

Reservebeleid gemeente Beesel

**Onderzoeksrapport
Rekenkamercommissie gemeente Beesel**

BMC
8 mei 2013
Drs. A.H.M. van Helden
Projectnummer:
Correspondentienummer:

INHOUD

HOOFDSTUK 1	WAAROM, WAT EN HOE ONDERZOEKEN WE?	3
1.1	Gesprekken met fracties vormen de aanleiding	3
1.2	Is het reservebeleid effectief: voorbereiding, uitvoering en resultaat?	3
1.3	We brengen de landelijke regelgeving in beeld	3
1.4	We onderzoeken aan de hand van vragen en per vraag een norm	4
1.5	We onderzoeken de periode 2011 - 2012 en kijken naar beleid 2013	4
1.6	We hanteren een logische indeling van het onderzoeksproces	4
1.7	We onderzoeken op basis van documenten en interviews	4
HOOFDSTUK 2	BELANGRIJKE BEGRIPPEN ROND RESERVES	6
2.1	Reserves kunnen verschillende functies hebben	6
2.2	De regelgeving voor reserves en rente wijkt af van die in het bedrijfsleven	6
2.3	De raad bepaalt de bestemming van reserves	6
2.4	Reserves staan op de balans	6
2.5	Onttrekkingen en toevoegingen lopen via resultaatbestemming	6
2.6	Rente wordt toegevoegd aan de reserve of aan de begroting	7
2.7	Economische investeringen moeten worden geactiveerd	8
2.8	Weerstandvermogen geeft aan of risico's kunnen worden opgevangen	8
HOOFDSTUK 3	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	9
3.1	Antwoorden op de onderzoeks-deelvragen	9
3.2	Antwoorden op de centrale vraagstelling	11
3.3	Aanbevelingen	11
HOOFDSTUK 4	DUIDING RESERVEPOSITIE (DEELVRAAG 1)	16
4.1	Omvang reserves	16
4.2	Bestanddelen reserve	17
4.3	Onderbouwing en toelichting bestanddelen	22
4.4	Omvang reserves in relatie tot balanspositie	22
4.5	Relatie reserves – weerstandvermogen	25
4.6	Beoordeling reservepositie	28
HOOFDSTUK 5	DUIDING RESERVEBELEID EN UITVOERING (DEELVRAAG 2)	29
5.1	Functie algemene reserve	29

5.2	Karakter algemene reserve	30
5.3	Doelstellingen reserves	30
5.4	Wijze van formuleren doelstellingen	31
5.5	Documenten met reservebeleid	31
5.6	Wettelijke eisen uitvoeren	35
5.7	Rente in relatie tot reserves	36
HOOFDSTUK 6	VERHOUDING RESERVEBELEID TOT ALGEMEEN EN FINANCIIEEL BELEID (DEELVRAAG 3)	38
6.1	Relatie algemeen beleid en financieel beleid	38
6.2	Financieel beleid	39
6.3	Documenten financieel beleid	39
6.4	Relatie begrotingsbeleid en vermogensbeleid	40
6.5	Proces van afweging en besluitvorming financieel beleid	41
6.6	Consistentie gemeentelijk regelgeving en beleid	42
6.7	Toepassen gemeentelijke eisen	43
6.8	Doeltreffendheid reservebeleid	43
BIJLAGE 1	RELEVANTE WETTELIJKE REGELGEVING	45
BIJLAGE 2	OVERZICHT VRAGEN EN NORMEN	48
BIJLAGE 3	OVERZICHT RESERVES 2012	51
BIJLAGE 4	BENCHMARKONDERZOEK	57

Hoofdstuk 1

Waarom, wat en hoe onderzoeken we?

1.1 **Gesprekken met fracties vormen de aanleiding**

Dit is het eerste onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie van de gemeente Beesel. Het onderwerp komt voort uit de kennismakingsgesprekken tussen de leden van de commissie en de raadsfracties. Daarin bleek de behoefte te bestaan aan een onderzoek naar het weerstandsvermogen van de gemeente Beesel. De rekenkamercommissie heeft de keuze gemaakt het onderwerp 'weerstandsvermogen' te beperken tot 'reservebeleid'. Die keuze is ingegeven door de constatering door de commissie, voorafgaand aan het onderzoek, dat er sprake is van een forse hoeveelheid reserves en een op het eerste gezicht uitgebreide risicoparagraaf in de Programmabegroting en de Jaarrekening. Op grond daarvan heeft de commissie geoordeeld dat er geen directe aanleiding bestaat onderzoek te doen naar de relatie tussen de weerstandscapaciteit en risico's. Zij volstaat daarom met onderzoek naar het reservebeleid.

1.2 **Is het reservebeleid effectief: voorbereiding, uitvoering en resultaat?**

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. Zij kijkt naar deze drie aspecten vanuit het gezichtspunt van de raad.

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

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

- a. *Zijn beleidsvoorstellen voor het vaststellen van reservebeleid transparant en to the point?*
- b. *Stelt het college de raad in staat om te sturen en bij te sturen bij de uitvoering van het reservebeleid?*
- c. *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?*

1.3 **We brengen de landelijke regelgeving in beeld**

Het reservebeleid van de gemeente Beesel moet worden uitgevoerd binnen wettelijke eisen. Er bestaan geen wettelijke eisen voor het reservebeleid zelf maar wel voor het begroten en verantwoorden van reserves. Deze zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten (afgekort: BBV). Deze brengen we in beeld in **bijlage 1**.

Omdat de gemeente in haar reservebeleid een koppeling aanbrengt met investeringen en afschrijvingen op investeringen (zie **paragraaf 4.2**) brengen we in **bijlage 1** ook de wettelijke eisen in beeld die daaraan worden gesteld.

1.4 We onderzoeken aan de hand van vragen en per vraag een norm

We hebben elk van de onderzoeks-deelvragen verder uiteengelegd in onderliggende vragen. Die onderliggende vragen hebben we voorzien van een norm. De norm geeft per vraag aan hoe, naar de mening van de rekenkamercommissie, de ideale werkelijkheid eruit zou moeten zien.

De onderliggende vragen en bijbehorende normen per deelvraag hebben we opgenomen in **bijlage 2** van dit rapport.

1.5 We onderzoeken de periode 2011 - 2012 en kijken naar beleid 2013

Het onderzoek betreft in beginsel de periode 2011 en 2012. Bij het zoeken van verbeterpunten sluiten we in dit onderzoek echter zoveel mogelijk aan bij actueel gemeentelijk beleid. Om deze reden benoemen we op sommige plaatsen het beleid zoals opgenomen in de Programmabegroting 2013.

1.6 We hanteren een logische indeling van het onderzoeksproces

Het onderzoek bestaat in de kern uit de volgende activiteiten:

- antwoord formuleren per onderzoeks-deelvraag van de onderliggende vragen (zie rapport: **hoofdstukken 4, 5 en 6**);
- toetsen van de antwoorden aan de norm die de ideale situatie weergeeft (zie rapport: **hoofdstukken 4, 5 en 6**);
- beoordelen in welke mate aan de normen wordt voldaan (zie rapport: **hoofdstukken 4, 5 en 6**);
- conclusies formuleren, in de vorm van antwoorden op de centrale onderzoeksvraagstelling en op elk van de drie onderzoeks-deelvragen (zie **hoofdstuk 3**);
- aanbevelingen formuleren voor versterking van het reservebeleid (zie **hoofdstuk 3**);
- rapport opstellen.

1.7 We onderzoeken op basis van documenten en interviews

We hebben hiertoe documenten bestudeerd, enkele vragen schriftelijk voorgelegd aan de ambtelijke organisatie (via de secretaris van de rekenkamercommissie en de gemeentesecretaris) en interviews gehouden.

Wij hebben een groepsinterview gehouden met één vertegenwoordiger per raadsfractie:

- De heer J. Heijnen, VLP
- De heer B. Holman, PvdA
- De heer T. Reijnders, BL
- Mevrouw J. Roelofs, CDA.
- De heer van E. van Zegveld, VVD

We hebben daarnaast interviews gehouden met de volgende functionarissen:

- De heer P. Bremmers, hoofd afdeling Inwoners
- De heer R. Halffman, gemeentesecretaris
- De heer H. Lommerse, hoofd afdeling Grondgebied
- Mevrouw F. Willemstein, hoofd afdeling Middelen (B&OO), tevens concerncontroller.

Met de portefeuillehouder, mevrouw P. Dassen-Housen, hebben we een telefonisch interview gehouden.

Van het groepsinterview en de overige interviews hebben wij bondige verslagen gemaakt, die wij voor commentaar hebben teruggelegd bij elke geïnterviewde. De verslagen zijn opgesteld voor gebruik door de onderzoekers.

Wij bedanken alle respondenten voor hun inbreng. Deze is voor ons waardevol gebleken bij het analyseren en rapporteren.

1.8 We passen wederhoor toe op basis van een conceptversie van het rapport

We hebben het conceptrapport voor technisch wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie, via de gemeentesecretaris. Deze versie was nog niet voorzien van conclusies en aanbevelingen.

Dit heeft geleid tot een aantal technische verbeterpunten. Wij hebben in verband hiermee het rapport op enkele passages verbeterd. Wij danken de ambtelijke organisatie voor deze inbreng.

Hoofdstuk 2 Belangrijke begrippen rond reserves

In dit hoofdstuk belichten we enkele belangrijke begrippen die van belang zijn bij het kijken naar reserves en reservebeleid van een gemeente. Dit hoofdstuk gaat niet over de specifieke situatie van de gemeente Beesel.

2.1 Reserves kunnen verschillende functies hebben

In het algemeen kunnen reserves de volgende functies hebben.

- Bufferfunctie: voor het opvangen van onvoorziene tegenvallers.
- Egalisatiefunctie: ter afvlakking van pieken en dalen in de Programmabegroting.
- Bestedingsfunctie: voor het dekken van (eenmalige) lasten; de reserve wordt dan ingezet als dekkingsmiddel voor bijvoorbeeld investeringen of de kapitaallasten daarvan.
- Inkomensfunctie: de rente komt als bate ten gunste van de Programmabegroting.
- Financieringsfunctie: alle reserves worden ingezet als intern financieringsmiddel; voor deze uitgaven hoeven derhalve geen leningen te worden opgenomen.

2.2 De regelgeving voor reserves en rente wijkt af van die in het bedrijfsleven

Gemeenten kennen afwijkende regels voor de jaarverslaggeving dan bedrijven. Voor gemeenten zijn de regels vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), dat is gebaseerd op de Gemeentewet (en de Provinciewet). Met name op het gebied van reserves (eigen vermogen) en rente is sprake van een andere systematiek. De lezer van dit rapport zij hiervoor gewaarschuwd.

2.3 De raad bepaalt de bestemming van reserves

Op grond van landelijke regelgeving bepaalt de raad de bestemming (de doelstelling) van de reserves. De regelgeving onderscheidt een algemene reserve en bestemmingsreserves. De algemene reserve kent geen specifieke bestemming. Reserves waaraan de raad een specifieke bestemming heeft gegeven, heten bestemmingsreserve. De raad kan de bestemming die aan een reserve is gegeven ook weer veranderen.

2.4 Reserves staan op de balans

Reserves vormen het eigen vermogen van de gemeente. Vermogensbestanddelen worden opgenomen op de balans.

2.5 Onttrekkingen en toevoegingen lopen via resultaatbestemming

Onttrekkingen uit en toevoegingen aan reserves (reservemutaties) mogen, op grond van landelijke regelgeving, niet rechtstreeks worden opgenomen als bate respectievelijk last in de Programmabegroting en de Jaarrekening. Reservemutaties behoren te worden opgenomen in de vorm van bestemming van het jaarresultaat (zoals geprognostiseerd in de Programmabegroting en gerealiseerd in de Jaarrekening). Het jaarresultaat kan uiteraard ook negatief zijn. Het aanzuiveren van een tekort (een negatief jaarresultaat) noemen we ook resultaatbestemming.

Het rechtstreeks boeken van bestedingen op reserves is dus niet toegestaan. De bestedingen moeten als last in de begroting en de jaarrekening worden opgenomen, met daar tegenover als dekking een onttrekking aan de reserve via de resultaatbestemming¹.

2.6 Rente wordt toegevoegd aan de reserve of aan de begroting

Het hebben van reserves heeft tot gevolg dat de noodzaak tot aantrekken van geldleningen wordt beperkt. Voor dit financieringsmiddel hoeft geen rente aan derden te worden betaald. De rente wordt als het ware bespaard. De gemeenteraad regelt in een verordening (op grond van artikel 212 van de Gemeentewet) en in de jaarlijkse Programmabegroting of en tegen welke percentages wordt gerekend met bespaarde rente. De gemeenteraad heeft vervolgens de keuze of de bespaarde rente wordt toegevoegd:

- aan de reserves;
- aan de begroting, als bate (dus ten gunste van de exploitatie komt);

Een mix van bovenstaande opties is eveneens mogelijk.

Indien geen rente aan de reserve wordt toegevoegd, komt de rente automatisch ten gunste van de exploitatie.

Het onderwerp rente binnen de begroting is bij alle gemeenten een complexe materie. Deze heeft slechts een beperkte betekenis in het kader van dit onderzoek. Wij gaan er daarom ook niet diep op in. Van belang voor dit onderzoek is het volgende schema.

Dit schema geeft de consequenties weer van de verschillende keuze-mogelijkheden om rente die wordt berekend over reserves, toe te rekenen als bate aan de reserves of aan de begroting:

<i>Keuze rentetoevoeging</i>	<i>Koopkracht reserve blijft in stand</i>	<i>Rente is een algemeen dekkingsmiddel voor het geheel van lasten in de begroting</i>	<i>Bij onttrekking aan reserve ontstaat een kostenpost ('een gat') in de begroting</i>
Rentetoevoeging aan reserve	Ja	Nee	Nee
Rentetoevoeging aan begroting	Nee	Ja	Ja

Gesteld kan worden dat het een keuze is tussen *nu* of *later* profiteren van de renteopbrengst van een reserve. Nu profiteren (rente toevoegen aan de begroting) brengt met zich mee dat er een kostenpost in de begroting ontstaat zodra een reserve geheel of gedeeltelijk wordt aangewend.

¹ De dekking loopt via de zogenaamde functie 980.

2.7 Economische investeringen moeten worden geactiveerd

De gemeente is verplicht in haar balans de investeringen onderscheiden naar de volgende twee soorten:

- investeringen met een economisch nut;
- investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut.

Investeringen hebben een economisch nut indien ze verhandelbaar zijn en/of indien ze kunnen bijdragen aan het genereren van middelen. Voorbeelden zijn de aankoop en de verbouw van gebouwen.

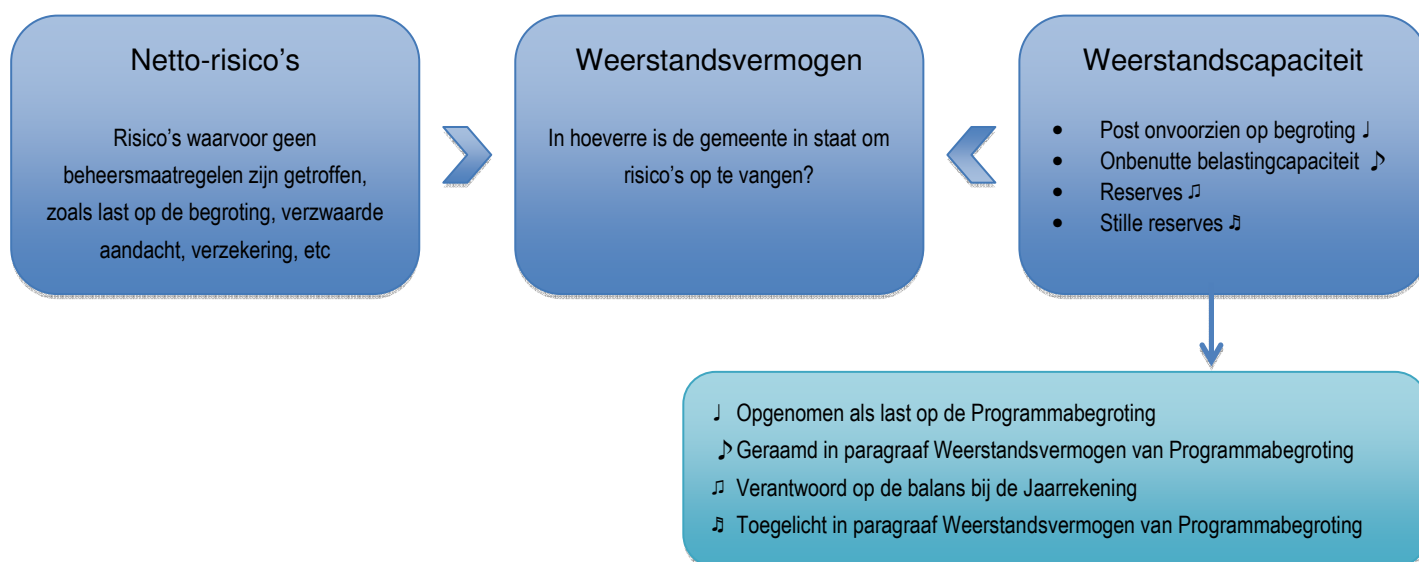
Voorbeelden van investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut zijn wegen en fietspaden.

Het is verplicht om investeringen met een economisch nut te activeren. Dit leidt dan tot jaarlijkse lasten van rente en afschrijving in de Programmabegroting.

Investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut mogen worden geactiveerd, maar dat hoeft niet. Indien niet wordt geactiveerd leidt dit tot het nemen van de gehele uitgave ineens als last in de Programmabegroting dan wel tot een onttrekking aan een reserve (via de resultaatbestemming), of een combinatie van beide.

2.8 Weerstandsvermogen geeft aan of risico's kunnen worden opgevangen

De relatie tussen het weerstandsvermogen, reserves en risico's kan als volgt worden gevisualiseerd:



Hoofdstuk 3 *Conclusies en aanbevelingen*

In dit hoofdstuk geven we eerst antwoorden op de drie onderzoeks-deelvragen. Vervolgens beantwoorden we de centrale vraagstelling. Samen vormen deze antwoorden de conclusies. Tot slot formuleren we in dit hoofdstuk onze aanbevelingen.

De argumentatie voor de conclusies is te vinden in de **hoofdstukken 4, 5 en 6**. De indeling van deze hoofdstukken verloopt in een strakke volgorde van: onderliggende onderzoeksvraag→norm→antwoord→beoordeling. De conclusies zijn veelal gebaseerd op analyses uit meer dan een paragraaf uit die hoofdstukken en meer dan een hoofdstuk. We bieden de lezer wel enige hulp door per conclusie te verwijzen naar het hoofdstuk en de paragrafen waarop die conclusie het meeste steunt.

De aanbevelingen steunen op de conclusies en de onderliggende argumentatie. Bij enkele aanbevelingen voegen we een toelichting toe ter nadere uitleg van de gedachten waarop die zijn gebaseerd.

3.1 Antwoorden op de onderzoeks-deelvragen

Deelvraag 1

Deelvraag 1 luidt:

Wat is de reservepositie?

Ons antwoord luidt:

De reservepositie is een resultaat van het gevoerde reservebeleid, mede in relatie tot het algemene beleid en het financiële beleid.

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.

Zie voor de argumentatie waarop dit antwoord is gebaseerd met name **paragrafen 4.1, 4.4 en 4.5**.

Deelvraag 2

Deelvraag 2 luidt:

Hoe zien het reservebeleid en de uitvoering eruit?

Ons antwoord luidt:

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 (€ 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.

Het zicht op de uitvoering van het reservebeleid is eveneens degelijk, door de jaarlijkse presentatie van een nota Reserves en Voorzieningen.

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.

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.

Zie voor de argumentatie waarop dit antwoord is gebaseerd met name **paragrafen 5.5 en 6.8**, maar ook **5.1 tot en met 5.7**.

Deelvraag 3

Deelvraag 3 luidt:

Hoe verhoudt het reservebeleid zich tot het algemene beleid en het financiële beleid?

Ons antwoord luidt:

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.

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).

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.

Zie voor de argumentatie waarop dit antwoord is gebaseerd met name **paragrafen 4.1, 4.4, 4.5, 4.6 en 6.1, 6.4, 6.5 en 6.8.**

3.2 Antwoorden op de centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

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

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

Ons antwoord luidt:

- 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.
- 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.
- 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.

Zie voor de argumentatie waarop dit antwoord is gebaseerd met name **paragrafen 5.4 en 6.8.**

3.3 Aanbevelingen

Onze aanbevelingen aan de raad, en via de raad aan het college, luiden als volgt:

1. Behoud de verworvenheden van het huidige operationele reservebeleid en de uitvoering ervan: een degelijke raming en beheersing van lasten en een degelijk risicomangement.
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'. De uitvoering omvat de administratieve verwerking en de onderlinge afspraken over het budgethouderschap in relatie tot reserves.
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.
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. 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:
 - a. Voorziene lasten in de toekomst na het begrotingsjaar zouden moeten worden opgenomen als last in de meerjarenraming.
 - 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 **aanbeveling 1**).
 - 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.
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 daling onder het minimum van de algemene reserve en de risicoreserve	Sluitpost = Huidige totaal aan reserves minus (A+B+D)	C.
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	C.

		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)	
E. Reserve rekeningsaldo (tijdelijk)	Voor het tijdelijk stalen van een positief rekeningsaldo over het afgesloten boekjaar. Dit is conform bestaand beleid en externe regelgeving (BBV)		C. of E.

*) De rente die wordt berekend over de reserve

6. Vereenvoudig het rentebeleid voor reserves. Maak daarbij een keuze voor het toevoegen van rente aan reserves zoals aangeven in de tabel onder de **voorgaande** 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.

Toelichting:

*Zie voor de argumentatie waarop deze aanbeveling is gebaseerd met name **paragraaf 5.7.***

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 meerjarige financieel beleid anderzijds.
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). Dit betekent een beperking van de huidige regeling volgens de Financiële verordening gemeente Beesel (artikel 7, lid 6).
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.

Toelichting:

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.

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

Toelichting:

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?

Hoofdstuk 4 Duiding reservepositie (deelvraag 1)

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vragen die zijn gelegen achter onderzoeksdeelvraag 1 en beoordelen wij per vraag de aangetroffen situatie aan de gestelde norm.

Deelvraag 1 luidt: Wat is de reservepositie?

4.1 Omvang reserves

Vraag

Wat is de omvang van de reserves (€ en %)?

Norm

Wij hanteren in beginsel geen (harde) normen voor de omvang van de reserves.

Om toch enig houvast te krijgen bij de beoordeling van de omvang van de reserves hebben we een vergelijking uitgevoerd naar de omvang van de reserves en schulden van een negental vergelijkbare gemeenten. De uitkomsten daarvan nemen we op in **paragraaf 4.4**, omdat in die paragraaf naast de absolute omvang van de reserves, ook de verhouding van de reserves wordt getoond in relatie met de schulden.

Antwoord op de vraag

Op deze plaats gaan we in op de omvang van de reserves als totaal, ingedeeld in enkele categorieën. De omvang per afzonderlijke reserve geven wij weer in **bijlage 3** bij dit rapport.

Samengevat is de omvang van de reserves, in euro's als volgt:

<i>Bedragen in euro's</i>	<i>Stand per 1 januari 2011</i>	<i>Stand per 1 januari 2012</i>
Algemene reserve	1.500.000	1.500.000
Algemene reserve grondbedrijf	900.000	900.000
Bestemmingsreserves	22.803.546	24.542.451
Waarvan bruteringsreserves	2.761.900	2.645.879
Totaal	25.203.546	26.942.451

Bron: Nota's Reserves en Voorzieningen 2011 en 2012.

Het aantal reserves bedraagt in 2011 30 stuks (waarvan 1 met de stand per 1 januari 2011 van nihil) en in 2012 44 stuks (waarvan 14² met de stand per 1 januari 2012 van nihil).

² Deze 14 bestaan formeel op 1 januari 2012 nog niet. Ze worden genoemd omdat de nota Reserves en Voorzieningen 2012 het voorstel bevat deze in 2012 aan te maken. Deze toename wordt verklaard

De meerjarige stand van de reserves ziet er, in euro's, als volgt uit:

<i>Bedragen in euro's</i>	<i>Geraamde standen per 31 december</i>			
	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
Algemene reserve	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000
Algemene reserve grondbedrijf	340.000	353.000	352.000	366.000
Bestemmingsreserves	22.162.000	21.485.000	21.449.000	21.157.000
Waarvan bruteringsreserves	3.416.000	3.195.000	2.976.000	2.756.000
Totaal	24.002.000	23.338.000	23.301.000	23.023.000

Bron: Programmabegroting 2013.

De reserves nemen dus als volgt af:

<i>Bedragen in euro's</i>	<i>Geraamde stand 31 december</i>	<i>Verskil absoluut</i>	<i>Verskil relatief</i>	<i>Idem, gemiddeld per jaar</i>
2010	25.203.546			
2013	24.002.000	-/- 1.201.546	-/- 4,8 %	-/- 1,6 %
2016	23.023.000	-/- 979.000	-/- 4,1 %	-/- 1,4 %

Beoordeling aangetroffen situatie

De huisaccountant stelt in zijn Managementletter 2012 dat de gemeente 'beschikt over een solide financiële positie'.

De provincie Limburg stelt in het rapport van haar Financieel verdiepingsonderzoek 2011 voor de gemeente Beesel van juni 2011 (blz 7/8): 'De vermogenspositie is voldoende. (...) Op basis van ons onderzoek hebben wij vertrouwen in de verdere ontwikkeling van de financiële positie en de financiële functie.'

Wij beoordelen de omvang van de reserves als riant. Wij lichten dit nader toe in **paragraaf 4.4**, aan de hand van de vergelijking van de reserves van de gemeente Beesel met vergelijkbare gemeenten.

4.2 Bestanddelen reserve

Vraag

Uit welke bestanddelen bestaat de reserve?

Norm

Een duidelijke en overzichtelijke indeling van de reserves. Dit betekent onder andere dat het aantal reserves beperkt blijft tot het hoogst noodzakelijke. Indien er te veel 'potjes' ontstaan (en tot een te grote omvang), bestaat het gevaar van

door het toevoegen van een groot aantal bruteringsreserves. Het getal 14 is toevalligerwijs gelijk aan het verschil tussen het aantal reserves in 2011 en 2012.

onoverzichtelijkheid en dat er onnodig beslag wordt gelegd op gemeenschapsgelden.

De doelstelling per reserve moet duidelijk zijn.

De reserves worden onderscheiden naar algemene reserves en bestemmingsreserves. Binnen beide categorieën wordt zo veel mogelijk onderscheiden naar onderdelen/subcategorieën die een verschillende mate van inzetbaarheid weerspiegelen, in geval dat beroep op reserves wenselijk is als dekking voor nieuwe beleid of voor onvoorziene kosten of uitgaven.

Antwoord op de vraag

Wij benoemen in dit antwoord eerst de bestanddelen en vervolgens lichten we elk van de bestanddelen nader toe. We doen dat op basis van de gemeentelijke documenten.

Bestanddelen

De gemeente Beesel hanteert de volgende indeling in bestanddelen:

- Algemene reserve
- Algemene reserve grondbedrijf
- Bestemmingsreserves:
 - Bruteringsreserves
 - Overige bestemmingsreserves.

Daarnaast is er een Reserve rekeningsaldo voor het tijdelijk parkeren van het rekeningresultaat van het laatst afgesloten boekjaar, in afwachting van een bestemming.

Toelichting op de Algemene reserve

‘Doel: Het doel is het opbouwen van een buffer voor:

- het opvangen van niet structurele tegenvallers in de reguliere begroting (exploitatie)
- en voor calamiteiten.

Het minimumsaldo is € 1.500.000³

Op basis van de huidige risico-inventarisaties is een buffer van € 1.500.000 voldoende.’

(Bron: Nota Reserves en Voorziening 2012)

Toelichting op de Algemene reserve grondbedrijf

‘Doel: Deze reserve dient als buffer voor onvoorziene risico's uit de grondexploitatie.

We hebben nu geen risicodragende exploitaties lopen. Bij de vaststelling van de begroting 2012-2015 heeft de raad de minimumhoogte van deze reserve daarom bepaald op € 200.000 en de maximumhoogte op € 400.000. Hierdoor valt in 2012

³ Uit de interviews begrijpen wij dat de provincie in, haar rol als financieel toezichthouder voor de gemeente Beesel een minimumbedrag hanteert van € 1 miljoen.

een bedrag van € 500.000 vrij dat we toevoegen aan de investeringsreserve. Hiermee blijven we boven het vastgestelde minimum. Op basis van de huidige risico-inschatting achten we dit voldoende.’

(Bron: Nota Reserves en Voorziening 2012)

Toelichting op de indeling van de Bestemmingsreserves

De gemeente onderscheidt binnen de bestemmingsreserves een aparte categorie Bruteringsreserves. Zij maakt dus een indeling in:

- Bruteringsreserves
- Overige bestemmingsreserves.

Bruteringsreserves kennen een samenhang met de Reserve voor investeringen. De Reserve voor investeringen vormt in de indeling van de gemeente een van de overige bestemmingsreserves en vormt geen aparte categorie. Om een heldere uitleg mogelijk te maken hanteren wij hieronder daarom de volgende indeling van de Bestemmingsreserves:

- Reserve voor investeringen
- Bruteringsreserves
- Overige bestemmingsreserve.

Toelichting op de Reserve voor investeringen

Het doel van de reserve voor investeringen luidt (gelijkluidend in 2010, 2011 en 2012):

‘We gebruiken deze reserve voor:

- de dekking van investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut.
- de dekking van de kapitaallasten van investeringen met economisch nut. Hiervoor zonderen we een deel van de investeringsreserve af ter grootte van de kapitaallasten van de betreffende investering gedurende de gehele levensduur⁴.
- De dekking van incidentele uitgaven in de exploitatie als hier geen andere reserves voor beschikbaar zijn.’

Toelichting op Bruteringsreserves

Bruteringsreserves zijn volgens de nota Reserves en Voorzieningen 2012:

‘reserves die we nodig hebben voor de dekking van kapitaallasten (rente en afschrijving) van investeringen gedurende de gehele looptijd van de investering. We doen dit alleen bij investeringen met een economisch nut die (we) conform het BBV verplicht moeten activeren.’ Jaarlijks schrijven we 4% rente bij op deze reserves. Vervolgens onttrekken we uit deze reserves het bedrag waarmee we de kapitaallasten van de betreffende investering dekken. Op het eind van de looptijd hebben we de investering afgeschreven en is de reserve leeg.’ Op basis van de interviews constateren wij overigens dat per investering met een economisch nut wordt besloten of de jaarlijkse kapitaallasten worden gedekt uit een bruteringsreserve dan wel uit de begroting.

⁴ Dit laat overigens onverlet dat bruteringsreserves ook kunnen worden gevuld vanuit andere reserves dan de Investeringsreserve.

De Nota 2012 kent 14 bruteringsreserves (waarvan 8⁵ per 1 januari 2012 een stand hebben van nihil en worden gevuld in 2013). De Nota 2011 kent er 7. De Nota 2010 kent er 6. In de Nota 2010 en 2011 worden de bruteringsreserves nog niet als zodanig gegroepeerd als afzonderlijke categorie van reserves.

Toelichting op de Overige bestemmingsreserves

De Nota Reserves en Voorzieningen 2012 kent 26 overige bestemmingsreserves, waarvan 6⁶ met een stand per 1 januari 2012 van nihil. Voor een nadere duiding per overige bestemmingsreserve verwijzen we naar het overzicht in **bijlage 3** bij dit rapport.

Beoordeling aangetroffen situatie

Wij gaan in deze beoordeling van de aangetroffen situatie eerst in op ons oordeel over de indeling van de reserves in algemene zin en vervolgens geven we een oordeel over elk van de bestanddelen. We onderscheiden daarbij de volgende bestanddelen:

- Algemene reserve
- Algemene reserve grondbedrijf
- Bruteringsreserves
- Bestemmingsreserves als groep.

Oordeel over de indeling van de reserves in algemene zin

De indeling van de reserves is redelijk duidelijk. De overzichtelijkheid binnen de groep van bestemmingsreserves wordt sterk beperkt door het bestaan van een groot aantal bestemmingsreserves. Het grote aantal bestemmingsreserves roept het gevaar op van onnodig beslag op gemeenschapsgelden.

De doelstelling per reserve is in het algemeen duidelijk.

Binnen de categorieën 'algemene reserves' en 'bestemmingsreserves' is de mate van inzetbaarheid niet expliciet en dus niet helder.

Oordeel over de Algemene reserve

De algemene reserve is relatief erg klein ten opzichte van de bestemmingsreserves.

De algemene reserve is niet gesplitst in een beklemd gedeelte, dat kan worden gebruikt voor dekking voor de gekwantificeerde risico's, en een vrij besteedbaar gedeelte, waarvoor de raad over aanwending kan beslissen. Het doel van deze reserve is zo geformuleerd dat zij volledig beschikbaar is voor gekwantificeerde risico's (ook al is de omvang hoger dan die kwantificering (in 2013 €1,5 miljoen versus € 1,12 miljoen).

⁵ Deze 8 bestaan formeel op 1 januari 2012 nog niet. Ze worden genoemd omdat de nota Reserves en Voorzieningen 2012 het voorstel bevat deze in 2012 aan te maken. Het betreft alle bruteringsreserves.

⁶ Deze 6 bestaan formeel op 1 januari 2012 nog niet. Ze worden genoemd omdat de nota Reserves en Voorzieningen 2012 het voorstel bevat deze in 2012 aan te maken.

Wij missen informatie over de mate waarin de algemene reserve feitelijk niet ongeclausuleerd vrij inzetbaar is, vanwege de omstandigheid dat inzetten van deze reserve als dekkingsmiddel voor calamiteiten zou betekenen dat in de jaarlijkse exploitatie een tekort zou ontstaan ter grootte van de rente die wordt ontvangen over deze reserve. De rente over de algemene reserve die wordt berekend (4%) komt immers ten gunste van de begroting (het exploitatieresultaat). Die informatie is wellicht impliciet wel aanwezig in de begroting, maar wij denken dat het verstandig is deze expliciet te maken.

Oordeel over de Algemene reserve grondbedrijf

Opvallend is dat de Algemene reserve grondbedrijf niet wordt gerekend tot de bestemmingsreserves, terwijl die dat volgens de landelijke regelgeving (het BBV) wel is. Het is namelijk een reserve waaraan de raad een bestemming heeft gegeven. Er bestaat overigens geen noodzaak tot het hanteren van een reserve grondbedrijf. Indien op enig moment voor grondexploitaties aanvullende voorzieningen moeten worden getroffen, dan wel verliezen moeten worden genomen, dan kan de raad besluiten dat deze worden bekostigd uit de algemene reserve. Het inzicht voor de raad is er volgens ons mee gediend als er geen reserve grondbedrijf bestaat en dus uitsluitend de algemene reserve ertoe dient om onvoorziene tegenvallers op te vangen.

Oordeel over de Bruteringsreserves

Opvallend is tevens het bestaan van bruteringsreserves. Hieruit worden de kapitaallasten (rente en afschrijving) gedekt van investeringen met een economisch nut, gedurende de gehele looptijd. De wetgever heeft (in het BBV) bepaald dat op dergelijke investeringen moet worden afgeschreven en ze niet mogen worden betaald uit reserves⁷. Formeel houdt de gemeente zich aan deze regels. De intentie van de wetgever dat de balans een goed inzicht geeft in de financiële positie van de gemeente wordt bereikt. Maar de gemeente creëert hiermee wel een stroom van informatie aan de raad – met name in de jaarlijkse nota's Reserves en Voorzieningen⁸ – die voor raadsleden complex en moeilijk te doorgronden is. Dit doet afbreuk aan de mogelijkheid voor de raad om sturing te geven aan het reservebeleid.

Oordeel over de Bestemmingsreserves als groep

Er bestaan binnen de groep van bestemmingsreserves veel verschillende soorten reserves die onderling behoorlijk verschillen wat betreft inzetbaarheid in geval dat beroep op reserves wenselijk of nodig mocht zijn (als dekking voor nieuwe beleid of voor onvoorziene kosten). Het college geeft daarop weliswaar enige toelichting in de vorm van een toelichting per afzonderlijke reserve, maar verduidelijkt de mate van

⁷ Zie bijlage 1, onder 1.2. De volledige formulering luidt : Afschrijven is nodig teneinde een goed inzicht te realiseren in de financiële positie van de gemeente. Dit betekent dat voor deze investeringen op consistente wijze moet worden afgeschreven, dus dat reserves er niet op in mindering mogen worden gebracht en niet extra mag worden afgeschreven afhankelijk van het exploitatieresultaat.

⁸ Dit geldt niet voor de bestuursrapportages, omdat die worden opgesteld als afwijkingenrapportage.

inzetbaarheid niet door een indeling te hanteren van categorieën binnen de groep van bestemmingsreserves.

4.3 Onderbouwing en toelichting bestandsdelen

Vraag

Zijn deze bestanddelen voldoende onderbouwd en toegelicht?

Norm

De toelichting op de uiteenzetting van de reservepositie over het begrotingsjaar (t) bevat ten minste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op de ontwikkeling ten opzichte van het vorige begrotingsjaar (t-1).

Antwoord op de vraag

Alle reserves zijn (in bijlage 1 bij de jaarlijkse nota Reserves en Voorzieningen en tevens in de jaarlijkse Programmarekening) voorzien van een duidelijk doel en waar dat van toepassing is, van minimum- en/of maximumbedragen. De mutaties in het kalenderjaar worden daarin toegelicht en tevens veelal de verwachte mutaties in het komende begrotingsjaar. De verklaring van de huidige stand van de reserve wordt veelal niet specifiek toegelicht. Deze is te herleiden uit achtereenvolgende nota's Reserves en Voorzieningen en tevens uit de toelichtingen op de reserves uit achtereenvolgende Programmarekeningen.

Beoordeling aangetroffen situatie

Wij zien verschillende elementen die in formele zin goed worden toegelicht, maar feitelijk tot een ballast aan informatie leiden voor raadsleden, die hun inzicht in wat er werkelijk gebeurt eerder vermindert dan vergroot:

1. Het bestaan van een groot aantal bestemmingsreserves (niet zijnde bruteringsreserves) waaronder een reserve grondbedrijf.
2. Het bestaan van bruteringsreserves (ter dekking, over de gehele looptijd, van kapitaallasten van investeringen met een economisch nut).
3. De wijze waarop de gemeente omgaat met rente toerekenen aan alle reserves en toevoegen aan een deel van de reserves.

Veel bestemmingsreserves, niet zijnde bruteringsreserves, zouden ook kunnen worden opgeheven en toegevoegd aan de algemene reserve. De reden hiervoor is dezelfde als de reden waarom de algemene reserve grondbedrijf beter zou kunnen worden toegevoegd aan de algemene reserve: de veiligheid voor de gemeente wordt niet groter door het bestaan van dergelijke bestemmingsreserves, de beleidsruimte voor de raad wordt wel groter, evenals het zicht op de reservepositie.

4.4 Omvang reserves in relatie tot balanspositie

Vraag

Wat is de omvang van de reserves in relatie tot de balanspositie?

Norm

Bij de uiteenzetting van de financiële positie wordt afzonderlijk aandacht besteed aan de omvang en het verloop van de reserves in relatie tot de totale vermogenspositie.

Om enig houvast te krijgen op de beoordeling van de hoogte van de reserves en de verhoudingen binnen de balans tussen het eigen vermogen en schulden, hebben we een vergelijking uitgevoerd naar de omvang van de reserves en de schulden van een negental vergelijkbare gemeenten. Deze gemeenten zijn vergelijkbaar wat betreft inwonertal, sociale structuur en centrumfunctie. De resultaten daarvan nemen we op in **bijlage 4** bij dit rapport. De samenvatting van die resultaten nemen we in deze paragraaf op, onder Beoordeling aangetroffen situatie.

Antwoord op de vraag

De verhoudingen binnen de passivazijde van de balans kunnen als volgt in beeld worden gebracht:

<i>Bedragen in euro's</i>	<i>1 januari 2012</i>		<i>1 januari 2011</i>	
	<i>in euro's</i>	<i>in %</i>	<i>in euro's</i>	<i>in %</i>
Eigen vermogen (algemene reserve, reserve grondbedrijf, nog te bestemmen resultaat, overige bestemmingsreserves)	26.942.451	61	25.203.546	57
Vreemd vermogen, waarvan	17.281.442	39	19.153.653	43
Voorzieningen	6.093.977	14	6.192.234	15
Schulden, inclusief overlopende passiva	11.187.465	25	12.961.419	28
Totaal	44.223.893	100	44.357.198	100

Bron: Programmarekening 2011, balans per 31 december 2011.

Enkele aanvullende ratio's per 1 januari 2012:

- Eigen vermogen: Vreemd vermogen inclusief voorzieningen = 1,56.
- Eigen vermogen: Vreemd vermogen exclusief voorzieningen = 2,41.

De netto-reservepositie is als volgt (in euro's):

<i>Bedragen in euro's</i>	<i>1 januari 2012</i>	<i>1 januari 2011</i>
Totaal reserves	26.942.451	25.203.546
Totaal schulden, inclusief overlopende passiva	11.187.465	12.961.419
Netto-reservepositie	15.754.987	12.242.127

De gemeente geeft deze verhoudingsgetallen niet expliciet weer in de Programmabegroting, noch in de nota's Reserves en Voorzieningen. Evenmin geeft zij haar oordeel over de mate waarin deze verhoudingsgetallen comfortabel zijn (of niet). Dit gebeurt overigens wel in de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's (ratio weerstandsvermogen; zie hiervoor **paragraaf 4.5**).

Beoordeling aangetroffen situatie

Voor de beoordeling van de omvang van de reserves in relatie tot de balanspositie hanteren we de resultaten van onderzoek naar de verhoudingscijfers bij vergelijkbare gemeenten (benchmarkonderzoek). Wij gaan hieronder eerst nader in op de resultaten van het benchmarkonderzoek. Daarna volgt onze beoordeling van de situatie in de gemeente Beesel.

Vooraf maken wij bij deze resultaten de kanttekening dat de resultaten van een benchmarkonderzoek altijd relativering behoeven. De gemeenten waarmee we Beesel vergelijken zijn geselecteerd op kenmerken als inwonertal, sociale structuur en centrumfunctie, maar niet op specifieke balanskenmerken. Zo hebben niet alle gemeenten aandelen kunnen verkopen van energiebedrijven en verschilt de mate waarin gemeenten leningen hebben opgenomen en doorverstrekt aan woningbouwcorporaties (waardoor de activazijde en de passivazijde van de balans in verschillende mate wordt opgehoogd). Ondanks deze kanttekening denken wij dat de resultaten van het benchmarkonderzoek relevant aanvullend inzicht biedt.

Resultaten benchmarkonderzoek

De resultaten van het benchmarkonderzoek (**bijlage 4** bij dit rapport) vatten wij als volgt samen (bedragen per 1 januari 2012 in euro's):

Bedragen (niet zijnde ratio's), in euro's	Beesel	Referentiegemeenten		
		Gemiddelde	Hoogste waarde	Laagste waarde
Eigen vermogen (totaal reserves)	26.942.452	18.248.740	29.344.489	10.140.072
Eigen vermogen, per inwoner	1.946	1.270	1.812	525
Eigen vermogen minus schulden (netto-reservepositie)	15.754.987	-/- 13.933.522	9.675.729	-/- 88.258.754
Eigen vermogen minus schulden, per inwoner	1.138	-/- 756	743	-/- 4.565
Ratio Eigen vermogen : Vreemd vermogen incl voorzieningen	1,56	0,72	1,37	0,10
Ratio Eigen vermogen : Vreemd vermogen excl voorzieningen	2,41	0,89	1,70	0,10

Onder schulden wordt in deze tabel verstaan: schulden en overlopende passiva.

Beoordeling van de situatie in Beesel

Per saldo heeft de gemeente een netto-reservepositie (reserves minus schulden) van ruim € 15 miljoen positief, waar dat bij de referentiegemeenten gemiddeld een bedrag is van bijna € 14 miljoen negatief. De netto-reservepositie van de gemeente Beesel steekt dus € 29,7 miljoen positief uit boven het gemiddelde van de referentiegroep. Uitgedrukt per inwoner gaat het om € 1.894. Geschaald naar inwonertal komt het bedrag van € 29,7 miljoen uit op € 26,2 miljoen (=13.844 x €

1.894). Wij beoordelen de hoogte van de reserves in relatie tot de schulden van de gemeente Beesel daarom als riant.

Wij vinden het jammer dat het college de verhoudingsgetallen tussen de omvang van de reserves en de vermogenspositie niet expliciet vermeldt in de Programmabegroting en de jaarlijkse nota's reserves en Voorzieningen.

4.5 Relatie reserves – weerstandvermogen

Vraag

Wat is de relatie tussen de reserves en het weerstandsvermogen?

Norm

Uit de toelichting op het weerstandsvermogen blijkt expliciet wat de risico's zijn (bedrag * kans) en waarom dit leidt tot een bepaalde omvang van de reserves.

Antwoord op de vraag

Het beleid 'omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's' bestaat uit verschillende componenten die we hieronder nader toelichten aan de hand van gemeentelijke documenten. Het gaat om de volgende componenten:

- Weerstandscapaciteit als begrip
- Overzicht van risico's
- Weerstandscapaciteit in euro's
- Stille reserves
- Ratio weerstandsvermogen.

Weerstandscapaciteit als begrip

'De weerstandscapaciteit betreft alle middelen die we kunnen inzetten om eventuele tegenvallers te kunnen bekostigen. De weerstandscapaciteit van Beesel leiden we af uit:

- de post voor onvoorziene uitgaven;
- de onbenutte belastingcapaciteit;
- de stand van de reserves en voorzieningen;
- de stille reserves;
- geïnvesteed vermogen/financieringsstructuur⁹.

(Bron: Programmabegrotingen 2012 en 2013, paragraaf Weerstandsvermogen)

Overzicht van risico's

In de Programmabegroting wordt de mogelijke tegenvallers (risico's) benoemd, gekwantificeerd en gerangschikt. Deze methode ontwikkelt zich van jaar tot jaar

⁹ Het gaat hierbij om de mate waarin het geïnvesteed vermogen (de boekwaarde van de geactiveerde kapitaaluitgaven) wordt gefinancierd met eigen middelen (reserves en voorzieningen). In de Programmabegroting 2012 wordt aangegeven dat het geïnvesteed vermogen per 1 januari 2012, exclusief de geldleningen die de gemeente rechtstreeks heeft doorverstrekkt aan de woningstichting, voor 84% wordt gefinancierd met eigen middelen (blz 135/136).

verder. Hieronder benoemen we daarom de methode volgens de Programmabegroting 2013.

Het rangschikken gaat door middel van het berekenen van een risicoscore: per risico wordt het financiële gevolg bepaald in rangorde van 1 tot en met 5 en vervolgens vermenigvuldigd met de waarschijnlijkheid, ofwel de kans dat het risico zich voordoet, eveneens in rangorde van 1 tot en met 5. De maximale score per risico is dan 25 (5 x 5). Bij een score van 15 of hoger geeft het college aan welk beleid het gaat voeren om het risico te beheersen met behulp van specifieke beleidskeuzen. Dit leidt tot het volgende overzicht van risico's:

<i>Risico's</i>	<i>Risicoscore</i>	<i>Risico 2013, in euro's</i>
WSW	3	30.000
ICT	6	90.000
Natuurrampen	5	100.000
Onderverzekering	5	100.000
APPA-fonds	9	150.000
Drakenrijk	3	50.000
Schatkistbankieren	12	200.000
Sociale uitkeringen	12	200.000
WMO/WVG	12	200.000
Totaal		1.120.000

Bron: Programmabegroting 2013, paragraaf Weerstandvermogen

Weerstandscapaciteit in euro's

De weerstandscapaciteit 2013 wordt als volgt berekend:

<i>Capaciteit</i>	<i>Bedragen in euro's</i>
Algemene reserve	1.500.000
Algemene reserve grondbeleid	400.000
Bestemmingsreserves die zijn gevormd als buffer voor open-einderegelingen *)	735.910
Stille reserves	PM #)
Onvoorzien incidenteel	161.264
Subtotaal Incidentele weerstandscapaciteit	2.797.174
Onvoorzien structureel	75.000
Onbenutte belastingcapaciteit	1.132.000
Subtotaal structurele weerstandscapaciteit	1.207.000
Totaal weerstandscapaciteit	4.004.174

*) Werk en inkomen, Bijzondere bijstand en Wmo.

#) Vooralsnog niet inzetbaar.

Bron: Programmabegroting 2013, paragraaf Weerstandvermogen.

Stille reserves

Indien bezittingen meer waard zijn dan het bedrag dat op de balans tot uitdrukking komt, is sprake van stille reserves. De programmabegrotingen 2011, 2012 en 2013 (paragraaf Weerstandsvermogen) noemen als zodanig: gronden die verpacht zijn, gebouwen en bezit van aandelen die niet verhandelbaar zijn (BNG en ENEXIS). Alleen voor de verpachte gronden is de hoogte van de stille reserve gekwantificeerd: die bedraagt in verpachte staat € 1,9 miljoen en in onverpachte staat het dubbele. Deze gronden hebben een boekwaarde op de balans van nihil.

Ratio weerstandsvermogen

De ratio weerstandsvermogen wordt berekend als weerstandscapaciteit : risicoscore = € 4.004.174 : € 1.120.000 = 3,6.

‘In dit verhoudingsgetal komt de beleidsvrijheid tot uitdrukking om te bepalen in welke mate de gemeente de risico’s wil afdekken. Algemene normen zijn er niet. De Universiteit Twente heeft in samenwerking met het Nederlandse Adviesbureau voor Risicomanagement een waarderingstabel opgesteld, die in meerdere gemeentes wordt gebruikt’. Deze tabel laat zien dat een ratio boven 2,0 de betekenis heeft van ‘uitstekend’.

(Bron: Programmabegroting 2013, paragraaf Weerstandsvermogen)

Beoordeling aangetroffen situatie

In de Programmabegrotingen wordt expliciet transparant gemaakt hoe de relatie is tussen de gekwantificeerde risico’s en de omvang van de algemene reserve.

Niet expliciet wordt aangegeven (in de Programmabegrotingen, noch in de nota’s Reserves en Voorzieningen) waarom de algemene reserve en het geheel van de overige reserves, voor zover die inzetbaar kunnen zijn in geval van onvoorziene tegenvallers, de omvang moet hebben die zij hebben.

Onze indruk is dat de omvang van de gekwantificeerde risico’s (in de Programmabegroting 2013 € 1,12 miljoen) aan de lage kant is, in verhouding tot de uitgaven (€ 26 miljoen) en de uitkering uit het Gemeentefonds (€ 12 miljoen). Risico’s voorzien is altijd lastig. Het lijkt ons daarom niet onverstandig om een opslag te hanteren op de voorziene en gekwantificeerde risico’s, teneinde de plausibiliteit van de uitkomst te vergroten en daarmee de zekerheid dat de beheersing van de risico’s op orde is. Wij denken aan een opslag van minimaal 50 á 100%.

Opvallend is dat de reserves die worden toegerekend aan de weerstandscapaciteit bestaan uit het geheel van de algemene reserve, de algemene reserve grondbedrijf en de bestemmingsreserves die zijn gevormd als buffer voor open-einderegelingen (Werk en inkomen, Bijzondere bijstand en Wmo). Daaruit blijkt dat deze feitelijk worden gezien als zijnde inzetbaar voor het dekken van risico’s indien die inderdaad leiden tot financiële tegenvallers (voorzien of niet voorzien).

4.6 Beoordeling reservepositie

Vraag

Hoe wordt de reservepositie cijfermatig, financieel en beleidsmatig beoordeeld en door wie?

Norm

Er vindt jaarlijks een expliciete afweging plaats met betrekking tot de hoogte van de reserves, waaruit blijkt waarom de reserves de omvang hebben die ze hebben. Dit kan zijn vanwege het vereiste weerstandvermogen (zie **paragraaf 4.5**), maar ook vanwege beleidsmatige afwegingen (bestemmingsreserves).

Antwoord op de vraag

De jaarlijkse nota Reserves en Voorzieningen biedt de mogelijkheid tot expliciete afwegingen over instellen/opheffen en de hoogte van reserves. De opzet van deze nota's is echter meer gericht op afweging en besluitvorming op operationeel dan op strategisch niveau. De voorstellen gaan over besluiten in de marge van de reserves (vooral de jaarmutaties) en niet over de vraag of het reservebeleid fundamenteel moet worden behouden dan wel herzien.

De aanbiedingsbrieven bij de Programmabegrotingen – met name die voor 2013 – gaan wel meer in op het tactische niveau van het reservebeleid (zie **paragraaf 6.4**). Echter ook hierin ontbreken voorstellen over een meerjarig gewenst niveau van het totaal van de algemene reserve en de bestemmingsreserves (voor zover die inzetbaar kunnen zijn voor nieuw beleid en/of onvoorziene tegenvallers).

Beoordeling aangetroffen situatie

Jaarlijks vindt niet meer dan een impliciete afweging plaats tussen de gewenste en de feitelijke hoogte van reserves. Voor zover de afwegingen expliciet zijn, zijn ze vooral van operationele (administratieve) aard. De mate van inzetbaarheid van bestemmingsreserves voor nieuw beleid en voor eventuele onvoorziene tegenvallers is, naar onze mening¹⁰, niet expliciet en dus niet helder.

¹⁰ De ambtelijke organisatie denkt hier anders over, blijkens de ambtelijke reactie in de wederhoorfase van het onderzoek: 'Dit klopt niet. Dit gebeurt zowel bij de begrotingsdiscussie als bij diverse beleidsvoorstellen waar we dekking voor zoeken.'

Hoofdstuk 5 Duiding reservebeleid en uitvoering (deelvraag 2)

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vragen die zijn gelegen achter onderzoeksdeelvraag 2 en beoordelen wij per vraag de aangetroffen situatie aan de gestelde norm.

Deelvraag 2 luidt: Hoe zien het reservebeleid en de uitvoering eruit?

5.1 Functie algemene reserve

Vraag

Wat is de functie van de algemene reserve?

Norm

De gemeente geeft zelf de functie aan.

Antwoord op de vraag

De gemeente geeft de functie van de algemene reserve aan in de jaarlijkse nota Reserves en Voorzieningen Beesel:

‘Doel: Het doel is het opbouwen van een buffer voor:

- het opvangen van niet structurele tegenvallers in de reguliere begroting (exploitatie)
- en voor calamiteiten.

Het minimumsaldo is € 1.500.000

Vooraf is goedkeuring van de raad vereist voor onttrekkingen uit deze reserve.

In principe beschikken we tussentijds niet over de Algemene Reserve tenzij er sprake is van calamiteiten en/of onvoorzienne uitgaven die geen uitstel dulden. Indien dit het geval is leggen we dit ter goedkeuring voor aan de raad¹¹. Op basis van de huidige risico-inventarisaties is een buffer van € 1.500.000 voldoende.’

(Bron: Nota Reserves en Voorzieningen 2012. De tekst in de Nota’s 2010 en 2011 is vrijwel gelijklopend.)

Beoordeling aangetroffen situatie

Deze vraag is uitsluitend gericht op een antwoord en niet op een beoordeling. De norm is immers datgene dat de gemeente zelf aangeeft als doel.

¹¹ Opmerking BMC: Dit is eigenlijk niet uitvoerbaar. Zou moeten luiden: ‘...leggen we dit achteraf, doch zo spoedig mogelijk, ter goedkeuring...’

De provincie Limburg stelt in haar Financieel verdiepingsonderzoek 2011 voor de gemeente Beesel van juni 2011 (blz 44): 'Mogelijk kan ook een maximering van de algemene reserve in overweging worden genomen'.

5.2 Karakter algemene reserve

Vraag

Wordt de algemene reserve als restpost beschouwd?

Norm

De algemene reserve heeft een autonome functie en is niet het sluitstuk van begrotingsbeleid.

Antwoord op de vraag

De algemene reserve wordt niet als restpost beschouwd, maar heeft feitelijk slechts een geringe betekenis. Door de riante omvang van de reserves als geheel – met name de bestemmingsreserves –, de kleine omvang van de algemene reserve in relatie tot de bestemmingsreserves, en de relatief geringe noodzaak van de bestemming van vele bestemmingsreserves, heeft de algemene reserve een betrekkelijk ondergeschikte functie.

Beoordeling aangetroffen situatie

Het lijkt of de buffer voor onvoorziene tegenvallers nu bestaat uit de algemene reserve, ter grootte van € 1,5 miljoen. Feitelijk lijkt er binnen de groep van bestemmingsreserves echter een grotere buffer te bestaan voor onvoorziene tegenvallers dan de algemene reserve biedt. Deze bestaat ten minste uit de algemene reserve grondbedrijf en de bestemmingsreserves die zijn gevormd als buffer voor open-einderegelingen (in 2013: € 1.135.910; zie **paragraaf 5.5**). Maar er bestaat geen helder inzicht in hoeverre dit het geval is en hoe de raad hierbij 'aan de knoppen kan draaien'.

5.3 Doelstellingen reserves

Vraag

Wat zijn de doelstellingen van de algemene reserve en de bestemmingsreserves?

Norm

De gemeente geeft zelf de doelstellingen aan.

Antwoord op de vraag

De gemeente geeft de doelstellingen van de algemene reserve en de bestemmingsreserve aan, in de jaarlijkse nota Reserves en Voorzieningen Beesel. Zie hiervoor **Bijlage 3** bij dit rapport dat een opsomming bevat van reserves met doel, volgens deze Nota 2012.

Beoordeling aangetroffen situatie

Deze vraag is uitsluitend gericht op een antwoord en niet op een beoordeling. De norm is immers datgene dat de gemeente zelf aangeeft als doel.

5.4 Wijze van formuleren doelstellingen

Vraag

Zijn deze doelstellingen specifiek, toetsbaar en tijdgebonden geformuleerd?

Norm

Het reservebeleid is specifiek, toetsbaar en tijdgebonden geformuleerd.

Antwoord op de vraag

De doelstelling per reserve is, in combinatie met het formuleren voor sommige reserves van een minimum en/of een maximum, redelijk specifiek, toetsbaar en tijdgebonden geformuleerd. De doelstellingen zijn daardoor toetsbaar.

Beoordeling aangetroffen situatie

Het gaat in de nota's Reserves en Voorzieningen om operationele doelstellingen (hoe doen we het?) en niet zozeer om de intentie daarachter (waarom doen we het?). Er is in deze nota's met andere woorden geen sprake van een reservebeleid in de zin van uitspraken over de wenselijkheid en noodzaak voor verschillende soorten van reserves. Daarom mist een beleidsmatig antwoord op vragen als:

- Waarom hanteren we reserves voor open-einderegelingen?
- Waarom hanteren we een investeringsreserve?
- Waarom hanteren we bruteringsreserves?
- Waarom is de werkwijze bij bruteringsreserves zoals die nu is?
- Hebben we als raad op deze wijze voldoende inzicht in onze financiële positie?
- Waarom kan niet worden volstaan met een zeer beperkt aantal bestemmingsreserves?
- Hoe bepalen we de verhouding tussen de noodzaak om te bezuinigen op bestaand beleid versus de wenselijke ontwikkeling van de reserves (en de schulden)?
- Wat zijn onze ambities voor de omvang en het verloop van de reservepositie in relatie tot de schuldpositie?
- Hoe ligt de koppeling tussen de toekomstvisie, de verschillende beleidsnota's, meerjarig financieel beleid en het reservebeleid?

De (aanbiedingsbrieven bij de) Programmabegrotingen - en met die voor 2013 – gaan overigens wel nader in op vragen als het waarom van een investeringsreserve en een bruteringsreserve (zie verderop), maar dit blijft beperkt tot een technische uitleg. Beleidsmatige uitspraken over het waarom en in welke mate blijven ook daar achterwege.

5.5 Documenten met reservebeleid

Vraag

Uit welke documenten blijkt het reservebeleid?

Norm

Het reservebeleid is expliciet vastgelegd in nota's die zijn vastgesteld door de raad.

Antwoord op de vraag

Het gemeentelijk reservebeleid wordt ingekaderd door:

- de Financiële verordening gemeente Beesel;
- de nota Reserves en Voorzieningen;
- de Programmabegroting;
- bestuursrapportages;
- begrotingswijzigingen.

Hieronder gaan we achtereenvolgens nader in op elk van deze vijf (soorten van) documenten.

Financiële verordening gemeente Beesel

De verordening stelt eisen voor onbepaalde tijd met betrekking tot reserves. De gemeentelijke eisen luiden op grond van de Financiële verordening gemeente Beesel (vastgesteld door de raad op 17 november 2008) als volgt.

Artikel 7 Tussentijdse rapportage en informatie

1. (...)
2. (...)
3. (...)
4. (...)
5. (...)
6. Het college mag beschikken over reserves voorzover het activiteiten betreft welke passen binnen de voor de betreffende reserve geformuleerde doelstellingen, tenzij hierop een beperking is gelegd bij het opstellen van de nota reserves en voorzieningen. In de tussentijdse rapportages en de jaarrekening wordt de raad hieromtrent geïnformeerd.

Artikel 12 Reserves en voorzieningen

1. Het college stelt een nota reserves en voorzieningen op in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording.
2. De nota behandelt:
 - a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding voorzieningen;
 - c. de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen.
3. De raad stelt deze nota vast.

Nota Reserves en Voorzieningen

In de periode waarover dit onderzoek zich uitstrekt is steeds sprake geweest van een jaarlijkse nota Reserves en Voorzieningen, ter uitwerking van de Financiële verordening gemeente Beesel. Het gaat dus in deze periode over eisen die gelden voor maximaal de periode van het kalenderjaar (in definitieve zin) en het volgende jaar (voorlopig tot de vaststelling van de eisen volgens nieuwe nota).

In december van jaar t legt het college een voorstel voor onder de naam 'Raadsvoorstel nota Reserves en Voorzieningen jaar t'. Het raadsvoorstel is het resultaat van een jaarlijkse evaluatie van de gemeentelijke reserves en voorzieningen, waarbij de volgende vragen worden beantwoord:

- 'Voldoen ze nog aan het BBV?'
- 'Kunnen we ze samenvoegen of opheffen?'
- 'Moeten we nieuwe reserves of voorzieningen vormen?'
- 'Is de hoogte toereikend voor het doel waarvoor de reserve of voorziening is gevormd?'

Het proces van opstellen van de jaarlijkse nota Reserves en Voorzieningen loopt gelijktijdig met dat van de tweede bestuursrapportage. Door de presentatie van de nota in december van het lopende jaar, gelijktijdig met de tweede bestuursrapportage, kan de besluitvorming van de raad nog leiden tot aanpassingen in het nog lopende begrotingsjaar (tot uitdrukking komend in de jaarrekening). Daarnaast is het de bedoeling om de raming van onttrekkingen uit, en toevoegingen aan, reserves (het operationele beleid voor het begrotingsjaar) te actualiseren ten opzichte van de Programmabegroting.

De voorstellen 2010 (raad van 20 december 2010), 2011 (raad van 19 december 2011) en 2012 (raad van 17 december 2012) bevatten:

- voorstellen voor instellen, van nieuwe reserves of opheffen dan wel samenvoegen van bestaande reserves;
- voorstellen voor dekking van toevoegingen aan of vrijval van delen van reserves, voor zover die nog niet zijn geregeld bij begroting of begrotingswijziging;
- een bijlage met opsomming per reserve van de stand per 1 januari en een toelichting die het beleid cq de werkwijze per reserve benoemt, dat in elk geval bestaat uit het doel en zekere mate van onderbouwing van het benodigde bedrag en in sommige gevallen het minimumbedrag dat noodzakelijk is.

Vanaf de nota Reserves en Voorzieningen 2011 wordt een aparte categorie onderscheiden binnen de bestemmingsreserves: de bruteringsreserves. Deze worden aangeduid als 'reserves die we nodig hebben voor de dekking van kapitaallasten voor de gehele looptijd'.

De nota Reserves en Voorzieningen 2012 bevat in de paragraaf Aanleiding het doel van de nota: 'inzicht geven in de reserves en voorzieningen' en tevens een soort van reservebeleid in algemene zin: 'Enerzijds willen we in het kader van goed budgetbeheer en het afdekken van risico's een aantal reserves en voorzieningen aanhouden. Anderzijds willen we voorkomen dat we onnodig veel geld reserveren zonder dat we dit voldoende onderbouwen en we dit geld niet meer voor andere zaken in kunnen zetten. We beoordelen daarom jaarlijks of reserves en voorzieningen nog noodzakelijk zijn en of het bedrag in de reserve of voorziening voldoende is.'

Programmabegroting

De Programmabegrotingen 2011, 2012 en 2013:

- verwijzen naar de jaarlijkse evaluatie van de reserves (in het onderdeel Financiële positie en in de paragraaf Weerstandsvermogen);
- geven voor het komende begrotingsjaar de beoogde onttrekkingen en toevoegingen aan de reserves weer (in het onderdeel Financiële positie)
- geven de stand van de reserves weer (per 1 januari van het begrotingsjaar en vanaf begroting 2012 tevens voor de vier opvolgende jaren; in de paragraaf Weerstandsvermogen);
- geven op basis van de laatste nota Reserves en Voorzieningen een oordeel over de hoogte van de reservepositie (in de paragraaf Weerstandsvermogen): '(...) zijn wij van oordeel dat onze reservepositie voldoende is. De buffers voor risico's in de algemene reserve en de reserves voor opende regelingen zijn voldoende. Dit geldt ook voor de bestemmingsreserves.';
- geven (vanaf begroting 2012) aan dat een rente van 4% wordt berekend over de stand van de reserves per 1 januari van het begrotingsjaar en dat die rente rechtstreeks wordt toegevoegd aan de Reserve rekeningsaldo, de Bruteringsreserves en de Algemene reserve grondbedrijf (in de paragraaf Weerstandsvermogen); de rente over de andere reserves komt ten gunste van de exploitatie;
- geven (vanaf begroting 2013) aan voor welke investeringen in het begrotingsjaar bruteringsreserves worden ingesteld.;
- benoemen het bestaan en de omvang van stille reserves (zie hiervoor, onder **paragraaf 4.5**);
- benoemen het beleid 'omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's' (zie verder hieronder).

Bestuursrapportages

Jaarlijks zijn er twee Bestuursrapportages over de voortgang van de begrotingsuitvoering van de afgelopen vier maanden. Het college informeert de raad daarin, respectievelijk vóór 1 oktober en vóór 31 december, door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van het gemeentelijk beleid over de eerste vier maanden en de tweede vier maanden van het lopende boekjaar. Het college informeert hierin ook over de reserves waarover is beschikt, binnen zijn bevoegdheid. De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting en gaan in op afwijkingen. Dit is vastgelegd in de Financiële verordening gemeente Beesel.

Begrotingswijzigingen

Elk jaar vinden verschillende begrotingswijzigingen plaats met het oog op aanpassingen van reserves. Dit kan gebeuren bij de Bestuursrapportages, maar ook bij andere raadsvoorstellen. De Jaarrekening gaat altijd gepaard met een begrotingswijziging met betrekking tot de bestemming van het rekeningsaldo. Deze begrotingswijziging vindt plaats in december en vloeit voort uit de nota Reserves en Voorzieningen met betrekking tot het begrotingsjaar dan op dat moment vrijwel is afgerond.

Beoordeling aangetroffen situatie

Het reservebeleid is expliciet vastgelegd door de raad, maar vooral op operationeel niveau. Het gaat hierbij dus om het bepalen van de feitelijke toevoegingen aan en onttrekkingen uit reserves en het instellen of opheffen van reserves. Het strategische beleid blijft impliciet. Het gaat daarbij om vragen als: Wat willen we met onze reserve- en vermogenspositie bereiken? Hoe gaan we dat de komende jaren realiseren?

De raad autoriseert met het vaststellen van de Programmabegroting (en vervolgens in december bij het vaststellen van de nota Reserves en Voorzieningen) welke mutaties het college in het begrotingsjaar mag aanbrengen in de reserves. Echter, op grond van de Financiële verordening gemeente Beesel (artikel 7, lid 6) mag het college verder gaan dan deze mutaties: 'Het college mag beschikken over reserves voor zover het activiteiten betreft welke passen binnen de voor de betreffende reserve geformuleerde doelstellingen, tenzij hierop een beperking is gelegd bij het opstellen van de nota reserves en voorzieningen. In de tussentijdse rapportages en de jaarrekening wordt de raad hieromtrent geïnformeerd.' Het college hoeft bij hogere dan de vastgestelde onttrekkingen aan reserves dus niet eerst autorisatie te vragen aan de raad. De raad geeft daarmee wel erg veel ruimte aan het college¹².

5.6 Wettelijke eisen uitvoeren

Vraag

Wordt voldaan aan wettelijke eisen (BBV)?

Norm

De gemeente houdt zich aan het bepaalde in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), in de artikelen 17 lid d, 20 lid 2d en 2^e, 21, 27 lid 1d, 42 lid 1, 43 lid 1 en 2, 54. De relevante teksten van deze artikelen zijn opgenomen in **Bijlage 1**.

Antwoord op de vraag

De provincie Limburg stelt in haar Financieel verdiepingsonderzoek 2011 voor de gemeente Beesel van juni 2011 (blz 7) dat 'Beesel zich aan (vanuit financieel oogpunt) belangrijke Wet- en regelgeving' houdt.

Er wordt volgens ons voldaan aan de wettelijke eisen, met dien verstande dat de Algemene reserve grondbedrijf niet wordt gerekend tot de bestemmingsreserves, terwijl die dat volgens de regels van het BBV wel is.

¹² Ook al wordt deze ruimte tevens ingeperkt door artikel 5, lid 3 dat luidt:

Het college draagt er zorg voor dat de lasten van de deelprogramma's zoals geautoriseerd in de (gewijzigde) begroting niet worden overschreden. Bij afwijkingen groter dan 10% van het budget uit de programmabegroting is vooraf toestemming van de raad nodig. Deze toestemming is niet nodig als de afwijking lager is dan € 5.000. Bij afwijkingen groter dan € 100.000 is in alle gevallen toestemming van de raad nodig.

Beoordeling aangetroffen situatie

De Algemene reserve grondbedrijf zou moeten worden gerekend tot de bestemmingsreserves, dan wel moeten worden opgeheven.

5.7 Rente in relatie tot reserves**Vraag**

Hoe wordt omgegaan met rente in relatie tot de reserves?

Norm

De werkwijze is inzichtelijk. De mate waarin onttrekkingen aan reserves leiden tot een verlies aan rente-inkomsten in de begroting is eveneens inzichtelijk.

Antwoord op de vraag

Op grond van de Programmabegrotingen 2012 en 2013 wordt de rente die wordt berekend (4%¹³) over de reserves toegevoegd aan de desbetreffende reserve dan wel als bate aan de gehele begroting ('de exploitatie'). Dit gebeurt als volgt:

<i>Rente berekend over de reserve wordt toegevoegd aan de reserve zelf</i>	<i>Rente berekend over de reserve wordt toegevoegd aan de begroting</i>
Reserve rekeningsaldo	Alle overige reserves
Algemene reserve grondbedrijf	
Bruteringsreserves	

De reden achter deze keuze voor al dan niet toevoegen van rente hebben wij niet in de documenten aangetroffen. Navraag bij het hoofd van de afdeling Middelen (B&OO) leverde de volgende informatie op over de reden per (soort) reserve.

Reserve rekeningsaldo

'De reserve rekeningsaldo bestemmen we jaarlijks volledig. Dus de rente over deze reserve is een incidenteel voordeel. Daarom voegen we deze rente niet toe aan de algemene baten en lasten.'

Algemene reserve grondbedrijf

'We kunnen niet meer achterhalen waarom we bij de algemene reserve grondbedrijf voor deze systematiek hebben gekozen. Mogelijk dat deze keuze in het verleden is gemaakt omdat grondexploitatie een mogelijk risicovolle bedrijfsmatige activiteit is.'

Bruteringsreserves

'De bruteringsreserves zetten we in voor de dekking van de kapitaallasten (rente en afschrijving) van investeringen met economisch nut. De rente die we over deze investeringen berekenen is 4%. Dit bedrag is gelijk aan de rente die we jaarlijks

¹³ De rente die de gemeente werkelijk ontvangt op uitgezette middelen is niet direct te vinden in de jaarrekeningen. Op basis van aanvullend ontvangen gegevens blijkt dat de werkelijke rentevoet over uitzettingen (exclusief leningen aan Enexis en exclusief BMG APPA-fonds) in 2011 3,40% bedraagt en in 2012 (2,63%; bedragen nog niet gecontroleerd door de accountant).

bijschrijven op de bruteringsreserves. Vervolgens onttrekken we uit deze reserves het bedrag waarmee we de kapitaallasten van de betreffende investering dekken. Op het eind van de looptijd hebben we de investering afgeschreven en is de reserve leeg. Als we de rente niet op de reserve bijschrijven zit er niet voldoende geld in de reserve om gedurende de looptijd van de investering de kapitaallasten uit deze reserve te kunnen dekken.'

Overige reserves

'We kiezen ervoor de rente ten gunste van de exploitatie te brengen en maken in de meerjarenbegroting zichtbaar wat het effect is van inzet van deze reserves voor de rente die ten gunste van de exploitatie komt. Voor de algemene reserve heeft de raad een maximum bepaald van € 1.500.000. Op dit moment zit dit maximum bedrag ook in deze reserve. (...) Daarom voegen we de rente over deze reserve niet meer toe aan deze reserve maar komt deze ten gunste van de algemene baten en lasten.'

Beoordeling aangetroffen situatie

De reden waarom aan sommige reserves rente wordt toegevoegd en aan andere niet is niet expliciet en daarom niet helder. Voor de bruteringsreserves komt het ons voor dat het veel eenvoudiger en inzichtelijker zou zijn om bij het instellen ervan meteen het bedrag toe te voegen dat noodzakelijk is voor de gehele looptijd van de kapitaallasten (afschrijving en rente).

De mate waarin onttrekkingen aan reserves leiden tot een verlies aan rente-inkomsten in de begroting is evenmin weinig expliciet¹⁴. Het toevoegen van de rente die wordt berekend over de algemene reserve aan de algemene baten en lasten (de begroting) leidt ertoe dat een eventuele onttrekking aan deze reserve leidt tot het ontstaan van een structureel 'gat' in de begroting (ter grootte van de jaarlijkse rente over het onttrokken bedrag).

¹⁴ Het effect van geraamde onttrekkingen is wel zichtbaar in de meerjarenramingen.

Hoofdstuk 6 Verhouding reservebeleid tot algemeen en financieel beleid (deelvraag 3)

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vragen die zijn gelegen achter onderzoeksdeelvraag 3 en beoordelen wij per vraag de aangetroffen situatie aan de gestelde norm.

Deelvraag 3 luidt: Hoe verhoudt het reservebeleid zich tot het algemene beleid en het financiële beleid?

6.1 Relatie algemeen beleid en financieel beleid

Vraag

Is sprake van een algemene visie en strategie van de gemeente? Is daarin een financiële visie en strategie opgenomen?

Norm

Er bestaat een meerjarige visie/strategie op het gemeentelijk takenpakket. Er bestaat een koppeling tussen de inhoud van het toekomstige takenpakket en de financiële consequenties daarvan voor de gemeentelijke Programmabegroting en balans.

Antwoord op de vraag

De algemene visie en strategie is vastgelegd in de Toekomstvisie Beesel 2030 'Beesel pakt de toekomst'. Deze bevat de volgende vijf hoofdonderdelen:

- Levende gemeenschap.
- Ideale en onderscheidende woongemeente.
- Duurzame woon- en werkgemeente.
- Gemeente samen met de inwoners.
- Samenwerkende gemeente.

De visie en strategie van de zittende coalitie is vastgelegd in het Coalitieakkoord VLP-CDA 2010-2014 'van versobering naar sociale verrijking, een nieuwe balans'.

Het onderdeel Financiën daarin luidt samengevat:

- Onderscheidende positie behouden.
- De noodzaak tot OZB- verhoging duidelijk uitleggen aan de burgers.
- Verhoging van de grondprijzen binnen de regionale marges.
- Toeristenbelasting verhogen, deze koppelen aan de OZB verhoging, om de lasten samen te delen.
- Zeer kritische beoordeling van de inkomsten en de uitgaven in relatie tot de kerntakendiscussie.
- Bij alle projecten alle mogelijkheden van cofinanciering (onder andere subsidies en publiek-private samenwerkingsconstructies) benutten.

De Toekomstvisie en het Coalitieakkoord zijn verder uitwerkt in diverse beleidsplannen.

Beoordeling aangetroffen situatie

De algemene visie/strategie op het takenpakket kent geen specifieke vertaling naar de gevolgen voor de reserves. Dat geldt voor de visie en strategie 2030 en ook voor het meerjarige beleid 2010 – 2014. Er bestaat geen specifieke koppeling tussen de inhoud van het toekomstig takenpakket en de financiële consequenties daarvan voor begroting en balans¹⁵. Over de beoogde ontwikkeling van de reserves is geen visie/strategie geformuleerd.

6.2 Financieel beleid

Vraag

Is sprake van financieel beleid van de gemeente?

Norm

Financieel beleid omvat het stelsel van doelstellingen, uitgangspunten en maatregelen met betrekking tot de allocatie, het beheer en verantwoording van financiële middelen.

Er is afzonderlijk beleid geformuleerd met betrekking tot inhoud, sturing, werkproces/verantwoording en vormgeving op de gehele financiële huishouding van de gemeente.

Antwoord op de vraag

Het financiële beleid is wat betreft inhoud en sturing opgenomen in de jaarlijkse Programmabegroting en samengevat in de aanbiedingsbrief die daarin is opgenomen.

Het financiële beleid is wat betreft werkwijze/verantwoording en procedure opgenomen in de Financiële Verordening gemeente Beesel (zie **paragraaf ..**).

Beoordeling aangetroffen situatie

Het financieel beleid voldoet aan de gestelde norm.

6.3 Documenten financieel beleid

Vraag

Is het financieel beleid vastgelegd en geaccordeerd (college, raad)

Norm

Het financiële beleid is expliciet vastgelegd in een door de raad goedgekeurde nota.

¹⁵ Wel wordt bij het bepalen van de hoogte van de reserves rekening gehouden met de onzekerheden in het kader van de toekomstige decentralisaties. Een voorbeeld is de bestemming van het rekeningresultaat.

Antwoord op de vraag

Het vaststellen van de Programmabegroting impliceert tevens het vaststellen van de hoofdpunten van de begroting, zoals opgenomen in de begroting en samengevat in de aanbiedingsbrief.

De Financiële verordening gemeente Beesel is vastgesteld door de raad.

Beoordeling aangetroffen situatie

Het vastleggen en accorderen van het financieel beleid voldoet aan de gestelde norm.

6.4 Relatie begrotingsbeleid en vermogensbeleid

Vraag

Wat is de relatie tussen begrotingsbeleid (exploitatie) en vermogensbeleid (balans)?

Norm

De gemeente beschikt expliciet over beleid met betrekking tot de begroting van baten en lasten en beleid met betrekking tot de vermogenspositie van de gemeente: eigen vermogen (reserves), vreemd vermogen (voorzieningen en schuldenpositie).

Antwoord op de vraag

In de aanbiedingsbrief bij de Programmabegroting gaat het college in op de relatie tussen de noodzaak om te bezuinigen op de exploitatie en de mogelijkheden van de vermogenspositie.

Zo staat in de aanbiedingsbrief bij de Programmabegroting 2012:

‘In de begrotingen van 2010 en 2011 hebben we al diverse technische bezuinigingen doorgevoerd:

- doorlichten reserves en voorzieningen; alle overbodige reserves en voorzieningen hebben we al laten vrijvallen en ingezet ter dekking van incidentele kosten en kapitaallasten;
- verlengen van de afschrijvingstermijnen (...);
- afsplitsing grond; voor zowel de bestaande als de nieuwe activa splitsen we de ondergrond af en schrijven hier niet meer over af. Per activum maken we een realistische inschatting van de waarde van de grond;
- aanpassing rentetoerekening (...). Zowel de rente over de baten als de lasten hebben we gelijk getrokken op 4%.
- (...)

In de aanbiedingsbrief bij de Programmabegroting 2013 staat:

‘Om te komen tot een sluitende meerjarenbegroting 2013-2016 hebben we een drietal financiële maatregelen genomen:

1. Incidentele lasten en investeringen dekken uit incidentele middelen

We dekken incidentele lasten en investeringen met incidentele middelen. Hierdoor ontlasten we onze meerjarenbegroting. Wel moeten we onze reserves aanspreken. In 2013 dekken we voor € 1.225.000 aan incidentele lasten en investeringen met maatschappelijk nut uit de reserves. (...)

2. Bruteringsreserves aanmaken

(...) Met deze bruteringsreserves dekken we gedurende de hele looptijd de kapitaallasten van investeringen met economisch nut. (...) Het betreft geen vervangingsinvesteringen. De bruteringsreserves vullen we door onttrekking van € 1.002.000 uit de investeringsreserve. Dit levert vanaf 2014 een jaarlijkse besparing van € 104.000. (...)

3. Meerjarig geen indexering

(...)'.

Beoordeling aangetroffen situatie

Er is sprake van een financieel beleid (voor het komende begrotingsjaar) dat bestaat uit een combinatie van bezuinigen op de exploitatie en benutten van reserves. Reserves worden opgeschoond. Overbodige reserves worden ingezet ter dekking van (incidentele) knelpunten in de exploitatie. Investeringen worden zo veel mogelijk gefinancierd uit reserves: niet alleen investeringen met een maatschappelijk nut, maar ook die met een economisch nut.

Ondanks de bewering dat de reserves worden opgeschoond, wekt de lijst met reserves bij ons de indruk dat er nog steeds veel reserves bestaan die geen duidelijk politiek-bestuurlijk doel dienen.

6.5 Proces van afweging en besluitvorming financieel beleid

Vraag

Hoe verloopt het proces van afweging en besluitvorming met betrekking tot het financiële beleid?

Norm

Voor alle betrokken actoren is duidelijk hoe het besluitvormingsproces verloopt. Veranderingen in de reservepositie zijn bestuurlijk beargumenteerd en worden politiek gefiatteerd.

Antwoord op de vraag

Het college legt de voorstellen voor financieel beleid voor aan de raad in de Programmabegrotingen, de Bestuursrapportages en in de jaarlijkse nota Reserves en Voorzieningen en de Jaarrekening. De raad stelt deze vast. Bestuurlijke en politieke beslissingen zijn echter grotendeels niet expliciet (maar uiteraard wel opgenomen in de notulen van de raadsvergaderingen). Dit komt met name doordat de beleidsvoorstellen vaak niet worden voorzien van een expliciete argumentatie, noch van alternatieve keuzemogelijkheden.

Beoordeling aangetroffen situatie

De provincie Limburg stelt in haar Financieel verdiepingsonderzoek 2011 voor de gemeente Beesel van juni 2011 dat de stuurinformatie op het strategische, het tactische en het operationele niveau goed is (blz 29). Meer specifiek over het strategische niveau zegt de provincie: 'Daarnaast kan de strategische stuurinformatie bij de paragrafen van de Programmabegroting verder worden verbeterd door in de paragraaf expliciet naar actuele beleidsuitgangspunten te

verwijzen en de belangrijkste uitgangspunten samenvattend weer te geven. Daarnaast zijn (...) verdere verbeteringen mogelijk door inzicht te geven in meerjarige ontwikkelingen (...). Bovenstaande suggesties om de paragrafen te verbeteren kunnen leiden tot een verhoging van de transparantie voor de raad' (blz 11/12). 'De provincie voegt daar een aanbeveling aan toe 'ga, indien de situatie er om vraagt, in op meerjarige ontwikkelingen van het vermogen' (blz 23).

De gemeente heeft overigens diverse aanbevelingen inmiddels opgevolgd. Zo wordt het meerjarige verloop van reserves in de Programmabegroting 2013 vermeld.

Het proces verloopt naar onze mening op het eerste gezicht helder. De afwezigheid van *meerjarig* financieel beleid - zoals ook de provincie constateert - maakt het echter moeilijk voor de raad om afwegingen te maken. Ook het bestaan van jaarlijkse nota's Reserves en Voorzieningen met voorstellen voor mutaties in reserves, naast de voorstellen in de jaarlijkse Programmabegroting draagt voor de raad niet bij aan inzichtelijkheid.

Wij begrijpen uit ons interview met raadsleden dat er jaarlijks 'lucht' in de begroting zit, onder meer blijkend uit het jaarlijkse resultaat van de jaarrekening. Zonder dit nader te hebben onderzocht, concluderen wij daaruit dat het college kennelijk niet alle lasten en baten 'realistisch' raamt, maar 'voorzichtig' (te hoge lasten, te lage baten) of 'ambitieuw' (te voortvarende activiteiten). Ook dat kan een hindernis zijn in het proces van besluitvorming over financieel beleid.

Tot slot is de opzet van de jaarlijkse nota's Reserves en Voorzieningen zo operationeel van aard, dat raadsleden moeite hebben om de juiste aangrijpingspunten te vinden voor het maken van politieke afwegingen (van strategische en tactische aard). In deze nota's lopen beleid en administratieve verwerking door elkaar heen. Daardoor is de toegankelijkheid van de beleidsmatige redenering, die toch al impliciet is, niet groot.

6.6 Consistentie gemeentelijk regelgeving en beleid

Vraag

Zijn de gemeentelijk regelgeving en het gemeentelijke beleid consistent?

Norm

Er is sprake van consistentie *binnen* de regelgeving en het beleid en *tussen* de regelgeving en het beleid.

Antwoord op de vraag

Er is sprake van consistentie binnen en tussen het beleid en de regelgeving. Het gaat daarbij om de regels in de Financiële Verordening gemeente Beesel en de jaarlijkse nota's Reserves en Voorzieningen en om het beleid in de jaarlijkse Programmabegroting.

Wel valt op dat het college de bevoegdheid heeft om meer te onttrekken aan reserves dan de raad heeft geautoriseerd met het vaststellen van de

Programmabegroting en de nota Reserves en Voorzieningen. Dit hebben we in **paragraaf 5.5** reeds toegelicht.

Beoordeling aangetroffen situatie

Aan de norm van consistentie wordt voldaan.

6.7 Toepassen gemeentelijke eisen

Vraag

Wordt voldaan aan de eigen gemeentelijke eisen?

Norm

Aan de eigen gemeentelijke eisen wordt voldaan.

Antwoord op de vraag

Voor zover wij overzien op basis van dit onderzoek, voldoet de gemeente aan de eigen gemeentelijke eisen. Dit betreft de uitvoering van met name:

- de Financiële Verordening gemeente Beesel;
 - de jaarlijkse nota's Reserves en Voorzieningen;
- en ook:
- de jaarlijkse Programmabegrotingen, Bestuursrapportages en Programmarekeningen.

Beoordeling aangetroffen situatie

De eigen gemeentelijke eisen worden nageleefd.

6.8 Doeltreffendheid reservebeleid

Vraag

Bereikt de raad wat hij had willen bereiken met de reserves?

Norm

De raad heeft beleid vastgelegd voor de reserves (specifiek, toetsbaar en tijdgebonden). Duidelijk is hoe het reservebeleid bijdraagt aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen. Toetsing van de realisatie aan dit beleid leert dat het beleid is gerealiseerd.

Antwoord op de vraag

Per afzonderlijke reserve bereikt de raad het doel dat hij heeft vastgesteld.

In **paragrafen 5.3 en 5.4** hebben wij het reservebeleid geduid. Wij hebben daar aangegeven dat er sprake is van reservebeleid in operationele zin, maar niet in strategische zin. Er bestaan geen expliciete strategische uitspraken over de wenselijkheid en noodzaak van verschillende soorten van reserves, noch over de gewenste toekomstige hoogte en ontwikkeling in de tijd van de reserves (mede in relatie tot de gewenste ombuigingen). Daarom is niet helder hoe het reservebeleid bijdraagt aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen en kan ook niet worden getoetst of het beleid is gerealiseerd. Het operationele reservebeleid heeft vooral

betrekking op reservemutaties en wordt gerealiseerd zoals beoogd. Wat betreft de gewenste hoogte van reserves gaat het om afzonderlijke reserves en niet over de hoogte van de reserves als geheel of per categorie.

Beoordeling aangetroffen situatie

De provincie Limburg stelt in haar Financieel verdiepingsonderzoek 2011 voor de gemeente Beesel van juni 2011 (blz 7): 'Het integrale beeld dat wij van de gemeente hebben, is dat Beesel steeds zoekt naar het evenwicht tussen de financiën en de gemeentelijke ambities.'

Naar onze mening gebeurt dat echter op zodanige wijze dat de gemeenteraad hierop maar moeilijk grip kan krijgen. Met name de aanbiedingsbrief van de Programmabegroting 2013 geeft een goede aanzet voor transparante weging tussen inhoud en geld. Toch ligt ook hierin relatief veel nadruk op de administratieve omgang met reserves. Deze aanbiedingsbrief geeft de raad nog betrekkelijk weinig 'knoppen om aan te draaien' wat betreft strategische keuzes voor de hoogte en samenstelling van de reserves als geheel.

In **paragraaf 5.4** gaven we reeds aan dat raad die 'knoppen' beter in handen krijgt indien het college antwoorden zou geven op ten minste de volgende vragen:

Daarom mist een antwoord op vragen als:

- Waarom hanteren we reserves voor open-einderegelingen?
- Welk meerjarig beleid schuilt achter het hanteren een investeringsreserve en van bruteringsreserves?
- Hebben we als raad op deze wijze voldoende inzicht in onze financiële positie?
- Waarom kan niet worden volstaan met een zeer beperkt aantal bestemmingsreserves?
- Hoe bepalen we de verhouding tussen de noodzaak om te bezuinigen op bestaand beleid versus de wenselijke ontwikkeling van de reserves (en de schulden)?
- Wat zijn onze ambities voor de omvang en het verloop van de reservepositie in relatie tot de schuldpositie?
- Hoe ligt de koppeling tussen de toekomstvisie, de verschillende beleidsnota's, meerjarig financieel beleid en het reservebeleid?

Niettemin voert het college naar onze mening, al is dat impliciet, een financieel uiterst degelijk beleid. Resultaten daarvan zijn een riante reservepositie en afwezigheid van belangrijke financiële tegenvallers, althans in de periode waarover ons onderzoek zich uitstrekt.

Bijlage 1 Relevante wettelijke regelgeving

In deze bijlage brengen we de wettelijke eisen in beeld die worden gesteld aan het gemeentelijk reservebeleid en aan investeringen.

De wettelijke eisen zijn opgenomen in het Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten, hetgeen een uitvoeringsbesluit is op grond van de Gemeentewet (afgekort: BBV). Voor het reservebeleid zijn de eisen beperkt tot het begroten en verantwoorden van reserves. Voor investeringen zijn de eisen beperkt tot het afschrijven op investeringen.

- 1.1 Wettelijke eisen met betrekking tot het onderwerp reserves
De wettelijke eisen (BBV) luiden als volgt.

Artikelen over de programmabegroting

Artikel 17

Het overzicht van baten en lasten bevat:

- a. (...);
- b. (...);
- c. het geraamde resultaat voor bestemming (...);
- d. de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
- e. het geraamde resultaat na bestemming, volgend uit de onderdelen c en d.

Artikel 20

1. De uiteenzetting van de financiële positie bevat een raming voor het begrotingsjaar van de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen.
2. Afzonderlijke aandacht wordt ten minste besteed aan:
 - a. (...);
 - b. (...);
 - c. (...);
 - d. de stand en het verloop van de reserves;
 - e. (...).

Artikel 21

De toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie bevat ten minste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorig begrotingsjaar.

Artikel over de programmarekening

Artikel 27

1. De programmarekening bevat:
 - a. (...);

- b. (...);
 - c. het gerealiseerde resultaat voor bestemming (...);
 - d. de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;
 - e. het gerealiseerde resultaat na bestemming, volgend uit de onderdelen c en d.
2. De programmarekening bevat van de onderdelen genoemd in het eerste lid ook de ramingen uit de begroting voor en na wijziging.

Artikelen over de balans

Artikel 42

1. Het eigen vermogen bestaat uit de reserves en het resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening.
2. Het in het eerste lid bedoelde resultaat wordt afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen.

Artikel 43

1. In de balans worden de reserves onderscheiden naar:
 - a. de algemene reserve;
 - b. de bestemmingsreserves.
2. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan (...) de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

Artikel 54

1. In de toelichting op de balans worden de aard en reden van elke reserve en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan toegelicht.
2. Per reserve wordt het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven. Daaruit blijken:
 - a. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
 - b. de toevoegingen of onttrekkingen via de resultaatbestemming bij de programmarekening;
 - c. de toevoegingen of onttrekkingen uit hoofde van de bestemming van het resultaat van het voorgaande boekjaar;
 - d. de verminderingen in verband met afschrijvingen op activa waarvoor een specifieke bestemmingsreserve is gevormd;
 - e. het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

1.2 Wettelijke eisen met betrekking tot afschrijven op investeringen

Op grond van het BBV (artikel 35) moet de gemeente in haar balans de investeringen onderscheiden naar de volgende twee soorten:

- investeringen met een economisch nut;
- investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut.

Investeringen hebben een economisch nut indien ze verhandelbaar zijn en/of indien ze kunnen bijdragen aan het genereren van middelen (artikel 59)

Het is verplicht om investeringen met een economisch nut te activeren¹⁶.
Investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut mogen worden geactiveerd, maar dat hoeft niet (artikel 59).

De toelichting op het BBV¹⁷ geeft een betrekkelijk uitvoerige uiteenzetting waarom is gekozen voor deze benadering. Deze komt neer op het volgende:

- Voor investeringen met een economisch nut is er geen reden af te wijken van het Burgerlijk Wetboek (boek 2). Afschrijven is nodig teneinde een goed inzicht te realiseren in de financiële positie van de gemeente.
- Dit betekent dat voor deze investeringen op consistente wijze moet worden afgeschreven, dus dat reserves er niet op in mindering mogen worden gebracht en niet extra mag worden afgeschreven afhankelijk van het exploitatieresultaat.
- Bij investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut (wegen, water, bruggen, etc) gaat het om activa die meestal niet worden vervangen, maar die daarentegen veel onderhoud met zich meebrengen. Daarom draagt activeren niet bijzonder bij aan het inzicht in de financiële positie. Het heeft voor dat inzicht zelfs de voorkeur om niet te activeren en, indien dat toch gebeurt, af te schrijven over een zo kort mogelijke periode.
- Dit betekent dat op deze investeringen juist wel reserves in mindering mogen worden gebracht en ook resultaatafhankelijk mag worden afgeschreven.

¹⁶ Met als uitzondering: kunstvoorwerpen met een cultuur-historische waarde. Die mogen niet worden geactiveerd.

¹⁷ Besluit van 17 januari 2003; Nota van toelichting, § 4.2 Veranderingen vanwege de doorlichting van de CV95 op afwijking met boek 2 BW.

•

Bijlage 2 Overzicht vragen en normen

In deze bijlage expliciteren we per onderzoeks-deelvraag de onderliggende vragen en per vraag de norm die aangeeft hoe, naar de mening van de rekenkamercommissie, de ideale werkelijkheid eruit ziet.

2.1 Wat is de reservepositie?

Vraag	Norm
Wat is de omvang van de reserves (€ en %)	
Uit welke bestandsdelen bestaat de reserve	<p>Een duidelijke en overzichtelijke indeling van de reserves. Dit betekent onder andere dat het aantal reserves beperkt blijft tot het hoogst noodzakelijke. Indien er te veel 'potjes' ontstaan (en tot een te grote omvang), bestaat het gevaar van onoverzichtelijkheid en dat er onnodig beslag wordt gelegd op gemeenschapsgelden</p> <p>De doelstelling per reserve moet duidelijk zijn</p> <p>De reserves worden onderscheiden naar algemene reserves en bestemmingsreserves. Binnen beide categorieën wordt zo veel mogelijk onderscheiden naar onderdelen/subcategorieën die een verschillende mate van inzetbaarheid weerspiegelen, in geval dat beroep op reserves wenselijk is als dekking voor nieuwe beleid of voor onvoorziene kosten of uitgaven</p>
Zijn deze bestandsdelen voldoende onderbouwd en toegelicht	De toelichting op de uiteenzetting van de reservepositie over het begrotingsjaar (t) bevat ten minste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op de ontwikkeling t.o.v. het vorige begrotingsjaar (t-1)
Wat is de omvang van de reserves in relatie tot de balanspositie (EV/VV & EV/TV)	Bij de uiteenzetting van de financiële positie wordt afzonderlijk aandacht besteed aan de omvang en verloop van de reserves in relatie tot de totale vermogenspositie
Wat is de relatie reserves - weerstandvermogen	Uit de toelichting op het weerstandvermogen blijkt expliciet wat de risico's zijn (bedrag * kans) en waarom dit leidt tot een bepaalde omvang van de reserves
Hoe wordt de reservepositie cijfermatig, financieel en beleidsmatig beoordeeld (en door wie)	Er vindt jaarlijks een expliciete afweging plaats met betrekking tot de hoogte van de reserves, waaruit blijkt waarom de reserves de omvang hebben die ze hebben. Dit kan zijn vanwege het vereiste weerstandvermogen (zie hierboven), maar ook vanwege beleidsmatige afwegingen (bestemmingsreserves)

2.2 Hoe zien het reservebeleid en de uitvoering eruit?

<i>Vraag</i>	<i>Norm</i>
Wat is de functie van de algemene reserve	De gemeente geeft zelf de functie aan
Wordt de algemene reserve als restpost beschouwd	De algemene reserve heeft een autonome functie en is niet het sluitstuk van begrotingsbeleid
Wat zijn de doelstellingen van de algemene reserve en de bestemmingsreserves	De gemeente geeft zelf de doelstellingen aan
Zijn deze doelstellingen specifiek, toetsbaar en tijdgebonden geformuleerd	Het reservebeleid is specifiek, toetsbaar en tijdgebonden geformuleerd
Uit welke documenten blijkt reservebeleid	Het reservebeleid is expliciet vastgelegd in nota's die zijn vastgesteld door de raad
Wordt voldaan aan de wettelijke eisen (BBV)	De gemeente houdt zich aan het bepaalde in het BBV, in de artikelen 17 lid d, 20 lid 2d en 2 ^e , 21, 27 lid 1d, 42 lid 1, 43 lid 1 en 2, 54
Hoe wordt omgegaan met rente in relatie tot de reserves	De werkwijze is inzichtelijk. De mate waarin onttrekkingen aan reserves leiden tot een verlies aan rente-inkomsten in de begroting is eveneens inzichtelijk

2.3 Hoe verhoudt het reservebeleid zich tot het algemene beleid en het financiële beleid?

<i>Vraag</i>	<i>Norm</i>
Is sprake van een algemene visie en strategie van de gemeente. Is daarin een financiële visie en strategie opgenomen	Er bestaat een meerjarige visie/strategie op het gemeentelijk takenpakket. Er bestaat een koppeling tussen de inhoud van het toekomstige takenpakket en de financiële consequenties daarvan voor de gemeentelijke begroting en balans
Is sprake van financieel beleid van de gemeente	Financieel beleid omvat het stelsel van doelstellingen, uitgangspunten en maatregelen met betrekking tot de allocatie, het beheer en verantwoording van financiële middelen. Er is afzonderlijk beleid geformuleerd met betrekking tot inhoud, sturing, werkproces/verantwoording en vormgeving op de gehele financiële huishouding van de gemeente
Is het financieel beleid vastgelegd en geaccordeerd (college, raad)	Het financiële beleid is expliciet vastgelegd in een door de raad goedgekeurde nota
Wat is de relatie tussen begrotingsbeleid (exploitatie) en vermogensbeleid (balans)	De gemeente beschikt expliciet over beleid met betrekking tot de begroting van baten en lasten en beleid met betrekking tot de vermogenspositie van de gemeente: eigen vermogen (reserves), vreemd vermogen (voorzieningen en schuldenpositie).
Hoe verloopt het proces van afweging en besluitvorming met betrekking tot het financiële beleid	Voor alle betrokken actoren is duidelijk hoe het besluitvormingsproces verloopt. Veranderingen in de reservepositie zijn bestuurlijk beargumenteerd en worden politiek gefiatteerd
Zijn de gemeentelijke regelgeving en het gemeentelijk beleid consistent	Er is sprake van consistentie binnen de regelgeving en het beleid en tussen de regelgeving en het beleid

<i>Vraag</i>	<i>Norm</i>
Wordt voldaan aan de eigen gemeentelijke eisen	Aan de eigen gemeentelijke eisen wordt voldaan
Bereikt de raad wat hij had willen bereiken met de reserves	De raad heeft beleid vastgelegd voor de reserves (specifiek, toetsbaar en tijdgebonden). Duidelijk is hoe het reservebeleid bijdraagt aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen. Toetsing van de realisatie aan dit beleid leert dat het beleid is gerealiseerd

Bijlage 3 Overzicht reserves 2012

In deze bijlage geven we een overzicht van alle reserves die - en in de volgorde waarmee ze - zijn opgenomen in de nota Reserves en Voorzieningen 2012 (december 2012). Per reserve geven we toelichting op het doel van de reserve, eventuele minimum- en maximumstanden en eventuele voorziene einddatum, zoals die zijn vermeld in de nota. We geven per reserve de stand per 1 januari 2012 (volgens de Nota 2012) en de stand per 1 januari 2011 (volgens de nota Reserves en Voorzieningen 2011). De standen betreffen bedragen in euro's.

<i>Naam reserve</i>	<i>Stand per 1-1-2011</i>	<i>Stand per 1-1-2012</i>	<i>Toelichting doel, eventuele minimum- en maximumstanden en eventuele voorziene einddatum, volgens de Nota Reserves en Voorzieningen 2012, december 2012</i>
Algemene reserve	1.500.000	1.500.000	Doel: Het doel is het opbouwen van een buffer voor: - het opvangen van niet structurele tegenvallers in de reguliere begroting (exploitatie) - en voor calamiteiten. Het minimumsaldo is € 1.500.000 Op basis van de huidige risico-inventarisaties is een buffer van € 1.500.000 voldoende.
Reserve rekeningsaldo	1.432.159	3.034.069	Doel: Het tijdelijk parkeren van het rekeningresultaat van het laatste boekjaar in afwachting van een bestemming.
Reserve landschapontwikkeling	28.164	36.900	Doel: Deze reserve is bestemd voor de uitvoering van het beheersplan gemeentelijke bossen. Naar verwachting is de reserve na uitvoering van beide projecten (eind 2018) leeg.
Reserve monumentenbeleid	22.007	22.007	Doel: Deze reserve is bestemd voor de dekking van de kosten van de uitvoering van het monumentenbeleid
Reserve flankerend ouderenbeleid	26.113	25.181	Doel: De reserve is bestemd voor het realiseren van speciale projecten in het kader van de WMO en de visie Wonen, Welzijn en Zorg gericht op de doelgroep ouderen. In 2012 halen we € 15.831 uit deze reserve voor de dekking voor het project Ouderenadviseur en

<i>Naam reserve</i>	<i>Stand per 1-1-2011</i>	<i>Stand per 1-1-2012</i>	<i>Toelichting doel, eventuele minimum- en maximumstanden en eventuele voorziene einddatum, volgens de Nota Reserves en Voorzieningen 2012, december 2012</i>
			in 2013 halen we nog € 9.349 uit deze reserve voor de dekking van dit project. Daarna is deze reserve leeg.
Reserve werk en inkomen (inkomensdeel)	521.114	501.460	Doel: Deze reserve gebruiken we als buffer voor onvoorziene budgettaire risico's voor de WWB. Het minimumsaldo van de reserve is 15% van het budget van de lasten conform de primaire begroting van het betreffende jaar.
Reserve bijzondere bijstand	100.470	78.990	Doel: Deze reserve dient als buffer voor onvoorziene budgettaire risico's van de bijzondere bijstand.
Reserve groot onderhoud wegen	189.804	531.024	Doel: Deze reserve is bestemd voor de dekking van de kosten voor onvoorzien (groot) onderhoud van wegen (bv schade als gevolg van vorst of wegspoelen als gevolg van hoogwater).
Reserve inburgering	63.667	33.410	Doel: De reserve is bestemd voor onvoorziene uitgaven en of niet beïnvloedbare ontwikkelingen in het inburgeringbeleid. De reserve is nu leeg. We stellen voor om deze reserve op te heffen.
Reserve projecten recreatie en toerisme	133.321	101.777	Doel: Deze reserve is bestemd voor de financiering en uitvoering van projecten in het kader van recreatie en toerisme.
Reserve voor investeringen	5.342.976	5.659.854	Doel: We gebruiken deze reserve voor: <ul style="list-style-type: none"> - de dekking van investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut. - de dekking van de kapitaallasten van investeringen met economisch nut. Hiervoor zonderen we een deel van de investeringsreserve af ter grootte van de kapitaallasten van de betreffende investering gedurende de gehele levensduur. - de dekking van incidentele uitgaven in de exploitatie als hier geen andere reserves voor beschikbaar zijn.
Reserve groot onderhoud woonwagens/bergingen	12.923	12.923	Doel: Deze reserve is bestemd voor de dekking van de kosten van het onderhoud aan de woonwagens. De reserve valt vrij op het moment dat we het woonwagencentrum definitief overdragen aan de woningbouwvereniging. We verwachten dat deze overdracht in 2013 plaats vindt. We heffen de

<i>Naam reserve</i>	<i>Stand per 1-1-2011</i>	<i>Stand per 1-1-2012</i>	<i>Toelichting doel, eventuele minimum- en maximumstanden en eventuele voorziene einddatum, volgens de Nota Reserves en Voorzieningen 2012, december 2012</i>
			reserve dan op.
Reserve groot onderhoud molen de Grauwe Beer	32.768	35.037	Doel: Deze reserve is bestemd voor de uitvoering van het (achterstallige) groot onderhoud aan Molen de Grauwe Beer.
Reserve belegde gelden BNG (dividend)	595.374	595.374	Doel: Het rendement van deze belegging zetten we in ter dekking van de verlaging van het OZB-tarief met 2%.
Reserve reïntegratie	418.729	501.519	Doel: Deze reserve gebruiken we als buffer voor de uitvoering van reïntegratie-activiteiten. Daarnaast gebruiken we deze reserve als dekking voor mogelijke toekomstige financiële knelpunten als gevolg van landelijke ontwikkelingen. Als de uitgaven in een jaar hoger zijn dan het werkdeel van de WWB zetten we de reserve in.
Reserve aankoop onroerend goed	21.130	28.618	Deze reserve is bestemd voor dekking van kapitaallasten van investeringen in onroerend goed. De reserve vullen we met de boekwinsten van verkoop van onroerend goed. We gebruiken deze reserve niet meer voor het doel waarvoor deze reserve oorspronkelijk bedoeld is. Ook meerjarig hebben we geen mutaties in deze reserve meer geraamd. We stellen daarom voor om deze reserve op te heffen en het saldo toe te voegen aan de investeringsreserve. Aankoop en verkoop van onroerend goed laten we in de toekomst financieel lopen via de investeringsreserve. Indien we onroerend goed kopen is het altijd noodzakelijk dat we de investering activeren. Voor de dekking van de hieraan gekoppelde kapitaallasten kunnen we gebruiken maken van een bruteringsreserve die we voeden vanuit de investeringsreserve.
Reserve personele voorzieningen werknemers	106.000	70.000	Doel: We zetten deze reserve in: - als zich een WIA- of herbeoordeling WAO-situatie voordoet of - we extra kosten moeten maken bij onverwachte individuele trajecten Minimumsaldo: € 70.000.
Reserve kerngericht werken	10.381	3.455	Doel: We zetten deze reserve in voor: - de financiering van projecten in het kader van Kerngericht werken - de dekking van kapitaallasten van investeringen in het kader van

<i>Naam reserve</i>	<i>Stand per 1-1-2011</i>	<i>Stand per 1-1-2012</i>	<i>Toelichting doel, eventuele minimum- en maximumstanden en eventuele voorziene einddatum, volgens de Nota Reserves en Voorzieningen 2012, december 2012</i>
			kernbeheer met economisch nut. Op 25 juni 2011 hebben we besloten om het hele bedrag in deze reserve in te zetten voor leefbaarheidsprojecten van de Kernoverleggen. Als we alle projecten betaald hebben heffen we de reserve op.
Reserve WMO	124.228	198.879	Doel: Deze reserve gebruiken we als buffer voor onverwachte budgettaire risico's voor de WMO. Het minimumsaldo van de reserve is 10% van het budget van de lasten conform de primaire begroting van het betreffende jaar.
Reserve rendement APPA-fonds	86.046	18.043	Doel: We zetten de reserve in als <ul style="list-style-type: none"> - buffer voor het opvangen van de wijzigingen in de wetgeving over pensioenen van politieke ambtsdragers (o.a. wethouders). - buffer voor het opvangen van de kosten van de wachtgeldverplichtingen van de wethouders - dekking van het bedrag dat we jaarlijks storten in de voorziening pensioen wethouders We vullen de reserve met het rendement dat we behalen bij verkoop van de participaties in het APPA-fonds. Omdat het rendement onzeker is zetten we de reserve in voor de bovenstaande doelen voor zover het saldo dit toelaat.
Reserve ter dekking jaarlijkse onderhoudskosten N 271	566.220	200.000	Doel: De reserve is bestemd voor de dekking van de onderhoudskosten N 271. Conform de door de raad op 19 december 2011 vastgestelde nota Reserves en Voorzieningen 2011 hebben we deze reserve in 2012 opgeheven. Het saldo hebben we toegevoegd aan de investeringsreserve.
Reserve aankoop kunst in de openbare ruimte	72.606	72.606	Doel: De reserve is bestemd voor de aankoop kunst in de openbare ruimte.
Reserve belegde gelden Essent (dividend)	10.135.447	10.135.447	Doel: Het bedrag uit deze reserve hebben we belegd. Het rendement van deze belegging zetten we structureel in ter compensatie van de wegvallende dividendinkomsten van Essent in de meerjarenbegroting.
Reserve tekorten WAA	--	0	Doel: Deze reserve gebruiken we als dekking voor de extra kosten van de gemeentelijke bijdrage aan de WAA ter aanvulling van het weerstandsvermogen van de WAA.

<i>Naam reserve</i>	<i>Stand per 1-1-2011</i>	<i>Stand per 1-1-2012</i>	<i>Toelichting doel, eventuele minimum- en maximumstanden en eventuele voorziene einddatum, volgens de Nota Reserves en Voorzieningen 2012, december 2012</i>
			In 2013 en 2014 halen we jaarlijks € 41.719 uit deze reserve voor de dekking van de extra gemeentelijke bijdrage aan de WAA. Als de reserve eind 2014 leeg is heffen we de reserve op.
Reserve compensatie dividenden PBE	--	0	Doel: Uit deze reserve compenseren we de weggevallen dividenden PBE (Kerncentrale Borssele). Eind 2015 is het saldo van deze reserve nihil en heffen we de reserve op.
Reserve pilot Coördinator CJG	--	0	Doel: Het doel van deze reserve is de dekking van de kosten van de uitbreiding van taken en uren van de coördinator CJG. We verwachten dat de pilot in 2015 eindigt. Dan heffen we de reserve weer op.
Reserve uitvoering participatienota	--	0	Doel: Uit deze reserve dekken we in de periode 2012-2014 de extra lasten als gevolg van de uitvoering van de participatienota. We storten € 270.000 in deze nieuwe reserve. Eind 2014 is de reserve leeg. We stellen voor om de reserve dan op te heffen.
Reserve EDV	--	0	Doel: Uit deze nieuwe reserve dekken we projecten in het kader van elektronische dienstverlening (EDV) in de periode 2013-2016. In 2013 hevelen we vanuit de investerings-reserve € 150.000 over naar de reserve Elektronische Dienstverlening (EDV). Eind 2016 heffen we deze reserve weer op.
Reserve toekomstvisie, bestuurskracht en klanttevredenheid	--	0	Doel: Het doel van deze nieuwe reserve is het dekken van de kosten voor de onderzoeken en vervolgvactiteiten in het kader van toekomstvisie, bestuurskracht en klanttevredenheid voor 2013-2016. We bepalen jaarlijks welk onderzoek we doen, hoe uitgebreid dit onderzoek is en wanneer we het onderzoek uitvoeren. In 2013 hevelen we hiervoor vanuit de investeringsreserve € 50.000 over naar een nieuwe reserve toekomstvisie, bestuurskracht en klanttevredenheid. Eind 2016 heffen we

<i>Naam reserve</i>	<i>Stand per 1-1-2011</i>	<i>Stand per 1-1-2012</i>	<i>Toelichting doel, eventuele minimum- en maximumstanden en eventuele voorziene einddatum, volgens de Nota Reserves en Voorzieningen 2012, december 2012</i>
			de reserve weer op.
Algemene reserve grondbedrijf	900.000	900.000	Doel: Deze reserve dient als buffer voor onvoorziene risico's uit de grondexploitatie. We hebben nu geen risicodragende exploitaties lopen. Bij de vaststelling van de begroting 2012-2015 heeft de raad de minimumhoogte van deze reserve daarom bepaald op € 200.000 en de maximumhoogte op € 400.000. Hierdoor valt in 2012 een bedrag van € 500.000 vrij dat we toevoegen aan de investeringsreserve. Hiermee blijven we boven het vastgestelde minimum. Op basis van de huidige risico-inschatting achten we dit voldoende.

Bijlage 4 Benchmarkonderzoek

In deze bijlage geven we de resultaten weer van het benchmarkonderzoek naar de omvang van de reserves en schulden. We hebben de gemeente Beesel vergeleken met 9 referentiegemeenten. De referentiegemeenten zijn gemeenten die wat betreft inwonertal, sociale structuur en centrumfunctie het meest overeenkomen met Beesel. Het betreft, in volgorde van kleiner naar groter: de gemeenten Kollumerland c.a., Grave, Bergen (Limburg), Lemsterland, Winsum, Ommen, Enkhuizen, Datumadiel en Leek. De maat voor de sociale structuur en de centrumfunctie hebben wij ontleend aan de desbetreffende verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds. De kerngegevens per 1 januari 2012 van Beesel en de referentiegemeenten zijn als volgt:

Gemeente	Inwonertal	Sociale Structuur	Centrumfunctie
Beesel	13.844	Redelijk	Redelijk
Kollumerland c.a.	12.930	Redelijk	Weinig
Grave	13.031	Redelijk	Weinig
Bergen (Limburg)	13.350	Redelijk	Weinig
Lemsterland	13.621	Redelijk	Redelijk
Winsum	14.054	Redelijk	Weinig
Ommen	17.329	Redelijk	Redelijk
Enkhuizen	18.173	Redelijk	Redelijk
Dantumadiel	19.310	Redelijk	Redelijk
Leek	19.333	Redelijk	Redelijk

In onderstaand overzicht zetten we de gemeente Beesel vooraan en houden we voor de referentiegemeenten de volgorde aan van inwonertal (van kleiner naar groter).

Reserves Beesel		Reserves Kollumerland c.a		Reserves Grave		Reserves Bergen (Limburg)	
Inwoners (per 01-01-2012)							
	13.844		12.930		13.031		13.350
Algemene Reserve	1.500.000	Algemene Reserve	3.092.527	Algemene Reserve	13.047.190	Algemene Reserve	12.510.357
Algemene Reserve grondbedrijf	900.000	Algemene Reserve grondbedrijf	0	Algemene Reserve grondbedrijf	518.781	GREX is bestemmingsreserve	
Bestemmingsreserves	24.542.452	Bestemmingsreserves	7.047.545	Bestemmingsreserves	10.040.582	Bestemmingsreserves	9.582.857
<i>Rekeningsaldo</i>	<i>3.034.069</i>	<i>Rekeningsaldo</i>	<i>-970.711</i>	<i>Rekeningsaldo</i>	<i>849.082</i>	<i>Rekeningsaldo</i>	<i>5.410.139</i>
Reserve landschapsontwikkeling	36.900	Onderwijshuisvesting	2.254.497	Onderwijshuisvesting	153.976	Multifunctionele accommodaties	76.000
Reserve monumentenbeleid	22.007	Speelvoorzieningen	125.821	Mobiliteitsfonds	537.500	Kasteelruine Bleijenbeek	93.529
Reserve flankerend ouderenbeleid	25.181	Kunst & Cultuur	33.932	Afkoop woonwagencentra	9.642	Kunstbeleid	18.273
Reserve werk en inkomen (inkomensdeel)	501.460	Recreatie en toerisme	298.625	Gerealiseerde opslag bovenwijkse voorzieningen	724.870	Economisch toeristische projecten	62.705
Reserve bijzondere bijstand	78.990	WMO	894.603	Brandweermateriaal	49.741	Stimulering toerisme	23.951
Reserve groot onderhoud wegen	531.024	Sociaal Maatschappelijke doeleinden	53.761	ICT	2.150.768	Egalisatiereserve Rioleringen	2.147.744
Reserve inburgering	33.410	Wegenonderhoud	650	Nog te besteden investeringsbudgetten	10.598	Egalisatiereserve BCF	451.469
Reserve projecten recreatie en toerisme	101.777	Onderhoud dorpshuizen	118.487	Nieuwbouw Stadhuis	4.389.887	Reserves Grondbedrijf	400.000
Reserve voor investeringen	5.659.854	Vrijwilligerswerk	101.070	Vervanging machinepark gemeentewerken	406.670		
Reserve groot onderhoud woonwagen/bergingen	12.923	Milieubeheer	30.257	Stimulering deelnemers FPU lokaal niveau	23.280		
Reserve groot onderhoud molen de Grauwe Beer	35.037	Riolering	909.844	Inkomensdeel WWB	6.045		

Reserves Beesel		Reserves Kollumerland c.a		Reserves Grave		Reserves Bergen (Limburg)	
Inwoners (per 01-01-2012)	13.844		12.930		13.031		13.350
Reserve belegde gelden BNG (dividend)	595.374	Bedrijfsafval	28.674	Reconstructie algemeen	538.425		
Reserve re-integratie	501.519	Huishoudelijk afval	260.717	Egalisatiereserve riolering	132.155		
Reserve aankoop onroerend goed	28.618	Elektronisch kinddossier	7.425	Gemeente Monumenten	30.120		
Reserve personele voorzieningen werknemers	70.000	Bougrondexploitatie	196.157	Opleidingsfonds	27.823		
Reserve kerngericht werken	3.455	Wonen, Herstructurering en Leefkwaliteit	1.437.701				
Reserve WMO	198.879	Uitvoering energievissie	149.606				
Reserve rendement APPA-fonds	18.043	Persoonlijke verplichtingen	78.663				
Reserve ter dekking jaarlijkse onderhoudskosten N271	200.000	Eigen kapitaal, niet vrij besteedbaar	820.752				
Reserve aankoop kunst in de openbare ruimte	72.606	Aansprakelijkheid en planschade	31.458				
Reserve belegde gelden Essent (dividend)	10.135.447	Reserve overlopende posten	185.556				
Bruteringsreserve	2.645.879					Bruteringsreserve	899.047
Totaal - eigen vermogen	26.942.452		10.140.072		23.606.553		22.093.214
Per inwoner	1.946		784		1.812		1.655
Vreemd Vermogen Totaal	17.281.442		37.158.343		26.157.847		16.873.504
Per inwoner	1.248		2.874		2.007		1.264

Reserves Beesel		Reserves Kollumerland c.a		Reserves Grave		Reserves Bergen (Limburg)	
Inwoners (per 01-01-2012)		13.844	12.930	13.031	13.350		
Eigen vermogen minus schulden							
totaal	15.754.987		-27.256.900		9.675.729		9.078.833
Per inwoner	1.138		-2.108		743		680
Ratio EV/VV	1,56		0,27		0,90		1,31
Ratio EV/VV excl. voorzieningen	2,41		0,27		1,69		1,70
Lang	13.533.154		29.209.366		18.346.765		9.484.123
Voorzieningen	6.093.977		238.629		12.227.023		3.859.123
Schulden > 1 jaar	7.439.177		28.970.737		6.119.742		5.625.000
Kort	3.748.288		7.948.977		7.811.082		7.389.381
Schulden < 1 jaar	1.839.162		3.722.401		1.950.247		659.960
Crediteuren	33.217		4.203.457		3.871.413		2.044.200
Overlopende passiva	1.875.909		23.119		1.989.422		4.685.221

Reserves Lemsterland ¹⁸		Reserves Winsum		Reserves Ommen		Reserves Enkhuizen	
Inwoners (per 01-01-2012)		13.621	14.054	17.329	18.173		
Algemene Reserve	7.728.933	Algemene Reserve	11.212.000	Algemene Reserve	7.479.000	Algemene Reserve	4.805.000
Algemene Reserve grondbedrijf	0	GREX is bestemmingsreserve		Algemene Reserve grondbedrijf	0	Algemene Reserve grondbedrijf	583.000

¹⁸ De gemeente Lemsterland is per 01-01-2013 ambtelijk gefuseerd met de gemeenten Skarsterlân en Gaasterlân-Sleat in de gemeente De Friese Meren. De bestuurlijke fusie zal plaats vinden per 01-01-2014

Reserves Lemsterland ¹⁸		Reserves Winsum		Reserves Ommen		Reserves Enkhuizen	
Inwoners (per 01-01-2012)							
	13.621		14.054		17.329		18.173
Bestemmingsreserves	4.941.386	Bestemmingsreserves	9.209.000	Bestemmingsreserves	21.865.489	Bestemmingsreserves	8.933.000
<i>Rekeningsaldo</i>	<i>1.744.102</i>	<i>Rekeningsaldo</i>	<i>924.000</i>	<i>Rekeningsaldo</i>	<i>1.774.000</i>	<i>Rekeningsaldo</i>	<i>1.785.000</i>
Recreatie binnenjachthaven	191.796	Bovenwijkse voorzieningen	724.000	Afkoopsommen onderhoud graven	1.280.413	Kunst- en museumbeleid	286.000
Recreatie buitenjachthaven	599.760	Huisvesting onderwijs	1.043.000	Reserve Stadsuitleg	2.764.630	Reserve WMO	1.035.000
Recreatie kampeerterein	203.327	Dorpshuizen	40.000	Reserve infrastructurele werken	515.343	Buurthuis Plan Zuid	0
Speelvoorziening oudere jeugd Oosterzee	10.000	Bosaanleg Netlaan	146.000	Reserve automatisering	295.918	Reserve WMO - voorzieningen gehandicapten	174.000
Kleine kernen	14.057	Grondexploitatie	525.000	Reserve sportvelden	0	Egalisatie tarieven	37.000
Voorzieningen Lemsterpolder	49.686	Herstructurering woningvoorraad	110.000	Reserve kosten organisatieontwikkeling - frictiekosten	0	Energiebeleid	61.000
Aanpassingen rondweg	80.000	Onderhoud water de Bake	208.000	Reserve instandhouding karakteristieke panden	0	Stadsuitleg bouwgrondexploitatie	527.000
Friese Meren project	200.000	Onderhoud bruggen	111.000	Reserve sport	168.324	Volkshuisvestingsfonds	390.000
Verzelfstandiging openbaar onderwijs	287.435	Verkiezingen/referenda	41.000	Reservefonds Werk&Inkomen	0	Wijkgebonden voorzieningen Schepenwijk	753.000
Kapitaallasten plafond sporthal	193.107	Functiewaardering	5.000	Reserve lokaal te besteden middelen arbeidsvoorwaarden	209.420	Reserve algemene uitkering	0
Herstructurering ambtelijke organisatie	5.215	Uitvoering sportnota	159.000	Reserve instandhouding Het Laer	0	Reserve Arbo-voorziening	0
Baggeren	403.055	Regiovisie	180.000	Reserve Fonds Beeldende Kunst	78.230	Infrastructurele werken Noord	268.000

Reserves Lemsterland ¹⁸		Reserves Winsum		Reserves Ommen		Reserves Enkhuizen	
Inwoners (per 01-01-2012)							
	13.621		14.054		17.329		18.173
Wet inburgering	36.734	Cofinanciering	569.000	Reserve BCF	50.461	Ondernemersfonds	117.000
Overlopende posten jaarrekening	559.549	Inkomensdeel WWB	665.000	Ontwikkelingsfonds centrumvisie	0	Reserve bedrijfsrisico	3.500.000
Reserve WMO	163.571	Museum Wierdenland	708.000	Ontwikkelingsfonds centrumvisie - werkbudget	135.682		
Reserve GRP 2008-2012	11.875	Egalisatiereserve WMO	465.000	Ontwikkelingsfonds de Drieslag	0		
Accommodatiefonds	12.103	Reserve ICT/Het Nieuwe Werken	28.000	Reserve grote investeringen	0		
Reserve sportzaal Echten	176.014	Egalisatiereserve vuilverwerking	461.000	Reserve exploitatie markten	0		
		Egalisatiereserve BCF	88.000	Reserve egalisatie debiteuren SDV	0		
		Egalisatiereserve rioolheffing	1.866.000	Reserve kleine kernen	0		
		Egalisatiereserve onderhoud wegen	133.000	Reserve onderwijsachterstandenbeleid	0		
		Reserve afkoopsommen graven	10.000	Reserve onderhoud wegen	1.214.091		
				Reserve riolering	4.454.922		
				Reserve bestedingen incidenteel (2007)	0		
				Reserve investeren in Overijssel	1.378.208		
				Reserve Essen vordering	388.795		
				Reserve organisatieontwikkeling	275.461		

Reserves Lemsterland ¹⁸		Reserves Winsum		Reserves Ommen		Reserves Enkhuizen	
Inwoners (per 01-01-2012)							
	13.621		14.054		17.329		18.173
				Reserve bestedingen incidenteel	29.125		
				Bruteringsreserve	6.852.466		
Totaal - eigen vermogen	12.670.319		20.421.000		29.344.489		14.321.000
Per inwoner	930		1.453		1.693		788
Vreemd Vermogen Totaal	18.751.526		14.960.000		40.965.000		41.005.000
Per inwoner	1.377		1.064		2.364		2.256
Eigen vermogen minus schulden totaal	-4.481.222		6.601.000		-7.811.511		-17.729.000
Per inwoner	-329		470		-451		-976
Ratio EV/VV	0,68		1,37		0,72		0,35
Ratio EV/VV excl. voorzieningen	0,74		1,48		0,79		0,45
Lang	15.940.284		8.909.000		29.979.000		32.197.000
Voorzieningen	1.599.985		1.140.000		3.809.000		8.955.000
Schulden > 1 jaar	14.340.299		7.769.000		26.170.000		23.242.000
Kort	2.811.242		6.051.000		10.986.000		8.808.000
Schulden < 1 jaar	0		1.237.000		3.089.000		3.748.000
Crediteuren	2.568.597		2.041.000		5.210.000		2.179.000
Overlopende passiva	242.645		2.773.000		2.687.000		2.881.000

Reserves Dantumadiel		Reserves Leek	
Inwoners (per 01-01-2012)	19.310		19.333
Algemene Reserve	4.085.593	Algemene Reserve	4.519.259
Algemene Reserve (niet vrij besteedbaar)	2.036.756	GREX is bestemmingsreserve	
GREX is bestemmingsreserve			
Bestemmingsreserves	15.375.417	Bestemmingsreserves	5.624.987
<i>Rekeningsaldo</i>	1.285.336	<i>Rekeningsaldo</i>	-656.571
Afbouw verfijningsuitkering riolering	383.518	Huisvesting onderwijs	189.274
Reserve bouwgrondexploitatie	956.882	Leek-centrum	685.698
Bovenwijkse voorzieningen	228.159	Duurzaam bouwen	60.741
Dorpsvernieuwing	718.076	Gemeentelijke herstructureringsprojecten	395.254
Leefbaarheid	34.553	Herstructurering	99.754
Wachtgeld en pensioenverplichtingen	773.574	Egalisatiereserve afvalstoffenheffing	449.413
Reserve BCF	0	Reserve rioleringen	1.476.969
Overlopende verplichtingen	1.313.023	Ontwikkelingssamenwerking	0
Tariefdifferentiatie OZB	160.020	Wegenonderhoud	544.458
Historische kerktorens	0	Topsporthal Leek	926.002
Recreatieve doeleinden	75.097	Kunstaanschaf	57.858
Onderwijshuisvesting	122.498	Reserve Grondexploitatie	1.231.114
Grote infrastructurele werken	3.074.500	Bedrijventerreinen	141.953
Lichtmasten	225.415	Reserve BCF	23.070

Reserves Dantumadiel		Reserves Leek	
Inwoners (per 01-01-2012)	19.310		19.333
Egalisatiereserve riolering	3.342.983		
Gebouwen en installaties	145.181		
Beheer wegen	170.610		
Renovatie sportvelden	33.433		
Bruteringsreserve	2.332.559		
Totaal - eigen vermogen	21.497.766		10.144.246
Per inwoner	1.113		525
Vreemd Vermogen Totaal	27.111.035		98.864.000
Per inwoner	1.404		5.114
Eigen vermogen minus schulden totaal	-5.219.873		-88.258.754
Per inwoner	-270		-4.565
Ratio EV/VV	0,79		0,10
Ratio EV/VV excl. voorzieningen	0,80		0,10
Lang	19.897.211		89.033.000
Voorzieningen	393.396		461.000
Schulden > 1 jaar	19.503.815		88.572.000
Kort	7.213.824		9.831.000

Reserves Dantumadiel		Reserves Leek	
Inwoners (per 01-01-2012)	19.310		19.333
Schulden < 1 jaar	901.248		4.179.000
Crediteuren	3.728.408		3.846.000
Overlopende passiva	2.584.168		1.806.000