

# Reserves juist bestemd?

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

Amsterdam, augustus 2010





## Voorwoord

---

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>19</b>
<b>Nawoord Rekenkamer.....</b>	<b>23</b>
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>25</b>
1.1 Aanleiding .....	25
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	25
1.3 Afbakening.....	26
1.4 Werkwijze.....	26
1.5 Beoordeling geselecteerde bestemmingsreserve .....	27
<b>2. Beleid reserves .....</b>	<b>31</b>
2.1 Algemene reserve.....	31
2.2 Bestemmingsreserves .....	32
2.3 Reserves in relatie tot het weerstandsvermogen .....	36
<b>3. Omvang en verloop reserves .....</b>	<b>39</b>
3.1 Totaal van de reserves .....	39
3.2 Algemene reserve.....	40
3.3 Bestemmingsreserves .....	41
3.4 Reserves in relatie tot het weerstandsvermogen .....	42
<b>4. Analyse programmareserve 1 .....</b>	<b>45</b>
<b>5. Provincievergelijking.....</b>	<b>55</b>
5.1 Omvang en verloop van de reserves.....	55
5.2 Kwaliteit van het beleid .....	64
5.3 Analyse van de bestemmingsreserves .....	66
<b>BIJLAGE A Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen .....</b>	<b>69</b>
<b>BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen.....</b>	<b>71</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 een aantal punten tekort. De provincie heeft de reserves bij instelling onvoldoende onderbouwd. Hierdoor wordt een goede afweging over de inzet van middelen bemoeilijkt.
---

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

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

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

De totale omvang van de reserves in de provincie Zuid-Holland neemt tussen 2004 en 2006 af tot € 227 mln. In 2007 en 2008 neemt de omvang toe tot € 264 mln. De omvang van de reserves eind 2008 in Zuid-Holland is groter dan de omvang van de reserves in Flevoland, maar kleiner dan de omvang in de provincies Noord-Holland en Utrecht. Als de omvang van de reserves wordt gerelateerd aan de begrotingsomvang, algemene dekkingsmiddelen<sup>1</sup> of inwonertal, dan blijkt dat de provincie Zuid-Holland de kleinste omvang heeft in vergelijking met de andere randstedelijke provincies.

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

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

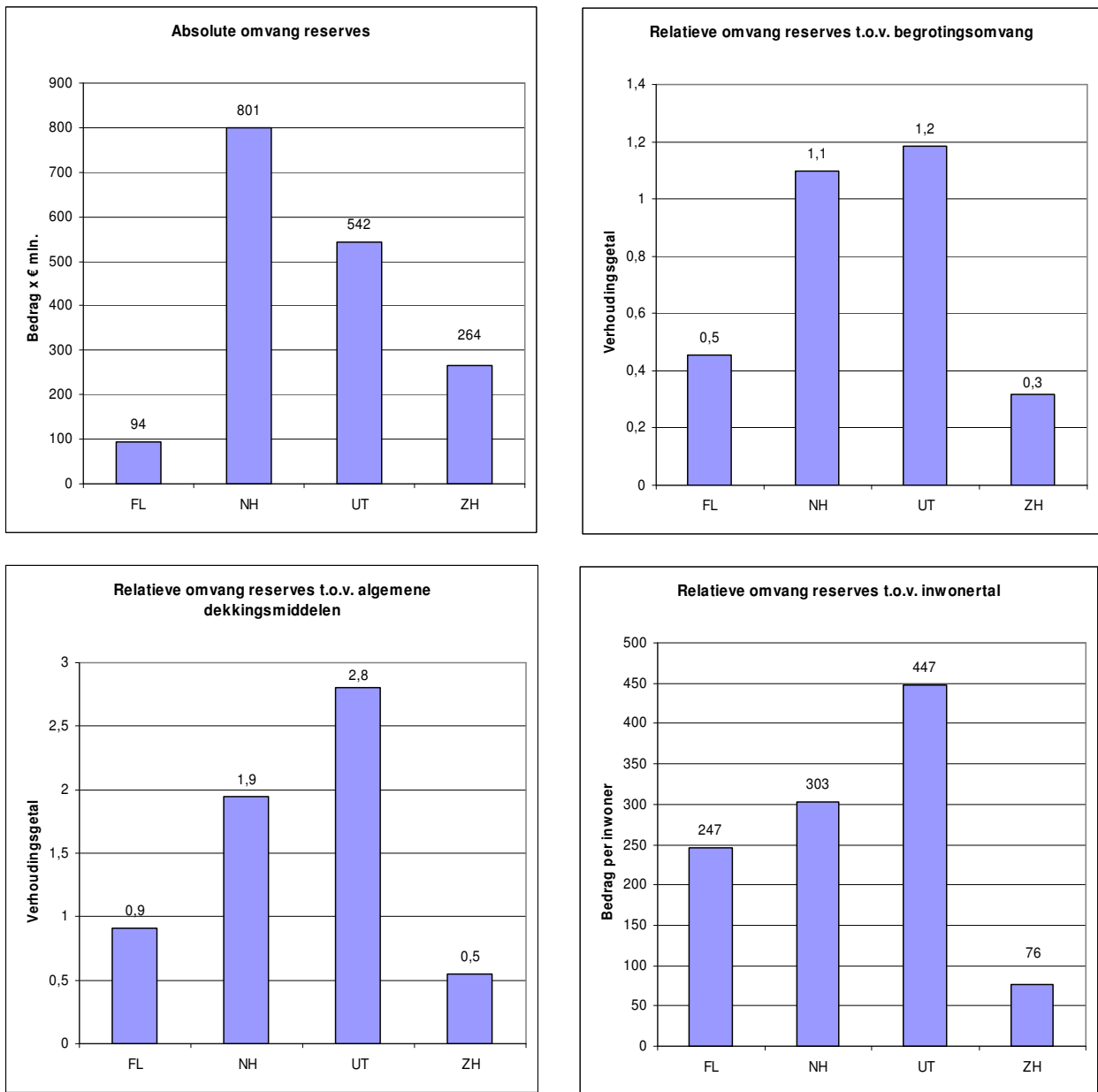
De gegevens die hiervoor zijn gebruikt zijn de jaarstukken 2008 en informatie van het CBS over het inwonertal op 1 januari 2009.

---

<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**

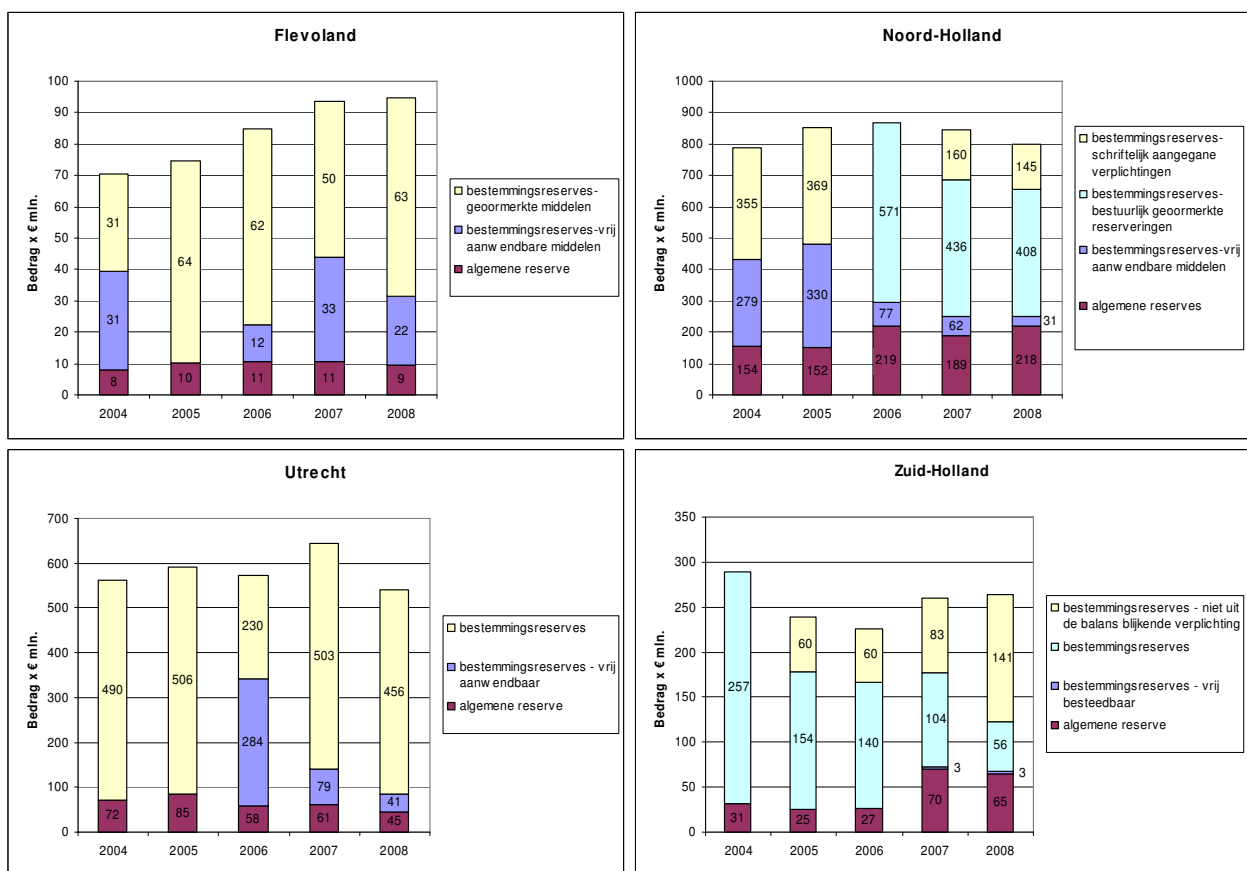
De grafiek linksboven laat zien dat de absolute omvang van de reserves in de provincie Zuid-Holland (€ 264 mln.) groter is dan de omvang in Flevoland (€ 94 mln.), maar kleiner dan de omvang in Noord-Holland (€ 801 mln.) en Utrecht (€ 542 mln.).

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 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 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.



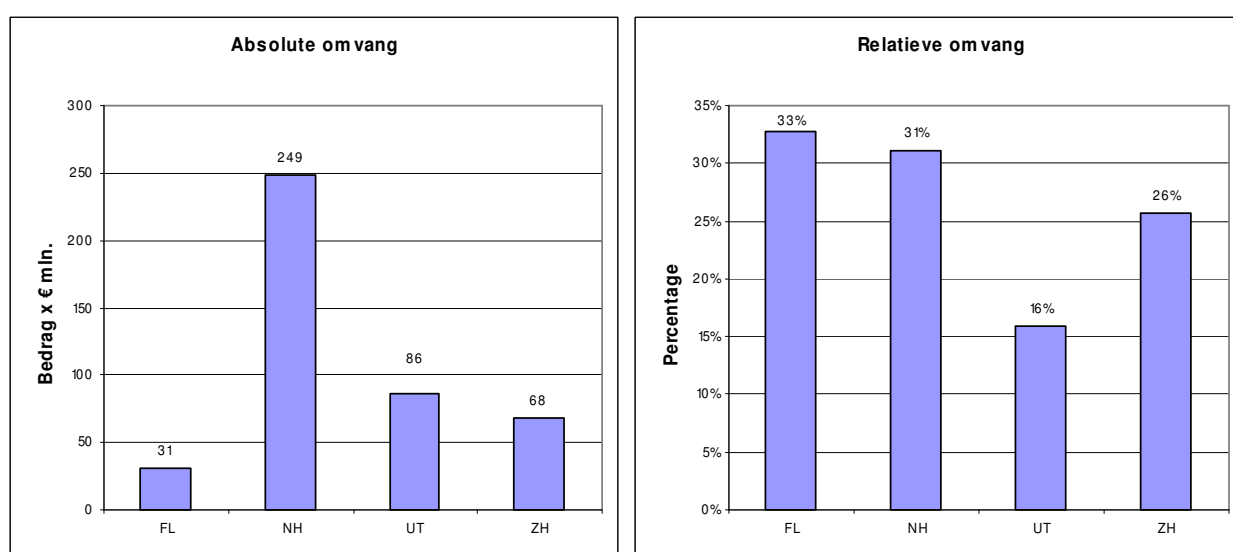
**Figuur 2 Omvang en verloop algemene reserve en bestemmingsreserves per provincie in 2004-2008**

De totale omvang van de reserves in Zuid-Holland fluctueert in de periode 2004-2008. Tot en met 2006 neemt de omvang af, terwijl vanaf 2007 de omvang toeneemt. Ook in de provincies Noord-Holland en Utrecht fluctueert de omvang van de reserves. In de provincie Flevoland neemt de omvang toe van € 70 mln. in 2004 naar € 94 mln. in 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 Zuid-Holland is de omvang (€ 3 mln.) relatief beperkt in

2007 en 2008. De omvang van de vrij aanwendbare middelen in de provincie Flevoland fluctueert 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. In de provincies 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.

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 in 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 algemene reserve en vrij aanwendbare middelen bestemmingsreserves per provincie in 2008**

De totale omvang van de algemene reserve en de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves bedraagt in Zuid-Holland € 68 mln. Dit is kleiner dan in Noord-Holland en Utrecht en groter dan in Flevoland.<sup>2</sup> 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 middelen in de algemene reserve en de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves worden afgezet tegen de totale omvang van de reserves, dan is de relatieve omvang in Zuid-Holland 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.

<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.

Flevoland (33%) en Noord-Holland (31%) hebben de hoogste percentages 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. De beoordeling van de kwaliteit van de onderbouwing komt aan bod bij deelconclusie 4.

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

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

**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 herziene beleidsnota 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, duur en omvang, maar ze heeft geen criteria opgenomen voor de onderbouwing van de functie en de toevoegingen en onttrekkingen van de reserves (p. 36).	1. Stel vast dat ook functie en toevoegingen en onttrekkingen 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 en PS
2. De provincie heeft niet vastgelegd dat de reserves geëvalueerd moeten worden. In 2007 zijn de reserves weliswaar geherstructureerd, maar dit is geen evaluatie geweest waarin het verloop van de reserves is getoetst aan de onderbouwing (p. 36).	2a. PS: neem in het beleid op dat reserves periodiek worden geëvalueerd. 2b. GS: voer periodiek een evaluatie uit waarin het verloop van de reserves wordt getoetst aan de onderbouwing.

#### *Minimale omvang programmareserves*

PS hebben de minimumomvang van een programmareserve bepaald op € 1 mln. Deze ondergrens is gebaseerd op de omvang van de kleinste programmareserve in 2007.

Bevinding	Aanbeveling aan PS
3. De omvang van programmareserve 6 'Daadkrachtig en slagvaardig bestuur' voldoet niet aan de bepaling van de provincie dat de omvang van een programmareserve minimaal € 1 mln. bedraagt (p. 35).	3. Bediscussieer of de bepaling over de minimale omvang bijgesteld moet worden in de nota Reserves en voorzieningen of dat de reserve opgeheven moet worden.

#### *Toelichting*

Bij één van de zeven programmareserves wordt niet voldaan aan de minimale omvang van programmareserves. Dit is programmareserve 6 die behoort bij het begrotingsprogramma 'Daadkrachtig en slagvaardig bestuur'. Ondanks het feit dat niet wordt voldaan de minimale omvang, handhaaft de ambtelijke organisatie de reserve. De programmareserve wordt namelijk gebruikt om tijdelijk middelen te reserveren voor het volgende jaar (de zogenaamde doorgeschoven prestaties). Deze bepaling is niet in de nota Reserves en voorzieningen opgenomen. De ambtelijke organisatie verwacht dat de bepaling bij de herziening van de nota Reserves en voorzieningen in 2011 zal worden gewijzigd. Het is echter de vraag of de bepaling aangepast zou moeten worden. Het gaat om relatief geringe bedragen (minder dan € 1 mln.) en de provincie wil baten en lasten van het beleid zoveel mogelijk in de exploitatie opnemen en niet via reserves laten verlopen. De Rekenkamer doet zodoende de aanbeveling om de reserve op te heffen óf de bepaling bij te stellen.

<b>Deelconclusie 2:</b>	De minimale omvang van de algemene reserve is goed onderbouwd door de omvang te koppelen aan de risico's zoals berekend in de paragraaf Weerstandsvermogen. De provincie heeft middelen binnen de algemene reserve bestemd, wat niet overeenkomt met het karakter van een algemene reserve.
-------------------------	---

#### *Algemene reserve en weerstandsvermogen*

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 de provincie een minimale omvang van de algemene reserve heeft bepaald, die is onderbouwd 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 dan noodzakelijk is of dat de algemene reserve ongeremd kan groeien.

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de provincie beschikt of kan beschikken om onverwachte tegenvallers te kunnen opvangen. Behalve de algemene reserve maken ook de

bestemmingsreserves minus de niet uit de balans blijvende verplichtingen onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. De niet uit de balans blijvende verplichtingen zijn verplichtingen die niet als schuld of voorziening in de balans kunnen worden opgenomen, zoals garantie-, huur- of subsidieverplichtingen. De verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de risico's die de provincie loopt, vormt het weerstandsvermogen.

Bevinding	Aanbeveling aan GS en PS
4. De provincie heeft de minimale omvang van de algemene reserve goed onderbouwd door deze omvang te koppelen aan de gekwantificeerde risico's (p. 38).	4. Geen aanbeveling
5. De omvang van de algemene reserve voldoet in 2005 en 2006 net niet aan de norm van minimale omvang, zoals de provincie zelf heeft geconstateerd. In 2007 en 2008 wordt ruimschoots aan de norm voldaan (p. 43).	5. GS: zorg dat de algemene reserve blijft voldoen aan de norm voor de minimale omvang.
6. Het weerstandsvermogen voldoet ruim aan de vastgestelde norm (p. 43).	6. Geen aanbeveling
7. De provincie heeft binnen de algemene reserve middelen bestemd voor het bestuursakkoord tussen het Rijk en het IPO en deze middelen niet aan een programmareserve toegevoegd (p. 31).	7. PS: geef middelen in de algemene reserve geen bestemming. Hevel middelen over van de algemene reserve naar een programmareserve als de middelen worden bestemd.

#### *Toelichting*

PS hebben een bestemming gegeven aan een gedeelte van de algemene reserve. Voor de periode 2008-2011 heeft de provincie in totaal € 38 mln. bestemd voor de dekking van het aandeel van de provincie Zuid-Holland in het bestuursakkoord Rijk - provincies 2008-2011. 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 deze bestemming wordt het inzicht van PS in de vrij aanwendbare middelen beperkt, terwijl de betreffende middelen overgeheveld kunnen worden naar programmareserve 7 'Middelen'.

<b>Deelconclusie 3:</b>	De provincie maakt de vrij aanwendbare middelen in de programmareserves inzichtelijk, maar geeft niet aan wanneer deze middelen terugvloeien naar de algemene reserve.
-------------------------	--

#### *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 PS
8. In de jaarstukken onderscheidt de provincie vrij besteedbare middelen binnen de programmareserves. Dit is inzichtelijk voor PS. De provincie heeft echter geen algemene voorwaarden, zoals een maximum omvang, voor het vrij besteedbare deel in de programmareserves opgesteld (p. 34).	8a. GS: licht in de jaarstukken de noodzaak voor het aanhouden van het vrij besteedbaar deel binnen de programmareserves toe. 8b. PS: beoordeel de toelichting van GS voor het aanhouden van het vrij besteedbaar deel. Hevel de middelen naar de algemene reserve over als er geen noodzaak is.

### *Toelichting*

De provincie heeft geen algemene voorwaarden opgesteld voor het vrij besteedbare deel in programmareserves. Bij algemene voorwaarden kan gedacht worden aan voorwaarden voor het overhevelen van middelen van de vrij besteedbare middelen in de programmareserves naar de algemene reserve door bijvoorbeeld een maximum omvang van de besteedbare middelen in te stellen. Een mogelijk probleem is namelijk dat het vrij besteedbare deel de komende jaren toeneemt, waardoor extra 'potjes' ontstaan. Om een dergelijke situatie te voorkomen zou een bovengrens van de vrij besteedbare middelen ingesteld kunnen worden. De provincie heeft echter aangegeven dat het in de praktijk zeer lastig zal zijn om een bovengrens te stellen, omdat de omvang onder andere sterk afhankelijk zal zijn van het aantal taken dat wordt toebedeeld aan de programmareserve en de omvang daarvan. 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 programmareserve gehandhaafd moeten blijven, of dat de middelen overgeheveld kunnen worden naar de algemene reserve.

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

<b>Deelconclusie 4:</b>	PS hebben over de instelling van programmareserve 1 'Gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving' besloten, maar de onderbouwing van programmareserve 1 is bij instelling onvoldoende.
-------------------------	--

### *Instelling PS*

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

<b>Bevinding</b>	<b>Aanbeveling</b>
9. PS hebben een besluit genomen over het instellen van programmareserve 1 (p. 45).	9. Geen aanbeveling

### *Toelichting*

Bij het vaststellen van de begroting 2008 op 14 november 2007 hebben PS zeven programmareserves ingesteld, waaronder programmareserve 1 die behoort bij begrotingsprogramma 1 'Gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving'. Programmareserves zijn opgebouwd uit taken. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat hierbij een vast onderscheid wordt gemaakt in meerjarige taken, eenjarige taken (doorgeschoven prestaties) en een vrij besteedbaar deel:

- Meerjarige taken zijn taken die betrekking hebben op meerdere jaren. Deze taken komen onder andere tot stand via bestuurlijke afspraken en convenanten. Een deel van de meerjarige taken waren voor de herstructurering van de reserves afzonderlijke bestemmingsreserves.
- Eenjarige taken zijn doorgeschoven prestaties. Als een project in een jaar niet is afgerond, kunnen PS bepalen om de resterende middelen als doorgeschoven prestatie in een programmareserve te storten voor het daaropvolgende jaar. Hiermee blijven de middelen behouden voor de oorspronkelijke doelstelling. De middelen van een doorgeschoven prestatie moeten in het daaropvolgende jaar worden gebruikt, anders vallen ze vrij ten gunste van het vrij besteedbare deel van een programmareserve of de algemene reserve.

- Het vrij besteedbaar deel binnen een programmareserve betreft middelen die PS kunnen inzetten voor de uitvoering van beleid of die kunnen vrijvallen aan de algemene middelen. Aan het vrij besteedbaar deel worden middelen toegevoegd van afgeronde taken die minder beslag hebben gelegd op middelen dan aanvankelijk was geraamd.

#### *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.

<b>Bevinding</b>	<b>Aanbeveling aan GS</b>
10. De beleidsmatige onderbouwing van de meerjarige taken ontbrak grotendeels bij instelling van de programmareserve in de begroting 2008. Deze onderbouwing is versnipperd opgenomen in de documenten over de voormalige bestemmingsreserves (p. 47).	10. Maak de beleidsmatige onderbouwing van de meerjarige taken in de programmareserve in één document inzichtelijk zoals de begroting of jaarstukken.
11. De beleidsmatige onderbouwing van de meerjarige taken 'Hollandsche IJssel', 'Rivierenparken', 'Ontgrondingen' en 'ISV matching' zoals vastgelegd in de instellingsbesluiten van de voormalige bestemmingsreserves is matig (p. 47).	11a. Zorg voor nieuwe, volledige beleidsmatige onderbouwingen van de meerjarige taken 'Hollandsche IJssel' en 'Ontgrondingen' en leg dit ter besluitvorming aan PS voor. 11b. Stel bij nieuwe meerjarige taken een volledige beleidsmatige onderbouwing van de taak op en leg dit ter besluitvorming aan PS voor.

#### *Toelichting*

De onderbouwing van een programmareserve krijgt volgens de provincie met name vorm via de onderbouwing van de taken. De Rekenkamer heeft zodoende de taken van programmareserve 1 beoordeeld. Hierbij is het door de provincie aangegeven onderscheid tussen meerjarige taken, eenjarige taken en het vrij besteedbare deel van de programmareserve aangehouden. Bij instelling in de begroting 2008 ontbrak grotendeels de beleidsmatige onderbouwing van de meerjarige taken. De provincie heeft geen nieuwe onderbouwing van de meerjarige taken in de begroting 2008 opgenomen, maar de onderbouwing van de voormalige bestemmingsreserves gehandhaafd. Deze onderbouwing van voormalige bestemmingsreserves is versnipperd opgenomen in meerdere documenten. De Rekenkamer heeft de documenten van de voormalige bestemmingsreserves doorgenomen en heeft enkele als matig beoordeeld. Dit geldt onder andere voor de taken 'Rivierenparken' en 'ISV matching'. Uit de jaarstukken 2009 blijkt dat deze taken naar verwachting in 2010 worden opgeheven. Zodoende heeft de Rekenkamer hiervoor geen aanbeveling opgesteld. In de begroting 2010 licht de provincie de meerjarige taken beter toe. De onderbouwing is echter nog niet volledig, want informatie over nut en noodzaak, functie en doel wordt niet standaard bij elke taak vermeld.

#### *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
12. De financiële onderbouwing van de meerjarige taken ontbreekt grotendeels bij instelling. Deze onderbouwing is versnipperd opgenomen in de documenten over de voormalige bestemmingsreserves. In de begroting worden wel de jaarlijkse omvang, toevoegingen en onttrekkingen weergegeven (p. 48).	12. Maak ook de financiële onderbouwing van de meerjarige taken van de programmareserve in één document inzichtelijk zoals begroting of jaarstukken (zie aanbeveling 10).
13. De financiële onderbouwing van de taken 'Ontgrondingen', 'ISV matching', 'Ruimtelijke projecten: Merwedezone', 'Hoogezandse Gorzen' en 'Rivierenparken' zoals vastgesteld bij de instelling van de voormalige bestemmingsreserves is matig (p. 49).	13a. Zorg voor een nieuwe, financiële onderbouwing van de meerjarige taken 'Ontgrondingen' en 'Ruimtelijke projecten: Merwedezone' en leg dit ter besluitvorming aan PS voor. 13b. Stel bij nieuwe meerjarige taken een volledige financiële onderbouwing van de taak op en leg dit ter besluitvorming aan PS voor. Als bepaalde onderdelen van de financiële onderbouwing niet bekend zijn, geef dan een toelichting waarom dit het geval is. Kortom, hanteer stelselmatig het principe 'pas toe of leg uit'.
14. De omvang van de taak 'Groene ambities' is niet op een eenduidige wijze weergegeven in de jaarstukken 2007 en 2008, waardoor de omvang van deze taak voor PS onduidelijk is (p. 49).	14. Maak voor PS de omvang van de taak 'Groene ambities' inzichtelijk in de jaarstukken.

#### *Toelichting*

Ook voor de financiële onderbouwing van programmareserve 1 heeft de Rekenkamer de taken van programmareserve 1 beoordeeld, omdat de programmareserve met name vorm krijgt via de onderbouwing van de taken. Bij instelling in de begroting 2008 ontbrak grotendeels de financiële onderbouwing van de meerjarige taken. De provincie heeft geen nieuwe onderbouwing van de meerjarige taken in de begroting 2008 opgesteld, maar de onderbouwing van de voormalige bestemmingsreserves gehandhaafd. Deze onderbouwing van voormalige bestemmingsreserves is net als de beleidsmatige onderbouwing versnipperd opgenomen in meerdere documenten. De Rekenkamer heeft de documenten van de voormalige bestemmingsreserves doorgenomen en heeft enkele als matig beoordeeld, omdat informatie ontbreekt over de toevoegingen en onttrekkingen en over hoelang de middelen gereserveerd blijven. Voor de taken 'Rivierenparken', 'ISV matching' en 'Hoogezandse Gorzen' zijn geen aanbevelingen opgesteld. De taken 'Rivierenparken', 'ISV matching' worden volgens de jaarstukken 2009 naar verwachting in 2010 opgeheven. De taak 'Hoogezandse Gorzen' is opgegaan in de taak 'Groene ambities'.

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

**Deelconclusie 5:** De beleidsmatige en financiële onderbouwing van programmareserve 1 zijn in geringe mate opgesteld, waardoor vrijwel niet kan worden nagegaan in hoeverre het verloop hierop aansluit. Waar de aansluiting wel kan worden nagegaan, blijkt dat voor sommige taken middelen langer gereserveerd blijven dan vooraf in de onderbouwing is bepaald.

*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 programmareserve aansluit op de onderbouwing.

Bevinding	Aanbeveling aan GS en PS
15. Bij de meerjarige taken 'Sanering glastuinbouw', 'Groene subsidies', 'Landschapsbeheer', 'Hoogezandse Gorzen' en 'ISV matching' vindt weinig tot geen activiteit plaats (p. 53).	15. PS: zorg dat het verloop van de programmareserves en onderliggende taken aansluit op zowel de beleidsmatige als financiële onderbouwing. Indien aansluiting niet mogelijk is, stel dan een aangepaste onderbouwing vast.
16. De middelen binnen de meerjarige taken 'Stimulering duurzame energie', 'Ontwikkelingsplan water' en 'Milieustimulering' blijven langer gereserveerd dan vooraf is vastgelegd. De onderbouwing van deze taken is niet aangepast (p. 53).	16a. GS: pas de onderbouwing van taken aan als het verloop niet aansluit op de onderbouwing en leg deze ter besluitvorming aan PS voor. Stel een nieuwe onderbouwing op voor de taken 'Stimulering duurzame energie', 'Ontwikkelingsplan water' en 'Milieustimulering'. 16b. PS: zie erop toe dat de middelen niet langer gereserveerd blijven dan vooraf is vastgelegd en stel een nieuwe onderbouwing vast van de taken 'Stimulering duurzame energie', 'Ontwikkelingsplan water' en 'Milieustimulering'.
17. De middelen van een doorgeschoven prestatie moeten in het daaropvolgende jaar worden gebruikt of vrijvallen ten gunste van de financiële ruimte. De doorgeschoven middelen van de taken 'Brijnbeleid' en 'Achterstallig onderhoud provinciale recreatiegebieden' uit 2008 zijn bij de voorjaarsnota 2009 niet volledig ingezet en ook niet vrijgevallen aan de financiële ruimte. De resterende middelen zijn namelijk gehandhaafd voor het doel of de taak (p. 54).	17a. GS: pas de onderbouwing aan als het verloop niet aansluit op de onderbouwing en leg deze ter besluitvorming aan PS voor. 17b. PS: zie erop toe dat doorgeschoven middelen niet langer gereserveerd blijven dan vooraf is vastgelegd.



# Reactie Gedeputeerde Staten

---

Op 21 juni jl. ontvingen wij van u de concept nota 'Reserves juist bestemd', naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek naar reserves. Wij danken u voor het heldere rapport en de door u uitgebrachte adviezen. U heeft verzocht om te reageren op de conclusies en aanbevelingen, alsmede mede te delen op welke wijze de aanbevelingen (voor zover van toepassing op Gedeputeerde Staten) worden opgevolgd en uitgevoerd en (indien van toepassing) de motivering waarom van de aanbevelingen wordt afgeweken. U heeft aangegeven dat het de bedoeling is om het eindrapport, voorzien van onze reactie en een nawoord door de Randstedelijke Rekenkamer, in de maand augustus aan te bieden aan Provinciale Staten van Zuid-Holland, onder gelijktijdige toezending aan Gedeputeerde Staten.

De bijlage bij deze brief voorziet in de reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

## **Bijlage: reactie op conclusies en aanbevelingen op onderzoek 'Reserves juist bestemd?'**

### **1. Inleiding**

De Rekenkamer trekt in het onderzoek de volgende conclusie: 'Het beleid over de reserves schiet op een aantal punten tekort. De provincie heeft de reserves bij instelling op een aantal punten onvoldoende onderbouwd. Hierdoor wordt een goede afweging over de inzet van middelen bemoeilijkt.'

In 2008 is door PS de beleidsnota 'reserves en voorzieningen' vastgesteld. Hierin is de keuze gemaakt voor programmareserves in plaats van bestemmingsreserves, om versnippering van gereserveerde middelen tegen te gaan. Bij deze keuze hoort ook een inhoudelijke en financiële onderbouwing, die PS bij de behandeling van begroting en jaarrekening de mogelijkheid geven om bij de behandeling van begroting en jaarrekening sturing te geven op de inzet van reserves. Wij zijn van mening, dat de huidige praktijk voldoet aan dit uitgangspunt, alhoewel er natuurlijk altijd ruimte zal blijven voor verdere verbetering.

Verder willen GS erop wijzen, dat de Rekenkamer in haar onderzoek uitgegaan is van de, ten tijde van de uitvoering van het onderzoek, meest recente realisatiecijfers (jaarrekening 2008). Sindsdien zijn al diverse verbeteringen doorgevoerd (zoals de kwaliteit van de toelichtingen bij de begroting 2010 en jaarrekening 2009), die niet meer meegenomen konden worden in de conclusies van de Rekenkamer. Ook de Voorjaarsnota 2010 en Kadernota 2011-2014 bevatten ontwikkelingen, die de Rekenkamer (uiteraard) niet mee kon nemen in haar onderzoek.

### **2. Bestuurlijke reactie per deelconclusie en aanbeveling**

In deze paragraaf geven wij per conclusie en eventuele aanbeveling aan GS een reactie.

#### ***Omvang en verloop van reserves***

##### **Deelconclusie 1:**

De Rekenkamer constateert dat de omvang van de reserves van Zuid-Holland in vergelijking met de andere Randstadprovincies klein is. Verder constateert de Rekenkamer dat de middelen in de reserves grotendeels een bestemming hebben en dat de middelen voor nieuw beleid vanuit de reserves daarom beperkt zijn.

Aanbeveling aan GS:

Geen

Reactie GS:

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat er een duidelijk onderscheid te maken is tussen rijke en arme provincies. Enerzijds zijn er rijke provincies (zoals Noord-Holland en Utrecht), die een zeer goede vermogenspositie hebben als gevolg van het bezit van en/of opbrengsten uit de verkoop van aandelen van energiebedrijven. Anderzijds zijn er arme provincies (zoals Flevoland en Zuid-Holland) die dit voordeel niet hebben.

De provincie Zuid-Holland heeft vanuit de reserves weinig middelen beschikbaar voor nieuw beleid in vergelijking met de 'rijke provincies'. Conform de door PS vastgestelde beleidsnota 'risicomanagement en weerstandsvermogen 2008' dient minimaal € 30 mln. uit de algemene reserve beschikbaar te zijn voor de weerstandscapaciteit. Dit bedrag is dus niet beschikbaar voor nieuw beleid. De ruimte in de reserves is daarmee nog beperkter dan de Rekenkamer schetst. Overigens is de ruimte in de programmareserves voor nieuw of aanvullend beleid, met de vaststelling van de Voorjaarsnota 2010 en Kadernota 2011-2014, nihil geworden.

***Kwaliteit van het vastgestelde beleid***

**Deelconclusie 1:**

De Rekenkamer concludeert dat het beleid voor de onderbouwing van de reserves onvolledig is en de reserves niet worden geëvalueerd. De conclusie van de Rekenkamer spitst zich toe op het ontbreken van voorschriften in de beleidsnota met betrekking tot a) het opstellen van een bestedingsplan voor de mutaties; en b) het periodiek uitvoeren van een evaluatie naar reserves c) het bij instelling van een reserve vastleggen van de functie.

Aanbeveling aan GS:

De Rekenkamer beveelt aan periodiek een evaluatie uit te voeren, waarin het verloop van de reserves wordt getoetst aan de onderbouwing.

Reactie GS:

Weliswaar bevat de beleidsnota 'reserves en voorzieningen' geen voorschriften over bestedingsplannen, maar hier wordt op een andere wijze invulling aan gegeven. Mutaties worden financieel en inhoudelijk toegelicht in de begroting en de jaarrekening, waarmee PS inzicht krijgen in doel en omvang van de mutaties.

Hetzelfde geldt voor een evaluatie van de reserves. De beleidsnota bepaalt dat om een ongebreidelde groei van het reserveniveau tegen te gaan, jaarlijks bij de opstelling van de begroting de reservepositie wordt bezien in relatie tot de (meerjarig) geraamde toevoegingen of onttrekkingen. Tevens wordt tweemaal per jaar (in het proces van totstandkoming van begroting en jaarrekening) een kritische toets uitgevoerd op de onderbouwing en het verloop van de reserves.

De beleidsnota geeft aan dat 'de criteria voor het instellen van reserves [...] in het verlengde horen te liggen van de functie die [...] ze vervullen, maar hieraan wordt verder geen concrete invulling gegeven door voor te schrijven dat bij instelling van een reserve de functie dient te worden benoemd. Op het niveau van een programmareserve zal dit dan ook over het algemeen niet mogelijk zijn, omdat sprake zal zijn van vele verschillende functies. Op het onderliggende niveau (programmareserves zijn opgebouwd uit zogenaamde 'onderwerpen') zal de functie moeten volgen uit de toelichting in begroting en jaarrekening. Zij worden echter niet concreet genoemd.

GS is van mening dat de huidige systematiek voldoende functioneert om inzicht te verkrijgen in het verloop en de onderbouwing van de reserves.

### **Deelconclusie 2:**

De Rekenkamer concludeert dat de minimale omvang van de algemene reserves goed is onderbouwd [...]. De provincie heeft middelen binnen de algemene reserve bestemd, wat niet overeenkomt met het karakter van de algemene reserve.

#### Aanbeveling aan GS:

Zorg dat de algemene reserve blijft voldoen aan de norm voor de minimale omvang.

#### Reactie GS:

In de begroting en jaarrekening wordt inzicht gegeven welk deel van de algemene reserve beschikbaar is als weerstandscapaciteit, op welke deel bestemmingen rusten en welk deel vrij besteedbaar is voor PS. Op het deel waarop een bestemming rust, liggen overwegingen en besluiten ten grondslag van PS. GS onderschrijft het belang van het handhaven van de minimumnorm voor de algemene reserve.

### **Deelconclusie 3:**

De Rekenkamer concludeert dat de provincie de vrij aanwendbare middelen in de programmareserves inzichtelijk maakt, maar niet aangeeft wanneer deze terugvloeien naar de algemene reserve.

#### Aanbeveling aan GS:

Licht in de jaarstukken de noodzaak voor het aanhouden van het vrij besteedbaar deel binnen de programmareserves toe.

#### Reactie GS:

De beleidsnota 'reserves en voorzieningen' bevat geen specifieke voorschriften voor het onderbouwen van het vrij besteedbare deel van de programmareserves. Overigens is dit deel van de programmareserves bij de Voorjaarsnota 2010 volledig ingezet als dekking, zodat het saldo van het vrij besteedbare deel nu nul bedraagt.

### ***Mate van onderbouwing bij instelling reserves en mate van aansluiting verloop reserves op onderbouwing (programma 1)***

De Rekenkamer heeft in haar onderzoek specifieke aandacht besteed aan de onderbouwing van programmareserve 1.

### **Deelconclusie 4:**

De Rekenkamer concludeert dat PS over de instelling van programmareserve 1 ('Gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving') besloten hebben, maar dat de onderbouwing van programmareserve 1 bij instelling onvoldoende is.

#### **Aanbevelingen aan GS:**

- Maak de beleidsmatige en financiële onderbouwing van de meerjarige taken in de programmareserve in één document inzichtelijk, zoals de begroting of jaarstukken.
- Stel bij nieuwe meerjarige taken een volledige beleidsmatige en financiële onderbouwing van de taak op en leg dit ter besluitvorming voor aan PS.
- Zorg voor een nieuwe, volledige beleidsmatige onderbouwing van de meerjarige taken 'Hollandsche IJssel' en 'Ontgrondingen' en een nieuwe financiële onderbouwing van 'Ontgrondingen' en 'Ruimtelijke projecten: Merwedezone'.
- Maak voor PS de omvang van de taak 'Groene ambities' inzichtelijk in de jaarstukken.

#### **Deelconclusie 5:**

De Rekenkamer concludeert dat de beleidsmatige en financiële onderbouwing van programmareserve in geringe mate zijn opgesteld, waardoor vrijwel niet kan worden nagegaan in hoeverre het verloop hierop aansluit. Waar de aansluiting wel kan worden nagegaan, blijkt dat voor sommige taken middelen langer gereserveerd blijven, dan vooraf in de onderbouwing is bepaald.

#### **Aanbevelingen aan PS en GS:**

Pas de onderbouwing van taken aan als het verloop niet aansluit op de onderbouwing en leg deze ter besluitvorming voor aan PS. Stel een nieuwe onderbouwing op voor de taken 'stimulering duurzame energie', 'ontwikkelingsplan water' en 'Milieustimulering'.

#### **Reactie GS (op deelconclusie 4 en 5)**

De beleidsmatige en financiële onderbouwing van de onderwerpen in programmareserve 1 zijn opgenomen in de begroting en jaarrekening en worden dan ook tweemaal per jaar geactualiseerd, getoetst en vastgesteld door PS. Dit geldt ook voor de meerjarige taken. In vergelijking met het jaar waarop het onderzoek van de Rekenkamer betrekking heeft (2008) is de kwaliteit van bovenstaande toelichtingen al sterk verbeterd. De toelichtingen zijn conform de voorschriften uit de beleidsnota 'reserves en voorzieningen'. GS zien op dit moment geen reden om hier van af te wijken, maar zullen wel bezien waar de toelichtingen op bovenstaande onderwerpen verdere verduidelijking behoeven. Het is daarbij zeker van belang om aan te geven, dat middelen langer 'beklemd' blijven, dan wat eerder werd aangegeven.



# Nawoord Rekenkamer

---

## **Algemeen**

De Rekenkamer dankt Gedeputeerde Staten (GS) voor de reactie op de conclusies en de aan GS gerichte aanbevelingen in het rapport "Reserves juist bestemd?". Naar aanleiding van deze reactie merkt de Rekenkamer het volgende op.

## **Kwaliteit van het beleid en onderbouwing van reserves (zie deelconclusie 1, 4 en 5)**

GS geven aan dat de huidige systematiek voldoende functioneert en de onderbouwingen sterk zijn verbeterd. De Rekenkamer ziet geen concrete verbetermaatregelen terug in de reactie. De Rekenkamer wil benadrukken dat bij instelling van de programmareserve 1 in de begroting 2008 de onderbouwing van de taken grotendeels ontbrak. Aanvullend hierop heeft de Rekenkamer ook aandacht (zie p. 16) besteed aan de informatie in de begroting 2010. In de begroting 2010 licht de provincie de taken beter toe. De onderbouwing is echter nog niet volledig, want informatie over nut en noodzaak, functie en doel wordt niet standaard bij elke taak vermeld. De Rekenkamer beveelt zodoende aan de onderbouwing van de taken te verbeteren, ook bij instelling van nieuwe taken, en de uitgangspunten voor de onderbouwing en evaluatie van de reserves vast te leggen in het beleid. De onderbouwing bij instelling hebben PS nodig bij hun afweging over de inzet van middelen. Daarnaast kunnen PS met een volledige onderbouwing beter beoordelen of de reserves en bijbehorende taken 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 onder andere het geval bij het beleid omtrent onderbouwing en evaluatie van de reserves, het overhevelen van bestemde middelen uit de algemene reserve naar programmareserves en het beoordelen van het vrij aanwendbare deel van de programmareserves. 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:

- a. Wat is de kwaliteit van het vastgestelde beleid?
- b. Wat is de omvang en het verloop van de reserves in de periode 2004-2008?
- 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?

---

<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 bestemmingsreserve (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 geselecteerde programmareserve. De wijze waarop deze selectie tot stand is gekomen, staat ook uitgewerkt in paragraaf 1.5.

De onderbouwing en het verloop van de programmareserve 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 programmareserve te kunnen vormen is, in aanvulling op het documentenonderzoek, informatie opgevraagd bij medewerkers van de provincie. De beoordeling van de programmareserve komt aan bod in hoofdstuk 4.

## 1.5 Beoordeling geselecteerde bestemmingsreserve

### *Beoordelingskader*

De Rekenkamer heeft een beoordelingskader opgesteld om de onderbouwing van de bestemmingsreserve 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 programmareserve de afgelopen jaren gewijzigd is en in welke mate het verloop van deze programmareserve aansluit op de actuele onderbouwing. Als blijkt dat het verloop van een bestemmingsreserve niet aansluit op de

---

<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.

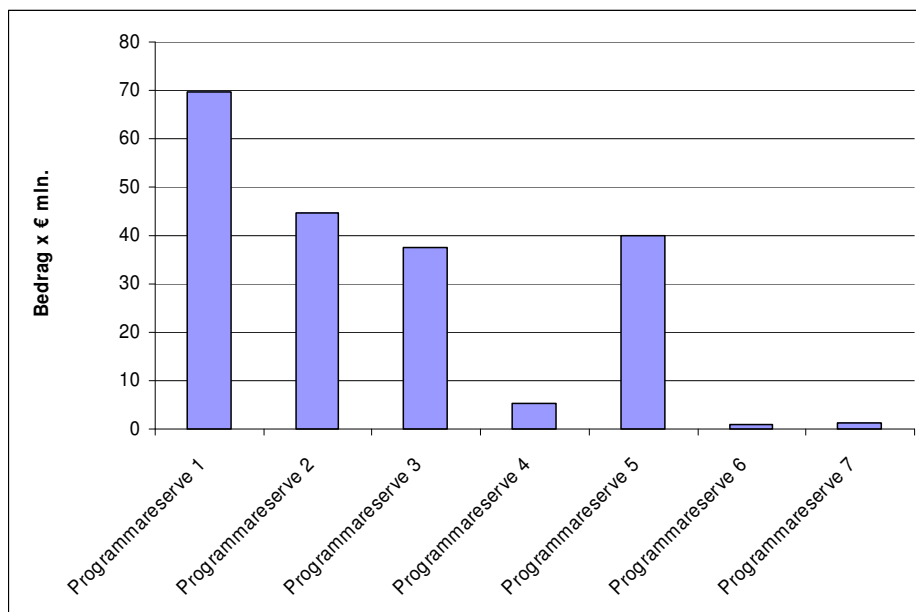
onderbouwing, moeten PS de reserve heroverwegen. Dit kan ertoe leiden dat de onderbouwing (op onderdelen) wordt aangepast of dat de reserve wordt opgeheven.

### **Geselecteerde programmareserve**

De provincie Zuid-Holland heeft de afgelopen jaren het beleid omtrent reserves gewijzigd. De provincie heeft bestemmingsreserves per programma ingesteld, de zogenaamde programmareserves. Dit is verschillend ten opzichte van de andere randstedelijke provincies, waardoor de criteria voor het selecteren van een programmareserve ook gedeeltelijk anders zijn. Voor het selecteren van een programmareserve is gekeken naar:

1. de omvang van de programmareserve;
2. de aandachtspunten in rapporten van bevindingen van de accountant.

Op basis van deze criteria en in overleg met de ambtelijke organisatie is programmareserve 1 geselecteerd behorende bij begrotingsprogramma 1 'Gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving'. Programmareserve 1 is de meest omvangrijke programmareserve (zie figuur 4) en is ontstaan vanuit een aanzienlijk aantal bestemmingsreserves, waaraan verschillende beleidsdocumenten ten grondslag liggen. Zodoende is ervoor gekozen het onderzoek te beperken tot deze reserve. Een andere reden om te kiezen voor één programmareserve is gelegen in het feit dat alle programmareserves op eenzelfde wijze zijn opgebouwd. Programmareserve 1 wordt beoordeeld aan de hand van het beoordelingskader.



**Figuur 4 Omvang van de programmareserves<sup>10</sup>**

Programmareserve 1 is met een omvang van bijna € 70 mln. (35% van de totale omvang van de programmareserves) het meest omvangrijk van de zeven programmareserves. Hierna volgen de programmareserves 2 'Integrale bereikbaarheid', 3 'Een concurrerende, innovatieve en duurzame economie' en 5 'Integrale Ruimtelijke Projecten' die een omvang hebben rond € 40 mln. De programmareserves 4 'Maatschappelijke participatie', 6 'Daadkrachtig en slagvaardig bestuur' en 7 'Middelen' hebben een geringe omvang van respectievelijk € 5,3 mln., € 0,9 mln. en € 1,1 mln.

<sup>10</sup> Jaarstukken 2008, 27 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 PS 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 Zuid-Holland stelt dat GS eenmaal per 4 jaar een nota Reserves en voorzieningen ter behandeling en vaststelling aanbieden aan PS. De nota behandelt in ieder geval de beleidsuitgangspunten en toetsingscriteria voor de vorming van reserves.<sup>11</sup> PS van Zuid-Holland hebben in 2007 de herziene nota Reserves en voorzieningen vastgesteld.

Volgens deze nota ziet de provincie Zuid-Holland de algemene reserve als een belangrijke component van de provinciale weerstandscapaciteit. De algemene reserve moet voldoende groot zijn om eventuele incidentele risico's op te vangen, maar niet te groot omdat dit anders een onnodig beslag legt op de algemene middelen. De provincie heeft zodoende 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. (zie paragraaf 2.3).

Het gedeelte van de algemene reserve dat het minimum te boven gaat en waarop geen claims rusten, is voor PS vrij aanwendbaar. Echter, in tegenstelling tot wat het BBV voorschrijft, heeft de provincie Zuid-Holland wel een bestemming gegeven aan een gedeelte van de algemene reserve. Voor de periode 2008-2011 heeft de provincie namelijk in totaal € 38 mln. bestemd voor de dekking van het aandeel van de provincie Zuid-Holland in het bestuursakkoord Rijk - provincies 2008-2011.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> De provincie heeft deze middelen niet aan een bestemmingsreserve toegevoegd.

<b>Bevinding 1:</b> De provincie heeft binnen de algemene reserve middelen bestemd voor het bestuursakkoord tussen het Rijk en het IPO en deze middelen niet aan een bestemmingsreserve toegevoegd.
---

---

<sup>11</sup> Herziene Verordening financieel beleid, financieel beheer en financiële organisatie, 17 oktober 2007, pag. 4-5.

<sup>12</sup> Begroting 2008, 14 november 2007, pag. 15.

<sup>13</sup> Bestuursakkoord Rijk – provincies 2008 – 2011, 4 juni 2008.

## 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>14</sup> PS hebben dan ook de mogelijkheid de bestemming van deze reserves te wijzigen.<sup>15</sup> Verder is in het BBV bepaald dat de toevoegingen en onttrekkingen aan de bestemmingsreserves een besluit van PS vereisen.<sup>16</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.

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>17</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>18</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*

Het provinciale beleid omtrent de reserves is de afgelopen jaren gewijzigd. In twee stappen is de provincie overgegaan van traditionele bestemmingsreserves naar programmareserves. Hieronder wordt deze zogenaamde herstructurering van de reserves toegelicht.

---

<sup>14</sup> Circulaire nadere informatie BBV, 22 mei 2003.

<sup>15</sup> BBV, toelichting, pag. 45.

<sup>16</sup> BBV, art. 43 en art. 54.

<sup>17</sup> BBV, toelichting, pag. 53.

<sup>18</sup> BBV, artikel 62, derde lid, Nota van toelichting, pag. 45.



### *Herstructurering reserves*

In december 2005, bij de behandeling van de primitieve begroting 2006, hebben PS de wens geuit om het aantal en de omvang van de bestemmingsreserves terug te brengen. GS hebben deze wens van PS uitgewerkt bij de voorjaarsnota 2006.<sup>19</sup>

In een eerste fase is besloten om het aantal bestemmingsreserves af te bouwen en te komen tot één reserve per programma. In december 2006 hebben PS ingestemd met de tweede fase van de herstructurering van de bestemmingsreserves, waarin besloten is om per ultimo 2006 alle bestemmingsreserves op te heffen en vanaf 2007 programmareserves op te richten voor 9 van de 12 begrotingsprogramma's.<sup>20</sup> De totale omvang van de bestemmingsreserves is daartoe verdeeld over de programmareserves op basis van bestaande verplichtingen c.q. bestuurlijke afspraken. De resterende middelen zijn vrijgevallen aan de algemene reserve.

Bij de begroting 2008 zijn het aantal en de indeling van de programmareserves gewijzigd als gevolg van een wijziging van de programma-indeling. De begrotingsopbouw is aangepast aan de opbouw van het coalitieakkoord 2007-2011. Als gevolg hiervan is het aantal programmareserves vanaf de begroting 2008 afgenomen van 9 naar 7. Van de oude programmareserves zijn de onderliggende taken geïventariseerd en vervolgens zijn deze taken en bijbehorende middelen toebedeeld aan de nieuwe programmareserves. Hierbij is de totale omvang niet gewijzigd.<sup>21</sup>

### *Programmareserves en taken*

Een programmareserve is een bestemmingsreserve per programma.<sup>22</sup> De reserve draagt bij aan het gehele programma. Dit in tegenstelling tot de voormalige bestemmingsreserves, die bijdroegen aan een onderdeel van het programma. Een programmareserve is opgebouwd uit verschillende taken. Op basis van interviews met de ambtelijke organisatie blijkt dat de provincie hierbij een driedeling maakt in meerjarige taken (o.a. voormalige bestemmingsreserves), eenjarige taken (doorgeschoven prestaties) en het vrij besteedbare deel van een programmareserve.<sup>23</sup>

#### *1. Meerjarige taken*

Taken binnen een programmareserve kunnen een meerjarig karakter hebben. De onderbouwing van deze taken komt onder meer tot stand via bestuurlijke afspraken en convenanten, zoals het bestuursakkoord tussen het Rijk en de provincies.<sup>24</sup> Een deel van de meerjarige taken waren voor de herstructurering bestemmingsreserves of maakten onderdeel uit van bestemmingsreserves. De onderbouwing van deze taken is door de herstructurering van de reserves niet gewijzigd en is zodoende nog gelijk aan de onderbouwing van de voormalige bestemmingsreserves.<sup>25</sup>

**Bevinding 2:** De onderbouwing van de meerjarige taken die voorheen bestemmingsreserves waren, is door de herstructurering van de reserves niet gewijzigd.

<sup>19</sup> Voorjaarsnota 2006, 28 juni 2006.

<sup>20</sup> Nota herstructurering reserves, 2<sup>e</sup> fase van uitwerking, december 2006.

<sup>21</sup> Begroting 2008, 14 november 2007.

<sup>22</sup> Interview ambtelijke organisatie, 27 juli 2009.

<sup>23</sup> Interview ambtelijke organisatie, 27 juli 2009 en 13 november 2009.

<sup>24</sup> Interview ambtelijke organisatie, 27 juli 2009.

<sup>25</sup> Analyse Randstedelijke Rekenkamer naar meerjarige taken in programmareserve 1 en interview ambtelijke organisatie, 27 juli 2009.

## 2. Eenjarige taken (doorgeschoven prestaties)

Als een project in een jaar niet is afgerond, kunnen PS bepalen om de resterende middelen als doorgeschoven prestatie in een programmareserve te storten voor het daaropvolgende jaar. Hiermee blijven de middelen behouden voor de oorspronkelijke doelstelling. De middelen van een dergelijke doorgeschoven prestatie moeten in het daaropvolgende jaar worden gebruikt, anders vallen ze vrij ten gunste van de financiële ruimte. Dit wordt door de provincie de egalisatiefunctie van reserves genoemd.<sup>26</sup> De taak wordt onderbouwd door middel van een toelichting bij instelling. Dit kan een toelichtende tekst in de begroting zijn.<sup>27</sup>

## 3. Vrij besteedbaar deel

Het vrij besteedbaar deel binnen de programmareserve betreft middelen die door PS ingezet kunnen worden voor de uitvoering van beleid of die kunnen vrijvallen aan de algemene middelen. In het vrij besteedbaar deel worden middelen toegevoegd van afgeronde taken die minder beslag hebben gelegd op middelen dan aanvankelijk was geraamd.<sup>28</sup> Er zijn geen voorwaarden opgesteld met betrekking tot toevoegingen en onttrekkingen en een maximale omvang, zoals een maximumpercentage van de omvang van de programmareserve.

Een mogelijk probleem is dat het vrij besteedbare deel de komende jaren toeneemt, waardoor extra 'potjes' ontstaan, wat in principe niet gewenst is. De ambtelijke organisatie stelt hierover dat PS altijd inzicht hebben in de omvang van dit vrij besteedbare deel per programmareserve en zij ervoor kunnen kiezen om deze middelen in te zetten voor beleidsdoeleinden door middel van moties en amendementen. Dit kunnen zowel beleidsdoelen binnen of buiten de kaders van het programma zijn. PS hebben namelijk het recht om de middelen van reserves te herbestemmen als zij daartoe reden zien.<sup>29</sup> Verder heeft de provincie aangegeven dat het lastig is om een bovengrens te stellen, omdat de omvang van het vrij besteedbaar deel sterk afhankelijk is van het aantal taken en de omvang daarvan.<sup>30</sup>

**Bevinding 3:** De provincie heeft geen algemene voorwaarden, zoals een maximale omvang, opgesteld voor het vrij besteedbaar deel in programmareserves.

## Herziene nota Reserves en voorzieningen

In verband met de wijzigingen in het reservebeleid hebben PS besloten de beleidsnota 'Reserves en voorzieningen' te herzien. In deze herziene nota Reserves en voorzieningen uit 2007 is een aantal beleidsuitgangspunten omtrent de programmareserves opgesteld.<sup>31</sup>

Het instellen en opheffen van programmareserves vereist een besluit van PS. Hierbij stelt de provincie dat ze streeft naar een situatie waarin de beleidsdoelen zoveel mogelijk onderdeel uitmaken van de exploitatie en niet van reserves. Programmareserves worden alleen aangehouden:

- voor middelen die gereserveerd worden of gereserveerd dienen te blijven voor het doel waarvoor zij beschikbaar zijn gesteld; of
- voor concrete, binnen bepaalde tijd te realiseren, door PS vast te stellen doelen (dit zijn de onderliggende taken binnen een programmareserve<sup>32</sup>); of
- voor incidentele activiteiten.

<sup>26</sup> Slotwijziging 2008, 10 december 2008, pag. 17.

<sup>27</sup> Interview ambtelijke organisatie, 27 juli 2009.

<sup>28</sup> Jaarstukken 2008, 27 mei 2009, pag. 256.

<sup>29</sup> Interview ambtelijke organisatie, 13 november 2009.

<sup>30</sup> Feitelijke wederhoorreactie, 24 maart 2010.

<sup>31</sup> Herziene beleidsnota reserves en voorzieningen, 17 oktober 2007.

<sup>32</sup> Interview ambtelijke organisatie, 13 november 2009.

De minimumomvang van een programmareserve hebben PS bepaald op € 1 mln.<sup>33</sup> Deze ondergrens is gebaseerd op de omvang van de kleinste programmareserve in 2007. Bij programmareserve 6 wordt in 2008 niet aan dit beleidsuitgangspunt voldaan. De reserve had zodoende opgeheven moeten worden. De ambtelijke organisatie heeft hierop aangegeven dat programmareserves op nul mogen worden gehouden voor beleidsdoeleinden, maar wel mogen worden gebruikt om tijdelijk middelen te reserveren voor de jaarovergang (doorgeschoven prestaties).<sup>34</sup> Dit is een wijziging binnen het reservebeleid en de Rekenkamer is zodoende van mening dat het uitgangspunt over de minimale omvang van programmareserves aangepast had moeten worden in de herziene nota Reserves en voorzieningen. De provincie heeft aangegeven dat dit punt bij de herziening van de nota Reserves en voorzieningen in 2011 zal worden meegenomen.<sup>35</sup>

**Bevinding 4:** De omvang van programmareserve 6 voldoet niet aan het beleidsuitgangspunt dat de minimale omvang van een programmareserve € 1 mln. bedraagt. De reserve had daarom opgeheven moeten worden of de bepaling over de minimale omvang van de programmareserves had aangepast moeten worden.

In de herziene nota Reserves en voorzieningen is niet vastgelegd dat bij instelling van een reserve de *functie* moet worden bepaald. Wel onderschrijft de provincie het belang van de functie van een programmareserve: "De criteria voor het instellen van reserves behoren in het verlengde te liggen van de functies die deze middelen vervullen." De provincie stelt dat de programmareserves verschillende kunnen functies vervullen, namelijk:

1. bufferfunctie
2. bestedings- of bestemmingsfunctie
3. egalisatie- of nivelleringsfunctie
4. financieringsfunctie
5. inkomensfunctie

Ook zijn geen bepalingen opgenomen over het opstellen van bestedingsplannen (oftewel *toevoegingen en onttrekkingen*) van de programmareserves. De provincie stelt dat het meerjarenoverzicht in de begroting van de begrote toevoegingen en onttrekkingen op het niveau van taken als bestedingsplan kan worden gezien.<sup>36</sup> PS autoriseren bij vaststelling van de begroting op programmaniveau de toevoegingen of onttrekkingen aan de programmareserves. Bij wijziging van toevoegingen of onttrekkingen is besluitvorming door PS vereist. Dit kan door middel van een begrotingswijziging of bij de bestemming van het rekeningresultaat.<sup>37</sup>

In de begroting 2008 is hier expliciet over opgenomen dat het autorisatieniveau van PS op het totaal van de programmareserve ligt en dat PS niet de mutaties in de onderliggende taken van de reserve autoriseren. Ter informatie wordt in de begroting en jaarstukken wel inzicht in de onderliggende taken geboden.<sup>38</sup> De Rekenkamer merkt hierover echter op dat PS alle toevoegingen en onttrekkingen moeten autoriseren aan de hand van een deugdelijke financiële onderbouwing. Het is aan PS om te bepalen op welk niveau zij deze onderbouwing willen ontvangen. Ook de ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat PS over toevoegingen en onttrekkingen aan de taken kunnen besluiten. Bij de behandeling van de programmabegroting en jaarstukken kunnen PS via moties en

---

<sup>33</sup> Herziene beleidsnota reserves en voorzieningen, 17 oktober 2007.

<sup>34</sup> Interview ambtelijke organisatie, 13 november 2009.

<sup>35</sup> Feitelijke wederhoorreactie, 24 maart 2010.

<sup>36</sup> Interview ambtelijke organisatie, 27 juli 2009 en interview ambtelijke organisatie, 13 november 2009.

<sup>37</sup> 5 – minuten versie voor PS Herziene beleidsnota reserves en voorzieningen, 17 oktober 2007.

<sup>38</sup> Begroting 2008, 14 november 2007.

amendementen GS opdragen om eventuele mutaties aan te brengen op het niveau van de onderliggende taken.<sup>39</sup>

Ten slotte is in de herziene nota Reserves en voorzieningen ook geen bepaling opgenomen over het evalueren van de programmareserves. Dit in tegenstelling tot de voormalige nota Reserves en voorzieningen waarin was opgenomen dat bestemmingsreserves jaarlijks geëvalueerd moesten worden in de voorjaarsnota. De ambtelijke organisatie heeft hierover het volgende vermeld: "Programmareserves en onderliggende taken zijn in het begrotingsjaar 2008 opnieuw afgewogen bij de begroting en jaarstukken. Hierbij is gekeken of de middelen nog steeds terecht zijn voor de prestaties. Dit is een beheersmatige taak die structureel dient te worden uitgevoerd. Van een formele evaluatie is geen sprake."<sup>40</sup> Ook de herstructurering van de reserves in 2006-2007 is geen evaluatie. De bestemmingsreserves zijn geherstructureerd waarbij de totale omvang van de bestemmingsreserves is verdeeld over de programmareserves op basis van bestaande verplichtingen c.q. bestuurlijke afspraken. De resterende middelen zijn vrijgevallen aan de algemene reserve. Hierbij is het verloop niet afgezet tegen de onderbouwing van de reserves.

**Bevinding 5:** In de herziene nota Reserves en voorzieningen zijn geen algemene criteria opgenomen voor de onderbouwing van de *functie*, de *toevoegingen* en *onttrekkingen* van de reserves. Daarnaast heeft de provincie geen bepaling opgenomen over het periodiek evalueren van de bestemmingsreserves. Voorafgaand aan de nota zijn de reserves geherstructureerd, maar niet geëvalueerd. De provincie weegt de middelen binnen de reserves af bij de begroting en jaarstukken. Ook dit betreft geen evaluatie waarin het verloop wordt getoetst aan de onderbouwing van de reserves.

## 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>41</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>42</sup>

<sup>39</sup> Feitelijke wederhoorreactie, 24 maart 2010.

<sup>40</sup> Interview ambtelijke organisatie, 13 november 2009.

<sup>41</sup> Begrippenlijst BBV april 2008.

<sup>42</sup> Stille reserves: het verschil tussen de actuele waarde en de boekwaarde, waarbij de eerste materieel hoger uitvalt dan de tweede.

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>43</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>44</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*

PS hebben in 2008 het huidige beleid omtrent weerstandsvermogen vastgesteld. Voor het weerstandsvermogen is een minimumniveau van 2 vastgesteld. Dit betekent dat de weerstandscapaciteit twee keer zo hoog moet zijn dan de som van de financieel gekwantificeerde risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die materieel van betekenis kunnen zijn voor de financiële positie van de provincie. De som wordt bepaald door per risico de maximale gevolgschade te vermenigvuldigen met de kans van optreden (verdeeld in categorieën) en vervolgens te sommeren.<sup>45</sup>

## 1. Weerstandscapaciteit

De provincie Zuid-Holland maakt bij het bepalen van de weerstandscapaciteit conform het BBV een onderscheid tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. De incidentele bestemmingscapaciteit wordt gevormd door de:

- algemene reserve: 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. Voor 2008 ging de provincie uit van een vast deel van € 15 mln. dat jaarlijks werd geïndexeerd om onvoorziene tegenvallers (calamiteiten) te kunnen opvangen en een flexibel deel met een ondergrens van € 10 mln. en een bovengrens van € 15 mln. voor het afdekken van incidentele risico's;
- programmareserves: het gedeelte na aftrek van de niet uit de balans blijvende verplichtingen;
- stille reserves: de verhandelbare deelnemingen en activa die snel te verkopen zijn. Met ingang van 2009 worden de stille reserves niet meer meegenomen bij de bepaling van de weerstandscapaciteit, omdat de activa niet beschikbaar zijn voor snelle verkoop.<sup>46</sup>

De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit het budget voor onvoorziën, het geraamde overschot op de meerjarenramingen en de onbenutte belastingcapaciteit (motorrijtuigenbelasting).

---

<sup>43</sup> Begrippenlijst BBV april 2008.

<sup>44</sup> BBV, art. 11.

<sup>45</sup> Herzien beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen, 25 juni 2008.

<sup>46</sup> Jaarrekening 2008, p. 134.

## 2. Risico's

De relevante risico's (incidenteel en structureel) voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn ondervangen. Dit zijn risico's die niet kunnen worden vermeden, risico's die al dan niet verminderd kunnen worden en risico's die worden geaccepteerd. Bij elk risico wordt het maximale schadebedrag (=impact) aangegeven en de maatregelen die worden getroffen om de hoogte van het risico te beperken of anders zo vroeg mogelijk te signaleren. In de statusregel worden recente ontwikkelingen ten aanzien van een risico gemeld. De geïventariseerde risico's zijn zoveel mogelijk gekwantificeerd door per risico het maximale schadebedrag te relateren aan de kans van optreden. Het betreft alleen risico's die van materiële betekenis zijn in relatie tot de financiële positie. Daarbij is als ondergrens een risicobedrag van € 1,0 mln. gehanteerd.

De provincie hanteert een vaste volgorde voor de inzet van de weerstandscapaciteit. Incidentele risico's worden als eerste gedekt uit de algemene reserve, vervolgens de programmareserves en daarna de stille reserves. Structurele risico's worden gedekt uit de post onvoorzien, vervolgens het geraamde overschot op de meerjarenramingen en als laatste de onbenutte belastingcapaciteit in combinatie met bezuinigingen.

<p><b>Bevinding 6:</b> De omvang van de algemene reserve heeft de provincie Zuid-Holland goed onderbouwd door deze omvang te koppelen aan de gekwantificeerde incidentele risico's.</p>
---

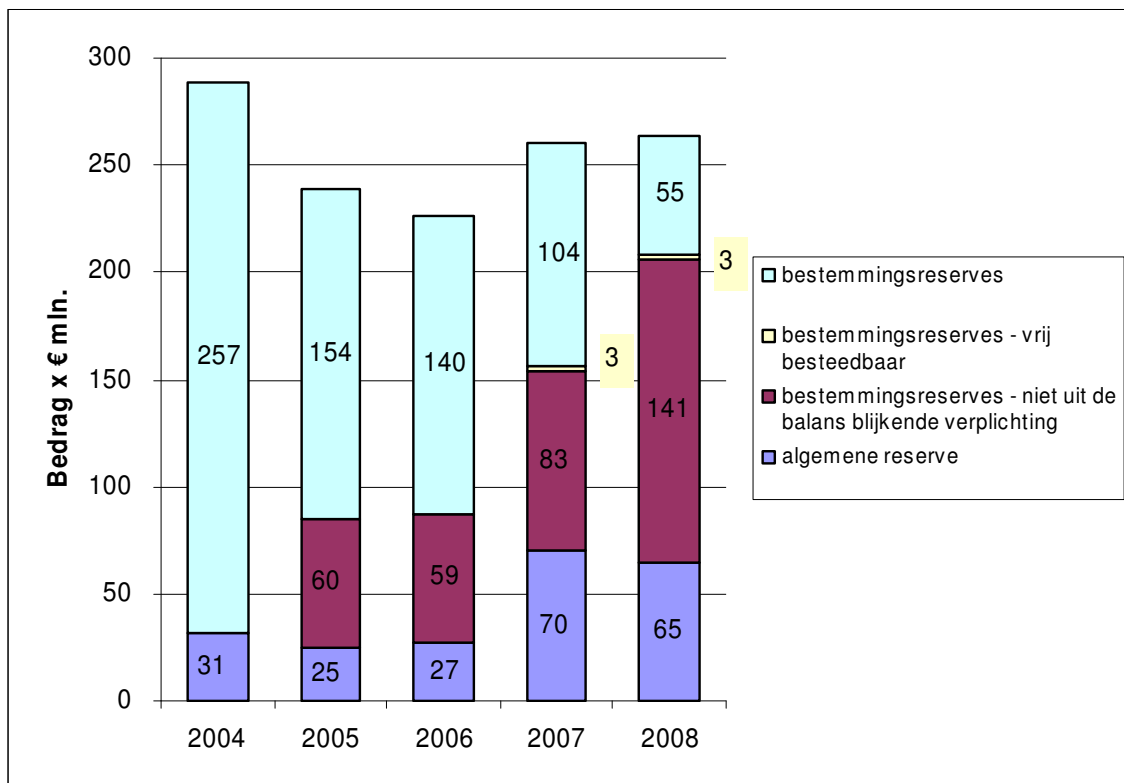
# HOOFDSTUK 3

## 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 omvang van de reserves (algemene reserve en bestemmingsreserves) in de periode 2004-2008 van de provincie Zuid-Holland. Binnen de bestemmingsreserves is ook de omvang aangegeven van het vrij besteedbaar deel van de reserve en de niet uit de balans blijvende verplichtingen. De niet uit de balans blijvende verplichtingen zijn verplichtingen die niet als schuld of voorziening in de balans kunnen worden opgenomen. Gedacht kan worden aan garantie-, huur- of subsidieverplichtingen.<sup>47</sup>



Figuur 5 Omvang en verloop van de algemene reserve en bestemmingsreserves<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Herziene beleidsnota reserves en voorzieningen, 17 oktober 2007.

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

De totale omvang van de reserves is in de periode 2004 t/m 2006 afgenomen van € 288 mln. tot € 226 mln. Deze afname is met name het gevolg van een daling van de omvang van de bestemmingsreserves, die sterk zijn gedaald van € 257 mln. in 2004 tot € 199 mln. in 2006.

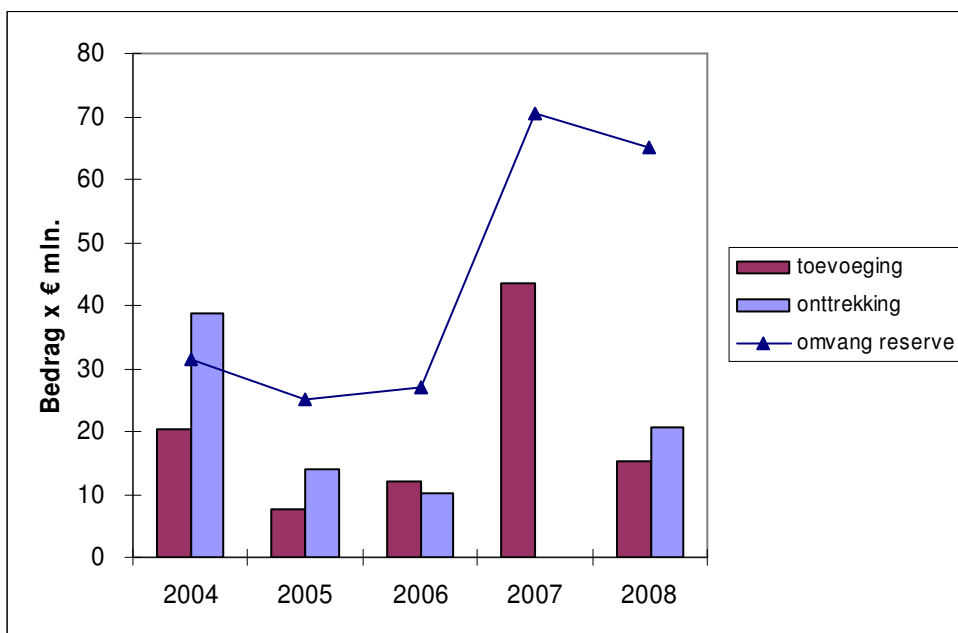
De totale omvang van de reserves neemt vanaf 2007 weer toe tot € 264 mln. eind 2008. Dit heeft voornamelijk te maken met het overhevelen van middelen van de bestemmingsreserves naar de algemene reserve (zie paragraaf 3.2) en het overhevelen van middelen van twee voorzieningen naar de bestemmingsreserves (zie paragraaf 3.3).

De niet uit de balans blijkende verplichtingen nemen in de periode 2005-2008 toe van € 60 tot € 141 mln. In figuur 5 is de omvang van de niet uit de balans blijkende verplichtingen voor 2004 niet weergegeven, omdat deze nog niet in de staat van de reserves in de jaarstukken 2004 was opgenomen.

Het vrij besteedbare deel van de bestemmingsreserve bedraagt in 2007 en 2008 € 3 mln. Voor de voorgaande jaren ontbreekt dit deel in de jaarstukken, waardoor dit ook niet in de figuur is opgenomen.

### 3.2 Algemene reserve

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



Figuur 6 Omvang en verloop algemene reserve<sup>49</sup>

Uit figuur 6 blijkt dat de in 2004 sprake is van een grote onttrekking door overheveling van middelen uit de algemene reserve naar nieuw gevormde bestemmingsreserves, namelijk de reserve Bedrijfsvoering, de reserve Provinciaal verkeer- en vervoerplan en de reserve Waterveiligheid. De algemene reserve bedraagt daardoor € 31 mln. eind 2004. In 2005 en 2006 neemt de omvang iets af en vervolgens iets toe. In 2007 is sprake van een grote toevoeging van € 43 mln. waardoor de omvang van de reserve toeneemt tot € 70 mln. Dit heeft te maken met de

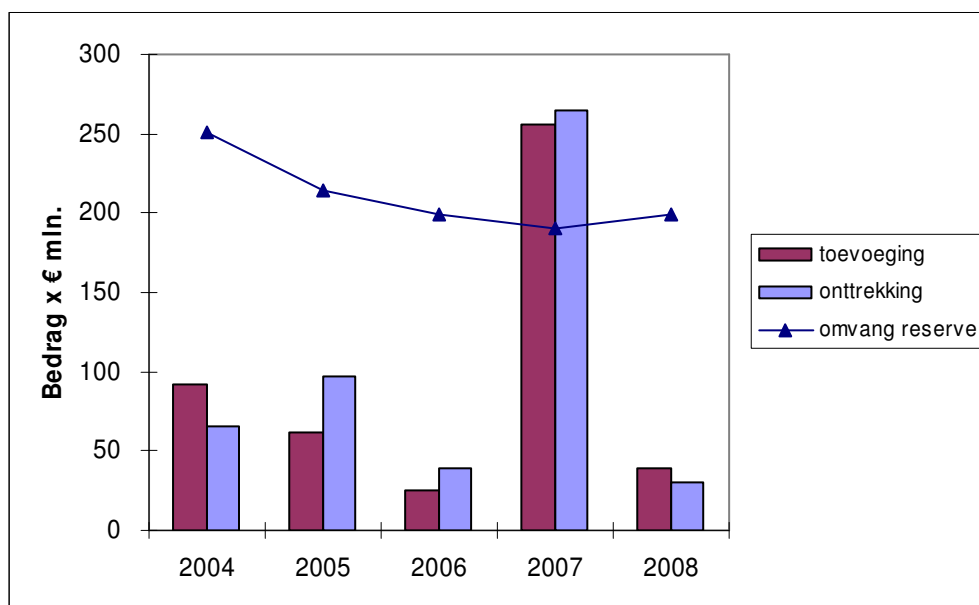
<sup>49</sup> Jaarstukken 2004-2008.



herstructurering van de bestemmingsreserves. Tijdens de herstructurering is gebleken dat een aantal bestemmingsreserves opgeheven kan worden. De middelen uit deze reserves zijn naar de algemene reserve teruggevloeid. Hierdoor bedraagt de algemene reserve eind 2007 ruim € 70 mln. In 2008 zijn de onttrekkingen weer groter dan de toevoegingen, waardoor de algemene reserve afneemt tot zo'n € 65 mln. eind 2008. Wel geldt dat hiervan € 27 mln. is gereserveerd voor het Bestuursakkoord tussen Rijk en provincies.

### 3.3 Bestemmingsreserves

Het aantal bestemmingsreserves is de laatste jaren afgenomen. In 2008 beschikte de provincie over 7 programmareserves ten opzichte van 9 programmareserves in 2007. In 2006 en 2005 beschikte de provincie over 28 bestemmingsreserves en in 2004 waren dit er nog 39. In figuur 7 is de omvang en verloop van de bestemmingsreserves in de periode 2004 tot en met 2008 weergegeven.



Figuur 7 Omvang en verloop bestemmingsreserves<sup>50</sup>

De omvang van de bestemmingsreserves bedroeg € 250 mln. eind 2004 en is afgenomen tot € 199 mln. eind 2008. Vooral de toevoeging en onttrekking in 2007 vallen in figuur 7 op. In 2007 heeft de provincie de bestemmingsreserves op verzoek van PS geherstructureerd. Alle middelen van de bestemmingsreserves zijn onttrokken en hierna volgens een nieuwe indeling in programmareserves toegevoegd. Zodoende heeft er zowel een grote toevoeging als een grote onttrekking plaatsgevonden. De omvang van de reserves is in 2007 afgenomen doordat een aantal bestemmingsreserves is opgeheven en de middelen van deze reserves naar de algemene reserve zijn gegaan.

De afname van de bestemmingsreserves is echter minder groot dan de toename van de algemene reserve. Dit komt doordat er vanuit de voorzieningen middelen aan de programmareserves zijn toegevoegd (zie paragraaf 3.2). De middelen van de voorziening IODS (€ 31 mln.) en van de voorziening Spoortunnel Delft (€ 15 mln.) zijn overgeheveld naar de programmareserves op grond van een uitspraak van de commissie BBV.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Jaarstukken 2004-2008.

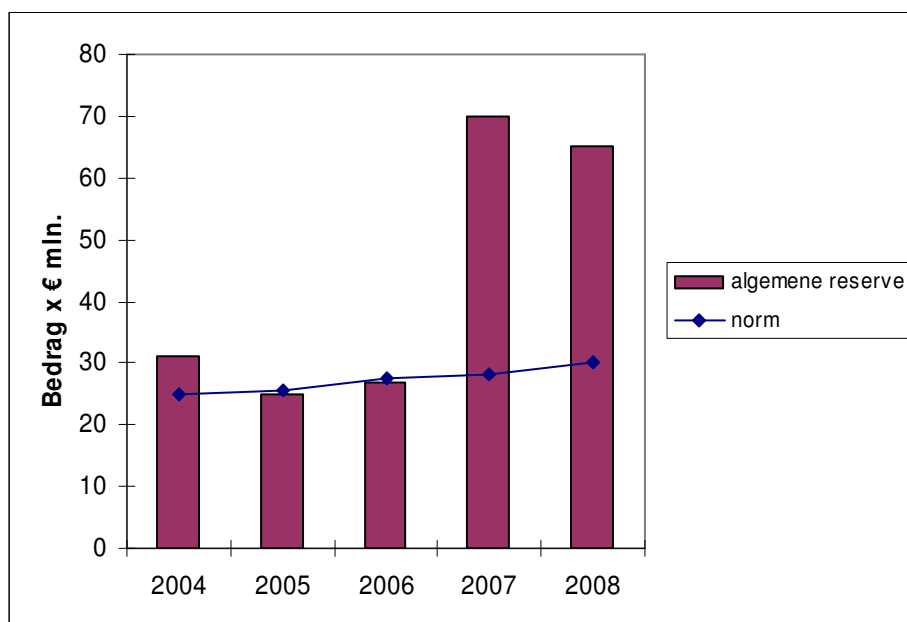
<sup>51</sup> Slotwijziging 2007, 19 december 2007, pag. 38.

In 2008 zijn de toevoegingen hoger dan de onttrekkingen, waardoor de omvang van de programmareserves met € 9 mln. toeneemt.

### 3.4 Reserves in relatie tot het weerstandsvermogen

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

De provincie heeft een norm voor de omvang van de algemene reserve bepaald, omdat de algemene reserve onderdeel uitmaakt van de incidentele weerstandscapaciteit. Vanaf 2008 bedraagt de norm minimaal 30% van de som van de gekwantificeerde incidentele risico's met een minimum omvang van € 30 mln. Hiervoor ging de provincie uit van een vast deel van € 15 mln. dat jaarlijks werd geïndexeerd en een flexibel deel met een ondergrens van € 10 mln. en een bovengrens van € 15 mln. In figuur 8 zijn de genormeerde bedragen weergegeven in vergelijking met de werkelijke omvang van de algemene reserve.



Figuur 8 Omvang algemene reserve t.o.v. de norm<sup>52</sup>

Uit figuur 8 blijkt dat de omvang van de algemene reserve in 2005 en 2006 niet aan de norm voldoet, zoals de provincie ook constateert in de desbetreffende jaarstukken. In 2005 zou de omvang van de algemene reserve € 25,6 mln. moeten bedragen maar is € 25,1 mln. In 2006 zou de algemene reserve € 27,7 mln. moeten bedragen, maar ligt de werkelijke omvang (€ 27,0 mln.) daar iets onder. Door het toevoegen van het rekeningresultaat over 2005 en over 2006 voldoet de algemene reserve wel weer aan de norm.

In 2007 en 2008 voldoet de provincie ruimschoots aan de norm. Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven heeft de provincie in 2007 € 38 mln. gereserveerd ter dekking van de bijdrage van Zuid-Holland aan het Bestuursakkoord Rijk – provincies. In 2008 is hiervoor € 27 mln. gereserveerd. Het voor de incidentele weerstandscapaciteit van belang zijnde deel van de algemene reserve bedraagt zodoende € 32,5 mln. in 2007 en € 37,9 mln. in 2008. Als wordt uitgegaan van deze lagere bedragen, dan voldoet de algemene reserve nog steeds aan de nom.

<sup>52</sup> Jaarstukken 2004-2008.

**Bevinding 7:** De omvang van de algemene reserve voldoet in 2005 en 2006 niet aan de genormeerde, minimale omvang, zoals de provincie zelf ook heeft geconstateerd. Door de toevoegingen van het rekeningresultaat is dit verholpen. In 2007 en 2008 wordt ruimschoots aan de norm voldaan.

#### *Weerstandsvermogen 2004-2008*

Vanaf 2008 heeft de provincie bepaald dat de weerstandscapaciteit minimaal twee keer zo groot moet zijn als de som van de financieel gekwantificeerde risico's (schade x kans). Het kengetal voor het weerstandsvermogen moet zodoende minimaal twee of hoger zijn. In tabel 1 is de weerstandscapaciteit afgezet tegen de risico's over de periode 2004-2008 voor zover mogelijk. Waar gegevens ontbreken, is n.b. (niet beschikbaar) in de tabel opgenomen.

**Tabel 1 Weerstandsvermogen provincie Zuid-Holland (bedrag x € mln.)<sup>53</sup>**

	2004	2005	2006	2007	2008
Incidentele weerstandscapaciteit	€ 310,0	€ 307,9	€ 244,9	€ 219,3	€ 189,0
Algemene reserve	31,4	25,1	27	32,5*	37,9*
Bestemmingsreserves	236,4	213,9	144,7	106,8	58,1
Stille reserves	42,2	68,9	69,3	66	59,1
Rekeningsaldo	nb	nb	3,9	14	33,9
Totaal gekwantificeerde risico's	nb	nb	nb	€ 78,5	€ 75,4
<b>Weerstandsvermogen (incidentele weerstandscapaciteit / incidentele risico's)</b>	<b>nb</b>	<b>nb</b>	<b>nb</b>	<b>2,8</b>	<b>2,5</b>
Structurele weerstandscapaciteit	nb	nb	nb	€ 52,9	€ 52,9
Onvoorzien	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Onbenutte belastingcapaciteit	69	82,5	94,7	52,4	52,4
Structurele risico's	nb	nb	nb	nb	€ 2,7
<b>Weerstandsvermogen (structurele weerstandscapaciteit / structurele risico's)</b>	<b>nb</b>	<b>nb</b>	<b>nb</b>	<b>nb</b>	<b>19,6</b>

\* Bedrag exclusief de reservering ter dekking van de bijdrage aan het Bestuursakkoord Rijk – provincies.

Uit tabel 1 blijkt dat de incidentele weerstandscapaciteit in de provincie Zuid-Holland in 2007 en 2008 voldoende groot is om de berekende risico's op te vangen. In 2007 is het weerstandsvermogen 2,8 en in 2008 2,5. Dit is ruim boven de door de provincie opgestelde kengetal van 2. In de periode 2004-2006 waren de risico's nog niet afgezet tegen de weerstandscapaciteit, waardoor het weerstandsvermogen voor deze periode niet kan worden weergegeven in een getal.

**Bevinding 8:** Het weerstandsvermogen voldoet in 2007 en 2008 ruimschoots aan de door de provincie opgestelde norm.

<sup>53</sup> Jaarstukken 2004-2008.



# HOOFDSTUK 4

## Analyse programmareserve 1

*In dit hoofdstuk wordt programmareserve 1 beoordeeld aan de hand van het beoordelingskader uit hoofdstuk 1. Bij de reserve en de onderliggende taken wordt ingegaan op de onderbouwing, het verloop en de aansluiting hiervan op de onderbouwing.*

### **Instelling**

Programmareserve 1 behoort bij het begrotingsprogramma 1 'Gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving'. De programmareserve en de onderliggende taken zijn op 14 november 2007 door PS ingesteld bij het vaststellen van de begroting 2008.<sup>54</sup>

### **Beleidsmatige onderbouwing**

**Tabel 2 Beleidsmatige onderbouwing bij instelling**

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

Bij instelling is nut en noodzaak voor het instellen van de programmareserve niet aangegeven. De algemene noodzaak tot het instellen van programmareserves is wel door de provincie aangegeven, namelijk het verminderen van het aantal bestemmingsreserves. Ook is de functie van programmareserve 1 niet aangegeven. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat de programmareserve zowel een buffer-, egalisatie-, als spaarfunctie heeft, conform de functies die in de herziene nota Reserves en voorzieningen staan vermeld.<sup>55</sup> Het doel van programmareserves is in algemene zin aangegeven, namelijk dat het middelen bevat voor tenminste één, maar mogelijk meerdere specifieke beleidsdoelen (taken).<sup>56</sup> Programmareserve 1 bevat dus middelen voor doelen c.q. taken die vallen onder programma 1 'Gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving'. Aangezien het doel zeer algemeen is geformuleerd, is het oordeel deels.

De onderbouwing van een programmareserve krijgt volgens de provincie met name vorm via de onderbouwing van de taken, zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven. Zodoende heeft de Rekenkamer ook de taken binnen programmareserve 1 beoordeeld. Hierbij is het door de provincie aangegeven onderscheid tussen meerjarige taken, eenjarige taken en het vrij besteedbare deel van de programmareserve aangehouden.

<sup>54</sup> Begroting 2008, 14 november 2007.

<sup>55</sup> Interview ambtelijke organisatie, 13 november 2009.

<sup>56</sup> Herziene beleidsnota reserves en voorzieningen, 17 oktober 2007.

### Meerjarige taken

De meerjarige taken zijn vaak voormalige bestemmingsreserves of maakten onderdeel uit van voormalige bestemmingsreserves. In tabel 3 heeft de Rekenkamer aangegeven voor welke taken dit geldt of dat sprake is van een nieuwe meerjarige taak. Bij de taken die voorheen onderdeel uitmaakten van een bestemmingsreserve, is de naam van de voormalige bestemmingsreserve tussen haakjes weergegeven.

**Tabel 3 Indeling meerjarige taken**

	Voormalige bestemmingsreserve	Onderdeel voormalige bestemmingsreserve	Nieuwe meerjarige taak
1		Groene ambities (BIKL)	
2	Sanering glastuinbouw		
3	Groene subsidies		
4			Landschapsbeheer
5		Stimulering duurzame energie (BIKL)	
6		Hoogezandse Gorzen (Doorgeschoven activiteiten)	
7		Ontwikkelingsplan Water (BIKL)	
8	Hollandsche IJssel		
9		Herstructurering Rechter Maasoever (BIKL)	
10		Rivierenparken (BIKL)	
11	Milieustimulering		
12	Ontgrondingen		
13	ISV matching		
14		Ruimtelijke projecten: Merwedezone (BIKL)	

Zes voormalige bestemmingsreserves zijn als taak aan programmareserve 1 toegevoegd. Dit betreft 'Sanering glastuinbouw', 'Groene subsidies', 'Hollandsche IJssel', 'Milieustimulering', 'Ontgrondingen' en 'ISV matching'.

Aan programmareserve 1 zijn zeven taken toegevoegd die voorheen onderdeel uitmaakten van een bestemmingsreserve. Hiervan maakten zes taken onderdeel uit van de voormalige Bestemmingsreserve Impulsen in Kwaliteit en Leefbaarheid (BIKL). De taak 'Hoogezandse Gorzen' maakte onderdeel uit van de voormalige bestemmingsreserve Doorgeschoven activiteiten.

De taak 'Groene Ambities' is niet alleen onderdeel van een voormalige bestemmingsreserve, maar ook een nieuwe meerjarige taak. De taak 'Groene Ambities' is namelijk pas bij de behandeling van de begroting 2008 door PS ingesteld.<sup>57</sup> Onderdelen van de BIKL zijn aan de taak 'Groene Ambities' toegevoegd.

Een nieuwe taak is 'Landschapsbeheer'. Bij de Slotwijziging 2007 hebben PS besloten om het budget voor Groene diensten en Agrarisch natuurbeheer te storten in de programmareserve. Bij de behandeling van de jaarstukken 2007 is de taak 'Landschapsbeheer' door PS ingesteld.

De middelen van de taken dienen een specifiek doel. Deze doelen moeten vervolgens bijdragen aan het doel van programma 1. De onderbouwing van de taken die voorheen bestemmingsreserves waren of onderdeel uitmaakten van een bestemmingsreserve, is niet opnieuw opgesteld bij instelling in de begroting 2008. Voor deze onderbouwing moet een beroep worden gedaan op de instellingsbesluiten van de voormalige bestemmings-

<sup>57</sup> Begroting 2008, 14 november 2007.

reserves zoals verordeningen, begrotingswijzigingen of jaarstukken. Gevolg is dat de onderbouwing van de meerjarige taken is versnipperd. Door de ambtelijke organisatie is aangegeven dat de kwaliteit van de onderbouwing is toegenomen in de begroting 2010.<sup>58</sup> De Rekenkamer heeft dit ook geconstateerd, maar de onderbouwing is nog niet volledig, want informatie over nut en noodzaak, functie en doel wordt niet (altijd) vermeld.

**Bevinding 9:** De beleidsmatige onderbouwing van de meerjarige taken ontbreekt grotendeels bij instelling in de begroting 2008. Deze onderbouwing is versnipperd opgenomen in de documenten over de voormalige bestemmingsreserves.

Uit analyse van de instellingsbesluiten van de voormalige bestemmingsreserves valt op dat de beleidsmatige onderbouwing van de taken 'Hollandsche IJssel', 'Rivierenparken', 'Ontgrondingen' en 'ISV matching' in beperkte mate is opgesteld. Informatie over nut en noodzaak, functie en doel ontbreken.

**Bevinding 10:** De beleidsmatige onderbouwing van de taken 'Hollandsche IJssel', 'Rivierenparken', 'Ontgrondingen' en 'ISV matching' zoals vastgelegd in de instellingsbesluiten van de voormalige bestemmingsreserves is in beperkte mate opgesteld.

#### *Eenjarige taken c.q. doorgeschoven prestaties*

Binnen programmareserve 1 zijn gedurende 2008 vier eenjarige taken als doorgeschoven prestatie opgenomen. De taak 'Achterstallig onderhoud provinciale recreatiegebieden' is bij de najaarsnota en slotwijziging 2008 doorgeschoven, de taak 'Brijnbeleid' bij de jaarstukken 2008, de taak 'Collectief particulier opdrachtgeverschap' bij de slotwijziging 2008 en de vierde taak 'Integraal innovatieprogramma' bij de slotwijziging 2008. Doel van het doorschuiven van deze middelen is het beschikbaar houden van de middelen, zodat de prestaties alsnog kunnen worden uitgevoerd. De onderbouwing voor het doorschuiven van de middelen is hieronder per taak weergegeven.

1. 'Achterstallig onderhoud provinciale recreatiegebieden': De uitvoering van de werkzaamheden zal naar verwachting niet volledig in 2008 plaatsvinden. De realisatie van een deel van het achterstallig onderhoud zal in 2009 plaatsvinden.<sup>59</sup>
2. 'Brijnbeleid': Doordat de middelen pas halverwege 2008 beschikbaar zijn gekomen, kon pas najaar 2008 met het project worden begonnen en is de prestatie in 2008 slechts gedeeltelijk gerealiseerd. De storting in de reserve is noodzakelijk voor de dekking van werkzaamheden in 2009 en verder voor het verlenen van ontheffingen voor het lozen van brijn en de daarbij behorende grondwatermeldingen/-vergunningen.<sup>60</sup>
3. 'Collectief particulier opdrachtgeverschap': Aangezien pas in het laatste kwartaal van 2008 voor deze specifieke regeling een provinciale subsidieverordening zal worden vastgesteld, is na de publicatie hiervan de aanvraagperiode te kort om nog dit jaar een beroep te kunnen doen op de beschikbare middelen. Om deze middelen beschikbaar te houden voor dit doel wordt voorgesteld om € 1,4 mln. via de programmareserve door te schuiven naar 2009.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> Feitelijke wederhoorreactie, 24 maart 2010.

<sup>59</sup> Najaarsnota 2008, 8 oktober 2008, pag. 22.

<sup>60</sup> Jaarstukken 2008, 27 mei 2009, pag. 258.

<sup>61</sup> Slotwijziging 2008, 10 december 2008, pag. 95.

4. 'Integraal innovatieprogramma': Het budget voor luchtkwaliteit zal niet volledig tot besteding komen in 2008 en een bedrag van € 0,15 mln. zal overblijven. De reden van de onderuitputting is dat de voor NSL bedoelde projecten traag op gang komen, omdat de provincie wel meefinanciert, maar lang niet altijd de initiator is.<sup>62</sup>

#### *Vrij besteedbaar deel*

In programmareserve 1 is een vrij besteedbaar deel opgenomen. Taken die zijn uitgevoerd en minder beslag op de middelen hebben gelegd dan aanvankelijk was geraamd, worden verschoven binnen de reserve naar het vrij besteedbare deel in de reserve.<sup>63</sup>

### **Financiële onderbouwing**

**Tabel 4 Financiële onderbouwing bij instelling**

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

De provincie heeft deels bepaald hoe de programmareserve zal worden gevoed. Bij instelling heeft de provincie bepaald dat er een bedrag wordt overgeheveld van de voormalige bestemmingsreserves. Daarnaast heeft de provincie aangegeven dat de programmareserve gevoed kan worden met middelen van doorgeschoven prestaties. Dit zal jaarlijks worden nagegaan. Over de onttrekkingen aan de reserve heeft de provincie alleen aangegeven aan welke doelen/taken de daarvoor gereserveerde middelen zullen worden uitgeven. In algemene zin stelt de provincie geen bestedingsplannen op voor de programmareserves.<sup>64</sup>

De gewenste omvang en de duur van de reserve heeft de provincie niet aangegeven. Wel heeft de provincie vermeld dat door de incidentele aard van de gereserveerde middelen, deze per definitie alleen beschikbaar zijn voor concrete, binnen bepaalde tijd te realiseren doelen of voor incidentele activiteiten.<sup>65</sup>

#### *Meerjarige taken*

De geplande meerjarige toevoegingen en onttrekkingen van de meerjarige taken zijn niet bij instelling bepaald, maar worden per jaar in de begroting weergegeven. Hierdoor is onduidelijk hoe de middelen over meerdere jaren worden aangewend en wanneer de taak zal worden opgeheven (de duur van de taak). Ook voor de financiële onderbouwing van de meerjarige taken geldt dat een beroep moet worden gedaan op de instellingsbesluiten van de voormalige bestemmingsreserves zoals verordeningen, begrotingswijzigingen of jaarstukken en dat de onderbouwing zodoende versnipperd is opgenomen.

**Bevinding 11:** De financiële onderbouwing van de meerjarige taken ontbreekt grotendeels bij instelling. Deze onderbouwing is versnipperd opgenomen in de documenten over de voormalige bestemmingsreserves. In de begroting worden wel de *jaarlijkse* omvang, toevoegingen en onttrekkingen weergegeven.

<sup>62</sup> Slotwijziging 2008, 10 december 2008, pag. 35.

<sup>63</sup> Jaarstukken 2007, 28 mei 2008, pag. 304.

<sup>64</sup> Interview ambtelijke organisatie, 27 juli 2009 en interview ambtelijke organisatie, 13 november 2009.

<sup>65</sup> Herzienende beleidsnota reserves en voorzieningen, 17 oktober 2007.



Van de meerjarige taken 'Ontgrondingen', 'ISV matching', 'Ruimtelijke projecten: Merwedezone' 'Hoogezandse Gorzen' en 'Rivierenparken' is de financiële onderbouwing zoals vastgesteld bij de instelling van de voormalige bestemmingsreserves matig. Veelal ontbreekt bij deze taken informatie over de toevoegingen en onttrekkingen en informatie over hoelang de middelen worden gereserveerd.

**Bevinding 12:** De financiële onderbouwing van de taken 'Ontgrondingen' en 'ISV matching', 'Ruimtelijke projecten: Merwedezone', 'Hoogezandse Gorzen' en 'Rivierenparken' zoals vastgesteld bij de instelling van de voormalige bestemmingsreserves is matig.

Bij de meeste taken is duidelijk aangegeven hoeveel middelen worden gereserveerd voor de desbetreffende taak (de omvang van de taak). Bij de taak 'Groene Ambities' is dit echter niet het geval. Zo bedraagt de omvang van de taak € 47,6 mln. eind 2007. In de jaarstukken 2008 staat echter een ander bedrag vermeld, namelijk € 45,4 mln. Dit verschil in omvang wordt niet nader toegelicht in de jaarstukken 2008. De ambtelijke organisatie heeft hiervoor twee oorzaken genoemd.<sup>66</sup> Ten eerste is in de jaarstukken 2008 binnen programmareserve 1 de taak 'Ontwikkelingsplan Water' los benoemd. De omvang van deze taak is € 1,6 mln. en maakte in 2007 nog onderdeel uit van de taak 'Groene Ambities'. Een tweede oorzaak is dat in 2007 € 0,63 mln. in de taak 'Groene Ambities' was opgenomen voor het Integrale Ruimtelijke Project Zuidplaspolder. In de jaarstukken 2008 is dit overgegaan naar programmareserve 5.

**Bevinding 13:** De omvang van de taak 'Groene ambities' is niet op een eenduidige wijze weergegeven in de jaarstukken 2007 en 2008, waardoor de omvang van deze taak voor PS onduidelijk is.

#### *Eenjarige taken c.q. doorgeschoven prestaties*

In 2008 is in totaal € 4,6 mln. aan programmareserve 1 toegevoegd in het kader van doorgeschoven prestaties. Hiervan is € 1,65 mln. voor 'Brijnbeleid', € 1,4 mln. voor 'Collectief particulier opdrachtgeverschap', € 1,4 mln. voor 'Achterstallig onderhoud provinciale recreatiegebieden' en € 0,15 mln. voor het 'Integraal innovatie-programma'.

De onttrekkingen zullen gedurende 2009 moeten plaatsvinden. Bij de voorjaarsnota 2009 zal beoordeeld worden of het gehele bedrag is besteed aan de betreffende prestatie. Mocht niet het gehele bedrag benodigd zijn geweest, dan zal het restant vrijvallen ten gunste van de financiële ruimte.<sup>67</sup>

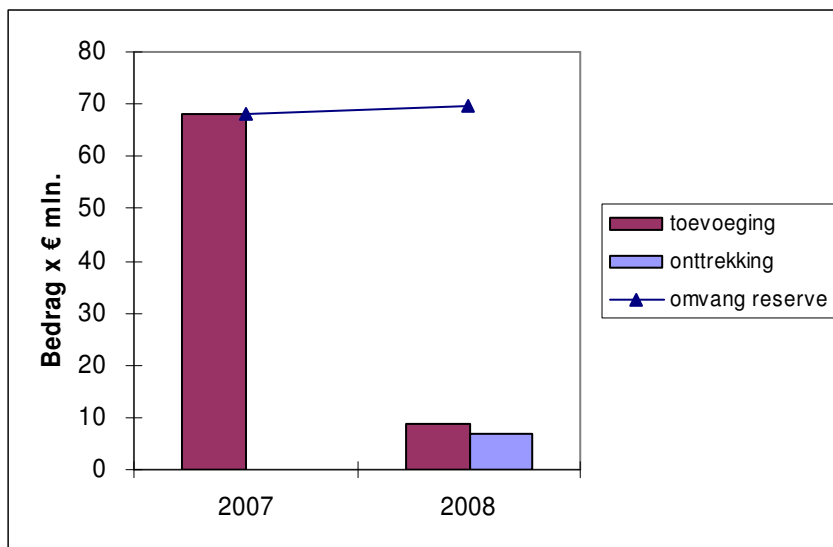
<sup>66</sup> Email provincie 30 oktober 2009 en interview ambtelijke organisatie, 13 november 2009.

<sup>67</sup> Slotwijziging 2008, 10 december 2008, pag. 18.

### Vrij besteedbare deel

Het vrij besteedbaar deel in programmareserve 1 is negatief bij instelling. Dit is het gevolg dat bij de instelling van programmareserves in 2007 is gerekend met afgeronde bedragen én daarna een wijziging van programma's heeft plaatsgevonden.<sup>68</sup> In de begroting 2008 is aangegeven dat het tekort op deze taak in de programmareserve wordt opgelost.

### Omvang en verloop



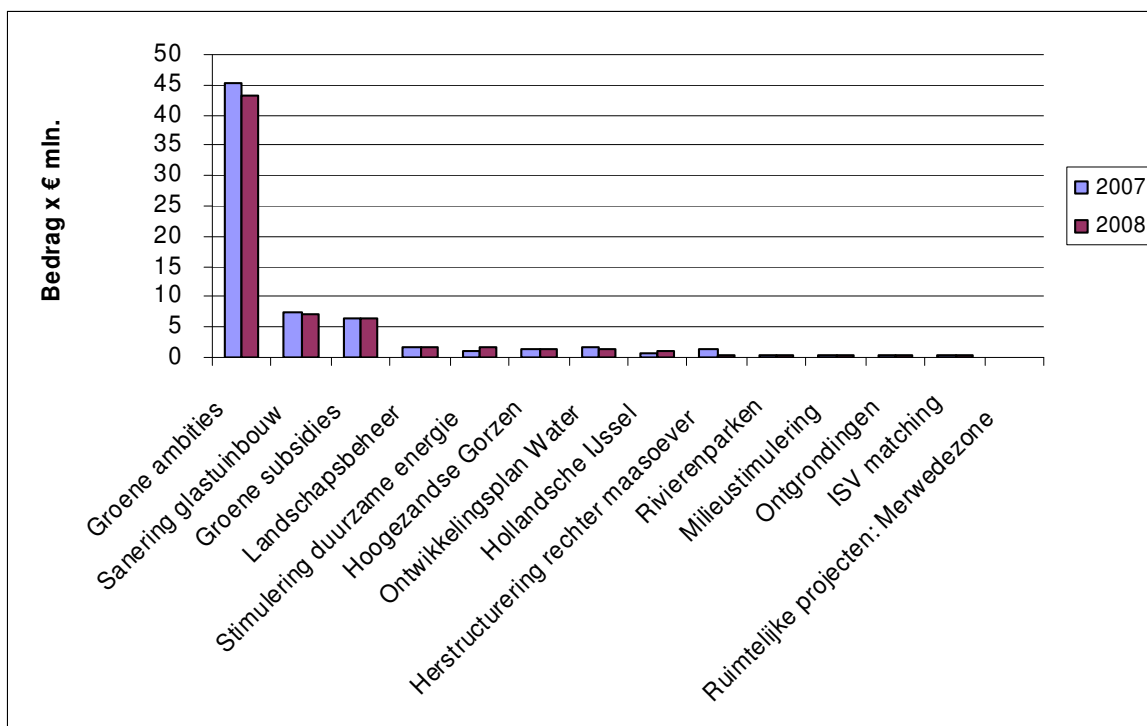
**Figuur 9 Omvang en verloop van programmareserve 1<sup>69</sup>**

Uit figuur 9 blijkt dat bij in 2007 € 68,1 mln. aan de programmareserve is toegevoegd. In 2008 hebben zowel toevoegingen als onttrekkingen plaatsgevonden. De toevoegingen (€ 8,7 mln. ) waren hoger dan de onttrekkingen (€ 7,0 mln.) waardoor de omvang eind 2008 is toegenomen tot € 69,8 mln.

<sup>68</sup> Begroting 2008, 14 november 2007, pag. 166.

<sup>69</sup> Jaarstukken 2008, 27 mei 2009.

### Meerjarige taken



Figuur 10 Omvang en verloop de meerjarige taken van programmareserve 1<sup>70</sup>

Uit figuur 10 blijkt dat de taak 'Groene ambities' het meest omvangrijk is van de meerjarige taken in programmareserve 1. In 2008 is aan deze taak € 3,3 mln. toegevoegd en € 5,3 mln. onttrokken, waardoor de omvang eind 2008 € 43,3 mln. bedraagt. Ook de taken 'Sanering glastuinbouw' en 'Groene subsidies' zijn omvangrijk. Aan deze taken is in 2008 een relatief klein bedrag onttrokken. Ook is onttrokken aan de taken 'Herstructurering rechter Maasoever' en 'Ontwikkelingsplan Water'. Aan de taak 'Hollandsche IJssel' is zowel onttrokken als toegevoegd. Aan de overige taken hebben geen toevoegingen of onttrekkingen plaatsgevonden.

#### Eenjarige taken c.q. doorgeschoven prestaties

Gedurende 2008 is in totaal € 4,6 mln. voor de vier doorgeschoven prestaties aan programmareserve 1 toegevoegd.

#### Vrij besteedbare deel

Het vrij besteedbare deel van programmareserve 1 is in 2008 gelijk gebleven, namelijk - € 205.000.

#### Aansluiting verloop op de beleidsmatige en financiële onderbouwing

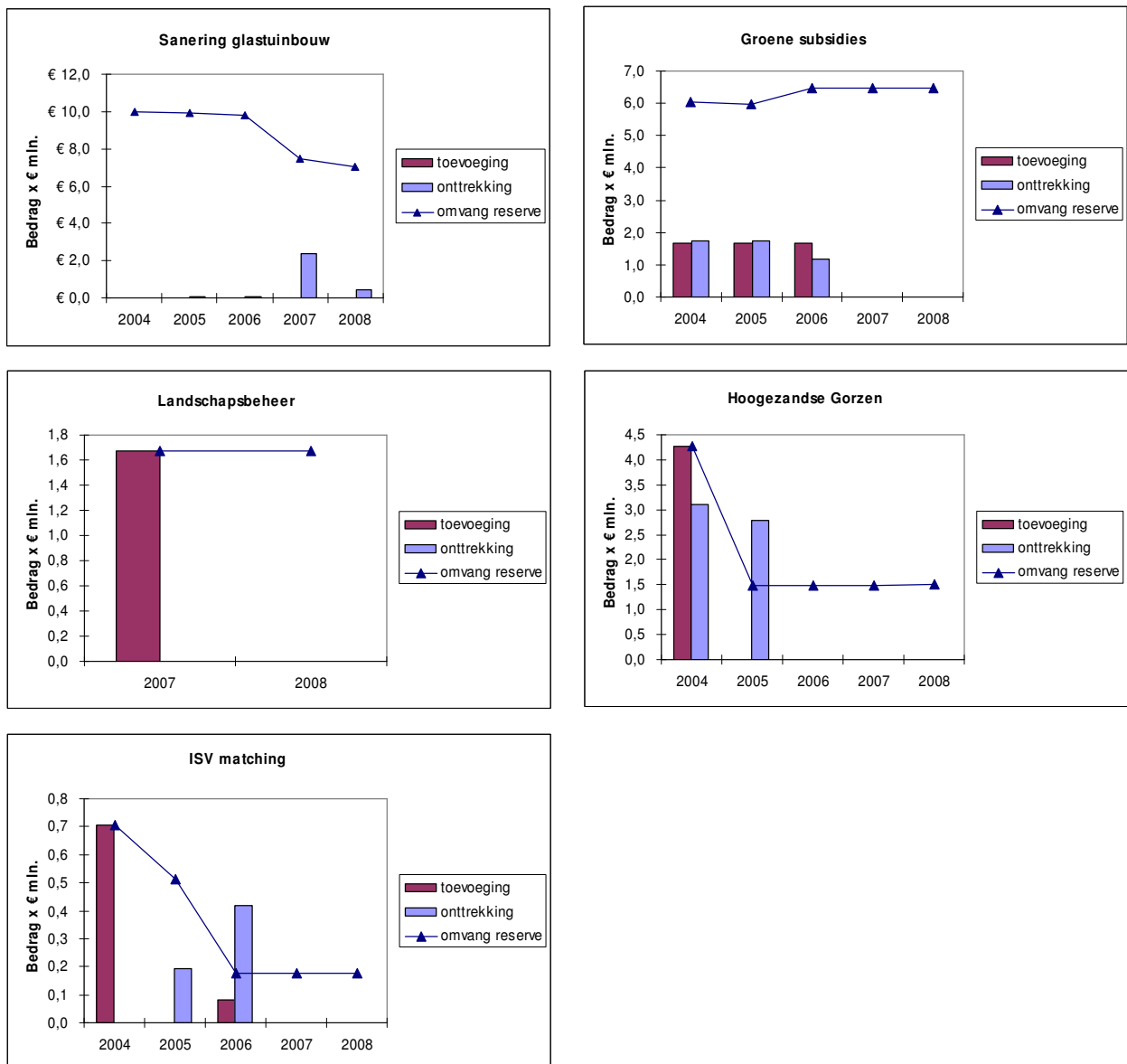
De beleidsmatige en financiële onderbouwing van programmareserve 1 zijn in geringe mate is opgesteld, waardoor niet kan worden gecontroleerd in hoeverre het verloop hierop aansluit. Voor zover de reserve beoordeeld kan worden, blijkt dat het voldoet aan het beleidsuitgangspunt dat de omvang van de programmareserve groter moet zijn dan € 1 mln.

<sup>70</sup> Jaarstukken 2008, 27 mei 2009.

**Bevinding 14:** De beleidsmatige en financiële onderbouwing van programmareserve 1 zijn in geringe mate opgesteld, waardoor niet kan worden nagegaan in hoeverre het verloop hierop aansluit.

*Meerjarige taken*

In figuur 11 is de omvang en verloop van vijf meerjarige taken weergegeven. Dit zijn de taken 'Sanering glastuinbouw', 'Groene subsidies', 'ISV matching', 'Hoogezandse Gorzen' en 'Landschapsbeheer'.



**Figuur 11** Omvang en verloop van de taken 'Sanering glastuinbouw', 'Groene subsidies', 'Hoogezandse Gorzen', 'Landschapsbeheer' en 'ISV matching'<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Jaarstukken 2004-2008.

Uit figuur 11 blijkt dat bij de vijf taken weinig activiteit plaatsvindt. In de voormalige bestemmingsreserve 'Sanering glastuinbouw' is € 10 mln. gereserveerd waarvan in de periode 2004-2008 € 2,9 mln. is onttrokken. De omvang van de taak 'Groene Subsidies' bedraagt eind 2008 ruim € 6 mln. In 2007 en 2008 zijn er geen onttrekkingen geweest (afgezien van een zeer kleine onttrekking van € 6.000 in 2008). Voor de nieuwe meerjarige taak 'Landschapsbeheer' geldt dat vanaf instelling in 2008 niet aan de taak is toegevoegd of onttrokken, waardoor de omvang € 1,6 mln. is gebleven. De taak 'Hoogezandse Gorzen' (€ 1,5 mln. eind 2008) maakte onderdeel uit van de voormalige bestemmingsreserve 'Doorgeschoven activiteiten'. In de periode 2006 tot en met 2008 hebben er geen toevoegingen en onttrekkingen plaatsgevonden. Ook voor 'ISV matching' ten slotte geldt dat in 2007 en 2008 niet is toegevoegd of onttrokken, waardoor de omvang van de taak (€ 0,18 mln.) gelijk is gebleven.

De provincie verwacht dat dit (met uitzondering van de Hoogezandse Gorzen) in 2010 zal veranderen. In de begroting 2010 staat namelijk aangegeven dat 'Sanering glastuinbouw', 'Groene subsidies', 'Landschapsbeheer' en 'ISV-matching' in 2010 volledig of grotendeels tot uitputting zullen komen.<sup>72</sup> Uit de jaarstukken 2010 zal moeten blijken of dit daadwerkelijk is gebeurd.

**Bevinding 15:** Bij de meerjarige taken 'Sanering glastuinbouw', 'Groene subsidies', 'Landschapsbeheer', 'Hoogezandse Gorzen' en 'ISV matching' vindt weinig tot geen activiteit plaats.

Bij drie meerjarige taken blijven middelen langer gereserveerd dan vooraf is vastgelegd. Bij de taak 'Stimulering duurzame energie' zouden de middelen gereserveerd blijven tot en met 2007.<sup>73</sup> Eind 2008 bedraagt de omvang van deze taak nog € 1,65 mln. Bij de taak 'Ontwikkelingsplan water' zouden de middelen worden aangewend in de periode 2004-2007.<sup>74</sup> Eind 2008 blijkt dat nog ruim € 1 mln. is gereserveerd. Bij de taak 'Milieustimulering' is de duur van de reserve bepaald tot en met 2008, waarna de overgebleven middelen zouden vrijvallen.<sup>75</sup> Ook deze middelen, € 0,2 mln. zijn nog gereserveerd voor deze taak.

**Bevinding 16:** De middelen binnen de meerjarige taken 'Stimulering duurzame energie', 'Ontwikkelingsplan water' en 'Milieustimulering' blijven langer gereserveerd dan vooraf is vastgelegd. De onderbouwing van deze taken is niet aangepast.

#### *Eenjarige taken c.q. doorgeschoven prestaties*

De middelen voor doorgeschoven prestaties moeten in het daaropvolgende jaar worden aangewend. Niet alle middelen zijn echter ingezet. In de voorjaarsnota 2009 is namelijk voorgesteld om een gedeelte van de middelen voor 'Brijnbeleid' (€ 1,02 mln.) te onttrekken aan programmareserve 1. Ook voor het 'Achterstallig onderhoud provinciale recreatiegebieden' worden niet alle doorgeschoven middelen in gezet. Er wordt namelijk voorgesteld om hiervoor € 0,69 mln. aan de programmareserve te onttrekken.<sup>76</sup> De resterende bedragen blijven in programmareserve één als onderdeel van de taken 'Brijnbeleid' en 'Planmatig beheer en onderhoud'.<sup>77</sup>

<sup>72</sup> Begroting 2010, p. 235.

<sup>73</sup> Voortzetting van de subsidieregeling Stimulering Duurzame Energie, oktober 2004.

<sup>74</sup> Reserveren BIKL-gelden voor intensivering provinciaal waterbeleid, juni 2004.

<sup>75</sup> Notitie doorlichting bestemmingsreserves, 19 mei 2004.

<sup>76</sup> Voorjaarsnota 2009, 1 juli 2009.

<sup>77</sup> Feitelijke wederhoorreactie, 24 maart 2010.

**Bevinding 17:** Niet alle doorgeschoven middelen van de taken 'Brijnbeleid' en 'Achterstallig onderhoud provinciale recreatiegebieden' zijn in 2009 bij de voorjaarsnota ingezet of vrijgevallen aan de financiële ruimte. De resterende middelen zijn namelijk gehandhaafd voor de twee taken.

*Vrij besteedbaar deel*

De provincie heeft geen onderbouwing opgesteld voor het vrij besteedbaar deel. Hierdoor kan niet worden nagegaan in hoeverre het verloop aansluit op de onderbouwing. Wel is bij de najaarsnota 2009 besloten om de negatieve vrij besteedbare ruimte van € 0,21 mln. op te heffen door een overheveling van middelen van programmareserve 7 naar programmareserve 1. Hiermee is het vrij besteedbare deel uitgekomen op nul.

# HOOFDSTUK 5

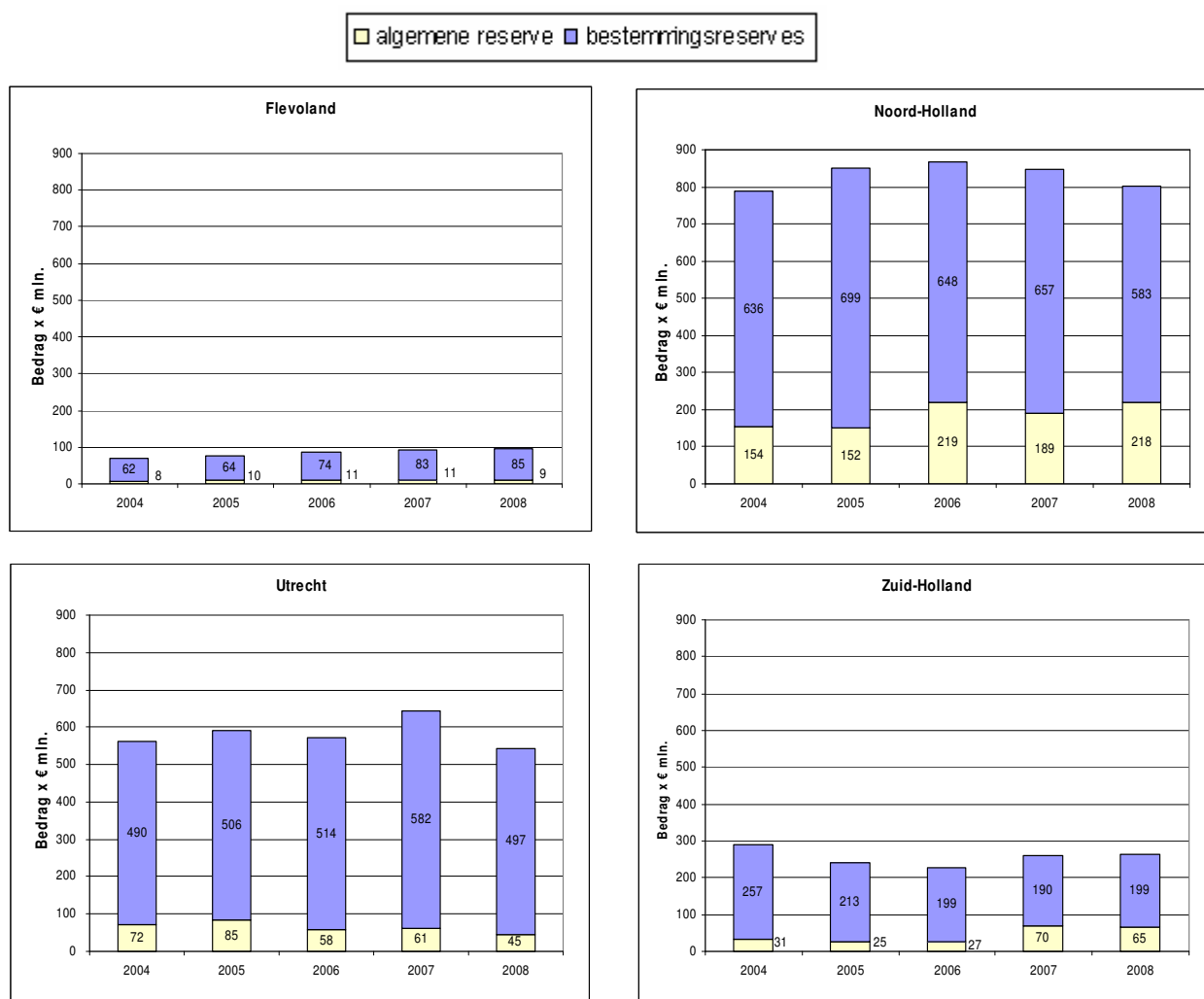
## Provincievergelijking

*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 12 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 12 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 12 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 13 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>78</sup> per provincie (linksonder);
3. het inwonertal per provincie (rechtsonder).

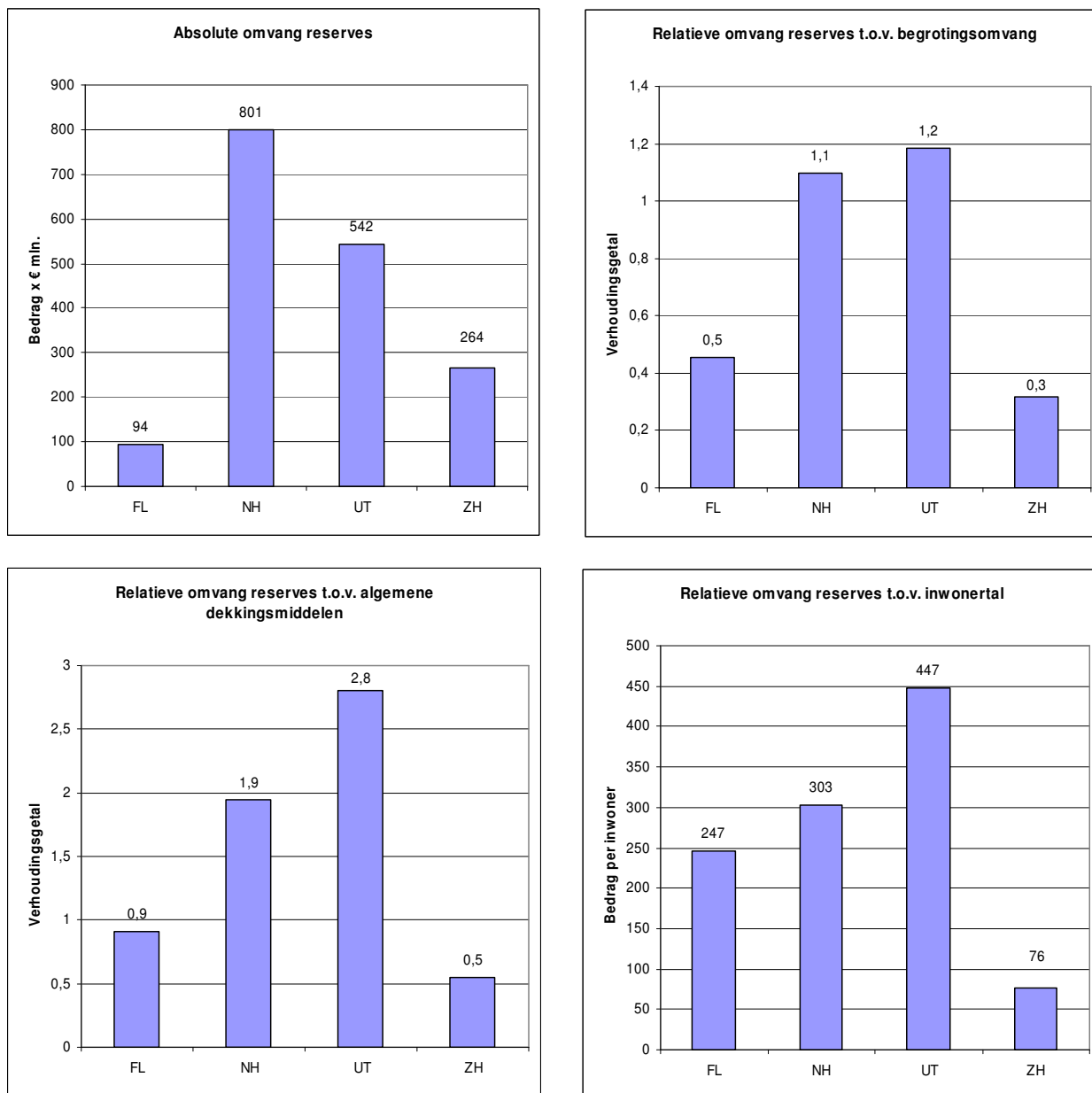
De gegevens die hiervoor zijn gebruikt zijn de jaarstukken 2008 en informatie van het CBS over het inwonertal op 1 januari 2009.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Algemene dekkingsmiddelen zijn algemene inkomsten van de provincie, zoals de opbrengst opcenten motorrijtuigenbelasting, de uitkering uit het provinciefonds en de dividenden.

<sup>79</sup> [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)





**Figuur 13 Absolute en relatieve omvang reserves in provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland 2008**

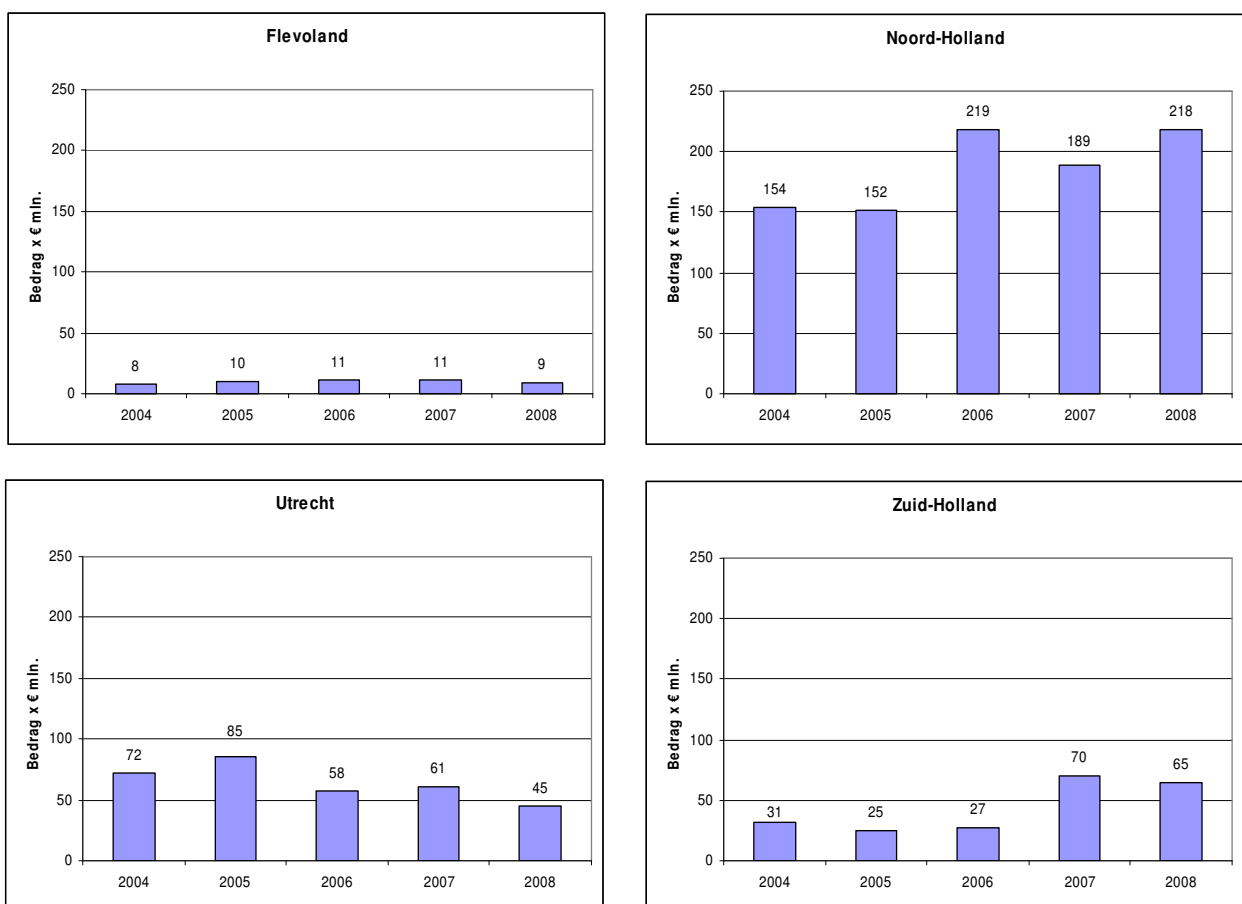
In de grafiek linksboven valt op dat de absolute omvang van de reserves in 2008 in de provincie Flevoland (€ 94 mln.) klein is in vergelijking met de absolute omvang in de andere drie provincies. De omvang van de reserves in Flevoland is namelijk bijna drie keer zo klein als in Zuid-Holland, bijna zes 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 14 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 14 Omvang en verloop algemene reserve per provincie**

In figuur 14 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 5 is het aantal bestemmingsreserves per provincie weergegeven. De cijfers zijn gebaseerd op de gegevens uit de jaarstukken 2008.

**Tabel 5 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 6 zijn de soorten middelen weergegeven die de vier randstedelijke provincies bij de bestemmingsreserves onderscheiden.

**Tabel 6 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 blijkende verplichtingen' die de provincie Zuid-Holland onderscheidt. De 'niet uit de balans blijkende verplichtingen' zijn volgens Zuid-Holland verplichtingen die niet als schuld of voorziening in de balans kunnen worden opgenomen, zoals garantie-, huur- of subsidieverplichtingen.

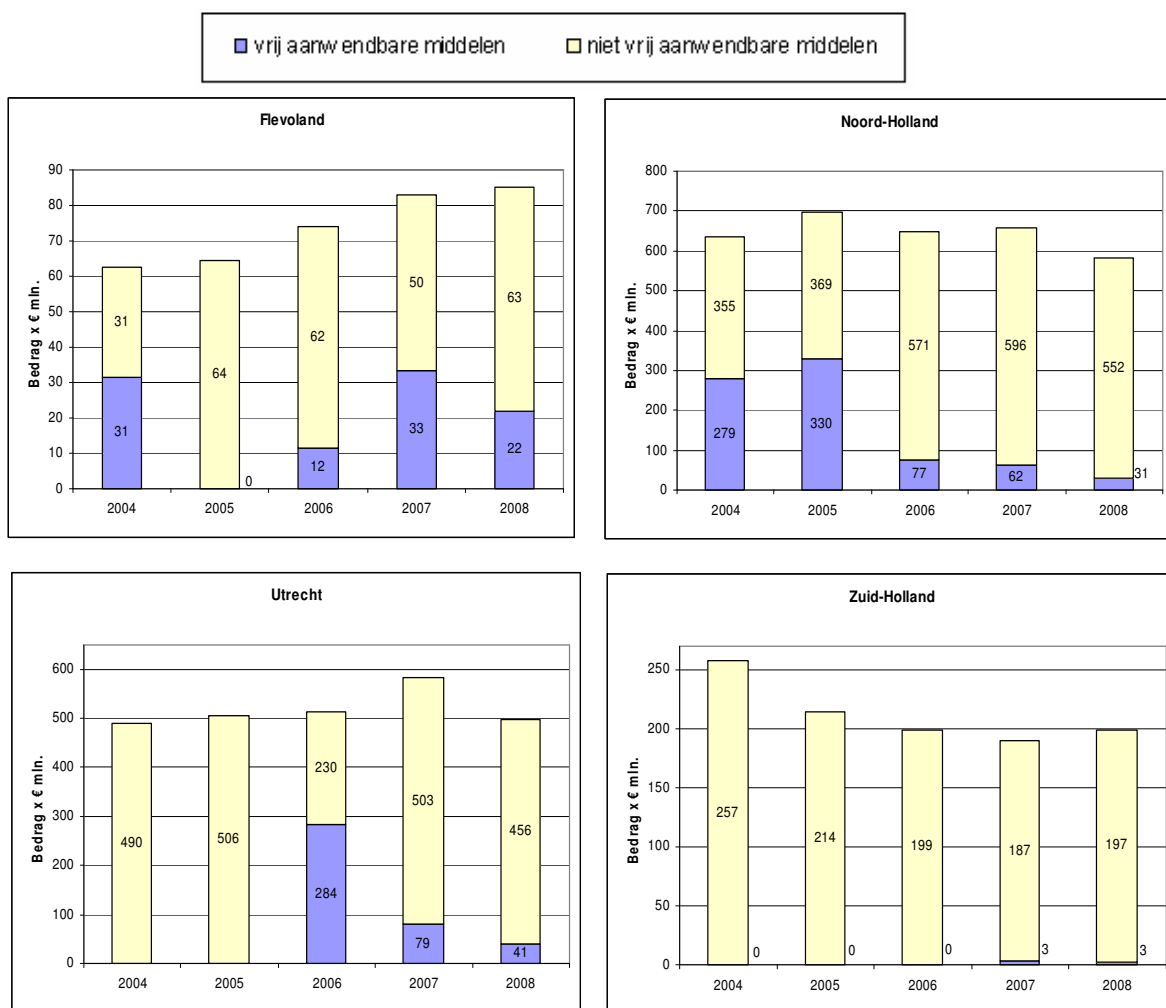
De provincie Utrecht maakt in de jaarstukken geen onderscheid in verplichte of geormerkte middelen in de reserves. In een notitie uit 2008 heeft de provincie wel de middelen ingedeeld in drie categorieën.

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

#### *Vrij aanwendbare of besteedbare middelen*

Elke provincie onderscheidt in een reserve vrij aanwendbare of vrij besteedbare middelen. Flevoland beschouwt de omvang van de bestemmingsreserve minus de omvang van de oormerken als het vrij aanwendbare deel van de bestemmingsreserve. Noord-Holland beschouwt vrij besteedbare middelen als middelen die niet verplicht zijn en derhalve vrij besteedbaar zijn. Deze middelen vallen aan het eind van een boekjaar vrij naar de algemene reserve, tenzij anders wordt besloten. De provincie Utrecht beschouwde 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 15 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.



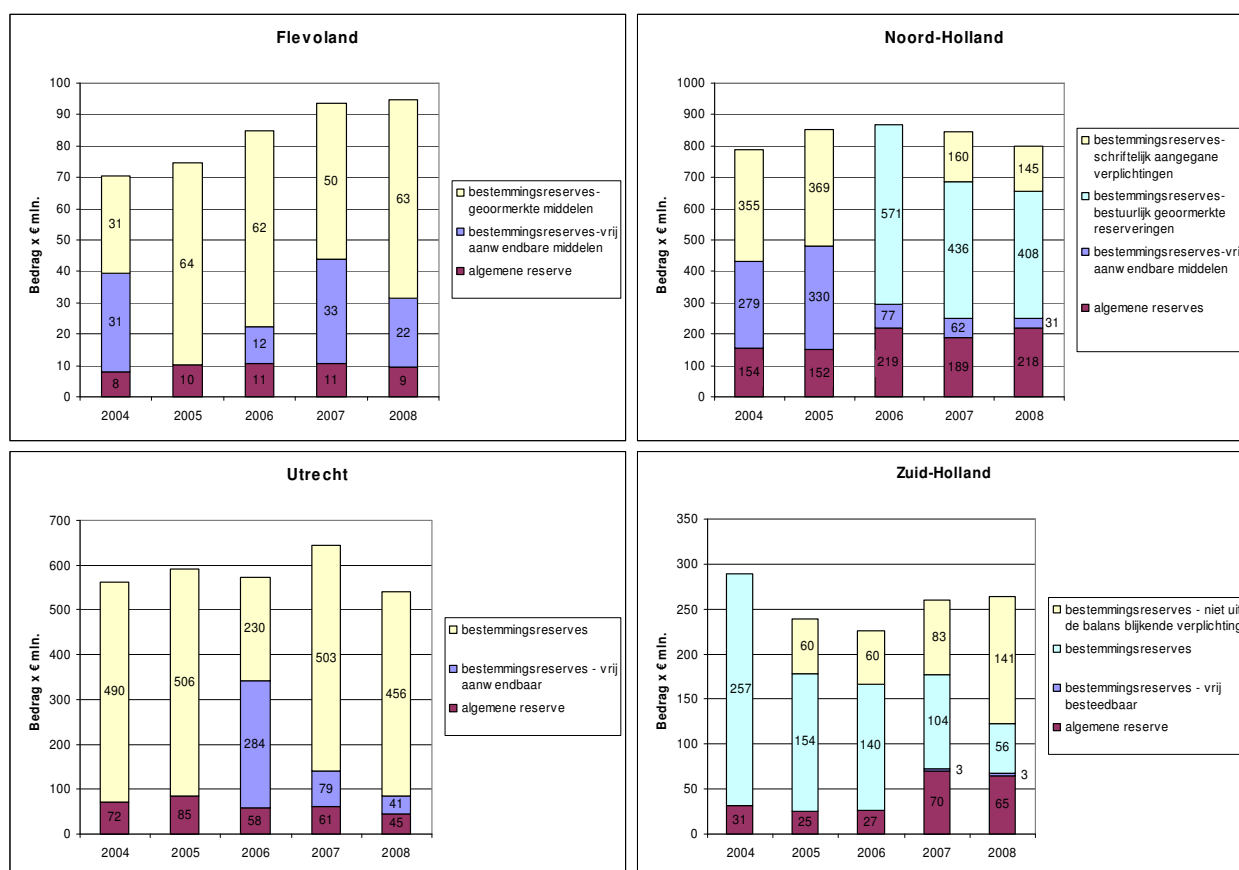
**Figuur 15 Omvang en verloop bestemmingsreserves per provincie ingedeeld naar vrij en niet vrij aanwendbaar**

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

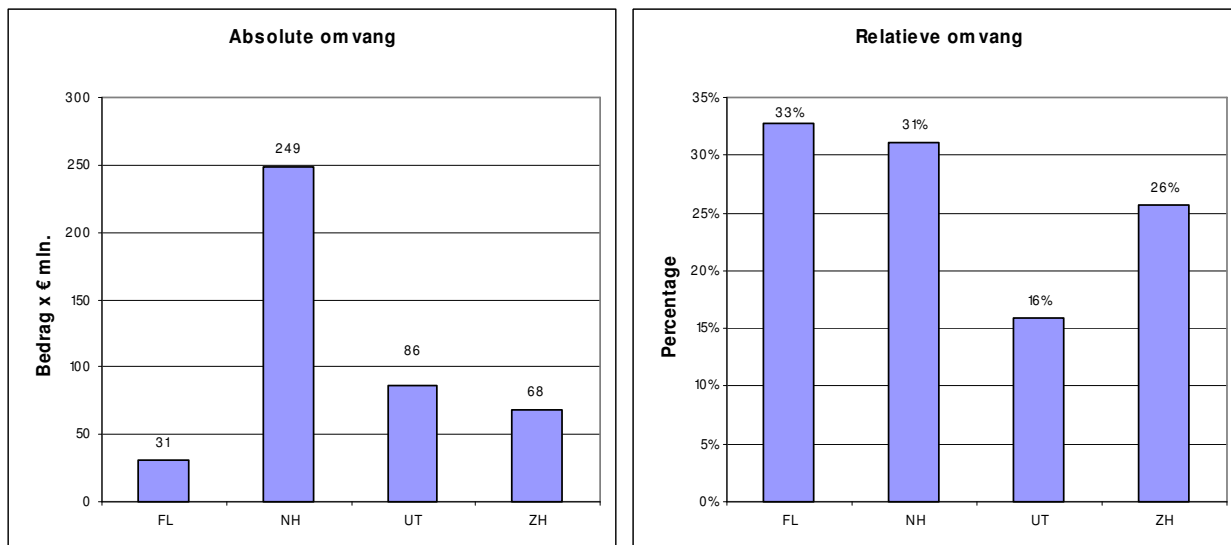
In figuur 16 zijn de omvang en het verloop van de totaal vrij aanwendbare middelen van zowel de algemene reserve als van de bestemmingsreserves in beeld gebracht. Bij het weergeven van de vrij aanwendbare middelen in de bestemmingsreserves is de Rekenkamer uitgegaan van de gegevens en definities die de provincies hanteren. Dit leidt ertoe dat de onderlinge vergelijkbaarheid tussen de provincies mogelijk beperkt is.



Figuur 16 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 17 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 17 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 onderhouden 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.

### Onderhouding van de reserves

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

- Flevoland heeft in de huidige nota Reserves en voorzieningen uit 2007 gedeeltelijk criteria opgenomen voor de onderhouding. 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 onderhouding 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 onderhouding 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 onderhouding. Er zijn wel criteria vermeld over doel, nut en noodzaak, omvang en duur, maar criteria over functie, toevoegingen en onttrekkingen ontbreken.

### Evaluatie van de reserves

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

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



- De provincie Zuid-Holland heeft geen criterium opgenomen over het evalueren van de reserves.

<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>Voltoet 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 programmareserve 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 7 is per provincie weergegeven bij hoeveel van de onderzochte bestemmingsreserves PS wel en bij hoeveel PS geen expliciet besluit hebben genomen.

**Tabel 7 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 3 van de 11 bestemmingsreserves niet expliciet door PS ingesteld. Dit is 27% van de onderzochte bestemmingsreserves. In Noord-Holland is bij instelling van 2 van de 10 bestemmingsreserves (20%) geen expliciet besluit door PS genomen. In Utrecht is bij 1 van de 10 bestemmingsreserves geen informatie voorhanden waaruit blijkt dat er een expliciet besluit is genomen. In Zuid-Holland hebben PS wel expliciet over de instelling van de programmareserve besloten.

### ***Beleidsmatige onderbouwing bij instelling***

Om een afgewogen besluit te kunnen nemen over het instellen van een bestemmingsreserve moeten PS informatie krijgen over de nut en noodzaak, de functie en het doel van de reserve. In tabel 8 is weergegeven in welke mate dit bij instelling is gebeurd.

**Tabel 8 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 9 is weergegeven in welke mate dit bij instelling is gebeurd.

**Tabel 9 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 10 is nagegaan in hoeverre het verloop van de geselecteerde bestemmingsreserves aansluit op zowel de beleidsmatige als de financiële onderbouwing.

**Tabel 10 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 6 van de 11 bestemmingsreserves de aansluiting van het verloop op de onderbouwing niet is na te gaan, doordat een financiële onderbouwing en/of een toelichting in de jaarstukken ontbreekt.
- Voor de provincies Noord-Holland en Utrecht geldt dat het verloop van de bestemmingsreserves in redelijke mate aansluit op zowel de beleidsmatige als de financiële onderbouwing.
- Voor de provincie Zuid-Holland geldt dat de beleidsmatige en financiële onderbouwing van de programmareserve in geringe mate zijn opgesteld, waardoor niet kan worden nagegaan in hoeverre het verloop hierop aansluit.

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



# BIJLAGE A

## Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

---

### *Provincie Zuid-Holland*

- De heer F. van Heijningen, gedeputeerde Financiën
- De heer H. Keizer, senior beleidsmedewerker strategische bedrijfsvoering
- De heer E. Prins, coördinator p&c cyclus
- De heer N. Wielenga, senior financieel beleidsmedewerker

### *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
- Bestuursakkoord Rijk – provincies 2008 – 2011, 4 juni 2008
- Circulaire nadere informatie BBV, 22 mei 2003
- Provincie Flevoland, jaarstukken 2004-2008
- Provincie Noord-Holland, jaarstukken 2004-2008
- Provincie Utrecht, 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 Zuid-Holland***

- 5–minuten versie voor PS Herziene beleidsnota reserves en voorzieningen, 17 oktober 2007
- Begroting 2004, 12 november 2003
- Begroting 2005, 10 november 2004
- Begroting 2006, 9 november 2005
- Begroting 2007, 8 november 2006
- Begroting 2008, 14 november 2007
- Begroting 2010, 11 november 2009
- Email provincie, 30 oktober 2009
- Feitelijke wederhoorreactie, 24 maart 2010
- Jaarstukken 2004, 12 oktober 2005
- Jaarstukken 2005, 28 juni 2006
- Jaarstukken 2006, 27 juni 2007
- Jaarstukken 2007, 28 mei 2008
- Jaarstukken 2008, 27 mei 2009
- Jaarstukken 2009, 2 juni 2010
- Herziene beleidsnota reserves en voorzieningen, 17 oktober 2007
- Herziene beleidsnota risicomangement en weerstandsvermogen, 25 juni 2008
- Herziene verordening financieel beleid, financieel beheer en financiële organisatie, 17 oktober 2007
- Najaarsnota 2008, 8 oktober 2008
- Nota herstructurering reserves, 2e fase van uitwerking, december 2006
- Notitie doorlichting bestemmingsreserves, 19 mei 2004

- Reserveren BIKL-gelden voor intensivering provinciaal waterbeleid, juni 2004
- Slotwijziging 2007, 19 december 2007
- Slotwijziging 2008, 10 december 2008
- Voorjaarsnota 2006, 28 juni 2006
- Voorjaarsnota 2009, 1 juli 2009
- Voortzetting van de subsidieregeling Stimulering Duurzame Energie, oktober 2004