

BESTUREN MET MINDER RESERVES?

Een onderzoek naar het beleid, de uitvoering en de informatieverzorging
aangaande reserves en voorzieningen in de gemeente Cranendonck

Cranendonck, 5 december 2008

De Rekenkamercommissie Cranendonck bestaat uit:
Drs. Jan van den Heuvel (voorzitter)
Drs. Angelique Hubens (lid en penningmeester)
Drs. Arno Uijlenhoet (lid en secretaris)

VOORWOORD

Dit onderzoeksrapport is in eigen beheer van de rekenkamercommissie tot stand gekomen. Het onderzoek is uitgevoerd door Arno Uijlenhoet. Dit rapport is gebaseerd op het materiaal dat is verzameld tijdens het dossieronderzoek en de interviews met raadsleden, de wethouder Financiën en vertegenwoordigers van het ambtelijk apparaat. Het onderzoek heeft plaatsgehad in de periode april – oktober 2008.

De rekenkamercommissie is erkentelijk voor de medewerking van de verschillende respondenten aan dit onderzoek. Voorts dankt zij de medewerkers van het archief die Arno Uijlenhoet ruimschoots in de gelegenheid hebben gesteld om de benodigde dossiers te onderzoeken.

Drs. Jan van den Heuvel
Voorzitter rekenkamercommissie

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1. INLEIDING.....	1
1.1 AANLEIDING ONDERZOEK.....	1
1.2 DOELSTELLING EN CENTRALE VRAAGSTELLING	1
1.3 ONDERZOEKSVRAGEN	2
1.4 NORMENKADER.....	2
1.5 AFBAKENING EN AANPAK.....	2
1.6 LEESWIJZER	3
HOOFDSTUK 2. OVER RESERVES EN VOORZIENINGEN.....	5
2.1 INLEIDING.....	5
2.2 RESERVES EN VOORZIENINGEN.....	6
2.3 BESPAARDE RENTE	7
HOOFDSTUK 3. BELEIDSKADER R&V	9
3.1 INLEIDING.....	9
3.2 ACTUALITEIT BELEIDSKADER	9
3.3 TRANSPARANTIE BELEIDSKADER	11
3.4 STUURBAARHEID BELEIDSKADER.....	13
3.5 BEVINDINGEN SAMENGEVAT	16
HOOFDSTUK 4. UITVOERING R&V-BELEID	17
4.1 INLEIDING.....	17
4.2 ONGANG MET RESERVES, VOORZIENINGEN EN BESPAARDE RENTE	17
4.3 STURING OP RESERVES EN VOORZIENINGEN.....	23
4.4 VERMOGENSPOSITIE GEMEENTE CRANENDONCK	29
4.5 BEVINDINGEN SAMENGEVAT.....	34
HOOFDSTUK 5. INFORMATIEVERZORGING R&V	37
5.1 INLEIDING.....	37
5.2 ACTUALITEIT INFORMATIEVERZORGING	37
5.3 TRANSPARANTIE EN STUURBAARHEID INFORMATIEVERZORGING	38
5.4 BEVINDINGEN SAMENGEVAT.....	40
HOOFDSTUK 6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	41
6.1 INLEIDING.....	41
6.2 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN.....	41
6.3 CONCLUSIE	43
6.4 AANBEVELINGEN	44
BIJLAGE I: GELDENDE WET- EN REGELGEVING	47
BIJLAGE II: GELDEND BELEID R&V.....	51
BIJLAGE III: STAAT VAN R&V 2008	55
BIJLAGE IV: LIJST VAN GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN.....	57
BIJLAGE V: LIJST VAN RESPONDENTEN	59

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING ONDERZOEK

Het onderwerp reserves en voorzieningen roept bij veel raadsleden een wat ongemakkelijk gevoel op. Door het financieel-technische karakter ervan wordt het als een weerbarstig onderwerp ervaren. Mede om die reden wordt het onderwerp vaak overgelaten aan raadsleden met expertise op dit terrein. Tegelijkertijd realiseert men zich terecht, dat het onderwerp reserves en voorzieningen van wezenlijk belang is. Het raakt het hart van dé bevoegdheid van de gemeenteraad: het budgetrecht, het recht om budgetten te bestemmen voor een bepaald doel (allocatie) en ter beschikking te stellen voor het doen van uitgaven (autorisatie).

Reserves en voorzieningen kunnen namelijk enerzijds 'bronnen' vormen voor de begroting (de exploitatie), ter financiering van beleid, producten en diensten, anderzijds vormen zij financiële 'potjes' om risico's af te dekken (algemene reserves), om projecten te financieren (bestemmingsreserves) en om onvermijdbare uitgaven te doen (voorzieningen). De omgang met reserves en voorzieningen is met andere woorden bepalend voor de financiering en continuïteit van de publieke taakuitoefening van de gemeente. Ondanks of juist gegeven de complexe aard van de materie, verdient het onderwerp reserves en voorzieningen daarom volle aandacht.

In de gemeente Cranendonck spitst de discussie rond het onderwerp reserves en voorzieningen zich toe tot de vraag, op welke manier deze vermogensbestanddelen kunnen bijdragen aan een verbetering van het structurele resultaat van de gemeente. Waargenomen wordt dat sinds jaren het structurele rekeningresultaat negatief is, terwijl het incidentele resultaat op de algemene dienst al jaren een positief beeld laat zien. Dit resultaat is telkens zelfs zodanig positief dat ook het rekeningssaldo (voor bestemming) steeds positief is, zoals uit bijgaande tabel blijkt. De reservepositie is hierdoor de afgelopen jaren verbeterd. Deze positie is in 2005 voorts aanzienlijk verbeterd als gevolg van de verkoop van de aandelen uit het energiebedrijf NRE.

Tabel 1. Rekeningsaldi algemene dienst (in €)¹

	2004	2005	2006	2007
Structureel	-/- 345.500	-/- 566.000	-/- 463.500	-/- 772.235
Incidenteel	834.373	1.547.032	3.671.241	2.669.098
Saldo voor bestemming*	488.873	981.032	3.207.741	1.896.863

* = saldo exclusief saldo voorgaande jaren en bijzondere baten

1.2 DOELSTELLING EN CENTRALE VRAAGSTELLING

Deze actuele discussie en het belang van het geven van adequate invulling aan het budgetrecht door de gemeenteraad, heeft de rekenkamercommissie Cranendonck doen besluiten om onderzoek te doen naar het beleid rondom reserves en voorzieningen, de uitvoering ervan en de wijze waarop de informatieverzorging over reserves en voorzieningen is georganiseerd. Met het onderzoek stelt de rekenkamercommissie zich ten doel om op voornoemde punten inzicht te verschaffen en zo nodig verbetervoorstellen te doen.

Gegeven de voorgaande doelstelling staat in het onderzoek de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre is het beleid, de uitvoering en de informatieverzorging ten aanzien van reserves en voorzieningen adequaat met het oog op de politiek sturende en controlerende rol van de gemeenteraad?

¹ Bron: Programmarekeningen 2004 - 2007

1.3 ONDERZOEKSVRAGEN

De voornoemde onderzoeksvraag is door de rekenkamercommissie Cranendonck nader uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. *Is er sprake van een actueel en helder beleidskader met betrekking tot reserves en voorzieningen?*
2. *In welke mate zijn de uitgangspunten en normen, mede ten aanzien van de individuele reserves en voorzieningen, hanteerbaar?*
3. *Op welke wijze wordt het beleid, gegeven de daarvoor geldende eisen, ten uitvoer gebracht?*
4. *Wat is de toereikendheid en eventuele ruimte in de betreffende reserves en voorzieningen?*
5. *Op welke wijze is de informatieverzorging tussen het college en de gemeenteraad over de uitvoering georganiseerd?*

1.4 NORMENKADER

Om de onderzoeksvragen en daarmee de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is het van belang om aan te geven op welke wijze wordt omgegaan met de gehanteerde begrippen. Hieronder wordt het normenkader zoals verwoord in het onderzoeksvoorstel van de rekenkamercommissie nader uitgewerkt.

Om als gemeenteraad op een adequate manier met reserves en voorzieningen te kunnen omgaan is het in de eerste plaats van belang dat de gemeente beschikt over een actueel beleidskader bestaande uit heldere uitgangspunten en normen (zie onderzoeksvragen 1 en 2). Een actueel beleidskader is in de eerste plaats in lijn met de geldende wet- en regelgeving. Met andere woorden, het gemeentelijke beleidskader aangaande reserves en voorzieningen moet voldoen aan het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en aan de eigen interne financiële verordening². Gegeven de controlerende rol van de raad moet een beleidskader in de tweede plaats transparant zijn, toegankelijk en eenvoudig te begrijpen. In de derde plaats dienen de beleidskaders en de daarin opgenomen uitgangspunten en normen voldoende stuurbaar te zijn. Zonder stuurbare normen is een goede informatieverzorging moeilijk, laat staan een adequate controle op en bijsturing van de uitvoering van het beleid.

Vervolgens is het van belang dat ook de uitvoering van het reserve- en voorzieningenbeleid plaatsvindt in lijn met de geldende wet- en regelgeving en aldus aansluit bij de vastgestelde beleidskaders (zie onderzoeksvraag 3). Dit geldt zowel voor de omgang met reserves en voorzieningen in algemene zin als voor de sturing op individuele reserves en voorzieningen. Een belangrijk punt in dit verband is dat reserves en voorzieningen met enige regelmaat op nut en noodzaak worden geëvalueerd. De vraag is in hoeverre dat ook gebeurt.

Om een compleet beeld te krijgen van de uitvoering van het reserve- en voorzieningenbeleid is het ook van belang te kijken naar de vermogenspositie van de gemeente Cranendonck (zie onderzoeksvraag 4). De vraag is hoe die zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld en hoe die kan worden beoordeeld, mede in het licht van de risico's en ambities van de gemeente.

De mate waarin de informatieverzorging toereikend is met het oog op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad (zie onderzoeksvraag 5), wordt door verschillende factoren bepaald. Om als gemeenteraad goed te kunnen sturen op het onderwerp reserves en voorzieningen is het van belang dat de diverse rapportages gemakkelijk door raadsleden zijn te begrijpen en eenvoudig zijn te relateren aan het geldende beleid. Daarnaast moet de informatievoorziening stuurbaar zijn in die zin dat het voldoende handvatten biedt voor sturing en controle.

1.5 AFBAKENING EN AANPAK

Dit onderzoek richt zich op de periode 2004 tot heden. Voor deze periode is gekozen vanwege het feit dat met ingang van het begrotingsjaar 2004 het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) in werking

² Voor een toelichting op het BBV en de interne verordening zie bijlage I

is getreden. Daarmee is het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 komen te vervallen. Het BBV vormt het wettelijke kader voor reserves en voorzieningen. Het stelt onder meer strikte eisen aan de verwerking en presentatie van reserves en voorzieningen in de begroting en jaarrekening.

In onderstaande tabel worden per ultimo 2007, in zowel aantallen als geldelijke bedragen, de reserves en voorzieningen weergegeven die in het onderzoek zijn betrokken.

Tabel 2: Reserves en voorzieningen, aantallen en bedragen³

Reserves en voorzieningen	Aantallen	Bedragen in €
Reserves	21	25.670.238
Algemene reserve(s)	3	9.185.000
Bestemmingsreserves	16	12.281.627
Reserves grondexploitatie	2	4.203.611
Voorzieningen	13	2.567.644
Van derden verkregen middelen	4	140.958
Overige voorzieningen	9	2.426.686
Totaal	34	28.237.882

De externe accountant besteedt bij de jaarrekeningcontrole ook aandacht aan de reserves en voorzieningen. De controle richt zich dan vooral op financiële getrouwheids- en rechtmatigheidsaspecten. Om zoveel mogelijk doublures met de rol en taak van de externe accountant te beperken ligt het accent bij het onderzoek van de rekenkamercommissie, naast de rechtmatigheid in niet financiële zin, op de mate waarin het beleid aangaande reserves en voorzieningen daadwerkelijk zijn beslag krijgt in de begrotingsuitvoering over de periode 2004 - 2008, in de wijze waarop wordt gestuurd op de vermogenspositie en op de wijze waarop de informatieverzorging tussen het college en de gemeenteraad is georganiseerd. Wel heeft de rekenkamercommissie de bevindingen van de accountant bij het onderzoek betrokken.

Het onderzoek van de rekenkamercommissie naar de reserves en voorzieningen van de gemeente Cranendonck omvatte twee stappen. Allereerst werd op basis van dossieronderzoek de stand van zaken omtrent het vigerende beleid, de uitvoering en de informatieverzorging ten aanzien van reserves en voorzieningen in kaart gebracht⁴. Vervolgens zijn de bevindingen getoetst in interviews met raadsleden, de wethouder Financiën en vertegenwoordigers van het ambtelijke apparaat⁵.

1.6 LEESWIJZER

Het vervolg van dit rapport bestaat uit een vijftal hoofdstukken. Voor een goed begrip van reserves en voorzieningen en de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad is enige achtergrondkennis vereist. Die wordt in hoofdstuk 2 gegeven.

In hoofdstuk 3 wordt het beleidskader behandeld dat de gemeente Cranendonck hanteert voor haar reserves en voorzieningen. Conform het normenkader wordt bekeken of het beleidskader aansluit bij de eisen uit het BBV en de interne verordening, of het voldoende transparant is en eenvoudig te begrijpen en/of voldoende stuurbaar (specifiek, meetbaar) is geformuleerd.

Hoofdstuk 4 handelt vervolgens over de uitvoering van het beleid. In dit hoofdstuk staat de omgang met individuele reserves en voorzieningen centraal evenals de sturing op de vermogenspositie van de gemeente.

In hoofdstuk 5 wordt vervolgens ingegaan op de informatieverzorging. In de eerste plaats wordt bekeken of en in hoeverre de informatieverzorging aansluit bij de geldende wet- en regelgeving. Vervolgens wordt nagegaan of de informatieverzorging voldoende toegankelijk en stuurbaar is. De

³ Bron: Programmarekening 2007

⁴ Voor lijst geraadpleegde documenten zie bijlage II

⁵ Voor lijst respondenten zie bijlage III

vraag staat centraal in hoeverre de gemeenteraad aan de hand van beschikbare informatie kan sturen en controleren.

Tot slot bevat hoofdstuk 6 de voornaamste conclusies en aanbevelingen. Aan de hand van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken, worden de vijf onderzoeksvragen beantwoord, waarna vervolgens antwoord op de centrale onderzoeksvraag gegeven wordt. De conclusies geven vervolgens aanleiding om enkele aanbevelingen te formuleren.

HOOFDSTUK 2. OVER RESERVES EN VOORZIENINGEN

2.1 INLEIDING

Het onderwerp reserves en voorzieningen raakt het hart van dé bevoegdheid van de gemeenteraad: het budgetrecht, het recht om budgetten te bestemmen (te alloceren) en ter beschikking te stellen (te autoriseren) ten behoeve van de Cranendonckse samenleving. Dit budgetrecht oefent de gemeenteraad primair uit bij het vaststellen van de begroting. In het begrotingsproces, startend met de voorjaarsnota, weegt de gemeenteraad af welke activiteiten het belangrijkste zijn en wordt het college uiteindelijk gemachtigd tot het doen van uitgaven tot een bepaald bedrag met het oog op het realiseren van bepaalde doelen. Tegelijkertijd wordt bepaald met behulp van welke middelen de doelen en activiteiten worden gefinancierd, uit lopende inkomsten (exploitatie inkomsten, belastinginkomsten en algemene of specifieke uitkeringen van het rijk) of kapitaalinkomsten (bespaarde rente op reserves, de inzet van reserves of voorzieningen zelf of het aangaan van een lening).

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. Daar zijn echter wel grenzen aan. Het is uit het oogpunt van publieke taakuitvoering ongewenst wanneer een gemeente exploitatie overschotten ondoelmatig oppot of aanwendt. 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. Een onvoorzien beroep op rijksmiddelen of ongewenste fluctuaties in heffingen en tarieven kunnen hiervan het gevolg zijn.

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. De voornaamste regelgeving is neergelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)⁶. Een belangrijk punt daarin is dat een gemeente beleid formuleert om de risico's verbonden aan de omgang met reserves en voorzieningen zoveel mogelijk af te dekken. In het beleid worden kaders en normen geformuleerd ten aanzien van de functie en gewenste (minimale en/of maximale) omvang van de betreffende reserves en voorzieningen, maar ook ten aanzien van de wijze waarop reserves en voorzieningen bijdragen aan de exploitatie en de financiering van investeringsprojecten.

In deze dubbelfunctie ligt de complexiteit van het onderwerp reserves en voorzieningen besloten. Reserves en voorzieningen vormen namelijk enerzijds financiële 'potjes' om risico's af te dekken (algemene reserves) en onvermijdbare uitgaven te doen (voorzieningen), anderzijds vormen zij belangrijke 'bronnen' voor het doen van investeringen (bestemmingsreserves) en het ondersteunen van de exploitatie (middels bespaarde rente op reserves en voorzieningen), ter financiering van beleid, producten en diensten. Omgaan met reserves en voorzieningen is met andere woorden balanceren tussen het beheersen van risico's en het vervullen van beleidsambities. Afhankelijk van de financiële Ausgangssituatie van een gemeente, de bereidheid tot het nemen van risico's en de ambities voor de toekomst, spelen keuzes een rol ten aanzien van:

- De mate van voeden van en onttrekken aan reserves en voorzieningen;
- De mate van toevoegen van bespaarde rente op reserves en voorzieningen aan de exploitatie.

In volgende paragrafen worden de begrippen reserve, voorziening en bespaarde rente nader toegelicht.

⁶ Zie voor samenvatting BBV Bijlage I

2.2 RESERVES EN VOORZIENINGEN

Reserves en voorzieningen behoren tot de vermogenscomponenten van een gemeente. Deze worden op de passivazijde van de balans weergegeven. De passivazijde van de balans geeft inzicht in de wijze waarop het bezit van de gemeente, dat wordt weergegeven op de activazijde van de balans, is gefinancierd: met eigen of vreemd vermogen. Reserves worden tot het eigen vermogen gerekend en voorzieningen tot het (langlopend) vreemd vermogen.

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 bepaalt dat reserves in de balans worden onderscheiden naar:

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

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 mutaties⁷. 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. Zodra er sprake is van een juridische verplichting dient de gemeente een voorziening te vormen. 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.

Verder bepaalt het BBV dat van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden ook tot de voorzieningen worden gerekend. 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.

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

⁷ 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

2.3 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 gemoed zijn, niet van de aanwezigheid van reserves.

HOOFDSTUK 3. BELEIDSKADER R&V

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het beleidskader dat de gemeente Cranendonck hanteert ten aanzien van reserves en voorzieningen. De geldende beleidskaders zijn terug te vinden in de nota Reserves en Voorzieningen 2005, de Financiële Verordening 2007 en de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting en jaarstukken. Conform het normenkader wordt in paragraaf 3.2 bekeken of en in hoeverre het beleidskader voldoende actueel is in die zin dat het aansluit bij de eisen van het BBV en de interne verordening. De mate waarin het beleidskader transparant is voor raadsleden wordt in paragraaf 3.3 toegelicht. In Paragraaf 3.4 wordt nagegaan in hoeverre het beleidskader voldoende stuurbaar is. Aan het eind van dit hoofdstuk worden de bevindingen samengevat.

3.2 ACTUALITEIT BELEIDSKADER

De basis voor de huidige beleidsregels van de gemeente Cranendonck aangaande reserves en voorzieningen is gelegd in de notitie Reserves en Voorzieningen uit 2003. Aanleiding voor het opstellen van deze beleidsnotitie was de vervanging van het Besluit Comptabiliteitsvoorschriften (CV 1995) door het Besluit Begroting en Verantwoording Gemeenten en Provincies (BBV) en de invoering van het BTW-compensatiefonds (BTW-CF) met ingang van 2004. De invoering van het BBV hield verband met de introductie van het dualisme op gemeentelijk en provinciaal niveau. Dat maakte een andere begrotings- en verantwoordingsopzet noodzakelijk. Deze nieuwe opzet had, naast gevolgen voor de waardering van activa, gevolgen voor het onderscheid tussen reserves en voorzieningen, de resultaatbepaling en -bestemming en de uiteenzetting van de financiële positie in de jaarstukken. Met de invoering van het BTW-CF moest de BTW-component uit de reserves en voorzieningen gefilterd worden wanneer de reserves of voorzieningen betrekking hadden op een zogeheten 'compensabele taak', een taak die inkomsten zou kunnen genereren.

Met de notitie Reserves en Voorzieningen 2003 heeft de gemeente Cranendonck er blijk van gegeven serieus werk te willen maken van de nieuwe richtlijnen. De beleidsnotitie uit 2003 vormt een samenvatting van de voornaamste BBV-richtlijnen waaraan de gemeente Cranendonck zich heeft te houden⁸. Zoals reeds in het voorgaande hoofdstuk aangegeven, hebben deze richtlijnen te maken met een herziening van de begrippen reserve en voorziening en de wijze van presentatie van reserves en voorzieningen in de begroting en de programmarekening. De nieuwe richtlijnen zijn aanleiding geweest om een lijst van beleidsuitgangspunten te formuleren en de staat van reserves en voorzieningen te herzien.

Twee jaar later is de notitie Reserves en Voorzieningen 2003 opgevolgd door de huidige nota Reserves en Voorzieningen 2005⁹. Aanleiding voor deze actualisatie van het beleid was een bijgesteld inzicht in de werking van het BBV, meer specifiek in de manier waarop de gemeente zou moeten omgaan met afschrijvingen op investeringen van economisch nut en de omgang met bespaarde rente op reserves en voorzieningen. In zekere zin vormt de nota Reserves en Voorzieningen 2005 een erkenning dat het tot dan toe geldende beleid, neergelegd in de notitie Reserves en Voorzieningen 2003, nog niet op alle punten voldeed aan de beoogde doelen van het BBV. Feitelijk was er sprake van voortschrijdend inzicht.

In de eerste plaats bleek het beleidsuitgangspunt dat op alle investeringen mag worden afgeschreven behoudens de investeringen waarvoor bestemmingsreserves zijn gevormd te ruim geformuleerd. Conform het BBV moet minimaal op investeringen met een economisch nut worden afgeschreven.

⁸ Zie voor samenvatting BBV Bijlage I

⁹ Zie voor actueel geldende beleidsuitgangspunten Bijlage II

Sterker nog, op dit soort investeringen *moet altijd* worden afgeschreven. Dit omdat zij verhandelbaar zijn en middelen kunnen opleveren, zoals bijvoorbeeld bij een investering in gebouwen het geval is. Met andere woorden, anders dan bij investeringen met een maatschappelijk nut, zoals investeringen in wegen, water en groen, moeten investeringen met een economisch nut op de balans worden geactiveerd. Overigens mogen ook investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut worden geactiveerd. Dat hoeft echter niet. Een reserve mag niet op een geactiveerde investering in mindering worden gebracht. Wel mag vanuit de reserve jaarlijks een bedrag ten gunste van de exploitatie worden gebracht ter dekking van de kapitaallasten van een dergelijke investering. Een reserve mag wel gebruikt worden voor de financiering van een investering met een maatschappelijk nut wanneer die niet is geactiveerd, zoals in het geval van de gemeente Cranendonck in bijvoorbeeld een randweg. Door het beleidskader op dit punt aan te passen heeft de gemeente Cranendonck er voor gezorgd dat wordt voldaan aan het BBV.

Een tweede amendement ten opzichte van de beleidsnotitie uit 2003 betrof de wijze van bijschrijven van rente aan reserves en voorzieningen. In het tot dan toe geldende beleid werd alleen bij reserves rentebijbeschrijving toegepast, niet bij voorzieningen. In het huidige beleid uit 2005 is dit veranderd. Sindsdien is beleid dat de bespaarde rente van zowel bestemmingsreserves als voorzieningen voor wat betreft de inflatie via de resultaatbestemming wordt bijgeschreven op de reserves en voorzieningen. De bespaarde rente van een bestemmingsreserve of een voorziening die niet wordt bijgeschreven, wordt ten gunste gebracht van de exploitatie en ingezet als incidenteel dekkingsmiddel. Hoewel deze nieuwe beleidsregel op zichzelf logisch lijkt, is hij in strijd met het BBV. Zoals de gemeente Cranendonck ook zelf in haar beleidsnotitie aanhaalt, zijn conform artikel 45 van het BBV rentetoevoegingen aan voorzieningen niet toegestaan. Niet rechtstreeks, maar ook niet via de resultaatbestemming. De reden daarvoor is dat 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, niet om eventuele inflatie te corrigeren. Gegeven deze regel is het huidige beleidsuitgangspunt, in tegenstelling tot het 'oude' uitgangspunt, niet in overeenstemming met het BBV. Overigens heeft de gemeente Cranendonck in de nota 2005 in overeenstemming met het BBV bepaald dat op de algemene reserve en de reserves van het grondbedrijf wel rente wordt bijgeschreven, zij het via de resultaatbestemming, en dat de rente van de saldireserve (het minimale deel van de algemene reserve) wordt ingezet als structureel dekkingsmiddel voor de begroting.

Evenals de notitie Reserves en Voorzieningen 2003 was ook de nota Reserves en Voorzieningen 2005 aanleiding om alle reserves en voorzieningen nog eens tegen het licht te houden¹⁰. Het resultaat van deze doorlichting was dat de Monumentenvoorziening werd omgezet in een reserve. Hoewel de wijze van doorlichten zoals in de beleidsnotities weergegeven in strikte zin niet in strijd is met het BBV, schiet deze tekort wanneer wordt gekeken naar wat er met het BBV wordt beoogd. In het BBV staat het bieden van transparantie aan de raad over de financiële situatie van de gemeente voorop. Om die reden worden in het BBV strikte eisen gesteld aan de presentatie en verwerking van reserves en voorzieningen. Zo schrijven de artikelen 54 en 55 voor dat in de toelichting op de balans de aard en reden van elke reserve en voorziening en de toevoegingen en onttrekkingen moeten worden toegelicht. Gegeven dit uitgangspunt had verwacht mogen worden dat in de beide beleidsnota's kaders zouden zijn te vinden over de vorming, voeding en besteding van de afzonderlijke reserves en voorzieningen. Deze ontbreken echter. Per reserve en voorziening wordt niet meer dan een korte toelichting gegeven op het doel en de beoogde duur van de reserve of voorziening. De doelstelling is veelal weinig specifiek, zodat niet duidelijk is welke concrete activiteiten of maatschappelijke doelen met de reserve of voorziening worden gefinancierd. Ten aanzien van de beoogde duur worden enkel de begrippen 'structureel' of 'aflopend' gehanteerd. Wanneer de betreffende reserve of voorziening is ingesteld en wanneer die daadwerkelijk afloopt kan uit de beleidsnota's niet worden opgemaakt. Gegeven het belang van kaders voor de vorming, voeding en besteding van individuele reserves en voorzieningen, met het oog op de sturende en controlerende rol van de raad, kan het ontbreken ervan als een tekortkoming worden aangeduid.

¹⁰ Zie Bijlage II: Geldende beleidsuitgangspunten R&V, onder Nota Reserves en Voorzieningen 2005

Overigens sluit op dit punt de Financiële Verordening niet helemaal aan op de eisen uit het BBV. Daar waar het BBV voorschrijft dat de aard en reden van elke individuele reserve en voorziening, met alle toevoegingen en onttrekkingen, wordt toegelicht bij de balans, in casu de begroting en de jaarrekening, stelt artikel 6a van de Financiële Verordening dat die toelichting wordt gegeven in de kadernota en in de begroting. Daarnaast wordt in de Financiële Verordening niet gerept over de eis uit het BBV om inzicht te bieden in de vermindering van reserves in verband met afschrijvingen.

Niet al het geldende beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen is te vinden in de nota Reserves en Voorzieningen 2005 of de Financiële Verordening. Zoals aangegeven in de Financiële Verordening van 2007 wordt het beleid ten aanzien van het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen of het weerstandsvermogen (de reserves maken hiervan deel uit) uiteengezet in de begroting en de jaarstukken. Conform de eisen uit het BBV en de inschatting van risico's aan de hand van een normering uit de Financiële Verordening, relateert de gemeente Cranendonck in de jaarcyclus producten de door haar gelopen risico's op een juiste manier aan de beschikbare weerstandscapaciteit. Onder weerstandscapaciteit wordt het geheel verstaan van vrij aanwendbare reserves, de stille reserves, de onbenutte belastingcapaciteit en eventuele bezuinigingsmogelijkheden.

Overigens bevat de Financiële Verordening 2007 naast de normering van risico's, nog meer beleidsmatige uitgangspunten ten aanzien van reserves en voorzieningen. In de verordening zijn namelijk recente inzichten verwerkt met betrekking tot de financiering van investeringen van maatschappelijk nut. Deze zouden, zoals in de verordening aangegeven, onder voorwaarden uit de algemene reserve en onder andere uit (een deel van) het positief saldo van de jaarrekening kunnen worden gefinancierd. Hoewel dit beleidsuitgangspunt niet strijdig is met het BBV en op zichzelf logisch is gegeven het feit dat de gemeente Cranendonck op zoek is naar mogelijkheden om projecten te financieren, impliceert een dergelijke beleidslijn dat de algemene reserve de functie heeft om investeringen van maatschappelijk nut van te financieren. Conform het BBV is de algemene reserve (en dus ook de middelen die middels het surplus van de jaarrekening aan de algemene reserve toevallen) echter bedoeld als buffer voor het opvangen van risico's, rekeningtekorten en andere onvoorziene tegenvallers, niet zozeer als spaarpot voor investeringen van maatschappelijk nut. Daarvoor dienen primair de bestemmingsreserves. De omissie die hiermee zichtbaar wordt is dat de gemeente Cranendonck geen beleidslijn heeft opgesteld voor de voeding van de bestemmingsreserves (dekkingsreserves) vanuit de algemene reserve. Die kan eindeloos doorgroeien zonder dat duidelijk is waartoe deze 'bespaarde' middelen zullen dienen.

3.3 TRANSPARANTIE BELEIDSKADER

De geldende nota Reserves en Voorzieningen 2005 is op zichzelf een helder document. De kern van het beleidskader aangaande reserves en voorzieningen van de gemeente Cranendonck wordt op een overzichtelijke en bondige (puntsgewijze) manier uiteengezet. Daarnaast wordt de aanleiding voor het herzien van de beleidskaders op een overtuigende wijze toegelicht en wordt de lezer op een heldere manier inzicht geboden in de eisen die het BBV stelt aan de omgang met reserves en voorzieningen op generiek niveau; de belangrijkste artikelen uit het BBV zijn letterlijk in de nota opgenomen.

Wat de toegankelijkheid van de nota Reserves en Voorzieningen 2005 beperkt, is in de eerste plaats de manier waarop het document is opgesteld. De letterlijke opname van artikelen uit het BBV doet vermoeden dat het beleid aangaande reserves en voorzieningen niet veel meer is dan een technische vertaling van het BBV. Hiermee wordt geen recht gedaan aan de politieke keuzes die ermee samenhangen, zoals keuzes ten aanzien van de wijze van voeden van en onttrekken aan reserves en voorzieningen en de omgang met bespaarde rente op reserves. Zo wordt niet helder toegelicht waarom er voor is gekozen om de bespaarde rente op bestemmingsreserves boven het niveau van de inflatie ten gunste te brengen van de exploitatie en in te zetten als incidenteel dekkingsmiddel. Evenmin wordt toegelicht waarom de bespaarde rente op de algemene reserves en de reserve grondbedrijf in zijn geheel aan deze reserves wordt toegevoegd, terwijl daarop voor de saldireserve (het voorgeschreven minimumgedeelte van de algemene reserve) een uitzondering wordt gemaakt. Hoewel uit de structurele aard van deze reserve kan worden begrepen dat de bespaarde rente in zijn

geheel aan de exploitatie toekomt, wordt dat nergens expliciet toegelicht. De vraag die onbeantwoord blijft is waarop dergelijke keuzes zijn gebaseerd. Wordt er uitgegaan van een ruime reservepositie of juist niet? Wat zijn in dat licht de voor- en nadelen van de gemaakte keuzes en wat waren eventuele alternatieven? Hier schiet de transparantie van het beleidskader tekort.

Een specifiek punt dat in dit kader onduidelijkheid oproept is de keuze voor de hoogte van het minimumniveau van de algemene reserve. In de beleidsnota uit 2005 worden twee normen ten aanzien van dit minimumniveau genoemd. Een rijksnorm die bepaalt dat de algemene reserve van een gemeente een minimale buffer moet hebben van 10% van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Voor de gemeente Cranendonck is dat in 2005 een bedrag van circa € 1,2 mln. Daarnaast wordt een provinciale norm van € 1,8 mln. genoemd. Uit de beleidsnota kan worden opgemaakt dat de gemeente Cranendonck voor de provinciale norm heeft gekozen. Onduidelijk blijft waarom. Wat overigens verwarrend werkt is dat in de toelichting op de reserves en voorzieningen de norm van € 1,8 mln. nog wordt genoemd bij de algemene reserve en niet bij de saldireserve.

Wat in aansluiting hierop eveneens verwarring oproept is het feit dat in de huidige nota 2005 de saldireserve redelijk onverwacht een extra functie krijgt. Werd de saldireserve in de notitie uit 2003 alleen aangehouden om op structurele basis rente inkomsten te genereren ten behoeve van de exploitatie. In de nota uit 2005 wordt deze reserve ook gezien als ondergrens voor de algemene reserve als geheel. De eigenlijke algemene reserve verkrijgt daarmee de functie van 'vrij gedeelte' van de gehele algemene reserve (inclusief saldireserve), terwijl deze reserve in de notitie uit 2003 gezien werd als minimale normering. In de nota uit 2005 wordt deze verschuiving van functies niet duidelijk toegelicht. Volstaan wordt met een toelichting op het op peil brengen van de saldireserve naar het minimale niveau van € 1.8 mln.

De toegankelijkheid van de nota Reserves en Voorzieningen wordt in de tweede plaats beperkt doordat de toelichting op de individuele reserves en voorzieningen weinig informatief is. Doelen zijn in veel gevallen zeer algemeen geformuleerd. Hierdoor zijn ook de opgevoerde bedragen niet altijd begrijpelijk. Zo zijn de doelen voor de reserves Randweg, Woningbouw en Subsidies, respectievelijk: 'aanleg van een randweg', '...stimuleren van de woningbouw' en '...ter financiering van met name projectsubsidies'. De geldelijke omvang van de reserves bedragen in 2005 respectievelijk: € 664.744,-, € 72.699,- en € 13.812,-. Of met deze bedragen de voornoemde doelen dichterbij worden gebracht is niet duidelijk. Daarnaast wordt geen informatie verschaft over wat de oorspronkelijke datum van instelling van de betreffende reserves en voorzieningen is en slechts in enkele gevallen ingegaan op de datum waarop de reserve of voorziening afloopt. In de meeste gevallen wordt bij 'duur' van de reserve of voorziening gesproken over 'structureel' of 'aflopend'. Per individuele reserve of voorziening wordt evenmin ingegaan op de oorspronkelijke beginstand, de achtergronden van de huidige stand en een eventueel aan te houden minimum- of maximumstand. Daarnaast wordt niet ingegaan op het toevoegingen- en onttrekkingenbeleid ten aanzien van individuele reserves en voorzieningen. Het gevolg is dat het overzicht van reserves en voorzieningen, evenals de bijgevoegde staat van reserves en voorzieningen er een beetje 'bij hangt'. Terugkijkend was het informatiegehalte van het overzicht van reserves en voorzieningen uit de eerdere beleidsnota uit 2003 hoger. Dat overzicht had ook meer het karakter van een herijking. Waarom in de nota Reserves en Voorzieningen 2005 voor een andere opzet is gekozen is niet duidelijk. Überhaupt wordt uit de huidige beleidsnota niet duidelijk wanneer en op welke basis de bestaande reserves en voorzieningen worden geëvalueerd.

Overigens kleeft er een nadeel aan het opnemen van een lijst met individuele reserves en voorzieningen in een beleidsnota. Doordat gaandeweg de lijst met reserves en voorzieningen wijzigt, verouderd het beleidsdocument als vanzelf. Dit gaat ten kosten van de transparantie en geldigheid van het actuele beleidsdocument.

Wat overigens de transparantie geen goed doet is dat in de lijst met bestemmingsreserves in de notitie Reserves en Voorzieningen 2005 op twee plaatsen van voorzieningen wordt gesproken¹¹. Zo wordt de voorziening Bevordering Werkgelegenheid als reserve toegelicht. Ten aanzien van de reserve HNG wordt toegelicht dat een voorziening is gevormd van waaruit jaarlijks een bepaald bedrag wordt

¹¹ Nota Reserves en Voorzieningen, 27 september 2005, p.7

onttrokken. In de toelichting bij de voorziening Onderhoud Schoolgebouwen wordt andersom, van een reserve gesproken.

De toegankelijkheid van het beleid wordt in zijn geheel beperkt doordat het staat verspreid over verschillende documenten en doordat de samenhang tussen deze documenten niet altijd logisch is. Zo is er beleid aangaande reserves en voorzieningen, naast in de nota Reserves en Voorzieningen 2005, ook te vinden in de Financiële Verordening, de kadernota, de conceptbegroting en de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting en de jaarstukken. Waar idealiter in de Financiële Verordening de kaders worden schetst waarbinnen het beleid wordt geformuleerd, de beleidskaders bijeengebracht worden in een integrale beleidsnotitie en de uitvoering van het beleid wordt toegelicht in de planning en controlproducten, heeft de gemeente Cranendonck er voor gekozen om de jongste actualisering van het beleid weer te geven in de Financiële Verordening. Zowel de normering van de aanwending van de algemene reserve als de normering van risico's zijn in dat document opgenomen. Dit komt de functionaliteit van zowel de verordening als de beleidsnota 2005 niet ten goede.

Verder is er beleid opgenomen in de nota grondbeleid Op Goede Grond en de paragraaf Grondbeleid uit de begroting en de jaarstukken. De belangrijkste daarin genoemde noties over reserves en voorzieningen zijn tevens opgenomen in de nota Reserves en Voorzieningen 2005.

Overigens vindt ook de bepaling van het weerstandsvermogen in de betreffende paragraaf op een nogal apolitieke wijze plaats. Dat het accepteren van een bepaald risiconiveau onderhevig is aan een politieke afweging, valt uit de betreffende paragraaf niet op te maken.

3.4 STUURBAARHEID BELEIDSKADER

Zoals eerder in hoofdstuk 2 aangegeven, is het omgaan met reserves en voorzieningen als het balanceren tussen het beheersen van risico's (middels de algemene reserve, bestemmingsreserves en voorzieningen) en het vervullen van beleidsambities (middels de overige bestemmingsreserves en de toevoeging van bespaarde rente op reserves en voorzieningen aan de exploitatie). De ondergrens is natuurlijk dat een gemeente haar eigen financiële continuïteit moet kunnen garanderen. Dat betekent dat beleid omtrent reserves en voorzieningen begint met een professionele inschatting van het eigen weerstandsvermogen. Door het inschatten van ongedekte risico's en deze te relateren aan de beschikbare capaciteit (weerstandscapaciteit) om die risico's alsnog af te dekken, wordt inzicht verkregen in de mate waarin een gemeente op enig moment aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen en derhalve solvabel¹² ofwel financieel gezond is. De gemeente Cranendonck hanteert tot op heden geen norm voor haar weerstandsvermogen. Hoewel in de paragraaf Weerstandsvermogen terecht wordt opgemerkt dat een algemeen aanvaarde normstelling op dit punt ontbreekt, is het op zichzelf wel heel goed mogelijk om deze voor de eigen organisatie te bepalen. Waar het op aankomt, is om individuele risico's op basis van kans x bedrag in te schatten. Omdat de kans op het gelijktijdige optreden van alle in kaart gebrachte risico's zeer klein is, volstaat een bepaald 'dekkingspercentage' als totaalbedrag om risico's af te dekken. Het is een politieke keuze om dit 'dekkingspercentage' te bepalen, te meer daar door het hanteren van een (te) ruime minimale reservepositie de mogelijkheden om te investeren in de Cranendonckse samenleving verminderen. Tegenover een balanstotaal van rond de € 45 mln. staat conform de programmarekening 2007 op dit moment een weerstandsvermogen van rond de € 20 mln., exclusief stille reserves en eventuele bezuinigingsmogelijkheden. De gemeente Cranendonck is op dit moment bezig om beleid op het gebied van risico's en weerstandsvermogen (risicobeleid) te ontwikkelen. Ook de stille reserves hebben inmiddels de aandacht van het ambtelijk apparaat.

Door het ontbreken van een norm voor het gewenste weerstandsvermogen, hangt het reserve- en voorzieningenbeleid voor een deel in de lucht. Aan de hand van de huidige risico analyse kan niet worden bepaald wat de minimale omvang van de weerstandscapaciteit en derhalve van de reserves

¹² Solvabiliteit in de collectieve sector gaat verder dan het bepalen van de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen (bezittingen en schulden). Ook stille reserves, de onbenutte belastingcapaciteit en eventuele bezuinigingsmogelijkheden zijn van invloed op de solvabiliteit van een overheidshuishouding

(het eigen vermogen) dient te zijn. Om toch enig zicht te hebben op de benodigde minimale omvang van de reserves, hanteert de gemeente Cranendonck een provinciale norm ten aanzien van de hoogte van de algemene reserve als buffer voor rekeningtekorten en als algemene weerstandscapaciteit. Deze bepaalt dat de algemene reserve minimaal 5 x 2% van de som van het totaal van alle verdeelmaatstaven, de verfijningsuitkeringen en de inkomensmaatstaf OZB van de Algemene Uitkering dient te zijn. Volgens een recente berekening van de provincie betekent dit dat de algemene reserve minimaal € 1,8 mln. moet bedragen. Op basis van de nota Reserves en Voorzieningen 2005 wordt door de gemeente Cranendonck de saldireserve als dit minimale deel van de algemene reserve beschouwd. Op deze reserve vinden geen mutaties plaats.

Deze handelswijze is op zichzelf logisch, ware het niet dat de saldireserve ook de functie heeft om op structurele basis, middels de onttrekking van bespaarde rente, de exploitatie te voeden. Door de saldireserve op een constant (minimum) niveau te houden, wordt aan de voeding van de exploitatie een willekeurig maximum gesteld. De bufferfunctie staat zo op gespannen voet met de voedingsfunctie van de saldireserve. Deze regeling is des te opmerkelijker omdat binnen de gemeente Cranendonck een discussie gaande is over de vraag hoe reserves een bijdrage kunnen leveren aan het verruimen van de exploitatie.

Naast de saldireserve en het vrije gedeelte van de algemene reserve, bestaat de algemene reserve uit nog een derde reserve, de behoedzaamheidsreserve. Op advies van de provincie wordt deze reserve onderscheiden met het oog op het dekken van het onzekere deel van de algemene uitkering (als tegenhanger van de structurele inzet van een deel van de behoedzaamheidsreserve). De hoogte van deze reserve is bepaald op € 226.890,-. Samen met de saldireserve, bedraagt zo het niet vrij aanwendbare deel van de algemene reserve ruim € 2 mln.

Met het oog op onvoorziene risico's wordt ook een minimum gesteld aan de algemene reserve grondexploitatie. Ook daarvoor hanteert de gemeente Cranendonck een provinciale normering. De provincie hanteert als richtlijn het jaargemiddelde van verkoopopbrengsten over 10 jaar, te weten de werkelijke opbrengsten van de afgelopen 5 jaar en de verwachte verkopen voor de komende 5 jaar. Conform de nota grondbeleid Op Goede Grond¹³ bedraagt de algemene reserve grondexploitatie minimaal € 1,85 mln. In diezelfde nota wordt, aan de hand van nieuw vastgestelde opslagen op de grondprijs, een minimum voor de reserve Fonds Bovenwijkse Voorzieningen bepaald op € 300.000,-.

Naast dat er in het reserve- en voorzieningenbeleid normen worden gehanteerd voor de minimale omvang voor reserves, hanteert de gemeente Cranendonck sinds 2007 ook een norm voor de bepaling van het maximale bedrag dat in een jaar N mag worden aangewend voor investeringen van maatschappelijk nut. Dit bedrag bestaat uit twee delen. In de eerste plaats is dat een maximumbedrag dat aan de algemene reserve mag worden onttrokken. De bovengrens is dat de algemene reserve niet onder een bepaald minimumniveau mag komen. Dit minimumniveau is de provinciale norm gerelateerd aan de hoogte van de algemene uitkering (op dit moment € 1,8 mln.), plus de verwachte negatieve begrotingssaldi uit de meerjarenraming (N t/m N+3) en het totaal van de gekwantificeerde incidentele risico's zoals opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen. Het tweede deel van het bedrag beschikbaar voor investeringen van maatschappelijk nut, kan worden gevonden door de volgende deelbedragen bij elkaar op te tellen: 1) winstnemingen uit de grondexploitatie (in de jaren N-3 en N-2, rekening houdend met de minimale omvang van de reserve grondexploitatie), 2) inkomsten door de verkoop van eigendom (in de jaren N-3 en N-2) en 3) maximaal 25% van het positief saldo van de jaarrekening (over het jaar N-2) minus de bedragen onder 1 en 2.

Zoals eerder aangegeven is deze normering niet in lijn met het BBV; de algemene reserve (inclusief het positief saldo van de jaarrekening) heeft primair een bufferfunctie en is niet bedoeld als spaarpot voor het financieren van investeringen van maatschappelijk nut. Daarvoor bestaan bestemmingsreserves. Afgezien daarvan, geeft voornoemde beleidslijn weinig richting aan de manier waarop met reserves moet worden omgegaan. Het is een beleidslijn waarin op een ingewikkelde en voorzichtige manier wordt bevestigd dat de raad de mogelijkheid heeft om de haar ter beschikking staande reserves binnen bandbreedtes in te zetten ten behoeve van de Cranendonckse samenleving. Conform de eis dat de algemene reserve een minimale omvang moet hebben, was een ondergrens

¹³ Op Goede Grond, Grondbeleid gemeente Cranendonck 2008 – 2012, januari 2008

echter eigenlijk al bepaald. Bovendien draagt de 25%-norm slechts ten dele bij aan een ruimere exploitatie. Natuurlijk is het zo dat met deze norm 'slechts' 75% van het positief saldo van de jaarrekening naar de algemene reserve vloeit en dat de overige 25% direct kan worden aangewend. Deze middelen vloeien echter niet in de reguliere exploitatie van baten en lasten, maar worden gebruikt om investeringen mee te betalen. Wanneer het de bedoeling is om structureel de exploitatie te ondersteunen is het logischer om de saldireserve op een structureel hoger niveau te tillen. Dat gaat dan wel ten koste van het vrije deel van de algemene reserve en dus van ruimte om middelen over te hevelen naar de bestemmingsreserves van waaruit in de toekomst investeringen kunnen worden gefinancierd.

Alle normen overziend heeft het generieke deel van het beleidskader van de gemeente Cranendonck een tamelijk defensief karakter. Het beoogt vooral de algemene reserve te beschermen tegen onvermoede investeringen, ondanks het feit dat een eerste stap is gezet om zichtbaar te maken wat de investeringsruimte in de algemene reserve is. Het beleid is daarmee vooral gericht op risicobeheersing en het geleiden van investeringsprojecten en slechts beperkt dienstbaar aan het ondersteunen van de exploitatie. Zoals eerder gesteld, ontbeert de gemeente Cranendonck beleidskaders aangaande de voeding van bestemmingsreserves vanuit de algemene reserve, gerelateerd aan de investeringswensen van de gemeente. Mochten de ambities beperkt zijn en de reservepositie gunstig, zou naast voeding van de exploitatie tevens gekozen kunnen worden voor een genormeerd teruggeven van middelen aan de burgers door middel van het verlagen van de lokale tarieven. Een norm ten aanzien van de maximale omvang van de algemene reserve, gerelateerd aan het balanstotaal zou hiertoe uitkomst kunnen bieden.

Wat de stuurbaarheid verder beperkt is dat nauwelijks wordt gewerkt met percentages maar met absolute bedragen. Dat gaat ten koste van het informatiegehalte van de normen en maakt dat het beleidskader zelf regelmatig moet worden geactualiseerd doordat normbedragen zijn achterhaald.

In lijn met het relatief apolitieke karakter van reserve- en voorzieningenbeleid, wordt er in de geldende beleidsdocumenten weinig aandacht besteed aan de rolverdeling tussen raad en college. Wel wordt helder aangegeven dat het aantal reserves en voorzieningen beheersbaar moet blijven en dat de vorming van bestemmingsreserves terughoudend dient plaats te vinden. Conform het BBV wordt bovendien gemeld dat de hoogte en aanwending van de reserves wordt bepaald door de raad en de aanwending van de voorzieningen direct door het college kan plaatsvinden, er wordt echter geen uitleg gegeven over wat dat concreet betekent voor bijvoorbeeld het regulier doorlichten van de bestaande reserves en voorzieningen. Uit de gesprekken met de respondenten kwam naar voren dat het doorlichten van reserves en voorzieningen nog niet op structurele basis plaatsvindt. Vastgesteld kan worden dat door het ontbreken van een procesbenadering in het beleid, de bruikbaarheid en daarmee de stuurbaarheid van het beleidskader beperkt is.

Uit voornoemde gesprekken werd tevens duidelijk dat er behoefte bestaat aan een integraal overzicht over alle reserves en voorzieningen, wanneer deze zijn ingesteld, met welke reden, met inzicht in de beginstand en de toevoegingen en onttrekkingen gerelateerd aan onderliggende plannen. Het feit dat een dergelijke lijst met instellingsbesluiten ontbreekt, maakt dat het voor raadsleden en collegeleden moeilijk is om inzicht te hebben in de ratio achter de diverse reserves en voorzieningen. Dit bemoeilijkt een effectieve omgang met de betreffende reserves en voorzieningen.

Zoals eerder is vastgesteld geeft het overzicht van reserves en voorzieningen in de beleidsnotitie uit 2003 meer inzicht in doel, functie, stand en duur van de reserve of voorziening dan het overzicht bijgevoegd bij de geldende nota Reserves en Voorzieningen uit 2005. Anders dan in 2005 was er in 2003 sprake van een daadwerkelijke herijking van de diverse reserves en voorzieningen. Echter ook uit dat overzicht wordt niet duidelijk in welke mate de verschillende bestemmingsreserves en voorzieningen bijdragen aan het realiseren van de beoogde doelen. De stuurbaarheid van ook dat overzicht is daarmee beperkt.

3.5 BEVINDINGEN SAMENGEVAT

Op basis van voorgaande analyse stelt de rekenkamercommissie het volgende vast:

Actualiteit beleidskader

- De gemeente Cranendonck heeft de afgelopen jaren een behoorlijke inspanning geleverd om de eisen van het BBV te verwerken in het beleid en de kaders zoals vastgelegd in de Financiële Verordening. Op verschillende punten is dat ook gelukt. Desondanks voldoet het beleid op vier punten niet aan de eisen: 1) Het is Cranendoncks beleid om bespaarde rente op voorzieningen, voor zover het de correctie van inflatie betreft, aan deze voorzieningen toe te voegen. Dat is conform het BBV echter niet toegestaan. De reden daarvoor is dat voorzieningen naar beste schatting dekkend dienen te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. 2) Anders dan op basis van het BBV had mogen worden verwacht ontbreken heldere kaders ten aanzien van de vorming, voeding en besteding van afzonderlijke reserves en voorzieningen; essentiële informatie over de instelling en het beoogde verloop van de reserves en voorzieningen is niet in de beleidskaders opgenomen. 3) In afwijking van de eis uit het BBV om bij de balans, in casu de jaarrekening en begroting, een toelichting te geven op de aard en reden van elke reserve en voorziening, is het Cranendoncks beleid om die te geven bij de kadernota en begroting. 4) Ten onrechte gaat Cranendonck ervan uit dat (het vrije deel van) de algemene reserve beschouwd kan worden als spaarpot voor investeringen van maatschappelijk nut. Conform het BBV is de algemene reserve echter bedoeld als buffer voor het opvangen van risico's, rekeningtekorten en andere onvoorziene tegenvallers. De bestemmingsreserves zijn bedoeld als 'spaarpotten' voor investeringen.

Transparantie beleidskader

- Het beleidskader is op generiek niveau redelijk transparant, maar vanuit een apolitek, technisch perspectief geschreven. Hiermee wordt geen recht gedaan aan de politieke keuzes die ermee samenhangen. De beleidskeuzes die in het document besloten liggen, zoals keuzes ten aanzien van de wijze van voeden van reserves en voorzieningen, de omgang met bespaarde rente, de manier van evalueren en saneren van reserves en voorzieningen, de wijze van afkomen van de algemene reserve, de omvang van het minimumniveau van de algemene reserve en het bepalen van het niveau van de rekenrente worden niet geëxpliciteerd.
- De toegankelijkheid van het beleid op individueel reserve- en voorzieningenniveau is beperkt doordat wezenlijke informatie ontbreekt over de vorming, omvang, voeding en besteding van reserves en voorzieningen. Ook is de geldigheid van het beleid op dit niveau beperkt doordat de in de beleidsnota opgenomen lijst van reserves en voorzieningen inmiddels is verouderd gegeven het feit dat er inmiddels nieuwe reserves en voorzieningen zijn ingesteld.
- Belangrijke delen van het beleid staan niet in de daarvoor geëigende beleidsnota, maar in de Financiële Verordening en de jaarcyclusproducten; In de verordening worden normen beschreven met betrekking tot de aanwending van de algemene reserve en het positief saldo op de jaarrekening, in de paragraaf Weerstandvermogen wordt het risicobeleid nader toegelicht. Al met al is de integraliteit van het beleid en daarmee de toegankelijkheid ervan beperkt.

Stuurbaarheid beleidskader

- De stuurbaarheid van het reserve- en voorzieningenbeleid op generiek niveau is beperkt. Dit komt in eerste instantie doordat de gemeente Cranendonck nog niet in staat is om een nauwkeurige risico inschatting te maken, waardoor een norm voor het gewenste weerstandsvermogen ontbreekt. Voorts beperken de sturingsnormen in het beleid zich vooral tot het 'beschermen' van de algemene reserve in relatie tot het geleiden van investeringsprojecten. Het beleid is slechts in geringe mate dienstbaar aan het in evenwichtige zin ondersteunen van de exploitatie. Bovendien ontbreekt een normering van de omvang van de (algemene) reserves in relatie tot het ambitieniveau ten aanzien van investeringen in zowel economisch als maatschappelijk nut.
- Doordat essentiële informatie over individuele reserves en voorzieningen ontbreekt, zoals over de beginstand, de wijze van toevoegen en onttrekken van bedragen en de koppeling met de realisatie van beleidsdoelen, is de stuurbaarheid ervan gering.

HOOFDSTUK 4. UITVOERING R&V-BELEID

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt de uitvoering van het reserve- en voorzieningenbeleid van de gemeente Cranendonck aan een nadere beschouwing onderworpen. Bekeken wordt in hoeverre de uitvoering van het beleid plaatsvindt in lijn met de geldende regelgeving en beleidskaders. Zoals in het normenkader van dit onderzoek aangegeven, wordt daarbij aandacht besteed aan de omgang met reserves en voorzieningen in algemene zin (paragraaf 4.2), de sturing op reserves en voorzieningen (paragraaf 4.3) en de vermogenspositie van de gemeente Cranendonck (paragraaf 4.4). De uitvoering van het beleid aangaande reserves en voorzieningen vindt zijn weerslag in de verschillende jaarcyclusproducten. In dit onderzoek zijn de volgende documenten onderzocht: programmabegrotingen, voorjaarsnota's, bestuursrapportages en programmarekeningen.

4.2 OMGANG MET RESERVES, VOORZIENINGEN EN BESPAARDE RENTE

Met ingang van 2008 heeft de gemeente Cranendonck de totale omvang van de algemene reserves begroot op ruim € 7,6 mln. en die van de bestemmingsreserves op circa € 11 mln. Daarnaast begroot de gemeente Cranendonck een tweetal reserves grondexploitatie samen op ongeveer € 3,9 mln. en een aantal voorzieningen op ruim € 2,8 mln¹⁴. De gehanteerde rekenrente is 4%. De gemiddelde rente op de leningenportefeuille van de gemeente Cranendonck bedraagt 5,03%. De lagere rekenrente leidt tot minder rentekosten op reserves en voorzieningen dan wanneer de actuele gemiddelde rente gebruikt zou worden. De structurele ruimte op de begroting is hierdoor wel groter. Tegelijkertijd is de ruimte voor incidentele uitgaven kleiner doordat de voeding van de reserves lager is vanwege de lagere bespaarde rente.

Reserves

De gemeente Cranendonck beschikt over drie algemene reserves (rubriek A): de *algemene reserve*, de *saldireserve* en de *behoedzaamheidsreserve*. De *algemene reserve* dient als buffer voor rekeningtekorten en voor het opvangen van risico's in algemene zin waarvoor geen bestemmingsreserve is gevormd, een voorziening is getroffen noch een verzekering is afgesloten. De algemene reserve maakt als het vrije deel van de algemene reserve, onderdeel uit van de weerstandscapaciteit van de gemeente Cranendonck. Daarnaast wordt de algemene reserve gezien als algemene investeringsreserve, als 'spaarpot' voor investeringen van maatschappelijk nut. De algemene reserve wordt gevoed door bespaarde rente (in 2008 begroot op € 278.895,- op basis van 4% rekenrente) en door het rekeningsaldo (wanneer positief)¹⁵. Voor 2008 is begroot dat de algemene reserve met ruim € 1,6 mln. afneemt tot een niveau van € 5,6 mln. Conform de voorwaarden uit de financiële verordening begroot de gemeente Cranendonck om maximaal € 983.000,- in te zetten voor investeringen van maatschappelijk nut. Het gaat om de aanleg van een fietspad à € 270.000,- en investeringen in het gemeentelijk verkeers- en vervoerplan (GVVP) met een omvang van € 713.000,-. Het resterende deel, het bedrag van € 658.000,-, is beoogd ter dekking van het negatief begrote resultaat over 2008. De algemene reserve kent geen officiële bovengrens.

De *saldireserve* wordt aangehouden als structurele ondergrens voor de algemene reserve. Deze reserve vormt derhalve het minimale, vaste deel van de weerstandscapaciteit. Conform het beleid is de (minimum) omvang van de *saldireserve* € 1,8 mln. Op deze reserve vinden geen mutaties plaats. De bespaarde rente van 4% op de *saldireserve* wordt als structureel dekkingsmiddel voor de begroting gebruikt.

¹⁴ Zie staat van reserves en voorzieningen 2008 in bijlage III

¹⁵ In dit saldo wordt het overschot (of tekort) van de algemene reserve grondbeleid ten opzichte van het gehanteerde minimum niveau van € 1,85 mln. verdisconteerd

De *behoedzaamheidsreserve* wordt op advies van de provincie aangehouden met het oog op het dekken van het onzekere deel van de algemene uitkering. Deze reserve heeft conform het beleid een minimale omvang van € 226.890,-. Ook op deze reserve vinden geen mutaties plaats. De bespaarde rente op deze reserve (op basis van 4% rekenrente is dat € 9.076,-), wordt in zijn geheel ten gunste gebracht van de exploitatie als incidenteel dekkingsmiddel¹⁶.

De gemeente Cranendonck geeft in de begroting 2008 aan voorts te beschikken over een twaalfal bestemmingsreserves. Over het algemeen kunnen verschillende typen bestemmingsreserves worden onderscheiden:

- *Egalisatiereserves*: Deze reserves dienen om ongewenste schommelingen tegen te gaan in de tarieven die aan derden in rekening worden gebracht. Een voorbeeld van een dergelijke reserve is de reserve Riolering. De lasten voor de riolering variëren in de loop der tijd. Door die in piekjaren deels uit de egalisatiereserve te dekken, die in jaren met lage lasten weer wordt aangevuld, hoeft het tarief van het rioolrecht niet sterk te fluctueren.
- *Dekkingsreserves*: Dit zijn bestemmingsreserves die dienen voor de dekking van kapitaallasten (afschrijving en rente) van al gedane investeringen. De investeringen die met deze reserves worden gedekt staan op de balans, deze zijn geactiveerd.
- *Openstaande of overige bestemmingsreserves*: Deze bestemmingsreserves zijn te vergelijken met de dekkingsreserves. Tegenover deze bestemmingsreserves staan echter (nog) geen (geactiveerde) investeringen. De openstaande reserves staan open voor kapitaallasten van toekomstige projecten en investeringen van zowel economisch als maatschappelijk nut. Met overige bestemmingsreserves wordt op incidentele of structurele basis beleid gefinancierd.
- *Risicoreserves*: Deze reserves zijn ingesteld ter dekking van specifieke risico's met het oogmerk om deze afzonderlijk zichtbaar te maken, buiten de algemene reserve om.
- *Algemene dekkingsreserves*: Deze reserves hebben primair een inkomensfunctie en worden op enigerlei wijze gebruikt als financieringsbron voor de exploitatie.

Met ingang van het begrotingsjaar 2008 beschikt de gemeente Cranendonck over twee *egalisatiereserves*, de egalisatiereserve Riolering en de egalisatiereserve Afvalstoffenheffing. Deze laatste reserve wordt jaarlijks bij de begroting op nul gesteld, door het bedrag te verwerken in het tarief. De reserve Riolering heeft met ingang van 2008 een omvang van ruim € 1,8 mln. Begroot wordt dat in 2008 aan deze reserve een kleine € 1,1 mln. wordt toegevoegd en ruim € 1,5 mln. wordt onttrokken. Hoewel deze bedragen niet exact worden toegelicht, kan uit de begroting worden opgemaakt¹⁷ dat de egalisatiereserve Riolering vooral wordt gebruikt om investeringen uit het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) te financieren. Daarmee is deze reserve feitelijk geen egalisatiereserve, maar een dekkingsreserve die wordt gevoed met het jaarlijks te heffen rioolrecht en, vanaf 2007, met de bespaarde rente op deze reserve. Hoewel in de paragraaf Lokale heffingen van de programmabegroting 2008 wordt toegelicht dat in 2008 4% rekenrente op de 'egalisatiereserve' Riool zal worden bijgeschreven (wat in 2007 ook is gebeurd), wordt in de staat van reserves en voorzieningen gewerkt met een rentepercentage van 2%, dat deel van de rekenrente dat conform het beleid wordt gebruikt ter correctie van de inflatie. Hiermee is onduidelijk welke rentepercentage daadwerkelijk wordt gebruikt. Overigens verklaart de manier waarop de gemeente Cranendonck met de egalisatiereserve Riolering omgaat ook de hoogte van deze reserve. Wanneer deze reserve enkel zou worden gebruikt ter egalisatie van fluctuaties in de inkomsten uit rioolrechten, had met een significant kleinere reserve kunnen worden volstaan. De verwachte opbrengst uit het rioolrecht voor 2008 is namelijk 'slechts' ruim € 1 mln. Dat is ruim lager dan de huidige omvang van de reserve.

Dekkingsreserves maken investeringen zichtbaar in de boekhouding. Wanneer een gemeente voornemens is om een investering te doen, wordt het benodigde bedrag waarmee de investering wordt gefinancierd ondergebracht in een aparte dekkingsreserve. Hiervoor wordt het benodigde deel van de algemene reserve als het ware doorgeschoven naar de betreffende dekkingsreserve. De dekkingsreserve wordt vervolgens gebruikt om de kapitaallasten (rente en afschrijvingen) van de investering af te dekken. Normaliter wordt daarom de bespaarde rente op de dekkingsreserve aan die reserve toegevoegd. Op die manier kunnen de kapitaallasten volledig uit de dekkingsreserve worden bekostigd. Een dekkingsreserve is uitgeput op het moment dat de investering waarvoor hij in het leven

¹⁶ Zie p.1 beantwoording technische vragen naar aanleiding van programmabegroting 2007

¹⁷ Zie de paragrafen Onderhoud kapitaalgoederen en Lokale heffingen, programmabegroting 2008

is geroepen is afgeschreven. Het is een geldende regel in Cranendonck dat alle investeringen, van zowel maatschappelijk als economisch nut, worden geactiveerd tegen de verkrijgingsprijs en afgeschreven volgens vastgestelde termijnen.

Zo op het eerste gezicht heeft de gemeente Cranendonck meerdere dekkingsreserves. Vooral de reserves Randweg en Verbouw gemeentehuis, en minder mate ook de reserves Huisvesting kinderopvang, Woningbouw en Monumenten, hebben het karakter van een dekkingsreserve. Nadere beschouwing leert echter dat tegenover deze reserves geen activa staan. Deze reserves dienen in geen van de gevallen ter dekking van kapitaallasten. Zij zijn gevormd om opstartkosten mee te financieren, zoals in het geval van de reserve Randweg, dan wel om lopende uitgaven van te bekostigen. Het gaat hier met andere woorden om openstaande of overige bestemmingsreserves. De enige officiële dekkingsreserve die de gemeente Cranendonck heeft is de reserve Geactiveerde reserves. Met deze reserve worden de kapitaallasten gedekt van een verzameling van investeringen in gronden, terreinen, grond-, weg-, en waterbouwkundige werken, machines en apparaten e.d. Anders dan gebruikelijk dekt de reserve Geactiveerde reserves alleen de afschrijvingen op de betreffende activa. De rentelasten worden via de exploitatie bekostigd. Ter dekking van deze kosten wordt de bespaarde rekenrente van 4% op deze reserve (€ 47.200,-) direct ten gunste gebracht van de exploitatie. De gemeente Cranendonck onderbouwt deze handelswijze door te stellen dat het BBV niet toestaat om rente bij te schrijven op reserves die zijn ingesteld ter dekking van investeringen¹⁸. Dat is onjuist. Op basis van het BBV mag weldegelijk rente op bestemmingsreserves (en dus ook op dekkingsreserves) worden bijgeschreven. Alleen dient dit wel via de resultaatsbestemming te gebeuren. Overigens zou het uit het oogpunt van transparantie ook heel logisch zijn om de bespaarde rente aan met name dekkingsreserves toe te voegen. Voor de raad wordt dan namelijk zichtbaar welke kapitaallasten met een investering gemoeid zijn. De omvang van deze reserve wordt voor 2008 begroot op ruim € 1,1 mln. Uit de onderzochte documenten wordt echter niet duidelijk hoe de hoogte van deze reserve zich verhoudt tot de materiële vaste activa waarover de gemeente Cranendonck beschikt. Het saldo van de materiële vaste activa wordt per ultimo 2008 begroot op € 17,3 mln. Alleen al aan afschrijving en aflossing is een bedrag geraamd van ruim € 1 mln.

Ten aanzien van *openstaande of overige bestemmingsreserves* geniet de raad een grote mate van flexibiliteit. Openstaande reserves zijn te vergelijken met dekkingsreserves, alleen is de betreffende investering nog niet gedaan. De gemeente Cranendonck kent twee van dergelijke reserves, namelijk de reserve Randweg en de reserve Verbouw gemeentehuis. Met overige bestemmingsreserves wordt regulier beleid gefinancierd. Van deze categorie heeft de gemeente Cranendonck er per ultimo 2008 meerdere, te weten: de reserves Huisvesting kinderopvang, Intergemeentelijke samenwerking, Woningbouw, Subsidies en Monumenten. Voor zowel de openstaande als overige bestemmingsreserves geldt dat het raadzaam is periodiek na te gaan of deze reserves nog steeds relevant zijn. Hier ligt een controlerende taak voor de raad. Als de investering waarvoor een reserve in het leven is geroepen (nog) niet wordt uitgevoerd, kan besloten worden om de betreffende reserve weer op te heffen. In het geval van de reserves Randweg en Verbouw gemeentehuis kan dat betekenen dat de daarin samengebrachte middelen met een omvang van respectievelijk € 673.595,- en € 73.419,- terugvloeien naar de algemene middelen. Een extra argument om deze reserves kritisch te bezien is het feit dat de onttrekkingen aan deze reserves de afgelopen jaren relatief gering zijn.

Een vergelijkbare benadering kan gehanteerd worden ten aanzien van de overige bestemmingsreserves. Wanneer blijkt dat er door de jaren heen weinig relatief grote bedragen aan deze reserves worden onttrokken dan wel dat de voeding van deze reserves de onttrekking structureel overstijgt kan evenzeer besloten worden om de betreffende reserves op te heffen, zeker wanneer de reserves van relatief geringe omvang zijn¹⁹. Met name de reserves Woningbouw, Subsidies en Monumenten vragen in dit licht om aandacht. De reserve Woningbouw wordt niet structureel gevoed, maar staat sinds jaren op een niveau van ruim € 60.000,-. Voor de reserve Subsidies geldt dat de jaarlijkse voeding van € 24.186,- de onttrekkingen veelal overstijgt. Hierdoor is deze reserve de laatste jaren gegroeid naar een omvang van € 36.313,- per ultimo 2008. De reserve Monumenten, die jaarlijks wordt gevoed met € 2.000,-, bevindt zich al jaren op het niveau van ruim een ton. De vraag die voorligt

¹⁸ Zie onder andere programmabegroting 2007, p 21

¹⁹ Zie paragraaf 4.3

is of de uitgaven die met deze reserves worden bekostigd niet gewoon uit de exploitatie kunnen worden gefinancierd.

Voor de reserves Huisvesting kinderopvang en Intergemeentelijke samenwerking liggen de zaken wat anders. In beide reserves vinden wel flinke mutaties plaats. Deze reserves zijn bedoeld om fluctuaties in de uitgaven te dekken. Beide reserves hebben een omvang van ruim vier ton. De reserve Intergemeentelijke samenwerking is ingesteld om de raad inzicht te geven in het kostenverloop van de samenwerking. In die zin kan deze reserve beschouwd worden als een fictieve budgetoverheveling. Wanneer de fluctuaties in kosten afnemen, kan worden overwogen om de kosten weer gewoon via de begroting te laten lopen. Het is daarom van belang om het verloop van deze reserve goed te monitoren. Overigens zij gesteld dat op alle voornoemde openstaande en overige reserves 2% bespaarde rente wordt toegevoegd als correctie voor inflatie. De overige 2% vloeit naar de exploitatie en wordt ingezet als incidenteel dekkingsmiddel.

De reserve Garanties NRE is de enige *risicoreserve* die de gemeente Cranendonck heeft, naast natuurlijk de algemene reserve. Deze reserve is ingesteld om de koper van de aandelen van energiemaatschappij NRE bepaalde zekerheden te garanderen. De garanties lopen tot 2010 en hebben een omvang van ruim € 1,2 mln. Op deze reserve vinden geen mutaties plaats. Wel wordt conform beleid 2% bespaarde rente toegevoegd in verband met inflatiecorrectie.

Een bijzondere positie wordt ingenomen door twee *algemene dekkingsreserves* waarover de gemeente Cranendonck beschikt, de reserve Verkoop NRE en de reserve HNG (Hypotheekfonds Nederlandse Gemeenten). Deze reserves worden niet gebruikt voor de directe dekking van kapitaallasten van materiële vaste activa (investeringen van maatschappelijk of economisch nut) of regulier beleid, maar hebben een inkomensfunctie. Dat wil zeggen dat deze reserves worden gebruikt als financieringsbron voor de exploitatie. In het geval van de reserve NRE wordt een deel van de bespaarde rente gebruikt als financieringsbron. Met de verkoop van een deel van de aandelen in het energiebedrijf NRE heeft de gemeente Cranendonck in 2005 een bedrag ontvangen waarmee in het voorjaar van 2006 een obligatie is gekocht bij de Nederlandse Waterschapsbank (daarnaast is een bedrag gestort in de reserve Garanties NRE). De nominale waarde van de obligatie (die overigens boven de verkrijgingswaarde ligt²⁰) bedraagt € 4,45 mln. Door het ontvangen bedrag op deze manier te activeren ontstond er ruimte om met hetzelfde bedrag het eigen vermogen (aan de passiva kant van de balans) op te hogen middels de vorming van de reserve Verkoop NRE. Doordat het netto rendement op de obligatie ruim 3,5%²¹ is en er conform het beleid 2% bespaarde rente wordt toegevoegd aan de reserve zelf in verband met inflatiecorrectie, blijft er zo'n 1,5% over waarmee de exploitatie structureel kan worden ondersteund. Op jaarbasis komt dat neer op een bedrag ter grootte van een kleine € 160.000,-. Vanuit het oogpunt dat de reserve Verkoop NRE alleen wordt gebruikt als financieringsbron, is het op zichzelf opmerkelijk dat er nog middelen, zij het in verband met inflatiecorrectie, aan de reserve worden toegevoegd. Vergelijkbaar met de saldi- en behoedzaamheidsreserve kan er evenzeer voor worden gekozen om de gehele bespaarde rente ten gunste van de exploitatie te laten komen. En dan niet alleen als incidenteel dekkingsmiddel, zoals het beleid voorschrijft, maar als structureel dekkingsmiddel. De reserve Verkoop NRE heeft namelijk een structureel karakter.

De reserve HNG werkt op een andere manier. Deze reserve is gevormd uit de verkregen afkoopsom bij de liquidatie van het Hypotheekfonds Nederlandse Gemeenten. De reserve HNG heeft met ingang van 2008 een omvang van € 831.831,-. Met de liquidatie is de rente die jaarlijks werd verkregen uit de bij het HNG afgesloten hypotheekleningen komen te vervallen. Uit de reserve HNG wordt in plaats daarvan jaarlijks een bedrag van € 63.983,-, ter grootte van de oude rente inkomsten onttrokken en ten gunste van de exploitatie gebracht. Op deze reserve wordt geen bespaarde rente bijgeschreven. Deze reserve is van tijdelijke aard omdat deze in 2021 volledig zal zijn uitgeput. Conform het beleid wordt de bespaarde rente, voor het begrotingsjaar 2008 ter grootte van € 33.273,- (op basis van 4% rekenrente), ingezet als incidenteel dekkingsmiddel voor de exploitatie.

²⁰ Dat is van belang omdat het uitgangspunt van de gemeente Cranendonck is dat vaste activa worden gewaardeerd tegen de verkrijgingsprijs en niet tegen de nominale waarde

²¹ Het bruto rendement (de rentevergoeding) van 5,125% minus de afschrijving op de agio, het verschil tussen de verkrijgingsprijs en de nominale waarde

Een aparte categorie reserves vormen de *reserves grondexploitatie*. De gemeente Cranendonck onderscheidt binnen deze categorie twee reserves: de algemene reserve grondexploitatie en de reserve Fonds bovenwijkse voorzieningen. De Algemene reserve grondexploitatie is ingesteld om onvoorziene risico's met betrekking tot de grondexploitatie op te vangen. Conform de provinciale richtlijn dient het niveau van de reserve Grondexploitatie minimaal € 1.850.000,- te bedragen²². Een eventueel surplus wordt jaarlijks via de resultaatsbestemming ten gunste gebracht van de algemene reserve. De bespaarde rente van 4% rekenrente wordt in zijn geheel aan de algemene reserve grondexploitatie toegevoegd. De reserve Fonds bovenwijkse voorzieningen is conform de nota grondbeleid Op Goede Grond ingesteld als een omslagfonds. Dit fonds wordt gevuld door middel van opslagen op de grondprijs bij verkoop of op de exploitatiebijdrage van de exploitant en is bedoeld ter bekostiging van of gedeeltelijke dekking van de aanleg van infrastructurele werken die niet specifiek aan een bepaald plan kunnen worden toegeschreven. Er wordt uitgegaan van een minimale reserve van € 300.000,-. Ook aan deze reserve komt de bespaarde rente à 4% in zijn geheel ten goede. Per 1 januari 2008 wordt de omvang van het fonds begroot op ruim € 1,1 mln. De vraag die zich in dit verband opdringt is waarom niet ook het surplus op deze reserve op reguliere basis aan de algemene reserve wordt toegevoegd.

Voorzieningen

De gemeente Cranendonck heeft voorzieningen voor verschillende doeleinden. Van de twaalf voorzieningen die in de programmabegroting 2008 zijn opgenomen dienen er vier voor het dekken van kosten die te maken hebben met onderhoud van activa. Het gaat om de voorzieningen Onderhoud schoolgebouwen à € 379.073,-, Onderhoud gemeentelijke gebouwen à € 239.550,-, Onderhoud gemeentelijke gebouwen VTBC (leeg) en Onderhoud wegen à € 696.726,-. Jaarlijks worden deze voorzieningen gevoed met vaste bedragen variërend van 73.149,- voor de voorziening Onderhoud schoolgebouwen tot 668.989,- voor de voorziening Onderhoud wegen²³. Een belangrijk aandachtspunt waarvoor ook de accountant aandacht vraagt, vormt de gebrekkige actualiteit van de onderliggende onderhoudsplannen voor gebouwen, scholen en wegen. Deze plannen bepalen namelijk de hoogte van de betreffende voorzieningen. Gegeven de gebrekkige staat van de onderhoudsplannen valt niet na te gaan of het niveau van de betreffende voorzieningen toereikend is of tekort schiet. Dit is in strijd met de beleidslijn van de gemeente Cranendonck dat onderhoudsvoorzieningen zijn gebaseerd op vooraf vastgestelde plannen.

Daarnaast kent de gemeente Cranendonck een voorziening in verband met wettelijke verplichtingen die de gemeente heeft als werkgever. Het betreft de voorziening Wachtgelden en non-activisten à € 414.599,-. Aan deze voorziening wordt tot en met 2008 jaarlijks een bedrag van € 280.000,- toegevoegd om de voorziening op niveau te houden. De omgang met deze voorziening vereist conform het BBV extra aandacht. Zo mag geen voorziening worden gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten of gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. Daarvan is in dit geval geen sprake. De voorziening Wachtgelden en non-activisten, die is ingesteld om aan verplichtingen te voldoen als gevolg van eerdere reorganisaties, kent een oplopend en grillig verloop en is daarom met recht ingesteld.

Een derde soort voorzieningen waarover de gemeente Cranendonck beschikt zijn voorzieningen die zijn ingesteld om fluctuaties op te vangen in de verstrekking van middelen aan derden op basis van een wettelijke verplichting. Het gaat hier om de egalisatievoorziening Inkomensdeel WWB-budget (Wet Werk en Bijstand) à € 55.000,- en de egalisatievoorziening WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) à € 592.475,-. Ook de onderbouwing van deze voorzieningen vraagt om aandacht.

Drie voorzieningen zijn per 1 januari 2008 geheel of gedeeltelijk gevuld met van derden verkregen middelen met een specifiek bestedingsdoel. Het betreft de voorzieningen Breedtesportimpuls à € 62.620,-, Project sociale veiligheid à € 907,- en Onderwijs achterstandenbeleid à € 273.516,-. Tenslotte kent Cranendonck per 1 januari 2008 nog een tweetal voorzieningen die zijn ingesteld ter bekostiging van beleid waarvoor reeds verplichtingen zijn aangegaan, te weten de voorzieningen

²² Zie bijlage 1 uit Op Goede Grond, Grondbeleid gemeente Cranendonck 2008 – 2012

²³ Zie Bijlage III Staat van reserves en voorzieningen 2008

Kindzorgcentrum (KZC) en Marktplaats cultuur. Deze voorzieningen hebben respectievelijk een omvang per 1 januari 2008 van € 135.777,- en € 18.737,-. De geringe omvang van de voorziening Marktplaats cultuur doet de vraag opkomen waarom de benodigde middelen niet gewoon uit de exploitatie gefinancierd kunnen worden. Conform het beleid wordt op alle voornoemde voorzieningen 2% bespaarde rekenrente bijgeschreven in verband met inflatiecorrectie. De overige 2% komen op incidentele basis ten gunste van de exploitatie.

Bespaarde rente

De wijze waarop een gemeente omgaat met rentekosten en bespaarde rente hangt samen met de omvang van de reserves en voorzieningen. Is die relatief gunstig, dan kan er reden bestaan om (een deel van) de bespaarde rente op reserves in te zetten ten behoeve van de exploitatie. Men dient zich hierbij wel 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 producten. Door de bespaarde rente op reserves geheel of gedeeltelijk niet aan de reserves toe te rekenen maar in te zetten als dekkingmiddel voor de exploitatie, wordt diezelfde exploitatie verlicht, maar blijven de reserves op een gelijk niveau. Vanuit begrotingsperspectief kan dat gunstig zijn, vanuit vermogensperspectief evenwel minder, doordat de solvabiliteit (de verhouding eigen vermogen en vreemd vermogen) mogelijk onder druk komt te staan²⁴.

Het bespaarde rentepercentage dat de gemeente Cranendonck hanteert is 4%. De bestemming van de bespaarde rente gaat als volgt. De hoofdregel is dat de bespaarde rente op reserves en voorzieningen voor wat betreft de inflatie wordt bijgeschreven op de reserves en voorzieningen, en dat de bespaarde rente die niet wordt bijgeschreven op de betreffende reserves en voorzieningen ten gunste gebracht wordt van de exploitatie en wordt ingezet als incidenteel dekkingmiddel. Een uitzondering op deze hoofdregel vormt de bespaarde rente op de algemene reserve (het vrije gedeelte), de egalisatiereserve Riolering en de reserves grondexploitatie. Op deze reserves wordt de bespaarde rente van 4% in zijn geheel bijgeschreven. Ook op de saldireserve (een vast deel van de algemene reserve) wordt 4% bespaarde rente berekend. Deze rente wordt echter ingezet als structureel dekkingmiddel voor de exploitatie. Andere uitzonderingen zijn de behoedzaamheidsreserve (eveneens een vast deel van de algemene reserve), de dekkingreserve Geactiveerde reserves en de algemene dekkingreserve HNG. Op deze reserves wordt geen bespaarde rente bijgeschreven. De bespaarde rente wordt in zijn geheel gebruikt ter incidentele dekking van de exploitatie. Voor alle drie de reserves geldt dat de hoogte niet onderhevig is aan indexering. Zij vertegenwoordigen exacte bedragen. In het geval van de reserve Geactiveerde reserves is dat de som van de toekomstige afschrijvingen op de betreffende investeringen en in het geval van de reserve HNG is dat de som van jaarlijks gelijke onttrekkingen tot het jaar 2021. Ondanks deze logica is de wijze van omgang met deze reserves niet in overeenstemming met de beleidsregel dat alle bestemmingsreserves dienen te worden gecorrigeerd voor inflatie.

Zoals in het vorige hoofdstuk werd aangegeven wijkt het beleid van de gemeente Cranendonck aangaande de omgang met bespaarde rente af van het BBV. Daar waar het BBV verbiedt om bespaarde rente aan voorzieningen toe te voegen, hanteert Cranendonck sinds 2005 het beleid dat het inflatiedeel wel aan de betreffende voorzieningen mag worden toegevoegd. De praktijk laat nog ander beeld zien. Uit de programmarekening 2006 blijkt dat in het begrotingsjaar 2006 inderdaad zowel aan de bestemmingsreserves als aan de voorzieningen bespaarde rente is toegevoegd. In het begrotingsjaar 2007, zo blijkt uit de programmarekening 2007, is contrair aan het beleid, maar conform het BBV alleen inflatiecorrectie toegepast op de bestemmingsreserves en niet op de voorzieningen. Dit wisselende beeld duidt niet op een consistente uitvoering van beleid.

²⁴ Zie voor de vermogenssituatie van de gemeente Cranendonck paragraaf 4.4

4.3 STURING OP RESERVES EN VOORZIENINGEN

Zoals in hoofdstuk 2 reeds werd aangegeven is het omgaan met reserves en voorzieningen als het balanceren tussen het beheersen van risico's en het vervullen van beleidsambities. Reserves en voorzieningen vormen namelijk enerzijds financiële 'potjes' om risico's af te dekken (algemene reserves) en onvermijdbare uitgaven te doen (voorzieningen), anderzijds vormen zij belangrijke 'bronnen' voor het doen van investeringen (bestemmingsreserves) en het ondersteunen van de exploitatie (middels bespaarde rente op reserves en voorzieningen), ter financiering van beleid, producten en diensten. Nu er zicht bestaat op hoe de gemeente Cranendonck in algemene zin omgaat met haar reserves en voorzieningen, wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de sturing op reserves en voorzieningen. Aspecten die daarbij een rol spelen zijn de manier waarop wordt omgegaan met de instelling en opheffing van individuele reserves en voorzieningen, de sturing op de inzet van reserves en voorzieningen gegeven de doelen die ermee worden beoogd, de sturing op het aantal reserves en voorzieningen en de sturing op de samenstelling en voeding van de reserve- en voorzieningenportefeuille met het oog op de wijze van financiering van investeringen en de ondersteuning van de exploitatie. De genoemde aspecten komen hieronder aan de orde.

Sturing op instelling en opheffing reserves en voorzieningen

In de vorige paragraaf zijn de verschillende reserves en voorzieningen afzonderlijk behandeld. Aangegeven is welke functie de afzonderlijke reserves en voorzieningen vervullen. De vraag die nu voor ligt is, hoe deze lijst met reserves en voorzieningen tot stand is gekomen en welke beweegredenen er zijn geweest om juist deze reserves en voorzieningen in te stellen dan wel te handhaven. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar het relatief grote aantal openstaande en overige bestemmingsreserves. Het zijn met name deze reserves die inzicht geven in de ambities en beweegredenen van de gemeente Cranendonck.

Alvorens de ratio achter verschillende reserves en voorzieningen nader te duiden, is het van belang vast te stellen dat de basis voor de huidige lijst van reserves en voorzieningen is gelegd tijdens de introductie van de nieuwe beleidskaders in 2003 en 2005. Beide beleidsdocumenten hebben ieder op hun beurt geleid tot aanpassingen in de lijst met reserves en voorzieningen. Met name de introductie van de nieuwe definities uit het BBV van de begrippen 'reserve' en 'voorziening' in 2003 hebben aanleiding gegeven om om de lijst van reserves en voorzieningen te herzien. Alle voorstellen uit de beleidsnotities hebben in die zin hun vertaalslag gekregen. Zo werden de bestemmingsreserves Onderhoud onderwijs leermiddelen pakket en Inrichting gebouwen en Wachtgeld non-activisten omgezet in voorzieningen. De voorzieningen Bevordering werkgelegenheid, Subsidies en HNG werden op hun beurt omgezet in reserves. Met ingang van 2005 werd ook de voorziening Monumenten omgezet in een reserve. Verder werd deerschikking aangegrepen om enkele reserves en voorzieningen te beëindigen. Zo werden de reserves Groenbeheerssysteem, Speelplaatsen, Ouderenbeleid, MIA en Verkeersstructuur/veiligheid gestopt, evenals de voorzieningen Aankoop kunstvoorwerpen en Sociale vernieuwing. Conform het BBV werden uit die reserves of voorzieningen die betrekking hadden op een compensabele taak de BTW-componenten verwijderd.

Ook de instelling van twee andere reserves geven blijk van de wens om te voldoen aan de nieuwe wettelijke eisen: de reserve Geactiveerde reserves en de inmiddels al weer opgeheven reserve Overgehevelde budgetten. Beide reserves zijn van boekhoudkundige aard. Ingesteld om administratief te voldoen aan de eisen van het BBV. Zo is het conform het BBV niet mogelijk om middelen van projecten van het ene boekjaar door te schuiven naar het volgende. Niet bestede middelen vloeien via de resultaatsbestemming normaliter in de algemene reserve. Om te voorkomen dat middelen van doorlopende projecten op nieuw moeten worden vrijgemaakt, is er voor gekozen om deze middelen in een reserve Overgehevelde middelen onder te brengen. De reserve Geactiveerde reserves is ingesteld om een bepaald deel van de kapitaallasten van bestaande activa te financieren. Het gaat om een percentage van het totaal af te schrijven bedrag over deze activa, mogelijk die activa die een economisch nut hebben. Om vergelijkbare redenen is in het begrotingsjaar 2007 gewerkt met de

reserve Kapitaallasten Harry Derckx ter grootte van nog geen € 4.000,-. In de programmabegroting 2008 komt deze reserve echter niet meer voor²⁵.

De reserves Intergemeentelijke samenwerking en BTW-compensatiefonds hebben evenzeer een administratieve functie, zij het dat deze reserves als zodanig wel een heldere doelstelling hebben. De reserve Intergemeentelijke samenwerking kan, zoals eerder gesteld, worden gezien als een soort budgetoverheveling bedoeld om fluctuaties in uitgaven voor intergemeentelijke samenwerking te dekken. Ondanks deze heldere functie of juist vanwege het administratieve karakter ervan, wordt deze reserve door de raad niet goed herkend. Er gaan stemmen op om de reserve op te heffen en de betrokken uitgaven uit de reguliere begroting te dekken. De inmiddels weer opgeheven reserve BTW-compensatiefonds diende ter egalitatie van BTW-verschillen bij de verwijdering van de BTW-componenten uit de diverse compensabele taken. Toen bleek dat onttrekkingen uit het Gemeentefonds, waaruit het compensatiefonds wordt gevoed, over een langere periode konden worden uitgesmeerd werd deze reserve in 2007 opgeheven. Ook verschillende nieuwe voorzieningen hebben in die zin een administratieve, egaliserende werking. Te denken valt aan de egalitatievoorzieningen Inkomensdeel WWB-budget en WMO.

Naast reserves en voorzieningen met een louter administratieve functie zijn er ook verschillende beleidsmatige reserves en voorzieningen. De instelling van verschillende voorzieningen met van derden verkregen middelen zijn hiervan een voorbeeld. Het gaat om de voorzieningen Project sociale veiligheid, Breedtesportimpuls en Onderwijs achterstandenbeleid. Voorbeelden van reserves met een beleidsmatige functie zijn de openstaande en overige bestemmingsreserves. Gegeven de beperkte omvang van verschillende van deze reserves krijgt men echter niet de indruk dat met deze reserves grote beleidsmatige verschillen worden geboekt. Het meest in het oogspringende voorbeeld in deze is toch wel de reserve Randweg. De instelling van deze reserve heeft de aanleg van de randweg feitelijk weinig dichterbij gebracht. Sinds jaren heeft deze reserve een omvang van ruim zes ton. Om daadwerkelijk een randweg aan te leggen is een veelvoud aan middelen nodig. Ook de reserves Verbouw gemeentehuis, Woningbouw en Monumenten geven niet de indruk dat de raad en het college voornemens zijn om door te pakken bij het realiseren van klaarblijkelijk gemaakte beleidskeuzes. Al deze reserves zijn gevuld met wat men 'restantbedragen' noemt. Uit deze middelen worden niet meer dan aanloopkosten betaald, vooruitlopend op een mogelijk daadwerkelijke investering. De logica achter deze reserves is dat ze worden gezien als bekrachtigingen van beleidsintenties. Met name bij de raad bestaat het idee dat wanneer er een reserve wordt ingesteld de daaraan gekoppelde investering binnen afzienbare tijd zal plaatsvinden. Tot op heden blijken deze reserves echter niet meer dan de uitdrukking te zijn van intenties. Doordat deze reserves niet werkelijk de ambities van de gemeente Cranendonck blijken weer te geven, belemmeren zij het zicht op het maken van een integrale afweging ten aanzien van de inzet van reserves.

De geringe politieke sturing op de reserves komt ook tot uitdrukking in de omgang met de reserves Verkoop NRE en Garanties NRE. Hoewel de raad een leidende rol zou moeten spelen bij de besluitvorming over wat er met de ontvangen miljoenen uit de verkoop van een deel van de aandelen NRE zou moeten gebeuren, wordt in de Bestuursrapportage 2006 het volgende gesteld: "Het college heeft besloten om € 5 mln. te beleggen in obligaties en € 1 mln. steeds voor drie maanden rentedragend weg te zetten... Het bedrag van € 6 mln. is niet vrij besteedbaar aangezien de hiervoor genoemde renteinkomsten ten gunste van de gewone dienst komen"²⁶. Weliswaar worden alle reserves formeel bij raadsbesluit ingesteld en opgeheven, een dergelijke tekst getuigt niet van een proactieve houding van de raad. Dit beeld is in de gesprekken gedurende het onderzoek bevestigd. Het college neemt in de meeste gevallen op basis van ambtelijke voorstellen het initiatief tot het instellen van een reserve of voorziening. De raad neemt de voorstellen vaak over zonder verdere discussie. Over de vraag of een reserve of voorziening moet worden ingesteld vindt in de meeste gevallen geen of nauwelijks discussie plaats. Door het ambtelijk apparaat wordt aan de hand van het BBV getoetst of een reserve of voorziening moet worden ingesteld. In zijn algemeenheid kan worden vastgesteld dat de sturing op de instelling en opheffing van reserves en voorzieningen vooral ingegeven wordt vanuit

²⁵ Opmerkelijk is dat in de recent beschikbaar gekomen programmabegroting 2009, de omvang van de reserve Kapitaallasten Harry Derckx voor een kleine miljoen Euro wordt geraamd op een kleine miljoen Euro

²⁶ Zie 1^e Bestuursrapportage 2006, p.21

administratieve en beleidsmatige overwegingen. De politieke sturing vanuit de raad is tot op heden gering.

Sturing op aantal en inzet reserves en voorzieningen

Eén van de uitgangspunten in het beleid van de gemeente Cranendonck is dat het aantal reserves en voorzieningen zo beperkt mogelijk dient te blijven. In de onderstaande tabel is het aantal bestemmingsreserves en voorzieningen over de afgelopen jaren inzichtelijk gemaakt²⁷.

Tabel 3: Verloop aantal bestemmingsreserves en voorzieningen gemeente Cranendonck

	Ultimo 2004*	Ultimo 2005	Ultimo 2006	Ultimo 2007
Bestemmingsreserves**	14	12	14	16
Egalisatiereserves	2	2	2	2
Dekkingsreserves	1	1	1	2
Openstaande reserves	2	2	2	2
Overige reserves	8	5	5	7
Risicoreserves	-	1	2	1
Algemene dekkingsreserves	1	1	2	2
Voorzieningen**	6	7	10	12
Onderhoudsvoorzieningen	4	4	4	4
Arbeidskosten gerelateerde voorz.	1	1	1	1
Egalisatievoorzieningen	-	-	1	2
Van derden verkregen middelen	-	2	3	4
Overige voorzieningen	1	-	1	1
Totaal	20	19	24	28

* = exclusief behoudzaamheidsreserve

** = exclusief reserves en voorzieningen grondexploitatie

Uit de tabel kan worden opgemaakt dat het aantal bestemmingsreserves de afgelopen jaren nagenoeg hetzelfde is gebleven. Opvallend is dat vooral de categorie overige bestemmingsreserves door de jaren heen op een relatief hoog aantal staat. Deze constatering bevestigt, samen met de vaststelling dat de beide openstaande reserves Randweg en Verbouw gemeentehuis ook al sinds jaren bestaan, het beeld dat er weinig actieve politieke sturing op de reserves plaatsvindt. Het aantal voorzieningen is de afgelopen jaren wel behoorlijk toegenomen. Beschouwing van de tabel leert echter dat deze groei vooral is terug te voeren op de toename van het aantal voorzieningen dat is gevuld met van derden verkregen middelen en het aantal egalisatievoorzieningen. Bij elkaar genomen blijft het aantal reserves en voorzieningen redelijk beperkt.

Een minder gunstig beeld ontstaat wanneer wordt gekeken naar de sturing op de inzet van middelen uit de reserves en voorzieningen. Doordat de doelomschrijvingen van veel reserves en voorzieningen onvoldoende specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd, is sturing op de mate van doelbereiking vrijwel niet mogelijk. Ook blijkt het moeilijk om een relatie te leggen met de doelen uit de programma's omdat pas met ingang van de programmabegroting 2009 zal worden gewerkt met de drie zogeheten W-vragen, wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten? Gegeven de gebrekkige kwaliteit van de doelformuleringen blijkt het (nog) niet mogelijk om de omvang van met name de openstaande en overige reserves aan deze doelen te toetsen. Dat zelfde geldt voor de toevoegingen en onttrekkingen aan deze reserves. Bestedingsplannen waarin bedragen kunnen worden onderbouwd ontbreken voor deze reserves.

Een bijzonder geval betreft de reserve Huisvesting kinderopvang. Formeel is deze reserve ingesteld om fluctuaties te dekken in de uitgaven voor huisvesting van kinderopvang. In oorsprong had deze reserve echter nog een andere functie en overigens ook een andere naam: reserve Stimuleringsbijdrage uitbreiding kinderopvang. Deze reserve werd namelijk gevormd om tevens middelen van derden (instellingen van kinderopvang) te 'parkeren'. Door de naamgeving en doelformulering tussentijds aan te passen wordt het voor de raad wel heel erg moeilijk om te sturen op

²⁷ Bron: programmarekeningen

het bereiken van beoogde doelen. Bovendien is het de vraag of deze wijziging ooit door de raad is bekrachtigd. Het gaat niet om niks. Deze reserve heeft een omvang van ongeveer vier ton.

Zoals ook de accountant heeft vastgesteld, vragen daarnaast ook de onderhoudsplannen voor gebouwen, scholen en wegen nog de nodige aandacht. In het bijzonder gaat het daarbij om de doorvertaling van het gewenste kwaliteitsniveau naar de in de voorzieningen opgenomen bedragen. Op basis van deze plannen vindt besteding van de middelen uit de onderhoudsvoorzieningen plaats. Doordat deze niet in alle gevallen actueel zijn, kunnen bestedingen niet goed worden gecontroleerd. Ook de bestedingsplannen onder de egalatievoorzieningen verdienen om dezelfde reden aandacht.

De manier waarop de gemeente Cranendonck omgaat met haar reserves en voorzieningen geeft aanleiding om op regelmatige basis de lijst met reserves en voorzieningen te evalueren. Hoewel daar zowel bij het college als bij de raad behoefte aan is, vindt een dergelijke evaluatie nog niet op reguliere basis plaats. Binnen het college worden de reserves en voorzieningen alleen impliciet tegen het licht gehouden, wanneer daar aanleiding toe is. Binnen het ambtelijk apparaat worden de reserves en voorzieningen vaker tegen het licht gehouden.

Sturing op financiering activa en samenstelling reserves en voorzieningen

Naast sturing op individueel reserve- en voorzieningenniveau, vormt ook de samenstelling van de reserve- en voorzieningenportefeuille in verhouding tot andere beschikbare financieringsbronnen een aangrijpingspunt voor sturing. In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de vermogenspositie van de gemeente Cranendonck. Hieronder worden reserves en voorzieningen geplaatst in het kader van de financiering van investeringen en ambities. Het is de vraag hoe we de reservepositie moeten beoordelen en welke alternatieve mogelijkheden er zijn om met reserves en voorzieningen om te gaan.

Tabel 4: Verloop financiering activa gemeente Cranendonck

Bedragen in mln. € en in gehele %	Ultimo 2004	Ultimo 2005	Ultimo 2006	Ultimo 2007
Reserves	12,6 (48)	11,4 (48)	23,2 (66)	25,7 (68)
Algemene reserves	4,1 (16)	3,4 (14)	6,5 (18)	9,2 (24)
Bestemmingsreserves	6,7 (26)	6,5 (27)	13,8 (39)	12,3 (33)
Reserves grondexploitatie	1,8 (7)	1,5 (6)	2,9 (8)	4,2 (11)
Voorzieningen*	1,7 (6)	1,7 (7)	2,2 (6)	2,6 (7)
Langlopende leningen	11,9 (45)	10,9 (45)	10,0 (28)	9,3 (25)
Totaal	26,2 (100)	24,0 (100)	35,4 (100)	37,6 (100)

* = excl. voorzieningen grondexploitatie

De bovenstaande tabel²⁸ geeft inzicht in de vermogensbestanddelen die de gemeente Cranendonck de afgelopen jaren ter beschikking stonden om (zowel materiële als financiële) activa te financieren. Wat duidelijk wordt is dat met ingang van 2006 tweederde van dit vermogen uit reserves, c.q. eigen vermogen, bestaat. De relatieve groei van de reservepositie is terug te voeren op de ontvangen middelen uit de verkoop van een deel van de aandelen uit energiemaatschappij NRE, waarmee twee omvangrijke reserves zijn gevormd, te weten de reserves Verkoop NRE en Garanties NRE. Een deel van deze middelen is ook ten goede gekomen aan de algemene reserve. Daarnaast is het aandeel van de langlopende schulden de afgelopen jaren gestaag gedaald.

De constatering dat de reservepositie de afgelopen jaren is gegroeid is mooi, maar zegt op zichzelf niet veel. Tevens zal gekeken moeten worden naar de risicopositie en de beleids- en investeringsambities van de gemeente. Op de risicopositie wordt in de volgende paragraaf ingegaan. Hier kan worden volstaan met de opmerking dat de risicopositie de saldireserve niet overstijgt. De reservepositie kan in dit licht reeds als gunstig worden bestempeld. Wat de ambities betreft is de situatie minder duidelijk. Zoals in de voorgaande paragraaf aangegeven, weerspiegelen de bestemmingsreserves niet de eigenlijke ambities van de gemeente Cranendonck. Anderzijds kan uit de voorgaande tabel in ieder geval worden opgemaakt dat de algemene reserves op op een behoorlijk

²⁸ Bron: programmarekeningen

hoog peil staan. Er is met andere woorden ruimte voor het doen van investeringen, hoewel die beleidsmatig is ingeperkt.

Los van de risico's en ambities kan worden vastgesteld dat de meeste lopende investeringen (in activa) worden gefinancierd met eigen vermogen (reserves). Financiering met vreemd vermogen, in dit verband zijn vooral de langlopende leningen van belang, beperkt zich meer en meer. In 2007 bestond nog slechts 25% van het financieringsvermogen uit langlopende schulden. Het financieren uit eigen vermogen zou echter geen vanzelfsprekendheid moeten zijn. Er zijn voordelen maar ook nadelen aan verbonden. Het zou goed zijn wanneer de raad zich een oordeel zou vormen over de mate van financiering met eigen dan wel vreemd vermogen.

Door het merendeel van de activa met eigen vermogen te financieren is de gemeente Cranendonck als het ware haar eigen bank. Dat heeft voordelen. Er wordt geen rente betaald aan derden. De bespaarde rente komt beschikbaar voor besteding door de gemeente zelf. De gemeente hoeft zich minder zorgen te maken over eventuele rentestijgingen. Er zijn echter ook nadelen. Voor een goede afweging van kosten en baten van een project is het goed als beslissen, genieten en betalen zoveel mogelijk in één hand liggen. Door eerst te sparen en dan pas te investeren worden de kosten voor een deel opgebracht door mensen die niet profiteren van de baten van de investeringen doordat zij zijn verhuisd of overleden. Een goede investering kan bovendien prima met vreemd vermogen worden gefinancierd. De rente kan tijdens de afschrijvingstermijn uit de exploitatie worden gedekt. De kosten vallen dan in de tijd samen met het profijt van de investering. Daarnaast bestaat het gevaar dat er projecten worden uitgevoerd omdat er middelen zijn. Of een investering de moeite waard is hangt af van de kosten en baten van de investering, niet van de aanwezigheid van reserves²⁹.

Niet alleen de relatieve omvang van de reserves is bepalend voor de wijze van financieren van investeringen in activa, ook de samenstelling van de reserve- en voorzieningenportefeuille is hierbij van belang.

Tabel 5: Verloop reserves en voorzieningen gemeente Cranendonck

Bedragen in mln. € en in gehele %	Ultimo 2004	Ultimo 2005	Ultimo 2006	Ultimo 2007
Algemene reserves	4,1* (29)	3,4 (26)	6,5 (26)	9,2 (33)
Vrije deel (algemene reserve)	2,5 (18)	1,4 (11)	4,5 (18)	7,2 (26)
Vaste deel (saldi- en behoedzhrs.)	1,6* (11)	2,0 (15)	2,0 (8)	2,0 (7)
Bestemmingsreserves	6,7** (47)	6,5 (50)	13,8 (54)	12,3 (44)
Egalisatiereserves	3,0 (21)	2,5 (19)	2,3 (9)	2,7 (10)
Dekkingsreserves	1,3 (9)	1,3 (10)	1,2 (5)	1,2 (4)
Openstaande reserves	0,7 (5)	0,7 (5)	0,7 (3)	0,7 (2)
Overige reserves	0,6 (4)	0,8 (6)	1,2 (5)	1,1 (4)
Risicoreserves	-	0,2 (2)	1,3 (5)	1,3 (5)
Algemene dekkingsreserves	1,0 (7)	1,0 (8)	7,0 (28)	5,3 (19)
Reserves grondexploitatie	1,8 (13)	1,5 (11)	2,9 (11)	4,2 (15)
Algemene reserve	1,0 (7)	0,7 (5)	2,0 (8)	3,0 (11)
Fonds bovenwijkse voorzieningen	0,7 (5)	0,8 (6)	0,9 (4)	1,2 (4)
Voorzieningen***	1,7 (12)	1,7 (13)	2,2 (9)	2,6 (9)
Onderhoudsvoorzieningen	1,5 (10)	1,2 (9)	1,2 (5)	1,4 (5)
Arbeidskosten gerelateerde voorz.	0,0 (0)	0,2 (2)	0,3 (1)	0,5 (2)
Egalisatievoorzieningen	-	-	0,3 (1)	0,6 (2)
Van derden verkregen middelen	-	0,3 (2)	0,4 (2)	0,1 (0)
Overige voorzieningen	0,1 (0)	-	0,0 (0)	0,0 (0)
Totaal	14,2 (100)	13,1 (100)	25,4 (100)	28,2 (100)

* = incl. behoedzaamheidsreserve

** = excl. behoedzaamheidsreserve

*** = excl. voorzieningen grondexploitatie

²⁹ Zie Gerritsen, E., Vermogensstructuur van decentrale overheden: theorie en empirie, COELO, Groningen, 2007

Zoals uit bovenstaande tabel³⁰ valt op te maken is de groei van de reservepositie vooral terug te voeren op de groei van het vrije deel van de algemene reserve en de algemene dekkingsreserves. Daarnaast is ook een groei in de reserves grondexploitatie waarneembaar. De algemene dekkingsreserves worden, al dan niet met het genereren van rente, gebruikt om een bijdrage te leveren aan de dekking van de exploitatie. In het geval van de gemeente Cranendonck geldt dat ook voor een groot gedeelte van het vrije deel van de algemene reserve, omdat er beleidsrichtlijnen worden gehanteerd die de inzet van dit deel van de algemene reserve ten behoeve van investeringen in maatschappelijk nut maximeren. Hoewel hier vanuit juridisch en praktisch oogpunt niets op tegen is, zijn er wel theoretische bezwaren tegen aan te voeren. Omdat deze reserves voornamelijk tot doel hebben om inkomsten te genereren, kunnen de lokale lasten lager blijven dan zonder deze reserves. Dat lijkt heel mooi, maar in feite betekent dit dat de belastingbetaler een deel van zijn vermogen bij de gemeente heeft ondergebracht. De gemeente Cranendonck kan de rente op of onttrekkingen aan deze reserves (zoals in het geval van de reserve HNG) vrij besteden, zonder de burger om belastinggeld te hoeven vragen. De gemeente houdt zich zo bezig met de vraag *waaraan* het geld besteed moet worden, niet met de vraag of de gemeente het geld moet uitgeven. De uitgaven die hiermee worden gedaan worden met andere woorden niet afgewogen tegen de lasten voor de belastingbetaler. Dat komt de transparantie in de besluitvorming niet ten goede. Met name de bespaarde rente op de algemene dekkingsreserve Verkoop NRE kan worden beschouwd als een onzichtbare belasting. Door de bespaarde rente op deze reserve als dekkingsmiddel te gebruiken voor een gemeentelijke activiteit ontstaat een onvolledig beeld van de totale, zichtbare en onzichtbare belastingdruk. De burger ziet alleen de zichtbare belastingdruk, zodat de kosten van het voorzieningsniveau lager lijken dan ze in werkelijkheid zijn³¹.

Op zichzelf is deze handelswijze van de gemeente Cranendonck wel te begrijpen gegeven de eerder geconstateerde krapte in de exploitatie. De vraag is echter of er alternatieven zijn om de exploitatie van de ruime reservepositie te laten profiteren. Het teruggeven van de middelen uit de algemene dekkingsreserves aan de burger is een optie, maar lijkt voor dat doel minder geschikt. Door een tijdelijke korting op lokale lasten zou de burger weliswaar de middelen terugkrijgen die het via diezelfde lasten in de gemeente heeft 'belegd', door de wegvallende rente-inkomsten zal de gemeente Cranendonck echter moeten zoeken naar dekking. Deze dekking zou gevonden kunnen worden door de OZB-tarieven te verhogen of door te bezuinigen. Deze laatste optie is nou net niet waar de gemeente Cranendonck op uit is gegeven haar krappe exploitatiepositie. Het verhogen van de OZB-tarieven lijkt paradoxaal maar is het niet. De onzichtbare belasting wordt namelijk langs deze weg zichtbaar gemaakt. De belastingbetaler kan het rendement op de ontvangen middelen (uit de algemene dekkingsreserves) desgewenst gebruiken om de hogere belasting van te betalen.

Een meer passend alternatief zou zijn om de algemene dekkingsreserves en wellicht een deel van het vrije gedeelte van de algemene reserve te gebruiken voor het saneren van geactiveerde posten op de balans. Hierbij gaat het om geactiveerde bedragen waarvan het bestaan niet meer is vast te stellen en als gevolg daarvan ook geen direct nut voor de gemeenschap meer hebben. Het kan gaan om posten als achterstallig onderhoud wegen, diverse infrastructurele werken, economische aangelegenheden, subsidies en dergelijke. Wanneer activa geen aanwijsbare opbrengsten of nut meer hebben, ontbreekt feitelijk de reden tot activering en is afboeking ten laste van de algemene reserve zelfs gewenst. Het voordeel van een dergelijke sanering is dat daardoor de kapitaallasten structureel omlaag gaan, waardoor er ruimte ontstaat in de exploitatie voor andere bestedingen.

Los van voornoemde meer 'drastische' alternatieven zijn er ook enkele meer eenvoudige mogelijkheden om de ruime reservepositie te gebruiken ten behoeve van de exploitatie. Zo zou er voor gekozen kunnen worden om in plaats van een maximum te stellen aan de uitname uit de algemene reserve, deze reserve, naast te minimaliseren, simpelweg te maximaliseren door een bovengrens in te stellen. Overstijgt de algemene reserve deze bovengrens dan vindt verrekening van het 'overschot' plaats met de algemene middelen. Het voordeel van deze aanpak is dat de bespaarde rente die gevormd wordt op de algemene reserve jaarlijks als algemeen middel in de begroting kan worden ingezet. Dat is geen probleem omdat het jaarresultaat namelijk toch weer met de algemene reserve

³⁰ Bron: programmarekeningen

³¹ Allers, M.A., Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en politieke participatie, COELO-rapport 00-7, Groningen, 2000

wordt verrekend. Afhankelijk van de hoogte van de gekozen bovengrens, kan dit de exploitatie structurele ruimte opleveren van maximaal zo'n € 280.000,- (de omvang van de bespaarde rente wanneer de ondergrens van de algemene reserve ook als bovengrens wordt gehanteerd). Bovendien ontstaat er dan tevens een stimulans om niet effectieve openstaande en overige bestemmingsreserves op te heffen en toe te voegen aan de algemene reserve. Omdat rentebijbeschrijving dan in zijn geheel achterwege kan blijven, kunnen de eerder berekende rentebedragen aan de algemene middelen (de exploitatie) worden toegevoegd. De mogelijke financiële ruimte die ontstaat is afhankelijk van de reserves die worden gesaneerd. Daar staat tegenover dat wanneer er (op realistische gronden) meer dekkingsreserves zouden worden ingesteld en de daarop bespaarde rente aan deze reserves zelf zou worden toegevoegd (wat uit het oogpunt van transparantie wenselijk is), de financiële ruimte in de exploitatie zal afnemen. De omvang van dit effect is afhankelijk van de geldelijke omvang van nieuwe dekkingsreserves die worden ingesteld.

Een andere mogelijkheid om de exploitatie te laten profiteren van de ruime reservepositie is door een bovengrens te hanteren in de reserve Fonds bovenwijkse voorzieningen. Een eventueel surplus zou via de algemene reserve in de exploitatie kunnen vloeien. Weer een andere optie is om geen bespaarde rente meer toe te voegen aan de algemene dekkingsreserve Verkoop NRE, maar die eveneens in de exploitatie te laten vloeien. Hierdoor ontstaat per jaar een extra structurele ruimte van een kleine ton.

Wat duidelijk wordt is dat de gemeente Cranendonck haar sturingsmogelijkheden beperkt, door de manier waarop zij met reserves, voorzieningen en bespaarde rente omgaat. Door (het vrije gedeelte van) de algemene reserve te veel als 'spaarpot' te zien, ondersteunt deze reserve slechts in geringe mate de exploitatie. Door een bovengrens te hanteren in combinatie met het stoppen van het toevoegen van bespaarde rente, kan hierin verandering worden aangebracht. Bovendien krijgt op deze manier de algemene reserve haar beoogde functie terug: het opvangen van rekeningtekorten en risico's. Het 'remmende effect' van de algemene reserve wordt versterkt door verschillende (openstaande en overige) bestemmingsreserves van deze reserve af te zonderen die slechts zeer ten dele bijdragen aan de eigenlijke beleidsambities van de gemeente. Door daar wel bespaarde rente aan toe te voegen, zij het alleen ter correctie van inflatie, hebben deze reserves nauwelijks een positieve invloed op de exploitatie. Het zelfde geldt in nog omvangrijker mate voor de algemene dekkingsreserves en de risicoreserve Garanties NRE. Door deze reserves geheel of gedeeltelijk via de algemene reserve ten gunste te brengen van de algemene middelen, kan de exploitatie van deze omvangrijke reserves mee profiteren. Hier staat tegenover dat wanneer de gemeente Cranendonck werk gaat maken van een aantal beleidsintenties en deze met eigen vermogen wenst te financieren, het aantal dekkingsreserves in getal en omvang zullen stijgen. Wanneer daar geen of slechts ten dele bespaarde rente aan wordt toegevoegd, zullen de rentekosten van deze investeringen op de exploitatie drukken. Om die reden is het zinvol om juist aan dekkingsreserves bespaarde rente toe te voegen. Deze kan dan over de afschrijvingstermijn van de investering met de rentekosten worden verrekend. Tenslotte verdient het aanbeveling om het toevoegen van de inflatiecorrectie (à 2%) aan de voorzieningen te stoppen. Zoals eerder aangegeven is toevoeging van bespaarde rente aan voorzieningen in tegenspraak met het BBV. Effectuering van deze richtlijn levert de exploitatie een kleine € 60.000,- structureel per jaar op.

4.4 VERMOGENSPOSITIE GEMEENTE CRANENDONCK

Actuele vermogenspositie

De geëigende manier om de vermogenspositie van een gemeente te beoordelen is te kijken naar 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 weerstandscapaciteit omvat de middelen en mogelijkheden van een gemeente om onverwachte en substantiële niet begrote kosten te dekken. Een algemeen aanvaarde indeling van de weerstandscapaciteit, zoals die ook door de gemeente Cranendonck wordt gehanteerd, ziet er als volgt uit:

- Eigen vermogen:
 - De algemene reserve(s)
 - De bestemmingsreserves (exclusief de dekkingsreserves)
 - Stille reserves (activa met lagere boekwaarde als werkelijke waarde die verkoopbaar zijn)
- Vreemd vermogen:
 - Voorzieningen (voor zover nog niet ingezet)
- Onbenutte belastingcapaciteit
- Bezuinigingsmogelijkheden

Zoals in het voorgaande hoofdstuk bleek, is in de gemeente Cranendonck het beleid aangaande het weerstandsvermogen en het risicomangement nog in ontwikkeling. Mede om die reden laat de gemeente Cranendonck bij het bepalen van de weerstandscapaciteit vooralsnog de stille reserves, de ruimte in de voorzieningen en de eventuele bezuinigingsmogelijkheden buiten beschouwing. Conform de hiervoor beschreven indeling, ziet de weerstandscapaciteit, uitgaande van cijfers uit de programmarekening 2007, er als volgt uit:

Tabel 6: Weerstandscapaciteit per 31-12-07

Omschrijving	In €
Algemene Reserve (vrij aanwendbaar)	7.158.110
Bestemmingsreserves (vrij aanwendbaar)	1.256.937
Bestemmingsreserves (vrij aanwendbaar bedrijfsmatig)	11.024.690
Stille reserves	p.m.
Voorzieningen (vrij aanwendbaar)	p.m.
Onbenutte belastingcapaciteit	1.194.000
Bezuinigingsmogelijkheden	p.m.
Totaal	22.660.672

Ten aanzien van de stille reserves bestaat binnen de gemeente Cranendonck nog geen gekwantificeerd beeld. Weliswaar is bekend om welke objecten (gebouwen en gronden e.d.) het gaat, het blijkt echter moeilijk om de objecten te waarderen. De vraag is wat met de stille reserves wordt beoogd. Men dient zich evenwel te realiseren dat een stille reserve ook kosten in zich draagt. Het Schepenhuis bijvoorbeeld, is een stille reserve. De gemeente draait op voor de kosten van het beheer en onderhoud. Door deze stille reserve af te stoten, neemt het beslag op de exploitatie af, waardoor ook langs deze weg ruimte in de exploitatie kan worden verkregen. Tot op heden lijkt de gemeente Cranendonck een keuze ten aanzien van de stille reserves uit de weg te gaan.

In de programmarekening 2007 worden de risico's nog niet gekwantificeerd. Dat gebeurt voor het eerst in de programmabegroting 2008. Voor alle risico's waarvoor nog geen maatregelen zijn genomen (voorzieningen zijn getroffen of verzekeringen zijn afgesloten) wordt de kans op het optreden van het risico (conform de Financiële Verordening uitgedrukt in een percentage voor laag, gemiddeld en hoog) vermenigvuldigd met de geschatte omvang van het risico. Het aldus berekende restrisico bedraagt in totaal € 647.350,-³².

Wanneer het berekende restrisico wordt vergeleken met de voorhanden weerstandscapaciteit, kan worden vastgesteld dat de vermogenspositie van de gemeente Cranendonck zeer solide is. De weerstandscapaciteit overstijgt het restrisico met een factor 35.

Dit zeer gunstige beeld wordt nog eens versterkt wanneer wordt bedacht dat³³:

- Alleen al de saldireserve, het minimale deel van de algemene reserve, met een omvang van € 1.800.000,- het berekende restrisico met bijna een factor 3 overstijgt.
- De gemeente Cranendonck ook nog jaarlijks een bedrag voor onvoorziene uitgaven in de begroting opneemt à € 100.000,-.

³² Zie Programmabegroting p.77-79. Overigens sluiten de totalen van de betreffende tabel niet aan bij de daarin opgenomen cijfers. Bij elkaar opgeteld bedraagt de omvang van het restrisico (zowel incidenteel als structureel) niet € 647.350,- maar slechts € 487.350,-

³³ Zie Programmarekening 2007

- Alle leges en tarieven van de gemeente Cranendonck 100% kostendekkend zijn, waardoor bij calamiteiten aan de inkomstenkant niet vanuit reserves of voorzieningen hoeft te worden bijgesprongen.
- De gemeente Cranendonck binnen de bestemmingsreserves beschikt over twee algemene dekkingsreserves, te weten de reserve Verkoop NRE à € 4.450.000,- en de reserve HNG à € 831.831,-. Beide reserves overstijgen de omvang van het berekende restrisico.
- De algemene reserve grondexploitatie à € 2.959.920,- de minimale norm van € 1.850.000,- met meer dan € 1000.000,- overstijgt.
- De gemeente Cranendonck beschikt over een groeiende reserve Fonds Bovenwijkse voorzieningen à € 1.243.691,-.

Verder kan men zich afvragen of de minimale norm van de saldireserve niet te hoog is vastgesteld in het licht van de rijksnorm, dat de algemene reserve minimaal 10% van algemene uitkering (exclusief specifieke uitkeringen) dient te zijn, voor de gemeente Cranendonck een bedrag van circa € 1,2 mln.

Het zelfde geldt voor de algemene reserve grondexploitatie. Vanuit het Ministerie van BiZa is de zogeheten IFLO-norm opgesteld. Deze norm wordt gebruikt voor het bepalen van de minimaal noodzakelijke weerstandscapaciteit van het grondbedrijf. De IFLO-norm relateert de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit aan de boekwaarden van eigendommen van het grondbedrijf en de nog te maken kosten van in exploitatie zijnde gronden. De norm bestaat uit twee elementen: 10% van de totale boekwaarde en 10% van de (te verwachten) nog te maken kosten in exploitaties. Op basis van gegevens uit de Programmarekening 2007 zou de algemene reserve grondbedrijf op basis van de IFLO-norm minimaal € 750.279,- moeten bedragen. Dit minimale bedrag ligt beduidend lager dan de huidige minimale norm van € 1.850.000,- zoals die door de provincie wordt aangereikt. Op basis van de IFLO-norm zou de weerstandscapaciteit van de gemeente Cranendonck dus een nog positiever beeld te zien geven.

In het licht van de gunstige actuele vermogenspositie van de gemeente Cranendonck is het wel van belang dat men zich twee zaken realiseert. In de eerste plaats kan de vermogenssituatie niet los gezien worden van de ambities die de gemeente koestert. Al eerder werd vastgesteld dat enkele bestemmingsreserves, zoals de reserve Randweg en de reserve Verbouw Gemeentehuis, gegeven de ambities op een onrealistisch laag niveau staan. De algemene reserve is daarentegen relatief goed gevuld. De vraag is of deze reservesituatie als toereikend wordt beschouwd in het licht van doelen en ambities die worden beoogd. In de tweede plaats dient men zich te realiseren dat het positieve weerstandsvermogen niet alleen te maken heeft met de zeer sterke weerstandscapaciteit aan de ene kant, maar evenzeer met de relatief geringe omvang van het berekende restrisico aan de andere kant. Voordat consequenties worden verbonden aan de zeer gunstige vermogenspositie van de gemeente Cranendonck is een goede beoordeling van de ambities en de risicosituatie van groot belang. De actuele financiële crisis maakt een dergelijke beoordeling alleen nog maar belangrijker. Aandachtspunten zijn in dit verband de rentestand en de opbrengsten uit de grondexploitatie.

Vermogenspositie in de tijd gezien

De actuele vermogenspositie van de gemeente Cranendonck is zeer gunstig. De vraag is of dat altijd zo is geweest. Inzicht in de vermogenssituatie van de gemeente Cranendonck door de jaren heen, biedt de gelegenheid om de actuele vermogenspositie beter op waarde te kunnen schatten. Omdat de weerstandscapaciteit pas met de programmarekening 2007 en de risico's met de programmabegroting 2008 volledig in kaart zijn gebracht, is het niet mogelijk om het weerstandsvermogen van nu te vergelijken met die uit het verleden. Daarvoor is een andere maatstaf nodig. Hoewel er op zichzelf geen beste maatstaf voor het bepalen van de vermogenspositie bestaat (er zijn er namelijk meerdere, laat staan dat er een absolute norm bestaat waaraan de vermogenspositie moet voldoen), is de meest gebruikte maatstaf die van de solvabiliteit: het aandeel van het eigen vermogen in het balansotaal; de mate waarin een gemeente zijn bezittingen financiert met eigen vermogen. Deze maatstaf gaat minder ver dan de maatstaf van het weerstandsvermogen uit het BBV, omdat daarin naast het eigen vermogen (de reserves) ook wordt gekeken naar de voorzieningen, de onbenutte belastingcapaciteit en eventuele bezuinigingsmogelijkheden.

In onderstaande tabel worden de absolute en relatieve cijfers aangaande het eigen, vreemde en totale vermogen van de gemeente Cranendonck weergegeven. De cijfers zijn ontleend aan de betreffende programmarekeningen. Uit deze tabel wordt duidelijk dat de solvabiliteit van de gemeente Cranendonck de afgelopen jaren sterk is verbeterd. Maakte in 2004 het eigen vermogen slechts 36% uit van het totale vermogen, in 2007 is dat 60%. Deze stijging is onder andere terug te voeren op de bezuinigingen van de afgelopen jaren. In de meeste gevallen zijn uitgaven en investeringen uitgesteld. Daarnaast speelt de verkoop van het belang in energiemaatschappij NRE in 2005 een belangrijke rol. De opbrengst van rond de € 8,8 mln. is in dat jaar voor een belangrijk deel toegevoegd aan het resultaat en is daarmee van grote positieve invloed op de solvabiliteit. In het begrotingsjaar 2006 is het resultaat toegevoegd aan de algemene reserve en de bestemmingsreserves. Los van de opbrengsten uit de verkoop van NRE, laat ook de reserve grondexploitatie de laatste jaren een groei zien. Ook die stijging beïnvloedt de solvabiliteit in positieve zin. Door de groei van het eigen vermogen is het aandeel vreemd vermogen in het totale vermogen afgenomen van 64% in 2004 tot 40% in 2007. In absolute zin is de daling van de schulden, met name de vaste schulden, redelijk bescheiden. In 2007 wordt 35% van de activa met schulden gefinancierd. Opvallend is voorts het relatief stabiele lage niveau van de voorzieningen.

Tabel 7: Ontwikkeling solvabiliteit gemeente Cranendonck

Bedragen in mln. € en in gehele %	Ultimo 2004	Ultimo 2005	Ultimo 2006	Ultimo 2007
Eigen vermogen	12,7 (36)	22,4 (53)	25,6 (57)	26,7 (60)
Algemene reserve(s)	4,1* (12)	3,4 (8)	6,5 (14)	9,2 (21)
Reserves grondexploitatie	1,8 (5)	1,5 (4)	2,9 (6)	4,2 (9)
Bestemmingsreserves	6,7** (19)	6,5 (15)	13,8 (30)	12,3 (27)
Resultaat na bestemming	0,2 (1)	11,0 (26)	2,4 (5)	1,0 (2)
Vreemd vermogen	22,5 (64)	20,2 (47)	19,7 (43)	18,1 (40)
Voorzieningen	2,2 (6)	2,3 (5)	2,2 (5)	2,6 (6)
Vaste schulden	11,9 (34)	10,9 (26)	10,0 (22)	9,3 (21)
Vlottende schulden	8,4 (24)	7,0 (16)	7,5 (17)	6,2 (14)
Totaal vermogen	35,2 (100)	42,6 (100)	45,3 (100)	44,8 (100)

* = incl. behoedzaamheidsreserve

** = excl. behoedzaamheidsreserve

Samenvattend kan worden vastgesteld dat de huidige zeer gunstige reservepositie niet van alle tijden is. Vooral de 'incidentele' invloed van NRE is van relatief grote invloed geweest op de verbetering van de solvabiliteit van de gemeente Cranendonck in de afgelopen jaren. In meer structurele zin hebben de bezuinigingen en de groeiende exploitatiereserves bijgedragen, zij het in meer bescheiden mate, aan de verbeterde vermogenspositie. Hieruit blijkt dat het verbeteren van de vermogenspositie in structurele zin tijd nodig heeft. Desondanks geeft het meerjarig perspectief over het geheel genomen een solide beeld. Ook zonder de opbrengsten uit NRE was het aandeel eigen vermogen in het totale vermogen in 2007 dicht bij de 50% uitgekomen. Zelfs gerelateerd aan het actueel berekende restrisico van € 647.350,- zou de reservepositie van 2004 ruimschoots toereikend zijn geweest.

Vermogenspositie vergeleken met andere gemeenten

Om de vermogenspositie van de gemeente Cranendonck nog beter op waarde te kunnen schatten is het aardig om de vermogenspositie van de gemeente Cranendonck te vergelijken met die van andere gemeenten. In dit onderzoek is er voor gekozen om Cranendonck te vergelijken met een aantal omliggende gemeenten die deel uitmaken van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE). Alle A2-gemeenten maken hiervan deel uit. Voor deze selectie van gemeenten is gekozen omdat deze gemeenten met vergelijkbare fysieke omstandigheden te maken hebben en omdat veel van deze gemeenten min of meer dezelfde omvang qua inwonertal hebben. Uitzonderingen daarop vormen de gemeenten Geldrop-Mierlo en Valkenswaard. Ondanks het feit dat Cranendonck minder inwoners heeft dan deze gemeenten, is een vergelijking toch interessant, omdat het de vergelijking met de andere gemeenten in perspectief plaatst.

Zoals eerder aangegeven is de solvabiliteit de meeste gebruikte maatstaf om de vermogenspositie van gemeenten en andere instellingen met elkaar te vergelijken. Toch zijn er ook nog andere maatstaven. In de onderstaande tabel 8 worden twee andere maatstaven geïntroduceerd: de verhouding van het

eigen vermogen ten opzichten van het aantal inwoners en de verhouding van het eigen vermogen ten opzichte van de begrotingsomvang (de exploitatie)³⁴. Deze laatste maatstaf geeft samen met de solvabiliteit (zie de laatste kolom uit de tabel) een goed beeld van de vermogenspositie in financiële zin.

Tabel 8: Eigen vermogen per inwoner, als % van begroting en solvabiliteit

Gemeente	EV (1)	Inwoners (2)	Begroting (3)	TV* (4)	EV/inw. (5)	EV/begr. (6)	EV/TV (7)
Someren	64,3 mln	18.200	32,2 mln	75,6 mln	€ 3.532,-	200%	85%
Waalre	28,3 mln	16.630	32,3 mln	35,2 mln	€ 1.702,-	88%	80%
Cranendonck	26,7 mln	20.100	29,3 mln	44,8 mln	€ 1.324,-	91%	60%
Asten	33,8 mln	16.390	29,8 mln	60,9 mln	€ 2.062,-	113%	56%
Valkenswaard	42,5 mln	30.870	54,9 mln	99,2 mln	€ 1.377,-	77%	43%
Heeze-Leende	14,3 mln	15.135	22,7 mln	33,3 mln	€ 945,-	63%	43%
Geldrop-Mierlo	47,2 mln	37.980	74,0 mln	131,4 mln	€ 1.243,-	64%	36%
Bergeijk	16,8 mln	18.100	37,5 mln	50,3 mln	€ 928,-	45%	33%

* = excl. gewaarborgde geldleningen en garantstellingen

Uit bovenstaande tabel wordt een aantal zaken duidelijk. In de eerste plaats dat de solvabiliteit van de gemeente Cranendonck relatief goed scoort (zie kolom 7). Alleen de solvabiliteit van de gemeenten Someren en Waalre is beter. Deze gemeenten scoren opvallend hoog met percentages van 85 en respectievelijk 80 procent. Relatief laag scoren de gemeenten Bergeijk en Geldrop-Mierlo met solvabiliteitspercentages van tussen de 30 en 40 procent. Ook in de verhouding eigen vermogen - omvang begroting (kolom 6) scoort Cranendonck met een percentage van 91% bovengemiddeld. Wederom scoren slechts twee gemeenten beter op dit punt. In dit geval de gemeenten Someren en Asten. Ten aanzien van de verhouding eigen vermogen - aantal inwoners (kolom 5) scoort Cranendonck gemiddeld.

In de onderstaande tabel 9 is de solvabiliteit nader uitgewerkt. Inzichtelijk is gemaakt uit welke bestanddelen het eigen en vreemd vermogen is opgebouwd. Zo wordt duidelijk dat de gemeenten die het best scoren op het punt van solvabiliteit, de gemeenten Someren en Waalre, niet of nauwelijks vaste schulden hebben. Deze gemeenten financieren investeringen in activa alleen maar uit reserves en niet met schulden. Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven valt hier vanuit financiële optiek wel iets op aan te merken. Door meer met schulden te financieren ontstaat er namelijk ruimte om de lokale lasten te verlagen, wat ten goede komt aan de mensen die ook op dit moment gebruik maken van de gemeentelijke faciliteiten. Door vooral met eigen vermogen te investeren betalen de vorige en huidige generaties voor faciliteiten waar toekomstige generaties van gaan profiteren. Schuldenvrij financieren is met andere woorden niet nodig, maar ook niet raadzaam.

Tabel 9: Solvabiliteit gemeenten in 2007 nader bekeken

% van totale vermogen	Som (1)	Waa (2)	Cra (3)	Ast (4)	Valk (5)	He-L (6)	Geldr (7)	Berge (8)
Eigen vermogen	85	80	60	56	43	43	36	33
Algemene reserve(s)	65	24	30	53	9	8	14	11
Bestemmingsreserves*	18	56	27	4	33	34	14	24
Resultaat na bestemming	2	1	2	1	1	2	8	-2
Vreemd vermogen	15	20	40	44	57	57	64	67
Voorzieningen	8	6	6	22	9	14	8	3
Vaste schulden	1	0	21	15	40	35	42	41
Vlottende schulden	6	14	14	8	8	8	14	23
Totaal vermogen	100	100	100	100	100	100	100	100

* = incl. reserves grondexploitatie

Mede in dit licht kan worden vastgesteld dat het vermogen van de gemeente Cranendonck relatief evenwichtig is opgebouwd. Het aandeel bestemmingsreserves binnen het eigen vermogen is relatief gezien niet extreem hoog of laag. Ook het aandeel vaste schulden binnen het vreemd vermogen is ten

³⁴ Bron: de jaarrekeningen 2007 en gegevens verkregen via de websites van de gemeenten

opzichte van de andere in kaart gebrachte gemeenten relatief laag. Wel heeft de gemeente Cranendonck gemiddeld genomen ten opzichte van andere gemeenten een groter aandeel vlottende schulden. Daar staat tegenover dat het aandeel voorzieningen in het totale vermogen weer relatief laag is.

In hoeverre de vermogenspositie van de hier behandelde gemeenten in verhouding staat tot de risico's die de gemeenten voor zichzelf zien, valt niet eenvoudig na te gaan. Uit een korte analyse van de paragrafen weerstandsvermogen uit de jaarstukken 2007 van de diverse betrokken gemeenten blijkt, dat geen van de gemeenten in staat was om een gekwantificeerd beeld van de risico's te geven. Wel blijkt dat de gemeente Cranendonck in grote lijnen dezelfde risico's in beeld heeft gebracht als de andere gemeenten. Om die reden mag voorzichtig worden geconcludeerd dat de gemeente Cranendonck geen belangrijke risico's over het hoofd heeft gezien en dat het berekende restrisico in die zin valide is.

4.5 BEVINDINGEN SAMENGEVAT

Op basis van voorgaande analyse stelt de rekenkamercommissie samenvattend het volgende vast:

Omgang met reserves, voorzieningen en bespaarde rente

- In strijd met het BBV maar in lijn met het eigen beleid hanteert de gemeente Cranendonck het vrije deel van de algemene reserve als 'spaarpot' voor investeringen van maatschappelijk nut. Conform de beleidskaders worden middelen aan deze reserve onttrokken.
- De omgang met de saldireserve en de behoedzaamheidsreserve is in lijn met de geldende beleidskaders.
- De egaliseringsreserve Riolerings wordt ten onrechte ook als dekkingsreserve gehanteerd met het oog op het financieren van investeringen uit het gemeentelijk rioleringsplan.
- Ten onrechte gaat de gemeente Cranendonck er vanuit dat er geen bespaarde rente mag worden toegevoegd aan dekkingsreserves. Uit praktisch oogpunt en uit het oogpunt van transparantie zou het juist logisch zijn om de bespaarde rente wel aan dekkingsreserves toe te voegen. De rentekosten kunnen dan middels de dekkingsreserve worden bekostigd en drukken niet op de exploitatie.
- De omgang met de openstaande en overige bestemmingsreserves is op zichzelf in lijn met de geldende beleidskaders. Gegeven de stand van verschillende van deze reserves en de geringe mate van toevoegingen en onttrekkingen kunnen vraagtekens bij de functionaliteit van deze reserves worden geplaatst. Het gaat met name om de reserves Randweg, Verbouw Gemeentehuis, Woningbouw, Subsidies en Monumenten.
- De omgang met de risicoreserve Garanties NRE en de algemene dekkingsreserves HNG en Verkoop NRE is in lijn met het geldende beleid. Opvallend is wel dat aan deze reserves bespaarde rente wordt toegevoegd (behalve de reserve HNG), terwijl het doel van deze reserves is om bij te dragen aan de exploitatie.
- Ook de omgang met de reserves grondexploitatie is in lijn met het geldende beleid. Gegeven de groeiende omvang van de reserve Fonds bovenwijkse voorzieningen, dringt zich wel de vraag op waarom er niet met een bovengrens wordt gewerkt, net als bij de algemene reserve grondexploitatie. Het surplus kan dan eveneens ten goede komen aan de algemene reserve.
- Met de voorzieningen wordt omgegaan zoals in de beleidskaders gesteld. Een belangrijk aandachtspunt betreft de actualiteit van de onderhoudsplannen en de onderbouwing van de egaliseringsvoorzieningen.
- Conform het BBV, maar contrair aan het beleid, is in het begrotingsjaar 2007 geen bespaarde rente toegevoegd aan de voorzieningen. In voorgaande jaren is dat wel gebeurd. Onduidelijk is hoe de gemeente Cranendonck hiermee in de toekomst omgaat.

Sturing op reserves en voorzieningen

- De staat van reserves en voorzieningen is geheel conform het beleid uit 2003 en 2005 aangepast.
- De reserves Geactiveerde reserves en Overgehevelde budgetten zijn boekhoudkundige reserves. Zij zijn primair ingesteld om administratief te voldoen aan de eisen van het BBV.
- Verschillende reserves en voorzieningen hebben louter een administratieve functie, zoals de inmiddels al weer opgeheven reserve BTW-compensatiefonds en de egaliseringsvoorzieningen. De

meeste reserves en voorzieningen hebben een beleidsmatig karakter, bedoeld om regulier beleid of daarmee samenhangende verplichtingen en/of risico's te financieren. De openstaande bestemmingsreserves Randweg en Verbouw gemeentehuis en de overige bestemmingsreserves Woningbouw en Monumenten zijn vooral gevuld met 'restantbedragen' waarmee aanloopkosten worden gefinancierd. De meerwaarde van deze reserves is daarmee beperkt.

- De politieke sturing op de reserves en voorzieningen is tot op heden gering. Weliswaar worden alle reserves formeel bij raadsbesluit ingesteld en opgeheven, de raad laat in de meeste gevallen het initiatief over aan het college. Reserves en voorzieningen worden niet op regelmatige basis geëvalueerd.
- Het aantal reserves en voorzieningen blijft conform het beleid redelijk beperkt.
- Het is voor de raad niet mogelijk om te sturen op de inzet van middelen uit de reserves en voorzieningen. De doelomschrijvingen van veel reserves en voorzieningen zijn te weinig specifiek en meetbaar. Voor de openstaande en overige bestemmingsplannen ontbreken bestedingsplannen en de onderhoudsplannen onder de voorzieningen zijn (nog) niet in alle gevallen actueel.
- De reserve Huisvesting kinderopvang is tussentijds van naam en functie veranderd. Onduidelijk is of de raad hiermee middels een besluit heeft ingestemd.
- Het vermogen dat gebruikt wordt ter financiering van (materiële en financiële) activa bestaat sinds 2006 voor tweederde deel uit reserves. Een groeiend deel daarvan wordt gevormd door het vrije deel van de algemene reserve en de algemene dekkingsreserves. Ook de reserves grondexploitatie laten een beperkte groei zien.
- De manier waarop de gemeente Cranendonck omgaat met haar reserves, voorzieningen en bespaarde rente beperkt de mogelijkheden om te sturen en sluit niet goed aan bij haar wens om de exploitatie van de ruime reservepositie te laten profiteren.

Vermogenspositie gemeente Cranendonck

- De actuele vermogenspositie van de gemeente Cranendonck is zeer gunstig. Tegenover een weerstandscapaciteit van € 22,7 mln. staat slechts een berekend restrisico van een kleine € 650.000,-. Gegeven deze gunstige vermogenspositie is het van belang na te gaan in hoeverre een realistische inschatting wordt gemaakt van ambities en risico's.
- De huidige zeer gunstige reservepositie is pas recent tot stand gekomen. Daar waar nu het eigen vermogen 60% beslaat van het totale vermogen, besloeg deze in 2004 nog maar 36%. Ook toen zou de vermogenspositie echter meer dan voldoende zijn geweest om het huidige restrisico te dekken.
- De solvabiliteit van de gemeente Cranendonck scoort goed ten opzichten van omringende gemeenten. In vergelijking met andere gemeenten is het vermogen van de gemeente Cranendonck evenwichtig opgebouwd. Opvallend is wel de relatief hoge stand van de vlottende schulden en de relatief lage stand van de voorzieningen.

HOOFDSTUK 5. INFORMATIEVERZORGING R&V

5.1 INLEIDING

In het voorgaande hoofdstuk werden de jaarcyclusproducten vooral beschouwd als spiegel van de uitvoering van het beleid aangaande reserves en voorzieningen. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de jaarcyclusproducten als dragers van informatie. De vraag is in hoeverre die informatieverzorging toereikend is met het oog op de sturende en controlerende rol van de gemeenteraad. Conform het normenkader wordt in paragraaf 5.2 aandacht besteed aan de actualiteit van de informatieverzorging in die zin, dat wordt gekeken naar de mate waarin de informatieverzorging in lijn is met de geldende wet- en regelgeving. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de transparantie en stuurbaarheid van de informatievoorziening. De vraag is in hoeverre de informatieverzorging in voldoende mate handvatten voor sturing en controle. De bevindingen worden samengevat in paragraaf 5.4.

5.2 ACTUALITEIT INFORMATIEVERZORGING

In het BBV worden strikte eisen gesteld aan de verwerking en presentatie van reserves en voorzieningen in de begroting en de jaarrekening³⁵. 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. Vastgesteld kan worden dat de programmabegrotingen van de gemeente Cranendonck sinds jaren aan deze eis voldoen, zij het dat in het totaal overzicht van lasten en baten per programma de toevoegingen en onttrekkingen samen worden genomen met het begrip 'mutaties reserves'. In de staat van reserves en voorzieningen worden de toevoegingen en onttrekkingen per reserve uitgesplitst geraamd.

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. Hiervan is geen sprake. Dat betekent dat ook in de besluiten tot wijziging van de begroting geen nieuwe raming kan worden vastgesteld. Op dit punt voldoet de informatieverzorging niet aan de gestelde eisen.

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 gemeente Cranendonck voldoet slechts ten dele aan deze eis. De programmarekeningen van de gemeente Cranendonck geven wel inzicht in de definitieve toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves per programma. Ook wordt per programma inzicht geboden in de begrotingswijzigingen die hebben plaats gevonden. Omdat echter in de begroting de ramingen van toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves per programma ontbreken, kunnen de definitieve toevoegingen en onttrekkingen niet tegen deze ramingen worden afgezet, laat staan toegelicht. Overigens worden de realisatiecijfers en de bedragen uit de diverse begrotingswijzigingen alleen toegelicht in de raadsbesluiten bij de begrotingswijzigingen, niet nogmaals in de programmarekening.

Een belangrijke eis uit het BBV is dat toevoegingen en onttrekkingen aan reserves via het bestemmen van het resultaat dienen te gebeuren. Dit geldt evenzeer voor de rentetoevoegingen aan reserves. Dit betekent dat eerst alle baten en lasten van de programma's bij elkaar moeten worden genomen. Dit levert het resultaat of saldo voor bestemming op. Vervolgens is het aan de raad te bepalen of en in hoeverre dit resultaat wordt gebruikt om met de mutaties in de reserves te verrekenen. De programmarekening van de gemeente Cranendonck biedt wel inzicht in de resultaatsbestemming voor

³⁵ Zie Bijlage I: Geldende wet- en regelgeving

zover het de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves betreft. De rentetoevoegingen aan reserves worden bij de resultaatsbestemming evenwel niet afzonderlijk zichtbaar gemaakt. Dat is niet in lijn met het BBV. Evenmin in lijn met het BBV is dat de gemeente Cranendonck het resultaat of saldo na bestemming niet altijd in zijn geheel toevoegd aan de algemene reserve. Dit is conform het BBV wel de bedoeling. In de programmarekening 2007 werd in afwijking van deze regel het saldo na bestemming gebruikt om een voorziening aan te vullen. Ook de accountant heeft hierover een opmerking gemaakt in zijn rapport van bevindingen.

Het BBV schrijft voor dat in de toelichting op de balans de aard en reden van elke reserve en voorziening moet worden toegelicht. Dat zelfde geldt voor de toevoegingen en onttrekkingen aan deze reserves en voorzieningen. Op basis van het beleid zou deze toelichting in de kadernota en de conceptbegroting moet worden gegeven. In de praktijk wordt deze toelichting, conform het BBV en contrair aan het eigen beleid, gegeven bij de behandeling van de balans in de jaarrekening. Feitelijk wordt in de balans verwezen naar de staat van reserves en voorzieningen. Bij die staat wordt elke reserve en voorziening apart toegelicht. Deze toelichting voldoet echter niet aan de eisen die het BBV daaraan stelt. Het doel van iedere reserve en voorziening wordt slechts summier en in kwalitatieve zin verwoord. Vervolgens wordt alleen nog aangegeven of de reserve of voorziening structureel of aflopend is. Er worden bij de reserves geen toelichtingen gegeven op de in de staat van reserves en voorzieningen weergegeven toevoegingen en onttrekkingen, al dan niet als gevolg van verminderingen door afschrijvingen. Ten aanzien van de voorzieningen ontbreken toelichtingen over eventuele toevoegingen, ten gunste van de balans vrijgevallen bedragen en de aanwendungen.

Zoals reeds in het vorige hoofdstuk duidelijk werd, voldoet de informatieverzorging rondom het weerstandsvermogen aan alle eisen uit het BBV. Steeds nauwkeuriger is de gemeente Cranendonck in staat om de weerstandscapaciteit en de risico's inzichtelijk te maken en aan elkaar te relateren.

5.3 TRANSPARANTIE EN STUURBAARHEID INFORMATIEVERZORGING

Het feit dat de informatieverzorging over reserves en voorzieningen niet op alle punten aan de wettelijke eisen voldoet heeft negatieve gevolgen voor de transparantie van de informatie en daarmee voor de mate waarin die informatie kan worden gebruikt om te sturen en te controleren. Zo ontnemt het feit dat rentetoevoegingen aan reserves bij de resultaatsbestemming niet afzonderlijk zichtbaar worden gemaakt de raad de gelegenheid om een integrale afweging te maken ten aanzien van de bestemming van het resultaat. Zoals ook in de voorgaande hoofdstukken is aangegeven, is de mate van rentetoevoeging aan reserves een politieke keuze. Deze keuze kan bij de bestemming van het resultaat nog eens tegen het licht worden gehouden. Ook het feit dat het saldo na bestemming nog ten dele gebruikt wordt voor beleidsmatige zaken beperkt de mogelijkheid om het financiële resultaat integraal te bezien. Voor dit inzicht is het namelijk uit principe nodig dat alle bestedingen worden meegenomen in de berekening van het saldo voor bestemming (het saldo van baten en lasten) dan wel integraal onderdeel zijn van de resultaatsbestemming. Door bepaalde uitgaven als het ware buiten haakjes te plaatsen, kan de raad de baten en lasten niet eerlijk tegen elkaar afwegen en het resultaat bestemmen. Het is ten principale aan de raad om het resultaat of saldo te bestemmen.

Een belangrijke tekortkoming in de informatieverzorging is het feit dat de reserves en voorzieningen niet of nauwelijks kunnen worden gerelateerd aan de programma's, laat staan aan de realisatie van de beleidsdoelen uit de verschillende programma's. Het feit dat toevoegingen en onttrekkingen aan reserves in de begroting niet worden geraamd tot op het niveau van de programma's, maakt dat de raad met behulp van de jaarrekening niet kan controleren of de realisatie van de toevoegingen en onttrekkingen tot op dat niveau volgens plan is verlopen. Enig zicht op het effect van de inzet van middelen uit de reserves ontbreekt hierdoor. Dit beeld wordt versterkt doordat in de toelichting op de balans aard en doel van de reserves en voorzieningen slechts zeer summier worden verwoord. Het blijft hierdoor onduidelijk op welke gronden de toevoegingen en onttrekkingen plaatsvinden. Vooral voor de toevoegingen en onttrekkingen van de openstaande en overige bestemmingsreserves is dit punt van belang omdat bestedingsplannen voor deze reserves ontbreken. De onttrekking aan een dekkingsreserve kan verklaard worden door de afschrijvingen op de onderliggende activa. Ook

egalisereserves, risicoreserves en algemene dekkingsreserves hebben in die zin een duidelijke functie. Hierdoor zijn de mutaties op deze reserves nog enigszins te volgen. Hetzelfde geldt voor de onderhouds- en egalisatievoorzieningen, al blijken de bestedingsplannen onder deze voorzieningen nog niet in alle gevallen toereikend om op de besteding van middelen te kunnen toezien en sturen. Overigens bestaat bij de raad het idee dat de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves niet in alle gevallen via raadsbesluiten aan de raad worden voorgelegd. Men vraagt zich in dit verband af in hoeverre het college is gemandateerd om bedragen aan reserves toe te voegen dan wel te onttrekken.

Een ander punt waarop de informatieverzorging weinig tot geen transparantie biedt is de relatie tot de financiering van activa, met name daar waar het gaat om investeringen in materiële activa. Uit de financieringsstaat die in de begroting is opgenomen valt niet na te gaan welke reserves en voorzieningen bijdragen aan de financiering van welke activa. Ook in de balans in de jaarrekening wordt slechts in algemene zin een lijstje van materiële activa opgenomen, onderscheiden naar investeringen van economisch en maatschappelijk nut (zoals dat door het BBV is voorgeschreven). Welke reserves en voorzieningen worden ingezet ter financiering van deze activa kan ook uit de balans niet worden opgemaakt. Het gevolg is dat de raad alleen kan sturen op de verhouding eigen vermogen - langlopend vreemd vermogen bij de financiering van activa, niet op de financiering van afzonderlijke activa. Hierdoor ontbeert de raad de mogelijkheid om een politieke keuze te maken ten aanzien van de vraag of een bepaald activum met een reserve, een voorziening of een lening moet worden gefinancierd. In het licht van het budgetrecht van de raad is dat een belangrijke omissie.

Zoals in het vorige hoofdstuk ook reeds is aangegeven sluit de staat van reserves en voorzieningen niet goed aan bij de eigenlijke ambities van de gemeente. Met de instelling van de reserves Randweg en Verbouw gemeentehuis wordt wel blijk gegeven van politieke intenties, de geringe omvang van deze reserves laat echter weinig ambitie zien. Deze ambivalentie beperkt de transparantie van de lijst met reserves en voorzieningen. De transparantie van de lijst wordt verder beperkt doordat verschillende soorten reserves en voorzieningen door elkaar heen staan opgenomen. Openstaande en overige bestemmingsreserves zijn op allerlei plaatsen in de lijst met bestemmingsreserves te vinden. Door de bestemmingsreserves en voorzieningen in categorieën te ordenen, kan de inzichtelijkheid van de lijst met reserves en voorzieningen worden vergroot³⁶.

De informatieverzorging rondom het weerstandsvermogen is naast actueel ook transparant. De risico's zijn gekwantificeerd en van kansen voorzien. Hierdoor heeft de gemeente Cranendonck een aardig beeld van de financiële omvang van de risico's. Ook de weerstandscapaciteit wordt nauwkeurig bepaald. Een aandachtspunt vormt nog het inzicht in de stille reserves. De stuurbaarheid van de paragraaf Weerstandsvermogen is nog gering. Dat komt doordat de gemeente Cranendonck tot op heden nog geen norm voor haar weerstandsvermogen hanteert. Hoewel een algemeen aanvaarde normstelling op dit punt ontbreekt, is het op zichzelf wel heel goed mogelijk om deze voor de eigen organisatie te bepalen. Omdat de kans op het gelijktijdige optreden van alle in kaart gebrachte risico's zeer klein is, volstaat een bepaald 'dekkingspercentage' als totaalbedrag om risico's af te dekken. Het is een politieke keuze om dit 'dekkingspercentage' te bepalen.

In zijn algemeenheid kan worden vastgesteld dat de informatieverzorging rondom reserves en voorzieningen vooral het resultaat is van wat administratief opgeleverd kan worden. Het is niet de resultante van wat uit politiek-bestuurlijke optiek wenselijk is. In die zin wordt informatie over reserves en voorzieningen op een financieel-technische manier gebracht. Het beeld van een financieel-technisch onderwerp waarmee omzichtig moet worden omgesprongen komt niet alleen uit de stukken naar voren, maar wordt tevens bevestigd in de gesprekken met vertegenwoordigers van de gemeente Cranendonck. Alle betrokkenen benaderen het onderwerp reserves en voorzieningen als een specialisme. Wel blijkt er bij alle partijen behoefte te bestaan om over het onderwerp reserves en voorzieningen een meer politiek debat te voeren.

³⁶ Zie Bijlage II Geldende beleidsuitgangspunten onder Nota R&V 2005

5.4 BEVINDINGEN SAMENGEVAT

Op basis van voorgaande analyse stelt de rekenkamercommissie het volgende vast:

Actualiteit informatieverzorging

- De programmabegroting van de gemeente Cranendonck voldoet aan de eis om de boogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves als het verschil tussen het geraamde resultaat van baten en lasten voor en na bestemming te presenteren.
- In de begroting worden de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves niet tot op het niveau van de programma's geraamd. Hierdoor kunnen de geraamde toevoegingen en onttrekkingen niet tot op dat niveau worden afgezet tegen de gerealiseerde toevoegingen en onttrekkingen.
- De toevoegingen en onttrekkingen aan reserves worden bij de resultaatsbestemming zichtbaar gemaakt. Dat geldt evenwel niet voor de rentetoevoegingen.
- De toelichting bij de balans op de reserves en voorzieningen schiet tekort. Aard en reden van de reserves en voorzieningen worden slechts summier en in kwalitatieve zin verwoord. Toelichtingen op de toevoegingen en onttrekkingen ontbreken.
- De informatieverzorging over het weerstandsvermogen voldoet aan de eisen.

Transparantie en stuurbaarheid informatieverzorging

- Door de rentetoevoegingen bij de resultaatsbestemming niet afzonderlijk zichtbaar te maken wordt een integrale afweging ten aanzien van de bestemming van het resultaat beperkt.
- De reserves en voorzieningen worden niet of nauwelijks gerelateerd aan de programma's en aan de realisatie van de doelen uit de programma's. Hierdoor ontbreekt zicht op de effectiviteit van de reserves en voorzieningen.
- De informatieverzorging is weinig transparant als het gaat om het bieden van inzicht over de wijze van financiering van materiële activa. Welke reserves en voorzieningen worden gebruikt om welke activa te financieren kan uit de P&C-producten niet worden achterhaald.
- De informatieverzorging over het weerstandsvermogen is transparant, maar biedt vooralsnog slechts in geringe mate aanknopingspunten voor sturing.
- In zijn algemeenheid is de informatieverzorging over reserves en voorzieningen het resultaat van wat administratief gezien haalbaar is, niet van wat bestuurlijk gezien wenselijk is.

HOOFDSTUK 6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 INLEIDING

Aan de hand van de analyse en bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken volgt hieronder de beantwoording van de onderzoeksvragen. Vervolgens wordt daaruit een algemene conclusie getrokken, gerelateerd aan de centrale onderzoeksvraag. Tenslotte worden enkele aanbevelingen geformuleerd.

6.2 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

1. Is er sprake van een actueel en helder beleidskader met betrekking tot reserves en voorzieningen?

Het beleidskader dat de gemeente Cranendonck hanteert ten aanzien van haar reserves en voorzieningen is op onderdelen niet actueel en slechts in beperkte mate transparant. Ondanks het feit dat de laatste jaren aandacht is besteed aan het actualiseren van het beleidskader, wordt op verschillende, belangrijke punten niet aan de gestelde richtlijnen uit het BBV voldaan:

- Ten onrechte is het Cranendonck's beleid om bespaarde rente, zij het alleen de correctie voor inflatie, aan voorzieningen toe te voegen;
- In afwijking van de bedoeling van het BBV wordt door de gemeente Cranendonck de algemene reserve ook gezien als spaarpot voor investeringen van algemeen nut.
- De vereiste beleidskaders ten aanzien van de vorming, voeding en besteding van individuele reserves en voorzieningen ontbreken.
- In afwijking van het BBV wordt niet bij de begroting en jaarrekening een toelichting gegeven op de aard en reden van de individuele reserves en voorzieningen, maar bij de kadernota en begroting.

De geringe helderheid van het beleidskader heeft in de eerste plaats te maken met het apolitieke, technische karakter ervan. Het geldende beleid weerspiegelt de intentie van de gemeente Cranendonck om te voldoen aan de eisen van het BBV en tegelijkertijd grenzen aan te geven waarbinnen de raad de haar ter beschikking staande reserves mag aanspreken. Op zichzelf wordt aan de hand van artikelen uit het BBV wel helder toegelicht wat de implicaties van deze artikelen zijn voor het beleid, beleidskeuzes worden echter niet geëxpliciteerd, evenmin de consequenties van deze keuzes. Hierdoor worden onderwerpen als de omgang met bespaarde rente, de hoogte van het minimumniveau van de algemene reserve en de wijze van afkomen van de algemene reserve als technisch gegeven beschouwd. De helderheid van het beleidskader wordt voorts beperkt doordat niet wordt voldaan aan de hiervoor genoemde vereiste dat kaders worden gesteld aan de vorming, voeding en besteding van individuele reserves en voorzieningen. Ook het feit dat belangrijke delen van het beleid niet in de beleidsdocumenten zelf te vinden zijn, maar in de financiële verordening en de jaarcyclusproducten zelf, beperkt de transparantie van het beleidskader.

2. In welke mate zijn de uitgangspunten en normen, mede ten aanzien van de individuele reserves en voorzieningen, hanteerbaar?

De in het beleidskader genoemde uitgangspunten en normen zijn slechts in technisch-administratieve zin hanteerbaar en niet geschikt voor politieke sturing. De stuurbaarheid van het beleid is daardoor zowel op generiek als op individueel reserve- en voorzieningenniveau beperkt. Het generieke deel van het beleidskader heeft vooral een defensief karakter. Normen hebben tot doel om reserves te beschermen tegen over uitputting. Voor de saldireserve, de behoedzaamheidsreserve en de algemene reserve grondexploitatie zijn om die reden minimumnormen ingesteld. Om te voorkomen dat het vrije deel van de algemene reserve al te gemakkelijk wordt gebruikt om investeringen van algemeen nut te financieren, is aan de onttrekking van deze reserve een maximum gesteld. Hoewel deze normen de

raad op zichzelf een richtlijnen biedt voor de omgang met reserves, bieden deze normen geen handvatten voor politieke sturing. Normen ten aanzien van het in evenwichtige zin ondersteunen van de exploitatie ontbreken, evenzeer als normen voor de voeding van bestemmingsreserves met het oog op het doen van investeringen in maatschappelijk en economisch nut. Het ontbreken van dergelijk normen hangt samen met het ontbreken van een norm ten aanzien van het gewenste weerstandsvermogen.

De sturingsmogelijkheden op individueel reserve- en voorzieningenniveau zijn gering doordat, zoals eerder gesteld, essentiële informatie over reserves en voorzieningen ontbreekt. Het is nauwelijks mogelijk om de reserves en voorzieningen te relateren aan de beleidsdoelen. Normen ten aanzien van het toevoegen en onttrekken van middelen uit bestemmingsreserves en voorzieningen ontbreken.

3. Op welke wijze wordt het beleid, gegeven de daarvoor geldende eisen, ten uitvoer gebracht?

De omgang met reserves en voorzieningen is vrijwel geheel in overeenstemming met het beleid, maar wijkt evenals het beleid, op punten af van de wettelijke vereisten. De uitvoering van het beleid is daarmee bovendien even apolitiek als het beleid. In lijn met het beleid (maar in strijd met het BBV) hanteert de gemeente het vrije deel van de algemene reserve ook als 'spaarpot' voor investeringen van maatschappelijk nut. Conform de vastgestelde norm worden middelen aan deze reserve onttrokken. Ten aanzien van de saldireserve, de behoedzaamheidsreserve en de reserve grondexploitatie worden de beoogde minimumstanden gehanteerd. Ook de omgang met de openstaande en overige reserves is op zichzelf in overeenstemming met het geldende beleid. Onduidelijk is waarom de reserves Randweg, Verbouw gemeentehuis, Woningbouw, Subsidies en Monumenten worden gehandhaafd ondanks hun geringe omvang dan wel de betrekkelijk kleine bedragen die er aan worden toegevoegd en onttrokken. De instandhouding van deze reserves is niets meer dan de uiting van een politieke intentie, niet van de ambitie om op deze terreinen daadwerkelijk te investeren. Conform het beleid wordt er aan de risicoreserve Garanties NRE en de algemene dekkingsreserve Verkoop NRE bespaarde rente toegevoegd. Deze handelswijze staat echter haaks op de politieke wens van de gemeente om deze reserves zo veel mogelijk te laten bijdragen aan de exploitatie. Gegeven deze wens is het eveneens onduidelijk waarom er ten aanzien van de reserve Fonds bovenwijkse voorzieningen niet een bovengrens wordt gehanteerd, net als voor de algemene reserve grondexploitatie. Nu groeit deze reserve elk jaar zonder dat helder is waaraan de daarin opgenomen middelen worden besteed.

Op één punt wijkt de omgang met de voorzieningen af ten opzichte van het beleid. In 2007 is er geen bespaarde rente aan de voorzieningen toegevoegd (wat overigens conform het BBV ook niet de bedoeling is). In voorgaande jaren werd dit wel gedaan. Onduidelijk is hoe de gemeente Cranendonck hiermee in de toekomst omgaat. Overigens vallen ten aanzien van de wijze waarop de gemeente Cranendonck omgaat met haar reserves en voorzieningen twee zaken op. In de eerste plaats wordt de egalisereserve Rioleringsplan ten onrechte ook als dekkingsreserve gebruikt ter financiering van uitgaven uit het Gemeentelijke Rioleringsplan (GRP). Een egalisereserve is eigenlijk bedoeld om fluctuaties in gemeentelijke tarieven op te vangen. In de tweede plaats gaat men er vanuit dat het niet is toegestaan om aan dekkingsreserves bespaarde rente toe te voegen. Dat is onjuist en ook niet logisch. Door juist de bespaarde rente wel toe te voegen aan de dekkingsreserve hoeven de rentekosten niet uit de exploitatie te worden gefinancierd. Een dergelijke handelswijze zou tegemoet komen aan de wens om de exploitatie te laten profiteren van de reservepositie.

Dat de politieke sturing op de reserves en voorzieningen tot op heden gering is blijkt ook uit de geringe betrokkenheid van de raad bij dit onderwerp. Weliswaar worden alle reserves bij raadsbesluit ingesteld en opgeheven, de raad laat bij het instellen of opheffen van reserves het initiatief vaak aan het college. Wanneer de raad besluit tot het instellen van een reserve, blijft het bij het uitspreken van een politieke intentie. De meeste openstaande en overige bestemmingsreserves zijn daarom slechts gevuld met 'restantbedragen'. Ook al zou de raad meer willen sturen, de huidige situatie maakt dat ook niet gemakkelijk. Doelomschrijvingen van veel reserves en voorzieningen zijn onvoldoende specifiek en meetbaar geformuleerd. Voor de openstaande en overige bestemmingsreserves ontbreken

bestedingsplannen en de onderhoudsplannen op basis waarvan onttrekkingen uit de voorzieningen plaatsvinden zijn (nog) niet in alle gevallen actueel.

De manier waarop de gemeente Cranendonck omgaat met haar reserves en voorzieningen beperkt de mogelijkheid om te sturen en sluit niet goed aan bij de wens om de exploitatie te laten profiteren van de ruime reservepositie. De gemeente Cranendonck ziet haar reserves te veel als spaarpotten. Door het ontbreken van een bovengrens op het vrije gedeelte van de algemene reserve, de bespaarde rente in zijn geheel aan deze reserve toe te voegen en een maximum te stellen aan de onttrekking aan deze reserve, zet de gemeente de algemene reserve als het ware 'op slot'. Door bovendien omvangrijke algemene dekkingsreserves in stand te houden, pot de gemeente Cranendonck middelen op die anders via de algemene reserve, wanneer daarop een bovengrens zou worden gehanteerd, aan de exploitatie zouden kunnen toekomen.

4. Wat is de toereikendheid en eventuele ruimte in de betreffende reserves en voorzieningen?

De ruimte in de reservepositie van de gemeente Cranendonck is aanzienlijk. Sinds 2006 bestaat het vermogen dat wordt gebruikt ter financiering van (materiële en financiële) activa voor tweederde deel uit reserves (eigen vermogen). Een groeiend gedeelte daarvan wordt gevormd door het vrije deel van de algemene reserve en de algemene dekkingsreserves. De actuele vermogenspositie van de gemeente Cranendonck kan als zeer gunstig worden beoordeeld. De weerstandscapaciteit, de capaciteit om onverwachte risico's op te vangen, is 35 keer groter dan het berekende restrisico. Deze gunstige vermogenspositie doet de vraag opkomen in hoeverre de gemeente Cranendonck een realistische inschatting maakt van haar ambities en risico's. De vermogenspositie is de afgelopen jaren sterk verbeterd. Echter ook in het verleden was die van behoorlijk niveau gegeven het berekende restrisico. Ook in vergelijking met omliggende gemeenten is de actuele vermogenspositie van de gemeente Cranendonck goed te noemen.

5. Op welke wijze is de informatieverzorging tussen het college en de gemeenteraad over de uitvoering georganiseerd?

Evenals het beleid is ook de informatieverzorging op een apolitieke wijze georganiseerd. Afgezien van de informatieverzorging over het weerstandsvermogen, voldoet de informatieverzorging over reserves en voorzieningen op belangrijke punten niet aan de eisen. In de begroting worden toevoegingen en onttrekkingen niet tot op het niveau van de programma's geraamd. Hierdoor kan de realisatie niet tegen deze ramingen worden afgezet, waardoor een aanknopingspunt voor sturing ontbreekt. Rentetoevoegingen worden niet via de resultaatsbestemming zichtbaar gemaakt. En de toelichting op de reserves en voorzieningen bij de balans schiet tekort. Aard en reden van de reserves en voorzieningen worden slechts summier verwoord. Toelichtingen op toevoegingen en onttrekkingen ontbreken.

In zijn algemeenheid is de informatieverzorging het resultaat van wat administratief gezien mogelijk is, niet wat bestuurlijk gezien wenselijk is. Reserves en voorzieningen kunnen op geen enkele wijze op hun effectiviteit worden beoordeeld, doordat zij niet of nauwelijks aan de programma's en de daarin opgenomen doelen kunnen worden gerelateerd. Voorts is onduidelijk welke reserves en voorzieningen worden gebruikt ter financiering van welke activa. De informatieverzorging hierover ontbreekt in de reguliere jaarcyclusproducten.

6.3 CONCLUSIE

Het beeld dat de beantwoording van de onderzoeksvragen oproept is dat van een gemeente die op technische en voorzichtige manier omgaat met reserves en voorzieningen. In antwoord op de centrale onderzoeksvraag: ***De mate waarin het beleid, de uitvoering en de informatieverzorging ten aanzien van reserves en voorzieningen adequaat is met het oog op de politiek sturende en controlerende rol van de gemeenteraad is gering.***

Het beleidskader van de gemeente Cranendonck draagt een technisch, apolitek karakter en biedt slechts technische, beheersmatige richtlijnen en mist aanknopingspunten voor politieke sturing. Deze benadering vertaalt zich ook in de omgang met reserves en voorzieningen en de wijze waarop de informatieverzorging is ingericht. De gemeente Cranendonck is vooral heel voorzichtig in haar omgang met reserves en voorzieningen. De algemene reserve wordt beschermd tegen al te grote onttrekkingen, daarnaast worden er verschillende algemene dekkingsreserves aangehouden. Al deze middelen worden niet ingezet om de beoogde (nieuwe) investeringen te bekostigen, als wel ter financiering van activa nodig om de reguliere taakuitoefening van de gemeente te financieren. Welke activa exact met welke reserves worden gefinancierd kan echter uit de jaarcyclusproducten niet worden opgemaakt. Hierdoor mist de staat van reserves en voorzieningen actualiteitswaarde en mist de raad aanknopingspunten voor sturing: De staat van reserves en voorzieningen biedt weinig inzicht in de feitelijke functie van vooral de verschillende reserves. Onderliggende politieke keuzes worden niet expliciet gemaakt. Deze behoudende, apoliteke benadering beperkt bovendien de mogelijkheid om tegemoet te komen aan een breed gedragen wens om de exploitatie te laten profiteren van de ruime reservepositie.

De vraag die opkomt is, wat de ratio is achter de apoliteke en behoedzame houding van de gemeente Cranendonck ten opzichte van reserves en voorzieningen. Een deel van de verklaring ligt ongetwijfeld in de weerbaarheid van de materie. Het onderwerp reserves en voorzieningen is nou eenmaal geen alledaags onderwerp. Een ander deel van de verklaring zou mogelijk gevonden kunnen worden in de financiële situatie van de gemeente nu en in het verleden. Sinds jaren heeft de gemeente Cranendonck moeite om de begroting sluitend te krijgen, ondanks het feit dat de vermogenspositie van de gemeente altijd heel behoorlijk is geweest. De laatste jaren heeft men desondanks gemeend te moeten investeren in een nog betere vermogenspositie, wat een blijvende druk op de exploitatie tot gevolg heeft gehad. Nu de vermogenspositie van de gemeente als zeer gunstig kan worden beoordeeld, komt het erop aan om de exploitatie daarmee meer in balans te brengen. Er bestaat voor de gemeente Cranendonck geen enkele reden, als die er al is geweest, om zichzelf arm te rekenen. Zich hiervan bewust te worden, biedt ruimte om na te denken en in debat te gaan over alternatieve wijzen van omgaan met reserves en voorzieningen. De titel voor dit rapport is in dit licht gekozen en heeft twee dimensies. *Besturen met Minder Reserves?* duidt zowel op de mogelijkheid om de relatieve omvang van de reserves te beperken als op een minder gereserveerde, meer uitgebalanceerde, manier van omgaan met het beschikbare vermogen. In de volgende paragraaf staan aanbevelingen die bijdragen aan een verantwoorde verandering van omgang met reserves en voorzieningen.

6.4 AANBEVELINGEN

Ten aanzien van het beleid

1. Formuleer als raad politieke uitgangspunten en doelen ten aanzien van reserves, voorzieningen en bespaarde rente. Geef een politiek oordeel over:
 - De actuele vermogenspositie van de gemeente en de mate waarin op dit moment (materiële en financiële) activa door eigen vermogen wordt gefinancierd (moet dat meer of juist minder?).
 - De mate waarin en de wijze waarop de reserves op dit moment bijdragen aan de exploitatie; de toerekening van bespaarde rente aan de exploitatie, de gehanteerde norm voor maximale onttrekking van de algemene reserve.
 - De samenstelling van de reserveportefeuille en de omvang van individuele reserves in het licht van de beleidsambities en voorziene risico's.
2. Geef als raad de opdracht aan het college om ten behoeve van de kadernota (met het oog op de begroting 2010 en de toekomstvisie 'Cranendonck 2024') alternatieve scenario's door te rekenen op hun financiële consequenties op basis van de gekozen uitgangspunten. Scenario's worden onderscheiden door:
 - Verschillende hoogten van bovengrenzen aan de algemene reserve.
 - Verschillende wijzen van toerekenen van bespaarde rente aan de onderscheiden soorten reserves.
 - Het wel of niet opheffen van bepaalde openstaande en/of overige bestemmingsreserves dan wel het tot op realistische wijze ophogen van de openstaande reserves.
 - Verschillende hoogten van algemene dekkingsreserves.

3. Maak als raad een keuze uit de onderscheiden scenario's, dan wel combineer elementen uit verschillende scenario's. Bepaal op basis van het gekozen scenario normen voor:
 - Het gewenste weerstandsvermogen; Bepaal welke omvang en samenstelling van de weerstandscapaciteit acceptabel is om de restrisico's te kunnen dekken.
 - De mate waarin (materiële en financiële) activa met eigen vermogen zou moeten worden gefinancierd.
 - De hoogte van de onder- en bovengrens van de algemene reserve.
 - De omgang met en hoogte van bespaarde rente per soort reserve.
 - De omvang van de algemene dekkingsreserves.
4. Geef als raad opdracht aan het college om de gekozen politieke uitgangspunten en normen te vertalen in een nieuw beleidskader. Geef als randvoorwaarden mee dat:
 - alle beleidsuitgangspunten integraal in één document worden opgenomen;
 - bij elke kadernota de staat van reserves en voorzieningen wordt geëvalueerd en
 - het beleidskader tevens een lijst met instellingsbesluiten van geldende reserves en voorzieningen bevat, waarin aard en functie en het mutatiebeleid van de betreffende reserve of voorziening wordt toegelicht.

Ten aanzien van de uitvoering

5. Geef als raad opdracht aan het college om in de jaarrekening 2008 gedetailleerd inzicht te bieden in de financiering van materiële en financiële activa door middel van reserves en voorzieningen. Laat toelichten wat de aard en functie is van de reserve Geactiveerde reserves en wat de achtergrond is van de omvang en samenstelling van deze reserve. Doe hetzelfde voor de reserve Kapitaallasten Harrie Derckx.
6. Geef als raad opdracht aan het college om voor de reserves waarop dat (nog) van toepassing is bestedingsplannen op te stellen en monitor of en in hoeverre de diverse onderhoudsplannen worden geactualiseerd.
7. Geef als raad opdracht aan het college om met alternatieven te komen voor de inzet van middelen uit de vrijval van de risicoreserve Garanties NRE.
8. Geef als raad opdracht aan het college om inzicht te geven in het kostenverloop achter de reserve Intergemeentelijke samenwerking over de afgelopen jaren en het verwachte verloop voor de toekomst. Bepaal op basis van dit inzicht over al dan niet opheffing van deze reserve.
9. Geef als raad opdracht aan het college om de risico's zoals die worden opgenomen in de jaarrekening 2008 scherp tegen het licht te houden, mede in het licht van de huidige financiële crisis. Laat hierbij ook aandacht schenken aan de ontwikkeling van de rente en daarmee de hoogte van de rekenrente en de ontwikkeling van de grondexploitatie.

Ten aanzien van de informatieverzorging

10. Geef als raad opdracht aan het college om het toevoegen van bespaarde rente aan voorzieningen te stoppen en de eventuele gevolgen hiervan in de jaarrekening 2008 toe te lichten.
11. Geef als raad opdracht aan het college om de toelichting van reserves en voorzieningen bij de balans in de jaarrekening 2008 te verbeteren. Let daarbij op de formulering van aard en functie van de reserves en voorzieningen en op de toelichting van toevoegingen en onttrekkingen. Vraag het college om de mutaties in de reserves en voorzieningen tot op het niveau van de programma's te ramen en de realisatie inzichtelijk te maken, niet alleen via raadsbesluiten bij begrotingswijzigingen maar eveneens bij de programmarekening.
12. Geef als raad opdracht aan het college om de toevoeging van bespaarde rente aan de reserves bij de resultaatsbestemming in de jaarrekening 2008 apart zichtbaar te maken.

-
13. Geef als raad opdracht aan het college om in de staat van reserves en voorzieningen bij de jaarrekening 2008 categorieën / soorten reserves en voorzieningen te onderscheiden, conform de opzet in dit onderzoek.

BIJLAGE 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. 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 opgenomen³⁷. 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

³⁷ Zie p.76 van de nota van toelichting van het BBV (BZK, 2003)

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.

Gemeentewet, ex artikel 212

In gevolge de Gemeentewet dient de Gemeenteraad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast te stellen. In deze verordening dient ook aandacht te worden besteed aan reserves en voorzieningen, als één van de onderwerpen die direct van invloed zijn op de financiële positie van een gemeente.

Verordening financieel beleid, 11 december 2007

Artikel 6a. Reserves en voorzieningen

1. Het college neemt in de kadernota en in de conceptbegroting kaders op met betrekking tot reserves en voorzieningen. De kaders behandelen in ieder geval:
 - a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding van voorzieningen;
 - c. de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen;
 - d. de systematiek om te bepalen welk bedrag in het begrotingsjaar beschikbaar is om investeringen van maatschappelijk nut ineens ten laste van de exploitatie te brengen; deze systematiek dient te voldoen aan hetgeen in artikel 6b bepaald.
2. In de begroting, de tussentijdse rapportages en in de jaarrekening wordt een actueel overzicht opgenomen van de staat van reserves en voorzieningen en de verwachte mutaties.
3. De Raad stelt de kaders als onderdeel van de begroting vast.

Artikel 9b. Paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement

1. Het college geeft in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken het beleid aan met betrekking tot: het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins. Tevens wordt de gewenste weerstandscapaciteit bepaald.
2. Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en de jaarstukken de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. De gehanteerde risicofactoren zijn 10% voor lage, 30% voor middelmatige en 60% voor hoge risico's. Het college brengt hierbij in elk geval de risico's in beeld en actualiseert de risico's. Hierbij wordt speciale aandacht gegeven aan:
 - Financiële risico's;
 - Risico's op eigendommen;
 - Risico's interne bedrijfsvoering.

Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en de jaarstukken de weerstandscapaciteit en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.

BIJLAGE II: GELDEND BELEID R&V

Nota Reserves en Voorzieningen 2005

Op basis van het BBV zijn op grond van het raadsbesluit d.d. 27 september 2005 voor de gemeente Cranendonck de navolgende beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen geformuleerd:

- a. Het aantal (bestemmings)reserves en voorzieningen blijft zo beperkt mogelijk.
- b. Bestemmingsreserves kunnen niet in mindering worden gebracht op de waarde van de activa met een economisch nut.
- c. Bestemmingsreserves kunnen jaarlijks ten gunste worden gebracht van de exploitatie ter dekking van kapitaallasten van investeringen met een economisch nut.
- d. Bestemmingsreserves kunnen in mindering gebracht worden op de waarde van de activa met een maatschappelijk nut.
- e. Onderhoudsvoorzieningen zijn gebaseerd op vooraf vastgestelde plannen.
- f. De vorming van een nieuwe reserve wordt vooraf getoetst aan het BBV en voorzien van een duidelijke motivering.
- g. De rente wordt, op grond van het BBV, niet toegerekend aan de reserve. Dat gebeurt via de exploitatie.
- h. De bespaarde rente van bestemmingsreserves en voorzieningen wordt voor wat betreft de inflatie via de resultaatsbestemming bijgeschreven op de reserves en voorzieningen.
- i. De bespaarde rente van een bestemmingsreserve of een voorziening die niet bijgeschreven wordt op de reserve of voorziening wordt ten gunste gebracht van de exploitatie en ingezet als incidenteel dekkingsmiddel.
- j. De voorzieningen worden vanuit de exploitatie gevoed op basis van de beheerplannen of andere verplichtingen waarvan de omvang bekend is.
- k. De reserves die gevormd zijn uit middelen van derden en waarvan de aanwending gebonden is, worden voortaan tot de voorzieningen gerekend.
- l. De reserves en voorzieningen worden exclusief BTW gevormd tenzij de BTW niet compensabel is of op aangifte verrekend kan worden.
- m. De rente van de saldireserve wordt ingezet als structureel dekkingsmiddel.
- n. De reserves kunnen geen negatieve waarde hebben.

In de nota Reserves en Voorzieningen 2005 worden de reserves en voorzieningen gerubriceerd en worden per reserve en voorziening het doel en de duur van de betreffende reserve of voorziening toegelicht. De gemeente Cranendonck onderscheidt drie typen reserves:

1. Algemene reserves (Rubriek A)
2. Bestemmingsreserves (Rubriek B)
3. Reserves grondexploitatie (Rubriek D)

Daarnaast onderscheidt zij twee typen voorzieningen:

1. Voorzieningen (Rubriek C)
2. Voorzieningen grondexploitatie (Rubriek E)

Rubriek A, de *algemene reserves* omvat drie reserves: 1) de algemene reserve. Deze reserve dient als buffer voor rekeningtekorten en voor het opvangen van risico's in algemene zin waarvoor geen bestemmingsreserve is gevormd, een voorziening is getroffen noch een verzekering is afgesloten. De algemene reserve maakt als het vrije deel van de algemene reserve onderdeel uit van de weerstandscapaciteit van de gemeente Cranendonck. Daarnaast wordt de algemene reserve gezien als algemene investeringsreserve, een 'spaarpot' voor investeringen van maatschappelijk nut; 2) de saldireserve. Deze reserve wordt aangehouden als minimale weerstandscapaciteit en om rente inkomsten te genereren die jaarlijks structureel ten behoeve van de exploitatie kunnen worden ingezet. Voor deze reserve geldt een door de provincie bepaald minimum van € 1.8 mln; 3) de behoedzaamheidsreserve. Op advies van de provincie wordt deze reserve aangehouden met het oog op het dekken van het onzekere deel van de algemene uitkering (als tegenhanger van de structurele inzet van een deel van de behoedzaamheidsreserve). Deze reserve dient een omvang te hebben van € 226.890,-.

Rubriek B vormt een verzameling van verschillende typen *bestemmingsreserves*. Zo zijn er twee egaliseringsreserves, te weten de reserve Riolering en de reserve Afvalstoffenheffing. Beide reserves zijn bedoeld om ongewenste schommelingen tegen te gaan in de tarieven die aan de inwoners van Cranendonck in rekening worden gebracht. Daarnaast is er een enkele dekkingsreserve te onderscheiden. Dat is een bestemmingsreserve die dient ter dekking van kapitaallasten (rente en afschrijvingen) van reeds gedane investeringen. Het gaat om de reserve Geactiveerde reserves. Voorts zijn er verschillende openstaande en overige bestemmingsreserves. Openstaande reserves zijn reserves die zijn ingesteld om voorgenomen investeringen te bekostigen. Voorbeelden zijn de reserves Randweg en Verbouw Gemeentehuis. Overige reserves dienen ter dekking van regulier beleid. Tenslotte is er nog een soort algemene dekkingsreserve binnen de rubriek bestemmingsreserves te onderscheiden. Het gaat om de reserve HNG. Deze reserve dient als een soort 'spaarpot' die wordt gebruikt om op incidentele basis uitgaven te bekostigen.

Rubriek D, *reserves Grondexploitatie*, bevat de algemene reserve Grondexploitatie en de reserve Bovenwijkse Voorzieningen. De algemene reserve Grondexploitatie is ingesteld om onvoorziene risico's met betrekking tot de grondexploitatie op te vangen. Als norm voor de omvang van deze reserve wordt de richtlijn van de provincie gehanteerd. Deze stelt dat de reserve Grondexploitatie het jaargemiddelde van de verkoopopbrengsten van 10 jaar moet omvatten, te weten de werkelijke opbrengsten van de afgelopen 5 jaar en de verwachte opbrengsten van de komende 5 jaar. Op basis van deze richtlijn dient het niveau van de reserve Grondexploitatie per 2008 € 1.850.000,- te bedragen³⁸. De reserve Fonds Bovenwijkse Voorzieningen is conform de nota grondbeleid Op Goede Grond ingesteld als een omslagfonds. Dit fonds wordt gevuld door middel van opslagen op de grondprijs bij verkoop of op de exploitatiebijdrage van de exploitant en is bedoeld ter bekostiging van of gedeeltelijke dekking van de aanleg van infrastructurele werken die niet specifiek aan een bepaald plan kunnen worden toegeschreven. Er wordt uitgegaan van een minimale reserve van € 300.000,-. Dit fonds is feitelijk een dekkingsreserve en dus een bestemmingsreserve.

Binnen rubriek C, *voorzieningen*, zijn twee typen te onderscheiden, te weten de voorzieningen die primair door de gemeente Cranendonck zelf zijn getroffen en de zogeheten 'van derden verkregen middelen' die zijn ontvangen met het oog op het ondersteunen van een bepaald doel. Voorbeelden van 'eigen' voorzieningen betreffen de voorziening Onderhoud Schoolgebouwen en de voorziening Wachtgeld en Non-activisten. Een voorbeeld van de categorie van derde (in dit geval het Rijk) verkregen middelen betreft de voorziening Gemeentelijk Onderwijs/ Achterstandenbeleid. Na aanwending of terugbetaling van de middelen aan het Rijk vervalt de voorziening.

Binnen rubriek E, *voorzieningen Grondexploitatie*, wordt één voorziening genoemd, te weten de voorziening Midbuul en Schoot-West. Deze voorziening is getroffen om risico's die samenhangen met enkele beroepsprocedures die lopen bij het Gerechtshof in Den Haag aangaande de heffing van baatbelasting af te dekken.

Verordening financieel beleid, 11 december 2007

Artikel 6b. Bepaling beschikbaar bedrag voor investeringen van maatschappelijk nut.

1. Het bedrag, dat in enig jaar N uit de algemene reserve wordt aangewend voor investeringen van maatschappelijk nut, wordt bepaald in de begroting van het jaar N en mag de hoogte van deze reserve niet tot onder een minimaal weerstandsniveau doen dalen. Dit niveau is de som van de voorschreven minimumnorm (thans € 1.8 mln.), de verwachte negatieve begrotingsaldi uit de meerjarenraming (N t/m N+3) en het modelmatig gekwantificeerde, totale incidentele risico van de risicotabel.
2. In enig jaar N komen enkel in aanmerking voor investeringen van maatschappelijk nut:
 - a. Winstnemingen uit de grondexploitatie in de jaren N-3 en N-2, voor zover de minimale omvang van de algemene reserve van het grondbedrijf (thans € 1.450.000,-) niet onderschreden wordt;
 - b. Inkomsten door verkopen van eigendom in de jaren N-3 en N-2;
 - c. Maximaal 25% van het positief saldo van de jaarrekening over het jaar N-2, waarop de bedragen genoemd onder a. en b. eerst in mindering zijn gebracht.

Artikel 9b. Paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement

2. Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en de jaarstukken de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. De

³⁸ Zie bijlage 1 uit Op Goede Grond, Grondbeleid gemeente Cranendonck 2008 – 2012

gehanteerde risicofactoren zijn 10% voor lage, 30% voor middelmatige en 60% voor hoge risico's. Het college brengt hierbij in elk geval de risico's in beeld en actualiseert de risico's. Hierbij wordt speciale aandacht gegeven aan:

- Financiële risico's;
- Risico's op eigendommen;
- Risico's interne bedrijfsvoering.

Paragraaf weerstandsvermogen jaarstukken 2007

Het begrip weerstandsvermogen geeft de relatie weer tussen de weerstandscapaciteit, zijn de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente kan beschikken om niet begrote kosten te dekken en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Met incidentele weerstandscapaciteit wordt bedoeld het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken. Onder structurele weerstandscapaciteit worden middelen bedoeld die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.

De weerstandscapaciteit van de gemeente Cranendonck is uit de volgende componenten opgebouwd:

1. Het eigen vermogen:
 - a. De algemene reserve voor zover vrij aanwendbaar (is algemene reserve excl. saldi- en behoedzaamheidsreserve);
 - b. De bedrijfsmatige reserves boven het minimumbedrag voor afdekking van bedrijfsrisico's (reserves gericht op opvang risico's in bedrijfsvoering);
 - c. De bestemmingsreserves voor zover de bestemming nog vrijelijk kan worden gewijzigd (zie staat van reserves en voorzieningen);
 - d. De eventuele ruimte in de gevormde voorzieningen.
2. De stille reserves, zijn de activa waarvan de boekwaarde lager is dan de werkelijke waarde (en die direct verkoopbaar zijn).
3. De onbenutte belastingcapaciteit.
4. De bezuinigingsmogelijkheden.

BIJLAGE III: STAAT VAN R&V 2008

Reserves en voorzieningen Bedragen in €	Saldo 01-01-08	Rente	Vermeerdering	Vermindering	Saldo 31-12-08
A) Algemene Reserves					
Algemene reserve *)	6.970.125	278.805		1.641.455	5.607.475
Saldireserve	1.800.000	72.000		72.000	1.800.000
Behoedzaamheidsres.	226.890				226.890
Totaal rubriek A	8.997.015	350.805	0	1.713.455	7.634.365
*) excl. NRE gelden à 2,38 mln.					
B) Bestemmingsreserves					
Verkoop NRE **)	4.848.349	96.967		230.429	4.714.887
Garanties NRE	1.285.831	25.717			1.311.548
Randweg	687.067	13.741			700.808
Egalisatiereserve riolering	1.808.085	36.162	1.089.991	1.535.802	1.398.436
Verbouw gemeentehuis	73.419	1.468			74.887
Geactiveerde reserves	1.179.997				1.179.997
Huisvesting Kinderopvang	410.012	8.200		19.899	398.313
Woningbouw	64.414	1.288			65.702
Subsidies	36.313	726			37.039
HNG	831.831			63.983	767.848
Monumenten	115.961	2.319	2.000		120.280
Intergemeentelijke samenw.	408.000	8.160			416.160
Totaal rubriek B	11.749.289	194.748	1.091.991	1.850.113	11.185.905
***) Wordt hoogte belegging à 4,45 mln.					
C) Voorzieningen					
Onderhoud schoolgebouwen	379.073	7.581	73.149	55.000	404.803
Wachtgelden, non-activisten	414.599	8.292	280.000	152.576	550.315
Onderhoud gem. gebouwen	239.550	4.791	279.379	275.000	248.720
Onderhoud gem. geb. VTBC	-	-	82.206	70.439	11.767
Onderhoud wegen	696.726	13.935	668.989	742.000	637.650
Breedtesportimpuls	62.620	1.252			63.872
Onderwijs achterstandenbeleid	273.516	5.470		230.000	48.986
Project sociale veiligheid	907	18			925
Egalisatievoorz. WWB	55.000	1.100			56.100
Marktplaats	18.737	375			19.112
Egalisatievoorz. WMO	592.475	11.850			604.325
Kindzorgcentrum	135.777	2.716	56.574		195.067
Totaal rubriek C	2.868.980	57.380	1.440.297	1.525.015	2.841.642
D) Reserves grondexpl.					
Algemene reserve grondexpl.	2.255.220	90.209			2.345.429
Reserve bovenwijkse voorz.	1.108.184	44.327	628.500	228.788	1.552.223
Totaal rubriek D	3.364.404	134.536	628.500	228.788	3.897.652
Totaal	26.978.678	737.470	3.160.788	5.317.371	25.559.564

BIJLAGE IV: LIJST VAN GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Gemeentelijke documenten:

- Gemeentegids gemeente Cranendonck 2007-2008
- Programmarekening 2007
- Solide jaarrekening, Rapport van bevindingen 2007, PWC, 16 mei 2008
- Programmabegroting 2008
- Jaarverslagen en jaarrekeningen 2004, 2005 en 2006
- Begrotingen 2004, 2005, 2006, 2007 (inclusief behandeling technische vragen)
- Voorjaarsnota 2006, 30 mei 2006
- Bestuursrapportages 2005 en 2006
- Notitie reserves en voorzieningen gemeente Cranendonck, september 2003
- Nota reserves en voorzieningen, 27 september 2005
- Financiële verordening gemeente Cranendonck (art 212 GW), november 2007
- Op Goede Grond, Grondbeleid gemeente Cranendonck 2008 – 2012, januari 2008
- Raadsvoorstel actualisatie Nota Fonds Bovenwijkse Voorzieningen, 18 juni 2008

Overige bronnen:

- Handleiding DDO, Algemene Rekenkamer
- Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten
- Reserves en voorzieningen provincie Noord-Brabant, 30 oktober 2007, Zuidelijke Rekenkamer
- Onderzoek jaarstukken 2004, deelonderzoek reserves en voorzieningen, gemeentelijke rekenkamer Nijmegen
- 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

BIJLAGE V: LIJST VAN RESPONDENTEN

Raadsleden:

- Mw. A.C.P. Balk-Lampe (Cranendonck Actief)
- Dhr. A.G. Rijnbeek (PvdA)
- Dhr. J.E.M. Welters (CDA)

Portefeuillehouder:

- Dhr. Dr.ir. A.E.T. Kuiper (Wethouder Financiën)

Vertegenwoordigers ambtelijke organisatie:

- Dhr. R. de Bonte (Hoofd Ondersteuning a.i.)
- Mw. H. Damen (Controller)
- Dhr. H. Peperkamp (Teamcoördinator Financiën)