

Aan:  
de voorzitter en leden van provinciale staten  
van Drenthe  
i.a.a. het college van gedeputeerde staten

Assen, 6 april 2006  
Ons kenmerk 2006003776  
Behandeld door mevrouw I.M. Rozema (0592) 36 57 95  
Onderwerp: Rapport onderzoek reserves en voorzieningen

Geachte voorzitter en leden,

Hierbij biedt de onderzoekscommissie reserves en voorzieningen u haar eindrapport aan, getiteld "Besparen op reserves?". De onderzoekscommissie heeft conform uw opdracht onderzoek laten doen naar de noodzaak en de toereikendheid van de reserves en voorzieningen in de begroting van de provincie Drenthe, in relatie tot het doel waarvoor die reserves en voorzieningen zijn ingesteld. Een extern accountantsbureau heeft terzake rapport uitgebracht en de onderzoekscommissie heeft op basis daarvan haar conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Beide componenten maken integraal onderdeel uit van bijgaand rapport.

De onderzoekscommissie stelt er prijs op om in de statencommissie Bestuur, Financiën en Economie van 19 april a.s. haar rapport nader toe te lichten en met de commissie van gedachten te wisselen over de conclusies en aanbevelingen.

Het rapport zal op 11 april a.s. om 15.30 uur worden gepresenteerd aan de pers en is vanaf dat moment openbaar. Tot die tijd rust er een embargo op dit rapport, dat uitsluitend is toegestuurd aan de leden van PS en van GS. Wij gaan ervan uit, dat u dit embargo uiteraard zult respecteren.

Hoogachtend,  
de onderzoekscommissie Reserves en voorzieningen

H.P.K.M. Looman, voorzitter

# Besparen op reserves?

Eindrapportage van de onderzoeks-  
commissie reserves en voorzieningen  
aan de Provinciale Staten van Drenthe



PS

**“BESPAREN OP RESERVES?”**

**EINDRAPPORTAGE VAN DE ONDERZOEKSCOMMISSIE  
RESERVES EN VOORZIENINGEN  
AAN  
PROVINCIALE STATEN VAN DRENTHE**

**Assen, april 2006**

## Inhoudsopgave

	<u>blz.</u>
1. Inleiding	3
2. Verantwoording over de aanpak	3
3. Rapportage PWC	3
4. Conclusies en aanbevelingen	4
a) Met betrekking tot transparantie en duidelijke afspraken	4
b) Met betrekking tot de reserves van meer “politieke aard”	6
c) Met betrekking tot overige reserves en voorzieningen	7
d) Met betrekking tot de risicoreserve BTW-compensatiefonds	8
e) Met betrekking tot de voorziening kapitaallasten kunstwerken	8
f) Met betrekking tot monitoring van de afspraken en uiterste termijnen	8
5. Slotopmerkingen	8
Samenstelling van de onderzoekscommissie reserves en voorzieningen	11
Bijlage: Integrale rapportage van PricewaterhouseCoopers	

## **1. Inleiding**

OP 9 november 2005 hebben provinciale staten unaniem een motie aanvaard, waarin werd voorgesteld om een onderzoek te laten uitvoeren naar de toereikendheid van of eventuele ruimte in de reserves en voorzieningen van de provincie Drenthe in relatie tot de eraan ten grondslag liggende doelen. Op 21 december 2005 is op voorstel van het Presidium (statenstuk 2005-215) een onderzoekscommissie benoemd en een concrete onderzoeksopdracht vastgesteld. De commissie zou op 1 april 2006 moeten rapporteren aan de staten.

Het voor u liggende rapport is het resultaat van de werkzaamheden van de onderzoekscommissie en beantwoordt (voor zover de noodzakelijke informatie beschikbaar was) de vragen die in de onderzoeksopdracht zijn gesteld.

## **2. Verantwoording over de aanpak**

Direct na benoeming van de leden van de onderzoekscommissie heeft de commissie de voorbereidende werkzaamheden voor het onderzoek in gang gezet. Er is een plan van aanpak vastgesteld en een werkwijze van de commissie. Nog voor de Kerst zijn de offerte-aanvragen verstuurd naar 5 bedrijven. Daarvan hebben er 3 geoffreerd, de andere twee bedrijven hebben aangegeven in de bedoelde periode niet aan onze vraag te kunnen voldoen. Op grond van tevoren vastgestelde criteria heeft de commissie medio januari de opdracht voor het onderzoek gegund aan PricewaterhouseCoopers (PWC) te Zwolle.

De commissie heeft bij brief van 24 januari 2006 aan PWC opdracht verleend om het onderzoek uit te voeren. De commissie heeft kort daarna in een gesprek de onderzoekers van PWC geïnstrueerd m.b.t. het onderzoek en het plan van aanpak met hen besproken. Tevens is een aantal relevante documenten overhandigd. Op advies van PWC is alsnog de risicoreserve BTW-compensatiefonds aan de onderzoeksopdracht toegevoegd.

Gedurende het onderzoek van PWC heeft de commissie niet vergaderd. Halverwege het onderzoek (op 22 februari) heeft PWC in een tussenrapportage aan de commissie verslag gedaan van de voortgang van het onderzoek. Daarbij bleek, dat er nog twee reserves in het onderzoek moesten worden betrokken, omdat deze ultimo 2005 wel aanwezig bleken, maar niet in de begroting 2006 waren opgenomen (o.a. reserve Vitaal platteland).

Op een gegeven moment werd duidelijk, dat er meer tijd nodig was om de benodigde gegevens en toelichtingen boven tafel te krijgen. De onderzoekscommissie heeft toen bij brief aan provinciale staten verzocht om een week uitstel voor de finale rapportage. De staten hebben daarin bewilligd. Op 21 maart 2006 heeft PWC een concept-rapport voor hoor en wederhoor aan het college van GS voorgelegd. PWC heeft daarna definitief rapport uitgebracht aan de commissie. De rapportage van PWC treft u als bijlage integraal aan.

De onderzoekscommissie zal in een separate brief aan de staten verantwoording afleggen over de besteding van het voor het onderzoek beschikbaar gestelde budget.

## **3. Rapportage PWC**

De onderzoekscommissie heeft de rapportage van PWC integraal onderdeel laten uitmaken van dit rapport. Daarmee wil de commissie aangeven, dat zij de bevindingen en aanbevelingen van PWC in het algemeen onderschrijft en tot de hare maakt.

PWC constateert dat de inhoudelijke onderbouwing van de meeste reserves en voorzieningen over het algemeen adequaat is. Maar het rapport lezende heeft het de commissie met name verontrust, dat het zoveel tijd in beslag heeft genomen om de juiste cijfers boven tafel te krijgen, dat cijfers in begrotingen en andere documenten regelmatig niet op elkaar aansluiten en dat budgethouders zich niet altijd herkennen in de cijfers die in de begroting staan opgenomen. Ook staat een aantal reserves

niet in de begroting 2006 opgenomen, terwijl zij (nog) wel bestaan. Enkele daarvan zijn pas op een zeer laat tijdstip in het onderzoekstraject naar voren gekomen en hebben daardoor geen deel meer kunnen uitmaken van het onderzoek.

Dit alles roept bij de commissie een beeld op dat de GS-organisatie de cijfers rond de reserves en voorzieningen niet op orde heeft en onvoldoende beheerst. (Een duidelijk voorbeeld daarvan is de passage op bladzijde 17 onder b. van het rapport van PWC, waar wordt geconstateerd, dat “de per saldo opgenomen standen per einde van het jaar niet aansluiten op de interne gegevens .... bij (de productgroep) Verkeer en Vervoer en FC.”) Dat geeft te denken, temeer daar vanuit de staten toch al enkele jaren wordt aangedrongen op meer en beter inzicht in deze reserves en voorzieningen. Dat heeft kennelijk geen urgentiegevoel opgewekt om mensen aan het werk te (laten) zetten.

Een gevolg daarvan is de constatering, dat dit onderzoek op onderdelen (nog steeds) geen exacte kennis heeft opgeleverd over de juiste omvang van alle reserves en voorzieningen, anders gezegd over de vraag hoeveel geld er nu daadwerkelijk ‘op de plank’ ligt. Desondanks kan de onderzoekscommissie nu al indiceren, uiteraard afhankelijk van de actualisaties die nog moeten plaatsvinden, dat over de periode 2007-2009 gemeten, een bedrag van per saldo tussen de € 7 en € 10 mln. zou kunnen vrijvallen.

Een tweede pregnante constatering die de commissie uit de rapportage haalt, is dat ook de staten zelf niet altijd alert genoeg zijn en te weinig blijk hebben gegeven van een zekere behoefte aan controle. Op een aantal terreinen is aan het college van GS wel erg veel ruimte gegeven, althans is geen poging gedaan om nauwer betrokken te zijn bij de monitoring van uitvoering van programma’s. Bij de naspeuringen van PWC naar besluitvormingsmomenten terzake van reserves, is nogal eens gebleken, dat er formeel weliswaar sprake is geweest van een besluit van PS, maar dat de vorm waarin dat besluit was gegoten toch vragen doet rijzen met betrekking tot de mate van bewuste keuzes door PS. Hier past ook de opmerking of het college van GS niet mag worden gevraagd om actief bij te dragen aan het door de staten goed kunnen invullen van hun controlerende rol. In datzelfde patroon past ook de geringe informatieverstrekking en transparantie ten aanzien van de ontwikkeling van reserves en voorzieningen. Cijfers en mutaties daarin worden structureel niet of slechts summier toegelicht en er worden geen verbanden gelegd met consequenties voor de beleidsuitvoering en doelbereiking. PS hebben in dit kader wel herhaalde malen gevraagd om verbeterd inzicht en meer informatie. Bij herhaald uitblijven daarvan is dan ook uiteindelijk tot onderhavig onderzoek besloten.

#### **4. Conclusies en aanbevelingen**

Zoals gezegd onderschrijft de onderzoekscommissie in het algemeen de bevindingen en aanbevelingen van PWC. Wij bevelen de staten aan om deze te omarmen. De commissie hecht er echter aan om haar conclusies daaruit en de daaraan verbonden aanbevelingen in eigen bewoordingen te formuleren, zodat helder en duidelijk is waar de staten bij aanvaarding daarvan toe hebben besloten. De achtergronden van deze conclusies en aanbevelingen zijn derhalve op de rapportage van PWC terug te voeren.

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

- 1) Vorming van een reserve of voorziening dient altijd in een separaat statenstuk aan PS te worden voorgelegd. Daarbij dient expliciet te worden aangegeven:
  - wat het doel van de reserve of voorziening is,
  - wat de noodzaak voor vorming van een reserve of voorziening voor dit doel is,
  - wanneer (in welke frequentie) actualisatie plaatsvindt en
  - wanneer rapportages terzake worden uitgebracht, en hoe die rapportages eruit moeten zien.

Toevoegingen en onttrekkingen anders dan in betreffend statenstuk afgesproken, dienen altijd in een separaat of expliciet besluit te worden vastgelegd (en niet bijvoorbeeld “even tussendoor” in een opsomming van voorstellen in de Nota van aanbidding bij de begroting te worden meegenomen<sup>1</sup>).

- 2) De Nota reserves en voorzieningen dient eens per vier jaar (halverwege de statenperiode) aan de staten te worden voorgelegd. De aanbevelingen terzake in hoofdstuk 2 onder D1 tot en met D6 in het rapport van PWC worden integraal overgenomen. Een frequentie van eens in de vier jaar acht de commissie voldoende, *mits*:
  - a) in de programmabegroting jaarlijks een uitgebreidere toelichting (inhoudelijk en financieel) wordt gegeven op de reserves en voorzieningen, ook in relatie tot de programma's waaraan zij zijn gekoppeld, *en*
  - b) in de Voorjaarsnota jaarlijks wordt gerapporteerd over de voortgang en majeure afwijkingen (met voldoende toelichting) en eventueel benodigde acties.De aanbevelingen in hoofdstuk 2 onder E1 tot en met E4 uit het rapport van PWC worden daarbij integraal overgenomen.
- 3) Om beter inzicht te krijgen in het volume dat door de reserve of voorziening loopt en in de omvang van het jaarbudget dat aan de reserve/voorziening gekoppeld is, dient er niet met *netto* vermeerderingen of verminderingen te worden gewerkt, maar dienen de bruto bedragen te worden toegelicht.
- 4) In de jaarrekening dient steeds per reserve te worden toegelicht (inhoudelijk en financieel) waarom de realisatie afwijkt van de begroting, wat het effect van die afwijking is voor de betreffende reserve en de daarmee samenhangende beleidsdoelstelling in de komende jaren.
- 5) Sommige reserves zijn of worden ingesteld met het doel om tot “ontschotting” van jaartranches in de begroting te komen. Dat is alleen gerechtvaardigd, als er sprake is van moeilijk voorspelbare fluctuaties in de uitgaven van jaar op jaar. Is dat het geval, dan dienen er goede nadere afspraken gemaakt te worden om het budgetrecht van de staten adequaat vorm te geven, zodat PS van jaar op jaar kan blijven monitoren hoe de uitvoering van een bepaald beleidsprogramma verloopt.  
Een voorbeeld hiervan is de reserve Stimulering vitaal platteland, waar straks de ILG-gelden in worden gestort. Bij de vaststelling van het pMJP dit jaar, zullen expliciet afspraken moeten worden gemaakt omtrent de jaarlijkse informatievoorziening aan de staten over het verloop van de uitvoering van dit programma. Niet alleen cijfermatig in de begroting en Voorjaarsnota, maar ook inhoudelijk in een separate rapportage, te bespreken in de statencommissie. Zie in dit verband ook aanbeveling 11 m.b.t. het investeringsprogramma Verkeer en Vervoer.
- 6) Alvorens tot concrete afspraken te kunnen komen over bepaalde reserves en voorzieningen, dienen de meeste daarvan op korte termijn te worden geactualiseerd, om helderheid te krijgen over de juiste omvang ervan en de juiste onderbouwing. Deze actualisatie dient gereed te zijn uiterlijk bij aanbidding van de begroting 2007 (dus in juli 2006). Het betreft dan de volgende reserves en voorzieningen:
  - Infrastructuur
  - Verkeer en Vervoer
  - beheer vaarweg Meppel-De Punt
  - beheer ZO-Drentse vaarwegen

---

<sup>1</sup> zie Nota van aanbidding bij de begroting 2006, waarin een toevoeging van 11 miljoen aan de reserve V&V werd voorgesteld.

- exploitatie zandwinplaatsen
- grondwaterheffing
- nationaal milieubeleidsplan
- BTW-compensatiefonds
- kapitaallasten kunstwerken
- groot onderhoud provinciehuis

- 7) GS worden dringend verzocht om z.s.m. helderheid te geven met betrekking tot die reserves die niet in de begroting 2006 zijn opgenomen, maar desondanks nog wel bestaan (het betreft de reserves grote projecten, stimulering gebiedsgericht werken, bejaardenoorden en plattelandsstructuur). Waarom staan deze niet in de programmabegroting? Wat gaat er met die reserves gebeuren en waar gaat het geld heen en waarom?
- 8) GS dienen op grond van het BBV te bezien of sommige voorzieningen geclassificeerd moeten worden als reserve (en andersom) en de staten met redenen omkleed over de uitkomsten van deze herziene classificatie te informeren.
- 9) GS worden dringend verzocht uitvoering te geven aan de aanbevelingen F1 en F2 en het gestelde in hoofdstuk 3.6 van het rapport van PWC terzake van de interne procesverbetering, interne beheersing en formele verantwoordelijkheidsverdeling m.b.t. de reserves en voorzieningen en de staten over de resultaten en genomen maatregelen nader te rapporteren. Daarbij dienen GS onderbouwd aan te geven of de gesignaleerde problemen uitsluitend bestaan ten aanzien van de reserves en voorzieningen of ook breder betrekking hebben op de programmabegroting.

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

- 10) GS wordt gevraagd om ten aanzien van bepaalde reserves (zoals de reserve versterking economische infrastructuur en de reserve verkeer en vervoer) jaarlijks zonodig *in besloten setting* nadere informatie te verstrekken over het verloop en de inzet van de reserve en de bijbehorende programma's, indien en voorzover uit tactische overwegingen in openbare stukken geen volledige openheid van zaken kan worden gegeven.
- 11) Over het programma verkeer en vervoer van € 99 mln dient jaarlijks separaat te worden gerapporteerd over voortgang, versnelling of vertraging, voorzien van meerjarencijfers en de mutaties in die cijfers ten opzichte van het voorgaande jaar. De rol van de reserve V&V als financieringsbron dient daarin separaat duidelijk te worden gemaakt.  
GS dienen separaat met de staten te bespreken op welke wijze vorm gegeven kan worden aan een betere kaderstelling en controle op dit forse investeringsprogramma. Daarbij dienen afspraken te worden gemaakt over de status van het PUP in het verkeer tussen GS en PS.
- 12) Het PUP dient jaarlijks een analyse te bevatten van de verschillen tussen de investeringsramingen in de programmabegroting en die in het PUP. Tevens dient in de jaarrekening een verschillenanalyse opgenomen te worden met een toelichting op de effecten daarvan voor de reserve en de realisatie van beleid.
- 13) De extra dotatie van 11 mln (in vier jaar tijd) aan de reserve V&V uit vrijgevallen gelden voor de Regiovisie Groningen-Assen dient te worden heroverwogen. Voor deze gelden kan een nieuwe bestemming worden gezocht en zij moeten derhalve worden toegevoegd aan de



algemene reserve. In overleg tussen PS en GS dient te worden besloten over de bestemming van deze middelen.

- 14) Van het financiële verloop van de reserve Nationaal Milieubeleidsplan, dient zo spoedig mogelijk een nieuwe opzet te worden gemaakt. PS dienen hierover te worden geïnformeerd.
- 15) Reserve versterking economische structuur: vanwege de relatie met cofinanciering van EU-gefinancierde projecten dienen de staten jaarlijks inzicht te krijgen in het verloop van deze reserve (gerealiseerde cofinanciering t.o.v. de planning afgelopen jaar en geplande cofinanciering komende jaren).
- 16) Er moet een besluit aan PS worden voorgelegd over de middelen uit het voormalige werkgelegenheidsfonds (reserve versterking economische infrastructuur). De commissie beveelt aan om de gelden van gemeenten en het CWI (= rechtsopvolger van het regionale Arbeidsbureau) ad € 300.000,- terug te storten en het aandeel van de provincie (€ 150.000,-) terug te laten vloeien in de algemene middelen.

### **c) Met betrekking tot overige reserves en voorzieningen<sup>2</sup>**

- 17) Reserve Infrastructuur (€ 1,13 mln): vrije ruimte is aanwezig; na 2006 opheffen en bedrag laten vrijvallen. Benodigd budget voor kapitaallasten in begroting onderbrengen.
- 18) Reserve beheer vaarweg Meppel-De Punt (€ 7,07 mln): het Rijk dreigt taken over te dragen aan de provincie zonder het bijbehorende benodigde budget geheel over te hevelen. Daardoor dreigt een tekort in deze reserve. PS dienen aan het college duidelijk te maken, dat het niet acceptabel is, dat de onderhandelingen met het Rijk resulteren in tekorten in de over te hevelen budgetten.
- 19) Reserve grondwaterheffing (€ 0,52 mln): Opheffen en bedrag vrij laten vallen. De risico's voor eventuele schade kunnen indien nodig worden gedekt uit de algemene reserves.
- 20) Reserve uitoefenen bestuursdwang (€ 0,24 mln): Opheffen en bedrag laten vrijvallen. Eventuele incidentele uitgaven ten laste brengen van de algemene reserve.
- 21) Reserve ontgrondingenheffingen (€ 0,12 mln): Opheffen en budget vrij laten vallen. Eventuele opbrengsten en kosten via de exploitatie laten lopen.
- 22) Reserve uitvoering SOL (€ 0,06 mln): Opheffen en budget via de exploitatie laten lopen. Er vallen geen middelen vrij.
- 23) Reserve kosten flankerend beleid (€ 0,55 mln): Opheffen. Via de gewone programmabegroting laten lopen en in voorkomende gevallen een voorziening reorganisatiekosten vormen.
- 24) Reserve frictiekosten ombuigingen (€ 0,55 mln): Idem als flankerend beleid.

---

<sup>2</sup> Bedragen ultimo 2005, conform jaarrekening 2005.

- 25) Voorziening spaarregeling compensatieverlof (€ 1 mln): Opheffen. Bedrag is substantieel te hoog. GS dienen een onderbouwd voorstel te doen voor een toe te voegen bedrag aan het reguliere inhuurbudget.
- 26) Voorziening groot onderhoud provinciehuis (€ 1 mln): de component voor jaarlijks of tweejaarlijks onderhoud dient hier uit gezuiverd te worden en de daar bijbehorende bedragen opgenomen te worden in de exploitatie.

#### **d) Met betrekking tot de risicoreserve BTW-compensatiefonds**

- 27) GS dienen direct te rapporteren aan de staten zodra duidelijk is, wat de omvang van de risicoreserve BTW-compensatiefonds zou moeten zijn, als gevolg van landelijke duidelijkheid over de uitname uit het Provinciefonds en de uitkomsten van de BTW-controle door de Belastingdienst. Het is zeker dat daar vrijval van een deel van deze reserve uit voortvloeit. Afhankelijk van het besluit van PS om daarop vooruitlopend 25% of 50% te laten vrijvallen, levert dit € 1,3 of € 2,6 mln. op.

#### **e) Met betrekking tot de voorziening kapitaallasten kunstwerken**

- 28) Na actualisatie van deze voorziening (zie aanbeveling 6) dient aan PS een voorstel te worden voorgelegd ter heroverweging van het besluit uit 2002, waarbij deze voorziening werd ingesteld. De staten dienen dan opnieuw de noodzaak te overwegen van het sparen van € 1,1 mln. per jaar voor investeringen die tussen 40 en 70 jaren in de toekomst liggen.

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

- 29) De onderzoekscommissie acht het van groot belang, dat de afspraken die in het kader van aanvaarding door PS van deze conclusies en aanbevelingen worden gemaakt, ook alle worden nagekomen. Zij stelt derhalve voor om de statencommissie BFE te belasten met de monitoring van de voortgang van deze afspraken. Daartoe zullen de gemaakte afspraken en de nakoming daarvan in de vergaderingen van september en oktober 2006 op de agenda worden gezet. Daarna zal driemaandelijks aan BFE worden gerapporteerd m.b.t. de voortgang.
- 30) In het algemeen beveelt de commissie ten sterkste aan, dat aan **alle** afspraken is voldaan aan het eind van deze statenperiode, zodat de nieuwe staten en het nieuwe college op het vlak van de reserves en voorzieningen met een schone lei kunnen beginnen.

### **5. Slotopmerkingen**

Dit onderzoek heeft een lange lijst van conclusies en aanbevelingen opgeleverd. Maar het bleek noodzakelijk om over vrijwel alle reserves en voorzieningen, die onderwerp uitmaakten van dit onderzoek, meer of minder zwaarwegende opmerkingen te maken.

Het onderzoek dat de commissie in opdracht van de staten heeft laten uitvoeren, heeft na enig graaf- en spitwerk uiteindelijk veel van de gevraagde gegevens naar boven gehaald. Op veel onderdelen zijn we door dit onderzoek een heel eind verder gekomen. Toch moet de onderzoekscommissie met enige teleurstelling constateren, dat er pas na afronding van dit onderzoek nog gegevens zullen worden

aangeleverd (de actualisaties), die kunnen leiden tot definitieve en exacte conclusies met betrekking tot de noodzakelijke omvang van een aantal reserves en voorzieningen. Maar we weten nu wel wat er nog aan acties benodigd is om die conclusies te kunnen trekken. Daarom ook is een scherpe monitoring door de staten(commissie) van de in dit rapport voorgestelde afspraken absoluut noodzakelijk.

Het besluit van de staten om een eigen onderzoek in te stellen naar de financiële reserves en voorzieningen heeft er toe geleid, dat er veel informatie beschikbaar is gekomen en nog zal komen, welke de antwoorden bevat op de reeds lang bij de staten levende vragen.

De onderzoekscommissie Reserves en voorzieningen,

H.P.K.M. Looman, voorzitter



## **Samenstelling van de onderzoekscommissie Reserves en Voorzieningen**

H.P.K.M. Looman (PvdA), voorzitter

mevrouw A.H. Mulder (CDA)

G. Roeles (VVD)

mevrouw G.H. Smith-Bults (GroenLinks)

mevrouw I.M. Rozema, ambtelijk secretaris



# Rapportage inzake het onderzoek naar de reserves en voorzieningen van de provincie Drenthe



3 april 2006

\*Connectedthinking™

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Onderzoekscommissie reserves en voorzieningen  
Provincie Drenthe  
t.a.v. mevrouw I. Rozema  
Secretaris  
Postbus 122  
9400 AC ASSEN

3 april 2006

Referentie: 130766/450221001/06.0404/jb/dm

**Onderwerp: Onderzoek reserves en voorzieningen van de provincie Drenthe**

Geachte leden van de Onderzoekscommissie,

Wij hebben het genoegen onze rapportage inzake de reserves en voorzieningen aan u te presenteren. Deze rapportage bevat de uitkomsten van onze werkzaamheden op basis van de opdracht die door de Onderzoekscommissie aan ons is verstrekt.

Ons conceptrapport is op 21 maart jl. conform afspraak via Financiën en Control aan het College van Gedeputeerde Staten (GS) beschikbaar gesteld. Op basis van de beknopte inhoudelijke reactie van Financiën en Control d.d. 28 maart jl. hebben wij enkele aanpassingen doorgevoerd. Naar wij hebben vernomen zal GS een reactie geven op het rapport van de Onderzoekscommissie.

Wij wijzen er nog op dat deze rapportage uitsluitend voor u bestemd is en behoudens het reguliere gebruik binnen de provincie, waaronder begrepen Provinciale Staten (PS), de Statencommissies, GS en de geldende openbaarheidregels, niet geheel of gedeeltelijk aan derden mag worden versterkt zonder onze uitdrukkelijke toestemming vooraf. Wij hebben u toestemming verleend om ons rapport integraal op te nemen in het rapport dat de Onderzoekscommissie uitbrengt aan PS.

Tot het geven van een nadere toelichting zijn wij graag bereid.

Hoogachtend,  
PricewaterhouseCoopers Accountants N.V.

H. Boshove RA



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Achtergrond en reikwijdte van de opdracht</b>	<b>2</b>
1.1	Achtergrond en aanleiding	2
1.2	Doelstelling en inhoud van het onderzoek	3
1.3	Aard en reikwijdte van de verrichte werkzaamheden	6
<b>2</b>	<b>Samenvatting belangrijkste bevindingen en aanbevelingen</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>11</b>
3.1	Algemeen	11
3.2	Provinciale Staten	12
3.3	Programmabegroting, Voorjaarsnota, Najaarsnota en Jaarverslaggeving	13
3.4	Bevindingen afzonderlijke reserves en voorzieningen	18
3.5	Nota Reserves en Voorzieningen (NRV)	32
3.6	Procesverbetering/interne beheersing	33
3.7	Overige bevindingen en attentiepunten	34

# 1 Achtergrond en reikwijdte van de opdracht

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

Al langere tijd bestaat bij Provinciale Staten de behoefte aan nadere informatie over de onderbouwing en toereikendheid (of vrije ruimte) in de reserves en voorzieningen die door provincie Drenthe zelf beïnvloedbaar zijn.

In 2005 is door de huisaccountant in opdracht van GS een onderzoek uitgevoerd naar het weerstandsvermogen.

Provinciale Staten zijn van mening dat de informatie die over de overige zelf te beïnvloeden reserves en voorzieningen is opgenomen in de conceptnota Reserves en Voorzieningen (voorjaar) en de definitieve nota Reserves en Voorzieningen (najaar 2005) nog niet toereikend is in het kader van haar kaderstellende en controlerende functie.

Op 9 november 2005 hebben Provinciale Staten van de provincie Drenthe unaniem een motie aanvaard, waarin werd geconstateerd dat de Staten onvoldoende zicht hebben in de relatie tussen doelstellingen en de omvang van de gereserveerde gelden. In de motie wordt ook geconstateerd dat de huisaccountant in zijn rapportage over het weerstandsvermogen had aangegeven dat:

1. er weinig informatie beschikbaar is over de toereikendheid en noodzakelijkheid van de reserves en voorzieningen;
2. de informatie over reserves en voorzieningen door de provincie op meer continue basis gestructureerd verzameld en vastgelegd zou moeten worden en dat dit op moment van onderzoek slechts op ad hoc basis gebeurde.

Op 21 december 2005 hebben Provinciale Staten een Onderzoekscommissie ingesteld met de opdracht onderzoek te laten uitvoeren naar de toereikendheid van of eventuele ruimte in de financiële reserves en voorzieningen in relatie tot de eraan ten grondslag liggende doelen. Aan PwC is op 19 januari 2006 de opdracht verstrekt.

## 1.2 Doelstelling en inhoud van het onderzoek

Ons onderzoek heeft zich gericht op:

- Het doel van de betreffende reserves en voorzieningen;
- Het in meerjarig perspectief bezien van:
  - de noodzakelijkheid van de betreffende reserves en voorzieningen in relatie tot de daaraan ten grondslag liggende doelen;
  - de toereikendheid van de betreffende reserves en voorzieningen in relatie tot de daaraan ten grondslag liggende doelen;
  - de eventuele (financiële) ruimte in de betreffende reserves en voorzieningen in relatie tot de daaraan ten grondslag liggende doelen;
- Een onderbouwing van de fluctuaties in de hoogte van de betreffende reserves en voorzieningen zoals opgenomen in de meerjarenramingen;
- De wijze waarop de oorspronkelijke omvang van de betreffende reserves en voorzieningen is bepaald;
- Inzicht verkrijgen in het verloop van de betreffende reserves en voorzieningen in de afgelopen vier jaar, om antwoord te krijgen op de vraag welk deel van de destijds beoogde doelstelling daarmee is bereikt;
- De onderbouwing van de hoogte van de betreffende reserves en voorzieningen per 1 januari 2006.

Met dit onderzoek wordt beoogd een gefundeerd beeld te krijgen van het gewenste toekomstige verloop van de betreffende reserves en voorzieningen van de provincie Drenthe. Daarnaast moet het onderzoek aanbevelingen opleveren over de wijze van gestructureerd omgaan met informatie- en gegevensverzameling omtrent de reserves en voorzieningen, opdat over een aantal jaren niet opnieuw dezelfde onduidelijkheden ontstaan.

De bevindingen van het onderzoek moeten de Onderzoekscommissie in staat stellen Provinciale Staten aanbevelingen te doen die ingangsmateriaal opleveren voor de voorbereiding van de Voorjaarsnota en de algemene beschouwingen op 17 mei 2006.

### Reikwijdte qua inhoud van het onderzoek

Voor de reserves en voorzieningen vormt het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van 17 januari 2003 het wettelijke kader. In het BBV zijn reserves en voorzieningen als volgt onderscheiden:

- Reserves:
  - algemene reserve(s);
  - bestemmingsreserves (bedoeld om ongewenste schommelingen op te vangen in de tarieven die aan derden in rekening worden gebracht, maar die niet specifiek besteed hoeven te worden);
  - overige bestemmingsreserves (reserves waaraan de Staten een bepaalde bestemming hebben gegeven).

- Voorzieningen:
  - Verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;
  - Op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
  - Kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren;
  - Van derden verkregen middelen met een specifieke bestemming.

Voorts is bepaald (art. 45 BBV) dat rentetoevoeging aan voorzieningen niet is toegestaan (tenzij waardering tegen contante waarde is toegepast). Rentetoe rekening aan reserves is ook op basis van het BBV nog toegestaan, maar dit dient, zoals alle mutaties in de reserves, plaats te vinden via de resultaatbestemming.

In het BBV wordt bepaald dat in de toelichting op de balans per reserve en voorziening een duidelijke toelichting wordt gegeven op de aard en rede van het bestaan van een reserve en voorziening en dat er inzicht is in de ontwikkeling (bedragen en toelichting) van het saldo. Naast het BBV zijn uiteraard ook de eigen kaders van de provincie Drenthe van belang. Wij denken hierbij onder meer aan de verordening op het financieel beleid/beheer (verordening ex artikel 216 Provinciewet) en eventuele andere interne richtlijnen (PS/GS) ten aanzien van reserves en voorzieningen.

De reikwijdte van het onderzoek is door u aangegeven. Onderwerp van onderzoek zijn de reserves en voorzieningen, zoals opgenomen in de programmabegroting 2006. De rapportages van GS en de huisaccountant vormen weliswaar achtergrondinformatie voor het onderzoek, maar vormen geen uitgangspunt voor het onderzoek. Wel hebben wij in het kader van dit onderzoek bij aanvang van het onderzoek collegiaal overleg gevoerd met uw huidige accountant. Voorafgaand aan de interviews binnen de organisatie heeft overleg plaatsgevonden met GS en de directie over de opzet en uitvoering van ons onderzoek. Conform uw verzoek was de heer Looman bij deze gesprekken aanwezig.

De reserves en voorzieningen die onderwerp van onderzoek zijn, zijn vastgelegd in uw offerteaanvraag:

- de bestemmingsreserves (nummers 2.01 t/m 2.18 programmabegroting 2006):
  - Reserve Infrastructuur (\*)
  - Reserve Investerings verkeer en vervoer (\*\*)
  - Reserve wegenbeheer (\*)
  - Reserve beheer Meppel – De Punt (\*)
  - Reserve beheer Zuidoost-Drentse vaarwegen (\*)
  - Reserve exploitatie zandwinplaatsen (\*)
  - Reserve grondwaterwinning (\*)
  - Reserve uitoefenen bestuursdwang (\*\*)

- Reserve Nationaal Milieubeleidsplan (\*\*)
  - Reserve monitoring voormalige stortplaatsen (\*)
  - Reserve ontgrondingenheffing (\*\*)
  - Reserve uitvoering 2e fase relatienota (\*)
  - Reserve uitvoering SOL (\*)
  - Reserve versterking economische structuur (\*/\*\*)
  - Reserve sociale en culturele ontwikkeling (saldo nihil volgens begroting voor de gehele meerjarenperiode)
  - Reserve Stedelijke ontwikkeling (\*)
  - Reserve kosten flankerend beleid (\*)
  - Reserve frictiekosten ombuigingen (\*\*)
- de 'eigen' voorzieningen (nummers 3.01 t/m 3.04 op bladzijde 239 van de programmabegroting 2006):
    - Voorziening spaarregeling compensatie verlof (\*)
    - Voorziening groot onderhoud provinciehuis (\*)
    - Voorziening kapitaallasten kunstwerken (\*)
    - Voorziening groot onderhoud museum (\*)

Op basis van overleg met de Onderzoekscommissie is besloten om in aanvulling op de oorspronkelijke opdracht ook de risicoreserve BTW-compensatiefonds (punt 2.19 van de programmabegroting 2006) in het onderzoek op te nemen en deze reserve globaal te beoordelen.

Uit onze voorbereiding op het onderzoek is daarnaast het volgende gebleken:

1. Reserve sociale en culturele ontwikkeling was in eerste instantie buiten het inhoudelijke onderzoek gebleven aangezien het saldo voor de gehele periode 2006-2009 nihil zou zijn volgens de programmabegroting 2006. Gebleken is dat deze reserve wel een saldo heeft (circa € 40.000 per 31/12/05). Om deze reden hebben wij deze reserve na overleg met de Onderzoekscommissie inhoudelijk alsnog in het onderzoek opgenomen;
2. Voor enkele reserves gold dat in de Nota Reserves en Voorzieningen werd voorgesteld om deze over te hevelen naar een nieuw te vormen Reserve vitaal platteland. In de programmabegroting 2006 komt deze reserve echter niet terug en om deze reden was deze reserve ook niet in de onderzoeksopdracht opgenomen. Gebleken is echter dat deze reserve wel is ingesteld en ook een saldo heeft (per 31/12/05 circa € 0,95 mln.). Op basis van overleg heeft de Onderzoekscommissie besloten deze reserve alsnog in het onderzoek op te nemen.

In de opzet van ons onderzoek hebben wij (zoals aangegeven in ons voorstel voor dienstverlening) een duidelijk onderscheid gemaakt tussen voorzieningen en reserves met een zeer concrete relatie met éénduidige doelen en acties enerzijds en reserves met een breder karakter anderzijds. In de opsomming hebben wij dit aangegeven met (\*),

respectievelijk (\*\*). Dit onderscheid werd niet gemaakt in uw onderzoeksaanvraag, maar is naar onze mening wel relevant. De voorzieningen en reserves in de eerste categorie hebben veelal een veel concretere financiële uitwerking en onderbouwing, inclusief daadwerkelijke meerjarige claims die al op de voorzieningen en reserves rusten. Bij de reserves in de tweede categorie geldt veelal dat deze veel meer een politieke, beleidsmatige achtergrond hebben.

### 1.3 Aard en reikwijdte van de verrichte werkzaamheden

Onze werkzaamheden zijn verricht in overeenstemming met in Nederland algemeen aanvaarde richtlijnen inzake opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden. De opdracht houdt in dat op het in de programmabegroting 2006 opgenomen overzicht reserves en voorzieningen en hiermee samenhangend cijfermateriaal en toelichtingen daarop geen accountantscontrole is toegepast en dat evenmin een beoordelingsopdracht is uitgevoerd. Een en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid kan worden ontleend omtrent de getrouwheid en rechtmatigheid van het cijfermateriaal en de toelichting daarop zoals opgenomen in de programmabegroting 2006, anders dan ter zake van de aspecten zoals door ons onderzocht en waarover dienovereenkomstig door ons in deze rapportage wordt gerapporteerd. Volledigheidshalve wijzen wij er nog op dat, indien wij aanvullende werkzaamheden zouden hebben verricht of een controle- of beoordelingsopdracht zouden hebben uitgevoerd, wellicht andere onderwerpen aan het licht zouden kunnen zijn gebracht die voor u mogelijk van belang zouden kunnen zijn geweest.

## 2 Samenvatting belangrijkste bevindingen en aanbevelingen

In onderstaande tabel zijn onze belangrijkste bevindingen en aanbevelingen opgenomen, gerubriceerd naar verschillende aandachtsgebieden. In de laatste kolom is een verwijzing opgenomen naar het hoofdstuk en de paragraaf waarin een nadere toelichting is opgenomen. Daarnaast is ook sprake van minder belangrijke bevindingen en aanbevelingen. Deze zijn wel per aandachtsgebied dan wel per afzonderlijke reserve opgenomen en toegelicht, maar zijn niet in deze tabel opgenomen.

	<b>Samenvatting bevindingen en aanbevelingen</b>	<b>§</b>
<b>A</b>	<b>Algemeen</b>	<b>3.1</b>
1	Er is in algemene zin geen sprake van belangrijke tekortkomingen bij de interne onderbouwing van reserves en voorzieningen (met uitzondering logischerwijs van de reserves die zijn gekoppeld aan de uitvoering van het collegeprogramma en enkele reserves van relatief geringe omvang).	
2	Er is sprake van een groot aantal relatief kleine reserves en voorzieningen. Het verdient aanbeveling dat PS en GS nader overleg voeren over de wijze waarop met dit soort middelen wordt omgegaan (via reserves of voorzieningen danwel specifieke afspraken binnen de programma's). <i>Dit kan ook resulteren in vrije ruimte (afhankelijk van de omzetting van reservemiddelen naar programmabudget).</i>	
<b>B</b>	<b>Provinciale Staten</b>	<b>3.2</b>
1	Zorg voor een concretere invulling van de kaderstelling door PS bij de vorming en tijdens de looptijd van reserves en voorzieningen. Dit geldt voor nieuw in te stellen reserves en voorzieningen, maar ook voor reeds bestaande reserves en voorzieningen. Een expliciet voorbeeld hiervan is de Reserve Verkeer en Vervoer.	
2	Zorg voor concretere afspraken met GS over periodieke afstemmingsmomenten en de door PS gewenste formele danwel informele informatievoorziening.	
<b>C</b>	<b>Belangrijkste bevindingen afzonderlijke reserves en voorzieningen</b>	<b>3.3</b>
1	Reserve Infrastructuur (€ 1,13 mln. ultimo 2005): Deze reserve bevat vrije ruimte, zowel in de jaarlijkse (structurele) dotatie als in het saldo van de reserve. Met de budgethouder is afgestemd dat zo spoedig mogelijk actualisering plaatsvindt zodat inzicht wordt verkregen in de vrije ruimte. <i>Als het jaarlijkse budget vrije ruimte bevat, dan kan de reserve op voorhand als vrije ruimte worden aangemerkt</i>	
2	Reserve Investeringsverkeer en vervoer (€ 16,18 mln. ultimo 2005): (1) De eindsaldi van de reserve zoals opgenomen in de programmabegroting wijken af van de interne	

	<p>onderbouwning. Op basis van de interne onderbouwning zou de reserve ultimo 2009 (cumulatief) circa € 1,1 mln. hoger uitkomen ten opzichte van de stand in de programmabegroting. Tot op heden is onduidelijk op welke wijze de cijfers in de programmabegroting 2006 tot stand zijn gekomen.</p>	
3	<p>Reserve Investeringsen verkeer en vervoer: (2) In de reserve is naast de opbouw ten behoeve van de € 99 mln. benodigd voor investeringen ook een opbouw gaande van middelen (in totaal circa € 11 mln.) vanuit de regiovisie. Dit staat los van elkaar. Nagegaan dient te worden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Of dit wenselijk is (wellicht geven afzonderlijke reserves een beter inzicht);</li> <li>- Of het wenselijk/noodzakelijk is dat ook over deze middelen jaarlijks 6% rente extra wordt gedoteerd aan de reserve. De jaarlijkse rentedotatie van 6% is voor zover door ons te beoordelen alleen bedoeld voor de opbouw van de gewenste € 99 mln. voor verkeer- en vervoerprojecten.</li> </ul> <p><i>Over dit deel van de reserve is wel oriënterend gesproken, maar door PS is nog geen definitieve bestemming aan de middelen gegeven (in totaal ca. € 11 mln. in komende jaren).</i></p>	
4	<p>Reserve Investeringsen verkeer en vervoer: (3) In de voorjaarsnota 2005 en in de brief d.d. 27 september 2005 van GS aan PS wordt aangegeven dat de huidige dotaties ontoereikend zijn voor de opbouw van kapitaallasten voor de investeringen tot een bedrag van € 99 mln. binnen de regels van het BBV. Voor ons is niet duidelijk of de tekortkoming enkel de fasering van de dotaties betreft of dat ook het totaal van de dotaties ontoereikend is voor de dekking van de kapitaallasten gerelateerd aan het investeringsniveau van in totaal € 99 mln. Actualisatie op zo kort mogelijke termijn in 2006 lijkt ons wenselijk.</p>	
5	<p>Reserve beheer Meppel- De Punt (€7,07 mln. ultimo 2005): (1) Per 2010 is sprake van een zeer sterke piek in groot onderhoud. Op basis van de verkregen informatie is de opbouw van de reserve niet toereikend. Actualisering dient naar onze mening op korte termijn plaats te vinden. <i>Onze inschatting is dat in komende jaren een aanzienlijke extra dotatie (enkele miljoenen in totaal) zal moeten plaatsvinden, tenzij op andere wijze financiële ruimte binnen de huidige opbouw van de reserve kan worden gerealiseerd (fasering, andere prioriteiten).</i></p>	
6	<p>Reserve beheer Meppel – De Punt: (2) Met het Rijk lopen besprekingen over de overdracht en de financiële afkoop van verplichtingen. Het Rijk wil daarbij uitgaan van een aanzienlijk lager rentepercentage. Indien dit rentepercentage wordt toegepast bij het bepalen van de afkoopsom ontstaat het risico dat de afkoopsom niet toereikend is voor de beheer- en onderhoudsverplichtingen. <i>Gezien de fase van onderhandeling is de omvang van eventuele risico's nu niet in te schatten.</i></p>	
7	<p>Reserve beheer Zuidoost-Drentse vaarwegen (€5,07 mln. ultimo 2005): De omvang van deze reserve blijft onverminderd hoog. De benodigde inhaalslag bij het uitvoeren van achterstallig onderhoud wordt nog steeds niet gerealiseerd. Nadere afstemming in 2006 over benodigde omvang reserve, onderbouwning risico's achterstallig onderhoud en concrete invulling inhaalslag achterstallig onderhoud is wenselijk om duidelijkheid te krijgen over de toereikendheid danwel de eventuele vrije ruimte. <i>Onze inschatting is</i></p>	



	<i>dat deze reserve enige vrije ruimte moet kunnen bevatten gezien de relatief lange termijn waarop de inhaalslag nu al achterwege is gebleven.</i>	
8	Reserve exploitatie zandwinplaatsen (€0,09 mln. ultimo 2005): Gestreefd werd naar verkoop van twee zandwinplaatsten. Door bodemverontreiniging en een voorkeursrechtprocedure kan dit niet plaatsvinden. Risico is aanwezig dat de reserve niet toereikend is.	
9	Reserve uitoefenen bestuursdwang (€0,24 mln. ultimo 2005): Er is geen sprake van concrete verplichtingen. Kan worden beschouwd als vrije ruimte indien en voor zover aanvullende afspraken worden gemaakt binnen de reguliere programmabegroting. <i>Per saldo zal dit resulteren in vrije ruimte. Gezien het saldo van de reserve ultimo 2005 (€ 0,24 mln.) is de vrije ruimte financieel gezien van relatief geringe omvang.</i>	
10	Risicoreserve BTW-compensatiefonds (€5,21 mln. ultimo 2005): Deze reserve is gevormd bij de invoering van het BTW Compensatiefonds (BCF). Na de initiële vorming zijn de mutaties beperkt. Sommige provincies hebben er voor om de reserve in stand te houden totdat de uitkomsten van de landelijke evaluatie bekend is. Andere provincies hebben er recentelijk voor gekozen om de reserve geheel vrij te laten vallen en eventuele financiële nadelen voortvloeiend uit de landelijke evaluatie en/of de definitieve vaststelling van de uitname uit het Provinciefonds op te vangen binnen de programmabegroting of (uiteindelijk) de algemene (vrije) reserves. <i>PS kan er voor kiezen om de reserve (stand ultimo 2005 circa € 5,2 mln.) deels (bijvoorbeeld 25% of 50%) of zelfs geheel vrij te laten vallen en eventuele financiële nadelen op te vangen binnen het weerstandsvermogen.</i>	
11	Voorziening kunstwerken (€3,33 mln. ultimo 2005): Bij de besluitvorming zijn aard, opzet, benodigde omvang en wijze van opbouw afgestemd met PS. Nadien hebben twee belangrijke wijzigingen plaatsgevonden als gevolg van externe ontwikkelingen. Geen rentetoe rekening meer (BBV) en investeringen exclusief BTW (BTW Compensatiefonds). Dit heeft echter nog niet geleid tot een actualisatie van de voorziening. <i>Binnen de voorziening kan vrije ruimte gerealiseerd worden (los van het eventuele + of -/- effect van BTW en rente) indien door PS wordt gekozen voor een andere opbouw (politieke keuze).</i>	
<b>D</b>	<b>Nota Reserves en voorzieningen</b>	<b>3.4</b>
1	Neem per reserve en voorziening in de NRV een concrete onderbouwing op van de feitelijke noodzaak van de reserve of voorziening (naast het inhoudelijke doel).	
2	Neem per reserve en voorziening een concrete onderbouwing op van de uitgangspunten in het BBV waarop de reserve of voorziening is gebaseerd (dus: waarom is dit op basis van het BBV een reserve of een voorziening).	
3	Geef per reserve of voorziening (danwel in een algemene toelichting in de Nota) aan in hoeverre rekening wordt gehouden met rente of een daaraan gelijkgestelde dotatie bij de (jaarlijkse) dotaties aan reserve/voorziening en waarop de gehanteerde rentepercentages zijn gebaseerd.	

4	Laat per reserve/voorziening concreet zien wat de omvang is van de jaarlijkse bruto vermeerderingen en verminderingen, danwel het budget dat aan de reserve of voorziening is gerelateerd.	
5	Geef per reserve en voorziening aan in welke mate al sprake is van reële verplichtingen die op de reserve/voorziening rusten, alsmede inzicht in de eventueel aanwezige vrije ruimte.	
6	Overweeg om per reserve en voorziening toe te lichten op welke wijze en met welke frequentie de inhoudelijke actualisering (integraal dan wel op hoofdlijnen) plaatsvindt.	
<b>E</b>	<b>Programmabegroting, Voorjaarsnota, Najaarsnota en Jaarverslaggeving</b>	<b>3.5</b>
1	Neem in de programmabegroting een korte (concrete) inhoudelijke toelichting op per reserve en voorziening.	
2	Zorg voor een eenduidige presentatie van vermeerderingen en verminderingen per reserve/voorziening in de programmabegroting.	
3	Zorg voor een inhoudelijke EN een cijfermatige toelichting in de voor- en najaarsnota op de ontwikkelingen in reserves en voorzieningen zodat sprake is van een zichtbare (herleidbare) ontwikkeling van reserves en voorzieningen binnen de planning & control cyclus. Zowel ontwikkelingen op basis van PS besluiten als ook op basis van relevante externe en interne ontwikkelingen.	
4	Zorg voor een korte, concrete toelichting (inhoudelijk) op de belangrijkste reserves en voorzieningen in de jaarverslaggeving, met daar waar relevant ook een toelichting op de samenhang met de programma's waarop de reserves/voorzieningen betrekking hebben (het verdient ook aanbeveling om in de toelichting op de programma's concreet naar de betreffende reserves te verwijzen).	
<b>F</b>	<b>Procesverbetering/interne beheersing</b>	<b>3.6</b>
1	Verbeter de formele afstemming van verantwoordelijkheden en informatie-uitwisseling tussen de budgethouders die verantwoordelijk zijn voor de reserves en/of voorzieningen en Financiën en Control (F&C).	
2	Zorg dat per reserve en voorziening een (centraal) begrotingsdossier wordt bijgehouden zodat de onderbouwing van de saldi, de vermeerderingen en verminderingen duidelijk gedocumenteerd zijn per reserve/voorziening, met als basis de onder verantwoordelijkheid van de budgethouder aangeleverde begrotingsinformatie.	
<b>G</b>	<b>Overige aandachtspunten</b>	<b>3.7</b>
1	Herbeoordeel de huidige rubricering (als reserve dan wel voorziening) van de huidige reserves en voorzieningen. Op basis van ons onderzoek is gebleken dat deze scheiding niet altijd scherp heeft plaatsgevonden na de invoering van het BBV.	

## 3 Bevindingen

### 3.1 Algemeen

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. Dit geldt voor alle reserves en voorzieningen waarbij een inhoudelijke/financiële onderbouwing noodzakelijk is. Daarnaast zijn echter wel de nodige reserves (vaak van relatief geringe omvang) aanwezig die qua aard geen harde inhoudelijke en financiële onderbouwing kennen. Op zich is dat niet ongebruikelijk; denk bijvoorbeeld aan de bestemmingsreserves die samenhangen met de meerjarige uitvoering van belangrijke programma's binnen het Collegebeleid of de reserves die samenhangen met frictiekosten en flankerend beleid.

Uitgangspunt voor ons onderzoek betreft de genoemde reserves en voorzieningen zoals opgenomen in de programmabegroting 2006. Daarbij was ook de Nota Reserves en Voorzieningen (NRV) beschikbaar. Bij de voorbereiding op ons onderzoek is gebleken dat de NRV niet direct aansluit op de programmabegroting 2006. Dit had vooral te maken met de in de NRV voorgestelde invoering van de reserve vitaal platteland en de daarmee samenhangende overheveling van andere reserves naar deze nieuwe reserve. Besluitvorming hierover heeft ook plaatsgevonden. In de programmabegroting 2006 is deze reserve echter niet verantwoord.

Positief is dat de provincie Drenthe over een relatief gering aantal bestemmingsreserves en "eigen" voorzieningen beschikt. Er zijn ook provincies met een veelheid aan reserves en voorzieningen, hetgeen het inzicht niet vergroot. Opvallend is echter dat relatief veel reserves en voorzieningen aanwezig zijn met een beperkte financiële omvang. Dat is een aandachtspunt. Bij reserves en voorzieningen van relatief geringe financiële omvang is het van belang om na te gaan om welke reden er specifiek voor gekozen is om de inzet van middelen niet rechtstreeks via de budgetten van de inhoudelijke programma's te laten verlopen. Wij adviseren PS en GS dan ook om gezamenlijk nogmaals na te gaan in hoeverre het nog wenselijk is dit soort reserves van geringe omvang in stand te houden. Naar onze mening is het veelal wenselijker om daar waar mogelijk de inzet van middelen via de programmabudgetten te laten verlopen.

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. Uiteraard geldt dat er veel reserves (alsmede de voorziening kapitaalslasten kunstwerken) die een sterk politiek karakter hebben. Dit soort reserves en de genoemde voorziening kennen veelal deels of geheel geen aangegane verplichtingen of claims op basis van harde toezeggingen. Theoretisch is daar dus sprake van 'vrije

ruimte' indien en voorzover door PS een *politieke heroverweging* plaatsvindt. Dat zal vrijwel altijd effect hebben op de beleidsinhoudelijke doelstellingen waartoe in het verleden besloten was.

Een ander algemeen aandachtspunt is dat de samenhang tussen inhoudelijke en financiële onderbouwing veelal over de nodige schijven loopt binnen de organisatie, hetgeen een direct inzicht in het totaal niet altijd ten goede komt. Ook de relatie met de in de programmabegroting opgenomen saldi en vermeerderingen en verminderingen voor de periode 2006 – 2009 en de inhoudelijke/financiële onderbouwing is niet altijd direct duidelijk. Na het nodige uitzoekwerk (waarbij de benodigde medewerking is verleend door de organisatie) geldt dat per saldo voor een gering aantal posten nog steeds niet duidelijk is hoe bepaalde vermeerderingen / verminderingen in de programmabegroting 2006 tot stand zijn gekomen. Dit betreft echter posten van relatief geringe omvang. Al met al heeft de aanloop tot het daadwerkelijk uitvoeren van ons onderzoek daardoor relatief veel tijd gekost, terwijl ook tussentijds de nodige vertraging is opgelopen. In paragraaf 3.6 gaan wij daar nader op in.

## 3.2 Provinciale Staten

In algemene zin is het naar onze mening van belang dat PS bij het instellen van reserves (en daar waar wenselijk in overleg met GS ook bij voorzieningen) meer inhoud geeft aan de kaderstellende taak. Bijvoorbeeld door nog concreter te bepalen wat het doel van de reserve (of voorziening) is, wanneer actualisatie plaats dient te vinden en wanneer en op welke wijze specifieke informatie over de reserve (of voorziening) door van GS dient te worden verstrekt (in aanvulling op de actieve informatieplicht).

Specifiek ten aanzien van de Reserve investeringen verkeer en vervoer geldt naar onze mening dat het aanbeveling verdient dat PS heroverweegt of momenteel sprake is van:

- a) de gewenste kaderstelling ten aanzien van prioritering en de hoofdlijnen van de investeringen die met de reserve samenhangen (ook met het oog op de gewenste mate van controle tussentijds en achteraf die is gekoppeld aan de kaderstelling);
- b) de gewenste mate van informatievoorziening over de wijze waarop GS de doelstellingen en prioriteiten realiseert en de keuzes die daarbij gemaakt zijn.

Binnen de provincie Drenthe wordt gestreefd naar het behalen van een zo optimaal mogelijk rendement van de beschikbare middelen. Dit leidt er soms toe dat in openbare stukken noodgedwongen niet alle (financiële) informatie concreet kan worden weergegeven. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van het Provinciaal UitvoeringsPlan (PUP), de inzet van de Reserve versterking economische structuur en reserves die samenhangen met frictiekosten en flankerend beleid. Het verdient aanbeveling dat PS in dit soort situaties overweegt in hoeverre het wenselijk is dat in specifieke (uitzonderings)situaties hierop een niet-openbare toelichting wordt gegeven door GS.

### 3.3 Programmabegroting, Voorjaarsnota, Najaarsnota en Jaarverslaggeving

#### Financieel overzicht bestemmingsreserves

In de programmabegroting 2006 zijn de door ons te onderzoeken reserves en voorzieningen opgenomen. Gezien het aantal betrokken reserves is hieronder een overzicht opgenomen. Van belang is om te beseffen dat de programmabegroting dateert van medio 2005 (besluitvorming eind 2005) en is gebaseerd op ramingen en inschattingen van begin 2005. Logischerwijs is daarbij sprake van afwijkingen in de loop van het jaar. Hieronder volgt voor de door ons onderzochte reserves een overzicht van de stand op basis van de NRV (voorjaar 2005), de programmabegroting 2006 (najaar 2005) en de jaarrekening 2005 (in maart ontvangen conceptcijfers, stand per 31/12/05):

<b>BESTEMMINGRESERVES</b>	<b>NRV 2005 (31/12/2004)</b>	<b>Programmabegr. 2006 (1/1/2006)</b>	<b>Conceptjrr. 2005 (31/12/2005)</b>
Reserve Infrastructuur	0,56	0,57	1,13
Reserve Investerings verkeer en vervoer	10,76	16,12	16,18
Reserve Wegenbeheer	0	0,24	1,48
Reserve Beheer vaarweg Meppel - De Punt	6,43	4,54	7,07
Reserve Beheer Zuidoost-Drentse vaarwegen	5,14	2,41	5,07
Reserve Exploitatie zandwinplaatsen	0,10	0,10	0,09
Reserve Grondwaterheffing	0,24	0,24	0,52
Reserve Uitoefenen bestuursdwang	0,32	0,32	0,24
Reserve Nationaal Milieubeleidsplan	0,76	0,76	0,65
Reserve Monitoring voormalige stortplaatsen	0,87	0,87	0,80
Reserve Ontgrondingenheffing	0,07	0,07	0,12
Reserve Uitvoering 2e fase relatienota en natuurontwikkelingsgebied	0,93	0,62	0,74
Reserve Uitvoering SOL Drenthe	0,24	0,16	0,06
Reserve Versterking economisch structuur (1)	1,65	1,90	3,59
Reserve Sociale- en Culturele ontwikkeling	NA	0	0,04
Reserve Stedelijke ontwikkeling	NA	1,5	1,70
Reserve Kosten flankerend beleid	0,93	0,73	0,55
Reserve Frictiekosten ombuigingen	0,45	0,45	0,55
Risicoreserve BTW-compensatiefonds	5,80	5,55	5,21
Reserve Vitaal platteland (2)	0,82	NA	0,95
<b>TOTAAL ONDERZOCHE RESERVES</b>	<b>36,07</b>	<b>37,15</b>	<b>46,74</b>

(1) aan deze reserve zijn op basis van het NRV toegevoegd de reserves Witte plekken, Drentse IPR-middelen (oud) en Werkgelegenheid.

(2) betreft een nieuwe reserve waar op basis van de NRV de bestaande reserves Plattelandsstructuur en Aankopen natuurterreinen aan zijn toegevoegd.

### **Bestemmingsreserves die wel aanwezig zijn per 1/1/06, maar die niet zijn onderzocht**

In de loop van ons onderzoek is het aantal te onderzoeken reserves uitgebreid in overleg met de Onderzoekscommissie. Dit betreft de Reserve vitaal platteland en de Reserve sociale en culturele ontwikkeling. Deze waren niet (vitaal platteland), danwel met saldo nihil (sociale en culturele ontwikkeling) opgenomen in de programmabegroting 2006. Op basis van de ontvangen cijfers die de basis vormen voor de concept-jaarrekening 2005 blijkt in afwijking van de programmabegroting 2006 ook de volgende reserves worden verantwoord:

1. Reserve grote projecten (saldo 31/12/05 circa € 70.000). In de NRV wordt toegelicht dat de reserve (saldo destijds € 615.000) wordt opgeheven als de laatste projecten zijn uitgevoerd. In de programmabegroting 2006 is deze reserve niet meer opgenomen. Deze reserve blijkt wel een saldo te hebben ultimo 2005;
2. Reserve stimulering gebiedsgericht werken (saldo circa € 460.000 per 31/12/05). In de programmabegroting 2006 was deze reserve niet opgenomen. Het is niet duidelijk waarom dit achterwege is gebleven. In de NVR wordt deze reserve (saldo destijds € 1,12 mln.) toegelicht. Aangegeven wordt dat de Staten in 2004 de evaluatie 1997-2003 hebben vastgesteld en dat tevens is bepaald dat het resterende budget moest worden ingezet voor het huidige beleidsveld;
3. Reserve bejaardenoorden (saldo 31/12/05 circa € 210.000). In de NRV (saldo bedroeg destijds circa € 260.000) werd aangegeven dat deze reserve al was opgeheven en dat de resterende middelen conform afspraak zijn overgeboekt naar het budget woonzorgstimuleringsregeling. Waarschijnlijk is de reserve daarom niet in de programmabegroting 2006 opgenomen. Onduidelijk is om welke reden deze reserve nog aanwezig is;
4. Reserve plattelandsstructuur (saldo 31/12/05 nihil). In de NRV is aangegeven dat deze reserve onderdeel uit gaat maken van de nieuwe Reserve vitaal platteland. Wij gaan er daarom vooralsnog vanuit dat deze reserve in de definitieve jaarrekening 2005 niet meer afzonderlijk wordt opgenomen.

Deze reserves zijn niet opgenomen in de programmabegroting 2006 en maakten om deze reden geen onderdeel uit van onze oorspronkelijke opdracht. Aangezien deze reserves ook niet tussentijds zijn gesignaleerd maken ze geen deel uit van de reserves die wij op basis van overleg met de Onderzoekscommissie alsnog in het onderzoek hebben betrokken. Op basis van de recentelijk ontvangen informatie over de reserves in de conceptjaarrekening 2005 hebben wij pas medio maart gesignaleerd dat deze nieuwe reserves aanwezig zijn. Wij hebben geen onderzoek naar deze reserves uitgevoerd.

### **Reserves met grote afwijkingen (begroting 2006 – conceptjaarrekening 2005)**

Zoals uit de voorgaande tabel blijkt is bij de volgende reserves sprake van een relatief grote afwijking tussen programmabegroting (saldo 1/1/2006) en conceptjaarrekening 2005:

1. Reserve infrastructuur (begroot € 0,57 mln., conceptjaarrekening € 1,13 mln.). Uit overleg met de budgethouder is gebleken dat bij deze reserve zeer waarschijnlijk sprake is van vrije ruimte in de jaarlijkse dotatie en vrije ruimte in het saldo van de reserve. Actualisering zal plaatsvinden en moet inzicht geven in de vrije ruimte;

2. Reserve wegenbeheer (begroting € 0,24 mln., conceptjaarrekening € 1,48 mln.). De financiële afwijking is op zich groot, maar het jaarlijkse budget dat aan deze reserve gekoppeld is bedraagt meer dan € 11 mln. op jaarbasis. Per saldo is derhalve sprake van een relatief geringe afwijking. Uit overleg met de budgethouder is gebleken dat sprake is van lopende verplichtingen die (in afwijking van de verwachting) pas in 2006 worden gerealiseerd;
3. Reserve beheer Meppel – De Punt (begroting 2006 € 4,54 mln., conceptjaarrekening € 7,07). Onduidelijk is om welke reden in de begroting 2006 een saldo van € 4,54 mln. is opgenomen. De stand van circa € 7 mln. is volgens de budgethouder ook conform de begroting 2005. Wel wordt een afname van € 4,5 à € 5 mln. voorzien in de jaren tot en met 2009 (zoals opgenomen in de begroting);
4. Reserve beheer Zuidoost-Drentse vaarwegen (begroting € 2,41 mln., conceptjaarrekening € 5,07 mln.). Voor deze reserve geldt dat al geruime tijd sprake is een achterstand in het uitvoeren van groot onderhoud. Volgens de budgethouder was voor 2005 wederom voorzien dat een inhaalslag gerealiseerd zou worden, maar dat is door diverse omstandigheden niet gerealiseerd;
5. Reserve versterking economische structuur (begroting € 1,9 mln., conceptjaarrekening € 3,59 mln.). Volgens de budgethouder is sprake van een vertraging bij de uitvoering van het meerjarige programma dat zal worden ingelopen in komende jaren.

Het is naar onze mening wenselijk dat alle relevante afwijkingen (financieel en inhoudelijk) van reserves tussen begroting en reserve in de jaarrekening worden toegelicht. In de jaarrekening 2004 van de provincie Drenthe was dit niet of nauwelijks het geval. De jaarrekening 2005 is nog niet gereed, waardoor nog niet kan worden nagegaan in hoeverre sprake is van een uitbreiding van de analyse/toelichting op dit aspect. Naast de hiervoor genoemde analyse van afwijkingen per balansdatum is het naar onze mening ook van belang dat PS wordt geïnformeerd over het effect van afwijkingen op de ontwikkeling van de reserves en de daarmee samenhangende (beleids)doelstellingen in latere jaren. Naar wij hebben vernomen wordt deze informatie in de huidige situatie eerst bij het opstellen van de volgende begroting meegenomen. Naar onze mening zou dit al in de jaarrekening (kort) of de voorjaarsnota (meer uitgebreid) dienen plaats te vinden.

### Voorzieningen

Met betrekking tot de voorzieningen die zijn onderzocht is het overzicht als volgt:

Voorziening	NRV 2005 (31/12/2004)	Programmabegr. 2006 (1/1/2006)	Conceptjrr. 2005 (31/12/2005)
Spaarregeling compensatieverlof	1,06	1,06	0,96
Groot onderhoud provinciehuis	0,80	0,75	0,96
Kapitaallasten kunstwerken	2,22	3,33	3,33
Groot onderhoud museum	0,18	0,13	0,19
<b>TOTAAL ONDERZOCHE TE VOORZIENINGEN</b>	<b>4,26</b>	<b>5,27</b>	<b>5,44</b>

De voorziening groot onderhoud provinciehuis is hoger dan de stand die was voorzien in de begroting 2006. Dit heeft te maken met uitgesteld groot onderhoud, in afwachting van een eventuele grootscheepse renovatie van het provinciehuis. Voor de voorziening groot onderhoud museum en de voorziening spaarregeling compensatieverlof geldt dat geen grote financiële ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. De voorziening kapitaallasten kunstwerken wordt planmatig opgebouwd en onttrekkingen vinden nog niet plaats (conform de besluitvorming door Provinciale Staten).

## Toelichting in programmabegroting, voorjaarsnota, najaarsnota en jaarverslaggeving

### Toelichting in de Planning & controlcyclus

In de programmabegroting is geen inhoudelijke toelichting opgenomen op de reserves en voorzieningen. Ook een nadere toelichting op de cijfermatige ontwikkeling per reserve ontbreekt. Tussentijds is wel inhoudelijke informatie over reserves verstrekt. Dit had echter met name betrekking op de doorgevoerde wijzigingen in de opzet van de reserves. Een financiële toelichting was niet opgenomen. De jaarrekening 2005 is nog niet beschikbaar. Wij hebben ons daarom gericht op de jaarrekening 2004. In deze jaarrekening is slechts een zeer summier financiële toelichting opgenomen (verloopoverzicht in totalen). Een inhoudelijke toelichting is niet opgenomen.

Naar onze mening verdient het aanbeveling om in de programmabegroting en in de jaarverslaggeving jaarlijks een meer uitgebreide inhoudelijke en financiële toelichting per reserve en voorziening op te nemen. Daarnaast zou naar onze mening ook meer de relatie gelegd moeten worden met de inhoudelijke programma's waaraan de reserves en voorzieningen gerelateerd zijn. Vervolgens dient te worden afgestemd tussen PS en GS in welke mate en op welke wijze PS in de voor- en najaarsnota wordt geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen (op jaarbasis dan wel meerjarig) in reserves en voorzieningen. Een betere inhoudelijke en financiële toelichting gedurende het gehele jaar geeft PS tijdig een beter inzicht in reserves en voorzieningen en geeft daarmee een betere ondersteuning aan de kaderstellende en de controlerende taak van PS.

### Wijze van presenteren vermeerderingen en verminderingen

Bij de start van ons onderzoek viel ons op dat bij de meeste reserves en voorzieningen sprake is van een netto vermeerdering of vermindering per jaar gedurende de vierjarige periode. Dit heeft als nadeel dat geen inzicht aanwezig is in het volume dat door de reserve/voorziening loopt c.q. dat geen inzicht aanwezig is in de omvang van het jaarbudget waaraan de reserve/voorziening gekoppeld is. Dit inzicht is ook niet uit de programmatoelichting te halen. In de programmabegroting 2006 is slechts de netto dotatie/onttrekking aan de reserve voor de jaarlaag 2006 in programma 0 (hoofdfunctie 0) opgenomen. Zo geldt bijvoorbeeld voor de Reserve verkeer en vervoer dat de kapitaallasten voor al gerealiseerde verkeer en vervoer projecten (begroting 2006 circa € 4,7 mln.) niet afzonderlijk zichtbaar zijn. Slechts het begrote verschil tussen dotatie -/ kapitaallasten blijkt uit de programmabegroting 2006 en het productenboek 2006.



Naar onze mening dient te worden nagegaan op welke praktische wijze dit inzicht in de programmabegroting en de jaarverslaggeving kan worden vergroot. In de vorm van een toelichting of door een andere wijze van verwerking in de begroting en jaarrekening. Een beter inzicht hierin door PS is naar onze mening zeer wenselijk.

Bij enkele reserves is in afwijking van het opnemen van een netto bedrag (vermeerdering of vermindering) zowel een vermeerdering als een vermindering per jaarlaag opgenomen. Dit betreffen de Reserve grondwaterheffing en de Reserve ontgrondingenheffing (a), alsmede de Reserve investeringen verkeer en vervoer (b).

- a) Bij de eerste twee reserves is gebleken dat de budgethouder niet kon achterhalen om welke reden hiervan sprake was. Ook binnen FC was dit niet bekend. Vooralsnog hebben wij aangenomen dat door onduidelijkheden over het verloop van de reserve gekozen is (binnen FC?) voor een vermeerdering en vermindering die per saldo resulteren in een gelijkblijvend saldo van de reserves in de periode 2006 – 2009;
- b) Voor de Reserve investeringen verkeer en vervoer geldt dat in 2006 nog wordt uitgegaan van een netto vermeerdering. In de jaren 2007-2009 zijn echter vermeerderingen en verminderingen opgenomen. Ondanks de nodige aanvullende besprekingen en divers uitzoekwerk (ook aan de hand van de activamodule waarin de gerealiseerde en geprognoseerde investeringen in verwerkt zijn) is niet gebleken waardoor dit te verklaren is. Ernstiger is echter dat de per saldo opgenomen standen per einde van het jaar niet aansluiten op de interne gegevens (inhoudelijk en financiële onderbouwing) bij Verkeer en Vervoer en FC. Per saldo is de afwijking cumulatief bijna € 1,1 mln. ultimo 2009 (reserve lager). Zie de hierna volgende tabel waarin in het verloop van de reserve op basis van de begroting 2006 is opgenomen alsmede de standen op basis van de (naar mening van de betrokkenen) juiste interne gegevens:

Verloop (* €MLN)	2006	2007	2008	2009
Aanvang jaar	16,12	21,62	24,42	25,64
Vermeerdering	5,50	3,54	3,56	3,49
Vermindering	0	-0,74	-2,34	-3,51
Einde jaar	21,62	24,42	25,64	25,62
Stand interne berekening	21,62	24,61	26,19	26,69
Verschil	0	0,19	0,45	1,07

Tot op heden is intern niet duidelijk geworden waarom vermeerderingen en verminderingen zijn opgenomen en waarom de standen per ultimo 2007, 2008 en 2009 afwijken. Nader onderzoek vindt intern nog plaats. Wij gaan er vanuit dat PS hierover zo spoedig mogelijk geïnformeerd worden.

### 3.4 Bevindingen afzonderlijke reserves en voorzieningen

In algemene zin kan gesteld worden dat voor de belangrijkste reserves en voorzieningen een adequate onderbouwing aanwezig is. Zoals aangegeven in paragraaf 3.1 betreffen de uitzonderingen hierop enkele relatief kleine reserves, reserves die sterk gekoppeld zijn aan de belangrijkste prioriteiten die gedurende de Collegeperiode gerealiseerd dienen te worden en reserves die gezien hun aard nog niet concreet onderbouwd konden worden. Hierna worden per afzonderlijke reserve en voorziening de bevindingen en aanbevelingen in het kort genoemd en toegelicht. Dit betreft zowel de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen (zoals toegelicht in Hoofdstuk 2) als ook de overige bevindingen en aanbevelingen. Hierbij wordt ingegaan op bijzonderheden ten aanzien van de door de Onderzoekscommissie geformuleerde onderzoeksvragen zoals opgenomen in hoofdstuk 1.

#### **Reserve Infrastructuur (€1,13 mln. ultimo 2005)**

Deze reserve betreft de investeringen in infrastructuur waarvoor PS voor 2001 een krediet hebben toegekend. In 2005 zijn weer een aantal projecten afgesloten. Er resteren nog slechts enkele projecten die nog niet afgerond zijn. Een belangrijk deel daarvan wordt naar verwachting in 2006 afgesloten. De resterende projecten van relatief geringe omvang worden in de jaren na 2006 afgesloten. Op dit moment ligt nog niet vast of dat 2007 of 2008 is. In 2004 is een aanzienlijk deel van de reserve afgeroomd. Op basis van de programmabegroting 2006 werd verondersteld dat de reserve in de periode 2006 – 2009 zou toenemen van circa €0,5 mln. tot circa €1 mln. Op voorhand was dit een ontwikkeling waarbij wij de nodige vraagtekens hadden gezet. De reserve heeft immers betrekking op een gering aantal nog niet afgesloten projecten. Een toename van de reserve ligt dan niet direct in de lijn der verwachtingen. Door de budgethouder, de betrokken medewerk(st)ers en FC kon deze ontwikkeling ook niet direct verklaard worden.

Op basis van de cijfers die ten grondslag liggen aan de conceptjaarrekening 2005 blijkt dat de reserve per 1/1/2006 in plaats van €0,5 mln. zelfs €1,13 mln. bedraagt. Gezien de aard en omvang van de nog lopende projecten is onze conclusie dat zowel in het huidige jaarlijkse budget (circa €1,5 mln. structureel) als ook in het saldo van de reserve vrije ruimte aanwezig is. Door het ontbreken van een actuele berekening op basis van de totaal uit te voeren projecten en de daarmee gepaard gaande fasering (ook rekening houdend met projecten uit het verleden die inmiddels wellicht al geheel zijn afgeschreven) is geen inschatting te maken van de concrete omvang van de vrije ruimte. Met de budgethouder is afgestemd dat een dergelijke actualisatie op korte termijn zal worden uitgevoerd. *Als het jaarlijkse budget al vrije ruimte bevat, dan kan op voorhand de reserve als vrije ruimte worden aangemerkt.*

Gezien de aard en omvang van de nog lopende projecten na 2006 zou de reserve op korte termijn opgeheven moeten worden. Het definitief benodigde budget voor de betreffende kapitaallasten kan dan als budget in de programmabegroting worden opgenomen.

### De Reserve investeringen Verkeer en Vervoer (€16,18 mln. ultimo 2005)

Deze reserve is ingesteld door PS met als doel ruimte te realiseren voor de kapitaallasten voor investeringen met een totale omvang van circa €67 mln. Op basis van nieuwe besluitvorming door PS in 2004 (voorjaarsnota) is het bedrag verhoogd tot circa €99 mln. en is ook de jaarlijkse dotatie aan de reserve verhoogd met circa €2,2 mln. Gezien de omvang en de looptijd van de reserve verdient het aanbeveling dat PS nader overleg voeren met GS over deze reserve, zoals toegelicht in paragraaf 3.2. In de voorjaarsnota 2005 wordt toegelicht dat de opbouw van de reserve niet toereikend is binnen de nieuwe regels van het BBV. In de brief d.d. 27 september 2005 van GS aan PS wordt dit ook toegelicht. Uit de huidige onderbouwing van de reserve blijkt niet concreet wat de omvang van de problematiek is en in hoeverre dit alleen de fasering van de dotaties betreft (in relatie tot het BBV) of ook de omvang van de dotaties. Dat hangt naar onze mening ook sterk samen met de omvang en de fasering van de investeringen (die afwijkt van de planning, zie hierna de opmerkingen over het PUP). Gezien de omvang en het belang van de reserve en het effect van een mogelijk hogere structurele dotatie dient dat naar onze mening op zo kort mogelijke termijn actualisatie plaats te vinden. Dit zou naar onze mening in 2006 moeten plaatsvinden. In de voorjaarsnota 2005 wordt als termijn 'uiterlijk in 2007' genoemd.

In 2005 is op voorstel van GS besloten dat vier jaar lang (met ingang van 2005) een incidentele dotatie aan deze reserve zal plaatsvinden. Deze dotatie bedraagt in vier jaar tijd circa €11 mln. Deze extra dotatie heeft geen betrekking op de opbouw tot €99 mln. Het betreft de vrijvallende middelen uit de bijdrage aan de regiovisie Groningen-Assen die tijdelijk aan de reserve worden toegevoegd (zie aanbiedingsbrief najaarsnota en de hiervoor genoemde brief van GS). In de vermelde brief wordt aangegeven dat dit bedoeld is om de (destijds) voorziene negatieve stand van de reserve te voorkomen, terwijl hiermee ook ruimte zou ontstaan voor een latere afweging over de inzet van deze middelen. Voor zover bij ons bekend heeft PS aan deze middelen (in totaal circa €11 mln. in komende jaren) nog geen definitieve bestemming gegeven. Wel zijn oriënterende gesprekken gevoerd. In principe is derhalve nog sprake van vrije ruimte.

Naar onze mening dient te worden heroverwogen door PS en GS in hoeverre het wenselijk is om binnen de bestemmingsreserve investeringen verkeer en vervoer (met een duidelijk afgebakend doel en ook een gelimiteerde omvang van investeringen) tegelijkertijd ook andere middelen op te bouwen. Wellicht is een afzonderlijke reserve (met duidelijke omschrijving van het doel, opbouw en inzet) daarvoor beter geschikt. Daarnaast dienen PS en GS af te stemmen wanneer over de uiteindelijke bestemming en inzet van de tijdelijk in deze reserve 'geparkeerde' middelen worden besloten.

De bedragen in de programmabegroting komen tot stand op basis van de door PS vastgestelde jaarlijkse dotaties enerzijds en de kapitaallasten vanuit de activa-module binnen FC anderzijds. De activa-module wordt gevuld met informatie vanuit de inhoudelijke afdeling. Hierbij wordt aangegeven welke projecten zijn gerealiseerd (deze projecten zijn gekoppeld aan een reserve), terwijl ook wordt aangegeven welke investeringen voor de

komende jaren per jaarlaag worden begroot. Over de onduidelijkheden in de vermeerderingen en verminderingen, leidend tot een verschil in de omvang van de reserve per ultimo 2009 van circa € 1,1 mln., hebben wij al in de voorgaande paragraaf gerapporteerd.

In de programmabegroting 2005 is voor het eerst een toelichting opgenomen (in het inhoudelijke programma) welke totaalbedragen aan investeringen in de komende vier jaren zijn geraamd. Voor de jaarlaag 2006 wordt dit zelfs inhoudelijk en financieel met behulp van enkele voorbeelden toegelicht. Dit is een verbetering ten opzichte van voorgaande jaren. In het PUP wordt jaarlijks onderbouwd welke investeringen worden voorzien voor het komende jaar. Het PUP is helaas niet tegelijk met de programmabegroting beschikbaar. Voor het PUP 2006 geldt dat dit door omstandigheden relatief laat definitief beschikbaar is gekomen (het PUP ligt nu bij GS). Het PUP wordt door het management aangeboden aan GS ter besluitvorming en wordt door GS ter inzage aan PS beschikbaar gesteld. Wij hebben geconstateerd dat in het PUP 2006 het totaalbedrag aan investeringen dat betrekking heeft op de Reserve investeringen verkeer en vervoer aanzienlijk lager is dan het investeringsbedrag dat in de programmabegroting 2006 is genoemd. Er is de nodige tijd verstreken vanaf het moment van het opstellen van de programmabegroting en tal van ontwikkelingen hebben de invulling van de investeringen in 2006 beïnvloed. Een analyse van de afwijkingen is echter niet in het PUP opgenomen. Ons advies is dat dergelijke inhoudelijke en financiële analyses een structureel onderdeel uit gaan maken van het PUP en dat aan het PUP 2006 alsnog een dergelijke analyse wordt toegevoegd voordat het PUP ter inzage wordt aangeboden aan PS.

In de jaarrekening 2004 was een zeer beperkte analyse opgenomen van de afwijking tussen begroting en gerealiseerde investeringen en het effect daarvan op de ontwikkeling van de reserve in het boekjaar. Een vooruitkijk naar latere jaren ontbrak. Alhoewel de jaarrekening 2005 nog niet definitief beschikbaar is, wordt door de betrokkenen aangegeven dat de toelichting 2005 niet fundamenteel afwijkt van 2004. Naar onze mening is het wenselijk dat concreet wordt toegelicht op welke (belangrijke) onderdelen de investeringen achterblijven bij de begroting en wat dit voor effect heeft op de reserve. Daarnaast is het naar onze mening ook van belang dat ingegaan wordt op de effecten op de inhoudelijke beleidsdoelstellingen.

Aan de reserve wordt een jaarlijkse rentedotatie toegerekend van 6%. Dat is een percentage dat veel hoger is dan het renteomslag percentage dat door de provincie Drenthe wordt gehanteerd. Op basis van de huidige jaardotaties is dit percentage nodig volgens de provincie Drenthe om de gewenste €99 mln. te realiseren. Aan andere bestemmingsreserves wordt geen rente toegerekend. Onduidelijk is in hoeverre het de bedoeling is dat ook over de extra middelen (circa €11 mln., zie hiervoor) binnen deze reserve een jaarlijkse dotatie wenselijk c.q. noodzakelijk is. Dit dient door PS en GS te worden besproken. Indien deze rentetoerekening komt te vervallen dan heeft dit effect op de totale renteomslag van de provincie Drenthe in komende jaren.

### **Reserve wegenbeheer (€1,48 mln. ultimo 2005)**

Deze reserve is gekoppeld aan het budget voor wegenbeheer dat op jaarbasis circa € 11 mln. bedraagt. De onderbouwing van de uit te voeren beheerwerkzaamheden is binnen Wegen en Kanalen zeer concreet uitgewerkt en wordt ook afgestemd met GS. PS heeft als normstelling meegegeven dat het beheer aan een externe, controleerbare norm moet voldoen (CROW 7). Dit wordt ook toegepast en jaarlijks door eigen inspecteurs gecontroleerd. In 2004 heeft een externe deskundige het beheer aan deze norm getoetst en volgens Wegen en Kanalen was de conclusie dat het beheer voldoet aan de door PS gestelde norm.

De inzet van het jaarlijkse budget is goed onderbouwd en wordt vooraf (in een managementcontract) en achteraf (verantwoording daarover) afgestemd met GS. De reserve is bedoeld om sterke fluctuaties in de budgetrealisatie op te vangen (zie NRV) en voldoet aan dit doel. Er is geen sprake van vrije ruimte in de reserve.

De enige opmerking die wij plaatsen bij de inzet van het budget en de daaraan gekoppelde reserve is de wijze waarop met duurzame kapitaalgoederen wordt omgegaan. Op basis van het gesprek met de budgethouder is onduidelijkheid ontstaan of bij de aanschaf van auto's en bij de inzet van de boekwinst op de verkoop van steunpunten wel conform het BBV is gehandeld. Deze punten hebben slechts indirect effect op de hoogte van de reserve en worden door FC nader onderzocht.

### **Reserve beheer Meppel – De Punt (€7,07 mln. ultimo 2005)**

Zoals in paragraaf 3.3 is opgenomen bestaat onduidelijkheid over de stand per 1/1/06 zoals opgenomen in de programmabegroting. Over de resterende meerjarenperiode (tot en met 2009) is echter geen sprake van onduidelijkheden. De eindstand ultimo 2009 volgens de programmabegroting sluit aan op de interne cijfers binnen Wegen en Kanalen. Voor deze reserve geldt dat een interne actuele onderbouwing aanwezig is van budgetinzet en de daarmee gepaard gaande inzet van de reserve in komende jaren tot en met 2009. De reserve betreft het beheer van een vaarweg die nog geen eigendom is van de provincie Drenthe. Er worden besprekingen gevoerd met het Rijk over de overdracht en een bijbehorende afkoopsom. Het Rijk wil daarbij uitgaan van een rentepercentage dat lager is dan de provincie Drenthe noodzakelijk acht. Als de afkoopsom wordt bepaald op het door het Rijk voorgestelde rentepercentage dan ontstaat het risico dat de beschikbaar gestelde middelen op termijn niet toereikend zijn voor het beheer.

De belangrijkste inhoudelijke bevinding is het feit dat het groot onderhoud/vervanging van de walbeschoeiing (de verwachting is dat dit plaats dient te vinden vanaf 2010) nog niet kan worden gedekt door de huidige opbouw van de reserve. De onderliggende calculatie van het uit te voeren groot onderhoud/vervanging is enigszins gedateerd (nog in guldens en inclusief BTW), maar betreft op basis van interne inschatting exclusief BTW en in euro's circa € 9 mln. In de NRV wordt vermeld dat een hernieuwde actualisatie nodig is. Naar onze mening dient dit op zo kort mogelijke termijn plaats te vinden zodat tijdig duidelijkheid aanwezig is over de omvang van het tekort in deze reserve. Door het management en GS

kan dan tijdig worden nagegaan welke mogelijke oplossingsrichtingen aanwezig zijn zodat PS goed geïnformeerd en tijdig een besluit hierover kunnen nemen. Op basis van de verkregen informatie en realisatie van het verloop zoals opgenomen in de begroting 2006 is onze inschatting dat in komende jaren een extra dotatie van enkele miljoenen nodig is, tenzij uit de inhoudelijke actualisatie blijkt dat dit bedrag deels of geheel kan worden opgevangen door inhoudelijke aanpassingen (fasering, andere prioritering).

#### **Reserve beheer Zuidoost-Drentse vaarwegen (€5,07 mln. ultimo 2005)**

Voor deze reserve geldt dat sprake is van achterstanden bij de uitvoering van groot onderhoud; de inhaalslag verloopt naar wij hebben begrepen zeer moeizaam. Al enige jaren wordt ingezet op het realiseren van een inhaalslag (naast de normale, jaarlijkse beheerwerkzaamheden), maar ook in 2005 is dit door omstandigheden niet gerealiseerd. Er is al enige jaren sprake van een reserve met een vrij constant saldo van circa € 5 mln. Naar onze mening is het van belang dat concreet aan PS wordt toegelicht wat de achterstanden zijn en wat de risico's zijn die daarmee samenhangen (al enkele jaren). Op basis daarvan kunnen PS en GS in 2006 nadere afspraken maken over de omvang van budget en de reserve, gebaseerd op concrete afspraken over het realiseren van een binnen een vastgestelde periode te realiseren inhaalslag. Tot dat moment is niet in te schatten of en in hoeverre sprake is van vrije ruimte in de reserve. Aangezien de inhaalslag nu al enkele jaren niet is gerealiseerd, is onze inschatting dat de reserve op voorhand over enige vrije ruimte beschikt.

#### **Reserve exploitatie zandwinplaatsen (0,09 mln. ultimo 2005)**

Het was de bedoeling dat de twee resterende zandwinplaatsen zouden worden verkocht, waarbij de kosten van 'verkoopgereed' maken ten laste zouden komen van deze reserve. De opbrengsten zouden ten gunste komen van de algemene middelen van de provincie Drenthe naar wij hebben begrepen. Bij één zandwinplaats is echter sprake van een recentelijk geconstateerde bodemvervuiling waarover nadere afspraken gemaakt moeten worden voordat de verkoop definitief kan worden afgerond. Onduidelijk is wat de omvang van de kosten is die ten laste komen van de provincie Drenthe. De andere zandwinplaats kan niet worden verkocht doordat een gemeente voorkeursrecht heeft opgelegd. In plaats van een voorzien bedrag aan vrije ruimte is nu sprake van onzekerheid over de toereikendheid van de reserve. Zodra de omvang van de kosten die samenhangen met de bodemverontreiniging bekend zijn ontstaat hierover meer duidelijkheid. Het verdient derhalve aanbeveling dat PS hierover wordt geïnformeerd zodra nadere informatie beschikbaar is.

#### **Reserve grondwaterheffing (€0,52 mln. ultimo 2005)**

De reserve wordt aangevuld met ontvangen heffingen. Onduidelijk is of sprake is van een terugbetalingsverplichting indien de middelen niet aan het doel worden besteed. In eerste instantie lijkt dit niet het geval en is de classificatie als reserve terecht. Bestaat wel een terugbetalingsverplichting dan is sprake van een voorziening. Dit dient intern nader uitgezocht te worden. In de programmabegroting zijn de jaarlijkse vermeerderingen en verminderingen met elkaar in evenwicht gebracht zodat het saldo in de komende jaren

gelijk blijft op begrotingsbasis. Uit de cijfers die de basis vormen voor de conceptjaarrekening 2005 blijkt echter dat het saldo meer dan 100% hoger is ten opzichte van de NRV en de programmabegroting 2006. In een GS notitie uit 2005 wordt gesteld dat de benodigde omvang van de reserve circa € 450.000 zou moeten bedragen om eventuele schade te kunnen vergoeden (tot op heden hebben geen schade uitkeringen plaatsgevonden). De reserve is ultimo 2005 hoger dan € 450.000 doordat projecten zijn overlopen naar 2006. Ondanks het feit dat besluitvorming over de omvang van de reserve heeft plaatsgevonden, is het naar onze mening wenselijk dat PS en GS nogmaals overwegen wat de toegevoegde waarde is om voor dit schaderisico een afzonderlijke reserve aan te houden in aanvulling op het weerstandsvermogen van de provincie Drenthe.

#### **Reserve uitoefenen bestuursdwang (€0,24 mln. ultimo 2005)**

Dit is een reserve met een betrekkelijk geringe omvang. De geïnterviewden geven aan dat de omvang van vermeerderingen en verminderingen niet is in te schatten voor de komende jaren. Dit is de reden dat in de programmabegroting 2006 geen vermeerderingen/verminderingen zijn opgenomen en het saldo gelijk blijft. In 2005 is sprake van een lichte afname van de reserve. Er zijn geen verdere concrete verplichtingen die op de reserve rusten. Er is ook geen concrete onderbouwing aanwezig van de benodigde omvang van de reserve. Als bestuursdwang uitgeoefend moet worden, dan kunnen de kosten ten laste van deze reserve gebracht worden.

Dit is één van de reserves waarbij moet worden overwogen of de inzet van een reserve het meest geschikte middel is. Dit soort uitgaven zouden ook via de exploitatierekening kunnen lopen (al dan niet gekoppeld aan een vast budget binnen de programmabegroting). In het geval daarvoor gekozen wordt dan is sprake van vrijval van de reserve, maar daar staat tegenover dat toekomstige uitgaven die niet binnen de programmabegroting gedekt kunnen worden ten laste komen van de algemene reserve. Indien de reserve wordt gehandhaafd, dienen PS en GS ons inziens samen vast te stellen wat de gewenste maximale omvang is van de reserve zodat een deel van de reserve kan vrijvallen. Gezien het verloop van de reserve in afgelopen jaren schatten wij de omvang van de vrije ruimte op minimaal €0,1 mln.).

#### **Reserve nationaal milieubeleidsplan (€0,65 mln. ultimo 2005)**

De geïnterviewden herkennen zich niet in de bijlage bij de programmabegroting 2006 waarin het meerjarig verloop van de reserve is opgenomen (een gelijk blijvend saldo, geen vermeerderingen of verminderingen). Alleen voor 2006 is door de inhoudelijke afdeling een begroting opgesteld; deze sluit niet aan met de bedragen die zijn opgenomen in de programmabegroting. Naar verwachting is volgens de geïnterviewden in 2006 sprake van een dotatie van circa € 263.000 en een onttrekking van circa € 500.000 (deels al verplicht).

Door PS zijn een viertal speerpunten op het gebied van milieu vastgesteld. Momenteel zijn uitvoeringsprogramma's onderhanden; het eerste programma is klaar. Het is de bedoeling dat andere onderdelen binnen de provinciale organisatie projecten aandragen. Projecten die hiervoor in aanmerking willen komen moeten door GS worden geautoriseerd.

Aangegeven wordt dat de bekendheid bij andere onderdelen van de provincie Drenthe echter nog niet zeer groot is. Door het ontbreken van inzicht in aard en omvang van aanvragen is het nu nog niet mogelijk een concrete begroting op te stellen voor latere jaren. Gezien de afwijking tussen de meerjarenbegroting (zoals opgenomen in de programmabegroting) en de begroting van de inhoudelijke afdeling is het van belang dat zo spoedig mogelijk een nieuwe opzet wordt gemaakt van het financiële verloop van deze reserve in komende jaren. PS dienen hierover te worden geïnformeerd. Op basis van de ontvangen informatie is onze inschatting dat waarschijnlijk geen sprake is van vrije ruimte.

#### **Reserve monitoring voormalig stortplaatsen (0,8 mln. ultimo 2005)**

Gezien de onduidelijkheid die bestond, zijn in de programmabegroting 2006 voor de periode 2006 – 2008 geen vermeerderingen of verminderingen opgenomen. De reserve is als gevolg van de bestaande onduidelijkheden (zie hierna) niet onderbouwd. Op dit moment kunnen wij ook geen enkele uitspraak doen over eventuele vrije ruimte in de reserve. In de afgelopen jaren is de reserve gevuld door de opbrengst van heffingen op basis van de Leemtewet. In de afgelopen zes jaren heeft onderzoek gericht op de nazorgproblematiek plaatsgevonden. Dit onderzoek is naar wij hebben vernomen bijna afgerond. Een GS nota over de monitoring voormalige stortplaatsen wordt momenteel opgesteld. Daarbij wordt onder meer ingegaan op een drietal activiteiten dat ontplooid moet worden (beheer, deklaagproblematiek en sanering). De kosten worden naar wij hebben vernomen ingeschat op circa € 10 mln. De onderbouwing hebben wij niet beoordeeld. Naar wij hebben vernomen kan voor de eerste twee activiteiten de reserve worden ingezet, terwijl ook de mogelijkheid bestaat om weer een heffing in te voeren. Gezien de nieuwe informatie die beschikbaar komt en die een geheel ander licht werpt op de reserve gaan wij er vanuit dat GS zo spoedig mogelijk na het beschikbaar komen van de GS nota in overleg treden met PS over deze problematiek en de daarop betrekking hebbende reserve.

Voor deze reserve geldt dat wellicht nog een opbrengst van circa €0,5 mln. kan worden toegevoegd. In de verantwoording WBB (bodemsanering) is een deel van de kosten die betrekking hebben op de voormalige stortplaatsen opgevoerd (€0,5 mln.). Als het Ministerie hiermee akkoord gaat, hetgeen door de provincie Drenthe wordt verwacht, dan kan na ontvangst van de Rijksbijdrage de reserve met dit bedrag worden verhoogd.

Ook voor deze reserve geldt dat sprake is dotatie op basis van heffingen, waardoor met zekerheid moet worden vastgesteld dat geen sprake is van een terugbetalingsverplichting als middelen niet worden ingezet voor het doel. Als een terugbetalingsverplichting van toepassing is, dan is geen sprake van een reserve maar van een voorziening. Wij gaan er vanuit dat dit intern nader wordt uitgezocht.

#### **Reserve ontgrondingheffingen (€0,12 mln. ultimo 2005)**

De geïnterviewden herkennen zich niet in de financiële uitwerking die is opgenomen in de programmabegroting 2006 voor de periode 2006 – 2009. Gezien de aard van de activiteiten waarop de reserve betrekking heeft is een inschatting van de ontwikkelingen en



de financiële impact daarvan op de reserve in komende jaren niet te maken. Aangegeven is dat momenteel een wetsvoorstel in behandeling is waardoor het niet meer mogelijk zal zijn de huidige heffingen op te leggen. Daar staat tegenover dat wellicht een nieuwe heffing kan worden ingevoerd. Duidelijkheid is pas aanwezig als de wetgeving definitief is.

Door de geïnterviewden wordt aangegeven dat op dit moment één groot project bekend is waarbij de provincie mogelijk een omvangrijke heffing kan opleggen. Duidelijkheid ontstaat eerst indien het project definitief doorgaat. Als het project doorgaat (voor de nieuwe wet in werking treedt) dan neemt de omvang van de reserve toe en is sprake van vrije ruimte. Gezien de aard en omvang van deze reserve is het de vraag of deze reserve niet moet vrijvallen (zie hiervoor). Eventuele opbrengsten en kosten kunnen dan rechtstreeks via de exploitatierekening lopen. Aandachtspunt daarbij is dat ook voor deze reserve geldt dat sprake is van heffingen. Waarschijnlijk is geen sprake van een terugbetalingsverplichting (zie hiervoor), hetgeen een voorwaarde is om de reserve te mogen laten vrijvallen. De geïnterviewden geven aan dat als gevolg van een lopend wetsvoorstel de voorgeschreven bestedingsdoelen (met uitzondering van schadevergoedingen) wellicht worden losgekoppeld van de reserve. Zodra de wetgeving definitief dient te worden bepaald wat de gevolgen zijn voor deze reserve.

#### **Reserve uitvoering 2<sup>e</sup> fase relatienota (€0,74 mln. ultimo 2005)**

Het saldo van de reserve heeft betrekking op overgebleven middelen van Europese subsidies en Rijksmiddelen. Alles duidt erop dat dit middelen van derden zijn. Indien er een terugbetalingsverplichting op rust, dan is sprake van een voorziening in plaats van een reserve. In de brief d.d. 27 september 2005 van GS aan PS wordt dit ook concreet aangegeven ("op straffe van terugbetaling").

Op basis van de programmabegroting is sprake van een saldo per 1/1/06 van circa €0,6 mln., met een afloop tot nihil ultimo 2007 als gevolg van de financiering van grondaankopen. Door de geïnterviewden wordt de bijdrage vanuit de reserve voor grondaankoop in 2006 op basis van de nu bekende informatie op circa €116.000 ingeschat. In de programmabegroting 2006 is voor 2006 nog een vermindering van €316.000 opgenomen (en €301.000 voor 2007). Door de geïnterviewden wordt echter aangegeven dat het zeer moeilijk is om een concrete inschatting te maken van (a) de mate en omvang van grondaankopen en (b) de bijdrage die daarbij ten laste van de reserve komt. Bij grondaankopen wordt eerst getracht om hiervoor andere middelen/financiering aan te wenden. Pas als dat niet lukt wordt de 'reserve' ingezet. Grondaankopen zijn bovendien sterk marktafhankelijk. Gezien de aard en het doel van de reserve is geen concrete onderbouwing aanwezig.

#### **Reserve uitvoering SOL (0,06 mln. ultimo 2005)**

Geïnterviewden herkennen zich niet direct in de jaarlijkse mutaties die in de programmabegroting 2006 zijn opgenomen voor de periode 2006-2009. Er zal geen sprake zijn van vermeerderingen in 2006 en 2007 zoals opgenomen in de programmabegroting.

Voor deze reserve geldt dat een concreet bestedingsplan aanwezig is, waarbij veel contracten voor een periode van 6 jaar zijn afgesloten. In 2002 heeft volgens de geïnterviewden nog een inhoudelijke afstemming met PS plaatsgevonden. Toekomstgericht bestaat samenhang met het ILG. In dat kader dient dan ook te worden gezien wat de toekomst is van deze reserve. Vooralsnog is geen sprake van vrije ruimte en is de onderbouwing adequaat. Door wijzigingen in de toerekening aan begrotingsjaren (als gevolg van het BBV) vindt de inzet van de reserve sneller plaats dan verwacht. Onduidelijk is of de reserve geheel toereikend is. Nadere actualisatie is wenselijk en informatievoorziening aan PS is wenselijk.

Gezien de aard en omvang van de reserve moet naar onze mening ook voor deze reserve worden overwogen (zie hiervoor) in hoeverre PS en GS het wenselijk achten om deze reserve te continueren. Wellicht is het beter om de inzet van deze middelen via de exploitatierekening te laten verlopen. Gezien de aard van de onderliggende meerjarige verplichtingen leidt dit overigens niet tot vrije ruimte.

#### **Reserve versterking economische structuur (€3,59 mln. ultimo 2005)**

Deze reserve bestaat uit twee delen. De eigenlijke reserve bestaat uit middelen die gedurende de periode waarop de begroting betrekking heeft worden ingezet voor de cofinanciering van meerjarige (Europese) projecten, zoals Kompas, alsmede voor de realisatie van een ID-subsidie (conform PS-besluit). In deze reserve is echter op basis van de NRV ook het voormalige werkgelegenheidsfonds ondergebracht. Volgens de budgethouder betreft dit een bedrag van circa €0,45 mln. Dit zijn middelen die destijds (in de verhouding 1/3, 1/3, 1/3) door het toenmalige Regionale Arbeidsbureau, de 12 Drentse gemeenten en de provincie Drenthe ingebracht met als doel het realiseren van extra arbeidsplaatsen. Door de budgethouder wordt aangegeven dat deze middelen op dit moment niet goed kunnen worden ingezet. Tweederde van het totale bedrag betreft volgens de budgethouder middelen van derden die kunnen worden teruggevorderd. Dat betekent dat circa €0,3 mln. eigenlijk als een voorziening geclassificeerd moet worden.

Op basis van de programmabegroting 2006 is uitgegaan van een gelijkmatige inzet van het budget en de reserve gedurende de periode 2006-2009. Door de koppeling met de reserve zijn de middelen zonder jaarafgrenzing ('ontschotting') in te zetten door GS. In de praktijk is geen sprake van een gelijkmatige inzet. Er is sprake van een langere aanlooperperiode voor het uitonderhandelen van de inzet van middelen per project en het contractueel vastleggen daarvan. De stand per 1/1/2006 volgens de programmabegroting bedraagt circa €1,7 mln. De stand volgens de conceptjaarrekening 2005 bedraagt €3,6 mln. De budgethouder geeft aan dat in de definitieve jaarrekening 2005 een korte toelichting zal worden gegeven op de vertraagde inzet van de middelen en de hogere stand van de reserve. Naar onze mening is het van belang dat daarbij ook wordt aangegeven wat het effect is van de vertraging op de inzet van de middelen in de periode 2006 – 2009. Met andere woorden: wordt deze initiële vertraging al in 2006 ingelopen of pas in latere jaren? Door dit concreet aan te geven heeft PS een beter inzicht in de inzet van de middelen en

kan ook in latere jaren meer invulling worden gegeven aan de controlerende functie. Dit geldt in algemene zin voor alle reserves waarbij de inzet vertraagd plaatsvindt.

Op basis van de informatie die wij hebben verkregen van de budgethouder is sprake van een concrete lijst met projecten en bijbehorende financiële bijdragen (periode 2006-2009). Daarnaast is naar wij hebben vernomen ook sprake van reserveprojecten. De inzet is om met zo min mogelijk middelen per project een zo optimaal rendement te realiseren. Niet ingezette middelen zijn op deze wijze beschikbaar voor extra projecten. Vanwege de onderhandelingen met private en publieke partijen wordt deze informatie niet op voorhand openbaar gemaakt. Het is wenselijk dat PS en GS besluiten welke actie moet worden ondernomen inzake de middelen die samenhangen met het voormalige werkgelegenheidsfonds. Ook dient PS te overwegen in hoeverre aanvullende informatie (al dan niet openbaar) wenselijk is over de inzet van deze reserve. Zie ook paragraaf 3.2.

#### **Reserve sociale en culturele ontwikkeling (€0,04 mln. ultimo 2005)**

Volgens de programmabegroting 2006 kent deze reserve geen saldo in de periode 2006 – 2009. Gebleken is echter dat deze reserve wel een (beperkt) saldo heeft. Het saldo bedraagt per 31/12/2005 op basis van de cijfers die de grondslag vormen voor de conceptjaarrekening 2005 circa € 40.000. De reserve is gekoppeld aan het budget van het programma 'mensen in het middelpunt' voor de periode 2005-2008. Door de koppeling met de reserve zijn de middelen zonder jaarafgrenzing ('ontschotting') in te zetten in de betreffende periode. Aan het eind van de periode dient de reserve nihil te zijn, anders kan het resterende saldo opnieuw worden ingezet door PS en GS.

#### **Reserve stedelijke ontwikkeling (€1,7 mln. ultimo 2005)**

Dit is een nieuwe reserve ingaande 2005. Het budget en de daaraan gekoppelde reserve dienen te worden ingezet in de lopende periode tot en met 2008. Ultimo 2008 resterende middelen zonder onderliggende verplichtingen kunnen opnieuw worden ingezet door PS en GS. Door de koppeling van het budget aan de reserve kan de inzet van de middelen plaatsvinden gedurende de periode ('ontschotting'). Het budget bedraagt jaarlijks circa € 2,3 mln. (3 jaar lang). In 2005 is voor circa € 0,6 mln. ingezet, zodat het saldo per 31/12/2005 € 1,7 mln. bedraagt (op basis van de cijfers die de basis vormen voor de conceptjaarrekening 2005). Dit saldo is iets hoger dan was voorzien in de programmabegroting 2006 (€ 1,5 mln.). In de programmabegroting is opgenomen dat het saldo in 2006 en 2007 onveranderd € 1,5 mln. bedraagt en dat in 2008 een extra inzet van € 1,5 mln. plaatsvindt. Dat was een globale inschatting aangezien geen duidelijkheid bestond over de inzet van de middelen in de komende periode en het effect daarvan op de reserve. Inmiddels is een inhoudelijk programma opgezet. Op basis van de ontvangen informatie is eind 2005 sprake van circa € 0,4 mln. aan verplichtingen.

#### **Reserve kosten flankerend beleid (€0,55 mln. ultimo 2005)**

Deze reserve is ingesteld door PS en is tevens gekoppeld aan het jaarlijkse budget voor flankerend beleid (van circa € 0,14 mln.). In 2005 is in totaal € 0,5 mln. -/- het jaarbudget van € 0,14 mln. ten laste van de reserve gebracht. Het saldo bedraagt per 31/12/2005

circa €0,5 mln. Ten opzichte van de stand in de programmabegroting 2006 (stand per 1/1/2006) is de stand circa €0,2 mln. lager. Op jaarbasis is moeilijk een inschatting te maken van de inzet van de reserve. Dat is ook logisch gezien de aard van de reserve. Gezien de aard en de omvang van de reserve dient naar onze mening in voorkomende (nieuwe) situaties concreet te worden nagegaan in hoeverre het wenselijk is een dergelijke reserve voor flankerend beleid te vormen. Wellicht is het wenselijker als voor concreet in te schatten kosten een voorziening reorganisatiekosten wordt gevormd en dat voor de overige kosten tijdelijk extra budget in de programmabegroting wordt opgenomen. Op basis van een afweging van de alternatieven kan door PS en GS gekozen worden voor de systematiek die het best voldoet aan kaderstelling, inzicht, verantwoording, praktisch handelen en het afleggen van verantwoording door GS aan PS. Daarnaast dient PS na te gaan in hoeverre het wenselijk is dat periodiek nadere informatie over de inzet van deze reserve wordt verkregen (zie ook paragraaf 3.2) en dient te worden overwogen (in overleg met GS) om concreet te bepalen waarvoor de reserve in komende jaren mag worden ingezet en wanneer de inzet van de huidige reserve voor flankerend beleid moet zijn beëindigd.

#### **Reserve frictiekosten ombuigingen (€0,55 mln. ultimo 2005)**

Deze reserve is ingesteld door PS. Eind december 2005 is door PS een aanvullende dotatie van €0,14 mln. goedgekeurd. In 2005 is in totaal circa €40.000 ten laste van de reserve gebracht. Het saldo bedraagt per 31/12/2005 circa €0,55 mln. Dit is €0,1 mln. hoger dan de stand per 1/1/2006 in de programmabegroting 2006. Op jaarbasis was voor de periode 2006-2009 moeilijk een inschatting te maken van de inzet van de reserve. Dat is ook logisch gezien de aard van de reserve. Onduidelijk is om welke reden in de programmabegroting 2006 een negatief saldo (-/- €61.000) is opgenomen ultimo 2009. Dat is waarschijnlijk geen juist saldo aangezien het weinig zinvol is om uit te gaan van een negatieve Reserve frictiekosten ombuigingen.

Voor deze reserve geldt dezelfde opmerking als hiervoor toegelicht bij de Reserve flankerend beleid over de noodzaak/wenselijkheid om hiervoor een reserve te vormen. Ook de andere aanbevelingen die in de laatste alinea van de Voorziening flankerend beleid zijn opgenomen zijn voor deze voorziening relevant. Om doublures te voorkomen wordt daar naar verwezen.

#### **Risicoreserve BTW Compensatiefonds (€5,21 mln. ultimo 2005)**

Met betrekking tot deze reserve geldt dat de vorming heeft plaatsgevonden bij de invoering van het BTW-compensatiefonds (BCF). De eerste uitname van het Provinciefonds hoefde niet te worden afgedragen. Dit is de basis geweest voor de vorming van de risicoreserve, samen met de uitname van BTW uit de bestaande reserves en voorzieningen en de uitname van BTW uit bestaande activa. De reserve is verder niet onderbouwd. De destijds berekende resterende post is aan de risicoreserve gedoteerd en in de afgelopen jaren hebben enkele kleine uitnames plaatsgevonden.

De positie van de provincie Drenthe op het punt van het BCF wordt bepaald door de uitname uit het Provinciefonds enerzijds en de jaarlijkse compensabele BTW die de

provincie Drenthe claimt (en op termijn gehonoreerd krijgt). Voor het laatste is onder meer het investeringsvolume van de provincie Drenthe van belang. Voor de uitname en de claim op het BCF is ook de verhouding ten opzichte van andere provincies van belang.

Momenteel vinden twee ontwikkelingen plaats die van belang zijn voor deze reserve. In de eerste plaats vindt momenteel een BTW controle plaats door de Belastingdienst, waarbij ook wordt nagegaan in hoeverre de onderbouwing en de jaarlijkse claim van compensabele BTW in het kader van het BCF vanaf 2003 juist en volledig is. Tot op heden is de provincie Drenthe nog niet geïnformeerd over de uitkomsten van deze controle. Indien en voorzover sprake is van grote incidentele en/of structurele correcties dan kan dit effect hebben op de risicoreserve. In de tweede plaats vindt op landelijk niveau momenteel een evaluatie plaats van de werking van het BCF en de wijze waarop de jaarlijkse uitname uit het Provinciefonds moet worden berekend. Dit zal waarschijnlijk leiden tot duidelijkheid over de definitieve uitname uit het Provinciefonds per provincie. Op dit moment bestaat nog geen duidelijkheid over eventuele financiële consequenties.

Op voorhand wordt door ons de omvang van de risicoreserve BTW (€5,21 mln. ultimo 2005) als relatief omvangrijk ingeschat. Zodra de uitkomsten van de twee hiervoor gesignaleerde ontwikkelingen bekend zijn en de structurele effecten voor de provincie Drenthe bekend zijn dan kan worden bepaald in hoeverre de risicoreserve vrije ruimte bevat. Vooruitlopend op de landelijke evaluatie en de lopende controle kan niet met grote zekerheid worden aangegeven wat de omvang is van de eventuele vrije ruimte. Uit telefonisch overleg met enkele provincies blijkt een wisselend beeld. De BCF-reserve is voor de betreffende provincies als volgt:

- Noord-Holland: circa € 18,7 mln.
- Limburg: circa € 7,3 mln.
- Overijssel: circa € 5,4 mln.
- Fryslân: circa € 0,2 mln.
- Gelderland: € 0,0 mln.

Duidelijk is dat de provincies zeer verschillend met de BCF-reserve omgaan. De provincie Noord-Holland houdt de reserve aan tot het moment dat de landelijke evaluatie heeft plaatsgevonden en het effect daarvan bekend is. De provincies Fryslân en Gelderland hebben de BCF-reserve in 2005 al tot nihil vrij laten vallen (Fryslân met uitzondering van een specifiek BTW-deel in bestaande activa). Uitgangspunt daarbij is dat eventuele negatieve effecten van de evaluatie binnen de begroting worden opgevangen of ten laste komen van de algemene reserves.

Provinciale Staten van de provincie Drenthe kunnen ervoor kiezen om de BTW reserve deels (bijvoorbeeld 25% of 50%) of zelfs geheel vrij te laten vallen en een nieuwe bestemming aan de vrijgekomen middelen te geven. Eventuele negatieve financiële effecten kunnen daar waar nodig gedekt worden uit de bestaande algemene (vrije) reserves. Dat is ook de functie van deze reserves binnen het weerstandsvermogen.

### **Reserve stimulering vitaal platteland (€0,95 mln. ultimo 2005)**

Deze reserve is nieuw gevormd op basis van de NRV, waarbij tegelijkertijd enkele bestaande reserves aan deze nieuwe reserve zijn toegevoegd (zie paragraaf 3.3). In de programmabegroting 2006 was deze reserve ten onrechte niet opgenomen. Indien een saldo nihil werd verondersteld, dan had de reserve op deze wijze verantwoord moeten worden. Uit de cijfers die de basis vormen voor de conceptjaarrekening 2005 blijkt dat deze reserve ultimo 2005 een saldo heeft van €0,95 mln. Deze reserve dient ter ondersteuning uitvoering Hoofdlijn Landelijk Gebied en is gekoppeld aan omvangrijke jaarlijkse budgetten die zijn opgenomen in de programmabegroting. Door de koppeling van de reserve aan het budget kan het budget los van de jaargrenzen worden ingezet ('ontschotting'). Gezien het feit dat:

1. deze reserve niet in de programmabegroting 2006 was opgenomen;
  2. er sprake is van een omvangrijk saldo per 31/12/2005;
  3. er sprake is van een omvangrijk jaarlijks budget waaraan de reserve is gekoppeld;
- verdient het naar onze mening aanbeveling dat PS door GS nader worden geïnformeerd over de omvang en de inzet van deze reserve in 2006 en (indien de reserve niet in 2006 wordt ingezet) in latere jaren.

### **Voorziening spaarregeling compensatieverlof (€1 mln. ultimo 2005)**

Deze voorziening is op basis van de toelichting bestemd voor het opvangen van de kosten van externe inhuur wanneer medewerkers gebruik maken van de mogelijkheid tot compensatieverlof. De voorziening is echter opgebouwd op basis van de gespaarde uren en de daaraan te koppelen personele kosten. In feite zou de voorziening moeten worden berekend op basis van de kans dat (a) medewerkers die deelnemen aan de spaarregeling compensatieverlof in komende jaren langdurig verlof opnemen. De kans (b) dat sprake zal zijn van externe vervanging, gevolgd door de inschatting van de kosten van externe vervanging. Dit zijn twee zeer moeilijk uitvoerbare kansberekeningen en een op voorhand lastige inschatting van de externe kosten. Naar onze mening moet door PS en GS worden overwogen of het noodzakelijk c.q. wenselijk is deze voorziening te handhaven. In feite is alleen dan sprake van een voorziening indien en voor zover de inschatting reëel is dat verlof wordt opgenomen en dat externe vervanging noodzakelijk is. Nagegaan dient te worden in hoeverre deze kosten indien en voor zover ze ontstaan ook binnen de programmabegroting kunnen worden opgevangen, in combinatie met goede afspraken hierover tussen PS en GS. Dit laatste is nodig om te voorkomen dat GS in feite geen budget heeft om tijdelijk externen in te huren daar waar nodig (bij langdurig gebruik van de spaarregeling compensatieverlof door medewerkers).

### **Voorziening groot onderhoud provinciehuis (€1 mln. ultimo 2005)**

Voor deze voorziening geldt dat een zeer gedetailleerd onderhoudsplan aanwezig is. Uit de afgelopen jaren blijkt dat sprake is van een toename van de voorziening door het uitstellen van vervanging en onderhoud als gevolg van:

1. langere levensduur dan verwacht;
2. de komende renovatie van het provinciehuis.

Uitstel ad 1) kan op termijn leiden tot vrije ruimte in de voorziening. Datzelfde geldt voor uitstel ad 2). Dit laatste hangt echter in belangrijke mate af van de aard en inhoud van de renovatie en de wijze waarop kosten worden toegerekend aan de opgebouwde voorziening. Uit ons onderzoek is gebleken dat actualisatie van het uit te voeren groot onderhoud en de financiële consequenties daarvan niet heeft plaatsgevonden. Het plan is in 2001 opgesteld. Naar onze mening is het van belang dat een frequentie van actualisering wordt vastgelegd die past bij de aard en inhoud van de voorziening. Mede gezien het geconstateerde uitstel zijn wij van mening dat actualisering al had moeten plaatsvinden (ook als vooruitblik op de eventuele renovatie).

Met betrekking tot de inhoudelijke onderbouwing geldt dat wij van mening zijn dat de kosten die in 2001 zijn gehanteerd om de jaarlijkse dotatie te bepalen niet alleen betrekking hebben op groot onderhoud. Ook andere (onderhouds)kosten zijn hierin opgenomen. Dat leidt tot een voorziening waarin kosten van groot onderhoud als ook andersoortige kosten die met het provinciehuis samenhangen samen komen. Een groot deel van de opgenomen andersoortige kosten hebben naar onze mening (a) geen betrekking op groot onderhoud en (b) zijn bovendien in grote lijnen jaarlijks gelijk van omvang. Slechts voor enkele grote kostencomponenten zoals CV installatie, buitenschilderwerk, koudeopwekking, verlichting, liften, bitumenbedekking, vloerbedekking en bestrating is naar onze mening sprake van echt groot onderhoud waarvoor een voorziening kan worden gevormd.

In feite is naar onze mening in de praktijk sprake van een samenloop van een reserve voor kostenegalisatie en een voorziening voor groot onderhoud. Het verdient ons inziens dan ook aanbeveling om in de voorziening voor groot onderhoud alleen echt groot onderhoud op te nemen. De overige (jaarlijkse of tweejaarlijkse kosten) kunnen beter in het vaste exploitatiebudget (als onderdeel van een programma) worden opgenomen. Daarnaast is het wellicht wenselijk om nu al een uitspraak te laten doen over de omvang van uit te stellen onderhoud met het oog op een eventuele renovatie.

#### **Voorziening kapitaalslasten kunstwerken (€3,3 mln. ultimo 2005)**

Bij de vorming van de voorziening in 2002 heeft besluitvorming door PS plaatsgevonden en is PS ook geïnformeerd over de aard, de opzet en de inhoud van de voorziening. De voorziening heeft betrekking op alle 150 kunstwerken. Deze kunstwerken zullen naar verwachting in de periode 2040 – 2070 worden vervangen. Er wordt jaarlijks circa € 1,1 mln. gedoteerd aan de voorziening. Tot 2010 worden geen onttrekkingen verwacht. Ten opzichte van 2002 is sprake van twee belangrijke wijzigingen. In het kader van het BCF is de BTW-component uit de voorziening gehaald. In het kader van het BBV vindt jaarlijks geen rentetoerekening meer plaats (aangezien de voorziening niet op contante waarde is bepaald). Ondanks deze twee belangrijke wijzigingen heeft nog geen actualisatie plaatsgevonden. Het is naar onze mening van belang dat dit op korte termijn plaatsvindt en dat niet wordt gewacht tot 2012 (het moment van de geplande actualisatie/herziening), zodat op korte termijn duidelijk wordt wat de nieuwe jaarlijkse dotatie moet zijn ter dekking

van de kapitaallasten van de investeringen in kunstwerken (zonder BTW). Op dit moment is dus niet inzichtelijk wat het effect op de jaarlijkse (structurele) dotatie is.

Deze voorziening is gericht op de dekking van de kapitaallasten van toekomstige investeringen in kunstwerken. Onder de reserves is een reserve aanwezig voor de kapitaallasten van toekomstige investeringen in verkeer en vervoer. Het betreft in beide gevallen het 'sparen voor dekking van toekomstige kosten'. Naar onze mening heeft de huidige voorziening kapitaallasten kunstwerken zeer veel eigenschappen van een bestemmingsreserve. Het verdient dan ook aanbeveling om de onderbouwing op basis van het BBV en de daarbij behorende classificatie intern te laten herbeoordelen.

#### **Voorziening groot onderhoud museum (€0,2 mln. ultimo 2005)**

Voor deze voorziening gelden dezelfde opmerkingen die ook zijn gemaakt bij de voorziening groot onderhoud provinciehuis (met uitzondering van de daar gemaakte opmerking over de eventuele renovatie). Teneinde doublures te voorkomen wordt naar de daar gemaakte opmerkingen verwezen.

Een punt van aandacht is dat bij de onderbouwing van de voorziening destijds geen rekening is gehouden met de toenemende kosten (zoals steigers en hoogwerkers) die samenhangen met extra veiligheidseisen die inmiddels van kracht zijn. Daarnaast is sprake van een relatief oud gebouw, met bouwkundige aandachtspunten die daarbij horen. Dit zijn aandachtspunten die in een actualisatie meegenomen dienen te worden.

### **3.5 Nota Reserves en Voorzieningen (NRV)**

De NRV is naar onze mening een belangrijk document, onder meer voor het verkrijgen van een actueel inzicht in aard en omvang van reserves en voorzieningen (financieel en de daaraan gekoppelde inhoudelijke en beleidsmatige doelstellingen) en de daarbij behorende structurele en incidentele dotaties. Daarnaast is de NRV bedoeld als instrument voor PS voor eventuele heroverweging van reserves en om een indruk te krijgen van de toereikendheid van de getroffen voorzieningen, mede in relatie tot het weerstandsvermogen en de risico's van de provincie Drenthe.

Uit ons onderzoek komen aandachtspunten en aanbevelingen naar voren die zijn opgenomen in hoofdstuk 2.



## 3.6 Procesverbetering/interne beheersing

Alhoewel ons onderzoek zich niet uitstrekt tot de gehele Planning en Control cyclus van de provincie Drenthe hebben wij wel een aantal attentiepunten rondom de rol van reserves en voorzieningen in deze cyclus geconstateerd. Een aantal bevindingen en aanbevelingen zijn hiervoor al gemaakt, onder meer op het gebied van presentatie en toelichting (inhoudelijk en financieel) in de instrumenten die deel uitmaken van de Planning en Control cyclus.

Ons onderzoek richt zich op de onderzoeksvragen van de Onderzoekscommissie van Provinciale Staten. Interne beheersing is de verantwoordelijkheid van GS. Zonder dat wij onderzoek naar de interne beheersing gedaan hebben, zijn toch enkele aandachtspunten naar voren gekomen die wij gezien de samenhang met ons onderzoek rapporteren. De adviespunten dienen te worden beschouwd als adviespunten aan GS en de directie.

Op basis van de verkregen informatie heeft dit deels te maken met de wijze waarop interne procedures en werkwijzen in de loop der jaren zijn ontstaan (bijvoorbeeld het ontbreken van een meer formele afstemming tussen budgethouder/inhoudelijk betrokken medewerkers enerzijds en Financiën en Control (FC) anderzijds). Daarnaast worden bij de totstandkoming van de programmabegroting de verantwoorde saldi, vermeerderingen en verminderingen per reserves en voorzieningen ook niet concreet gedocumenteerd binnen FC. In combinatie met personele mutaties binnen FC heeft dit vervolgens geleid tot onduidelijkheden bij het achteraf nagaan hoe posten tot stand zijn gekomen. Dit heeft de uitvoering van ons onderzoek nogal vertraagd en heeft er ook in geresulteerd dat per saldo op onderdelen nog steeds enkele onduidelijkheden aanwezig zijn (zowel bij ons als bij enkele budgethouders).

Aangezien personele mutaties altijd voor zullen komen in de loop der jaren is het van belang dat aan de eerste twee aandachtspunten wordt gewerkt. Wij adviseren dan ook een meer formele afgrenzing van verantwoordelijkheden tussen budgethouder en FC. De budgethouder is te allen tijde eindverantwoordelijk voor de reserve/voorziening en de ontwikkelingen daarin. FC heeft daarbij een belangrijke ondersteunende, adviserende en controlerende rol en zorgt daarnaast voor het verantwoorden van reserves en voorzieningen in de instrumenten binnen de Planning & Control cyclus op basis van de informatie die door de budgethouder is aangeleverd. Dit dient naar onze mening duidelijk te blijken uit de onderbouwing van de programmabegroting. Hiervoor is adequate dossievoering nodig. Wij adviseren dan ook om jaarlijks een soort van begrotingsdossier aan te leggen waaruit blijkt welke informatie door de budgethouder is aangeleverd en op welke wijze dit heeft geleid tot de verantwoording (financieel en inhoudelijk) in de programmabegroting. Dezelfde systematiek kan ook worden toegepast bij het opstellen/actualiseren van een NRV.

### 3.7 Overige bevindingen en attentiepunten

In het kader van het BBV is het onderscheid tussen reserves en voorzieningen zeer concreet gemaakt. Dit onderscheid is enerzijds van belang aangezien reserves onderdeel uitmaken van het eigen vermogen en voorzieningen onderdeel uitmaken van het vreemd vermogen. Anderzijds geldt dat voorzieningen gevormd moeten worden, terwijl algemene reserves en bestemmingsreserves op basis van besluitvorming door PS worden ingesteld en gemuteerd. De classificatie als reserve of voorziening heeft na de invoering van het BBV ook een veel groter effect op de verwerking van vermeerderingen en verminderingen in de programmabegroting en de jaarrekening, als ook op de resultaatbepaling en de resultaatbestemming. Op basis van deze argumenten is het derhalve van belang dat een scherpe scheiding aanwezig is tussen reserves en voorzieningen. Dit scherpe onderscheid lijkt in onvoldoende mate aanwezig en wordt in ieder geval onvoldoende scherp toegelicht.

In hoofdstuk 3 zijn wij bij een aantal reserves en voorzieningen ingegaan op aandachtspunten die wij signaleren ten aanzien van de classificatie van een aantal reserves en voorzieningen. Wij adviseren de provincie Drenthe om extra aandacht te besteden aan de juiste classificatie van reserves en voorzieningen.

