorzieningen

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, gebaseerd op BBV artikel 55

16. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen in de begroting bevat ten minste:
- a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit
 - b. een inventarisatie van de risico's
 - c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's

Bron: BBV artikel 11, lid 2

17. Er vindt jaarlijks (in begroting) evaluatie plaats van de bestemmingsreserves, waarbij deze beoordeeld worden op nut en noodzaak alsmede op de toereikendheid van de gereserveerde middelen afgewogen tegen de geraamde meerjarige toevoegingen en onttrekkingen en de op de reserves rustende meerjarige verplichtingen. Hierbij wordt gezien of reserves in stand moeten worden gehouden dan wel afgebouwd/opgeheven kunnen worden

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, op basis van 'good-governance' & Nota reserves en voorzieningen Gelderland

18. Het beleid en de uitvoering ten aanzien van reserves en voorzieningen worden geëvalueerd, geleerde lessen worden geïmplementeerd

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, op basis van 'good-governance'

19. Bij jaarlijkse evaluatie wordt gezien of er sprake is van vrij besteedbare ruimte bij reserves, waarbij overwogen wordt deze af te romen

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van 'good-governance' & Nota reserves en voorzieningen Gelderland

20. Er moet adequaat gereageerd worden op de signalen van de accountant ten aanzien van reserves en voorzieningen

Bron: IFLO toetspunten

C. Overzicht geïnterviewde personen

- Dhr. H. Dalvoorde
Adviseur programma control
- Dhr. C. Eerkes
Unitcontroller Wegen en Kanalen (WK) en Zorg en Cultuur (ZC)
- Dhr. H. van der Haven
Unitcontroller Middelen (MI) en Griffie
- Dhr. A. Hoekstra
Teamleider Financiën en informatie Services (MIFS)
- Dhr. C. Horstman
Financieel adviseur, Team Management Ondersteuning (WMBO)
- Dhr. J.W. Klaasen
Gedeputeerde Bereikbaarheid en Bestuur
- Dhr. A. van der Knaap
Unitcontroller Landbouw, Natuur en Landschap (LNL) en Europese programma's
- Dhr. R. van Leerzem
Unitcontroller Facilitaire Dienstverlening (FD) en Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid (RWB)
- Dhr. H. Martens
Unitcontroller Economie, Milieu en Toerisme (EMT)
- Dhr. P. Sanders
Teamleider Financiën en Informatie (MIFI)
- Mevr. I. van Schaik
Unitcontroller Bestuurlijke Aangelegenheden (BA) en Water en Bodem (WB)
- Dhr. H. van Veluwen
Programmacoördinator Jeugdzorg

D. Geraadpleegde bronnen

Coalitieakkoorden, beleidsnota's en verordeningen

- Coalitieakkoord 2007-2011
- Herziening nota reserves en voorzieningen 2003
- Onderhandelingsakkoord 2003-2007
- Plan van aanpak onderuitputting 2004
- Toelichting op de verordening financieel beheer 2003
- Verordening financieel beheer provincie Overijssel 2003
- Vervolg herijking reservebeleid 1996

Wet- en regelgeving

- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
- Provinciewet
- Wijzigingsbesluit BBV van 10 juli 2007 (Staatsblad 2007, 278)
- Wet BDU Verkeer en Vervoer
- Wet Bodembescherming
- Wet op de Jeugdzorg

P&C-documenten Overijssel

- Accountantsverslagen 2004-2007, PWC
- Perspectiefnota's 2004-2007
- Perspectiefbrief 2008
- Begrotingen 2004-2007, inclusief meerjarenramingen
- Najaarsnota's 2004-2007
- Jaarverslagen 2004-2007

Statenvoorstellen, bestedingsplannen en uitvoeringsprogramma's

- Bestedingsplan BDU Verkeer en Vervoer 2008 voor West-Overijssel
- Bestuursovereenkomst Reconstructie Salland-Twente, 14 december 2004
- Europese programma's 2000-2006, nr. 30 van de agenda 2001 PS
- Herbenoeming Europese programma's, nr. 27 van de agenda 2002 van PS
- Hernoeming reserves in voorzieningen, Statenvoorstel nr. PS/2004/1014
- Instellingsbesluit Brede Doeluitkering, 12 oktober 2005
- Instellingsbesluit Europese programma's, nr. 19 van de agenda 1995 PS
- Instellingsbesluit reserve exploitatie openbaar vervoer, 22 mei 2002
- Instellingsbesluit reserve reconstructie, Statenvoorstel nr. PS/2004/526
- Instellingsbesluit voorziening jeugdzorgaanbod, 31 oktober 2001
- Instemming PS met de egaliseringsreserve ILG, Statenvoorstel PS/2006/757
- Reactie van GS op het accountantsverslag 2005
- Reactie van GS op het accountantsverslag 2007
- Uitgangspunten en doelstelling Actiefonds, nr. 59 van de agenda 2003 PS

- Uitvoering Europese programma's 2007-2013, Statenvoorstel PS/2008/27
- Uitvoeringsprogramma reconstructie, 8 april 2004
- Plan van aanpak herziening nota reserves en voorzieningen, 16 juli 2002
- Stand van zaken 'plan van aanpak onderuitputting', 2006
- Statenvoorstellen Actiefonds projecten 2004-2007

Websites

- www.commissiebbv.nl
- www2.nijmegen.nl/gemeente/gemeenteraad/Rekenkamer/lexicon
- www.provincie.overijssel.nl
- www.minbzk.nl/iflo
- www.overheid.nl

Overig

- Toetspunten reserves en voorzieningen en de toelichting daarop, IFLO
- Uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten provincies en gemeenten van de Commissie BBV
- Vermogensstructuur van decentrale overheden: theorie en empirie. Eduard Gerritsen, 2007 COELO

E. Artikelen BBV

In deze bijlage zijn de voor dit onderzoek relevante artikelen uit het BBV opgenomen, met inachtneming van het wijzigingsbesluit van 10 juli 2007.

Artikel 11

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
 - a. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
 - b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.
2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat ten minste:
 - a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
 - b. een inventarisatie van de risico's;
 - c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Artikel 17

Het overzicht van baten en lasten bevat:

- a. per programma, of per programmaonderdeel, de raming van de baten en lasten en het saldo;
- b. het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen en het geraamde bedrag voor onvoorzien;
- c. het geraamde resultaat voor bestemming, volgend uit de onderdelen a en b;
- d. de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
- e. het geraamde resultaat na bestemming, volgend uit de onderdelen c en d.

Artikel 20

1. De uiteenzetting van de financiële positie bevat een raming voor het begrotingsjaar van de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen.
2. Afzonderlijke aandacht wordt ten minste besteed aan:
 - a. de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume;
 - b. de investeringen; onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut;
 - c. de financiering;
 - d. de stand en het verloop van de reserves;
 - e. de stand en het verloop van de voorzieningen.

Artikel 40a

In de balans worden onder de overlopende activa afzonderlijk opgenomen:

- a. de van Europese en Nederlandse overheidslichamen nog te ontvangen voorschotbedragen die ontstaan door voorfinanciering op uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel;

- b. overige nog te ontvangen bedragen en de vooruitbetaalde bedragen die ten laste van volgende begrotingsjaren komen.

Artikel 42

1. Het eigen vermogen bestaat uit de reserves en het resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening.
2. Het in het eerste lid bedoelde resultaat wordt afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen.

Artikel 43

1. In de balans worden de reserves onderscheiden naar:
 - a. de algemene reserve;
 - b. de bestemmingsreserves.
2. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan provinciale staten respectievelijk de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

Artikel 44

1. Voorzieningen worden gevormd wegens:
 - a. verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;
 - b. op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
 - c. kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren.
2. Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de voorschotbedragen, bedoeld in artikel 49, onderdeel b.

Artikel 45

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.

Artikel 49

In de balans worden onder de overlopende passiva afzonderlijk opgenomen:

- a. verplichtingen die in het begrotingsjaar zijn opgebouwd en die in een volgend begrotingsjaar tot betaling komen, met uitzondering van jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume;
- b. de van de Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren;
- c. overige vooruit ontvangen bedragen die ten bate van volgende begrotingsjaren komen.

Artikel 52a

1. In de toelichting op de balans wordt per uitkering met een specifiek bestedingsdoel het verloop gedurende het jaar van de ontvangen

- voorschotbedragen, bedoeld in artikel 49, onderdeel b, in een overzicht weergegeven. Daaruit blijken:
- a. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
 - b. de toevoegingen;
 - c. de vrijgevalen bedragen;
 - d. het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.
2. In de toelichting op de balans wordt per uitkering met een specifiek bestedingsdoel het verloop gedurende het jaar van de nog te ontvangen voorschotbedragen, bedoeld in artikel 40a, onderdeel a, in een overzicht weergegeven. Daaruit blijken:
- a. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
 - b. de toevoegingen;
 - c. de ontvangen bedragen;
 - d. het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Artikel 54

1. In de toelichting op de balans worden de aard en reden van elke reserve en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan toegelicht.
2. Per reserve wordt het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven. Daaruit blijken:
 - a. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
 - b. de toevoegingen of onttrekkingen via de resultaatbestemming bij de programmarekening;
 - c. de toevoegingen of onttrekkingen uit hoofde van de bestemming van het resultaat van het voorgaande boekjaar;
 - d. de verminderingen in verband met afschrijvingen op activa waarvoor een specifieke bestemmingsreserve is gevormd;
 - e. het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Artikel 55

1. In de toelichting op de balans worden de aard en reden van de voorzieningen, bedoeld in artikel 44 en de wijzigingen daarin toegelicht.
2. Per voorziening wordt het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven. Daaruit blijken:
 - a. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
 - b. de toevoegingen;
 - c. ten gunste van de rekening van baten en lasten vrijgevalen bedragen;
 - d. de verminderingen in verband met afschrijvingen op activa waarvoor een specifieke bestemmingsreserve is gevormd;
 - e. het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

F. De cijfers achter de grafieken

In deze bijlage zijn de cijfers te vinden op basis waarvan de figuren en tabellen uit hoofdstuk drie, zes en zeven zijn samengesteld. De nummers van de tabellen en grafieken in de bijlage corresponderen met de nummers in de hoofdstukken uit het rapport.

Hoofdstuk drie

Aantal reserves en voorzieningen

In de onderstaande drie tabellen zijn de reserves en voorzieningen weergegeven die in de jaarrekeningen 2004-2007 worden genoemd. Onder de jaartallen is door middel van “ja” en “nee” aangegeven in welke jaarrekeningen de betreffende reserve of voorziening is opgenomen. Zo is goed te zien in welk jaar reserves en voorzieningen zijn ingesteld of beëindigd.

tabel 3.1-I Algemene reserves van de provincie Overijssel

Naam van de algemene reserve	2004	2005	2006	2007
Saldireserve	ja	ja	ja	ja
Algemene dekkingsreserve	ja	ja	ja	ja
Actiefonds Overijssel	nee	ja	ja	ja

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

tabel 3.1-II Bestemmingsreserves van de provincie Overijssel

Naam van de bestemmingsreserve	2004	2005	2006	2007
Reserve grondwaterbeheer	ja	ja	ja	ja
N348	ja	ja	nee	nee
IJsselmijgelden	ja	ja	ja	nee
Reserve achtergestelde lening Essent Groep N.V.	ja	ja	ja	ja
Herwaardering aandelen Essent Groep N.V.	ja	nee	nee	nee
Herwaardering aandelen Vitens N.V.	ja	nee	nee	nee
Herwaardering WMO Beheer N.V.	ja	nee	nee	nee
Matchingreserve	ja	nee	nee	nee
Reserve renovatie provinciehuis	ja	ja	ja	ja
Reserve Europese programma's	ja	ja	ja	ja
Reserve investeringen	ja	ja	ja	ja
Grondbeleid	ja	ja	ja	nee
Fonds bedrijfsverplaatsingen	ja	ja	ja	ja
Reserve reconstructie	ja	ja	ja	ja
Actiefonds Overijssel	ja	ja	nee	nee
Reserve BTW-compensatiefonds	ja	ja	ja	ja
Reserve stimulering woningbouw	nee	ja	ja	ja
Reserve voorfinanciering landinrichting	nee	ja	ja	ja
Reserve regionale bereikbaarheid	nee	nee	ja	ja

Naam van de bestemmingsreserve, vervolg	2004	2005	2006	2007
Reserve provinciale infrastructuur	nee	nee	ja	ja
Ontwikkelingsreserve majeure thema's en projecten	nee	nee	ja	ja
Reserve waterwegen	nee	nee	ja	ja
Egalisatiereserve ILG	nee	nee	nee	ja
Reserve grondaankopen IJsseldelta-Zuid	nee	nee	nee	ja

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

tabel 3.1-III Voorzieningen van de provincie Overijssel

Naam van de voorziening	2004	2005	2006	2007
Voorziening rivierdijkversterking	ja	ja	ja	ja
Voorziening bodemsanering	ja	ja	ja	ja
Kanaal Almelo-De Haandrik	ja	ja	ja	nee
Voorziening investeringsbudget stedelijke vernieuwing	ja	ja	ja	ja
Voorziening natuurbeleidsplan	ja	ja	ja	ja
Cofinanciering infrastructuur	ja	ja	ja	nee
Voorziening Europese programma's	ja	ja	ja	ja
Vervanging infrastructurele kunstwerken/PVVP	ja	ja	ja	nee
Voorziening bureau jeugdzorg	ja	ja	ja	ja
Voorziening jeugdzorgaanbod	ja	ja	ja	ja
Voorziening ouderen zorgnota	ja	ja	ja	ja
Exploitatie openbaar vervoer	ja	ja	nee	nee
Voorziening regionaal mobiliteitsfonds	ja	ja	ja	ja
Voorziening fondsvorming voorfinanciering Rijksweg 35	ja	ja	ja	ja
Voorziening NaNOV-geluidssanering	ja	ja	ja	ja
Voorziening secundaire voorziening statenleden	ja	ja	ja	ja
Deelname Stichting Overijssel Transparant B.V.	ja	nee	nee	nee
Voorziening Ruimte voor Ruimte	ja	ja	ja	ja
Voorziening Algemene Pensioenswet Politieke Ambtsdragers	ja	ja	ja	ja
Voorziening startende ondernemers	ja	ja	ja	ja
Voorziening Weidevogels IJsseldelta	ja	ja	ja	ja
Voorziening Brede doeluitkering (BDU)	nee	ja	ja	ja
Voorziening Verkoop steunpunten	nee	nee	ja	ja
Voorziening verbetering N34	nee	nee	nee	ja
Risicovoorziening rivierdijkversterking	nee	nee	nee	ja
Voorziening jeugdzorg	nee	nee	nee	ja
Langlopende verplichtingen	ja	ja	ja	ja

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

Totale omvang

figuur 3.1 Totale omvang reserves en voorzieningen in Overijssel

jaar	totale omvang
2004	302.738
2005	428.294
2006	487.427
2007	688.410

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

Aard en omvang

figuur 3.2 Aard en omvang van de Overijsselse reserves en voorzieningen

jaar	algemene reserves	bestemmingsreserves	voorzieningen
2004	30.511	137.449	134.778
2005	130.699	120.656	176.939
2006	49.486	289.406	148.535
2007	40.749	447.565	200.096

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

Vershil in omvang

figuur 3.3 Verschil in omvang van de reserves en voorzieningen in de begroting en rekening

jaar	begroting	rekening
2004	177.135	302.738
2005	205.974	428.294
2006	238.248	487.427
2007	422.178	688.410

Bron: Begrotingen (meerjarenramingen) en jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

Vershil toevoegingen

figuur 3.4 Verschil in omvang van de toevoegingen* aan reserves en voorzieningen tussen de begroting en rekening

jaar	begroting	rekening
2004	37.233	107.760
2005	45.700	287.118
2006	75.649	280.337
2007	88.820	362.872

Bron: Begrotingen (meerjarenramingen) en jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

* Exclusief rente-/instandhoudingstoevoegingen

Verschil onttrekkingen

figuur 3.5 Verschil in omvang van de onttrekkingen aan reserves en voorzieningen tussen de begroting en rekening

jaar	begroting	rekening
2004	51.737	78.444
2005	79.704	192.144
2006	115.512	239.214
2007	125.945	198.414

Bron: Begrotingen (meerjarenramingen) en jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

Hoofdstuk zes

In de volgende tabellen zijn de stand en het verloop van de acht geselecteerde reserves weergegeven. De toevoegingen zijn exclusief rente-/instandhoudingstoevoegingen.

figuur 6.1 Stand en verloop van de reserve Europese programma's

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand reserve
2004	5.775	1.058	17.583
2005	3.313	2.433	18.727
2006	7.527	5.954	20.564
2007	0	0	20.821

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

figuur 6.2 Stand en verloop van de voorziening Europese programma's

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand voorziening
2004	2.761	2.303	6.939
2005	15.364	21.734	673
2006	17.175	16.771	1.085
2007	12.691	10.173	3.617

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

figuur 6.3 Stand en verloop van de reserve N348

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand reserve
2004	262	0	578
2005	0	621	0
2006	-	-	-
2007	-	-	-

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

figuur 6.4 Stand en verloop van de Matchingreserve

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand reserve
2004	0	385	0
2005	-	-	-
2006	-	-	-
2007	-	-	-

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

figuur 6.5 Stand en verloop van het Actiefonds

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand reserve
2004	22.477	3.211	23.628
2005	20.491	14.565	29.909
2006	8.518	26.075	12.352
2007	9.311	14.403	7.259

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

figuur 6.6 Stand en verloop van de reserve reconstructie

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand reserve
2004	9.030	0	9.030
2005	6.831	0	15.996
2006	3.233	0	19.429
2007	0	7.499	12.173

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

figuur 6.7 Stand en verloop van de Ontwikkelingsreserve

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand reserve
2004	-	-	-
2005	-	-	-
2006	125.000	76	124.924
2007	210.573	29.253	306.244

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

figuur 6.8 Stand en verloop van de reserve waterwegen

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand reserve
2004	-	-	-
2005	-	-	-
2006	28.034	7.986	21.310
2007	0	1.546	20.723

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

figuur 6.9 Stand en verloop van de egalisatiereserve ILG

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand reserve
2004	-	-	-
2005	-	-	-
2006	-	-	-
2007	17.875	3.852	14.023

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

Hoofdstuk zeven

In de volgende tabellen zijn de stand en het verloop van de vier geselecteerde voorzieningen weergegeven. De toevoegingen zijn exclusief rente-/instandhoudingstoevoegingen.

figuur 7.1 Stand en verloop van de voorziening bodemsanering

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand voorziening
2004	1.200	2.067	16.301
2005	19.725	25.436	10.850
2006	20.446	6.078	25.354
2007	9.306	8.615	26.362

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

figuur 7.2 Stand en verloop van de voorziening jeugdzorgaanbod

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand voorziening
2004	0	294	732
2005	366	105	1.004
2006	2.687	55	3.649
2007	0	3.649	0

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

figuur 7.3 Stand en verloop van de voorziening jeugdzorg

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand voorziening
2004	-	-	-
2005	-	-	-
2006	-	-	-
2007	4.555	1.231	3.381

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

figuur 7.4 Stand en verloop van de voorziening exploitatie openbaar vervoer

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand voorziening
2004	0	1.345	3.954
2005	0	3.954	0
2006	-	-	-
2007	-	-	-

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

figuur 7.5 Stand en verloop van de voorziening BDU

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand voorziening
2004	-	-	-
2005	51.467	26.500	25.362
2006	24.155	19.253	30.871
2007	35.201	25.261	41.949

Bron: Jaarrekeningen 2004 t/m 2007 Overijssel

G. Verklarende woordenlijst⁴⁰

Activa

De activa zijn de bezittingen van de provincie. Het gaat om alle zaken die in geld zijn of kunnen worden uitgedrukt, zoals geld, waardepapieren en investeringen.

Algemene reserve

De algemene reserve heeft een algemeen karakter en is vrij aanwendbaar. Voor het gebruik van de algemene reserve is, zoals voor alle reserves, altijd een expliciet statenbesluit vereist. De algemene reserve is het vrij besteedbare eigen vermogen van de provincie. Deze reserve heeft als belangrijkste functie het vormen van een buffer voor financiële tegenvallers. Tekorten en overschotten op de jaarrekening komen ten laste respectievelijk ten gunste van de algemene reserve.

Balans

De balans geeft de stand van zaken voor wat betreft de omvang en de samenstelling van het vermogen. De balans is een onderdeel van de jaarrekening. De balans bestaat uit twee zijden die altijd met elkaar in evenwicht zijn. Op de linkerzijde van de balans staan de bezittingen (de activa), op de rechterzijde het vermogen (de passiva).

Baten

Op de begroting dienen onder de baten de financiële middelen geraamd te worden die naar verwachting voor de uitvoering van het betreffende programma ter beschikking worden gesteld.

BBV

Aan de opzet en inhoud van de begroting en jaarstukken van de provincie worden door de wetgever eisen gesteld. Vanaf het begrotingsjaar 2004 zijn deze vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves zijn afgezonderde vermogensbestanddelen met een specifieke bestemming voor bepaalde doeleinden. De beleidsruimte inzake reserves is zeer groot. De Staten kunnen op basis van eigen keuzes en afwegingen bepalen of reserves worden ingesteld. Ook beslissen PS over de afzonderlijk zichtbaar gemaakte mutaties via de resultaatbestemming bij zowel de begroting als de jaarrekening. De bestemming kan te allen tijde (door PS) veranderd worden. Reserves behoren tot het eigen vermogen van de provincie.

Eigen vermogen

Het eigen vermogen van de provincie blijkt uit de balans en betreft het saldo van de bezittingen en de schulden van de provincie. Het bestaat uit

⁴⁰ Voor deze woordenlijst is gebruik gemaakt van het Lexicon dat de Rekenkamer Nijmegen heeft opgesteld

de algemene reserve en bestemmingsreserves. Het eigen vermogen dient als buffer voor het opvangen van tegenvallers in de exploitatie (de jaarlijkse uitvoering van de begroting).

Fondsen

Voor de invoering van de BBV werd de term fondsen gebruikt voor zowel reserves als voorzieningen. De BBV schrijft een indeling in reserves en voorzieningen voor. De term fondsen wordt, ondanks een indeling in reserves en voorzieningen, in Gelderland nog steeds gebruikt.

Lasten

Op de begroting dienen per programma onder de lasten de financiële middelen opgenomen te worden die PS beschikbaar stellen voor de uitvoering van het betreffende programma.

Overlopende passiva

Deze betreffen verplichtingen die in het begrotingsjaar zijn opgebouwd en die in een volgend begrotingsjaar tot betaling komen.

Passiva

De passiva betreffen het vermogen van de provincie. Het gaat hierbij om het eigen vermogen én het vreemd vermogen. Het vermogen weerspiegelt de geldelijke waarde van de productiemiddelen. Het geeft aan hoe de productiemiddelen (andere termen daarvoor zijn activa of kapitaalgoederen) zijn gefinancierd.

Resultaatbestemming

In het BBV is bepaald dat per programma eerst alle lasten en baten en het saldo daarvan worden begroot, dat vervolgens wordt bepaald wat daarvan over het totaal van de programma's het resultaat is en dat daarna per programma toevoegingen respectievelijk onttrekkingen aan reserves worden begroot. Aldus wordt gewerkt met een resultaat vóór bestemming (het saldo exclusief toevoegingen /onttrekkingen aan reserves) een resultaat na bestemming (inclusief toevoegingen/ onttrekkingen aan reserves).

Risicoparagraaf

De 'risicoparagraaf' is een benaming uit de oude Comptabiliteitsvoorschriften, die nog niet uit het spraakgebruik is verdwenen. In de risicoparagraaf werden tot voor kort de risico's opgenomen, die wel aanwezig waren, maar die niet konden worden gekwantificeerd (bijvoorbeeld risico's in verband met mogelijke aansprakelijkheden of als gevolg van aanwezigheid van vervuilde grond). Voor risico's die wel konden worden gekwantificeerd gold het voorschrift dat daar een voorziening voor moest worden gevormd. De strekking van deze regels is in het huidige BBV overgenomen. In plaats van een risicoparagraaf is nu een paragraaf weerstandsvermogen voorgeschreven.

SISA

Met ingang van het verantwoordingsjaar 2006 is het principe van Single information Single audit (SiSa) van toepassing. SISA is een nieuw systeem van verantwoording voor specifieke uitkeringen. Het doel is de stroom

verantwoordingsinformatie voor die uitkeringen te stroomlijnen en te beperken. Vóór SISA legden provincies en gemeenten voor iedere ontvangen specifieke uitkering een afzonderlijke verantwoording af aan het vakdepartement dat de uitkering verstrekke. Per verantwoording was een afzonderlijke accountantsverklaring vereist. Onder SiSa worden alle specifieke uitkeringen verantwoord in één bijlage, die deel uitmaakt van de jaarrekening. Per specifieke uitkering worden enkele vaste indicatoren ingevuld. De accountantscontrole op de jaarrekening, inclusief deze bijlage, is voldoende als verantwoording.

Stille reserves

In het BBV is opgenomen dat bezittingen worden gewaardeerd op basis van historische ‘verkrijgings- of vervaardigingsprijs’. Bij bezittingen die in principe wel verhandelbaar zijn, kan het voorkomen dat de marktwaarde van deze bezittingen uitgaat boven de oorspronkelijke aanschafprijs. Dit, op de balans niet zichtbare, extra vermogen wordt stille reserve genoemd.

Voorziening

Voorzieningen vormen een verplicht onderdeel van de balans, naast het eigen vermogen en het vreemd vermogen. Ze behoren niet tot het eigen vermogen, ook niet als het eigen middelen zijn. Het vormen van een voorziening houdt in eerste instantie in dat geld wordt vrijgemaakt en apart gezet met het oog op onzekere omstandigheden. Voorzieningen zijn in deze optiek een vorm van risico-afdekking. Als zich een onzekerheid in financieel opzicht voordoet, en die onzekerheid is kwantificeerbaar, dan is de provincie verplicht een voorziening te vormen. Is de onzekerheid niet kwantificeerbaar, dan is vermelding in de paragraaf weerstandsvermogen verplicht. Daarnaast zijn er in het BBV enkele vormen van voorziening genoemd die niet met risico afdekking te maken hebben, maar een ander doel dienen (bijvoorbeeld het egaliseren van inkomsten en uitgaven).

Vreemd vermogen

Het vermogen geeft de geldelijke waarde aan van de productiemiddelen. Als het afkomstig is van derden of toebehoort aan derden, wordt het vreemd vermogen genoemd. Voorbeelden van vreemd vermogen zijn leningen en betalingsverplichtingen. Samen met het eigen vermogen en de voorzieningen vormt het vreemd vermogen de passief kant van de balans.

Weerstandscapaciteit

Onder weerstandscapaciteit verstaat het BBV de middelen en mogelijkheden waarover de provincie kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. De weerstandscapaciteit blijkt bijvoorbeeld uit de omvang van de reserves en uit de resterende belastingcapaciteit. Ook stille reserves kunnen de omvang van de weerstandscapaciteit bepalen.

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is de verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de risico's die de provincie loopt. Het gaat hier over niet

kwantificeerbare risico's. Voor wel kwantificeerbare risico's is de provincie verplicht voorzieningen te vormen.