

Provinciale Staten van Overijssel  
t.a.v. mevrouw Wiggers

Deventer, 29 september 2023

Kenmerk: 202309/18

Betreft: Onderzoek naar reserves

Geachte leden van Provinciale Staten,

De provincie Overijssel beschikt over € 1,6 miljard aan reserves. Daarmee behoort Overijssel tot een van de rijkere provincies van Nederland en dat is een luxe positie in vergelijking tot veel andere provincies en gemeenten. Inzicht in en grip op deze reserves is daarmee voor de Provinciale Staten (PS) van Overijssel van extra groot belang. Zij hebben immers het budgetrecht en bepalen hoe er omgegaan wordt met de reserves en waarvoor ze bestemd worden. Voor veel Statenleden betreft het echter ingewikkelde materie die voorbehouden lijkt te zijn aan de financieel specialisten van een fractie. In overleg met de vorige auditcommissie bleek dat we PS hierbij konden ondersteunen. Met het onderzoek naar reserves geven we daar invulling aan.

#### Wat zijn reserves?

Eenvoudig gezegd zijn reserves een soort spaarpotten voor toekomstige - grote - uitgaven en het opvangen van risico's. Ze behoren tot het (eigen) vermogen van de provincie. Met een reserve wordt een deel van de beschikbare begrotingsruimte door PS gereserveerd voor de toekomst en daarmee is dit geld (logischerwijs) niet meer beschikbaar voor ander beleid.<sup>1</sup> De begrotingsruimte neemt dus af.

#### Wat kunnen PS met reserves?

De (wettelijke) kaders<sup>2</sup> voor reserves laten veel (beleids)vrijheid aan provincies bij reserves. In deze kaders staat over de rol van PS dat zij:

- de begroting vaststellen, mutaties in reserves zijn een onderdeel van de begroting en
- de jaarrekening vaststellen inclusief het financiële resultaat. Een positief resultaat wordt vaak toegevoegd (dotatie) aan reserves en bij een negatief resultaat wordt geld onttrokken.

PS kunnen in nota's en verordeningen zelf afspraken maken over reserves. Hierbij kan gedacht worden aan het doel waarvoor je reserves wilt instellen en de onderbouwing daarvan, maar ook de looptijd, informatievoorziening en periodieke evaluatie. Overijssel heeft een aparte nota reserves. Hierin staan uitgangspunten over de instelling, wijziging en opheffing van reserves, de controle, informatievoorziening en rentetoerekening. In de financiële verordening staan o.a. de bevoegdheden van PS en is vastgelegd waar PS over geïnformeerd willen worden.

---

<sup>1</sup> Uitzondering is hier de algemene reserve. Die is bedoeld voor het tijdelijk afstorten van overschotten en reserveringen. Een deel van die reserve betreft vrije ruimte. De vrije ruimte is juist wel beschikbaar voor beleid.

<sup>2</sup> Provinciewet en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Hoe PS sturing geven aan reserves is in belangrijke mate een politieke keuze. Hoeveel grip wil je als Staten op reserves hebben? Op welk beleidsniveau neem je beslissingen? Speel je op zeker en wordt er geld voor lange termijn doelen gereserveerd? Of wil je de middelen juist inzetten om beleidsdoelen voor dat jaar te realiseren en maak je elk jaar opnieuw de afweging? Allemaal vragen waar je als Staten bij de vaststelling van kaders over na moet denken. De kaders hebben namelijk gevolgen voor de omgang met reserves en het zicht dat je daar als PS op hebt.

### Wat vindt de Rekenkamer?

Als Rekenkamer vinden we het van belang dat de provincie gebruik maakt van de (uit de wettelijke kaders voortvloeiende) ruimte om zelf beleid op te stellen voor reserves, omdat dit bijdraagt aan een transparante en eenduidige omgang met reserves. Door afspraken vast te leggen in beleid geven PS vooraf sturing aan reserves. De omvang van de reserves in Overijssel maakt dat extra relevant. We zien dat PS Overijssel op belangrijke onderdelen al afspraken hebben vastgelegd in de kaders (bijvoorbeeld in de eerdergenoemde nota reserves). Over het algemeen zien we dat de provincie omgaat met reserves zoals met PS is afgesproken. Zo ontvingen PS bij de instelling veelal de afgesproken informatie en lijken de middelen aan het doel van de reserve te zijn besteed<sup>3</sup>. Aangezien hier politieke keuzes aan ten grondslag liggen, is het niet aan de Rekenkamer om daar een oordeel over te geven.

Wil je als Statenleden meer inzicht in en grip op reserves dan zijn er wel een aantal mogelijkheden om dit te krijgen. In de handreiking reserves gaan we hier uitgebreid op in. We geven daarbij zo toegankelijk mogelijk aan hoe het nu geregeld is en indien mogelijk laten we de gevolgen zien. Dit vullen we aan met alternatieven, manieren om meer inzicht te krijgen of de grip te verbeteren. We onderscheiden daarbij grofweg drie fases die sterk samenhangen en niet per definitie volgtijdelijk zijn. Dit zijn: de kaderstelling aan de voorkant, het instellen/opheffen van reserves en het beheer van reserves.

De aanbevelingen die we voor PS hebben, zijn:

**1. Bespreek naar aanleiding van de handreiking of er wijzigingen in beleid gewenst zijn.**

*PS Overijssel legden over veel belangrijke onderwerpen voor reserves al afspraken vast in de kaders. Als u meer grip willen uitoefenen, kan u ervoor kiezen bepaalde afspraken in de kaders aan te scherpen en/of aan te vullen. In handreiking geven we aan we aan welke punten u kan betrekking bij een bespreking over eventuele wijzigingen van de kaders. Die punten gaan bijvoorbeeld over de evaluatie van reserves, (sturing op) weerstandsvermogen en betrokkenheid van PS bij reserves buiten de reguliere P&C-momenten om.*

**2. (Wijzigingen van) kaders en specifieke spelregels hebben consequenties. Realiseer u dat en laat u eventueel bijstaan door de auditcommissie en/of accountant.**

*Het stellen en wijzigen van kaders en specifieke spelregels heeft consequenties. Het is van belang dat PS hier voldoende zicht op hebben en scherp op zijn. Twee voorbeelden: De regels rondom de financiering van bezittingen zoals leningen en verbonden partijen. Die zijn gesteld met het oog op een solide en prudente financiële huishouding. Tegelijkertijd is het gevolg dat veel geld (25% van alle reserves) daarvoor in één reserve 'vastzit'. Een ander voorbeeld zijn regels waardoor twee reserves - de algemene reserve Kwaliteit van Overijssel en uitvoeringsreserve Kwaliteit van*

---

<sup>3</sup> Voor zeven reserves nader onderzocht.

*Overijssel - aan elkaar gekoppeld zijn. Die zijn gesteld met het oog op integrale afweging en concrete besluitvorming door PS. Tegelijkertijd leidt het tot een grote omvang van mutaties tussen reserves, wat de inzichtelijkheid voor PS niet ten goede komt.*

**3. Betrek de aandachtspunten die in de handreiking worden meegegeven bij (voorstellen over) de instelling en opheffing van reserves.**

*Het komt weinig voor dat er reserves worden ingesteld en opgeheven. Daarom hebben we in de handreiking een overzicht opgenomen met aandachtspunten die u erbij kunt pakken als er een voorstel van GS komt over de instelling of opheffing van een reserve. Het overzicht omvat meerdere punten, maar twee daarvan omtrent de instelling van reserves willen we hier uitlichten. Ten eerste het alert zijn op de consequenties van eventuele specifieke spelregels (hierboven al genoemd) en ten tweede het zo veel mogelijk meegeven van een looptijd.*

**4. Zorg dat elk Statenlid een basisbegrip van reserves heeft.**

*Gezien de omvang aan reserves en het budgetrecht van PS is het van belang dat alle Statenleden relatief eenvoudig kennis kunnen nemen en een begrip hebben van de basisbeginselen van reserves. Zij moeten immers besluiten nemen over de instelling, het gebruik, de wijziging en de opheffing daarvan. Bovendien liggen aan de middelen in reserves doelen ten grondslag die PS gesteld hebben, waarbij zij ook de mogelijkheden hebben die doelen te wijzigen/beëindigen en het geld 'vrij te spelen' voor andere doelen. Aanvullende mogelijkheden om het 'basisbegrip' te creëren en te vergroten liggen bijvoorbeeld in meer uitleg te geven van termen (in bv. begrippenlijsten, video's en andersoortige nadere toelichtingen) en periodieke bijeenkomsten buiten de reguliere P&C-momenten om (wat de auditcommissie in 2021 ook adviseerde). Hier kan externe expertise een rol bij spelen.*

**5. Vraag GS een periodieke brede evaluatie van de omvang van en omgang met reserves uit te voeren.**

*Voor de jaarrekening worden reserves geactualiseerd en voorzien van een toelichting. Naar aanleiding hiervan zijn meermalen middelen vrijgevallen. Van een periodieke brede evaluatie van de omvang en omgang met reserves is geen sprake. Hiermee bedoelen we bijvoorbeeld dat reserves eens in de paar jaar op eenzelfde gestructureerde wijze doorgelicht worden in relatie tot de nota reserves en dat spelregels geëvalueerd en eventueel geactualiseerd worden.*

Met vriendelijke groet,  
Rekenkamer Oost-Nederland

Michael Mekel  
Voorzitter

Suzan Mathijssen  
Secretaris-directeur