



Provincie Utrecht
T.a.v. mevrouw K. Peters, Statengriffier
Postbus 80300
3508 TH UTRECHT

29 oktober 2019

Referentie: SX4UDZ5D7HEM-351245885-24

Betreft: beantwoording adviesvraag incidenteel dan wel structureel

Geachte mevrouw Peters,

Als onderdeel van uw begrotingsbehandeling 2020 hebben Provinciale Staten het college van Gedeputeerde Staten een aantal technische vragen gesteld. Eén van deze vragen zag toe op de verwerking van incidentele baten en lasten in de begroting. U heeft ons gevraagd nader te kijken naar de classificatie als incidenteel of structureel. Vanuit onze rol als accountant en onze invulling van ons natuurlijk advies hebben wij, in opdracht van de griffie, een aantal specifieke posten nader bekeken. Met dit schrijven rapporteren we daarover.

Uw adviesvraag

De Staten hebben een negental posten geïdentificeerd in de begroting die als incidenteel zijn aangemerkt. Wij hebben kennisgenomen van deze posten en de technische vraag die daarbij is gesteld. Dit heeft geresulteerd in de volgende adviesvraag:

“Zijn de 9 posten die in de begroting 2020 als incidenteel zijn aangemerkt ook daadwerkelijk incidenteel op basis van de geldende wet- en regelgeving?”

Dit ziet toe op de volgende posten:

| # vraag | Programma | Ambitie | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-----------------------|-----------|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| (1) | 2. | 2.2 Extra impuls voor natuur in de groene contour | 401 | 3.200 | 3.200 | 3.200 |
| (2) | 2. | 2.16 Regiodeal Food Valley | 2.500 | 2.500 | 2.500 | 2.500 |
| (3) | 3. | 1.6 Inzet van erfcoaches en versnellen van aanpak asbestdaken | 1.277 | 1.540 | 750 | 750 |
| (4) | 3. | Regiodeal Utrecht-Amersfoort | 1.191 | 1.225 | 1.225 | 1.225 |
| (5) | 4b. | 3.5 Energie-opwekking bij eigen infrastructuur (afdekken onrendabele top) | 500 | 1.000 | 1.000 | 1.500 |
| (6) | 5a. | 5.1 Verbetering regionale fietsnetwerk | 383 | 9.400 | 9.900 | 9.900 |
| (7) | 5b. | 5.4 Extra middelen voor exploitatie regionaal busvervoer en betere doorstroming | 153 | 4.780 | 9.980 | 4.980 |
| (8) | 6. | 1.13 Ondersteuning van de functie van erfgoed en versterken fonds Erfgoedparels | 350 | 350 | 350 | 350 |
| (9) | 6. | 1.15 De Nieuwe Hollandse waterlinie (NHV) is aanjager van ruimtelijke kwaliteit | 3.900 | 2.000 | 2.000 | 3.000 |
| Totaaltelling: | | | 10.655 | 25.995 | 30.905 | 27.405 |

PricewaterhouseCoopers Accountants N.V., Newtonlaan 205, 3584 BH Utrecht, Postbus 85096,
3508 AB Utrecht
T: 088 792 00 30, F: 088 792 95 08, www.pwc.nl

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

Bepaling van het kader

In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is weinig specifiek geregeld ten aanzien van de verwerking van incidentele/structurele baten en lasten. Daarom is door de commissie BBV op 30 augustus 2018 een notitie uitgegeven genaamd 'Notitie structurele en incidentele baten en lasten'. In deze notitie is verdere invulling gegeven aan de verwerkingwijze van deze posten. De belangrijkste elementen hieruit betreffen:

- Het BBV is opgesteld conform het principle based principe. Dat betekent dat er geen allesomvattende wetgeving is opgesteld. Hierdoor heeft een provincie meer ruimte om zelfstandig invulling te geven aan dit kader.
- Structurele baten en lasten hebben de volgende kenmerken:
 - Dit betreffen posten die in beginsel jaarlijks terugkomen, hierbij dient opgemerkt te worden dat posten die bijvoorbeeld om het jaar terugkomen (en daarmee een structureel karakter hebben) ook als structureel worden aangemerkt. Zo zijn bijvoorbeeld kosten die gemaakt worden ten aanzien van de landelijke verkiezingen een structurele last in de begroting.
 - Het uitgangspunt is dat het posten zijn voor onbepaalde tijd tot nadere besluitvorming is genomen die deze stopzet.
- Incidentele baten en lasten hebben in beginsel de volgende kenmerken:
 - Betreffen veelal eenmalige zaken, bijvoorbeeld grote projecten.
 - Ze hebben over het algemeen een karakter van tijdelijkheid, en daarmee dus vaak een einddoel.
 - Als hulpmiddel is aangegeven dat deze posten zich maximaal 3 jaar voordoen, waarbij opgemerkt dient te worden dat de aard van de post voor de looptijd gaat.

Door provincie Utrecht is als onderdeel van de kadernota 2019-2022 (vastgesteld door de Staten) het interne kader in lijn gebracht met de uitgangspunten zoals in bovenstaande BBV-notitie opgenomen, dat betekent dat het interne kader als volgt is opgesteld:

Samenvatting kader incidenteel-structureel

Hoofdrichtlijnen:

- | | |
|--|----------------|
| 1. Baten en lasten die zich maximaal 3 jaar voordoen | -> Incidenteel |
| Baten en lasten die zich langer dan 3 jaar voordoen | -> Structureel |
| 2. Onttrekkingen uit en stortingen in de reserves | -> Incidenteel |

Op deze hoofdrichtlijn zijn onderstaande uitzonderingen van toepassing:

- | | |
|--|----------------|
| 1. Meerjarige tijdelijke geldstromen waarvan de eindigheid vastligt d.m.v. staten- en/of toekenningsbesluit* | -> Incidenteel |
| 2. Onttrekkingen dekkingsreserves* | -> Structureel |

* Dit geldt tevens voor de bijbehorende begrotingsposten op het programma.

Bron: Kadernota 2019 - 2022

Aan de hand van bovenstaand kader hebben wij de posten waarop de vraagstelling toeziet geanalyseerd.

Analyse van de geïdentificeerde posten

Algemene constatering

Wij hebben geconstateerd dat door de ambtelijke organisatie aanvullende informatie aangeleverd moest worden om vast te stellen dat er daadwerkelijk sprake was van incidentele posten. Op basis van de notitie van de commissie BBV is het noodzakelijk om een gedegen toelichting op te nemen in het stuk waarin deze posten worden geïdentificeerd, in dit geval de begroting 2020. Wij adviseren daarom om in toekomstige planning en control documenten aanvullende aandacht te spenderen aan de toelichting op deze posten. Dit om ook de provinciale keuzes die hierin zijn gemaakt meer expliciet zichtbaar te maken.

Extra impuls voor natuur in de groene contour

Het project kent een doorlooptijd van 2020 tot-en-met 2024 en heeft daarmee een specifieke einddatum, er is dus geen sprake van een oneindige verplichting. Hiermee is er conform het eigen kader sprake van uitzondering 1 op hoofdrichtlijn 1 en is de post conform het interne kader aangemerkt als incidenteel.

Regiodeal Food Valley

Wij hebben geconstateerd dat de verwachte einddatum van dit project in 2022 ligt. Daarnaast is hier sprake van cofinanciering door andere partijen. Hiermee is er conform het eigen kader sprake van uitzondering 1 op hoofdrichtlijn 1 en is de post conform het interne kader aangemerkt als incidenteel.

Inzet van erfcoaches en versnellen van aanpak asbestdaken

Het project heeft een einddatum in 2024. Hiermee is er conform het eigen kader sprake van uitzondering 1 op hoofdrichtlijn 1 en is de post conform het interne kader aangemerkt als incidenteel.

Regiodeal Utrecht-Amersfoort

Ten aanzien van de regioideal is gebleken dat dit project toeziet op een periode van 2019-2022. Daarnaast is er sprake van cofinanciering door andere partijen. Hiermee is er conform het eigen kader sprake van uitzondering 1 op hoofdrichtlijn 1 en is de post conform het interne kader aangemerkt als incidenteel.

Energie-opwekking bij eigen infrastructuur (afdekken onrendabele top)

Deze post ziet toe op innovatiebudgetten. Uit aanvullende beantwoording van de ambtelijke organisatie is gebleken dat dit individuele kortlopende projecten zijn. Hiermee is er conform het eigen kader sprake van uitzondering 1 op hoofdrichtlijn 1 en is de post conform het interne kader aangemerkt als incidenteel.

Verbetering regionale fietsnetwerk

Uit de toelichting in de begroting 2020 op deze post kan afgeleid worden dat er sprake is van een project met een specifieke einddatum. Hiermee is er conform het eigen kader sprake van uitzondering 1 op hoofdrichtlijn 1 en is de post conform het interne kader aangemerkt als incidenteel.

Extra middelen voor exploitatie regionaal busvervoer en betere doorstroming

Dit onderdeel ziet toe op een tweetal componenten, respectievelijk 5.4 (exploitatie regionaal busvervoer) en 5.4B (betere doorstroming).

Ten aanzien van 5.4 exploitatie regionaal busvervoer (met een omvang van €2 miljoen voor 2021, €3 miljoen voor 2022 en 2023) is aangegeven dat hier sprake is van het afnemen van extra vervoer (bovenop de concessie-afspraken). Dit als impuls in onder andere de kwaliteit van het OV en de doorstroming in de provincie Utrecht. Aangezien dit voorlopig als tijdelijke impuls is aangemerkt is dit geclassificeerd in de begroting als incidenteel. Wij hebben deze post uitvoerig besproken met de organisatie.

Met name de vraag of deze impuls ook van toepassing zal zijn na 2023 is daarbij van belang (is er sprake van benodigd structureel financieel effect?). Uit de verkregen toelichting blijkt dat dit afhangt van o.a. de benodigde vraag op dat moment, de doorstroming, maar ook de contractvorming voor de na 2023 lopende concessies. Dit is op dit moment nog niet te overzien. Gezien de intentie van een tijdelijke financiële impuls zou het op basis van de afgesproken kaders als incidenteel kunnen worden gezien. Het risico bestaat echter ook dat hier (deels) een structureel karakter aan vast zit. Naar onze mening past de post derhalve binnen de kaders van incidentele middelen. Zodra meer duidelijk is over de vraag na 2023 (inclusief mogelijke gevolgen voor de contractvorming en de verwachte kosten) is het belangrijk om de Staten hierover te informeren en dit eventueel te vertalen in structurele effecten in de begroting.

Met betrekking tot 5.4B betere doorstroming is er sprake van een aanvullende subsidie om de doorstroming bij bestaande knelpunten aan te pakken. Dit betreft subsidies aan gemeenten. Dit lijkt daarmee de kenmerken te hebben van een eenmalige investering en is daarmee conform het interne kader aangemerkt als incidenteel.

Ondersteuning van de functie van erfgoed en versterken fonds Erfgoedparels

Op basis van aanvullende stukken hebben wij vastgesteld dat er sprake is van een project met een looptijd van 2019 tot-en-met 2022. Daarnaast is hier sprake van het ter beschikking stellen van rijksmiddelen. Hiermee is er conform het eigen kader sprake van uitzondering 1 op hoofdrichtlijn 1 en is de post conform het interne kader aangemerkt als incidenteel.

De Nieuwe Hollandse waterlinie (NHW) is aanjager van ruimtelijke kwaliteit

Uit de toelichting in de begroting 2020 op deze post kan afgeleid worden dat er sprake is van een project met een specifieke einddatum. Hiermee is er conform het eigen kader sprake van uitzondering 1 op hoofdrichtlijn 1 en is de post conform het interne kader aangemerkt als incidenteel.

Samenvatting

Op basis van bovenstaande werkzaamheden hebben wij geconcludeerd dat er voor alle 9 aangemerkte posten sprake is van voldoende onderbouwing om deze als incidenteel te verwerken in de begroting (met een totale omvang van €130 miljoen aan incidentele lasten en €130 miljoen aan incidentele baten in 2020). Ten aanzien van de post extra middelen voor het OV past deze op basis van de huidige toelichting binnen het kader voor incidentele lasten, wel kunnen hier in de toekomst mogelijk structurele lasten uit voortkomen. Dat is op dit moment echter nog onvoldoende duidelijk. Tot slot is ons opgevallen dat de toelichting in de begroting op deze posten onvoldoende is om deze conclusie te formuleren, aanvullende vragen bleken hiervoor noodzakelijk. Daarom adviseren wij het college om in toekomstige stukken aanvullende aandacht te spenderen aan de toelichting op deze posten.

Hoogachtend,
PricewaterhouseCoopers Accountants N.V.

Origineel getekend door drs. M.J.A. Koedijk RA RE
partner