

Bestemmen voor de toekomst

Reserves en voorzieningen in
de provincie Gelderland

deel 2: Nota van bevindingen

Bestemmen voor de toekomst

Reserves en voorzieningen in
de provincie Gelderland

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 reserves en voorzieningen	11
2.2.	Functie van reserves en voorzieningen	13
2.3.	Het 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	24
3.3.	Samenvatting bevindingen	25
4.	Beleidskader reserves en voorzieningen	27
4.1.	Beleid reserves en voorzieningen	27
4.2.	Beleid weerstandsvermogen	31
4.3.	Beleid stille reserves	32
4.4.	Samenvatting bevindingen	32
5.	Informatievoorziening PS	35
5.1.	Benodigde inzicht voor uitvoering rol PS	35
5.2.	Informatie aan PS op papier	35
5.3.	Informatie aan PS in praktijk	37
5.4.	Samenvatting bevindingen	41
	Meervoudige casestudy	43
6.	Nut en noodzaak van reserves	45
6.1.	Sociaal Economisch Ontwikkelingsfonds	45
6.2.	Egalisatiereserve grondwaterheffing	47
6.3.	Reserve Werken aan N348	49
6.4.	Fonds Vernieuwing Landelijk gebied	52
6.5.	Meerjarige Investeringsreserve Gelderland	53
6.6.	Europese programma's	55
6.7.	Reserve OV-infra Statenakkoord	58
6.8.	Reserve aangeane verplichtingen	60
6.9.	Samenvatting bevindingen	62
7.	Nut en noodzaak van voorzieningen	65
7.1.	Jeugdhulpverlening	65
7.2.	Fonds Provinciale Wegen - mobiliteitsfonds Gelderland	67

7.3.	Voorzieningen dienst MW vanwege niet bestede gelden derden	71
7.4.	Voorziening BDU.....	72
7.5.	Samenvatting bevindingen	74
Bijlagen		75
A.	Inhoud toezichtrappen reserves en voorzieningen	77
B.	Normenkader	79
C.	Overzicht geïnterviewde personen	82
D.	Geraadpleegde bronnen.....	83
E.	Artikelen BBV.....	84
F.	De cijfers achter de grafieken	87
G.	Verklarende woordenlijst.....	96

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 PS hebben op beleid en beleidsuitvoering ten aanzien van reserves en voorzieningen. De focus van het onderzoek ligt daarom enerzijds op het verschaffen van inzicht over aard, achtergronden, omvang en beleid van reserves en voorzieningen. Anderzijds ligt de focus op de doeltreffendheid en doelmatigheid, waarbij zicht op het nut en de 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 beleidsrekening 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

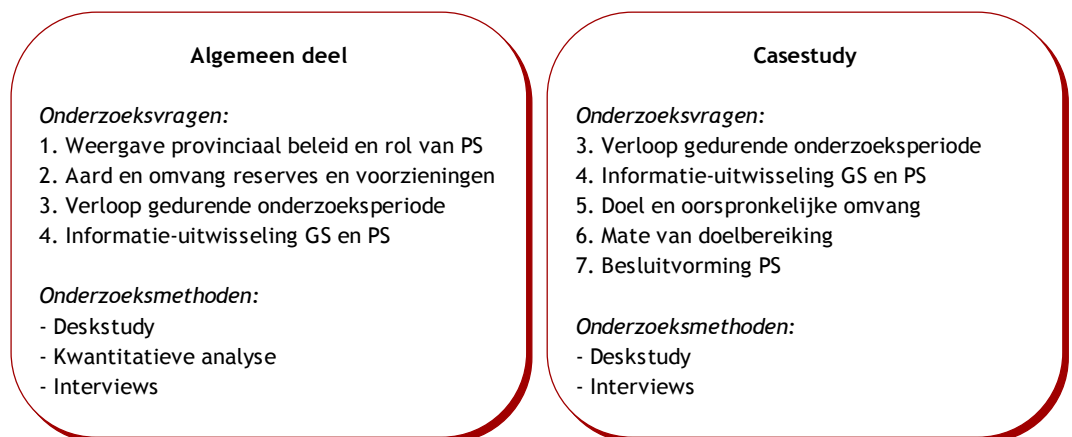
³ Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten

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 is een aantal 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 de reserves en voorzieningen uit de (bijlagen bij de) begrotingen en beleidsrekeningen. 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 was 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 een 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 aard, achtergronden, omvang en beleid 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 dan wel de voorziening, nut, noodzaak en de informatievoorziening over deze 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 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. Paragraaf 2.4 gaat tenslotte in op het begrip stille reserves. Een verklarende woordenlijst is als bijlage bij dit rapport gevoegd (bijlage G).

2.1. Definitie reserves en voorzieningen

De balans in de beleidsrekening 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 de voorzieningen gedaan, maar worden de bestedingen rechtstreeks ten laste van de exploitatie gebracht. Dit draagt bij aan het kunnen maken van een

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.

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. Het 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 (de 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 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 dienen bij overheden 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 deze 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 Gelderse reserves en voorzieningen cijfermatig in beeld gebracht⁸. Ook worden de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves en voorzieningen toegelicht.

3.1. Aard en omvang

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

Onderscheid tussen reserves en voorzieningen

Volgens het BBV⁹ worden in de balans in de beleidsrekeningen de reserves onderscheiden naar:

- de algemene reserve
- 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.

Op de balans in de beleidsrekening 2007 van de provincie Gelderland wordt onderscheid gemaakt tussen de algemene reserve, bestemmingsreserves voor egalisatie van tarieven en overige bestemmingsreserves. Sinds de recente wijziging van het BBV¹⁰ is het niet langer nodig om onderscheid te maken tussen bestemmingsreserves die dienen om ongewenste schommelingen op te vangen in de tarieven die aan derden in rekening worden gebracht en de overige bestemmingsreserves. In dit hoofdstuk wordt daarom alleen onderscheid gemaakt tussen algemene reserves en bestemmingsreserves.

Ten aanzien van de voorzieningen wordt op de balans 2007 van de provincie Gelderland onderscheid gemaakt tussen:

- door derden beklemde middelen met een specifieke toepassingsrichting
- onderhoudsegalisatievoorzieningen
- voorzieningen voor verplichtingen, verliezen en risico's

In het BBV wordt dit onderscheid niet voorgeschreven. Daarom worden de voorzieningen in dit hoofdstuk als één balanspost weergegeven.

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.

¹⁰ Besluit van 10 juli 2007 tot wijziging van het BBV.

Aantal reserves en voorzieningen

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

tabel 3.1 Aantal reserves en voorzieningen¹¹

	ultimo 2004	ultimo 2005	ultimo 2006	ultimo 2007
Algemene reserves	2	2	1	2
Bestemmingsreserves	32	39	18	21
Voorzieningen	33	40	21	22
Totaal	67	81	40	45

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Het totale aantal reserves en voorzieningen is in 2006 gehalveerd (van 81 naar 40). Deze sanering van reserves en voorzieningen heeft met name plaats gevonden bij de vaststelling van de nota reserves en voorzieningen eind 2004, geëffectueerd in 2005.

Totale omvang

Om de totale omvang van de reserves en voorzieningen van de provincie Gelderland in beeld te brengen, zijn de beleidsrekeningen 2004 tot en met 2007 geraadpleegd.

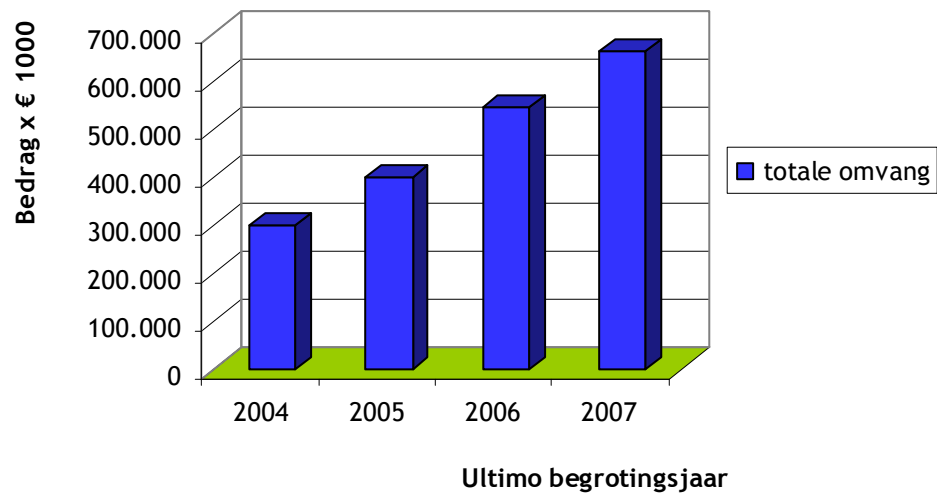
De cijfers over de omvang van reserves en voorzieningen zijn afkomstig uit de bijlagen bij de beleidsrekeningen. In deze bijlagen is zowel een totaaloverzicht met de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves en voorzieningen te vinden, als een afzonderlijke toelichting per reserve of voorziening. De cijfers uit de afzonderlijke toelichting komen niet altijd overeen met de cijfers in het totaaloverzicht. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de reserve OV-infra Statenakkoord (zie paragraaf 6.7). Ook is er sprake van geringe optelverschillen in het totaaloverzicht¹². Er is tijdens de kwantitatieve analyse op grond van logische redenering geprobeerd zoveel mogelijk overeenstemming te vinden tussen de cijfers.

De totale omvang van de reserves en voorzieningen in de provincie Gelderland in de periode 2004-2007 is weergegeven in figuur 3.1 op de volgende bladzijde.

¹¹ Alleen hoofdposten zijn geteld. Een aantal reserves en voorzieningen hebben enkele onderliggende reserves en voorzieningen. Dit zijn voornamelijk reserves en voorzieningen die vóór 2004 zijn ingesteld. Zie voor meer informatie bijlage F.

¹² Afwijkingen van enkele euro's komen regelmatig voor. Het hoogste optelverschil komt voor bij de voorziening ISV en betreft € 211,-.

figuur 3.1 Totale omvang reserves en voorzieningen in Gelderland



Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

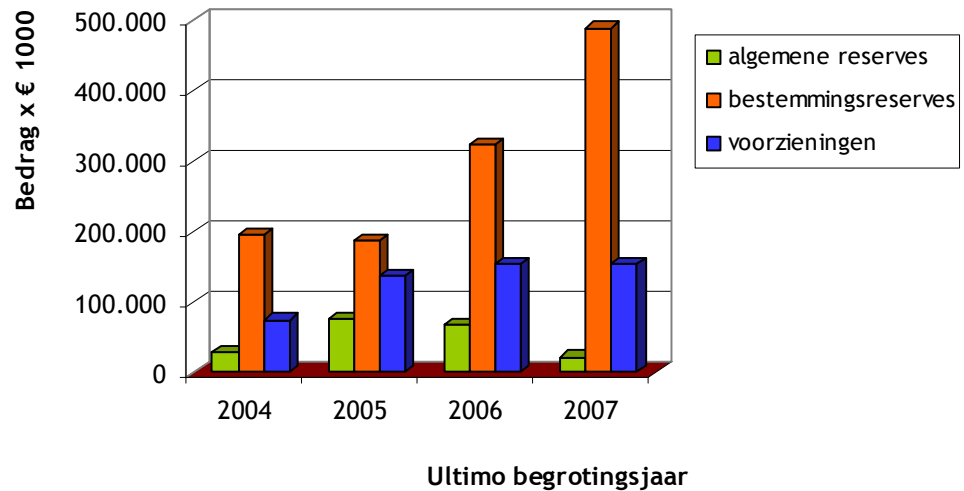
De figuur laat een duidelijk stijgende lijn in de omvang van de reserves en voorzieningen zien met het verloop van de jaren. In de periode 2004-2007 is de totale omvang van de reserves en voorzieningen meer dan verdubbeld.

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 mln. in 2007.

Aard en omvang

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

figuur 3.2 Aard en omvang van de Gelderse reserves en voorzieningen



Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Na een lichte daling in de periode 2004 - 2005 zijn de bestemmingsreserves sinds 2005 sterk in omvang toegenomen; een stijging van € 188 mln. naar € 490 mln. De sterke groei van de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland (MIG) in 2006 en 2007 is de voornaamste oorzaak voor de stijgende omvang van de bestemmingsreserves¹³. Ultimo 2007 bevat de MIG iets meer dan € 260 mln. De jaarlijkse dividenduitkering NUON is de voornaamste voeding van de MIG en is geraamd op € 70 mln per jaar. Deze middelen zijn in een meerjarig kader gealloceerd. Uitgaande van de meerjarige prognose zal de reserve eerst nog verder oplopen om vanaf 2012 negatief te lopen. De afgelopen jaren bleken de dividenduitkeringen beduidend hoger te zijn dan de raming. Aan deze extra middelen worden eveneens bestedingsdoelen gekoppeld. Ook de in 2007 ingestelde reserve Aangegane verplichtingen¹⁴ (€ 44 mln.) heeft invloed op de sterke groei van de omvang van de bestemmingsreserves in 2007. De omvang van de overige bestemmingsreserves (dus exclusief de MIG en de reserve Aangegane verplichtingen) bedraagt in 2007 ongeveer € 190 mln. en ligt ruwweg op hetzelfde niveau als in 2005.

De omvang van de algemene reserves is in 2005 fors gestegen ten opzichte van het jaar daarvoor (van € 30 mln. tot € 75 mln.). De oorzaak daarvan ligt in de sanering van de reserves en voorzieningen. De afwikkeling van de sanering ten bedrage van € 43 mln. richting algemene reserves is toegelicht in de beleidsrekening 2005. Van dit bedrag wordt wel een bedrag van € 21 mln. geormerkt als verplichtingen die gekoppeld waren aan de gesaneerde fondsen¹⁵.

¹³ De MIG maakt deel uit van de casestudy. Voor meer informatie zie paragraaf 6.5.

¹⁴ Ook deze reserve maakt deel uit van de casestudy, zie paragraaf 6.8.

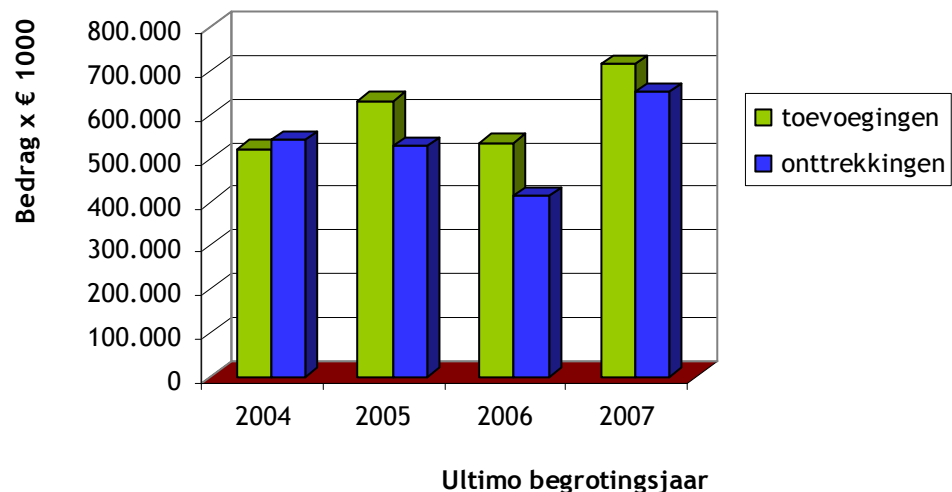
¹⁵ Tot de invoering van het BBV per 1 januari 2004 werd de term fondsen gebruikt, het BBV schrijft de termen reserves en voorzieningen voor. Zie ook paragraaf 4.1.

De omvang van de voorzieningen is vanaf 2004 van € 75 mln. toegenomen naar € 155 mln. in 2007. Deze stijging heeft voornamelijk te maken met de instelling van een aantal nieuwe voorzieningen met een forse omvang in 2005. Zoals de voorziening investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV), de voorziening brede doeluitkering (BDU) en de voorziening instandhouding wegverhardingen. Daarnaast is de omvang van de voorzieningen Dienst Milieu en Water (MW) vanwege niet bestede gelden derden in 2005 sterk gestegen in de periode 2004-2007¹⁶.

Toevoegingen en onttrekkingen

Naast de aard en omvang van de Gelderse reserves en voorzieningen is het relevant te kijken naar het verloop van de toevoegingen en onttrekkingen in de periode 2004-2007.

figuur 3.3 Verloop in toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves en voorzieningen



Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Met uitzondering van het jaar 2004 wordt er jaarlijks meer aan de reserves en voorzieningen toegevoegd dan onttrokken. De toevoegingen variëren van ruim € 500 mln. in 2004 tot € 700 mln. in 2007. De onttrekkingen liggen tussen de € 400 mln. in 2006 en € 650 mln. in 2007. Dit beeld komt overeen met de groei van de omvang van de reserves en voorzieningen die in figuur 3.1 te zien was. In 2006 is de hoogte van de toevoegingen en onttrekkingen ten opzichte van voorgaande jaren sterk gedaald. Deze daling wordt grotendeels veroorzaakt door de sterke daling van het aantal reserves en voorzieningen in 2006 (van 81 naar 40), zie tabel 3.1. De totale omvang van de reserves en voorzieningen is in 2006 echter wel toegenomen (zie figuur 3.1). Dit komt doordat de omvang van

¹⁶ De voorzieningen Dienst MW vanwege niet bestede gelden derden zijn onderdeel van de casestudy, zie paragraaf 7.3.

de onttrekkingen eveneens sterk is gedaald en de toevoegingen in dat jaar aanzienlijk hoger zijn dan de onttrekkingen.

In 2007 is de omvang van de toevoegingen en onttrekkingen sterk toegenomen. Voor wat betreft de toevoegingen heeft dit vooral te maken met de storting van € 97 mln. in de reserve Aangegane verplichtingen in 2007 (deze reserve bestond in 2006 nog niet). De hogere onttrekkingen aan de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland (€ 99 mln.), de reserve Aangegane verplichtingen (€ 53 mln.) en de voorziening BDU (€ 104 mln.) veroorzaken in 2007 grotendeels de sterke stijging van de omvang van de onttrekkingen ten opzichte van 2006.

3.2. Verschil tussen begroting en rekening

Zowel in de begroting als in de rekening is informatie over reserves en voorzieningen opgenomen. In de meerjarenramingen (verloopstaat reserves en voorzieningen) bij de begroting van de provincie Gelderland zijn de verwachte toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves en voorzieningen voor de eerstvolgende vier jaar weergegeven. Een vergelijking tussen de gegevens in de begroting en de rekening levert zicht op de mate waarin de ontwikkelingen in de reserves en voorzieningen zijn voorzien. Deze vergelijking is echter vanwege onvolledige en ontbrekende gegevens in de meerjarenramingen voor de provincie Gelderland niet te maken.

Onvolledige en ontbrekende gegevens in meerjarenramingen

In de meerjarenramingen bij de Gelderse begroting zijn niet alle reserves en voorzieningen terug te vinden die door de provincie zijn ingesteld. In 2005 zijn er bijvoorbeeld 37 reserves en voorzieningen die niet in de meerjarenramingen bij de begroting zijn opgenomen, maar wel in de beleidsrekening staan. In 2006 zijn dit er 19 en in 2007 betreft het 20 reserves en voorzieningen, in 2006 en 2007 gaat het daarmee om bijna de helft van de reserves en voorzieningen¹⁷. Dit zijn niet alleen reserves en voorzieningen die in het betreffende begrotingsjaar zijn ingesteld en daardoor niet in de begroting voorkomen, maar ook reserves en voorzieningen die al langer bestaan. Ter illustratie: de voorzieningen Dienst Milieu en Water vanwege niet bestede gelden derden is ingesteld in 2004, maar komt niet voor in de meerjarenramingen van 2005, 2006 en 2007. Een ander voorbeeld is de reserve Europese programma's; deze reserve is in 2002 ingesteld en is niet opgenomen in de meerjarenramingen van 2005, 2006 en 2007. Hoewel hiervoor administratief-technische verklaringen gegeven zijn, bevordert deze situatie de toegankelijkheid van de informatie voor PS niet.

Daarnaast konden de meerjarenramingen bij de begroting van 2004 niet door de Rekenkamer worden bemachtigd. Het document kon niet in het stateninformatiesysteem worden gevonden en was evenmin beschikbaar in het Gelderse archief. Door het ontbreken van de meerjarenramingen 2004 en de onvolledige gegevens uit de meerjarenramingen 2005-2007 is het

¹⁷ In 2006 staan 19 van de 40 reserves en voorzieningen niet in de meerjarenramingen en in 2007 gaat het om 20 van de in totaal 45 reserves en voorzieningen.

niet mogelijk om een nauwkeurige vergelijking tussen de cijfers uit de begroting en rekening te maken.

Onzekerheden te groot voor zorgvuldige vergelijking

Uiteraard is de rekenkamer nagegaan of op andere wijze een betrouwbare vergelijking te maken is tussen de raming en de realiteit, bijvoorbeeld door het toepassen van een correctie of door uit te gaan van de mutaties in de reserves die in het dictum bij de begroting zijn opgenomen. Aan alle overwogen varianten kleven grote onzekerheden. Het is daardoor onmogelijk een zorgvuldige vergelijking tussen de begrote en daadwerkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen te maken.

3.3. Samenvatting bevindingen

Uit het onderzoek zijn de volgende bevindingen over de aard en omvang van de Gelderse reserves en voorzieningen gedurende de onderzoeksperiode naar voren gekomen:

- het aantal reserves en voorzieningen is in de provincie Gelderland sterk afgenomen in 2006 (van 81 in 2005 tot 40 in 2006). Per ultimo 2007 is het aantal reserves en voorzieningen weer licht toegenomen (tot 45).
- 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 Gelderland grote bedragen gemoeid. Het gaat om meer dan € 600 mln.
- vooral de omvang van de bestemmingsreserves is sterk gestegen; van ca. € 190 mln. in 2005 tot € 490 mln. in 2007. De sterke groei van de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland en de reserve Aangegane verplichtingen zijn hier de voornaamste oorzaken van.

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">▪ De cijfers uit de afzonderlijke toelichtingen komen niet altijd overeen met de cijfers in het totaaloverzicht▪ De meerjarenramingen bij de begroting zijn niet compleet qua reserves en voorzieningen▪ De ontbrekende reserves en voorzieningen betreffen, naast onlangs ingestelde reserves en voorzieningen, ook al langer bestaande reserves en voorzieningen

4. Beleidskader reserves en voorzieningen

In dit hoofdstuk staat het beleid van de provincie Gelderland op het gebied van reserves en voorzieningen centraal. In de eerste paragraaf wordt het beleid geschetst en wordt ingegaan op het proces dat daaraan vooraf is gegaan. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen. Tot slot is in paragraaf 4.3 aandacht voor het beleid van de provincie ten aanzien van stille reserves.

4.1. Beleid reserves en voorzieningen

Hoewel de beleidshorizon voor dit onderzoek afgebakend is voor de periode 2004-2007 mag een korte uiteenzetting van de historie niet ontbreken. In de volgende figuur is een tijdlijn opgenomen voor het overzicht van de ontwikkeling van het beleid.

figuur 4.1 Overzicht van de beleidsontwikkeling

Tijdslijn beleid reserves en voorzieningen	
1988	beleidsnota - bouwstenennotitie
1989	heroriëntatie op voeding van reserves en fondsen
2002	onderzoek commissie beleidsevaluatie; naar nut, noodzaak en wenselijkheid van fondsen; sturen is sorteren
2004	notitie sturen met fondsen; reactie op de beleidsevaluatie
2004	herziening nota reserves en voorzieningen

‘Sturen is sorteren’

In 2002 heeft de commissie beleidsevaluatie een onderzoek¹⁸ laten uitvoeren naar fondsen en reserves. In het onderzoek met de titel ‘Sturen is sorteren’ wordt de geschiedenis van fondsen en reserves geschetst: ‘In de Bouwstenennotitie van 1988 zijn de fondsen tegen het licht gehouden. Het resultaat was indikking van het aantal fondsen en afroming van de reserves. De afroming van de saldi in 1988 heeft de reservevorming binnen de fondsen niet echt aan banden kunnen leggen. Daarom volgde in 1995 een nieuwe ingreep. De rentevergoeding werd afgeschaft en vervangen door een inflatiecorrectie, en bovendien werd het automatisme van een vaste jaarlijkse dotatie aan het fonds doorbroken. Doel van beide ingrepen was om [...] de politieke besluitvorming te dwingen in de richting van integrale begrotingsafweging’.

Het onderzoek van de commissie beleidsevaluatie richtte zich op nut, noodzakelijkheid en wenselijkheid van fondsen in het algemeen en de sturingsmogelijkheden van PS ten aanzien van fondsen. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het begrip fonds gehanteerd wordt voor verschillende functies, te weten:

¹⁸ Andersson Elffers Felix, Sturen is sorteren, veelkleurigheid van beleidsonderdelen en variatie in bestuursstijlen. Utrecht, 25 oktober 2002

- programmeringsfunctie; indicatief oormerken van de verwachte/gewenste verplichtingen voor vastgestelde programma's
- planningsfunctie; vastleggen van meerjarige aangegane verplichtingen voor goedgekeurde projecten
- bufferfunctie; oormerken van middelen voor voorziene onvermijdbare uitgaven welke niet gelijkmatig tot stand komen
- bundelingsfunctie; het bij elkaar brengen van interne en externe gelden voor een specifiek project of programma

Daarnaast was een conclusie uit het onderzoek dat de sturing door PS, mede gezien externe ontwikkeling zoals de dualisering, herijking behoefde. Eén van de opdrachten van de commissie aan PS betrof het geven van de opdracht aan GS om een nieuwe financiële systematiek uit te werken ter vervanging van de bestaande 'fondsen' en tevens het sturingsinstrumentarium in de vorm van bestuursstijlen uit te werken.

Motie 19 februari 2003

De behandeling van bovengenoemd rapport is van de agenda van PS van 20 januari 2003 afgevoerd met als voornaamste reden dat de nieuwe (en niet de oude) Staten zich hierover zouden moeten uitspreken. Niet alle statenleden kunnen zich hier in vinden. Dit leidt er toe dat het agendapunt op 19 februari 2003 opnieuw wordt opgevoerd. De initiatiefnemers (VVD, PvdA en GroenLinks) willen met een motie de visie zoals die verwoord is in de commissiebehandeling vastleggen. In de motie (M14) is onder meer opgenomen dat de bestuursstijlen voorzien dienen te worden van een werkwijze zodat per dossier/onderwerp een bestuursstijl wordt vastgesteld en de rollen van PS en GS helder zijn. Daarnaast is in de motie opgenomen dat er een nieuwe financiële systematiek ten behoeve van de te ontwikkelen beleidsplannen dient te worden ontwikkeld, zodat een heldere begrotingscyclus ontstaat met een doorloop naar de meerjarenbegroting. De ChristenUnie wil met een amendement (A15) de fondsensystematiek beperken tot de plannings- en bufferfunctie en daarnaast komen tot een nieuwe financiële systematiek, waarbij integrale afweging in het kader van meerjarenbegrotingen wordt geoptimaliseerd. Het amendement wordt verworpen, de motie wordt met algemene stemmen aanvaard.

'Sturen met fondsen'

In het Statenakkoord 2003-2007 is opgenomen dat het aantal reserves en fondsen zo veel als mogelijk gereduceerd dient te worden, met inachtneming van de uitgangspunten uit het rapport 'Sturen is sorteren'. Deze passage in het Statenakkoord heeft geleid tot de statennotitie 'Sturen met fondsen'¹⁹ die begin 2004 in de Staten is behandeld. In deze notitie wordt eveneens de hierboven genoemde motie gememoreerd. In de notitie wordt een schets gegeven van de omvang van de fondsen en wordt aangegeven bij welke fondsen er sprake is van volledige sturing door de Staten en bij welke fondsen het mandaat bij het college ligt. Daarnaast wordt in de notitie door GS aangegeven dat de nieuwe rijksregelgeving te weten het BBV, zorgt voor helderder inzicht in de

¹⁹ Statennotitie 'Sturen met fondsen', PS2003-551

fondsen en dat er expliciete besluitvorming over gaat plaats vinden. GS zijn daarmee van mening dat de voordelen van een systeem zonder fondsen niet opwegen tegen de nadelen. Bij behandeling in de commissie Algemeen Bestuur op 4 februari 2004 realiseren de statenleden zich dat er een lijn uitgezet wordt die een beleidswijziging inhoudt ten opzichte van de aanbevelingen uit het rapport 'Sturen is sorteren'. Hierover is in de notulen het volgende vastgelegd: 'Het toen door de Staten ingenomen standpunt om de systematiek van het werken met fondsen volledig te verlaten, is inmiddels achterhaald door een andere politieke realiteit en nieuwe regelgeving die de transparantie rondom fondsen moet gaan bevorderen'. De commissie verzoekt de werkgroep Programmabegroting om de conclusies uit de notitie 'Sturen met fondsen' aangevuld met een aangekondigd voorstel van GS in te passen in de nieuwe begrotingsstructuur.

Beleidsnota 2004 inzake reserves en voorzieningen (sanering fondsen)

Eind 2004 wordt de beleidsnota 2004 inzake reserves en voorzieningen (sanering fondsen) behandeld in de commissie en vervolgens in PS. In de nota wordt de statennotitie Sturen met fondsen aangehaald: 'In deze Statennotitie zijn de fondsen als nuttig instrument aangemerkt om latere en grotere (majeure) doelen te realiseren. De fondsen zijn ook nuttig om te voorkomen dat de middelen "geforceerd" en dus inefficiënt worden besteed.' In de nota is het wettelijk kader opgenomen en is vermeld dat de beleidsnota uit 1988 nog steeds geldt:

- het aantal reserves en fondsen wordt zo beperkt mogelijk gehouden
- in het kader van de jaarlijkse evaluatie (bij de begroting) wordt bezien of reserves/fondsen in stand moeten worden gehouden dan wel afgebouwd/opgeheven kunnen worden
- bij de jaarlijkse evaluatie wordt tevens bezien of er sprake is van vrij besteedbare ruimte bij de reserves/fondsen, deze wordt dan afgeroomd
- dekking ineens ten laste van een reserve/fonds vindt alleen plaats wanneer de uitgaaf/investering eenmalig is dan wel in het geval dat het een investering betreft waarbij vervanging ten minste 10 jaar na (eerste) aanschaf niet aan de orde is
- de bespaarde rente over de fondsen wordt toegerekend naar de stand per 1 januari op kasbasis
- de methodiek voor de bepaling van het percentage voor de bespaarde rente over reserves en fondsen wordt gehandhaafd.

Daarnaast is in de nota ingegaan op de wijzigingen die er zijn ten opzichte van de nota uit 1988. Zo zijn in 1989 met de nota "Heroriëntatie op voeding van reserves en fondsen" de dotaties zoveel mogelijk afgestemd op de doelstellingen en criteria van de fondsen. Bij de voorjaarsnota 1994 is besloten om met ingang van de Begroting 1995 geen rente meer bij te schrijven op de reserves en fondsen maar een inflatiecorrectie toe te passen voor zover rentebijdriving niet (wettelijk) is voorgeschreven.

Vervolgens wordt in de nota ingegaan op de beleidsuitgangspunten voor de reserves en voorzieningen. Aangegeven is dat er twee criteria zijn op basis waarvan de vorming van een bestemmingsreserve is toegestaan, ten

eerste wanneer PS voor een bepaald doel willen reserveren/sparen en ten tweede als er sprake is van grote (>€ 1 miljoen) schommelingen in de jaarlijkse uitgaven die niet of nauwelijks op evenwichtige wijze in meerjarig kader kunnen worden geraamd. Daarnaast wordt een aantal eisen gesteld, zoals de noodzaak tot een afzonderlijk Statenbesluit of expliciet beslispunt bij de begroting of beleidsrekening bij de instelling van een bestemmingsreserve, het voorleggen van een bijbehorende verordening aan PS en het jaarlijks evalueren en opstellen van een jaarverslag voor bestemmingsreserves.

Daarna is aan de hand van de opgenomen beleidsuitgangspunten per reserve en voorziening beoordeeld of handhaving of opheffing aan de orde is. Dit heeft geleid tot een forse reductie. Tevens is op dit moment de indeling in reserves en voorzieningen gemaakt zoals het BBV voorschrijft.

Nadien zijn reserves en voorzieningen in beleidsmatige zin niet meer aan de orde geweest. Uiteraard zijn reserves en voorzieningen wel aan de orde geweest in de Planning en Control-cyclus.

Bij de behandeling van de beleidsrekening 2007 en de voorjaarsnota 2008 op 1 en 2 juli 2008 in PS is door diverse partijen aandacht gevraagd voor een revisie van (de nota van) reserves en voorzieningen. Door GS is aangegeven dat een nieuwe nota Reserves en Voorzieningen zal worden opgesteld, waarbij (de behandeling van) het rapport van de Rekenkamer over reserves en voorzieningen zal worden betrokken.

Uitgangspunten en beheersregels MIG

Voor de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland zijn bij de instelling uitgangspunten en beheersregels geformuleerd, welke als aanvulling op het beleid kunnen worden beschouwd. Het gaat om de volgende uitgangspunten:

- de inzet van de MIG moet het verschil maken
- investeringen moeten gegeneerd worden in samenhang (over meerdere beleidsterreinen) en in samenwerking (met andere partners)
- de investeringen moeten voldoen aan duurzaamheid en aan het vergroten van de sociale cohesie binnen de Gelderse samenleving
- de investeringen moeten een vernieuwend karakter hebben

De beheersregels gaan ondermeer in op de voeding van het fonds, waarbij ten aanzien van de rentetoevoeging wordt afgeweken van het beleidskader. Daarnaast komen onder andere de aanwending van het fonds (conform uitgangspunten) en het budgetrecht (uitsluitend PS is bevoegd tot het beschikken over de MIG) aan de orde.

Financiële verordening

In de financiële verordening Gelderland 2003 is ten aanzien van reserves en voorzieningen opgenomen dat GS eens per statenperiode aan PS een nota reserves en voorzieningen ter vaststelling aanbieden. In de toelichting op de financiële verordening is aangegeven dat het voor de hand ligt om dit aan het begin van de statenperiode te doen. Ook is in de verordening opgenomen uit welke elementen deze nota dient te bestaan:

- de vorming en besteding van reserves;
- de vorming en besteding van voorzieningen;
- de toerekening en verwerking van rente over de reserves en voorzieningen.

In de uitvoeringsregeling behorend bij de financiële verordening zijn voorschriften opgenomen ten aanzien van het beheer van reserves en voorzieningen die onder het gezag van GS vallen. Samengevat komen deze voorschriften op het volgende neer:

- het jaarverslag van de reserve of voorziening dient voor een (in de rekeningbrief) bepaalde datum aan GS ter vaststelling aangeboden te worden;
- het jaarverslag geeft zicht op de uitvoering van het bestaand beleid en bevat naast een inhoudelijke paragraaf, een financiële paragraaf en eventuele bijlagen;
- de inhoudelijke paragraaf wordt gerangschikt naar de producten die uit de reserve of voorziening worden bekostigd, waarbij zowel raming als realisatie worden aangegeven. In het verslag wordt teruggeblikt op de ontwikkelingen in het verslagjaar en wordt tevens ingegaan op de geraamde effecten versus de gerealiseerde effecten van het product;
- De financiële paragraaf bevat een verplichtingenoverzicht en een overzicht waaruit de vrije ruimte in de reserve of voorziening blijkt.

Uit de toelichting op de uitvoeringsregeling blijkt dat de jaarlijkse evaluatie behorende bij de begroting het moment is om de informatie uit het jaarverslag te gebruiken voor heroverwegingen.

Evaluatie

In de nota reserves en voorzieningen is opgenomen dat ieder jaar bij de begroting een evaluatie plaats vindt van alle bestaande bestemmingsreserves, waarbij deze worden beoordeeld 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.

Er zijn geen afspraken vastgelegd over het evalueren van het instrument reserves en voorzieningen op zich. Het ligt echter voor de hand om een nieuwe nota reserves en voorzieningen vooraf te laten gaan door een dergelijke evaluatie. Het proces dat vooraf gegaan is aan de huidige nota reserves en voorzieningen kan als zodanig worden beschouwd.

4.2. Beleid weerstandsvermogen

In de beleidsrekening 2007 is aangegeven dat voor opvang van algemene tegenvallers PS met ingang van de Voorjaarsnota 2000 binnen de Algemene Reserve een buffer hebben aangelegd ter grootte van 5% van de algemene inkomsten. Dit betekent dat ultimo 2007 een buffer werd aangehouden van € 14,3 mln. Dit bedrag wordt jaarlijks in het kader van de Voorjaarsnota geactualiseerd. GS achten hiermee het weerstandsvermogen van een voldoende niveau om tegenvallers op te vangen. Daarbij refereren GS - naast de reservepositie - ook nog aan de

heffingsruimte in de opcentenheffing motorrijtuigenbelasting. De heffingsruimte bedroeg ultimo 2007 € 50 mln.

GS kondigen een in 2008 vast te stellen kadernota Risicomanagement en Weerstandsvermogen Provincie Gelderland aan. Door middel van het reorganisatietraject Gelderland in Beweging is in 2007 een verdere verbreding, verdieping en uniformering van risicobeheersingactiviteiten ingezet, teneinde de risico's binnen de provinciale organisatie en beleidsuitvoering verder in kaart te brengen en te beheersen.

De bevindingen van de externe accountant over 2007 geven aan dat in 2007 nog niet tot een totale kwantificering van aanwezige risico's is overgegaan. Het advies van de accountant is om in het kader van het project risicomanagement deze kwantificering alsnog op te stellen en de koppeling met de aanwezige weerstandscapaciteit zichtbaar te maken.

De accountant merkt nog verder op dat in relatie tot de aanwezige weerstandscapaciteit uit de beleidsrekening beperkt duidelijk wordt welke doelstelling aan de verschillende reserves is gekoppeld en in welke mate concrete bestedingsdoeleinden aanwezig zijn. Naar de mening van de accountant heeft de provincie weliswaar een beperkte toelichting over het doel van de verschillende reserves opgenomen in de bijlage bij de beleidsrekening, maar is op basis van beleidsrekening en bijlagen alleen geen inzicht te verkrijgen in de beschikbare beleidsruimte.

4.3. Beleid stille reserves

De provincie Gelderland kent in haar beleidsnota 2004 Reserves en Voorzieningen geen expliciet beleid op het gebied van stille reserves. In de beleidsrekeningen 2004-2007 (balans en paragraaf Verbonden Partijen) is de boekwaarde zichtbaar van de deelnemingen (o.m. NUON). Op het moment dat besloten wordt tot vervreemding over te gaan heeft dit consequenties voor de Meerjaren Investeringsreserve Gelderland. In haar bevindingen over de jaarstukken 2005 wijst de accountant op het belang van inzicht in de stille reserves als onderdeel van de weerstandscapaciteit.

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">Er is een nota reserves en voorzieningen uit 2004. In het proces voorafgaand aan de nota is een visie op het instrumentarium reserves en voorzieningen ontwikkeld. Deze visie is in het kort in de nota opgenomen

-
- 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
 - Provinciale Staten hebben een actieve rol bij het ontwikkelen van het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen
-
- De huidige nota is van eind 2004 en voorziet in genoemde elementen
 - Een nieuwe nota is aangekondigd, deze komt evenwel niet aan het begin van de statenperiode (zoals gesuggereerd in de toelichting op de financiële verordening)
 - Voor de MIG zijn -los van de nota R&V- beheersregels vastgesteld
-
- In de aanloop naar de nota reserves en voorzieningen 2004 hebben PS een actieve rol gehad. Behoudens het recente verzoek om actualisering van het beleid is er in de tussentijd geen sprake van een actieve rol van PS inzake het beleid op reserves en voorzieningen
-
- 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
 - De paragrafen Weerstandsvermogen bevatten voor wat betreft een inventarisatie van de weerstandscapaciteit een norm voor een buffer voor algemene tegenvallers. Naast 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. Beheersmaatregelen op dit gebied zijn in ontwikkeling
-
- In het beleid wordt aandacht besteed aan stille reserves
 - Er is geen sprake van specifiek beleid t.a.v. stille reserves
-
- Beleid en uitvoering ten aanzien van reserves en voorzieningen worden geëvalueerd, geleerde lessen worden geïmplementeerd
 - Er zijn afspraken t.a.v. het evalueren op niveau van reserves. Er zijn geen afspraken over het evalueren van het instrument reserves en voorzieningen. Het proces voorafgaand aan de beleidsnota reserves en voorzieningen 2004 kan wel als zodanig beschouwd worden
-

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. Benodigde 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 informatievoorziening aan PS met betrekking tot reserves en voorzieningen.

²⁰ Zie ook bijlage E.

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 Gelderland over de informatievoorziening

In de *financiële verordening 2003* zijn, buiten de bepalingen van het BBV geen regels opgenomen voor de informatie over reserves en voorzieningen in de reguliere Planning & Control-cyclus. Wel schrijft de verordening een nota reserves en voorzieningen voor, die eens per statenperiode aan PS ter vaststelling wordt voorgelegd.

In de *beleidsnota 2004* inzake reserves en voorzieningen (sanering fondsen) is ten aanzien van de informatievoorziening aan PS opgenomen dat “ieder jaar bij de begroting een evaluatie plaatsvindt van alle bestaande bestemmingsreserves, waarbij de bestemmingsreserves worden beoordeeld 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”.

Volgens de toelichting in de beleidsnota past een periodieke check op de actualiteit van de bestemmingsreserves in het terughoudende beleid ten aanzien van reservevorming. In deze jaarlijkse evaluatie staan de volgende onderwerpen centraal:

- Het bestaansrecht

- De noodzaak
- De relatie tussen de stand van de verwachte uitgaven en de stand van de reserve
- Het meerjarige toevoegings- en onttrekkingspatroon
- De aangegane meerjarige verplichtingen

5.3. Informatie aan PS in praktijk

Omdat de informatievoorziening over reserves en voorzieningen in Gelderland plaatsvindt via de reguliere P&C-cyclus, is onderzocht welke informatie over reserves en voorzieningen in de begrotingen en beleidsrekeningen 2004-2007 te vinden is. Informatie over - bepaalde - reserves komt in meer of mindere mate ook aan de orde in de andere documenten van de Planning en Control-cyclus (voorjaarsnota en bestuursrapportage), maar heeft daarin meer een informatief dan een besluitvormend karakter. De focus in deze paragraaf ligt daarom op de informatie over reserves en voorzieningen die PS in de begrotingen en rekeningen 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 tabel 5.1 op de volgende bladzijde is weergegeven waar informatie over reserves en voorzieningen in de Gelderse begroting te vinden is.

Met uitzondering van de begroting 2006 wordt in de begrotingen op het niveau van programma's aangegeven welke mutaties in reserves worden verwacht. Dit betreft een beschrijving van de beoogde toevoegingen en/of onttrekkingen die niet cijfermatig is verwerkt, omdat de toevoegingen en onttrekkingen conform BBV pas na resultaatbestemming plaatsvinden. In 2006 is volstaan met een samenvattend overzicht programma's 2006. De oorzaken van verwachte toevoegingen en onttrekkingen en de link met de te bereiken beleidsdoelen komen niet aan de orde.

In de bijlagen bij de begrotingen worden de stand en de mutaties in de reserves en voorzieningen in meerjarig kader toegelicht. In deze 'verloop staat reserves en voorzieningen' zijn over een periode van vier jaar het saldo van de reserves aan het begin van het jaar en aan het eind van het jaar weergegeven alsmede de verwachte inkomsten en uitgaven. Daarmee kan in meerjarig kader inzicht verkregen worden in de stand van de reserves.

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	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Per programma in het deel ‘wat mag het kosten’ ▪ In het programma ‘mutaties in reserves’ ▪ In het ‘samenvattend overzicht programma’s’ ▪ In de meerjarenramingen reserves en voorzieningen²¹ (bijlage bij de begroting)
	▪ 2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In het ‘samenvattend overzicht programma’s 2006’ ▪ In de meerjarenramingen reserves en voorzieningen (bijlage bij de begroting)
	▪ 2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Per programma in het deel ‘wat mag het kosten’ ▪ In bijlage ‘toevoegingen en onttrekkingen aan reserves’ ▪ In het ‘samenvattend overzicht programma’s’ ▪ In de meerjarenramingen reserves en voorzieningen (bijlage bij de begroting)
▪ Mutaties in de voorzieningen	▪ 2004-2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mutaties op programmaniveau niet zichtbaar, wel een overzicht van doeluitkeringen in de paragraaf ‘specifieke lasten en baten’ ▪ In de meerjarenramingen reserves en voorzieningen (bijlage bij de begroting)
▪ Stand van de reserves	▪ 2004-2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In de meerjarenramingen reserves en voorzieningen (bijlage bij de begroting)
▪ Stand van de voorzieningen	▪ 2004-2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In de meerjarenramingen reserves en voorzieningen (bijlage bij de begroting)

In de evaluaties van reserves en voorzieningen die als bijlage bij de begrotingen²² zijn gevoegd wordt eveneens ingegaan op de stand van de reserves en voorzieningen en de mutaties die daarin hebben plaats gevonden. Daarnaast zijn de evaluaties bedoeld om nut en noodzaak en de toereikendheid van de reserves in kaart te brengen. Door de evaluatie in de begroting op te nemen kunnen PS de informatie gebruiken voor eventuele heroverwegingen. De evaluaties die bij de begrotingen zijn gevoegd, zijn voornamelijk financieel van aard. Nut en noodzaak komen in beperkte mate aan de orde. In de casuïstiek in hoofdstuk 5 en 6 wordt nader ingegaan op de evaluaties.

Met uitzondering van 2007 besluiten PS expliciet tot toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Dat wil zeggen dat de toevoegingen en

²¹ Zoals in paragraaf 3.2 is aangegeven hebben de meerjarenramingen 2004 geen onderdeel uit kunnen maken van dit onderzoek

²² In de begroting van 2006 wordt verwezen naar de evaluatie die plaats heeft gevonden ten tijde van het opstellen van de nota reserves en voorzieningen, sanering fondsen in 2004. Wel is een evaluatie van de reserve wegebouwprojecten opgenomen.

onttrekkingen aan reserves onderdeel uit maken van de tekst van het besluit (het dictum). In 2007 is in het dictum ten aanzien van de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves een verwijzing naar de bijlage opgenomen: ‘de toevoegingen en onttrekkingen per reserve, zoals opgenomen in bijlage 7.2 onder b, vast te stellen’.

Informatie in de beleidsrekening

In de volgende tabel is een overzicht gegeven van waar de informatie over reserves en voorzieningen die in de beleidsrekening is opgenomen.

tabel 5.2 Informatie over reserves en voorzieningen in de beleidsrekening

Informatie over R&V	Begrotingsjaar	Onderdeel van de rekening
▪ Mutaties in de reserves	▪ 2004-2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Per programma onder de toelichting bij ‘Wat heeft het programma gekost?’ ▪ In programma mutaties in reserves (m.u.v. 2007) ▪ Samenvattend overzicht programma’s ▪ Balans en de toelichting Eigen vermogen ▪ Bijlage ‘reserves’ bij rekening ▪ Toelichting reserves (en voorzieningen) (bijlage rekening)
	▪ 2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zie onderdelen 2004-2006 ▪ Voortgangsrapportage MIG
▪ Mutaties in de voorzieningen	▪ 2004-2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Per programma onder de toelichting bij ‘Wat heeft het programma gekost?’ ▪ Balans en de toelichting Voorzieningen ▪ Bijlage ‘voorzieningen’ bij rekening ▪ Toelichting (reserves en) voorzieningen (bijlage rekening) (m.u.v. 2007)
▪ Stand van de reserves	▪ 2004-2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Balans en de toelichting Eigen vermogen ▪ Bijlage ‘reserves’ bij rekening ▪ Toelichting reserves en voorzieningen (bijlage rekening)
▪ Stand van de voorzieningen	▪ 2004-2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Balans en de toelichting Voorzieningen ▪ Bijlage ‘voorzieningen’ bij rekening ▪ Toelichting reserves en voorzieningen (bijlage rekening) (m.u.v. 2007)

Per programma worden de verschillen in mutaties in reserves en voorzieningen ten opzichte van de begroting in financiële zin toegelicht. Vanaf 2006 is deze toelichting uitgebreid met een inhoudelijke toelichting op de verschillen. Ook wordt in de rekening 2006 en 2007 de inzet van voorzieningen per programma inzichtelijk gemaakt. In de rekening 2007 is daarnaast een voortgangsrapportage MIG opgenomen. In deze rapportage wordt ingegaan op de besteding van de middelen in relatie tot de te bereiken doelen.

In het programma ‘mutaties in reserves’ is een overzicht opgenomen van geraamde mutaties (begroting) en gerealiseerde mutaties gekoppeld aan

de programma's. De belangrijkste verschillen worden daarbij toegelicht. In het 'samenvattend overzicht' zijn op rekeningniveau de geraamde mutaties versus de gerealiseerde mutaties opgenomen.

In de balans en bijbehorende toelichtingen ten aanzien van het eigen vermogen zijn de stand per 1 januari, de mutaties en de stand per 31 december weergegeven. Tevens wordt het eigen vermogen vergeleken met de jaren er voor en wordt het verschil toegelicht. In de toelichting behorend bij de voorzieningen zijn de stand per 1 januari, de mutaties en de stand per 31 december opgenomen, alsmede een overzicht van de grootste financiële mutaties.

De bijlage reserves geeft per reserve de boekwaardes op 1 januari en 31 december aan en daarnaast worden de toevoegingen en onttrekkingen inzichtelijk gemaakt. Hetzelfde wordt gedaan voor de voorzieningen. In de toelichting wordt per reserve dan wel voorziening ingegaan op het doel, de stand, een vergelijking tussen de begroting en de rekening, de voeding en de aanwending van de reserve/voorziening.

PS besluiten in 2004 en 2005 expliciet over de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. In 2006 en 2007 besluiten PS niet expliciet over de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

Accountantsverslagen en bevindingen rekeningcommissie

Jaarlijks wordt als bijlage bij het jaarverslag het rapport van bevindingen over de jaarrekening van de externe accountant ter informatie aan PS voorgelegd. De accountant heeft ten aanzien van reserves en voorzieningen in 2004, 2005 en 2006 opgemerkt dat er meerjaren-onderhoudsplannen ontbreken bij respectievelijk de voorzieningen groot onderhoud en de voorziening instandhouding wegverhardingen. De nadere onderbouwing van deze voorzieningen is in de jaren daarop alsnog tot stand gekomen.

De Rekeningcommissie heeft als taak de behandeling van de jaarrekening voor te bereiden. Zowel bij de jaarrekening 2004 als bij de jaarrekening 2007 adviseert de Rekeningcommissie PS ten aanzien van de informatie over reserves. In 2004 vraagt de Rekeningcommissie aandacht voor een betere toelichting op de verschillen tussen begrote en werkelijke mutaties in reserves. Voor een betere aansluiting tussen beleids- en financiële verantwoordingsinformatie adviseert de rekeningcommissie in 2007 een betere toelichting bij dotaties en onttrekkingen aan reserves. Het college heeft aangegeven met ingang van 2008 de methode van het omgaan met reserves duidelijker toe te lichten en ook afwijkingen in toevoegingen en onttrekkingen die een bepaalde grens overstijgen beter toe te lichten.

SISA

Enkele specifieke uitkeringen die de provincie Gelderland 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 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.

5.4. Samenvatting bevindingen

In het volgende schema staan de normen en belangrijkste bevindingen met betrekking tot de informatievoorziening aan PS weergegeven.

Norm	Bevinding
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er zijn afspraken gemaakt t.a.v. de informatievoorziening (qua aard en moment) aan PS 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voor de reguliere informatie is aangesloten bij de P&C-cyclus
<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 voorzieningen en de beoogde bestedingen 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 beleidsrekeningen 2004-2007 wordt (meerjaren)informatie opgenomen over de financiële ontwikkeling (stand en mutaties) van de reserves en de voorzieningen ▪ De informatie over de inzet van de reserves en voorzieningen bij de beleidsprogramma's is overwegend financieel van aard
<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 (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan reserves bij de begroting en rekening ▪ Niet in alle jaren zijn de mutaties expliciet in het dictum opgenomen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er vindt jaarlijks een evaluatie plaats van de bestemmingsreserves, waarbij deze beoordeeld worden op 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De inhoudelijke informatie over nut en noodzaak van reserves en voorzieningen komt beperkt aan de

<p>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</p>	<p>orde in de bijlagen bij de begrotingen (evaluaties) en beleidsrekeningen; in de begroting 2006 wordt verwezen naar de sanering van reserves en voorzieningen en de daaruit voortvloeiende vrije ruimte. Een expliciete afweging blijkt niet uit de P&C-documenten van de verschillende jaren</p>
<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"> ▪ De externe accountant memoreert meerdere keren over de ontoereikende informatie over de omvang van de voorzieningen in relatie tot (meerjaren)-onderhoudsplannen. Deze punten zijn inmiddels opgepakt

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 geselecteerd²³. In dit hoofdstuk worden de volgende reserves nader bekeken:

- Sociaal Economisch Ontwikkelingsfonds
- Egalisatiereserve Grondwaterheffing
- Reserve Werken aan N348
- Fonds Vernieuwing Landelijk gebied
- Meerjarige Investeringsreserve Gelderland
- Europese programma's
- Reserve OV-infra Statenakkoord
- Reserve aangepane verplichtingen

Per reserve wordt ingegaan op het besluit tot instelling, de voeding en bestedingen vanuit de reserve, het verloop (de toevoegingen en onttrekkingen²⁴ gedurende de onderzoeksperiode 2004-2007) en -indien van toepassing - het besluit tot opheffing. Daarbij is aandacht voor de rol van PS, de informatieverstrekking over de reserve, de mate van doelbereiking en eventuele opmerkingen van de externe accountant over 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) en het jaar van opheffing als dat aan de orde is. Elke paragraaf wordt afgesloten met een samenvatting over nut en noodzaak van de reserve.

6.1. Sociaal Economisch Ontwikkelingsfonds

Ingesteld:	1981
Functie:	Sparen
Opgeheven:	2005

Instelling en verloop

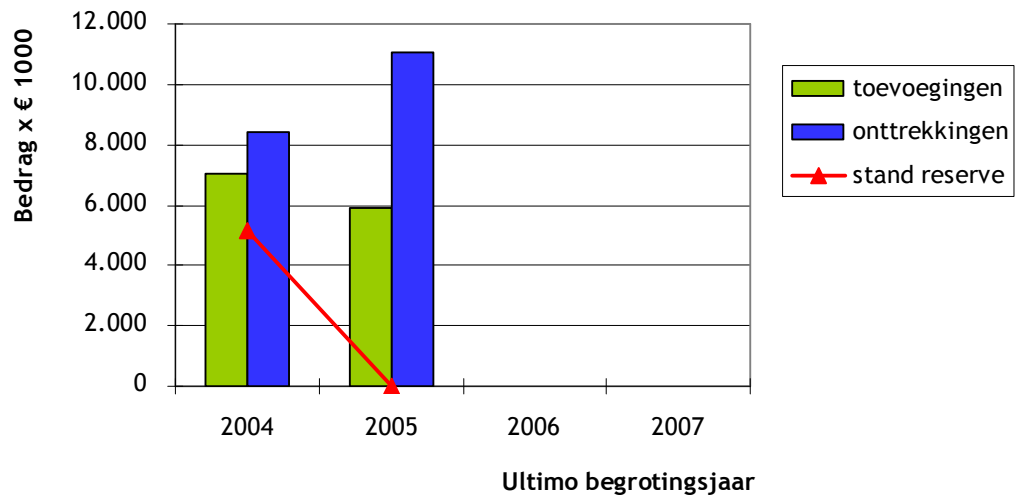
In 1981 is het Sociaal-Economische Ontwikkelingsfonds (SEO-fonds, destijds ingesteld onder de naam Werkgelegenheidsfonds) operationeel geworden. De algemene doelstelling van het fonds is/was het behoud c.q. de uitbreiding van werkgelegenheid in de provincie Gelderland. Operationalisering van de hoofddoelstelling leidde in 1983 tot een zestal subdoelstellingen:

²³ De wijze waarop de selectie van de reserves en voorzieningen heeft plaatsgevonden is in hoofdstuk 1 aan de orde gekomen.

²⁴ Exclusief rente-/instandhoudingstoevoegingen, inclusief LLT's, langlopende verplichtingen (in 2004) en cofinanciering.

- a) Behoud, uitbreiding en opzetten van bedrijfsactiviteiten met toekomstmogelijkheden;
- b) Versterking van de economische positie van vooral kleinere en middelgrote bedrijven;
- c) Steunen van initiatieven die tot doel hebben om werkzoekenden (vooral hoog risicogroepen) in het arbeidsproces op te nemen;
- d) Verbetering huisvesting kleine bedrijven;
- e) Voorwaardenscheppend beleid;
- f) Uitvoering regionale actieprogramma's

figuur 6.1 Stand en verloop van het sociaal economisch ontwikkelingsfonds



Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Uit de figuur blijkt dat de onttrekkingen in 2004 (ruim € 8 mln.) en 2005 (€ 11 mln.) hoger zijn geweest dan de toevoegingen (respectievelijk € 7 mln. en 6 mln.). Het fonds is per ultimo 2005 opgeheven en op nul uitgekomen.

Voeding

Het fonds werd gevoed vanuit de exploitatie van de provincie. Financieel gezien bestond het programma economie in de programmabegroting voor het overgrote deel uit SEOF-gelden.

Besteding

De bestedingen vonden plaats op basis van subsidieaanvragen waarover door GS een besluit werd genomen. In de beleidsnota 2004 inzake reserves en voorzieningen (sanering fondsen) luidde de conclusie dat, met uitzondering van het deel Bedrijfsomgeving, de middelen zonder versturende effecten rechtstreeks op een begrotingspost konden worden opgenomen. Daarmee was het niet langer noodzakelijk om de reserve aan te houden. Voor het onderdeel bedrijfsomgeving is per 01/01/2006 een reserve Bedrijfsomgeving ingesteld voor de realisatie van meerjarige

doelen op dit terrein. De middelen ten behoeve van de overige doelen zijn overgeheveld naar de jaarlijkse exploitatie.

Informatie aan PS

Naar aanleiding van de informatiebehoefte van de politiek werd een uitgebreider monitoringsverslag gemaakt. In dit monitoringsverslag stond de stand van zaken ten opzichte van de ambities uit het collegewerkplan en het beleidsplan. In de financiële paragraaf kwam het fonds aan de orde; daarin kwamen het saldo, de inkomsten en uitgaven, verplichtingen en ook de verklaring van de verschillen tussen raming en realisatie aan de orde.

In de evaluatie behorende bij de begrotingen 2004 en 2005 is de doelstelling van het beleid opgenomen en is inzichtelijk gemaakt wat de stand en de vrije ruimte van het fonds is. In beide jaren is de conclusie dat de middelen in het fonds een bepaald niveau van uitvoering van het sociaal-economisch beleid mogelijk maken. Bij de begroting 2006 is geen evaluatie gevoegd vanwege de evaluatie die gemaakt is bij de nota reserves en voorzieningen. Deze evaluatie heeft, zoals eerder beschreven, geleid tot opheffing van het fonds.

Samenvatting bevindingen

Nut en noodzaak van deze reserve is bij de sanering van fondsen ter discussie gesteld en heeft geleid tot opheffing van het fonds. De informatievoorziening aan PS was transparant en inzichtelijk.

6.2. Egalisatiereserve grondwaterheffing

Ingesteld:	1991
Functie:	Egaliseren
Opgeheven:	n.v.t.

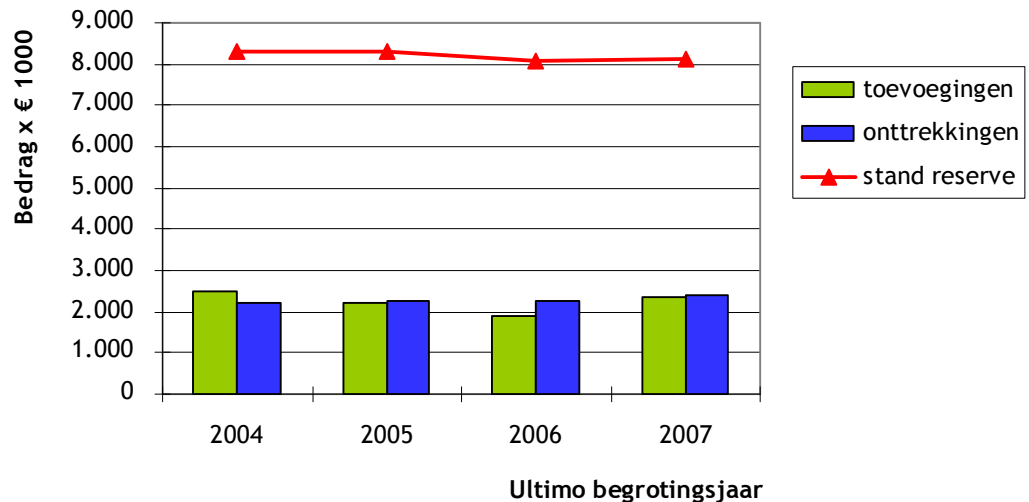
Instelling en verloop

In 1991 werd het egalisatiefonds grondwaterheffing ingesteld, vanaf 2005 is er sprake van een egalisatiereserve grondwaterheffing. Het doel van de reserve is het beheren van de middelen die voortvloeien uit de opbrengsten van de heffing op grond van de grondwaterheffingsverordening en de uitgaven voor onder meer voor grondwaterbeheer noodzakelijke onderzoeken en het bestrijden van de verdroging. Het heffen van belasting op grondwater is een politieke keuze, de reserve is daarvan een logisch gevolg.

Uit figuur 6.2 op de volgende bladzijde blijkt dat de stand van de reserve de afgelopen jaren min of meer gelijk is gebleven (ongeveer € 8 mln.) en dat toevoegingen en onttrekkingen (± € 2 mln.) elkaar in evenwicht houden. Vanwege de ambities op het gebied van verdrogingsbestrijding is er niet voor gekozen om het tarief van de heffing te verlagen. In de praktijk blijkt het echter lastig te zijn om projecten daadwerkelijk uit te voeren. Hoewel er nog geen harde verplichtingen zijn, is de verwachting

geuit dat nog in 2008 fors aanspraak zal worden gemaakt op de reserve, op basis van de bestuursovereenkomsten die met waterschappen worden gesloten. In de ambtelijke reactie op deze nota van bevindingen is aangegeven dat de bestuursovereenkomsten niet meer in 2008 gesloten zullen worden en dat de forse aanspraak op de reserve daarmee ook doorschuift naar 2009.

figuur 6.2 Stand en verloop van de egalisatiereserve grondwaterheffing



Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Voeding

De reserve wordt gevoed vanuit de opbrengsten van de grondwaterheffing.

Besteding

De bestedingen zijn voornamelijk gekoppeld aan de plannen die waterschappen indienen ter bestrijding van de verdroging. Er zullen bestuursovereenkomsten met waterschappen worden afgesloten waarin afspraken over doelstellingen en projecten voor de komende jaren worden gemaakt.

Informatie aan PS

Via fondsverslagen wordt PS geïnformeerd over de activiteiten, het verschil tussen raming en realisatie en de verklaring daarvoor en de verplichtingen. Ook geven de fondsverslagen zicht op de vrije ruimte. De middelen kunnen echter niet voor andere doelstellingen gebruikt worden doordat de grondwaterwet voorschrijft welke activiteiten onder de heffing gebracht mogen worden.

In de evaluatie behorende bij de begrotingen 2004 en 2005 is de stand van het fonds weergegeven en is inzichtelijk gemaakt wat de vrije ruimte is. Geconcludeerd wordt dat er een overschot in het fonds gaat ontstaan als gevolg van het achterblijven van de uitvoering van projecten ter

bestrijding van de verdroging. In de evaluatie bij de nota reserves en voorzieningen²⁵ is opgenomen dat het egalisatiefonds als reserve gehandhaafd wordt, omdat het om middelen voor een bepaald doel gaat, verkregen uit belastingheffing. In de evaluatie bij de begroting 2007 is de stand van de reserve weergegeven en is inzichtelijk gemaakt wat de vrije ruimte is. De conclusie is dat verwacht wordt dat in de planperiode meer verdrogingsprojecten tot uitvoering zullen komen, waardoor het saldo van de reserve de komende jaren zal afnemen.

Samenvatting bevindingen

Nut en noodzaak van deze reserve komen voort uit het PS-besluit om belasting te heffen op grondwater. De middelen die daaruit voortkomen dienen in een egalisatiereserve te worden opgenomen. In relatie tot het niveau van de toevoegingen en onttrekkingen is de omvang van de reserve aanzienlijk. De invloed van PS op de besteding van de reserve is beperkt, doordat de grondwaterwet voorschrijft welke activiteiten onder de heffing gebracht mogen worden. Wel kunnen PS beslissen over (de hoogte van) de heffing. Het ambitieniveau van de provincie ten aanzien van verdroging heeft gemaakt dat er de afgelopen jaren niet voor gekozen is om het saldo van de reserve (op termijn) te verlagen door de heffing naar beneden bij te stellen. Het is aan PS om daar (op termijn) mogelijk andere keuzes in te maken.

6.3. Reserve Werken aan N348

Ingesteld:	1992
Functie:	Sparen
Opgeheven:	n.v.t.

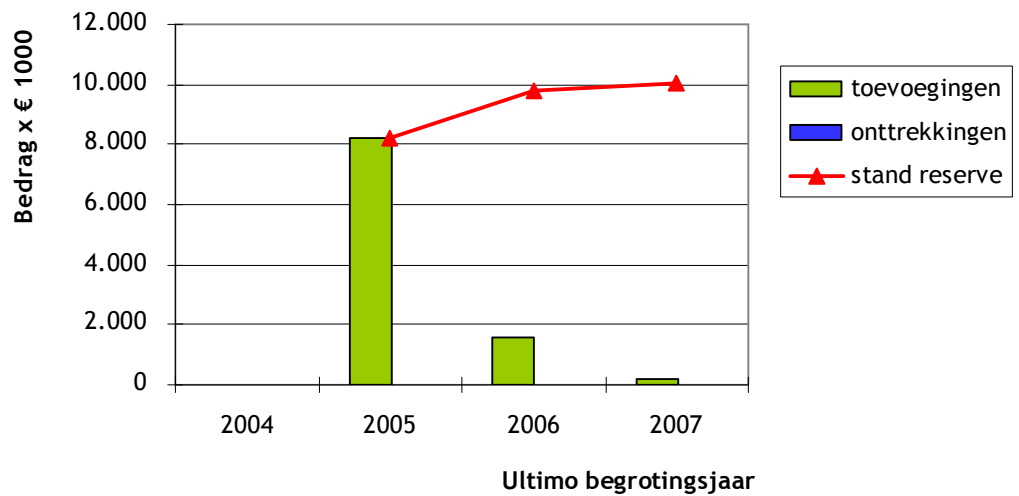
Instelling en verloop

Bij de overdracht van de N348 van het rijk naar de provincie in 1992, werd een aantal maatregelen afgesproken om de doorstroming te bevorderen. Het Rijk stelde hiervoor middelen beschikbaar op voorwaarde dat ook de provincie middelen beschikbaar zou stellen. Zo zijn de voorziening (de middelen van het rijk) en de reserve (de eigen middelen) werken aan de N348 tot stand gekomen. De voorwaarde van het rijk maakt deze reserve noodzakelijk. Boekhoudkundig wordt er, vanwege de BBV-voorschriften, een onderscheid gemaakt tussen de voorziening en de reserve. Dit onderscheid is in de dagelijkse praktijk niet van belang.

De toevoegingen aan en de stand van de reserve Werken aan de N348 zijn opgenomen in figuur 6.3 op de volgende bladzijde.

²⁵ Bij de begroting 2006 is geen evaluatie uitgevoerd vanwege de recent uitgevoerde evaluatie voor de nota reserves en voorzieningen.

figuur 6.3 Stand en verloop van de reserve Werken aan de N348

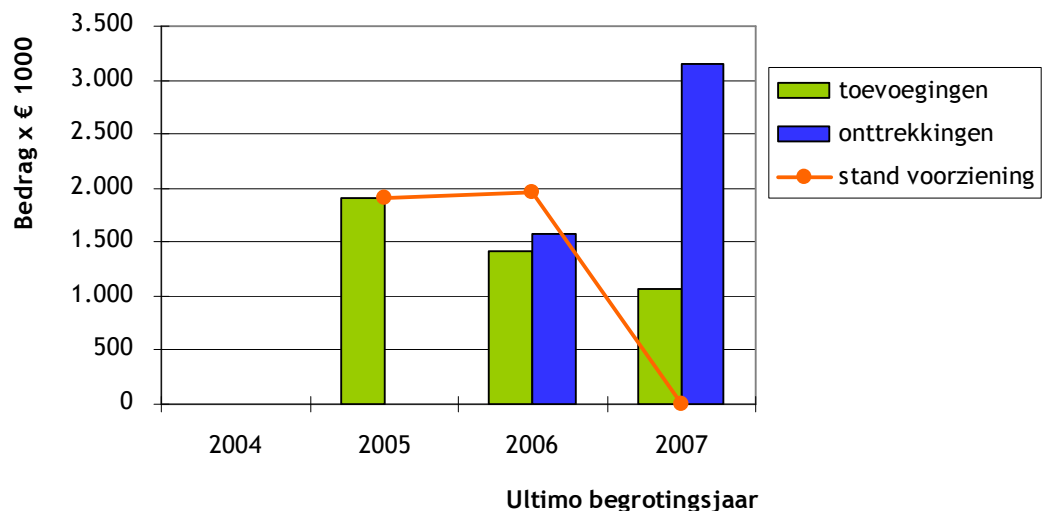


Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Uit de figuur blijkt dat er de afgelopen jaren geen sprake is geweest van onttrekkingen aan deze reserve en dat de toevoegingen in omvang afnemen (van € 8 mln. in 2005 tot ruim 2 ton in 2007). De stand in de reserve is opgelopen tot ruim € 10 mln.

In figuur 6.4 zijn de toevoegingen, onttrekkingen en de stand van de voorziening Werken aan de N348 opgenomen.

figuur 6.4 Stand en verloop van de voorziening Werken aan de N348



Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

De figuur laat zien dat de voorziening door de onttrekkingen in 2007 op nul is uitgekomen. In de toelichting op de rekening 2007 komt dit niet aan de orde, doordat de toelichting op de reserve en de voorziening N348 in de jaarrekeningen zijn gecombineerd. De gecombineerde stand ultimo 2007 bedraagt ruim € 10 mln. De toelichting is vooral financieel getint, voor een toelichting op de bestedingen wordt verwezen naar het fondsverslag.

Voeding

Een aanzienlijk deel van de oorspronkelijke plannen is uitgevoerd. In de loop der tijd zijn de op te pakken knelpunten echter groter geworden en is ook het aandeel van eigen middelen van de provincie in de financiering van het project toegenomen. De provincie heeft nog vier keer € 2 miljoen van het rijk tegoed en voegt daar ieder jaar € 1 miljoen aan toe. Daarnaast is een bijdrage van € 40 mln. toegezegd vanuit de reserve OV-infra alsmede een bijdrage uit de MIG van € 5.9 mln. Ramingen uit het verleden geven aan dat tot 2008/2009 een structurele dotatie ad € 1 mln. nodig is om voldoende middelen te hebben om het project uit te voeren.

Besteding

Bij de aanbesteding, die voorzien is in 2009, zal blijken of er voldoende middelen zijn. In het programma 'werken aan mobiliteit' is een planning opgenomen. Na de aanbesteding in 2009 volgt vanaf 2010 tot 2013 de uitvoering. In principe kunnen de reserve en de voorziening werken aan de N348 daarna beëindigd worden, tenzij er nieuwe knelpunten aan het project worden toegevoegd.

Informatie aan PS

Tweemaal per jaar wordt er verantwoording afgelegd op projectniveau, dat wil zeggen over de combinatie van de reserve en de voorziening. Daarbij komen de stand van de middelen, een toelichting op inkomsten en uitgaven en de bestemming van het eindsaldo aan de orde.

In de evaluatie bij de begrotingen 2004 en 2005 is de stand van het fonds per 1 januari 2004/2005 weergegeven. In de nota reserves en voorzieningen is aangegeven dat de middelen in het fonds als voorziening dienen te worden aangemerkt. Om praktische redenen wordt er op dat moment voor gekozen om ook de eigen middelen als zodanig te beschouwen. Dit wordt aan het einde van het boekjaar administratief alsnog gesplitst in een deel voorziening en een deel reserve. In de evaluatie bij de begroting 2007 is de doelstelling opgenomen, evenals de stand en de vrije ruimte in de voorziening. In de evaluatie zijn de eigen middelen en de rijksmiddelen gecombineerd. De conclusie van de evaluatie is dat de voorziening de komende jaren voldoende middelen bevat om de geplande aanpassingen aan de N348 te kunnen bekostigen.

Samenvatting bevindingen

Nut en noodzaak van de reserve en de voorziening zijn duidelijk; rijksmiddelen dienen in een voorziening te worden opgenomen en de daarbij behorende voorwaarde om provinciale middelen in meerjarig kader beschikbaar te stellen leiden tot de reserve. Het totale project wordt voor een deel betaald uit de voorziening en de reserve, daarnaast

vormen de OV-infra en de MIG belangrijke financieringsbronnen. De conclusie in de evaluatie bij de begroting 2007 dat de voorziening (en de reserve) de komende jaren voldoende middelen bevat(ten) om de geplande aanpassingen te bekostigen lijkt strijdig met, maar dient in samenhang gelezen te worden met de benodigde en toegezegde bijdragen uit de reserve OV-infra en de MIG.

6.4. Fonds Vernieuwing Landelijk gebied

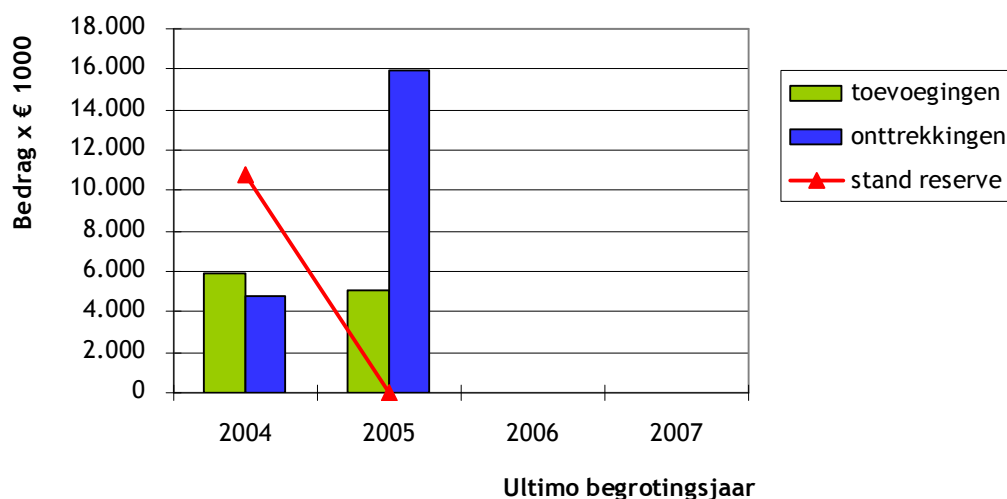
Ingesteld:	1997
Functie:	Sparen
Opgeheven:	2005

Instelling en verloop

Het fonds Vernieuwing Landelijk gebied is in 1997 ingesteld door een bundeling van een aantal subsidieregelingen en fondsen met soortgelijke doelstellingen in het buitengebied. Het fonds kent zes subdoelstellingen:

- Gebiedenbeleid/platteland vernieuwing
- Aankopen, inrichting en beheer natuurterreinen
- Natuur- en landschapsonderhoud
- Bos- en landgoedonderhoud
- Agrarische vernieuwing
- Vermindering milieubelasting

figuur 6.5 Stand en verloop van het fonds Vernieuwing Landelijk gebied



Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Uit de figuur blijkt dat het fonds in 2005 is opgeheven en op nul is uitgekomen.

Voeding

Het fonds wordt gevoed vanuit een structurele dotatie uit de exploitatie.

Besteding

De besteding van de middelen loopt via subsidieaanvragen van boeren, waterschappen, gemeenten en natuur- en landschapsorganisaties. In de besluitvorming over de nota reserves en voorzieningen 2004 is het fonds opgeheven omdat de middelen, met uitzondering van de subdoelstelling aankopen, inrichting en beheer natuurterreinen, rechtstreeks in de begroting kunnen worden geraamd. Daarmee was het niet langer noodzakelijk om de reserve aan te houden. Voor de subdoelstelling aankopen, inrichting en beheer natuurterreinen is een aparte reserve ingesteld, te weten de reserve aankoop en particulier beheer van natuurterreinen.

Informatie aan PS

Jaarlijks werd een fondsverslag gemaakt, dat ter kennisname aan PS werd gestuurd. In het fondsverslag werd de koppeling gemaakt tussen de beleidsdoelen, de doelen in het collegewerkplan en de doelstelling van het fonds. Daarnaast werd inzicht gegeven in de raming en de realisatie en werd een verklaring gegeven voor de (beperkte) verschillen daar tussen. Ook werden de verplichtingen en de vrije ruimte inzichtelijk gemaakt. In de evaluatie behorende bij de begrotingen 2004 en 2005 is het fonds per onderdeel weergegeven. Per onderdeel is de doelstelling, de stand en de vrije ruimte weergegeven. In beide jaren is de conclusie die bij elk van de onderdelen is opgenomen dat het verloop van dit deel van het fonds vooralsnog geen aanleiding geeft tot bijstelling. De evaluatie voor de nota reserves en voorzieningen heeft, zoals eerder beschreven, geleid tot opheffing van het fonds.

Samenvatting bevindingen

Nut en noodzaak van deze reserve is bij de sanering van fondsen ter discussie gesteld en heeft geleid tot opheffing van het fonds. De informatievoorziening aan PS was transparant en inzichtelijk.

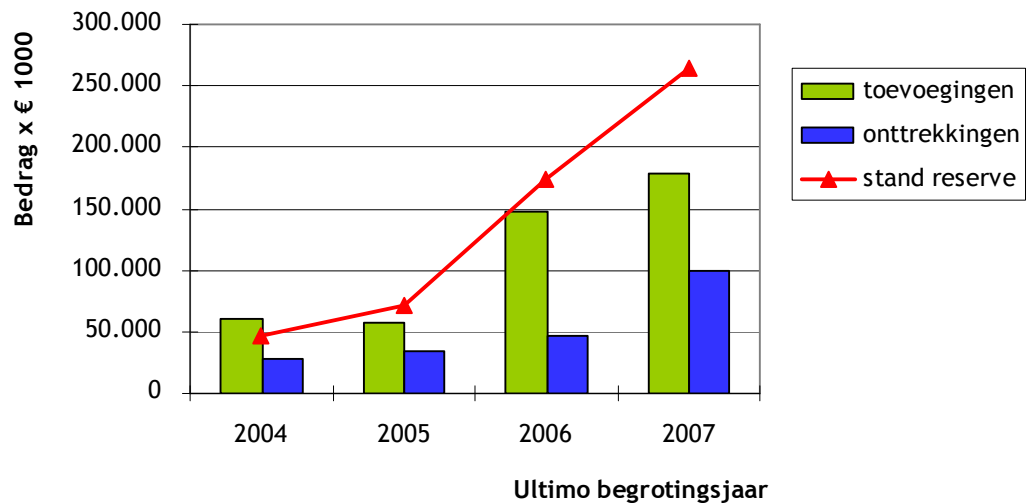
6.5. Meerjarige Investeringsreserve Gelderland

Ingesteld:	2002
Functie:	Sparen
Opgeheven:	n.v.t.

Instelling en verloop

Met de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland (MIG) wil Gelderland het verschil maken, investeringen genereren in samenhang en samenwerking, duurzaamheid en sociale cohesie bevorderen en de MIG is bedoeld voor bestedingen met een vernieuwend karakter.

figuur 6.6 Stand en verloop van de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland



Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Zoals blijkt uit bovenstaand figuur loopt de reserve op tot € 264 mln. in 2007. Uitgaande van de meerjarige prognose op basis van een voeding van € 70 mln. zal de reserve eerst nog verder oplopen om vanaf 2012 negatief te lopen. PS hebben in juli 2008 een motie aangenomen waarin GS wordt opgedragen om de toekomstige negatieve stand in de MIG zo snel mogelijk weg te werken door de extra dividenden (boven de € 70 mln.) te ontvangen in 2009 en later daar voor in te zetten.

Voeding

De MIG wordt voornamelijk gevoed door het Nuon-dividend. Bij het coalitieakkoord is afgesproken de oorspronkelijke raming van het dividend ad € 50 mln. te verhogen naar € 70 mln. Dit jaar wordt een dividend verwacht dat vele malen hoger ligt, maar vanwege de onzekerheid die gepaard gaat met een winstafhankelijke uitkering zoals dividend is er voor gekozen om de raming niet bij te stellen.

Bestedingen

De geraamde € 70 mln. is in meerjarig kader gealloceerd. Voor het deel dat boven de € 70 mln. ligt heeft GS bij de voorjaarsnota 2008 een doorkijk gegeven voor bestedingsrichtingen. Deze bestedingsrichtingen komen voort uit het coalitieakkoord en signalen uit het politieke debat. PS hebben de gelegenheid om te reageren op de visie van GS en deze reactie wordt door GS gebruikt voor het actualiseren van de MIG. Voorgaande jaren was het extra geld boven de € 70 mln. beduidend minder en werd de MIG geactualiseerd zonder dat het college eerst een visie over de besteding van de extra middelen aan PS voor had gelegd. De actualisatie loopt parallel aan de begroting. In deze fase is er sprake van een verdeling van het totale budget over een aantal prioriteiten; een politieke afweging van wat men voor een bepaald doel over heeft. Vervolgens wordt per project een voorstel aan de Staten voorgelegd.

Informatie aan PS

Bij de actualisering van de MIG wordt een overzicht gemaakt van alle projecten, met daarbij een onderscheid naar projecten waarvoor PS inmiddels een krediet beschikbaar hebben gesteld en waarvoor al uitgaven zijn gedaan, projecten waarvoor krediet beschikbaar is gesteld maar waarvoor nog geen uitgaven zijn gedaan, reserveringen die gemaakt zijn maar waar nog geen krediet beschikbaar is gesteld en de allocatie van extra middelen. Bij de beleidsrekening wordt dit overzicht aangevuld met de stand van zaken per project. Op verzoek van PS is bij de beleidsrekening 2007 een extra toelichting op de MIG gegeven, een soortgelijke toelichting zal ook de komende jaren worden gemaakt.

In de evaluaties behorende bij de begrotingen 2004 en 2005 is geen evaluatieoverzicht opgesteld over het meerjarig investeringsfonds Gelderland, zoals de meerjarige investeringsreserve Gelderland op dat moment nog genoemd werd. Volstaan wordt met de stand van het fonds per 1 januari 2004/2005. In de nota reserves en voorzieningen is de noodzaak van de MIG aangegeven en is besloten om de MIG in de vorm van een reserve te handhaven. In de evaluatie bij de begroting 2007 is volstaan met de stand van de reserve per 1 januari 2007.

Samenvatting bevindingen

Nut en noodzaak van de MIG zijn in eerste instantie gerelateerd aan de voeding van de reserve; met de MIG beschikt de provincie over een verdeelsystematiek om grote bronnen van inkomsten die van jaar tot jaar sterk kunnen fluctueren te alloceren. Daarmee wijkt de MIG af van andere reserves die worden gevormd vanuit het oogpunt van het realiseren van een doel door besteding van middelen.

De informatievoorziening aan PS is met een extra toelichting bij de rekening en een doorkijk qua bestedingsrichtingen bij de voorjaarsnota uitgebreid en inzichtelijk en deels vormgegeven buiten de gebruikelijke informatiemomenten om.

6.6. Europese programma's

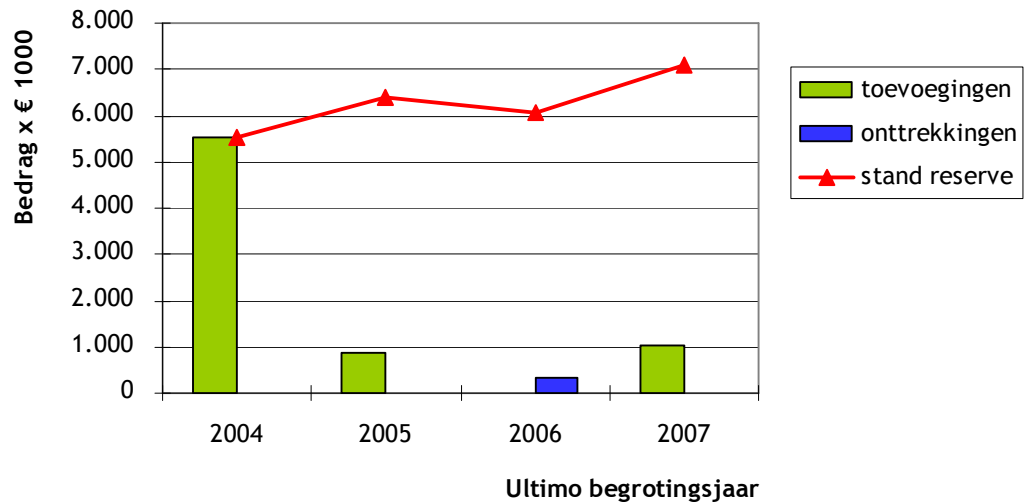
Ingesteld:	2002
Functie:	Sparen
Opgeheven:	n.v.t.

Instelling en verloop

Bij de voorjaarsnota 2002 is het fonds Europese programma's ingesteld. In dit fonds zijn de middelen opgenomen voor de uitvoering van het enkelvoudig programmeringsdocument 2000-2006. In dit document zijn de doelen voor de structuurfondsen opgenomen. De middelen worden voornamelijk gevormd door Europees geld en de eigen middelen voor de (verplichte) cofinanciering. Bij de nota reserves en voorzieningen 2004 is besloten om het fonds om te zetten in een voorziening, ondanks dat er binnen deze voorziening ook sprake is van eigen middelen. Aan het einde van het boekjaar is conform BBV-eisen een splitsing aangebracht tussen

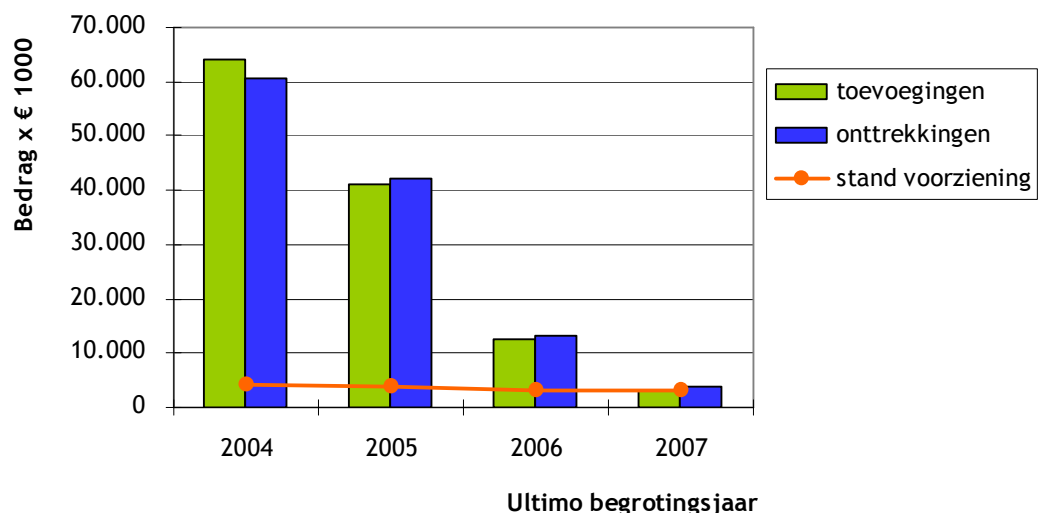
de voorziening (van derden ontvangen middelen) en de reserve (eigen middelen). Dit onderscheid is in de dagelijkse praktijk niet van belang. De voorwaarde tot cofinanciering maakt de reserve Europese programma's noodzakelijk. In de volgende figuren wordt inzichtelijk gemaakt wat de stand en het verloop is van zowel de reserve als de voorziening Europese programma's.

figuur 6.7 Stand en verloop van de reserve Europese programma's



Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

figuur 6.8 Stand en verloop van de voorziening Europese programma's



Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Uit de figuren blijkt dat de reserve sinds 2004 oploopt en inmiddels ruim € 7 miljoen bevat. De voorziening loopt licht terug van € 4 miljoen in 2004

tot € 3 miljoen in 2007. Bij de reserve is er met uitzondering van 2006 alleen sprake van toevoegingen en niet van onttrekkingen. Voor de voorziening geldt dat toevoegingen en onttrekkingen elkaar min of meer in evenwicht houden.

Voeding

Europees geld en de eigen middelen voor de (verplichte) cofinanciering vormen de voeding van de voorziening en de reserve.

Besteding

Er is een plan gemaakt voor het uitgavenpatroon. Potentiële subsidieaanvragers worden via de programmabureaus in de streek geattendeerd op de mogelijkheden en gestimuleerd om een project te starten. De Europese middelen worden daarbij als trekker gebruikt. De aanvraag voor subsidie wordt met behulp van een checklist getoetst door het Europese programmasecretariaat. Daarna volgt een beleidsinhoudelijke toets; past het project binnen het provinciale beleid.

Informatie aan PS

Het programma Europese programma's is één van de programma's uit de programmabegroting. Daardoor is het lastig om inzichtelijk te maken of en in welke mate de subsidies bijdragen aan de doelen in andere programma's. Hiervan is men zich bewust, op dit moment wordt de wijze van presentatie bekeken. Er wordt geen fondsverslag gemaakt. De informatie aan PS loopt via de reguliere P&C-documenten en is vooral financieel van aard.

In de evaluaties behorende bij de begrotingen 2004 en 2005 is de doelstelling opgenomen, te weten de financiering van een bepaald aantal Europese stimuleringsprogramma's en rijksprogramma's. De stand van het fonds en de vrije ruimte zijn inzichtelijk gemaakt. De conclusie in beide jaren is dat conform de voorwaarden van de Europese Commissie een risicoreserve wordt gecumuleerd voor onder andere negatieve koersverschillen en financiële risico's die kunnen optreden bij de uiteindelijke vaststelling van de programma's. In de nota reserves en voorzieningen is voorgesteld het fonds Europese programma's te handhaven onder de naam Voorziening Europese programma's. In de evaluatie behorende bij de begroting 2007 is de doelstelling opgenomen en zijn de stand en de vrije ruimte inzichtelijk gemaakt. De conclusie is dat er vanuit wordt gegaan dat de Europese middelen alsmede de autonome provinciale cofinancieringsmiddelen geheel in 2006 besteed zullen worden. Uit de figuur blijkt dat dit niet het geval is geweest.

Samenvatting bevindingen

Nut en noodzaak van de reserve en de voorziening zijn gekoppeld aan de oorsprong van de middelen; rijksmiddelen dienen in een voorziening te worden opgenomen en de daarbij behorende voorwaarde om provinciale middelen (cofinanciering) beschikbaar te stellen leiden tot de reserve. De omvang van de reserve vertoont een stijgende lijn en er is sprake van vrije ruimte waarbij afkomen overwogen kan worden. De informatievoorziening aan PS over deze reserve en voorziening is vooral

financieel van aard en kan informatiever worden door het toevoegen van een inhoudelijke component.

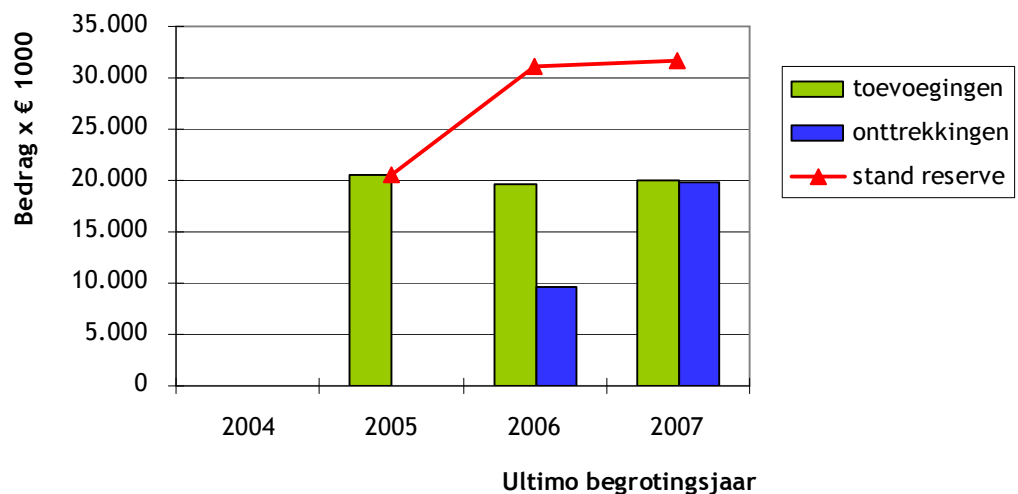
6.7. Reserve OV-infra Statenakkoord

Ingesteld:	2005
Functie:	Sparen
Opgeheven:	n.v.t.

Instelling en verloop

De reserve OV-infra Statenakkoord komt voort uit het Statenakkoord 2003-2007 en is ingesteld bij de begroting 2005. In het Statenakkoord is een opsomming van op te lossen infrastructurele knelpunten opgenomen. Afgesproken is de verhoging van de opcenten hiervoor in te zetten. In de volgende figuur zijn de stand en het verloop van deze reserve inzichtelijk gemaakt.

figuur 6.9 Stand en verloop van de reserve OV-infra Statenakkoord



Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland²⁶

Uit de figuur blijkt dat de reserve vanaf het moment van instellen gegroeid is naar ruim € 30 miljoen. In 2007 zijn onttrekkingen en toevoegingen in evenwicht.

²⁶ Geconstateerd is dat de cijfers over dotatie van en aan exploitatie in de beleidsrekening 2007 (toevoegingen +/- € 80 mln.) en de cijfers opgenomen in de toelichting (toevoegingen +/- € 20 mln.) niet eensluidend zijn. Er is voor gekozen om in deze figuur de cijfers op te nemen die logisch aansluiten op de informatie verkregen in het interview aangaande voeding van de reserve.

Voeding

In het Statenakkoord was een opsomming van op te lossen infrastructurele knelpunten opgenomen. De reserve OV-infra Statenakkoord is daarvoor één van de financieringsbronnen.

De voeding van de reserve komt vanuit een verhoging van de provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting (€ 17 mln. jaarlijks) en vanuit een bijdrage van de reserve wegebouwprojecten (4 x € 2.050.000).

Besteding

De uit diverse knelpunten voortvloeiende investeringen zijn uitgewerkt in een meerjarig bestedingsplan. Daarin zijn de volgende projecten opgenomen:

▪ N348; ontsluiting de Mars	€ 40 mln.
▪ N302; Lorentz Oost	€ 61 mln.
▪ N18; Eibergen	€ 62.3 mln.
▪ N835 Buren	€ 0.30 mln.
▪ N825 Borculo	€ 0.26 mln.
▪ Rheden	€ 0.2 mln.
▪ Reservering A15	€ 17 mln.
▪ Hoogwaardig OV	€ 32 mln.
▪ Innovatie OV	€ 16 mln.

De meerjarige bestedingen OV zijn inmiddels concreet ingevuld tot € 48 mln. Voor wat betreft de infrastructurele werken is de N302 aanbesteed en is de aanbesteding voor de N348 in 2009 voorzien. De bijdrage vanuit de provincie Gelderland, samen met de provincie Overijssel en Regio Twente aan de doortrekking van de rijksweg N18 is neergelegd in een overeenkomst met Rijkswaterstaat.

De inzet van de reserve bij de bestedingen van de verschillende projecten kan variëren van een uitgave in één keer bij kleinere OV-projecten en bij voorbereidingskosten, tot het dekken van kapitaallasten van grotere investeringen. Vanaf 2009 wordt de jaarlijkse dotatie vanuit de opbrengsten opcenten verlaagd naar € 15 mln. en de resterende € 2 mln. wordt gebruikt voor groot onderhoud (via de voorziening Instandhouding wegen).

Informatie aan PS

De planning en verantwoording van de voortgang van de bestedingen naar Provinciale Staten is terug te vinden in de Planning en Control-documenten (begroting) en in de fondsverslagen. De verwachting is dat de financiële ruimte in de reserve OV-infrastructuur voldoende is om de geplande projecten uit te voeren. Een eventuele toekomstige vrije ruimte wordt meegenomen in de planning en verantwoording naar PS.

In de nota reserves en voorzieningen is opgenomen dat bij de begroting 2005 is besloten een reserve in te stellen om de extra middelen te kunnen administreren die gegenereerd worden door de verhoging van de motorrijtuigenbelasting met 10 opcenten. In de evaluatie bij de begroting 2007 is de doelstelling van de reserve opgenomen, evenals de stand en de vrije ruimte. De conclusie bij de evaluatie gaat niet in op nut en

noodzaak, maar betreft het activeren van de wegenwerken vanaf 2009 om te voorkomen dat de reserve negatief loopt in 2009.

Samenvatting bevindingen

Het sparen van middelen voor het oplossen van infrastructurele knelpunten en het afzonderlijk kunnen administreren van de extra middelen die door de verhoging van de opcenten zijn verkregen, vormen een voldoende onderbouwing van nut en noodzaak van deze reserve. De benodigde omvang van de reserve is onderbouwd met een meerjarig bestedingsplan. De evaluatie bij de begroting 2007 gaat niet expliciet in op nut en noodzaak en is daarmee minder informatief richting PS dan mogelijk.

6.8. Reserve aangegane verplichtingen

Ingesteld:	2007
Functie:	Sparen
Opgeheven:	n.v.t.

Instelling en verloop

De reserve aangegane verplichtingen (RAV) is ingesteld bij de behandeling van de begroting 2008 en betreft een afsplitsing van de algemene reserve. In de begroting 2008 is daarover het volgende opgenomen:

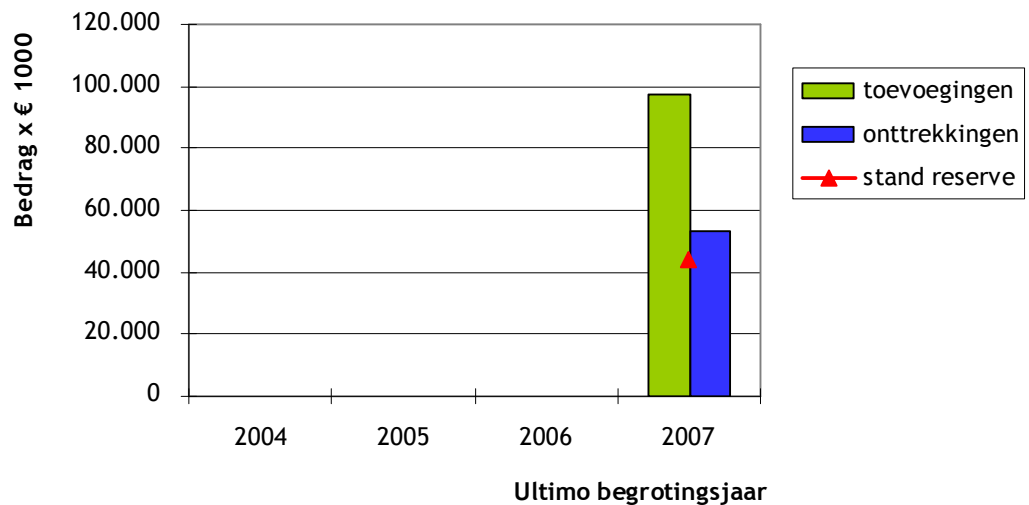
‘Bij de sanering van de fondsen in het kader van de Beleidsnota 2004 inzake reserves en voorzieningen zijn diverse voormalige fondsmiddelen, waarvoor reeds verplichtingen zijn aangegaan, opgenomen onder de Algemene Reserve. Algemene reserves zijn in beginsel vrij besteedbaar. Een substantieel deel van onze Algemene Reserve is echter reeds bestemd voor verschillende activiteiten. Daarom wordt voorgesteld het reeds bestemde deel van de Algemene Reserve toe te voegen aan een nieuwe Reserve aangegane verplichtingen, die onder de bestemmingsreserves wordt gerangschikt. (...) Met vorenstaande splitsing van de Algemene Reserve wordt bovendien voorkomen dat er - ook bij andere partijen - een te rooskleurig beeld ontstaat van onze vrije algemene reserves.’

Overigens is de term ‘verplichting’ relatief; er liggen geen contracten aan ten grondslag en PS zou derhalve kunnen besluiten de bestemming te wijzigen.

Nadien is met name bij de besluitvorming over de voorjaarsnota 2007 en de Uitvoeringsagenda 2007-2011 besloten om diverse bedragen te bestemmen en te onttrekken aan de Algemene Reserve. Deze bedragen zijn toegevoegd aan de RAV. De omvang van de reserve bedraagt ultimo 2007 € 43 mln.

Voor bestemmingsreserves die zijn ingesteld na het vaststellen van de beleidsnota reserves en voorzieningen geldt de verplichting om een verordening aan PS voor te leggen. Voor de RAV is een dergelijke verordening niet aangetroffen.

figuur 6.10 Stand en verloop van de Reserve Aangegane Verplichtingen



Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Voeding

De reserve is gevoed vanuit de algemene reserve.

Besteding

Uit het volgende staatje blijkt de besteding uit de reserve ultimo 2007.

Restant eenmalige middelen tbv Coalitieakkoord 2007-2011	-16.171.494
Bijdragen gewone dienst voor nieuw beleid (2008-2011)	-3.000.000
Reservering tussenresultaten project Ruimte voor Ruimte (afwikkeling 2009)	-5.013.978
Reservering flankerend beleid (ivm reorganisatie ambtelijke organisatie)	-2.800.000
Fietsen veilig lokaal (2008 en 2009)	-2.600.000
Ondernemerschap (2008-2010)	-2.155.000
Project Elst Centraal	-1.900.000
Invoering fuwaprov (duur garantieregeling personeel)	-1.778.023
Restant oud fonds landelijk gebied	-1.500.000
Cofinanciering ILG (2008, 2009)	-1.310.552
Culturele infrastructuur (2008)	-1.210.000
Reservering eventuele naheffing BTW (2008)	-1.000.000
Extra middelen voor DIS (2008, 2009)	-889.970
Ecologische verbindingszone Oude IJssel (2008)	-1.200.000
overige posten (12 stuks)	-1.423.886
	<u><u>-43.952.903</u></u>

Informatie aan PS

De rapportage richting PS over de RAV zal bestaan uit een verloopstaat bij de rekening. Een toelichting zoals voor de MIG zal niet worden opgesteld, hoewel dit het inzicht in de RAV kan vergroten. Doordat de RAV meer een pragmatisch dan een beleidsinhoudelijk doel kent, kan van deze reserve als totaal niet aangegeven worden of het doel bereikt wordt.

Verantwoording wordt afgelegd binnen de programma's waar middelen uit de reserve een bijdrage aan leveren. Doordat de reserve bij de behandeling van de begroting 2008 is ingesteld, is er nog geen sprake van een evaluatie.

Samenvatting bevindingen

Nut en noodzaak van deze reserve zijn met name gekoppeld aan de wens om het inzicht in de algemene reserve te vergroten door het maken van een beter onderscheid tussen een vrij deel en een bestemd deel. Bijkomend voordeel is dat de algemene reserve daardoor wordt verlaagd tot een (ook in de ogen van anderen) acceptabel niveau. De combinatie van 'oude' (maar niet harde) verplichtingen, de reservering voor divers nieuw beleid en het ontbreken van een verordening, doet vermoeden dat de verlaging van de algemene reserve in eerste instantie de voornaamste reden is geweest voor het instellen van deze reserve. Deze functie voor een reserve kent het BBV niet en de reserve strookt ook niet met de uitgangspunten opgenomen in de beleidsnota reserves en voorzieningen.

6.9. Samenvatting bevindingen

In het volgende schema worden de normen en belangrijkste bevindingen op basis van de acht geselecteerde reserves in beeld gebracht.

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 voor alle bestemmingsreserves af te leiden, met uitzondering van de RAV
<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 bepaald bedrag (egalisatiefunctie) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle bestemmingsreserves hebben een spaar- dan wel een egalisatiefunctie. De MIG heeft een spaarfunctie die vooral voedingsgericht is
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voor elke bestemmingsreserve wordt jaarlijks verantwoordingsinformatie gegeven 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jaarlijks wordt verantwoordingsinformatie gegeven. In de praktijk is er geen duidelijke lijn wat momentum en soort document betreft; niet alle bestemmingsreserves komen even uitgebreid aan de orde in de evaluatie bij de begroting, ook worden niet voor alle reserves jaarverslagen gemaakt
<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"> ▪ Voor elke bestemmingsreserve is sprake van een Statenbesluit

<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 doel, motief, voeding, rente/inflatiecorrectie en de voorwaarden waaronder besteding mag plaats vinden is voor iedere reserve te achterhalen ▪ Het plafond van de reserve en de maximale duur is bij geen van de onderzochte reserves vooraf bepaald ▪ Er kunnen vraagtekens gezet worden bij de onderbouwing van de benodigde omvang van enkele reserves
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bij jaarlijkse evaluatie wordt bezien of er sprake is van vrij besteedbare ruimte bij reserves en fondsen, waarbij overwogen wordt deze af te romen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De jaarlijkse evaluatie laat verscheidenheid zien qua vorm en inhoud. Niet bij alle reserves wordt de vrije ruimte inzichtelijk gemaakt. In de conclusie van de evaluatie is al dan niet afromen zelden expliciet aan de orde
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er moet adequaat gereageerd worden op de signalen van de accountant ten aanzien van reserves 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is geen sprake geweest van signalen van de accountant bij de onderzochte 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 Gelderse voorzieningen nader bekeken. De volgende voorzieningen zijn daarvoor geselecteerd²⁷:

- Jeugdhulpverlening
- Fonds Provinciale Wegen - mobiliteitsfonds Gelderland
- Voorzieningen dienst MW vanwege niet bestede gelden derden
- Voorziening BDU

Per voorziening wordt ingegaan op het besluit tot instelling, de voeding en bestedingen, de stand en het verloop in termen van toevoegingen²⁸ en onttrekkingen en de informatieverstrekking aan PS 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) en het jaar van opheffing als dat aan de orde is.

7.1. Jeugdhulpverlening

Ingesteld:	2000
Functie:	Egaliseren
Opgeheven:	n.v.t.

Instelling en verloop

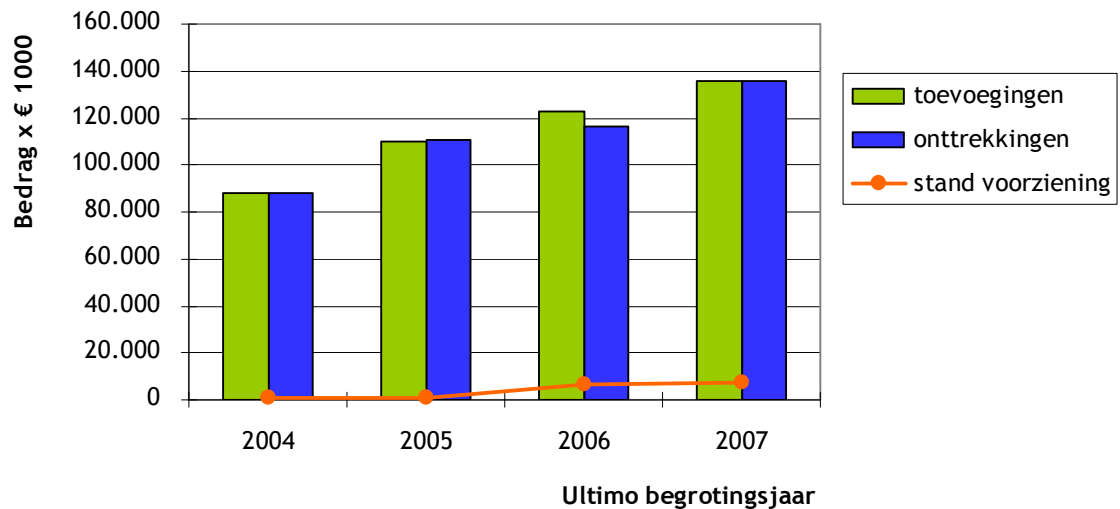
De wet op de jeugdzorg bestaat sinds 1 januari 2005. Het door PS in september 2000 ingestelde fonds jeugdhulpverlening is vanaf dat moment gebruikt voor de doeluitkering van het rijk voor de jeugdzorg. Het fonds is vervolgens in verband met BBV-eisen omgezet in een voorziening. De voorziening is noodzakelijk zolang de wet op de jeugdzorg van kracht is. Het doel van de voorziening is om de risico's op te vangen van de fluctuaties die zich voordoen in de exploitatie. In het uitvoeringsprogramma zijn de inhoudelijke doelstellingen en de resultaten die de provincie wil boeken opgenomen.

Uit figuur 7.1 blijkt de stand en het verloop van de voorziening jeugdhulpverlening.

²⁷ De wijze waarop de selectie van deze voorzieningen heeft plaatsgevonden is in paragraaf 1.5 aan de orde gekomen

²⁸ Exclusief rente-/instandhoudingstoevoegingen, inclusief cofinanciering, bijdragen aan activa, dotaties reserves en dotaties aan andere reserves.

figuur 7.1 Stand en verloop van de voorziening jeugdhulpverlening



Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Uit de figuur blijkt dat de stand van de voorziening een stijging laat zien van € 1 mln. in 2004 tot € 7 mln. in 2007. In de voorziening is een buffer opgenomen van € 6 mln. om fluctuaties op te vangen.

Voeding

De doeluitkering van het rijk is de voeding van deze voorziening. De raming van de inkomstenkant wordt bemoeilijkt doordat het rijk relatief laat is met de beschikking (halverwege 2008 was de beschikking over 2008 nog niet binnen) en daarnaast aan het einde van het jaar nog met bijstellingen en loon- en prijsindexaties komt.

Besteding

In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma wordt uiteengezet welke resultaten de provincie wil boeken en welke subsidies daaraan worden besteed. Dit uitvoeringsprogramma wordt aan het rijk gezonden om de doeluitkering voor het jaar er op vast te stellen. Het budget ligt voor 97% vast in beschikkingen.

Informatie aan PS

De verantwoording over de (voorziening) jeugdhulpverlening vindt plaats in de beleidsrekening. Er worden geen fondsverslagen gemaakt.

In de evaluatie behorende bij de begrotingen 2004 en 2005 is volstaan met het geven van de stand per 1 januari 2004/2005. In de nota reserves en voorzieningen is aangegeven dat het wettelijk verplichte fonds jeugdhulpverlening ingevolge het BBV als voorziening moet worden aangemerkt. In de evaluatie behorende bij de begroting 2007 wordt de stand en de vrije ruimte inzichtelijk gemaakt. De conclusie van de evaluatie gaat in op het effect dat met de inzet van de middelen wordt beoogd.

Samenvatting bevindingen

Nut en noodzaak van de voorziening jeugdhulpverlening hangen samen met de verplichting om een voorziening te vormen voor middelen die van derden zijn verkregen. In de P&C-documenten is de informatievoorziening aan PS over deze voorziening beperkt.

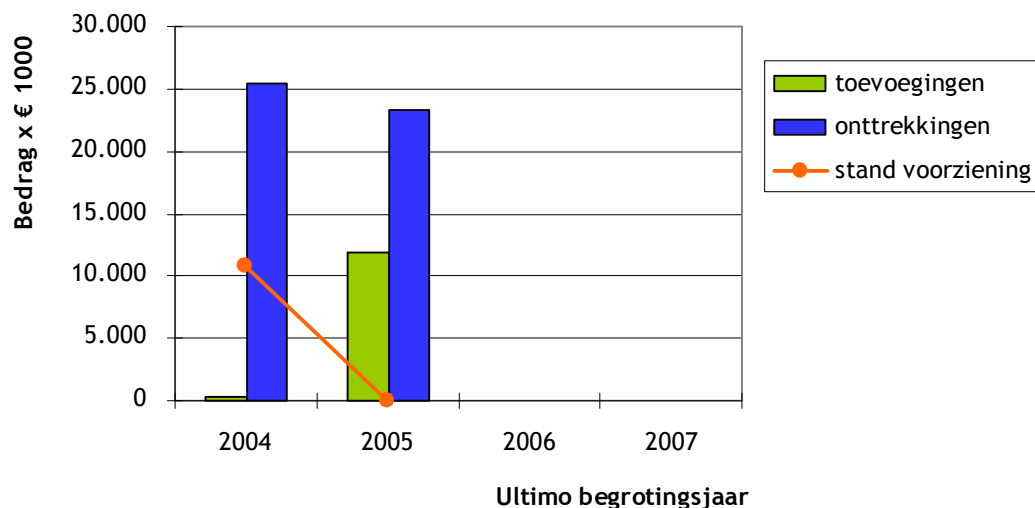
7.2. Fonds Provinciale Wegen - mobiliteitsfonds Gelderland

Ingesteld:	2002 & 2005
Functie:	Sparen
Opgeheven:	2005 & n.v.t.

Instelling en verloop

Het mobiliteitsfonds is door PS ingesteld in 2002. Destijds ging het om de Dijsselbloemgelden, waarvoor het rijk € 17 miljoen doneerde en de provinciale bijdrage eveneens € 17 miljoen bedroeg. De Dijsselbloemgelden betroffen een extra investeringsimpuls om knelpunten in de infrastructuur versneld aan te pakken. Het mobiliteitsfonds is in de nota reserves en voorzieningen omgezet in een voorziening. In de volgende figuur komt dit tot uitdrukking.

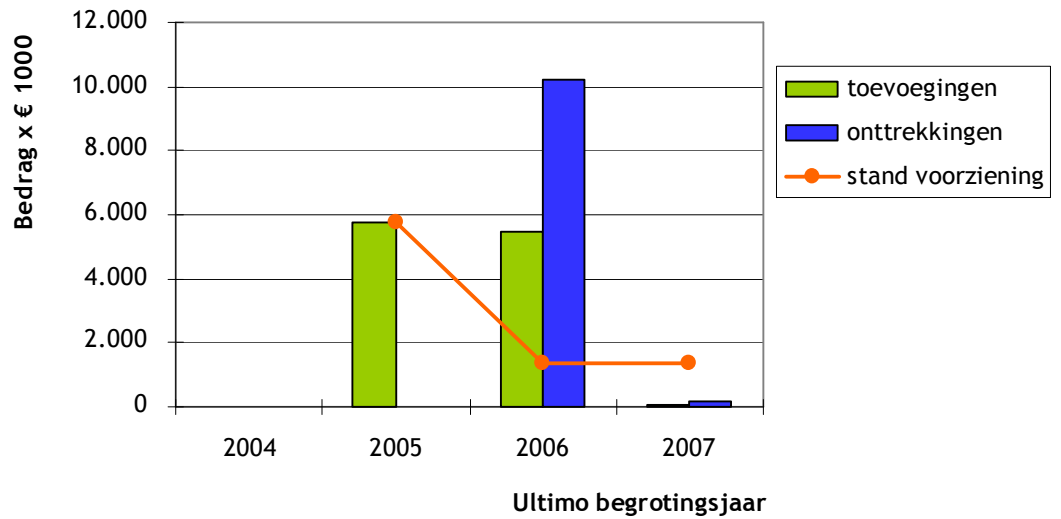
figuur 7.2 Stand en verloop van het Fonds provinciale wegen Mobiliteitsfonds Gelderland



Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Uit de volgende figuur blijken de stand en het verloop van de voorziening Mobiliteitsfonds Gelderland sinds de omzetting naar een voorziening.

figuur 7.3 Stand en verloop van het Mobiliteitsfonds Gelderland

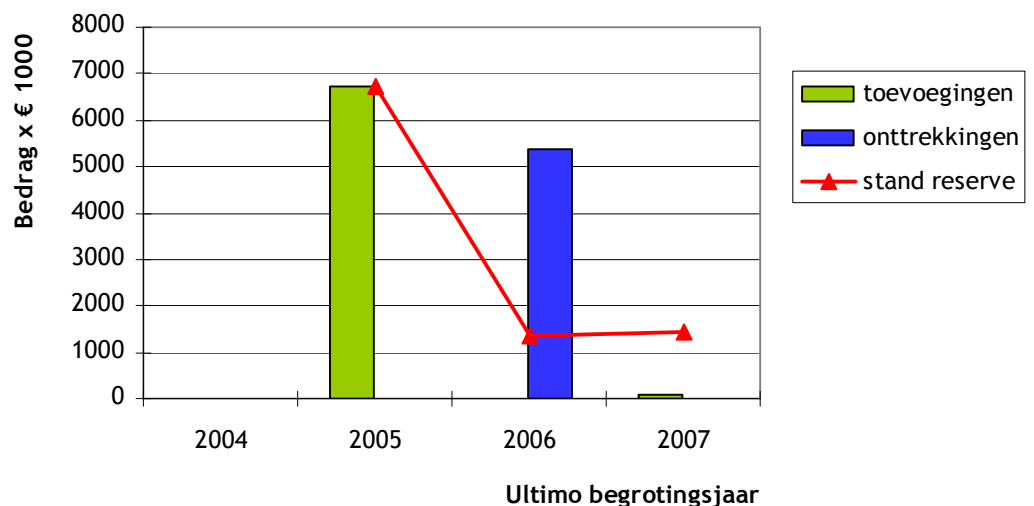


Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Uit de figuur blijkt dat de voorziening in 2006 en 2007 op € 1,3 miljoen staat.

Naast de voorziening mobiliteitsfonds bestaat er tevens een reserve mobiliteitsfonds. De stand en het verloop van deze reserve komen in de volgende figuur tot uitdrukking.

figuur 7.4 Stand en verloop van de reserve Mobiliteitsfonds Gelderland

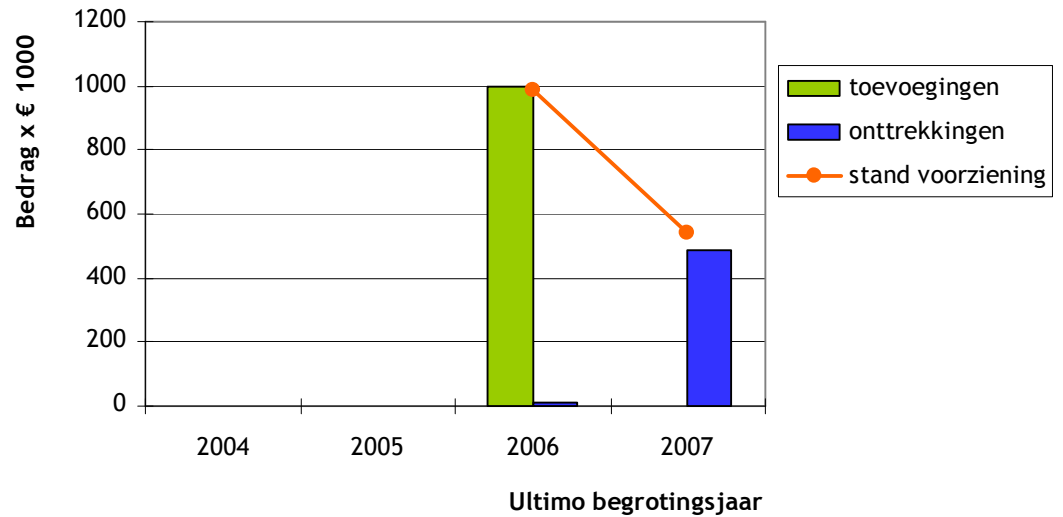


Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

De stand van de reserve is ultimo 2007 € 1,4 miljoen. De inzet van de Dijsselbloemgelden is inmiddels afgerond en de term en de systematiek

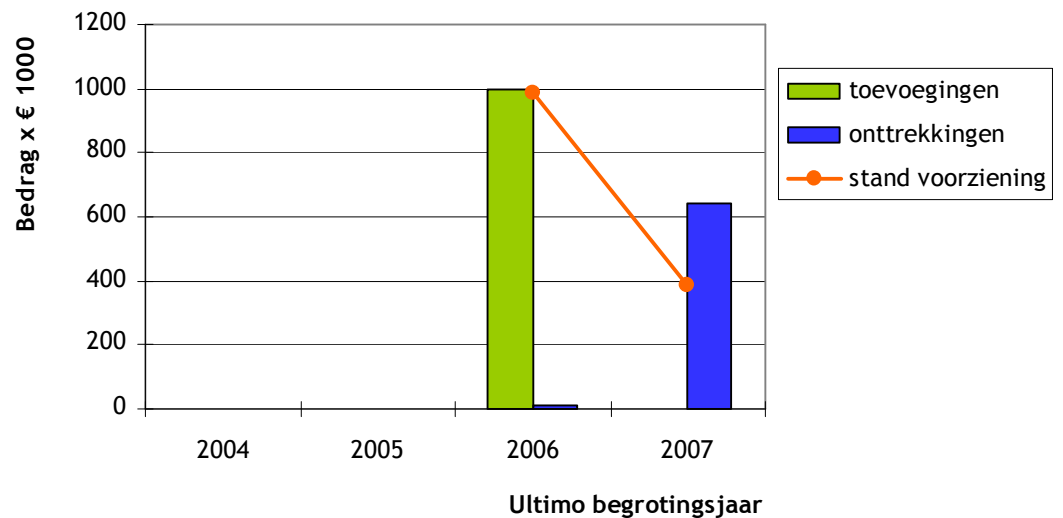
van het mobiliteitsfonds worden nu gehanteerd voor kleinere doorstromingsmaatregelen. Dit heeft vanaf 2006 geleid tot de instelling van twee nieuwe voorzieningen. In de volgende figuren zijn de stand en het verloop van deze voorzieningen opgenomen.

figuur 7.5 Stand en verloop van de voorziening Mobiliteitsfonds Gelderland Beter Bereikbaar Vallei



Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

figuur 7.6 Stand en verloop van de voorziening Mobiliteitsfonds Gelderland Beter Bereikbaar Stedendriehoek



Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Beide voorzieningen laten een dalende omvang zien, van € 1 mln. in 2006 naar € 0,5 mln. (Vallei) respectievelijk € 0,4 mln. (Stedendriehoek). In de toelichting in de jaarrekeningen 2004 en 2005 worden de voorziening en de reserve gecombineerd en wordt voor een toelichting op de bestedingen verwezen naar het fondsverslag. In de toelichting behorend bij de jaarrekening 2006 worden, naast de combinatie van voorziening en reserve Mobiliteitsfonds, de voorzieningen voor de Vallei en de Stedendriehoek apart toegelicht. In de jaarrekening 2007 zijn geen toelichtingen voor voorzieningen meer opgenomen en gaat de toelichting alleen over de combinatie reserve en voorziening, gekoppeld aan het 'oude' mobiliteitsfonds.

Voeding

De voeding bestond oorspronkelijk uit een bijdrage ad €17 mln. van het Rijk en daarnaast een provinciale bijdrage ad € 17 mln. Voor de doorstromingsmaatregelen Beter Bereikbaar bedraagt de Rijksbijdrage voor de jaren 2006 tot en met 2010 per regio (Stedendriehoek en de Vallei) € 5 mln. Daarnaast is er sprake van cofinanciering door de regio van eveneens € 5 mln.

Besteding

Het mobiliteitsfonds Beter Bereikbaar draagt bij aan het beter benutten van de infrastructuur, één van de doelen uit de dynamische beleidsagenda. Met behulp van het fonds kunnen gemeenten projecten uitvoeren waar zij zelf baat bij hebben, maar ook projecten waar de buurgemeente baat bij heeft. Deze projecten maken onderdeel uit van het bestedingsplan van het programma 'werken aan duurzame mobiliteit'. De gelden voor deze projecten worden uitgekeerd na een subsidieaanvraag.

Informatie aan PS

In het fondsverslag wordt verslag gedaan van het mobiliteitsfonds. Daarnaast wordt eens per twee jaar een beleidsevaluatie uitgevoerd, op basis waarvan een nieuwe dynamische beleidsagenda wordt opgesteld.

In de evaluatie behorende bij de begroting 2004 en 2005 is volstaan met het weergeven van de stand per 1 januari 2004/2005. In de nota reserves en voorzieningen is opgenomen dat volgens het BBV voor de niet bestede rijksmiddelen een voorziening gevormd moet worden. In de evaluatie bij de begroting 2007 wordt ingegaan op de doelstelling behorend bij de Dijsselbloemgelden, de stand van de voorziening en de vrije ruimte. In de conclusie van de evaluatie wordt aangegeven dat de regeling Dijsselbloemgelden in principe eind 2006 ophouden te bestaan en dat de financiële afwikkeling begin 2007 zal plaats vinden. In deze evaluatie wordt niet ingegaan op de mobiliteitsprojecten waarvoor het fonds sinds 2006 wordt gebruikt.

Samenvatting bevindingen

Nut en noodzaak hangen samen met het feit dat voor middelen van derden met een specifiek doel een voorziening getroffen dient te worden. De term mobiliteitsfonds is gebruikt voor zowel de Dijsselbloemgelden als de kleinere doorstromingsmaatregelen. Voor PS kan dit verwarrend zijn,

zeker wanneer in de evaluatie bij de begroting 2007 alleen maar verantwoord wordt over de Dijsselbloemgelden en de functie die het mobiliteitsfonds heeft sinds 2006 buiten beschouwing blijft.

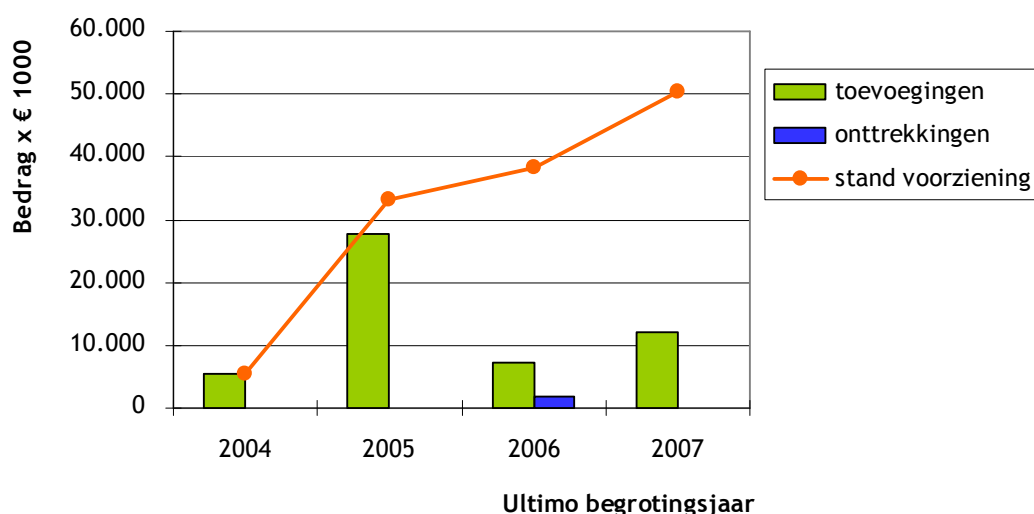
7.3. Voorzieningen dienst MW vanwege niet bestede gelden derden

Ingesteld:	2004
Functie:	Sparen
Opgeheven:	n.v.t.

Instelling en verloop

De voorzieningen dienst MW vanwege niet bestede gelden derden betreft een verzameling van vooruit ontvangen (rijks)middelen die conform BBV als voorzieningen dienen te worden beschouwd. In de P&C-documenten tot aan de beleidsrekening 2007 zijn deze voorzieningen per dienst als hoofdstip opgenomen, met daaronder een opsomming van voorzieningen.

figuur 7.7 Stand en verloop van de voorzieningen dienst MW vanwege niet bestede gelden derden



Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Uit de figuur blijkt dat de voorzieningen in de afgelopen jaren een flinke groei hebben doorgemaakt van € 5 miljoen in 2004 naar € 50 miljoen in 2007. Met uitzondering van 2006 is er in de periode 2004 - 2007 geen sprake van onttrekkingen aan deze voorzieningen.

Door een wijziging in het BBV kunnen vooruit ontvangen (rijks)middelen vanaf dit jaar financieel-technisch op andere wijze worden verwerkt (overlopende passiva), zodat deze voorzieningen (en de daarbij behorende ramings- en verantwoordings-eisen) niet langer nodig zijn.

Voeding en besteding

De onderstaande twee relatief grote voorzieningen zijn onder meer onder de noemer Voorzieningen dienst MW vanwege niet bestede gelden derden opgenomen:

Bodembescherming

Van het ministerie van VROM is het totaalbedrag voor een periode van vier jaar in één keer ontvangen. Ieder jaar wordt de jaarlaag er afgehaald en na vier jaar volgt de eindafrekening.

Gasfabrieken

Eind 2007 heeft NUON een afkoopsom overgemaakt voor de sanering van gasfabriekterreinen. Naast deze middelen wordt jaarlijks een bijdrage van VROM ontvangen en worden provinciale middelen ingezet. Omdat de uitgaven mogelijk niet in de pas lopen met de bijdragen van VROM is er tevens sprake van een buffer van € 5 miljoen MIG-geld. De sanering dient door de provincie uitgevoerd te worden voor 2015.

Informatie aan PS

In de beleidsrekening wordt verantwoording afgelegd over deze voorzieningen. Daarbij moet worden opgemerkt dat in de beleidsrekeningen van 2004, 2005 en 2007 een toelichting bij deze voorzieningen ontbreekt. In 2006 is voor enkele onderliggende posten een toelichting opgenomen.

De voorziening is ingesteld in 2004 maar niet opgenomen in de begrotingen van 2005, 2006 en 2007. Deze voorzieningen komen dan ook niet aan de orde in de evaluaties die bij de begroting van 2004, 2005 en 2007 zijn gevoegd. Ook in de nota reserves en voorzieningen zijn deze voorzieningen niet aan de orde geweest.

Samenvatting bevindingen

Nut en noodzaak van de voorzieningen hangen samen met de verplichting om een voorziening te vormen voor van derden verkregen middelen. Sinds de beleidsrekening 2007 zijn de onderliggende posten in de rekening opgenomen zonder de hoofdpост 'voorzieningen dienst MW vanwege niet bestede gelden derden'. Gezien de omvang van een deel van deze posten doet dit meer recht aan deze voorzieningen. De informatievoorziening aan PS is incompleet door het ontbreken van deze voorzieningen in de begrotingen van 2004 tot en met 2007 en de daarbij behorende evaluaties en het ontbreken van toelichtingen bij de gegevens in drie van de vier beleidsrekeningen.

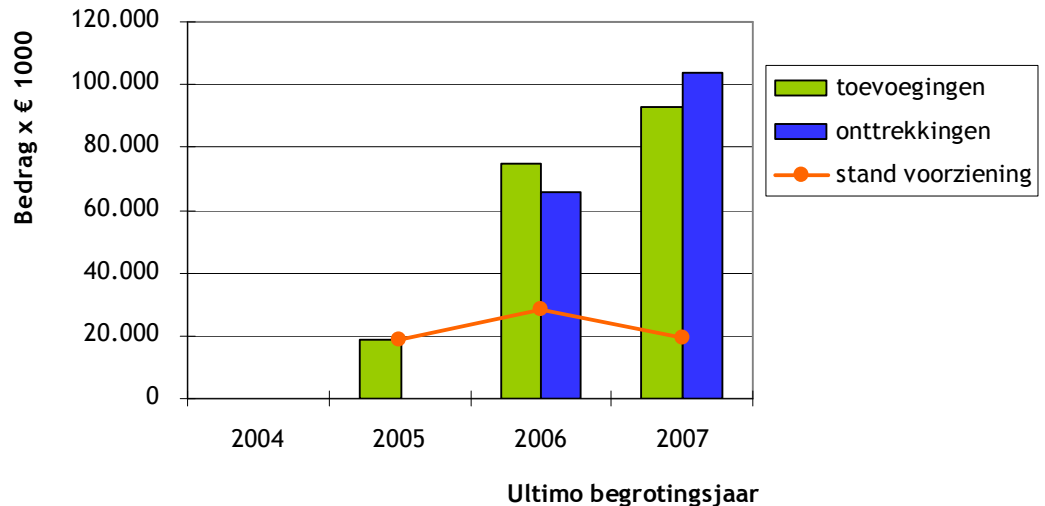
7.4. Voorziening BDU

Ingesteld:	2005
Functie:	Egaliseren
Opgeheven:	n.v.t.

Instelling en verloop

De Voorziening Brede Doeluitkering (BDU) is in 2005 geïntroduceerd bij het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP). Om provincies meer beleidsruimte en vrijheid te geven zijn aparte regelingen voor diverse onderdelen om rijksbijdragen te verstrekken gebundeld in de BDU.

figuur 7.8 Stand en verloop van de voorziening BDU



Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

De toevoegingen en onttrekkingen bedragen vanaf 2006 meer dan € 60 mln. De stand van de voorziening is ultimo 2007 bijna € 20 mln. Naast deze voorziening bestaat er tevens een reserve BDU waarin eigen middelen van de provincie zijn opgenomen. Deze middelen zijn bedoeld als verplichte cofinanciering op het moment dat middelen uit de BDU worden ingezet voor de infrastructuur van OV.

Voeding

De BDU wordt aan het begin van het jaar uitbetaald door het rijk en dient conform BBV als voorziening op de balans te worden gezet. PS heeft in 2005 besloten daarvoor een voorziening BDU in te stellen. Pas aan het einde van het jaar weet de provincie wat het Rijk aan BDU gaat overmaken, tot nu toe is dat altijd meer geweest dan verwacht.

Besteding

In het NVVP zijn beleidsdoelen opgenomen die vertaald zijn naar het Provinciaal Verkeers- en VervoersPlan. De doelen van het PVVP zijn opgenomen in de programmabegroting. Het BDU draagt bij aan het bereiken van deze doelen, maar daarnaast worden ook provinciale middelen ingezet. Jaarlijks wordt een bestedingsplan vastgesteld door GS dat ter kennisname aan PS wordt gestuurd. Aan het bestedingsplan liggen door PS vastgestelde concessieovereenkomsten ten grondslag. De regio's stellen voor het deel infrastructuur van de BDU een plan op voor de besteding van de gelden. Nadat het bestedingsplan is vastgesteld, moeten

projecten worden ingediend en worden voorzien van een subsidieaanvraag.

Informatie aan PS

Verantwoording wordt afgelegd in het fondsverslag BDU.

De evaluatie die is uitgevoerd voor de beleidsnota reserves en voorzieningen heeft voor dit fonds geleid tot een omzetting naar een voorziening. In de evaluatie bij de begroting 2007 is per subdoelstelling de stand en de vrije ruimte in de voorziening aangegeven. De conclusie van de evaluatie is voor de meeste subdoelstellingen dat er voldoende middelen in de voorziening zitten om de geplande kosten te kunnen dekken.

Samenvatting bevindingen

Nut en noodzaak van deze voorziening komen voort uit de verplichting om een voorziening te vormen voor van derden ontvangen middelen. Met het fondsverslag en de evaluatie bij de begroting wordt PS geïnformeerd over de inzet van de middelen en het bereiken van de doelstelling.

7.5. Samenvatting bevindingen

In het hierna volgende 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 mate waarin PS geïnformeerd wordt over de (stand en inzet van) de voorziening varieert sterk; van uitgebreid (bijvoorbeeld BDU) tot mager (bijvoorbeeld voorzieningen dienst MW)
<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">▪ Er is geen sprake geweest van signalen van de accountant bij de onderzochte voorzieningen

Bijlagen

A. Inhoud toezichtrappen reserves en voorzieningen

Accountantsverslagen provincie Gelderland

2004:

“Periodiek actualiseren meerjaren onderhoudsplan gelet op toereikendheid voorziening groot onderhoud”

“Systematische inventarisatie en beoordeling van risico’s op impact en waarschijnlijkheid ontbreekt”

2005:

“Toereikendheid van de onderhoudsvoorzieningen en de dotaties aan de onderhoudsvoorziening onderbouwen aan de hand van meerjaren begrotingen”

“Weerstandscapaciteit ruim hoger dan intern gedefinieerde minimale omvang (13,8 mln.)”

“Stille reserves als onderdeel van de weerstandscapaciteit”

“Noodzaak kwantificering risico’s”

“Provincie heeft in 2005 een start gemaakt met het opzetten van een juridisch risicomanagementsysteem; advies om dit uit te bouwen naar een risicomonitoringsysteem”

2006:

“Constatering dat nog geen nadere onderbouwing aanwezig is van de noodzakelijke weerstandscapaciteit”

“Aandringen op een nadere onderbouwing van de voorzieningen”

“Aandacht voor onderbesteding”

“In 2006 start juridisch risicomanagementsysteem; advies: uitbreiden naar breder algemeen risicomonitoringsysteem”

2007:

“Aandacht voor op peil brengen onderhoudsvoorziening”

“Stortingen in reserves hoger dan geraamd vanwege vertragingen ‘in het veld’”

“Advies om kwantificering risico’s en om koppeling met weerstandscapaciteit”

“Uit de beleidsrekening wordt beperkt duidelijk welke doelstelling aan de verschillende reserves is gekoppeld, en in welke mate concrete bestedingsdoeleinden aanwezig zijn”

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

Provincie Gelderland:

“Bij de toelichting op de balans is niet (kwantitatief) aangegeven welke reserve (of welk deel van de reserve) ‘beklemd’ is ten behoeve van afschrijvingen”

“Het inzicht in de reserves en voorzieningen in de rekening verbeteren door zowel de oorzaken (in relatie tot de beleidsdoelen) van gerealiseerde toevoegingen en onttrekkingen als de oorzaken van verschillen tussen de gerealiseerde en geraamde toevoegingen en onttrekkingen toe te lichten. Bovendien kan in de rekening het inzicht in de vrije ruimte in c.q. de claims op reserves nog verbeterd worden”

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:
 - Voor middelen die gereserveerd dienen te blijven voor het doel waarvoor zij beschikbaar zijn gesteld, zolang de middelen nog niet zijn besteed (spaarfunctie)
 - 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 voorzieningenBron: 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 L.J.M. Braber
Controller dienst WVW
- Dhr R.E.W. Hobeyn
Adviseur concernstaf
- Dhr M. Koghee
Adviseur concernstaf
- Dhr B. Möhlen
Adviseur financieel team, afdeling welzijn, zorg en cultuur
- Dhr O.R.M. Ostendorf
Regiocoördinator
- Dhr W.L. Pardijs
Concernstaf
- Dhr E.F.M. Peters
Hoofd afdeling financiën en economie en controller dienst MW
- Dhr T.H.C. Peters
Gedeputeerde
- Dhr E.M.A.G. Staring
EU-programma secretariaat dienst REW
- Dhr H. Steenbergen
Hoofd financieel team, afdeling welzijn, zorg en cultuur
- Dhr J.J.T. Thomassen
EU-programma secretariaat dienst REW
- Dhr R.G.V.A. Verkooijen
Hoofd onderafdeling en programmamanager bereikbaarheid en infrastructuur
- Dhr M. Voskuilen
Financieel economisch beleidsmedewerker dienst MW
- Dhr C.L. de Vries
Concerncontroller
- Dhr B. Wemmenhoven
Financieel beleidsmedewerker landelijk gebied dienst REW

D. Geraadpleegde bronnen

Coalitieakkoord, beleidsnota's en verordeningen

- Beleidsnota 2004 inzake reserves en voorzieningen (sanering fondsen)
- De Gelderse aanpak, Statenakkoord 2003-2007
- Financiële verordening Gelderland 2003, inclusief toelichting
- Gelders coalitieakkoord 2007-2011
- Uitvoeringsregeling Financiële verordening Gelderland 2003, inclusief toelichting

Wet- en regelgeving

- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
- Provinciewet
- Wijzigingsbesluit BBV van 10 juli 2007 (Staatsblad 2007, 278)

P&C-documenten Gelderland

- Accountantsverslag 2004-2007, Deloitte
- Advies rekeningcommissie bij jaarrekening 2004- 2007
- Begroting 2004- 2007, inclusief bijlagen waaronder de meerjarenramingen
- Jaarrekening 2004 - 2007
- Voorjaarsnota 2004-2007

Statenvoorstellen, notulen van commissie- en statenvergaderingen

- Notulen commissie AB 01-12-04, agendapunt 9 PS2004-763
- Notulen commissie AB 04-02-04, agendapunt PS2003-551
- Notulen PS 22-12-04, agendapunt PS2004-763
- Statennotitie Sturen met fondsen, PS2003-551
- Statenvoorstel A502 strippen of scheiden, 29 januari 2003
- Statenvoorstel PS2004-763 inzake beleidsnota reserves en voorzieningen 2004
- Sturen is sorteren, Andersson Elffers Felix in opdracht van de commissie beleidsevaluatie

Websites

- www.commissiebbv.nl
- www2.nijmegen.nl/gemeente/gemeenteraad/Rekenkamer/lexicon
- www.gelderland.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 vrijgevallen 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 vrijgevallen 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 Gelderland

Naam van de algemene reserve	2004	2005	2006	2007
Algemene Reserve	ja	ja	ja	ja
Egalisatiefonds reserves/fondsen	ja	ja	nee	nee
Algemene Reserve verplichtingen MW	nee	nee	nee	ja

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

tabel 3.1-II Bestemmingsreserves van de provincie Gelderland

Naam van de bestemmingsreserve	2004	2005	2006	2007
Egalisatierekening tarieven	ja	ja	nee	nee
Reserve Algemene Bedrijfsvoering	ja	ja	ja	ja
Reserve BTW-compensatiefonds	ja	ja	nee	nee
Fonds Majeure Projecten	ja	nee	nee	nee
Fonds Projecten in Uitvoering	ja	ja	ja	ja
Geblokkeerde reserve achtergestelde lening NUON	ja	ja	ja	ja
Reserve Deelnemingen	ja	nee	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Algemeen	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Gladheidsbestrijding	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Openbaar Vervoer Projecten	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Fietspadprojecten	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Verkeersveiligheidsprojecten	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Fietspaden Derden	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Bebouwde Kommen	ja	ja	nee	nee

Naam van de bestemmingsreserve, vervolg	2004	2005	2006	2007
Fonds Provinciale Wegen - Carpoolpleinen	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Subsidieregeling Goederenvervoer	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Transferpunten/Haltes	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Busroutes	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Beeldende Kunst en Vormgeving	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - OV-infra	ja	ja	nee	nee
Egalisatiereserve Grondwaterheffing	ja	ja	ja	ja
Fonds Uitvoering Waterstaatswerken	ja	ja	nee	nee
Sociaal Economisch Ontwikkelingsfonds	ja	ja	nee	nee
Eurowerkproject	ja	nee	nee	nee
Fonds Vernieuwing Landelijk Gebied	ja	ja	nee	nee
Meerjarige Investeringsreserve Gelderland	ja	ja	ja	ja
Meerjaren Investeringsprogramma	ja	ja	ja	ja
Cultuurhistorie	ja	ja	nee	nee
Fonds Kunst en Cultuur	ja	ja	nee	nee
Fonds Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid	ja	ja	ja	ja
Fonds Provinciale Wegen - A348/N348	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Mobiliteitsfonds Gelderland	ja	ja	nee	nee
Europese Programma's	ja	ja	ja	ja
Fonds Provinciale Wegen - Mobiliteitsprojecten optimum 2	nee	ja	nee	nee
Reserve OV-infra statenakkoord	nee	ja	ja	ja
Reserve wegenbouw: beeldende kunst	nee	ja	ja	ja
Reserve BDU: provinciale middelen exploitatiebijdragen OV	nee	ja	ja	ja
Reserve Bedrijfsomgeving	nee	ja	ja	ja
Reserve aankoop en particulier beheer van natuurterreinen	nee	ja	ja	ja
Reserve Werken aan N348	nee	ja	ja	ja
Reserve Hart van Dieren	nee	ja	ja	ja
Reserve Mobiliteitsfonds Gelderland	nee	ja	ja	ja
Reserve verplichtingen	nee	ja	ja	nee
Reserve Wegenbouwprojecten	nee	nee	ja	ja
Reserve aangegane verplichtingen	nee	nee	nee	ja
Geblokkeerde reserve achtergestelde lening Vitens	nee	nee	nee	ja
Reserve infraprojecten netwerknota OV	nee	nee	nee	ja
Reserve infrastructurele maatregelen langzaam verkeer	nee	nee	nee	ja
Reserve EFRO 2007-2013 Gelderland	nee	nee	nee	ja

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

tabel 3.1-III Voorzieningen van de provincie Gelderland

Naam van de voorziening	2004	2005	2006	2007
Voorziening Groot Onderhoud	ja	ja	ja	ja
Voorziening Afwikkeling Evenementenbeleid	ja	ja	ja	ja
Voorziening Afwikkeling Europartnerschap	ja	ja	ja	ja
Voorziening Flankerend beleid 2004	ja	ja	ja	ja
Voorziening oninbare vorderingen studiefonds	ja	nee	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - A348/N348	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Kunstwerken	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - GDU	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Instandhouding Wegverhardingen	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Vervanging Verkeersregelinstantaties	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - De Boer projecten	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - OV: Verbetering Toegankelijkheid	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - OV: Sociale Veiligheid	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Interimregeling Duurzaam Veilig	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - OV: Rijksmiddelen Stimulering	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Mobiliteitsfonds Gelderland	ja	ja	nee	nee
Tielse Brug	ja	ja	nee	nee
Jeugdhulpverlening	ja	ja	ja	ja
Fonds Stads- en dorpsvernieuwing	ja	ja	nee	nee
Europese Programma's	ja	ja	ja	ja
Voorzieningen Dienst MW vanwege niet bestede gelden derden	ja	ja	ja	ja
Voorzieningen Dienst REW vanwege niet bestede gelden derden	ja	ja	ja	ja
Voorzieningen CS vanwege niet bestede gelden derden	ja	ja	ja	ja
Voorzieningen Dienst REW vanwege niet bestede gelden derden	ja	ja	ja	ja
Fonds Provinciale Wegen - Algemeen	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Openbaar Vervoer Projecten	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Fietspadprojecten	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Verkeersveiligheidsprojecten	ja	ja	nee	nee
Fonds Provinciale Wegen - Bebouwde Kommen	ja	ja	nee	nee
Fonds Uitvoering Waterstaatswerken	ja	ja	nee	nee
Sociaal Economisch Ontwikkelingsfonds	ja	ja	nee	nee
Fonds monumentenzorg	ja	ja	nee	nee
Fonds Kunst en Cultuur	ja	ja	nee	nee
Voorziening Werken aan N348	nee	ja	ja	ja
Voorziening Hart voor Dieren	nee	ja	ja	ja

Naam van de voorziening, vervolg	2004	2005	2006	2007
Voorziening Mobiliteitsfonds Gelderland	nee	ja	ja	ja
Voorziening BDU	nee	ja	ja	ja
Voorziening Instandhouding Wegverhardingen	nee	ja	ja	ja
Voorziening Optimum II (Interreg III-b)	nee	ja	ja	ja
Voorziening ISV	nee	ja	ja	ja
Voorziening Kunst en Cultuur	nee	ja	ja	nee
Voorziening Mobiliteitsfonds Gelderland BBVallei	nee	nee	ja	ja
Voorziening Mobiliteitsfonds Gelderland BBStedendriehoek	nee	nee	ja	ja
Voorziening Mobiliteitsprojecten optimum 2	nee	nee	ja	ja
Voorziening EFRO 2007-2013 EU-middelen	nee	nee	nee	ja
Voorziening X-GDI	nee	nee	nee	ja

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Totale omvang

figuur 3.1 Totale omvang reserves en voorzieningen in Gelderland

jaar	totale omvang
2004	299.744
2005	400.884
2006	545.017
2007	664.198

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Aard en omvang

figuur 3.2 Aard en omvang van de Gelderse reserves en voorzieningen

jaar	algemene reserves	bestemmingsreserves	voorzieningen
2004	28.996	195.785	74.963
2005	75.372	187.832	137.680
2006	66.769	324.047	154.200
2007	21.093	489.992	153.114

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Toevoegingen en onttrekkingen

figuur 3.3 Verloop in toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves en voorzieningen

jaar	toevoegingen	onttrekkingen
2004	520.263	541.168
2005	630.279	529.140
2006	534.306	412.664
2007	714.981	651.891

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Hoofdstuk zes

In de volgende tabellen zijn de stand en het verloop van de acht geselecteerde bestemmingsreserves weergegeven. De cijfers zijn exclusief rente-/instandhoudingstoevoegingen en inclusief LLT's, langlopende verplichtingen en cofinanciering.

figuur 6.1 Stand en verloop van het sociaal economisch ontwikkelingsfonds

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand reserve
2004	7.056	8.405	5.125
2005	5.907	11.068	0
2006	-	-	-
2007	-	-	-

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

figuur 6.2 Stand en verloop van de egalisatiereserve grondwaterheffing

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand reserve
2004	2.499	2.196	8.303
2005	2.212	2.245	8.329
2006	1.870	2.279	8.086
2007	2.346	2.398	8.124

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

figuur 6.3 Stand en verloop van de reserve Werken aan de N348

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand reserve
2004	-	-	-
2005	8.233	0	8.233
2006	1.572	0	9.805
2007	221	0	10.026

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

figuur 6.4 Stand en verloop van de voorziening Werken aan de N348

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand voorziening
2004	-	-	-
2005	1.901	0	1.901
2006	1.420	1.572	1.952
2007	1.074	3.156	0

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

figuur 6.5 Stand en verloop van het fonds Vernieuwing Landelijk Gebied

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand reserve
2004	5.900	4.748	10.770
2005	5.097	15.942	0
2006	-	-	-
2007	-	-	-

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

figuur 6.6 Stand en verloop van de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand reserve
2004	60.193	28.596	46.523
2005	56.979	34.212	71.256
2006	147.360	46.911	174.564
2007	179.494	99.163	264.340

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

figuur 6.7 Stand en verloop van de reserve Europese programma's

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand reserve
2004	5.534	0	5.534
2005	871	0	6.405
2006	0	336	6.069
2007	1.030	0	7.099

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

figuur 6.8 Stand en verloop van de voorziening Europese programma's

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand voorziening
2004	64.076	60.525	4.240
2005	41.152	42.103	3.867
2006	12.531	13.147	3.291
2007	3.225	3.971	3.035

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

figuur 6.9 Stand en verloop van de reserve OV-infra Statenakkoord

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand reserve
2004	-	-	-
2005	20.610	0	20.610
2006	19.699	9.594	31.127
2007	20.059	19.830	31.699

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

figuur 6.10 Stand en verloop van de reserve aangegane verplichtingen

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand reserve
2004	-	-	-
2005	-	-	-
2006	-	-	-
2007	97.073	53.120	43.953

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

Hoofdstuk zeven

In de volgende tabellen zijn de stand en het verloop van de vier geselecteerde voorzieningen weergegeven. De toevoegingen zijn exclusief rente-/instandhoudingstoevoegingen en inclusief cofinanciering, bijdragen aan activa, dotaties reserves en dotaties aan andere reserves.

figuur 7.1 Stand en verloop van de voorziening jeugdhulpverlening

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand voorziening
2004	87.712	87.714	1.094
2005	110.255	110.429	928
2006	122.493	116.682	6.757
2007	136.110	135.436	7.506

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

figuur 7.2 Stand en verloop van het fonds provinciale wegen mobiliteitsfonds Gelderland

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand voorziening
2004	358	25.363	10.888
2005	11.883	23.272	0
2006	-	-	-
2007	-	-	-

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

figuur 7.3 Stand en verloop van de voorziening Mobiliteitsfonds Gelderland

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand voorziening
2004	-	-	-
2005	5.772	0	5.772
2006	5.458	10.222	1.380
2007	81	152	1.339

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

figuur 7.4 Stand en verloop van de reserve Mobiliteitsfonds Gelderland

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand reserve
2004	-	-	-
2005	6.713	0	6.713
2006	0	5.358	1.355
2007	75	0	1.430

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

figuur 7.5 Stand en verloop van de voorziening Mobiliteitsfonds Gelderland Beter Bereikbaar Vallei

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand voorziening
2004	-	-	-
2005	-	-	-
2006	1.000	13	987
2007	0	488	538

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

figuur 7.6 Stand en verloop van de voorziening Mobiliteitsfonds Gelderland Beter Bereikbaar Stedendriehoek

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand voorziening
2004	-	-	-
2005	-	-	-
2006	1.000	13	987
2007	0	639	388

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

figuur 7.7 Stand en verloop van de voorzieningen dienst MW vanwege niet bestede gelden derden

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand voorziening
2004	5.516	0	5.516
2005	27.623	0	33.138
2006	7.307	1.851	38.240
2007	12.125	0	50.435

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

figuur 7.8 Stand en verloop van de voorziening BDU

jaar	toevoegingen	onttrekkingen	stand voorziening
2004	-	-	-
2005	18.552	0	18.552
2006	74.745	65.777	28.247
2007	92.799	103.759	19.513

Bron: Beleidsrekeningen 2004 t/m 2007 Gelderland

G. Verklarende woordenlijst²⁹

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

²⁹ 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.