

Reserves juist bestemd?

Onderzoek naar de onderbouwing van de reserves
van de provincie Noord-Holland

Amsterdam, augustus 2010

Stel, u heeft het thuis financieel goed op orde. U heeft een studiekostenplan voor de kinderen, u zet wat opzij voor de vakantie, de schilder kan eens in de zeven jaar de boel komen opfrissen en natuurlijk heeft u wat achter de hand voor onverwachte ongemakken. Maar dan meldt uw garage plotseling dat uw auto niet meer te repareren valt. Wat nu? Eigenlijk wilde u er nog twee jaar mee doorrijden en uw calamiteitenpotje is niet toereikend. Om in een nieuwe auto te kunnen stappen, zult u keuzes moeten maken. Hoeveel geld kunt u besteden aan de auto en wat betekent dit voor uw andere doelen en wensen?

Ook voor Provinciale Staten (PS) is het van belang om te weten welke middelen vrij beschikbaar of al bestemd zijn voor een bepaald doel. Vrij beschikbare middelen zitten onder andere in de algemene reserve, maar een deel van deze middelen vormt ook een buffer voor financiële risico's. Bestemmingsreserves bevatten middelen die zijn bestemd voor een bepaald doel. Soms is het heel concreet waarvoor deze middelen zijn bestemd en soms bevat de reserve vrij beschikbare middelen waarvoor nog geen concrete bestemming is. Wanneer PS een volledig en actueel overzicht hebben van de vrij beschikbare en bestemde middelen, zijn PS beter in staat om keuzes te maken. Voor het verkrijgen van een dergelijk overzicht is een goede onderbouwing van de middelen in de reserves relevant.

Met dit onderzoek wil de Randstedelijke Rekenkamer PS ondersteunen bij het beoordelen van de reserves, zodat PS onderbouwde keuzes kunnen maken in de bestemde en vrij beschikbare middelen. Het onderzoek richt zich op de kwaliteit van het beleid en de onderbouwing van de reserves. Daarnaast is gekeken in hoeverre het gebruik van de reserves aansluit op deze onderbouwing. Het rapport geeft eerst de conclusies en aanbevelingen weer. Vervolgens worden de onderzoeksbevindingen die hieraan ten grondslag liggen, uitgebreid beschreven.

Voor het onderzoek heeft de Rekenkamer documentenonderzoek uitgevoerd en interviews gehouden met medewerkers van de provincie. Wij willen de geïnterviewden hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door drs. Heleen Verlinde (projectleider), drs. Steven van Oostveen (onderzoeker), Loes van den Broek MSc. (onderzoeker) en drs. Arjan Wiggers (directielid).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	7
Reactie Gedeputeerde Staten	21
Nawoord Rekenkamer	27
1. Inleiding	29
1.1 Aanleiding	29
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	29
1.3 Afbakening	30
1.4 Werkwijze	30
1.5 Beoordeling geselecteerde bestemmingsreserves	31
2. Beleid reserves	35
2.1 Algemene reserve	35
2.2 Bestemmingsreserves	36
2.3 Reserves in relatie tot het weerstandsvermogen	39
3. Omvang en verloop reserves	43
3.1 Totaal van de reserves	43
3.2 Algemene reserve	44
3.3 Bestemmingsreserves	45
3.4 Reserves in relatie tot het weerstandsvermogen	46
4. Analyse bestemmingsreserves	49
4.1 Reserve UNA	49
4.2 Reserve EXIN-H	53
4.3 Reserve Groot onderhoud wegen en vaarwegen	56
4.4 Reserve ILG	60
4.5 Reserve Mobiliteitsfonds	63
4.6 Reserve Openbaar vervoerprojecten	65
4.7 Reserve Uitgestelde intenties	69
4.8 Reserve Revolving fund promotie en acquisitie	72
4.9 Reserve Afwikkeling opheffing fondsen, onderdeel afvalstoffenfonds	74
4.10 Reserve Sponsoring en mediaprogramma	76
5. Provincievergelijking	79
5.1 Omvang en verloop van de reserves	79
5.2 Kwaliteit van het beleid	87
5.3 Analyse van de bestemmingsreserves	90
BIJLAGE A Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	93
BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen	95
BIJLAGE C Selectiecriteria	97



Conclusies en aanbevelingen

Na een korte uiteenzetting van de aanleiding en probleemstelling van dit onderzoek, presenteert de Randstedelijke Rekenkamer de conclusies en aanbevelingen.

De gezamenlijke omvang van de reserves in de vier Randstedelijke provincies bedraagt eind 2008 ruim € 1,7 miljard (Flevoland € 94 mln., Noord-Holland € 801 mln., Utrecht € 542 mln. en Zuid-Holland € 264 mln.). Gelet op de omvang is het van belang dat de reserves goed zijn onderbouwd. Zo moet duidelijk zijn hoeveel middelen op welk moment nodig zijn voor welk doel. Provinciale Staten (PS) kunnen aan de hand van een goede onderbouwing een betere afweging maken over het wel of niet instellen van een reserve en kunnen nagaan of het verloop van de reserves hierop aansluit. Op deze wijze kan voorkomen worden dat 'geld op de plank blijft liggen'. Daarnaast kan een goede onderbouwing leiden tot een doelmatige aanwending van middelen voor de realisatie van maatschappelijke doelen.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft voor dit onderzoek de volgende probleemstelling geformuleerd, bestaande uit een doel- en een vraagstelling:

Doelstelling: Het ondersteunen van PS bij het beoordelen van de reserves, zodat PS een goede afweging kunnen maken bij het instellen van een reserve en kunnen nagaan of het verloop van de reserves aansluit bij de onderbouwing.

Vraagstelling: Wat is de kwaliteit van het beleid en de onderbouwing van de reserves en sluit het gebruik van de reserves hierop aan?
--

De vraagstelling wordt beantwoord aan de hand van onderstaande onderzoeksvragen:

- a. Wat is de omvang en het verloop van de reserves in de periode 2004-2008?
- b. Wat is de kwaliteit van het vastgestelde beleid?
- c. In welke mate zijn de bestemmingsreserves bij instelling beleidsmatig en financieel onderbouwd?
- d. In welke mate sluit het verloop van de bestemmingsreserves aan op de beleidsmatige en financiële onderbouwing?

De hoofdconclusie van dit onderzoek luidt:

Conclusie: Het beleid over de reserves is in de nieuwe nota verbeterd, maar schiet op een aantal punten tekort. De provincie heeft de reserves bij instelling onvoldoende onderbouwd. Hierdoor wordt een goede afweging over de inzet van middelen bemoeilijkt.
--

De hoofdconclusie komt voort uit deelconclusies die antwoord geven op de onderzoeksvragen b, c en d. Elke deelconclusie is onderbouwd met een of meer bevindingen. Bij de bevindingen is een verwijzing opgenomen naar de pagina's waar de bevindingen staan vermeld. Per bevinding doet de Rekenkamer een aanbeveling. Waar nodig is een toelichting op de bevindingen en aanbevelingen opgenomen.

Dit hoofdstuk is opgebouwd aan de hand van de onderzoeksvragen met daaronder de beantwoording. De Rekenkamer start met het beantwoorden van onderzoeksvraag a. Dit is een beschrijvende vraag en leidt zodoende niet tot een deelconclusie.

Onderzoeksvraag a: Wat is de omvang en het verloop van de reserves in de periode 2004-2008?

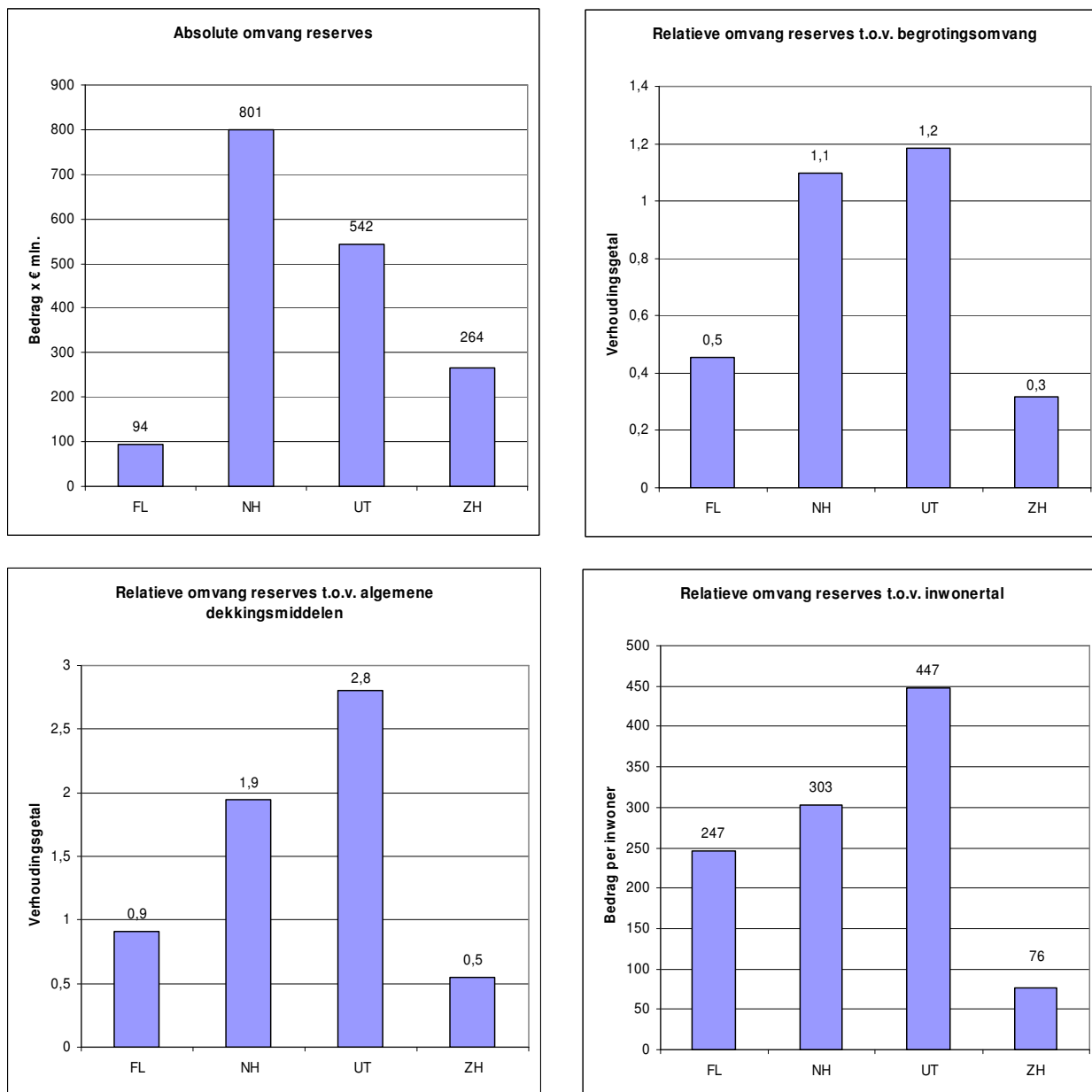
De totale omvang van de reserves in de provincie Noord-Holland is in de periode 2004-2006 toegenomen tot € 855 mln., en vervolgens in 2007 en 2008 afgenomen. Eind 2008 bedraagt de totale omvang van de reserves in de provincie Noord-Holland € 801 mln. Deze omvang is het grootst in vergelijking met de andere provincies. Als de omvang echter wordt gerelateerd aan de begrotingsomvang, algemene dekkingsmiddelen¹ of inwonertal, dan blijkt dat de omvang van de reserves in de provincie Utrecht groter is dan in Noord-Holland.

In figuur 1 heeft de Rekenkamer de omvang van de reserves (algemene reserve en bestemmingsreserves) in beeld gebracht voor Noord-Holland en de overige drie randstedelijke provincies. In de grafiek linksboven van deze figuur is de absolute omvang van de reserves eind 2008 weergegeven. In de drie andere grafieken is de relatieve omvang van de reserves in de vier provincies in beeld gebracht door de absolute omvang van de reserves te relateren aan:

1. de begrotingsomvang per provincie (rechtsboven);
2. de algemene dekkingsmiddelen per provincie (linksonder);
3. het inwonertal per provincie (rechtsonder).

De gegevens die hiervoor zijn gebruikt zijn de jaarstukken 2008 en informatie van het CBS voor het inwonertal op 1 januari 2009.

¹ Algemene dekkingsmiddelen zijn algemene inkomsten van de provincie, zoals de opbrengst opcenten motorrijtuigenbelasting, de uitkering uit het provinciefonds en de dividenden.



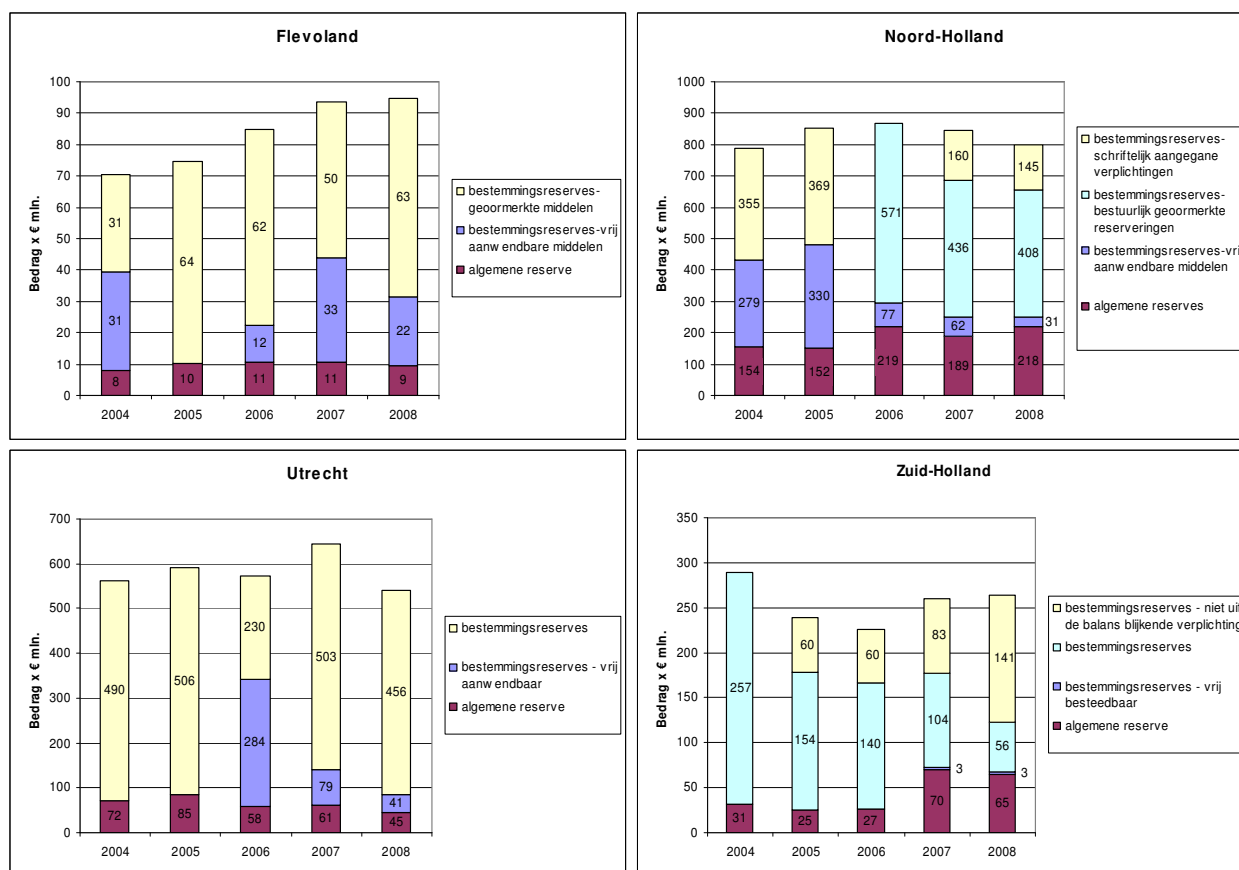
Figuur 1 Omvang reserves absoluut en relatief per provincie eind 2008

De grafiek linksboven laat zien dat de absolute omvang van de reserves in de provincie Noord-Holland (€ 801 mln.) het grootst is in vergelijking met de andere drie provincies. In Flevoland (€ 94 mln.) is de absolute omvang het kleinst.

Uit de grafieken van de relatieve omvang van de reserves ontstaat een ander beeld. Dan blijkt dat de provincie Utrecht relatief de grootste reserveomvang heeft. De provincie Noord-Holland zit daar direct onder indien gerelateerd wordt aan de begrotingsomvang. Het verschil met Utrecht wordt groter als de reserves worden afgezet tegen de algemene dekkingsmiddelen (1,9 t.o.v. 2,8) en het inwonertal in de provincie (€ 303 t.o.v. € 447 per inwoner). De provincie Zuid-Holland heeft de kleinste relatieve omvang. De omvang van de reserves in Flevoland is ruim anderhalf keer zo groot als die in Zuid-Holland indien gerelateerd wordt aan de

begrotingsomvang en algemene dekkingsmiddelen. Het verschil met Zuid-Holland is groter als de reserves worden afgezet tegen het inwonertal in de provincie.

Het verloop van de algemene reserve en bestemmingsreserves van de vier randstedelijke provincies in de periode 2004-2008 is in figuur 2 in beeld gebracht aan de hand van de gegevens uit de jaarstukken. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de algemene reserve en bestemmingsreserves. De algemene reserve bestaat uit vrij aanwendbare middelen die PS kunnen inzetten voor nieuw beleid. Een bestemmingsreserve bevat in principe middelen die bestemd zijn. Toch kunnen ook bestemmingsreserves vrij aanwendbare middelen bevatten. Voor PS is het van belang om hier inzicht in te hebben, omdat deze vrij aanwendbare middelen ingezet kunnen worden voor nieuw beleid. De Rekenkamer is zodoende bij elke provincie nagegaan welk onderscheid de provincies maken tussen de soorten middelen in de bestemmingsreserves.



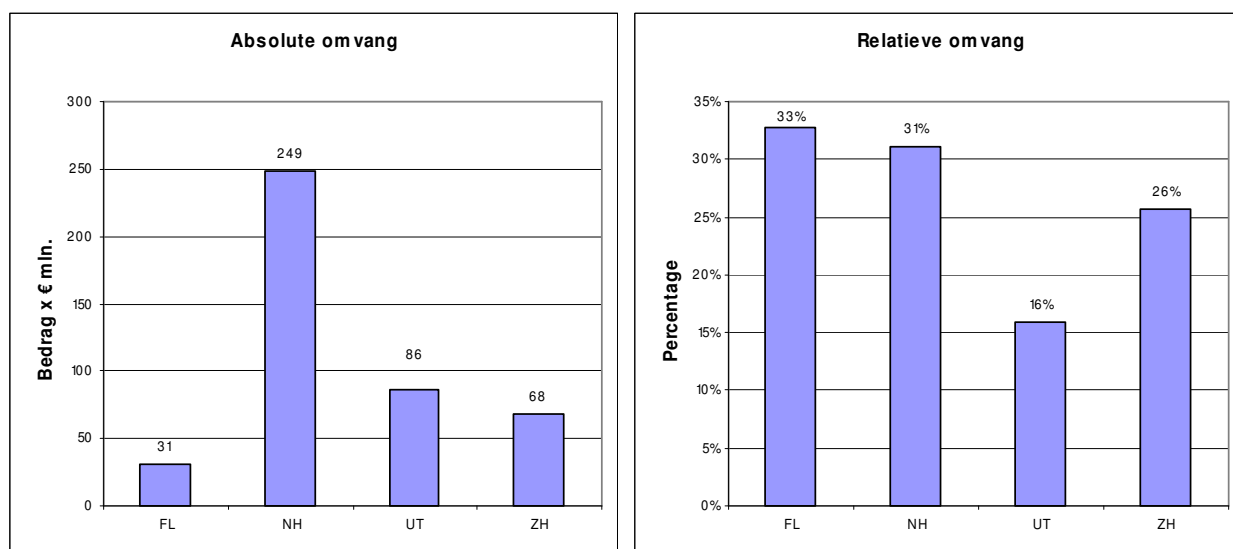
Figuur 2 Omvang en verloop algemene reserve en bestemmingsreserves per provincie in 2004-2008

De totale omvang van de reserves in de provincie Noord-Holland is toegenomen van € 788 mln. in 2004 tot € 866 mln. in 2006 en vervolgens afgenomen tot € 801 mln. in 2008. In 2006 heeft de stijging met name betrekking op de omvang van de algemene reserve toe. In 2008 daalt de omvang van de bestemmingsreserves en stijgt de omvang van de algemene reserve. Ook in de provincies Utrecht en Zuid-Holland fluctueert de omvang van de reserves in de periode 2004-2008. In Flevoland neemt de omvang van de reserves toe.

Bij het weergeven van de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves is de Rekenkamer uitgegaan van de gegevens en definities die de provincies hanteren. Dit leidt ertoe dat de onderlinge vergelijkbaarheid

tussen de provincies mogelijk beperkt is. De omvang van de vrij aanwendbare middelen binnen de bestemmingsreserves wisselt tussen de provincies. In de provincies Noord-Holland en Utrecht is een tendens zichtbaar dat de omvang van het vrij aanwendbare gedeelte afneemt (naar respectievelijk € 31 mln. en € 41 mln.) in 2008. In Zuid-Holland is de omvang relatief beperkt (€ 3 mln.) in 2007 en 2008. De omvang van de vrij aanwendbare middelen in de provincie Flevoland fluctueert sterk.

Aangezien het voor PS van belang is om inzicht te hebben in de totale omvang van de vrij aanwendbare middelen is in figuur 3 de omvang van de algemene reserve en de vrij aanwendbare middelen binnen de bestemmingsreserves in 2008 in beeld gebracht. In de linker grafiek is de absolute omvang weergegeven en in de rechtergrafiek de relatieve omvang van de vrij aanwendbare middelen ten opzichte van de totale omvang van de reserves.



Figuur 3 Absolute en relatieve omvang van de algemene reserve en vrij aanwendbare middelen bestemmingsreserves per provincie in 2008

De totale omvang van de algemene reserve en vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves bedraagt in Noord-Holland in 2008 € 249 mln. en is in absolute zin het grootst in vergelijking met de andere provincies. In Flevoland is de omvang met € 31 mln. het kleinst. In Utrecht bedraagt de omvang € 86 mln. en is in absolute zin groter dan in Flevoland en Zuid-Holland, maar kleiner dan in Noord-Holland.² In Zuid-Holland is de totale omvang van de vrij aanwendbare middelen € 68 mln. De provincie Zuid-Holland heeft echter € 27 mln. van de algemene reserve bestemd voor de dekking van het bestuursakkoord tussen Rijk en provincies. Dit betreft het akkoord tussen het Rijk en het IPO waarin is afgesproken dat de twaalf provincies in totaal € 600 mln. inzetten om een besparing op de rijksbegroting in de jaren 2009-2011 te realiseren. Door de bestemming in de algemene reserve bedragen de vrij aanwendbare middelen in Zuid-Holland € 41 mln. in plaats van € 68 mln. in 2008.

Als de som van de algemene reserve en de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves wordt afgezet tegen de totale omvang van de reserves, valt op dat Flevoland (33%) en Noord-Holland (31%) de hoogste

² Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt wel dat de omvang van het vrij aanwendbare deel in Flevoland in 2008 minder groot is dan is weergegeven in de jaarstukken 2008.

percentages hebben van de randstedelijke provincies. Dit duidt erop dat in deze provincies een relatief groot deel van de middelen kan worden ingezet voor nieuw beleid en/of geen concrete bestemming heeft.

Verder valt op dat de absolute omvang van de vrij aanwendbare middelen in Utrecht hoog is, maar dat de relatieve omvang (16%) laag is in vergelijking met de andere randstedelijke provincies. In Zuid-Holland is de relatieve omvang 26%. Dit is lager dan in Flevoland en Noord-Holland, maar hoger dan in Utrecht. Als uitgegaan wordt van € 41 mln. in plaats van € 68 mln., dan is de relatieve omvang in Zuid-Holland 16% en daarmee even groot als in Utrecht. Dit duidt erop dat de middelen in de reserves in Utrecht en Zuid-Holland grotendeels een bestemming hebben en dat de middelen voor nieuw beleid beperkt zijn. De beoordeling van de kwaliteit van de onderbouwing komt aan bod bij deelconclusie 4.

Onderzoeksvraag b: Wat is de kwaliteit van het vastgestelde beleid?

De vraag wordt beantwoord aan de hand van deelconclusie 1 tot en met deelconclusie 3, die betrekking hebben op criteria voor het onderbouwen en evalueren van reserves, op de algemene reserve en op de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves.

Deelconclusie 1:	Het beleid voor het onderbouwen van de reserves is onvolledig en de reserves worden niet geëvalueerd.
-------------------------	---

Criteria voor het onderbouwen van reserves

Bij instelling van een bestemmingsreserve is het van belang dat informatie is opgenomen over nut en noodzaak, functie en doel van de bestemmingsreserve. Daarnaast is het voor PS ook van belang om inzicht te hebben in de geplande toevoegingen en onttrekkingen en de gewenste duur en omvang van de bestemmingsreserve. Als deze criteria bij instelling van een bestemmingsreserve zijn uitgewerkt, kunnen PS een afgewogen besluit nemen over het wel of niet instellen van een bestemmingsreserve. Daarnaast kunnen PS aan de hand van deze criteria controleren of het verloop van de reserve aansluit bij de onderbouwing die ze hebben vastgesteld. In het provinciale beleidskader voor reserves is het zodoende van belang dat is opgenomen dat dergelijke criteria moeten worden beschreven bij het instellen van een bestemmingsreserve. Dit beleidskader heeft de provincie beschreven in de nota Reserves en voorzieningen 2004. In februari 2010 hebben PS een nieuwe nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 vastgesteld. De Rekenkamer is nagegaan of PS dergelijke criteria voor de onderbouwing van de reserves in deze nota's hebben vastgesteld.

Bevindingen	Aanbeveling aan PS
1. De provincie heeft in de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 ten aanzien van het instellen van reserves criteria opgenomen over programma, doel, toevoegingen en duur, maar ze heeft geen criteria opgenomen voor de onderbouwing van nut en noodzaak, de functie, de onttrekkingen en de omvang van de bestemmingsreserves. In de voorgaande nota ontbraken deze criteria (p. 37, 38).	1. Stel vast dat ook de noodzaak, functie, onttrekkingen en omvang van de reserve bij instelling moeten worden vastgelegd. Stel vast dat GS een toelichting geven als ze geen volledige onderbouwing kunnen geven. Kortom, hanteer stelselmatig het principe 'pas toe of leg uit'.

Evaluatie reserves

Voor PS is het van belang dat de bestemmingsreserves periodiek worden geëvalueerd om na te kunnen gaan of de bestemmingsreserves worden ingezet zoals PS dat bij instelling hebben bepaald. Bij de evaluatie moet zodoende het verloop van de reserves worden afgezet tegen de onderbouwing waarbij alle criteria (nut en noodzaak, functie, doel, toevoegingen en onttrekkingen, duur en omvang) worden nagelopen. Dit kan bijvoorbeeld één keer per vier jaar worden gedaan bij het opstellen van een nieuwe nota Reserves en voorzieningen. De Rekenkamer is nagegaan of de provincie hierover een bepaling heeft opgenomen en of de provincie een evaluatie heeft uitgevoerd.

Bevindingen	Aanbeveling aan PS en GS
2. De provincie heeft vastgelegd periodiek de noodzaak van de bestemmingsreserves te beoordelen, maar heeft geen bepaling opgenomen over het evalueren van de bestemmingsreserves. De nota's Reserves en voorzieningen uit 2004 en 2009 bevatten geen evaluatie waarin het verloop is getoetst aan de onderbouwing van de reserves. Veelal wordt alleen het verloop van de reserve beschreven (p. 37, 38).	2a. PS: neem in het beleid op dat reserves periodiek worden geëvalueerd. 2b: GS: voer periodiek een evaluatie uit waarin het verloop van de reserves wordt getoetst aan de onderbouwing.

Deelconclusie 2:	De norm van de provincie dat de omvang van de saldireserve minimaal gelijk is aan 25% van de algemene dekkingsmiddelen is niet cijfermatig onderbouwd. Wel toetst de provincie vanaf 2009 of de omvang voldoende is voor het dekken van de risico's. Niet alle vrij aanwendbare middelen, met een omvang van bijna € 120 mln. in 2008, worden meegenomen in de berekening van de totale weerstandscapaciteit.
-------------------------	---

Algemene reserve en weerstandsvermogen

De algemene reserve (saldireserve) bestaat uit middelen die voor PS vrij aanwendbaar zijn voor nieuw beleid. Aan de middelen in deze reserve is dus geen bestemming gegeven. Wel maakt de algemene reserve onderdeel uit van de weerstandscapaciteit van de provincie voor het opvangen van risico's. Het is zodoende van belang dat PS een minimale omvang van de algemene reserve hebben vastgesteld, die onderbouwd is met de berekende risico's van de provincie. Immers, als de omvang van de algemene reserve te gering is, bestaat de kans dat niet alle risico's gedekt kunnen worden. Aan de andere kant is het niet gewenst dat de minimale omvang van de algemene reserve veel groter is dan noodzakelijk of dat de algemene reserve ongeremd kan groeien.

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de provincie beschikt of kan beschikken om onverwachte tegenvallers te kunnen opvangen. Behalve de algemene reserve maken ook de vrij aanwendbare middelen van de bestemmingsreserves onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. De verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de risico's die de provincie loopt, vormt het weerstandsvermogen.

Bevindingen	Aanbeveling aan GS en PS
3. De minimale omvang van de saldireserve is gekoppeld aan 25% van de structurele algemene dekkingsmiddelen. Hieraan ligt geen cijfermatige onderbouwing ten grondslag. Vanaf 2009 is de minimale omvang van de saldireserve tevens gekoppeld aan het netto risicobedrag (p. 42).	3. PS: stel vast dat de minimale omvang van de algemene reserve wordt onderbouwd met de risico's zoals berekend in de paragraaf Weerstandsvermogen.
4. In de berekening van de totale weerstandscapaciteit in 2008 worden niet alle vrij aanwendbare middelen met een omvang van bijna € 120 mln. meegenomen (p. 41).	4. GS: neem alle vrij aanwendbare middelen mee in de berekening van de weerstandscapaciteit.
5. Het weerstandsvermogen voldoet in de periode 2006-2008 aan de vastgestelde norm (p. 48).	5. Geen aanbeveling
6. De omvang van de saldireserve voldoet in de periode 2004-2008 aan de norm van de minimale omvang (p. 47).	6. Geen aanbeveling

Toelichting

De minimale omvang van de saldireserve is vanaf 2009 gekoppeld aan twee normen. De eerste norm, die ook vóór 2009 gold, is een minimale omvang gelijk aan 25% van de structurele algemene dekkingsmiddelen. Dit percentage is niet cijfermatig onderbouwd. De tweede norm heeft de provincie in het beleid vanaf 2009 vastgelegd: wanneer de omvang van de saldireserve niet groot genoeg is om de risico's te dekken, wordt deze verhoogd tot minimaal het netto risicobedrag, minus de hoogte van de structurele weerstandscapaciteit.

Vanaf 2009 wordt de totale weerstandscapaciteit gevormd door de saldireserve, de onbenutte belastingcapaciteit, de post onvoorzien en eventueel aanwezige structurele begrotingsruimte. In de provincie Noord-Holland werden in 2008 niet alle vrij aanwendbare middelen meegenomen in de berekening. Niet meegenomen werden de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves en de algemene reserve Eigen kapitaal wegens deelnemingen. Hierdoor lijkt de weerstandscapaciteit lager en in 2008 net genoeg om te voldoen aan de norm van 25% van de structurele algemene dekkingsmiddelen, terwijl de werkelijke capaciteit hoger lag. In 2008 was dit verschil bijna € 120 mln. Met dit bedrag zou het weerstandsvermogen op 1,8 zijn uitgekomen in plaats van 1,0.

De provincie heeft niet toegelicht waarom de algemene reserve Eigen kapitaal wegens deelnemingen in 2008 niet werd meegenomen in de berekening van de totale weerstandscapaciteit. Deze reserve is bij de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 opgeheven.

Deelconclusie 3:	De provincie maakt de omvang van de vrij en niet vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves inzichtelijk, maar de wijze waarop deze indeling plaatsvindt heeft verbetering.
-------------------------	--

Vrij aanwendbare middelen bestemmingsreserves

De algemene reserve bestaat uit vrij aanwendbare middelen, maar ook bestemmingsreserves kunnen vrij aanwendbare middelen bevatten. Het is voor PS van belang inzicht te hebben in deze vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves, omdat dit middelen zijn waarvoor PS nieuw beleid kunnen formuleren.

Bevindingen	Aanbeveling aan GS en PS
7. Binnen een bestemmingsreserve maakt de provincie onderscheid tussen verplichte, geormerkte en vrij aanwendbare middelen. De provincie heeft geen criteria opgesteld waaraan een oormerk moet voldoen (p. 44).	7a. GS: stel voor PS criteria op waaraan een oormerk moet voldoen. 7b. PS: stel deze criteria vast en bewaak uw eigen betrokkenheid bij het oormerken.
8. De provincie heeft in 2010 vastgelegd dat vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves jaarlijks worden overgeheveld naar de algemene reserve. Dit is niet gebeurd bij de reserves EXIN-H, ILG en Uitgestelde intenties als gevolg van een onjuiste weergave van het vrij aanwendbare bedrag in de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009. (hoofdstuk 4).	8a. GS: geef correct weer welke middelen van de bestemmingsreserves vrij aanwendbaar zijn. 8b. PS: hevel, zoals vastgelegd, vrij aanwendbare middelen uit de bestemmingsreserves over naar de algemene reserve.

Toelichting

In de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 zijn de volgende definities voor verplichte, geormerkte en vrij aanwendbare middelen omschreven:³

- Schriftelijk verplichte middelen waarvoor verplichtingen zijn aangegaan op basis van inkopen of aanbestedingen, waarvoor subsidieverplichtingen zijn aangegaan of middelen die aangewend worden ter dekking van kapitaallasten verbonden aan investeringen door de provincie;
- Bestuurlijk geormerkte middelen waar nog geen schriftelijke verplichting voor is aangegaan, maar die door PS al voor bepaalde bestemmingen zijn geormerkt.
- Vrij besteedbare middelen die niet verplicht zijn en derhalve vrij besteedbaar zijn. Bij reservering van deze middelen, dient periodiek onderzocht te worden of het doel waarvoor het bedrag gereserveerd is nog actueel is en of het gereserveerde bedrag nog accuraat is. Deze vallen aan het eind van een boekjaar vrij naar de saldireserve tenzij anders wordt besloten.

De provincie heeft geen eenduidige criteria opgesteld voor middelen die door PS worden geormerkt. Dit is van belang omdat PS later moeten kunnen beoordelen of een oormerk in stand gehouden moet worden, schriftelijk moet worden verplicht of vrij moet vallen.

Onderzoeksvraag c: In welke mate zijn de bestemmingsreserves bij instelling beleidsmatig en financieel onderbouwd?

Deelconclusie 4:	PS nemen niet bij alle bestemmingsreserves een besluit tot instelling en de onderbouwing van de bestemmingsreserves is bij instelling onvoldoende.
-------------------------	--

Instelling PS

PS moeten volgens het BBV een besluit nemen over het instellen van een bestemmingsreserve. De Rekenkamer is nagegaan of PS een expliciet besluit bij de onderzochte bestemmingsreserves hebben genomen.

³ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010, p. 15

Bevinding	Aanbeveling aan PS
9. Bij twee van de tien geselecteerde bestemmingsreserves hebben PS geen instellingsbesluit genomen (zie tabel 1).	9. Stel elke bestemmingsreserve in op basis van een expliciet PS-besluit.

In tabel 1 is de bevinding nader toegelicht. In de tabel is eveneens de omvang van de bestemmingsreserves weergegeven.

Tabel 1 Instellingsbesluit bestemmingsreserves door PS

	Bestemmingsreserve	Ingesteld door PS	Omvang (bedrag x € mln.) volgens jaarstukken 2008
1	UNA	Nee	135,5
2	EXIN-H	Ja	124,4
3	Groot onderhoud wegen en vaarwegen	Ja	95,3
4	ILG	Ja	56,5
5	Mobiliteitsfonds	Nee	40,9
6	Openbaar vervoerprojecten	Ja	29,3
7	Uitgestelde intenties	Ja	12,6
8	Revolving fund	Ja	5,8
9	Afwikkeling opheffing Afvalstoffenfonds	Ja	4,8
10	Sponsoring en mediaprogramma	Ja	1,3

Toelichting

In de jaarstukken 2004 is UNA voor het eerst als bestemmingsreserve weergegeven. Het Mobiliteitsfonds is voor het eerst opgenomen in het collegeprogramma 2007-2011. PS hebben geen expliciet besluit genomen over de instelling van deze bestemmingsreserves, want de instelling is niet als beslistpunt bij de jaarstukken of het collegeprogramma voorgelegd.

Beleidsmatige onderbouwing

Een goede beleidsmatige onderbouwing van de bestemmingsreserve bij instelling is voor PS belangrijk om een afgewogen oordeel te kunnen nemen over het wel of niet instellen van een bestemmingsreserve. Het gaat hierbij om de nut en noodzaak, functie en doel van de bestemmingsreserve. Nut en noodzaak hebben betrekking op de aanleiding om een bestemmingsreserve in te stellen. De functie van een bestemmingsreserve heeft betrekking op wat met de reserve wordt beoogd, zoals sparen of budgetoverheveling. De functie bepaalt mede het verloop van de bestemmingsreserve. Bij het doel wordt aangegeven waarvoor de reserve is bedoeld, bijvoorbeeld de realisatie van een groot project. Hierbij geldt dat hoe concreter het doel is opgesteld, des te beter PS kunnen nagaan of het doel van de bestemmingsreserve wordt bereikt.

Bevinding	Aanbeveling aan GS en PS
10. Nut en noodzaak zijn bij twee van de tien onderzochte bestemmingsreserves bij instelling vastgelegd. Voor functie en doel is dit het geval voor vier bestemmingsreserves (zie tabel 2).	10a. GS: stel voor de instelling van een bestemmingsreserve een volledige beleidsmatige onderbouwing op. 10b. PS: stel een bestemmingsreserve in aan de hand van een volledige beleidsmatige onderbouwing.
11. De doelen van de bestemmingsreserves UNA, ILG en Revolving fund zijn zeer algemeen geformuleerd (pag. 49, 60, 72).	11. PS: stel voor bestemmingsreserves UNA, ILG en Revolving fund alsnog een nieuw, concreet doel vast en doe dit in de toekomst ook voor nieuwe bestemmingsreserves.

In tabel 2 zijn bovenstaande bevindingen nader toegelicht. In hoofdstuk 4 staan de analyses per bestemmingsreserve nader uitgewerkt.

Tabel 2 Beleidsmatige onderbouwing bij instelling

	Bestemmingsreserve	Nut en noodzaak	Functie	Doel
1	UNA	Deels	Nee	Deels
2	EXIN-H	Ja	Nee	Nee
3	Groot onderhoud wegen en vaarwegen	Ja	Ja	Ja
4	ILG	Deels	Nee	Deels
5	Mobiliteitsfonds	Nee	Nee	Nee
6	Openbaar vervoerprojecten	Deels	Nee	Nee
7	Uitgestelde intenties	Nee	Ja	Ja
8	Revolving fund	Nee	Ja	Deels
9	Afwikking opheffing Afvalstoffenfonds	Deels	Nee	Ja
10	Sponsoring en mediaprogramma	Deels	Ja	Ja

Toelichting

De doelen van de reserves UNA, ILG en Revolving fund zijn bij instelling zeer algemeen geformuleerd. Dit is beoordeeld als deels, omdat PS hierdoor moeilijk kunnen controleren of dit doel wordt behaald. Bij de bestemmingsreserve Mobiliteitsfonds ontbrak bij instelling informatie over nut en noodzaak, functie en doel. De bestemmingsreserve waar deze informatie bij instelling wel volledig aanwezig was, is Groot onderhoud wegen en vaarwegen. Een voorbeeld van een reserve waar nut en noodzaak deels zijn omschreven, is Afwikking opheffing afvalstoffenfonds. Hiervan is het nut omschreven, namelijk het afwikkelen van verplichtingen. De noodzaak voor het instellen van een bestemmingsreserve hiervoor, is bij instelling echter niet vastgelegd. Dit is zodoende beoordeeld als deels.

Financiële onderbouwing

Om een afgewogen besluit te kunnen nemen over het instellen van een bestemmingsreserve is het voor PS ook van belang om informatie te hebben over de geplande toevoegingen en onttrekkingen, de omvang en de duur van de bestemmingsreserve. Als het doel gericht is op het sparen voor een bepaald project, dan moet duidelijk worden gemaakt welk bedrag op welk moment nodig is en op welke wijze dit beoogde bedrag tot stand komt. Dit om ervoor te zorgen dat de geplande toevoegingen in overeenstemming zijn met de geplande onttrekkingen. Bij een te laag bedrag kan de uitvoering van het project in gevaar komen en bij een te hoog bedrag bestaat het risico dat er onnodig middelen worden vastgehouden en er wellicht te weinig middelen aanwezig zijn om andere projecten te dekken.

Bevinding	Aanbeveling aan GS en PS
12. Bij zeven van de tien onderzochte bestemmingsreserves zijn de geplande toevoegingen bij instelling vastgelegd. De informatie over geplande onttrekkingen, omvang en duur ontbreekt meestal (zie tabel 3).	12a. GS: stel bij instelling van een bestemmingsreserve een volledige financiële onderbouwing op. Als bepaalde onderdelen nog niet bekend zijn, geef dan een toelichting waarom dit het geval is. Kortom, hanteer stelselmatig het principe 'pas toe of leg uit'. 12b. PS: stel een bestemmingsreserve in aan de hand van een volledige financiële onderbouwing.

In tabel 3 is bovenstaande bevinding nader toegelicht. In hoofdstuk 4 staan de analyses per bestemmingsreserve nader uitgewerkt.

Tabel 3 Financiële onderbouwing bij instelling

	Bestemmingsreserve	Toevoegingen	Onttrekkingen	Omvang	Duur
1	UNA	Nee	Nee	Nee	Nee
2	EXIN-H	Ja	Deels	Nee	Nee
3	Groot onderhoud wegen en vaarwegen	Ja	Ja	Ja	Nee
4	ILG	Ja	Deels	Nee	Nee
5	Mobiliteitsfonds	Nee	Nee	Nee	Nee
6	Openbaar vervoerprojecten	Nee	Nee	Nee	Nee
7	Uitgestelde intenties	Ja	Ja	Nee	Nee
8	Revolving fund	Ja	Nee	Nee	Nee
9	Afwikkeling opheffing Afvalstoffenfonds	Ja	Nee	Nee	Nee
10	Sponsoring en mediaprogramma	Ja	Nee	Nee	Nee

Toelichting

Bij instelling van de meeste bestemmingsreserves zijn de toevoegingen vastgelegd. Dit is niet het geval bij de bestemmingsreserves UNA, Mobiliteitsfonds en Openbaar vervoerprojecten. Van deze drie reserves is geen financiële onderbouwing bij instelling vastgelegd. Bij bestemmingsreserve Groot onderhoud wegen en vaarwegen zijn naast toevoegingen ook de onttrekkingen en de omvang vastgelegd. De onttrekkingen van de reserve Uitgestelde intenties zijn bij instelling vastgelegd en bij EXIN-H en ILG is dat het geval voor een deel van de onttrekkingen.

Onderzoeksvraag d: In welke mate sluit het verloop van de bestemmingsreserves aan op de beleidsmatige en financiële onderbouwing?

Deelconclusie 5:	Het verloop van de onderzochte bestemmingsreserves sluit gedeeltelijk aan op de beleidsmatige en financiële onderbouwing.
-------------------------	---

Aansluiting van het verloop op de beleidsmatige en financiële onderbouwing

Voor PS is het van belang dat het verloop van de bestemmingsreserves aansluit op zowel de beleidsmatige als financiële onderbouwing die zij hebben vastgesteld. Een goede toelichting van de reserves in de jaarstukken is hiervoor noodzakelijk. De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre het verloop van de geselecteerde bestemmingsreserves aansluit op de onderbouwing.

Bevinding	Aanbeveling aan PS
13. Bij drie van de tien onderzochte bestemmingsreserves sluit het verloop aan op de <i>beleidsmatige</i> onderbouwing. Het verloop van vier bestemmingsreserves sluit aan op de <i>financiële</i> onderbouwing (zie tabel 4).	13. Zorg dat het verloop van de bestemmingsreserves aansluit op zowel de beleidsmatige als financiële onderbouwing. Indien dit niet mogelijk is, stel een aangepaste onderbouwing van de reserve vast.

In tabel 4 is bovenstaande bevinding nader toegelicht. Als het niet mogelijk is om te beoordelen of het verloop aansluit op de onderbouwing, dan is n.v.t. in de tabel opgenomen. Dit is het geval als een beleidsmatige en/of financiële onderbouwing ontbreekt of als een toelichting in de jaarstukken ontbreekt. In hoofdstuk 4 staan de analyses per bestemmingsreserve nader uitgewerkt.

Tabel 4 Aansluiting verloop op beleidsmatige en financiële onderbouwing

	Bestemmingsreserve	Aansluiting beleidsmatige onderbouwing	Aansluiting financiële onderbouwing
1	UNA	Ja	n.v.t.
2	EXIN-H	Deels	Ja
3	Groot onderhoud wegen en vaarwegen	Deels	Deels
4	ILG	Ja	Nee
5	Mobiliteitsfonds	Ja	Ja
6	Openbaar vervoerprojecten	Deels	Ja
7	Uitgestelde intenties	Deels	Ja
8	Revolving fund	Nee	Deels
9	Afwikkeling opheffing Afvalstoffenfonds	n.v.t.	Deels
10	Sponsoring en mediaprogramma	Nee	Nee

Toelichting

Het is niet duidelijk of het doel van de reserve Afwikkeling opheffing Afvalstoffenfonds wordt bereikt, omdat de provincie niet aangeeft of meerjarige verplichtingen worden afgewikkeld. Ook de aansluiting van de reserve UNA op de financiële onderbouwing kan niet worden getoetst, omdat deze onderbouwing gering is. In de tabel is dit weergegeven als n.v.t.

De beoordeling in tabel 4 is mede gebaseerd op onderstaande specifieke bevindingen per reserve.

Bevinding	Aanbeveling aan GS en PS
14. De provincie heeft vastgelegd dat de onderdelen van de reserve Opheffing fondsen na vier jaar worden opgeheven. Voor het op te heffen Afvalstoffenfonds is niet toegelicht welke verplichtingen moeten worden afgewikkeld p. 76).	14. GS: geef per op te heffen reserve aan welke verplichtingen nog moeten worden afgewikkeld, op welke termijn dat zal gebeuren en om hoeveel middelen het gaat.
15. Het verloop van de bestemmingsreserve Sponsoring en mediaprogramma sluit niet aan bij de beleidsmatige en financiële onderbouwing. Er zijn minder middelen toegevoegd dan gepland (p. 78).	15. PS: zorg dat meer middelen worden toegevoegd aan de reserve Sponsoring en mediaprogramma of pas de onderbouwing aan.
16. De omvang van de reserve Groot onderhoud wegen en vaarwegen is groter dan de norm van de maximale omvang. Dit is met name veroorzaakt door toevoeging van middelen voor het onderhoud aan het NoordHollandsch Kanaal (p. 59).	16. PS: stel een aangepaste onderbouwing van bestemmingsreserve Groot onderhoud wegen en vaarwegen vast.
17. Middelen in de reserve Uitgestelde intenties staan langer dan één jaar in de reserve, wat niet aansluit bij de beleidsmatige onderbouwing van de reserve (p. 71).	17. PS: hevel middelen niet vaker dan één keer over in de reserve Uitgestelde intenties.

Reactie Gedeputeerde Staten

Bijgaand treft u een reactie van ons college aan op uw rapportage "Reserves juist bestemd? ".
Onze reactie is als bijlage bij deze brief opgenomen. Wij hebben daarbij eerst uw deelconclusie en uw aanbevelingen herhaald, en daar ons standpunt aan toegevoegd. Een suggestie wenst ons college wel te maken. Uit uw rapportage blijkt niet welke aanbevelingen voor u zwaar wegen, en welke meer van adviserende aard zijn. Dat maakt een weging van de aanbevelingen niet eenvoudig. Ons college meent dat de rapportage aan waarde zou winnen indien u een onderscheid maakt tussen belangrijke en minder belangrijke aanbevelingen.

Bijlage

Deelconclusie 1:

Het beleid voor het onderbouwen van de reserves is onvolledig en de reserves worden niet geëvalueerd.

Reactie van het college van GS:

De Rekenkamer neemt in haar rapportage criteria op voor de beoordeling van de onderbouwing van de reserves. Deze criteria zijn niet wettelijk vastgelegd of anderszins voorgeschreven. Daar is op zich niets op tegen, maar het gaat naar de mening van het college te ver om op basis van door de Rekenkamer vastgestelde criteria nu uit te spreken dat de onderbouwing onvolledig is. Uiteraard staat het college open voor verbeteringen in de toekomst.

Bevindingen	Aanbeveling aan PS
1. De provincie heeft in de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 ten aanzien van het instellen van reserves criteria opgenomen over programma, doel, toevoegingen en duur, maar ze heeft geen criteria opgenomen voor de onderbouwing van nut en noodzaak, de functie, de onttrekkingen en de omvang van de bestemmingsreserves. In de voorgaande nota ontbraken deze criteria. (p. 37, 38).	1. Stel vast dat ook de noodzaak, functie, onttrekkingen en omvang van de reserve bij instelling moeten worden vastgelegd. Stel vast dat GS een toelichting geven als ze geen volledige onderbouwing kunnen geven. Kortom, hanteer stelselmatig het principe 'pas toe of leg uit'.

Reactie van het college van GS:

Het college zou met het overnemen van deze aanbeveling door PS kunnen instemmen. In dat geval zal een bepaling hierover ook in een vernieuwing van de Verordening financieel beheer worden opgenomen. Ons college is overigens van mening dat de aanbeveling van de rekenkamer in dit geval geen meerwaarde oplevert voor de beheersbaarheid en de transparantie van de bestemmingsreserves.

Bevindingen	Aanbeveling aan PS en GS
2. De provincie heeft vastgelegd periodiek de noodzaak van de bestemmingsreserves te beoordelen, maar heeft geen bepaling opgenomen over het evalueren van de bestemmingsreserves. De nota's Reserves en voorzieningen uit 2004 en 2009 bevatten geen evaluatie waarin het verloop is getoetst aan de	2a. PS: neem in het beleid op dat reserves periodiek worden geëvalueerd. 2b: GS: voer periodiek een evaluatie uit waarin het verloop van de reserves wordt getoetst aan de onderbouwing.

onderbouwing van de reserves. Veelal wordt alleen het verloop van de reserve beschreven (p. 37, 38).

Reactie van het college van GS:

Indien Provinciale Staten aanbeveling 2a overnemen zal het college uiteraard de bedoelde evaluatie uitvoeren. Ter zake zal dan een bepaling in de vernieuwde Verordening financieel beheer worden opgenomen.

Deelconclusie 2:

De norm van de provincie dat de omvang van de saldireserve minimaal gelijk is aan 25% van de algemene dekkingsmiddelen is niet cijfermatig onderbouwd. Wel toetst de provincie vanaf 2009 of de omvang voldoende is voor het dekken van de risico's. Niet alle vrij aanwendbare middelen, met een omvang van bijna € 120 mln. in 2008, worden meegenomen in de berekening van de totale weerstandscapaciteit.

Reactie van het college van GS:

In onze reactie bij aanbeveling 3 en 4 wordt uitgelegd waarom deze deelconclusie door de tijd is achterhaald.

Bevindingen	Aanbeveling aan GS en PS
3. De minimale omvang van de saldireserve is gekoppeld aan 25% van de structurele algemene dekkingsmiddelen. Hieraan ligt geen cijfermatige onderbouwing ten grondslag. Vanaf 2009 is de minimale omvang van de saldireserve tevens gekoppeld aan het netto risicobedrag (p. 42).	3. PS: stel vast dat de minimale omvang van de algemene reserve wordt onderbouwd met de risico's zoals berekend in de paragraaf Weerstandsvermogen.
4. In de berekening van de totale weerstandscapaciteit in 2008 worden niet alle vrij aanwendbare middelen met een omvang van bijna € 120 mln. meegenomen (p. 41).	4. GS: neem alle vrij aanwendbare middelen mee in de berekening van de weerstandscapaciteit.
5. Het weerstandsvermogen voldoet in de periode 2006-2008 aan de vastgestelde norm (p. 48).	5. Geen aanbeveling
6. De omvang van de saldireserve voldoet in de periode 2004-2008 aan de norm van de minimale omvang (p. 47).	6. Geen aanbeveling

Reactie van het college van GS: Ons college meent dat aan de aanbeveling 3. reeds is voldaan door de tekst zoals die in de Verordening financieel beheer 2010 is opgenomen.

Deze tekst luidt als volgt:

Artikel 3.1 Algemene reserve

De omvang van de algemene reserve bedraagt tenminste 25% van de structurele algemene dekkingsmiddelen zoals die verantwoord zijn in de meest recente jaarrekening, met een minimum gelijk aan het saldo van het netto risicobedrag dat voor het boekjaar waarop deze jaarrekening betrekking heeft is bepaald.

De algemene reserve vormt een buffer voor financiële tegenvallers van een omvang die niet uit de algemene dekkingsmiddelen is op te vangen.

Ten aanzien van aanbeveling 4 is het volgende van belang. De Rekenkamer stelt vast dat “Niet meegenomen werden de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves en de algemene reserve Eigen kapitaal wegens deelnemingen.” Deze laatste reserve is bij de doorlichting 2009 reeds opgeheven, en de netto baten zijn in de algemene reserve (voorheen: saldireserve) gestort.

De aanbeveling kan thans dus alleen nog betrekking hebben op (nog) niet bestemde middelen in bestemmingsreserves. Daarover is in de doorlichting van 2009 het volgende bepaald:

Beleidsuitgangspunt 6

1. De middelen die aan het einde van een boekjaar vrij besteedbaar zijn, vallen terug naar de algemene middelen.
2. Indien voor een reserves deze regel 1. niet van toepassing moet zijn, wordt dat per reserve in deze nota, danwel per instellingsbesluit, apart besloten.

De actualiteit van de aanbeveling is door zowel het vaststellen van de Doorlichting reserves, als door het vaststellen van de nieuwe Verordening financieel beheer 2010 door PS dus achterhaald.

Deelconclusie 3:

De provincie maakt de omvang van de vrij en niet vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves inzichtelijk, maar de wijze waarop deze indeling plaatsvindt behoeft verbetering.

Reactie van het college van GS:

Ons college voert ten aanzien van de indeling van verplichtingen reeds jaren een bestendig beleid. De accountant heeft daar nooit opmerkingen over gemaakt. Wij menen dan ook dat wij ons beleid ter zake niet behoeven aan te passen.

Bevindingen	Aanbeveling aan GS en PS
7. Binnen een bestemmingsreserve maakt de provincie onderscheid tussen verplichte, geormerkte en vrij aanwendbare middelen. De provincie heeft geen criteria opgesteld waaraan een oormerk moet voldoen (p. 44).	7a. GS: stel voor PS criteria op waaraan een oormerk moet voldoen. 7b. PS: stel deze criteria vast en bewaak uw eigen betrokkenheid bij het oormerken.
8. De provincie heeft in 2010 vastgelegd dat vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves jaarlijks worden overgeheveld naar de algemene reserve. Dit is niet gebeurd bij de reserves EXIN-H, ILG en Uitgestelde intenties als gevolg van een onjuiste weergave van het vrij aanwendbare bedrag in de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 (hoofdstuk 4).	8a. GS: geef correct weer welke middelen van de bestemmingsreserves vrij aanwendbaar zijn. 8b. PS: hevel, zoals vastgelegd, vrij aanwendbare middelen uit de bestemmingsreserves over naar de algemene reserve.

Reactie van het college van GS:

Aanbeveling 7a. geeft ons college aanleiding het volgende op te merken.

Onder bestuurlijk geormerkte middelen binnen een bestemmingsreserve verstaat ons college de middelen die bij GS besluit danwel bij PS besluit zijn gereserveerd voor een bepaald doel. Langs deze “criteria” zijn door ons, ook in het verleden, middelen gereserveerd. Onze accountant heeft nooit opmerkingen over deze wijze van werken gemaakt. Wij menen dan ook dat wij ons beleid hierover niet behoeven aan te passen.

Aanbeveling 8a. Wij zullen er op toezien dat correct is weergegeven welke middelen van de bestemmingsreserves vrij aanwendbaar zijn.

Wij menen overigens dat de suggestie die in aanbeveling 8 b. wordt gedaan, niet juist is. De middelen die zijn opgenomen in EXINH en ILG zijn bedoeld voor de dekking van langdurige, meerjarige projecten. Deze middelen zijn geoormerkt, en het is daarom niet logisch om elk jaar bij de jaarafsluiting te bepalen of er middelen terug gestort zouden moeten worden naar de algemene reserve. Als dat zou gebeuren zou geweld worden aangedaan aan de bedoeling van de instelling van deze beide reserves. Ook de middelen die zijn opgenomen in de RUI komen niet in aanmerking om terug te laten vallen naar de algemene middelen. Deze bestemde middelen worden eenmalig in de RUI opgenomen om zodoende in de dekking van eenmalige lasten in het komend jaar te voorzien. Ons advies aan PS is dan ook om deze aanbeveling niet over te nemen.

Deelconclusie 4:

PS nemen niet bij alle bestemmingsreserves een besluit tot instelling en de onderbouwing van de bestemmingsreserves is bij instelling onvoldoende.

Reactie van het college van GS:

Ons college deelt de mening dat voor een bestemmingsreserve een expliciet PS besluit genomen moet worden

Bevindingen	Aanbeveling aan PS
9. Bij twee van de tien geselecteerde bestemmingsreserves hebben PS geen instellingsbesluit genomen (zie tabel 1).	9. Stel elke bestemmingsreserve in op basis van een expliciet PS-besluit.

Reactie van het college van GS: Ons college deelt de mening dat voor een bestemmingsreserve een expliciet PS besluit genomen moet worden. Wij menen dat dit ook, hoewel met vormgebreken, is gebeurd bij de instelling van het Mobiliteitsfonds. Die reserve is namelijk bij de vaststelling van het collega-programma, waarover PS heeft besloten, ingesteld.

Bevindingen	Aanbeveling aan GS en PS
10. Nut en noodzaak zijn bij twee van de tien onderzochte bestemmingsreserves bij instelling vastgelegd. Voor functie en doel is dit het geval voor vier bestemmingsreserves (zie tabel 2).	10a. GS: stel voor de instelling van een bestemmingsreserve een volledige beleidsmatige onderbouwing op. 10b. PS: stel een bestemmingsreserve in aan de hand van een volledige beleidsmatige onderbouwing.

Reactie van het college van GS:

Ons college neemt de aanbeveling 10 a. over.

Bevindingen	Aanbeveling aan PS
11. De doelen van de bestemmingsreserves UNA, ILG en Revolving fund zijn zeer algemeen geformuleerd (p. 49, 60, 72).	11. PS: stel voor bestemmingsreserves UNA, ILG en Revolving fund alsnog een nieuw, concreet doel vast en doe dit in de toekomst ook voor nieuwe bestemmingsreserves.

Reactie van het college van GS:

De reserve Revolving fund is bij de Doorlichting 2009 reeds opgeheven. Het algemeen geformuleerde doel van de reserves UNA doet recht aan het karakter van die reserves. Daarbij worden middelen gereserveerd voor grote(re) projecten in de provincie.

Ten aanzien van ILG merkt ons college op dat de ILG-doelen niet algemeen zijn. Er ligt een zeer concrete en gedetailleerde bestuursovereenkomst-ILG aan ten grondslag.

Bevindingen	Aanbeveling aan GS en PS
12. Bij zeven van de tien onderzochte bestemmingsreserves zijn de geplande toevoegingen bij instelling vastgelegd. De informatie over geplande onttrekkingen, omvang en duur ontbreekt meestal (zie tabel 3).	12a. GS: stel bij instelling van een bestemmingsreserve een volledige financiële onderbouwing op. Als bepaalde onderdelen nog niet bekend zijn, geef dan een toelichting waarom dit het geval is. Kortom, hanteer stelselmatig het principe 'pas toe of leg uit'. 12b. PS: stel een bestemmingsreserve in aan de hand van een volledige financiële onderbouwing.

Reactie van het college van GS:

Ons college meent dat het een schijnzekerheid zal geven om altijd een adequate weergave van de onttrekkingen, omvang en duur aan PS voor te leggen. Waar dat mogelijk is zullen wij dat zeker doen (en doen wij dat meestal ook), maar waar dat niet goed mogelijk is zullen wij die onzekerheden ook aangeven.

Deelconclusie 5:

Het verloop van de onderzochte bestemmingsreserves sluit gedeeltelijk aan op de beleidsmatige en financiële onderbouwing.

Reactie van het college van GS:

Ons college laat een reactie over aan PS.

Bevindingen	Aanbeveling aan PS
13. Bij drie van de tien onderzochte bestemmingsreserves sluit het verloop aan op de <i>beleidsmatige</i> onderbouwing. Het verloop van vier bestemmingsreserves sluit aan op de <i>financiële</i> onderbouwing (zie tabel 4).	13. Zorg dat het verloop van de bestemmingsreserves aansluit op zowel de beleidsmatige als financiële onderbouwing. Indien dit niet mogelijk is, stel een aangepaste onderbouwing van de reserve vast.

Reactie van het college van GS:

Jaarlijks wordt bij de begroting een planning gemaakt van de stortingen en de uitgaven die ten gunste of laste van de reserves komen. Zie daartoe de bijlagen 5.4. en 6.4.1. tot en met 6.4.4. van de begroting 2010. Wij menen derhalve dat het verloop van de bestemmingsreserves aansluit bij de financiële onderbouwing. . In de toekomst zal aandacht worden gegeven aan de beoordeling van de beleidsmatige onderbouwing.

Bevindingen	Aanbeveling aan GS en PS
14. De provincie heeft vastgelegd dat de onderdelen van de reserve Opheffing fondsen na vier jaar worden opgeheven. Voor het op te heffen Afvalstoffenfonds is niet toegelicht welke verplichtingen moeten worden afgewikkeld (p. 76).	14. GS: geef per op te heffen reserve aan welke verplichtingen nog moeten worden afgewikkeld, op welke termijn dat zal gebeuren en om hoeveel middelen het gaat.
15. Het verloop van de bestemmingsreserve Sponsoring en mediaprogramma sluit niet aan bij de beleidsmatige en financiële onderbouwing. Er zijn minder middelen toegevoegd dan gepland (p. 78).	15. PS: zorg dat meer middelen worden toegevoegd aan de reserve Sponsoring en mediaprogramma of pas de onderbouwing aan.
16. De omvang van de reserve Groot onderhoud wegen en vaarwegen is groter dan de norm van de maximale omvang. Dit is met name veroorzaakt door toevoeging van middelen voor het onderhoud aan het NoordHollandsch Kanaal (p. 59).	16. PS: stel een aangepaste onderbouwing van bestemmingsreserve Groot onderhoud wegen en vaarwegen vast.
17. Middelen in de reserve Uitgestelde intenties staan langer dan één jaar in de reserve, wat niet aansluit bij de beleidsmatige onderbouwing van de reserve (p. 71).	17. PS: hevel middelen niet vaker dan één keer over in de reserve Uitgestelde intenties.

Reactie van het college van GS:

Over aanbeveling 14 merken wij op dat binnen de financiële administratie altijd exact bekend is welke verplichtingen nog moeten worden afgewikkeld. Op welke termijn dat zal gebeuren is voor ons daarbij niet nauwkeurig aan te geven. Uiteraard kunnen wij wel aangeven (en geven wij ook aan bij een voorstel om een reserve op te heffen), wat het totaal bedrag is waarvoor nog verplichtingen zijn af te wikkelen. Ons college kan zich niet goed voorstellen dat PS precies wil weten om welke verplichtingen dat gaat. Wij nemen deze aanbeveling dan ook niet over.

Over aanbeveling 15 merken wij op dat de reserve Sponsoring en mediaprogramma in het kader van de besluitvorming door PS over de Doorlichting 2009 zal worden opgeheven.

Met aanbeveling 16 stemmen wij in.

Wij merken met betrekking tot aanbeveling 17 op dat de middelen die in de RUI zijn opgenomen, overeenkomstig de bepalingen uit de Verordening financieel beheer, slechts eenmaal worden overgeheveld van het ene naar het volgende begrotingsjaar. Het staat PS echter vrij om zelf van deze bepaling af te wijken en om haar moverende redenen middelen langer dan 1 jaar in de RUI te handhaven.

Algemeen

De Rekenkamer dankt Gedeputeerde Staten (GS) voor de reactie op de conclusies en de aan GS gerichte aanbevelingen in het rapport "Reserves juist bestemd?". GS geven hierbij aan dat een weging van de aanbevelingen ontbreekt. Als reactie hierop wil de Rekenkamer melden dat de deelconclusies en aanbevelingen zijn opgesteld via een weging van de bevindingen uit hoofdstuk 2 tot en met 4. Daarnaast heeft de Rekenkamer ervoor gekozen om de aanbevelingen bij de deelconclusies zo concreet mogelijk te houden en daarom te koppelen aan de onderliggende bevindingen. Wanneer de Rekenkamer de aanbevelingen had gekoppeld aan de deelconclusies waren zij abstract en weinig aansprekend geweest.

Weerstandscapaciteit (zie deelconclusie 2)

De Rekenkamer heeft in het rapport vermeld dat vanaf 2009 de minimale omvang van de saldireserve gekoppeld is aan het netto risicobedrag. De provincie blijft echter ook de norm hanteren dat de minimale omvang 25% van de structurele dekkingsmiddelen moet zijn. De Rekenkamer constateert dat deze 25% niet cijfermatig onderbouwd is en hierdoor onnodig hoog kan zijn. De Rekenkamer adviseert deze norm los te laten en de minimale omvang van de saldireserve alleen te baseren op het netto risicobedrag. Daarnaast heeft de provincie in het verleden niet alle vrij beschikbare middelen meegenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit, waardoor teveel middelen in de algemene reserve gereserveerd moesten worden voor het dekken van de risico's. Aangezien de vrij besteedbare middelen via lid 2 van beleidsuitgangspunt 6 in de nota Doorlichting reserves en voorzieningen nog steeds in bestemmingsreserves kunnen blijven staan, beveelt de Rekenkamer aan deze middelen wel mee te nemen in de berekening van de weerstandscapaciteit.

Bestuurlijk oormerken (zie deelconclusie 3)

In de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 staat over de bestuurlijk geormerkte middelen vermeld dat dit geen schriftelijke verplichtingen zijn, maar dat PS (en niet GS) de middelen al voor bepaalde bestemmingen hebben geormerkt. Hierbij is niet vermeld op basis van welke criteria (bijvoorbeeld het aanwezig zijn van een projectplan) PS een besluit nemen over het oormerken van middelen.

Vrij aanwendbare middelen bestemmingsreserves (zie deelconclusie 3)

Uit de reactie van GS blijkt dat de vrij aanwendbare middelen bij de reserves EXIN-H, ILG en Uitgestelde intenties onterecht als vrij aanwendbaar zijn aangeduid in de nota Doorlichting reserves en voorzieningen. De Rekenkamer is verheugd dat GS erop toezien dat de vrij aanwendbare middelen correct worden weergegeven. Aangezien deze middelen niet vrij aanwendbaar zijn, hoeft ook geen overheveling plaats te vinden naar de algemene reserve. De aanbeveling aan PS over het overhevelen van vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves naar de algemene reserves (zie 8b.) is daarom in algemene zin bedoeld en niet specifiek voor de reserves EXIN-H, ILG en Uitgestelde intenties.

Aanbevelingen aan PS

Vanwege de kaderstellende rol van PS bij de reserves zijn meerdere aanbevelingen in het rapport gericht aan PS. Dit is onder andere het geval bij het beleid omtrent onderbouwing en evaluatie van de reserves, het onderbouwen van de minimale omvang van de algemene reserve, het oormerken van middelen, het overhevelen van vrij aanwendbare middelen naar de algemene reserve en het concretiseren van doelen van bestemmingsreserves. Bij deze laatste aanbeveling wil de Rekenkamer benadrukken dat een bestemmingsreserve een middel

is om een bepaald doel te realiseren. Wanneer het doel zeer algemeen geformuleerd is, zoals bij UNA, is niet het doel leidend, maar de omvang van de middelen. De Rekenkamer ziet met belangstelling de besluitvorming van PS over deze aanbevelingen tegemoet.



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanuit de programmaraad is aan de Randstedelijke Rekenkamer gevraagd onderzoek te doen naar de provinciale reserves, omdat: *“het publieke beeld bestaat dat provincies ‘geld op de plank hebben liggen’. Of dat zo is, is voor statenleden lastig te doorgronden. Bij iedere reserve staat een passage waarom deze nodig is, maar de omvang en termijn zijn diffuus”*.

De reserves van de vier randstedelijke provincies bedragen in 2008 ruim € 1,7 miljard.⁴ Gelet op de omvang van de reserves is het van belang dat de reserves goed zijn onderbouwd. Zo moet duidelijk zijn hoeveel middelen op welk moment nodig zijn voor welk doel. Een goede onderbouwing kan leiden tot een betere aanwending van middelen voor de realisatie van maatschappelijke doelen en tot een beter beleid ten aanzien van de opcenten. Uit verschillende rekenkameronderzoeken blijkt echter dat de onderbouwing van de reserves vaak te wensen overlaat, wat het inzicht van PS in de reserves beperkt.⁵

Naar aanleiding van het verzoek van de programmaraad en het financiële belang van het onderwerp, heeft de Randstedelijke Rekenkamer besloten een onderzoek uit te voeren naar de onderbouwing en het verloop van de reserves binnen de vier randstadprovincies.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De Randstedelijke Rekenkamer heeft voor dit onderzoek de volgende probleemstelling geformuleerd, bestaande uit een doel- en een vraagstelling:

Doelstelling: Het ondersteunen van PS bij het beoordelen van de reserves, zodat PS een goede afweging kunnen maken bij het instellen van een reserve en kunnen nagaan of het verloop van de reserves aansluit bij de onderbouwing.

Vraagstelling: Wat is de kwaliteit van het beleid en de onderbouwing van de reserves en sluit het gebruik van de reserves hierop aan?
--

De vraagstelling wordt beantwoord aan de hand van onderstaande onderzoeksvragen:

- Wat is de kwaliteit van het vastgestelde beleid?
- Wat is de omvang en het verloop van de reserves in de periode 2004-2008?
- In welke mate zijn de bestemmingsreserves bij instelling beleidsmatig en financieel onderbouwd?
- In welke mate sluit het verloop van de bestemmingsreserves aan op de beleidsmatige en financiële onderbouwing?

⁴ Omvang algemene reserve en bestemmingsreserves volgens de jaarrekeningen 2008 van de vier randstedelijke provincies.

⁵ Rekenkamer Nijmegen, Onderzoek jaarstukken 2004; Rekenkamer Oost-Nederland, Bestemmen voor de toekomst, maart 2009; Zuidelijke Rekenkamer, reserves en voorzieningen, oktober 2007.

1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- de algemene reserve en de bestemmingsreserves van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland.
- de omvang en het verloop van deze reserves in de periode 2004 tot en met 2008. Hiervoor is gekozen, omdat vanaf 1 januari 2004 het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) van kracht is geworden voor de provincies. Uitgaande van de planning- en controlcyclus wordt geëindigd met de jaarstukken van 2008.
- de wet- en regelgeving en het beleid van de provincies ten aanzien van de reserves. Bij de bestemmingsreserves gaat het om het beleid met betrekking tot de onderbouwing. Deze onderbouwing is van belang voor het instellen en evalueren van een bestemmingsreserve. De algemene reserve en vaak ook de bestemmingsreserves zijn van belang voor het weerstandsvermogen. Zodoende wordt ook het beleid omtrent het weerstandsvermogen beschreven.
- een representatieve selectie van bestemmingsreserves als gevalstudies voor het beantwoorden van de deelvragen c en d.

In het onderzoek komen **niet** aan bod:

- voorzieningen, dat wil zeggen voorzienbare lasten in verband met risico's of verplichtingen, waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden min of meer onzeker zijn. PS besluiten over de toevoegingen aan voorzieningen, maar de bevoegdheid tot het doen van uitgaven ten laste van de voorzieningen ligt bij GS. Hierdoor zijn de bevoegdheden van PS bij voorzieningen kleiner dan bij bestemmingsreserves. Daarnaast gaat het in 2008 bij voorzieningen om substantieel kleinere bedragen dan bij bestemmingsreserves (respectievelijk € 0,1 mld. ten opzichte van € 1,4 mld.⁶).
- de rechtmatigheid van de aanwending van de reserves, omdat dit reeds wordt betrokken in de jaarlijkse accountantscontrole. Niettemin worden de accountantsrapporten en managementletters wel meegenomen in het onderzoek, omdat ze aangrijpingspunten kunnen bieden voor dit rekenkameronderzoek.

1.4 Werkwijze

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode juli 2009 - februari 2010. De Rekenkamer heeft het onderzoek uitgevoerd door het analyseren van documenten en het interviewen en raadplegen van provincied medewerkers en andere deskundigen. Bijlage A bevat een overzicht van de geïnterviewde en geraadpleegde personen. Bijlage B bevat een overzicht van de geraadpleegde documenten. Hieronder is aangegeven op welke wijze en in welk hoofdstuk de vier onderzoeksvragen worden beantwoord.

- Beoordeling beleid voor reserves (vraag a)

De Rekenkamer beschrijft zowel het algemene als het provinciale beleid omtrent de onderbouwing van de reserves. Het algemene beleid is gebaseerd op het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Voor het beschrijven van het provinciale beleid wordt gebruik gemaakt van financiële verordeningen, nota's reserves en voorzieningen en overige relevante beleidsdocumenten. Dit wordt aangevuld met informatie, verstrekt door medewerkers van de provincie. Op basis van de beschrijving van het provinciale beleid doet de Rekenkamer een aantal bevindingen. Hierbij gaat de Rekenkamer na of de provincie beleid heeft opgesteld voor het onderbouwen van de reserves en in hoeverre de provincie de reserves evalueert, waarbij het

⁶ Omvang volgens de jaarstukken 2008 van de vier randstedelijke provincies.

verloop wordt getoetst aan de onderbouwing van de reserves. Hiervoor verwijzen we naar hoofdstuk 2 van dit rapport.

- Beschrijving omvang en verloop van reserves (vraag b)

De Rekenkamer beschrijft de omvang en het verloop van de algemene reserve en de bestemmingsreserves in de periode 2004-2008 aan de hand van de financiële overzichten in de jaarstukken. Op basis van de beschrijvingen komt de Rekenkamer, gelet op het provinciale beleid, tot een aantal bevindingen. Hiervoor verwijzen we naar hoofdstuk 3 van dit rapport.

- Beoordeling geselecteerde bestemmingsreserves (vraag c en d)

Voor het beoordelen van de onderbouwing van de bestemmingsreserves en de aansluiting ervan op het verloop, heeft de Rekenkamer een beoordelingskader opgesteld, dat in paragraaf 1.5 nader wordt toegelicht. Dit beoordelingskader is toegepast bij een selectie van de bestemmingsreserves. De wijze waarop deze selectie tot stand is gekomen, staat ook uitgewerkt in paragraaf 1.5.

De onderbouwing en het verloop van de bestemmingsreserves zijn geanalyseerd aan de hand van verscheidene documenten, zoals instellingsbesluiten, nota's reserves en voorzieningen en planning en control documenten. Om een compleet en juist beeld van de bestemmingsreserves te kunnen vormen is, in aanvulling op het documentenonderzoek, informatie opgevraagd bij medewerkers van de provincie. De beoordeling van de bestemmingsreserves komt aan bod in hoofdstuk 4.

1.5 Beoordeling geselecteerde bestemmingsreserves

Beoordelingskader

De Rekenkamer heeft een beoordelingskader opgesteld om de onderbouwing van de bestemmingsreserves en de aansluiting ervan op het verloop te kunnen beoordelen (zie onderstaand kader). Dit beoordelingskader is gebaseerd op het BBV, het provinciale beleid en reeds uitgevoerde rekenkameronderzoeken met betrekking tot reserves.

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. De bestemmingsreserve is ingesteld op basis van een besluit van Provinciale Staten.2. De beleidsmatige onderbouwing bij instelling bestaat uit:<ul style="list-style-type: none">▪ nut en noodzaak▪ functie▪ doel3. De financiële onderbouwing bij instelling bestaat uit:<ul style="list-style-type: none">▪ toevoegingen▪ onttrekkingen▪ omvang van de reserve▪ duur van de reserve4. Het verloop van de bestemmingsreserve sluit aan op de onderbouwing van de bestemmingsreserve. Bij wijzigingen wordt de onderbouwing van de bestemmingsreserve geactualiseerd. |
|--|

Toelichting beoordelingskader

Ad 1) Provinciale Staten moeten conform het BBV een besluit nemen over het bestemmen van middelen in een reserve. De Rekenkamer gaat zodoende na of de provincie het BBV volgt.

Ad 2 en 3) Om te kunnen beslissen over het wel of niet instellen van een bestemmingsreserve, moeten PS bij instelling een goede onderbouwing van de bestemmingsreserve hebben.⁷ In de onderbouwing staat aangegeven wat met de reserve wordt beoogd over meerdere jaren. Deze onderbouwing is zodoende van belang bij het beoordelen van het verloop van de reserve. Bij het beoordelen maakt de Rekenkamer onderscheid tussen een beleidsmatige en een financiële onderbouwing.

- **Beleidsmatige onderbouwing**

Een goede beleidsmatige onderbouwing van de bestemmingsreserve bij instelling is voor PS belangrijk om een afgewogen oordeel te kunnen nemen over het wel of niet instellen van een bestemmingsreserve. Het gaat hierbij om de nut en noodzaak, functie en doel van de bestemmingsreserve. Nut en noodzaak hebben betrekking op de aanleiding om een bestemmingsreserve in te stellen. De functie van een bestemmingsreserve heeft betrekking op wat met de reserve beoogd wordt, zoals sparen of budgetoverheveling. De functie bepaalt mede het verloop van de bestemmingsreserve. Bij het doel wordt aangegeven waarvoor de reserve is bedoeld, bijvoorbeeld de realisatie van een groot project. Hierbij geldt dat hoe concreter het doel is opgesteld, des te beter PS kunnen nagaan of het doel van de bestemmingsreserve wordt bereikt.⁸

- **Financiële onderbouwing**

Om een afgewogen besluit te kunnen nemen over het instellen van een bestemmingsreserve is het voor PS ook van belang om informatie te hebben over de geplande toevoegingen en onttrekkingen, de omvang en de duur van de bestemmingsreserve. Als het doel gericht is op het sparen voor een bepaald project, dan moet duidelijk worden gemaakt welk bedrag op welk moment nodig is en op welke wijze dit beoogde bedrag tot stand komt. Dit om ervoor te zorgen dat de geplande toevoegingen in overeenstemming zijn met de geplande onttrekkingen. Bij een te laag bedrag kan de uitvoering van het project in gevaar komen, en bij een te hoog bedrag bestaat het risico dat er onnodig middelen worden vastgehouden en er wellicht te weinig middelen aanwezig zijn om andere projecten te dekken.⁹

Bij de toetsing aan de hand van het beoordelingskader gaat de Rekenkamer na of er wel of niet aan de onderliggende criteria, zoals doel, functie, toevoegingen en onttrekkingen etc. is voldaan. Deze bevindingen leiden tot een oordeel over de beleidsmatige en financiële onderbouwing. In dit geval brengt de Rekenkamer drie gradaties in haar beoordeling aan:

- In grote mate: dit betekent dat de provincie in grote mate aan de gestelde criteria voldoet, dat wil zeggen dat het merendeel van de bevindingen voldoet aan het geldende beoordelingscriterium.
- In redelijke mate: dit betekent dat de provincie in redelijke mate aan de gestelde criteria voldoet, dat wil zeggen dat sprake is van (enige) tekortkomingen in het voldoen aan het geldende beoordelingscriterium.
- In geringe mate: dit betekent dat de provincie in geringe mate aan de gestelde criteria voldoet, dat wil zeggen dat sprake is van aanzienlijke tekortkomingen in het voldoen aan het geldende beoordelingscriterium.

Ad 4) Het verloop van de bestemmingsreserves moet aansluiten op zowel de beleidsmatige als financiële onderbouwing, die door PS is vastgesteld. Hierbij wordt rekening gehouden met wijzigingen op de onderbouwing die na instelling door PS zijn vastgelegd. De Rekenkamer gaat na of de onderbouwing van de geselecteerde bestemmingsreserves de afgelopen jaren gewijzigd is en in welke mate het verloop van deze bestemmingsreserves aansluit op de actuele onderbouwing. Als blijkt dat het verloop van een

⁷ Gebaseerd op Provinciewet art. 167 (Informatieplicht GS).

⁸ Gebaseerd op BBV, art. 54, lid 1.

⁹ Gebaseerd op BBV, art. 17.

bestemmingsreserve niet aansluit op de onderbouwing, moeten PS de reserve heroverwegen. Dit kan ertoe leiden dat de onderbouwing (op onderdelen) wordt aangepast of dat de reserve wordt opgeheven.

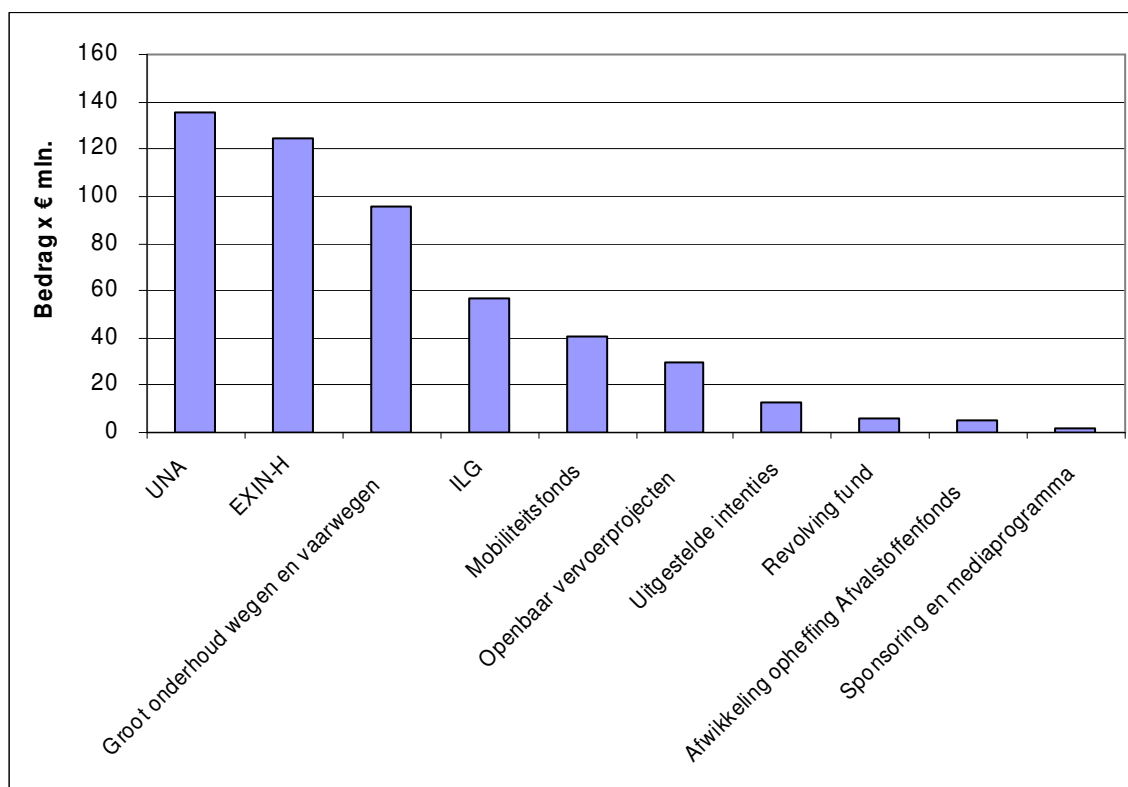
Selectie bestemmingsreserves

De Rekenkamer heeft tien bestemmingsreserves geselecteerd die beoordeeld worden aan de hand van het beoordelingskader.¹⁰ Voor het selecteren van de bestemmingsreserves is gekeken naar:

1. de omvang van de bestemmingsreserve;
2. de verdeling over verschillende beleidsprogramma's en
3. de aandachtspunten in rapporten van bevindingen van de accountant.

Zie bijlage C voor een nadere toelichting op deze criteria.

Op basis van de selectiecriteria en in overleg met de ambtelijke organisatie is gekomen tot een selectie van de bestemmingsreserves. In figuur 4 zijn de tien geselecteerde bestemmingsreserves naar omvang weergegeven.



Figuur 4 Omvang van de geselecteerde bestemmingsreserves.¹¹

De bestemmingsreserves UNA, EXIN-H, Groot onderhoud wegen en vaarwegen, ILG, Mobiliteitsfonds en Openbaar vervoerprojecten zijn omvangrijke bestemmingsreserves. De gezamenlijke omvang van deze 6 bestemmingsreserves bedraagt 82% (€ 482 mln.) van de totale omvang van de bestemmingsreserves eind 2008. Daarnaast heeft de Randstedelijke Rekenkamer gekozen voor 4 minder omvangrijke bestemmingsreserves, namelijk Uitgestelde intenties, Revolving fund, Afwikkeling opheffing provinciaal afvalstoffenfonds en Sponsoring

¹⁰ Het totaal aantal bestemmingsreserves in Noord-Holland bedraagt 26 volgens de jaarstukken 2008.

¹¹ Jaarstukken 2008, 22 juni 2009.

en mediaprogramma. De omvang van deze reserves bedraagt in totaal ruim € 17 mln. of 4,2% van de totale omvang van bestemmingsreserves. De bestemmingsreserve TWIN-H is van zeer grote omvang. Omdat deze reserve echter na 2008 is ingesteld en dus buiten de onderzoeksperiode valt, is hij niet meegenomen in dit onderzoek.



HOOFDSTUK 2

Beleid reserves

In dit hoofdstuk wordt het algemene en het provinciale beleid voor de algemene reserve (2.1) en de bestemmingsreserves (2.2) beschreven. In paragraaf 2.3 wordt het beleid voor de reserves in relatie tot het weerstandsvermogen toegelicht.

2.1 Algemene reserve

Algemeen beleid

De regelgeving van het Rijk omtrent de reserves is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het BBV geeft aan dat de algemene reserve voor Provinciale Staten vrij aanwendbaar is voor nieuw beleid. Hier is dus geen bestemming aan gegeven. Wel maakt de algemene reserve onderdeel uit van de weerstandscapaciteit van de provincie voor het opvangen van risico's. Dit wordt ook wel de bufferfunctie van de algemene reserve genoemd. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de relatie tussen de algemene reserve en het weerstandsvermogen.

Provinciaal beleid

Het beleid van de provincie met betrekking tot de algemene reserve voor de periode 2004-2009 is vastgelegd in de nota Reserves en voorzieningen uit 2004. De provincie Noord-Holland heeft op 8 februari 2010 ingestemd met een nieuwe nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009. Omdat GS in 2008 geen nota hebben uitgebracht, voldoet de provincie niet aan de bepaling in de verordening Financieel Beheer dat GS tenminste eenmaal in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen aan PS uitbrengen. Volgens de provincie was destijds ambtelijke inzet noodzakelijk voor de kredietcrisis en heeft de doorlichting van de reserves vertraging opgelopen.¹² De Rekenkamer zal bij de beschrijving van het beleid een onderscheid maken tussen het beleid van 2004-2009 en het beleid na 2009.

Beleid 2004-2009

Volgens de nota Reserves en voorzieningen 2004 bestaat de algemene reserve uit de saldireserve, de reserves Eigen kapitaal, Grondbeleid, Uitgestelde intenties en het UNA-compartiment. Vanaf 2005 zijn de reserves Grondbeleid, Uitgestelde intenties en UNA opgenomen als bestemmingsreserves en bestaat de algemene reserve uit de saldireserve en de reserve Eigen kapitaal wegens deelnemingen.¹³

- De saldireserve dient als algemene risicoreserve en vormt een buffer voor financiële tegenvallers van een omvang die niet in de exploitatie zijn op te vangen. Indien bij de uitvoering van regulier beleid aan het einde van het begrotingsjaar middelen niet tot besteding zijn gekomen, vloeien deze middelen terug naar de saldireserve van de provincie.¹⁴

¹² Feitelijke wederhoorreactie, 22 maart 2010.

¹³ Jaarstukken 2008, 22 juni 2009, bijlagen p. 3.

¹⁴ Nota reserves en voorzieningen 2004, 11 mei 2004, p. 2.

- De reserve Eigen kapitaal wegens deelnemingen heeft tot doel de risico's met betrekking tot het deelnemingenbeleid af te dekken.¹⁵

Beleid na 2009

In de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 wordt de reserve Eigen kapitaal opgeheven en vormt de saldireserve de algemene reserve.¹⁶

Bevinding 1: De provincie heeft als gevolg van de kredietcrisis niet voldaan aan de bepaling dat GS minstens eenmaal in de vier jaar een nota Reserves en voorzieningen aan PS moeten voorleggen.

2.2 Bestemmingsreserves

Algemeen beleid

Bestemmingsreserves zijn volgens het BBV reserves waar Provinciale Staten een bepaalde bestemming aan hebben gegeven. Bij een bestemmingsreserve is weliswaar sprake van een vastgelegde toekomstige onttrekking, maar er bestaat op dat moment nog geen verplichting.¹⁷ PS hebben dan ook de mogelijkheid de bestemming van deze reserves te wijzigen.¹⁸ Verder is in het BBV bepaald dat de toevoegingen en onttrekkingen aan de bestemmingsreserves een besluit van PS vereisen.¹⁹

Bestemmingsreserves kunnen verschillende functies vervullen. Zo kunnen ze gebruikt worden voor het dekken van de kosten van een groot project of investering. Hiervoor kunnen middelen over een langere periode gespaard worden in de reserve of kunnen incidentele hoge inkomsten van bijvoorbeeld aandelenverkoop gestort worden in de reserve. Daarnaast kan een provincie bestemmingsreserves gebruiken voor het overhevelen van middelen naar een volgend jaar. Via een dergelijke bestemmingsreserve blijven middelen die in een begrotingsjaar niet zijn uitgegeven, beschikbaar voor het doel c.q. project waarvoor ze beschikbaar waren gesteld. Bijvoorbeeld bij vertraging in de uitvoering van een project. Om te voorkomen dat de omvang van de reserve alleen maar toeneemt, is het van belang dat voorwaarden zijn opgenomen over het onttrekken van deze middelen.

Indien een bestemmingsreserve wordt gebruikt voor het dekken van investeringen moet rekening worden gehouden met het onderscheid tussen investeringen met 'maatschappelijk nut' en investeringen met 'economisch nut'. Investeringen met maatschappelijk nut hebben betrekking op bezittingen van de provincie die geen middelen genereren en waar geen markt voor is, zoals een brug of een weg. Investeringen met economisch nut kunnen wel verhandeld worden, zoals provinciegebouwen of computers. Het BBV heeft een voorkeur om investeringen met maatschappelijk nut niet te activeren.²⁰ Indien investeringen met maatschappelijk nut toch worden geactiveerd, is het van belang dat deze binnen een zo kort mogelijke termijn worden afgeschreven. Als gevolg hiervan zijn reserves wel ineens aan te wenden voor investeringen met een maatschappelijk nut, maar niet ineens aan te wenden voor investeringen met een economisch nut.²¹

¹⁵ Jaarstukken 2008, 22 juni 2009.

¹⁶ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010.

¹⁷ Circulaire nadere informatie BBV, 22 mei 2003.

¹⁸ BBV, toelichting, p. 45.

¹⁹ BBV, art. 43 en art. 54.

²⁰ BBV, toelichting, p. 53.

²¹ BBV, artikel 62, derde lid, Nota van toelichting, p. 45.

Ten slotte kunnen bestemmingsreserves, net als de algemene reserve, onderdeel uitmaken van de incidentele weerstandscapaciteit waardoor ze ook een bufferfunctie hebben. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de relatie tussen de bestemmingsreserves en het weerstandsvermogen.

Provinciaal beleid

Beleid 2004-2009

Het doel van de nota Reserves en voorzieningen 2004 was het maken van een integrale afweging van nieuwe provinciale prioriteiten. In de nota is vermeld dat de indeling van de reserves onder de loep wordt genomen aan de hand van de BBV eisen en de Verordening financieel beheer 2004. De bepaling die de provincie heeft opgenomen in de Verordening financieel beheer 2004 over het periodiek evalueren van reserves is de volgende: "Gedeputeerde Staten leggen tenminste eenmaal in de vier jaar een nota Reserves en voorzieningen ter vaststelling aan Provinciale Staten voor. Deze nota behandelt in ieder geval het voorgestelde beleid met betrekking tot de omvang van de algemene reserve en de noodzaak tot het aanhouden van bestemmingsreserves."²² De provincie heeft hiermee vastgelegd dat naar de noodzaak van bestemmingsreserves wordt gekeken. De provincie gaat niet in op de vergelijking tussen het verloop van de bestemmingsreserves met de onderbouwing, waardoor met de bepaling geen volledige periodieke evaluatie van reserves is vastgelegd. In de uitwerking van de nota Reserves en voorzieningen 2004 is geen sprake van een evaluatie op basis van de onderbouwingen van de bestemmingsreserves. Het verloop van de reserves is niet getoetst aan de beleidsmatige en financiële onderbouwing van de reserve, zoals nut en noodzaak, doel en omvang van de reserve (zie beoordelingskader in paragraaf 1.5).

Bestemmingsreserves dienen volgens de provincie voornamelijk om te sparen voor een specifiek doel, dat geen deel uitmaakt van het reguliere beleid.²³ Bij het instellen van een bestemmingsreserve is een besluit van PS nodig, waarbij een bepaalde bestemming aan de reserve wordt gegeven.²⁴ Hierbij wordt geen standaard instellingsbesluit gebruikt.²⁵ De provincie heeft niet bepaald dat een financiële of beleidsmatige onderbouwing moet worden vastgelegd bij instelling van een bestemmingsreserve.

Bevinding 2: In de nota Reserves en voorzieningen uit 2004 waren geen algemene criteria opgenomen voor de onderbouwing van de bestemmingsreserves. De provincie heeft vastgelegd periodiek de noodzaak van de bestemmingsreserves te beoordelen, maar heeft geen bepaling opgenomen over het evalueren van de bestemmingsreserves. In de nota Reserves en voorzieningen 2004 is geen sprake van een evaluatie, waarin het verloop is getoetst aan de onderbouwing van de reserves.

²² Verordening financieel beheer 2004, artikel 3.3.

²³ Nota reserves en voorzieningen 2004, 11 mei 2004.

²⁴ Nota reserves en voorzieningen 2004, 11 mei 2004.

²⁵ Interview met de provincie Noord-Holland, 21 juli 2009.

Beleid na 2009

De provincie geeft de volgende redenen als verklaring voor het werken met reserves:²⁶

- sparen voor grote uitgaven en kosten over de jaren heen egaliseren;
- aangeven van bestuurlijke prioriteiten;
- reserveren waardoor activeren niet noodzakelijk is;
- veiligstellen van toekomstige uitgaven.

In 2009 is, net als in het voorgaande beleid, vastgelegd dat Gedeputeerde Staten eens in de vier jaar een nota Reserves en voorzieningen aan PS moeten voorleggen. In de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 worden de reserves doorgelicht, waarbij beoordeeld moet worden of de reserves aan hun doelstelling voldoen, of deze doelstelling actueel is en of de noodzaak tot het aanhouden van de reserve nog bestaat.²⁷ Dit vormt geen volledige evaluatie op basis van de onderbouwingen van de bestemmingsreserves. In de uitwerking van de nota Reserves en voorzieningen 2009 is niet beoordeeld of de reserves aan hun doelstelling voldoen. Ook is het verloop niet getoetst aan de financiële onderbouwing van de reserve, zoals omvang van de reserve en geplande toevoegingen en onttrekkingen (zie beoordelingskader in paragraaf 1.5).

De provincie Noord-Holland wil zoveel mogelijk baten en lasten opnemen in de exploitatie, waardoor overmatig gebruik van reserves moet worden voorkomen. Ook moet eenduidig, consistent en transparant worden omgegaan met reserves. Zodoende wil de provincie alleen bestemmingsreserves instellen of aanhouden voor middelen die gereserveerd worden of gereserveerd dienen te blijven voor een door PS vast te stellen doel en periode. Omstandigheden waarop onttrekkingen en toevoegingen plaatsvinden, moeten worden benoemd. Blijft realisatie binnen de gestelde termijn uit, dan vindt opnieuw afweging plaats door de Staten.

Een instellingsbesluit bevat tenminste de volgende onderdelen:

1. programma
2. doel
3. looptijd (indien gewenst)
4. voeding van de reserve

Bevinding 3: De provincie heeft vastgelegd periodiek de noodzaak van de bestemmingsreserves te beoordelen, maar heeft geen bepaling opgenomen over het volledig evalueren van de bestemmingsreserves. In 2010 heeft de provincie de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 vastgesteld. Van een volledige evaluatie is geen sprake. In deze nota is vastgelegd dat een instellingsbesluit de volgende criteria moet bevatten: programma, doel, voeding en eventueel looptijd. De provincie heeft in het beleid ten aanzien van bestemmingsreserves geen criteria opgenomen voor de onderbouwing van de nut en noodzaak, de functie, de onttrekkingen en de omvang van de bestemmingsreserves.

²⁶ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010, p. 5

²⁷ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010, p. 4

De middelen in de bestemmingsreserve worden in drie categorieën ingedeeld.²⁸

- Schriftelijk verplichte middelen waarvoor verplichtingen zijn aangegaan op basis van inkopen of aanbestedingen, waarvoor subsidieverplichtingen zijn aangegaan of middelen die aangewend worden ter dekking van kapitaallasten verbonden aan investeringen door de provincie;
- Bestuurlijk geormerkte middelen waar nog geen schriftelijke verplichting voor is aangegaan, maar die door PS al voor bepaalde bestemmingen zijn geormerkt. De provincie heeft geen eenduidige voorwaarden c.q. criteria voor een oormerk opgesteld.
- Vrij besteedbare middelen die niet verplicht zijn en derhalve vrij besteedbaar zijn. Bij reservering van deze middelen, dient periodiek onderzocht te worden of het doel waarvoor het bedrag gereserveerd is nog actueel is en of het gereserveerde bedrag nog accuraat is. Deze vallen aan het eind van een boekjaar vrij naar de saldireserve tenzij anders wordt besloten.

Wanneer PS besluiten tot het opheffen van een bestemmingsreserve, vallen gereserveerde middelen het volgende begrotingsjaar vrij naar de reserve Opgeheven fondsen voor de afwikkeling van lopende verplichtingen. De reden hiervoor is dat de provincie geen geormerkte middelen in de algemene reserve wil hebben.²⁹ Na vier jaar vallen overgebleven middelen vrij naar de saldireserve. In paragraaf 4.9 wordt hier verder op ingegaan, bij de beoordeling van de bestemmingsreserve.

Bevinding 4: Binnen een bestemmingsreserve maakt de provincie onderscheid tussen verplichte, geormerkte en vrij aanwendbare middelen, wat is vastgelegd in de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009. De provincie heeft geen criteria opgesteld waaraan een oormerk moet voldoen.

2.3 Reserves in relatie tot het weerstandsvermogen

Algemeen beleid

Volgens het BBV maken reserves onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de provincie beschikt of kan beschikken om onverwachte tegenvallers te kunnen opvangen. De verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de risico's die de provincie loopt, vormt het weerstandsvermogen.

1. Weerstandscapaciteit

Het BBV maakt een onderscheid tussen *incidentele* en *structurele* weerstandscapaciteit.

De *incidentele weerstandscapaciteit* is het vermogen om onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau.³⁰ De algemene reserve en het deel van de bestemmingsreserves, waarbij het gebruik geen wijziging in het bestaande beleid tot gevolg heeft, maken hier onderdeel van uit. Andere onderdelen van deze weerstandscapaciteit zijn:

- de in de begroting opgenomen ramingen voor onvoorzien uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven;
- het incidentele rekeningsaldo dat nog niet aan de algemene reserve is toegevoegd;

²⁸ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010, p. 15

²⁹ Interview met de provincie Noord-Holland, 21 juli 2009

³⁰ Begrippenlijst BBV april 2008.

- de stille reserves voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn.³¹

De *structurele weerstandscapaciteit* is het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de lopende begroting op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.³² De middelen die dat vermogen bepalen zijn:

- de resterende belastingcapaciteit;
- de in de begroting opgenomen ramingen voor structurele (dus cumulatief geraamde) onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven;
- het structurele rekeningssaldo voor zover nog niet in de begroting verwerkt.

Het BBV kent geen algemene norm voor de weerstandscapaciteit, omdat de risico's die provincies lopen verschillen: "Het is aan provincies zelf om een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's."³³

2. Risico's

Volgens het BBV zijn die risico's relevant voor het weerstandsvermogen, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Het zijn risico's die niet anderszins zijn te ondervangen. Reguliere risico's – risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn – maken geen deel uit van de risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen. Hiervoor kunnen immers verzekeringen worden afgesloten of voorzieningen worden gevormd.

Provinciaal beleid

Beleid 2004-2009

De provincie Noord-Holland maakt bij het bepalen van de weerstandscapaciteit conform het BBV een onderscheid tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. In 2004 en 2005 wordt de incidentele weerstandscapaciteit gevormd door de saldireserve, de reserves Grondbeleid en Uitgestelde intenties, het UNA-compartiment, het niet verplichte deel van de bestemmingsreserves en de stille reserve. In 2006 wordt bij deze berekening het UNA-compartiment vervangen door de reserve EXIN-H. In de periode 2004-2006 bestaat de structurele weerstandscapaciteit uit de onbenutte belastingcapaciteit. Voor de berekening van de totale weerstandscapaciteit worden in 2004-2006 uitsluitend de stille reserve en de onbenutte belastingcapaciteit meegenomen.

Vanaf 2007 berekent de provincie de dynamische weerstandscapaciteit. Dit is de incidentele weerstandscapaciteit en de gemiddelde structurele weerstandscapaciteit over meerdere jaren.³⁴ De incidentele weerstandscapaciteit wordt gevormd door de saldireserve en de reserve Grondbeleid (zie ook paragraaf 3.4).³⁵ Hiervoor heeft de provincie de volgende normen vastgelegd:

1. De hoogte van de saldireserve is sinds 2006 minimaal 25% van de structurele algemene dekkingsmiddelen.³⁶ Voor 2006 was dit percentage 15%, maar door toename van het aantal projecten is de

³¹ Stille reserves: het verschil tussen de actuele waarde en de boekwaarde, waarbij de eerste materieel hoger uitvalt dan de tweede.

³² Begrippenlijst BBV april 2008.

³³ BBV, art. 11.

³⁴ Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement, PS 1 oktober 2007.

³⁵ Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement, PS 1 oktober 2007 en Jaarstukken 2008, 22 juni 2009, p. 144.

³⁶ Bestaande uit provinciefonds, dividenden, opcenten motorrijtuigenbelasting en het bruto renteresultaat.

minimale omvang van de saldireserve verhoogd.³⁷ Voor het bepalen van deze 25% heeft geen risicoanalyse plaatsgevonden.³⁸

2. In de reserve Grondbeleid wordt 25% van het budget voor anticiperende grondaankopen gereserveerd om risico's te dekken die aan de exploitatie van grond zijn gelieerd.³⁹ Bij navraag laat de provincie weten dat ze deze norm verkeerd hebben overgenomen uit de besluitvorming zoals die tot dan toe heeft plaatsgevonden. Volgens de provincie hebben PS geen besluit genomen over de vereiste minimale omvang van de reserve Grondbeleid.⁴⁰

In de berekening van de totale en dynamische weerstandscapaciteit worden de algemene reserve Eigen kapitaal wegens deelnemingen en vrij besteedbare middelen in de bestemmingsreserves niet meegenomen. In 2008 is de omvang van de algemene reserve Eigen kapitaal € 89 mln. en is de omvang van de vrij aanwendbare middelen uit de bestemmingsreserves € 30,8 mln. De provincie heeft niet toegelicht waarom de algemene reserve Eigen kapitaal wegens deelnemingen niet wordt meegenomen. Met deze berekening van de weerstandscapaciteit wijkt de provincie af van de begrippenlijst van het BBV waarin is gesteld dat de weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de provincie beschikt om niet begrote kosten te dekken.

Het weerstandsvermogen is de relatie tussen de weerstandscapaciteit en het risicoprofiel. Als norm stelt de provincie dat de omvang van het weerstandsvermogen minimaal 1 tot 1,5 keer de hoogte van de geïntariseerde risico's moet bedragen.⁴¹ Vanaf 2007 wordt hiervoor het netto risicobedrag gebruikt. Dit wordt berekend door beoordeling van de kans dat risico's zich tegelijkertijd voordoen.

Bevinding 5: In de berekening van de totale weerstandscapaciteit worden de vrij aanwendbare middelen uit de bestemmingsreserves en de algemene reserve Eigen kapitaal niet meegenomen. In 2008 bedroeg dit in totaal € 119,8 mln. De provincie Noord-Holland heeft de minimale norm voor de omvang van de saldireserve niet onderbouwd via een risicoanalyse. De norm voor de reserve Grondbeleid, zoals vastgelegd in de kadernota weerstandsvermogen en risicomangement en de jaarstukken, is volgens de provincie niet vastgesteld door PS.

Beleid na 2009

In de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 is de reserve Grondbeleid opgeheven waarbij de vrijvallende middelen zijn toegevoegd aan de saldireserve.⁴² De incidentele weerstandscapaciteit wordt uitsluitend gevormd door de saldireserve. De totale weerstandscapaciteit bestaat volgens de nota 2009 uit de saldireserve, de risicoreserve Grondbeleid, de onbenutte belastingcapaciteit, de post onvoorzien en eventueel aanwezige structurele begrotingsruimte.⁴³ De reserve Grondbeleid is per 31 december 2009 opgeheven.⁴⁴ Net als in het voorgaande beleid geldt dat vanaf 2009 de omvang van de saldireserves minimaal 25% van de structurele algemene dekkingsmiddelen moet bedragen. Het volgende is daar in 2009 aan toegevoegd: wanneer uit de

³⁷ Verordening Financieel beheer 2006, juli 2006.

³⁸ Interview met de provincie Noord-Holland, 21 juli 2009.

³⁹ Jaarstukken 2008, 22 juni 2009, bijlagen p. 53.

⁴⁰ E-mail ambtelijke organisatie provincie Noord-Holland, 26 januari 2010.

⁴¹ Kadernota weerstandsvermogen en risicomangement, PS 1 oktober 2007.

⁴² Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010.

⁴³ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, p. 9, 8 februari 2010. Hierin staat abusievelijk Grondexploitatie in plaats van Grondbeleid: Gesprek ambtelijke organisatie provincie Noord-Holland, 15 april 2009.

⁴⁴ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010.

berekening van het weerstandsvermogen blijkt dat het dynamisch weerstandsvermogen onvoldoende is om de risico's af te dekken, wordt de saldireserve verhoogd tot minimaal het netto risicobedrag minus de hoogte van de structurele weerstandscapaciteit.⁴⁵

Bevinding 6: De minimale omvang van de saldireserve is gekoppeld aan de omvang van 25% van de structurele algemene dekkingsmiddelen. Dit percentage is niet onderbouwd via een risicoanalyse. Wel heeft provincie vanaf 2009 de minimale omvang van de saldireserve tevens gekoppeld aan het netto risicobedrag.

⁴⁵ Jaarstukken 2008, 22 juni 2009.

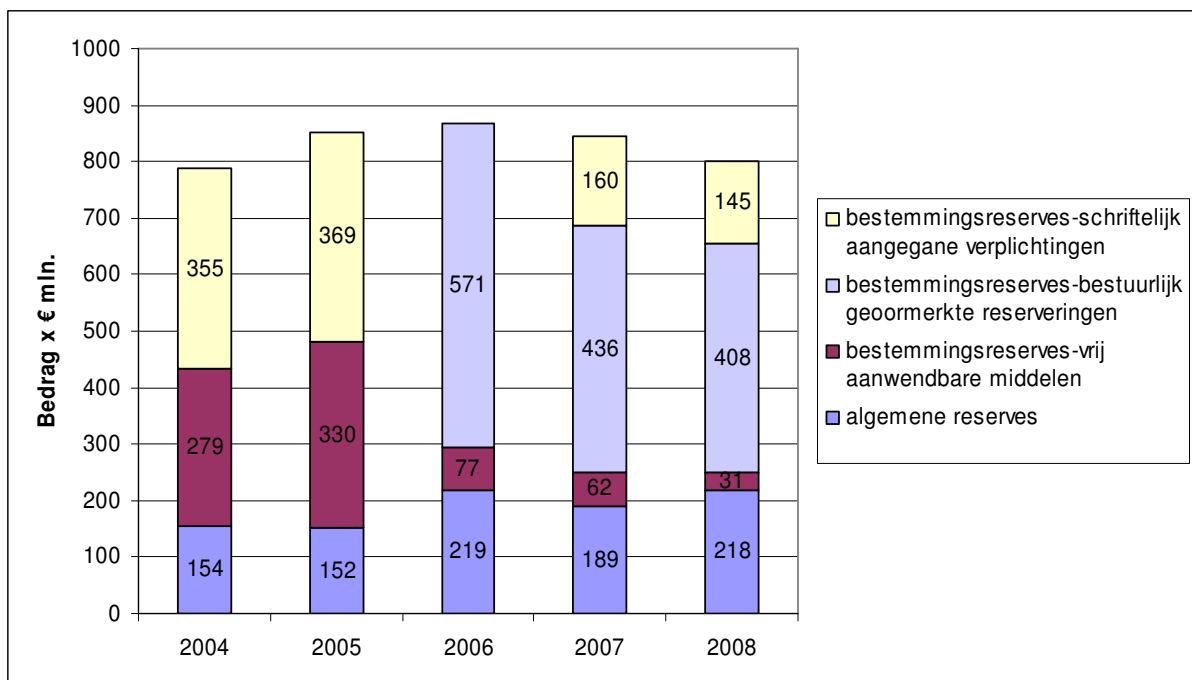
HOOFDSTUK 3

Omvang en verloop reserves

In dit hoofdstuk worden de omvang en het verloop van de reserves beschreven. In paragraaf 3.1 wordt dit gedaan voor de totale omvang van de algemene reserve en de bestemmingsreserves. Hierna wordt in paragraaf 3.2 specifiek ingegaan op de algemene reserve en vervolgens in paragraaf 3.3 op de bestemmingsreserves. In paragraaf 3.4 wordt de omvang van de reserves gerelateerd aan het weerstandsvermogen.

3.1 Totaal van de reserves

In figuur 5 is de ontwikkeling weergegeven van de omvang van de reserves (algemene reserve en bestemmingsreserves) in de periode 2004-2008 van de provincie Noord-Holland. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen schriftelijke verplichtingen, bestuurlijke reserveringen en het vrij aanwendbare deel van de bestemmingsreserves zoals in de jaarstukken vermeld. Dit onderscheid is niet nader toegelicht in de jaarstukken. De definities worden wel toegelicht in de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 (zie bevinding 4).



Figuur 5 Omvang en verloop algemene reserve en bestemmingsreserves⁴⁶

Uit figuur 5 blijkt dat de totale omvang van de reserves is toegenomen van € 788 mln. in 2004 tot € 866 mln. in 2006 en vervolgens is afgenomen tot € 801 mln. in 2008. De stijging in 2006 is het gevolg van een stijging van de

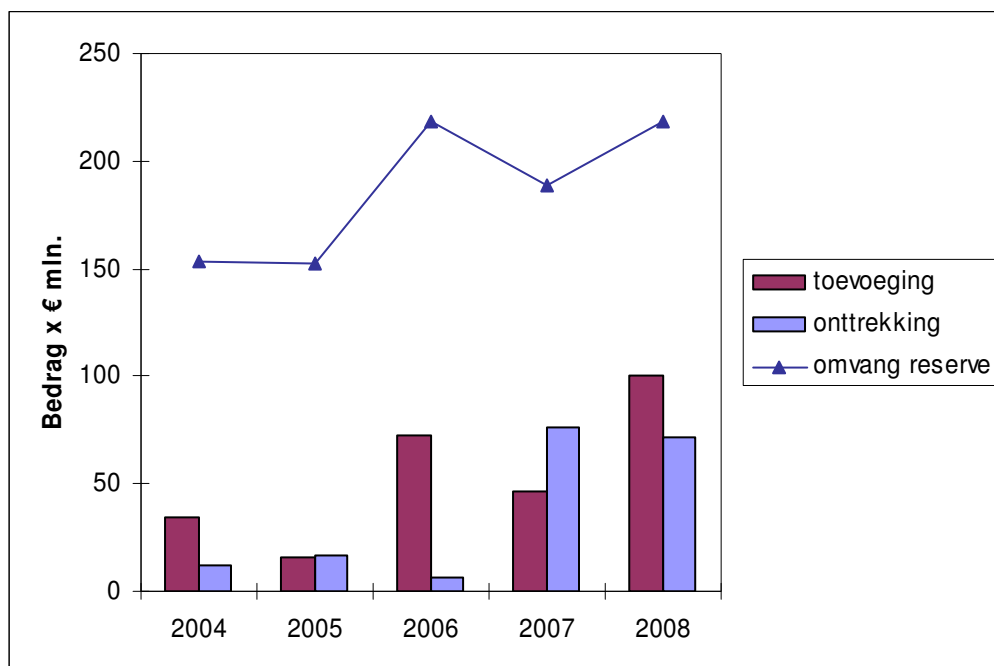
⁴⁶ Jaarstukken 2004-2008.

omvang van de algemene reserve. In 2008 vond er een daling in de omvang van de bestemmingsreserves plaats en een stijging in de omvang van de algemene reserve. In paragraaf 3.2 en 3.3 worden dit nader verklaard. Zoals in figuur 5 is te zien, heeft de provincie in 2004 en 2005 middelen bestemd als schriftelijk aangegane verplichtingen. In 2006 zijn geen schriftelijk verplichtingen aangegaan, maar worden uitsluitend bestuurlijk geormerkte reserveringen in de jaarstukken weergegeven. In 2007 en 2008 worden schriftelijk aangegane verplichtingen en bestuurlijk geormerkte reserveringen beide weergegeven in de jaarstukken. Het vrij aanwendbare deel van de bestemmingsreserves is tussen 2005 en 2008 afgenomen met 89%.

Bevinding 7: In de jaarstukken worden middelen ingedeeld als schriftelijk aangegane verplichtingen, bestuurlijk geormerkte reserveringen of vrij aanwendbare middelen. Deze definities worden niet toegelicht in de jaarstukken.

3.2 Algemene reserve

In figuur 6 is het verloop van de omvang van de algemene reserve in de periode 2004-2008 weergegeven. Ook zijn de toevoegingen en onttrekkingen in kaart gebracht.



Figuur 6 Omvang en verloop algemene reserve⁴⁷

Uit figuur 6 blijkt dat de algemene reserve tussen 2004 en 2006 is gegroeid van ruim € 150 mln. naar bijna € 220 mln. In 2007 is de omvang gedaald naar € 189 mln. waarna in 2008 weer een stijging heeft plaatsgevonden tot een omvang van € 218 mln.⁴⁸

De grootste oorzaak voor de toename in 2006 is de wijziging van de minimaal verplichte omvang van de saldireserve op basis van provinciaal beleid van 15% naar 25% van de structurele algemene dekkingsmiddelen.⁴⁹

⁴⁷ Jaarstukken 2004-2008.

⁴⁸ Jaarstukken 2008, 22 juni 2009, p. 232.

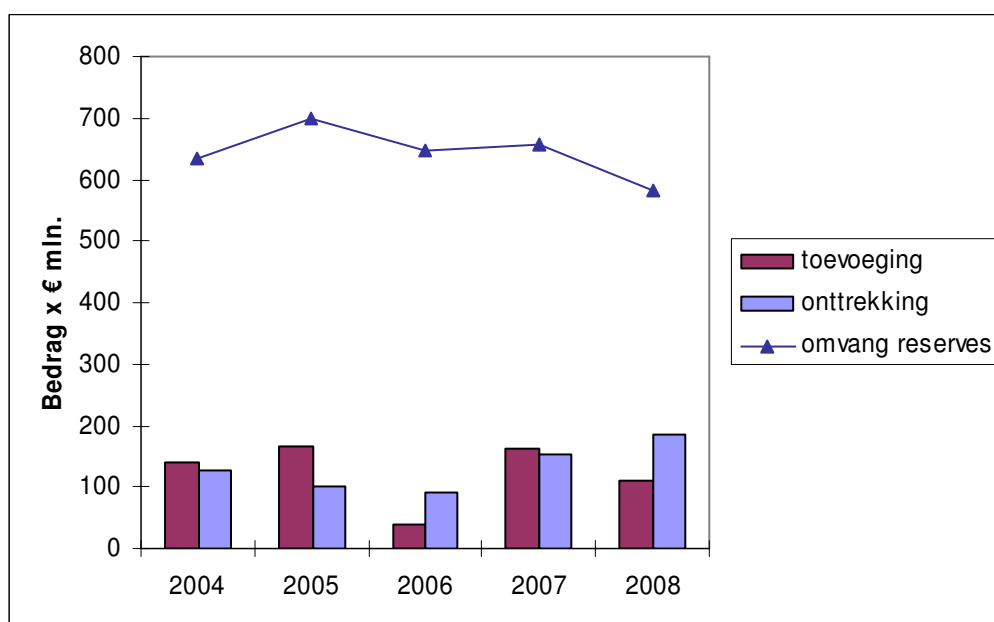
De middelen hiervoor waren met name afkomstig van bestemming resultaat 2005 en voordelig resultaat van de voorjaarsnota door de opbrengst van dividenden en extra rente-inkomsten.

De afname van de omvang in 2007 wordt grotendeels verklaard door onttrekkingen ten behoeve van de reserve ILG. De stijging in 2008 is mede veroorzaakt door de terugstorting van een voorschot uit de reserve Uitgestelde intenties en door een voordelig resultaat in de najaarsnota.⁵⁰

3.3 Bestemmingsreserves

In 2004 beschikt de provincie over 25 bestemmingsreserves.⁵¹ Naar aanleiding van de evaluatie in de nota Reserves en voorzieningen 2004 is het aantal bestemmingsreserves afgenomen tot 16, door zowel opheffing als samenvoeging van bestemmingsreserves. In de nota werd aangegeven dat bewust moet worden omgegaan met de vorming van nieuwe reserves en dat een reserve voornamelijk dient om te sparen voor een specifiek doel.⁵² In 2006 beschikte de provincie over 17 bestemmingsreserves en in 2007 steeg het aantal naar 20. In 2008 is dit aantal toegenomen naar 23.

In figuur 7 is het verloop van de omvang van de bestemmingsreserves in de periode 2004 tot en met 2008 weergegeven.



Figuur 7 Omvang en verloop bestemmingsreserves⁵³

⁴⁹ Verordening Financieel beheer 2006, 26 juli 2006.

⁵⁰ Jaarstukken 2008, 22 juni 2009, bijlage p. 8.

⁵¹ Jaarstukken 2004, 30 mei 2005.

⁵² Nota Reserves en voorzieningen 2004, 11 mei 2004, p. 1. "Bij een betere planning van de uitgaven en een realistischer inschatting van de uitvoerbaarheid van het voorgenen beleid zal het mogelijk moeten zijn de uitgaven van de diverse sectoren te dekken uit een begrotingspost, zonder dat hiervoor een fonds (reserve) gebruikt wordt."

⁵³ Jaarstukken 2004-2008.

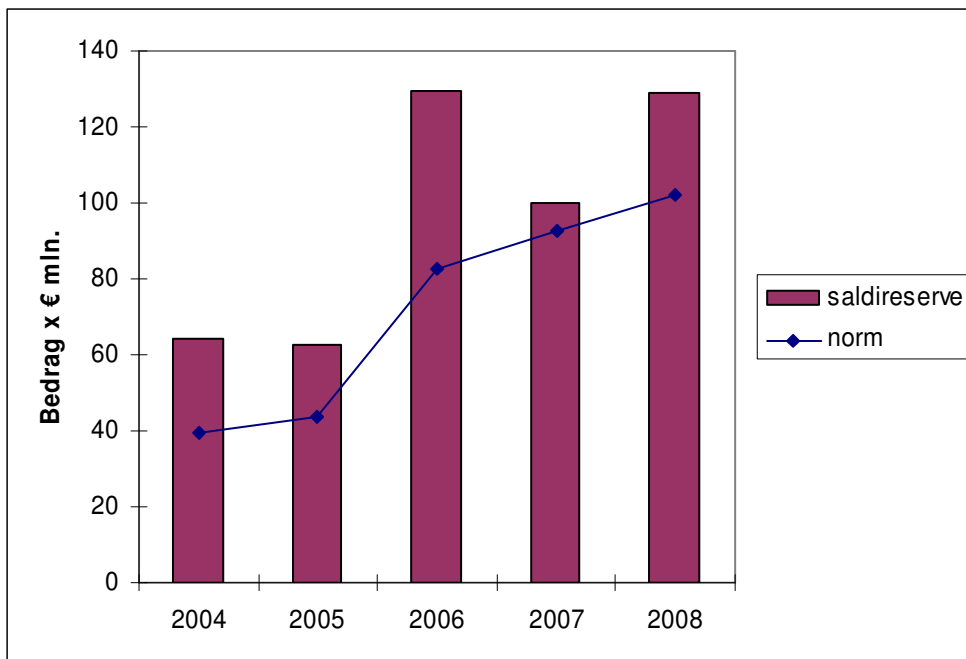
De stijging die in 2005 heeft plaatsgevonden, is grotendeels veroorzaakt door de toevoegingen aan de reserve Groot onderhoud en vaarwegen vanwege de afkoop van het onderhoud Noordhollandsch kanaal door het Rijk. In 2006 is de omvang van de bestemmingsreserves afgenomen naar € 648 mln. Dit is met name veroorzaakt door onttrekkingen aan de reserves FIN-H, EXIN-H en UNA. In 2008 is de omvang € 583 mln. Dit is € 74 mln. minder dan in 2007 en is met name veroorzaakt door de onttrekkingen in de reserves Groot onderhoud wegen en vaarwegen en UNA.

3.4 Reserves in relatie tot het weerstandsvermogen

De saldireserve en de reserve Grondbeleid maken in de periode 2004-2008 onderdeel uit van de incidentele weerstandscapaciteit.

Saldireserve in relatie tot de weerstandscapaciteit

In figuur 8 is per jaar weergegeven wat de minimale omvang van de saldireserve moet zijn en wat de werkelijke omvang is in de periode 2004-2008. Sinds 2006 moet volgens het provinciaal beleid de minimale omvang van de saldireserve 25% van de structurele algemene dekkingsmiddelen zijn.⁵⁴ Daarvoor lag de minimale omvang op 15%.



Figuur 8 Omvang saldireserve t.o.v. de norm⁵⁵

Uit figuur 8 is af te lezen dat de omvang van de saldireserve in de periode 2004-2008 voldeed aan de norm van de minimale omvang, die is gerelateerd aan de structurele algemene dekkingsmiddelen.

⁵⁴ Jaarstukken 2008, 22 juni 2009, p. 144.

⁵⁵ Jaarstukken 2004-2008.

Bevinding 8: De omvang van de saldireserve voldoet in de periode 2004-2008 aan de norm van de minimale omvang.

Grondbeleid in relatie tot de weerstandscapaciteit

De norm voor de minimale omvang van de reserve Grondbeleid is volgens de provincie abusievelijk vastgelegd. De Rekenkamer toetst daarom het verloop van de reserve Grondbeleid niet aan de norm zoals geformuleerd in paragraaf 2.3.

Weerstandsvermogen

In tabel 5 zijn de weerstandscapaciteit en de risicobedragen weergegeven voor de periode 2004-2008.

Tabel 5 Weerstandscapaciteit en risico's provincie Noord-Holland 2004-2008 (bedragen x € mln.)⁵⁶

	2004	2005	2006	2007	2008
Incidentele weerstandscapaciteit	346	346	213	107	141
Saldireserve (incl. rekeningresultaat)	64	63	130	100	134
Reserve Grondbeleid	3	3	7	7	7
Reserve uitgestelde intenties	3	4	7	-	-
UNA-compartiment	220	140	-	-	-
Niet verplichte deel reserves	50	130	32	-	-
EXIN-H	-	-	32	-	-
Stille reserve	7	7	7	-	-
Structurele weerstandscapaciteit	103	122	115	118	125
Dynamische weerstandscapaciteit	-	-	-	122	145
Netto risicobedrag	-	-	64	66	144
Dynamisch weerstandsvermogen (dynamische weerstandscapaciteit / netto risicobedrag)	-	-	1,8	1,9	1,0

De provincie berekent de totale weerstandscapaciteit in de periode 2004-2006 uit de incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Van de incidentele weerstandscapaciteit wordt hiervoor alleen de stille reserve meegenomen, omdat de overige middelen niet vrij aanwendbaar zijn. De structurele weerstandscapaciteit wordt gevormd door de onbenutte belastingcapaciteit. De totale weerstandscapaciteit in 2004 is € 109,5 mln., in 2005 € 129,5 mln. en in 2006 € 122,7 mln. In de periode 2004-2006 is de totale weerstandscapaciteit groot genoeg om de bruto risico's op te vangen. In tabel 5 is te zien dat vanaf 2006 het netto risicobedrag is berekend. In de berekening van het netto risicobedrag wordt niet alleen de omvang van de risico's meegenomen, zoals bij de bruto berekening, maar ook de kans dat meerdere risico's zich gelijktijdig voordoen.

In 2007 en 2008 berekent de provincie de dynamische weerstandscapaciteit. Dit is in 2007 en 2008 afgezet tegen het netto risicobedrag. In 2007 kwam de provincie uit op 56% van het totale risicobedrag en in 2008 op 60%. De provincie hanteert vanaf 2007 een minimale omvang van het weerstandsvermogen van 1 tot 1,5. Dit betekent dat de omvang van de dynamische weerstandscapaciteit minimaal gelijk moet zijn aan het netto risicobedrag.

Het risicobedrag in 2008 was groter dan in de periode daarvoor. Dit had te maken met het financieringsrisico voor deposito's die uitstonden bij Landsbanki in IJsland.⁵⁷

⁵⁶ Jaarstukken 2004-2008. Een – betekent dat het onderdeel niet wordt meegenomen in de berekening.

⁵⁷ Jaarrekening 2008, 22 juni 2009, p. 149.

Wanneer de dynamische weerstandscapaciteit tegen het netto risicobedrag wordt afgezet, voldoet de provincie aan de norm dat de weerstandscapaciteit minimaal zo groot moet zijn als het netto risicobedrag. In 2007 is het weerstandsvermogen 1,9 en in 2008 is deze 1,0.

Bevinding 9: Het weerstandsvermogen voldoet in de periode 2006-2008 aan de vastgestelde norm.
--

HOOFDSTUK 4

Analyse bestemmingsreserves

In dit hoofdstuk worden de geselecteerde bestemmingsreserves beoordeeld aan de hand van het beoordelingskader uit hoofdstuk 1. Per reserve wordt ingegaan op de onderbouwing, het verloop en de aansluiting hiervan op de onderbouwing.

4.1 Reserve UNA

Er is geen instellingsbesluit van de bestemmingsreserve UNA. De reserve is als apart compartiment van de algemene reserve ingesteld bij de nota Reserves en voorzieningen 2004, omdat onttrekkingen aan de UNAMiddelen volgens de provincie niet specifiek genoeg waren omschreven om een bestemmingsreserve UNA in te stellen.⁵⁸ De accountant heeft bij de jaarrekening van 2004 echter aangegeven dat de reserve conform het BBV een bestemmingsreserve moet zijn, omdat het voor een specifiek doel is geormerkt.⁵⁹ In de jaarrekening van 2004 wordt de reserve als bestemmingsreserve vermeld.⁶⁰ PS hebben hierover geen expliciet besluit genomen.

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 6 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	In redelijke mate aanwezig
Nut en noodzaak	Deels
Functie	Ja
Doel	Deels

Het nut van de bestemmingsreserve is niet vastgelegd. De noodzaak om de reserve onder te brengen bij de bestemmingsreserves is ingegeven door de accountant op basis van het BBV. De functie van de reserve is volgens de provincie het dekken van uitgaven voor grote substantiële investeringsprojecten. Dit is vastgelegd in de nota Reserves en voorzieningen 2004.⁶¹ Het doel dat bij de bestemmingsreserve UNA in de jaarrekening van 2004 staat beschreven, is het genereren van grootschalige investeringsprojecten met evident maatschappelijk en provinciaal belang.⁶² Dit doel is zeer algemeen geformuleerd, omdat niet duidelijk is wanneer projecten een maatschappelijk en provinciaal belang hebben.

Verder heeft de provincie de volgende voorwaarden vastgesteld voor projecten die voor een financiële bijdrage vanuit de reserve UNA in aanmerking komen:⁶³

⁵⁸ Nota reserves en voorzieningen 2004, 11 mei 2004, p. 3.

⁵⁹ Rapport van bevindingen 2004, p. 3.

⁶⁰ De bestemmingsreserve UNA maakt volgens de provincie deel uit van de algemene reserve. Omdat een reserve niet deel uit kan maken van de algemene reserve en de bestemmingsreserves, heeft de Rekenkamer dit niet zo overgenomen.

⁶¹ Nota reserves en voorzieningen 2004, 11 mei 2004.

⁶² Jaarrekening 2004, 30 mei 2005.

⁶³ Jaarstukken vanaf 2004.

- De middelen dienen in principe aan de burgers en bedrijven van Noord-Holland ten goede te komen.
- Provinciale Staten hebben een voorkeur voor projecten waaraan derden financieel bijdragen. Dit ten eerste om een grotere investeringsimpuls in Noord-Holland te genereren en ten tweede om het draagvlak voor de uitvoering van een project te verbreden.

Financiële onderbouwing

Tabel 7 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

Financiële onderbouwing	In geringe mate aanwezig
Toevoegingen	Nee
Onttrekkingen	Deels
Omvang	Nee
Duur	Nee

Op het moment dat UNA bij de jaarrekening van 2004 als bestemmingsreserve wordt weergegeven, bestaat de financiële onderbouwing uitsluitend uit onttrekkingen. Een deel van de onderbouwing voor deze onttrekkingen is afkomstig uit 2001 en een deel uit 2004. De provincie geeft geen onderbouwing voor de wijze waarop de reserve na 2004 zal worden gevoed.

In de jaarrekening van 2004 is vastgelegd dat middelen uit het UNA-compartiment worden besteed aan de volgende projecten:

1. de reeds door PS geaccordeerde projecten
2. de door PS geormerkte middelen⁶⁴
 - prioritaire UNA-projecten
 - ondergrondse parkeergarage Nieuwbouw Dreef
 - EXIN-H (tot 2004)⁶⁵

In 2001 heeft de provincie vastgelegd welke zeven prioritaire UNA-projecten worden gefinancierd met de middelen van de verkochte NV UNA. Hieraan kunnen nieuwe projecten worden toegevoegd. De provincie heeft niet vastgelegd wanneer de middelen zullen worden onttrokken.⁶⁶ De provincie heeft middelen in de reserve gereserveerd voor de aanleg van de parkeergarage Nieuwbouw Dreef bij het provinciehuis tot een maximum van € 7 mln.⁶⁷ Informatie over wanneer de onttrekking plaats gaat vinden, ontbreekt. Naast de geaccordeerde en geormerkte middelen bevat de reserve nog vrij beschikbare UNA-middelen.

De provincie heeft de omvang en duur van de reserve niet vastgelegd.

In de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 is vastgelegd dat de vrij besteedbare middelen worden onttrokken en dat de reserve zal eindigen op 31 december 2020.⁶⁸

⁶⁴ Jaarrekening 2008, 22 juni 2009.

⁶⁵ Jaarrekening 2004, 30 mei 2005.

⁶⁶ Voordracht 89, plannen van aanpak prioritaire UNA-projecten, 28 november 2001.

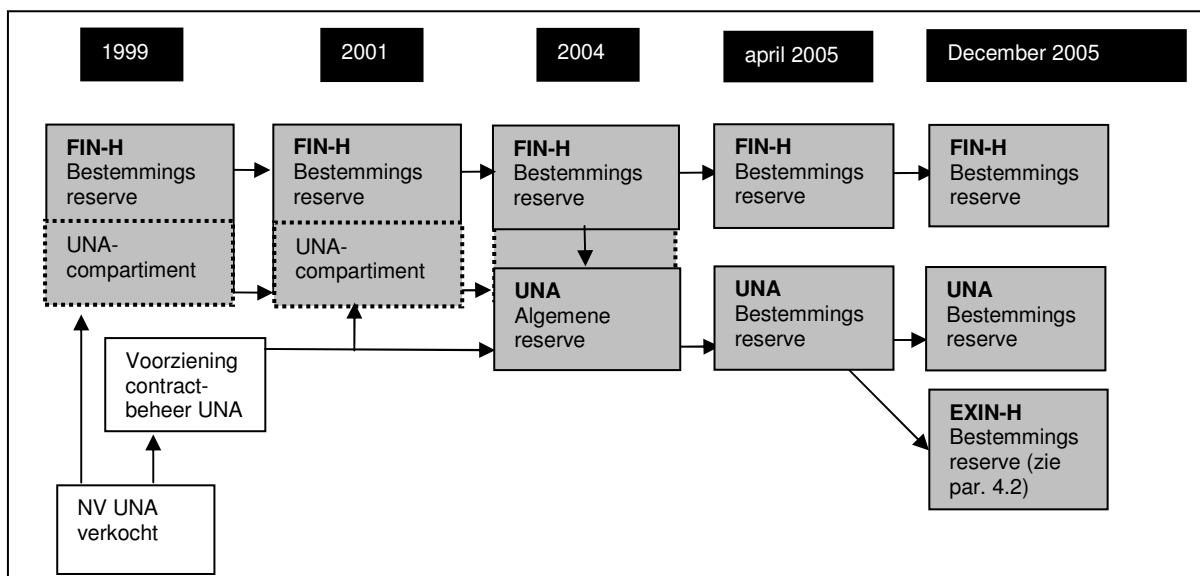
⁶⁷ Jaarrekening 2004, 30 mei 2005.

⁶⁸ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010.

Omvang en verloop

De reserve UNA is ontstaan uit de reserve FIN-H, die in 1996 is ingesteld.⁶⁹ Uit de reserve UNA is daarna de reserve EXIN-H ontstaan, welke in paragraaf 4.2 wordt behandeld.

Het overzicht hiervan is weergegeven in figuur 9.



Figuur 9 Tijdsbalk voor het ontstaan van de reserves UNA en EXIN-H.

FIN-H, UNA en EXIN-H

In 1996 is de bestemmingsreserve FIN-H ingesteld, die bedoeld was voor het dekken van investeringsuitgaven van projecten. Een deel van de middelen die in 1999 zijn vrijgekomen uit de verkoop van de NV UNA, zijn in de nieuwe voorziening contractbeheer UNA gestort. Met deze middelen worden grote substantiële investeringsprojecten gefinancierd.⁷⁰ Het overige deel van de middelen is in het UNA-compartment binnen het FIN-H gestort. Vanuit dit compartiment worden investeringen gedaan voor EXIN-H projecten. In 2001 is uit de voorziening contractbeheer UNA € 106 mln. overgeheveld naar het UNA-compartment.⁷¹ In 2004 is € 358 mln. overgeheveld van FIN-H naar het UNA-compartment.⁷² Ook is de voorziening Contractbeheer UNA volledig opgeheven en de resterende € 107 mln. in het UNA-compartment gestort, dat vanaf dat moment onderdeel uitmaakt van de algemene reserve. Wel blijft het UNA-compartment onderdeel van bestemmingsreserve FIN-H en worden de middelen van het UNA-compartment niet meegenomen in de berekening van de algemene reserve.⁷³ In de jaarstukken van 2004 wordt het UNA-compartment als aparte bestemmingsreserve weergegeven.⁷⁴ Deze bestemmingsreserve bevat het compartiment EXIN-H. Op 12 december 2005 besluiten PS om een deel van de UNA middelen in een nieuwe bestemmingsreserve EXIN-H te storten.⁷⁵ Het doel van de reserve EXIN-H is het doen van extra investeringen boven de begroting om grote knelpunten aan te pakken en oplossingen uit te werken in de sectoren mobiliteit, economie, zorg en duurzame energie (zie paragraaf 4.2).

⁶⁹ Voordracht 29 jaarrekening 1996, 20 mei 1997.

⁷⁰ Nota reserves en voorzieningen 2004, 11 mei 2004.

⁷¹ Jaarrekening 2001, p 12. Na de verkoop bleef € 287 mln. beschikbaar ter dekking van afgegeven garanties. Hiervan viel in 2001 € 106 mln. vrij wat werd toegevoegd aan het UNA-compartment.

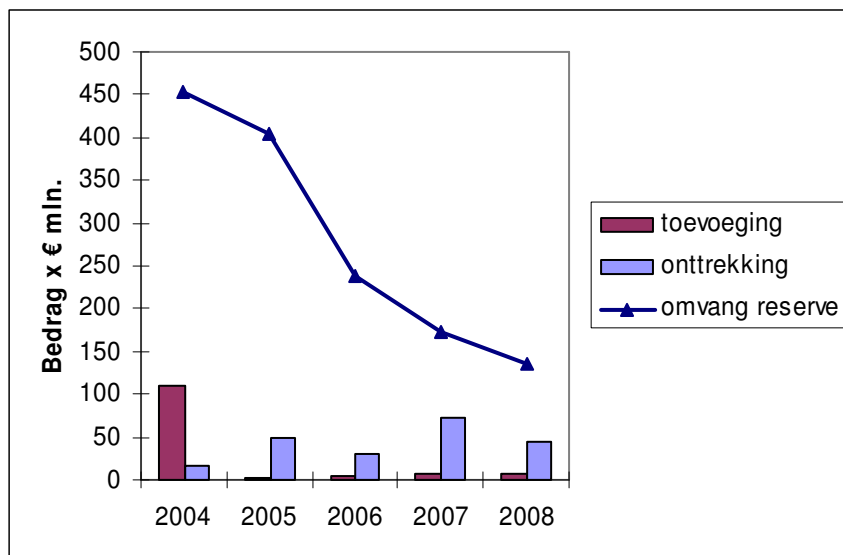
⁷² Jaarrekening 2004, p 405

⁷³ Nota reserves en voorzieningen 2004, 11 mei 2004.

⁷⁴ Jaarrekening 2007, p. 32, 16 juni 2008.

⁷⁵ Eerste begrotingswijziging 2006, 2 november 2005.

In figuur 10 is het verloop van de reserve weergegeven voor de periode 2004-2008.



Figuur 10 Omvang en verloop bestemmingsreserve UNA⁷⁶

De omvang van de reserve neemt af van € 453 mln. in 2004 tot € 135 mln. in 2008. In 2006 is de afname het grootst. Dit is het gevolg van de instelling van de bestemmingsreserve EXIN-H. In de jaarstukken van 2006 is dat niet opgenomen als onttrekking, maar als wijziging van de beginstand.⁷⁷ Dat verklaart de eindstand die in 2006 lager is dan te verwachten op basis van de weergegeven onttrekkingen.

In 2007 wordt voor € 72,3 mln. aan middelen onttrokken voor diverse projecten. De onttrekking van € 12,8 mln. voor het project Provinciale Ecologische Hoofdstructuur (PEHS) is daarvan de grootste. Ten behoeve van verschillende programma's worden nog extra stortingen gedaan van in totaal € 6,5 mln. In 2008 is het totaal aan stortingen € 6,7 mln.

Over de reeds door PS geaccordeerde projecten wordt in de jaarstukken informatie gegeven. Dit is ook het geval voor de door PS geormerkte middelen, waartoe ook prioritaire UNA-projecten behoren. Van de vijf prioritaire UNA-projecten in 2004 moeten PS alleen over het project Zeepoort IJmond nog een definitief besluit nemen.⁷⁸ Hierdoor zijn in de periode 2004-2008 geen middelen onttrokken aan het budget van € 34 mln.

Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing

De functie van de reserve is het dekken van uitgaven voor grote substantiële investeringsprojecten. Hier sluit het verloop op aan, omdat grote onttrekkingen zijn gedaan. Het doel van de reserve, namelijk genereren en financieren van grote investeringsprojecten, is echter zeer algemeen geformuleerd. Hierdoor wordt beoordeling van de aansluiting van het verloop op het doel bemoeilijkt, maar lijkt het verloop wel aan te sluiten op het doel. In 2006 heeft een onttrekking van ruim € 141 mln. plaatsgevonden voor instelling van een nieuwe reserve EXIN-H. Hierdoor zijn minder middelen beschikbaar voor het doel van de reserve UNA.

⁷⁶ Jaarstukken 2004-2008.

⁷⁷ Jaarrekening 2006, 25 juni 2007, p. 115. Saldo op kasbasis per 1-01-2006: € 405 mln. Geschoonde stand per 1-01-2006: € 264 mln.

⁷⁸ Jaarrekening 2008, 22 juni 2009, bijlage p. 35.

Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing

Tot en met 2004 is het UNA-compartiment gevoed met middelen afkomstig van de verkoop van NV UNA en met middelen uit FIN-H. Ook na 2004 hebben nog toevoegingen plaatsgevonden. De toevoeging van middelen naast de opbrengsten van de verkoop van NV UNA is niet onderbouwd, waardoor het verloop hier niet op aansluit. Uit de jaarstukken wordt niet duidelijk of er middelen zijn onttrokken voor de prioritaire UNA-projecten.

Bevinding 10: De reserve UNA is niet ingesteld als bestemmingsreserve met een PS besluit. Het doel dat aan de reserve is gekoppeld, is zeer algemeen geformuleerd, waardoor de aansluiting van het verloop moeilijk te beoordelen is. Verder is de reserve beperkt financieel onderbouwd, waardoor het verloop moeilijk te toetsen is.

4.2 Reserve EXIN-H

De bestemmingsreserve Extra Investerings Noord-Holland (EXIN-H) is op 12 december 2005 door PS ingesteld, bij de eerste wijziging van de begroting 2006.

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 8 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	In geringe mate aanwezig
Nut en noodzaak	Ja
Functie	Nee
Doel	Nee

Als nut en noodzaak voor het instellen van de reserve noemt de provincie administratieve eenvoud.⁷⁹ Dit wordt bij instelling ook genoemd als doel van de bestemmingsreserve.⁸⁰ Volgens de Rekenkamer wordt het werkelijke doel genoemd in de jaarstukken 2005, namelijk het doen van extra investeringen ad € 500 miljoen, boven de reguliere begroting. Deze investeringen zijn volgens de provincie bedoeld om grote knelpunten aan te pakken en oplossingen uit te werken in de sectoren mobiliteit, economie en zorg in Noord-Holland. In 2006 is hieraan de sector duurzame energie toegevoegd.⁸¹ Dit doel is zeer algemeen geformuleerd, omdat niet duidelijk is om wat voor knelpunten of oplossingen het gaat. De functie van de bestemmingsreserve is bij instelling niet verwoord.

Financiële onderbouwing

Tabel 9 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

Financiële onderbouwing	In geringe mate aanwezig
Toevoegingen	Ja
Onttrekkingen	Deels
Omvang	Nee
Duur	Nee

⁷⁹ Voordracht 61, EXINH, 23 augustus 2005.

⁸⁰ Voordracht 77, 1e wijziging van de begroting, 12 december 2005.

⁸¹ Jaarstukken 2008, 22 juni 2009, bijlagen p. 43.

Vanaf instelling bestaat de reserve EXIN-H uit de volgende twee compartimenten:

1. Compartiment "Niet te activeren projecten" waaruit wordt bijgedragen aan projecten die niet geactiveerd worden. Dit onderdeel wordt bij instelling gevoed door de "vrije" UNA-middelen ad € 145 mln.
2. Compartiment "Te activeren projecten" waaruit kapitaallasten gedekt worden van geactiveerde projecten binnen de programma's 'weg' en 'OV infrastructuur'.⁸² Dit onderdeel wordt per 1 april 2007 gevoed met inkomsten uit de (extra) opcentenheffing van € 355 mln.⁸³ Van 2007 tot en met 2032 zal hiervoor jaarlijks € 24,6 mln. aan de reserve worden toegevoegd.⁸⁴

De voeding van EXIN-H is in eerste instantie bepaald door het vastgestelde percentage aan opcenten en niet door de gewenste opbrengst. In 2008 vindt een wijziging plaats in de onderbouwing van de reserve. De voeding wordt dan beperkt tot het bedrag dat daadwerkelijk nodig is voor dekking van de (kapitaal)lasten bij volledige uitvoering van de plannen.⁸⁵ Uit de raming van de inkomsten van de motorrijtuigenbelasting is gebleken dat de provincie € 915 mln. zal ontvangen, wat € 300 mln. meer is dan noodzakelijk. Deze middelen worden gereserveerd voor de lasten van een tweede investeringsimpuls. De minimale en maximale omvang of duur van de reserve EXIN-H zijn niet bij instelling vastgelegd.

Bij instelling is vastgelegd dat tot 2006 € 10 mln. binnen de reserve beschikbaar wordt gesteld voor voorbereidingskosten voor de verdere aanpak van de Extra Investeringsimpuls Noord-Holland.⁸⁶ De middelen voor te activeren projecten zullen worden besteed aan de programma's weg- en OV infrastructuur.⁸⁷ De minimale en maximale omvang of duur van de reserve zijn niet vastgelegd.

Bij de eerste begrotingswijziging 2010 is ingestemd met een storting van € 289 mln. afkomstig van de Nuon-middelen. Dit bedrag wordt in de periode 2010-2013 in de bestemmingsreserve EXIN-H gestort. Hierdoor is het niet meer nodig de investeringen te activeren en kunnen de al geactiveerde investeringen met een maatschappelijk nut in 1 keer worden afgeschreven. De voeding door middel van de opcentenopbrengst vervalt.⁸⁸ Het vrij besteedbare bedrag van ruim € 12 mln. blijft in de reserve staan.⁸⁹ Dit wijkt af van het vastgestelde beleid waarin staat dat vrij besteedbare middelen moeten worden onttrokken. In de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 wordt geen toelichting gegeven waarom deze vrij besteedbare middelen in de reserve blijven staan.

Omvang en verloop

De bestemmingsreserve EXIN-H is in 2005 ingesteld als bestemmingsreserve, maar bestond al langer als onderdeel van de reserve UNA die voor 2005 weer onderdeel was van de reserve FIN-H. In paragraaf 4.1 is het verloop aan de hand van een tijdsbalk weergegeven.

⁸² Voordracht 61, EXINH, 23 augustus 2005.

⁸³ Provincie Noord-Holland: Voordracht 61, EXINH, 23 augustus 2005 en jaarstukken 2005, boek 2, p. 143.

⁸⁴ Voordracht 61, EXINH, 23 augustus 2005. Over de gehele looptijd bedragen de totale inkomsten aan opcenten € 615 miljoen. Hiervan worden de kosten van afschrijving ad € 355 miljoen en de rentelasten ad € 260 miljoen gedekt.

⁸⁵ Lentenota 2008, 16 juni 2008, p. 4.

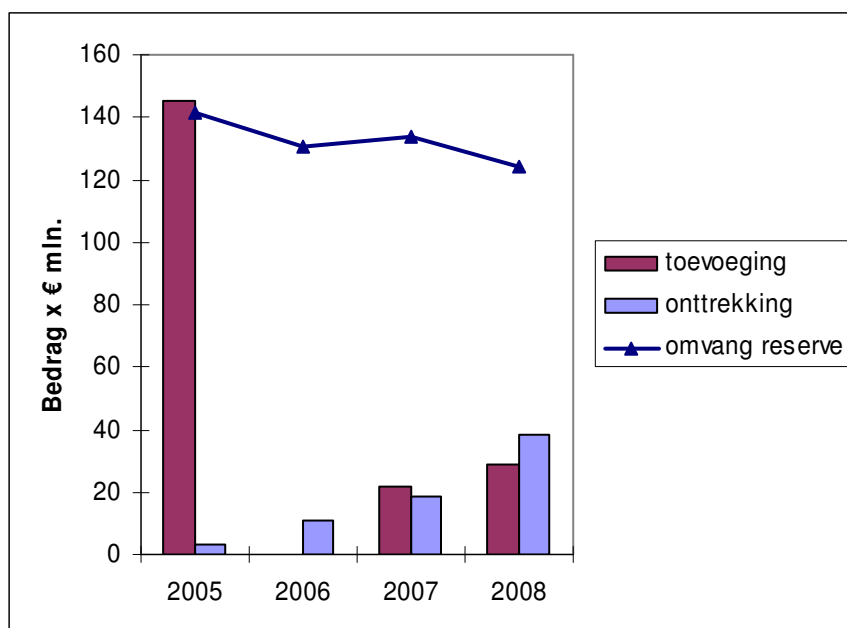
⁸⁶ Voordracht 61, EXINH, 23 augustus 2005.

⁸⁷ Jaarstukken 2006, 25 juni 2007.

⁸⁸ Eerste begrotingswijziging 2010, 14 december 2009.

⁸⁹ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010.

Het saldoverloop van de reserve voor de periode na 2004 staat weergegeven in figuur 11.



Figuur 11 Omvang en verloop bestemmingsreserve EXIN-H⁹⁰

Uit figuur 11 blijkt dat in 2005 de omvang van EXIN-H ruim € 141 mln. bedroeg. Dit bedrag is afkomstig van de vrije UNA middelen.⁹¹ In 2007 en 2008 zijn de toevoegingen voornamelijk afkomstig van verhoging van de provinciale opcenten. Een klein deel is afkomstig van de UNA middelen. Gedurende de periode 2005-2008 worden middelen onttrokken voor zowel te activeren als niet te activeren projecten.

Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing

Het verloop sluit niet volledig aan bij het doel, aangezien investeringen vanuit de reserve zijn gedaan voor bijvoorbeeld verbetering van het museumaanbod en voor behoud en beheer archeologie.⁹² Dit valt niet binnen de sectoren mobiliteit, economie, zorg en duurzame energie.

Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing

De voeding van de bestemmingsreserve EXIN-H met UNA middelen ten behoeve van de niet te activeren projecten zou in 2005 € 145 mln. bedragen. Dit was uiteindelijk € 141,5 mln. vanuit de UNA middelen, omdat voor 2005 onttrekkingen aan het EXIN-H hebben plaatsgevonden.⁹³

De omvang van de middelen voor te activeren projecten binnen de programma's weg- en OV infrastructuur zou in totaal € 363,7 mln. zijn. De provincie geeft zelf aan dat dit € 8,7 mln. meer is dan de oorspronkelijk geplande € 355 mln. die bekostigd wordt door middelen afkomstig van de opcentenverhoging.⁹⁴

⁹⁰ Jaarstukken 2004-2008.

⁹¹ Jaarstukken 2005, 29 mei 2006, p. 145.

⁹² Jaarstukken 2005 en 2006.

⁹³ Jaarstukken 2005 en 2006.

⁹⁴ Jaarstukken 2006, 25 juni 2007, p. 145 en 146.

Bevinding 11: De reserve EXIN-H is een grote bestemmingsreserve met een zeer algemeen doel, waar het verloop niet volledig op aansluit. In de nota Reserves en voorzieningen 2009 blijft € 12 mln. aan vrij besteedbare middelen in de reserve staan, wat niet conform het huidige provinciaal beleid is.

4.3 Reserve Groot onderhoud wegen en vaarwegen

De bestemmingsreserve Groot onderhoud wegen en vaarwegen is door PS ingesteld bij de voordracht van de jaarstukken 2004.⁹⁵

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 10 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	In grote mate aanwezig
Nut en noodzaak	Ja
Functie	Ja
Doel	Ja

De bestemmingsreserve Groot onderhoud wegen en vaarwegen is ingesteld als gevolg van het plannings- en bekostigingssysteem Onderhoud infrastructuur 2004.⁹⁶ In dit systeem wordt onder andere de financieringsystematiek van groot onderhoud aan infrastructuur beschreven. Wat als noodzaak voor instelling kan worden opgevat, is dat middelen in een bestemmingsreserve moeten worden gestort wanneer deze behouden moeten blijven voor een in de tijd vooruit geschoven project. Volgens de provincie is de functie van de reserve het doorschuiven van middelen waarvoor nog geen schriftelijke verplichting is aangegaan, maar die wel gepland staan voor het volgende jaar.⁹⁷ Het doel is reserveren van middelen voor uitgestelde projecten voor het beheer en onderhoud van de provinciale land- en vaarwegen, waarvan de activiteiten zijn opgenomen in een door GS goedgekeurd (voortschrijdend) groot onderhoudsprogramma (MPO).⁹⁸ Als voorwaarde is gesteld dat projecten en hun middelen maximaal één jaar in de bestemmingsreserve mogen blijven. Wanneer dat niet het geval is, vallen de middelen vrij naar de algemene reserve.⁹⁹

Financiële onderbouwing

Tabel 11 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

Financiële onderbouwing	In grote mate aanwezig
Toevoegingen	Ja
Onttrekkingen	Ja
Omvang	Ja
Duur	Nee

⁹⁵ Dit komt niet overeen met de informatie in de jaarstukken, waarin staat dat instelling heeft plaatsgevonden bij vaststelling van de nota Reserves en voorzieningen 2004. De instelling van de bestemmingsreserve Groot onderhoud wegen en vaarwegen is namelijk niet terug te vinden in de nota Reserves en voorzieningen 2004.

⁹⁶ Voordracht jaarstukken 2004, 29 maart 2005.

⁹⁷ Voordracht jaarstukken 2004, 30 mei 2005.

⁹⁸ Voordracht jaarstukken 2004, 30 mei 2005.

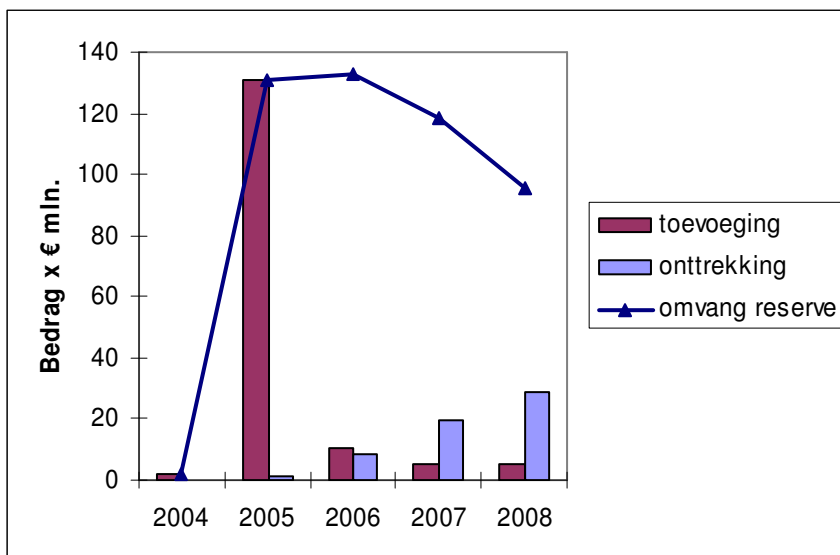
⁹⁹ Nieuw plannings- en bekostigingssysteem onderhoud infrastructuur, 14 december 2004.

De reserve wordt gevoed door middelen die aan het eind van het jaar overblijven in het onderhoudsbudget. De middelen worden uitgegeven aan de uitgestelde projecten voor het beheer en onderhoud van de provinciale land- en vaarwegen, waarvan de activiteiten zijn opgenomen in een door GS goedgekeurd (voortschrijdend) groot onderhoudsprogramma (MPO).¹⁰⁰ Bij extra financiële wensen kunnen PS besluiten om extra budget beschikbaar te stellen ten laste van de algemene middelen. Hieraan moet een geactualiseerd onderhoudsplan inclusief kasritme ten grondslag liggen.¹⁰¹ De duur van de reserve is niet vastgelegd. De totale omvang van de bestemmingsreserve mag niet groter zijn dan 25% van het totale onderhoudsbudget.¹⁰²

Bij de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 is vastgelegd dat een storting niet meer mag bedragen dan 25% van de omvang van het jaarbudget voor groot onderhoud van (vaar)wegen.¹⁰³

Omvang en verloop

Figuur 12 geeft het verloop weer van de omvang van de reserve Groot onderhoud wegen en vaarwegen voor de periode 2004-2008.



Figuur 12 Omvang en verloop bestemmingsreserve Groot onderhoud wegen en vaarwegen¹⁰⁴

Uit figuur 12 valt af te lezen dat het saldo van de reserve Groot onderhoud wegen en vaarwegen aan het eind van 2004, het jaar van de instelling van de reserve, bijna € 2 mln. bedroeg. In 2005 heeft het Rijk het onderhoud van het NoordHollandsch Kanaal afgekocht. Hierdoor werd ruim € 128 mln. toegevoegd, waardoor de omvang van de reserve is gestegen. In 2007 en 2008 neemt de omvang af doordat de totale omvang van de onttrekkingen groter is dan de stortingen.

De reserve is onderverdeeld in drie categorieën, namelijk wegen, vaarwegen en NoordHollandsch Kanaal (NHK). In figuur 13 is het aandeel van de categorieën in het saldo van het begrotingsjaar te zien binnen de reserve Groot

¹⁰⁰ Voordracht jaarstukken 2004, 30 mei 2005.

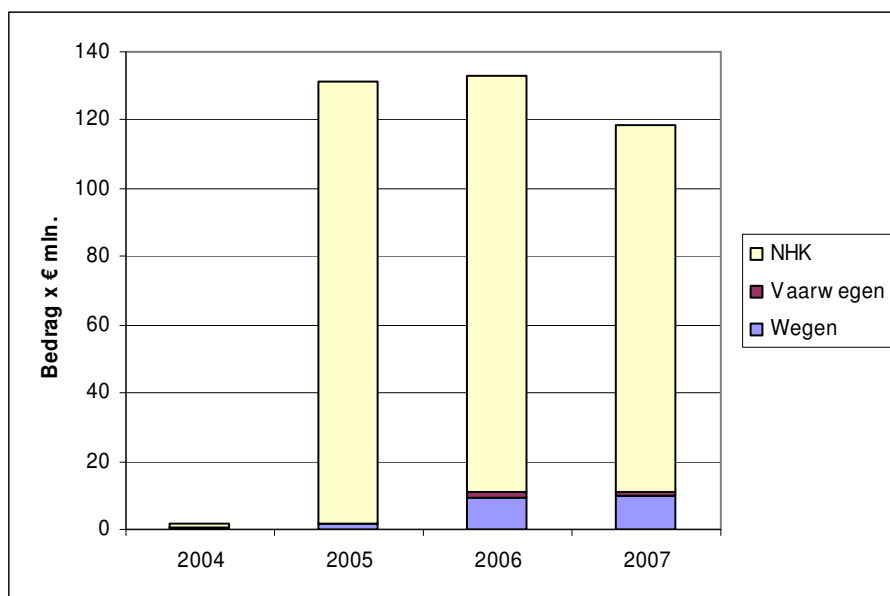
¹⁰¹ Nieuw plannings- en bekostigingssysteem onderhoud infrastructuur, 14 december 2004.

¹⁰² Nieuw plannings- en bekostigingssysteem onderhoud infrastructuur, 14 december 2004.

¹⁰³ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010.

¹⁰⁴ Jaarstukken 2004-2008.

onderhoud wegen en vaarwegen voor de periode 2004-2007. In 2008 is er in de jaarrekening geen onderscheid gemaakt tussen de categorieën.



Figuur 13 Aandeel van de categorieën NoordHollandsch Kanaal (NHK), vaarwegen en wegen in 2004-2007¹⁰⁵

Uit figuur 13 is af te lezen dat het aandeel van het NoordHollandsch Kanaal na 2004 veruit het grootst is. Het aandeel vaarwegen is het kleinst.

Aansluiting verloop op beleidsmatige onderbouwing

In deze bestemmingsreserve worden middelen voor groot onderhoud doorgeschoven naar het volgende begrotingsjaar. Hiermee voldoet de reserve aan de functie bij instelling. Het doel van de reserve is om middelen van uitgestelde projecten te reserveren die zijn opgenomen in het MPO. De provincie gebruikt diverse MPO's, waaronder het MPO oevers¹⁰⁶, het MPO oevers NHK¹⁰⁷ en het MPO wegen¹⁰⁸. In de jaarstukken wordt niet verwezen naar de MPO's. In de jaarstukken van 2007 en 2008 wordt geen beschrijving gegeven van de specifieke projecten van dat jaar. Hierdoor kan niet worden nagegaan of gereserveerde middelen in de bestemmingsreserve Groot onderhoud wegen en vaarwegen betrekking hebben op de projecten in de MPO's.

Het verloop van de reserve voldoet niet aan de voorwaarde dat projecten en hun middelen maximaal één jaar in een bestemmingsreserve mogen zitten. Middelen voor de volgende projecten zaten meerdere jaren achtereen in de bestemmingsreserve:

- het project 'Brug Vrouwenakker'
- het project N208
- het project Willem I Sluis.

¹⁰⁵ Jaarstukken 2004-2008.

¹⁰⁶ Jaarstukken 2006, 25 juni 2007, p. 141.

¹⁰⁷ MPO Oevers 2006-2010, 20 oktober 2005.

¹⁰⁸ Jaarprogramma 2005 en meerjarenprogramma 2005-2009 onderhoud provinciale weginfrastructuur, 27 januari 2005. Jaarprogramma 2006 en meerjarenprogramma 2006-2010 onderhoud provinciale weginfrastructuur, 2 februari 2006.

Een deel van de dekking van het onderhoud van het Noord-Hollandsch Kanaal maakt onderdeel uit van de reserve, maar komt niet overeen met de beleidmatige onderbouwing omdat het langer dan één jaar in de reserve zit. Ook is het geen uitgesteld project, maar wordt met deze middelen structureel onderhoud uitgevoerd. Hiervoor had de provincie de onderbouwing van de reserve moeten aanpassen.

Aansluiting verloop op financiële onderbouwing

Voeding van de reserve heeft deels plaatsgevonden zoals bij instelling vastgelegd: het storten van overgebleven middelen van het onderhoudsbudget en het beschikbaar stellen van extra budget. Er is echter ook een aanzienlijk bedrag ineens gestort wat afkomstig is van de afkoop van het onderhoud aan het NHK. Dit voldoet niet aan de wijze van voeding zoals bij instelling vastgelegd. De middelen zijn besteed aan zowel uitgestelde projecten voor het beheer en onderhoud van de provinciale land- en vaarwegen als aan structureel onderhoud voor het NHK.¹⁰⁹

De provincie heeft de voorwaarde gesteld dat de totale omvang van de bestemmingsreserve nooit groter mag zijn dan 25% van het totale onderhoudsbudget.¹¹⁰ Dit is alleen na te gaan voor 2007 en 2008 waarin het budget respectievelijk ca € 23 mln. en € 21 mln. was voor groot onderhoud van wegen en vaarwegen.¹¹¹ De reserve is met € 118,5 mln. in 2007 en € 95,3 mln. in 2008 vele malen groter dan het totale onderhoudsbudget en voldoet hiermee niet aan de norm. Ook wanneer in 2007 het NHK niet wordt meegenomen in de berekening, is de reserve met ruim € 10 mln. omvangrijker dan de norm. Voor het jaar 2008 is dit niet na te gaan, door het onderbreken van deze gegevens in de jaarstukken van 2008.

Bevinding 12: Het verloop van de reserve Groot onderhoud wegen en vaarwegen voldoet niet aan de onderbouwing om de volgende redenen:

- Een deel van de middelen zit langer dan één jaar in de reserve;
- De omvang is groter dan 25% van het totale onderhoudsbudget. Dit is met name veroorzaakt door de toevoeging van middelen voor onderhoud aan het NoordHollandsch Kanaal;

Uit de jaarstukken is niet af te leiden dat de onttrekkingen overeenkomen met het vastgelegde doel, doordat geen relatie wordt gelegd met het MPO.

¹⁰⁹ Meerjarenprogramma 2005-2009 onderhoud provinciale weginfrastructuur, 27 januari 2005.

¹¹⁰ Nieuw plannings- en bekostigingssysteem onderhoud infrastructuur, 14 december 2004.

¹¹¹ Jaarstukken waarbij alleen in 2007 en 2008 onderscheid is gemaakt tussen strategisch beheer, overig beheer en onderhoud en groot onderhoud. Dit is in voorgaande jaren niet het geval.

4.4 Reserve ILG

Bij de vaststelling van de begroting 2007 is een reserve ingesteld voor de Groene investeringsimpuls.¹¹² De bestemmingsreserve ILG bevat middelen van het Rijk, genaamd Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).¹¹³

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 12 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	In redelijke mate aanwezig
Nut en noodzaak	Deels
Functie	Nee
Doel	Deels

De reserve is ingesteld voor de middelen die de provincie van het Rijk heeft ontvangen voor de Groene investeringsimpuls voor 2007-2013. Met ingang van 1 januari 2007 heeft de provincie namelijk de regie overgenomen voor de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied. Het nut is daarmee vastgelegd, maar de noodzaak niet. Het nieuwe Investeringsbudget Landelijk Gebied vormt een belangrijk instrument om het gebiedsgerichte beleid verder vorm te geven.¹¹⁴ De functie van de reserve is bij instelling niet vastgelegd. Het doel van deze bestemmingsreserve is volgens de provincie het duurzaam ontwikkelen van het landelijk gebied en het cofinancieren van rijksdoelen ILG en provinciale doelen ILG.¹¹⁵ Met de Groene Investeringsimpuls financiert de provincie in de eerste plaats bepaalde onderdelen van de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur (PEHS), recreatiegebieden en de Nationale Landschappen. In de tweede plaats wil de provincie hiermee de tekorten op een aantal provinciale doelstellingen in het Landelijk Gebied dekken.¹¹⁶ Het doel is zeer algemeen geformuleerd en maakt niet duidelijk wat er met de reserve moet worden bereikt.

Financiële onderbouwing

Tabel 13 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

Financiële onderbouwing	In geringe mate aanwezig
Toevoegingen	Ja
Onttrekkingen	Deels
Omvang	Nee
Duur	Nee

Bij instelling is vastgesteld dat in de periode 2008-2013 in totaal € 52 mln. zal worden toegevoegd aan de reserve. Hiervan zal € 8 mln. direct worden gestort en het restant van € 44 mln., afkomstig van de saldireserve, zal ineens worden gestort bij de voorjaarsnota 2007.¹¹⁷ Dit als gevolg van het overnemen van de regie van het Rijk voor de uitvoering van het beleid.¹¹⁸ Verder is bij de voorjaarsnota 2007 besloten de jaarlijkse storting van

¹¹² Voordracht 75 vaststelling begroting 2007, 29 augustus 2006.

¹¹³ Programmabegroting 2007, 29 augustus 2006, p. 75.

¹¹⁴ Programmabegroting 2007, 29 augustus 2006, p. 75.

¹¹⁵ Voordracht 75 vaststelling begroting 2007, 29 augustus 2006.

¹¹⁶ Programmabegroting 2007, 29 augustus 2006, p. 76.

¹¹⁷ Voordracht 75 vaststelling begroting 2007, 29 augustus 2006.

¹¹⁸ Programmabegroting 2007, 29 augustus 2006, p. 75.

€ 804.600 voor de reserve Grondwerving en inrichting natuurgebieden vanaf dat jaar toe te voegen aan de bestemmingsreserve ILG.¹¹⁹ Hiervoor heeft de provincie geen uitleg gegeven.

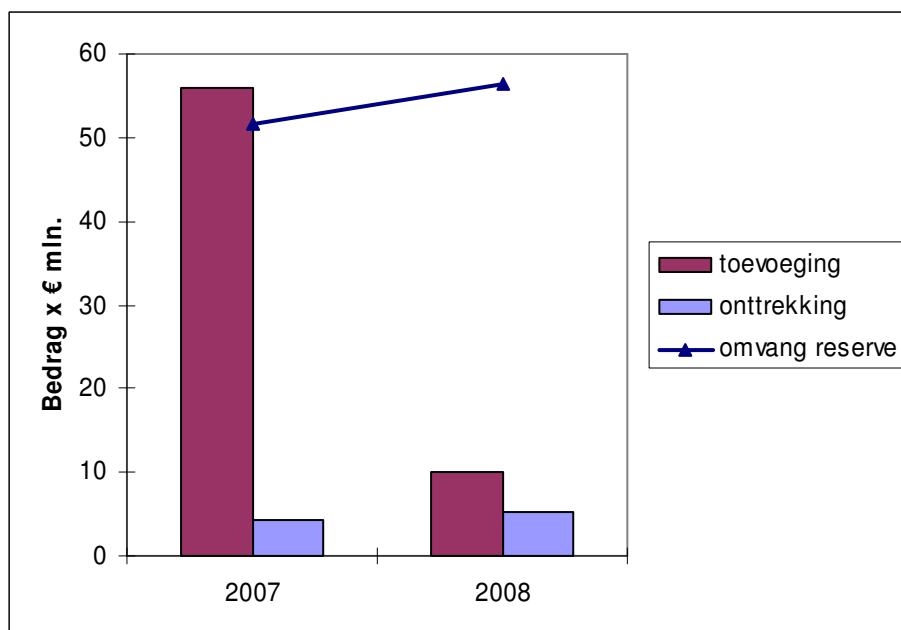
Bij instelling heeft de provincie aangegeven dat € 750.000 van de Groene Investeringsimpuls zal worden onttrokken voor de Tender Water en € 350.000 voor integrale gebiedsprojecten.¹²⁰ In de voorjaarsnota 2007 wordt aangegeven dat jaarlijks € 750.000 zal worden onttrokken in de komende 7 jaar. In 2008 zal € 14 mln. worden uitgegeven aan 'groene ambities' uit het collegeprogramma en € 13,4 mln. zal worden aangewend voor het uitvoeringsprogramma 2008.¹²¹

Het meerjarenprogramma geeft geen beschrijving van geplande toevoegingen en onttrekkingen per project en legt geen relatie met de reserve ILG.¹²² De maximale omvang van de reserve is niet vastgelegd.

Bij de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 worden de vrij besteedbare middelen niet afgeroomd, omdat de provincie zich tegenover het Rijk heeft verplicht om zelf een bijdrage van meer dan € 50 mln. aan ILG toe te voegen.¹²³ Dit is niet conform het provinciale beleid waarin is vastgelegd dat vrij besteedbare middelen aan de reserve worden onttrokken. De eindtijd van de reserve is vastgesteld op 31 december 2013.¹²⁴

Omvang en verloop

In figuur 14 is het verloop van de reserve weergegeven voor 2007 en 2008.



Figuur 14 Omvang en verloop bestemmingsreserve ILG¹²⁵

In 2007 is de reserve gevoed met ruim € 56 mln. In de jaarstukken wordt niet beschreven hoe dit bedrag is samengesteld. Wel blijkt uit de toelichting bij andere reserves dat € 1,8 mln. afkomstig is van de reserve

¹¹⁹ Jaarrekening 2007, 16 juni 2008, p. 25.

¹²⁰ Programmabegroting 2007, 29 augustus 2006, p. 76.

¹²¹ Financiële bijlage begroting, 19 november 2007.

¹²² Meerjarenprogramma ILG 2007 en 2009.

¹²³ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010.

¹²⁴ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010.

¹²⁵ Jaarstukken 2007 en 2008.

Ontwikkeling openluchtrecreatie en € 804.600 van de reserve Grondverwerving en inrichting natuurgebieden.¹²⁶ In 2007 is € 4,3 mln. onttrokken. Deze onttrekkingen hebben met name betrekking op aankoop van land, afkoop van beheer en de Tender Water.¹²⁷

In 2008 bedraagt het totaal aan stortingen ruim € 10 mln. en worden middelen uit de reserve besteed aan subsidies ten behoeve van ILG, klimaat en water.¹²⁸ Er is ruim € 5 mln. onttrokken, maar uit de jaarrekening wordt niet duidelijk waarvoor deze onttrekking heeft plaatsgevonden.¹²⁹ Eind 2008 is het saldo van de reserve ILG € 56,5 mln.

Aansluiting verloop op beleidsmatige onderbouwing

Het doel van de reserve is zeer algemeen geformuleerd, waardoor het voor de Rekenkamer lastig te beoordelen is of het verloop aansluit op het doel van de reserve. Wel worden middelen uit de reserve besteed aan het ILG-programma, waardoor het verloop lijkt aan te sluiten op de beleidsmatige onderbouwing.

Aansluiting verloop op financiële onderbouwing

Bij instelling is vastgesteld dat in de periode 2008-2013 in totaal € 52 mln. zal worden toegevoegd aan de reserve.¹³⁰ In 2007 is de reserve met € 56 mln. gevoed, wat meer is dan bij instelling is vastgelegd. De geplande jaarlijkse storting van € 804.600 is in 2007 toegevoegd aan de bestemmingsreserve ILG.¹³¹ De omvang van de onttrekkingen in 2008 bedraagt ruim € 5 mln., terwijl in 2008 € 14 mln. zou worden uitgegeven aan 'groene ambities' uit het collegeprogramma en € 13,4 mln. bestemd was voor het uitvoeringsprogramma 2008.¹³² Het verloop sluit dan ook niet aan bij de financiële onderbouwing.

Bevinding 13: De bestemmingsreserve ILG is een omvangrijke bestemmingsreserve, waarvan de noodzaak tot instelling niet is vastgelegd en het doel zeer algemeen is geformuleerd. Het verloop van de reserve sluit niet aan op de financiële onderbouwing. De vrij aanwendbare middelen worden in de nota Reserves en voorzieningen 2009 niet onttrokken aan de reserve, wat afwijkt van het provinciale beleid.

¹²⁶ Jaarrekening 2007, 16 juni 2008, p. 26. Doelstelling van de reserve openluchtrecreatie is het realiseren van de Agenda Recreatie en Toerisme 2004 – 2007. Vanuit deze reserve worden middelen naar de reserve voor ILG gestort om rijksdoelen op het gebied van recreatie te realiseren en om subsidies hiervoor te bekostigen. De jaarlijkse storting voor Grondverwerving wordt vanaf 2007 toegevoegd aan de reserve ILG.

¹²⁷ Jaarrekening 2007, 16 juni 2008, p. 27.

¹²⁸ Jaarrekening 2008, 22 juni 2009, p. 30.

¹²⁹ Jaarrekening 2008, 22 juni 2009, p. 30.

¹³⁰ Voordracht 75 vaststelling begroting 2007, 29 augustus 2006.

¹³¹ Financiële bijlage begroting 2008, 19 november 2007.

¹³² Financiële bijlage begroting 2008, 19 november 2007.

4.5 Reserve Mobiliteitsfonds

Volgens de provincie is de reserve ingesteld bij het collegeprogramma in 2007. PS zijn akkoord gegaan met dit collegeprogramma, maar hierbij ontbreekt een expliciet PS besluit over het instellen van de reserve.

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 14 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	Niet beschikbaar
Nut en noodzaak	Niet beschikbaar
Functie	Niet beschikbaar
Doel	Niet beschikbaar

In het collegeprogramma 2007-2011 wordt geen beleidsmatige onderbouwing gegeven voor de reserve, maar staat het Mobiliteitsfonds genoemd in de tabel van het financiële kader. De beleidsmatige onderbouwing staat met name in de jaarstukken van 2007. Hierin is vastgelegd dat de reserve een spaarfunctie heeft en dat het doel het financieren is van de aanleg A6-A9 in 2011.

In 2009 is besloten een andere bestemming te geven aan de middelen, omdat ze nodig zijn voor het programma de Groene Uitweg. Het uitvoeringsbesluit voor het programma de Groene Uitweg staat gepland voor 2011. Op dat moment zal de provincie € 83 mln. van het Rijk ontvangen. Om geplande projecten binnen het programma de Groene Uitweg toch uit te kunnen voeren, heeft de provincie besloten om de middelen vanuit de bestemmingsreserve Mobiliteitsfonds over te hevelen naar de bestemmingsreserve ILG als voorfinanciering voor dit programma.¹³³ Het doel van de reserve Mobiliteitsfonds is gewijzigd in het reserveren van middelen voor de uitvoering van de Uitvoeringsregeling Groene Uitweg 2009.¹³⁴

Financiële onderbouwing

Tabel 15 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

Financiële onderbouwing	Niet beschikbaar
Toevoegingen	Niet beschikbaar
Onttrekkingen	Niet beschikbaar
Omvang	Niet beschikbaar
Duur	Niet beschikbaar

De financiële onderbouwing is na vaststelling van het collegeprogramma verspreid over verschillende documenten. De voeding geschiedt met incidentele meevallers waarbij de provincie niet gespecificeerd heeft op welke incidentele meevallers dit betrekking zou kunnen hebben.¹³⁵ Volgens het collegeprogramma 2007 zijn toevoegingen gepland van respectievelijk € 18 mln. en € 7 mln. voor de jaren 2007 en 2008.¹³⁶ Volgens de jaarstukken 2007 moet in totaal € 50 mln. worden gespaard, waarvan € 25 mln. via deze reserve. In 2008 is besloten om ook voor de overige € 25 mln. een deel via de reserve Mobiliteitsfonds te sparen. Hiervoor moet in 2008 € 8,9 mln. en in 2009 € 1,2 mln. worden toegevoegd aan de reserve Mobiliteitsfonds. Dit moet met

¹³³ Lentenota 2008, 16 juni 2008.

¹³⁴ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010.

¹³⁵ Jaarstukken 2007, 16 juni 2008, p. 65.

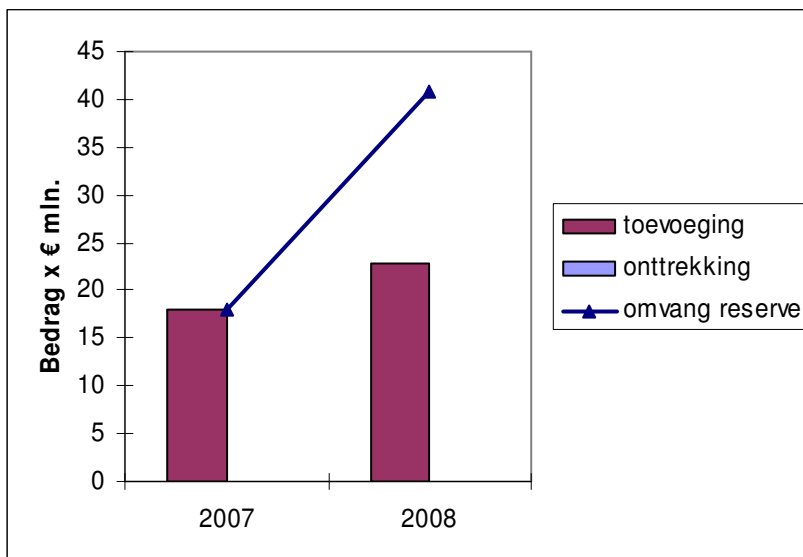
¹³⁶ Collegeprogramma Krachtig, in Balans 2007-2011, 5 april 2007, p. 45.

de baten motorrijtuigenbelasting worden bekostigd.¹³⁷ Vanuit de reserve BTW afdrachten moet daarnaast € 7 mln. naar de reserve Mobiliteitsfonds worden overgeheveld.¹³⁸ Voor dekking van de overige € 7,9 is geen onderbouwing gegeven.

In de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 is vastgelegd dat vanuit de reserve Mobiliteitsfonds € 39 mln. moet worden overgeheveld naar de bestemmingsreserve ILG voor de voorfinanciering van de Groene Uitweg. De overgebleven € 2,7 mln. moet buiten de ILG bestemmingsreserve blijven aangezien deze middelen niet op basis van de ILG verordening, maar op basis van de genoemde Uitvoeringsregeling worden beschikt. De maximale omvang van de reserve is vastgesteld op € 3 mln. en de duur tot 31 december 2011.¹³⁹

Omvang en verloop

In figuur 15 zijn de omvang en het verloop van de reserve weergegeven voor de periode 2007-2008.



Figuur 15 Omvang en verloop bestemmingsreserve Mobiliteitsfonds¹⁴⁰

De reserve is in 2007 gevoed met een eenmalige storting van € 18 mln. euro vanuit de algemene reserve. In 2008 bedroeg de eenmalige storting € 22,9 mln.¹⁴¹ Hiervan is € 7 mln. afkomstig van de bestemmingsreserve BTW-afdrachten. Er zijn geen middelen onttrokken en de stand per 31 december 2008 is ruim € 40 mln.

Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing

Het verloop van de reserve sluit aan op de beleidsmatige onderbouwing met als doel het sparen van middelen voor de aanleg van de A6-A9. Aan deze spaarfunctie wordt voldaan, doordat aan de reserve middelen zijn toegevoegd en in 2007 en 2008 geen middelen zijn onttrokken.

¹³⁷ Lentenota 2008, 16 juni 2008, p 25.

¹³⁸ Lentenota 2008, 16 juni 2008, p 11 en p. 42, en begroting 2009.

¹³⁹ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010.

¹⁴⁰ Jaarstukken 2007 en 2008.

¹⁴¹ Jaarstukken 2007 en 2008.

Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing

In 2007 is € 18 mln. vanuit de algemene middelen aan de reserve toegevoegd, wat overeenkomt met de financiële onderbouwing. In 2008 is volgens planning € 7 mln. vanuit de reserve BTW-afdrachten overgeheveld. Daarnaast is in 2008 een bedrag van € 15,9 mln. toegevoegd, wat overeenkomt met de in 2008 geplande toevoeging van in totaal € 22,9 mln.

Bevinding 14: De reserve Mobiliteitsfonds is niet ingesteld op basis van een PS-besluit. Het verloop sluit aan op de financiële onderbouwing. In de nota Reserves en voorzieningen 2009 is het doel van de reserve aangepast.

4.6 Reserve Openbaar vervoerprojecten

Bij de nota Reserves en voorzieningen 2004 is de bestemmingsreserve Openbaar vervoerprojecten ingesteld.¹⁴²

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 16 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	In geringe mate aanwezig
Nut en noodzaak	Deels
Functie	Nee
Doel	Nee

In het voormalige Provinciaal mobiliteitsfonds zijn onder andere middelen ondergebracht door PS voor de afwikkeling van een aantal openbaar vervoer projecten. Volgens de nota Reserves en voorzieningen 2004 komen de middelen uit het voormalige Provinciaal mobiliteitsfonds in aanmerking voor een bestemmingsreserve, waarmee het nut is vastgelegd.¹⁴³ De noodzaak voor het instellen van deze bestemmingsreserve is echter niet vastgelegd. Bij instelling is de functie niet omschreven, maar in de jaarstukken 2004 worden twee functies vermeld. De Rekenkamer ziet hierin ook deels het doel vermeld:¹⁴⁴

1. reserveren van provinciale middelen voor grote openbaar vervoer projecten.
2. egalisatie van nog niet bestede middelen voor infrastructuur, aanleg en constructie.

Bij instelling is aangegeven dat de reserve is ingesteld voor onder andere de volgende projecten:

- de Zuidtangent
- het lightrailproject Amsterdam-Haarlem-Zandvoort
- ontwikkeling van streekvervoer in Haarlem-IJmond en Gooi en Vechtstreek
- een busbaan langs de Helderseweg in Alkmaar

Het doel van de bestemmingsreserve Openbaar vervoerprojecten is volgens de jaarstukken het bijdragen aan snel, veilig en toegankelijk openbaar vervoer in de provincie Noord-Holland door effectieve en efficiënte inzet van middelen.¹⁴⁵ De provincie heeft in de nieuwe nota aangegeven dit doel algemeen te vinden en dat de reserve

¹⁴² Nota reserves en voorzieningen 2004, 11 mei 2004.

¹⁴³ Nota reserves en voorzieningen 2004, 11 mei 2004, p. 10.

¹⁴⁴ Jaarstukken 2004, 30 mei 2005, p. 343.

¹⁴⁵ Jaarstukken 2004, 30 mei 2005, p. 343.

moet worden opgeheven. Omdat op dit moment een groot aantal projecten met de reserve Openbaar vervoerprojecten wordt gefinancierd, wordt de reserve aangehouden tot 2013.¹⁴⁶

De reserve bestaat uit drie onderdelen, waarover in de jaarstukken afzonderlijk verslag wordt gedaan:

1. openbaar vervoer
2. Zuidtangent
3. de Boer gelden, voor versnelde aanleg van businfrastructuur op advies van commissie de Boer

Financiële onderbouwing

Tabel 17 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

Financiële onderbouwing	In geringe mate aanwezig
Toevoegingen	Nee
Onttrekkingen	Nee
Omvang	Nee
Duur	Nee

De wijze waarop de reserve wordt gevoed is niet vastgelegd bij instelling. Uit de jaarstukken van 2004 blijkt dat de reserve wordt gevoed met middelen uit het opgeheven provinciaal mobiliteitsfonds die gereserveerd dienen te blijven voor openbaar vervoer en infrastructuur, aanleg en reconstructie.¹⁴⁷ Daarnaast is een jaarlijkse storting gepland voor de Zuidtangent ad € 1.944.800,-.¹⁴⁸ Een jaarlijkse planning van onttrekkingen is niet vastgelegd. Ook omvang en duur van de reserve zijn niet vastgelegd.

In de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 wordt onderscheid gemaakt tussen een deel Zuidtangent en een deel Openbaar Vervoer. Voor ieder deel is een maximale omvang van € 12,5 mln. vastgelegd. Voor deze omvang is geen onderbouwing gegeven. De jaarlijkse storting voor de Zuidtangent wordt verlaagd tot € 1.551.100.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010, p. 25.

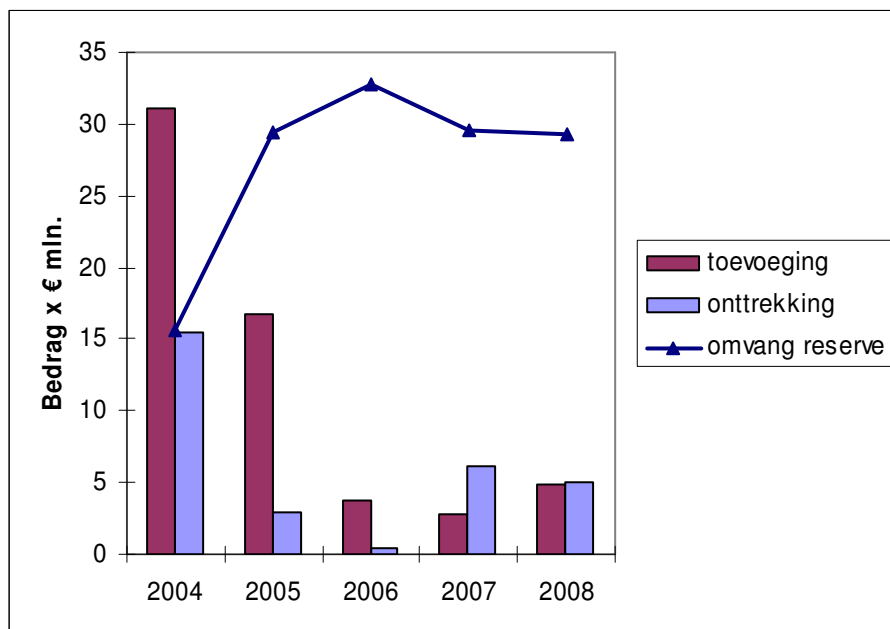
¹⁴⁷ Jaarstukken 2004, 30 mei 2005, p. 343.

¹⁴⁸ Jaarstukken 2006, 25 juni 2007, p. 89.

¹⁴⁹ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010.

Omvang en verloop

In figuur 16 is het verloop van de bestemmingsreserve weergegeven voor de periode 2004 - 2008.



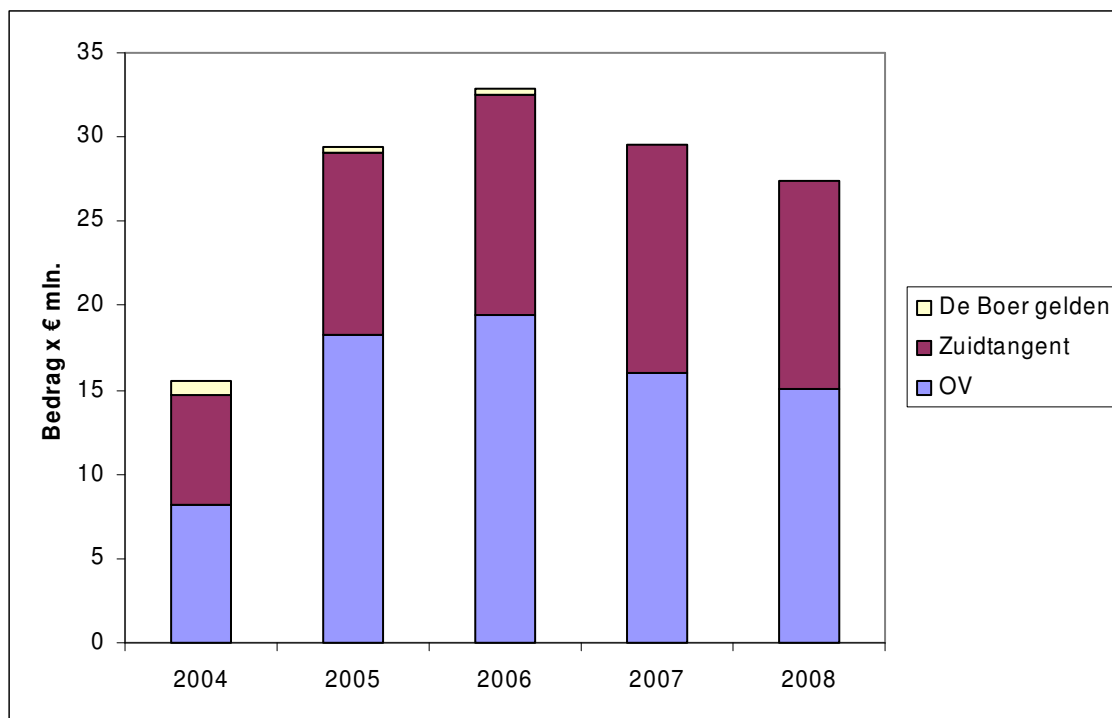
Figuur 16 Omvang en verloop bestemmingsreserve Openbaar vervoerprojecten¹⁵⁰

De omvang van de bestemmingsreserve Openbaar vervoerprojecten in 2004 is € 15,6 mln. Dat jaar is de reserve gevoed met ruim € 21 mln. uit het provinciaal mobiliteitsfonds.¹⁵¹ De resterende toegevoegde middelen in 2004 bedroegen ruim € 10 mln., bestemd voor openbaar vervoer en de Zuidtangent. De onttrekkingen in 2004 bedroegen ruim € 14 mln. voor openbaar vervoer en de Zuidtangent. In 2005 is met name geld toegevoegd voor openbaar vervoer. In totaal bedroeg de storting ruim € 16,7 mln. Na 2005 verandert er weinig in de omvang van de reserve en in 2008 wordt bijna evenveel toegevoegd als onttrokken aan de reserve. Het eindsaldo in 2008 bedraagt € 29,3 mln.

¹⁵⁰ Jaarstukken 2004-2008.

¹⁵¹ Jaarstukken 2004, 30 mei 2005, p. 343.

In figuur 17 is weergegeven wat het aandeel is van de drie onderdelen van de reserve: De Boer gelden, Zuidtangent en OV.



Figuur 17 Het aandeel van de drie onderdelen van de bestemmingsreserve Openbaar vervoerprojecten: De Boer gelden, Zuidtangent en OV¹⁵²

In figuur 17 is het eindsaldo in de jaarstukken weergegeven voor de jaren 2004-2008. Hier is te zien dat het onderdeel OV het grootste aandeel heeft en dat de Boer gelden een relatief klein aandeel hebben in de totale omvang van de bestemmingsreserve. In 2007 zijn alle middelen ten behoeve van De Boer gelden vrijgevallen naar de algemene reserve, omdat hiervoor geen uitgaven meer gepland stonden. De reguliere jaarlijkse storting van € 1.944.800 voor de Zuidtangent is in 2004 met € 200.000 verlaagd in verband met bezuinigingen en is in 2007 met € 1 mln. verlaagd in het kader van de actie vitale meerjarenraming.¹⁵³

Aansluiting verloop op beleidsmatige onderbouwing

Het verloop sluit deels aan bij het nut waarvoor de reserve is ingesteld, namelijk de afwikkeling van een aantal openbaar vervoerprojecten. Naast deze projecten worden ook nieuwe projecten door middel van deze reserve bekostigd. Het is onduidelijk of het verloop aansluit op het doel van de bestemmingsreserve. Het doel luidt: Door effectieve en efficiënte inzet van middelen bijdragen aan snel, veilig en toegankelijk openbaar vervoer in de provincie Noord-Holland. Of dit het geval is, is voor de Rekenkamer moeilijk te beoordelen, omdat dit doel erg globaal is omschreven.

¹⁵² Jaarstukken 2004-2008.

¹⁵³ E-mail ambtelijke organisatie provincie Noord-Holland, 5 november 2009.

Aansluiting verloop op financiële onderbouwing

De eerste storting van ruim € 21 mln. bestond uit middelen van het op te heffen provinciaal mobiliteitsfonds. Dit komt overeen met de financiële onderbouwing. De provincie heeft na instelling vastgelegd dat er een jaarlijkse storting plaatsvindt ten behoeve van de Zuidtangent ad € 1.944.800. Dit wordt jaarlijks uitgevoerd, behalve in 2004 wanneer deze is verlaagd met € 200.000 en in 2007 wanneer deze is verlaagd met € 1 mln. in het kader van respectievelijk bezuinigingen en de actie vitale meerjarenraming.

Bevinding 15: Bij instelling van de reserve Openbaar vervoerprojecten zijn de functie en het doel niet omschreven. Het later vastgestelde doel is volgens de provincie algemeen geformuleerd. De reserve zal in 2013 worden opgeheven.

4.7 Reserve Uitgestelde intenties

De bestemmingsreserve Uitgestelde intenties is in april 2005 vastgesteld bij de jaarstukken van 2004.¹⁵⁴

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 18 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	In redelijke mate aanwezig
Nut en noodzaak	Nee
Functie	Ja
Doel	Ja

Conform het BBV is de voormalige voorziening Uitgestelde intenties omgezet in een bestemmingsreserve. De voorziening was ingesteld voor overheveling van geormerkte incidentele bedragen tussen dienstjaren, wanneer beleidsintenties niet zijn gerealiseerd.¹⁵⁵ Dit nut is niet verder uitgewerkt. Daarnaast is het nut niet opnieuw vastgelegd bij instelling van de bestemmingsreserve. Ook de noodzaak is niet vastgelegd.

De functie van de reserve is het reserveren van middelen voor het volgende jaar. Het doel dat bij instelling is geformuleerd, is tweeledig:

1. stallen van bedragen voor concreet benoemde doeleinden of projecten;
2. overhevelen van overschotten en tekorten op de apparaatskosten.¹⁵⁶ Dit doel wordt na 2005 niet meer herhaald in de jaarstukken.

Bij het overhevelen van middelen stelt de provincie twee voorwaarden:

1. Middelen mogen maximaal één jaar in de reserve staan.¹⁵⁷ Vóór omzetting naar een bestemmingsreserve mochten middelen maximaal drie jaar blijven staan. De provincie geeft aan dat deze aanpassing de accuratesse van de planning zal vergroten.¹⁵⁸
2. Middelen mogen alleen gereserveerd worden, wanneer nog geen verplichtingen zijn aangegaan.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Voordracht jaarstukken 2004, 30 mei 2005, p. 8.

¹⁵⁵ Jaarrekening 1993, p. 157.

¹⁵⁶ Jaarrekening 2004 en 2005.

¹⁵⁷ Jaarrekening 2004, 30 mei 2005.

¹⁵⁸ Nota Reserves en voorzieningen 2004, 11 mei 2004.

¹⁵⁹ Jaarstukken 2004, 30 mei 2005, p. 410.

Financiële onderbouwing

Tabel 19 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

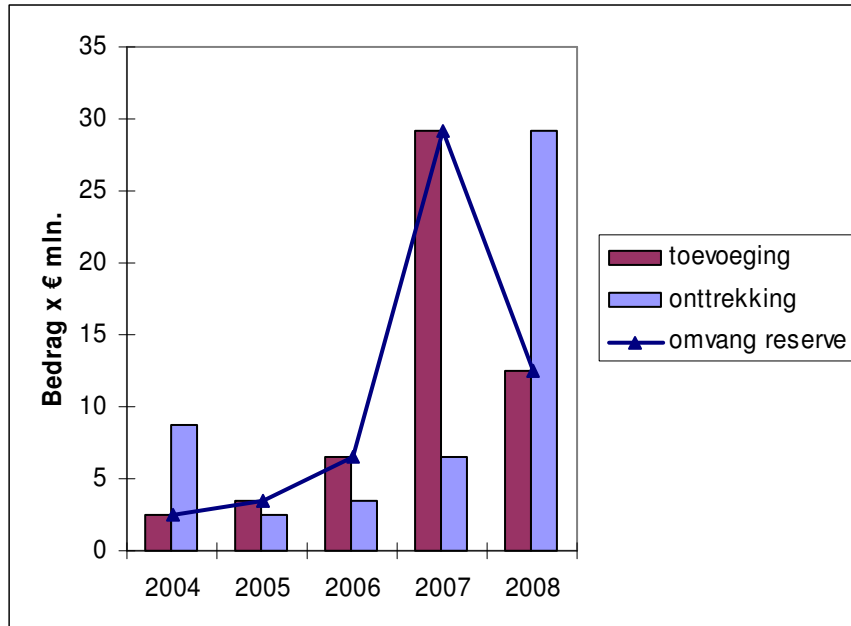
Financiële onderbouwing	In redelijke mate aanwezig
Toevoegingen	Ja
Onttrekkingen	Ja
Omvang	Nee
Duur	Nee

Bij instelling is vastgelegd dat de reserve wordt gevoed met (restant)budgetten die bij de jaarrekening in de reserve worden gestort.¹⁶⁰ Bij de voorjaarsnota van het daaropvolgende jaar worden de budgetten vervolgens weer uit de reserve onttrokken.¹⁶¹ De minimale en maximale omvang van de bestemmingsreserve zijn niet vastgelegd, evenals de duur van de reserve.

Bij de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 wordt het vrij besteedbare bedrag van € 12,5 mln. niet afgeroemd, wat niet conform het provinciale beleid is. De provincie geeft tevens aan dat het bestuurlijk geormerkte bijdragen betreft. Hierdoor is niet duidelijk of het nu gaat om vrij besteedbare middelen of bestuurlijk geormerkte middelen.¹⁶²

Omvang en verloop

Het saldoverloop van de reserve voor de periode 2004-2008 staat weergegeven in figuur 18.



Figuur 18 Omvang en verloop bestemmingsreserve Uitgestelde intenties¹⁶³

¹⁶⁰ Jaarrekening 2004, 30 mei 2005, p. 410.

¹⁶¹ Jaarrekening 2004, 30 mei 2005, p. 410.

¹⁶² Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010.

¹⁶³ Jaarstukken 2004-2008.

Uit figuur 18 valt op te maken dat het saldo van de reserve in 2008 ruim € 12 mln. bedraagt. Het jaar daarvoor is bijna € 30 mln. euro in de reserve gestort. Twee stortingen hebben daar voor een groot deel aan bijgedragen, namelijk stortingen ten behoeve van het leefbaarheidprogramma Schiphol met € 10 mln. en primaire waterkeringen met ruim € 8 mln.¹⁶⁴ De omvang van de onttrekkingen is gelijk aan de omvang van de stortingen van het jaar daarvoor en worden ieder jaar met een begrotingswijziging overgebracht naar de begroting van het huidige jaar.

Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing

Het doel om bedragen voor concreet benoemde doeleinden of projecten te stallen wordt behaald. De projecten worden concreet omschreven door middel van een uitleg in de jaarstukken. De bedragen worden het jaar daarna overgebracht naar de begroting.

Het overhevelen van overschotten en tekorten op de apparaatskosten is het tweede doel dat bij instelling is geformuleerd. Dit komt tot uiting in het onderdeel flexibele beloningen dat ieder jaar standaard als product wordt genoemd in de jaarstukken. In 2007 is € 0,8 mln. onder de naam huisvesting in de reserve gestort ten behoeve van de afkoop van de architect. De middelen zijn bij de voorjaarsnota 2007 echter aangewend ter dekking van het projectbureau Huisvesting.¹⁶⁵ De provincie geeft in de jaarstukken zelf aan dat het doel eigenlijk niet zou mogen wijzigen volgens de Verordening financieel beheer, maar hevelt de middelen desondanks over.¹⁶⁶

Een aantal middelen staat langer dan één jaar in de reserve en voldoet daarmee niet aan de voorwaarde. Het doel van de voorwaarde was dat de planning zou verbeteren. Twee voorbeelden hiervan zijn:

- het budget voor flexibele beloning, dat al in 2005 in de reserve stond en opnieuw wordt overgeheveld naar 2007;¹⁶⁷
- voor het project beeldkwaliteitplannen worden de middelen die in 2006 in de reserve zijn gestort, in 2007 opnieuw aan de reserve toegevoegd.¹⁶⁸

In de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 geeft de provincie aan dat het voortbestaan van de reserve Uitgestelde intenties in 2010 moet worden heroverwogen, omdat flexibeler omgegaan moet worden met meerjarige budgetten.¹⁶⁹

Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing

Bij de jaarrekening worden budgetten in de reserve gestort, welke bij de voorjaarsnota worden overgebracht naar de begroting voor het huidige jaar. Dit sluit aan bij de financiële onderbouwing.¹⁷⁰

Bevinding 16: In de reserve Uitgestelde intenties wordt niet voldaan aan de voorwaarde dat middelen maximaal één jaar in de reserve mogen staan. Bij de nieuwe nota Doorlichting reserves en voorzieningen wordt het vrij aanwendbare bedrag in deze reserve niet onttrokken. Dit is niet conform het provinciale beleid, waarin is vastgesteld dat vrij aanwendbare middelen naar de algemene reserve moeten worden overgeheveld.

¹⁶⁴ Jaarrekening 2007, p. 48.

¹⁶⁵ Jaarstukken 2006 en 2007.

¹⁶⁶ Verordening financieel beheer 2006, 26 juli 2006, artikel 3.4. Jaarstukken 2007, 16 juni 2008, bijlagen p. 57.

¹⁶⁷ Jaarstukken 2006 en 2007.

¹⁶⁸ Jaarstukken 2007, 16 juni 2008.

¹⁶⁹ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010.

¹⁷⁰ Voorjaarsnota's 2004-2008.

4.8 Reserve Revolving fund promotie en acquisitie

De bestemmingsreserve Revolving fund promotie en acquisitie is ingesteld bij de najaarsnota 2008.¹⁷¹ In het instellingsbesluit wordt de reserve ook aangeduid als reserve Revolving fund.

Bij de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 is de reserve Revolving fund promotie en acquisitie opgeheven, met als reden de geringe activiteit.¹⁷²

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 20 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	In redelijke mate aanwezig
Nut en noodzaak	Nee
Functie	Ja
Doel	Deels

Bij instelling geeft de provincie aan dat in 2007 al een reserve gevormd had moeten worden. De noodzaak hiervoor is niet omschreven.¹⁷³ De functie van de reserve is egaliseren. Het doel van de reserve is om via voorschotten of leningen initiatieven vanuit het bedrijfsleven te stimuleren.¹⁷⁴ Dit doel is zeer algemeen geformuleerd, waarbij niet duidelijk is welke initiatieven uit het bedrijfsleven worden gesteund en wat de samenhang van deze initiatieven is met het behalen van eventuele provinciale doelen. Wel geeft de provincie aan dat middelen die vanuit de reserve worden verstrekt, na terugbetaling weer in de reserve worden gestort.¹⁷⁵

Financiële onderbouwing

Tabel 21 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

Financiële onderbouwing	In geringe mate aanwezig
Toevoegingen	Ja
Onttrekkingen	Nee
Omvang	Nee
Duur	Nee

De financiële onderbouwing bestaat uitsluitend uit de wijze waarop de reserve wordt gevoed. Bij instelling is vastgelegd dat de bestemmingsreserve zal worden gevoed met een bedrag van € 5 mln. uit de saldireserve. Er is geen onderbouwing voor dit bedrag. De provincie heeft geen toevoegingen en onttrekkingen gepland. In de jaarstukken wordt voor de jaarlijkse toevoegingen verwezen naar het Collegeprogramma. In dit programma staat voor 2008 een jaarlijkse toevoeging gepland van € 150.000 voor Revolving fund acquisitie en € 200.000 voor Promotie en acquisitie.¹⁷⁶ Later stelt de provincie vast dat in kader van het collegeprogramma voor promotie en acquisitie € 613.165 beschikbaar is gesteld voor vier jaar.¹⁷⁷ Het is onduidelijk waarom extra toevoegingen

¹⁷¹ Najaarsnota 2008, 17 november 2008, p. 10.

¹⁷² Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010.

¹⁷³ Najaarsnota 2008, 17 november 2008.

¹⁷⁴ Najaarsnota 2008, 17 november 2008.

¹⁷⁵ Najaarsnota 2008, 17 november 2008, p. 19.

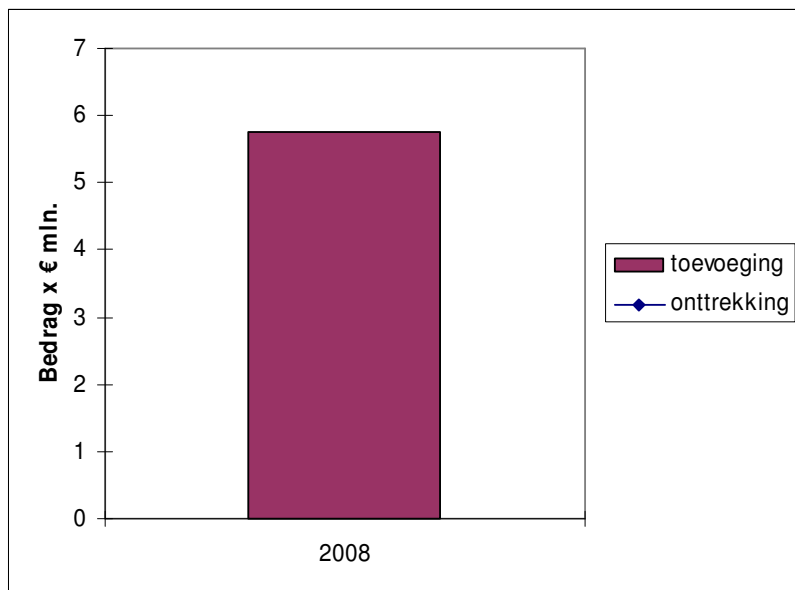
¹⁷⁶ Collegeprogramma Krachtig, in Balans 2007-2011, 5 april 2007, p. 45.

¹⁷⁷ Jaarstukken 2008, 22 juni 2009.

gepland staan, aangezien onttrokken middelen weer moeten worden teruggestort in de reserve. Ook een verhoging van de geplande toevoegingen in 2008 is niet uitgelegd. Restanten en overschotten komen jaarlijks ten gunste van de bestemmingsreserve.¹⁷⁸ Welke dat zijn is niet vastgelegd. De omvang en de duur van de bestemmingsreserve zijn niet vastgelegd.

Omvang en verloop

In figuur 19 is het verloop van de reserve weergegeven voor het jaar 2008.



Figuur 19 Omvang en verloop bestemmingsreserve Revolving fund promotie en acquisitie¹⁷⁹

In 2008 is de reserve ingesteld bij de najaarsnota 2008. De toevoeging dat jaar bedroeg ruim € 5,7 mln. Hiervan is € 5 mln. bij instelling gestort. Er zijn geen middelen onttrokken in 2008.¹⁸⁰

Aansluiting verloop op beleidsmatige onderbouwing

Het doel van de reserve is om via voorschotten of leningen initiatieven vanuit het bedrijfsleven te stimuleren. Omdat in 2008 geen middelen zijn onttrokken, is het doel nog niet gerealiseerd.

Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing

Bij instelling is bepaald dat voeding geschiedt door een eerste storting van € 5 mln. Dit bedrag is bij de voorjaarsnota 2007 beschikbaar gesteld en bij de jaarrekening 2008 aan de bestemmingsreserve toegevoegd.¹⁸¹ Bij instelling wordt verder nog verwezen naar het collegeprogramma voor de toevoegingen. In dit collegeprogramma zijn toevoegingen gepland van in totaal € 5,2 mln. in 2007 en € 350.000 in 2008. In totaal is € 5,7 mln. aan de reserve toegevoegd, wat meer is dan volgens het financieel kader in het collegeprogramma. De extra storting van € 0,7 mln. bestaat deels uit een jaarlijkse storting van € 150.000 “voor het product 716051, zoals bepaald in het collegeprogramma”.¹⁸² Dit product is niet terug te vinden in het collegeprogramma, maar

¹⁷⁸ Jaarstukken 2008, 22 juni 2009, p. 15.

¹⁷⁹ Jaarrekening 2008, 22 juni 2009.

¹⁸⁰ Jaarrekening 2008, 22 juni 2009, p. 58.

¹⁸¹ Najaarsnota 2008, 17 november 2008, p. 4.

¹⁸² Jaarrekening 2008, 22 juni 2009, bijlagen p. 58.

volgens het collegeprogramma is wel een bedrag van € 150.000 gepland voor Revolving fund acquisitie. Dit is echter niet gekoppeld aan de reserve. In de jaarrekening van 2008 staat verder dat een bedrag van € 613.165 is toegevoegd voor promotie en acquisitie.¹⁸³ Dit sluit niet aan op de geplande jaarlijkse toevoeging van € 200.000 voor promotie en acquisitie volgens het collegeprogramma.

Bevinding 17: De bestemmingsreserve Revolving fund promotie en acquisitie is in 2008 ingesteld. Het doel is zeer algemeen geformuleerd. Er zijn meer middelen toegevoegd dan bij instelling is vastgelegd en de onderbouwing voor deze toevoegingen ontbreekt. De reserve wordt in 2010 opgeheven.

4.9 Reserve Afwikkeling opheffing fondsen, onderdeel afvalstoffenfonds

Bij de nota Reserves en voorzieningen 2004 zijn zeven reserves opgeheven, waarvan het Provinciaal afvalstoffenfonds er één is. Hiervoor is een reserve met de naam Opheffing fondsen ingesteld, zodat lopende zaken van de opgeheven fondsen kunnen worden afgewikkeld. In de periode 2005-2008 bestaat de reserve Afwikkeling opheffing fondsen uit vier onderdelen, waaronder het opgeheven afvalstoffenfonds.¹⁸⁴

Bij de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 vallen alle middelen uit de reserve Afwikkeling opheffing fondsen voor het onderdeel afvalstoffenfonds vrij naar de saldireserve. De reserve wordt vervolgens gebruikt voor de fondsen die worden opgeheven na vaststelling van de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009.¹⁸⁵

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 22 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	In redelijke mate aanwezig
Nut en noodzaak	Deels
Functie	Nee
Doel	Ja

De provincie geeft bij instelling wel een verklaring voor de opheffing van het voormalige afvalstoffenfonds en het nut, maar geeft niet de noodzaak aan voor de instelling van de bestemmingsreserve Opheffing fondsen afvalstoffenfonds.¹⁸⁶ Ook de functie is niet beschreven. Het doel van deze bestemmingsreserve is de afwikkeling van meerjarige, bestaande verplichtingen uit het opgeheven provinciaal afvalstoffenfonds.¹⁸⁷

¹⁸³ Jaarrekening 2008, 22 juni 2009, bijlage p. 58.

¹⁸⁴ Nota Reserves en Voorzieningen 2004, 11 mei 2004.

¹⁸⁵ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010.

¹⁸⁶ Nota Reserves en Voorzieningen 2004, 11 mei 2004.

¹⁸⁷ Nota Reserves en Voorzieningen 2004, 11 mei 2004.

Financiële onderbouwing

Tabel 23 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

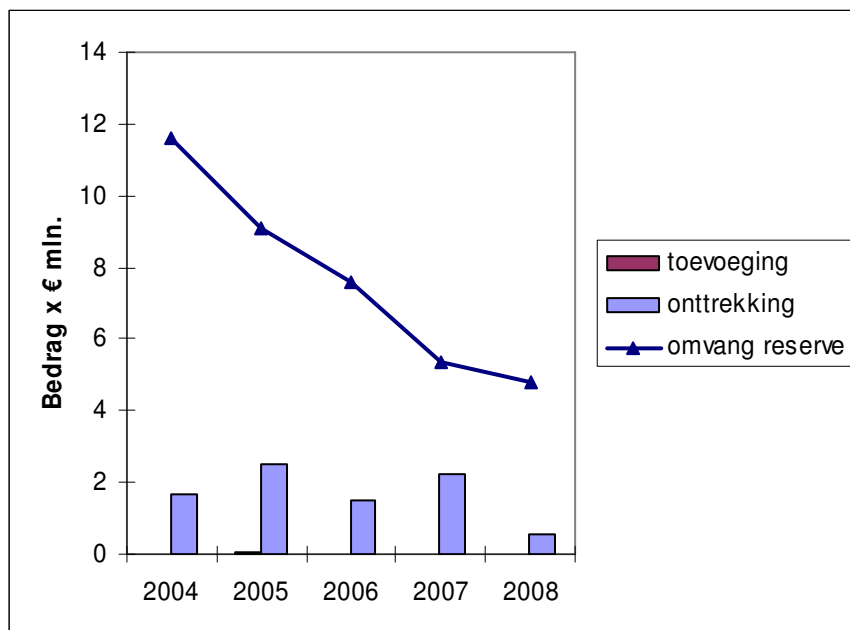
Financiële onderbouwing	In geringe mate aanwezig
Toevoegingen	Ja
Onttrekkingen	Nee
Omvang	Nee
Duur	Nee

Bij instelling is vastgesteld dat het niet verplichte deel van de reserve Provinciaal afvalstoffenfonds van € 3.492.200 wordt opgenomen in de algemene reserve. Voor het verplichte deel van € 11,6 mln. dat in de bestemmingsreserve blijft staan, is geen financiële onderbouwing gegeven. In de jaarrekening 2005 geeft de provincie aan dat voeding van de reserve niet van toepassing is. In deze jaarrekening wordt ook aangegeven dat onttrekkingen plaatsvinden voor meerjarige projecten in de gebieden Energie, Bagger(beleid), Duurzaam Waterbeheer, Noord-Hollands midden en Afval.¹⁸⁸ Hiervoor is geen planning bekend.

In de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 heeft de provincie vastgelegd dat middelen van opgeheven reserves na vier jaar vrijvallen naar de saldireserve. Het onderdeel afvalstoffenfonds van de reserve Afwikkeling opheffing fondsen wordt opgeheven.¹⁸⁹

Omvang en verloop

In figuur 20 is het verloop van de reserve weergegeven voor de periode 2004-2008.



Figuur 20 Omvang en verloop bestemmingsreserve Afwikkeling opheffing Afvalstoffenfonds¹⁹⁰

¹⁸⁸ Jaarrekening 2005, 29 mei 2006, boek 2, p. 163.

¹⁸⁹ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010.

¹⁹⁰ Jaarstukken 2004-2008.

De omvang van de reserve is afgenomen van ruim € 11,5 mln. in 2004 naar ruim € 4,7 mln. in 2008. In 2005 heeft nog een toevoeging plaatsgevonden van € 42.295 voor het baggerbeleid.¹⁹¹

Aansluiting verloop op beleidsmatige onderbouwing

De omvang van de reserve neemt af, maar de reserve bevat nog steeds financiële middelen. Het doel is de afwikkeling van meerjarige verplichtingen. Of dit doel wordt bereikt, kan niet worden nagegaan. Het is namelijk niet inzichtelijk wat de omvang is van de verplichtingen die moeten worden afgewikkeld. Ook de termijn waarop de resterende middelen moeten worden ingezet is niet bekend.

Aansluiting verloop op financiële onderbouwing

Volgens de jaarrekening 2005 is voeding van de reserve niet van toepassing, maar in 2005 zijn nieuwe crediteuren toegevoegd voor € 42.295.¹⁹² Tot en met 2006 wordt in de jaarstukken per gebied (energie, bagger, duurzaam waterbeheer, Noord-Hollands midden en afval) aangegeven aan hoeveel projecten de middelen worden ingezet. Dit verschilt met de jaarstukken van 2007 en 2008, waar alleen de namen van de projecten worden genoemd en het totaal aan onttrekkingen.

Bevinding 18: Het is onduidelijk in hoeverre het doel van de bestemmingsreserve Opheffing fondsen afvalstoffenfonds is bereikt, omdat het niet inzichtelijk is welke verplichtingen moeten worden afgewikkeld via de reserve. In de nota van 2009 is vastgelegd dat de onderdelen van de bestemmingsreserve Afwikkeling opheffing fondsen na vier jaar moet worden opgeheven. Ook het onderdeel afvalstoffenfonds wordt opgeheven.

4.10 Reserve Sponsoring en mediaprogramma

De bestemmingsreserve Sponsoring en mediaprogramma is ingesteld bij de najaarsnota van 2008.¹⁹³

Beleidsmatige onderbouwing

Tabel 24 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Beleidsmatige onderbouwing	In grote mate aanwezig
Nut en noodzaak	Deels
Functie	Ja
Doel	Ja

Met deze reserve worden uitgaven geëgaliseerd die een piek kennen in de laatste jaren van de collegeperiode. Het doel dat de provincie bij instelling heeft vastgelegd, is het vergroten van de zichtbaarheid van de provincie Noord-Holland door middel van sponsoring van activiteiten en evenementen en het financieren van televisieprogramma's waarin de provincie nadrukkelijk zichtbaar is. Hiervoor is een vast bedrag per jaar beschikbaar. De functie van deze reserve is het verspreiden van de kosten over de periode 2007-2011.¹⁹⁴

¹⁹¹ Jaarrekening 2005, 29 mei 2006, boek 2, p. 164.

¹⁹² E-mail ambtelijke organisatie provincie Noord-Holland, 12 augustus 2009.

¹⁹³ Najaarsnota 2008, 17 november 2008, p. 4.

¹⁹⁴ Najaarsnota 2008, 17 november 2008, p. 4.

Financiële onderbouwing

Tabel 25 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

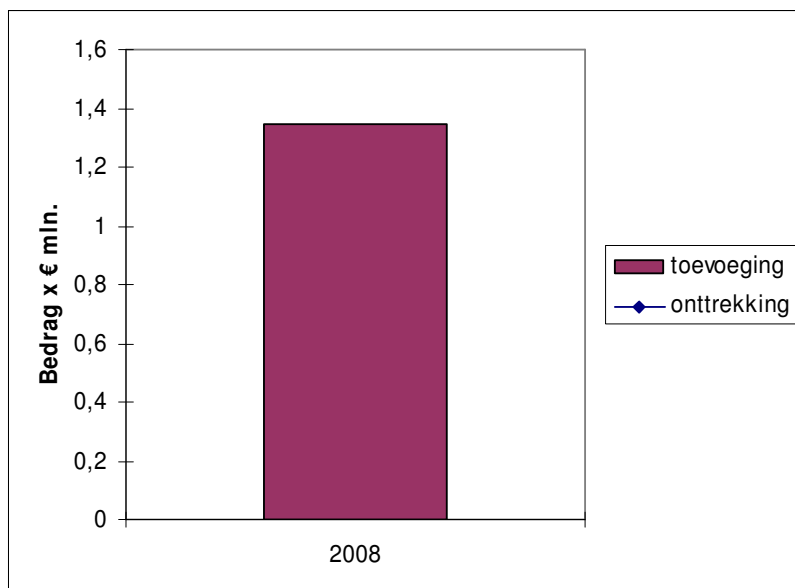
Financiële onderbouwing	In geringe mate aanwezig
Toevoegingen	Ja
Onttrekkingen	Nee
Omvang	Nee
Duur	Nee

De reserve wordt gevoed door jaarbudgetten voor sponsorbeleid en het mediaprogramma zoals vastgesteld bij het collegeprogramma. Deze budgetten bestaan uit een vast bedrag per jaar gedurende de collegeperiode van 2007 tot 2011.¹⁹⁵ In het collegeprogramma staat vermeld dat in 2007 een bedrag van € 200.000 en de vier jaren daarna een bedrag van € 800.000 wordt gestort voor sponsoring en evenementen. Voor het mediaprogramma wordt jaarlijks € 1 mln. gestort.¹⁹⁶ In het jaarverslag van 2008 staat dat restanten en overschotten van de budgetten voor sponsoring en media jaarlijks ten gunste komen van de reserve, maar dit is niet bij instelling vastgelegd.¹⁹⁷ Ook de omvang en duur van de reserve zijn niet bij instelling vastgelegd.

In de nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009 is de einddatum van de reserve vastgesteld op 31 december 2011.¹⁹⁸

Omvang en Verloop

In figuur 21 is het verloop van de reserve weergegeven voor het jaar 2008.



Figuur 21 Omvang en verloop bestemmingsreserve Sponsoring en mediaprogramma¹⁹⁹

¹⁹⁵ Najaarsnota 2008, 17 november 2008, p. 4.

¹⁹⁶ Collegeprogramma Krachtig, in Balans 2007-2011, 5 april 2007, p. 45.

¹⁹⁷ Jaarstukken 2008, 22 juni 2009, p. 15.

¹⁹⁸ Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010.

¹⁹⁹ Jaarrekening 2008, 22 juni 2009.

In 2008 hebben stortingen plaatsgevonden voor sponsoring en het mediaprogramma, wat resulteert in een saldo van ruim € 1,3 mln.

Aansluiting verloop op beleidsmatige onderbouwing

Er zijn in 2008 geen middelen onttrokken aan de reserve, waardoor het doel van de reserve nog niet is bereikt. De zichtbaarheid van de provincie is namelijk door middel van deze reserve nog niet vergroot. De functie van de reserve Sponsoring en mediaprogramma is het egaliseren van uitgaven die een piek kennen in de laatste jaren van de periode 2007-2011. Doordat minder middelen zijn toegevoegd dan gepland, sluit het verloop niet aan op deze functie.

Aansluiting verloop op financiële onderbouwing

Volgens het collegeprogramma zou in 2007 € 1,2 mln. worden gestort ten behoeve van sponsoring en media. In 2008 zou € 1,8 mln. worden gestort. In 2007 bestond de reserve echter nog niet en was er geen sprake van storting van middelen in de reserve. In 2008 is ruim € 1,3 mln. in de reserve gestort. Hiervoor is € 0,2 mln. voor sponsoring en € 1,1 mln. voor het mediaprogramma.²⁰⁰ Eind 2008 is het saldo een stuk lager dan de beoogde € 3 mln. Het verloop sluit dan ook niet aan op de financiële onderbouwing zoals vastgesteld door PS.

<p>Bevinding 19: De reserve Sponsoring en mediaprogramma is in 2008 ingesteld, waarbij de provincie niet heeft vastgelegd waarvoor de middelen zullen worden onttrokken. Het verloop sluit niet aan op de beleidsmatige en financiële onderbouwing.</p>
--

²⁰⁰ Jaarrekening 2008, 22 juni 2009, p. 61.

HOOFDSTUK 5

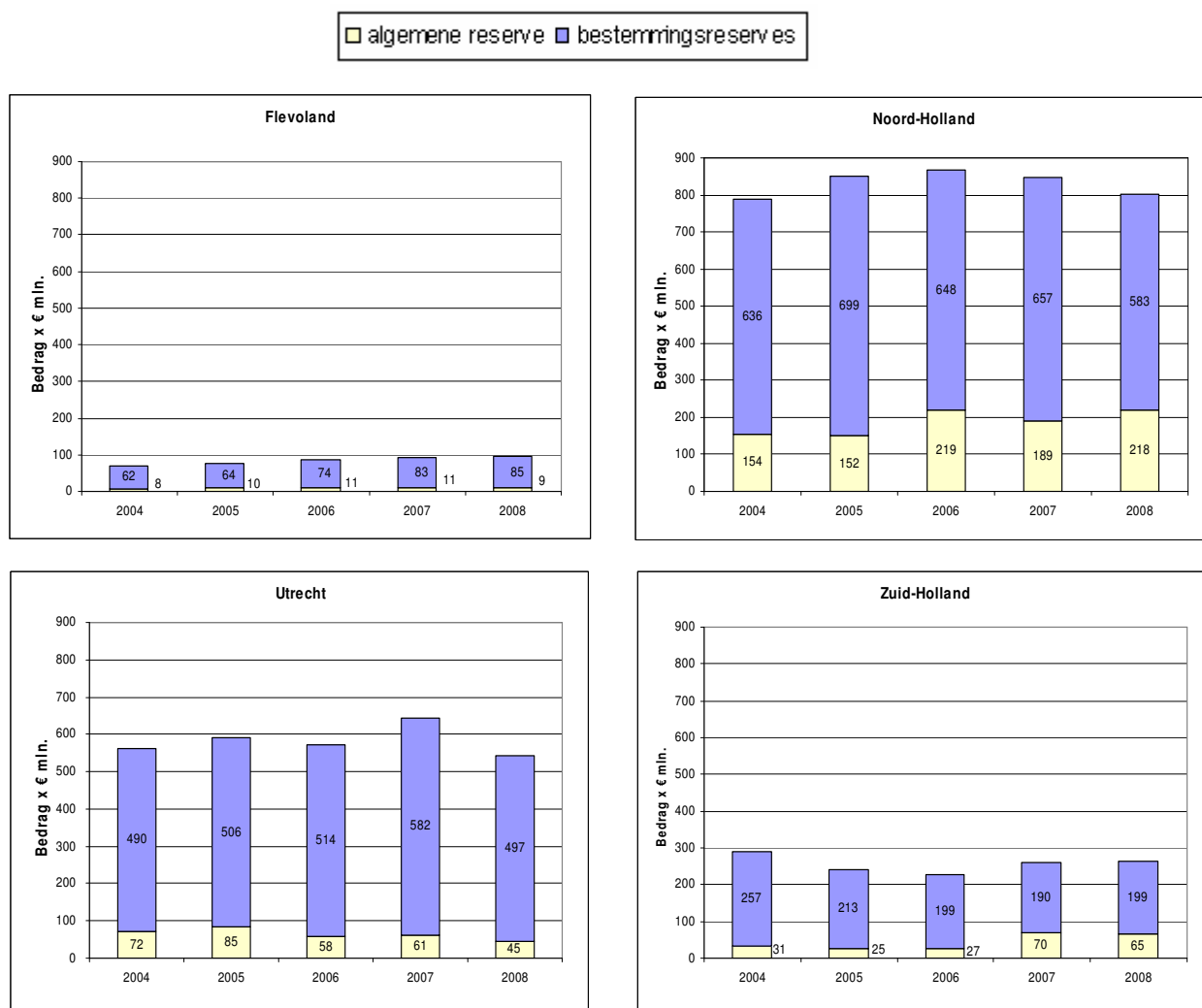
Provincievergelijking

De provincievergelijking is bedoeld om de provincies inzicht te geven in de bevindingen per provincie en van elkaar te laten leren. Het hoofdstuk begint met het in beeld brengen van de omvang en verloop van de reserves. Hierna wordt ingegaan op de kwaliteit van het beleid. Als laatste worden de bevindingen uit de analyses van de bestemmingsreserves van de vier provincies vergeleken.

5.1 Omvang en verloop van de reserves

Totaal van de reserves

In figuur 22 worden de totaalomvang en het verloop van alle reserves (de algemene reserve en bestemmingsreserves) van de vier randstedelijke provincies in beeld gebracht aan de hand van gegevens uit de jaarstukken. Waar de kolom van de algemene reserve te smal is om de omvang goed weer te geven, staat de omvang naast de kolom vermeld.



Figuur 22 Omvang en verloop algemene reserve en bestemmingsreserves per provincie

De omvang van de reserves in de provincie Flevoland is kleiner dan de omvang van de reserves in de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. In de provincie Noord-Holland is de omvang het grootst.

De totale omvang van de reserves in de provincie Flevoland is toegenomen van € 70 mln. in 2004 naar € 94 mln. in 2008. In de andere provincies fluctueert de omvang van de reserves in de periode 2004-2008.

Ook volgt uit figuur 22 dat de omvang van de algemene reserve in alle vier provincies veel lager is dan de omvang van de bestemmingsreserves. In de provincies Flevoland en Utrecht heeft de algemene reserve in 2008 een kleiner aandeel in de totale reserves (respectievelijk 9,6% en 8,3%) dan in de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland (respectievelijk 27,2% en 24,6%).

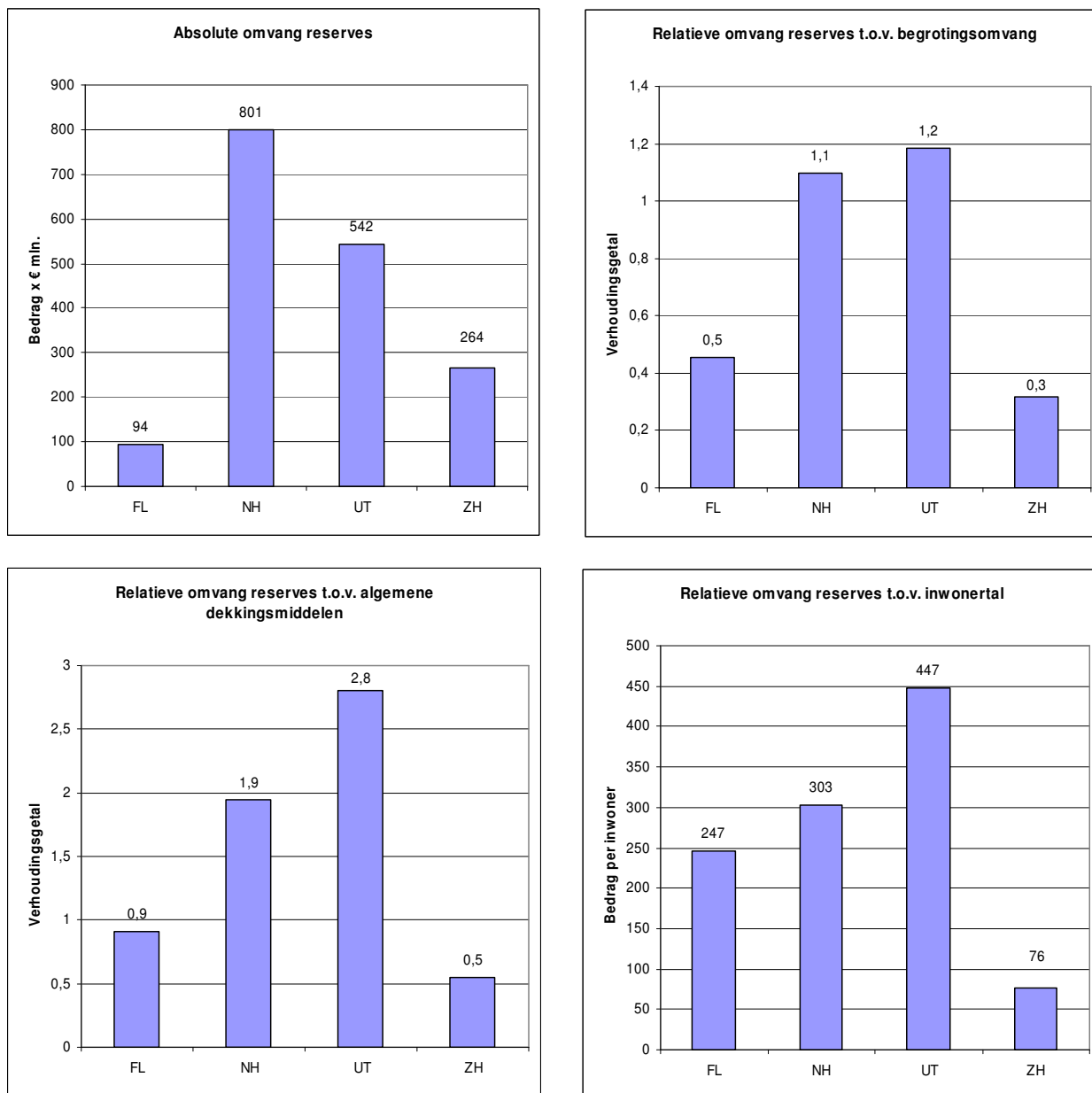
In *absolute* aantallen zijn de verschillen tussen de randstedelijke provincies groot. Om een indruk te krijgen van de omvang van de reserves is in figuur 23 ook de *relatieve* omvang van de reserves in beeld gebracht. In de grafiek linksboven is de absolute omvang van de reserves eind 2008 weergegeven. In de drie andere grafieken is de relatieve omvang van de reserves in de vier provincies in beeld gebracht door de absolute omvang van de reserves te relateren aan:

1. de begrotingsomvang per provincie (rechtsboven);
2. de algemene dekkingsmiddelen²⁰¹ per provincie (linksonder);
3. het inwonertal per provincie (rechtsonder).

De gegevens die hiervoor zijn gebruikt zijn de jaarstukken 2008 en informatie van het CBS over het inwonertal op 1 januari 2009.²⁰²

²⁰¹ Algemene dekkingsmiddelen zijn algemene inkomsten van de provincie, zoals de opbrengst opcenten motorrijtuigenbelasting, de uitkering uit het provinciefonds en de dividenden.

²⁰² www.cbs.nl



Figuur 23 Absolute en relatieve omvang reserves in provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland 2008

In de grafiek linksboven valt op dat de absolute omvang van de reserves in 2008 in de provincie Flevoland (€ 94 mln.) klein is in vergelijking met de absolute omvang in de andere drie provincies. De omvang van de reserves in Flevoland is namelijk bijna drie keer zo klein als in Zuid-Holland, bijna zes keer zo klein als in Utrecht en 8,5 keer zo klein in vergelijking met de reserves in Noord-Holland in 2008.

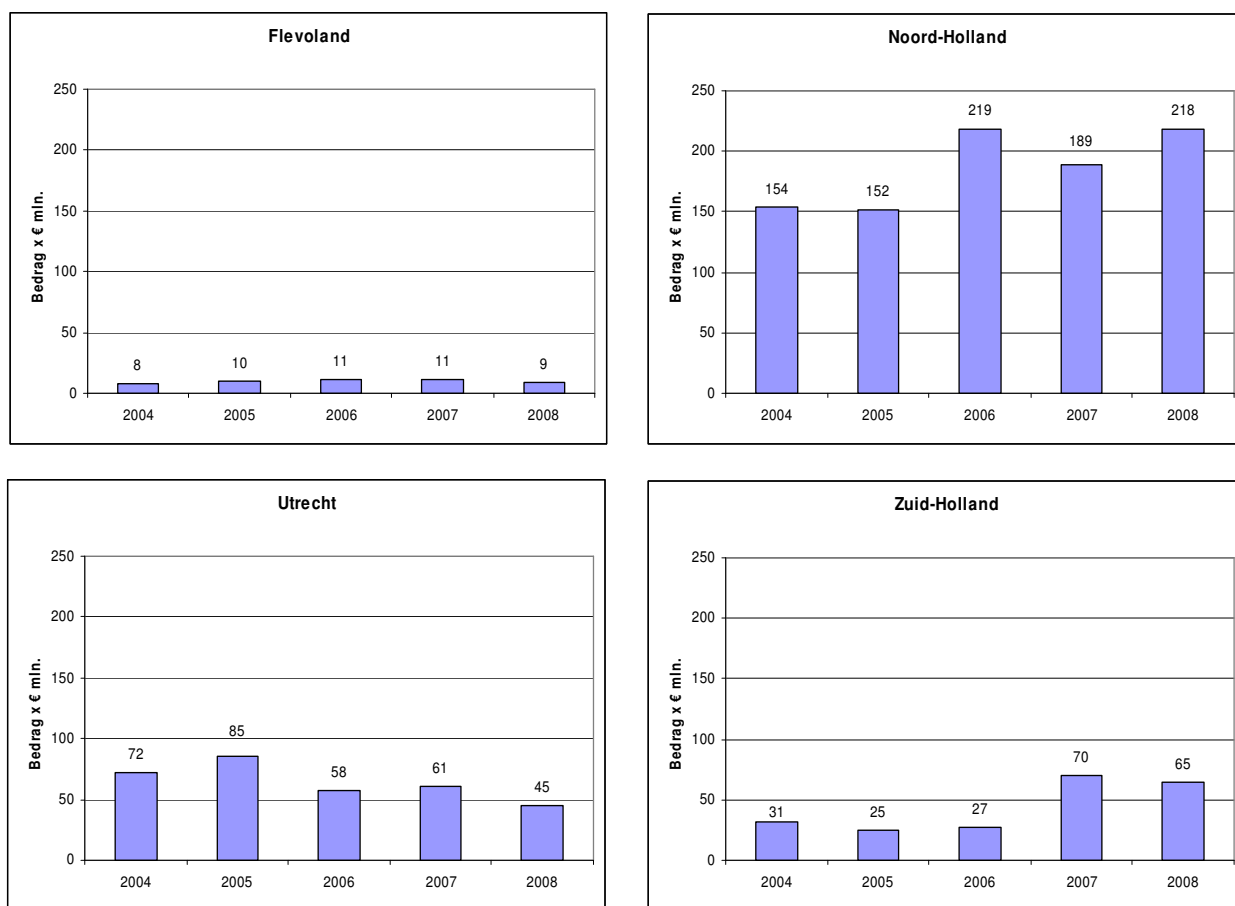
Uit de grafieken van de relatieve omvang van de reserves komt een ander beeld naar voren. Dan heeft de provincie Zuid-Holland de kleinste omvang van de reserves. De omvang van de reserves in Flevoland is ruim anderhalf keer zo groot als die in Zuid-Holland indien gerelateerd wordt aan de begrotingsomvang en algemene

dekkingsmiddelen. Het verschil met Zuid-Holland is nog groter als de omvang van de reserves wordt afgezet tegen het inwonertal in de provincie.

De relatieve omvang van de reserves in de provincie Noord-Holland is groter dan in de provincie Flevoland, maar kleiner dan in de provincie Utrecht. De provincie Utrecht heeft de grootste relatieve omvang. Het verschil tussen Noord-Holland en Utrecht is vooral zichtbaar bij de grafiek van de algemene dekkingsmiddelen (1,9 t.o.v. 2,8) en bij de grafiek van het inwonertal (€ 303 t.o.v. € 447 per inwoner).

Algemene reserve

In figuur 24 zijn de omvang en het verloop van de algemene reserve in de vier randstedelijke provincies in beeld gebracht aan de hand van de gegevens uit de jaarstukken. De algemene reserve bevat vrij aanwendbare middelen, die PS kunnen inzetten voor nieuw beleid. Daarnaast dient de algemene reserve voor het opvangen van risico's. Zodoende is het voor de provincies van belang om een norm voor de minimale omvang van de algemene reserve op te stellen. In paragraaf 5.2 wordt hier nader op ingegaan.



Figuur 24 Omvang en verloop algemene reserve per provincie

In figuur 24 valt op dat de omvang van de algemene reserve in de provincie Noord-Holland het grootst is van de randstedelijke provincies. Deze is tussen 2004 en 2008 toegenomen van € 154 mln. naar bijna € 220 mln. in 2008. De stijging in 2006 had te maken met een verhoogde norm voor de minimale omvang van de algemene reserve in relatie tot het weerstandsvermogen. In Utrecht neemt de omvang van de algemene reserve af tot € 45 mln. in 2008 na een stijging in 2005. Dit had onder andere te maken met wisselende normen voor de minimale omvang van de algemene reserve. In Zuid-Holland heeft in 2007 een grote stijging plaatsgevonden door een

herstructurering van de reserves. De omvang is hierdoor toegenomen tot € 70 mln. In 2008 neemt de omvang af tot € 65 mln. Van de € 65 mln. is € 27 mln. gereserveerd voor het Bestuursakkoord tussen Rijk en provincies. De omvang in de provincie Flevoland is gering ten opzichte van de andere provincies. De omvang neemt toe van € 8 mln. in 2004 naar € 11 mln. in 2007. In 2008 neemt de omvang af naar € 9 mln.

Bestemmingsreserves

Aantal bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves zijn reserves waar PS een bepaalde bestemming aan hebben gegeven. Bij een bestemmingsreserve is weliswaar sprake van een vastgelegde toekomstige onttrekking, maar er bestaat op dat moment nog geen verplichting zoals bij een voorziening. PS hebben dan ook de mogelijkheid de bestemming van deze reserves te wijzigen. In tabel 26 is het aantal bestemmingsreserves per provincie weergegeven. De cijfers zijn gebaseerd op de gegevens uit de jaarstukken 2008.

Tabel 26 Aantal bestemmingsreserves per provincie

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
20	23	33	7

Eind 2008 heeft de provincie Utrecht met 33 bestemmingsreserves de meeste bestemmingsreserves van de vier randstedelijke provincies. De provincie Noord-Holland heeft 23 bestemmingsreserves en kort daarachter komt de provincie Flevoland die 20 bestemmingsreserves heeft. De provincie Zuid-Holland heeft met 7 het minst aantal bestemmingsreserves. Dit is het gevolg van het instellen van één bestemmingsreserve per programma (programmareserves). Een programmareserve draagt bij aan het gehele programma, terwijl de voormalige bestemmingsreserves bijdroegen aan een onderdeel van het programma. De voormalige bestemmingsreserves zijn als taak in de programmareserves opgenomen.

Middelen in bestemmingsreserves

Ook bestemmingsreserves kunnen, net als de algemene reserve, vrij aanwendbare middelen bevatten. Voor PS is het van belang om hier inzicht in te hebben, omdat ook deze vrij aanwendbare middelen ingezet kunnen worden voor nieuw beleid. In tabel 27 zijn de soorten middelen weergegeven die de vier randstedelijke provincies bij de bestemmingsreserves onderscheiden.

Tabel 27 Middelen in bestemmingsreserves

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Geormerkte middelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schriftelijk verplichte middelen ▪ Bestuurlijk geormerkte middelen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Juridisch vastgelegd of al uitgegeven ▪ Politiek noodzakelijk (collegiale toets) ▪ Heroverweegbaar 	Niet uit de balans blijvende verplichtingen
Vrij aanwendbare middelen	Vrij besteedbare middelen	Vrij aanwendbare middelen c.q. beschikbaar voor nieuw beleid	Vrij besteedbare middelen

Geormerkte middelen

De provincie Flevoland 'oormerkt' middelen in bestemmingsreserves. Volgens de provincie is dit een intentie tot besteding op basis van een besluit van GS of PS, maar niet door derden in rechte afdwingbaar. Deze definitie

komt overeen met de 'bestuurlijke geormerkte middelen' in de provincie Noord-Holland. Bestuurlijk geormerkte middelen zijn volgens Noord-Holland middelen die door PS voor bepaalde bestemmingen zijn geormerkt, maar waarvoor nog geen schriftelijke verplichting is aangegaan. Opvallend verschil met Flevoland is dat Noord-Holland alleen middelen oormerkt op basis van een PS besluit, terwijl dit in Flevoland ook op basis van een GS besluit plaatsvindt.

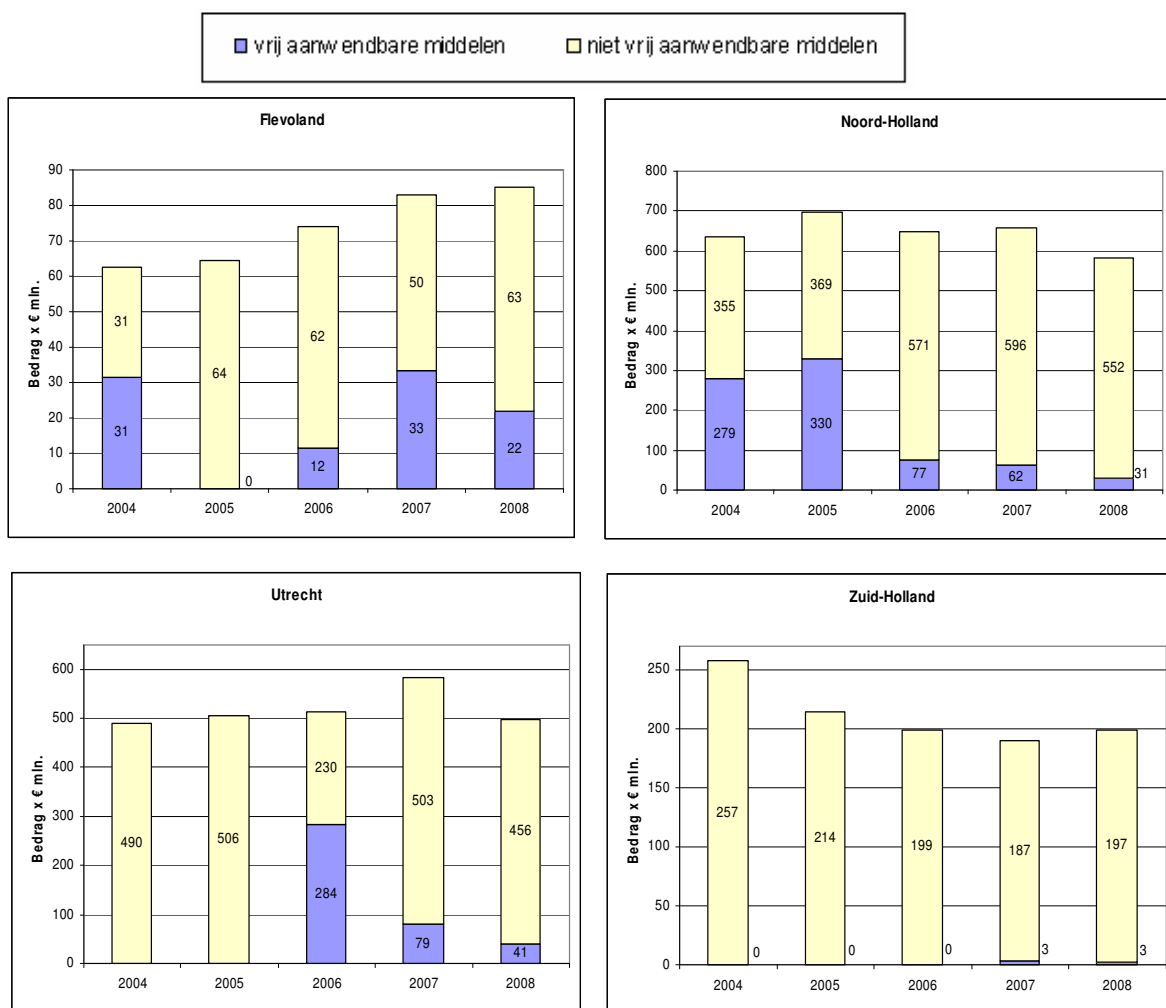
De provincie Noord-Holland onderscheidt naast 'bestuurlijke geormerkte middelen' ook 'schriftelijk verplichte middelen'. 'Schriftelijk verplichte middelen' zijn middelen waarvoor verplichtingen zijn aangegaan op basis van inkopen of aanbestedingen, waarvoor subsidieverplichtingen zijn aangegaan of middelen die aangewend worden ter dekking van kapitaallasten verbonden aan investeringen door de provincie. Dit is vergelijkbaar met de 'niet uit de balans blijkende verplichtingen' die de provincie Zuid-Holland onderscheidt. De 'niet uit de balans blijkende verplichtingen' zijn volgens Zuid-Holland verplichtingen die niet als schuld of voorziening in de balans kunnen worden opgenomen, zoals garantie-, huur- of subsidieverplichtingen.

De provincie Utrecht maakt in de jaarstukken geen onderscheid in verplichte of geormerkte middelen in de reserves. In een notitie uit 2008 heeft de provincie wel de middelen ingedeeld in drie categorieën. De provincie Utrecht heeft deze categorieën niet nader toegelicht, waardoor een vergelijking met de andere provincies wordt bemoeilijkt. Afgaand op de benaming lijkt het erop dat de 'juridisch vastgelegde middelen' vergelijkbaar zijn met de 'schriftelijk verplichte middelen' in Noord-Holland en de 'niet uit de balans blijkende verplichtingen' in Zuid-Holland. GS in Utrecht hebben bij een commissievergadering aangegeven dat de 'politiek noodzakelijke middelen' tot stand zijn gekomen via een collegiale toets, waarbij GS elkaar kritisch hebben bevraagd over nut en noodzaak van de gereserveerde middelen. De heroverweegbare middelen zijn niet nader toegelicht.

Vrij aanwendbare of besteedbare middelen

Elke provincie onderscheidt in een reserve vrij aanwendbare of vrij besteedbare middelen. Flevoland beschouwt de omvang van de bestemmingsreserve minus de omvang van de oormerken als het vrij aanwendbare deel van de bestemmingsreserve. Noord-Holland beschouwt vrij besteedbare middelen als middelen die niet verplicht zijn en derhalve vrij besteedbaar zijn. Deze middelen vallen aan het eind van een boekjaar vrij naar de algemene reserve, tenzij anders wordt besloten. De provincie Utrecht beschouwt een deel van de bestemmingsreserve 'Dekking Provinciaal structuurfonds' als vrij aanwendbaar. Bij de jaarrekening 2009 is echter vastgesteld om dit gedeelte over te hevelen naar de algemene reserve, om de vrije ruimte beter inzichtelijk te maken. In Zuid-Holland wordt het vrij besteedbaar deel van een reserve gevormd door taken die zijn uitgevoerd en minder beslag op de middelen hebben gelegd dan aanvankelijk was geraamd.

In figuur 25 zijn de omvang en het verloop van de bestemmingsreserves in beeld gebracht. In het onderste deel van de kolom is de omvang van het vrij aanwendbare gedeelte binnen de bestemmingsreserves weergegeven. Ten behoeve van de leesbaarheid hebben de grafieken een verschillende schaalindeling. Waar de kolom te smal is om de omvang goed weer te geven, staat de omvang naast de kolom vermeld.



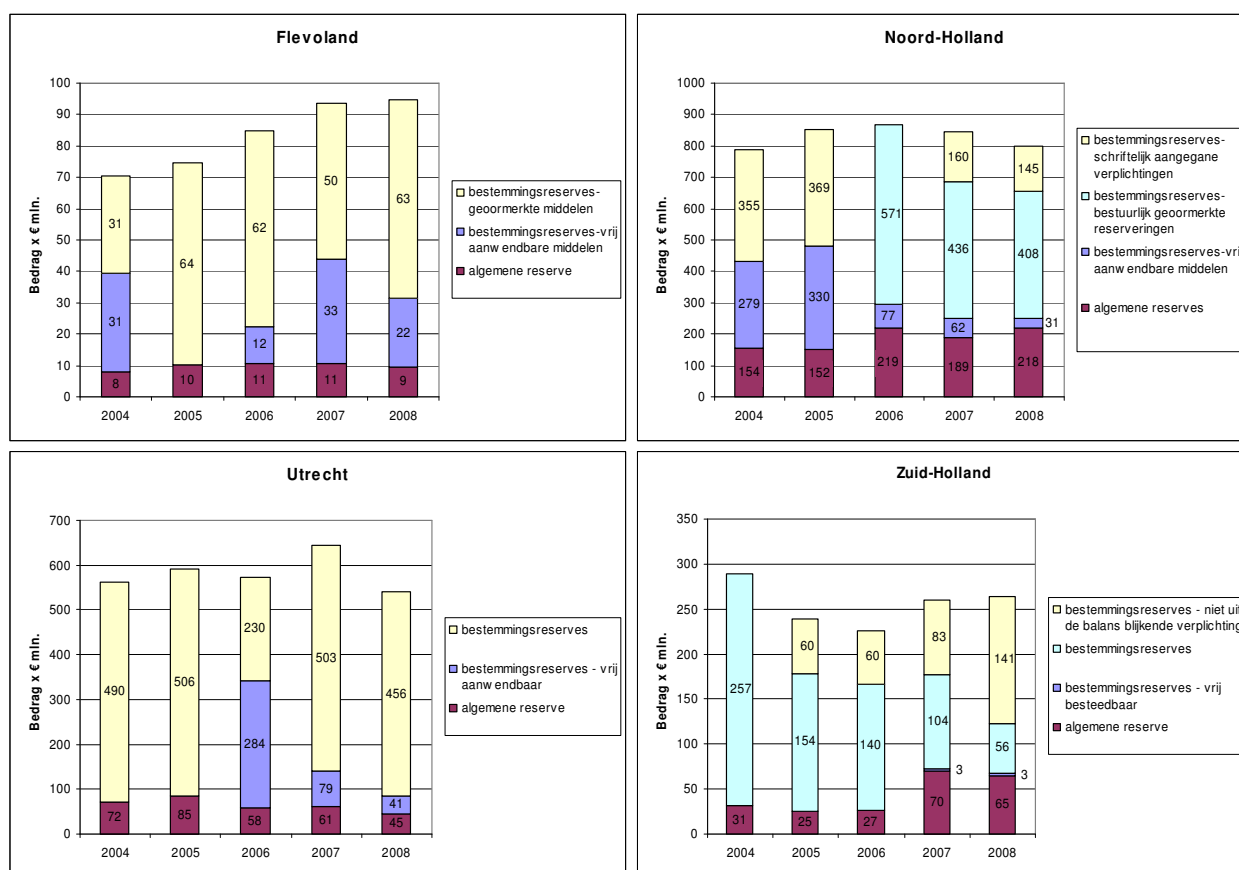
Figuur 25 Omvang en verloop bestemmingsreserves per provincie ingedeeld naar vrij en niet vrij aanwendbaar

In Flevoland is de omvang van de bestemmingsreserves toegenomen van € 62 mln. in 2004 tot € 85 mln. in 2008. In Noord-Holland neemt de omvang van de bestemmingsreserves eerst nog toe naar € 699 mln. in 2005, maar neemt vervolgens af tot € 583 mln. in 2008. In Utrecht neemt de omvang van de bestemmingsreserves toe van € 490 mln. in 2004 naar € 582 mln. in 2007. In 2008 neemt de omvang af tot € 497 mln. In Zuid-Holland tenslotte is de omvang afgenomen van € 250 mln. in 2004 tot € 190 mln. in 2007. In 2008 neemt de omvang licht toe tot € 200 mln.

De door de provincies vermelde omvang van de vrij aanwendbare middelen binnen de bestemmingsreserves wisselt sterk tussen de provincies. In de provincie Noord-Holland en Utrecht is een tendens zichtbaar dat de omvang van het vrij aanwendbaar gedeelte afneemt naar respectievelijk € 31 mln. en € 41 mln. in 2008. In Zuid-Holland is de omvang relatief zeer beperkt (€ 3 mln.). In de provincie Flevoland fluctueert dit deel sterk in de periode 2004-2008.

Vrij aanwendbare middelen in de reserves

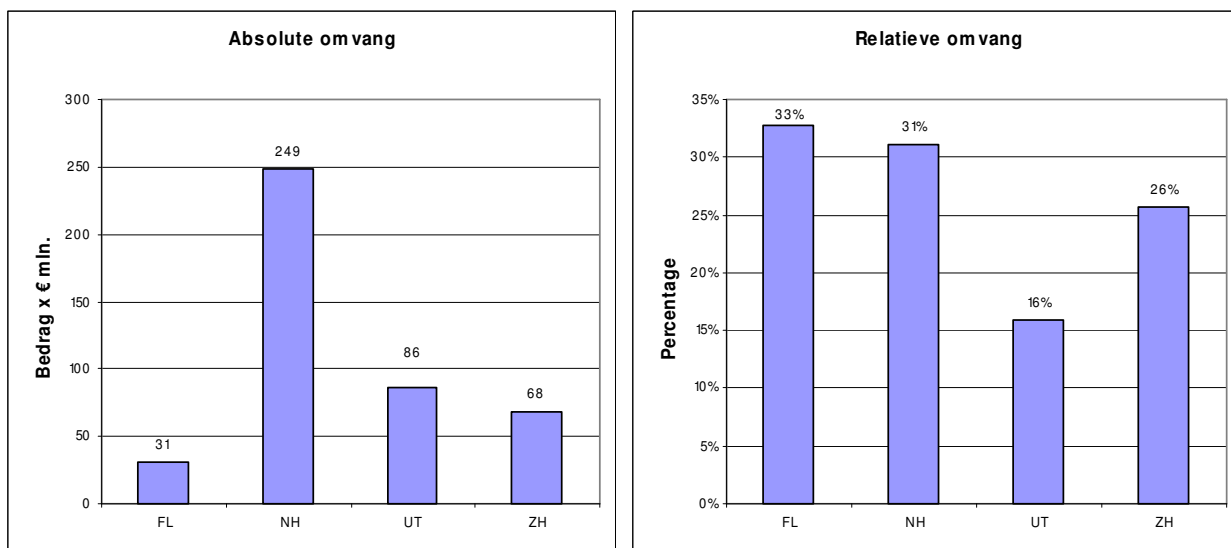
In figuur 26 zijn de omvang en het verloop van de totaal vrij aanwendbare middelen van zowel de algemene reserve als van de bestemmingsreserves in beeld gebracht. Bij het weergeven van de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves is de Rekenkamer uitgegaan van de gegevens en definities die de provincies hanteren. Dit leidt ertoe dat de onderlinge vergelijkbaarheid tussen de provincies mogelijk beperkt is.



Figuur 26 Omvang en verloop algemene reserve en bestemmingsreserves per provincie

De totale omvang van de vrij aanwendbare middelen in de algemene reserve en de bestemmingsreserves in Flevoland fluctueert sterk in de periode 2004-2008. In 2004 en 2007 is de totale omvang groot (respectievelijk € 39 mln. en € 44 mln.), terwijl de totale omvang in 2005 met € 10 mln. relatief beperkt is. In Noord-Holland neemt de totale omvang van de vrij aanwendbare middelen af van € 433 mln. in 2004 naar € 249 mln. in 2008. In de provincie Utrecht neemt de totale omvang van de vrij aanwendbare middelen sterk toe tot € 342 mln. in 2006, waarna de omvang afneemt tot € 86 mln. in 2008. In Zuid-Holland nemen de vrij aanwendbare middelen toe tot € 73 mln. in 2007 en nemen in 2008 af tot € 68 mln.

In figuur 27 heeft de Rekenkamer zowel de absolute als de relatieve omvang van de algemene reserve en vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves in 2008 in beeld gebracht. De relatieve omvang is bepaald door de omvang te relateren aan de totale omvang van de reserves. Op deze wijze wordt inzichtelijk gemaakt of de provincies relatief veel ruimte hebben voor nieuw beleid of dat de middelen in de reserves vooral bestemd zijn.



Figuur 27 Absolute en relatieve omvang van de algemene reserve en vrij aanwendbare middelen bestemmingsreserves per provincie in 2008

De totale omvang van de algemene reserve en vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves bedraagt in Flevoland in 2008 € 31 mln. en is in absolute zin het kleinst in vergelijking met de andere provincies. In Noord-Holland is de omvang het grootst. In Utrecht bedraagt de omvang € 86 mln. en in Zuid-Holland is deze € 68 mln. De provincie Zuid-Holland heeft echter € 27 mln. van de algemene reserve bestemd voor de dekking van het bestuursakkoord tussen Rijk en provincies. Dit betreft het akkoord tussen het Rijk en het IPO waarin is afgesproken dat de twaalf provincies in totaal € 600 mln. inzetten om een besparing op de rijksbegroting in de jaren 2009-2011 te realiseren. Door de bestemming in de algemene reserve bedragen de vrij aanwendbare middelen in Zuid-Holland € 41 mln. in plaats van € 68 mln. in 2008.

Als de som van de algemene reserve en de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves wordt afgezet tegen de totale omvang van de reserves, dan valt op dat Flevoland (33%) en Noord-Holland (31%) de hoogste percentages hebben van de randstedelijke provincies. Dit duidt erop dat in deze provincies een relatief groot deel van de middelen kan worden ingezet voor nieuw beleid en/of geen concrete bestemming heeft.

Verder valt op dat de absolute omvang van de vrij aanwendbare middelen in Utrecht hoog is, maar dat de relatieve omvang (16%) laag is in vergelijking met de andere randstedelijke provincies. In Zuid-Holland is de relatieve omvang 26%. Dit is lager dan in Flevoland en Noord-Holland, maar hoger dan in Utrecht. Als uitgegaan wordt van € 41 mln. in plaats van € 68 mln., dan is de relatieve omvang in Zuid-Holland 16% en daarmee even groot als in Utrecht. Dit duidt erop dat de middelen in de reserves in Utrecht en Zuid-Holland grotendeels een bestemming hebben en dat de middelen voor nieuw beleid beperkt zijn.

5.2 Kwaliteit van het beleid

Bij het vergelijken van de kwaliteit van het beleid van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland heeft de Rekenkamer de nota's Reserves en voorzieningen doorgenomen die betrekking hebben op de onderzoeksperiode 2004-2008. Voor Noord-Holland en Utrecht zijn ook de meest recente nota's Reserves en voorzieningen uit 2009 meegenomen. Nagegaan is of de provincies criteria in het beleid hebben opgenomen voor

het onderbouwen van de reserves. Ook heeft de Rekenkamer gekeken of de provincies hebben vastgelegd dat de reserves periodiek geëvalueerd moeten worden. Verder is onderzocht op welke wijze de provincies omgaan met het oormerken van middelen in de bestemmingsreserves. Als laatste is nagegaan wat het provinciale beleid is voor de reserves in relatie tot het weerstandsvermogen.

Onderbouwing van de reserves

Heeft de provincie criteria opgenomen in de nota Reserves en voorzieningen voor de onderbouwing van bestemmingsreserves bij instelling?			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Deels	Deels in de nieuwe nota, niet in de oude nota	Volledig in de nieuwe nota, niet in de oude nota	Deels

- Flevoland heeft in de huidige nota Reserves en voorzieningen uit 2007 gedeeltelijk criteria opgenomen voor de onderbouwing. Er zijn wel criteria vermeld over doel, nut en noodzaak, toevoegingen en omvang, maar criteria over functie, onttrekkingen en duur ontbreken (zie paragraaf 1.5 voor een toelichting op deze begrippen).
- Noord-Holland heeft in de voormalige nota Reserves en voorzieningen uit 2004 geen criteria voor de onderbouwing opgenomen. In de nieuwe nota uit 2010 is dit gedeeltelijk gedaan. Er zijn criteria opgenomen over doel, toevoegingen en duur, maar niet over nut en noodzaak, functie, onttrekkingen en omvang.
- Utrecht heeft in de voormalige nota Reserves en voorzieningen uit 2005 geen criteria voor de onderbouwing opgenomen. In de nieuwe nota uit 2009 is dit wel volledig gedaan. De provincie heeft voor dit zogenaamde standaardmodel een sjabloon opgesteld.
- Zuid-Holland heeft in de huidige nota Reserves en voorzieningen uit 2007 gedeeltelijk criteria opgenomen voor de onderbouwing. Er zijn wel criteria vermeld over doel, nut en noodzaak, omvang en duur, maar criteria over functie, toevoegingen en onttrekkingen ontbreken.

Evaluatie van de reserves

Heeft de provincie een criterium opgenomen voor het periodiek evalueren van de reserves?			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Ja	Nee	Wel in de nieuwe nota, niet in de oude nota	Nee

- De provincie Flevoland heeft in de nota Reserves en voorzieningen opgenomen dat de reserves bij het opstellen van een nieuwe nota Reserves en voorzieningen geëvalueerd moeten worden.
- De provincie Noord-Holland heeft geen criterium opgenomen over het evalueren van de reserves. Wel heeft de provincie bepaald dat de noodzaak van de reserves periodiek wordt beoordeeld.
- De provincie Utrecht heeft in de voormalige nota Reserves en voorzieningen geen criterium opgenomen over het evalueren van de reserves. In de nieuwe nota is opgenomen dat dit bij de jaarstukken moet worden gedaan.
- De provincie Zuid-Holland heeft geen criterium opgenomen over het evalueren van de reserves.

Voert de provincie periodiek een evaluatie van de reserves uit?			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Nee	Nee	Nee	Nee

Geen enkele provincie voert daadwerkelijk een evaluatie van de reserves uit, waarin het verloop van de reserves wordt afgezet tegen de onderbouwing.

Vrij aanwendbare middelen

Maakt de provincie in de jaarstukken inzichtelijk wat de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves zijn?			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Ja	Ja	Niet expliciet	Ja

- De provincie Flevoland maakt in de jaarstukken bij het overzicht van de reserves een onderscheid tussen vrij aanwendbare middelen en geormerkte middelen. De provincie heeft echter geen criteria opgesteld waaraan een oormerk moet voldoen.
- De provincie Noord-Holland maakt in de jaarstukken bij het overzicht van de reserves een onderscheid tussen verplichte middelen, geormerkte middelen en vrij aanwendbare middelen. De provincie heeft in de nieuwe nota Reserves en voorzieningen wel definities opgenomen, maar geen criteria opgesteld waaraan verplichtingen en oormerken moeten voldoen.
- De provincie Utrecht maakt in de jaarstukken bij het overzicht reserves geen onderscheid in type middelen. Uit de paragraaf Weerstandsvermogen blijkt echter dat bij één bestemmingsreserve wel sprake is van een vrij aanwendbaar deel. Daarnaast heeft de provincie via een eenmalige notitie onderscheid gemaakt in de categorieën 'juridisch vastgelegd', 'politiek noodzakelijk', 'heroverweegbaar' en 'beschikbaar voor nieuw beleid'. Hierin zijn geen criteria opgenomen waaraan de categorieën moeten voldoen.
- De provincie Zuid-Holland onderscheidt binnen een bestemmingsreserve een vrij besteedbaar deel.

Reserves in relatie tot het weerstandsvermogen

De algemene reserve maakt onderdeel uit van de weerstandscapaciteit van de provincie voor het opvangen van risico's. Het is zodoende van belang dat de provincie een minimale omvang van de algemene reserve heeft bepaald, die onderbouwd is met de berekende risico's van de provincie. Immers, als de omvang van de algemene reserve te gering is, bestaat de kans dat niet alle risico's gedekt kunnen worden. Aan de andere kant is het niet gewenst dat de omvang van een reserve zonder specifiek doel ongeremd groeit.

Is de minimale omvang van de algemene reserve onderbouwd met de risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen?			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Nee	Deels	Ja	Ja

- De provincie Flevoland heeft een minimale omvang van de algemene reserve bepaald, namelijk 5% van de begrotingsomvang. Dit percentage is echter niet onderbouwd met de risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen.

- De provincie Noord-Holland heeft twee normen bepaald voor de minimum omvang van de algemene reserve. Ten eerste moet de algemene reserve (saldireserve) minimaal 25% van de structurele algemene dekkingsmiddelen bedragen, maar deze omvang is niet cijfermatig onderbouwd. Ten tweede moet de omvang van de algemene reserve voldoende groot zijn om de risico's uit de paragraaf Weerstandsvermogen te dekken.
- De provincie Utrecht heeft de minimale omvang van de algemene reserve (saldireserve) goed onderbouwd met de risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen. In de nieuwe nota Reserves en voorzieningen is een aparte algemene reserve Weerstandsvermogen ingesteld, waarin € 30 mln. wordt gereserveerd voor het opvangen van risico's. De hoogte van de reserve wordt bij vaststelling van de begroting, najaarsrapportage en jaarrekening herzien en indien nodig aangepast. Hierbij wordt een bandbreedte van € 5 mln. gehanteerd.
- De provincie Zuid-Holland heeft de minimale omvang van de algemene reserve goed onderbouwd door de omvang te koppelen aan de risico's. De provincie heeft vanaf 2008 gekozen voor een algemene reserve die is genormeerd op minimaal 30% van de som van de gekwantificeerde incidentele risico's met een minimum omvang van € 30 mln.

Voldoet de omvang van de algemene reserve aan de door de provincie vastgestelde minimale omvang in de periode 2004-2008?			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
In 2004-2007 wel, in 2008 niet	Ja	Ja	In 2004, 2007 en 2008 wel, in 2005 en 2006 niet

- In de provincie Flevoland wordt in 2004-2007 aan de normen voldaan, in 2008 wordt niet aan de minimale omvang voldaan.
- In de provincie Noord-Holland wordt gedurende de periode 2004-2008 aan de norm voldaan.
- In de provincie Utrecht wordt gedurende de periode 2004-2008 aan de norm voldaan.
- In de provincie Zuid-Holland wordt in 2005 en 2006 niet aan de minimale omvang voldaan, maar in 2007 en 2008 wordt wel weer ruimschoots voldaan.

5.3 Analyse van de bestemmingsreserves

Voor het analyseren van de bestemmingsreserves heeft de Rekenkamer per provincie een selectie van bestemmingsreserves gemaakt. Bij deze selectie is nagegaan of PS een besluit hebben genomen bij de instelling van een bestemmingsreserve. Vervolgens is nagegaan in hoeverre de bestemmingsreserves bij instelling zowel beleidsmatig als financieel zijn onderbouwd. Als laatste is nagegaan in hoeverre het verloop aansluit op de onderbouwing van de bestemmingsreserves. Dit onderdeel van de provincievergelijking wordt bemoeilijkt door een beleidswijziging van de provincie Zuid-Holland. De provincie heeft vanaf de begroting 2008 bestemmingsreserves per programma ingesteld, de zogenaamde programmareserves. Dit is verschillend ten opzichte van de andere randstedelijke provincies. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om één programma-reserve te onderzoeken, omdat de programmareserve is ontstaan vanuit een aanzienlijk aantal bestemmingsreserves. Ook zijn de programmareserves op eenzelfde wijze opgebouwd, waardoor de onderzochte programmareserve exemplarisch is voor de wijze waarop alle programmareserves tot stand zijn gekomen.

PS besluit bij instelling

PS moeten (conform het BBV) een beslissing nemen over het instellen van een reserve. In tabel 28 is per provincie weergegeven bij hoeveel van de onderzochte bestemmingsreserves PS wel en bij hoeveel PS geen expliciet besluit hebben genomen.

Tabel 28 Aandeel bestemmingsreserves met instellingsbesluit van PS

	Aantal onderzochte bestemmingsreserves	Percentage reserves met instellingsbesluit PS
Flevoland	11	73% (8 van de 11)
Noord-Holland	10	80% (8 van de 10)
Utrecht	10	90% (9 van de 10)
Zuid-Holland	1	100% (1 van de 1)

In de provincie Flevoland zijn 3 van de 11 bestemmingsreserves niet expliciet door PS ingesteld. Dit is 27% van de onderzochte bestemmingsreserves. In Noord-Holland is bij instelling van 2 van de 10 bestemmingsreserves (20%) geen expliciet besluit door PS genomen. In Utrecht is bij 1 van de 10 bestemmingsreserves geen informatie voorhanden waaruit blijkt dat er een expliciet besluit is genomen. In Zuid-Holland hebben PS wel expliciet over de instelling van de programmareserve besloten.

Beleidsmatige onderbouwing bij instelling

Om een afgewogen besluit te kunnen nemen over het instellen van een bestemmingsreserve moeten PS informatie krijgen over de nut en noodzaak, de functie en het doel van de reserve. In tabel 29 is weergegeven in welke mate dit bij instelling is gebeurd.

Tabel 29 Beleidsmatige onderbouwing bij instelling

	Nut en noodzaak	Functie	Doel
Flevoland	Goed	Gering	Goed
Noord-Holland	Redelijk	Redelijk	Redelijk
Utrecht	Goed	Gering	Goed
Zuid-Holland	Gering	Gering	Redelijk

De provincies Flevoland en Utrecht hebben het nut en de noodzaak en het doel bij instelling van een bestemmingsreserve goed beschreven, maar de functie hebben ze vaak niet aangegeven. In Noord-Holland zijn nut en noodzaak, functie en doel in redelijke mate beschreven. In Zuid-Holland zijn nut en noodzaak en functie in geringe mate bij instelling beschreven en het doel van de programmareserve in redelijke mate.

Samenvattend zijn de nut en de noodzaak in de vier provincies wisselend beschreven. De functie is meestal niet aangegeven, terwijl het doel van de bestemmingsreserves vaak wel bij instelling is aangegeven. Hierbij geldt wel dat sommige doelen zeer algemeen geformuleerd zijn.

Financiële onderbouwing bij instelling

Om een afgewogen besluit te kunnen nemen over het instellen van een bestemmingsreserve moeten PS ook informatie krijgen over de geplande toevoegingen en onttrekkingen, de omvang en de duur van de bestemmingsreserve. In tabel 30 is weergegeven in welke mate dit bij instelling is gebeurd.

Tabel 30 Financiële onderbouwing bij instelling

	Toevoegingen	Onttrekkingen	Omvang	Duur
Flevoland	Redelijk	Gering	Gering	Gering
Noord-Holland	Goed	Redelijk	Gering	Gering
Utrecht	Redelijk	Redelijk	Gering	Gering
Zuid-Holland	Redelijk	Gering	Gering	Gering

In de provincie Flevoland zijn de geplande toevoegingen in redelijke mate beschreven, maar over de onttrekkingen, omvang en duur van de bestemmingsreserves is veelal geen informatie gegeven. Dit is ook het geval in Zuid-Holland. De toevoegingen zijn redelijk beschreven, maar de andere onderdelen van de financiële onderbouwing niet. In Noord-Holland zijn PS bij instelling goed geïnformeerd over de geplande toevoegingen en redelijk over de onttrekkingen. Over de omvang en duur van de bestemmingsreserve is vaak geen informatie in het instellingsbesluit opgenomen. In Utrecht zijn bij instelling de toevoegingen en onttrekkingen in redelijke mate beschreven. Ook hier geldt echter dat over de omvang en duur van de bestemmingsreserve vaak geen informatie in het instellingsbesluit is opgenomen.

Samenvattend zijn de toevoegingen bij de vier provincies redelijk tot goed beschreven. De geplande onttrekkingen zijn minder goed beschreven en de omvang en duur van de bestemmingsreserves zijn het minst onderbouwd bij instelling.

Aansluiting verloop op de onderbouwing

Het is van belang dat de gereserveerde middelen worden ingezet zoals PS dat bij instelling (of bij wijziging) hebben bepaald. In tabel 31 is nagegaan in hoeverre het verloop van de geselecteerde bestemmingsreserves aansluit op zowel de beleidsmatige als de financiële onderbouwing.

Tabel 31 Aansluiting verloop op de onderbouwing

	Aansluiting op beleidsmatige onderbouwing	Aansluiting op financiële onderbouwing
Flevoland	Redelijk	Gering
Noord-Holland	Redelijk	Redelijk
Utrecht	Redelijk	Redelijk
Zuid-Holland	Gering	Gering

- Voor de provincie Flevoland geldt dat de aansluiting van het verloop op de financiële onderbouwing gering is. Dit komt doordat bij geen enkele bestemmingsreserve het verloop goed aansluit en bij 6 van de 11 bestemmingsreserves de aansluiting van het verloop op de onderbouwing niet is na te gaan, doordat een financiële onderbouwing en/of een toelichting in de jaarstukken ontbreekt.
- Voor de provincies Noord-Holland en Utrecht geldt dat het verloop van de bestemmingsreserves in redelijke mate aansluit op zowel de beleidsmatige als de financiële onderbouwing.
- Voor de provincie Zuid-Holland geldt dat de beleidsmatige en financiële onderbouwing van de programmareserve in geringe mate zijn opgesteld, waardoor niet kan worden nagegaan in hoeverre het verloop hierop aansluit.

Samenvattend is de aansluiting van het verloop op de beleidsmatige onderbouwing in de vier provincie redelijk en de aansluiting op de financiële onderbouwing redelijk tot gering.



BIJLAGE A

Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Provincie Noord-Holland

- De heer N. Bakker, financieel concern adviseur directie Middelen
- De heer C. Effern, Financieel adviseur team Financieel beheer
- De heer J. Kobes, secretaris directeur Middelen
- Mevrouw E. Post, gedeputeerde Financiën

Algemeen

- De heer R. Brinkman en de heer D. van der Heijden, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma Krachtig Bestuur
- De heer R. Ellermeijer, partner Ernst & Young Accountants
- Mevrouw J. Smink, ambtelijk secretaris Rekenkamer Nijmegen
- Mevrouw J. van Tongeren, senior-manager PriceWaterhouseCoopers Accountants
- Mevrouw K. IJssels en mevrouw N. van der Beek, onderzoekers Rekenkamer Oost-Nederland



BIJLAGE B

Lijst van geraadpleegde bronnen

Documentenlijst algemeen

- Begrippenlijst BBV, april 2008
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2003
- Circulaire nadere informatie BBV, 22 mei 2003
- Provincie Utrecht, jaarstukken 2004-2008
- Provincie Zuid-Holland, jaarstukken 2004-2008
- Provincie Flevoland, jaarstukken 2004-2008
- Provinciewet, september 1992
- Rekenkamer Nijmegen, Onderzoek jaarstukken 2004, september 2005
- Rekenkamer Oost-Nederland, Bestemmen voor de toekomst, maart 2009
- Wijzigingsbesluit BBV van 10 juli 2007
- www.cbs.nl
- Zuidelijke Rekenkamer, Reserves en voorzieningen, oktober 2007

Documentenlijst provincie

- Accountantsrapport van bevindingen 2004, 30 mei 2005
- Begroting 2007, 29 augustus 2006
- Begroting 2009, 10 november 2008
- Collegeprogramma Bruggen slaan 2003-2007, augustus 2003
- Collegeprogramma Krachtig, in Balans 2007-2011, 12 april 2007
- Eerste begrotingswijziging programmabegroting 2006, 2 november 2005
- Eerste begrotingswijziging programmabegroting 2010, 14 december 2009
- Feitelijke wederhoorreactie, 22 maart 2010.
- Financiële bijlage begroting 2007, 29 augustus 2006
- Financiële bijlage begroting 2008, 19 november 2007
- Jaarprogramma 2005 en meerjarenprogramma 2005-2009 onderhoud provinciale weginfrastructuur, 27 januari 2005
- Jaarprogramma 2006 en meerjarenprogramma 2006-2010 onderhoud provinciale weginfrastructuur, 2 februari 2006
- Jaarstukken 1993
- Jaarstukken 2001
- Jaarstukken 2004, 30 mei 2005
- Jaarstukken 2005, 29 mei 2006
- Jaarstukken 2006, 25 juni 2007
- Jaarstukken 2007, 16 juni 2008
- Jaarstukken 2008, 22 juni 2009
- Lentenota 2008, 16 juni 2008

- Meerjarenprogramma ILG 2007, 10 november 2006
- Meerjarenprogramma ILG 2009, 24 november 2009
- MPO Oevers 2006-2010, 15 december 2005
- Najaarsnota 2008, 17 november 2008
- Nieuw plannings- en bekostigingssysteem onderhoud infrastructuur 2004, 14 december 2004
- Nota Reserves en voorzieningen 2004, 11 mei 2004
- Nota Doorlichting reserves en voorzieningen 2009, 8 februari 2010
- Programmabegroting 2007, 29 augustus 2006
- PS commissie FB&O, nota 12 april 20
- Verordening financieel beheer 2004, 21 april 2004
- Verordening financieel beheer 2006, 26 juli 2006
- Voordracht 29, jaarrekening 1996, 20 mei 1997
- Voordracht 61, EXINH, 23 augustus 2005
- Voordracht 75, vaststelling begroting 2007, 13 november 2006
- Voordracht 77, 1e wijziging van de begroting, 12 december 2005
- Voordracht 89, Plannen van Aanpak Prioritaire UNA-projecten, 28 november 2001
- Voordracht jaarstukken 2004, 30 mei 2005
- Voorjaarsnota's 2004-2008



BIJLAGE C

Selectiecriteria

De beoordeelde bestemmingsreserves zijn geselecteerd aan de hand van de volgende selectiecriteria:

1. Omvang van de bestemmingsreserve
 - Een aantal omvangrijke reserves, die een substantieel deel (80%) van de totale omvang van de bestemmingsreserves uitmaken.
 - Een aantal kleinere bestemmingsreserves, die geselecteerd zijn op basis van:
 - een relatief grote afwijking tussen begrote en gerealiseerde toevoeging en onttrekking;
 - bijzonderheden in het verloop van de reserve, zoals:
 - geen wijziging van de omvang van de bestemmingsreserve gedurende enkele jaren
 - geen onttrekking aan de reserve gedurende enkele jaren
 - het verdwijnen en een jaar later opnieuw instellen van een reserve
 - de wijziging van de titel van een reserve
 - een negatieve omvang van een reserve
 - een geringe omvang van een reserve, bijvoorbeeld lager dan € 100.000
2. Spreiding van bestemmingsreserves over meerdere programma's
 - Bij iedere beleidsafdeling kan verschillend met reserves worden omgegaan. Daarom heeft de Rekenkamer niet alleen gekozen voor bestemmingsreserves die bijvoorbeeld alleen betrekking hebben op infrastructuur, maar ook op welzijn, ruimtelijke ordening, e.d..
3. Aandachtspunten van de bestemmingsreserve die vermeld staan in de rapporten van bevindingen van de accountant
 - De accountant onderzoekt jaarlijks of de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves rechtmatig zijn verlopen. Aandachtspunten kunnen betrekking hebben op besluitvorming van PS over de toevoegingen en onttrekkingen en de toelichting op mutaties in de reserves.

