

Rekenkamerbrief: Reserves, voorzieningen en begrotingsramingen

20 oktober 2016

Geachte leden van de gemeenteraad van de gemeente Opmeer,

De Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer (verder RKC), presenteert in deze rekenkamerbrief de uitkomsten van een kort onderzoek naar de informatiewaarde (nut, noodzaak en realisme) van reserves, voorzieningen en begrotingsramingen in de P&C¹-documenten en naar de mogelijkheden van de raad van Opmeer om hier goed mee te sturen. De gemeenteraad van Opmeer heeft de onderwerpen voor deze brief zelf aangedragen voor onderzoek door de RKC. De notitie over de opzet van dit korte onderzoek heeft u in mei 2016 ontvangen.

Informatie in P&C-documenten is vaak financieel-technisch van aard. De RKC richt zich in dit onderzoek op de toegankelijkheid van deze informatie voor raadsleden, die niet (altijd) deskundigen zijn op dit gebied.

Deze rekenkamerbrief heeft vooral een informierend karakter richting de raad om goed invulling te kunnen geven aan het budgetrecht. Daarnaast komen we met een aantal aanbevelingen voor verbetering van de informatiewaarde van P&C-documenten en van het proces van behandeling van P&C-documenten.

De brief is als volgt ingedeeld:

Inhoud		pagina
Algemeen	Formele werkwijze	2
	Goede voorbeelden	4
Werkwijze in Opmeer	Reserves en voorzieningen	6
	Begrotingsramingen	12
Conclusie en aanbevelingen	Algemeen	15
	Aanbevelingen: reserves en voorzieningen	16
	Aanbevelingen: begrotingsramingen	17
Tot slot		17
Bijlage 1 Referenties		18
Bijlage 2 Voorbeelden van andere gemeenten: visualisatie in P&C-documenten		19
Bijlage 3 Bestuurlijke reactie		22

¹ P&C: Planning en Control

Algemeen

Formele werkwijze

Wat is de (formele) rol van de raad bij de behandeling van de begroting en specifiek t.a.v. reserves, voorzieningen en begrotingsramingen?

Het wettelijk kader voor gemeentelijke begrotingen en het omgaan met reserves, voorzieningen en ramingen daarbij, is vastgelegd in de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

In de Gemeentewet (art. 189) is het budgetrecht van de raad vastgelegd: de raad beslist welke bedragen voor taken en activiteiten beschikbaar worden gesteld. Bij het vaststellen van de begroting worden de budgetten per programma en soms ook per programmaonderdeel vastgesteld. In een financiële beheersverordening (zie verder blz. 6 voor Opmeer) wordt vastgelegd welke uitgaven aan het college gedelegeerd zijn en voor welke uitgaven goedkeuring van de raad vereist is (bijvoorbeeld boven een bepaald bedrag of voor nieuwe investeringen). Het college is verantwoordelijk voor het opstellen van een ontwerpbegroting en meerjarenraming met toelichting (art. 190). Deze stukken moeten openbaar zijn, zodra de raad hierover beschikt.

Gedurende het begrotingsjaar heeft de raad de mogelijkheid om besluiten te nemen tot wijziging van de begroting (art. 192). Ook hierbij geldt, dat de wijzigingsvoorstellen met toelichting ter inzage liggen en algemeen verkrijgbaar zijn, zodra zij aan de raad zijn aangeboden.

Het BBV geeft richtlijnen waaraan de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en uitvoeringsinformatie moeten voldoen. Belangrijk is daarbij een goede toelichting bij verschillende onderdelen. De raad moet op basis van de informatie een verantwoord oordeel kunnen vormen over de financiële positie en over de baten en lasten.

De gemeenteraad is bevoegd om besluiten te nemen ten aanzien van reserves en voorzieningen. De raad kan besluiten tot instelling van een reserve, tot wijziging van de bestemming van een reserve of tot opheffing ervan. De keuzevrijheid van de raad ten aanzien van voorzieningen is beperkt, omdat de bestemming ervan vastligt. Wel kan de raad via de onderliggende beheerplannen bij voorzieningen invloed uitoefenen op de omvang ervan. Het doel van reserves en voorzieningen is hieronder verder toegelicht.

Naast de programmabegroting, die de raad vaststelt, stelt het college een productenbegroting of –raming vast. Hierin is de programmabegroting op beheersniveau uitgewerkt.

Wat is het doel van reserves en voorzieningen in de begroting?

Het BBV schrijft voor dat het overzicht van baten en lasten en de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting de volgende aspecten vermeldt ten aanzien van reserves en voorzieningen:

- a. de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
- b. een overzicht van beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;
- c. de stand en het gespecificeerde verloop van reserves en voorzieningen.

Onderdeel b. komt ook terug in de meerjarenraming. De jaarrekening geeft een overzicht per jaar van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves en van de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen.

Er bestaat een algemene reserve en daarnaast bestaan ook bestemmingsreserves. De algemene reserve is, net als andere reserves, een onderdeel van het eigen vermogen. De algemene reserve kan risico's opvangen en is vrij te besteden. Deze reserve is bedoeld als een buffer voor het opvangen van exploitatietekorten, onvoorziene risico's of voor uitvoeren van beleid. Een richtlijn voor het aanwenden van de algemene reserve voor beleid is, dat het moet gaan om onvoorzien, onvermijdelijk en onuitstelbaar beleid. Bij een bestemmingsreserve heeft de raad hieraan een bepaalde bestemming gegeven, waarvoor het bedrag vrij besteedbaar is. Een bestemmingsreserve kan bv. worden ingesteld om binnen een bepaalde tijd een bepaald doel te realiseren (bv. *bestemmingsreserve Onderwijshuisvesting*), het eventueel afdekken van kosten uit financiële risico's van projecten of programma's (bv. *egalisatiereserve afschrijvingslasten BBV – sporthal*) of voor egalisatie van ongewenste schommelingen in gemeentelijke tarieven.

Voorzieningen zijn aan te merken als vreemd vermogen, omdat deze gelden niet vrij beschikbaar zijn. Voorzieningen zijn bestemd voor een specifiek doel en die bestemming valt niet te wijzigen. Er staat altijd een verplichting (last) of kwantificeerbaar risico tegenover en er is een relatie met een gebeurtenis in de periode voorafgaande aan de balansdatum. Voorzieningen kunnen bijvoorbeeld worden gevormd voor onderhoud van gebouwen of wegen, pensioenen of verzekeringen.

Het verschil tussen reserves en voorzieningen is hieronder samengevat:

	Reserves	Voorzieningen
Onderdeel van	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Oorzaak uit verleden	Nee	Ja
Wijziging bestemming	Mogelijk	Niet mogelijk
Aanwending vrij	Ja	Nee
Onttrekking	Resultaatbestemming	Ten laste van voorziening

Wat is de betekenis van begrotingsramingen?

De begroting bevat ramingen van:

- de baten en lasten en het saldo per programmaonderdeel;
- algemene dekkingsmiddelen, kosten van overhead, bedrag van de heffing voor vennootschapsbelasting en het bedrag voor onvoorzien.

De gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd worden toegelicht. Er wordt ook een raming voor het begrotingsjaar gemaakt van de financiële gevolgen van het bestaande en nieuw beleid. Deze raming wordt ook toegelicht en gemotiveerd.

De meerjarenraming bestaat uit begrotingsramingen voor ten minste drie op het begrotingsjaar volgende jaren. Deze worden bij de begroting behandeld en bevatten zowel bestaand als nieuw beleid. De toelichting op de meerjarenraming bevat tenminste:

- de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd;
- een toelichting op de belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de begroting of de vorige meerjarenraming.

De richting voor het beleid en de begroting voor de komende jaren staat jaarlijks op de agenda van de raad bij de behandeling van de Kadernota. De Kadernota presenteert de actuele ontwikkelingen van het beleid en geeft een overzicht van toekomstige ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld nieuwe wetgeving, het integraal huisvestingsplan of regionale samenwerking, die van invloed zijn op het beleid en de (meerjaren-)begroting. De nota maakt de financiële effecten hiervan inzichtelijk voor de uitvoering van de onderdelen uit het coalitieakkoord/raadsprogramma en voor nieuwe beleidsontwikkelingen. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan toekomstige financiële risico's. De Kadernota geeft een beeld van de verwachte tekorten of overschotten op de verschillende programma's en de totale begroting. Met het vaststellen van de Kadernota stelt de raad de kaders voor het opstellen van de (meerjaren-)begroting op. Dit is het moment waarop keuzes gemaakt worden op hoofdlijnen voor de uitwerking van de komende begroting. De raad heeft de gelegenheid om op de voorstellen van het college te reageren en om met wijzigings- of aanvullende voorstellen te komen.

Goede voorbeelden

Wat zijn good practices?

Bij de opzet van de P&C-documenten is het belangrijk om een duidelijke keus te maken in de presentatie van de hoofdlijnen en inzicht in (achterliggende) details. Daarbij is het zinvol om de opzet van verschillende documenten af te stemmen wat betreft indeling en lay-out. Het gaat erom, dat de informatie inzichtelijk is, tijdig wordt verstrekt en goede informatiewaarde heeft.

Naast het gebruik van tabellen met toelichtende teksten wordt steeds meer gebruik gemaakt van het visualiseren van overzichten met behulp van grafieken of figuren. Dat kan voor de begroting als geheel of per product. Een vergelijking met voorgaande jaren kan zo ook inzichtelijk worden gemaakt (zie Bijlage 2: voorbeelden 1 t/m 3). Visualiseren helpt om de financieel-technische informatie voor een bredere doelgroep inzichtelijk te maken.

De raad kan ook inzicht krijgen in de beleidsvrijheid door een overzicht van de flexibiliteit van kostensoorten (welke kosten zijn vast/verplicht en welke kosten zijn flexibel/variabel?) (zie Bijlage 2: voorbeeld 4). Daarbij is ook inzicht gewenst in de te verwachten beleidsmatige gevolgen van begrotingsaanpassingen op de beoogde maatschappelijke effecten (en neveneffecten).

Ter vergelijking hebben we de opzet van de P&C-documenten van een aantal andere gemeenten bekeken. We hebben hierbij gelet op de leesbaarheid voor niet financieel deskundigen en de bruikbaarheid voor raadsleden bij hun kaderstellende en controlerende rol. In de onderstaande kaders zijn een aantal goede voorbeelden hieruit op een rijtje gezet.

Goede voorbeelden reserves en voorzieningen in jaarstukken

Beemster: per reserve wordt doel, voeding, toelichting methodiek, verwijzing naar beleidsbeslissing en bestedingsmogelijkheden toegelicht.

Landsmeer: er wordt verwezen naar genomen besluiten van raad en college, doelen zijn toegelicht.

Ouder-Amstel: wijzigingen in de reserves en voorzieningen worden kort geduid.

Uitgeest: toelichting per reserve/voorziening, doelstellingen opgenomen.

Goede voorbeelden reserves en voorzieningen in de begroting

Stede Broec: vermeerderingen en verminderingen worden kort toegelicht. Duidelijk onderscheid tussen algemene reserves, bestemmingsreserves en reserves ter dekking van kapitaallasten.

Oostzaan: wijzigingen in de reserves worden kort toegelicht.

Barneveld: incidentele en structurele wijzigingen worden kort toegelicht.

Groningen: veranderingen worden kort toegelicht, expliciete beoordeling van de omvang reserve/voorziening, doel wordt kort toegelicht.

Goede voorbeelden Kadernota/Perspectiefnota

Beemster: de beschrijving van ontwikkelingen en keuzes is direct gekoppeld aan de financiële consequenties; verschillende onderdelen in het financieel perspectief worden helder en overzichtelijk toegelicht.

Uitgeest: de ontwikkelingen (bijstellingen) per programma worden gepresenteerd in drie categorieën:

- onvermijdelijk: voortvloeiend uit wettelijk maatregelen en afspraken
- noodzakelijk: er is een (hoge) noodzaak, waarbij uitstel of schrappen vanuit diverse oogpunten bekeken niet gewenst is
- wenselijk: zaken en/of ontwikkelingen die niet direct noodzakelijk zijn.

Per programmaonderdeel is er een toelichting op de bedragen en de aangegeven indeling.

Landsmeer/Oostzaan: bij overzicht van bezuinigingsmogelijkheden wordt een rangorde aangebracht naar haalbaarheid (stoplichtkleuren).

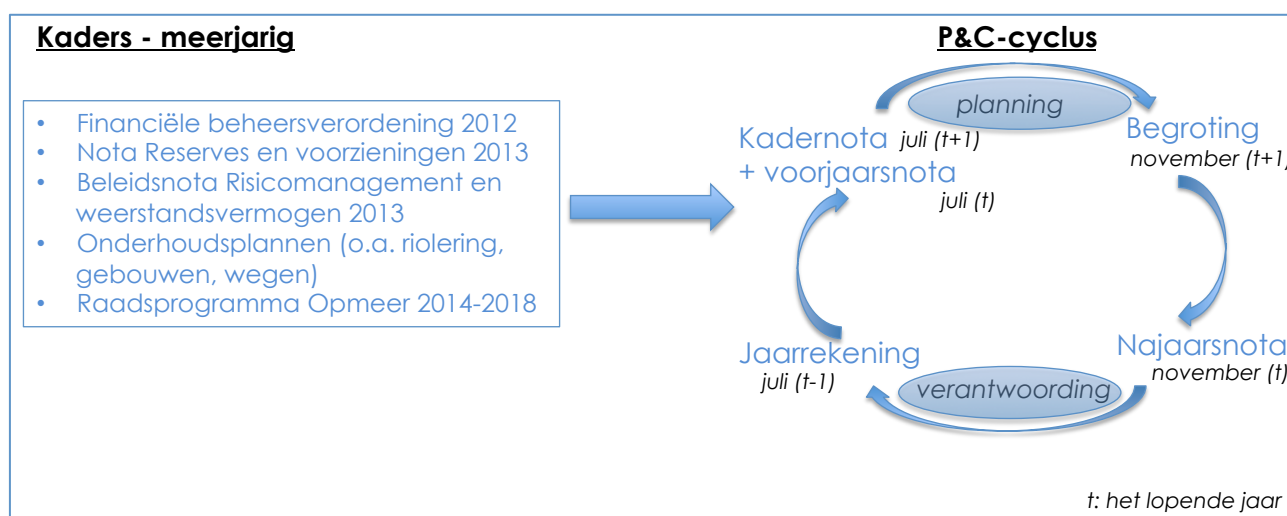
Hoe kan de informatie toegankelijk gemaakt worden voor raadsleden (en mogelijk ook voor inwoners of andere geïnteresseerden)?

Een aantal gemeenten stelt hun begroting digitaal beschikbaar, waarbij doorgeklikt kan worden naar achterliggende, cijfermatige overzichten, waarin op doelstellingsniveau of op activiteiten/productenniveau, de kostensoorten worden gepresenteerd. Ook kan er direct worden doorgeklikt naar kaderstellende documenten. Goede voorbeelden zijn o.a. te vinden bij de gemeente Groningen, de gemeente Rotterdam, de OVER-gemeenten

(Wormerland en Oostzaan) en de gemeente Ouder-Amstel. Bij deze manier van presenteren krijgen visuele aspecten veel aandacht en bestaat de mogelijkheid voor bezoekers van de website om op het gewenste detailniveau informatie te vinden. Dit is zowel zinvol richting raad als richting andere betrokkenen/geïnteresseerden en inwoners. Een voorbeeld hiervan is voorbeeld 3 in Bijlage 2, dat betrekking heeft op het product *Parkeren* van de gemeente Rotterdam.

Werkwijze in Opmeer

De RKC heeft de praktijk in Opmeer onderzocht aan de hand van de geldende beleidsdocumenten en recente P&C-documenten (zie Fig.1). Daarnaast hebben we aanvullende informatie verkregen via een interview met twee ambtenaren van de gemeente.



Figuur 1. Belangrijkste documenten en schematisch overzicht P&C-cyclus in Opmeer.

De betekenis van de verschillende documenten in de P&C-cyclus is in onderstaand overzicht weergegeven.

Document	Doel
Kadernota	Kaders en beleidsmatige keuzes op hoofdlijnen voor begroting.
Voorjaarsnota	Bijstelling van de begroting in het lopende jaar.
Begroting	Uitwerking kadernota. Allocatie van budgetten. Budgetautorisatie raad.
Najaarsnota	Bijstelling van de begroting in het lopende jaar.
Jaarrekening	Verantwoording van college over doelstellingen en budgetten begroting. Basis voor accountantscontrole.

Reserves en voorzieningen van de gemeente Opmeer

Hoe worden reserves en voorzieningen in de begroting van Opmeer toegepast? Zijn de doelen hiervan voor de raad inzichtelijk?

Als kader voor het gebruik van de reserves en voorzieningen geldt de Financiële beheersverordening 2012. De kaders voor de reserves en voorzieningen zijn uitgewerkt in

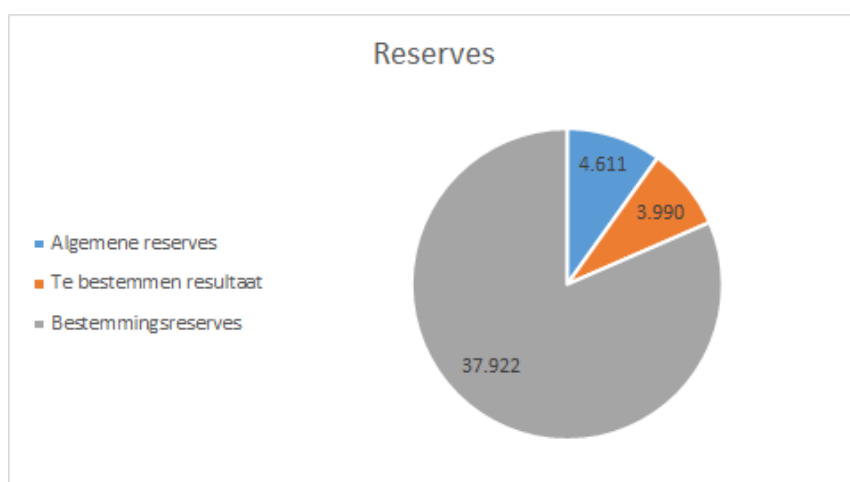
de Nota reserves en voorzieningen 2013. Deze documenten zijn door de raad vastgesteld en via extranet voor raadsleden beschikbaar. In alle P&C-documenten wordt aan de raad gerapporteerd over de ontwikkelingen van de reserves en voorzieningen.

In de nota risicomanagement en weerstandsvermogen wordt een relatie gelegd tussen de risico's van de gemeenten en de algemene reserves die noodzakelijk zijn om de effecten van het zich voordoen van deze risico's op te vangen.

Een eerste analyse op basis van de jaarstukken 2015 ziet er als volgt uit:

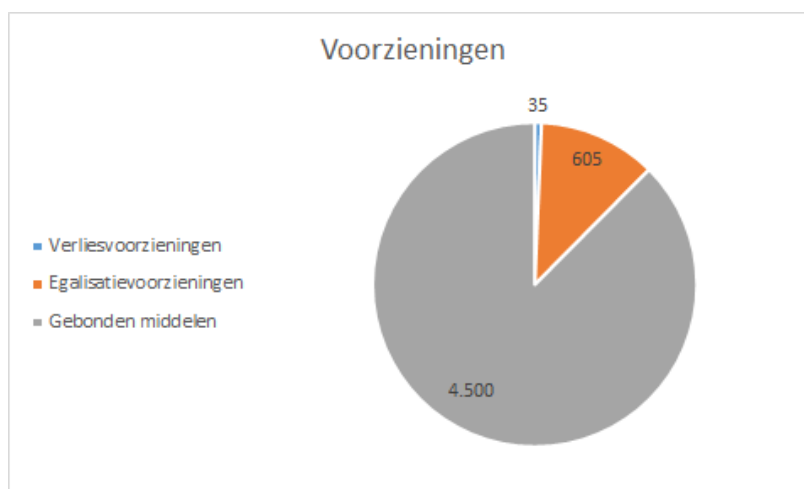
Aantal reserves:	28
Aantal voorzieningen:	4
Omvang reserves:	€ 46.523.000
Omvang voorzieningen:	€ 5.140.000

De onderverdeling is als volgt:



Figuur 2. Opbouw van de reserves in Opmeer (2015).

Het te bestemmen resultaat heeft betrekking op het rekeningresultaat 2014 en dat maakt conform de voorschriften van het BBV onderdeel uit van het eigen vermogen van de gemeente.



Figuur 3. Opbouw van de voorzieningen in Opmeer (2015).

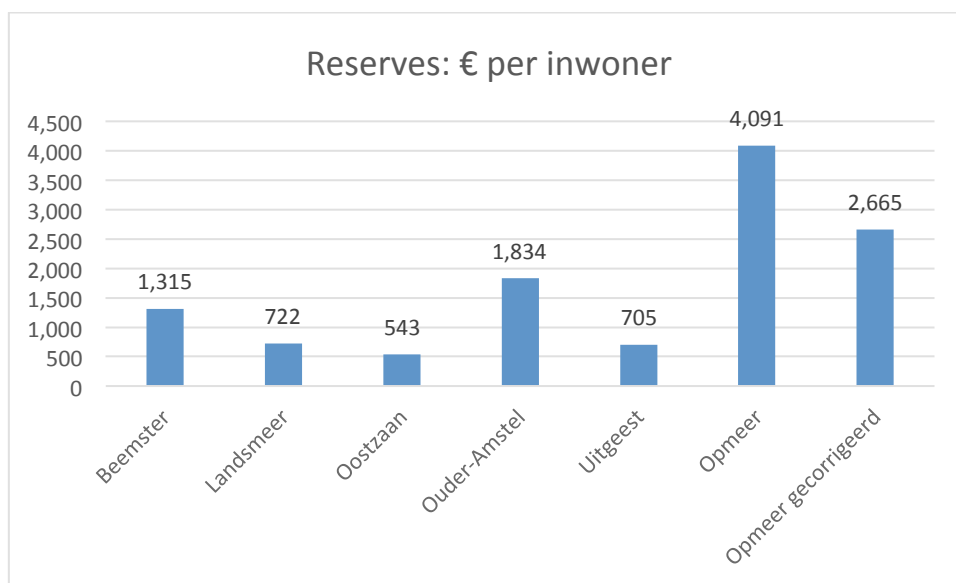
RKC Medemblik – Opmeer

Er is een beperkt aantal voorzieningen in Opmeer. Veruit de grootste is de voorziening ten behoeve van de riolering, die valt onder de 'gebonden middelen'.

Vergelijking met andere gemeenten

De RKC heeft een kleine benchmark uitgevoerd naar de positie van de reserves en voorzieningen in vergelijking met andere Noordhollandse gemeenten met een vergelijkbaar inwoneraantal. Dit levert een eerste indicatie op van de positie van reserves en voorzieningen bij de gemeente Opmeer. Er kunnen geen conclusies aan worden verbonden. Wel kan het voor de raad aanleiding zijn om er vragen over te stellen aan het college.

Een eerste indicatie is dat de reservepositie in Opmeer hoger is dan van de gemeenten waarmee is vergeleken. Dit komt overeen met een onderzoek dat Deloitte in 2015 heeft uitgevoerd. De RKC heeft echter geen uitgebreid onderzoek gedaan naar alle risico's en toekomstige ontwikkelingen bij alle benchmarkgemeenten. Daarom wordt er ook geen conclusie getrokken over de omvang van de reserves. Bij het vormen van reserves gaat het altijd om de afweging tussen middelen opzij zetten voor toekomstige lasten en risico's en het op korte termijn oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Het is van belang om een gedeeld beeld te hebben over de risicoacceptatie.

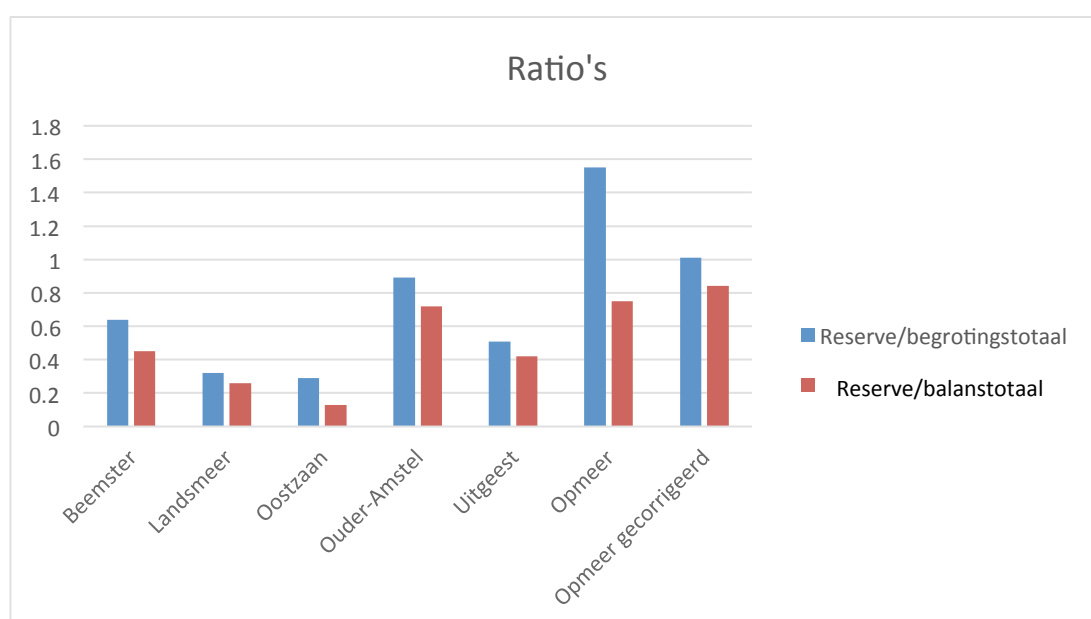


Figuur 4. Overzicht van de reserves per inwoner voor een aantal gemeenten in Noord-Holland (2015).

Bij de reserves laten we in de bovenstaande figuur naast een totaalbeeld voor Opmeer ook een gecorrigeerd beeld zien. Reden is het eigen woningbedrijf van de gemeente Opmeer. De gemeenten waarmee we Opmeer hebben vergeleken kennen deze taak niet. Daarom is er gecorrigeerd voor de reserve die hiervoor is bedoeld. Ook met deze correctie komt de reservepositie per inwoner van de gemeente Opmeer hoger uit dan van andere gemeenten. Gemeenten kunnen verschillende financieel-technische keuzes maken die invloed kunnen hebben op een goede vergelijking van de reserveposities. Niet voor niets zijn de voorstellen voor de aanpassingen van het BBV erop gericht om gemeenten in de toekomst beter met elkaar te kunnen vergelijken. Het verschil in reservepositie kan meerdere oorzaken hebben:

- Reserveringen voor grote toekomstige uitgaven. De ene gemeente doet dit consequenter dan de andere gemeente;
- Afspraken over de wijze van bekostigen. De ene gemeente neemt de onderhoudskosten geheel op in de exploitatie, de andere hanteert hiervoor ook een reserve;
- Het risicoprofiel van de gemeente en het gebruik van risicoreserves;
- Het al dan niet activeren van investeringen met een maatschappelijk nut: bij het activeren van investeringen neemt het eigen vermogen (reservepositie) toe, andere gemeenten namen de lasten in één keer².

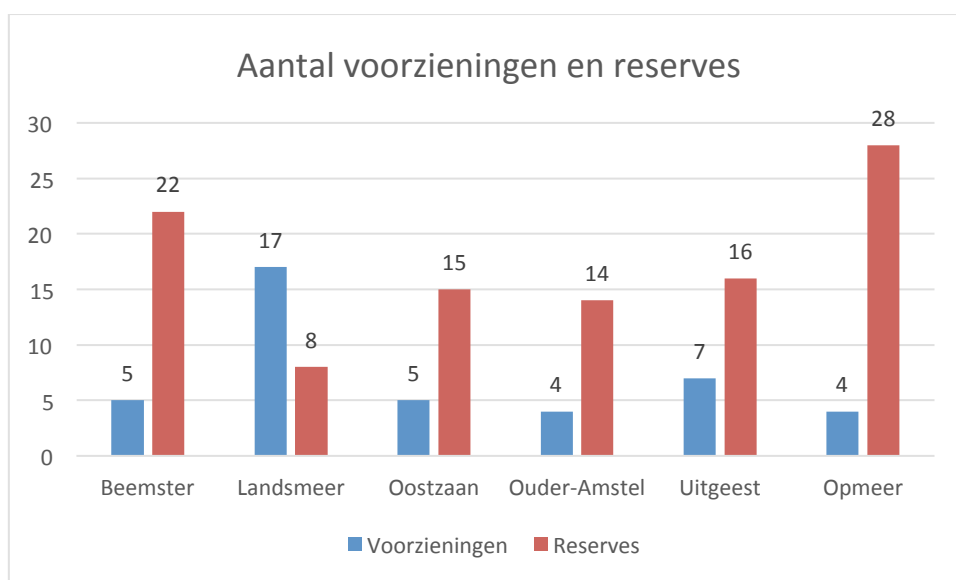
Omdat er geen absolute norm bestaat waaruit je kan concluderen of de reservepositie van een gemeente te hoog of te laag is, hebben we ook nog naar andere ratio's gekeken. Dat levert in dit geval geen ander beeld op (Fig. 5).



Figuur 5. Overzicht van ratio's (reserve/begrotingstotaal en reserve/balanstotaal) voor een aantal gemeenten in Noord-Holland (2015).

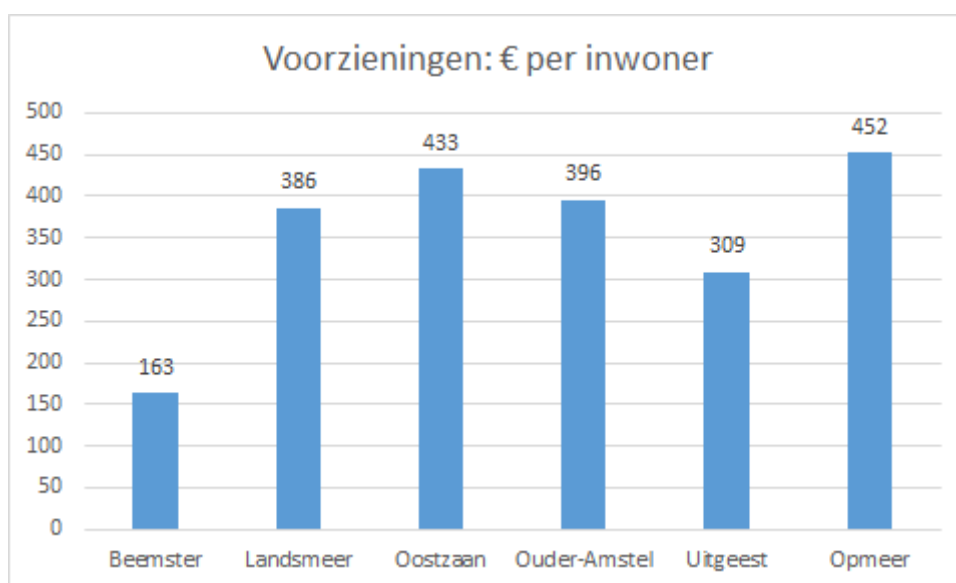
Het totale aantal reserves van de gemeenten waarmee we gemeente Opmeer hebben vergeleken, varieert van 8 (Landsmeer) tot 22 (Beemster) (zie Fig. 6). Ook op dit punt steekt Opmeer met 28 reserves (gecorrigeerd 27) er bovenuit. Het aantal voorzieningen in Opmeer is iets lager dan van de benchmarkgemeenten.

² Per 1 januari 2017 wordt het voor alle gemeenten verplicht om investeringen in maatschappelijk nut te activeren. Daarmee duurt het nog 30/40 jaar voordat alle gemeenten op dit punt vergelijkbaar zijn.



Figuur 6. Overzicht van de aantallen voorzieningen en reserves voor een aantal gemeenten in Noord-Holland (2015).

Bij de voorzieningen komt de gemeente Opmeer ook hoger uit dan de vergelijkbare gemeenten, maar dit verschil is veel minder groot (Fig. 7). Dat wordt grotendeels veroorzaakt door de voorziening die is opgebouwd voor het onderhoud van de riolering. De omvang van deze voorziening is sterk afhankelijk van toekomstige investeringen in het rioolstelsel. Het is voor de gemeenteraad van belang om inzicht te hebben hoe deze voorziening de komende jaren wordt ingezet en welke keuzes de raad daarin heeft. Het huidige rioleringsplan geldt voor de periode 2014-2018.



Figuur 7. Overzicht van hoogte van de voorzieningen per inwoner voor een aantal gemeenten in Noord-Holland (2015).

Worden reserves en voorzieningen in Opmeer zichtbaar voor de raad onderbouwd?

Uit de begroting en de jaarstukken komt het volgende beeld naar voren over de informatiewaarde van de reserves:

- In de begroting 2016 worden de onttrekkingen en toevoegingen aan de reserves en voorzieningen niet bij het overzicht reserves en voorzieningen toegelicht;
- In de jaarstukken 2014 worden de onttrekkingen en toevoegingen wel toegelicht, maar deze toelichting is technisch en moeilijk leesbaar door het gebruik van veel afkortingen. Het is opmerkelijk dat deze toelichting ontbreekt bij de jaarstukken 2015;
- In de begroting 2016 worden de doelstellingen van de reserves en voorzieningen niet toegelicht. Dit gebeurt bij de jaarstukken wel;
- De omvang van de reserves kan een relatie hebben met vastgesteld beleid. De relatie tussen het vastgestelde beleid en de omvang van de reserves wordt echter niet gelegd;
- Voorzieningen hebben in de gemeente Opmeer meestal een relatie met een onderhoudsverplichting. In de geldende onderhoudsplannen (zie kader p. 13) wordt inzichtelijk gemaakt welke kapitaalwerken uitgevoerd moeten worden (noodzakelijke onderhoudskosten) en wat op basis daarvan de bijbehorende omvang van de voorzieningen moet zijn. Deze onderbouwing is niet in P&C-documenten terug te vinden;
- Bij het interview is aangegeven dat onder- en overbestedingen van het woningbedrijf worden toegevoegd of onttrokken aan de reserve woningbedrijf (bijvoorbeeld dekking van uitgaven voor renovatie, afboeken onrendabele top nieuwbouw huurwoningen, opbrengst verkoop huurwoningen). In de aanbiedingsbrief bij de jaarrekening 2015 is dat specifiek aangegeven. Het raadsbesluit dat hierover in het verleden is genomen, is niet zo te achterhalen;
- De begroting van het woningbedrijf wordt niet apart aan de raad aangeboden, maar dit is altijd direct verwerkt in de algemene dienst. Wel gaat er een aparte jaarrekening van het woningbedrijf naar de raad: het Volkshuisvestingsverslag.
- De reserve woningbedrijf is ingesteld als risicoreserve voor de exploitatie en stichting van sociale huurwoningen. Bij het interview is gemeld, dat deze reserve voor verschillende doeleinden kan worden aangesproken als het uitgaven betreft voor verbetering van de algemene leefomgeving (bijvoorbeeld de bibliotheek of renovatie van een woonerf). Het woningbedrijf draagt voor 1/6^e bij in de door de algemene dienst geïnitieerde kosten. In de Nota reserves en voorzieningen staan bijdragen van het woningbedrijf aan 'dekking lasten investeringen algemeen' en aan de 'reserve speelvoorzieningen' apart vermeld. Er is aangegeven dat de bijdrage voor 1/6^e deel is gebaseerd op het aantal verhuureenheden in relatie tot het totale woningaantal in de gemeente. Hier is geen raadsbesluit over te achterhalen. In het kader van onderwijshuisvesting is recent ook via een raadsbesluit een € 3,5 miljoen bijdrage van het woningbedrijf vastgesteld;
- In de Nota reserves en voorzieningen staat aangegeven dat bij een aantal reserves jaarlijks rente wordt toegevoegd. In het interview is toegelicht dat dit reserves betreft waarbij behoud van koopkracht van belang is (aanschaf of vervanging van duurzame (kapitaal-)goederen). Deze afspraak ligt niet duidelijk vast.

Welke informatie heeft de raad om afwegingen te maken bij reserves en voorzieningen?

Bij de begroting en de jaarstukken vallen de volgende zaken op, als het gaat om informatie voor het maken van afwegingen door de raad:

- Bij het opstellen van de Kadernota en de begroting wordt er in principe vanuit gegaan, dat er geen bestedingsruimte zit in de bestemmingsreserves. Het is anders mogelijk om daarvoor aanpassingen (mutaties) aan te leveren bij de voorjaars-, najaars- en/of kadernota. De noodzaak om deze reserves in omvang aan te passen of te laten vrijvallen wordt elke vier jaar bij de herziening van de Nota reserves en voorzieningen geëvalueerd. De raad heeft niet veel inzicht in de vrije ruimte van bestemmingsreserves;
- In de Financiële beheersverordening staat dat de omvang van de risicoreserve minimaal éénmaal per vier jaar wordt geactualiseerd, bij de herziening van de Nota reserves en voorzieningen. Dit is voor het laatst gebeurd in 2013. Vanuit het interview kwam naar voren dat er een tussentijdse aanpassing wordt gedaan als daarvoor een aanleiding is. Begin 2015 is door Deloitte een analyse uitgevoerd van de reservepositie in verband met onderwijshuisvesting. Dit heeft geleid tot een actualisatie van de risico-inventarisatie in april 2015. De uitkomsten zijn meegenomen bij de besluitvorming rond onderwijshuisvesting en de informatie is in de jaarrekening 2015 verwerkt (Paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing);
- In de nota risicomanagement en weerstandsvermogen is een systematiek vastgesteld voor het bepalen van het weerstandsvermogen. Deze is bij de begroting 2016 niet toegepast. Wel is er in 2015 een berekening gemaakt door Deloitte die is gedeeld met het college en twee raadscommissies, waarbij geconcludeerd is dat de ratio binnen de vastgestelde marges ligt. Dit is niet verder in de raad besproken, zodat het niet voor alle raadsleden duidelijk is wat de weerstandsratio bij de begroting is;
- De raad heeft in de nota risicomanagement en weerstandsvermogen vastgesteld dat de ratio behoort te liggen tussen 1,4 en 2,0. Er zijn geen duidelijke afspraken gemaakt wat de consequenties zijn als de ratio lager ligt dan 1,4 of hoger dan 2,0;
- In de P&C-stukken staat niet toegelicht over welke reserves de raad al specifieke afspraken heeft gemaakt over de werking (systeemreserves), zoals de reserve woningbedrijf en grondbedrijf. Vanuit het interview kwam naar voren dat hier in het verleden waarschijnlijk wel besluiten over genomen zijn, maar deze zijn niet eenvoudig meer terug te vinden.

Begrotingsramingen in de gemeente Opmeer

We hebben de Kadernota's van Opmeer van 2014, 2015 en 2016 bekeken, waarin de stand van ontwikkelingen en verwachte toekomstige ontwikkelingen worden gepresenteerd. Op basis van deze inschatting van de ontwikkelingen en ramingen van de financiële doorwerking, moet de raad kaders stellen voor de uitwerking van de begroting.

Hieronder staan onze bevindingen in relatie tot de onderzoeksvragen.

Heeft de raad inzicht in aannames die worden gemaakt bij de begrotingsramingen?

- De Kadernota heeft een financieel-technische insteek; de nota begint ook met de financiële uitgangspunten;
- Daarbij zijn in de Kadernota de financiële uitgangspunten voor de begroting beschrijvend gepresenteerd, waardoor het lastig is snel - in één oogopslag - een vergelijking te maken met voorgaande jaren;
- De financiële onzekerheden en risico's worden in de Kadernota benoemd. De grote verschillen tussen meerjarenramingen in opvolgende kadernota's geven aan, dat de omstandigheden en inschattingen behoorlijk variëren/ wisselen;
- Uit het interview is naar voren gekomen dat het belangrijkste uitgangspunt bij de Kadernota het Raadsprogramma is. Daarnaast zijn belangrijke uitgangspunten vastgelegd in de vigerende onderhoudsplannen (zie kader). Deze plannen zijn door de raad vastgesteld, maar niet allemaal via extranet eenvoudig in te zien. Uiteraard zijn ze voor raadsleden wel op te vragen.

Overzicht vigerende onderhoudsplannen in de gemeente Opmeer:

- Gemeentelijk rioleringsplan (2013)
- Beheersplan openbare verlichting (2013)
- Gebouwenbeheersplan (2013)
- Onderwijshuisvesting (2008)
- Wegenbeheersplan (2013)
- Speelvoorzieningenplan (2011)
- Beheersplan kunstwerken (2015)
- Groenbeleidsplan (2013; wordt geactualiseerd in 2016)
- Sloten en waterpartijen (2013; wordt geactualiseerd in 2016)

- Er worden niet expliciet alternatieve keuzes aan de raad voorgelegd en het is ook niet duidelijk op basis van welke afwegingen het college keuzes maakt.

Welke informatie heeft de raad om afwegingen te maken bij begrotingsramingen?

Bij het interview is aangegeven dat er bij behandeling van de Kadernota in Opmeer niet veel nieuwe initiatieven zijn vanuit de raad. Er wordt primair uitgegaan van het raadsprogramma, waarover de raad overeenstemming heeft, en er ligt al een meerjarenbegroting. Meestal verandert er tussentijds niet zoveel. De ingrijpende wijzigingen in het sociale domein vormen hierop een uitzondering.

De Kadernota presenteert veel informatie. Als we kijken naar de betekenis hiervan voor de raad, vallen de volgende zaken op:

- In de Kadernota zijn de beschrijving van bestuurlijke ontwikkelingen en financiële consequenties niet zichtbaar gekoppeld: eerst de beschrijving van toekomstige ontwikkelingen en verderop een samenvatting van de financiële mutaties;
- De bijlagen - achterliggende tabellen – bevatten veel informatie met per programma-onderdeel een duidelijke toelichting. De hoeveelheid informatie en de presentatie maken het voor de raad lastig om zicht te houden op de hoofdlijnen;

- De presentatie van de samenvatting van de financiële mutaties is gekoppeld aan de programma's. De link met bestuurlijke keuzes en toekomstige ontwikkelingen is niet direct inzichtelijk;
- Bij de beschrijving van toekomstige ontwikkelingen ontbreekt (na 2014) een kort inleidend overzicht. De relatie met de programma's moet in de bijlagen worden opgezocht.

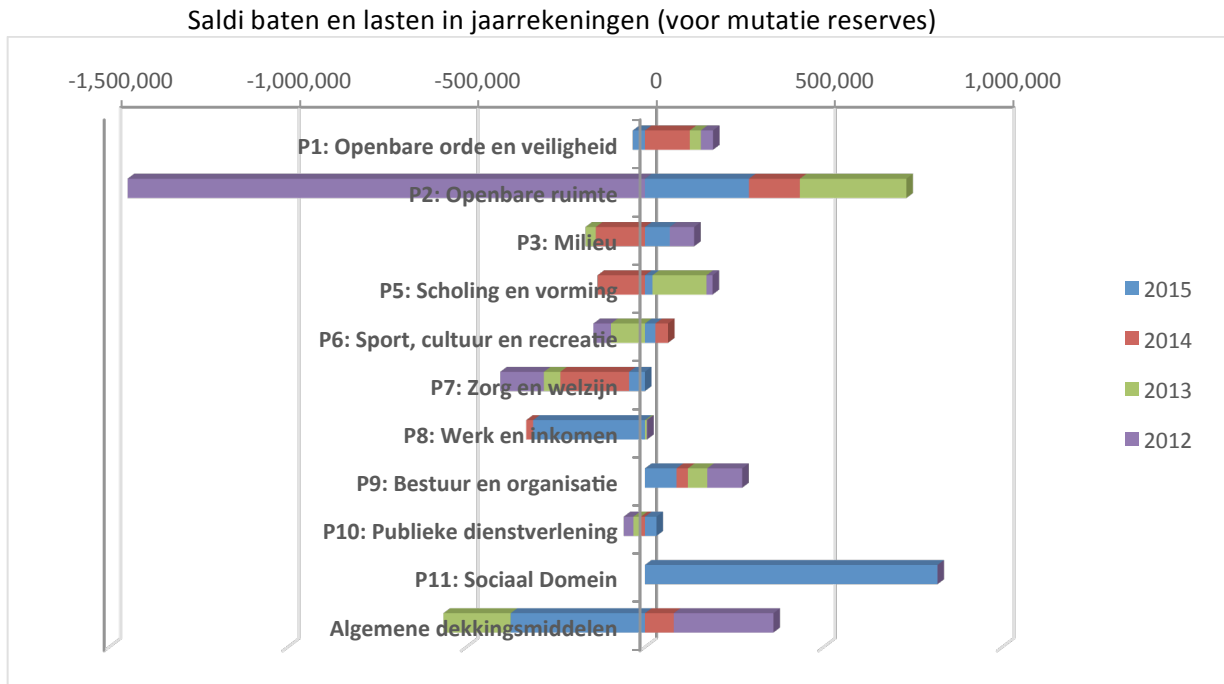
Verder merken we op dat financiële termen weinig worden toegelicht en dat er geen scenario's / mogelijke alternatieven aan de raad worden gepresenteerd. De discussie met en betrokkenheid van de raad zou hierdoor verbeterd kunnen worden.

De ramingen van onderhoudsbudgetten in de ontwerpbegroting worden gebaseerd op meerjarige onderhoudsplannen, die door de raad minimaal 1 maal per 4 jaar zijn vastgesteld (Financiële Beheersverordening 2012).

Hoe werkt de realisatie in het lopende jaar door in de bijstelling van de begroting van volgende jaren?

Een positief resultaat van de begroting wordt gestort in de reserve 'Onvoorziene Uitgaven/Investerings' (OUI) voor de Algemene Dienst. Nieuwe (onvoorziene) uitgaven en/of investeringen kunnen hieruit worden bekostigd. In de Kadernota wordt hiervan gebruik gemaakt. Daarnaast wordt in de Kadernota altijd aangegeven of een wijziging incidenteel is of structureel. Dat werkt dan weer door in de opvolgende begroting.

De RKC heeft naar de resultaten van de jaarrekening 2012 tot en met 2015 gekeken. Dat levert geen duidelijk beeld op dat er op een bepaald begrotingsprogramma te voorzichtig geraamd zou worden.



Figuur 7. Overzicht rekeningresultaten per begrotingsprogramma 2012 tot en met 2015.³

Over alle jaren is het totale rekeningresultaat positief, maar deze positieve resultaten verschillen ieder jaar per programma. Uit deze analyse komt geen duidelijk patroon naar voren.

Conclusie en aanbevelingen

De RKC heeft de verschillende P&C-documenten die de raad van Opmeer jaarlijks ontvangt, onderzocht. Daarbij hebben we specifiek gekeken naar de informatie over reserves, voorzieningen en begrotingsramingen. We stellen vast dat de stukken gedetailleerd zijn uitgewerkt en dat de raad veel informatie ontvangt bij verschillende P&C-stukken. De presentatie van de P&C-documenten, die de raad van Opmeer jaarlijks ontvangt wordt regelmatig aangepast aan veranderende omstandigheden.

Op basis van dit korte onderzoek doen we hieronder een aantal aanbevelingen om de informatiewaarde van deze documenten te verbeteren en om het proces van behandeling in de P&C-cyclus te verbeteren.

Algemeen

Een eerste algemene aanbeveling betreft de beschikbaarheid van documenten:

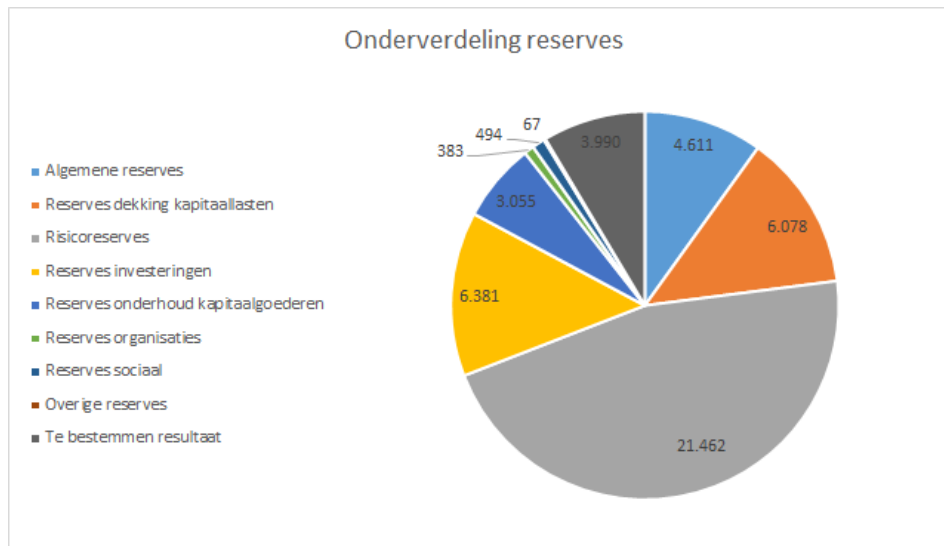
- De raad kan vragen om een digitaal toegankelijk overzicht van alle relevante besluiten, verordeningen, nota's en beheersplannen (bv. via extranet).

³ De verschillen op programma 4, ruimtelijke en economische ontwikkeling, waren in de crisisjaren zeer groot en hangen samen met de afboekingen in de grondexploitaties. Deze resultaten rekenden uiteindelijk af met de reserve grondbedrijf. Voor de overzichtelijkheid van de grafiek hebben we dit programma niet opgenomen in de grafiek.

Aanbevelingen: reserves en voorzieningen

Bij de diverse P&C-stukken wordt veel informatie verstrekt over de reserves en voorzieningen. Feit is, dat deze materie voor veel raadsleden financieel-technisch is en moeilijk te doorgronden. De RKC verwacht dat de informatiewaarde voor de raadsleden kan toenemen als:

1. De onderverdeling en verloop van reserves meer worden gevisualiseerd. Wij hebben in deze rapportage daar voorbeelden van laten zien;
2. Meer inzicht wordt gegeven in systeemreserves. Dus over welke reserves zijn over de werking al afspraken gemaakt met de raad? Daarbij geldt ook dat de werking van deze reserves eenvoudig te vinden moet zijn voor de raad;
3. De bestemmingsreserves worden onderverdeeld in lasten die niet te beïnvloeden zijn (b.v. reserves kapitaallasten) en reserves waar meer vrijheid in zit voor de raad. Dit kan door de onderverdeling van de reserves op een andere wijze weer te geven. Hieronder staat daarvan een voorbeeld:



Figuur 8. Voorbeeld weergave van onderverdeling van reserves.

In bovengenoemde indeling zijn de algemene reserves geheel vrij in te zetten en de reserves dekking kapitaallasten geheel niet. Binnen dit continuüm heeft de raad meerdere keuzes bij de reserves. Bij de risicoreserves en de reserves sociaal domein gaat het om risico-inschatting en risico-acceptatie. Bij de kapitaalgoederen kan de raad de omvang beïnvloeden door verandering van het gewenste kwaliteitsniveau. Bij investeringen gaat het over het heroverwegen van een investeringsbeslissing.

4. Er expliciet een oordeel wordt gegeven of de reserve volstaat voor de komende jaren;
5. Ook in de begroting een toelichting wordt gegeven van de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves en voorzieningen bij het overzicht van de reserves en voorzieningen, ook als er structureel niet wordt onttrokken en dat de doelstellingen worden opgenomen bij ieder P&C-document;
6. Er bij een volgende herziening van de Nota reserves en voorzieningen de volgende aanpassingen worden gedaan:

RKC Medemblik – Opmeer

- a. Een expliciet onderscheid opnemen tussen risico's die door een voorziening worden afgedekt en risico's die door een reserve worden afgedekt. Veel gemeenten hanteren daarvoor het volgende schema:

		Kans voordoen van verplichting, verlies of risico.		
		Zeker	Waarschijnlijk	Niet uit te sluiten
Omvang financieel te bepalen?	Ja	Crediteurenschuld	Voorziening	Paragraaf W&R
	Is in te schatten	Voorziening	Voorziening	Paragraaf W&R
	Nee	Paragraaf W&R	Paragraaf W&R	Paragraaf W&R

W&R: weerstandsvermogen en risicobeheersing

- b. Afspraken opnemen hoe vaak de algemene risicoreserve wordt geactualiseerd.
- c. Afspraken opnemen wanneer er wel of geen rente wordt toegerekend aan een reserve. Dat wordt nu niet in de Nota reserves en voorzieningen geregeld.
- d. Afspraken opnemen over welke informatie over reserves en voorzieningen worden opgenomen in de P&C-documenten. In de huidige nota wordt dat niet geregeld.
7. Er bij een volgende herziening van de Nota weerstandsvermogen:
- a. een debat plaatsvindt tussen raad en college over de gewenste risicoacceptatie.

En er daarnaast de volgende aanpassingen worden gedaan:

- b. Afspraken maken over de consequenties als het weerstandsvermogen niet uitkomt tussen 1,4 en 2,0.
- c. Afspraken opnemen dat de uitkomsten van de berekening van het weerstandsvermogen wordt opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en de jaarstukken.

Aanbevelingen: begrotingsramingen

8. Leg in de Kadernota een duidelijke link tussen bestuurlijke en financiële ontwikkelingen: combineer toelichting van een ontwikkeling met inzicht in financiële gevolgen. Overweeg de mogelijkheid van een gecombineerde presentatie (bestuurlijk en financieel) op hoofdlijnen en maak afspraken welke informatie daarvoor nodig is. Daardoor hoeft er veel minder papier geproduceerd te worden en wordt het inzicht voor de raad vergroot. Maak daarbij gebruik van de gegeven goede voorbeelden.
9. Geef bij de presentatie van ontwikkelingen in de Kadernota een rangorde aan: noodzakelijk, onvermijdelijk of wenselijk. Dit geeft de raad inzicht in de keuzemogelijkheden.
10. Daarnaast kan het gebruik van scenario's, waarbij het effect op reserves/voorzieningen is aangegeven, keuzemogelijkheden en onzekerheden voor de raad inzichtelijk maken. Dit kan de raad helpen bij de kaderstelling.

Tot slot

We willen mevr. A. van der Velden en dhr. S. Snoek bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek.

De Rekenkamercommissie Medemblik - Opmeer

Bijlage 1 Referenties

Gemeente Opmeer

Beleidsnota Risicomanagement en weerstandsvermogen (2013).

Deloitte (2015). Analyse reservepositie Gemeente Opmeer

Financiële beheersverordening 2012

Jaarstukken 2014

Kadernota 2014, 2015, 2016

Nota reserves en voorzieningen 2013

Najaarsnota 2015 (behandeld in de raad van 15 nov. 2015)

Programmabegroting 2014, 2015 en 2016 (behandeld in de raad van 15 nov. 2015)

Productenraming 2015

Raadsprogramma Opmeer 2014-2018, Samenwerken aan duurzame zorg, werk en welzijn

Volkshuisvestingsverslag en Jaarrekening Woningbedrijf 2015

Overige referenties

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten:

wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2016-04-14

Begrotingen en jaarstukken van de gemeenten Beemster, Landsmeer, Oostzaan, Ouder-Amstel en Uitgeest.

Gemeentewet.

Ministerie BZK (2015). Hoofdpijnen vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Ministerie BZK (2016). Regeling beleidsindicatoren.

Ministerie BZK (2016). Wijziging regeling kengetallen.

Randstedelijke rekenkamer (2008). Bijsturen met de begroting. Een analyse van de begrotingscyclus in 2007. Provincie Noord-Holland.

Randstedelijke rekenkamer (2010). Reserves juist bestemd? Onderzoek naar de onderbouwing van de reserves van de provincie Noord-Holland.

Rekenkamer Amsterdam (2014). Rekenkamerbrief: Verdieping informatiewaarde van de begroting.

Rekenkamer Amsterdam (2013). Notitie bijeenkomst Informatiewaarde begroting.

Voorbeelden bij het rapport Informatiewaarde begroting.

Rekenkamercommissie Wassenaar, Oegstgeest, Voorschoten / Deloitte (2013). Onderzoek Reserves, voorzieningen en omgaan met risico's.

Websites van gemeenten

begroting.groningen.nl

begroting.rotterdam.nl

oostzaan.begrotingsapp.nl/programmabegroting-2015-2018

ouder-amstel.begrotingsapp.nl/programmabegroting-2016

utrecht.begroting-2016.nl

wormerland.begrotingsapp.nl/programmabegroting-2015---2018/programma/inleiding

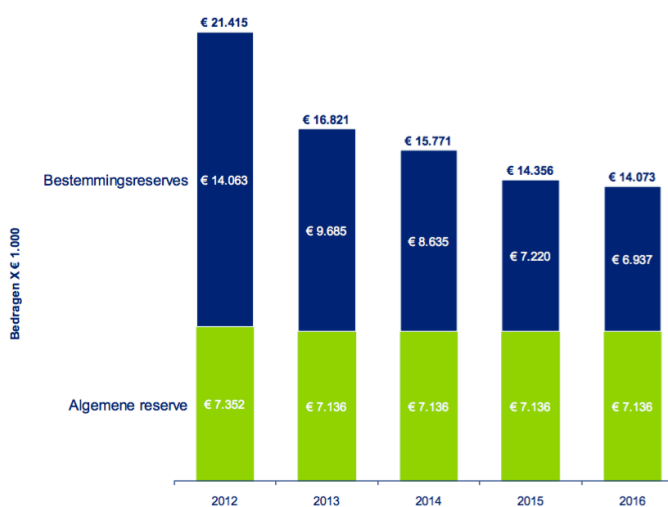
www.begrotingsapp.nl/Referenties/Gemeente-Oostzaan-en-gemeente-Wormerland

Bijlage 2 Voorbeelden van andere gemeenten: visualisatie in P&C-documenten

Voorbeeld 1: verdeling van baten/lasten visueel over kostencategorieën, gemeente Groningen: deelprogramma onderhoud en beheer openbare ruimte (begroting 2016)

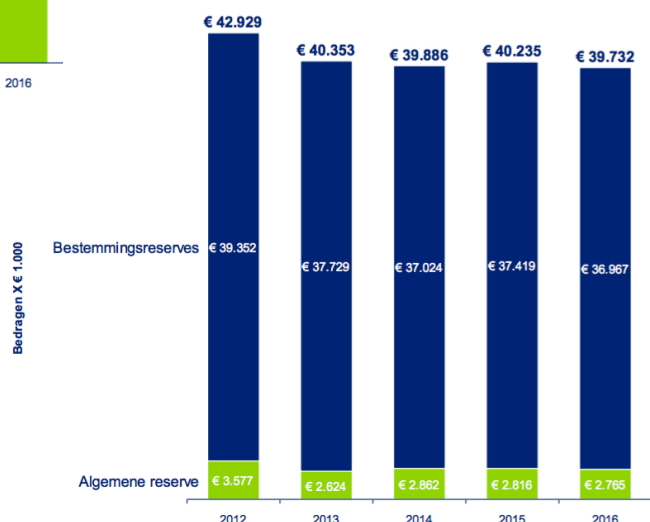


Voorbeeld 2: inzicht in verloop verhouding bestemmingsreserves ten opzichte van de algemene reserve (Rekenkamer Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest / Deloitte, 2013)

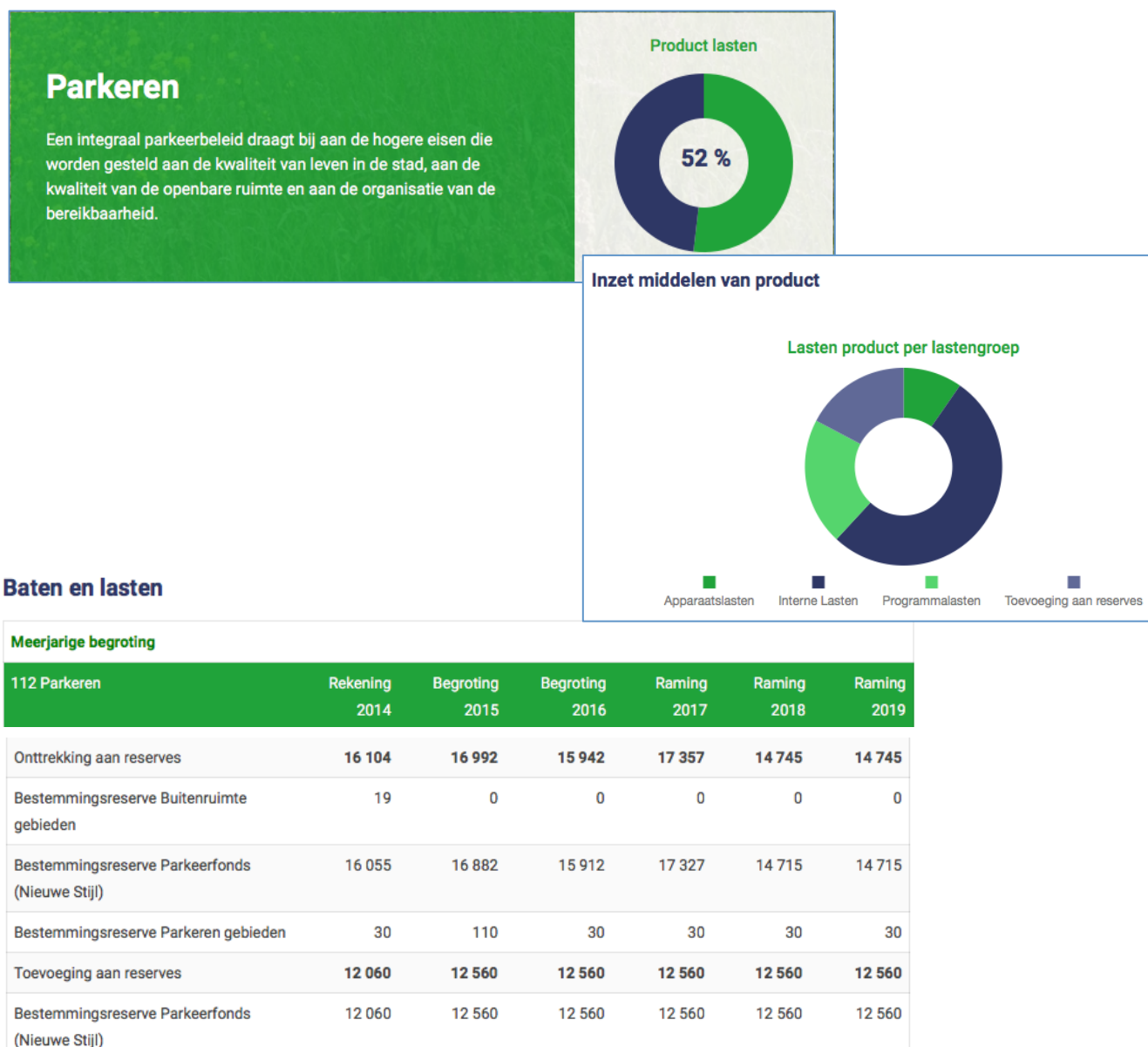


Gemeente Oegstgeest: diverse bestemmingsreserves worden ingezet en nemen af. Dit is een indicatie dat deze bestemmingsreserves worden ingezet voor het doel waarvoor zij gevormd zijn.

Gemeente Voorschoten: de hoogte van de bestemmingsreserves blijft vrij constant. Dit is een indicatie dat er sprake kan zijn van een relatief groot spaarbedrag in de bestemmingsreserves.



Voorbeeld 3: een product (gemeente Rotterdam):
Programma: Verkeer en Vervoer – Product: Parkeren⁴



Reserves

Er vinden toevoegingen en onttrekkingen plaats ten gunste respectievelijk ten laste van met name de bestemmingsreserve Parkeerbonds. Deze reserve is gevormd door respectievelijk de afdracht uit de opbrengst parkeren en de dekking van het tekort op de exploitatie van de garages uit het Bouw & Investeringsprogramma Stallen & Parkeren.

⁴ De afbeeldingen en tekst bij voorbeeld 3 is samengesteld uit informatie van verschillende webpagina's.

Voorbeeld 4: Visualisatie om de financiële keuzevrijheid voor de raad inzichtelijk te maken (uit rapportage van de Rekenkamer Amsterdam, 2013)

In de presentatie kan gebruik worden gemaakt van stoplichtkleuren om de beleidsvrijheid van de raad aan te geven (bv. RK Amsterdam, 2013).

Tabel 3. Voorbeeld flexibiliteit van de kosten, geïnspireerd op kostentabel begroting gemeente Rotterdam voor het beleidsveld Volksgezondheid

Bedragen x €1000	R2011	2012	2013	2014	2015	2016
Volksgezondheid						
Totale baten	12.346	11.601	12.652	12.624	12.624	12.624
Bijdragen rijk en medeoverheden	9.327	7.535	7.688	7.687	7.687	7.687
Opbrengsten derden	2.573	3.654	4.621	4.622	4.622	4.622
Overige baten	446	412	343	315	315	315
Totale lasten	26.085	25.957	27.370	26.947	24.940	24.941
Programmakosten	8.200	8.839	9.979	9.862	7.917	7.917
Inkopen en uitbestede werkzaamheden	3.798	5.101	5.396	5.392	5.396	5.396
Subsidies en andere inkomensoverdrachten	4.283	3.618	4.463	4.350	2.401	2.401
Kapitaallasten	116	120	120	120	120	120
Overige lasten	3	0	0	0	0	0
Apparaatkosten	17.858	17.118	17.391	17.085	17.023	17.024
Personeel	13.300	12.746	12.560	12.358	12.367	12.367
Inhuur	688	424	438	432	433	433
Materieel	1.601	1.129	1.105	1.104	1.108	1.108
Overige apparaatslasten (incl. interne lasten)	2.269	2.819	3.288	3.191	3.115	3.116
Saldo voor reservering	-13.739	-14.356	-14.718	-14.323	-12.316	-12.317
Onttrekking aan reserves	0	0	0	0	0	0
Toevoeging aan reserves	0	0	0	0	0	0
Saldo na reservering	-13.739	-14.356	-14.718	-14.323	-12.316	-12.317
Saldo na maximale afbouw			-14.400	-13.850	-11.200	-10.500

Legenda

Kleurcode	Mogelijkheden voor vrije ruimte vanuit perspectief van 2013
	0-5%
	5-25%
	25-100%

Bijlage 3 Bestuurlijke reactie



Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer
Postbus 45
1687 ZG WOGNUM

Ons Kenmerk



16.0011113

Datum

11 oktober 2016

Afdeling

Control

Onderwerp: bestuurlijke reactie Rekenkamerbrief

t.a.v. voorzitter: H. Wokke

Geachte voorzitter en leden van de Rekenkamercommissie,

Op 12 september jl. heeft u ons het concept van de Rekenkamerbrief met daarin de uitkomsten van een kort onderzoek naar de informatiewaarde van relevante documenten m.b.t. reserves, voorzieningen en begrotingsramingen voor bestuurlijk wederhoor doen toekomen.

Op 30 september jl. heeft u betreffend concept aan de portefeuillehouder Financiën toegelicht.

Onder dankzegging voor het door u uitgevoerde onderzoek, delen wij u mede de conclusies van uw brief te onderschrijven en de aanbevelingen op te volgen.

Uw aanbevelingen zullen worden uitgewerkt in maatregelen welke voor het eerst zullen worden toegepast m.b.t. de Kadernota 2017, resp. de begroting 2018.

Vragen

Hebt u vragen, dan kunt u tussen 09.00 – 10.00 uur contact opnemen met J.J.H. Snoek, telefoon 0226 – 36 3333 of via email jjhsnoek@opmeer.nl.

Met vriendelijke groet,


M.A.S. Winder
Gemeentesecretaris

G.J.A.M. Nijpels
Burgemeester gemeente Opmeer

