

Provinciale Staten van Gelderland
t.a.v. mevrouw Van Hooijdonk

Deventer, 29 september 2023

Kenmerk: 202309/17

Betreft: Onderzoek naar reserves

Geachte leden van Provinciale Staten,

De provincie Gelderland beschikt over € 4,3 miljard aan reserves. Daarmee is Gelderland de rijkste provincie van Nederland en dat is een luxe positie in vergelijking met veel andere provincies en gemeenten. Inzicht in en grip op deze reserves is daarmee voor de Provinciale Staten (PS) van Gelderland van extra groot belang. Zij hebben immers het budgetrecht en bepalen hoe er omgegaan wordt met de reserves en waarvoor ze bestemd worden. Voor veel Statenleden betreft het echter ingewikkelde materie die voorbehouden lijkt te zijn aan de financieel specialisten van een fractie. Naar aanleiding van de herijking van de begroting in het najaar 2022 heeft een groep Statenleden de Rekenkamer gevraagd of we ze konden ondersteunen. Met het onderzoek naar reserves geven we daar gehoor aan.

Wat zijn reserves?

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

Wat kunnen PS met reserves?

De (wettelijke) kaders² voor reserves laten veel (beleids)vrijheid aan provincies bij reserves. In deze kaders staat over de rol van PS dat zij:

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

PS kunnen in nota's en verordeningen zelf afspraken maken over reserves. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de doelen waarvoor je reserves in wilt stellen en de onderbouwing daarvan, de informatievoorziening en periodieke evaluatie. Gelderland had tot 2016 een aparte nota reserves. De overgang naar reserves op kerntaakniveau (is nu ambitieniveau) maakte volgens GS een aantal afspraken overbodig en andere zijn opgenomen in de financiële verordening. Hoewel er aanvullingen in de financiële verordening zijn gedaan, zijn de provinciale kaders nu minder duidelijk en expliciet dan

¹ Een uitzondering hierop zijn de incidentele middelen binnen de reserve Algemene dekkingsmiddelen. Deze middelen zijn juist wel beschikbaar voor nieuw beleid.

² Provinciewet en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

voorheen over bijvoorbeeld de instelling van reserves (incl. onderbouwing van nut en noodzaak) en de evaluatie van reserves. Het is evenmin duidelijk of de destijds verwachte voordelen van een inrichting op kerntaakniveau (inzichtelijkheid, transparantie, realistischere ramingen en meer realisatie) zijn gerealiseerd.

Hoe PS sturing geven aan reserves is in belangrijke mate een politieke keuze. Hoeveel grip wil je als Staten op reserves hebben? Op welk beleidsniveau neem je beslissingen? Speel je op zeker en leg je veel geld vast in reserves? Of wil je je vermogen juist inzetten om beleidsdoelen voor dat jaar te realiseren? Allemaal vragen waar je als Staten bij de vaststelling van kaders over na moet denken. De kaders hebben namelijk gevolgen voor de omgang met en inrichting van reserves en het zicht dat je daar als PS op hebt.

Wat vindt de Rekenkamer?

Als Rekenkamer vinden we het van belang dat de provincie gebruik maakt van de (uit de wettelijke kaders voortvloeiende) ruimte om zelf beleid op te stellen voor reserves, omdat dit bijdraagt aan een transparante en eenduidige omgang met reserves. Door afspraken vast te leggen in beleid geven PS vooraf sturing aan reserves. De omvang van de reserves in Gelderland maakt dat extra relevant. We zien dat PS Gelderland, mede vanwege de huidige inrichting van één reserve per ambitie, weinig afspraken hebben vastgelegd in de kaders. Over het algemeen zien we dat de provincie omgaat met reserves zoals met PS is afgesproken. Zo besluiten PS formeel over de instelling, ontvangen PS bij de begroting de financiële onderbouwing van reserves in de vorm van een meerjarenplanning en besluiten PS over mutaties in reserves. Aangezien hier politieke keuzes aan ten grondslag liggen, is het niet aan de Rekenkamer om daar een oordeel over te geven.

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

De aanbevelingen die we voor PS hebben, zijn:

1. Bespreek naar aanleiding van de handreiking of de huidige inrichting en kaderstelling nog aansluit bij uw wensen als Staten.

De huidige inrichting (één reserve per ambitie) zorgt ervoor dat PS nieuwe reserves als vanzelf vaststellen en PS nauwelijks kaders stellen. In de handreiking staan mogelijkheden om actiever en explicieter invulling te geven aan uw kaderstellende rol.

2. Breng afspraken en uitleg over reserves samen.

Momenteel staan de afspraken en uitleg over reserves verspreid over verschillende documenten. Het samenbrengen van deze informatie op één plek, maakt het makkelijker voor PS om grip te krijgen op reserves. Dit samenbrengen kan in de financiële verordening, alleen is daar weinig ruimte voor uitleg. Een optie die meer ruimte geeft voor uitleg, is het opnieuw instellen van een nota reserves.

- 3. (Wijzigingen van) kaders hebben consequenties. Realiseer u dat en laat u eventueel bijstaan door de rekeningcommissie of de accountant.**
U ontvangt veel informatie van GS en de ambtelijke organisatie. In het kader van 'checks and balances' kunt u zich ook laten adviseren door derden. Wijzigingen van kaders kunnen namelijk ook onbedoelde consequenties hebben.

- 4. Zorg dat elk Statenlid een basisbegrip van reserves heeft.**
Gezien de omvang aan reserves en het budgetrecht van PS is het van belang dat alle Statenleden relatief eenvoudig kennis kunnen nemen en een begrip hebben van de basisbeginselen van reserves. Zij moeten immers besluiten nemen over de instelling, het gebruik, de wijziging en de opheffing daarvan. Bovendien liggen aan de middelen in reserves doelen ten grondslag die PS gesteld hebben waarbij zij ook de mogelijkheden hebben die doelen te wijzigen/beëindigen en het geld 'vrij te spelen' voor andere doelen. Aanvullende mogelijkheden om het 'basisbegrip' te creëren en te vergroten zijn informatiebijeenkomsten die met behulp van de rekeningcommissie en accountant georganiseerd kunnen worden.

- 5. Bespreek of de huidige informatievoorziening nog voldoende aansluit bij de gestelde kaders.**
Op verzoek van PS is de informatievoorziening over reserve de afgelopen periode verbeterd en uitgebreid. Hierdoor is er meer zicht gekomen op het doelbereik. Tegelijkertijd is dit niet het niveau waarop de kaders voor reserves gesteld worden. Hierdoor kunt u met de informatie die u krijgt weinig sturing geven.

Met vriendelijke groet,
Rekenkamer Oost-Nederland

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur