

# Reserves juist bestemd?

Onderzoek naar de onderbouwing van de reserves  
van de provincie Flevoland

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

<b>Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>7</b>
<b>Reactie Gedeputeerde Staten</b> .....	<b>23</b>
<b>Nawoord Rekenkamer</b> .....	<b>27</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>29</b>
1.1 Aanleiding .....	29
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	29
1.3 Afbakening .....	30
1.4 Werkwijze .....	30
1.5 Beoordeling geselecteerde bestemmingsreserves .....	31
<b>2. Beleid reserves</b> .....	<b>35</b>
2.1 Algemene reserve .....	35
2.2 Bestemmingsreserves .....	36
2.3 Reserves in relatie tot het weerstandsvermogen .....	40
<b>3. Omvang en verloop reserves</b> .....	<b>43</b>
3.1 Totaal van de reserves .....	43
3.2 Algemene reserve .....	44
3.3 Bestemmingsreserves .....	45
3.4 Reserves in relatie tot het weerstandsvermogen .....	45
<b>4. Analyse bestemmingsreserves</b> .....	<b>49</b>
4.1 Bestemmingsreserve Cofinanciering Zuiderzeelijn .....	49
4.2 Bestemmingsreserve Investeringsimpuls Flevoland-Almere (IFA) .....	52
4.3 Bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten .....	55
4.4 Bestemmingsreserve Cofinanciering EU-projecten 00-06 .....	58
4.5 Bestemmingsreserve Risico kapitaalverstrekking .....	61
4.6 Bestemmingsreserve Technische bijstand Europa .....	64
4.7 Bestemmingsreserve Omgevingsplan Flevoland .....	66
4.8 Bestemmingsreserve Cofinanciering SGB .....	68
4.9 Bestemmingsreserve Personele frictiekosten .....	70
4.10 Bestemmingsreserve Grootschalige kunstprojecten .....	73
4.11 Egalisatiereserve Jeugdzorg .....	75
<b>5. Provincievergelijking</b> .....	<b>79</b>
5.1 Omvang en verloop van de reserves .....	79
5.2 Kwaliteit van het beleid .....	87
5.3 Analyse van de bestemmingsreserves .....	90
<b>BIJLAGE A Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen</b> .....	<b>93</b>
<b>BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen</b> .....	<b>95</b>
<b>BIJLAGE C Selectiecriteria</b> .....	<b>97</b>





# 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:

<b>Doelstelling:</b> 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.
---

<b>Vraagstelling:</b> 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:

<b>Conclusie:</b> Het beleid over de reserves schiet op meerdere 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 Flevoland is in de periode 2004-2008 toegenomen van € 70 mln. naar € 94 mln. De omvang van de reserves eind 2008 is het kleinst in vergelijking met de andere randstedelijke provincies. Als deze omvang wordt gerelateerd aan de begrotingsomvang, algemene dekkingsmiddelen<sup>1</sup> of inwonertal, dan blijkt dat de relatieve omvang van de reserves in de provincie Zuid-Holland kleiner is dan in Flevoland. De relatieve omvang van de reserves in de provincies Noord-Holland en Utrecht is wel steeds groter dan in Flevoland.

In figuur 1 heeft de Rekenkamer de omvang van de reserves (algemene reserve en bestemmingsreserves) in beeld gebracht voor Flevoland 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).

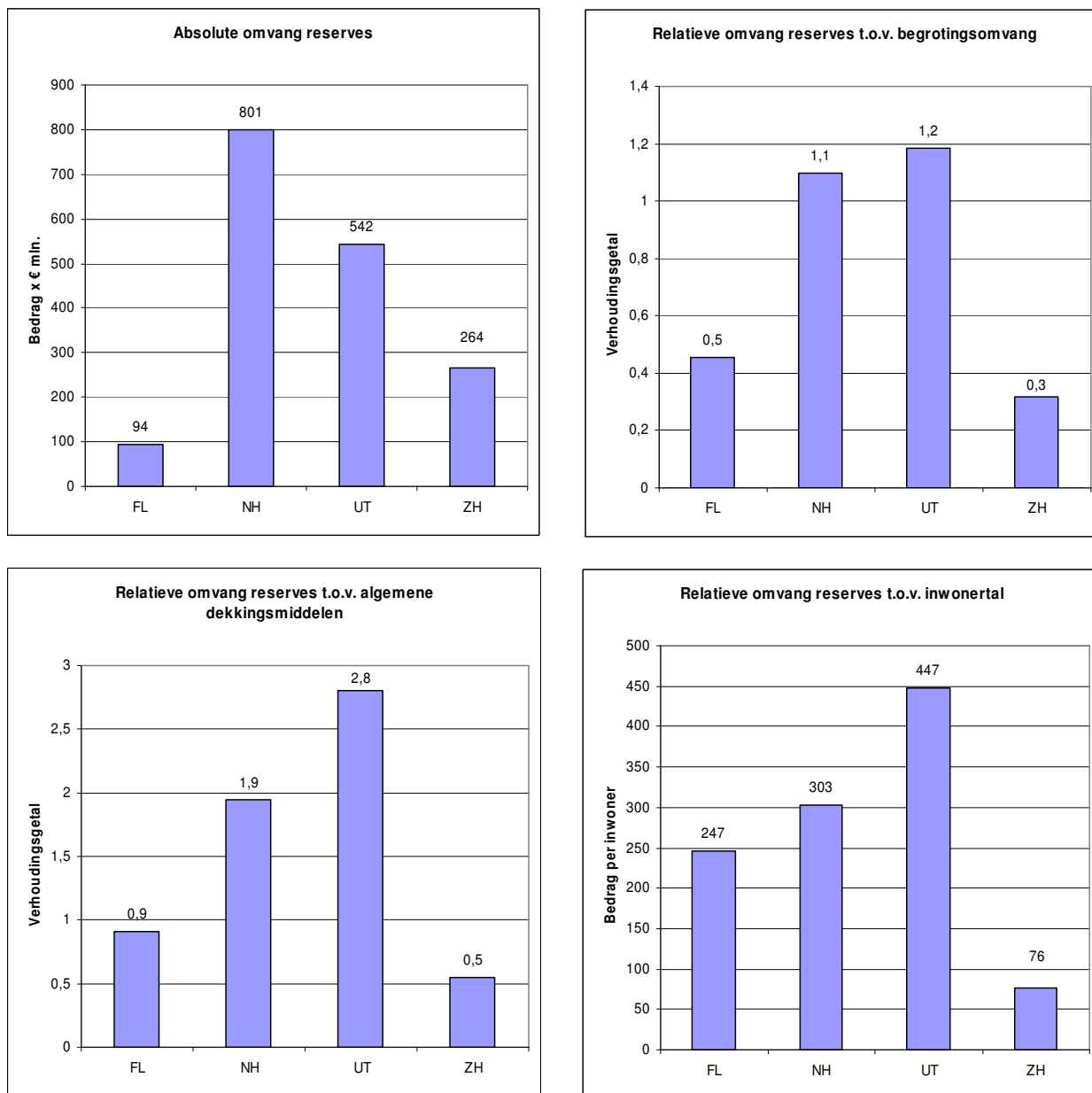
De gegevens die hiervoor zijn gebruikt zijn de jaarstukken 2008 en informatie van het CBS voor het inwonertal op 1 januari 2009.

---

<sup>1</sup> 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**

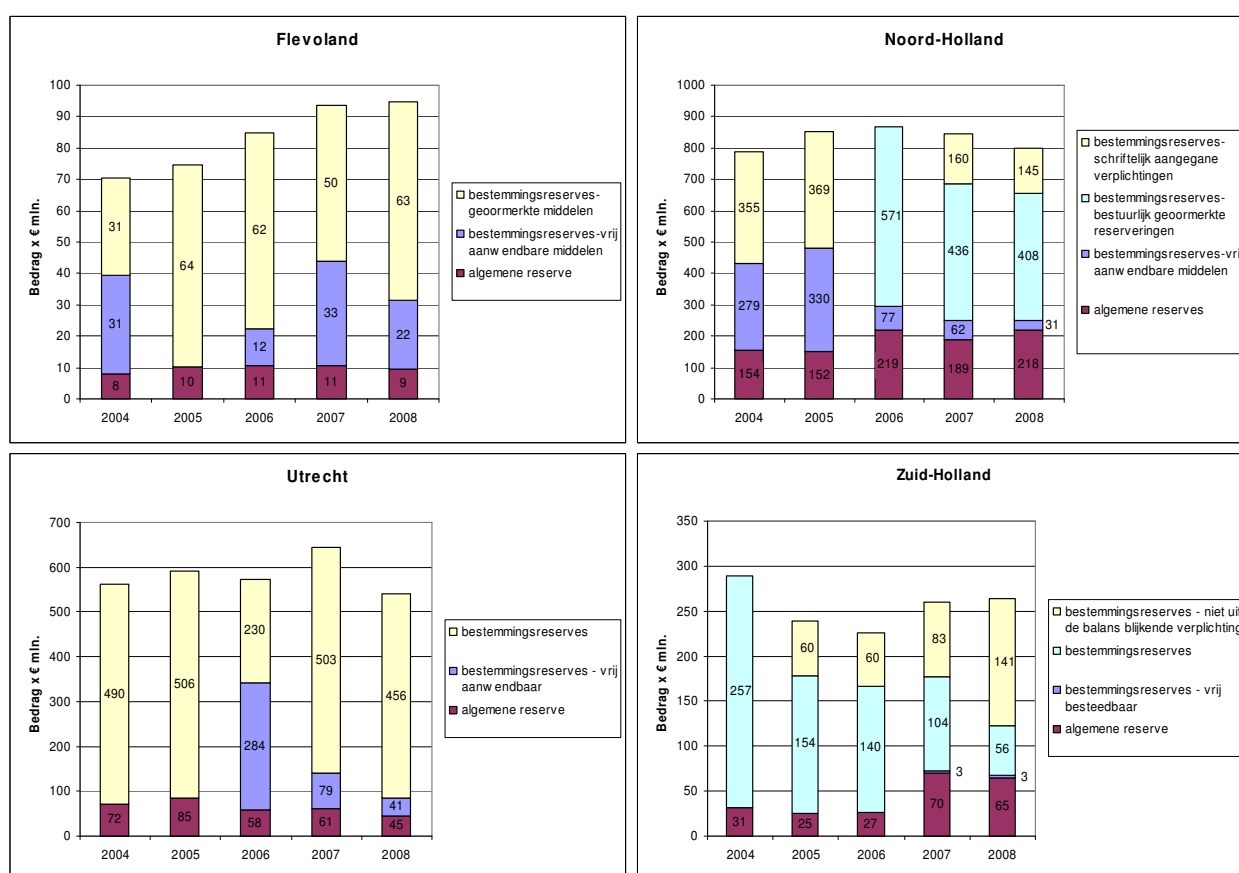
De grafiek linksboven laat zien dat de absolute omvang van de reserves in de provincie Flevoland (€ 94 mln.) het kleinst is in vergelijking met de andere drie provincies. In Noord-Holland is de absolute omvang (€ 801 mln.) het grootst.

Uit de grafieken van de relatieve omvang van de reserves ontstaat een ander beeld. Dan blijkt dat de provincie Zuid-Holland de kleinste relatieve omvang van de reserves heeft. De relatieve 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.

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).

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 de 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 wordt gemaakt tussen de soorten middelen in de bestemmingsreserves.



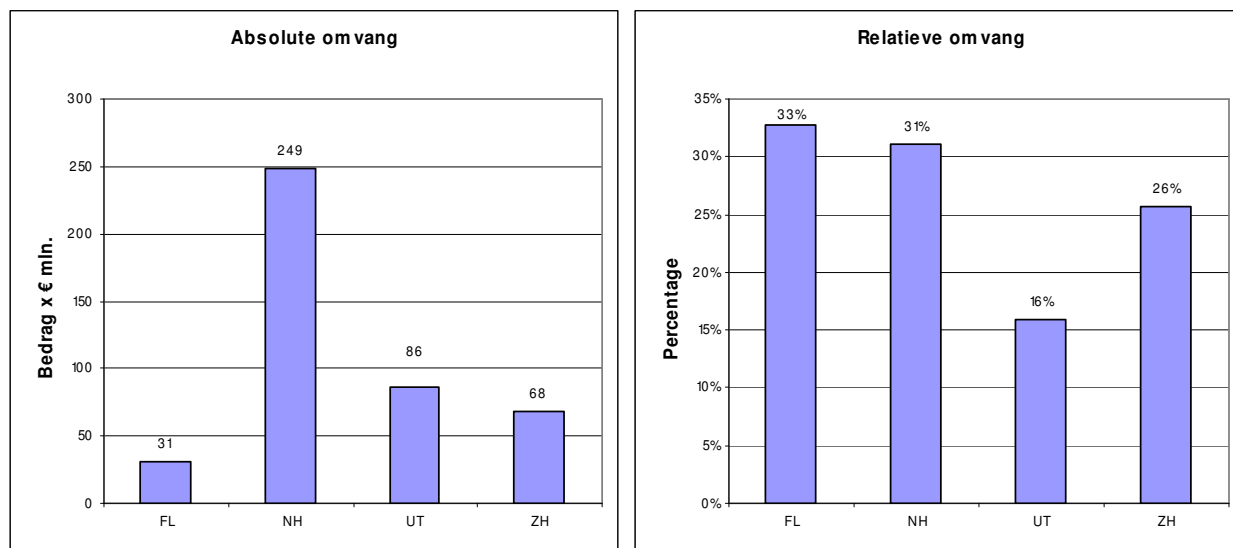
**Figuur 2 Omvang en verloop algemene reserve en bestemmingsreserves per provincie in 2004-2008**

De totale omvang van de reserves in de provincie Flevoland is toegenomen van € 70 mln. in 2004 naar € 94 mln. in 2008. Hierbij is vooral de omvang van de bestemmingsreserves toegenomen. Deze omvang is in de periode 2004-2008 met € 23 mln. toegenomen. In de andere provincies fluctueert de omvang van de reserves in de periode 2004-2008.

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 provincie Flevoland fluctueert de omvang van de vrij

aanwendbare middelen sterk. Zo was in 2005 geen sprake van vrij aanwendbare middelen, doordat de intenties tot besteding groter waren dan de aanwezige middelen, terwijl in 2004 en 2007 de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves € 31 mln. en € 33 mln. bedroegen. Een verklaring voor het fluctueren van de vrij aanwendbare middelen ontbreekt in de jaarstukken. 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 (€ 3 mln.) relatief beperkt in 2007 en 2008.

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 van 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 algemene reserve en de 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.<sup>2</sup> In Noord-Holland is de omvang het grootst. In Utrecht bedraagt de omvang € 86 mln. en in Zuid-Holland is de totale omvang € 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 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.

<sup>2</sup> 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.

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 6.

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

De vraag wordt beantwoord aan de hand van deelconclusies 1 tot en met 5, die betrekking hebben op criteria voor het onderbouwen en evalueren van reserves, op de algemene reserve, op de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves, op het weerstandsvermogen en op delegatie.

**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 uit 2007. De Rekenkamer is nagegaan of PS dergelijke criteria voor de onderbouwing van de reserves in de nota Reserves en voorzieningen hebben vastgesteld.

Bevinding	Aanbeveling aan PS
1. De provincie heeft in het beleid ten aanzien van het instellen van reserves criteria opgenomen over nut en noodzaak, doel, toevoegingen en omvang, maar ze heeft geen criteria opgenomen voor de onderbouwing van de functie, de onttrekkingen en de duur van de reserves (p. 39).	1. Stel vast dat ook functie, onttrekkingen en duur van de reserve bij instelling moeten worden vastgelegd. Stel vast dat GS een toelichting opnemen 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.

Bevinding	Aanbeveling aan GS
2. De provincie heeft vastgelegd dat de reserves geëvalueerd moeten worden in de nota Reserves en voorzieningen. De nota Reserves en voorzieningen bevat echter geen evaluatie waarin het verloop wordt getoetst aan de onderbouwing van de reserves. Veelal wordt alleen het verloop van de reserve beschreven (p. 39).	2. Voer, zoals vastgelegd, periodiek een evaluatie uit waarin het verloop van de reserves wordt getoetst aan de onderbouwing.

**Deelconclusie 2:** De minimale omvang van de algemene reserve is niet onderbouwd en de relatie met de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten is niet transparant.

#### *Algemene reserve*

De algemene reserve 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.

Bevinding	Aanbeveling aan GS en PS
3. De provincie heeft een percentage bepaald voor de minimale omvang van de algemene reserve. Dit is 5% van de begrotingsomvang. Het percentage is echter niet onderbouwd met de risico's uit de paragraaf Weerstandsvermogen (p. 36).	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. De provincie heeft ook een percentage bepaald voor de maximale omvang van de algemene reserve. Dit is 10% van de begrotingsomvang (p. 36).	4. PS: als PS een maximale omvang willen hanteren, stel deze dan vast op basis van een onderbouwde minimale omvang.
5. Als de middelen binnen de algemene reserve boven de maximale omvang uitkomen, dan worden de extra middelen overgeheveld naar de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten (p. 36).	5. PS: hef de relatie tussen de algemene reserve en de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten op en neem een apart besluit als de middelen boven de maximale omvang komen.
6. De omvang van de algemene reserve voldoet in de periode 2004-2007 aan de norm van minimale en maximale omvang. In 2008 voldoet het echter niet aan de norm van de minimale omvang (p. 46).	6. GS: zorg dat de algemene reserve voldoet aan de norm voor de minimale omvang.

#### *Toelichting*

PS hebben een percentage voor de maximale omvang van de algemene reserve bepaald, omdat ze niet meer middelen zonder specifiek doel willen vastleggen dan noodzakelijk is. Als de maximale omvang van de algemene reserve is bereikt, dan worden de extra middelen overgeheveld naar de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en

strategische projecten. De Rekenkamer vindt het verstandig als de vrij aanwendbare middelen een concrete bestemming krijgen, zodat middelen niet op de 'plank blijven liggen'. Echter, de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten heeft een algemeen doel en daardoor het karakter van een algemene reserve. Door de vrij aanwendbare middelen over te hevelen naar een bestemmingsreserve met een algemeen doel, blijft de omvang van de vrij aanwendbare middelen min of meer even groot. Daarbij wordt het inzicht van PS in de vrij aanwendbare middelen beperkt, omdat de relatie tussen de algemene reserve en de bestemmingsreserve niet door PS is vastgelegd. De relatie tussen de algemene reserve en de reserve Ontwikkelings- en strategische projecten zou zodoende moeten worden opgeheven. Het is inzichtelijker voor PS om een apart besluit te nemen over een concrete bestemming van de extra middelen op het moment dat de maximale omvang is bereikt.

<b>Deelconclusie 3:</b>	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. De omvang van de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves wordt niet altijd juist weergegeven of toegelicht.
-------------------------	--

#### *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.

Bevinding	Aanbeveling aan GS en PS
7. In de jaarstukken maakt de provincie bij de bestemmingsreserves een onderscheid tussen geoormerkte en vrij aanwendbare middelen. Dit is inzichtelijk voor PS. Middelen in een bestemmingsreserve worden echter geoormerkt zodra sprake is van een intentie van GS. PS bepalen op deze wijze niet volledig welk deel van de middelen geoormerkt is. De provincie heeft geen criteria opgesteld waaraan een oormerk moet voldoen (p. 37).	7a. GS: stel voor PS criteria op waaraan een oormerk moet voldoen en oormerk de middelen in de bestemmingsreserve alleen op basis van intenties van PS. 7b. PS: stel de criteria vast waaraan een oormerk moet voldoen en bewaak uw eigen betrokkenheid bij het oormerken.
8. Het vrij aanwendbare deel van de bestemmingsreserves fluctueert sterk van € 0 in 2005 tot € 33 mln. in 2007. Het vrij aanwendbare deel wordt niet in de jaarstukken toegelicht, waardoor het inzicht voor PS wordt beperkt (p. 44).	8. GS: licht in de jaarstukken de noodzaak voor het aanhouden van het vrij aanwendbare deel binnen de bestemmingsreserves toe.
9. Van de onderzochte bestemmingsreserves is het vrij aanwendbaar deel van de bestemmingsreserves Cofinanciering EU-projecten 00-06 en Cofinanciering SGB, respectievelijk € 5,4 mln. en € 0,8 mln., niet juist in de jaarstukken 2008 weergegeven. Bij beide bestemmingsreserves is namelijk geen sprake van vrij aanwendbare middelen (p. 61, 70).	9. GS: zorg voor een juiste weergave van het vrij aanwendbare deel van alle bestemmingsreserves in de jaarstukken.

#### *Toelichting*

Als PS de vrij aanwendbare middelen in een bestemmingsreserve willen aanwenden, dan worden deze middelen in een bestemmingsreserve geoormerkt. Hierdoor neemt de omvang van de vrij aanwendbare middelen binnen

de bestemmingsreserve af. Middelen worden echter ook geormerkt op basis van intenties van GS. Hierdoor bepalen PS niet volledig welk deel van de bestemmingsreserve geormerkt en welk deel vrij aanwendbaar is. Het vrij aanwendbare deel wordt niet in de jaarstukken toegelicht, waardoor het inzicht van PS in de noodzaak voor het aanhouden van de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves beperkt is. De Rekenkamer beveelt zodoende aan om de noodzaak voor het aanhouden van het vrij besteedbaar deel goed toe te lichten. PS kunnen aan de hand hiervan een weloverwogen besluit nemen of de middelen binnen de bestemmingsreserves gehandhaafd moeten blijven, of dat de middelen overgeheveld kunnen worden naar de algemene reserve. Daarnaast blijkt uit het onderzoek van de Rekenkamer dat het vrij aanwendbaar deel niet juist is weergegeven in de jaarstukken van 2008. Dit heeft gevolgen voor het weerstandsvermogen, wat bij de volgende deelconclusie wordt toegelicht.

<b>Deelconclusie 4:</b>	Het bepalen van het weerstandsvermogen heeft verbetering. Zo hoeft het totaalbedrag voor het dekken van alle risico's minder groot te zijn dan de totale omvang van de risico's.
-------------------------	--

#### *Weerstandvermogen*

De weerstandscapaciteit bestaat uit 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. De algemene reserve en de vrij aanwendbare middelen van de bestemmingsreserves maken in de provincie Flevoland onderdeel uit van de weerstandscapaciteit.

Bevinding	Aanbeveling aan GS en PS
10. De weerstandscapaciteit is in de periode 2006-2008 groot genoeg om de risico's op te vangen. In 2008 is echter geen sprake van vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves Cofinanciering EU-projecten 00-06 en Cofinanciering SGB, waardoor de weerstandscapaciteit € 6,2 mln. minder groot is dan in de jaarstukken 2008 staat vermeld (p. 47, 61, 70).	10. GS: zorg voor een correcte weergave van de weerstandscapaciteit door het juist bepalen van de vrij aanwendbare en geormerkte middelen binnen elke bestemmingsreserve.
11. De provincie noemt in de paragraaf Weerstandvermogen een risico dat ze met middelen uit een bestemmingsreserve (EU-programma's 1994-1999) heeft gedekt (p. 47).	11. PS: hef de bestemmingsreserve EU-programma's 1994-1999 op, stort de middelen in de algemene reserve en neem de risico's op in de paragraaf Weerstandvermogen.
12. De functie van de bestemmingsreserve Risico kapitaalverstrekking is het opvangen van risico's. Risico's worden één op één in de bestemmingsreserve opgenomen. Hierdoor gaat een relatief groot bedrag in de reserve zitten als het veel leningen en garanties betreft, terwijl de provincie ervan uit mag gaan dat het merendeel van de leningen wel terugbetaald wordt. Het totaal bedrag om de risico's te dekken kan zodoende lager zijn dan de totale omvang van de risico's (p. 64).	12. PS: hef de bestemmingsreserve Risico kapitaalverstrekking op, stort de middelen in de algemene reserve en neem de risico's op in de paragraaf Weerstandvermogen.

Bevinding	Aanbeveling aan GS en PS
13. De provincie neemt de totale omvang van de risico's mee bij de bepaling van het weerstandsvermogen. De provincie hoeft echter niet het totaal aan risico's achter de hand te houden, omdat niet alle risico's daadwerkelijk zullen optreden (p. 41).	13. GS: hanteer bij het bepalen van het minimale weerstandsvermogen een methode waarbij de kans van optreden wordt meegewogen.

#### *Toelichting*

Het opheffen van de bestemmingsreserves EU-programma's 1994-1999 en Risico kapitaalverstrekking heeft twee voordelen:

1. Het aantal bestemmingsreserves wordt beperkt gehouden. Dit sluit aan op het beleid van de provincie Flevoland.
2. Er komen meer middelen vrij voor nieuw beleid, omdat niet elk risico apart gedekt hoeft te worden. Als de middelen van de twee bestemmingsreserves worden overgeheveld naar de algemene reserve, dan neemt de omvang van de algemene reserve toe. De algemene reserve maakt onderdeel uit van de weerstandscapaciteit, waardoor de weerstandscapaciteit ook toeneemt. Daartegenover staat dat de risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen toenemen. De kans dat risico's zich gelijktijdig voordoen is echter gering, waardoor niet elk risico apart gedekt hoeft te worden. De totaal benodigde middelen voor het dekken van de risico's mogen zodoende minder groot zijn en PS kunnen over meer vrij aanwendbare middelen beschikken.

<b>Deelconclusie 5:</b>	Het delegeren van de beslissingsbevoegdheid over onttrekkingen aan reserves van PS aan GS is niet in strijd met wet- en regelgeving, indien PS hierover een besluit hebben genomen. Het is echter niet in de geest van de provinciewet en een verzwakking van het budgetrecht van PS.
-------------------------	---

#### *Delegatie*

PS moeten volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) beslissen over de toevoegingen en onttrekkingen aan de bestemmingsreserves. Bij delegatie is de beslissingsbevoegdheid van PS over de onttrekkingen overgedragen aan GS.

Bevinding	Aanbeveling aan PS
14. Bij vijf bestemmingsreserves heeft PS het onttrekken van middelen gedelegeerd aan GS. Bij de andere randstedelijke provincies is delegatie niet in het beleid omtrent reserves opgenomen (p. 39).	14. Schrap delegatie uit het beleid omtrent reserves, zodat niet GS maar PS een besluit nemen over de onttrekkingen aan de bestemmingsreserves.

#### *Toelichting*

De onttrekkingen aan de bestemmingsreserves Egalisatiereserve jeugdzorg, Investeringsimpuls Flevoland-Almere, Personele frictiekosten, Projecten wonen, welzijn en zorg en Sportaccommodaties en grootschalige sportmanifestaties zijn gedelegeerd aan GS. Bij de bestemmingsreserve Investeringsimpuls Flevoland-Almere is een omvangrijk bedrag, bijna € 25 mln., gedelegeerd aan GS. GS bepalen binnen het gedelegeerde bedrag welke bedragen voor welke taken worden uitgegeven. PS worden hierover achteraf geïnformeerd. Door delegatie hebben PS geen sturende invloed meer op de onttrekking aan de desbetreffende reserves. De mogelijkheden voor PS om bepaalde onttrekkingen ongedaan te kunnen maken, zijn beperkt. Delegatie is voornamelijk een probleem als het grote bedragen betreft, als de informatie in het delegatiebesluit beperkt en/of niet concreet



beschreven is en als de reserve op meerdere begrotingsprogramma's betrekking heeft. PS kunnen in die gevallen minder goed hun kaderstellende en controlerende rol uitvoeren.

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

**Deelconclusie 6:** PS nemen niet bij alle bestemmingsreserves een besluit tot instelling en de onderbouwing van de bestemmingsreserves bij instelling is 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 over de onderzochte bestemmingsreserves hebben genomen.

Bevinding	Aanbeveling aan PS
15. Bij drie van de elf geselecteerde bestemmingsreserves hebben PS geen instellingsbesluit genomen (zie tabel 1).	15. 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 reserves weergegeven.

**Tabel 1 Instellingsbesluit bestemmingsreserves door PS**

	Bestemmingsreserve	Ingesteld door PS	Omvang (bedrag x € mln.) volgens jaarstukken 2008
1	Cofinanciering Zuiderzeelijn	Ja	21,3
2	Investeringsimpuls Flevoland - Almere	Ja	17,1
3	Ontwikkelings- en strategische projecten	Ja	17,0
4	Cofinanciering EU-projecten 00-06	Ja	12,9
5	Risico kapitaalverstreking	Nee	2,8
6	Technische bijstand Europa	Ja	1,3
7	Omgevingsplan Flevoland	Ja	0,9
8	Cofinanciering SGB	Nee	0,8
9	Personele frictiekosten	Nee	0,5
10	Grootschalige kunstprojecten	Ja	0,5
11	Egalisatiereserve Jeugdzorg	Ja	0,2

*Toelichting*

De bestemmingsreserves Risico kapitaalverstreking en Cofinanciering SGB zijn opgenomen in de nota Reserves en voorzieningen 2005 respectievelijk de jaarstukken 2004. Deze documenten zijn door PS vastgesteld. PS hebben echter geen expliciet besluit genomen over de instelling van de reserves, want het instellen van de reserves is niet als beslispunt bij de nota of de jaarstukken voorgelegd. De bestemmingsreserve Personele frictiekosten was voorheen een voorziening. Een PS besluit over het instellen van de bestemmingsreserve ontbreekt.

### 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 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.

Bevinding	Aanbeveling aan GS en PS
16. Nut en noodzaak en doel zijn bij de onderzochte bestemmingsreserves vrijwel altijd bij instelling beschreven. De functie van de bestemmingsreserves is daarentegen bij slechts drie bestemmingsreserves aangegeven (zie tabel 2).	16a. GS: stel voor de instelling van een bestemmingsreserve een volledige beleidsmatige onderbouwing op. 16b. PS: stel een bestemmingsreserve in aan de hand van een volledige beleidsmatige onderbouwing.
17. Het doel van de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten is zeer algemeen geformuleerd (p. 55).	17. PS: stel voor de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten 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 verder uitgewerkt.

**Tabel 2 Beleidsmatige onderbouwing bij instelling**

Bestemmingsreserve	Nut en noodzaak	Functie	Doel
1 Cofinanciering Zuiderzeelijn	Ja	Nee	Ja
2 Investeringsimpuls Flevoland - Almere	Ja	Nee	Ja
3 Ontwikkelings- en strategische projecten	Ja	Nee	Deels
4 Cofinanciering EU-projecten 00-06	Ja	Nee	Ja
5 Risico kapitaalverstrekking	Ja	Nee	Ja
6 Technische bijstand Europa	Ja	Ja	Ja
7 Omgevingsplan Flevoland	Ja	Ja	Ja
8 Cofinanciering SGB	Ja	Nee	Ja
9 Personele frictiekosten	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar
10 Grootschalige kunstprojecten	Nee	Nee	Nee
11 Egalisatiereserve Jeugdzorg	Ja	Ja	Ja

### Toelichting

De bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten heeft het karakter van een algemene reserve, omdat er een zeer algemeen doel is geformuleerd. Bij de bestemmingsreserve Personele frictiekosten ontbreekt een instellingsbesluit van PS waardoor een beleidsmatige onderbouwing niet beschikbaar is. Bij de bestemmingsreserve Grootschalige kunstprojecten ontbrak bij instelling informatie over nut en noodzaak, functie en doel.

### 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
18. Bij drie van de elf onderzochte bestemmingsreserves zijn de geplande toevoegingen bij instelling aangegeven. Ook is bij drie bestemmingsreserves informatie over de gewenste omvang vermeld. Bij één bestemmingsreserve is ook de duur aangegeven. Echter, bij de meeste bestemmingsreserves is bij instelling geen informatie opgenomen over toevoegingen, onttrekkingen, omvang en duur (zie tabel 3).	18a. 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'. 18b. 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 verder uitgewerkt.

**Tabel 3 Financiële onderbouwing bij instelling**

	Bestemmingsreserve	Toevoegingen	Onttrekkingen	Omvang	Duur
1	Cofinanciering Zuiderzeelijn	Ja	Nee	Ja	Nee
2	Investeringsimpuls Flevoland - Almere	Deels	Deels	Ja	Ja
3	Ontwikkelings- en strategische projecten	Ja	Nee	Nee	Nee
4	Cofinanciering EU-projecten 00-06	Ja	Deels	Ja	Nee
5	Risico kapitaalverstreking	Nee	Nee	Nee	Nee
6	Technische bijstand Europa	Deels	Deels	Nee	Nee
7	Omgevingsplan Flevoland	Deels	Nee	Nee	Nee
8	Cofinanciering SGB	Deels	Nee	Nee	Nee
9	Personele frictiekosten	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar
10	Grootschalige kunstprojecten	Nee	Nee	Nee	Nee
11	Egalisatiereserve Jeugdzorg	Nee	Nee	Nee	Nee

### Toelichting

Bij de eerste vier omvangrijke bestemmingsreserves is de financiële onderbouwing veelal beter beschreven dan bij de bestemmingsreserves met een geringere omvang. Zo zijn de geplande toevoegingen en de gewenste omvang bij de reserves Cofinanciering Zuiderzeelijn, Investeringsimpuls Flevoland-Almere en Cofinanciering EU-projecten 00-06 veelal bij instelling bepaald. Bij de bestemmingsreserve Personele frictiekosten ontbreekt een instellingsbesluit van PS waardoor een financiële onderbouwing niet beschikbaar is.

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

**Deelconclusie 7:** Het verloop van de onderzochte bestemmingsreserves sluit gedeeltelijk aan op de beleidsmatige onderbouwing en in geringe mate op de 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
19. Bij vier van de elf onderzochte bestemmingsreserves sluit het verloop aan op de <i>beleidsmatige</i> onderbouwing. Bij vijf reserves is dit deels het geval en bij twee is het niet te beoordelen. Bij de <i>financiële</i> onderbouwing sluit het verloop van vijf bestemmingsreserves deels aan. Bij zes is dit niet te beoordelen, vanwege het ontbreken van een onderbouwing of van een toelichting in de jaarstukken (zie tabel 4).	19. Zorg dat het verloop van de bestemmingsreserves aansluit op zowel de beleidsmatige als financiële onderbouwing. Indien aansluiting niet mogelijk is, stel dan 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 verder uitgewerkt.

**Tabel 4 Aansluiting verloop op beleidsmatige en financiële onderbouwing**

	Bestemmingsreserve	Aansluiting beleidsmatige onderbouwing	Aansluiting financiële onderbouwing
1	Cofinanciering Zuiderzeelijn	Deels	Deels
2	Investeringsimpuls Flevoland - Almere	Ja	Deels
3	Ontwikkelings- en strategische projecten	Deels	Deels
4	Cofinanciering EU-projecten 00-06	Deels	Deels
5	Risico kapitaalverstrekking	Deels	n.v.t.
6	Technische bijstand Europa	Ja	n.v.t.
7	Omgevingsplan Flevoland	n.v.t.	n.v.t.
8	Cofinanciering SGB	Ja	n.v.t.
9	Personele frictiekosten	n.v.t.	Deels
10	Grootschalige kunstprojecten	Deels	n.v.t.
11	Egalisatiereserve Jeugdzorg	Ja	n.v.t.

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

Bevinding	Aanbeveling aan GS en PS
<p>20. De beleidsmatige en financiële onderbouwing van de bestemmingsreserve Cofinanciering Zuiderzeelijn is gedeeltelijk aangepast, na het kabinetsbesluit om de Zuiderzeelijn niet aan te leggen. Nut en noodzaak, functie, onttrekkingen en duur van de bestemmingsreserve zijn niet opnieuw aangegeven en de € 8 mln. per deelgebied is niet nader onderbouwd (p. 49-52).</p>	<p>20a. GS: stel een volledige, gewijzigde onderbouwing van de bestemmingsreserve Cofinanciering Zuiderzeelijn op.</p> <p>20b. PS: zie toe op een volledige onderbouwing alvorens u de gewijzigde onderbouwing vaststelt.</p>
<p>21. Bij de reserve Investeringsimpuls Flevoland – Almere is de werkelijke onttrekking in 2008 veel lager dan gepland (p. 54-55).</p>	<p>21. GS: zorg voor een realistische planning van de onttrekkingen en ga na of de toevoegingen getemporiseerd kunnen worden, zodat middelen niet onnodig lang in de bestemmingsreserve gereserveerd blijven.</p>
<p>22. Bij de bestemmingsreserves Ontwikkelings- en strategische projecten en Grootchalige kunstprojecten komen niet alle onttrekkingen overeen met het doel van de reserves (p. 58, 75).</p>	<p>22. PS: zorg dat de bestemmingsreserves Ontwikkelings- en strategische projecten en Grootchalige kunstprojecten worden ingezet zoals is vastgesteld, of stel een nieuwe onderbouwing vast.</p>
<p>23. Bij de reserve Cofinanciering EU-projecten zijn de werkelijke toevoegingen (€ 32,7 mln.) hoger dan het bedrag (€ 22,5 mln.) dat in de huidige nota Reserves en voorzieningen wordt genoemd (p. 61).</p>	<p>23. GS: licht het verschil in omvang van de toevoegingen toe, zodat voor PS inzichtelijk is hoeveel middelen in totaal aan de bestemmingsreserve zijn toegevoegd.</p>
<p>24. Bij de reserves Risico kapitaalverstrekking, Technische bijstand, Omgevingsplan Flevoland, Personele frictiekosten en Grootchalige kunstprojecten worden de toevoegingen en onttrekkingen niet of onvoldoende toegelicht in de jaarstukken (p. 63, 67, 73 en 75).</p>	<p>24. GS: zorg voor een goede toelichting van de toevoegingen en onttrekkingen van de bestemmingsreserves in de jaarstukken.</p>





# Reactie Gedeputeerde Staten

---

U heeft om een reactie gevraagd op uw concept-bestuurlijke nota Reserves juist bestemd? Wij hebben deze conceptnota op 21 juni 2010 per mail ontvangen. U verwacht een reactie van ons voor 12 juli 2010.

## **Algemeen**

Allereerst reageren wij op het proces van dit onderzoek. Wij hebben het onderzoekstraject als constructief ervaren. De contacten zowel in de fase van onderzoek als van ambtelijk wederhoor hebben bijgedragen aan een goed proces. U heeft overleg gevoerd met de portefeuillehouders Dijksma en Van Diessen.

## **Doel van het onderzoek**

Het onderzoek is vooral bedoeld om Provinciale Staten te helpen bij het beoordelen van de reserves. Daarnaast is er een maatschappelijke aanleiding namelijk dat een beeld heerst dat de provincies veel geld op de plank hebben liggen. Tegen deze achtergrond merken wij het volgende op.

## **Systematische aanpak**

In de eerste plaats brengt uw rapport helder in beeld hoe op systematische wijze reserves gehanteerd kunnen worden. U heeft met een aantal heldere criteria geholpen om eenduidigheid te creëren.

## **Politieke afwegingen**

Uw benadering is naar onze mening eenzijdig en teveel eenzijdig gericht op de technische aspecten van reserves. En wij zijn het met u eens dat deze technische aspecten van een reserve goed op orde moeten zijn. De instelling van een reserve of een voorziening is echter de resultante van een bestuurlijk en politiek afwegingsproces. Daarbij wegen andere motieven mee. Besluitvorming is voor een belangrijk deel een maatschappelijk en politiek keuzeprocess. Het komt dan ook voor, dat “aan de voorkant” - bij de instelling van een reserve - geen volledige onderbouwing kan worden gegeven. Voor deze politieke realiteit is in uw aanbeveling onvoldoende aandacht.

## **Reserves zijn degelijk beheerd**

In de tweede plaats concluderen wij uit het onderzoek dat er in het geheel gezien, afgezien van de aangedragen verbeterpunten, weinig fundamentele gebreken kleven aan ons beleid rond reserves. De provincie Flevoland heeft de afgelopen jaren geen onnodige risico's gelopen of onheus gehandeld. Ter illustratie een voorbeeld: in de bestuurlijke nota staat dat er in veel gevallen geen functie is aangegeven in het instellingsbesluit van de reserve, maar in de nota van bevindingen wordt aangegeven dat functie en doel uit de context wel af te leiden zijn van de verdere omschrijving van de reserve. Wij menen dan ook dat provinciale staten en ons college goed zijn omgegaan met deze reserves.

## **Beleid reserves en voorzieningen**

Provinciale staten stellen periodiek het beleid Reserves en voorzieningen vast. Onze financiële verordening schrijft voor dat deze herziening eens per vier jaren plaatsvindt. De laatste nota dateert uit 2007 en wij hebben het voornemen de Nota Reserves en voorzieningen te actualiseren. De aangedragen verbeterpunten die wij overnemen worden bij de opstelling van die nota betrokken.

### Methode van onderzoek

In het onderzoek wordt de provincie op diverse onderdelen gemeten. Het is ons niet geheel duidelijk hoe beoordeling tot stand is gekomen en wat deze inhoudt. Daarmee is ook het eindoordeel onduidelijk. Het lijkt ons van belang voor Provinciale Staten om te weten hoe de Rekenkamer tot zijn oordeel komt en welke waarde zij aan uw aanbevelingen mogen verbinden. Wij adviseren u dan ook de gradaties wel (als bijlage) in uw eindrapport op te nemen en toe te lichten.

### In grote lijnen nemen wij uw bevindingen over

Veel van uw conclusies delen wij en de daaraan gekoppelde aanbevelingen nemen wij over. Met deze aanbevelingen gaan we aan de slag. Hierna gaan wij kort in op clusters van aanbevelingen:

<b>1</b>	<b>Algemeen beleid</b>	
	Constatering	In het beleid over reserves is een aantal criteria opgenomen; er zijn geen criteria voor de onderbouwing van functie, onttrekkingen en duur van de reserves. Soms ontbreken formele instellingsbesluiten.
	Aanbevelingen	Zorg voor een volledige onderbouwing. Zorg voor periodieke evaluatie van de reserves. Stel reserves in met een expliciet besluit.
	Reactie	De aanbevelingen kunnen worden overgenomen.
<b>2</b>	<b>Algemene Reserve</b>	
	Constatering	Er is een minimum en een maximum vastgesteld van de Algemene Reserve. Een duidelijke onderbouwing daarvan ontbreekt.
	Aanbevelingen	Zorg voor een goede onderbouwing van deze boven- en ondergrens, alsmede voor de samenhang met de weerstandparagraaf. Geef aan wat er gebeuren moet bij de overschrijding van de bepaalde grenzen.
	Reactie	De aanbevelingen worden overgenomen. De onderbouwing wordt verbeterd in de aangekondigde nota Reserves en voorzieningen. Daarin zal ook in algemene zin worden vastgelegd welke maatregelen getroffen worden indien de grenzen worden overschreden.
<b>3</b>	<b>Besteedbare vrije ruimte in de reserves</b>	
	Constatering	Naast vrij aanwendbare middelen zijn er geormerkte gelden in reserves. Provinciale staten bepalen in een aantal gevallen niet volledig welke gelden waarvoor geormerkt worden. Voor een oormerk zijn geen criteria opgesteld.
	Aanbevelingen	Stel in provinciale staten criteria vast voor het oormerken van middelen in reserves. Leg in de jaarstukken verantwoording af over het aanhouden van geormerkte en vrij besteedbare middelen in reserves
	Reactie	Deze aanbevelingen worden overgenomen en gelden ook voor de aan GS gedelegeerde reserves. In de jaarlijkse toelichting wordt aandacht besteed aan nog beschikbare ruimte in reserves.
<b>4</b>	<b>Weerstandsvermogen</b>	
	Constatering	De provincie heeft een tamelijke uitgebreide wijze om het weerstandsvermogen te beschrijven. Alle risico's worden geheel meegewogen.



Aanbevelingen	Zorg voor een inperking van deze omschrijving tot het echt noodzakelijke en hef overbodige reserves voor risicodekking op.
Reactie	Het weerstandsvermogen kan scherper worden bepaald door de factor “kans” toe te passen. De eventuele opheffing van reserves kan worden afgewogen in de aangekondigde nota Reserves en voorzieningen. De reserves zijn destijds in het leven geroepen om goed zicht te hebben op de risico's en daarvoor middelen achter de hand te hebben. De aanbevelingen worden deels overgenomen.

## 5 Delegatie van reserves

Constatering	Van vijf reserves zijn de onttrekkingen gedelegeerd.
Aanbevelingen	Schrap de delegatie uit het beleid omtrent reserves, omdat provinciale staten het budgetrecht ten volle moeten uitoefenen.
Reactie	Deze aanbeveling ondersteunen wij niet, omdat de besluiten tot delegatie vooral met het oog op doelmatigheid zijn genomen. Provinciale staten zijn goed geïnformeerd en het budgetrecht wordt materieel en formeel niet aangetast. Op dit moment doen zich geen omstandigheden voor die deze aanbeveling ondersteunen.

## 6 Beleidsmatige en financiële onderbouwing

Constatering	De onderbouwingen zijn over het algemeen beperkt.
Aanbeveling	Zorg voor volledige onderbouwingen, onder andere over het verloop van de reserves.
Reactie	In het algemeen kunnen de onderbouwingen worden verbeterd. Die aanbevelingen nemen wij dan ook over. Voorkomen moet echter worden dat een reserve geheel wordt dichtgetimmerd. Dit leidt tot een verstarring en dat is politiek, bestuurlijk en maatschappelijk ongewenst. Daarom wordt geadviseerd de aanbeveling over de reserve Zuiderzeelijn geheel opnieuw te onderbouwen niet over te nemen. Wij menen overigens dat provinciale en gedeputeerde staten de reserves (zoals de reserve Ontwikkelings- en strategische projecten) toepassen binnen de aangegeven kaders.

### Provincievergelijking

In uw rapport heeft u vrij uitvoerig vergeleken hoe de vier provincies in de randstad op de diverse beleidsonderdelen acteren. Wij zien dat als een goede mogelijkheid om van elkaar te leren en te zoeken naar verbeteringen. Ons is opgevallen dat in absolute zin de omvang van de reserves in Flevoland het kleinst is. Relatief is het totaal aan reserves groter. En dat is een logisch gevolg van het geringere aantal inwoners en een ten minste vergelijkbare ontwikkelopgave.

### Conclusie algemeen

Uw rapport en de bespreking daarvan kunnen goede inbreng zijn voor ons beleid Reserves en voorzieningen dat momenteel wordt voorbereid. Wij zullen zeker ons voordeel doen met uw aanbevelingen. Met belangstelling zien wij de bespreking van uw rapport in de staten tegemoet.





# Nawoord Rekenkamer

---

## **Algemeen**

De Rekenkamer dankt Gedeputeerde Staten (GS) voor de snelle reactie op de conclusies en de aan GS gerichte aanbevelingen in het rapport “Reserves juist bestemd?” en is verheugd dat GS de aanbevelingen grotendeels onderschrijven. Ook de Rekenkamer heeft het onderzoeksproces als constructief ervaren. Naar aanleiding van de reactie van GS wil de Rekenkamer nog de volgende opmerkingen maken.

## **Methode van onderzoek**

De Rekenkamer heeft naar aanleiding van de feitelijke reactie de ambtelijke organisatie informatie verschaft over de wijze van de beoordeling. Aangezien het eindrapport bedoeld is voor PS heeft de Rekenkamer ervoor gekozen deze technische en gedetailleerde uitwerking van de beoordelingsmethode niet op te nemen in het rapport. Indien PS hier behoefte aan hebben, is deze informatie natuurlijk wel beschikbaar.

## **Onderbouwing van reserves**

GS zijn het met de Rekenkamer eens dat de onderbouwing van de reserves verbeterd kan worden, maar ze willen voorkomen dat de reserves geheel worden dichtgetimmerd. Dit leidt volgens GS tot een verstarring en dat is politiek, bestuurlijk en maatschappelijk ongewenst. De Rekenkamer wil dit nuanceren, omdat PS altijd de mogelijkheid hebben om de bestemming van de reserve te wijzigen. De onderbouwing van de reserves ondersteunt PS bij hun afweging over de inzet van middelen. Daarnaast kunnen PS met een volledige onderbouwing beter beoordelen of de bestemmingsreserves worden ingezet zoals vooraf bedoeld was.

## **Aanbevelingen aan PS**

Vanwege de kaderstellende rol van PS bij de reserves zijn meerdere aanbevelingen in het rapport gericht aan PS. Dit is het geval bij de delegatie van de onttrekkingen van de reserves, het opheffen van risicoreserves ten behoeve van het weerstandsvermogen, het waarborgen van de betrokkenheid van PS bij het oormerken en het instellen van reserves aan de hand van een volledige onderbouwing.

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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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:

<b>Doelstelling:</b> 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.
---

<b>Vraagstelling:</b> 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?

---

<sup>3</sup> Omvang algemene reserve en bestemmingsreserves volgens de jaarrekeningen 2008 van de vier randstedelijke provincies.

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>).
- 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. Hiervoor verwijzen we naar hoofdstuk 2 van dit rapport.

---

<sup>5</sup> Omvang volgens de jaarstukken 2008 van de vier randstedelijke provincies.

- 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.

1. De bestemmingsreserve is ingesteld op basis van een besluit van Provinciale Staten.
2. De beleidsmatige onderbouwing bij instelling bestaat uit:
  - nut en noodzaak
  - functie
  - doel
3. De financiële onderbouwing bij instelling bestaat uit:
  - toevoegingen
  - onttrekkingen
  - omvang van de reserve
  - duur van de reserve
4. 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.<sup>6</sup> De Rekenkamer gaat zodoende na of de provincie het BBV volgt.

---

<sup>6</sup> Gebaseerd op BBV, art. 43. en Provinciewet art. 193 (budgetrecht PS).

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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

- **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.<sup>9</sup>

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

---

<sup>7</sup> Gebaseerd op Provinciewet art. 167 (Informatieplicht GS).

<sup>8</sup> Gebaseerd op BBV, art. 54, lid 1.

<sup>9</sup> 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.

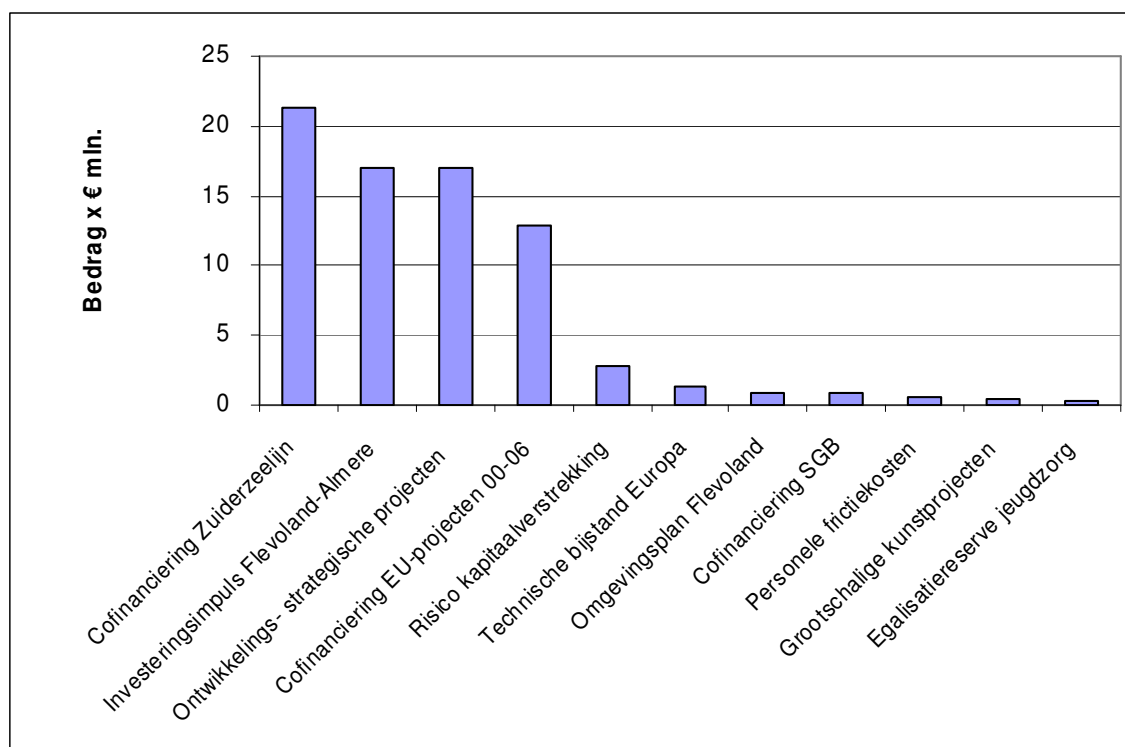
### Selectie bestemmingsreserves

De Rekenkamer heeft elf bestemmingsreserves geselecteerd, die beoordeeld worden aan de hand van het beoordelingskader.<sup>10</sup> 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 elf geselecteerde bestemmingsreserves naar omvang weergegeven.



**Figuur 4 Omvang van de geselecteerde bestemmingsreserves<sup>11</sup>**

De bestemmingsreserves Cofinanciering Zuiderzeelijn, Investeringsimpuls Flevoland-Almere, Ontwikkelings- en strategische projecten en Cofinanciering EU-projecten 00-06 zijn omvangrijke bestemmingsreserves. De gezamenlijke omvang van deze vier bestemmingsreserves bedraagt 80% (ruim € 63 mln.) van de totale omvang van de bestemmingsreserves eind 2008. Daarnaast heeft de Rekenkamer gekozen voor zeven minder omvangrijke bestemmingsreserves, namelijk Risico kapitaalverstrekking, Technische bijstand Europa, Omgevingsplan Flevoland, Cofinanciering SGB, Personele frictiekosten, Grootschalige kunstprojecten en de Egalisatiereserve jeugdzorg.

<sup>10</sup> Het totaal aantal bestemmingsreserves in Flevoland bedraagt 20 volgens de jaarstukken 2008.

<sup>11</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2008, 28 mei 2009.





# 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*

De financiële verordening van de provincie Flevoland stelt dat GS eenmaal per 4 jaar een nieuwe nota Reserves en voorzieningen ter behandeling en vaststelling aanbieden aan PS.<sup>12</sup> Deze nota moet ingaan op vorming en besteding van reserves, evaluatie van bestaande reserves en de gewenste weerstandscapaciteit. In de periode 2004-2008 heeft de provincie tweemaal een nota Reserves en voorzieningen opgesteld, namelijk in 2005 en 2007.<sup>13</sup> Aanleiding om al in 2007 een nieuwe nota Reserves en voorzieningen op te stellen, was een op handen zijnde wijziging van het BBV.<sup>14</sup>

Volgens de huidige nota Reserves en voorzieningen maakt de algemene reserve onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. De provincie Flevoland beschouwt de algemene reserve als laatste mogelijkheid om noodzakelijke uitgaven te kunnen dekken (zie paragraaf 2.3).<sup>15</sup> De provincie vindt het noodzakelijk om een behoorlijke buffer als algemene reserve te hanteren, omdat voor provincies geen financieel vangnet bestaat zoals voor gemeenten in artikel 12 van de financiële verhoudingswet.<sup>16</sup> De algemene reserve bestaat uit 'niet specifiek anders bestemde resultaten uit voorgaande jaren'.<sup>17</sup>

Bij het bepalen van de gewenste omvang van de algemene reserve heeft de provincie gekozen voor een minimum en maximum percentage van de geraamde begrotingsomvang voor bestemming minus de Europese

---

<sup>12</sup> Financiële verordening provincie Flevoland 2003 incl. eerste wijziging vastgesteld op 3 maart 2005 door PS, pag. 5.

<sup>13</sup> In 2010 zal een nieuwe Nota Reserves en voorzieningen worden opgesteld en vastgesteld (bron: feitelijke wederhoorreactie 19 maart 2010)

<sup>14</sup> Met ingang van 2008 is bepaald dat de niet-bestede middelen van uitkeringen van Europese en Nederlandse overheidslichamen met een specifiek bestedingsdoel als "vooruit ontvangen middelen" op de balans komen onder de overlopende passiva.

<sup>15</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2007, oktober 2007.

<sup>16</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2007, oktober 2007.

<sup>17</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2008, 28 mei 2009, pag. 196.

---

middelen. Dit zijn de totale lasten op begrotingsbasis voor resultaatbestemming.<sup>18</sup> De provincie acht een minimale omvang van 5% van de begrotingsomvang voldoende. Naast het stellen van een minimum heeft de provincie ook een maximum omvang van de algemene reserve bepaald, omdat ze het niet verstandig vindt om in een reserve zonder specifiek doel meer middelen vast te leggen dan noodzakelijk is. Dit is 10% van de begrotingsomvang. Aan de twee percentages ligt geen cijfermatige onderbouwing ten grondslag.<sup>19</sup> Ook zijn de percentages van de algemene reserve niet gekoppeld aan de risico's die de provincie heeft berekend. Of de algemene reserve aan de gewenste minimale en maximale norm voldoet, wordt jaarlijks nagegaan in de jaarstukken. Als de middelen boven de maximale omvang uitkomen, dan hevelt de provincie de middelen van de algemene reserve over naar de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten.<sup>20</sup> Het aanwenden van middelen uit de algemene reserve voor nieuw beleid is zodoende beperkt. Dit beleid is niet in een beleidsdocument vastgelegd.<sup>21</sup>

**Bevinding 1:** Aan de twee percentages voor het bepalen van de minimale en maximale omvang van de algemene reserve ligt geen cijfermatige onderbouwing ten grondslag. Ook is de minimale en maximale omvang van de algemene reserve niet gekoppeld aan de risico's die de provincie heeft berekend. Als de middelen binnen de algemene reserve boven de maximale omvang uitkomen, dan worden deze extra middelen overgeheveld naar de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten. De middelen binnen de algemene reserve voor nieuw beleid zijn hierdoor beperkt.

## 2.2 Bestemmingsreserves

### *Algemeen beleid*

Bestemmingsreserves zijn volgens het BBV 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.<sup>22</sup> PS hebben dan ook de mogelijkheid de bestemming van deze reserves te wijzigen.<sup>23</sup> Verder is in het BBV bepaald dat de toevoegingen en onttrekkingen aan de bestemmingsreserves een besluit van PS vereisen.<sup>24</sup>

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.

---

<sup>18</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 10 december 2009.

<sup>19</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2007, oktober 2007.

<sup>20</sup> Bestuurlijk interview, 27 januari 2010.

<sup>21</sup> Feitelijke wederhoorreactie, 19 maart 2010.

<sup>22</sup> Circulaire nadere informatie BBV, 22 mei 2003.

<sup>23</sup> BBV, toelichting, pag. 45.

<sup>24</sup> BBV, art. 43 en art. 54.

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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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*

Volgens de huidige nota Reserves en voorzieningen uit 2007 hebben bestemmingsreserves met een algemeen (breed) karakter de voorkeur boven reserves met een sterk sectoraal of programmegebonden karakter. Dit om verkokering te voorkomen en integraliteit te bevorderen.<sup>27</sup> Ook wil de provincie Flevoland het aantal bestemmingsreserves beperkt houden. Dit wil ze doen door aan bestemmingsreserves een ruime bestedingsmogelijkheid te koppelen en door *oormerking* van bedragen binnen bestaande reserves. Een oormerk is volgens de provincie een intentie tot besteding op basis van een besluit van GS of PS, maar niet door derden in rechte afdwingbaar. De provincie onderscheidt vier stappen bij oormerken:

1. ideeën van GS
2. intenties van GS
3. besluiten van GS
4. besluiten van PS

Zodra sprake is van een intentie van GS worden middelen binnen een bestemmingsreserve geoormerkt. GS kunnen via een intentie of een besluit bepalen hoe de middelen binnen het doel van een bestemmingsreserve worden ingezet. PS bepalen op deze wijze wel de bestemming van de reserves, maar bepalen niet volledig welk deel van de middelen geoormerkt is. De provincie heeft verder geen eenduidige voorwaarden c.q. criteria voor een oormerk opgesteld.<sup>28</sup>

<p><b>Bevinding 2:</b> Binnen een bestemmingsreserve maakt de provincie onderscheid tussen geoormerkte en vrij aanwendbare middelen. Middelen in een bestemmingsreserve worden geoormerkt zodra sprake is van een intentie van GS. PS bepalen op deze wijze niet volledig welk deel van de middelen geoormerkt is. De provincie heeft geen criteria opgesteld waaraan een oormerk moet voldoen.</p>
---

<sup>25</sup> BBV, toelichting, pag. 53.

<sup>26</sup> BBV, artikel 62, derde lid, Nota van toelichting, pag. 45.

<sup>27</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2007, oktober 2007, pag. 3.

<sup>28</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 14 januari 2010.

De omvang van de bestemmingsreserve minus de omvang van de oormerken beschouwt de provincie als het vrij aanwendbare deel van de bestemmingsreserve. De provincie hanteert geen maximum voor dit vrij aanwendbare deel. Dit leidt tot onderstaand onderscheid tussen de algemene reserve en bestemmingsreserve (zie tabel 5).

**Tabel 5 Onderscheid middelen van algemene reserve en bestemmingsreserve**

Reserve			
1	Algemene reserve	Middelen onbestemd / geen doel	Vrij aanwendbare middelen
2	Bestemmingsreserve	Middelen bestemd voor een bepaald doel	Vrij aanwendbare middelen binnen het doel van de bestemmingsreserve
			Geormerkte middelen binnen het doel van de bestemmingsreserve

Uit de tabel blijkt dat bij zowel de algemene reserve als bestemmingsreserves sprake is van vrij aanwendbare middelen. Het onderscheid tussen deze vrij aanwendbare middelen is afhankelijk van hoe concreet het doel van de bestemmingsreserve is. Als de bestemmingsreserve een algemeen doel heeft, dan is er geen duidelijk onderscheid tussen de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserve ten opzichte van de middelen in de algemene reserve. Hierdoor is het onduidelijk hoeveel middelen er in totaal voor nieuw beleid beschikbaar zijn.

De provincie geeft aan dat slechts indien de noodzaak daartoe aangetoond is tot instelling van (nieuwe) reserves kan worden besloten. Ook moet bij de instelling van een bestemmingsreserve worden aangegeven voor welk doel deze is gevormd, op welke wijze voeding plaatsvindt en wat de omvang dient te zijn.<sup>29</sup> De provincie heeft niet bepaald dat de functie van een reserve moet worden aangegeven. Ook is in de nota geen bepaling opgenomen over de duur van de reserve. Daarnaast is niet bepaald dat een bestedingsplan moet worden opgesteld, waarin de geplande onttrekkingen zijn opgenomen. In de nota Reserves en voorzieningen is alleen aangegeven dat PS over de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves besluiten. Dit vindt plaats bij de vaststelling van de begroting c.q. de jaarrekening, maar kan ook incidenteel bij afzonderlijk statenbesluit (c.q. algemene begrotingswijziging) worden besloten.<sup>30</sup>

De provincie geeft aan dat bestaande reserves worden geëvalueerd in de nota Reserves en voorzieningen. Dit houdt in dat per reserve in het kort aandacht wordt besteed aan de voeding, het gebruik ervan en een eventueel gewenst maximum en minimum. Veelal is dit niet meer dan een beschrijving van het verloop van de reserve. Het opnieuw bezien van nut en noodzaak wordt niet in de evaluatie meegenomen. Ook wordt het verloop niet afgezet tegen de onderbouwing van de reserve. Hierdoor is het onduidelijk of de reserve nog steeds voldoet aan het doel waarvoor de reserves is ingesteld.

De bestemmingsreserves maken onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. Het vrij aanwendbare deel van de bestemmingsreserves wordt meegenomen in de berekening van de incidentele weerstandscapaciteit van de provincie (zie paragraaf 2.3).

<sup>29</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2007, oktober 2007, pag. 3.

<sup>30</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2007, oktober 2007, pag. 2-3.

**Bevinding 3:** De provincie heeft in het beleid ten aanzien van reserves geen criteria opgenomen voor de onderbouwing van de functie, de onttrekkingen en de duur van de reserves. De provincie heeft bepaald dat de reserves geëvalueerd worden in de nota Reserves en voorzieningen. De nota bevat echter geen evaluatie, waarin het verloop wordt getoetst aan de onderbouwing van de reserves.

De provincie Flevoland heeft een aantal bestemmingsreserves gedelegeerd aan GS. Delegatie houdt in dat de beslissingsbevoegdheid over onttrekkingen aan bestemmingsreserves is overgedragen van PS aan GS. Het gaat specifiek om de volgende 5 bestemmingsreserves:

- egalisatiereserve jeugdzorg
- investeringsimpuls Flevoland-Almere
- personele frictiekosten
- projecten wonen, welzijn en zorg
- sportaccommodaties en grootschalige sportmanifestaties

De provinciewet en het BBV verhinderen niet dat PS de beslissingsbevoegdheid over onttrekkingen aan reserves delegeren aan GS. Delegatie is dus toegestaan als PS hierover een besluit hebben genomen. Delegatie in het geval van reserves is echter een verzwakking van het budgetrecht van PS, omdat PS geen sturende invloed op de onttrekkingen hebben.

Het budgetrecht is één van de belangrijkste rechten van PS zoals opgenomen in de provinciewet.<sup>31</sup> Het is het recht van PS om GS de bevoegdheid te geven voor het doen van uitgaven en het aangaan van verplichtingen. Voor het budgetrecht van PS is het essentieel dat de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves reeds bij de begroting plaatsvinden.<sup>32</sup> Transparantie is daarbij een randvoorwaarde. In het BBV is daarom voorgeschreven dat zowel bij de begroting als bij de rekening een overzicht wordt gegeven van de baten en de lasten, waarna eerst het resultaat voor bestemming wordt bepaald, daarna het resultaat wordt bestemd, dat wil zeggen aan reserves wordt toegevoegd of onttrokken en tot slot het resultaat na bestemming wordt bepaald. Door delegatie hebben PS geen sturende invloed op de onttrekkingen aan de reserves. GS bepalen namelijk binnen het gedelegeerde bedrag welke bedragen voor welke taken worden uitgegeven. PS worden achteraf geïnformeerd. De mogelijkheden voor PS om bepaalde onttrekkingen ongedaan te kunnen maken, zijn beperkt.

Delegatie is met name een verzwakking als het grote bedragen betreft, als de informatie in het delegatiebesluit beperkt is en als de bestemmingsreserve betrekking heeft op meerdere begrotingsprogramma's. PS kunnen in dit geval niet goed hun kaderstellende en controlerende rol uitvoeren.

Bij de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland is delegatie niet in het beleid ten aanzien van de reserves opgenomen.

**Bevinding 4:** Het delegeren van de beslissingsbevoegdheid over onttrekkingen aan bestemmingsreserves van PS aan GS is niet in strijd met wet- en regelgeving, indien PS hierover een besluit hebben genomen. Het is echter niet in de geest van de provinciewet en een verzwakking van het budgetrecht van PS. Bij de andere randstedelijke provincies is delegatie niet in het beleid omtrent reserves opgenomen.

<sup>31</sup> Provinciewet art. 193 en BBV pag. 29.

<sup>32</sup> BBV pag. 30.

## 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.<sup>33</sup> 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 onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven;
- het incidentele rekeningsaldo dat nog niet aan de algemene reserve is toegevoegd;
- de stille reserves voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup> 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 rekeningsaldo 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."<sup>36</sup>

#### 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*

De provincie heeft geen concrete norm bepaald voor het weerstandsvermogen, maar stelt in algemene zin dat de weerstandscapaciteit voldoende groot moet zijn om de risico's op te vangen. Hieruit leidt de Rekenkamer af dat

---

<sup>33</sup> Begrippenlijst BBV april 2008.

<sup>34</sup> Stille reserves: het verschil tussen de actuele waarde en de boekwaarde, waarbij de eerste materieel hoger uitvalt dan de tweede.

<sup>35</sup> Begrippenlijst BBV april 2008.

<sup>36</sup> BBV, art. 11.



het kengetal voor het weerstandsvermogen (weerstandscapaciteit gedeeld door risico's) minimaal 1 moet bedragen.

#### 1. Weerstandscapaciteit

De provincie Flevoland maakt bij het bepalen van de weerstandscapaciteit conform het BBV een onderscheid tussen de incidentele en structurele weerstandscapaciteit. De incidentele weerstandscapaciteit wordt gevormd door de totale omvang van de algemene reserve, waarvoor een minimale en maximale omvang geldt (5% respectievelijk 10% van de begrotingsomvang), het vrij aanwendbare deel van de bestemmingsreserves en de stille reserves (aandelen). De structurele weerstandscapaciteit bestaat volgens de provincie uit de onbenutte belastingcapaciteit (motorrijtuigenbelasting) en het bedrag onvoorzien.

#### 2. Risico's

De provincie brengt alle risico's in beeld die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de balans of de financiële positie van de provincie Flevoland. Van materiële betekenis beschouwt de provincie die risico's, die voor de provincie substantiële negatieve financiële gevolgen kunnen hebben. Hierbij gaat de provincie uit van gevolgen van minimaal € 1 mln. incidenteel en € 250.000 structureel per risico. De provincie geeft in de begroting en jaarstukken een omschrijving van de risico's, met zo mogelijk een vermelding van de financiële omvang en de kans van optreden. De totale, financiële omvang van de risico's wordt meegenomen in de berekening van het weerstandsvermogen. Deze omvang van de risico's wordt niet vermenigvuldigd met de kans van optreden. De provincie Flevoland is bezig met het verder vormgeven van risicomanagement. In 2008 is zodoende de focus verlegd van operationele naar strategische risico's.<sup>37</sup>

De wijze waarop en de volgorde waarin de diverse componenten van de weerstandscapaciteit door de provincie zullen worden ingezet, indien de risico's daadwerkelijk tot financiële lasten leiden, zijn afhankelijk van de aard (incidenteel of structureel) en omvang van de lasten. PS bepalen dit via een begrotingswijziging.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Visiedocument Risicomanagement, september 2008.

<sup>38</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2008, 28 mei 2009, pag. 136-141.



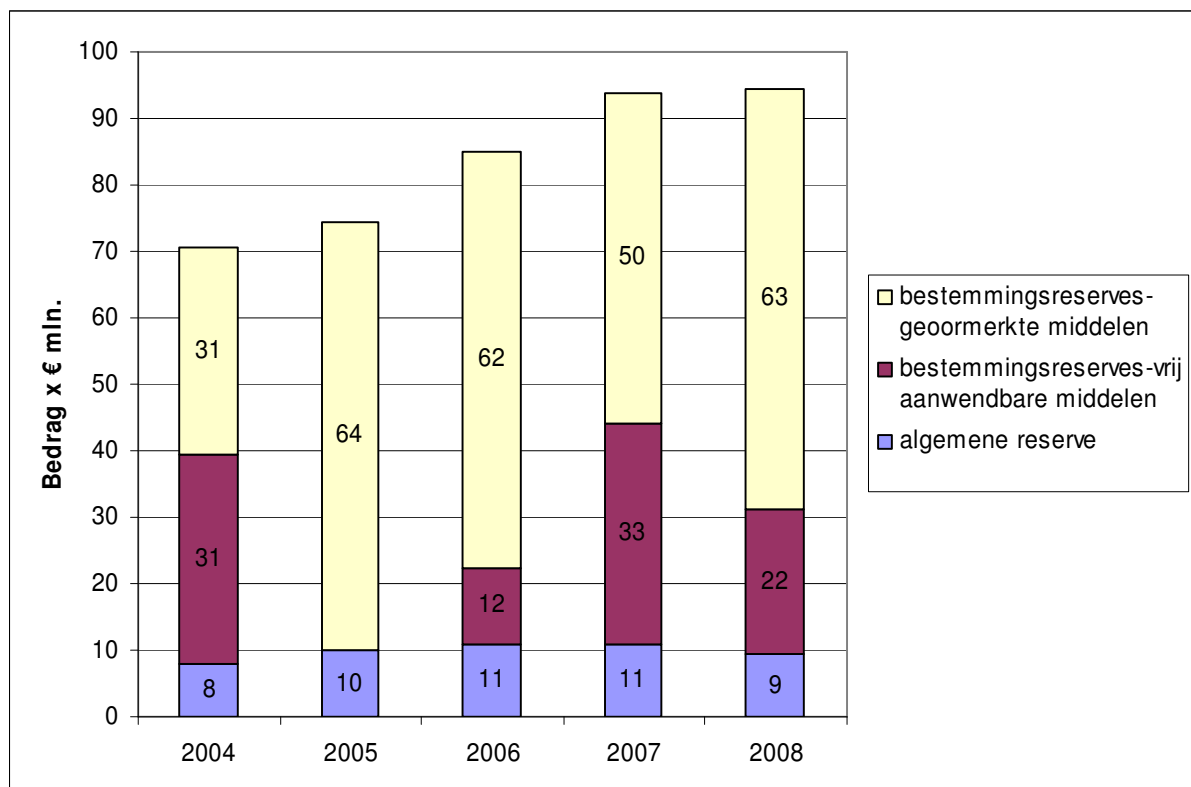
# HOOFDSTUK 3

## 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 het verloop weergegeven van de totale omvang van de reserves (algemene reserve en bestemmingsreserves) in de periode 2004-2008 van de provincie Flevoland. Binnen de bestemmingsreserves is een onderscheid gemaakt tussen de geormerkte middelen en de vrij aanwendbare middelen.



**Figuur 5 Omvang en verloop algemene reserve en bestemmingsreserves<sup>39</sup>**

De totale omvang van de reserves, dus van de algemene reserve en de bestemmingsreserves, is toegenomen van € 70 mln. in 2004 tot € 94 mln. in 2008. De stijging is grotendeels het gevolg van een stijging van de omvang

<sup>39</sup> Jaarstukken 2004-2008.

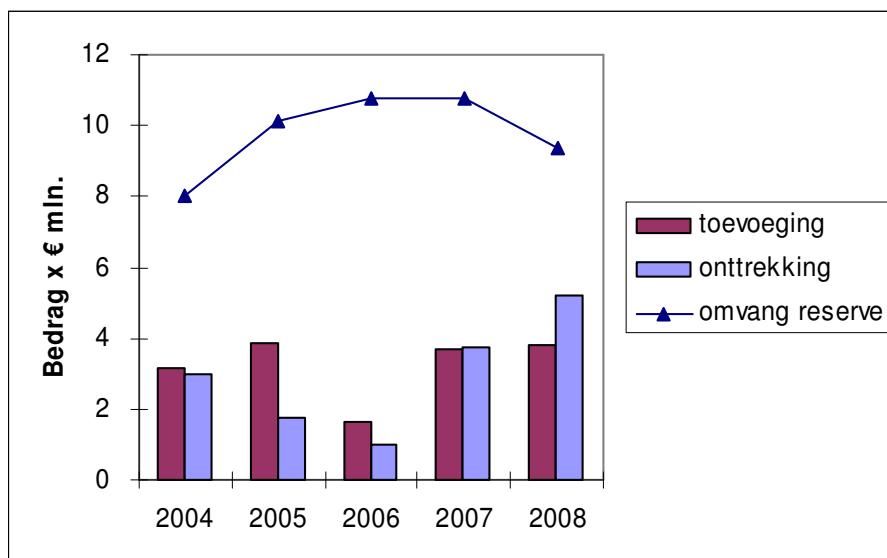
van de bestemmingsreserves en in mindere mate van een toename van de algemene reserve. De grootste stijging heeft in 2006 en 2007 plaatsgevonden, toen de omvang van de bestemmingsreserves met respectievelijk € 10 en € 9 mln. per jaar toenam. Dit is in beide gevallen voor een groot deel het gevolg van een positief rekeningresultaat voor bestemming.

Verder valt op dat de omvang van de vrij aanwendbare middelen sterk fluctueert. In 2005 is geen sprake van vrij aanwendbare middelen, doordat de oormerken binnen de bestemmingsreserves (ruim € 73 mln.) hoger waren dan de werkelijke omvang van de reserve (€ 64 mln.). In 2004 en 2007 daarentegen waren de vrij aanwendbare middelen met respectievelijk € 31 mln. en € 33 mln. relatief hoog. Een verklaring voor het fluctueren van de vrij aanwendbare middelen ontbreekt, want de provincie licht dit vrij aanwendbare deel niet toe in de jaarstukken.

**Bevinding 5:** Het vrij aanwendbare deel van de bestemmingsreserves reserves fluctueert sterk, maar dit wordt niet in de jaarstukken toegelicht.

### 3.2 Algemene reserve

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



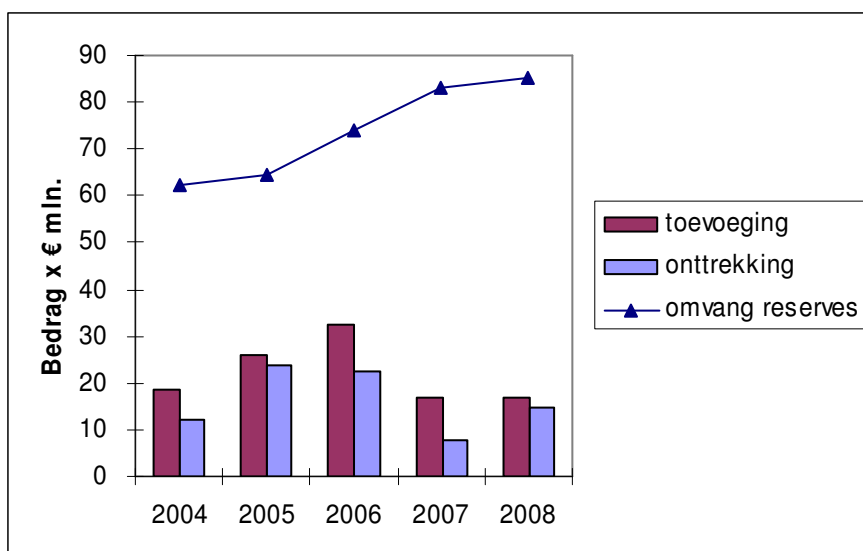
**Figuur 6** Omvang en verloop algemene reserve<sup>40</sup>

Uit figuur 6 blijkt dat de omvang van de algemene reserve in de periode 2004 tot 2006 is toegenomen van € 8 mln. tot bijna € 11 mln. In 2007 blijft de omvang ongeveer gelijk en in 2008 neemt de omvang af tot ruim € 9 mln. Oorzaken voor de toename in de periode 2004-2006 zijn de toevoegingen van het rekeningresultaat van voorgaande jaren en terugbetalingen van verschillende projecten. In 2007 is de toevoeging van het rekeningresultaat vrijwel gelijk aan de onttrekkingen. In 2008 zijn de onttrekkingen groter dan de verschillende toevoegingen. De belangrijkste onttrekkingen waren € 1,0 mln. voor het beschikbaar stellen van werkkapitaal aan de ontwikkelingsmaatschappij Flevoland en € 1,1 mln. ter dekking van een deel van de bijdrage die aan het Rijk betaald moest worden in het kader van de afroaming van vermogensoverschotten bij de provincies.

<sup>40</sup> Jaarstukken 2004-2008.

### 3.3 Bestemmingsreserves

In 2008 en 2007 beschikte de provincie Flevoland over 20 bestemmingsreserves. In 2006 waren dit er 19 en in 2005 en 2004 beschikte de provincie over 17 bestemmingsreserves. In figuur 7 is de omvang en het verloop van de bestemmingsreserves in de periode 2004 tot en met 2008 weergegeven.



Figuur 7 Omvang en verloop bestemmingsreserves<sup>41</sup>

De omvang van de bestemmingsreserves bedroeg € 63 mln. in 2004 en is in 2008 toegenomen tot € 85 mln. De grootste stijging vond plaats in de jaren 2006 en 2007. In 2006 wordt deze stijging voornamelijk verklaard door de toevoeging van € 10,6 mln. aan de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten die voortkomt uit rentebaten, incidentele meeropbrengsten uit opcenten MRB en in de loop van het jaar ontstane extra inkomsten uit het Provinciefonds.<sup>42</sup> In 2007 wordt de stijging grotendeels verklaard door de toevoegingen van € 4,3 mln. aan de bestemmingsreserve Investeringsimpuls Flevoland-Almere, € 3,1 mln. aan de bestemmingsreserve Cofinanciering Zuiderzeelijn en € 4,5 mln. aan de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten.<sup>43</sup> De accountant constateert over het begrotingsjaar 2006 dat de toenemende omvang van de reserves een belangrijk aandachtspunt is.<sup>44</sup> Als oorzaak wordt de onderuitputting van reserves en budgetten genoemd.

### 3.4 Reserves in relatie tot het weerstandsvermogen

#### *Algemene reserve in relatie tot de weerstandscapaciteit*

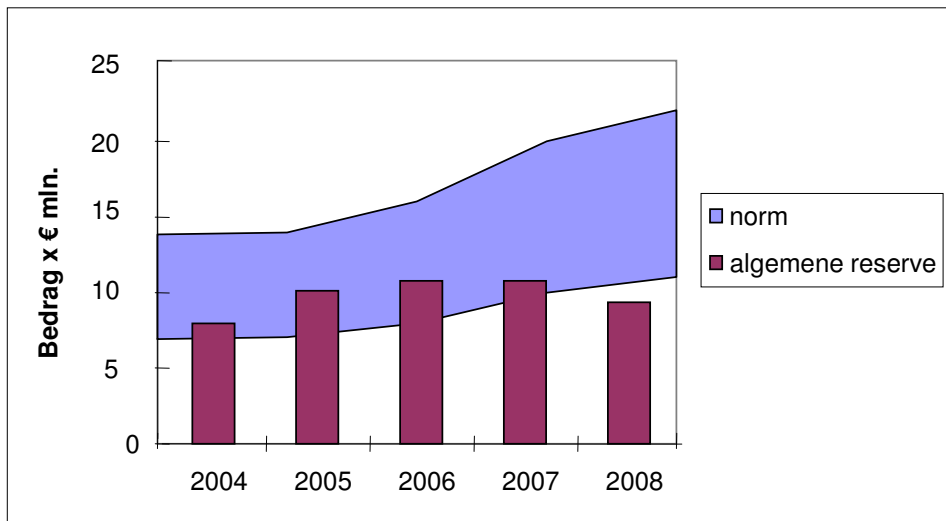
De algemene reserve en het vrij aanwendbare deel van de bestemmingsreserves maken onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. De provincie hanteert 5% van de geraamde begrotingsomvang voor bestemming als minimale omvang en 10% van de geraamde begrotingsomvang voor bestemming als maximale omvang van de algemene reserve. In figuur 8 is nagegaan of de algemene reserve in de periode 2004-2008 voldoet aan deze minimale en maximale norm (gearceerd gedeelte).

<sup>41</sup> Jaarstukken 2004-2008.

<sup>42</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2006, 24 april 2007, pag. 99.

<sup>43</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2007, 29 mei 2008, pag. 139.

<sup>44</sup> Accountantsverslag 2006, 26 april 2007.



**Figuur 8 Omvang algemene reserve t.o.v. de norm<sup>45</sup>**

De omvang van de algemene reserve voldoet in de periode 2004 tot en met 2007 aan de minimale en maximale norm. Uit de jaarstukken 2008 blijkt dat de algemene reserve niet aan de minimale norm voldoet. De algemene reserve zou minimaal € 11 miljoen moeten zijn, terwijl de werkelijke omvang € 9,4 miljoen bedraagt. De berekening van de minimale omvang van de algemene reserve voor de jaarrekening 2008 is als volgt tot stand gekomen. De totale lasten van de begroting 2009 voor bestemming bedragen € 217 mln. Vijf procent van deze totale lasten is € 11 mln.<sup>46</sup> Daarbij speelt dat de afwijking nog groter zou zijn geweest als ook de Europese middelen in de berekening waren meegenomen. Als deze middelen waren meegenomen in de berekening, dan was de begrotingsomvang groter geweest en zou daardoor ook de afwijking groter zijn.<sup>47</sup>

De algemene reserve voldoet voor 2008 dus niet aan de norm, maar in het voorstel over het rekeningresultaat van 2008 is voorgesteld om € 1,85 mln. aan de algemene reserve toe te voegen. Met deze toevoeging voldoet de algemene reserve net wel aan de minimale norm.

**Bevinding 6:** De omvang van de algemene reserve voldoet in 2008 niet aan de door Flevoland genormeerde, minimale omvang. Door de toevoeging van € 1,85 mln. van het rekeningresultaat over 2008 voldoet de algemene reserve na vaststelling van het jaarverslag wel aan de minimale norm.

<sup>45</sup> Jaarstukken 2004-2008.

<sup>46</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 10 december 2009.

<sup>47</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2008, 28 mei 2009, pag. 196.

### Weerstandsvermogen 2004-2008

In tabel 6 is de werkelijke omvang van de weerstandscapaciteit zichtbaar gemaakt in relatie tot de berekende risico's.

**Tabel 6 Weerstandscapaciteit en risico's provincie Flevoland (bedrag x € mln.)<sup>48</sup>**

	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Incidentele weerstandscapaciteit</b>	85,1	86,6	54,3	56,4	45,3
Algemene reserve	8,0	10,1	10,7	10,7	9,3
Bestemmingsreserves	65,0	64,4	31,4	33,3	21,9
Stille reserves	12,1	12,1	12,1	12,4	14,0
Saldo rekening van baten en lasten	1,2	1,2	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
<b>Incidentele risico's</b>	n.b.	n.b.	22,7	33,0	36,0
<b>Weerstandsvermogen (incidentele weerstandscapaciteit / incidentele risico's)</b>	n.b.	n.b.	2,4	1,7	1,3
<b>Structurele weerstandscapaciteit</b>	15,1	18,8	24,8	26,2	27,2
Onvoorzien	n.b.	n.b.	n.b.	0,4	0,6
Onbenutte belastingcapaciteit	15,1	18,8	24,8	25,8	26,6
<b>Structurele risico's</b>	n.b.	n.b.	2,5	4,0	3,5
<b>Weerstandsvermogen (structurele weerstandscapaciteit / structurele risico's)</b>	n.b.	n.b.	9,9	6,6	7,8

De incidentele weerstandscapaciteit bedraagt in 2008 ruim € 45 mln. en de structurele weerstandscapaciteit bedraagt ruim € 27 mln. De geschatte totale omvang van de risico's bedraagt in 2008 volgens de provincie maximaal € 36,0 miljoen incidenteel en € 3,5 miljoen structureel en nog een deel p.m. De omvang van de risico's is daarmee zo'n € 9,5 mln. lager dan de omvang van de incidentele weerstandscapaciteit en € 23 mln. lager dan de structurele weerstandscapaciteit. De weerstandscapaciteit is dus voldoende groot om de berekende risico's op te vangen. Ook in 2006 en 2007 is de weerstandscapaciteit voldoende groot om de risico's op te vangen. In 2004 en 2005 heeft de provincie de risico's nog niet afgezet tegen de weerstandscapaciteit, waardoor het weerstandsvermogen niet kan worden weergegeven in een getal.

Bij de risico's wordt in de jaarstukken 2008 een deel als p.m. aangeduid. Een voorbeeld hiervan zijn de nadelige gevolgen van de eindafrekeningen voor de EU-programma's 1994-1999.<sup>49</sup> De provincie heeft dit risico niet gekwantificeerd, maar heeft hiervoor wel circa € 1 mln. in de bestemmingsreserve 'Cofinanciering EU-projecten 1994-1999' opgenomen. Deze geormerkte middelen zijn niet meegenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit. De provincie verwacht dat dit budget toereikend is voor het afdekken van het risico. Het noemen van dit risico in de paragraaf Weerstandsvermogen is onnodig, omdat de provincie een maatregel heeft getroffen om het risico op te vangen, namelijk het reserveren van middelen in de bestemmingsreserve.

Als de provincie het risico bij het weerstandsvermogen wil opnemen, dan zouden de middelen van de reserve moeten worden overgeheveld naar de algemene reserve en de bestemmingsreserve moeten worden opgeheven. Dit zou aansluiten op het streven van de provincie om het aantal bestemmingsreserves beperkt te houden en heeft als voordeel dat het totaal bedrag om de risico's te dekken lager kan zijn dan de totale omvang van de risico's. De kans dat risico's zich namelijk gelijktijdig manifesteren is gering, waardoor niet elk risico apart gedekt hoeft worden.

**Bevinding 7:** De weerstandscapaciteit is in de periode 2006-2008 groot genoeg om de risico's op te vangen. Wel noemt de provincie in de paragraaf Weerstandsvermogen een risico dat ze heeft gedekt met middelen uit een bestemmingsreserve. Dit risico zou zodoende niet moeten worden opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen.

<sup>48</sup> Jaarstukken 2004-2008.

<sup>49</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2008, 28 mei 2009, pag. 138.





# 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 Bestemmingsreserve Cofinanciering Zuiderzeelijn

De bestemmingsreserve cofinanciering Zuiderzeelijn is op 14 november 2002 door PS ingesteld, bij het vaststellen van de nota Reserves en voorzieningen 2002.

#### *Beleidsmatige onderbouwing*

**Tabel 7** Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

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

Het nut en de noodzaak zijn algemeen van aard en komen voort uit het PS besluit van 26 juni 2002 toen is ingestemd met de bestuursovereenkomst Zuiderzeelijn. Hierin is afgesproken dat de provincie financieel bijdraagt aan de realisatie van de Zuiderzeelijn. In de commissievergadering van 19 juni 2002 is reeds voorgesteld om voor de dekking van de provinciale bijdrage aan de realisatie van de Zuiderzeelijn een aparte reserve te creëren. De functie van de bestemmingsreserve is bij instelling niet expliciet verwoord, maar het is duidelijk dat de functie sparen betreft. Het doel van de bestemmingsreserve bij instelling is duidelijk, namelijk een provinciale bijdrage van € 31,8 mln. voor de realisering van de Zuiderzeelijn in 2010.<sup>50</sup>

#### *Financiële onderbouwing*

**Tabel 8** Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

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

<sup>50</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2002, november 2002.

De provincie geeft in het instellingsbesluit aan dat de bestemmingsreserve wordt gevoed door:<sup>51</sup>

- overheveling van een bedrag van € 10 mln. uit de reserve strategische projecten;
- jaarlijkse storting van een deel van de te verwachten rentebaten, waarbij de provincie uitgaat dat in de periode 2002-2010 structureel minimaal € 1,5 mln. van de rentebaten beschikbaar zal zijn om de bestemmingsreserve Zuiderzeelijn te voeden;<sup>52</sup>
- een deel van de provinciale co-financieringsmiddelen EU-projecten 00-06 vanaf 2007;
- eventuele incidentele meevallers, zoals rekeningoverschotten vanaf 2002.

In het Hoofdlijnenakkoord 2007-2011 is opgenomen dat als het Rijk besluit de Zuiderzeelijn niet aan te leggen, het college de gereserveerde middelen zal aanwenden voor de aanleg van de IJmeerlijn, de ontsluiting van de luchthaven Lelystad en de cofinanciering voor het transitiepakket voor Noordelijk Flevoland.<sup>53</sup> Bij het vaststellen van de nieuwe nota Reserves en voorzieningen in 2007 is de onderbouwing aangepast. Toen is besloten om jaarlijks een bedrag van € 3,1 mln. in de bestemmingsreserve te storten.<sup>54</sup>

Bij instelling heeft de provincie de omvang van de bestemmingsreserve aangegeven, namelijk € 31,8 mln. in 2010. De provincie heeft niet vastgelegd wanneer de middelen worden aangewend (onttrekking), waardoor ook de duur van de reserve onbekend is. Het is namelijk mogelijk dat de middelen uit de bestemmingsreserve pas na 2010 zullen worden aangewend. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de provincie afhankelijk is van besluitvorming van het Rijk.

Het kabinet heeft in november 2007 besloten om de aanleg van de Zuiderzeelijn definitief te schrappen. In 2008 zou de provincie een voorstel doen voor de onttrekking van de reeds gereserveerde provinciale middelen, zodat na besluitvorming de reserve opgeheven kan worden.<sup>55</sup>

Op 17 april 2008 hebben PS ingestemd met het beschikbaar stellen van € 8 mln. voor de ontwikkeling van Noordelijk Flevoland en het reserveren van het overig deel van de middelen ten behoeve van de in het Hoofdlijnenakkoord afgesproken bestemmingen (aanleg IJmeerlijn en ontsluiting luchthaven Lelystad).<sup>56</sup>

In de voorjaarsnota 2008 is vervolgens opgenomen dat de gespaarde co-financieringsmiddelen verdeeld worden over drie deelgebieden, namelijk de ontwikkeling van Noordelijk Flevoland, mobiliteitsprojecten in midden Flevoland en de as Almere-Amsterdam, waarbij is uitgegaan van € 8 mln. per deelgebied. Op basis van de herziene eindomvang van de reserve (€ 24 mln.) is de toevoeging voor 2008 verlaagd met € 0,5 mln.<sup>57</sup> De toevoegingen voor 2009 en 2010 zijn gewijzigd en bedragen € 1,5 mln. Vanaf 2011 wordt niet meer aan de reserve toegevoegd, omdat dan het beoogde eindbedrag van € 24 mln. is bereikt.<sup>58</sup> De omvang van € 8 mln. per deelgebied is niet nader onderbouwd in bijvoorbeeld een meerjarenplan. Dit is ook niet toegelicht in de jaarstukken 2008. Bij de toelichting van de reserves in de jaarstukken 2008 is de tekst bij de reserve Zuiderzeelijn niet geactualiseerd en zijn de wijzigingen binnen de reserve niet beschreven.

---

<sup>51</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2002, november 2002.

<sup>52</sup> Denkrichting dekking provinciale bijdrage Zuiderzeelijn, 19 juni 2002.

<sup>53</sup> Hoofdlijnenakkoord 2007-2011, 5 april 2007.

<sup>54</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2007, 4 oktober 2007.

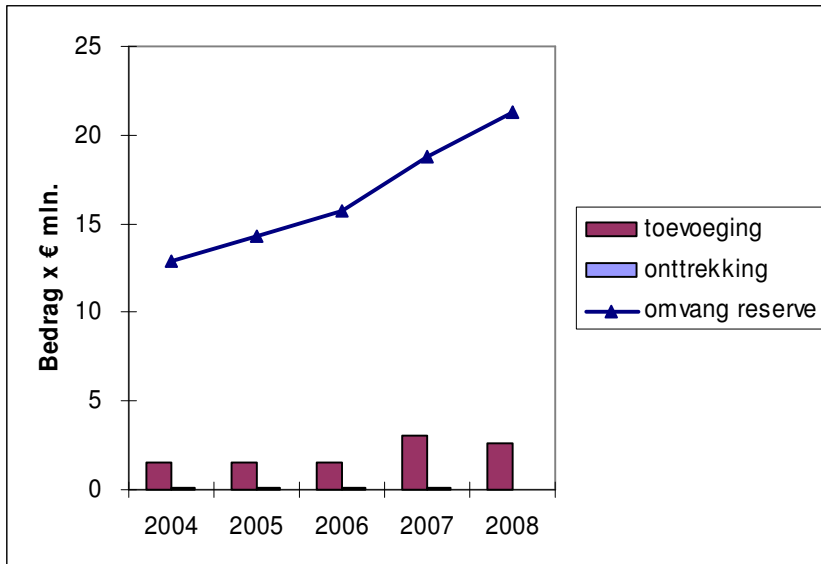
<sup>55</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2007, 29 mei 2008, pag. 150.

<sup>56</sup> Concept-akkoord afwikkeling ZZL-dossier, 17 april 2008.

<sup>57</sup> Voorjaarsnota 2008, 29 mei 2008.

<sup>58</sup> Financieel kader begroting 2009, 29 mei 2008.

## Omvang en verloop



**Figuur 9 Omvang en verloop bestemmingsreserve Cofinanciering Zuiderzeelijn<sup>59</sup>**

Uit figuur 9 blijkt dat in 2004 de omvang van de bestemmingsreserve € 12,9 mln. bedroeg. Gedurende de periode 2004-2008 heeft de provincie Flevoland voornamelijk middelen aan de bestemmingsreserve toegevoegd, waardoor de omvang van de bestemmingsreserve eind 2008 is toegenomen tot € 21,3 mln. In de periode 2004-2006 zijn beperkte bedragen aan de bestemmingsreserve onttrokken ter dekking van de proceskosten die voor dit project gemaakt worden, zoals de inhuur van specifieke kennis.<sup>60</sup>

### *Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing*

In de periode 2004-2007 spaart de provincie conform functie en doel voor de aanleg van de Zuiderzeelijn. Nadat in 2007 is besloten de Zuiderzeelijn niet aan te leggen, is de reserve blijven bestaan. De provincie heeft alleen het doel gewijzigd in de voorjaarsnota 2008. De gespaarde co-financieringsmiddelen worden verdeeld over drie deelgebieden. De nut en noodzaak en de functie van de bestemmingsreserve zijn echter niet opnieuw aangegeven.

### *Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing*

In de periode 2004-2006 is volgens het instellingsbesluit jaarlijks € 1,5 mln. aan de bestemmingsreserve toegevoegd en in 2007 is conform de wijziging op het instellingsbesluit € 3,1 mln. aan de bestemmingsreserve toegevoegd. Nadat in 2007 is besloten de Zuiderzeelijn niet aan te leggen, is de financiële onderbouwing gedeeltelijk aangepast, want de omvang en toevoegingen zijn gewijzigd. In 2008 is overeenkomstig deze wijziging € 2,6 mln. aan de reserve toegevoegd. De onttrekkingen en de duur van de bestemmingsreserve zijn niet opnieuw bepaald, waardoor onduidelijk is wanneer de middelen van de bestemmingsreserve zullen worden aangewend en hoelang de reserve gehandhaafd blijft.

<sup>59</sup> Jaarstukken 2004-2008.

<sup>60</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2008, 28 mei 2009.

**Bevinding 8:** De bestemmingsreserve Cofinanciering Zuiderzeelijn is niet opgeheven, nadat in 2007 is besloten om de Zuiderzeelijn niet aan te leggen. Het doel, omvang en toevoegingen zijn in 2008 aangepast, maar nut en noodzaak, functie, onttrekkingen en duur van de bestemmingsreserve zijn niet opnieuw aangegeven. De omvang van € 8 mln. per deelgebied is niet nader onderbouwd.

## 4.2 Bestemmingsreserve Investeringsimpuls Flevoland-Almere (IFA)

De bestemmingsreserve investeringsimpuls Flevoland-Almere is door PS ingesteld op 5 oktober 2006.

### *Beleidsmatige onderbouwing*

**Tabel 9** Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

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

De nut en noodzaak van het instellen van de bestemmingsreserve wordt in algemene zin uitgelegd. De provincie wil een extra inspanning leveren ten behoeve van de verdere ontwikkeling van Almere tot een volledige en volwaardige stad binnen de Noordvleugel van de Randstad.

De functie is bij instelling niet expliciet aangegeven. Uit de onderbouwing blijkt dat de bestemmingsreserve betrekking heeft op zowel het sparen als het dekken van grote projecten. Het doel is namelijk sparen en investeren van € 100 mln. in de periode tot en met 2020 waarvan € 35 mln. in de periode tot en met 2010. Hiermee kan het investeringsprogramma worden gedekt. Met het investeringsprogramma wil de provincie een krachtige impuls voor de ontwikkeling van een uniek stedelijk klimaat in Almere creëren en de economische positie van Almere binnen de Noordvleugel van de Randstad versterken: *“Een impuls voor ideeën, ondernemingen en mensen, waardoor Almere duurzaam aantrekkelijk wordt en waarbij het gaat om investeringen in de sociale, culturele en economische infrastructuur.”*<sup>61</sup>

Binnen deze centrale doelstelling worden 5 programmalijnen onderscheiden, te weten:

1. versterking economische structuur;
2. kwaliteitslag groen-blauwe stad;
3. versterking voorzieningenstructuur;
4. versterking hoger onderwijs en middelbaar onderwijs;
5. infrastructurele knelpunten (buiten reguliere financieringsregelingen).

### *Financiële onderbouwing*

**Tabel 10** Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

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

<sup>61</sup> Investeringsimpuls Flevoland - Almere, 5 oktober 2006.

Bij instelling is bepaald dat de reserve wordt gevoed met een eenmalige toevoeging van € 14,5 mln. uit de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten en met jaarlijkse toevoegingen van een deel van de rentebaten.<sup>62</sup> De geplande meerjarige toevoegingen zijn niet opgenomen in de onderbouwing van de reserve, maar wordt jaarlijks weergegeven in de begroting. In de begroting 2009 is opgenomen dat de reserve in 2009 en 2010 wordt gevoed met respectievelijk € 6,5 mln. en € 8,2 mln.<sup>63</sup> In de begroting 2010 is de toevoeging voor 2010 met € 1,3 mln. naar beneden bijgesteld in verband met de vertraagde opstart en uitvoering van de beoogde projecten.<sup>64</sup>

Wanneer de middelen worden onttrokken is bij instelling niet aangegeven. Deze bevoegdheid hebben PS gedelegeerd aan GS.<sup>65</sup> GS besluiten over de onttrekkingen aan de bestemmingsreserve tot € 24,65 mln. ter (co)financiering van concrete projecten en de daartoe benodigde besluiten, waaronder het aangaan van overeenkomsten.<sup>66</sup> Uit de feitelijke wederhoorreactie blijkt dat onttrekkingen plaatsvinden op basis van door GS en het college van B&W Almere goedgekeurde projectideeën. Deze ideeën moeten in de loop van de tijd geboren worden, waardoor het bij instelling niet duidelijk is wanneer onttrekkingen zich voordoen.<sup>67</sup> De projecten moeten passen binnen het kader van het Convenant Investeringsprogramma Flevoland-Almere vastgestelde meerjarenplan 2006-2010. De focus bij het kiezen van de projecten is gericht op projecten van substantiële omvang, waarvan een impuls uitgaat naar andere investeringen en investeerders (multipliereffect) en die niet behoren tot reguliere taken en investeringen van de gemeente Almere en de provincie. Vanaf de begroting 2009 geeft de provincie wel inzicht in de geplande onttrekkingen. Hierin staat vermeld dat de provincie voor het begrotingsjaar 2008 uitgaat van een onttrekking van € 10,4 mln.<sup>68</sup>

De omvang en de duur van de reserve zijn bij instelling aangegeven. De provincie wil € 100 mln. sparen en investeren in de periode tot en met 2020 waarvan € 35 mln. in de periode tot en met 2010.

---

<sup>62</sup> Programmabegroting 2008, 8 november 2007, pag. 97.

<sup>63</sup> Programmabegroting 2009, pag. 187.

<sup>64</sup> Programmabegroting 2010, pag. 159.

<sup>65</sup> Delegatiebesluit Investeringsimpuls Flevoland-Almere, 9 november 2006 en Tweede delegatiebesluit Investeringsimpuls Flevoland-Almere, 6 september 2007.

<sup>66</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2007, 4 oktober 2007.

<sup>67</sup> Feitelijke wederhoorreactie, 19 maart 2010

<sup>68</sup> Programmabegroting 2009, pag. 187.

### Omvang en verloop



Figuur 10 Omvang en verloop bestemmingsreserve Investeringsimpuls Flevoland-Almere<sup>69</sup>

Uit figuur 10 blijkt dat in de periode van 2006 t/m 2008 elk jaar middelen aan de bestemmingsreserve zijn toegevoegd. Bij instelling van de bestemmingsreserve in 2006 is € 15,9 mln. gestort. Dit betreft onder andere een overheveling van € 14,5 mln. van de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten naar de bestemmingsreserve Investeringsimpuls Flevoland-Almere. In 2007 en 2008 heeft de provincie respectievelijk € 4,3 mln. en € 2,7 mln. gestort. In totaal is € 22,9 mln. aan de bestemmingsreserve toegevoegd. In 2006 en 2007 zijn nog geen projectenovereenkomsten afgesloten die tot onttrekkingen geleid hebben. In 2008 is voor € 5,9 mln. aan de bestemmingsreserve onttrokken voor betalingen aan projecten.<sup>70</sup> De omvang van de bestemmingsreserve bedraagt zodoende € 17,0 mln. eind 2008.

#### *Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing*

De provincie stort jaarlijks in de bestemmingsreserve, waarmee wordt voldaan aan de functie en het doel. Ook de onttrekking in 2008 in verband met betalingen aan projecten in het kader van het Investeringsprogramma Flevoland-Almere sluit aan bij het doel.

#### *Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing*

De som van de toevoegingen in 2006 t/m 2008 en de begrote toevoegingen in 2009 en 2010 bedraagt in totaal € 36,3 mln. Dit is € 1,3 mln. hoger dan het beoogde bedrag van € 35 mln. voor 2010. De aansluiting van de geplande onttrekkingen op het verloop kan tot en met 2007 niet worden nagegaan, omdat er tot 2008 geen geplande onttrekkingen zijn aangegeven. Voor 2008 kan dit wel worden nagegaan. In 2008 is de werkelijke onttrekking van € 5,9 mln. bijna de helft lager dan de geplande onttrekking van € 10,4 mln. Dit kan ertoe leiden dat de middelen langer in de bestemmingsreserve gereserveerd blijven dan vooraf is bepaald en dat het doel om € 35 mln. te investeren in 2010 niet gehaald gaat worden.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> Jaarstukken 2006-2008.

<sup>70</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2008, 28 mei 2009, pag. 184.

<sup>71</sup> Ook uit de jaarstukken 2009 (p. 194) blijkt dat werkelijke onttrekkingen lager zijn dan begroot. In 2009 is € 3,4 mln. minder onttrokken dan begroot als gevolg van achterblijvende betalingen aan projecten. Wel hebben PS op 18 februari 2010 ingestemd met de realisatie van de Hogeschool Flevoland door Windesheim. Dit zal naar verwachting tot grote onttrekkingen gaan leiden.

**Bevinding 9:** Bij de bestemmingsreserve Investeringsimpuls Flevoland-Almere ligt de provincie op schema om in totaal € 35 mln. in 2010 aan de bestemmingsreserve toegevoegd te hebben. PS hebben geen inzicht in de *geplande* onttrekkingen tot en met 2007. Voor 2008 geldt dat de werkelijke onttrekking veel lager is dan de geplande onttrekking. De middelen blijven mogelijk langer in de bestemmingsreserve gereserveerd waardoor het investeren van € 35 mln. in de periode tot en met 2010 mogelijk niet gehaald gaat worden. PS hebben de beslissingsbevoegdheid over onttrekkingen van de reserve gedelegeerd aan GS, waardoor GS uitgaven kunnen doen tot een bedrag van € 24,65 mln.

### 4.3 Bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten

De bestemmingsreserve is in 2005 door PS ingesteld bij het vaststellen van de nota Reserves en voorzieningen 2005, waarin is voorgesteld om de bestemmingsreserve Ontwikkelingsprojecten samen te voegen met de bestemmingsreserve Strategische projecten.<sup>72</sup>

#### *Beleidsmatige onderbouwing*

**Tabel 11** Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

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

De nut en noodzaak van de instelling heeft de provincie in algemene zin aangegeven. Het onderscheid tussen ontwikkelings- en strategische projecten was moeilijk aan te geven en zodoende is besloten om beide bestemmingsreserves samen te voegen tot één bestemmingsreserve. De bestemmingsreserve vervult een belangrijke rol bij het realiseren van projecten die naar hun omvang niet binnen de jaarlijks in de begroting beschikbare middelen kunnen worden opgevangen. Daarnaast kan de reserve worden ingezet voor het stimuleren van zaken die van strategisch belang zijn voor de provincie. Gelet op de omvangrijke bedragen, die veelal met het uitvoeren van ontwikkelings- en strategische projecten zijn gemoeid en de noodzaak om tot verdere ontwikkeling van de provincie te komen, zal een sterke reserve de komende jaren noodzakelijk blijven, aldus de provincie.

Bij instelling is de functie impliciet aangegeven, want het betreft het sparen voor en dekken van projecten die naar hun omvang niet binnen de begroting kunnen worden opgevangen. Bij de bestemmingsreserve is een doel geformuleerd, namelijk het realiseren van projecten die naar hun omvang niet binnen de jaarlijks in de begroting beschikbare middelen kunnen worden opgevangen. Het oordeel over het doel is deels, omdat het zeer algemeen is geformuleerd.

Bij instelling zijn onderstaande randvoorwaarden opgesteld om een beroep te doen op de bestemmingsreserve:

- Dat bestaande budgetten of andere reserves niet toereikend zijn, mag geen argument zijn om een beroep te doen op de reserve Ontwikkelings- en strategische projecten.
- Het mag niet gaan om zaken die met een zekere regelmaat voorkomen, omdat die onderwerpen in de reguliere begroting moeten worden meegenomen.

<sup>72</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2005, 3 maart 2005.

- Het moet gaan om publieke zaken waarvan nadrukkelijk een multipliereffect mag worden verwacht.
- Het moet gaan om – veelal grootschalige – projecten met substantiële effecten, uitstraling en betekenis voor Flevoland.

#### *Financiële onderbouwing*

**Tabel 12 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling**

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

Bij instelling is bepaald dat de provincie de incidentele, extra opbrengsten motorrijtuigenbelasting in 2004 en 2005 en eventueel 2006 zal storten in de bestemmingsreserve. De bestemmingsreserve wordt jaarlijks gevoed met een deel van de rentebaten die de provincie ontvangt. Bij instelling bedraagt de omvang van de reserve € 27,7 mln. Bij instelling is niet aangegeven waaraan en wanneer de middelen worden uitgegeven. Voor de invulling en benutting van de reserve zou een meerjarenplan worden ontwikkeld waarin rekening gehouden zou worden met de vereiste inspanningen zoals beschreven in het omgevingsplan en met de verdere ontwikkelingen van Almere.<sup>73</sup> De provincie heeft dit meerjarenplan niet opgesteld.<sup>74</sup>

De provincie heeft aangegeven dat ze niet uitgaat van een minimale of maximale omvang van de bestemmingsreserve.<sup>75</sup> Dit was wel het geval voor de voormalige bestemmingsreserve Ontwikkelingsprojecten<sup>76</sup> en de bestemmingsreserve Strategische projecten.<sup>77</sup>

Bij instelling is niet de duur van de bestemmingsreserve aangegeven. Wel stelt de provincie dat gelet op de omvangrijke bedragen die veelal met het uitvoeren van ontwikkelings- en strategische projecten gemoeid zijn en de noodzaak om tot verdere ontwikkeling van de provincie te komen, een sterke bestemmingsreserve de komende jaren noodzakelijk blijft.<sup>78</sup> In 2007 is besloten om vanaf 2008 jaarlijks € 0,8 mln. extra te storten in de bestemmingsreserve ten behoeve van investeringen voor de speerpunten uit het Omgevingsplan.<sup>79</sup> De provincie heeft vanuit het oogpunt van transparantie ervoor gekozen om deze investeringen niet via de bestemmingsreserve Uitvoering Omgevingsplan te laten verlopen. De bestemmingsreserve Uitvoering Omgevingsplan gaat over de *proceskosten* en de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten gaat over *investeringen*.<sup>80</sup>

<sup>73</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2005, 3 maart 2005.

<sup>74</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 10 december 2009. Begin 2010 is de provincie wel bezig een dergelijke meerjarenplanning op te stellen (bron: feitelijke wederhoorreactie, 19 maart 2010).

<sup>75</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 10 december 2009.

<sup>76</sup> Minimale omvang € 2,5 mln. en maximale omvang € 5,0 mln.

<sup>77</sup> Minimale omvang € 5,0 mln. en maximale omvang € 10,0 mln.

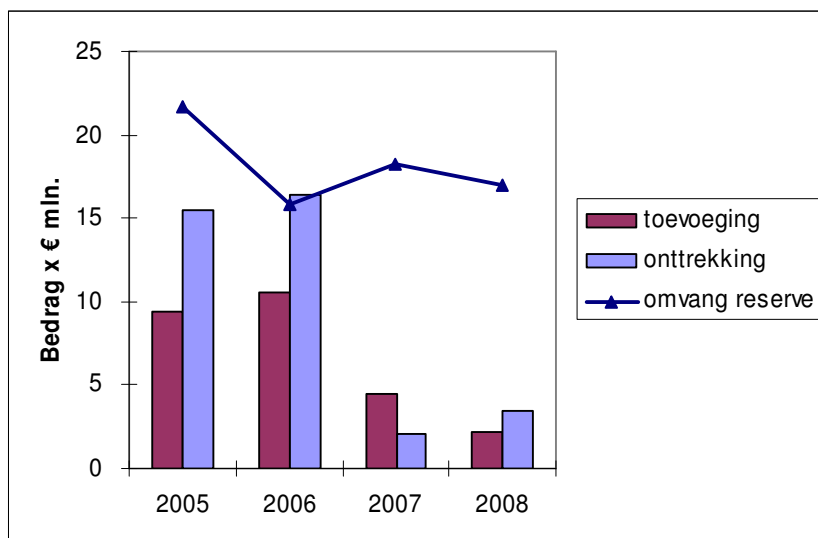
<sup>78</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2007, 4 oktober 2007.

<sup>79</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2007, 4 oktober 2007.

<sup>80</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 10 december 2009.



## Omvang en verloop



**Figuur 11 Omvang en verloop bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten<sup>81</sup>**

Uit figuur 11 blijkt dat de provincie Flevoland in de periode 2005 tot en met 2008 elk jaar zowel toevoegingen als onttrekkingen heeft gedaan. In 2005 en 2006 waren de onttrekkingen groter dan de toevoegingen, waardoor de omvang van de bestemmingsreserve is afgenomen van € 27,7 mln. tot € 15,8 mln. Dit had voor 2005 te maken met een overheveling van € 9,0 mln. naar de bestemmingsreserve Cofinanciering EU-projecten 2000-2006 (zie paragraaf 4.4) en een terugbetaling van € 3,9 mln. voor opcenten MRB 2004. PS hebben over deze laatste onttrekking vooraf geen expliciet besluit genomen. Ook de accountant heeft dit geconstateerd.<sup>82</sup> Zodoende is dit in een aparte bijlage bij de jaarstukken toegelicht. In 2006 is € 14,5 mln. overgeheveld naar de nieuwe bestemmingsreserve Investeringsimpuls Flevoland Almere (zie paragraaf 4.2). Daarnaast is een bedrag van € 10,6 mln. toegevoegd, dat voortkomt uit rentebaten, incidentele meeropbrengsten uit opcenten MRB en in de loop van het jaar ontstane extra inkomsten uit het Provinciefonds.

In 2007 heeft de provincie meer toegevoegd dan onttrokken. De grootste toevoeging (€ 2,2 mln.) heeft betrekking op niet besteed budget voor grondverwerving OostvaardersWold. Deze middelen blijven gereserveerd in de bestemmingsreserve. In 2008 is meer onttrokken dan toegevoegd: € 2,0 mln. is overgeheveld naar de bestemmingsreserve Risico's kapitaalverstrekking en € 0,9 mln. is onttrokken voor de afwikkeling van de zogenoemde strategische pijlers 2005-2007. Eind 2008 bedraagt de omvang van de bestemmingsreserve € 17,0 mln.

### *Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing*

Het verloop van de bestemmingsreserve komt in redelijke mate overeen met de onderbouwing. Ten eerste blijkt de egaliseringsfunctie uit het feit dat de omvang van de bestemmingsreserve redelijk constant blijft. Ten tweede blijkt het doel uit het verloop van de bestemmingsreserve, want de bestemmingsreserve wordt gebruikt voor het dekken van omvangrijke bedragen en projecten zoals IFA en OostvaardersWold. Echter, veelal gaat het hierbij om een overheveling van middelen naar een andere bestemmingsreserve. Dit betreft minstens € 25,5 mln. van € 37,5 mln. (de totale omvang van de onttrekkingen in periode 2005-2008). Hierdoor krijgt de reserve het karakter van een algemene reserve. Dit wordt versterkt door de relatie met de algemene reserve, zoals aangegeven in paragraaf 2.1. Als de middelen binnen de algemene reserve boven de maximale omvang uitkomen, dan worden deze extra middelen overgeheveld naar de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten. De

<sup>81</sup> Jaarstukken 2005-2008.

<sup>82</sup> Mutaties reserves, 24 mei 2006.

omvang van de bestemmingsreserve is daarbij niet afhankelijk van het gestelde doel van de bestemmingsreserve. Daarnaast lijkt de overheveling van € 2,0 mln. in 2008 naar de bestemmingsreserve Risico's kapitaalverstreking niet aan te sluiten op het doel van de reserve. Dit is geen publieke zaak waarvan nadrukkelijk een multipliereffect mag worden verwacht of een grootschalig project met substantiële effecten, uitstraling en betekenis voor Flevoland.

#### *Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing*

De financiële onderbouwing is beperkt, waardoor alleen voor de toevoegingen kan worden nagegaan of het verloop hierop aansluit. Dit is in grote mate het geval. Een deel van de rentebaten wordt namelijk jaarlijks aan de bestemmingsreserve toegevoegd, voor zover toegelicht in de jaarstukken. Door de summiere toelichting in de jaarstukken kan niet worden nagegaan of in 2008 € 0,8 mln. extra in de bestemmingsreserve is gestort conform de wijziging van de financiële onderbouwing.

<b>Bevinding 10:</b>	<p>De bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten heeft het karakter van een algemene reserve:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vanuit de algemene reserve worden middelen overgeheveld naar de bestemmingsreserve als deze boven het gestelde maximum van de algemene reserve uitkomen. Voor de bestemmingsreserve is daarentegen geen maximale omvang aangegeven.</li> <li>▪ De bestemmingsreserve voedt voornamelijk andere reserves. In de periode 2005-2008 is minstens € 25,5 mln. van € 37,5 mln. overgeheveld naar andere bestemmingsreserves.</li> <li>▪ Onttrekkingen aan de bestemmingsreserve hebben niet alleen betrekking op het doel (het dekken van grootschalige projecten).</li> <li>▪ Voor de invulling en benutting van de reserve zou een meerjarenplan worden ontwikkeld, maar dat is niet gebeurd.</li> </ul>
----------------------	--

## 4.4 Bestemmingsreserve Cofinanciering EU-projecten 00-06

PS hebben de bestemmingsreserve cofinanciering EU-projecten 00-06 in 1999 ingesteld.<sup>83</sup> Bij de 30<sup>ste</sup> begrotingswijziging in 2000 is formeel besloten tot het instellen van de bestemmingsreserve.<sup>84</sup>

#### *Beleidsmatige onderbouwing*

**Tabel 13** Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

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

Nut en noodzaak van de bestemmingsreserve zijn in algemene zin bij instelling vastgelegd. Op 30 september 1999 hebben PS besloten om voor de cofinanciering van het Europees Vervolgprogramma Flevoland 2000-2006 (EVP) en de financiering van de kosten van uitvoering van het programma middelen beschikbaar te stellen. De functie van de bestemmingsreserve is niet bij instelling omschreven. De provincie spreekt op een later moment

<sup>83</sup> Europees Vervolgprogramma Flevoland 2000-2006, 30 september 1999.

<sup>84</sup> 30<sup>ste</sup> begrotingswijziging, 5 oktober 2000.

van een “knelpuntenpot”.<sup>85</sup> Bij instelling is het doel wel aangegeven, namelijk cofinanciering van projecten die vallen binnen het EVP en voor extra uitvoeringskosten.<sup>86</sup>

#### Financiële onderbouwing

**Tabel 14 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling**

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

In 1999 is bepaald dat van 2000 t/m 2006 jaarlijks € 3,175 mln. aan de bestemmingsreserve zal worden toegevoegd en incidenteel € 5 mln. uit de bestemmingsreserve Strategische projecten zal worden onttrokken. Het totaal aan provinciale middelen komt zodoende uit op € 27,22 mln. In 2000 is hierop een wijziging gekomen. Besloten is om jaarlijks € 2,72 mln. ten laste van de begroting aan de bestemmingsreserve toe te voegen en € 2,45 mln. incidenteel uit de bestemmingsreserve strategische projecten over te hevelen.<sup>87</sup> In 2002 is besloten om de jaarlijkse toevoegingen tot en met 2006 te verlagen naar circa € 2,6 mln. per jaar en de ontvangen afkoopsom van Arbeidsvoorziening Nederland van € 1,2 mln. voor technische bijstand toe te voegen aan de reserve.<sup>88</sup> Eind 2003 hebben PS ingestemd om tot *overcommitting* over te gaan, om te voorkomen dat onderuitputting van het programma ontstaat. Dit betekent dat meer projecten worden gehonoreerd dan het oorspronkelijke budget toelaat, zodat er een buffer ontstaat wanneer projecten onverhoopt niet gerealiseerd worden. Het risico bij *overcommitting* is dat alle projecten tot uitvoering komen.<sup>89</sup> Voor *overcommitting* is € 7 mln. binnen de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten geoormd. De provincie stelt dat uiteindelijk het totaal beschikbare bedrag voor projecten circa € 22,5 mln. bedraagt.<sup>90</sup>

De provincie heeft bij instelling in 1999 op hoofdlijnen weergegeven waaraan de middelen zullen worden uitgegeven.<sup>91</sup>

1. herstructurering en ontwikkeling stedelijk gebied (€ 5,5 mln.)
2. toeristisch-recreatieve voorzieningen (€ 2,0 mln.)
3. versterking agrarische sector (€ 2,0 mln.)
4. adviesinfrastructuur MKB (€ 3,0 mln.)
5. duurzaam Flevoland (€ 2,5 mln.)
6. technische bijstand (€ 3,0 mln.)

PS hebben in 2005 ingestemd met een flexibeler aanwending van de provinciale middelen om volledige besteding van de Europese middelen te realiseren. Hiertoe is de indeling opgeheven waaraan de provinciale middelen worden uitgegeven. Wanneer de middelen uitgegeven zullen gaan worden, is niet door de provincie bij instelling aangegeven. “De onttrekkingen vinden jaarlijks (op basis van werkelijke uitgaven) plaats en kunnen afwijken van de begroting. De verschillen in werkelijke onttrekking ten opzichte van de begroting worden

<sup>85</sup> Geactualiseerde overzichten met de stand van de reserves en voorzieningen per 10 juli 2001, 23 juli 2001.

<sup>86</sup> Europees Vervolgprogramma Flevoland 2000-2006, 30 september 1999.

<sup>87</sup> 30<sup>ste</sup> begrotingswijziging, 5 oktober 2000.

<sup>88</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2002, 14 november 2002.

<sup>89</sup> Position Paper naar aanleiding van de Mid-term evaluatie van het EPD Flevoland 2000-2006, 2003.

<sup>90</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2007, 4 oktober 2007.

<sup>91</sup> Europees Vervolgprogramma Flevoland 2000-2006, 30 september 1999.

respectievelijk gestort en of onttrokken aan de reserve. Dit wordt jaarlijks gedaan bij het opstellen van de jaarrekening.<sup>92</sup> De middelen uit de reserve zijn beschikbaar gedurende de looptijd van het programma. Het programma heeft een uitloop tot en met 2008. Dit is in december 2008 door de Europese Commissie verlengd tot 30 juni 2009 (in verband met de kredietcrisis).<sup>93</sup> De provincie geeft aan dat de eindafrekening op 1 oktober 2010 ingediend moet zijn bij de Europese Commissie en dat hierna nog een lange periode (5 jaar) volgt van vragen en antwoorden, alvorens de Europese Commissie tot definitieve vaststelling overgaat.<sup>94</sup>

### Omvang en verloop



**Figuur 12 Omvang en verloop bestemmingsreserve Cofinanciering EU-projecten 00-06<sup>95</sup>**

Uit figuur 12 blijkt dat gedurende 2004 tot en met 2006 toevoegingen aan de bestemmingsreserve hebben plaatsgevonden. Dit betreffen de reguliere toevoegingen van circa € 2,5 mln. per jaar. In 2005 valt op dat de provincie Flevoland een grote toevoeging van bijna € 12 mln. heeft gedaan. Dit heeft te maken met de overheveling van € 9,0 mln. vanuit de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten (€ 7 mln. voor overcommitting van het Europees programma en € 2 mln. cofinanciering Leader+/Interreg III/Innovatieve acties).<sup>96</sup> In totaal heeft de provincie gedurende de periode 2000-2008 € 32,7 mln. aan de bestemmingsreserve toegevoegd.<sup>97</sup> Daarnaast hebben in de periode 2004 tot en met 2008 jaarlijks onttrekkingen plaatsgevonden voor betalingen aan projecten van het Europees programma 2000-2006, waardoor de bestemmingsreserve eind 2008 is afgenomen tot € 12,9 mln. Hiervan is € 7,5 mln. geormerkt en € 5,4 mln. vrij aanwendbaar.<sup>98</sup> In 2005 is circa € 4,9 mln. aan de reserve onttrokken. PS hebben over deze onttrekking vooraf geen expliciet besluit genomen. Ook de accountant heeft dit geconstateerd en zodoende is dit in een aparte bijlage bij de jaarstukken toegelicht.<sup>99</sup>

<sup>92</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 3 november 2009.

<sup>93</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 3 november 2009.

<sup>94</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 3 november 2009.

<sup>95</sup> Jaarstukken 2004-2008.

<sup>96</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2005, 24 mei 2006.

<sup>97</sup> Excel overzicht stand van de reserve B005 Cofinanciering 2000-2006, 1 september 2009.

<sup>98</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2008, 28 mei 2009.

<sup>99</sup> Mutaties reserves, 24 mei 2006.

#### *Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing*

Het verloop van de bestemmingsreserve sluit in redelijke mate aan op het doel, namelijk de cofinanciering van projecten die vallen binnen de EVP. Of de middelen zijn uitgegeven aan de posten van provinciale cofinanciering is niet te beoordelen, door het opheffen van de verdeling van middelen naar maatregelen van het EVP. De functie van de bestemmingsreserve is niet aangegeven, waardoor deze niet beoordeeld kan worden. Gezien het verloop van de bestemmingsreserve lijkt de functie zowel sparen als egaliseren in te houden. De provincie heeft aangegeven dat de bestemmingsreserve meerdere functies vervult met de nadruk op egaliseren.

#### *Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing*

In totaal is € 32,7 mln. aan de bestemmingsreserve toegevoegd in de periode 2000-2008. Dit sluit niet aan bij de huidige nota Reserves en voorzieningen, waarin wordt gesteld dat het totaal beschikbare bedrag voor projecten circa € 22,5 mln. bedraagt.<sup>100</sup> De provincie heeft hierover aangegeven dat de tekstuele toelichting in de nota Reserves en voorzieningen nog gelijk is aan de toelichting in de jaarrekening 2002.<sup>101</sup> De tekst in de huidige nota Reserves en voorzieningen had dus moeten worden aangepast. In de periode 2004-2008 komen de gerealiseerde toevoegingen wel overeen met de jaarlijks geplande toevoegingen van ongeveer € 2,5 mln.

In de financiële onderbouwing zijn geen geplande onttrekkingen aangegeven, waardoor niet kan worden nagegaan of het verloop hierop aansluit. Van de bestemmingsreserve is volgens de jaarstukken 2008 € 5,4 mln. vrij beschikbaar. De provincie geeft aan dat dit niet correct is. "Feitelijk is het niet oormerken van de middelen een administratieve tekortkoming. Alle middelen zijn namelijk geormerkt voor projecten die binnen het programma vallen. Er is geen sprake van vrije bestedingsruimte.<sup>102</sup> De gevormde reserve heeft tot doel de volledige uitnutting van de Europese budgetten mogelijk te maken. Omdat de definitieve vaststelling pas na indiening en goedkeuring van de volledige programmaperiode kan worden opgemaakt, moet de reserve volledig geormerkt blijven".<sup>103</sup>

**Bevinding 11:** De totale omvang van de provinciale toevoegingen aan de bestemmingsreserve Cofinanciering EU-projecten 00-06 bedraagt € 32,7 mln. Dit sluit niet aan bij het totaal bedrag van € 22,5 mln. in de huidige nota Reserves en voorzieningen. Wanneer de resterende middelen van de reserve worden aangewend is onbekend. De omvang van de reserve bedraagt eind 2008 € 12,9 mln. waarvan € 7,5 mln. geormerkt is en € 5,4 mln. vrij aanwendbaar volgens de jaarstukken. De provincie geeft echter aan dat alle middelen in de reserve geormerkt zijn. Dit heeft gevolgen voor de incidentele weerstandscapaciteit in 2008, die daardoor ook minder groot is dan berekend in de paragraaf Weerstandsvermogen.

## **4.5 Bestemmingsreserve Risico kapitaalverstrekking**

De bestemmingsreserve Risico's kapitaalverstrekking was voorheen een voorziening die in 1988 door PS is ingesteld als fonds risico kapitaalverstrekingen.<sup>104</sup> Op aanraden van de accountant is de voorziening in 2005 gewijzigd in een bestemmingsreserve. PS hebben over deze wijziging geen expliciet besluit genomen.

<sup>100</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2007, 4 oktober 2007.

<sup>101</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 14 januari 2010.

<sup>102</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 3 november 2009.

<sup>103</sup> Feitelijke wederhoorreactie, 19 maart 2010.

<sup>104</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2005, 3 maart 2005.

### Beleidsmatige onderbouwing

**Tabel 15 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling**

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

Nut en noodzaak van de instelling van de reserve is ingegeven door de accountant. De voorziening was ingesteld om risico's op te vangen die voortvloeien uit het beschikbaar stellen van risicodragend kapitaal (leningen) en het afgeven van garanties. Aangezien er geen sprake is van harde claims, is in overleg met de accountant besloten om een bestemmingsreserve in te stellen. De functie is niet expliciet aangegeven, maar uit de beschrijving van het doel blijkt een bufferfunctie; doel van de bestemmingsreserve is het opvangen van risico's die voortvloeien uit het beschikbaar stellen van risicodragend kapitaal en het afgeven van garanties.<sup>105</sup> De functie komt overeen met één van de functies van de algemene reserve, namelijk het dekken van risico's en onvoorziene maar noodzakelijke uitgaven.<sup>106</sup> De risico's zijn niet in de paragraaf Weerstandsvermogen opgenomen. Als deze risico's hierin zouden worden opgenomen en de middelen zouden worden overgeheveld naar de algemene reserve, dan kan de bestemmingsreserve opgeheven worden. Dit zou aansluiten op het streven van de provincie om het aantal reserves beperkt te houden en heeft als voordeel dat niet elk risico apart moet worden gedekt. De kans dat risico's zich gelijktijdig manifesteren is gering, waardoor het totaal bedrag om de risico's te dekken lager kan zijn dan de totale omvang van de risico's.

### Financiële onderbouwing

**Tabel 16 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 en waarop er wordt onttrokken zijn bij instelling niet beschreven. De provincie geeft later aan dat als er concrete aanwijzingen zijn dat leningen niet worden terugbetaald, dan wel garanties worden aangesproken (harde claims), zal het desbetreffende bedrag worden overgeheveld naar de *voorziening* "oninbare vorderingen".<sup>107</sup> Bij die leningen waarbij (mogelijk) niet wordt terugbetaald, dan wel garanties (kunnen) worden aangesproken wordt uitgegaan van een 100% dekking. Deze bedragen (leningen dan wel garanties) worden dan ook 1 op 1 gestort in deze reserve.<sup>108</sup>

Deze werkwijze heeft als nadeel dat een relatief groot bedrag in de bestemmingsreserve gaat zitten als het veel leningen en garanties betreft, terwijl de provincie ervan uit mag gaan dat het merendeel van de leningen wel terugbetaald wordt. Het totaal bedrag om de risico's te dekken kan zodoende lager zijn dan de totale omvang van de risico's.

<sup>105</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2005, 3 maart 2005.

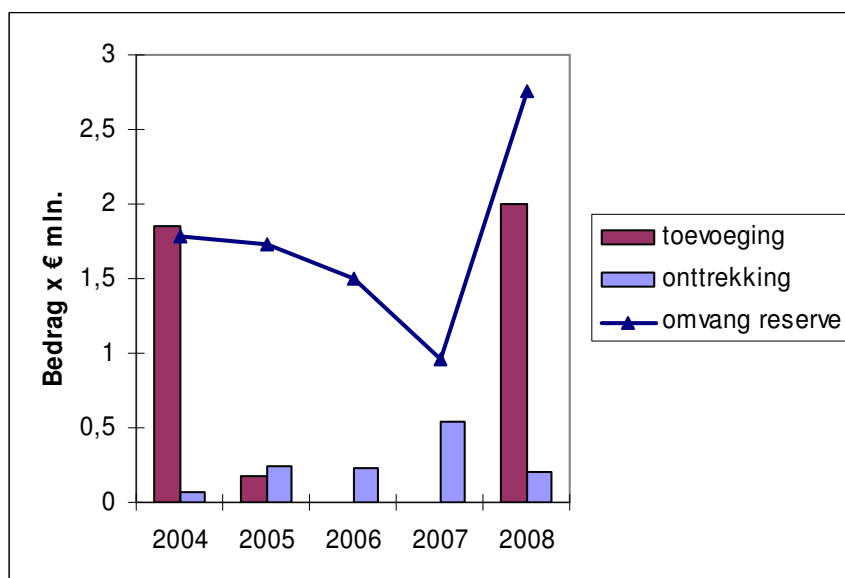
<sup>106</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2008, 28 mei 2009, pag. 196.

<sup>107</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2007, 29 mei 2008, pag. 150.

<sup>108</sup> Feitelijke wederhoorreactie, 19 maart 2010.

Ook de omvang en duur van de bestemmingsreserve zijn niet beschreven. De provincie geeft hiervoor als verklaring dat de maximale omvang en de hoogte van de noodzakelijke toevoegingen niet op voorhand zijn te bepalen en afhankelijk zijn van ontwikkelingen die in de risico's optreden. De voeding en omvang moeten daarom van jaar tot jaar worden bezien in relatie tot de aard en omvang van de te lopen risico's.<sup>109</sup>

#### Omvang en verloop



**Figuur 13 Omvang en verloop bestemmingsreserve Risico kapitaalverstrekking<sup>110</sup>**

Uit figuur 13 blijkt dat in de periode 2005 tot en met 2007 voornamelijk aan de bestemmingsreserve onttrokken is, waardoor de omvang van de bestemmingsreserve eind 2007 is afgenomen tot € 960.000. Zo is in 2007 € 500.000 overgeheveld van de bestemmingsreserve Risico kapitaalverstrekking naar de voorziening oninbare vorderingen. In 2008 heeft er een grote toevoeging (€ 2,0 mln.) plaatsgevonden in verband met de te verstrekken achtergestelde geldlening ten behoeve van de IJsselmeerziekenhuizen. Dit betreft een overheveling van de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten.

#### *Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing*

In welke mate het verloop van de bestemmingsreserve aansluit op de onderbouwing is vrijwel niet te beoordelen, omdat de onttrekkingen in de jaarstukken vaak niet worden toegelicht. Voor zover dit wel is gedaan, lijkt het verloop van de bestemmingsreserve aan te sluiten bij het doel.

#### *Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing*

De financiële onderbouwing van de reserve ontbreekt, waardoor niet kan worden nagegaan in hoeverre het verloop aansluit op de onderbouwing.

<sup>109</sup> Nota fondsen en reserves 1992, 1 oktober 1992.

<sup>110</sup> Jaarstukken 2004-2008.

**Bevinding 12:** De bestemmingsreserve Risico kapitaalverstrekking is niet expliciet door PS ingesteld en een financiële onderbouwing ontbreekt. Ook worden onttrekkingen in de jaarstukken vaak niet toegelicht. De functie van de reserve is vergelijkbaar met de functie van de algemene reserve, namelijk het dekken van risico's. Risico's worden één op één in de bestemmingsreserve opgenomen. Hierdoor gaat een relatief groot bedrag in de bestemmingsreserve zitten als het veel leningen en garanties betreft, terwijl de provincie ervan uit mag gaan dat het merendeel van de leningen wel terugbetaald wordt. Het totaal bedrag om de risico's te dekken kan zodoende lager zijn dan de totale omvang van de risico's.

## 4.6 Bestemmingsreserve Technische bijstand Europa

De bestemmingsreserve Technische bijstand Europa is in 2002 op basis van een PS besluit ingesteld.<sup>111</sup>

### *Beleidsmatige onderbouwing*

**Tabel 17 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling**

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

Bij de Europese programma's is technische bijstand als aparte kostenpost opgenomen. Nut en noodzaak van de bestemmingsreserve zijn bij instelling vermeld. De provincie wil over- en onderschrijdingen op technische bijstand van Europese programma's bij het opstellen van de jaarrekening kunnen compenseren. Het gaat om de salariskosten van medewerkers in tijdelijke dienst en om overige kosten met betrekking tot technische bijstand. Van jaar tot jaar zullen de kosten van technische bijstand variëren, niet alleen ten opzichte van de met de Europese Commissie overeengekomen meerjarenramingen, maar ook ten opzichte van de raming in de provinciale jaarbegroting. Aangezien sprake is van een goedgekeurde begroting voor een meerjarenprogramma technische bijstand van de Europese programma's, wil de provincie een egaliseringsreserve instellen. In de egaliseringsreserve worden onderuitputtingen ten opzichte van de jaarbegroting gestort. Ook kan bij begrotingsoverschrijdingen via begrotingswijzigingen aan de reserve worden onttrokken.<sup>112</sup> De functie is dus egalisatie en het doel is het egaliseren van de kosten voor technische bijstand van de Europese programma's.

### *Financiële onderbouwing*

**Tabel 18 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling**

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

<sup>111</sup> Vorming egaliseringsreserve kosten technische bijstand EPD, 12 december 2002.

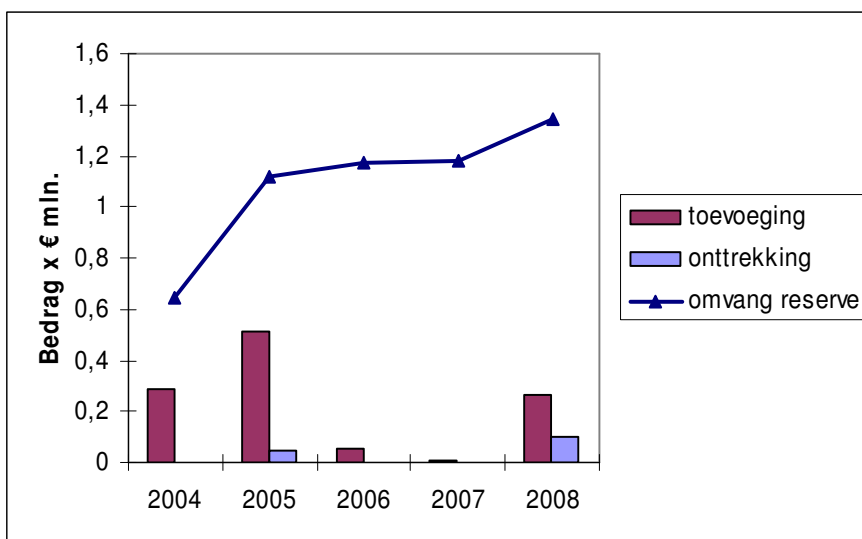
<sup>112</sup> Vorming egaliseringsreserve kosten technische bijstand EPD, 12 december 2002.



De wijze waarop de reserve wordt gevoed of aan de reserve wordt onttrokken is in algemene zin bij instelling bepaald. Onderuitputtingen op technische bijstand ten opzichte van de jaarbegroting worden aan de reserve toegevoegd. Bij onverhoopte begrotingsoverschrijdingen wordt aan de reserve onttrokken.

De omvang en de duur van de bestemmingsreserve zijn niet aangegeven. De provincie stelt hierover dat er geen onderbouwing van deze reserve is opgesteld, omdat deze niet te maken is. De reserve Technische bijstand is ingesteld om schommelingen in de personele uitgaven over de verschillende jaren te kunnen opvangen. Aangezien van te voren niet is in te schatten in hoeverre sprake zal zijn van vacatureruimte en/of inhuur is hier geen zinnige schatting van te maken. Aan het eind van het jaar wordt de storting c.q. onttrekking aan de reserve gemaakt.<sup>113</sup>

#### Omvang en verloop



**Figuur 14 Omvang en verloop bestemmingsreserve Technische bijstand Europa<sup>114</sup>**

Uit figuur 14 blijkt dat de provincie in de periode 2004-2008 voornamelijk aan de bestemmingsreserve heeft toegevoegd, waardoor de omvang is toegenomen van € 0,64 mln. in 2004 tot € 1,3 mln. in 2008. In 2005 heeft een relatief grote toevoeging (€ 0,5 mln.) plaatsgevonden in verband met onderbestedingen in 2005.<sup>115</sup> PS hebben over deze toevoeging vooraf geen expliciet besluit genomen. Ook de accountant heeft dit geconstateerd.<sup>116</sup> Zodoende is dit in een aparte bijlage bij de jaarstukken toegelicht.

#### *Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing*

In de periode 2004-2008 zijn middelen aan de bestemmingsreserve toegevoegd in verband met onderschrijdingen. Dit komt overeen met het doel en de functie van de reserve.

#### *Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing*

Aangezien de financiële onderbouwing van de bestemmingsreserve grotendeels ontbreekt, kan niet worden nagegaan in welke mate het verloop van de bestemmingsreserve aansluit bij de financiële onderbouwing. De

<sup>113</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 3 november 2009.

<sup>114</sup> Jaarstukken 2004-2008.

<sup>115</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2005, 24 mei 2006, pag. 100.

<sup>116</sup> Mutaties reserves, 24 mei 2006.

omvang van de reserve neemt toe in de periode 2004-2008, maar door het ontbreken van de financiële onderbouwing is niet duidelijk wanneer de middelen worden aangewend.

**Bevinding 13:** De financiële onderbouwing van de bestemmingsreserve Technische bijstand Europa is gering. De omvang van de reserve neemt toe, maar het wordt niet duidelijk gemaakt wanneer de middelen zullen worden onttrokken.

## 4.7 Bestemmingsreserve Omgevingsplan Flevoland

De bestemmingsreserve is officieel door PS ingesteld bij de jaarstukken 2006. Eind 2006 waren al wel middelen aan de nieuwe bestemmingsreserve Omgevingsplan Flevoland toegevoegd. Deze toevoeging kon echter niet meer in de begroting 2006 worden geraamd, waardoor dit besluit is verwerkt in de jaarstukken 2006. De commissie Bestuur heeft hiermee ingestemd.

### *Beleidsmatige onderbouwing*

**Tabel 19** Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

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

Nut en noodzaak zijn in de jaarstukken 2006 aangegeven. Voor de uitvoering van het in 2006 vastgestelde Omgevingsplan zullen de komende jaren kosten moeten worden gemaakt. Omdat de uitgaven niet gelijkmatig over de jaren plaatsvinden, wil de provincie een reserve instellen. Deze bestemmingsreserve heeft als functie egaliseren en het doel is om niet bestede middelen beschikbaar te houden voor de kosten van het Omgevingsplan. Dit betreffen de proceskosten van het Omgevingsplan en niet de investeringen. De investeringen verlopen via de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en strategische projecten.

In de nota Reserves en voorzieningen is dit nader omschreven: "De aanwending van de middelen voor de proceskosten van de diverse speerpunten van het omgevingsplan zal in de praktijk (kunnen) afwijken van de verdeling en fasering zoals in de komende jaren in de begroting wordt opgenomen. Om voldoende flexibiliteit te hebben is het gewenst dat wij de mogelijkheden hebben om de inzet van deze middelen te reserveren voor latere jaren." <sup>117</sup>

### *Financiële onderbouwing*

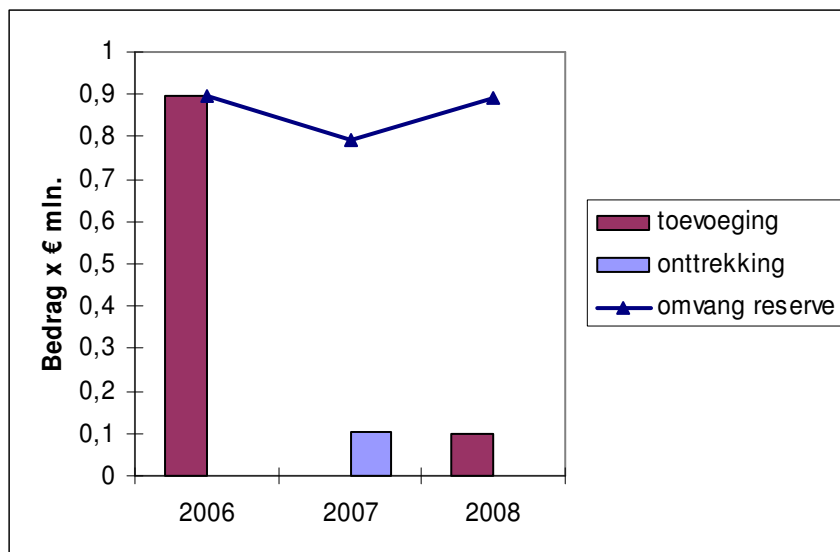
**Tabel 20** Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

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

<sup>117</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2007, 4 oktober 2007.

De toevoegingen aan de reserve bestaan uit de onderuitputtingen van de proceskosten van het Omgevingsplan ten opzichte van de begroting en een eenmalige toevoeging door het opheffen van de bestemmingsreserve Stads- en dorpsvernieuwing. De omvang van de onttrekkingen is niet aangegeven, omdat op voorhand niet is aan te geven hoe groot de niet bestede middelen zijn. Wanneer de middelen worden onttrokken aan de reserve is niet bij instelling aangegeven. Ook de omvang en duur van de reserve zijn niet bij instelling bepaald.

#### *Omvang en verloop*



**Figuur 15 Omvang en verloop bestemmingsreserve Omgevingsplan Flevoland<sup>118</sup>**

Uit figuur 15 blijkt dat bij instelling een storting heeft plaatsgevonden van € 0,9 mln. Hiervan kwam € 0,8 mln. ten laste van de exploitatie en € 0,1 mln. uit de opheffing van de reserve Stads- en dorpsvernieuwing. In 2007 is voor € 0,1 mln. aan de bestemmingsreserve onttrokken. In 2008 is € 0,1 mln. aan de reserve toegevoegd in verband met achterblijvende uitgaven voor proceskosten voor de speerpunten.<sup>119</sup>

#### *Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing*

De aansluiting van het verloop op de onderbouwing kan niet beoordeeld worden, omdat de toelichtingen in de jaarstukken beperkt zijn. Voor zover dit wel is gedaan, zoals bij de toevoeging in 2008, lijkt het aan te sluiten bij het doel.

#### *Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing*

Het is niet mogelijk te beoordelen in welke mate het verloop van de bestemmingsreserve aansluit op de financiële onderbouwing, omdat deze onderbouwing vrijwel geheel ontbreekt.

<sup>118</sup> Jaarstukken 2006-2008.

<sup>119</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2008, 28 mei 2009.

**Bevinding 14:** De beleidsmatige onderbouwing van de bestemmingsreserve Omgevingsplan Flevoland is goed, maar de financiële onderbouwing is gering. De aansluiting op het verloop kan niet beoordeeld worden door de beperkte toelichting in de jaarstukken en de geringe financiële onderbouwing.

## 4.8 Bestemmingsreserve Cofinanciering SGB

De bestemmingsreserve cofinanciering SGB (Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid) is op 25 mei 2005 bij het vaststellen van de jaarstukken 2004 ingesteld. PS hebben hierover geen expliciet besluit genomen.

### *Beleidsmatige onderbouwing*

**Tabel 21** Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

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

In de jaarstukken 2004 staan nut en noodzaak van de bestemmingsreserve vermeld: “De provincie ontvangt middelen voor de uitvoering van het gebiedsgericht beleid. Voor reservering van de niet bestede rijksmiddelen onder de regeling SGB met de bijbehorende provinciale cofinanciering was een afzonderlijke voorziening gevormd. Omdat het saldo eind 2004 voornamelijk uit provinciale middelen bestond, zijn de middelen uit de voorziening SGB overgeheveld naar de nieuwe bestemmingsreserve cofinanciering SGB.<sup>120</sup> Bij instelling geeft de provincie aan dat het doel van de bestemmingsreserve het reserveren van niet-bestede SGB middelen is. Dit duidt erop dat de bestemmingsreserve een egalisatiefunctie heeft, maar dat is niet door de provincie aangegeven.

### *Financiële onderbouwing*

**Tabel 22** Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling

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

De wijze waarop de reserve wordt gevoed is in algemene zin bij instelling bepaald, want middelen uit de voorziening SGB worden overgeheveld naar de bestemmingsreserve cofinanciering SGB en niet-bestede middelen worden aan de reserve toegevoegd.<sup>121</sup> Bij instelling is niet bepaald waaraan en wanneer de middelen worden uitgegeven. PS hebben dat later gedaan bij het vaststellen van het SGB-programma.<sup>122</sup>

<sup>120</sup> Jaarverslag 2004, 25 mei 2005, pag. 79.

<sup>121</sup> Jaarverslag 2004, 25 mei 2005, pag. 79.

<sup>122</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 30 oktober 2009.

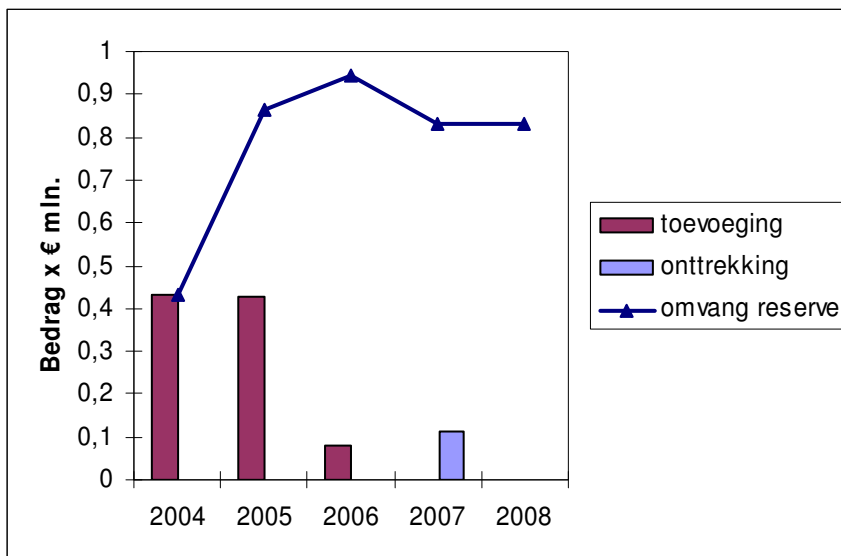
Hierin is bepaald dat de middelen worden uitgegeven aan 4 projecten:

- Randmeerzone Oostelijk Flevoland;
- Oostrand Noordoostpolder;
- Oostvaardersplassen (Almere);
- Schokland.

De provincie heeft geen omvang van de bestemmingsreserve bepaald. Reden hiervoor is dat onbekend was hoeveel provinciale cofinanciering vertraagd zou worden uitgegeven en dus in de reserve zou worden gestort. De maximum omvang had aangegeven kunnen worden als zijnde de maximale provinciale cofinanciering voor het SGB-programma.<sup>123</sup> De duur van de reserve is ook niet bij instelling bepaald. Dit is afhankelijk van de afhandelingstermijnen van SGB-projecten. Deze maximale termijnen zijn wél bekend, namelijk 4 jaar na subsidieverlening. De maximale duur van de bestemmingsreserve had zodoende op 2011 bepaald kunnen worden.<sup>124</sup>

In 2005 hebben PS een wijziging vastgesteld door het restant van de cofinanciering uit de jaren 2001-2004 samen met een overheveling van € 200.000 vanuit de bestemmingsreserve Ontwikkelings- en Strategische projecten, in te zetten voor het ILG-programma 2005-2006 (de voorloper van het huidige pMJP).<sup>125</sup>

#### Omvang en verloop



**Figuur 16 Omvang en verloop bestemmingsreserve Cofinanciering SGB<sup>126</sup>**

Uit figuur 16 blijkt dat in 2004 € 433.000 in de bestemmingsreserve is gestort. Dit betreft de overheveling van de provinciale middelen uit de voorziening SGB naar de bestemmingsreserve SGB. In 2005 is de niet uitgegeven provinciale cofinanciering van € 0,4 mln. toegevoegd aan de bestemmingsreserve SGB. De ondertekening van de overeenkomst met LNV vond pas in juni 2005 plaats, waardoor de uitvoering van projecten een half jaar is

<sup>123</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 30 oktober 2009.

<sup>124</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 30 oktober 2009.

<sup>125</sup> ILG-Contract 2005-2006, 7 juli 2005.

<sup>126</sup> Jaarstukken 2004-2008.

vertraagd.<sup>127</sup> PS hebben over deze toevoeging vooraf geen expliciet besluit genomen. Ook de accountant heeft dit geconstateerd.<sup>128</sup> Zodoende is dit in een aparte bijlage bij de jaarstukken toegelicht. De omvang van de bestemmingsreserve is eind 2006 met € 100.000 toegenomen. Dit had te maken met een nadelig afwikkelingsverschil van ruim € 0,1 mln. door een te hoog ingeschatte vordering. Deze niet bestede SGB-middelen zijn toegevoegd aan de reserve.<sup>129</sup> In 2007 heeft de provincie € 112.000 aan de reserve onttrokken. Dit is niet in de jaarstukken toegelicht. In 2008 hebben er geen toevoegingen of onttrekkingen plaatsgevonden. De omvang bedraagt € 830.000 eind 2008.

#### *Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing*

Het verloop van de bestemmingsreserve sluit aan op de functie c.q. doel van de bestemmingsreserve, namelijk het reserveren van niet-bestede provinciale middelen.

#### *Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing*

Het kan niet worden bepaald in welke mate het verloop van de bestemmingsreserve aansluit op de financiële onderbouwing, omdat de financiële onderbouwing vrijwel geheel ontbreekt. Verder is de gehele omvang van de bestemmingsreserve (€ 830.000) in 2007 nog geormerkt, terwijl de provincie in de jaarrekening 2008 aangeeft dat dit bedrag vrij aanwendbaar is. Dit blijkt niet correct te zijn. De middelen in de jaarrekening 2008 zijn ook volledig bestemd voor SGB-projecten en hadden als zodanig geormerkt moeten zijn.<sup>130</sup>

Het blijkt dat de provincie in 2009 de laatste projecten financieel wil afronden, waardoor de bestemmingsreserve SGB niet meer nodig is en eventuele restanten kunnen vrijvallen ten gunste van de algemene reserve.<sup>131</sup>

**Bevinding 15:** De onderbouwing van de bestemmingsreserve Cofinanciering SGB is matig. De middelen in de reserve, € 0,83 mln., zijn vrij aanwendbaar volgens de jaarstukken 2008. De provincie heeft echter aangegeven dat dit niet juist is en dat alle middelen in de reserve geormerkt zijn. Dit heeft gevolgen voor de incidentele weerstandscapaciteit in 2008, die daardoor ook minder groot is dan berekend in de paragraaf Weerstandsvermogen. De bestemmingsreserve zal naar verwachting bij de jaarstukken 2009 komen te vervallen.

## **4.9 Bestemmingsreserve Personele frictiekosten**

PS hebben geen besluit genomen over het instellen van de bestemmingsreserve Personele frictiekosten. Deze bestemmingsreserve is voortgekomen uit de voorziening bovenformatieve plaatsen. De voorziening hebben PS op 4 maart 1999 ingesteld.

---

<sup>127</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2005, 24 mei 2006, pag. 91.

<sup>128</sup> Mutaties reserves, 24 mei 2006.

<sup>129</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2006, 24 april 2007, pag. 35.

<sup>130</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 30 oktober 2009.

<sup>131</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 7 augustus 2009.

### Beleidsmatige onderbouwing

**Tabel 23 Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling**

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

De provincie heeft geen beleidsmatige onderbouwing van de bestemmingsreserve opgesteld. Bij instelling van de voorziening is aangegeven dat op onderdelen waar sprake is van personele capaciteitsproblemen in kwantitatieve zin, uitbreiding van de formatie geboden is. Om het management in staat te stellen een actief personeelsbeleid te voeren in situaties waar dat nodig is, zal extra financiële ruimte beschikbaar moeten komen. De voorziening draagt op deze wijze bij aan het in balans zijn van de omvang en samenstelling van het ambtelijke apparaat met de eisen die kwalitatief en kwantitatief aan de organisatie worden gesteld, mede in relatie tot de gewenste (politieke) prioriteitstelling. De functie van de voorziening is egaliseren en het doel is het reserveren van € 0,91 mln. voor de dekking van bovenformatieve plaatsen, zodat voorlopig gedurende een periode van 4 jaar gemiddeld 4 tot 5 van dergelijke plaatsen kunnen worden aangehouden. Het doel van de voorziening had dus betrekking op de periode 1999-2003. In 2003 hebben PS de naam van de reserve gewijzigd van reserve boventallig personeel in 'Personele frictiekosten'.<sup>132</sup>

### Financiële onderbouwing

**Tabel 24 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling**

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

Bij instelling van de voorziening is besloten om een bedrag van € 0,91 te storten. De provincie heeft echter geen financiële onderbouwing van de bestemmingsreserve opgesteld, want een instellingsbesluit ontbreekt. In 2003 hebben PS besloten om eenmalig € 1,5 mln. in de reserve te storten ten laste van de algemene reserve, omdat de reserve volledig was uitgeput.<sup>133</sup> In 2004 is bepaald dat jaarlijks € 100.000 vanuit de begroting aan de reserve wordt toegevoegd.<sup>134</sup> In 2007 is besloten om van 2007 tot en met 2010 jaarlijks € 1,1 mln. te storten.<sup>135</sup> Dit heeft te maken met de behoefte binnen de provincie om de voeding van de bestemmingsreserve Personele frictiekosten structureel te regelen.<sup>136</sup> Wanneer de middelen uit de reserve worden aangewend is gedeeltelijk aangegeven, want de provincie heeft bepaald dat jaarlijks op begrotingsbasis een bedrag aan de bestemmingsreserve wordt onttrokken. In 2003 hebben PS de bestedingsmogelijkheden van de bestemmingsreserve gewijzigd door de beslissingsbevoegdheid over onttrekkingen van de reserve te delegeren van PS aan GS.<sup>137</sup>

<sup>132</sup> Verruiming aanwendingsmogelijkheid reserve boventallig personeel, 5 juni 2003.

<sup>133</sup> Verruiming aanwendingsmogelijkheid reserve boventallig personeel, 5 juni 2003.

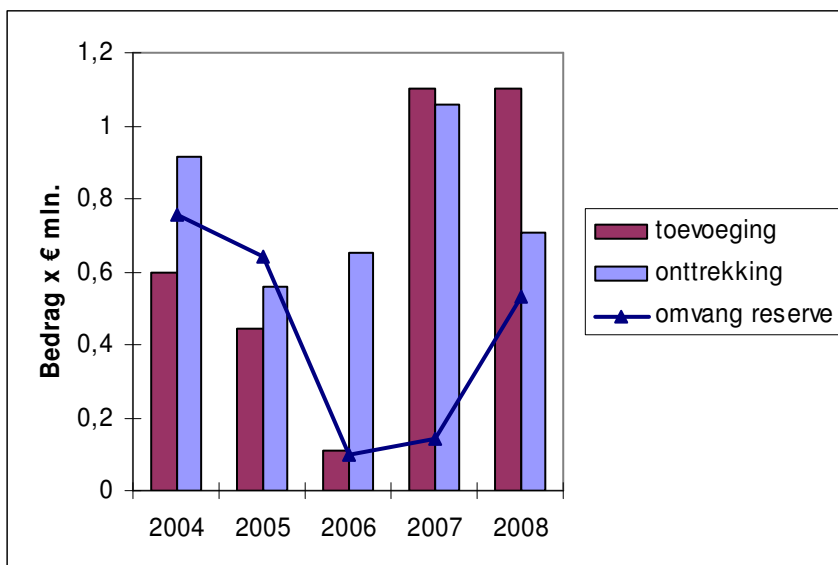
<sup>134</sup> Jaarverslag 2004, 25 mei 2005.

<sup>135</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2007, 4 oktober 2007.

<sup>136</sup> Financieel kader begroting 2007 en begroting 2007, 9 november 2006.

<sup>137</sup> Verruiming aanwendingsmogelijkheid reserve boventallig personeel, 5 juni 2003.

### Omvang en verloop



**Figuur 17 Omvang en verloop bestemmingsreserve Personele frictiekosten<sup>138</sup>**

Uit figuur 17 blijkt dat de provincie in de periode van 2004 tot en met 2008 elk jaar middelen aan de bestemmingsreserve heeft toegevoegd en onttrokken. In de periode 2004-2006 waren de onttrekkingen hoger dan de toevoegingen, waardoor de omvang van de bestemmingsreserve sterk is afgenomen. In 2007 en 2008 heeft de provincie meer toegevoegd (€ 1,1 mln. per jaar) dan onttrokken, waardoor de omvang van de bestemmingsreserve eind 2008 is toegenomen tot € 533.000.

In 2004 is besloten een extra storting van € 0,5 mln. te doen, naast de gebruikelijke storting van € 100.000.<sup>139</sup> In 2005 is naast de gebruikelijke storting van € 100.000, € 340.000 toegevoegd aan de reserve in verband met de reorganisatie bij de afdeling Informatievoorziening en Automatisering.<sup>140</sup> PS hebben over deze toevoeging vooraf geen expliciet besluit genomen. Ook de accountant heeft dit geconstateerd.<sup>141</sup> Zodoende is dit in een aparte bijlage bij de jaarstukken toegelicht. De onttrekking van € 560.000 wordt niet in de jaarstukken over 2005 toegelicht. In 2006 is € 100.000 aan de bestemmingsreserve toegevoegd. Daarnaast is voor € 600.000 onttrokken aan de bestemmingsreserve, ondermeer voor enkele (bestaande en nieuwe) vertrekregelingen.<sup>142</sup> In de jaarstukken 2007 en 2008 ontbreekt een toelichting op de toevoegingen en onttrekkingen.

#### *Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing*

Uit het verloop blijkt de functie egaliseren, want er wordt zowel aan de bestemmingsreserve onttrokken als toegevoegd. Er kan niet worden nagegaan of het verloop aansluit bij de beleidsmatige onderbouwing, omdat deze ontbreekt.

#### *Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing*

De jaarlijkse toevoegingen van € 100.000 in de periode 2004-2006 komen overeen met de onderbouwing, maar daarnaast heeft de provincie ook in 2004 en 2005 extra middelen in de reserve gestort wat niet overeenkomt met

<sup>138</sup> Jaarstukken 2004-2008.

<sup>139</sup> Jaarverslag 2004, 25 mei 2005, pag. 86.

<sup>140</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2005, 24 mei 2006.

<sup>141</sup> Mutaties reserves, 24 mei 2006.

<sup>142</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2006, 24 april 2007.



de financiële onderbouwing. De toevoegingen in 2007 en 2008 van € 1,1 mln. zijn wel conform de gewijzigde onderbouwing.

**Bevinding 16:** De bestemmingsreserve Personele frictiekosten was voorheen een voorziening. PS hebben de bestemmingsreserve niet ingesteld, waardoor een onderbouwing van de bestemmingsreserve bij instelling ontbreekt. De huidige beleidsmatige en financiële onderbouwing is matig, waardoor de aansluiting op het verloop niet kan worden beoordeeld. Ook is de toelichting in de jaarstukken over de toevoegingen en onttrekkingen matig. De beslissingsbevoegdheid over onttrekkingen van de reserve is gedelegeerd van PS aan GS.

#### 4.10 Bestemmingsreserve Grootschalige kunstprojecten

PS hebben de bestemmingsreserve Grootschalige kunstprojecten in 2005 bij het vaststellen van de nota Reserves en voorzieningen ingesteld. De bestemmingsreserve is een samenvoeging van de voormalige bestemmingsreserve grootschalige kunstprojecten en de bestemmingsreserve 1% regeling kunsttoepassing.<sup>143</sup>

##### *Beleidsmatige onderbouwing*

**Tabel 25** Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

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

Nut en noodzaak van de bestemmingsreserve zijn bij instelling niet aangegeven. Ook de functie en doel zijn bij instelling niet geformuleerd. Wel is bij instelling aangegeven dat de bestemmingsreserve later in 2005 betrokken zal worden bij de vaststelling van de nota Cultuurbeleid 2005-2008.<sup>144</sup> Dit is gebeurd. Op grond van de nota Cultuurbeleid blijkt dat de functie sparen is en dat het doel is om op grond van de 1% regeling kunsttoepassing eens in de 3 á 4 jaar een landschapskunstwerk te kunnen realiseren.<sup>145</sup> Dit houdt in dat 1% van het investeringsbedrag in infrastructuur en in verbouwing, nieuwbouw of aankoop van provinciale gebouwen die een bedrag van € 10 mln. te boven gaan, aan kunst wordt toegepast. Uit een overzicht van de provincie blijkt ook nog een ander doel, namelijk middelen beschikbaar hebben voor grotere kunstprojecten waarvoor binnen de in de jaarbegroting opgenomen posten onvoldoende ruimte kan worden gevonden.<sup>146</sup> Dit doel staat niet verwoord in de actuele nota Reserves en voorzieningen en ook niet in de jaarstukken tot en met 2008. De provincie heeft bij het feitelijk wederhoor aangegeven dat beide doelen van de voormalige bestemmingsreserves gehandhaafd zijn, dus toepassing 1% kunstregeling en realisatie van een zevende landschapskunstwerk.<sup>147</sup> Verder heeft de provincie aangegeven dat de realisering van grootschalige kunstprojecten vaak langdurige trajecten zijn. Enerzijds gaat het om een spaarpot zodat de provincie eens in de zoveel jaar iets kan realiseren. Anderzijds is het moeilijk om de planning van het jaar van realisatie van een kunstproject exact te geven.

<sup>143</sup> Nota Reserves en voorzieningen 2005, 3 maart 2005.

<sup>144</sup> Cultuurbeleid provincie Flevoland 2005-2008, 7 juli 2005.

<sup>145</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2005, 24 mei 2006.

<sup>146</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 14 augustus 2009.

<sup>147</sup> Feitelijke wederhoorreactie, 19 maart 2010.

## Financiële onderbouwing

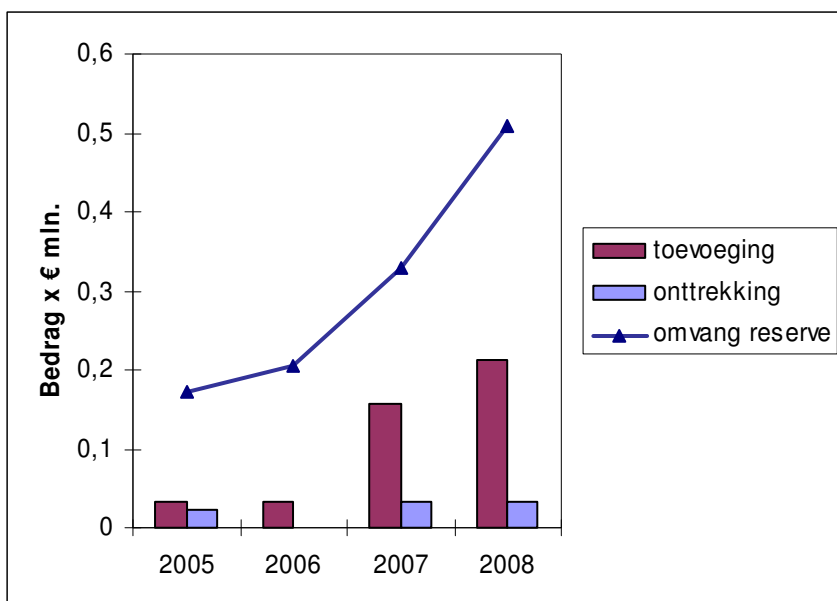
**Tabel 26 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling**

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

De wijze waarop de reserve wordt gevoed, wanneer de middelen worden uitgegeven en wat de geplande jaarlijkse toevoegingen en onttrekkingen zijn, is niet bij instelling vermeld. Waaraan de middelen worden uitgegeven is in de voorjaarsnota 2005 bepaald, namelijk aan landschapskunstwerken. Toen hebben PS besloten de 1% regeling te actualiseren en op grond van deze regeling de bestemmingsreserve jaarlijks te voeden met € 33.200.<sup>148</sup>

Daarnaast hebben PS eind 2006 bij het vaststellen van het provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP) besloten, dat voor het stimuleren van landschapskunst, jaarlijks € 33.000 (totaal € 231.000 in 7 jaar) aan de bestemmingsreserve onttrokken wordt.<sup>149</sup> De omvang en duur van de reserve zijn bij instelling niet aangegeven.

## Omvang en verloop



**Figuur 18 Omvang en verloop bestemmingsreserve Grootschalige kunstprojecten<sup>150</sup>**

Uit figuur 18 blijkt dat de provincie Flevoland in de periode 2005-2008 meer heeft toegevoegd dan onttrokken. In deze periode is in totaal € 503.000 aan de bestemmingsreserve toegevoegd en heeft de provincie € 90.000 aan de reserve onttrokken. De omvang van de bestemmingsreserve is zodoende toegenomen van € 162.000 in 2005 tot € 510.000 in 2008. De toevoegingen en onttrekkingen in de jaarstukken worden vrijwel niet toegelicht.

<sup>148</sup> Voorjaarsnota 2005, 25 mei 2005.

<sup>149</sup> pMJP Flevoland 2007-2013, 14 december 2006, pag. 38.

<sup>150</sup> Jaarstukken 2005-2008.

#### *Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing*

De naam van de reserve wordt niet consistent gebruikt. In sommige documenten wordt gesproken over een bestemmingsreserve 1% regeling kunsttoepassing.<sup>151</sup> In andere documenten wordt gesproken over de bestemmingsreserve grootschalige kunstprojecten.<sup>152</sup> De provincie heeft aangegeven dat de officiële naam bestemmingsreserve Grootschalige kunstprojecten is.<sup>153</sup>

Het verloop van de bestemmingsreserve komt overeen met de functie sparen. In de periode 2005-2008 is de omvang van de bestemmingsreserve namelijk toegenomen. In 2005 zou € 5.000 voor het project 'leven lang leren platform' ten laste van de bestemmingsreserve worden gebracht.<sup>154</sup> Dit project komt niet overeen met één van de doelen van de bestemmingsreserve, namelijk het realiseren van een landschapskunstwerk of grotere kunstprojecten. Uiteindelijk heeft deze onttrekking niet plaatsgevonden.

#### *Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing*

Het beoordelen van de aansluiting van de financiële onderbouwing op het verloop van de bestemmingsreserve is niet mogelijk, omdat de toelichting in de jaarstukken zeer algemeen van aard is en de financiële onderbouwing matig. Zo zijn de werkelijke toevoegingen hoger dan de geplande jaarlijkse toevoegingen van € 33.200 in de periode 2005-2008, maar dit wordt niet toegelicht. Wel is conform het pMJP zowel in 2007 als in 2008 € 33.000 aan de bestemmingsreserve onttrokken.

**Bevinding 17:** Bij de bestemmingsreserve Grootschalige kunstprojecten kan de aansluiting op het verloop vrijwel niet worden beoordeeld, door de geringe onderbouwing en de beperkte toelichting in de jaarstukken. Voor het deel dat wel beoordeeld kan worden, valt op dat de geplande onttrekking voor het project 'leven lang leren' niet aansluit op het doel en dat de werkelijke toevoegingen hoger zijn dan gepland.

## **4.11 Egalisatiereserve Jeugdzorg**

De bestemmingsreserve is ingesteld op basis van een besluit van PS bij de behandeling van het Provinciaal beleidskader jeugdzorg van 11 december 2003.

#### *Beleidsmatige onderbouwing*

**Tabel 27** Beoordeling beleidsmatige onderbouwing bij instelling

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

Nut en noodzaak van de instelling van de bestemmingsreserve zijn bij instelling aangegeven. "Volgens de wet op de jeugdzorg moeten provincies een egalisatiereserve voor de jeugdzorg vormen. Indien in enig jaar een batig saldo ontstaat, dient dit aan de egalisatiereserve te worden toegevoegd. Een nadelig saldo kan ten laste van de

<sup>151</sup> Cultuurbeleid 2005-2008, 7 juli 2005 en Nota Reserves en voorzieningen 2007, 4 oktober 2007.

<sup>152</sup> Jaarverslag en jaarrekening 2005, 2006, 2007 en 2008.

<sup>153</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 4 november 2009.

<sup>154</sup> Cultuurbeleid 2005-2008, 7 juli 2005.

egalisatiereserve worden gebracht. De provinciale middelen worden in de egalisatiereserve jeugdzorg gestort en de rijksmiddelen in de voorziening jeugdzorg.<sup>155</sup> Vanaf 2008 is de voorziening opgeheven en worden de rijksmiddelen in de overlopende passiva jeugdzorg gestort.

Bij instelling is bepaald dat de functie egaliseren is. Het doel van de bestemmingsreserve is de implementatie van het "Spreidingsplan Jeugdzorg Flevoland" en maatregelen voor het efficiënter en vraaggericht inrichten van de Jeugdzorg te faciliteren. De provincie beschouwt de provinciale middelen als een tijdelijke cofinanciering, omdat de rijksmiddelen structureel voldoende zouden moeten zijn om de wettelijke taak uit te kunnen voeren.<sup>156</sup>

#### *Financiële onderbouwing*

**Tabel 28 Beoordeling financiële onderbouwing bij instelling**

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

Bij instelling is bepaald dat de provinciale middelen uit de voorziening Jeugdzorg worden overgeheveld naar de egalisatiereserve Jeugdzorg. De geplande jaarlijkse toevoegingen en onttrekkingen zijn niet aangegeven, omdat op voorhand niet is aan te geven hoe groot de niet bestede middelen zijn. Bij de behandeling van de jaarstukken 2004 is besloten om de beslissingsbevoegdheid over onttrekkingen aan deze reserve te delegeren van PS aan GS, omdat de reserve een nauwe relatie had met de voorziening jeugdzorg. De provincie voert als tweede reden voor delegatie aan dat de doorlooptijd voor onttrekkingen aan de reserve via PS te lang is om kinderen snel hulp te kunnen bieden.<sup>157</sup> Niettemin heeft de provincie aangegeven dat een begrotingswijziging aan PS wordt voorgelegd, zodra een beroep op deze reserve wordt gedaan.<sup>158</sup> Ook is de omvang en de duur van de reserve niet aangegeven. Voor de duur van de reserve is de provincie afhankelijk van de looptijd van de Wet op de jeugdzorg. De provincie geeft aan dat de financiële onderbouwing tot dusver nog niet is opgesteld in verband met de grote fluctuaties die zich afspelen binnen de jeugdzorg. "Wanneer het Rijk een structureel karakter gaat geven aan de totale financiële middelen en de vraag naar jeugdzorg gestabiliseerd kan worden, zal gekeken worden of beleid is vast te stellen omtrent de omvang van deze reserve."<sup>159</sup>

<sup>155</sup> Provinciaal Beleidskader Jeugdzorg 2005-2008, 9 december 2004.

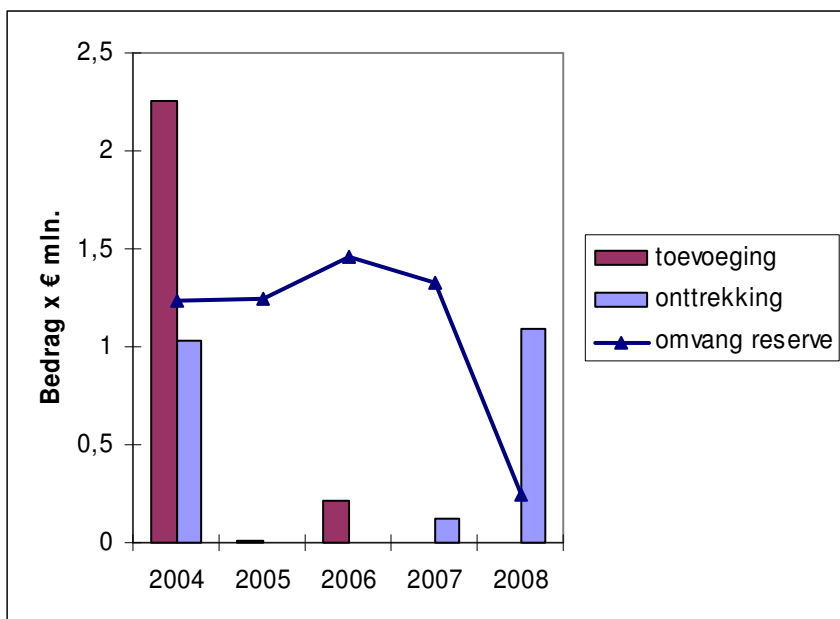
<sup>156</sup> Feitelijke wederhoorreactie, 19 maart 2010.

<sup>157</sup> Feitelijke wederhoorreactie, 19 maart 2010.

<sup>158</sup> Jaarverslag 2004, 25 mei 2005, pag. 88.

<sup>159</sup> Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 29 oktober 2009.

### Omvang en verloop



Figuur 19 Omvang en verloop Egalisatiereserve Jeugdzorg<sup>160</sup>

Uit figuur 19 blijkt dat bij instelling van de reserve in 2004 ruim € 2,2 mln. aan de reserve is toegevoegd. Daarnaast is in 2004 € 1,0 mln. aan de reserve onttrokken. Hiervan was € 0,6 mln. ten behoeve van Bureau Jeugdzorg.<sup>161</sup> In 2005 en 2006 is alleen aan de reserve toegevoegd, waardoor de omvang van de bestemmingsreserve is toegenomen tot ruim € 1,45 mln. eind 2006. In 2007 en 2008 heeft de provincie alleen middelen aan de reserve onttrokken, waardoor de omvang eind 2008 is afgenomen tot € 240.000. De provincie geeft in de jaarstukken bij de toelichting op de reserves geen verklaring voor de sterke afname in 2008. Uit het feitelijk wederhoor blijkt dat de provincie in 2008 een groot bedrag aan de reserve heeft onttrokken om twee zorginstellingen en Bureau Jeugdzorg te voorzien van middelen voor de uitvoering van activiteiten.<sup>162</sup>

#### *Aansluiting verloop op de beleidsmatige onderbouwing*

Uit het verloop blijkt dat de bestemmingsreserve een egalisatiefunctie heeft, waarmee fluctuaties in de jeugdzorg worden opgevangen.

#### *Aansluiting verloop op de financiële onderbouwing*

In welke mate de financiële onderbouwing van de bestemmingsreserve aansluit op het verloop, kan niet worden nagegaan omdat de financiële onderbouwing grotendeels ontbreekt. Daarnaast ontbreekt veelal ook een toelichting in de jaarstukken, waardoor het verloop van de bestemmingsreserve niet wordt verklaard.

**Bevinding 18:** De beleidsmatige onderbouwing van de Egalisatiereserve jeugdzorg is goed, maar de financiële onderbouwing is matig. De provincie heeft geen bepalingen opgenomen over de toevoegingen en onttrekkingen en de omvang en duur van de reserve. De beslissingsbevoegdheid over onttrekkingen van de reserve is gedelegeerd van PS aan GS. De sterke afname in 2008 wordt niet in de jaarstukken verklaard.

<sup>160</sup> Jaarstukken 2004-2008.

<sup>161</sup> Jaarverslag 2004, 25 mei 2005, pag. 75.

<sup>162</sup> Feitelijke wederhoorreactie, 19 maart 2010.



# HOOFDSTUK 5

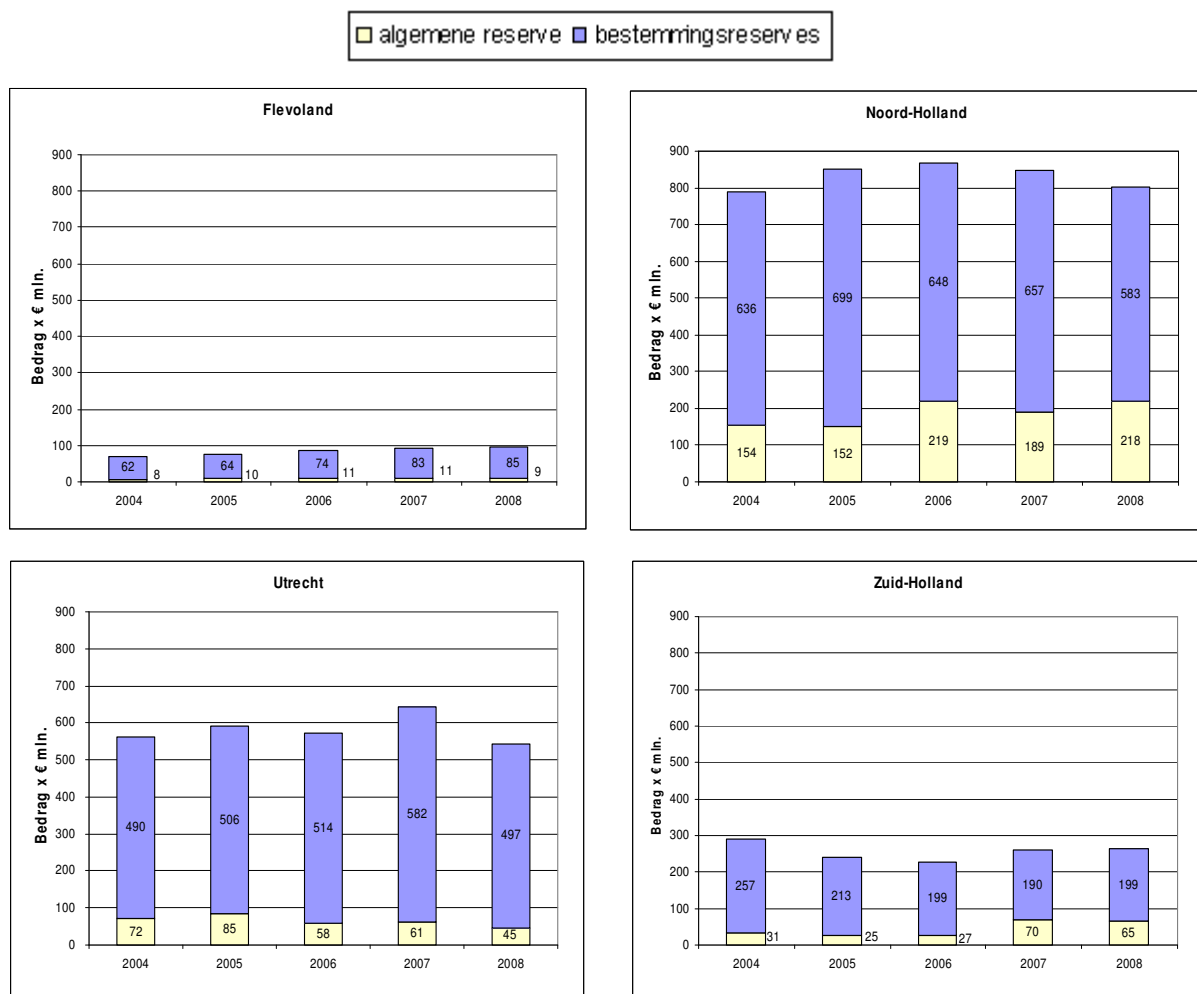
## Provincievergelijking

*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 20 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 20 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 20 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 21 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 dekkingsmiddelen<sup>163</sup> 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.<sup>164</sup>

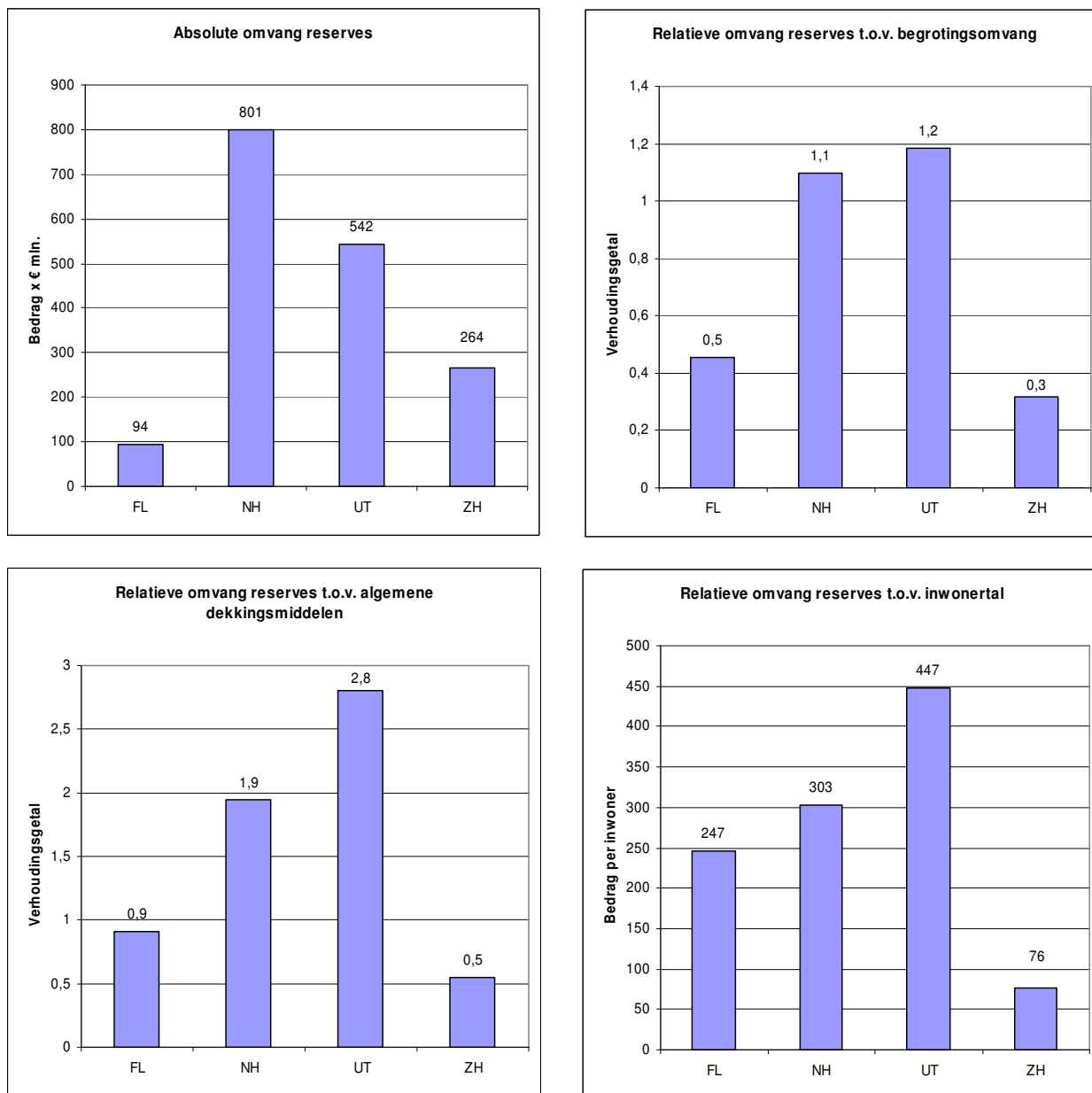
---

<sup>163</sup> Algemene dekkingsmiddelen zijn algemene inkomsten van de provincie, zoals de opbrengst opcenten motorrijtuigenbelasting, de uitkering uit het provinciefonds en de dividenden.

<sup>164</sup> [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

---





**Figuur 21 Absolute en relatieve omvang reserves in provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland 2008**

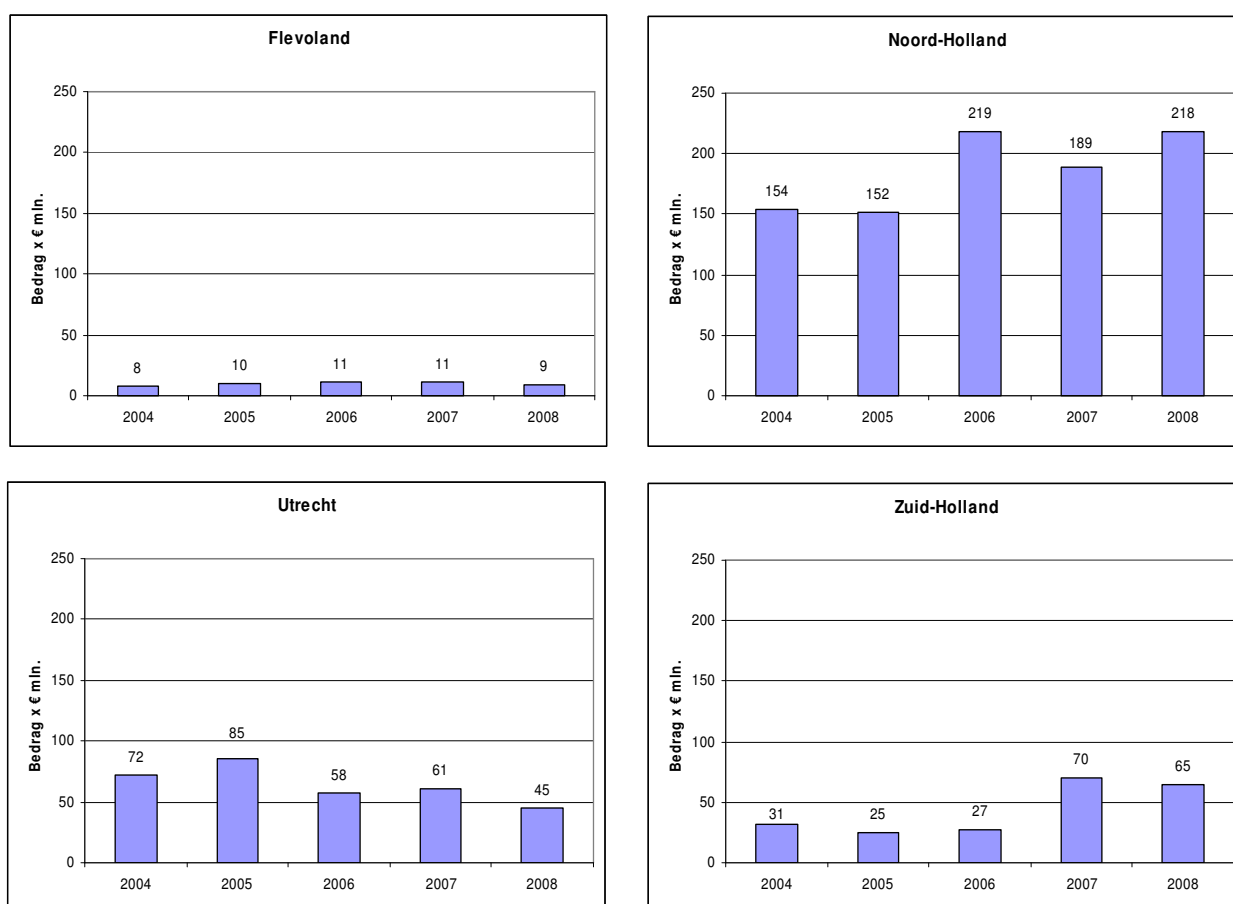
In de grafiek linksboven valt op dat de absolute omvang van de reserves in 2008 in de provincie Flevoland (€ 94 mln.) klein is in vergelijking met de absolute omvang in de andere drie provincies. De omvang van de reserves in Flevoland is namelijk bijna drie keer zo klein als in Zuid-Holland, bijna zes 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 22 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 22 Omvang en verloop algemene reserve per provincie**

In figuur 22 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 29 is het aantal bestemmingsreserves per provincie weergegeven. De cijfers zijn gebaseerd op de gegevens uit de jaarstukken 2008.

**Tabel 29 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 30 zijn de soorten middelen weergegeven die de vier randstedelijke provincies bij de bestemmingsreserves onderscheiden.

**Tabel 30 Middelen in bestemmingsreserves**

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Geormerkte middelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Schriftelijk verplichte middelen</li> <li>▪ Bestuurlijk geormerkte middelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Juridisch vastgelegd of al uitgegeven</li> <li>▪ Politiek noodzakelijk (collegiale toets)</li> <li>▪ Heroverweegbaar</li> </ul>	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.

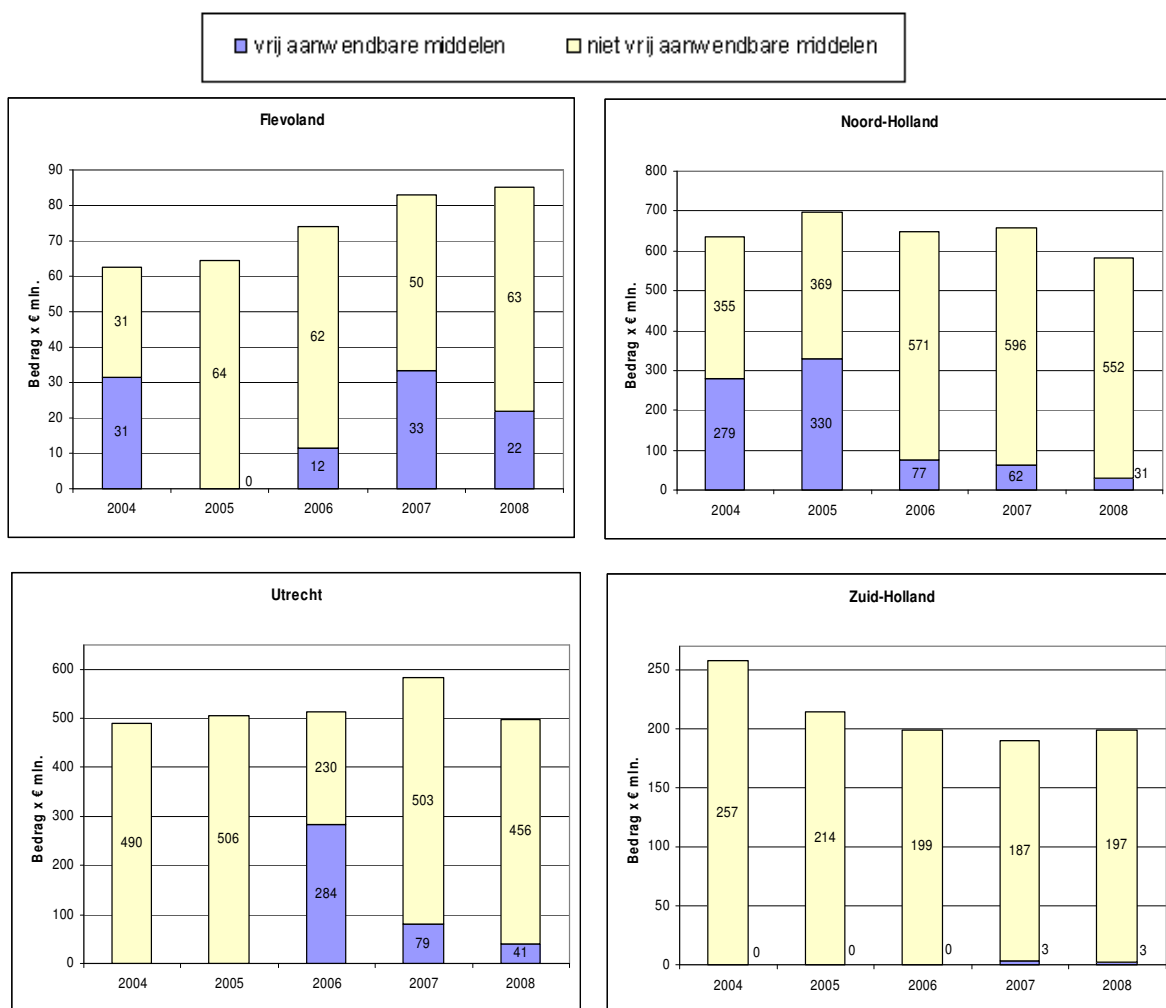
De provincie Noord-Holland onderscheidt naast 'bestuurlijke geormerkte middelen' ook 'schriftelijk verplichte middelen'. 'Schriftelijk verplichte middelen' zijn middelen waarvoor verplichtingen zijn aangegaan op basis van inkopen of aanbestedingen, waarvoor subsidieverplichtingen zijn aangegaan of middelen die aangewend worden ter dekking van kapitaallasten verbonden aan investeringen door de provincie. Dit is vergelijkbaar met de 'niet uit de balans blijvende verplichtingen' die de provincie Zuid-Holland onderscheidt. De 'niet uit de balans blijvende 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 blijvende 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 23 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.



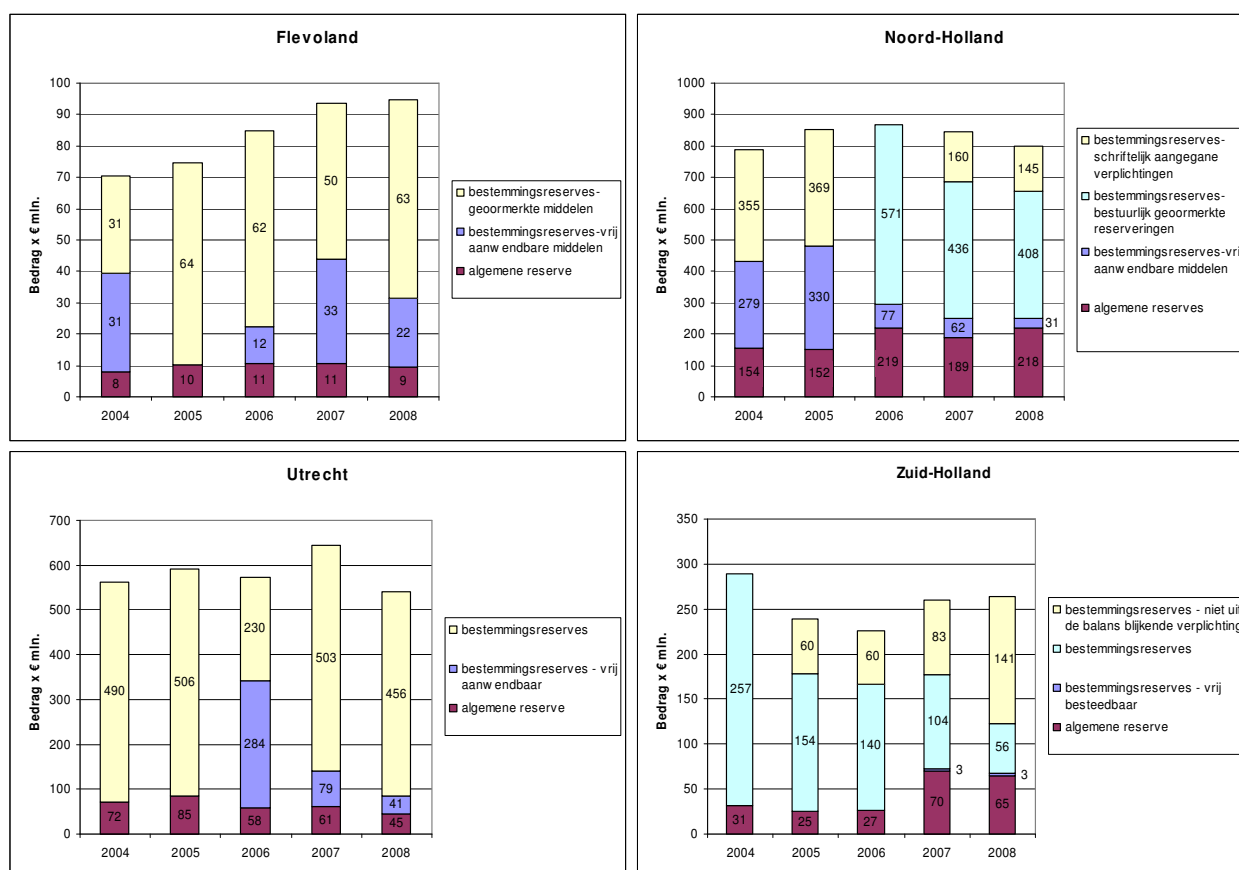
**Figuur 23 Omvang en verloop bestemmingsreserves per provincie ingedeeld naar vrij en niet vrij aanwendbaar**

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

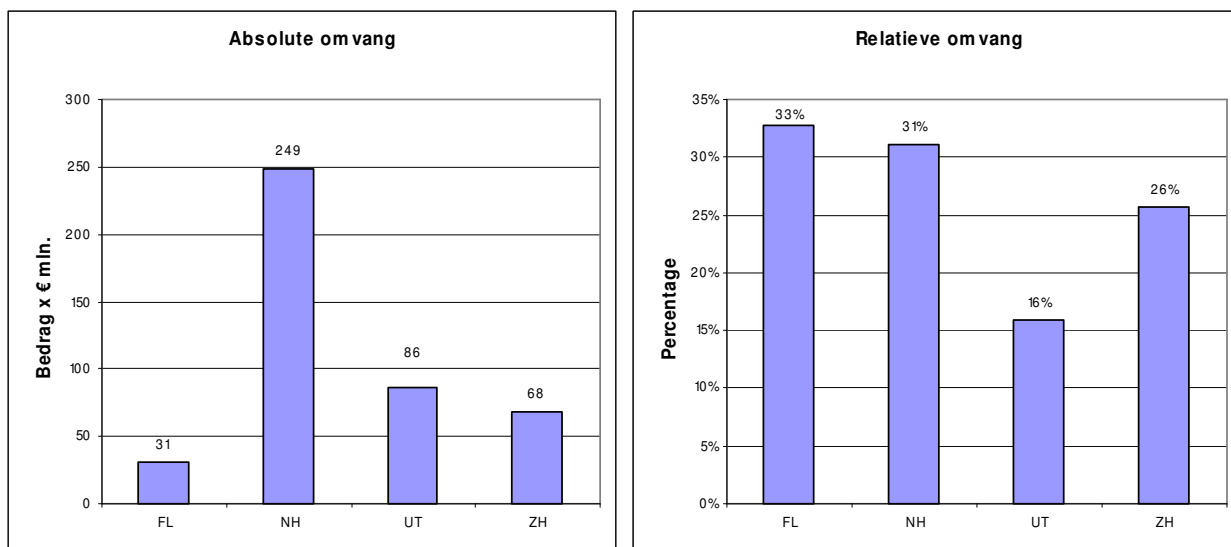
In figuur 24 zijn de omvang en het verloop van de totaal vrij aanwendbare middelen van zowel de algemene reserve als van de bestemmingsreserves in beeld gebracht. Bij het weergeven van de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves is de Rekenkamer uitgegaan van de gegevens en definities die de provincies hanteren. Dit leidt ertoe dat de onderlinge vergelijkbaarheid tussen de provincies mogelijk beperkt is.



**Figuur 24 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 25 heeft de Rekenkamer zowel de absolute als de relatieve omvang van de algemene reserve en de vrij aanwendbare middelen van 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 25 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 de vrij aanwendbare middelen van 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. binnen 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 van de bestemmingsreserve 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 Flevoland en Noord-Holland. 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 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 2010 en 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**

<b>Heeft de provincie criteria opgenomen in de nota Reserves en voorzieningen voor de onderbouwing van bestemmingsreserves bij instelling?</b>			
<b>Flevoland</b>	<b>Noord-Holland</b>	<b>Utrecht</b>	<b>Zuid-Holland</b>
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**

<b>Heeft de provincie een criterium opgenomen voor het periodiek evalueren van de reserves?</b>			
<b>Flevoland</b>	<b>Noord-Holland</b>	<b>Utrecht</b>	<b>Zuid-Holland</b>
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.

<b>Voert de provincie periodiek een evaluatie van de reserves uit?</b>			
<b>Flevoland</b>	<b>Noord-Holland</b>	<b>Utrecht</b>	<b>Zuid-Holland</b>
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***

<b>Maakt de provincie in de jaarstukken inzichtelijk wat de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves zijn?</b>			
<b>Flevoland</b>	<b>Noord-Holland</b>	<b>Utrecht</b>	<b>Zuid-Holland</b>
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.

<b>Is de minimale omvang van de algemene reserve onderbouwd met de risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen?</b>			
<b>Flevoland</b>	<b>Noord-Holland</b>	<b>Utrecht</b>	<b>Zuid-Holland</b>
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.

<b>Voldoet de omvang van de algemene reserve aan de door de provincie vastgestelde minimale omvang in de periode 2004-2008?</b>			
<b>Flevoland</b>	<b>Noord-Holland</b>	<b>Utrecht</b>	<b>Zuid-Holland</b>
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 31 is per provincie weergegeven bij hoeveel van de onderzochte bestemmingsreserves PS wel en bij hoeveel PS geen expliciet besluit hebben genomen.

**Tabel 31 Aandeel bestemmingsreserves met instellingsbesluit van PS**

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

In de provincie Flevoland zijn drie van de elf bestemmingsreserves niet expliciet door PS ingesteld. Dit is 27% van de onderzochte bestemmingsreserves. In Noord-Holland is bij instelling van twee van de tien bestemmingsreserves (20%) geen expliciet besluit door PS genomen. In Utrecht is bij één van de tien 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 32 is weergegeven in welke mate dit bij instelling is gebeurd.

**Tabel 32 Beleidsmatige onderbouwing bij instelling**

	Nut en noodzaak	Functie	Doel
<b>Flevoland</b>	Goed	Gering	Goed
<b>Noord-Holland</b>	Redelijk	Redelijk	Redelijk
<b>Utrecht</b>	Goed	Gering	Goed
<b>Zuid-Holland</b>	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 33 is weergegeven in welke mate dit bij instelling is gebeurd.

**Tabel 33 Financiële onderbouwing bij instelling**

	Toevoegingen	Onttrekkingen	Omvang	Duur
<b>Flevoland</b>	Redelijk	Gering	Gering	Gering
<b>Noord-Holland</b>	Goed	Redelijk	Gering	Gering
<b>Utrecht</b>	Redelijk	Redelijk	Gering	Gering
<b>Zuid-Holland</b>	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 34 is nagegaan in hoeverre het verloop van de geselecteerde bestemmingsreserves aansluit op zowel de beleidsmatige als de financiële onderbouwing.

**Tabel 34 Aansluiting verloop op de onderbouwing**

	Aansluiting op beleidsmatige onderbouwing	Aansluiting op financiële onderbouwing
<b>Flevoland</b>	Redelijk	Gering
<b>Noord-Holland</b>	Redelijk	Redelijk
<b>Utrecht</b>	Redelijk	Redelijk
<b>Zuid-Holland</b>	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 zes van de elf 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 Flevoland***

- De heer M.F.A. van Diessen, gedeputeerde Financiën
- De heer H. Dijkma, gedeputeerde Financiën
- De heer T. de Bruin, interim beleidsmedewerker afdeling financiën
- De heer G. de Vos, senior adviseur afdeling concerncontrole

### ***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 Noord-Holland, jaarstukken 2004-2008
- Provincie Utrecht, jaarstukken 2004-2008
- Provincie Zuid-Holland, 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](http://www.cbs.nl)
- Zuidelijke Rekenkamer, Reserves en voorzieningen, oktober 2007

### ***Documentenlijst provincie Flevoland***

- 30ste begrotingswijziging, 5 oktober 2000
- Accountantsverslag 2006, 26 april 2007
- Concept-akkoord afwikkeling ZZL-dossier, 17 april 2008
- Cultuurbeleid provincie Flevoland 2005-2008, 7 juli 2005
- Delegationbesluit Investeringsimpuls Flevoland - Almere, 9 november 2006
- Denkrichting dekking provinciale bijdrage Zuiderzeelijn, 19 juni 2002
- Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 7 augustus 2009
- Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 14 augustus 2009
- Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 29 oktober 2009
- Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 30 oktober 2009
- Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 3 november 2009
- Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 4 november 2009
- Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 10 december 2009
- Email ambtelijke organisatie provincie Flevoland, 14 januari 2010
- Europees Vervolgprogramma Flevoland 2000-2006, 30 september 1999
- Excel overzicht stand van de reserve B005 Cofinanciering 2000-2006, 1 september 2009
- Feitelijke wederhoorreactie, 19 maart 2010
- Financieel kader begroting 2007, 24 mei 2006
- Financieel kader begroting 2009, 29 mei 2008
- Financiële verordening 2003 incl. eerste wijziging, maart 2005
- Geactualiseerde overzichten met de stand van de reserves en voorzieningen per 10 juli 2001, 23 juli 2001
- Hoofdlijnenakkoord 2007-2011, 5 april 2007

- ILG-Contract 2005-2006, 7 juli 2005
- Investeringsimpuls Flevoland - Almere, 5 oktober 2006
- Jaarverslag 2004, 25 mei 2005
- Jaarverslag en jaarrekening 2005, 24 mei 2006
- Jaarverslag en jaarrekening 2006, 24 april 2007
- Jaarverslag en jaarrekening 2007, 29 mei 2008
- Jaarverslag en jaarrekening 2008, 28 mei 2009
- Jaarverslag en jaarrekening 2009, 29 april 2010
- Mutaties reserves, 24 mei 2006
- Nota fondsen en reserves 1992, 1 oktober 1992
- Nota Reserves en voorzieningen 2002, 14 november 2002
- Nota Reserves en voorzieningen 2005, 3 maart 2005
- Nota Reserves en voorzieningen 2007, 4 oktober 2007
- pMJP Flevoland 2007-2013, 14 december 2006
- Position Paper naar aanleiding van de Mid-term evaluatie van het EPD Flevoland 2000-2006, 2003
- Programmabegroting 2007, 9 november 2006
- Programmabegroting 2008, 8 november 2007
- Programmabegroting 2009, 6 november 2008
- Programmabegroting 2010, 29 oktober 2009
- Provinciaal Beleidskader Jeugdzorg 2005-2008, 9 december 2004
- Tweede delegatiebesluit Investeringsimpuls Flevoland - Almere, 6 september 2007
- Verruiming aanwendingsmogelijkheid reserve boventallig personeel, 5 juni 2003
- Visiedocument risicomanagement, september 2008
- Voorjaarsnota 2005, 25 mei 2005
- Voorjaarsnota 2008, 29 mei 2008
- Vorming egalisatiereserve kosten technische bijstand EPD, 12 december 2002





# 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.





