

Aan:  
de voorzitter en leden van  
provinciale staten van Drenthe

Assen, 10 mei 2006  
Ons kenmerk 19/5.13/2006005223  
Behandeld door mevrouw A. Schelling (0592) 36 53 50  
Onderwerp: Reactie op rapport 'Besparen op reserves?' van de Onderzoekscmissie Reserves en Voorzieningen

Geachte voorzitter/leden,

Op 11 april 2006 heeft de onderzoekscmissie reserves en voorzieningen haar eind-rapportage 'Besparen op reserves?' gepresenteerd aan uw Staten. In de commissie BFE hebt u naar onze reactie op het rapport gevraagd. Het doel van deze brief is aan dit verzoek te voldoen.

Wij hebben kennis genomen van de algemene bevindingen van accountantsbureau PWC:

*"Op basis van ons onderzoek zijn wij in algemene zin van mening dat de inhoudelijke en financiële onderbouwing van de onderzochte reserves en voorzieningen van een adequaat niveau is."*

*"Positief is dat de provincie Drenthe over een relatief gering aantal bestemmingsreserves en 'eigen' voorzieningen beschikt."*

*"Zoals uit de hierna opgenomen belangrijkste bevindingen en aanbevelingen blijkt is niet in belangrijke mate sprake van vrije ruimte in de reserves met een inhoudelijke achtergrond en onderbouwing."*

Deze algemene bevindingen sluiten aan bij het beeld dat wij hebben van de betrouwbaarheid en de actualiteit van onze financiële gegevenssystemen in het algemeen. De afgelopen jaren is, met ondersteuning van de geautomatiseerde informatievoorziening, de kwaliteit van het financiële beheerssysteem aanzienlijk verbeterd. Te denken valt daarbij aan het centrale betalingsstelsel, de maandafsluitingen, de productenramingswijzigingen en begrotingswijzigingen en het nieuwe financieringsstatuut. De planning- en controlcyclus is versneld en uitgebreid met zowel interne als externe onderdelen en

door een groot aantal geïmplementeerde maatregelen zoals de nieuwe budgethouderregeling is de goedkeurende verklaring voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid zeker gesteld. In de door de accountant uitgebrachte interimcontroles is in toenemende mate positief geoordeeld over de administratieve organisatie, interne controle (AO/IC) en de ingerichte beheersmaatregelen.

Ook de toezichthouder, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, heeft zich de afgelopen jaren positief getoond over de onderzochte onderwerpen en objecten van de sturing en beheersing. Er is daarom geen enkele aanwijzing dat de provincie niet 'in control' zou zijn. Wij herkennen ons daarom niet in het door de onderzoekscommissie geschetste beeld dat de cijfers rond de reserves en voorzieningen onvoldoende worden beheerst. Terecht heeft de onderzoekscommissie geconstateerd dat de cijfers bij een aantal reserves en voorzieningen aanleiding geven tot vragen. Het beeld dat er op het gebied van de reserves en voorzieningen nog een verbeterslag mogelijk is delen wij met de commissie. Momenteel zijn wij, beginnend met de nota Reserves en voorzieningen, gestart met de verdere verbetering van de onderbouwing van de reserves en voorzieningen en de interne communicatie daarover.

In deze brief geven we uw staten antwoord op de vraag hoe we met de voorstellen van de onderzoekscommissie willen omgaan. In een afzonderlijke brief die u gelijktijdig zult ontvangen bij de aanbidding van de begroting zullen we aan de hand van de actualisering ingaan op de afzonderlijke reserves en voorzieningen en eventueel daarmee samenhangende voorstellen aan uw staten voorleggen.

De onderzoekscommissie geeft verschillende typen aanbevelingen en deelt de aanbevelingen in zes categorieën in. In deze brief wordt bij de reactie dezelfde lijn aangehouden.

### **Met betrekking tot transparantie en duidelijke afspraken**

1. De onderzoekscommissie geeft aan dat aan het instellen van nieuwe reserves een apart statenstuk ten grondslag moet liggen. Wat betreft het instellen van nieuwe reserves is het beleid de laatste jaren om u hierover zowel tijdens de behandeling van de desbetreffende inhoudelijke nota (bv. De Contourennota) als in de voorjaarsnota omtrent de financiële gevolgen te informeren. We willen uw staten voorstellen bij de beleidsnota of de voorjaarsnota de inhoudelijke discussie te voeren. Het voorstel van de onderzoekscommissie om uw staten de instelling van een nieuwe reserve of voorziening door middel van een separaat statenstuk te laten vaststellen nemen we over. Indien het instellen van een nieuwe reserve of voorziening noodzakelijk is, stellen we u voor bij de begroting het voorstel, inclusief de door de onderzoekscommissie voorgestelde kwaliteitseisen, aan u voor te leggen.

De tweede aanbeveling van de onderzoekscommissie is om toevoegingen en onttrekkingen anders dan in het betreffende statenstuk afgesproken altijd in een separaat of expliciet besluit vast te leggen. Indien er sprake is van een bijzondere toevoeging of onttrekking stellen wij u voor deze in een begrotingswijziging vast te leggen.

2. De aanbevelingen van de onderzoekscommissie over de systematiek van rapporteren in de nota reserves en voorzieningen, de voorjaarsnota en de programmabegroting worden integraal overgenomen. In de programmabegroting 2007 zal een koppeling worden gemaakt tussen de programma's en de reserves. In de programma's wordt als gebruikelijk de inhoudelijke toelichting gegeven en in het overzicht reserves en voorzieningen zullen we een financiële toelichting opnemen. In de voorjaarsnota 2007 zullen we over grote afwijkingen en veranderingen in beleid apart rapporteren en dit aan uw staten ter instemming voorleggen.

3. De onderzoekscommissie stelt voor in de programmabegroting bruto toevoegingen en onttrekkingen op te nemen. In het besluit begroting en verantwoording (BBV) staat echter dat in hoofdfunctie 0 de netto stortingen en onttrekkingen aan de reserves dienen te worden verantwoord. Om die reden zijn tot nu toe de netto toevoegingen en onttrekkingen in het overzicht van reserves en voorzieningen opgenomen. In de begroting 2007 zullen we in het overzicht reserves en voorzieningen de bruto toevoegingen en onttrekkingen opnemen. De bruto onttrekkingen bestaan uit de verwachte uitgaven voor het betreffende jaar. In de begroting 2007 zal dit bedrag zowel in de exploitatie als in het overzicht van reserves en voorzieningen getoond worden. De hardheid van de verwachte onttrekkingen wordt verder in de tijd steeds minder. Bij de reserves van meer 'politieke aard' zijn de uitnames een inschatting.

4. De onderzoekscommissie beveelt aan in de jaarrekening per reserve aan te geven waarom de realisatie afwijkt van de begroting, wat het effect is van die afwijking voor de betreffende reserve en de daarmee samenhangende beleidsdoelstelling in de komende jaren. De jaarrekening 2005 is reeds verbeterd door in de programma's te verwijzen naar de bijbehorende reserves. Voor 2006 is een verbetering mogelijk om ook bij de reserves te verwijzen naar de bijbehorende programma's. De toelichting op de verschillen tussen begrote en daadwerkelijke uitname worden bij de analyse per programma opgenomen. In de programma's vindt de daadwerkelijke realisatie plaats.

5. In 2003 zijn om het collegeprogramma uit te voeren vijf programmalijnen gestart. Het gaat hier om de programma's Land, Stad, WOK, Bereikbaarheid en Sociaal evenwicht. De programma's hebben op de exploitatie een budget om de doelstellingen in 2007 te bereiken. Omdat de jaarlijkse uitgaven niet hetzelfde zijn ten opzichte van elkaar, en de exacte uitgaven niet vooraf precies zijn in te schatten is er voor elke programmalijn een reserve beschikbaar. In 2007 is aan de nieuwe staten de keuze of u de ingezette weg van de programmalijnen wilt voortzetten. Wat betreft eventuele niet bestede middelen wordt aan de nieuwe staten dan de keuze voorgelegd of deze moeten terugvloeien naar de algemene middelen of dat zij opnieuw in nieuw in te richten programmalijnen worden ingezet.

In de aanbevelingen van de onderzoekscommissie staat vermeld dat de ILG-gelden in deze reserve worden gestort en dat er extra afspraken gemaakt dienen te worden over de uitvoering en monitoring van het ILG-programma. Of de ILG-gelden in de Reserve stimulering vitaal platteland worden gestort is nog niet bekend. Op dit moment zijn de provincies in onderhandeling met het Rijk over de ILG-gelden. Wanneer er meer duidelijkheid is over de afspraken met het Rijk zullen wij uw staten een voorstel doen over de uitvoering en monitoring van deze middelen.

6. De onderzoekscommissie stelt voor dat bij de aanbidding van de begroting de reserves en voorzieningen geactualiseerd moeten zijn en in het bijzonder de genoemde reserves. Het is technisch gezien niet mogelijk de resultaten van deze actualisaties te verwerken in de begroting 2007 die we u in juli toezenden. Bij de aanbidding van de begroting zullen we in een aparte brief aangeven wat de uitkomsten zijn van de mogelijke actualisaties. Tevens zullen de eventuele gevolgen in de eerste begrotingswijziging 2007 ter vaststelling aan u worden voorgelegd.

7. In de begroting 2006 is een aantal reserves niet opgenomen terwijl uit de jaarrekening 2005 duidelijk werd dat de reserves wel bestaan. Het gaat hier om de Reserve grote projecten, de Reserve stimulering gebiedsgerichtbeleid, de Reserve bejaardenoorden, de Reserve plattlandsstructuur en de Reserve stimulering vitaal platteland. De eerste vier reserves zijn niet in de begroting 2006 opgenomen omdat uw staten hebben besloten dat nadat de middelen waren besteed deze reserves konden worden opgeheven. De middelen zijn van de reserve naar de exploitatie overgeboekt waardoor de stand van de reserve €0,- was. Bij het opstellen van de begroting (juni 2005) was de verwachting dat aan het einde van het jaar de middelen zouden zijn besteed. Dit bleek echter niet het geval. Om die reden zijn de middelen teruggestort in de betreffende reserves en zijn de reserves blijven bestaan. Om de transparantie te verbeteren zullen we uw staten in het vervolg een expliciet besluit voorleggen indien aan het einde van het boekjaar middelen resterend en uw staten hebben besloten dat de reserve wordt opgeheven na besteding van de middelen. Dus wanneer op 31 december blijkt dat er middelen niet zijn besteed aan de door u vastgestelde bestemming en u hebt besloten de reserve op te heffen na besteding van de middelen dan wordt bij de jaarrekening een nader voorstel gedaan omtrent de bestemming van het resultaat.

Wat betreft de Reserve stimulering vitaal platteland hebben uw staten met het vaststellen van de voorjaarsnota 2004 ingestemd met de instelling van deze reserve. In de voorjaarsnota 2005 bent u geïnformeerd over het operationeel maken van de betreffende reserve. In de nota reserves en voorzieningen bent u geïnformeerd over het doel van de reserve en de middelen die jaarlijks in de exploitatie ter beschikking worden gesteld. Daarnaast hebt u met de vaststelling van de nota reserves en voorzieningen besloten dat niet bestede middelen uit de Reserve plattlandsstructuur en de Reserve aankopen natuurterreinen werden toegevoegd aan de Reserve stimulering vitaal platteland. Deze middelen zijn in de exploitatie bij de jaarlijkse budgetten van Vitaal Platteland geboekt. Het jaarlijks budget en de vrijgevallen middelen na besluitvorming over de nota reserves en voorzieningen zijn correct opgenomen in de programmabegroting. De reserve is ingesteld met ingang van 2005, logischerwijs was in de begroting 2006, in het overzicht van de reserves en voorzieningen, een meerjarige financiële verwachting opgenomen. Dit overzicht van onttrekkingen en toevoegingen is niet opgenomen. Wel bent u in de brief van 27 september in de toelichting op het overzicht reserves en voorzieningen geïnformeerd over het feit dat deze reserve alleen wordt gevuld wanneer blijkt dat de jaarlijkse budgetten niet zijn besteed. Om te voorkomen dat middelen pas inzichtelijk worden in de jaarrekening in plaats van in het overzicht reserves en voorzieningen in de begroting zal vanaf de begroting 2007 in het overzicht reserves en voorzieningen inzichtelijk worden gemaakt dat een reserve wel bestaat door een meerjarige €0,- raming op te nemen in de begroting met de bijbehorende toelichting.

8. De onderzoekscommissie maakt opmerkingen over de classificatie van de reserves en voorzieningen. Onze huisaccountant heeft ingestemd met de huidige classificatie. Een heroverweging zal in samenspraak met onze huisaccountant plaatsvinden. Uw staten zullen over de eventuele herziening van de classificatie inclusief een toelichting op de eventuele wijzigingen bij de aanbidding van de begroting worden geïnformeerd.

9. De onderzoekscommissie verzoekt ons een begrotingsdossier op te stellen en de afstemming van verantwoordelijkheden en informatieuitwisseling van de reserves en voorzieningen te verbeteren. Het voorstel om een dossier te laten vormen zullen we overnemen. Voor de afstemming van de verantwoordelijkheden en de verbetering van de informatieuitwisseling is een verbetertraject gestart. De formele interne procedure voor de budgethouder zal nader geëxpliciteerd worden en verbeterd worden opgenomen in de administratieve organisatie en interne controle.

### **Met betrekking tot de reserves van meer “politieke aard”**

10. De onderzoekscommissie beveelt aan uw staten desnoods in besloten setting vooraf meer te informeren over de keuzes die wij maken om de programmadoelstellingen te bereiken en welke financiële gevolgen dit heeft voor de reserves investeringen verkeer en vervoer en de reserve economische infrastructuur. Voor onze reactie op deze aanbeveling verwijzen we naar de reactie op de aanbevelingen nummer 11 en 15.

11. De onderzoekscommissie beveelt aan om separaat te rapporteren aan uw staten over het programma Verkeer en Vervoer en de bijbehorende Reserve investeringen verkeer en vervoer. Ten tweede beveelt de onderzoekscommissie aan dat wij separaat met uw staten bespreken op welke wijze vorm kan worden gegeven aan een betere kaderstelling en controle op dit forse investeringsprogramma. Daarbij dienen afspraken te worden gemaakt over de status van het PUP.

Momenteel sturen wij u ter informatie het PUP toe. In het PUP 2007 zal het Provinciaal uitvoeringsplan weer een meerjarig karakter krijgen. Meer dan tot op heden wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze de projecten worden gefinancierd en in hoeverre aanspraak wordt gemaakt op de Reserve investeringen verkeer en vervoer. Eventuele gevolgen van versnelling of vertraging in de uitvoering voor de Reserve investeringen Verkeer en Vervoer worden in de jaarrekening toegelicht. We willen met u in discussie over de status van het PUP en in hoeverre u daadwerkelijk separate verantwoordingsdocumenten naast het jaarverslag wilt ontvangen.

12. De onderzoekscommissie beveelt aan dat het PUP jaarlijks een analyse dient te bevatten van de verschillen tussen de investeringsramingen in de programmabegroting en het PUP. Tevens dient bij de jaarrekening een verschillenanalyse te worden opgenomen met een toelichting op de effecten daarvan voor de reserve en realisatie van het beleid. Voor de informatievoorziening over het programma Verkeer en Vervoer is het mogelijk u uitgebreider te informeren over de geplande investeringen door een concreter investeringsoverzicht in de begroting op te nemen dan tot op heden gebruikelijk is.

Op dit moment zijn voornamelijk de gevolgen voor afschrijvingen en rente inzichtelijk, door een uitgebreider investeringsoverzicht op te nemen krijgt u bij de begroting al inzicht in de verwachte investeringen. Met deze verandering krijgt u in de begroting de financiële verwachtingen van het PUP aangereikt. Eventuele wijzigingen in de planvorming zijn door het uitgebreidere investeringsoverzicht meer inzichtelijk.

De aanbeveling een verschillenanalyse in het PUP op te nemen komt op dat moment ook beter tot zijn recht. In het provinciaal jaarverslag zal meer dan tot op heden uiteengezet worden in hoeverre de geplande realisatie daadwerkelijk is gerealiseerd en welke gevolgen dit heeft voor de realisatie van het beleid en de effecten voor de Reserve investeringen verkeer en vervoer.

13. De onderzoekscommissie beveelt aan de middelen voor de regiovisie te laten vrijvallen ten gunste van de algemene middelen. In de voorjaarsnota stellen we u voor bij de begroting met een voorstel komen een reserve bijzondere infrastructurele projecten in te stellen. We willen uw staten voorstellen op dit moment nog geen besluit te nemen over de regiovisiegelden en op ons voorstel te wachten.

14. Bij de aanbidding van de begroting 2007 wordt u in de brief nader geïnformeerd over het financiële verloop van de Reserve nationaal milieubeleidsplan.

15. De onderzoekscommissie stelt voor dat de staten op de hoogte dienen te zijn van de geplande projecten en de gerealiseerde cofinanciering. In veel gevallen is er sprake van cofinanciering na een onderhandelingstraject. Uw staten jaarlijks vooraf informeren over de geplande cofinancieringsprojecten kan het onderhandelingstraject schaden. De presentatie van de geplande cofinancieringsprojecten kan jaarlijks plaatsvinden. Wel zoeken we naar een vorm waarin dit ook mogelijk is omdat het niet altijd wenselijk is dit geheel publiekelijk te bespreken. Bij de jaarverantwoording zullen wij uiteraard wel in de openbaarheid over de gerealiseerde projecten rapporteren.

16. De onderzoekscommissie beveelt aan om de middelen uit het voormalige werkgelegenheidsfonds terug te storten naar gemeenten en het deel van de provincie terug te storten naar de algemene middelen. In de reserve versterking economische structuur zijn de middelen van het voormalige werkgelegenheidsfonds ondergebracht. Het betreft ca. € 0,45 mln. Er is met alle partijen (toenmalige Regionale Arbeidsbureau, 12 Drentse gemeenten, provincie Drenthe) die het geld beschikbaar hebben gesteld, afgesproken dat het geld blijvend ingezet wordt binnen de afgesproken doelen. De NOM, die de acquisitie voor Drenthe begeleidt, vindt het een zinvol instrument. Het acquisitie-instrument wordt ingezet voor nieuwe bedrijven met 5 tot 20 arbeidsplaatsen. Het gaat om ondersteuning in de loonkosten van € 5.000 per arbeidsplaats. Voor bedrijven vanaf 20 arbeidsplaatsen is de noordelijke LPR van toepassing. De Drentse regeling vult een lacune op. Gezien het vorenstaande ligt het niet in de rede de middelen terug te storten naar de gemeenten. Bij de actualisatie zal hier nader op in worden gegaan.

### **Met betrekking tot de overige reserves en voorzieningen**

De onderzoekscommissie doet afzonderlijke aanbevelingen met betrekking tot de overige reserves. Zoals toegezegd in de inleiding ontvangen uw staten bij de aanbidding van de begroting een brief waarin we een reactie geven op aanbevelingen over de afzonderlijke reserves en voorzieningen.

### **Met betrekking tot het BTW- compensatiefonds**

Met betrekking tot het BTW- compensatiefonds beveelt de onderzoekscommissie aan 25% à 50% van de reserve te laten vrijvallen aan de algemene middelen. Dit is niet gebaseerd op een aanbeveling van PWC maar op het feit dat een aantal provincies een uitname hebben gedaan. Het ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijkrelaties heeft toegezegd in de maartcirculaire van 2006 de uitkomsten van het zogenaamde 'Cebeon' onderzoek te presenteren. De presentatie van de conclusies is echter uitgesteld waardoor de exacte gevolgen voor het BTW-compensatiefonds nog niet inzichtelijk zijn. Op basis van de huidige ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de hoogte van de BTW-declaraties van de lokale overheden is echter te verwachten dat de reserve zeker nodig zal zijn om de verminderde uitkering aan de provincie te compenseren. Wanneer informatie volgt van het ministerie informeren we uw staten over de gevolgen. Tot die tijd achten wij een uitname niet verantwoord.

### **Met betrekking tot de kapitaallasten kunstwerken**

Met betrekking tot de Voorziening kapitaallasten kunstwerken beveelt de onderzoekscommissie aan eerst te actualiseren en vervolgens de discussie te heropenen of wij als provincie willen sparen voor later. Hierbij willen we de opmerking maken dat er wordt gesuggereerd dat er een "overlap" kan zitten tussen de Voorziening kapitaallasten kunstwerken en de Reserve investeringen verkeer en vervoer. Die overlap is er niet. De Voorziening kapitaallasten kunstwerken is bedoeld voor de vervanging van bestaande kunstwerken aan het eind van hun levensduur. De Reserve investeringen verkeer en vervoer betreft investeringen in nieuwe infrastructuur. Dat kan een kunstwerk zijn, maar dat zit niet in de berekening van de Voorziening kapitaallasten kunstwerken. In 2002 hebben uw staten het besluit genomen dat nut en noodzaak van deze voorziening is bewezen. Als college willen we uw staten voorstellen deze discussie te voeren bij de voorjaarsnota 2007. Desgewenst kunt u in de nieuwe statenperiode een andere afweging maken.

### **Met betrekking tot monitoring van de afspraken en de uiterste termijnen**

In de brief, die uw staten zoals eerder genoemd zult ontvangen bij de aanbidding van de begroting, zullen we nadere afspraken omtrent de monitoring voorstellen.

Wij willen bij deze de waardering uitspreken voor de onderzoekscommissie, die gedegen onderzoek heeft gedaan naar de reservepositie van de provincie Drenthe. Onze reactie op welke wijze de transparantie kan worden verbeterd is in lijn met de aanbevelingen van de onderzoekscommissie en komt voor een belangrijk deel overeen met richting van de door ons reeds in 2003 ingezette verbetering van planning en control.

We zijn blij met de door uw staten gestarte discussie over de gewenste verbetering van de transparantie. Het blijft een lastige afweging op welke wijze wij uw staten het beste kunnen informeren. Hierbij moet een evenwicht worden gevonden zodat uw staten voldoende informatie ontvangen om de juiste sturing te geven, zonder dat het neveneffect ontstaat dat u alle informatie ontvangt om “te sturen op hoofdlijnen tot op de cent nauwkeurig”. Graag blijven wij met uw staten in gesprek om van gedachten te wisselen over de optimale informatievoorziening.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

, secretaris

, voorzitter

gm/coll.