

DATUM 2-11-2020

AAN Provinciale Staten

VAN Gedeputeerde R, Strijk
Steller: J.H.M. Luiks, concerncontroller

DOORKIESNUMMER 06-51385474

ONDERWERP Vorming van de bestemmingsreserve COVID flankerend beleid 2021

Waarom dit memo?

Voorafgaande (onder andere door Forum voor Democratie) en tijdens de behandeling van programmabegroting 2021 in de commissie BEM (28 oktober 2020) ontstond een discussie over de wijze waarop de bestemmingsreserve COVID flankerend beleid (verder de bestemmingsreserve) in de programmabegroting 2021 was opgenomen. Gedeputeerde Strijk heeft toegezegd dat de concerncontroller hier een memo over zal opstellen. In dit memo ga ik (de concerncontroller) in op de wijze waarop de bestemmingsreserve in de programmabegroting is opgenomen, het wettelijke kader en hoe de verwerking in de financiële administratie plaats vindt.

Wat wordt er voorgesteld in het statenvoorstel?

In het statenvoorstel (2020BEM157-01) wordt door Gedeputeerde Staten voorgesteld om, in de begroting 2021, een bedrag van € 15 miljoen te onttrekken uit de saldireserve en te storten ('toe te voegen') in een nieuw te vormen bestemmingsreserve. Dit wordt op een aantal plekken in het Statenvoorstel (pag.6, 12) aangekondigd. Overigens is wel het gebruikelijk dat het instellingenblad ook moet worden vastgesteld. Deze maakt wel onderdeel uit van de programmabegroting 2021 (pagina 292, zie verder).

Geconcludeerd kan worden dat in het Statenvoorstel expliciet aan Provinciale Staten wordt gevraagd een besluit te nemen om in te stemmen met de vorming van deze bestemmingsreserve.

Hoe wordt het verwerkt in de programmabegroting?

In de programmabegroting 2021 (2020BEM157-02) wordt, ervan uitgaand dat PS instemt met het Statenvoorstel van Gedeputeerde Staten de onttrekking uit de saldireserve en de storting in de nieuwe bestemmingsreserve al verwerkt.

Dit wordt op een aantal plekken in de programmabegroting toegelicht:

- Pagina 15; in de doorrekening van de reserves worden beide mutaties toegelicht;
- Pagina 17; als nieuwe ontwikkeling wordt aangekondigd dat deze reserve wordt gevormd waarbij wordt aangetekend dat 'de concrete bestedingsplannen worden tijdig aan uw Staten voorgelegd. Eventueel resterend budget valt eind 2021 terug in de algemene middelen';
- Pagina 266; in het overzicht van 'mutaties reserves algemene middelen' is een overzicht opgenomen van de storting (van € 15 miljoen) in de nieuw te vormen reserve en onttrekking (van € 15 miljoen) uit de saldireserve opgenomen;
- Pagina 281; in het overzicht reserves wordt de nieuwe reserve opgenomen voor € 15 miljoen in de kolom 'bij' en bij de saldireserve staat € 15 miljoen in de kolom 'af';
- Pagina 292; in het overzicht van de kenmerken van deze bestemmingsreserve wordt aangegeven de omvang van het maximale bedrag (€ 15 miljoen), nut en noodzaak van de bestemmingsreserve en bestedingsplan. Hier wordt aangegeven dat "Incidentele maatregelen betreffen onder andere Steunpakket cultuursector 2021, Steun Sterk Utrechts bestuur en ondersteuning gemeenten en Steunmaatregelen economie;

Geconcludeerd kan worden dat de vorming van de reserve op een aantal plekken in de programmabegroting adequaat is toegelicht.

Is de onttrekking uit de saldireserve en de toevoeging in de nieuwe reserve via het overzicht van baten en lasten verantwoord?

Daarvoor moet eerst worden gerecapituleerd hoe groot de totale omvang van de mutaties in de reserves bedraagt die in het overzicht van baten en lasten is opgenomen. In de financiële begroting (paragraaf 4.2, pagina 264) van de begroting wordt gemeld dat er in totaal € 96,261 miljoen wordt toegevoegd aan de reserves en € 161,351 miljoen wordt onttrokken aan de reserves. Per saldo bedraagt de onttrekking aan de reserves € 64,875 miljoen.

In de bijlagen bij de begroting wordt op pagina's 281 en 282 het overzicht van de individuele reserves opgenomen. De saldireserve en de bestemmingsreserve maken onderdeel uit van het overzicht. Het totaal van toevoegingen ('bij') in 2021 bedraagt € 96,261 miljoen en onttrekkingen ('af') bedraagt € 161,135 miljoen. Deze totalen sluiten aan eerdergenoemde getallen van het overzicht van de staat van baten en lasten.

Geconcludeerd kan worden dat de onttrekking aan de saldireserve én de vorming van de bestemmingsreserve zijn verantwoord via het overzicht van baten en lasten.

Hoe horen de mutaties in de reserves verantwoord te worden (wettelijk kader)?

In de provinciewet staat in artikel 190 dat "de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag worden ingericht overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels". Deze regels staan in het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Een aantal artikelen zijn in dit kader relevant.

Artikel 2 lid 2 stelt "De baten en de lasten van het begrotingsjaar worden in de begroting, de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie opgenomen, onverschillig of zij tot inkomsten of uitgaven in dat jaar leiden, onderscheidenlijk hebben geleid".

Artikel 3 stelt dat "de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie geven volgens normen die voor gemeenten en provincies als aanvaardbaar worden beschouwd een zodanig inzicht dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie en over de baten en de lasten. In het bijzonder provinciale staten en de raad moeten in staat zijn zich een zodanig oordeel te vormen".

Artikel 17 stelt dat het overzicht van baten en lasten in de begroting "de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma" bevat. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de enige wijze waarop mutaties in reserves mogen worden verantwoord het overzicht van baten en lasten is.

Dit wordt bij de beantwoording op een vraag door de commissie BBV bevestigd (2018.12.79) dat stelt dat "mutaties van bestemmingsreserves dienen zodoende altijd via het overzicht van baten en lasten te verlopen".

Artikel 43 lid 2 stelt dat "Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan provinciale staten respectievelijk de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven". Het instellen van bestemmingsreserves en ook de hoogte van toevoegingen en onttrekkingen in de begroting en rekening zijn voorbehouden aan Provinciale Staten.

Geconcludeerd kan worden dat de onttrekking uit de saldireserve en vorming van de bestemmingsreserve in lijn (in programmabegroting en statenvoorstel) is met hetgeen het BBV voorschrijft.

Wat wordt er nu in de financiële administratie geboekt van dit besluit?

Als gevolg van de vaststelling van de programmabegroting door Provinciale Staten zal de € 15 miljoen in de begroting uit de saldireserve worden gehaald en worden toegevoegd aan de bestemmingsreserve.

Met vaststelling van de begroting kan hetzelfde ook in de administratie worden gedaan.

Daarmee staat er € 15 miljoen in de reserve klaar, maar kan deze nog niet aangewend worden, want de mutaties staan nog niet in de baten en lasten van een begrotingsprogramma.

Wat gebeurt er als er een beroep wordt gedaan op de reserve?

Als er een beroep wordt gedaan op de reserve en er geld nodig is voor het steunpakket cultuursector 2021, Steun Sterk Utrechts Bestuur en ondersteuning gemeenten of steunmaatregelen economie dan dient er door GS een voorstel te worden aangeboden bij Provinciale Staten (met begrotingswijziging).

Als dit voorstel wordt vastgesteld door Provinciale Staten dan wordt in de begroting de bestemmingsreserve afgeraamd voor het totaal van het voorstel. Dit wordt dan toegevoegd aan het budget voor de lasten in het

betreffende begrotingsprogramma. Daarmee wordt GS geautoriseerd om tot het totaal van het vastgestelde voorstel ten laste van het begrotingsprogramma verplichtingen aan te gaan en betalingen te doen. Deze aangegane verplichtingen verhogen de lasten op het programma en verkleinen de resterende begrotingsruimte op het programma totdat er geen budgetruimte meer over is op het begrotingsprogramma.

Mocht er een nieuw voorstel komen, of blijkt dat de omvang van het eerder vastgestelde voorstel niet meer toereikend is dan dienen Gedeputeerde Staten een nieuw voorstel in te dienen en kunnen Provinciale Staten er opnieuw over besluiten.

Net zolang totdat het bedrag van € 15 miljoen uitgegeven is en er niets meer in de bestemmingsreserve zit. Mocht er meer nodig zijn dan is een nieuw besluit over een extra storing in de reserve door Provinciale Staten noodzakelijk.

Wat gebeurt er aan het einde van het jaar?

Aan het eind van het jaar zal de resterende budgetruimte op het programma doordat bij sommige voorstellen niet mogelijk al het budget verplicht en uitgegeven is, vrijvallen in het resultaat bij de jaarrekening van het boekjaar 2021. Mocht er nog een saldo resteren in de bestemmingsreserve dan wordt het saldo onttrokken uit de bestemmingsreserve en valt deze ook uiteindelijk vrij in het jaarrekeningresultaat (en gaat via de winstbestemming naar de saldireserve) of wordt gelijk toegevoegd aan de algemene reserve.

Tot slot

Het is een politieke keuze om middelen gelijk op een programma te zetten of nog te parkeren in een bestemmingsreserve, in afwachting op een voorstel voor aanwending via een PS besluit en overboeking naar een programma in de staat van baten en lasten. Als er vanuit meerdere beleidsvelden (en dus begrotingsprogramma's) geld kan worden geclaimd en er geen vaste verdeelsleutel is voor de verdeling over de beleidsvelden dan lijkt het (tijdelijk) parkeren in een reserve (op de balans) vooralsnog een logische keuze.