

Reserves en voorzieningen van de gemeente Oisterwijk

*Een onderzoek naar de manier waarop de gemeente Oisterwijk
omgaat met haar vermogen*

Rekenkamercommissie Oisterwijk

6 april 2010

Voorwoord

Het onderwerp reserves en voorzieningen raakt het hart van dé bevoegdheid van de gemeenteraad: het budgetrecht: het recht om budgetten vrij te maken en te bestemmen voor het doen van bepaalde uitgaven. De vraag is of de gemeenteraad voldoende in de gelegenheid is om sturing te geven aan dit vaak als zeer complex, technisch en daardoor ongrijpbaar ervaren onderwerp.

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart is er weer een nieuwe raad aangetreden. Met dit onderzoek beoogt de rekenkamercommissie de nieuwe raad tevens inzicht te bieden in de vermogenssituatie van de gemeente Oisterwijk. Bovendien hoopt zij door het beantwoorden van enkele inhoudelijke vragen bij te dragen aan meer begrip voor dit weerbarstige onderwerp.

Naast de heer Uijlenhoet van Uijlenhoet Public Consulting, die de rekenkamercommissie geholpen heeft bij het opstellen van dit rapport, danken wij de heer W. Derks voor zijn bijdrage aan het onderzoek.

A.J.J. Jooren

Voorzitter rekenkamercommissie

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	5
1.1. Aanleiding onderzoek.....	5
1.2. Doelstelling onderzoek.....	5
1.3. Centrale vraag en onderzoeksvragen	6
1.4. Normenkader	6
1.5. Leeswijzer.....	7
2. Over reserves en voorzieningen	8
2.1. Reserves en voorzieningen in perspectief.....	8
2.2. Wat reserves en voorzieningen zijn.....	9
3. Bevindingen	10
3.1. Beleid en verantwoording	10
3.2. Reden instelling reserves en voorzieningen	15
3.3. Vermogenspositie.....	19
4. Conclusies en aanbevelingen	24
4.1. Conclusies.....	24
4.2. Aanbevelingen	27
5. Reactie van het college	29
6. Nawoord Rekenkamercommissie	32
Bijlagen	33
I. Geldende wet- en regelgeving	33
II. Bespaarde rente	36
III. Staat van reserves en voorzieningen 2010	38
IV. Geraadpleegde documenten	39

1. Inleiding

1.1. Aanleiding onderzoek

Uit de nog resterende onderzoeksvoorstellen heeft de rekenkamercommissie op 5 november 2009 besloten onderzoek te doen naar de gemeentelijke reserves en voorzieningen. Dit gegeven het aanzienlijke financiële en bestuurlijke belang. De vraag is of de gemeenteraad in de gelegenheid is om sturing te geven aan dit vaak als zeer complex, technisch en daardoor ongrijpbaar ervaren onderwerp. Inzicht in de reserve en voorzieningenpositie biedt handvatten bij het maken van politieke keuzes met het oog op de financiering en continuïteit van de publieke taakuitoefening. Juist in een tijd van bezuinigingen is het van belang na te denken over de vraag, met welke middelen, welke doelen moeten worden gefinancierd en of er sprake is van "ruimte" in de reserve- en voorzieningenpositie.

1.2. Doelstelling onderzoek

Bij het bepalen van de financiering van activiteiten en doelen speelt een centrale rol dat zowel aan omvangrijke als aan geringe reserves bepaalde risico's zijn verbonden. Het is voor een doelmatig beleid van belang dat gemeenten reserves kunnen vormen. Bij een gemeente met een geringe reservepositie kan de continuïteit in gevaar komen en bestaat het risico dat investeringen niet meer kunnen worden gedaan en niet meer kan worden voldaan aan betalingsverplichtingen. Het is anderzijds uit het oogpunt van publieke taakuitvoering ongewenst wanneer een gemeente exploitatie overschotten ondoelmatig oppot of aanwendt. Gegeven het belang van reserves en voorzieningen voor de financiering en continuïteit van de publieke taakuitoefening van de gemeente, is de wijze waarop met deze vermogensbestanddelen wordt omgegaan gebonden aan regelgeving. Met dit onderzoek wordt beoogd inzicht te krijgen in de wijze waarop de gemeente Oisterwijk omgaat met reserves en voorzieningen.

Met het onderzoek naar de reserves en voorzieningen wil de Rekenkamercommissie inzicht krijgen in:

- de mate waarin de systematiek van en de verantwoording over de reserves en voorzieningen voldoet aan de regelgeving;
- de formele en materiële juistheid van de onderbouwing van reserves en voorzieningen, zoals bestaansrecht, standen, mutaties en verloop;
- de vermogenspositie van de gemeente in relatie tot de risico's en eventueel aanwezige financiële ruimte.

1.3. Centrale vraag en onderzoeksvragen

De centrale vraag die de rekenkamercommissie beantwoord wil hebben is: ***In hoeverre gaat de gemeente Oisterwijk rechtmatig en doelmatig om met reserves en voorzieningen.***

In het licht van de doelstelling van het onderzoek wordt deze centrale vraag onderverdeeld in drie onderzoeksvragen:

1. Voldoet het beleid en het systeem van verantwoording aan de wettelijke vereisten, is het beleid helder, samenhangend en concreet geformuleerd en is de verantwoordingsinformatie voor de gemeenteraad inzichtelijk en stuurbaar?
2. Met welke redenen zijn de verschillende reserves en voorzieningen ingesteld en voldoet de instelling van en omgang met deze reserves en voorzieningen aan de eisen uit wet- en regelgeving?
3. Hoe moet de vermogenspositie van de gemeente Oisterwijk worden beoordeeld in het licht van het weerstandsvermogen en de beoogde ambities; in hoeverre is er 'ruimte' in de reserve- en voorzieningenpositie?

1.4. Normenkader

Om op de onderzoeksvragen antwoord te kunnen geven is het nodig om de bevindingen uit het onderzoek te kunnen beoordelen aan de hand van een normenkader.

Voor de *onderzoeksvragen 1 en 2* is het normenkader afleidbaar uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Daarin zijn de eisen ten aanzien van rechtmatigheid benoemd. Daarnaast zijn van belang de ex artikel 212 van de Gemeentewet neergelegde bepalingen in de gemeentelijke financiële verordening¹.

De stuurbaarheid van de verantwoordingsinformatie wordt bepaald door de mate waarin het beleid en de verantwoordingsinformatie zelf voldoende samenhangend, inzichtelijk en concreet zijn geformuleerd. Het SMART-begrip biedt hiervoor een kader ter toetsing.

De *derde onderzoeksvraag* richt zich op een doelmatige inzet van de reserves en voorzieningen zelf. Een indicator is de vermogenspositie van de gemeente Oisterwijk in relatie tot het weerstandsvermogen. Conform het BBV is het weerstandsvermogen van een gemeente het vermogen om financiële tegenvallers op te kunnen vangen zodanig dat taken kunnen worden voortgezet. Het wordt uitgedrukt in de verhouding tussen weerstandscapaciteit en risico's. Risico's kunnen economisch, politiek, juridisch of bestuurlijk van aard zijn. De

¹ Zie voor samenvatting BBV en van belang zijnde artikelen uit de financiële verordening 2007 bijlage I

weerstandscapaciteit omvat de middelen en mogelijkheden van een gemeente om onverwachte en substantiële niet begrote kosten te dekken.

Het is een politieke keuze te bepalen welk weerstandsvermogen als 'toereikend' of 'nodig' wordt gezien. De vermogenssituatie van de gemeente Oisterwijk zal worden bezien in het licht van de rijksnorm dat de algemene reserve minimaal 10% van de algemene uitkering (exclusief specifieke uitkeringen) dient te zijn. Ook zal de vermogenspositie, aan de hand van de solvabiliteitsratio, worden vergeleken met enkele vergelijkbare andere gemeenten. De mogelijke ruimte in de reserves en voorzieningen wordt onderzocht door per type reserve en voorziening te bezien welke mutaties erop plaatsvinden.

1.5. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 vormt een inleidend hoofdstuk waarin het onderwerp reserves en voorzieningen nader wordt toegelicht. Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen uit het onderzoek toegespitst per onderzoeksvraag. In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksvragen beantwoord en wordt een algemene conclusie getrokken ter beantwoording van de centrale vraag in het onderzoek. Tevens worden enkele aanbevelingen geformuleerd.

2. Over reserves en voorzieningen

2.1. Reserves en voorzieningen in perspectief

Om de rol van reserves en voorzieningen in de financiële huishouding van een gemeente te begrijpen is het van belang enig zicht te hebben op de inrichting van de financiële administratie.

In de financiële administratie van een gemeente wordt een onderscheid gemaakt tussen de exploitatie (het overzicht van baten en lasten) en de balans (het overzicht van bezittingen/activa en schulden/passiva). In de exploitatie of lopende begroting worden de structurele (jaarlijkse) inkomsten en uitgaven geboekt evenals de structurele (jaarlijkse) kapitaalopbrengsten (rente op eigen vermogen en dividenden) en kapitaallasten (rente op vreemd vermogen en afschrijvingen). Structurele inkomsten zijn inkomsten uit lokale belastingheffingen en uitkeringen uit het Gemeentefonds. Structurele uitgaven zijn uitgaven aan programma's (producten en diensten).

Op de balans staan op de activa zijde de diverse bezittingen, zoals gebouwen (eenmalige investeringen en projecten) en voorraden, maar ook financiële vorderingen en uitgezette leningen. Deze bezittingen worden gefinancierd met eigen en vreemd vermogen. Reserves worden tot het eigen vermogen van een gemeente gerekend, voorzieningen tot het (langlopend) vreemd vermogen. Dat het eigen vermogen aan de passivazijde (de schuldenkant) van de balans wordt geboekt, heeft te maken met het boekhoudkundige uitgangspunt dat het eigen vermogen wordt gezien als 'schuld aan de eigenaar'².

Over het algemeen geldt dat structureel geldvragende projecten uit de exploitatie worden gefinancierd en eenmalige projecten, bijvoorbeeld investeringen in gebouwen en wegen, uit reserves en/of een lening. Dergelijke eenmalige projecten leiden bij afschrijvingen tot lasten in de exploitatie³. Altijd, zowel bij financiering met een reserve als bij financiering met een lening, wordt ook rente ten laste van de exploitatie gebracht. Bij financiering met een reserve kan de raad wel beslissen om de bespaarde rente op de reserve zelf geheel of gedeeltelijk toe te laten vallen aan de exploitatie. De rentelasten worden daarmee dan geneutraliseerd⁴.

² Met name in het bedrijfsleven is dit punt van belang omdat daar eigenaren ook anonieme (vreemde) aandeelhouders kunnen zijn.

³ Of op een activum wordt afgeschreven hangt af of deze verhandelbaar is. Is dat het geval, dan moet een activum (met zogeheten economisch nut) worden geactiveerd (op de balans zichtbaar worden gemaakt) en moet er op worden afgeschreven. Niet verhandelbare activa (met maatschappelijk nut) worden in principe niet geactiveerd. Het mag wel in het geval een investering anders moeilijk te realiseren is.

⁴ Meer informatie over het thema bespaarde rente, zie bijlage II.

2.2. Wat reserves en voorzieningen zijn

In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen reserves en voorzieningen: zolang de raad de bestemming kan wijzigen is er sprake van een reserve. Zodra dat niet meer kan is er sprake van een voorziening. Reserves mogen slechts worden aangewend na besluit van (en mandatering door) de raad. Voorzieningen kunnen direct door het college worden aangewend. Reserves zijn afgezonderde vermogensbestanddelen met een algemene bufferfunctie (algemene reserves) of met een specifieke bestemming (bestemmingsreserves).

De raad heeft een grote beleidsruimte met betrekking tot de reserves. De raad beslist over de instelling en de opheffing van reserves en beslist via de resultaatbestemming bij zowel de begroting als de jaarrekening over de mutaties⁵. Daarnaast kan de raad te allen tijde beslissen om de bestemming van een reserve te veranderen.

Voorzieningen zijn onderdeel van het vreemd vermogen van de gemeente. Aan voorzieningen kleven verplichtingen. Het BBV bepaalt dat voorzieningen worden gevormd wegens:

- *Verplichtingen en verliezen* waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;
- Op de balansdatum bestaande *risico's* ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
- *Kosten* die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren.

Tot voor kort bepaalde het BBV dat van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden (geormerkte rijks- of Europese middelen) ook tot de voorzieningen worden gerekend. Inmiddels zijn de regels aangescherpt en moeten deze middelen als vooruit ontvangen bedragen op de balans worden verantwoord. De keuzevrijheid van de raad met betrekking tot de voorzieningen is beperkt, omdat de bestemming van voorzieningen vanwege wettelijke regels vastligt. De hoogte van de voorzieningen wordt bepaald door de onderliggende beheerplannen of beschikkingen.

Sinds 2004 is het niet meer toegestaan om rechtstreeks middelen toe te voegen of te onttrekken aan de reserves. Dit geldt evenzeer voor de bespaarde rente op reserves. Alle mutaties dienen via de resultaatbestemming te worden verantwoord. Het toerekenen van bespaarde rente aan voorzieningen is evenmin toegestaan, ook niet via de resultaatbestemming. Voorzieningen dienen naar beste schatting dekkend te zijn voor achterliggende verplichtingen en risico's.

⁵ Volgens blz. 47 van de nota van toelichting van het BBV (BZK, 2003) worden bij de begroting eerst alle baten en lasten van de programma's geboekt, vervolgens wordt het resultaat bepaald en daarna wordt het resultaat bestemd, dat wil zeggen wordt toegevoegd of onttrokken aan reserves. Bij de rekening vindt een vergelijkbare procedure plaats. Het één en ander is opgenomen in artikel 17 en artikel 27 van het BBV

3. Bevindingen

3.1. Beleid en verantwoording

Rechtmatigheid en stuurbaarheid beleid

Notitie Reserves en Voorzieningen

De Notitie Reserves en Voorzieningen uit 2004 vormt de basis voor het geldende beleid aangaande reserves en voorzieningen van de gemeente Oisterwijk. Dit document maakte integraal onderdeel uit van de programmabegroting 2005.

Aanleiding voor de notitie vormde de invoering van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) in 2004. Centraal daarin staat een verscherpt onderscheid tussen reserves en voorzieningen en de wijze waarop in de verslaglegging en verantwoording met deze vermogensbestanddelen moet worden omgegaan. De notitie bevat de kern van de nieuwe BBV-bepalingen en bevat verder voorstellen voor de omgang met alle tot dan toe bestaande reserves en voorzieningen. Per reserve en voorziening wordt aangegeven wat het gevoerde beleid is geweest, alsmede voorstellen gedaan voor nieuw beleid op basis van bepalingen uit het BBV. Overigens blijkt uit de notitie dat de begroting 2005 nog niet op alle punten aan de vereisten uit het BBV voldeed.

In de notitie zijn de volgende algemeen geldende beleidsuitgangspunten opgenomen:

- De bespaarde rente op reserves en voorzieningen wordt via het programma Financiën, ten gunste gebracht van de exploitatie.
- Boekwinsten op verkopen worden ten gunste gebracht van de algemene reserve.
- De hoogte van de rekenrente (het rentepercentage op reserves) wordt jaarlijks als onderdeel van de uitgangspunten voor de opstelling van de begroting door de gemeenteraad vastgesteld bij de perspectiefnota.

Op basis van de door de gemeenteraad op 19 februari 2004 vastgestelde financiële beheersverordening gold aanvankelijk, dat het college tenminste éénmaal in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen aan de gemeenteraad zou aanbieden. Met de nu geldende financiële verordening die op 21 december 2006 is vastgesteld, is dit uitgangspunt verlaten. Conform artikel 16 uit deze verordening, wordt het gemeentelijke beleid op het gebied van reserves en voorzieningen opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen van de programmabegroting. Voorstellen voor nieuw beleid of aanpassingen in het vigerende beleid worden daar toegelicht. Uit de begrotingen vanaf 2008 kan echter worden opgemaakt dat er recent geen nieuwe of nadere algemene beleidsuitgangspunten ten aanzien van reserves en voorzieningen zijn vastgesteld.

In de notitie Reserves en Voorzieningen wordt overigens onderscheid gemaakt tussen algemene reserves en bestemmingsreserves. Opmerkelijk daarbij is dat de behoedzaamheidsreserve wordt genoemd onder bestemmingsreserves en niet zoals gebruikelijk bij de algemene reserves. De behoedzaamheidsreserve is er om schommelingen in de algemene uitkering te kunnen opvangen. Het is in die zin een risicoreserve en niet een reserve ingesteld met het oogmerk om een project of investering te financieren.

Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement

Het omgaan met reserves en voorzieningen is als het balanceren tussen het beheersen van risico's (met behulp van risicoreserves en voorzieningen) en het vervullen van beleidsambities (middels bestemmingsreserves en de bespaarde rente die ten goede komt aan de exploitatie). De ondergrens is dat een gemeente haar eigen financiële continuïteit moet kunnen garanderen. Dat betekent dat een centraal element in het beleid aangaande reserves en voorzieningen te maken heeft met het formuleren van uitgangspunten ten aanzien van het gewenste weerstandsvermogen en de beheersing van de verhouding tussen de omvang aan ongedekte risico's en het beschikbare vermogen om deze risico's af te dekken (weerstandscapaciteit). Dit beleid heeft de gemeente Oisterwijk neergelegd in de nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement. Deze nota maakte integraal onderdeel uit van de programmabegroting 2007.

Uit de nota wordt duidelijk dat de gemeente beschikt over een geavanceerd systeem om het weerstandsvermogen in kaart te brengen en te beheersen. Met behulp van dit systeem kunnen risico's worden ingedeeld naar financiële omvang en de kans dat deze zich voordoen. Om een totale risico-inschatting te kunnen maken wordt gebruik gemaakt van een risicosimulatie. In deze simulatie worden alle geïdentificeerde risico's naar gewicht en kans gewogen, rekening houdend met het feit dat de kans zeer klein is dat alle risico's zich gelijktijdig in hun volle omvang zullen voordoen. Bij deze simulatie dient voor een bepaald zekerheidspercentage gekozen te worden. In de beleidsnota wordt een dergelijk zekerheidspercentage nog niet genoemd.

Tegenover de risico's staat de weerstandscapaciteit, de capaciteit die beschikbaar is om risico's af te dekken. In het gehanteerde model wordt onderscheid gemaakt tussen de incidentele (eenmalige) weerstandscapaciteit en de structurele weerstandscapaciteit. Onder incidentele weerstandscapaciteit verstaat de gemeente Oisterwijk het totaal van de algemene reserve (€ 17,3 mln.), de risicoreserve boven de minimale norm (€ 292.000,-), de algemene reserve grondbedrijf (€ 0,-), stille reserves (€ 2,7 mln.) en de bestemmingsreserve 'dekking meerjarige tekorten' (€ 1,7 mln.). De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit de onbenutte belastingcapaciteit (€ 0,-) en de raming onvoorzien uitgaven (€ 106.000,-). Bij elkaar wordt eind 2007 de weerstandscapaciteit berekend op ruim € 22 mln.

Omdat op het moment dat de beleidsnota verscheen nog geen zicht was op de omvang van de ongedekte risico's, is toen nog geen inschatting gemaakt van het

weerstandsvermogen. In de programmabegroting 2010 zijn verschillende risico's intussen wel gekwantificeerd. Desondanks wordt ook daarin nog geen inschatting gegeven van het weerstandsvermogen van de gemeente. Vastgesteld kan worden dat het beleidskader aangaande het weerstandsvermogen qua opzet professioneel is, maar in zijn uitwerking nog onvolledig. Risicomanagement is in de organisatie nog onvoldoende geborgd. Vooral nog geldt daarom de normering van de risicoreserve als enige 'zekerheid' bij het beoordelen van de mate waarin de gemeente in staat is risico's op te vangen. Als minimum voor de omvang van deze reserve geldt dat deze 10% bedraagt van de omvang van de algemene uitkering uit het gemeentefonds (Rijksnorm). Een maximum is door de raad gesteld op 6% van de totale begroting. In de notitie Reserves en Voorzieningen worden deze normen verder niet toegelicht.

Toelichting op de balans

Andere beleidsuitgangspunten die van belang zijn voor reserves en voorzieningen zijn te vinden in de toelichting op de balans in de jaarrekening 2008. Onder de kopjes 'Waarderingsgrondslagen' en 'Grondslagen voor de bepaling van het saldo', wordt (onder verwijzing naar de Nota Waarderings- en Afschrijvingsbeleid van 6 juli 2004) toegelicht dat de gemeente Oisterwijk zowel verhandelbare investeringen (investeringen in economisch nut, zoals in gebouwen), als niet verhandelbare investeringen (investeringen in maatschappelijk nut, zoals in wegen) activeert. Dit betekent dat beide typen investeringen op de balans zichtbaar worden gemaakt en dat op beide investeringen wordt afgeschreven. Dit is in weerwil van wat er met het BBV wordt beoogd. Daarin is namelijk uitgangspunt dat op investeringen in maatschappelijk nut in principe niet wordt afgeschreven, tenzij de financiering anders problemen oplevert. Uit de argumentatiewijze blijkt niet dat hiervan sprake is.

Uit de toelichting op de balans blijkt wel dat de gemeente Oisterwijk van zins is om de komende jaren toe te werken naar de wettelijk gewenste situatie om investeringen in maatschappelijk nut (in de openbare ruimte) niet meer te activeren. Bovendien is het beleid om positieve rekeningssaldi primair in te zetten voor vervroegde afschrijving op investeringen in maatschappelijk nut. Ook worden de afgelopen jaren winsten uit de grondexploitatie veelal aangewend om vervroegd af te schrijven op investeringen in maatschappelijk nut. Op deze wijze wordt op een indirecte manier toch zoveel mogelijk gehandeld in de geest van het BBV. Exemplarisch daarvoor is dat de jaarrekening over 2008 zowel in absolute als relatieve zin, een afname in de omvang van geactiveerde investeringen in maatschappelijk nut laat zien.

Zoals blijkt uit de toelichting op de balans (en ook al bleek uit de Notitie Reserves en Voorzieningen) is het Oisterwijks beleid om geen rente aan reserves en voorzieningen toe te voegen, maar ten gunste te laten vallen aan de exploitatie. Dit beleid is in overeenstemming met het BBV.

Alle beleidsuitgangspunten overziend wordt helder dat het beleid aangaande reserves en voorzieningen in de gemeente Oisterwijk nog in ontwikkeling is. Op

het punt van de omgang met investeringen in maatschappelijk nut, voldoet het beleidskader nog niet aan wat wettelijk wordt beoogd. De gemeente is zich hiervan bewust en geeft aan hieraan te werken. Het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen en risicomanagement voldoet op zichzelf wel in zijn geheel aan de wettelijke vereisten, maar wordt in de praktijk nog niet ten uitvoer gebracht. Verder voldoen de uitgangspunten zoals in de Notitie Reserves en Voorzieningen en in de toelichting op de balans geformuleerd aan de eisen uit het BBV.

De stuurbaarheid van het beleid is beperkt. De Notitie Reserves en Voorzieningen en de Nota Weerstandsvermogen vormen vooral een technische vertaling van het BBV naar het gemeentelijke niveau. Het beleid, inclusief toelichting bij de balans, biedt geen kaders voor het beantwoorden van de vraag wanneer en op welke wijze gemeentelijke projecten en/of investeringen met reserves en voorzieningen worden gefinancierd. Concreet ontbreken er normen voor de omvang en inzet van de algemene reserve en voor de instelling, inzet en opheffing van bestemmingsreserves. Alleen de risicoreserve kent een normering. De zeggingskracht van deze norm is echter gering doordat het achterliggende risicomanagement nog niet is ingevoerd, waardoor nog niet eenduidig bepaald kan worden wat het gewenste weerstandsvermogen van de gemeente is.

Rechtmatigheid en stuurbaarheid informatieverzorging

In het BBV worden strikte eisen gesteld aan de verwerking en presentatie van reserves en voorzieningen in de begroting en de jaarrekening. Zo is bepaald dat in de begroting de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves als het verschil tussen het geraamde resultaat van baten en lasten voor en na bestemming moet worden gepresenteerd. Zowel in de begrotingen 2008 en 2009 als in de begroting 2010 wordt op zichzelf aan deze eis voldaan, maar wordt deze eis niet altijd consequent doorgevoerd. Opvallend is dat mutaties, opgenomen in de staat van reserves en voorzieningen, niet altijd overeen komen met de mutaties zoals weergegeven in de resultaatsbestemming.

Navraag leert dat het zelfs niet te doen gebruikelijk is om beoogde onttrekkingen aan reserves in de resultaatsbestemming van de begroting op te nemen. Deze ongeschreven regel is in afwijking van dat wat in het BBV wordt voorgeschreven.

De volgende geraamde onttrekkingen aan reserves zijn niet in de geraamde resultaatsbestemming opgenomen:

- Begroting 2008: een onttrekking van € 95.000,- aan de reserve Legaat V.d Wiel.
- Begroting 2009: een vermindering van de reserve GVVP à € 227.000,-.

Het gebeurt ook dat geraamde mutaties wel in de resultaatsbestemming zichtbaar worden gemaakt, maar niet genoemd worden in de staat van reserves en voorzieningen. Zo was in de begroting 2008 de geraamde vermindering van de reserve ter dekking van meerjarige tekorten € 25.000,- lager dan het geraamde resultaat na bestemming. Nadat het tekort later was bijgesteld, is

verzuimd om deze aanpassing ook in de staat van reserves en voorzieningen door te voeren.

Of het nu onnauwkeurigheid is of beleid, voorgaande verschillen doet de transparantie van de informatievoorziening geen goed. De raad heeft hierdoor minder houvast bij het sturen op de reserves.

In aanvulling op het voorgaande wordt in het BBV gesteld dat in besluiten tot wijziging van de begroting per programma de mutatie en het nieuwe geraamde bedrag moet worden vastgesteld. Deze eis impliceert dat reeds in de begroting de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves per programma worden geraamd. Aan deze eis voldoet de gemeente Oosterwijk. Dit betekent dat in de besluiten tot wijziging van de begroting nieuwe ramingen tot op het niveau van de programma's kunnen worden vastgesteld. In de programmarekening dienen vervolgens de definitieve toevoegingen en onttrekkingen te worden opgenomen, afgezet tegen de ramingen uit de begroting, zowel voor als na wijziging. Afwijkingen tussen de ramingen en de realisatie moeten worden toegelicht. De jaarrekening 2008 voldoet aan deze eis.

Een belangrijke eis uit het BBV is verder dat toevoegingen en onttrekkingen aan reserves via het bestemmen van het resultaat dienen te gebeuren. Dit geldt evenzeer voor de rentetoevoegingen aan reserves. De programmarekening van de gemeente Oosterwijk biedt inderdaad dit inzicht in de resultaatsbestemming.

De inzichtelijkheid en stuurbaarheid worden beperkt doordat bij de analyse van de belangrijkste verschillen per programma tussen raming en realisatie, zowel voor als na bestemming, wordt uitgegaan van de begroting na begrotingswijziging. Hoewel dit in lijn is met het BBV, verliest door deze handelwijze de oorspronkelijke begroting en daarmee de jaarrekening aan waarde.

Opvallend in dat kader is dat de gerealiseerde resultaatsbestemmingen over 2008 (toevoegingen en onttrekkingen aan reserves) in getal en omvang fors afwijken van de oorspronkelijke ramingen. Het aantal onttrekkingen aan reserves werd geraamd op twee, met een totaal bedrag van een kleine € 1,1 mln. Het aantal gerealiseerde mutaties was 6 met een totaal bedrag aan onttrekkingen van een kleine € 4,7 mln. Qua bedrag wijkt de realisatie meer dan 400% af van de raming. Dit verschil zet een vraagteken bij de geldigheid van de oorspronkelijke raming.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat de informatieverzorging ten aanzien van reserves en voorzieningen aan alle wettelijke eisen voldoet, behalve op het punt van de raming van mutaties in de reserves als onderdeel van de resultaatsbestemming in de begroting. Desondanks biedt de informatieverzorging weinig concrete aanknopingspunten voor integrale sturing op de reserve- en voorzieningenportefeuille. Dat mutaties in reserves niet strikt worden geraamd, maakt de vergelijking tussen geraamde en gerealiseerde mutaties in reserves vooral tot een papieren exercitie. Toevoegingen en

onttrekkingen aan reserves hebben veelal een reactief karakter. In veel gevallen en in belangrijke mate vormen zij het sluitstuk van de saldobepaling en minder van op voorhand aangegeven beleidsambities. Het verschil tussen de oorspronkelijke raming en de realisatie van toevoegingen en onttrekkingen is daarvoor een aanwijzing.

Voorts laat het ontbreken van heldere normen en uitgangspunten ten aanzien van het weerstandsvermogen en de solvabiliteit zich gelden. De paragrafen Weerstandsvermogen in de begrotingen en jaarrekeningen zijn steeds vrijwel identiek en telkens niet veel meer dan een opsomming van de diverse reserves en voorzieningen. Onduidelijk is op welke wijze en in welke mate de inzet van reserves en voorzieningen bijdragen aan het realiseren van vooraf gestelde beleidsdoelen.

3.2. Reden instelling reserves en voorzieningen

Instelling van en omgang met reserves

Over de instelling of opheffing van reserves dient de raad op voordracht van het college een besluit te nemen. Het college is gemachtigd zelfstandig voorzieningen in te stellen en op te heffen. In de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting en de jaarrekening worden de diverse reserves toegelicht en is een integrale staat van reserves en voorzieningen opgenomen. Uit deze paragraaf kan echter niet worden opgemaakt wanneer en met welke reden een bepaalde reserve of voorziening is ingesteld of opgeheven. Navraag leert dat het de gemeente Oisterwijk ontbreekt aan een goede interne registratie en bewaking op dit punt, zodat integrale toetsing wordt bemoeilijkt. Wel is de beleidsnotitie Reserves en Voorzieningen als onderdeel van de begroting 2005 door de raad goedgekeurd. In die zin zijn alle reserves en voorzieningen wel door de raad bekrachtigd.

In lijn met de officiële beleidskaders (maar in tegenspraak met wat met het BBV wordt beoogd) worden zowel investeringen in maatschappelijk nut (water en wegen) als investeringen in economisch nut (kunst en volkshuisvesting) geactiveerd. Voor beide typen investeringen worden tevens reserves aangehouden. Opvallend is dat de omvang van de bestemmingsreserves, eind 2008 ruim € 1,5 mln., zeer klein is ten opzichte van de totale omvang aan investeringen en onderhanden werk (per ultimo 2008 een kleine € 53 mln.)⁶. Ook de omvang van de algemene reserve van ruim € 21 mln. (per ultimo 2008) is in dit opzicht gering te noemen. Dat duidt erop dat de gemeente Oisterwijk het grootste deel van haar investeringen met vreemd vermogen financiert. Daar is op zichzelf niets mis mee. Sterker nog, vanuit financieringsoogpunt is hier veel voor te zeggen, omdat financiering van investeringen uit eigen vermogen geen vanzelfsprekendheid moet zijn. Of een investering de moeite waard is hangt primair af van de kosten en baten die ermee gemoeid zijn, niet van de

⁶ Zie jaarrekening 2008, p. 212 en 213.

aanwezigheid van eigen vermogen (reserves)⁷. Wel wordt zo duidelijk dat de reserves geen uiting geven aan de actuele investeringsopgave, laat staan de beleidsambities van Oisterwijk voor de toekomst. De meerwaarde van de bestemmingsreserves is vanuit deze optiek bezien zeer gering.

Sinds de opschoning van de reserves in 2005 is het aantal reserves stabiel gebleven. Twee uitzondering zijn: de egalisatiereserve Diftar die gedurende het begrotingjaar 2009 is ingesteld, maar waarin nooit middelen zijn gestort en de risicoreserve Ter dekking van meerjarige tekorten (omvang ruim € 1.3 mln.). De egalisatiereserve Diftar kan daarmee als een 'slapende' reserve worden gekwalificeerd. De risicoreserve Ter dekking van meerjarige tekorten is met ingang van het begrotingsjaar 2010 opgeheven.

Net als iedere gemeente kent de gemeente Oisterwijk algemene reserves. Dat zijn reserves die dienen als buffer voor het opvangen van rekeningtekorten en voor het opvangen van risico's in algemene zin waarvoor geen bestemmingsreserve is gevormd, een voorziening is getroffen, dan wel een verzekering is afgesloten.

Hoewel Oisterwijk drie reserves als algemene reserves benoemd, heeft Oisterwijk met ingang van 2010 er eigenlijk vier. Naast de Algemene Reserve zelf (à € 16,8 mln.), de Algemene Risicoreserve (à € 2 mln.) en de Algemene Bedrijfsreserve Grondbedrijf (à € 2,5 mln.), kent Oisterwijk een Behoedzaamheidsreserve (à € 0,18 mln.). Hoewel deze reserve eigenlijk bedoeld is om fluctuaties in de uitkering uit het gemeentefonds op te vangen, wordt deze reserve onterecht als bestemmingsreserve aangeduid.

De Algemene Reserve wordt feitelijk alleen gebruikt als inkomstenbron voor de exploitatie door de bespaarde rente op deze reserve aan de exploitatie toe te voegen. Het gaat jaarlijks om een bedrag van rond de € 660.000,-. Als zodanig wordt de Algemene Reserve vooral als algemene dekkingsreserve gebruikt en niet als 'spaarpot' voor investeringen of een buffer om risico's mee op te vangen. De hoogte van deze reserve is tot stand gekomen als gevolg van de verkoop van energiebelangen. Bij de verkoop van de nutsbedrijven van Oisterwijk is de boekwinst bewust in de algemene reserve gestort. Daarmee werd bereikt dat de rente als exploitatieresultaat kon worden opgenomen en op die manier de weggevallen winstuitkering van die bedrijven kon compenseren.

De Algemene Risicoreserve fungeert conform beleid primair als buffer om tegenvallers op te vangen. Deze reserve wordt gevoed met stortingen van batige saldi. Nadelige saldi kunnen ten laste van deze reserve worden gebracht.

De Algemene bedrijfsreserve grondbedrijf vormt een algemene buffer om eventuele verliezen die verband houden met de grondexploitatie op te kunnen vangen. De omvang van de buffer is in overeenstemming met de richtlijnen die

⁷ Wel is het gegeven het budgetrecht van belang dat de raad zich op hoofdlijnen een oordeel vormt over de wenselijkheid van financiering met eigen dan wel vreemd vermogen. Inzicht in het weerstandsvermogen biedt hiertoe een aanknopingspunt.

de provincie in dat verband hanteert. Op basis van een recent rekenkameronderzoek van 24 november 2008 is het niveau van deze reserve meer dan voldoende te noemen⁸. Desondanks heeft de raad in het kader van de begroting 2010 besloten tot ophoging van deze reserve met € 1,8 mln. als gevolg van investeringen in het KVL-terrein. Op voorstel van het college wordt 10% van het geïnvesteerde vermogen aan de reserve toegevoegd. Hoewel de raad twijfelt over de hoogte, wordt deze norm onderbouwd door te stellen dat een dergelijke norm vaker wordt toegepast en dat iedere norm arbitrair is omdat risico's per project kunnen verschillen. Opvallend in deze is dat uit de begroting 2010 blijkt dat de risico's voor de ontwikkeling van het KVL-terrein volledig bij de gemeente liggen, terwijl in de jaarrekening over 2008 er nog van werd uitgegaan dat de verbonden risico's voor een zeer groot deel bij de ontwikkelaar konden worden neergelegd. De vraag is of bij de vaststelling van de norm met deze verandering reeds rekening is gehouden.

Bij elkaar omvatten voornoemde algemene reserves een bedrag van € 21,5 mln. Dat is meer dan 33% van het balanstotaal van de gemeente Oisterwijk. Hoewel de normering van de Algemene risicoreserve door de Provincie is verlaagd van 10% naar 2% van de algemene uitkering van het Gemeentefonds, is deze door de gemeente Oisterwijk niet doorgevoerd. Een behoudend financieel beleid ligt aan deze keuze ten grondslag.

Het totaal aan bestemmingsreserves, 5 in getal, vertegenwoordigt slechts een waarde van ruim € 1,3 mln. (met ingang van 2010). De reserve Stimuleringsfonds Volkshuisvesting is een algemene dekkingsreserve. Deze reserve wordt gebruikt om aantrekkelijke leningen te verstrekken voor projecten die verband houden met volkshuisvesting. Deze reserve is gevuld met opbrengsten uit de verkoop van aandelen van het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten. Het niveau van deze reserve (à € 676.897,-) kan vooralsnog niet worden gerelateerd aan de ambitie die de gemeente met deze reserve heeft.

Voorts kent de gemeente Oisterwijk alleen nog een viertal openstaande dekkingsreserves. Dat zijn reserves waar (nog) geen kapitaallasten (rente en aflossing) tegenover staan. Het gaat om de reserves Volkshuisvesting, Kunst, Monumenten en Gemeentelijk Verkeer en Vervoersplan.

De reserve Volkshuisvesting is in 2004 ingesteld in het kader van het project 'Bouwen binnen strakke contouren'. De reserve wordt gevoed met middelen uit projecten waarin te weinig goedkope woningen worden gerealiseerd. De omvang van deze reserve is € 261.478,-. Sinds 2009 vinden op deze reserve geen mutaties meer plaats. Voor het begrotingsjaar 2010 wordt voorzien dat onttrekkingen en toevoegingen ten aanzien van deze reserve in balans zijn. Evenwel worden geen mutaties geraamd. Onduidelijk is op dit moment welke ambitie de gemeente met deze reserve heeft.

De reserve kunst is per 2004 ingesteld met als doel om kunst te kunnen aanschaffen. Deze reserve is gevoed met middelen uit de algemene

⁸ Oisterwijk, 24 november 2008, Grondbeleid, p.33, Rekenkamercommissie

investeringsreserve. In 2008 is eenmalig een bedrag van € 100.000,- onttrokken. Sindsdien is de stand van deze reserve ongewijzigd € 122.963,-. Hoewel de gemeente met de Cultuurnota uit 2005 een aantal heldere activiteiten voor ogen staat, is ook ten aanzien van deze reserve de vraag of hoogte en ambitie aan elkaar te relateren zijn.

De reserve monumenten is ingesteld om gemeentelijke monumenten te kunnen renoveren. In 2008 en 2009 zijn specifieke monumenten gefinancierd. In 2010 loopt deze reserve leeg. Niet duidelijk is of deze reserve wordt opgeheven of niet. De huidige stand van deze reserve is € 44.638,-.

De reserve GVVP is in 2004 ingesteld om jaarlijks gelden beschikbaar te hebben voor de uitvoering van het GVVP. Sinds 2008 is de stand van deze reserve € 227.000,-. In 2010 is voorzien dat een bedrag van € 27.000,- aan deze reserve wordt onttrokken. Hoewel het GVVP een indicatie geeft, is het onduidelijk waaraan dit bedrag wordt besteed. Ook voor deze reserve geldt daarom dat onduidelijk is waarop de hoogte is gebaseerd.

Alles overziend wordt duidelijk dat de gemeente Oisterwijk reserves aanhoudt als buffer voor het opvangen van rekeningtekorten en het opvangen van risico's. Het niveau van de reserves laat een stabiel beeld zien in de afgelopen jaren. Deze algemene reserves vormen een belangrijke basis in de financiering van investeringen met eigen vermogen. Slechts een zeer gering aandeel van de reserves zijn bestemmingsreserves. De meeste bestemmingsreserves worden ingezet om specifieke beleidsdoelen te financieren. In alle gevallen blijft echter onduidelijk in welke mate de reserves daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van vooraf bepaalde doelen.

Instelling van en omgang met voorzieningen

Het aantal voorzieningen wisselt per begrotingsjaar behoorlijk. In 2008 kende Oisterwijk 14 voorzieningen, in 2009 22 en in 2010 worden er slechts 4 begroot. Waar deze dynamiek vandaan komt is slechts voor een deel duidelijk. De enorme afname in het aantal voorzieningen sinds 2009 heeft voor een belangrijk deel te maken met de verscherpte regelgeving aangaande de van derden verkregen middelen. Deze mogen niet meer als voorzieningen worden geboekt, maar dienen als vooruit ontvangen bedragen te worden verantwoord. De financiële omvang van de voorzieningen schommelt in mindere mate, tussen de € 4,8 mln. in 2008 tot € 5,9 mln. in 2009. De hoogte van de voorzieningen bedraagt eind 2010 naar verwachting € 3,9 mln.

De belangrijkste voorzieningen zijn de voorziening Beheerplan Riolering à € 2,3 mln., de voorziening Gebouwen à € 1,1 mln., de voorziening Wachtgeld voormalige wethouders à € 1,3 mln. en de Algemene Voorziening Grondbedrijf à € 457.000,-. De omvangrijke voorziening Werkdeel WWB à € 585.462,- is met ingang van 2009 na inzet opgeheven.

Een voorziening waar in de Financiële verordening expliciet naar wordt gerefereerd, is de voorziening Dubieuze debiteuren (hoewel in de verordening

voorziening Oninbare vorderingen genoemd). Opmerkelijk genoeg is deze voorziening niet integraal opgenomen in de lijst met voorzieningen, maar verwerkt als correctie op de balans. Dit komt de inzichtelijkheid niet ten goede.

Omdat er geen inzicht bestaat in de onderliggende beheerplannen, kan niet worden vastgesteld of de omvang van de voorzieningen overeenkomen met de onderliggende risico's. De vraag is of het advies van de accountant bij de jaarrekening over 2008, dat het college wordt gevraagd de onderhoudsplannen te actualiseren, is opgevolgd. Navraag leert dat hieraan tot op heden nog geen gevolg is gegeven. Bevestigd wordt dat de voorziening Beheerplan Riolering niet meer actueel is en hoogstwaarschijnlijk tekort schiet. De gemeente loopt op dit punt een risico. Opmerkelijk genoeg wordt dit risico niet geïdentificeerd in de risicoanalyse van de paragraaf Weerstandsvermogen. De voorziening Gebouwen is gebaseerd op het onderhoud en beheer van gemeentelijke gebouwen 'voor eigen bedrijfsvoering'. Scholen en zogeheten 'niet geprioriteerde gebouwen' vallen hier buiten, terwijl de gemeente wel voor de kosten moet opkomen. Ook hier loopt de gemeente een risico. Ook dit risico wordt niet expliciet onderkend.

Samenvattend kan worden gesteld dat de voorzieningenportefeuille niet meer actueel is. De belangrijkste voorzieningen dekken niet in volle omvang de achterliggende verplichtingen en risico's.

3.3. Vermogenspositie

Zoals reeds aangegeven beschikt de gemeente Oisterwijk over een professioneel beleidskader (uit 2007) voor het bepalen van het weerstandsvermogen en voor het organiseren van risicomanagement. In de praktijk blijkt echter dat de risicoanalyse nog steeds in ontwikkeling is en dat keuzes ten aanzien van het gewenste weerstandsvermogen nog moeten worden gemaakt. De gemeente Oisterwijk is er nog niet klaar voor om de weerstandscapaciteit, de middelen en mogelijkheden van de gemeente om onverwachte en substantiële niet begrote kosten op te vangen, af te zetten tegen de risico's die niet op andere manieren, zoals via verzekeringen, reeds zijn gedekt. Noch in de jaarrekening 2008, noch in de begrotingen over 2009 en 2010 wordt het weerstandsvermogen berekend, hoewel gegevens daartoe voorhanden lijken te zijn. Het is niet helemaal duidelijk waarop de gemeente Oisterwijk wacht met de invoering van risicomanagement. Risicomanagement blijft hierdoor vooralsnog een papieren exercitie. Het is de ambitie om in 2010 risicomanagement daadwerkelijk in te voeren.

Weerstandscapaciteit

Een algemeen aanvaarde indeling van de weerstandscapaciteit, zoals die ook door de gemeente Oisterwijk wordt gehanteerd, ziet er als volgt uit:

- Eigen vermogen:
 - Algemene reserve (voor zover vrij aanwendbaar)
 - Bestemmingsreserves (exclusief de dekkingsreserves; die niet meer vrij aanwendbaar zijn)

- Stille reserves (verkoopbare activa met lagere boekwaarde dan werkelijke waarde)
- Vreemd vermogen:
 - Voorzieningen (voor zover nog niet ingezet)
- Onbenutte belastingcapaciteit
- Bezuinigingsmogelijkheden

In de onderstaande tabel zijn gegevens opgenomen die ontleend zijn aan de programmabegroting 2010.

Weerstandscapaciteit per ultimo 2010

Omschrijving	In mln. €
Algemene Reserve (vrij aanwendbaar)	16,8*
Bestemmingsreserves (vrij aanwendbaar)	1,3**
Bestemmingsreserves (vrij aanwendbaar bedrijfsmatig)	p.m.
Stille reserves	p.m.
Voorzieningen (vrij aanwendbaar)	p.m.
Onbenutte belastingcapaciteit	p.m.
Bezuinigingsmogelijkheden	p.m.
Totaal	18,1

* = excl. algemene bedrijfsreserve grondbedrijf à € 3 mln.

** = excl. behoedzaamheidsreserve à € 0,18 mln.

In de beleidsnota Weerstandsvermogen en Risicomanagement werd de omvang van de stille reserves nog geschat op ruim € 2,6 mln. Omdat dit bedrag echter niet in de begroting is opgenomen worden de stille reserves hier verder buiten beschouwing gelaten. Opvallend is dat het overgrote deel van de weerstandscapaciteit zit in de algemene reserve. De totale weerstandscapaciteit van de gemeente Oisterwijk wordt per ultimo 2010 geschat op ruim € 18 mln.

Risico's

Voor het begrotingsjaar 2010 is de gemeente Oisterwijk zich ter degen bewust van de risico's die kleven aan de economische crisis en de gevolgen die dat met zich meebrengt voor de rijksfinanciën en daarmee voor de uitkering uit het gemeentefonds. Naar schatting loopt de korting op de uitkering uit het gemeentefonds voor Oisterwijk op tot € 1,2 mln. in het jaar 2013. Met de begroting 2010 heeft de gemeente Oisterwijk er voor gekozen om ingrijpende ombuigingen door te voeren, maar tegelijkertijd de voornaamste ambities te ontzien. Het gaat hier om brede scholen, participatie bouwen, aandacht voor het buitengebied, de profilering van Oisterwijk, integrale handhaving en dienstverlening.

Wanneer vervolgens naar de risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen van de programmabegroting 2010 wordt gekeken, valt op dat er geen relatie wordt gelegd met de economische crisis. De meerjarenbegroting laat tekorten zien die schommelen tussen € 350.000,- en € 725.000,-. Opvallend is dat er nauwelijks risico's worden gekwantificeerd op sociaal-maatschappelijk terrein. Dit zeker gezien de ontwikkelingen rondom de AWBZ en WMO. Daar waar risico's zijn gekwantificeerd vloeien deze voort uit de genoemde projecten zelf. Hieronder staan de voornaamste risico's die worden gekwantificeerd.

Het voornaamste risico's die worden geïdentificeerd houden verband met mogelijke tekorten die gaan ontstaan op het gebied van kwaliteitsonderhoud van wegen en van bodemsanering. In totaal komt het geïdentificeerde risicoprofiel uit op rond € 4 mln.

Risico's per ultimo 2010

Omschrijving	In €
Incidentele kosten gemeenteraadsverkiezingen	20.000
Doorontwikkeling brandweer	87.500
Beleidsplan wegen	1.500.000
Sanering torenbeemd (hoogste risicovariant)	2.100.000
Exploitatie Tiliander-Den Boogaard	96.000
Mantelzorg	10.000
Inkomensvoorziening	195.000 ⁹
Totaal	4.008.500

Het voorafgaande overziend, kan worden geconstateerd dat de gemeente voor een deel heeft ingespeeld op de verwachte economisch slechtere omstandigheden. Er zijn al meerdere bezuinigingen doorgevoerd. Het totaal van de risico's is echter groter dan de gekozen bezuinigingen, getuige het meerjarig tekort. Een integrale risicoafweging heeft niet plaatsgevonden.

Weerstandsvermogen

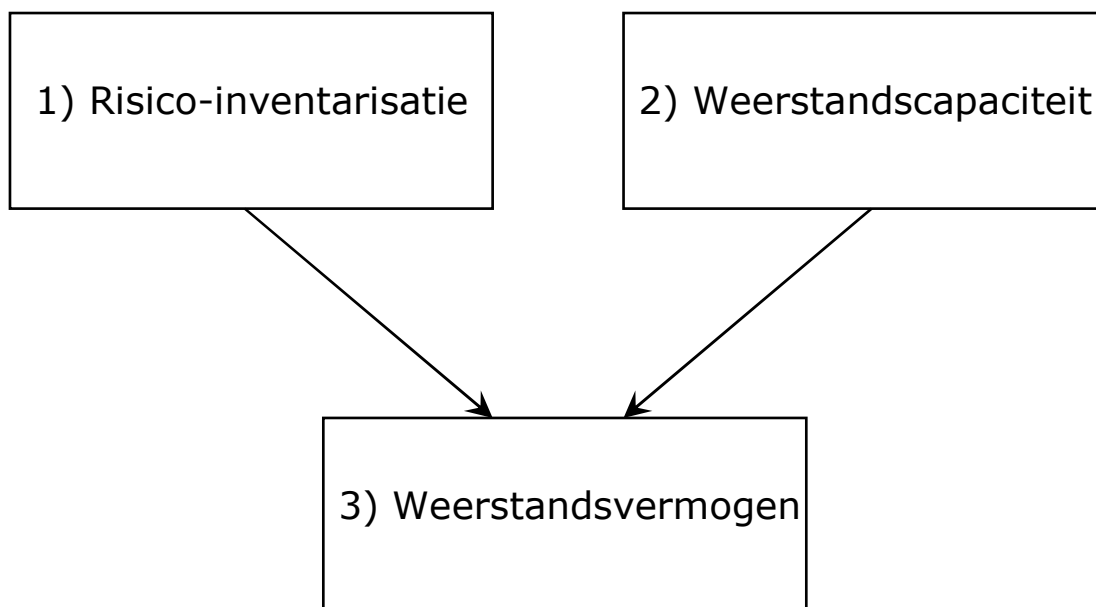
Door dit risicoprofiel te vergelijken met de beschikbare weerstandscapaciteit, kan een beeld verkregen worden van het weerstandsvermogen. Vergelijking maakt duidelijk dat de weerstandscapaciteit ruim een factor 4 keer zo hoog is als het totaal aan ingeschatte risico's. Hierbij moet wel worden bedacht dat de risico's verbonden met de economische crisis buiten beschouwing blijven. Zoals hiervoor aangegeven bedragen die naar schatting ongeveer € 3,5 mln. (€ 2,45 mln. + ruim € 1 mln.). Anderzijds is ook de algemene bedrijfsreserve grondbedrijf à € 3 mln. buiten beschouwing gebleven. Bij elkaar genomen kan het weerstandsvermogen van de gemeente Oisterwijk alsnog als meer dan ruim voldoende worden gekwalificeerd.

Een kanttekening moet wel geplaatst worden bij de hardheid van de risico-inventarisatie. Opmerkelijk is dat de risicoparagraaf van de jaarrekening 2008 verschillende andere risico's bevat dan de risicoparagraaf van de programmabegroting 2010. Zo wordt het risico Herijking subsidies uit de jaarrekening als een hard incidenteel risico benoemd, met een bedrag van € 143.000,-. In de begroting wordt dit risico niet genoemd. Een ander voorbeeld betreft het risico Mogelijke tekorten toegekende rijksbudgetten. In de jaarrekening werd daarvoor een bedrag genoemd van € 82.500,-. In de begroting keert dit risico niet terug. Een laatste voorbeeld betreft de inschatting van het risico Inkomensvoorziening. Wel wordt een bedrag genoemd per

⁹ Eigen inschatting van risico: 13.000,- per uitkering, gerekend met 15 uitkeringsgerechtigden.

mogelijke uitkeringsgerechtigde (€ 13.000,-). Een inschatting van het aantal uitkeringsgerechtigden ontbreekt en daardoor een inschatting van het totale risico op dit punt.

Doordat voorts de risico's die verband houden met de economische crisis buiten de paragraaf Weerstandsvermogen blijven, krijgt de risico-inventarisatie een verplichtend en statisch karakter. Van groter belang is nog dat hierdoor het totale pakket aan risico's niet wordt gerelateerd aan de vermogenssituatie van de gemeente. De raad wordt hierdoor bemoeilijkt om een integrale afweging te maken ten aanzien van de financiering van investeringen, beleidsambities en bezuinigingen. De consequentie is dat risico's vooral een vertaling krijgen in de exploitatie middels bezuinigingen, maar niet worden vertaald naar mogelijke gevolgen voor de vermogenssituatie.



Een integrale afweging begint conform bovenstaande afbeelding met een integrale risico-inventarisatie (1). Na het bepalen van de weerstandscapaciteit (2), wordt het weerstandsvermogen bepaald (3). Welke verhouding als acceptabel wordt gezien is een politieke keuze mede gebaseerd op externe richtlijnen en normen.

Solvabiliteit

De totale vermogenspositie wordt ook wel uitgedrukt door middel van het solvabiliteitspercentage, de verhouding van het eigen vermogen ten opzichte van het balanstotaal. Het huidige solvabiliteitspercentage bedraagt ongeveer 38%. Dat ligt 5% boven het landelijke gemiddelde van 33%. Ook dit gegeven duidt op een toereikende vermogenspositie.

Solvabiliteit vergeleken met andere gemeenten (ultimo 2008)

% van totaal vermogen	Vught	Valkenswaard	Oisterwijk
Eigen vermogen	22	43	38
Algemene reserve	11	9	33
Bestemmingsreserves	11	33	2
Resultaat na bestemming	- 0	1	3
Vreemd vermogen	78	57	62
Voorzieningen	5	9	8
Vaste schulden	61	40	37
Vlottende schulden	11	8	17
Totaal vermogen	100	100	100

Solvabiliteitscijfers tussen gemeenten kunnen moeilijk met elkaar worden vergeleken in verband met het bestaan van verschillende risicoprofielen. Om toch enig referentiemateriaal te hebben wordt in bovenstaande tabel Oisterwijk vergeleken met enkele Brabantse gemeenten van redelijk vergelijkbare omvang. In deze vergelijking scoort Oisterwijk behoorlijk. Opvallend is dat in vergelijking de algemene reserve van de gemeente Oisterwijk hoog is en de bestemmingsreserves relatief gezien laag.

Over het geheel genomen kan de vermogenspositie van de gemeente Oisterwijk als zeer degelijk worden beoordeeld. Wel moeten vraagtekens worden geplaatst bij de kwaliteit van de risico-inventarisatie. Belangrijke risico's zoals de risico's die verband houden met de economische crisis worden in de inventarisatie niet meegenomen. De bepaling van het weerstandsvermogen blijft daardoor vooral een technische, papieren exercitie.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1. Conclusies

Beantwoording onderzoeksvragen

Op basis van de bevindingen kunnen de onderzoeksvragen als volgt worden beantwoord:

1. Voldoet het beleid en het systeem van verantwoording aan de wettelijke vereisten, is het beleid helder, samenhangend en concreet geformuleerd en is de verantwoordingsinformatie inzichtelijk en stuurbaar?

De voornaamste beleidsdocumenten aangaande reserves en voorzieningen, de Notitie Reserves en Voorzieningen en de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, voldoen aan de wettelijke eisen zoals neergelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De beleidskaders die in de jaarrekening (2008) zijn opgenomen als toelichting op de balans voldoen op één punt niet aan het BBV. Anders dan de wetgever beoogt, schrijft de gemeente Oisterwijk af op investeringen in maatschappelijk nut (zoals op wegen en waterwerken), terwijl daartoe geen financiële noodzaak is. Wel wordt zoveel mogelijk in de geest van de wet gehandeld door op dergelijke investeringen gevraagd af te schrijven.

Ook de informatieverzorging voldoet vrijwel volledig aan de eisen uit het BBV. Alleen het uitgangspunt dat in de begroting de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves als geraamd resultaat voor en na bestemming moet worden gepresenteerd, wordt niet consequent doorgevoerd. Het is zelfs gangbaar om de beoogde onttrekkingen überhaupt niet in de resultaatsbestemming van de begroting op te nemen, maar alleen in de jaarrekening te verantwoorden. Deze ongeschreven regel is in strijd met het BBV. Het belet de raad om de gerealiseerde resultaatsbestemming te vergelijken met de geraamde resultaatsbestemming. Hierdoor mist de raad een aanknopingspunt voor sturing.

De beperkte focus op sturing en controle zien we ook op andere plaatsen in het beleid en de informatieverzorging terug. Het beleid, zoals geformuleerd in de Notitie Reserves en Voorzieningen en de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, vormt primair een vertaling van de eisen uit het BBV. Vooral de Notitie Reserves en Voorzieningen biedt geen heldere, samenhangende en concrete kaders voor de omgang met reserves en voorzieningen. Er ontbreken algemeen geldende normen en richtlijnen voor de omvang en inzet van de algemene reserve en voor de instelling, inzet en opheffing van bestemmingsreserves. Alleen de risicoreserve kent een norm voor de minimale omvang. Maar door het ontbreken van het achterliggende risicomanagement en

een norm voor het gewenste weerstandsvermogen, blijft de normering van de risicoreserve arbitrair.

De Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement is in aanleg wel opgesteld met het oogmerk om de raad een instrument van sturing en controle in handen te geven. Doordat het risicomanagement nog in ontwikkeling is en er nog geen norm is voor het gewenste weerstandsvermogen, is de meerwaarde van de nota tot op heden klein.

De apolitieke, technische benadering van het beleid vertaalt zich vervolgens in de verantwoordingsinformatie. Oorspronkelijke ramingen van mutaties in reserves worden gaandeweg het begrotingsjaar meer dan eens aangepast. Gerealiseerde mutaties in reserves worden in de verantwoording op programmaniveau alleen vergeleken met ramingen van mutaties na begrotingswijziging. De zeggingskracht en daarmee de stuurbaarheid van de verantwoordingsinformatie wordt hierdoor beperkt. Bovendien kan uit de informatieverzorging niet worden afgeleid op welke wijze en in welke mate de inzet van reserves en voorzieningen bijdragen aan de realisatie van vooraf gestelde beleidsdoelen. Door het ontbreken van normen voor het gewenste weerstandsvermogen, heeft de paragraaf Weerstandsvermogen weinig betekenis.

2. Met welke redenen zijn de verschillende reserves en voorzieningen ingesteld en voldoet de instelling van en omgang met deze reserves en voorzieningen aan de eisen uit wet- en regelgeving?

In de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting en jaarrekening worden de diverse reserves en voorzieningen toegelicht en is een integrale staat van reserves en voorzieningen opgenomen. Uit deze paragraaf kan echter niet worden opgemaakt wanneer en met welke concrete reden de reserves en voorzieningen zijn ingesteld. Het ontbreekt de gemeente Oisterwijk aan een actueel overzicht van besluiten op basis waarvan reserves en voorzieningen zijn ingesteld.

Het overgrote deel van de reserves bestaat uit algemene reserves. Het aandeel bestemmingsreserves in het totaal aan reserves beslaat slechts 6%. Het aandeel van de Algemene Reserve in het totaal aan reserves is 78%. Duidelijk wordt dat de gemeente Oisterwijk voornamelijk reserves aanhoudt als buffer voor het opvangen van rekening tekorten en het opvangen van risico's. Middels bespaarde rente wordt de algemene reserve tevens gebruikt ter ondersteuning van de exploitatie. De vijf bestemmingsreserves worden niet ingezet ter ondersteuning van specifieke beleidsdoelen maar hebben een algemeen karakter. Uit de ontwikkeling van deze reserves kan niet worden afgeleid of en in hoeverre deze reserves daadwerkelijk aan de realisatie van de beleidsdoelen bijdragen. Voorts valt op dat geen enkele reserve een sociaal-maatschappelijke component heeft. Daarmee weerspiegelt de reserveportefeuille niet de ambities van de gemeente zoals geformuleerd in de jongste begroting. De reserveportefeuille is vooral een uitdrukking van behoudend financieel beleid.

Met ingang van 2010 kent de gemeente Oisterwijk een viertal voorzieningen met een totale omvang van € 3,9 mln. De belangrijkste voorzieningen, de voorziening Beheerplan Riolering (à € 2,3 mln.) en de voorziening Gebouwen (à € 1,1 mln.), blijken niet in volle omvang de achterliggende verplichtingen en risico's te dekken. Achterliggende beheerplannen blijken niet actueel of volledig. Opmerkelijk genoeg worden de hieraan verbonden risico's onderkend, maar niet meegenomen in de risico-inventarisatie.

3. Hoe moet de vermogenspositie van de gemeente Oisterwijk worden beoordeeld in het licht van het weerstandsvermogen en de beoogde ambities; in hoeverre is er 'ruimte' in de reserve- en voorzieningenpositie?

De vermogenspositie van de gemeente Oisterwijk kan als zeer degelijk worden gekwalificeerd. Het niveau van de reserves laat een stabiel beeld zien over de afgelopen jaren. Daarentegen kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de kwaliteit van de risico-inventarisatie. Hierdoor kan op dit moment niet eenduidig worden bepaald of er ruimte is in de reserves en voorzieningenpositie. Belangrijke risico's ten aanzien van niet actuele beheerplannen worden niet genoemd in de begroting. Om onduidelijke redenen worden de risico's van de economische crisis en te voorziene beleidsontwikkelingen zoals bezuinigingen op de AWBZ buiten de risico-inventarisatie gelaten. Hierdoor wordt de raad niet in de gelegenheid gesteld om de vermogenssituatie van de gemeente te relateren aan voorgenomen ambities, investeringen en bezuinigingen. Het maken van een integrale beleidsafweging door de raad wordt hierdoor bemoeilijkt.

Beantwoording centrale vraag

Gegeven de beantwoording van de onderzoeksvragen, kan een algemene conclusie worden getrokken in het licht van de centrale onderzoeksvraag. Deze luidde:

In hoeverre gaat de gemeente Oisterwijk rechtmatig en doelmatig om met reserves en voorzieningen?

Samengevat komt het er op neer dat de wijze waarop de gemeente Oisterwijk omgaat met reserves en voorzieningen op hoofdlijnen wel rechtmatig is, maar niet erg doelmatig. Zowel het beleid, de informatieverzorging als de uitvoering is vooral de resultante van wat in administratief technische zin noodzakelijk is, niet van wat vanuit sturings- en controle perspectief zinvol is. Op alle drie de terreinen ontbreken handvatten voor sturing en controle. Het beleid ontbeert heldere, samenhangende uitgangspunten voor de omgang met de algemene reserve en de bestemmingsreserves. De onderbouwing van ingestelde bestemmingsreserves schiet tekort. Onduidelijk is of en in hoeverre deze reserves bijdragen aan de realisatie van achterliggende beleidsdoelen. In algemene zin weerspiegelt de reserve portefeuille niet de beleidsambities van de gemeente.

Het beleid aangaande het weerstandsvermogen biedt wel aangrijpingspunten voor sturing, maar wordt in de praktijk niet gebruikt. Het weerstandsvermogen

is (nog) niet genormeerd en de risico-inventarisatie sluit onvoldoende aan bij de actuele economische ontwikkelingen. Het relatief hoge niveau van de algemene reserve kan hierdoor niet op reële waarde worden geschat, laat staan dat de beschikbare algemene reserves (op een anticyclische wijze) zouden kunnen worden ingezet op een manier waarvoor ze bedoeld zijn: als buffer.

Om te voldoen aan wettelijke eisen zal de gemeente Oisterwijk moet stoppen met het afschrijven op investeringen in maatschappelijk nut, beoogde mutaties in reserves ook in de resultaatsbestemming van de begroting moeten ramen en de beheer- en onderhoudsplannen achter de voorzieningen Beheerplan Riolering en Gebouwen moeten actualiseren. Juist met het oog op de gevolgen van de economische crisis is het van groot belang dat de gemeente Oisterwijk nu werk maakt van een concreet en stuurbaar reserves en voorzieningenbeleid.

4.2. Aanbevelingen

Ten aanzien van het beleid en de verantwoording

1. Geef als raad opdracht aan het college om de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement daadwerkelijk in te voeren. Normeer als raad, met het oog op de begroting 2011, het gewenste weerstandsvermogen. Geef als raad opdracht aan het college om de risico-inventarisatie te actualiseren, met daarin opgenomen de risico's verbonden aan niet actuele voorzieningen en risico's verbonden aan de economische crisis.
2. Geef na invoering van het risicomanagementbeleid het college de opdracht om de notitie Reserves en Voorzieningen te actualiseren. Bepaal in overleg met het college algemene kaders voor de instelling en omgang van algemene en bestemmingsreserves en voor de inzet van reserves ten behoeve van begroting.
3. Laat het college een plan van aanpak opstellen om het afschrijven op investeringen in maatschappelijk nut af te bouwen en daarvoor voldoende reserves op te gaan bouwen.
4. Geef als raad opdracht aan het college om reeds bij de begroting de mutaties in reserves ook te ramen bij de resultaatsbestemming. En laat het college de verschillen toelichten tussen raming en realisatie van het saldo, zowel voor als na bestemming, tot op het niveau van de programma's, op basis van de oorspronkelijke begroting/raming. Dat maakt de inzichtelijkheid en stuurbaarheid van de informatieverzorging beter en geeft de programmabegroting meerwaarde.

Ten aanzien van de omgang met reserves en voorzieningen

5. Geef als raad opdracht aan het college om instellingsbesluiten van reserves en voorzieningen te verzamelen en centraal te beheren. Formuleer als raad op een specifieke, meetbare en tijdgebonden wijze de doelen van de diverse reserves op zodanige wijze dat de omvang van de reserves op heldere wijze te relateren is met de beleidsambities die ermee gemoeid zijn. Laat het college deze doelen vertalen in het beleidskader en de informatieverzorging van de reserves.

6. Geef als raad opdracht aan het college om de inzichtelijkheid van de staat van reserves en voorzieningen te vergroten, bijvoorbeeld door de behoedzaamheidsreserve onder te brengen bij de algemene reserves.
7. Geef als raad opdracht aan het college om werk te maken van de actualisering van beheerplannen en laat de hiermee gemoeide risico's opnemen in de risico-inventarisatie van de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting en de jaarrekening.

Ten aanzien van de vermogenspositie

8. Voer jaarlijks bij de start van elke nieuwe begrotingscyclus een debat over de gewenste vermogenspositie en de wijze waarop dit vermogen moet bijdragen aan de financiering van de exploitatie en investeringen in de Oisterwijkse samenleving op korte en middellange termijn. Dit is eens te meer van belang bij het bepalen van mogelijke bezuinigingen voortvloeiend uit de economische crisis.

5. Reactie van het college

Op 30 maart 2010 ontving de rekenkamercommissie de volgende reactie van het college:

"Naar aanleiding van het rapport dat door de rekenkamercommissie is uitgebracht over de reserves en voorzieningen in de gemeente Oisterwijk delen wij u het volgende mede.

Op de eerste plaats willen wij onze erkentelijkheid uitspreken voor het gedegen rapport. We zien mogelijkheden er ons voordeel mee te doen.

In reactie op het rapport willen we het volgende inbrengen.

Algemeen

In zijn algemeenheid herkennen we hetgeen in het rapport staat opgenomen en we zien in het rapport een bevestiging dat de door ons gevolgde werkwijze in overeenstemming is met de geldende wet- en regelgeving en met een doelmatige wijze van besturen.

Algemene reserve

In het rapport wordt de algemene reserve door u getoetst aan een norm. Zoeken naar normen is juist als een oordeel gegeven moet worden over de omvang van de algemene reserve in relatie tot de mogelijke risico's. De algemene reserve in de gemeente Oisterwijk is echter aanmerkelijk hoger dan de norm aangeeft vanwege de inkomensfunctie die deze reserve ook nog heeft. Deze functie is ontstaan bij de verkoop van de nutsbedrijven. De winst bij de verkoop van die bedrijven is toen in de algemene reserve gestort om te bereiken dat de bespaarde rente het wegvallen van de winst van die bedrijven zou compenseren. Dit is destijds door de gemeenteraad besloten. Mede door dit besluit kreeg de algemene reserve naast een "bufferfunctie" deze "inkomstenfunctie".

Relatie van reserves en voorzieningen met risico's

In het rapport komt regelmatig de bevinding terug dat we onvoldoende inzicht hebben in de risico's die we als gemeente lopen. Dit gegeven maakt het ook moeilijk om zinvolle uitspraken te doen over de omvang van het gewenste/noodzakelijke eigen vermogen. Wij hebben dit gemis reeds langere tijd onderkend en daarom hebben we inmiddels het komende halfjaar het opzetten van een systeem van risicomangement op het programma staan. Met het inzicht dat daaruit ontstaat denken wij de raad bij de aanbidding van de programmabegroting 2011 ook inzicht te kunnen bieden in een minimaal na te streven omvang van de algemene reserves.

Afschrijvingen op investeringen met maatschappelijk nut

De opmerking over afschrijving op activa met maatschappelijk nut verdient naar onze mening aandacht. Art. 59 van het BBV ("Besluit Begroting en Verantwoording") spreekt de voorkeur uit voor het niet activeren van investeringen met maatschappelijk nut maar geeft daarnaast de mogelijkheid om dat wel te doen. Van het begin af aan hebben we in overleg met de gemeenteraad gezocht naar mogelijkheden om te handelen in de geest van het BBV op dit punt. Het zonder meer doorvoeren van de hoofdregel was en is voor onze gemeente (zoals voor vrijwel alle gemeenten) financieel namelijk niet of nauwelijks haalbaar. De consequentie is namelijk dat een aanleg van een rotonde bijvoorbeeld uit de jaarexploitatie moet worden gedekt. Dit gegeven in

relatie tot het vereiste van een sluitende jaarbegroting maakt dat erg problematisch. In de PPN 2005 hebben we een aantal mogelijke varianten aan de raad voorgelegd waarin evenwicht gezocht werd tussen de geest van het BBV en de mogelijkheden voor Oisterwijk. Daaruit is voortgevloeid dat we als regel gewoon activeren maar mogelijke rekeningsaldi inzetten voor het vervroegd afschrijven van dergelijke objecten. De term "in weerwil van het BBV" die u in het rapport gebruikt is naar onze mening dan ook geen gelukkige weergave van de werkelijkheid.

Bestemmingsreserves

Het is inderdaad zo dat we mogelijke onttrekkingen aan bestemmingsreserves niet in de primaire begroting ramen. Als regel wordt in de programmabegroting opgenomen dat we voornemens zijn een (deel van een) bestemmingsreserve in te zetten voor een bepaald doel. In formele zin wordt dat gegeven niet vertaald in een raming. In de jaarrekening wordt aan het einde van de rit verantwoording afgelegd welke middelen besteed zijn voor het doel waarvoor de onttrekking beoogd was en wordt de onttrekking uit de reserve door de raad formeel vastgesteld. De opmerking dat een raming moet worden opgenomen is formeel gezien juist.

Op blz. 13 wordt de constatering gedaan dat de gerealiseerde resultaatbestemmingen aanmerkelijk afwijken van de geraamde bestemmingen. Dit heeft een tweetal oorzaken.

1. Op de eerste plaats is er de hiervoor genoemde gedragslijn dat voorgenomen inzet van reserves wel in overleg met de raad wordt afgestemd, maar niet wordt vertaald in een formele raming.
2. Op de tweede plaats is het zo dat resultaatbestemmingen worden voorgesteld afhankelijk van de werkelijke resultaten zoals die blijken bij de jaarrekening. De voorstellen tot bestemming die daarvan het gevolg zijn hebben geen formele raming als basis.

Op blz. 15 wordt de constatering gedaan dat bestemmingsreserves geen uiting geven aan investeringsopgaven en dus vanuit dat gezichtspunt weinig meerwaarde hebben. Naar onze mening hebben bestemmingsreserves in onze situatie geen sturend karakter maar moeten een bepaald beleid mogelijk maken. De sturing vindt plaats vanuit investeringen. Ingeval bijvoorbeeld (een gedeelte van) de reserve GVVP (gemeentelijk verkeer- en vervoerplan) wordt ingezet, dan wordt de raad voorgesteld de betreffende investeringen uit te voeren en daartoe de middelen van de reserve in te zetten. Sturing vindt dan plaats vanuit de investering. De betreffende middelen uit de bestemmingsreserves vormen ook onderdeel van de dekking van die investering.

Uitzondering vormt de behoedzaamheidsreserve van het gemeentefonds. In de lijn van de opmerkingen uit dit rapport hoort die ook meer thuis onder de algemene reserves.

Algemene bedrijfsreserve van het grondbedrijf

Op blz. 16 wordt geconstateerd dat het opvallend is dat de bedrijfsreserve van het grondbedrijf wordt opgehoogd terwijl het risico voor een groot deel bij de ontwikkelaar kan worden neergelegd. In overleg met en mede op aandringen van de gemeenteraad is de ophoging van de reserve doorgevoerd met het oog op risico's die we als gemeente zelf lopen en die we niet kunnen doorleggen aan de ontwikkelaar. Hierbij dient vooral gedacht te worden aan kosten sanering, bouwrijpmaken, prijsverschommeling, verschuiving in de tijd etc.

Voorzieningen

Op blz. 17 wordt geconstateerd dat het aantal voorzieningen sterk wisselt. Wij hechten er aan te stellen dat dit enkel wordt veroorzaakt door het gegeven dat

op grond van de begrotingsvoorschriften niet uitgegeven externe subsidies en bijdragen niet langer als voorziening mogen worden aangemerkt, maar als vooruit ontvangen bedragen op de balans moet worden opgenomen. Beleidsmatige overwegingen spelen hier geen rol. Hetzelfde geldt voor de voorziening dubieuze debiteuren. Op grond van de verslagleggingvoorschriften dient deze voorziening in mindering te worden gebracht op het debiteurensaldo en niet als voorziening te worden opgenomen.

Wij danken u nogmaals voor uw gedegen onderzoek en zullen, eerst in de commissie MABZ en later in de gemeenteraad, op basis van uw bevindingen en aanbevelingen afspraken maken over een plan van aanpak.”

6. Nawoord Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met genoegen kennisgenomen van de reactie van het college dit onderzoeksrapport.

De reactie getuigt van een weloverwogen omgang met reserves en voorzieningen door het college. Gemaakte opmerkingen verhelderen keuzes die zijn gemaakt en bieden de onlangs verkozen gemeenteraad de gelegenheid om deze keuzes, in het licht van de bevindingen en conclusies uit dit rapport en de actuele financiële situatie, met het college te bespreken.

De onderbouwing van de manier waarop met investeringen in maatschappelijk nut wordt omgegaan is evenwel minder duidelijk. Gegeven de degelijke vermogenssituatie van de gemeente Oisterwijk, zou het niet heel moeilijk moeten zijn om de aanleg van een weg of rotonde uit een reserve en/of met een lening te financieren. Uit het oogpunt van sturing acht de rekenkamercommissie het zinvol wanneer het college de gemeenteraad bij gelegenheid wederom mogelijke financieringsvarianten ten aanzien van investeringen in maatschappelijk nut ter bespreking voorlegt.

Overigens hecht de rekenkamercommissie eraan de opmerking van het college te nuanceren, dat de gevolgde werkwijze in algemene zin in overeenstemming is met de geldende wet- en regelgeving en met een doelmatige wijze van besturen. Met name ten aanzien van een doelmatige omgang met reserves wijzen de conclusies in het rapport een andere richting uit. Ter onderbouwing geldt in dit verband dat in de reactie van het college het beeld wordt bevestigd dat de reserves geen inzicht geven in de feitelijke ambities van de gemeente.

Tenslotte onderschrijft de rekenkamercommissie de ambitie van het college om samen met de gemeenteraad te komen tot een plan van aanpak waarin de aanbevelingen uit onderhavig rapport worden opgenomen.

De rekenkamercommissie zal de komende jaren met belangstelling de ontwikkelingen rondom de reserves en voorzieningen van de gemeente volgen.

Bijlagen

I. Geldende wet- en regelgeving

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Het wettelijke kader voor reserves en voorzieningen wordt gevormd door het BBV, dat vanaf het begrotingsjaar 2004 het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 vervangt. In het BBV wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen reserves en voorzieningen: Zolang de raad de bestemming kan wijzigen is er sprake van een reserve. Zodra dat niet meer kan is er sprake van een voorziening. Reserves mogen slechts worden aangewend na besluit van (en mandatering door) de raad. Voorzieningen kunnen direct door het college worden aangewend.

Reserves zijn onderdeel van het eigen vermogen van de gemeente. Het zijn afgezonderde vermogensbestanddelen met een algemene bufferfunctie (algemene reserves) of met een specifieke bestemming (bestemmingsreserves). Het BBV (Artikel 43) bepaalt dat reserves in de balans worden onderscheiden naar:

- Algemene reserve(s);
- Bestemmingsreserves, reserves waaraan de raad een specifieke bestemming heeft gegeven.

Voorzieningen zijn onderdeel van het vreemd vermogen van de gemeente. Aan voorzieningen kleven verplichtingen. Zodra er sprake is van een juridische verplichting dient de gemeente een voorziening te vormen. Het BBV (Artikel 44) bepaalt dat voorzieningen worden gevormd wegens:

- Verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;
- Op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten.
- Kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren.

Verder bepaalt artikel 44 van het BBV dat van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden ook tot de voorzieningen worden gerekend (met uitzondering van de voorschotbedragen; deze dienen op de balans te worden verantwoord). Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten of gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. Verplichtingen waarvan het bedrag oploopt dienen wel als voorzieningen te worden opgenomen. Een voorbeeld hiervan zijn wachtgeldverplichtingen bij personele krimp. De keuzevrijheid van de raad met betrekking tot de voorzieningen is beperkt, omdat de bestemming van voorzieningen vanwege wettelijke regels vast ligt. De hoogte van de voorzieningen wordt bepaald door de onderliggende beheerplannen of beschikkingen.

Het BBV stelt onder meer strikte eisen aan de verwerking en presentatie van reserves en voorzieningen in de begroting en jaarrekening. Zo is in artikel 17 bepaald dat de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves als het verschil tussen het geraamde resultaat van baten en lasten voor en na bestemming moet worden gepresenteerd. In artikel 18 staat vervolgens dat in de besluiten tot wijziging van de begroting per programma en, indien aanwezig, per programmaonderdeel, de mutatie en het nieuwe geraamde bedrag moet worden vastgesteld. In aansluiting hierop dient de begroting op basis van artikel 20 een raming van het verloop van de reserves en voorzieningen te bevatten.

In de programmarekening dienen vervolgens de definitieve toevoegingen en onttrekkingen te worden opgenomen, afgezet tegen de ramingen uit de begroting voor en na wijziging (artikel 27). Afwijkingen tussen de ramingen en de realisatie moeten worden toegelicht (artikel 28). Vervolgens dienen in de programmarekening eerst alle baten en lasten van de programma's te worden geboekt. Hiermee wordt het resultaat bepaald. Daarna wordt het resultaat bestemd: toegevoegd of onttrokken aan reserves. Ten slotte wordt het resultaat na bestemming bepaald. De hier beschreven procedure geldt ook voor rentetoevoegingen aan reserves. Dergelijke toevoegingen dienen ook via het bestemmen van het resultaat te gebeuren.

Artikel 42 bepaalt vervolgens dat het resultaat na bestemming afzonderlijk op de balans wordt opgenomen. Artikel 45 bepaalt dat rentetoevoegingen aan voorzieningen niet zijn toegestaan omdat voorzieningen naar beste schatting dekkend dienen te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Alleen wanneer een voorziening tegen contante waarde is geboekt zijn jaarlijkse toevoegingen in verband met de contante waarde -rekenrente toegestaan; deze zijn nodig om de voorziening op het juiste niveau te houden.

In de toelichting op de balans (artikel 51) moet worden aangegeven volgens welke methoden de afschrijvingen worden berekend. Ook moet worden aangegeven welke investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut worden geactiveerd, welke afschrijvingstermijnen hiervoor wordt voorzien en welke reserves hiervoor naar verwachting beschikbaar zullen zijn.

Artikel 54 van het BBV schrijft voor dat in de toelichting op de balans de aard en reden van elke reserve en toevoegingen en onttrekkingen daaraan worden toegelicht en dat per reserve het verloop gedurende het jaar in een overzicht wordt weergegeven. Daaruit moet blijken:

- Het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
- De toevoegingen of onttrekkingen via de resultaatsbestemming bij de programmarekening;
- De toevoegingen of onttrekkingen uit hoofde van de bestemming van het resultaat van het voorgaande boekjaar;
- De vermindering in verband met afschrijvingen op activa waarvoor een specifieke bestemmingsreserve is gevormd;
- Het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Artikel 55 bevat vergelijkbare voorschriften, maar dan ten aanzien van voorzieningen. In de toelichting op de balans moeten de aard en reden van elke voorziening en wijzigingen daarin worden toegelicht. Per voorziening moet het verloop gedurende het jaar in een overzicht worden weergegeven. Daaruit moet blijken:

- Het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
- De toevoegingen;
- Ten gunste van de rekening van baten en lasten vrijgevallen bedragen;
- De aanwendungen;
- Het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Ook schrijft het BBV regels voor met betrekking tot het weerstandsvermogen van een gemeente. Hiervan maakt het eigen vermogen onderdeel uit en daarmee de reserves. Het weerstandsvermogen van een gemeente is haar vermogen om financiële tegenvallers op te kunnen vangen om de taken te kunnen voortzetten. Het wordt uitgedrukt als de verhouding tussen weerstandscapaciteit en risico's. Weerstandscapaciteit omvat de middelen en mogelijkheden van een gemeente om onverwachte en substantiële niet begrote kosten te dekken, waaronder de algemene en bestemmingsreserves. De risico's waar het bij het weerstandsvermogen om gaat zijn die risico's die niet op andere wijze zijn ondervangen, zoals ondernemersrisico's. Risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn maken hiervan geen deel uit. Hiervoor kunnen verzekeringen worden afgesloten of – indien sprake is van specifieke risico's - voorzieningen worden gevormd.

Artikel 11 van het BBV bepaalt dat gemeenten in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en het jaarverslag de weerstandscapaciteit relateren aan de risico's. Wat gemeenten tot de weerstandscapaciteit rekenen en welke risico's relevant zijn is niet algemeen aan te geven. Het is aan de gemeenten zelf om beleid te formuleren over weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's. Zij dienen de capaciteit en de risico's zelf na te lopen en in kaart te brengen.

Financiële verordening in gevolge artikel 212 Gemeentewet

Titel 1. Begroting en verantwoording

Artikel 11 Voorziening voor Oninbare vorderingen

1. Voor openstaande vorderingen wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd.
2. Jaarlijks wordt de omvang van deze voorziening beoordeeld en zonodig bijgesteld.

Artikel 16 Weerstandsvermogen en risicomangement

Het college doet ieder jaar verslag in de paragraaf weerstandsvermogen van de programmabegroting voorstellen voor beleid dan wel aanpassing daarvan op het gebied van weerstandsvermogen. Tevens wordt de gewenste weerstandscapaciteit bepaald. Deze paragraaf bevat ook het gemeentelijk beleid op het gebied van reserves en voorzieningen.

II. Bespaarde rente

Bespaarde rente vloeit direct voort uit het bestaan van reserves en voorzieningen. Bespaarde rente op reserves kan aan die reserves worden toegerekend, maar kan ook beschikbaar komen voor de exploitatie, om uitgaven mee te bekostigen. Bespaarde rente op voorzieningen komt conform het BBV altijd ten goede aan de exploitatie. Het beleid op dit gebied is van invloed op de hoeveelheid geld die beschikbaar is voor incidentele en structurele uitgaven.

Om te weten wat wordt bedoeld met bespaarde rente, moeten we een onderscheid maken tussen twee soorten rentekosten die de gemeente heeft:

- Rentekosten over leningen die door de gemeente zijn aangegaan;
- Bespaarde rentekosten die de gemeente rekent over de eigen middelen die als financieringsbron worden gebruikt (reserves en voorzieningen).

Misschien lijkt het vreemd dat de gemeente zichzelf rente betaalt. Maar dit maakt de kosten van producten beter zichtbaar. Door het toerekenen van bespaarde rentekosten wordt vermeden dat de financieringswijze van invloed is op het al dan niet door laten gaan van een project. Zonder het gebruik van bespaarde rente zou een project dat wordt gefinancierd uit een lening namelijk vanwege de bijbehorende rentekosten meer kosten dan een project dat wordt gefinancierd uit eigen vermogen. Dit staat een zuivere afweging van projecten in de weg. Een vergelijkbare redenering geldt ook voor de financiering van gemeentelijke producten. Zonder het gebruik van bespaarde rente zou de kostprijs van een gemeentelijk product afhankelijk zijn van de bron waaruit het wordt gefinancierd.

De wijze waarop de gemeente omgaat met rentekosten en bespaarde rente hangt nauw samen met de omvang van de reserves en voorzieningen. Is die relatief gunstig, dan kan er reden bestaan om ook (een deel van) de bespaarde rente op reserves in te zetten ten behoeve van de exploitatie. Men dient zich evenwel te realiseren dat de betaalde rente op het door de gemeente geleend vermogen en de bespaarde rente op reserves en voorzieningen een kostenpost vormt voor de gemeente die wordt doorberekend aan de verschillende gemeentelijke producten.

De rekenrente, ofwel de hoogte van het bespaarde rentepercentage, kan een gemeente zelf vaststellen. Via veranderingen in het gehanteerde rentepercentage is een zekere uitruil mogelijk tussen incidentele en structurele middelen. Enerzijds leidt een lager bespaard rentepercentage tot lagere rentekosten en daarmee tot meer structurele ruimte op de begroting. Anderzijds neemt de ruimte voor incidentele uitgaven af, omdat de voeding van reserves afneemt. Er wordt immers minder rente bespaard op het eigen vermogen.

Wanneer de gemeente haar investeringen in kapitaalgoederen met eigen vermogen (reserves) financiert, is de gemeente als het ware haar eigen bank. Dat heeft voordelen. Er wordt geen rente betaald aan derden en de bespaarde rente komt beschikbaar voor besteding door de gemeente zelf. De gemeente hoeft zich bovendien geen zorgen te maken over eventueel stijgende rentevoeten. Er zijn echter ook nadelen aan financiering van kapitaalgoederen met eigen vermogen. Door eerst te sparen (te reserveren) en dan pas te investeren worden de kosten voor een deel (via de gemeentelijke belastingen) opgebracht door burgers die niet profiteren van de baten van de investeringen, doordat zij bijvoorbeeld intussen zijn verhuisd of overleden. Een goede investering kan bovendien prima met vreemd vermogen (een lening) worden gefinancierd. De rente wordt dan tijdens de afschrijvingstermijn uit de exploitatie gedekt. De kosten vallen dan in de tijd samen met het profijt van de investering. Bij financiering met eigen vermogen bestaat het gevaar dat projecten worden uitgevoerd omdat er middelen beschikbaar zijn. Of een investering de moeite waard is hangt echter af van de kosten en de baten die ermee gemoeid zijn, niet van de aanwezigheid van reserves.

III. Staat van reserves en voorzieningen 2010

Reserves en voorzieningen in €	Saldo 01-01-10	Toevoeging	Onttrekking	Saldo 31-12-10
RESERVES				
Algemene reserves				
Algemene reserve	16.845.997			16.845.997
Algemene risicoreserve	2.014.704			2.014.704
Algemene bedrijfsreserve grondbedrijf	2.543.682	1.000.000	500.000	3.043.682
Bestemmingsreserves				
Behoedzaamheidsreserve Algemene Uitkering	181.512			181.512
Stimuleringsfonds Volkshuisvesting	676.897			676.897
Reserve Volkshuisvesting	261.478			261.478
Reserve Kunst	122.963			122.963
Reserve Monumenten	0			0
Reserve GVVP	200.000			200.000
Totaal reserves	22.847.233	1.000.000	500.000	23.347.233
VOORZIENINGEN				
Voorziening beheerplan riolering	2.326.784			2.326.784
Algemene voorziening Grondbedrijf	457.000			457.000
Voorziening Gebouwen	1.100.164			1.100.164
Voorziening Wachtgelden voorm. Wethouders (APPA)	0			0
Totaal voorzieningen	3.883.948	0	0	3.883.948
Totaal generaal	26.731.181	1.000.000	500.000	27.231.181

IV. Geraadpleegde documenten

Gemeentelijke documenten:

- Programmabegrotingen 2010, 2009, 2008
- Perspectiefnota 2009
- Jaarrekening 2008
- Accountantsrapport jaarrekening 2008, Verslag van bevindingen voor de raad
- Financiële verordening 2007
- Notitie Reserves en Voorzieningen, programmabegroting 2005
- Nota Weerstandsvermogen en risicomanagement, programmabegroting 2007
- Onderzoeksrapport Grondbeleid, Rekenkamercommissie, 24 november 2008
- Beantwoording vragen technisch vragenuurtje maandag 19 oktober 2009
- Beleidsregels woningbouw binnen strakke contouren 2008
- Kadernota Cultuur 2005
- Raadsvoorstel, kadernota en uitvoeringsprogramma GVVP, 2 juli 2009
- Voorstel aan het college inzake deelname aan de stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten, 18 september 1995

Overige bronnen:

- Handleiding DDO, Algemene Rekenkamer
- Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten
- Reserves en voorzieningen provincie Noord-Brabant, 30 oktober 2007, Zuidelijke Rekenkamer
- Besturen met minder reserves?, Rekenkamercommissie Cranendonck, 5 december 2008
- Vermogensstructuur van decentrale overheden: theorie en empirie, Gerritsen, E., COELO, Groningen, 2007
- Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en politieke participatie, Allers, M.A., COELO-rapport 00-7, Groningen, 2000
- Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het rijk, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 066, p.51 e.v.
- Stille reserves van gemeenten, Coelo, rapport 02-05