

# Onderzoek reservebeleid gemeente Beesel



Rekenkamercommissie gemeente Beesel

# Colofon

## Samenstelling rekenkamercommissie

### Externe leden:

- drs. R.G.L. (Robert) Peeters RA (voorzitter)
- drs. R.G.M. (Richard) van Loosbroek
- mr. F.J.L.M. (Frank) Claus

### Interne leden:

- ing. A.J.M. (Jeanne) Roelofs-Janssen
- ir. W.E. (Erik) van Zegveld

## Secretariaat rekenkamercommissie

### Ambtelijk secretaris:

drs. E.J.C. (Esther) Apeldoorn-Feijts

### Adres:

Postbus 4750  
5953 ZK Reuver

### Telefoonnummer:

077-474 9292

### E-mail:

[rekenkamercommissie@beesel.nl](mailto:rekenkamercommissie@beesel.nl)

### Website:

[www.beesel.nl](http://www.beesel.nl)

Augustus 2013

## **Inhoud**

1. Voorwoord
2. Aanleiding & doelstelling
3. Samenvatting: onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

## **Bijlagen**

- I. Bestuurlijke hoor en wederhoor:
  - a. Reactie college van burgemeester en wethouders van Beesel op de rapportage van de rekenkamercommissie;
  - b. Nawoord rekenkamercommissie
- II. Onderzoeksrapport: “Reservebeleid gemeente Beesel”

## Voorwoord

Voor u ligt het eerste rapport van de rekenkamercommissie Beesel. De rekenkamercommissie wil met haar rapporten de gemeentelijke leer- en verbeterprocessen (zowel op proces- als op beleidsniveau) stimuleren en aanbevelingen doen waardoor de gemeente Beesel doeltreffender, doelmatiger en rechtmatiger kan werken.

In het voorliggende rapport treft u de bevindingen, conclusies en aanbevelingen aan naar aanleiding van het onderzoek naar de effectiviteit van het reservebeleid van de gemeente Beesel. Met dit onderzoek wordt beoogd om het gemeentelijk beleid ten aanzien van de reserves inzichtelijk te maken, na te gaan in hoeverre dit beleid SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) is geformuleerd, of het beleid ook daadwerkelijk wordt nageleefd en effectief is.

Wij vertrouwen met dit rapport een bijdrage te leveren aan het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de raad ten aanzien van reserves.

Wij wensen u veel leesplezier en danken alle betrokkenen voor hun bijdrage in dit onderzoek.

drs. R.G.L. Peeters RA  
Voorzitter rekenkamercommissie Beesel

## Aanleiding

De raad van de gemeente Beesel heeft in de financiële verordening van september 2008 de uitgangspunten voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vastgelegd. In deze verordening staat vermeld dat het college een nota reserves en voorzieningen opstelt in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording en deze ter besluitvorming voorlegt aan de raad. Deze nota behandelt onder meer de vorming en besteding van reserves en voorzieningen.

De reserves van de gemeente Beesel bestaan uit de algemene reserve en bestemmingsreserves. De algemene reserve wordt gevoed door overschotten op de jaarrekening en tekorten worden onttrokken aan de algemene reserve. Als aan delen van de algemene reserve een bestemming wordt gegeven, moeten die delen als bestemmingsreserve worden aangemerkt. Het onderscheid tussen algemene en bestemmingsreserves is gebaseerd op politieke beslissingen, zodra de raad aan een reserve een bepaalde bestemming heeft gegeven, is er sprake van een bestemmingsreserve. De reserves zonder een dergelijk oormerk vormen samen de algemene reserve.

Uit de (kennismakings)gesprekken met diverse raadsfracties is gebleken dat behoefte is aan een onderzoek naar het weerstandsvermogen van de gemeente. Het weerstandsvermogen geeft het verband weer tussen de weerstandscapaciteit (zijn de middelen en de voorzieningen waarover de gemeente beschikt voldoende om niet begrote kosten te dekken?) en alle risico's waarvoor geen (dekkings)maatregelen zijn genomen. Een dergelijk onderzoek is over het algemeen veelomvattend waarbij naast het onderzoek naar de omvang van de weerstandscapaciteit het systeem van risicomanagement onderwerp van onderzoek is.

De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen om het onderzoek naar het weerstandsvermogen te beperken tot het reservebeleid van de gemeente Beesel. De reden hiervoor is dat het onderwerp weerstandsvermogen zich met name toespitst op de vraag of de gemeente voldoende weerstandscapaciteit heeft gelet op de risico's. Dit laatste is niet aan de orde gelet op forse hoeveelheid reserves en de op het eerste gezicht uitgebreide risicoparagraaf in de jaarrekening.

## Doelstelling

Met dit onderzoek wordt beoogd om het gemeentelijke beleid ten aanzien van de reserves inzichtelijk te maken, na te gaan in hoeverre dit beleid SMART is geformuleerd, of het beleid ook daadwerkelijk wordt nageleefd en effectief is (m.a.w. leidt het beleid tot de gewenste effecten). De uitkomsten van dit onderzoek leveren een belangrijke bijdrage aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad ten aanzien van reserves.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het onderzoek naar de onderbouwing en de waardering van de voorzieningen (welk eveneens onderdeel uitmaken van het weerstandsvermogen) jaarlijks plaatsvindt door de externe accountant. Om doublure van werkzaamheden te voorkomen vindt door de rekenkamercommissie geen onderzoek plaats naar de voorzieningen.

In het licht van de doelstelling van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Is het reservebeleid van de gemeente Beesel effectief, wat betreft voorbereiding, uitvoering en resultaat:

- Zijn beleidsvoorstellen voor het vaststellen van reservebeleid transparant en to the point?
- Stelt het college de raad in staat om te sturen en bij te sturen bij de uitvoering van het reservebeleid?
- Bereikt de raad wat hij had willen bereiken met de reserves?

De deelvragen luiden:

1. Wat is de reservepositie?
2. Hoe zien het reservebeleid en de uitvoering eruit?
3. Hoe verhoudt het reservebeleid zich tot het algemene beleid en het financiële beleid?

De rekenkamercommissie heeft zich bij dit onderzoek laten ondersteunen door adviesbureau BMC. De onderzoeksactiviteiten betroffen een documentenanalyse en interviews op ambtelijk en bestuurlijk niveau.

Het onderzoeksrapport is voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor een controle op de juistheid van feiten. Naar aanleiding daarvan is het rapport op enkele punten aangepast, zijn de conclusies en aanbevelingen vastgesteld en vervolgens voor een reactie voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders. De reactie van het college en het nawoord van de rekenkamercommissie zijn opgenomen in bijlage I.

## Samenvatting

Het eerste onderzoekrapport van de rekenkamercommissie van de gemeente Beesel behandelt het reservebeleid van de gemeente. De gesprekken met de raadsfracties en de hoeveelheid reserves in de programmabegroting en de jaarrekening zijn hier aanleiding toe geweest.

De rekenkamercommissie heeft het onderwerp “reservebeleid” nader afgebakend tot “de effectiviteit van het reservebeleid”. Daarbij heeft de commissie het afgebakend naar de voorbereiding van het beleid, de uitvoering en het resultaat. Dit rapport is een weergave van het onderzoek.

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt: is het reservebeleid van de gemeente Beesel effectief, wat betreft voorbereiding, uitvoering en resultaat?

## Conclusies

De beantwoording van de deelvragen en de centrale vraagstelling vormen samen de conclusies.

De reservepositie van de gemeente Beesel wordt als riant beoordeeld, in relatie tot de gekwantificeerde risico's, de schuldpositie en tot vergelijkbare gemeenten. De categorie bestemmingsreserves omvat in totaal niet-onaanzienlijke bedragen die weliswaar zijn gelabeld met een specifieke bestemming, maar die voor een aanzienlijk deel feitelijk wel beschikbaar kunnen worden gemaakt voor het opvangen van onvoorziene tegenvallers op andere terreinen dan dat van de specifieke bestemming.

De gemeente voert een degelijk reservebeleid. Het reservebeleid bestaat in hoofdlijnen uit beleid per afzonderlijke reserve. Het beleid is daardoor in hoge mate operationeel/uitvoerend van karakter. De algemene reserve is relatief klein ten opzichte van het totaal van de reserves. Ook in aantal zijn er veel bestemmingsreserves. Sommige bestemmingen hebben meer een ambtelijk dan een politiek doel. Het zicht op de uitvoering van het reservebeleid is degelijk, door de jaarlijkse presentatie van een nota Reserves en Voorzieningen.

De gemeente houdt zich zowel aan de landelijke regelgeving voor het begroten en verantwoorden van reserves als aan de eigen regels die de raad heeft vastgesteld in de Financiële verordening gemeente Beesel. De ratio achter de verschillende wijzen waarop de gemeente omgaat met rente in relatie tot reserves worden niet expliciet aangegeven.

Er bestaat geen expliciete (politiek-bestuurlijke) koppeling tussen het meerjarige algemene beleid, het financiële beleid en het reservebeleid. Daardoor heeft de raad niet de “knoppen waaraan zij wil kunnen draaien”.

Ter beantwoording van de centrale vraagstelling kan gesteld worden dat de beleidsvoorstellen inzake reserves transparant en to-the-point zijn. Deze beleidsvoorstellen zijn in het algemeen beperkt tot voorstellen voor het operationele beleid per afzonderlijke reserve.

Voorstellen voor het strategische en tactische reservebeleid ontbreken vrijwel geheel. Daardoor heeft de raad geen directe “knoppen om aan te draaien” voor het sturen en bijsturen van de ontwikkeling van de reservepositie. De raad heeft voor de afzonderlijke reserves vastgesteld wat hij had willen bereiken en bereikt dat ook. Wat de raad (eigenlijk) wil bereiken ligt niet zozeer op het niveau van de afzonderlijke reserves als wel op dat van de reservepositie als geheel, mede in relatie tot de vermogenspositie als geheel, en van

belangrijke categorieën daarbinnen. De raad heeft hiervoor geen doelstellingen en activiteiten vastgesteld.

## **Aanbevelingen**

### *Aanbeveling 1:*

Behoud de verworvenheden van het huidige operationele reservebeleid en de uitvoering ervan: een degelijke raming en beheersing van lasten en een degelijk risicomanagement.

### *Aanbeveling 2:*

Maak een scherper onderscheid tussen de kaderstelling voor de reserves door de raad, de eventuele nadere kaderstelling door het college en de uitvoering. De kaderstelling door de raad omvat dan het strategisch en tactisch reservebeleid: “wat willen we bereiken”, “welke activiteiten willen we daarvoor zien”. De nadere invulling daarvan door het college omvat het operationele reservebeleid: “hoe gaan we dat doen”.

### *Aanbeveling 3:*

Het strategisch reservebeleid zou moeten worden gericht op de vraag wat de raad met de reservepositie als geheel wil bereiken, hoe hij dat meerjarig in de tijd wil gaan bereiken en hoe de reserves daartoe het beste in categorieën kunnen worden ingedeeld. Het zou ook ambities moeten bevatten over omvang en verloop van de reserves in relatie tot de totale vermogenspositie. Het tactische reservebeleid zou moeten worden gericht op wat de raad wil bereiken met afzonderlijke reserves.

### *Aanbeveling 4:*

De raad doet er verstandig aan om zich te beperken in het *aantal* bestemmingsreserves en daarbij scherp te beoordelen in hoeverre afzonderlijke bestemmingen politiek-bestuurlijk gezien wenselijk zijn, mede in relatie tot de gevolgen die de kaders van de raad meebrengen voor de verantwoording en de administratie.

### *Aanbeveling 5:*

Onderscheid een indeling van reserves naar soort, doel/karakter, omvang.

### *Aanbeveling 6:*

Vereenvoudig het rentebeleid voor reserves en beoordeel jaarlijks de juiste hoogte per reserve.

### *Aanbeveling 7:*

Laat de raad eenmaal per raadsperiode (4 jaar) een strategisch reservebeleid vaststellen (dat jaarlijks kan worden bijgesteld als daar aanleiding toe is). Maak daarbij een expliciete koppeling tussen de Toekomstvisie en de beleidsnota's enerzijds en een meerjarig financieel beleid anderzijds.

### *Aanbeveling 8:*

Integreer het tactisch reservebeleid in de jaarlijkse Programmabegroting en vorm de jaarlijkse nota reserves en Voorzieningen om in een beheersdocument voor de ambtelijke organisatie en het college. Beschouw de vaststelling door de raad van de Programmabegroting tevens als autorisatie van onttrekkingen aan reserves, in die zin dat het college bij hogere onttrekkingen dan vastgesteld vooraf toestemming moet vragen aan de raad (uiteraard behoudens gevallen van nood). *Aanbeveling 9:*

Indien wordt gekozen om de reserves sterker dan nu in te zetten voor het dekken van lasten in de Programmabegroting: Inventariseer meer mogelijkheden (dan nu worden benut) om eenmalige uitgaven te verrichten ten laste van reserves. Vermijd daarbij te vervallen in minder kritische afwegingen over het nut van die eenmalige uitgaven.



*Aanbeveling 10:*

Vraag het college om de raad expliciete keuzemogelijkheden (beleidsvarianten) te geven bij het vierjaarlijks en jaarlijks vaststellen van de kaders voor het reservebeleid.

*Aanbeveling 11:*

Beoordeel per investering die feitelijk wordt gefinancierd uit de reserves in hoeverre moet worden geanticipeerd op het creëren van ruimte ter dekking van jaarlijkse kapitaallasten (rente en afschrijving) als gevolg van herinvestering (renewen of vervangen).

## **Bijlage 1.a**

Reactie college van burgemeester en wethouders van Beesel op de rapportage van de rekenkamercommissie (ontvangen d.d. 20-08-2013).

### Bestuurlijke reactie op de conclusies (paragraaf 3.1 en 3.2)

Blz	Conclusie	Reactie
9	3.1 Deelvraag 1	<p>Wat is de reservepositie?</p> <p>Ons antwoord luidt: De reservepositie is een resultaat van het gevoerde reservebeleid, mede in relatie tot het algemene beleid en het financiële beleid.</p> <p>Wij beoordelen de reservepositie als riant, in relatie tot de gekwantificeerde risico's, de schuldpositie en tot vergelijkbare gemeenten. De categorie bestemmingsreserves omvat in totaal niet-onaanzienlijke bedragen die weliswaar zijn gelabeld met een specifieke bestemming, maar die voor een aanzienlijk deel feitelijk wel beschikbaar kunnen worden gemaakt voor het opvangen van onvoorziene tegenvallers op andere terreinen dan dat van de specifieke bestemming.</p> <p><b>Reactie</b> We constateren dat de raad de reservepositie kwalificeert als riant, de accountant als solide en de provincie als voldoende. Op zich zijn dit juiste constatering. Bij vergelijking met andere gemeenten moeten we dit beeld nuanceren. Wij hebben als Essent gemeente immers ongeveer € 10 miljoen extra in de reserve zitten.</p>
10	3.1 Deelvraag 2	<p>Hoe zien het reservebeleid en de uitvoering eruit?</p> <p>Ons antwoord luidt: De gemeente voert een degelijk reservebeleid.</p> <p>1. Het reservebeleid bestaat in hoofdlijnen uit beleid per afzonderlijke reserve. Het beleid is daardoor in hoge mate operationeel/uitvoerend van karakter.</p> <p>2. De algemene reserve is relatief klein ten opzichte van het totaal van de reserves (€ 1,5 miljoen : € 26,9 miljoen, per 1 januari 2012). Ook in aantal zijn er veel bestemmingsreserves. Sommige bestemmingen hebben meer een ambtelijk dan een politiek doel. Op onderdelen lijkt het beleid zelfs het karakter te hebben van het vastleggen van rechten per afdeling van de ambtelijke organisatie.</p> <p>3. Het zicht op de uitvoering van het reservebeleid is eveneens degelijk, door de jaarlijkse presentatie van een nota Reserves en Voorzieningen.</p> <p>4. De gemeente houdt zich in grote lijnen aan de landelijke regelgeving voor het begroten en verantwoorden van reserves. De gemeente houdt zich aan de eigen regels die de raad heeft vastgesteld in de Financiële verordening gemeente Beesel.</p>

		<p>5. De ratio achter de verschillende wijzen waarop de gemeente omgaat met rente in relatie tot reserves is niet helder. De gevolgen van de gekozen werkwijze voor de vrije besteedbaarheid van reserves ('zonder een rentegat te slaan' in de begroting) worden niet expliciet aangegeven.</p> <p><b>Reactie</b> Ad 1. Geen opmerkingen</p> <p>Ad 2. Het labelen van reserves is in het verleden gedaan om een betere beheersbaarheid te creëren. Reserves zijn inderdaad gekoppeld aan budgethouders en afdelingen, maar rechten daarop worden door de Raad bepaald.</p> <p>Ad 3. Geen opmerkingen</p> <p>Ad 4. Geen opmerkingen</p> <p>Ad 5. We verwijzen naar onze reactie bij punt 6 van de aanbevelingen</p>
10	3.1 Deelvraag 3	<p>Hoe verhoudt het reservebeleid zich tot het algemene beleid en het financiële beleid?</p> <p>Ons antwoord luidt:</p> <p>1. Het college voert een financieel uiterst degelijk beleid, met als resultaat dat de reservepositie riant is, mede in relatie tot de schuldpositie, en dat er in de periode waarover ons onderzoek zich uitstrekt (2011-2012) geen belangrijke financiële tegenvallers hebben gemanifesteerd.</p> <p>2. De gemeente teert in de periode van eind 2010 tot eind 2016 licht in op haar reserves (van € 25,2 naar € 23,0 miljoen, ofwel gemiddeld 1,4% per jaar). Zij wendt derhalve bewust een klein deel van haar reserves aan voor het doen van uitgaven. Belangrijk daarbinnen is het gebruiken van reserves als middel voor dekking van investeringsuitgaven (zowel bij investeringen met een maatschappelijk nut als bij investeringen met een economisch nut).</p> <p>3. Er bestaat geen expliciete (politiek-bestuurlijke) koppeling tussen het meerjarige algemene beleid, het financiële beleid en het reservebeleid. Daardoor heeft de raad niet de concrete 'knoppen waaraan zij wil kunnen draaien'. Die koppeling heeft de raad als zodanig ook niet gevraagd aan het college. Uit ons interview met raadsleden blijkt dat de raad wel signalen heeft afgegeven over het gemis van de 'knoppen'. Maar het college en de ambtelijke organisatie hebben die signalen niet verstaan zoals ze kennelijk waren bedoeld. Overigens staat het college wel open voor voorstellen uit de raad voor besteding van gelden uit reserves.</p>

		<p><b>Reactie</b></p> <p>Ad 1. De goede reservepositie is met name te danken aan de verkoop van onze aandelen Essent en daaraan gekoppeld een gedegen financieel beleid. Dat beleid kenmerkt zich door het streven zo veel mogelijk incidentele meevallers in te zetten om structurele ruimte in de begroting te creëren, het benutten van het rekeningsaldo voor de afschrijving (ineens) van investeringen met maatschappelijk nut en het hanteren van het voorzichtigheidsprincipe (tegenvallers nemen we op zodra er iets over bekend is, meevallers nemen we pas op wanneer ze definitief zijn).</p> <p>Ad 2. Geen opmerkingen</p> <p>Ad 3. Geen opmerkingen</p>
11	3.2	<p>a. De beleidsvoorstellen zijn transparant en to-the-point, maar ze zijn in het algemeen wel beperkt tot voorstellen voor het operationele beleid per afzonderlijke reserve.</p> <p>b. Voorstellen voor het strategische en tactische reservebeleid ontbreken vrijwel geheel. Daardoor heeft de raad geen directe ‘knoppen om aan te draaien’ voor het sturen en bijsturen van de ontwikkeling van de reservepositie.</p> <p>c. De raad heeft voor de afzonderlijke reserves vastgesteld wat hij had willen bereiken en bereikt dat ook. Het vaststellen van de doelstellingen voor de afzonderlijke reserves, zoals dat nu gebeurt bij jaarlijkse nota Reserves en Voorzieningen, is voor de raad een soort van ‘verplichte exercitie’. Wat de raad wil bereiken ligt niet zozeer op het niveau van de afzonderlijke reserves als wel op dat van de reservepositie als geheel, mede in relatie tot de vermogenspositie als geheel, en van belangrijke categorieën daarbinnen. De raad heeft hiervoor geen doelstellingen en activiteiten vastgesteld. Op vragen van raadsleden die zijn bedoeld om grip te krijgen op dit soort doelstellingen en activiteiten (het strategische en tactische reservebeleid: ‘wat willen we bereiken met de reserve- en schuldpositie’ en ‘hoe gaan we dat doen’) reageert het college, in de beleving van de vragenstellers, door antwoorden te geven in de operationele sfeer. Dit heeft geleid tot niet verder doorvragen door deze vragenstellers en hun fracties. In het groepsinterview met de raadsleden hebben wij vastgesteld dat dit breed leeft binnen de raad, bij oppositie en coalitie.</p> <p><b>Reactie</b></p> <p>a. Geen opmerkingen</p> <p>b. Er is geen strategisch reservebeleid. We merken wel op dat ons beleid (strategisch) erop gericht is incidentele middelen te gebruiken om structurele lasten te beperken. Denk aan bruteringreserves en afschrijven investeringen met maatschappelijk nut uit de I-reserve. Dit is ook regelmatig in programmabegroting aangegeven. We zijn het met de RKC eens dat we dit ook expliciet vermelden in de nota reserves en voorzieningen.</p> <p>c. Met het instellen van een strategische nota hopen we dit te ondervangen.</p>

### Bestuurlijke reactie op de 11 aanbevelingen (paragraaf 3.3)

Blz	Aanbeveling	Reactie
12	1	<p>Behoud de verworvenheden van het huidige operationele reservebeleid en de uitvoering ervan: een degelijke raming en beheersing van lasten en een degelijk risicomanagement.</p> <p><b>Reactie</b> We doen dit en blijven dit doen.</p>
12	2	<p>Maak een scherper onderscheid tussen de kaderstelling voor de reserves door de raad, de eventuele nadere kaderstelling door het college en de uitvoering. De kaderstelling door de raad omvat dan het strategisch en tactisch reservebeleid: 'wat willen we bereiken', 'welke activiteiten willen we daarvoor zien'. De nadere invulling daarvan door het college omvat het operationele reservebeleid: 'hoe gaan we dat doen'. De uitvoering omvat de administratieve verwerking en de onderlinge afspraken over het budgethouderschap in relatie tot reserves.</p> <p><b>Reactie</b> Het college legt in het eerste jaar van een nieuwe collegeperiode een strategisch reservebeleid voor aan de raad. Bij het opstellen van dit beleid laten we ons extern ondersteunen. Tijdens dit proces halen we informatie op bij de raad. Deze informatie is input voor het uiteindelijke voorstel van het college inzake het strategisch reservebeleid. Deze werkwijze sluit aan bij de lessen uit het BKO.</p>
12	3	<p>Het strategisch reservebeleid zou moeten worden gericht op de vraag wat de raad met de reservepositie als geheel wil bereiken, hoe hij dat meerjarig in de tijd wil gaan bereiken en hoe de reserves daartoe het beste in categorieën kunnen worden ingedeeld. Het zou ook ambities moeten bevatten over omvang en verloop van de reserves in relatie tot de totale vermogenspositie. Het tactische reservebeleid zou moeten worden gericht op wat de raad wil bereiken met afzonderlijke reserves.</p> <p><b>Reactie</b> Zie reactie aanbeveling 2.</p>
12	4	<p>De raad doet er verstandig aan om zich te beperken in het <i>aantal</i> bestemmingsreserves en daarbij scherp te beoordelen in hoeverre afzonderlijke bestemmingen politiek-bestuurlijk gezien wenselijk zijn, mede in relatie tot de gevolgen die de kaders van de raad meebrengen voor de verantwoording en de administratie. Dit is overigens geen pleidooi voor het verminderen van de omvang van het totaal aan reserves. Wij zien de volgende mogelijkheden voor beperking van het aantal bestemmingsreserves:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Voorziene lasten in de toekomst na het begrotingsjaar zouden moeten worden opgenomen als last in de meerjarenraming.</li> <li>b. Toedeling van reserves naar 'ambtelijke potjes per afdeling en per taak' kan eventueel gebeuren door de ambtelijke organisatie of het college, binnen de kaders die de raad stelt, maar dat mag niet tot gevolg hebben dat het inzicht voor de raad wordt vertroebeld (zie ook <b>aanbeveling 1</b>).</li> </ol>

- c. De raad zou, op aangeven van het college, expliciet de afweging moeten maken in hoeverre mogelijke fluctuaties in de lasten en baten over toekomstige jaren (bijvoorbeeld bij open-einderegelingen als de Wwb en de Wmo) en mogelijke tegenvallers (zoals bij het grondbedrijf dat overigens ook al voorzieningen kent) moeten leiden tot afzonderlijke reserves dan wel dat een algemene reserve (groter dan de huidige) hiervoor kan volstaan. Hierbij speelt ook de inschatting van de waarschijnlijkheid dat alle tegenvallers zich min of meer gelijktijdig voordoen.

**Reactie**

4a

Dit doen we al. Voorziene lasten worden na het begrotingsjaar zoveel mogelijk opgenomen als last in de meerjarenbegroting. Het college is echter wel van mening dat het ook mogelijk moet blijven om lasten te dekken vanuit de reserves, denk aan reserve EDV, participatie en recreatie&toerisme. Daarmee ontzien we de exploitatie en kunnen we het 'spaargeld' van de gemeente zinvol aanwenden.

4b

Het college is geen voorstander van ambtelijke 'potjes'. Dit komt de duidelijkheid niet ten goede en zal de Raad nog minder het gevoel geven 'aan de knoppen' te kunnen draaien.

4c

Het college neemt deze aanbeveling als vertrekpunt voor een voorstel aan de raad in het 2<sup>e</sup> kwartaal 2014. Het is belangrijk de volgende zaken in beeld te brengen:

- welke reserves kunnen we eventueel samenvoegen;
- is het mogelijk om het saldo van meerdere reserves samen te koppelen aan een minimum niveau;
- wat zijn de gevolgen voor autorisatie;
- wat zijn de gevolgen voor de beheersbaarheid;
- wat zijn de risico's.
-

12	5	Onderscheid de volgende indeling van reserves, naar soort, doel/karakter, omvang:			
		<i>Soort reserve</i>	<i>Doel/karakter reserve</i>	<i>Omvang</i>	<i>Rente *) toevoegen aan reserve (zie eerste kolom):</i>
		A. Algemene reserve, onderdeel Algemene basisreserve	Financiële buffer voor opvangen van onvoorziene uitgaven en negatieve rekeningresultaten	Deel van huidige bestemmingsreserves dat niet 'hard' is, maar waarvan de huidige doel nog wel gehandhaafd blijft (zij het in andere vorm). Stel het minimum op bijvoorbeeld 10% van de uitkering uit het Gemeentefonds (in 2013 € 1,2 miljoen)	C.
		B. Algemene reserve, onderdeel Risicoreserve	Financiële buffer voor opvangen van risico's waarvoor geen last is opgenomen in de Programmabegroting en geen of geen toereikende bestemmingsreserve of voorziening is gevormd op de balans	Gekwantificeerde risico's + opslag daar bovenop. Periodiek omvang opnieuw vaststellen. Een vuistregel kan zijn: 10% van het uitgavenniveau van de Programma-begroting plus 10% van de algemene uitkering (in 2013 € 3,9 miljoen)	C.
		C. Algemene reserve, onderdeel Vrij inzetbare reserve	Inzetbaar voor nieuw beleid (investeringen en andere niet-structurele lasten) en opvangen van onvoorziene tegenvallers die anders zouden leiden tot	Sluitpost = Huidige totaal aan reserves minus (A+B+D)	C.



			daling onder het minimum van de algemene reserve en de risicoreserve			
		D. 'Bestemmingsreserves – op basis van harde politiek-bestuurlijke afspraken', waaronder een onderdeel Bruteringsreserve	De huidige bestemmingsreserves die en voor zover ze onaantastbaar moeten blijven volgens de raad	De omvang wordt bepaald door een heldere berekening van het bedrag dat nodig is in de eindsituatie. De Bruteringsreserve bestaat uit de optelling van de annuïtair bepaalde kapitaallasten over de gehele looptijd van alle investeringen met een economisch nut die reeds zijn opgenomen in de begroting (begrotingsjaar en de jaren van het meerjarenperspectief)	C.	
		E. Reserve rekeningsaldo (tijdelijk)	Voor het tijdelijk stallen van een positief rekeningsaldo over het afgesloten boekjaar. Dit is conform bestaand beleid en externe regelgeving (BBV)		C. of E.	
		<p>*) De rente die wordt berekend over de reserve</p> <p><b>Reactie</b> Sommige opmerkingen onderschrijven we, maar met anderen zijn we het niet eens. En bij sommige opmerkingen hebben we bedenkingen. We bezien dit in totaliteit, en we nemen dit mee in ons onderzoek (zie 4c).</p>				
13	6	<p>Vereenvoudig het rentebeleid voor reserves. Maak daarbij een keuze voor het toevoegen van rente aan reserves zoals aangeven in de tabel onder de <b>voorgaande</b> aanbeveling, in de laatste kolom. Beoordeel jaarlijks de juiste hoogte per reserve. Indien dan blijkt dat een reserve ontoereikend is, volgt er een raming voor een dotatie vanuit de algemene reserve, onderdeel Vrij inzetbare reserve.</p> <p><i>Toelichting:</i> <i>Zie voor de argumentatie waarop deze aanbeveling is gebaseerd met name <b>paragraaf 5.7.</b></i></p>				

		<p><b>Reactie</b>  We hebben naar onze mening nu een deugdelijk rentesysteem.  In principe voegen we geen rente toe aan de reserves, maar aan de exploitatie. Er zijn 4 uitzonderingen, maar dit heeft zijn redenen. We voegen de rente toe aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de bruteringreserves. Als we de rente niet toevoegen, moeten we aan het begin van de looptijd een hoger bedrag storten in de reserve voor de gehele looptijd. Nu kan de storting lager zijn, omdat we de rente jaarlijks toevoegen. We ontraden om af te wijken van de huidige werkwijze.</li> <li>• de egalisatievoorziening rioolheffing. Dit is kostendekkend. Als we de rente niet toevoegen, moeten we het tarief voor de burger jaarlijks verhogen. Immers het is een gesloten exploitatie. De kosten zijn berekend op basis van het GRP. We ontraden om af te wijken van de huidige werkwijze.</li> <li>• de reserve rekeningsaldo. Dit betreft een incidenteel bedrag. Bij het opstellen van de begroting kunnen we geen voorschot nemen op het rekeningsaldo. We ontraden om af te wijken van de huidige werkwijze.</li> <li>• de algemene reserve grondbedrijf. We doen dit om risico's op te vangen. Het is een mogelijkheid af te wijken van de huidige werkwijze en de rente toe te voegen aan de exploitatie.</li> </ul> <p>Wel adviseren we in de begroting en de nota reserves en voorzieningen een toelichting op te nemen over het budgettaire effect van de inzet van reserves. Dit is nu nog niet expliciet opgenomen. Hierbij maken we onderscheid in voorzienbare en onvoorzienbare onttrekkingen. Bij de inzet van reserves die niet is voorzien in de begroting ontstaat er namelijk een begrotingsgat ter grootte van de rente over de onttrekking. Hiervoor moeten we in de nieuwe begroting dekking zoeken. Bij voorzienbare onttrekkingen die reeds geraamd zijn hebben we ook rekening gehouden met het rente-effect.</p>
13	7	<p>Laat de raad eenmaal per raadsperiode (4 jaar) een strategisch reservebeleid vaststellen (dat jaarlijks kan worden bijgesteld als daar aanleiding toe is). Maak daarbij een expliciete koppeling tussen de Toekomstvisie en de beleidsnota's enerzijds en een meerjarige financieel beleid anderzijds.</p> <p><b>Reactie</b>  Zie reactie aanbeveling 2</p>
13	8	<p>Integreer het tactisch reservebeleid in de jaarlijkse Programmabegroting en vorm de jaarlijkse nota Reserves en Voorzieningen om in een beheersdocument voor de ambtelijke organisatie en het college. Beschouw de vaststelling door de raad van de Programmabegroting tevens als autorisatie van onttrekkingen aan reserves, in die zin dat het college bij hogere onttrekkingen dan vastgesteld vooraf toestemming moet vragen aan de raad (uiteeraard behoudens gevallen van nood). Dit betekent een beperking van de huidige regeling volgens de Financiële verordening gemeente Beesel (artikel 7, lid 6).</p> <p><b>Reactie</b>  Het is het college niet duidelijk wat de meerwaarde van een tactisch reservebeleid is. We zien de meerwaarde van strategisch beleid, en daarnaast van operationeel beleid. Wat betreft dit laatst handhaven we de huidige vorm en het huidige proces van de nota reserves en voorzieningen.  Naast de punten die we reeds opnemen en die we in dit document benoemd hebben, zien we geen meerwaarde om andere gegevens over reserves in de begroting op te nemen. De reden hiervoor is dat het proces begroting en het proces nota reserves en</p>

		<p>voorzieningen op andere tijdstippen in het jaar plaatsvinden. We lichten dit toe aan de hand van de processen in 2013. De begroting 2014 stellen we inhoudelijk op in het voorjaar 2013. Deze sturen we begin september naar de raad. Het uitvragen van de gegevens voor de nota reserves en voorzieningen doen we gelijktijdig bij de 2<sup>e</sup> berap in september. We hebben dan de meest actuele cijfers voor 2013. Indien we de processen gelijk laten lopen, vragen we de gegevens uit bij de 1<sup>e</sup> berap in mei. Dit betekent dat we in de nota reserves en voorzieningen 2013 en in de begroting 2014 alleen de cijfers van de eerste vier maanden van 2013 meenemen. We achten dit ongewenst omdat de cijfers niet actueel zijn.</p> <p>De cijfers 2013 opnemen in de begroting 2015 is niet wenselijk omdat ze dan inmiddels achterhaald zijn.</p>
13	9	<p>Indien wordt gekozen om de reserves sterker dan nu in te zetten voor het dekken van lasten in de Programmabegroting: Inventariseer meer mogelijkheden (dan nu worden benut) om eenmalige uitgaven te verrichten ten laste van reserves. Vermijd daarbij te vervallen in minder kritische afwegingen over het nut van die eenmalige uitgaven.</p> <p><i>Toelichting:</i>  <i>Uit paragraaf 4.1 blijkt dat de reserves op basis van het bestaande beleid in de periode tot en met 2016 afnemen met 1,4% per jaar. Indien de beoogde afname hoger zou zijn, zouden meer eenmalige uitgaven kunnen worden gevonden dan investeringsuitgaven om te dekken uit de reserves.</i></p> <p><b>Reactie</b>  Op dit moment bekijken we de mogelijkheden om incidentele lasten uit reserves te betalen al uitgebreid. Probleem hierbij is de scheidslijn tussen structureel en incidenteel. We mogen uitgaven die een duidelijk structureel karakter hebben niet dekken via incidentele middelen. Dit kan leiden tot correctie bij de beoordeling door de provincie van de structurele dekkendheid van de begroting. We zoeken nu ook al de grenzen op in wat mogelijk is. Een voorbeeld is de reserve EDV en de reserve onderzoeken toekomstvisie, bestuurskracht en klanttevredenheid.</p>
14	10	<p>Vraag het college om de raad expliciete keuzemogelijkheden (beleidsvarianten) te geven bij het vierjaarlijks en jaarlijks vaststellen van de kaders voor het reservebeleid.</p> <p><b>Reactie</b>  Zie reactie aanbeveling 2</p>
14	11	<p>Beoordeel per investering die feitelijk wordt gefinancierd uit de reserves in hoeverre moet worden geanticipeerd op het creëren van ruimte ter dekking van jaarlijkse kapitaallasten (rente en afschrijving) als gevolg van herinvestering (renoveren of vervangen).</p> <p><i>Toelichting:</i>  <i>Het bezwaar van dekken van investeringsuitgaven en kapitaallasten van investeringsuitgaven uit reserves kan zijn dat herinvesteringen die jaren later aan de orde komen, of hogere exploitatielasten, op dat moment niet weer opnieuw kunnen worden gedekt aan reserves en dan een dekkingsprobleem gaan opleveren. Voorbeeld: Het investeren in een nieuw cultuurhuis kan nu wellicht eenvoudig worden gedekt uit de reserves. Maar kunnen de exploitatielasten wel worden gedekt binnen de Programmabegroting? En hoe dekken we op een later moment nieuwe investeringen voor het in stand houden en het opwaarderen van het gebouw. Hoe dekken we hogere kosten van bijvoorbeeld energie als die over een aantal jaren de orde zijn?</i></p>

	<p><b>Reactie</b></p> <p>Hier houden we nu al rekening mee. De belangrijkste investeringen vinden plaats op de volgende terreinen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Wegen;</li><li>- Voorziening afval;</li><li>- Riolering;</li><li>- Scholen.</li></ul> <p>De huidige investeringen in wegen betreffen hoofdzakelijk herinrichtingen en reconstructies. Voor terugkerend groot onderhoud hebben we een jaarlijks budget beschikbaar. De investeringen in afval en riolering activeren we en dekken we via de gesloten exploitaties (tarief of egalisatievoorziening). Vervanging is dus afgedekt. Bij scholen hebben we een beperkt deel van de structurele lasten gedekt via bruteringsreserves. Een deel van de lasten drukt nog steeds op de begroting. Voor het overige is een goede raming in de meerjarenbegroting van wezenlijk belang. In onze meerjarenbegroting houden we hier al rekening mee.</p>
--	--

We stellen het volgende voor:

1. Voor 2013 op de huidige manier doorgaan.
2. Aanbevelingen 4b, 6 en 8 niet overnemen.
3. Onderzoeken of we reserves kunnen clusteren en wat de gevolgen hiervan zijn. Methodiek bruteringsreserves handhaven.
4. Bij aanvang van de nieuwe raadsperiode een kaderstellende vergadering t.a.v. strategische reservebeleid voor de Raad te beleggen onder begeleiding van een externe deskundige.

## **Bijlage 1.b**

### **Nawoord rekenkamercommissie**

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling en waardering kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders. Wij vinden het plezierig dat het college inhoudelijk heeft gereageerd op ons rapport en reeds heeft toegezegd een groot aantal aanbevelingen concreet op te willen pakken. Tevens spreken wij onze dank uit voor de ambtelijke en bestuurlijke medewerking die verleend is bij de uitvoering van het onderzoek.

Het is aan de gemeenteraad om te bepalen welke politiek-bestuurlijke gevolgen aan de uitkomsten van het onderzoek worden verbonden.

## **Bijlage II**

### **Onderzoeksrapport**

In opdracht van de rekenkamercommissie is het onderzoek uitgevoerd en het onderzoeksrapport opgesteld door:

BMC  
Postbus 490  
3800 AL Amersfoort

Onderzoeker:  
Drs. A.H.M. van Helden