

Analyse jaarrekeningresultaat 2006

1. Aanleiding

Op 6 juni 2007 heeft de commissie Bestuur, Europa en Middelen advies uitgebracht aan provinciale staten over de provinciale jaarrekening 2006. De commissie beveelt onder meer aan om een analyse uit te voeren naar de oorzaken van het positief resultaat over 2006 zodat vervolgens kan worden bepaald of, en zo ja welke acties noodzakelijk zijn om de voor een boekjaar begrote gelden ook daadwerkelijk uit te geven. Deze analyse dient nog voor de begrotingsbespreking in het najaar klaar te zijn, mede gezien de ambities die de provincies zich stelt in de nieuwe collegeperiode. Tijdens de behandeling van de jaarrekening in PS op 2 juli 2007 hebben GS de toezegging gedaan de onderbesteding te onderzoeken.

Deze aanbevelingen zijn door GS overgenomen in het Masterplan "Verbetering planning & control cyclus en –documenten", dat is besproken in de vergadering van de subcommissie voor de jaarrekening op maandag 10 september 2007.

2. Afbakening

In deze notitie is een nadere analyse opgenomen van de opbouw van het rekeningsaldo 2006 en de oorzaken van het positief rekeningsaldo, zo ver mogelijk onderscheiden naar bestedingsritmes. De commissie BEM geeft aan dat er mogelijk vijf verschillende bestedingsritmes te onderscheiden zijn (vaste lasten, kortlopende lasten, coalitiemiddelen, investeringen, cofinanciering) waarbij voor een aantal geldt dat die moeilijk in een jaarlijks ritme van begroting en verantwoording passen. Dit onderschrijven wij. Echter, omdat de financiële administratie niet ingericht is op het registreren van en rapporteren over budgetten onderscheiden naar kasritmes, is het opstellen van een analyse die hierop aansluit, uitsluitend extracomptabel mogelijk. De opstelling daarvan brengt aanzienlijk veel werkzaamheden met zich mee. In het hiervoor genoemde masterplan wordt een herinrichting van de financiële administratie voorzien. Bij de uitwerking daarvan zullen wij bezien in hoeverre de bestedingsritmes kunnen worden ingepast, zodat met behulp van het financiële systeem de gewenste informatie kan worden gegenereerd. In de nu voorliggende analyse is wél zoveel mogelijk gekeken naar de aard van de budgetten (structureel en incidenteel).

3. Opbouw rekeningresultaat 2006

Het "bruto" rekeningresultaat 2006 (gemeten ten opzicht van de laatste begrotingswijziging 2006 en voor verwerking van mutaties in de reserves) bedraagt € 56,1 mln positief. Dit is ongeveer 12% van de totale lasten van de provincie. Het resultaat op de reserves bedraagt € 37,0 mln negatief. Dat wil zeggen dat er € 37 mln minder aan de reserves is onttrokken dan begroot.

Na verwerking van dit resultaat op reserves bedraagt het "netto" rekeningresultaat 2006 € 19,1 miljoen negatief. Dit is 4% van de totale lasten.

Een samenvatting van de opbouw van het rekeningresultaat is opgenomen als bijlage bij deze notitie.

4. Analyse resultaat op mutaties in reserves

Als het gaat om het inzichtelijk maken van onderbesteding/ budgetten die niet volledig benut zijn, is het van belang om naar de analyse van het resultaat op de reserves te kijken. Veel van deze niet-bestede middelen worden immers, conform geldende financiële afspraken, teruggestort in een reserve. De belangrijkste reserves hiervoor zijn de Reserve Projecten, de Reserves Nog te verrichten activiteiten, de Reserve Structuurfonds en de Reserve Grote Wegen Werken.

Het resultaat op de reserves in de jaarrekening 2006 (€ 37 mln minder onttrokken dan begroot) bestaat uit:

- € 14,3 storting in de Reserve Projecten
 - € 5,4 storting in de Reserves Nog te verrichten activiteiten (NTVA)
 - € 10,6 minder onttrokken aan de Reserve Structuurfonds
 - € 1,1 extra storting in het Stimuleringsfonds
 - -/ € 4,0 extra onttrekking aan Reserve Grote Wegen Werken
 - € 2,5 instellen reserve Cofinanciering
 - € 5,9 instellen reserve Ecoducten
 - € 1,4 instellen reserve Fort aan de Buursteeg
 - -/ € 0,2 overige mutaties niet begroot
- € 37,0

De belangrijkste posten worden hierna nader toegelicht.

4.1 *Reserve Projecten*

Met ingang van de jaarrekening 2005 is de Reserve Projecten in het leven geroepen. De reserve projecten is bedoeld om tussentijdse saldi van lopende projecten over te kunnen hevelen naar het volgend jaar. Projecten hebben immers een andere cyclus dan het reguliere beleid; hun cyclus gaat over de jaargrenzen heen. Het betreft hier incidentele budgetten (voor één of enkele jaren toegekend). PS hebben een lijst vastgesteld met specifieke projecten die gekoppeld zijn aan de reserve Projecten. In de jaarrekening 2006 is bij de toelichting op de Reserve Projecten per project aangegeven hoeveel wordt overgeheveld via de reserve Projecten naar het volgend jaar en waarom. De belangrijkste redenen die genoemd worden voor de overboekingen zijn vertragingen in de projecten als gevolg van benodigd extra onderzoek, minder subsidieaanvragen ingediend dan verwacht, vacatures, onafgeronde prestatiecontracten met gemeenten en afspraken met partners voor cofinanciering welke nog niet definitief zijn.

4.2 *Reserves Nog te verrichten activiteiten*

Op 19 december 2006 hebben PS besloten om, vooruitlopend op de jaarrekening 2006, een aantal incidentele kredieten 2006 over te hevelen naar 2007 door middel van de Reserves NTVA. In totaal betreft het € 5,4 mln, waarvan € 32.000 middelen uit het (oude) coalitieakkoord.

Het is al een aantal jaren gebruikelijk om het niet-bestede deel van incidentele budgetten in een volgend jaar weer beschikbaar te stellen, de zogenaamde overboekingen. Met ingang van de jaarrekening 2004 zijn de criteria voor overboekingen aanzienlijk aangescherpt door PS. Voor 2006 zijn 24 overboekingen door PS goedgekeurd. Opvallend is dat de vier grootste overboekingen (ruim € 2,3 mln van de € 5,4 mln) zijn terug te voeren op in vertragingen die buiten de invloedssfeer van de provincie liggen (subsidieverzoeken die nog niet worden ingediend, ontbrekende cofinancieringsmiddelen van het Rijk etc.)

4.3 *Reserve Structuurfonds*

Deze reserve fungeert als egaliseringsreserve ten behoeve van de uitvoering van de Agenda 2010-projecten. De in de begroting voor Agenda 2010 beschikbare middelen worden in het Structuurfonds gestort en vervolgens wordt het fonds aangewend ter bekostiging van de projectuitgaven. In 2006 is € 10,6 miljoen minder aan deze reserve onttrokken dan begroot. Dit wordt, volgens de toelichting op programma 1.5, voornamelijk veroorzaakt door vertragingen in de diverse projecten, zoals vertragingen als gevolg van het nog niet ontvangen van alle benodigde vergunningen, vertragingen in besluitvormingsprocedures, andere kasritmes dan begroot etc.

4.4 *Reserve Grote Wegen Werken*

De reserve Grote Wegen Werken is gevormd om op termijn de wegeninvesteringen uit het UMP te kunnen realiseren. De jaarlijkse storting aan, evenals onttrekking aan deze reserve is afhankelijk van het operationaliseren van investeringsprogramma zoals beschreven in het SMPU.

In 2006 is € 4 mln méér onttrokken aan de Reserve GWW dan begroot. Dit wordt veroorzaakt door het negatieve saldo op de UMP-projecten ten opzichte van de begroting. Doordat de ontvangsten lager

zijn, is er meer onttrokken aan de reserve om de lasten te kunnen dekken. De lagere ontvangsten worden met name verklaard door de vertraging van de aansluiting Oostelijke Rondweg Veenendaal. Door de achterstand in de werkzaamheden kunnen de kosten nog niet worden gedeclareerd. Daarnaast zijn er zes projecten waarbij een deel van de declaraties of subsidiebijdrage pas gerealiseerd kan worden na afsluiting van het boekjaar 2006.

4.5 Instellen drietal nieuwe reserves

In 2006 hebben PS ingestemd met het instellen van enkele nieuwe reserves. Bij een drietal van hen (Cofinanciering, Ecoducten en Fort aan de Buursteeg) zijn de bedragen abusievelijk niet als reserve geraamd, maar als lasten op het betreffende programma. Hierdoor lijkt het alsof deze bedragen op de programma's niet benut zijn. Er is in deze gevallen echter sprake van een foutieve begrotingswijziging, en niet van een onderuitputting van budgetten. Bij het vaststellen van de jaarrekening 2006 zijn deze reserves alsnog correct ingesteld.

5. Analyse netto rekeningresultaat

Wat is nu de verklaring van het netto rekeningresultaat van € 19,1 miljoen positief? Betreft het hier incidentele of structurele oorzaken en is er sprake van onderuitputting van budgetten? Uit hoofdstuk 1 van de Jaarrekening Deel I blijkt dat het grotendeels (€ 9,9 mln) gaat om incidentele meevallers in plaats van onderuitputting van budgetten. Het betreft de volgende posten:

- € 5,7 mln dividenduitkeringen nutsbedrijven
De dividenduitkeringen aan nutsbedrijven worden voorzichtigheidshalve niet geraamd omdat de hoogte van het jaarlijkse bedrag onzeker is en afhankelijk van de resultaten van de nutsbedrijven. Bovendien betrof de uitkering van € 5,7 mln incidentele dividenduitkeringen
- € 2,3 mln lagere personeelslasten als gevolg van wijzigingen in wettelijke regelingen
- € 1,9 mln boekwinst verkoop provinciale eigendommen

Daarnaast wordt het resultaat voor € 3,1 miljoen veroorzaakt door onbenutte stelposten. Stelposten zijn in feite "reserveringen" in de lopende begroting, waarvan de specifieke bestedingen of bedragen nog niet bekend zijn. Het betreft voor 2006 met name de stelpost rente voorfinanciering. De stelpost voorfinanciering is ingesteld naar aanleiding van het "oude" coalitieakkoord 2004-2007. Op basis van de verwachte bestedingen uit dit Coalitieakkoord (zoals het Randstadspoor) werd ingeschat dat structureel € 2,5 mln nodig zou zijn als dekking voor de voorfinancieringsrentekosten. Inmiddels is gebleken dat, op basis van het werkelijke uitgavenpatroon, deze stelpost niet volledig ingezet zal worden. In de begroting 2008 is de stelpost rente voorfinanciering dan ook gedeeltelijk afgeraamd.

Om niet-uitgegeven stelposten in de toekomst zoveel mogelijk te beperken, wordt aanbevolen om tussentijds vaker de stand van de stelposten op te maken, te evalueren en verwachte overschotten bij de tussentijdse rapportages vrij te laten vallen. Daarnaast zouden nut en noodzaak van alle algemene stelposten in de begroting regelmatig beoordeeld moeten worden. Deze werkwijze wordt betrokken in het masterplan "verbetering planning en controlcyclus en -documenten".

Het restant van het rekeningsaldo (€ 6,1 mln) betreft een zeer groot aantal kleine meevallers, verspreid over alle organisatieonderdelen. Een specificatie van het bedrag is opgenomen in de bijlage. Het betreft zowel incidentele meevallers (zoals extra bijdragen van derden) als onderuitputting van budgetten etc. Gezien het bedrag ten opzichte van de totale lasten van de begroting (1,3%), wordt in deze analyse hier geen verdere aandacht aan besteed. Het betreft hier overigens met name structurele budgetten.

6. Onderuitputting en kasritmes

Uit bovenstaande analyses blijkt dat onderbestedingen van budgetten zich voornamelijk voordoen bij budgetten die voor één of enkele jaren worden toegekend, zoals projectenbudgetten en Agenda 2010-budgetten. De jaarlijkse overschotten op deze budgetten worden, conform bestaande financiële afspraken, in de daarvoor bestemde reserves gestort. Oorzaken voor deze overschotten zijn dikwijls andere kasritmes/uitgavenpatronen dan begroot, te optimistische planningen, diverse vertragingen in projecten als gevolg van endogene en exogene oorzaken en onderuitputting als gevolg van capaciteitsgebrek.

Opgemerkt moet worden dat onderbesteding en het (gedeeltelijk) niet realiseren van beleid deels inherent is aan het type huishouding en haar omgeving. De provincie heeft als typische middenbestuurslaag vaak te maken met cofinanciering van haar projecten en is voor het realiseren van beleid afhankelijk van gemeenten en instellingen, die wellicht andere plannen hebben of afwijkende ambitieniveaus. Echter, er zijn ook een aantal maatregelen die de organisatie zelf kan treffen om de beheersbaarheid van de begroting te vergroten en onderuitputting van budgetten te voorkomen. Deze maatregelen worden bij punt 8 in de vorm van aanbevelingen weergegeven.

7. Conclusie

De commissie BEM concludeert in haar advies aan PS dat slechts € 180 mln van de begrote € 233 mln gerealiseerd is en er dus € 50 mln minder is uitgegeven dan begroot. Ten aanzien hiervan merken wij het volgende op. Het bruto rekeningresultaat van € 56 mln betreft:

- € 10 mln incidentele meevallers die niet direct met de bedrijfsvoering te maken hebben;
- € 10 mln 'technische correcties' op reserves vanwege foutieve begrotingswijzigingen;
- € 6 mln diverse kleine meevallers, zowel onderuitputting als incidentele meevallers;
- € 3 mln onbenutte stelposten;
- € 27 mln onbenutte (incidentele en project-)budgetten die conform bestaande financiële spelregels aan reserves zijn toegevoegd.

Het netto rekeningresultaat van € 19,1 mln bevat maximaal € 9,2 mln aan onderuitputtingsposten (inclusief onbenutte stelposten). Dit is 2% van de totale lasten van 482 mln.

8. Aanbevelingen

Op basis van deze analyse kunnen een aantal aanbevelingen ter verbetering van de beheersbaarheid van de begroting worden gedaan. Het betreft de volgende zes aanbevelingen:

1. structurele implementatie van projectbeheersing en (financiële) projectcontrol binnen de organisatie;
2. benodigde budgetten en kasritmes goed onderbouwen en baseren op een concreet plan van aanpak met een realistische planning. Begrotingswijzigingen van onttrekkingen aan reserves pas presenteren op het moment dat kasritmes duidelijk zijn;
3. kritischere financiële toetsing op noodzaak van aangevraagde budgetten bij nieuwe plannen/projecten;
4. verder aanscherpen van regels voor het overboeken van budgetten naar volgend jaar;
5. betere en frequentere tussentijdse financiële analyses/rapportages teneinde bij te kunnen sturen en budgetten te actualiseren;
6. ontwikkelen van een nieuw beleidskader voor stelposten en de stand van zaken van de stelposten frequenter analyseren.

Een aantal van bovenstaande aanbevelingen, zoals projectcontrol en de analyse van de stelposten, is reeds intern opgepakt.

De overige aanbevelingen zijn meegenomen in het masterplan "verbetering planning en controlcyclus en –documenten". Dat plan is tevens voorzien van een planning en is besproken in de subcommissie voor de jaarrekening op maandag 10 september 2007.

BIJLAGE

Samenvatting analyse rekeningresultaat 2006 (bedragen x € 1 mln)		% van totale lasten:
---	--	-----------------------------

Totale lasten rekening 2006	482,4
Totale baten rekening 2006	501,5
Resultaat rekening 2006	19,1

"Bruto" rekeningresultaat 2006 (voor mutaties in reserves)	56,1	11,63
Minder onttrokken aan reserves dan begroot	-37	-7,67
" Netto" rekeningresultaat 2006 (na mutaties in reserves)	19,1	3,96

Verklaring netto rekeningresultaat:		
1. Incidentele voordelen:		
a. Dividend nutsbedrijven (worden voorzichtigheidshalve niet begroot)	5,7	1,18
b. Lagere personeelslasten a.g.v. wijzigingen in wettelijke regelingen en interne inhuur	2,3	0,48
c. Boekwinst verkoop provinciale eigendommen	1,9	0,39
d. Onbenutte stelposten algemene middelen	3,1	0,64
1. Totaal incidentele voordelen:	13	2,69
2. Overige oorzaken:		
a. PSD: diverse kleine posten	1	0,21
b. REG: diverse kleine posten	0,4	0,08
c. WEM: lagere lasten grondwateractiviteiten	0,6	0,12
d. WEM: onderbesteding a.g.v. vacatures/ziekte	0,5	0,10
e. WEM: hogere bijdragen van derden	0,3	0,06
f. WEM: niet benutte lening geluidsscherm A'foort	0,4	0,08
g. WEM: onderuitputting budget kwaliteitsbeheer vergunningverlening	0,4	0,08
h. WEM: kadernota gelden handhaving en veiligheid	0,4	0,08
i. WEM: diverse kleine posten	0,2	0,04
j. WVV: diverse kleine posten	0,9	0,19
k. MEC: stagnatiefusieproces UTR	0,4	0,08
l. MEC: diverse kleine posten	0,6	0,12
2. Totaal overige oorzaken:	6,1	1,26
Totaal verklaring netto rekeningresultaat (1 +2):	19,1	3,96

3. Analyse resultaat reserves:		
1. Storting in reserve projecten (overboeken restant-budgetten is vooraf goedgekeurd door PS)	14,3	2,96
2. Storting in reserves Nog te verrichten activiteiten (vooraf goedgekeurd door PS dmv overboekingsvoorstel in dec 2006)	5,4	1,12
3. Onderuitputting Agenda 2010 (minder onttrokken aan Structuurfonds dan begroot)	10,6	2,20
4. Extra storting in reserve Stimuleringsfonds a.g.v. lager dan geraamde uitvoeringskosten quick wins Nieuwe Hollandse Waterlinie	1,1	0,23
5. Extra onttrekking aan de Reserve Grote Wegen Werken (lagere bijdragen van derden als gevolg van achterstanden in de werkzaamheden)	-4	-0,83
6. "technische correcties": hoewel reeds besluitvorming door PS heeft plaatsgevonden, zijn de toegekende budgetten op de programma's geraamd i.p.v. een reserve gevormd. Bij de jaarrekening is dit gecorrigeerd:		
a. Instellen reserve Cofinanciering	2,5	
b. Instellen reserve Ecoducten	5,9	
c. Instellen reserve Fort aan de Buursteeg	1,4	
Totaal "technische correcties"	9,8	2,03
7. Overige mutaties niet begroot	-0,2	-0,04
3. Totaal analyse resultaat reserves (minder onttrokken dan begroot)	37	7,67