



**RESERVES,
RISICO'S EN
RATIO'S**

**ONDERZOEK
REKENKAMERCOMMISSIE**

APRIL 2018



EINDHOVEN

INHOUDSOPGAVE

1.	KERN CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	3
1.1	Conclusies	4
1.1.1	Kaders	4
1.1.2	Bestemmingsreservers	4
1.1.3	Weerstandsvermogen en risicomanagement	5
1.1.4	Strategische sturing met en op reserves	5
1.2	Aanbevelingen	6
2	CONCEPTRAADSBESLUIT	7
	BIJLAGE	8

Rapportage Twijnstra Gudde

COLOFON

Gemeente Eindhoven
April 2018
Rekenkamercommissie Eindhoven

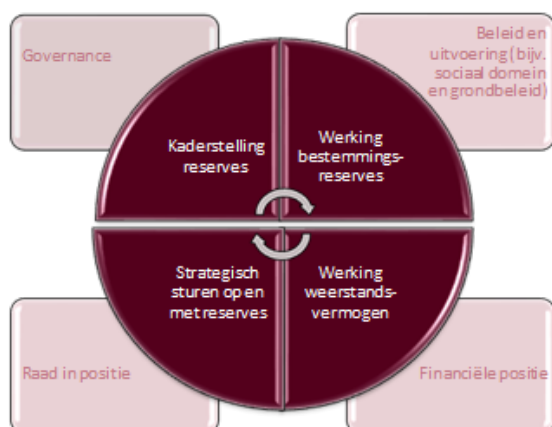
Walter Hartmann	voorzitter
Jérôme Verhagen	vicevoorzitter
Ceciel van Bergeijk	raadslid
Kay Sachse	raadslid
Ellen Schoumacher	raadslid
Christo Weijs	raadslid
Tineke van den Biggelaar	secretaris/onderzoeker



1. KERN CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het belang van een adequaat beheer van de gemeentelijke reserves en risico's is groot, zeker gezien de huidige financiële tekorten. De gemeenteraad heeft budgetrecht en gaat over het instellen, wijzigen en opheffen van reserves.

De Rekenkamercommissie onderzoekt de doelmatigheid en doeltreffendheid van de sturing op de gemeentelijke reserves. Het onderzoek richt zich op de kaders en de werkwijzen. Het toezicht en de risico-beheersing komen aan bod en de wijze waarop het college de raad hierover informeert. De condities voor een succesvolle en strategische inzet van reserves en de toekomstige opgaven zijn in kaart gebracht. De kaderstelling, de werking en het strategisch sturen op, en met reserves raken gemeentebrede bestuurskwesties. Dit is als volgt schematisch weergegeven:



Figuur 1. Focus van het onderzoek en onderliggende bestuursaspecten

Onderliggende bestuursvraagstukken zijn:

- **Governance**
De wijze waarop verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld tussen raad, college, sectoren en de positie daarbij van de afdeling Control.
- **Beleid en uitvoering**
De opzet en werking van beleid, bijvoorbeeld het sociaal en ruimtelijk domein.
- **Financiële positie van de gemeente Eindhoven**
Het totaaloverzicht op en inzicht in de gemeentelijke financiën.
- **Raad in positie**
De mogelijkheden van de raad om zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen in te vullen.

Hoewel het onderzoek zich niet richt op deze onderliggende bestuursvraagstukken, is het een cruciale randvoorwaarde dat deze op orde zijn om strategisch te kunnen sturen op en met reserves. Het alleen aanpassen van de norm voor het weerstandsvermogen bijvoorbeeld is niet voldoende om daadwerkelijk grip te krijgen op de onderliggende risico's. Een strakke financiële kaderstelling met versterking van financiële discipline en een groter risicobewustzijn en daadkrachtig acteren op basis van strategische financiële informatie door college, raad en organisatie is dringend noodzakelijk.

1.1 CONCLUSIES

De doelmatigheid en doeltreffendheid van de sturing op reserves in de periode 2014-2018 voldoet gedeeltelijk. De sturing op het weerstandsvermogen is te beperkt.

De kaderstelling voldoet aan het Besluit Begroting & Verantwoording (BBV), maar is onvoldoende richtinggevend voor de uitvoering en biedt onvoldoende handvatten om te kunnen sturen op de reserves.

De werking van de bestemmingsreserves is conform de vastgestelde kaders, maar de raad is niet in positie om strategisch te sturen op (het totaal aan) bestemmingsreserves.

Door tekorten in het sociaal domein is het weerstandsvermogen niet op niveau. Volgens de door de raad vastgestelde norm zou het weerstandsvermogen € 89 mln moeten bedragen. Volgens de begroting 2018 is € 46 mln beschikbaar. In april 2018 rapporteert het college dat het weerstandsvermogen eind 2017 op € 72 miljoen (80% van de norm) uitkomt.

Risico's worden niet altijd volledig berekend en de risico's van het sociaal domein worden bij de begroting 2018 niet geheel meegeteld bij het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen.

De raad is hiervan op de hoogte, maar stelt de begroting 2018 hierop niet bij.

Met de huidige onzekerheden en de huidige financiële situatie komt het weerstandsvermogen zonder ingrijpende maatregelen niet op korte termijn op het vastgestelde niveau. Uit de raadsinformatiebrief van 6 april 2018 blijkt dat het maatregelenpakket Sociaal Domein voor 2018 onvoldoende effectief is. Daarnaast vormen ook andere risico's een bedreiging voor het weerstandsvermogen.

Nader toegelicht:

1.1.1 KADERS

De gemeentelijke kaders zijn conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

1. Elke reserve bij reserveringsvoorstellen wordt getoetst aan zeven algemene criteria. Deze criteria zijn onvoldoende concreet uitgewerkt waardoor ze ontoereikend richtinggevend zijn voor de uitvoering. Passende criteria over de omvang van bestemmingsreserves¹ ontbreken.
2. De norm voor het weerstandsvermogen -10% van het begrotingstotaal- heeft geen directe relatie met de risico's.
3. De informatievoorziening aan de raad is gebaseerd op de reguliere P&C cyclus en de reserveringsvoorstellen. Hoe de raad geïnformeerd wil worden over de naleving van spelregels, over keuzes bij reserves en de integrale afweging van reserves is niet vastgelegd.

1.1.2 BESTEMMINGSRRESERVES

Bij de bestemmingsreserves staat de actualisatie van en besluitvorming door de raad op meerdere momenten in het jaar centraal.

4. De instelling van reserves is conform de vastgestelde kaders. De raad krijgt hierbij geen keuzes voorgelegd, omdat dit ook niet is afgesproken.
5. Het beheer van de reserves is conform de vastgestelde kaders. De sectoren bepalen – binnen de spelregels – de omvang en beheer van reserves. De omvang van reserves kan daarom per sector verschillen.
6. De voeding en besteding vanuit reserves zijn conform de kaders, zijn duidelijk aangegeven en worden getoetst aan de vastgestelde doelstellingen.

1 Anders dan een minimum van € 50.000 die niet in verhouding staat met de omvang van de totale exploitatie van Eindhoven.

1.1.3 WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOMANAGEMENT

De ontwikkeling en actuele stand van het weerstandsvermogen in relatie tot de risico's is bepalend voor de huidige financiële positie van Eindhoven. De beoordeling van het toekomstig weerstandsvermogen in relatie tot het risicomanagement is daarom cruciaal.

7. In 2018 voldoet de omvang van het weerstandsvermogen niet aan de vastgestelde norm. Volgens de door de raad vastgestelde norm zou het weerstandsvermogen € 89 mln moeten bedragen. Volgens de begroting 2018 is € 46 mln beschikbaar. Het is niet aanneemelijk dat het weerstandsvermogen met de huidige aanpak en financiële situatie op korte termijn op het vastgestelde niveau komt. Het college meldt in de [Raadsinformatiebrief van 6 april 2018](#) dat op basis van de huidige inzichten de stand van het weerstandsvermogen eind 2017 uitkomt op €72 miljoen (ofwel 80% van de norm).

8. Bij het risicomanagement worden niet alle risico's berekend. De risico's in het Sociaal Domein zijn niet meegenomen bij het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen, waarbij in september 2017 nog werd aangenomen dat deze risico's tussen 0-10 miljoen zouden blijven. Uit interviews blijkt dat het risicobewustzijn niet voldoende is. Er is onvoldoende centrale sturing zodat de kwaliteit van het risicomanagement onder druk staat. Daarbij zijn er nadrukkelijk vraagtekens bij het begrote effect van de beheersmaatregelen in het sociaal domein.

1.1.4 STRATEGISCHE STURING MET EN OP RESERVES

9. De raad wordt weliswaar conform de kaders geïnformeerd, maar omdat deze niet passen bij de huidige situatie, is de raad niet goed in positie om bij te sturen en te anticiperen op de toekomst. De informatievoorziening voor een integrale overweging en sturing op bestemmingsreserves is op dit moment niet op niveau.



1.2 AANBEVELINGEN

De rekenkamercommissie beveelt het volgende aan:

Aan college en raad:

1. Versterk de kaderstelling zodat deze past bij de huidige situatie: Actualiseer de kaders voor de bestemmingsreserves. Formuleer passende minimum en maximum grenzen. Concretiseer de kaders en de bijbehorende criteria zodanig dat deze richtinggevend zijn voor de uitvoering. Stuur, met kaders, ook in totaliteit op aantal en omvang van de totale reservepositie.
2. Actualiseer de kaders voor het weerstandsvermogen. Koppel hierbij scherper de norm aan de risico's door de beschikbare weerstandscapaciteit te relateren aan de benodigde weerstandscapaciteit.
3. Handhaaf de actualisatie en besluitvorming over de bestemmingsreserves. Behoud de eigen verantwoordelijkheid van sectoren en zorg dat de afdeling Control beter in positie komt om een overkoepelende afweging te maken over de reserves van de sectoren in relatie tot de strategische opgaven per sector en de ontwikkeling van het weerstandsvermogen. Overweeg om te werken met een bindend advies.
4. Beoordeel periodiek de toekomstige ontwikkeling van het weerstandsvermogen in relatie tot risicomanagement. Zorg dat de concerncontroller een centrale rol heeft, gedragen door politieke daadkracht.
5. Versterk het risicobewustzijn en de risico-inventarisatie binnen de gehele organisatie. Zorg voor voldoende checks & balances en versterk de positie van control zodat gestuurd kan worden op de integrale financiële afwegingen. Zorg voor meer centrale afweging/sturing bij de integrale verantwoordelijkheid van sectoren. Onderbouw en koppel de maatregelen in het Sociaal Domein aan verwachte financiële effecten.

Aan de raad:

6. Neem als raad de verantwoordelijkheid voor de financiële toekomst door striktere kaderstelling en door passende, duidelijke keuzes te maken.
7. Zorg dat de informatie bij besluitvorming over reserves en weerstandsvermogen passend en toereikend is. Vraag het college om informatie op totalen en een integrale afweging.
8. Verdeel de bestemmingsreserves in categorieën. Naast specifieke bestemmingsreserves (sectoraal bepaald) zijn er dekkingsreserves, egaliseringsreserves en financieringsreserves (centraal te bepalen). Stel als raad criteria aan de omvang van deze categorieën en stuur meer per categorie dan per reserve.
9. Stuur op de algemene reserves oftewel het weerstandsvermogen door normstelling met betrekking tot de omvang van het weerstandsvermogen, risicomanagement, borging in governance en bestuur, en meerjarige informatievoorziening.
10. Verdeel de algemene reserve in categorieën. Naast de algemene reserve voor het opvangen van de risico's uit de exploitatie kunnen reserves gevormd worden voor de risico's uit het ruimtelijke en sociaal domein. Hiermee is het beter mogelijk om de ontwikkeling van risico's per domein te relateren aan de daarvoor door de raad vast te stellen reserve.



2. CONCEPTRAADSBSLUIT

De rekenkamer adviseert de aanbevelingen onder 1.2 over te nemen.

De gemeenteraad besluit:

- a. het college de opdracht te geven om uiterlijk eind augustus 2018 met een plan van aanpak met ijkpunten te komen waarin wordt aangegeven hoe de aanbevelingen voor het college worden geïmplementeerd. Prioriteit heeft het versterken van de (financiële) risicobeheersing en de informatievoorziening aan de raad.
- b. het college de opdracht te geven de financiële situatie periodiek met de raad te bespreken.
- c. het college de opdracht te geven halfjaarlijks in de P&C cyclus te rapporteren over de implementatie van bovengenoemd plan van aanpak.



BIJLAGE

RAPPORTAGE TWIJNSTRA GUDDE

Twynstra Gudde

Reserves, risico's en ratio's

Strategisch sturen op en met reserves

Rekenkamercommissie Eindhoven



Rapport

Roel Lauwerier
Henk Wokke

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doel en vraagstelling	1
1.3 Aanpak	3
1.4 Uitleg belangrijkste begrippen	5
1.5 Leeswijzer	6
2. Kaderstelling	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Beschrijving	7
2.3 Analyse (aan de hand van de normen)	10
2.3.1 Kaderstelling algemeen	10
2.3.1 Onderbouwing 10% norm weerstandsvermogen	11
2.3.2 BBV	12
2.4 Toetsing (oordeel na toepassen normen)	12
3. Werking ten aanzien van de bestemmingsreserves	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Instelling van reserves: beschrijving en analyse	14
3.3 Beheer: beschrijving en analyse	16
3.4 Voeding en besteding: beschrijving en analyse	16
3.5 Informatievoorziening raad	17
3.5.1 Informatievoorziening in de P&C- stukken over de ontwikkeling van de bestemmingsreserves.	17
3.5.2 Bestemmingsreserve Sociaal Domein	20
3.5.3 Bestemmingsreserve maatschappelijk nut in ontwikkeling	20
3.6 Toetsing (oordeel na toepassen normen)	20
3.6.1 Instelling	20
3.6.2 Beheer	21
3.6.3 Voeding en besteding	22
3.6.4 Informatievoorziening raad	22
4. Werking ten aanzien van het weerstandsvermogen	24
4.1 Inleiding	24
4.2 Ontwikkeling weerstandvermogen	25
4.3 Beoordeling toekomstig weerstandvermogen	26

Twynstra Gudde

4.4 Risicobeheersing	27
4.4.1 Risicobeheersing in algemene zin	27
4.4.2 De werking van het systeem van risicobeheersing	27
4.4.3 Volledigheid van de risico-inventarisatie	28
4.4.4 Risico van het grondbedrijf	30
4.4.5 Risico's van het sociaal domein en het maatregelenpakket	31
4.5 Informatievoorziening raad	32
4.6 Toetsing (oordeel na toepassen normen)	33
5. Strategisch sturen op reserves	36
5.1 Inleiding	36
5.2 Ontwikkelingen strategische opgaven Eindhoven	36
5.3 Mogelijkheden en huidig gebruik om te sturen op de reserves	37
5.3.1 Sturen op de bestemmingsreserves	37
5.3.2 Sturen op de algemene reserve	39
5.4 Zicht op de balans tussen opgaven, risico's en reserves	42
6. Conclusies en aanbevelingen	44
6.1 Inleiding	44
6.2 Hoofdconclusie	44
6.3 Conclusies	46
6.4 Aanbevelingen	47
6.5 Tot slot	49
Bijlage 1. Documentenlijst	50
Bijlage 2. Interviewlijst	51
Bijlage 3. Ontwikkeling bestemmingsreserves	52

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Door onder andere de verkoop van het nutsbedrijf is de gemeente Eindhoven in staat is geweest om in het verleden een aanzienlijke reservepositie op te bouwen (Endinet reserve). Deze reserves zijn ingezet ten behoeve van bijvoorbeeld de openbare ruimte en Brainport. Ook wordt sinds kort de algemene reserve ingezet om tekorten in het sociaal domein op te vangen. Al met al is het huidige weerstandsvermogen onder de door de raad vastgestelde norm voor de omvang van het weerstandsvermogen gezakt. Voorzien wordt dat de gemeente in 2018 een negatief rekeningresultaat van ruim € 15 mln heeft.

Gezien de financiële tekorten leven in de raad vragen over het weerstandsniveau, over de besteding van de reserves en de (volledigheid van de – gekwantificeerde –) risico's en de financiële positie van de gemeente. Transparantie, consistentie en het strategisch aanwenden van reserves zijn tevens relevante aspecten.

Voor de raad is het belangrijk om te weten of hij de juiste informatie heeft om goed zicht te hebben op de ontwikkeling van de algemene reserve en het weerstandsvermogen alsmede de vraag of deze ontwikkelingen voldoende zijn, gelet op mogelijke risico's. Net zoals de vraag relevant is aan welke knoppen de raad kan draaien om te sturen op de inzet en ontwikkeling van de algemene reserve en het weerstandsvermogen.

De Rekenkamercommissie heeft Twynstra Gudde gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de gemeentelijke reserves, om de uitkomsten van dit onderzoek mee te geven aan de nieuwe gemeenteraad. De uitkomsten van dit onderzoek zijn in dit rapport opgenomen.

1.2 Doel en vraagstelling

De Rekenkamercommissie Eindhoven heeft als doel van het onderzoek geformuleerd:

De Eindhovense rekenkamercommissie beoogt inzicht te geven in de gemeentelijke reserves en de kwaliteit van de informatiepositie van de Eindhovense gemeenteraad en beoogt mogelijke richtingen van verbetering te identificeren.

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

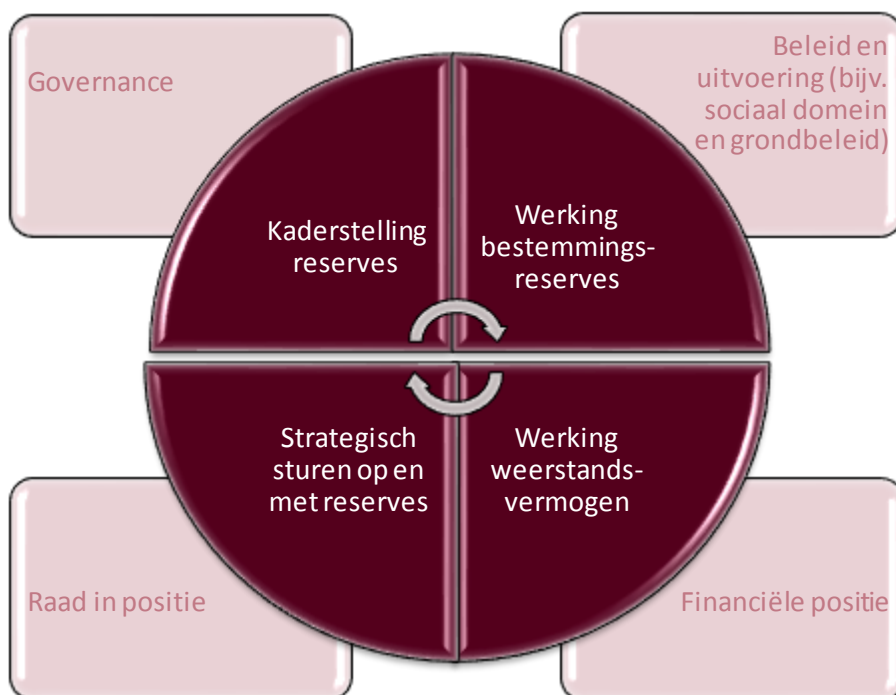
In hoeverre is de sturing op de gemeentelijke reserves doelmatig en doeltreffend?

Het onderzoek richt zich op de werkwijzen betreffende de reserves van de gemeente Eindhoven over de huidige collegeperiode van 2014-2018. Ten behoeve van het onderzoek zijn zes deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn relevante kaders?
2. Wat zijn grondslagen/motieven voor het instellen van reserves, wat zijn werkwijzen, spelregels en wat zijn de gevolgen van het gewijzigde BBV?
3. Hoe is de sturing, het toezicht, de risicobeheersing opgezet en uitgevoerd?
4. Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd?
5. Wat zijn condities voor succesvolle en strategische inzet van reserves?
6. Wat zijn toekomstige opgaven?

Specifiek is van belang in het onderzoek de processtappen omtrent het weerstandsniveau inzichtelijk te maken. We kijken daarbij ook naar de uitgangspunten die zijn gehanteerd voor de prognose voor de komende jaren van de ontwikkeling van het weerstandsvermogen zoals deze in de recente begroting is geschetst, of deze prognose op een realistische wijze is onderbouwd en op welke wijze de raad daarover geïnformeerd is. Dit met als doel te komen tot concrete handvatten hoe de raad daar strategisch op kan sturen.

De focus van het onderzoek is weergegeven in de onderstaande figuur.



Figuur 1. Focus van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de kaderstelling met betrekking tot de reserves, de werking van de reserves en het weerstandsvermogen en het strategisch sturen op en met reserves. Onder deze aspecten liggen besturingsvraagstukken die gemeentebreed spelen:

- Governance
De wijze waarop verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld tussen raad, college, sectoren en de positie daarbij van control.
- Beleid en uitvoering

De opzet en werking van beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van het sociaal domein en het grondbedrijf.

- Financiële positie van de gemeente Eindhoven
Het totaaloverzicht op en inzicht in de gemeentelijke financiën.
- Raad in positie
De mogelijkheden van de raad om zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen in te vullen.

Het onderzoek richt zich niet op deze gemeentebrede besturingsvraagstukken. Alleen daar waar ze relevant zijn voor de reserves betrekken we ze in het onderzoek. Dit speelt bijvoorbeeld bij het beleid en de uitvoering van het sociaal domein, omdat het weerstandsvermogen in Eindhoven moet worden aangesproken door tekorten in het sociaal domein.

Afbakening

Het onderzoek is afgebakend tot de ontwikkeling van de reserves en het weerstandsvermogen in de onderzoeksperiode (2014-2018) en welke uitgangspunten daarbij zijn gehanteerd. Eventuele kaderstellende documenten die voor die periode zijn vastgesteld, zijn wel meegenomen in het onderzoek. De juistheid van de verwerking van reserves in de jaarrekeningen van de gemeente en de naleving van het BBV is niet onderzocht. Dit is het aandachtsgebied bij een accountantscontrole.¹ Naast de reserves (eigen vermogen) kent de gemeente ook voorzieningen. De voorzieningen (vreemd vermogen) zijn niet in het onderzoek betrokken.

1.3 Aanpak

Wij kiezen voor een toekomstgericht aanpak. Dat brengt met zich dat wij in onze aanpak vooral aandacht hebben voor wat betrokkenen (raad, college, organisatie) kunnen doen met de uitkomsten van dit rekenkameronderzoek. We hebben hiervoor concrete aanbevelingen geformuleerd en toegevoegd die helpen bij het versterken van het strategisch sturen op reserves.

De onderzoekers hebben de rekenkamercommissie een voorstel gedaan voor een normenkader. Dit voorstel is besproken en door onderzoekers en rekenkamer vastgesteld. Ons onderzoek begint met het toetsen van de gehanteerde inzet van reserves in Eindhoven aan de hand van dit normenkader. Het normenkader is gebaseerd op de doelstelling en is gekoppeld aan de onderzoeksvragen.

Tabel 1 Het normenkader

	Aspect	Norm (geldend voor de te onderzoeken periode 2014-2018)
Kaderstelling mbt reserves		<ul style="list-style-type: none">- De raad heeft duidelijke kaders vastgesteld voor de inzet van reserves met betrekking tot de vorming, het beheer, de voedingen, de bestedingen, de risicobeheersing en de wijze waarop de raad over de reserves wordt geïnformeerd.- Het kader is in overeenstemming met het BBV (de landelijke regels voor de begroting en jaarrekening van gemeenten).
Werking	Instelling van reserves	<ul style="list-style-type: none">- De instelling van reserves vindt conform het vastgestelde kader plaats.- De raad heeft een bewuste keuze gemaakt om te kiezen voor het instrument reserve.
	Beheer van reserves	<ul style="list-style-type: none">- Het beheer van de reserves vindt conform het vastgestelde kader plaats.

¹ Waar nodig wordt in dit rapport wel verwezen naar de rapportages van de accountant.

	Aspect	Norm (geldend voor de te onderzoeken periode 2014-2018)
		<ul style="list-style-type: none"> - Het beheer van de reserves is eenduidig en consistent belegd. - Daarbij is inzichtelijk hoe er toezicht wordt gehouden op de ontwikkeling en benutting van de reserves. - Reserves worden periodiek geëvalueerd.
	Voeding en besteding	<ul style="list-style-type: none"> - De voeding van en besteding vanuit de reserves vinden conform het vastgestelde kader plaats. - De bestedingen passen binnen de vastgestelde doelstellingen van de reserves.
	Risicobeheersing	<ul style="list-style-type: none"> - De risicobeheersing vindt conform het vastgestelde kader plaats. - De risico's die van belang zijn voor de reserves zijn meerjarig in beeld gebracht waarbij de aard en omvang voldoende duidelijk zijn. - Er zijn herleidbare maatregelen getroffen om de risico's te beheersen.
	Informatievoorziening raad	<ul style="list-style-type: none"> - De raad wordt conform het vastgestelde kader geïnformeerd. - De P&C-stukken geven de raad op een transparante wijze de meerjarige ontwikkeling van de reserves aan zodat de raad in staat is trends te duiden en zo nodig tijdig bestuurlijke afwegingen te maken om bij te sturen en/of te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen.

Deze normen zijn ook als zodanig toe te passen op het weerstandsvermogen. In hoofdstuk 4 is dat nader toegelicht.

Om zicht te krijgen op de huidige situatie en de ontwikkeling van de afgelopen jaren, hebben wij een documentstudie gedaan en aanvullende interviews uitgevoerd met betrokken ambtenaren en de verantwoordelijke portefeuillehouder (zie bijlage 2 voor de lijst met geïnterviewde personen). De onderzoekers hebben ook een sessie met de raad gehad om aan de hand van stellingen duidelijk te krijgen hoe de raad aankijkt tegen de gemeentelijke reserves en hoe de informatiebehoefte van de raad is.

De onderzoekers hebben de huidige situatie beoordeeld aan de hand van de normen. Deze beoordeling is samengevat in een oordeel per norm. Hierbij zijn de volgende categorieën gebruikt:

	De gemeente voldoet grotendeels aan de norm.
	De gemeente voldoet gedeeltelijk aan de norm.
	De gemeente voldoet niet / nauwelijks aan de norm.

In de verschillende hoofdstukken is bij het oordeel een toelichting gegeven.

1.4 Uitleg belangrijkste begrippen

In dit rapport is een aantal belangrijke financiële begrippen gehanteerd. Zij zijn onderstaand opgenomen, eerst met een financiële uitleg, gevolgd door een korte duiding van de Eindhovense situatie. In het kort schetsen we eerst de functie, de overeenkomst en het verschil van de algemene reserve en van bestemmingsreserves.

Functie van reserves

Uit de functie blijkt direct het doel van de betreffende reserve.

Theoretische indeling naar functie	Classificatie BBV
Reserves met bufferfunctie	Algemene reserve
Reserves met bestedingsfunctie	Bestemmingsreserve

Bufferfunctie

Men spreekt van een reserve met een bufferfunctie indien die reserve wordt aangehouden om toekomstige tegenvallers en/of verliezen op te vangen en zodoende de continuïteit van de bedrijfsvoering te waarborgen. Deze reserves worden veelal aangeduid als algemene reserves.

Bestedingsfunctie

Reserves met een bestedingsfunctie hebben als doel om de gereserveerde middelen in de toekomst uit te geven voor een specifiek doel. In de praktijk zijn er bestedingsreserves met een korte looptijd van één of enkele jaren. Deze zijn veelal bestemd voor het realiseren van een eenmalige beleidsprioriteit. Ook zijn er bestedingsreserves om gedurende een reeks van jaren allerlei projecten en activiteiten te bekostigen voor een specifiek beleidsterrein. Gemeenten willen soms uitgaven in de loop van de tijd gespreid toerekenen aan de exploitatie van de betreffende jaren. Dit doet men door uitgaven te egaliseren in reserves. Deze reserves rangschikt men onder reserves met een bestedingsfunctie.²

Overeenkomsten reserves.

De overeenkomst is dat zowel bestemmingsreserves als algemene reserves onderdeel zijn van het eigen vermogen. Verder raakt het instellen, opheffen, vrijvallen, toevoegen, onttrekken en aanhouden van reserves aan het budgetrecht van de gemeenteraad (zie verder kaderstelling paragraaf 2.2).

Verschillen van reserves

De verschillen tussen algemene en bestemmingsreserves zijn:

- Met de algemene reserve kunnen risico's worden opgevangen. Deze reserve is in beginsel vrij te besteden. De algemene reserve is bedoeld voor het opvangen van exploitatietekorten, onvoorzien risico's of voor het uitvoeren van beleid. Een richtlijn voor het aanwenden van de algemene reserve is dat het moet gaan om onvoorzien, onvermijdelijk en onuitstelbaar beleid. De algemene reserve wordt opgebouwd met het rekeningresultaat bij het vaststellen van de jaarrekening.
- Bij een bestemmingsreserve heeft de raad hieraan een bepaalde bestemming gegeven, waarvoor het bedrag besteedbaar is. Een bestemmingsreserve kan bijvoorbeeld worden ingesteld om binnen een bepaalde tijd een bepaald doel te realiseren (bijvoorbeeld bestemmingsreserve Onderwijshuisvesting), het eventueel afdekken van kosten van financiële risico's van projecten of programma's of voor egalisatie van schommelingen in gemeentelijke tarieven. De voeding kan bestaan uit: een eenmalige of structurele storting vanuit de exploitatie, vanuit de algemene middelen, een vrijval van een voorziening, of vanuit een taakveld. Dit gebeurt veelal bij het vaststellen van de

² Sommige bestemmingsreserves hebben ook een inkomensfunctie voor de exploitatie. Gezien het specifieke technische karakter gaan we hier niet verder op in.

begroting of bij de jaarrekening als het gaat om een onttrekking uit de algemene middelen. (zie werking paragraaf 3.4)

Ter volledigheid - hoewel voorzieningen niet behoren tot de afbakening van het onderzoek – benoemen we het verschil van reserves ten opzichte van voorzieningen. Naast de reserves kent de gemeente ook voorzieningen. Bij een voorziening is er sprake van een verplichting waarvan de financiële omvang (nog) niet vastligt en waarvoor een geschat bedrag opzij moet worden gelegd³. Voorzieningen zijn daarom onderdeel van het vreemd vermogen. Reserves zijn onderdeel van het eigen vermogen.

Weerstandvermogen

Het weerstandvermogen is de verhouding tussen enerzijds de weerstandcapaciteit die een gemeente heeft om niet begrote kosten op te vangen en anderzijds de risico's waar geen maatregelen voor zijn getroffen in de vorm van bijvoorbeeld bestemmingsreserves (overeenkomstig het BBV).

- De weerstandcapaciteit bestaat uit de algemene (en stille) reserves, de onbenutte belastingcapaciteit en de eventuele bezuinigingsmaatregelen. De gemeente Eindhoven houdt bij de bepaling van de beschikbare weerstandcapaciteit geen rekening met de componenten onbenutte belastingcapaciteit en stille reserves. Hiermee bestaat de weerstandcapaciteit van de gemeente Eindhoven uit de algemene reserve inclusief het resultaat over het jaar. Ultimo 2016 bedraagt dit € 77,6 miljoen.
- De risico's zijn alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen, bijvoorbeeld door het vormen van bestemmingsreserves. Risico's kunnen zich voordoen in alle beleidsvelden van de gemeente: het ruimtelijk domein (bijvoorbeeld grondexploitaties), het sociaal domein (bijvoorbeeld de jeugdhulp), de eigen organisatie (bijvoorbeeld mobiliteit/boventaligheid) etc.

De gemeente Eindhoven gebruikt de benaming beschikbaar weerstandvermogen om de weerstandcapaciteit aan te geven. Dit zet de gemeente af tegen het benodigde weerstandvermogen, als een indicatie voor de risico's uit exploitatie.

Voor het benodigd weerstandvermogen heeft de gemeente een interne norm van 10% van het begrotingstotaal gesteld. We verwijzen verder naar paragraaf 2.3.1 en hoofdstuk 4.

Eenvoudig gezegd, als de gemeente wordt geconfronteerd met een tegenvaller waarvoor geen apart potje is gemaakt, moet deze opgevangen kunnen worden met de algemene reserve.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we verder in op de *kaderstelling* met betrekking tot reserves en de normstelling van het weerstandvermogen.

De hoofdstukken 3 en 4 gaan over de *werking*. In hoofdstuk 3 gaan we in op de werking van de bestemmingsreserves. In hoofdstuk 4 gaan we verder in op de ontwikkeling van het weerstandvermogen en de werking van de normstelling van 10%.

In hoofdstuk 5 beschrijven wij de toekomstige opgaven. We benoemen de mogelijkheden van *strategisch sturen* op en met reserves (bestemmingsreserves en weerstandvermogen). Tot slot van dit hoofdstuk formuleren we een gedachterichting hoe de raad van Eindhoven meer grip krijgt op de reserves zodat ze meer in totaliteit (i.p.v. op details) kan sturen.

In hoofdstuk 6 sluiten we af met bondige formuleringen van de belangrijkste *conclusies* en daarbij behorende *aanbevelingen*.

³ De verplichting om een voorziening te treffen vloeit voort uit het BBV

2. Kaderstelling

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de kaderstelling met betrekking tot reserves beschreven.

Het instellen, opheffen, vrijvallen, toevoegen, onttrekken en aanhouden van reserves raakt het budgetrecht van de gemeenteraad. Het budgetrecht is verankerd, zonder overigens als zodanig te zijn benoemd, in artikel 189 van de Gemeentewet.⁴ De essentie van het budgetrecht is dat de raad door middel van de vaststelling van de begroting het college machtigt tot uitvoering conform de begroting. In het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) zijn de wettelijke voorschriften opgenomen voor het opstellen van de gemeentelijke begroting en jaarrekening. Deze voorschriften geven ook de kaders voor de wijze waarop de reserves in de begroting en de jaarrekening moeten worden verantwoord.

Naast de landelijke wetgeving is er ook gemeentelijke regelgeving voor de reserves. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste kaderstellende documenten chronologisch beschreven. Vervolgens wordt in de paragraaf analyse getoetst of aan de normen uit het beoordelingskader van dit onderzoek wordt voldaan. Het gaat om de volgende normen:

- De raad heeft duidelijke kaders vastgesteld voor de inzet van reserves met betrekking tot de vorming, het beheer, de voedingen, de bestedingen, de risicobeheersing en de wijze waarop de raad over de reserves wordt geïnformeerd.
- Het kader is in overeenstemming met het BBV.

2.2 Beschrijving

In oktober 2010 zijn de begrotingsspelregels door de raad vastgesteld. De belangrijkste spelregels met betrekking tot reserves zijn: middelen worden in principe niet overgeheveld naar volgende jaren, tenzij er een harde verplichting is aangegaan. Reservering is dan ook slecht voor 1 jaar mogelijk, met uitzondering van meerjarige investeringsprojecten. Daarbij wordt in de begrotingsspelregels opgemerkt dat Eindhoven een forse maar versnipperde reservepositie heeft. De intentie wordt uitgesproken het aantal bestemmingsreserves terug te brengen.

In 2012 is door de raad een minimumnorm voor het weerstandsvermogen vastgesteld van 10% van de jaarlijkse 'vrij besteedbare' inkomsten (de algemene uitkering + OZB-inkomsten) vermeerderd met het benodigd weerstandsvermogen voor het grondbedrijf (vanuit het MPG). Stille reserves, zoals de kunst van het Van Abbemuseum en niet bedrijfsgebonden activa (zoals woningen en diverse overige eigendommen) tellen in de omvang van het vermogen, en daar mee het beschikbare weerstandsvermogen, niet mee.⁵ De norm voor het weerstandsvermogen wordt jaarlijks bepaald bij het vaststellen van de begroting.

In juni 2013 wordt 'Sturen met normen' door de raad vastgesteld, als onderdeel van de Kadernota 2014-2017. Met het programma 'Financiën helder en op orde' kijkt Eindhoven, zo wordt aangegeven, doorlopend naar mogelijkheden om financiële spelregels en uitgangspunten aan te scherpen. Aange-

⁴ Artikel 189 lid 1 luidt: "Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden."

⁵ Jaarrekening 2014

kondigd wordt dat in de loop van 2014 op onderdelen ook nog nadere uitwerkingen volgen, bijvoorbeeld met betrekking tot de omgang met reserves en de inzetbaarheid van de landelijke indicatoren.⁶

In december 2013 is de nota 'Financiën helder en op orde' vastgesteld. In deze nota zijn alle financiële spelregels verzameld waarover in de voorgaande jaren was besloten. Aan deze nota liggen dus al genomen besluiten ten grondslag. 'Financiën helder en op orde' is opgesteld in navolging van een toezegging gedaan door de wethouder in de toenmalige commissie Financiën en Bestuur van 27 augustus 2013. Omdat het gaat om reeds genomen besluiten is de nota in eerste instantie in januari 2014 ter informatie, met een raadsinformatiebrief, aan de raad aangeboden. 'Financiën helder en op orde' is vervolgens opgenomen als bijlage bij de jaarrekening 2013 die door de raad op 17 juni 2014 is vastgesteld.

De belangrijkste kaders opgenomen in 'Financiën helder en op orde' met betrekking tot reserves zijn:

- a) *Criteria voor het reserveren van bedragen.*
Jaarlijks wordt aan de raad een voorstel voorgelegd voor het overhevelen van enkele budgetten naar het volgende boekjaar. Alleen budgetten voor projecten (> € 50.000) en incidentele budgetten mogen worden doorgeschoven naar een volgend boekjaar door storting in een reserve. Voorstellen tot reservering worden 1x per jaar gedaan in december.
- b) *Spelregels voor de inzet van reserves.*
In plaats van dat de inzet van reserves gedurende het hele jaar en ad hoc plaatsvindt moet dat integraal bij de begroting plaatsvinden. Indien realisatie niet plaatsvindt vallen de middelen vrij in het rekeningresultaat.
- c) *Spelregels voor de inzet van de Endinetreserve.*
De Endinet reserve is ontstaan door een eenmalige voeding van € 20 mln. Zij werd gebruikt voor het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen. Hiervoor werd jaarlijks een raming van uitgaven gemaakt en door de raad geaccordeerd via de begroting. Omdat deze reserve ultimo 2016 niet meer bestaat, gaan we er in dit rapport niet verder op in.
- d) *Spelregels voor de inzet van het Eigen Kapitaal.*
Inzet is alleen voor incidentele zaken met economisch of maatschappelijk nut met minimale omvang van € 1 mln. De totale inzet per jaar vanuit het eigen kapitaal is maximaal € 10 miljoen. De inzet dient integraal afgewogen te worden (en vastgesteld door de raad in het kader van het budgetrecht; zie uitleg 2.1). Eigen kapitaal mag niet worden ingezet als andere dekking wegvalt. Het eigen kapitaal moet in overeenstemming zijn met de risico's (zie uitleg over algemene reserve en weerstandsvermogen in 1.4).

Afgesproken is dat de wethouder Financiën zal toezien op de naleving van deze spelregels. Hiervoor zal hij goed geïnformeerd worden door het ambtelijk apparaat en andere portefeuillehouders.

In november 2014 wordt met de vaststelling van de begroting 2015 de 10% norm aangepast. Om het eenvoudiger te maken, wordt vanaf dan voor het bepalen van de benodigde omvang van het weerstandsvermogen uitgegaan van 10% van het begrotingstotaal.

In juli 2016 wordt in de Kadernota 2017 aangegeven dat het BBV met ingang van 2016 het toepassen van kengetallen voorschrijft, ook kengetallen die voorheen nog niet in de p&c cyclus worden gebruikt in Eindhoven. Een voorbeeld daarvan is het kengetal solvabiliteit (de verhouding tussen eigen vermogen en het totaal vermogen op de balans). Opgemerkt is dat dit een goede aanleiding is om het sturen met normen dit jaar nog eens onder de loep te nemen en waar nodig aan te vullen of aan te scherpen.⁷

⁶ Commissie notitie. 16/8/2013 Startnotitie over uitwerking spelregel Financiën helder en op orde: investeringen maatschappelijk nut

⁷ Kadernota 2017

In 2016 wordt de nota risicomanagement ambtelijk vastgesteld door de directieraad. Vaststelling door college en/of raad heeft niet plaatsgevonden. De nota is bedoeld om het bestaande risicomanagement een nieuwe impuls te geven. De volgende drie doelen worden in de nota geformuleerd:

- Optimaliseren van de interne beheersing als onderdeel van integraal management.
 - Risicomanagement kan een bijdrage leveren aan een betere interne beheersing door:
 - - Het stellen van prioriteiten;
 - - Het ondersteunen van besluiten;
 - - Onderbouwen van planningen, businesscases of ramingen.
- Het stimuleren van het risicobewustzijn binnen de gemeente Eindhoven.
 - Het nadenken, maar vooral ook het gesprek voeren, over risico's bij alle werkzaamheden moet vanzelfsprekend worden. Door risico's met elkaar te bespreken en in te schatten kunnen passende maatregelen worden genomen om het risico te voorkomen of de kans dat het zich voordoet (of het effect ervan) te verkleinen. Het gaat hierbij niet alleen om financiële risico's maar ook om inzicht in niet financiële gevolgen (bijvoorbeeld, bestuurlijk, imago, veiligheidsvlak).
- De risico's die de gemeente loopt inzichtelijk maken en de gevolgen ervan minimaliseren. Weten welke risico's de gemeente loopt en passende maatregelen nemen om die risico's te beheersen. Hiertoe worden regelmatig risicogesprekken gevoerd, de resultaten van deze gesprekken worden vastgelegd (bijvoorbeeld in een risicokaart of -matrix).

Bij de verdere uitwerking van het risicomanagement wordt aangesloten op de onderverdeling van verschillende soorten risico's zoals die veel door gemeenten wordt toegepast. Ter ondersteuning van de beoogde gesprekken aan de verschillende bestuurlijke en ambtelijke tafels moet ingevolge de nota worden gewerkt met risicokaarten. Met deze risicokaarten moeten in één oogopslag de belangrijkste externe, strategische en te voorkomen risico's inzichtelijk worden gemaakt.

Jaarlijks besluit de raad over de reserveringen en overige wijzigingen in reserves en voorzieningen. Dit gebeurt aan de hand van een verzamelvoorstel opgesteld door het college voor alle reserves en voorzieningen. De reserveringsvoorstellen moeten voldoen aan de criteria zoals ook aangegeven in het rapport 'Financiën helder en op orde'. De reserveringsvoorstellen worden vastgesteld door de raad. Concreet gaat het om de volgende criteria:

1. Verwachting dat het budget aan het einde van het jaar nog niet op is
2. Budget moet betrekking hebben op projecten of incidentele budgetten
3. Bedrag moet groter zijn dan € 50.000
4. Een bedrag mag slecht één keer worden gereserveerd
5. Middelen derden voor specifiek doel

In november 2017 wordt bij de reserveringsvoorstellen aangegeven dat deze criteria onvoldoende zijn om een goede afweging te kunnen maken. Ze worden als te beperkend ervaren en gewezen wordt op ongewenste effecten, bijvoorbeeld omdat de harde jaargrens ertoe kan leiden dat er middelen zouden moeten vrijvallen terwijl inzet van deze middelen het volgend jaar verplicht of noodzakelijk is. De volgende criteria worden toegevoegd:

6. Er is sprake van een meerjarige aanpak of de uitvoering van een besluit vraagt langere tijd en blijft noodzakelijk
7. De te reserveren middelen hebben een kostenbesparend effect bij inzet (in combinatie met maatschappelijk effect).

In het voorstel 2017 wordt benadrukt dat alle inzet van gereserveerde middelen een specifiek collegebesluit vraagt waarbij noodzaak en urgentie wordt onderbouwd. Bij de formele besluitvorming voor het instellen van reserves door de raad moeten zaken als doel, maximumhoogte en looptijd vooraf duidelijk

zijn. Deze aspecten en verdere achtergronden zijn per reserve beschreven in de jaarlijkse reserveringsvoorstellen.

2.3 Analyse (aan de hand van de normen)

2.3.1 Kaderstelling algemeen

In interviews wordt aangegeven dat 'Financiën helder en op orde' de belangrijkste kaderstellende nota is, ook voor de wijze waarop met reserves moet worden omgegaan. Deze nota is gebaseerd op eerder genomen besluiten en is bekrachtigd door de raad met de vaststelling van de jaarrekening 2013. Daarmee heeft de raad kaders vastgesteld met betrekking tot de inzet van reserves.

Kijkend naar 'Financiën helder en op orde' valt op dat de kaders die zijn opgenomen vooral betrekking hebben op de vorming, het beheer, de voedingen en de bestedingen. Ook vloeien uit de nota de jaarlijkse reserveringsvoorstellen voort aan de hand waarvan de raad per reserve tot besluitvorming komt. De kaderstelling met betrekking tot bestemmingsreserves is vooral financieel van aard, aan de hand van de in 2.2 beschreven zeven toetsingscriteria. Er zijn geen nadere criteria vastgesteld met betrekking tot een minimumomvang van bestemmingsreserves – anders dan een minimum van €50.000⁸ dat gelet op de omvang van de totale begroting een miniem zo niet te verwaarlozen bedrag is – of daadwerkelijk benutting van bestemmingsreserves. Consequentie hiervan is dat er niet wordt gestuurd op omvang en aantal reserves wat kan leiden tot versnippering van de reservepositie. Versnippering bemoeilijkt verder de werking van het beheer van, de voeding van en de bestedingen vanuit de bestemmingsreserves. Hierop gaan we nader op in in hoofdstuk 3.

Ook zijn niet alle criteria zodanig duidelijk of nader uitgewerkt waardoor ze voldoende richtinggevend zijn voor de uitvoering. Dit geldt met name voor het criterium dat te reserveren middelen een kostenbesparend effect moeten hebben bij inzet (in combinatie met maatschappelijk effect). Niet is nader uitgewerkt hoe het beoogde kostenbesparend effect berekend moet worden en hoe de combinatie met maatschappelijke effecten geïnterpreteerd moet worden.

Over de wijze waarop de risicobeheersing plaats dient te vinden, zijn geen nadere kaders door de raad vastgesteld. Ambtelijk en door het college worden wel risico's geïnventariseerd met behulp van risicokaarten aan de hand waarvan beheersmaatregelen getroffen kunnen worden. (Hierover meer als we in ingaan op de werking van de risicobeheersing.) Ook is de raad in juli 2013 door het college geïnformeerd door middel van een raadsinformatiebrief over de risicobeheersing met betrekking tot verbonden partijen. Er is echter geen door de raad vastgesteld kader waarin een gemeentebrede aanpak met betrekking tot risicobeheersing is vastgelegd, niet in algemene zin met betrekking tot reserves en niet specifiek waar het gaat om het weerstandsvermogen.

Wel is er een ambtelijke nota risicomanagement voor de wijze waarop de risico's in algemene zin moeten worden beheerst. In deze nota komen de verschillende aspecten aan bod die horen bij risicomanagement. Zowel wat betreft de organisatie, inhoud als het proces van risicomanagement. Waarom deze nota alleen ambtelijk is vastgesteld en niet aan de raad is voorgelegd, kon niet in het kader van dit onderzoek worden achterhaald.

⁸ Overigens wordt in reserveringsvoorstellen nog vaak een minimum van € 0 genoemd.

De wijze waarop de raad over de reserves wordt geïnformeerd, blijft beperkt tot de afspraken met betrekking tot de p&c cyclus en de jaarlijkse reserveringsvoorstellen. Er zijn geen nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de wijze waarop de spelregels met betrekking tot reserves worden uitgevoerd en nageleefd.

Sinds 'Financiën helder en op orde' zijn er aanvullende spelregels geformuleerd. Dit samen met het feit dat die nota zelf is gebaseerd op al genomen besluiten zorgt ervoor dat de raad, zoals ook aangegeven is de sessie met raadsleden, behoefte heeft aan een actueel en eenduidig kader voor de reserves. Deze behoefte wordt ambtelijk gedeeld. In interviews wordt aangegeven dat op dit moment wordt gewerkt aan een samenpakkende, integrale kaderstelling dat moet uitmonden in een nota die door de raad moet worden vastgesteld.

2.3.1 Onderbouwing 10% norm weerstandsvermogen

In de nota 'Financiën helder en op orde' (zie 2.2) wordt de 10% norm voor het weerstandsvermogen, zoals eerder in 2012 besloten, bestendigd. In 2014 wordt met de vaststelling van de begroting 2015 de 10% norm aangepast. Om het eenvoudiger te maken, wordt vanaf dan voor het bepalen van de benodigde omvang van het weerstandsvermogen uitgegaan van 10% van het begrotingstotaal. Dit is ook de belangrijkste kaderstelling die is vastgesteld met betrekking tot het weerstandsvermogen.

De onderbouwing van de norm voor het weerstandsvermogen was in 2012 dat deze norm met de gekozen aanpak variabel is en met de ontwikkelingen mee beweegt. De norm uit 2012 was namelijk dat de omvang van het benodigde weerstandsvermogen wordt bepaald aan de hand van 10% van de jaarlijkse 'vrij besteedbare' inkomsten (de algemene uitkering + OZB-inkomsten) vermeerderd met het benodigd weerstandsvermogen voor het grondbedrijf. Jaarlijks wordt de norm opnieuw vastgesteld aan de hand van deze indicatoren. Wanneer de resultaten van het grondbedrijf verslechteren, stijgt het benodigde weerstandsvermogen. Dan is namelijk meer weerstandsvermogen nodig om risico's van het grondbedrijf op te vangen. Wanneer de resultaten verbeteren, zal het benodigde weerstandsvermogen zakken en kan eventueel een alternatieve inzet van de algemene reserve worden overwogen. Dan zijn namelijk de risico's lager en is minder weerstandsvermogen nodig. Hierbij wordt een bandbreedte van €5 miljoen in acht genomen. Zo worden kleine aanpassingen voorkomen.

In 2014 is de norm voor het bepalen van de noodzakelijke omvang van het weerstandsvermogen aangepast. Doel was de norm eenvoudiger te maken door alleen uit te gaan van 10% van het begrotingstotaal.

De gegeven onderbouwing van de 10% norm is niet erg duidelijk. Het legt veeleer uit waarom een percentage is gekozen, maar niet waarom dat 10% moet zijn. In interviews wordt aangegeven dat er geen kwantitatieve, stevige onderbouwing is voor de vastgestelde norm. Ook voor raadsleden is niet helder waarom de norm op deze wijze en met dit percentage is geformuleerd. Ambtelijk wordt aangegeven dat de norm vooral als een ijkpunt functioneert waardoor meer bewust keuzes kunnen worden gemaakt en in gesprek gegaan kan worden over de vraag wat een gezonde omvang van het weerstandsvermogen moet zijn. Op de normstelling voor het bepalen van de omvang van het weerstandsvermogen komen we terug in de conclusies en aanbevelingen.

Over het feit dat de gemeente bij het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen geen rekening houdt met de onbenutte belastingcapaciteit en de stille reserves, merkt de accountant in zijn verslag bij de jaarrekening 2016 op dat dit als voorzichtig is aan te merken. Dit betekent dat wordt voorkomen dat de gemeente zich 'rijk rekent', terwijl bijvoorbeeld stille reserves in gebouwen zitten en dus niet

eenvoudig in te zetten zijn als dekkingsmiddel. Net als dat belastingcapaciteit politiek niet altijd snel haalbaar en te realiseren is. Het is dan ook begrijpelijk dat de stille reserves en de onbenutte belastingcapaciteit niet worden meegerekend bij het bepalen van het beschikbare weerstandsvermogen. Verder heeft de accountant geconstateerd dat het jaarverslag 2016 overeenkomstig het BBV is vastgesteld en met de jaarrekening verenigbaar is.

De gekozen norm is op dit moment vooral gebaseerd op de omvang van de totale exploitatie doordat het gaat om een percentage van de begroting. Dit terwijl het weerstandsvermogen met name is bedoeld om risico's op te vangen. Waarbij het zo kan zijn dat risico's zich anders kunnen ontwikkelen dan het begrotingstotaal. Per sector of deel van de begroting kan dat verschillen, ook van jaar tot jaar. Op het ene moment kunnen de feitelijke risico's kleiner zijn dan een vast percentage van het begrotingstotaal. Op het andere moment kunnen de feitelijke risico's juist groter zijn dan dat vast percentage. De accountant zegt hierover in zijn verslag bij de jaarrekening 2016: "Wij willen u als raad adviseren de systematiek van de normstelling te heroverwegen. Hierbij bevelen wij u aan de norm te koppelen aan de gekwantificeerde risico's."

2.3.2 BBV

Kijkend naar het BBV is te zien dat aan de eisen die daaruit voortvloeien, wordt voldaan. Eindhoven werkte al met eigen kengetallen. Deze zijn aangepast aan de wijziging van het BBV waardoor in de p&c cyclus de vijf BBV-kengetallen (structurele exploitatieruimte, netto schuldquote, belastingcapaciteit, grondexploitatie en solvabiliteit) een plek hebben gekregen. Ook andere wijzigingen van het BBV, bijvoorbeeld over de winstneming bij grondexploitaties, worden doorgevoerd in de eigen, gemeentelijke kaders.

2.4 Toetsing (oordeel na toepassen normen)

Aspect	Norm (geldend voor de te onderzoeken periode 2014-2018)	
Kaderstelling mbt reserves	- De raad heeft duidelijke kaders vastgesteld voor de inzet van reserves met betrekking tot de vorming, het beheer, de voedingen, de bestedingen, de risicobeheersing en de wijze waarop de raad over de reserves wordt geïnformeerd.	
	- Het kader is in overeenstemming met het BBV.(de landelijke regels voor de begroting en jaarrekening van gemeenten)	

Toelichting op de weging.

De kaderstelling in algemene zin voldoet gedeeltelijk aan de norm.

Ten eerste kijken we naar de kaders voor instelling en beheer en voeding van reserves. De raad heeft begrotingsspelregels voor reserves geformuleerd en eind 2013 zijn in de nota 'Financiën helder en op orde' eerder genomen besluiten samengevat met kaders voor reserves. Verder zijn er criteria vastgesteld waarop de reserveringsvoorstellen getoetst worden. Deze algemene criteria zijn wel beperkt; er zijn bijvoorbeeld geen algemene criteria geformuleerd over de minimum of maximum omvang van bestemmingsreserves, anders dan een minimum van €50.000 dat gelet op de omvang van de totale begroting een minimum zo niet te verwaarlozen bedrag is. Ook zijn niet alle criteria zodanig duidelijk of nader uitgewerkt waardoor ze voldoende richtinggevend zijn voor de uitvoering. Bij de besluitvorming

bij reserveringsvoorstellen worden deze wel per reserve bepaald (in het volgend hoofdstuk meer over de werking bij instelling reserves).

Ten tweede kijken we naar de kaderstelling voor de risicobeheersing. Er is weliswaar een kader in de zin van de norm van 10% van het begrotingstotaal, maar deze 10% norm is weinig onderbouwd. Daarbij speelt dat deze 10% norm is gerelateerd aan het totaal van de begroting (exploitatie) en niet aan de risico's. Door de raad is geen gemeentebreed kader vastgesteld met betrekking tot risicomangement. Ambtelijk, door de directieraad, is wel een nota risicomangement vastgesteld. Waarom deze nota alleen ambtelijk is vastgesteld en niet aan de raad is voorgelegd, kon niet in het kader van dit onderzoek worden achterhaald. Op de werking wordt in hoofdstuk 4 ingegaan.

De kaderstelling over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd is er wel in algemene zin, zoals de informatie in de reguliere p&c cyclus. In kadernota's, begrotingen, turaps (tussenrapportage's) en jaarrekeningen en het daarbij behorende accountantsverslag wordt de raad geïnformeerd. De specifieke kaderstelling omtrent informatie over reserves is beperkt tot de afspraak dat er jaarlijks reserveringsvoorstellen gedaan worden. Er zijn geen kaders geformuleerd over welke informatie de raad wil hebben over de naleving van de spelregels in algemene zin. Er zijn geen kaders of de raad meerdere scenario's wil hebben om keuzes in reserves te maken. En er zijn geen kaders hoe de integrale afweging van reserves getoetst kan worden.

Hiermee bieden de huidige kaders weinig duidelijkheid voor de raad. Deze duidelijkheid is nodig – gezien de situatie van Eindhoven – om de controlerende rol van de raad beter in te vullen. Hieraan zou tegemoet kunnen worden gekomen met de nieuwe integrale kadernota voor reserves waaraan op dit moment ambtelijk wordt gewerkt.

Het kader is wel in overeenstemming met het BBV; aan het BBV wordt voldaan. Eindhoven heeft haar kengetallen aangepast aan de wijziging van het BBV en ook andere wijzigingen zijn doorgevoerd in de kaders. In het accountantsverslag 2016 zien we hiervan de bevestiging.

3. Werking ten aanzien van de bestemmingsreserves

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de werking van de kaders ten aanzien van de bestemmingsreserves. Dit houdt in dat nagegaan wordt of de uitvoeringspraktijk met betrekking tot de vorming, het beheer, de voedingen, de bestedingen, en de wijze waarop de raad over de bestemmingsreserves wordt geïnformeerd overeenkomt met de vastgestelde kaders. Per aspect gaan we na of aan de vastgestelde rekenkamernormen wordt voldaan.

De volgende normen worden in dit hoofdstuk toegepast:

Aspect	Norm (geldend voor de te onderzoeken periode 2014-2018)
Instelling van reserves	<ul style="list-style-type: none"> - De instelling van reserves vindt conform het vastgestelde kader plaats. - De raad heeft een bewuste keuze gemaakt om te kiezen voor het instrument reserve.
Beheer van reserves	<ul style="list-style-type: none"> - Het beheer van de reserves vindt conform het vastgestelde kader plaats. - Het beheer van de reserves is eenduidig en consistent belegd. - Daarbij is inzichtelijk hoe er toezicht wordt gehouden op de ontwikkeling en benutting van de reserves. - Reserves worden periodiek geëvalueerd.
Voeding en besteding	<ul style="list-style-type: none"> - De voeding van en besteding vanuit de reserves vinden conform het vastgestelde kader plaats. - De bestedingen passen binnen de vastgestelde doelstellingen van de reserves.
Informatievoorziening raad	<ul style="list-style-type: none"> - De raad wordt conform het vastgestelde kader geïnformeerd. - De P&C-stukken geven de raad op een transparante wijze de meerjarige ontwikkeling van de bestemmingsreserves aan zodat de raad in staat is trends te duiden en zo nodig tijdig bestuurlijke afwegingen te maken om bij te sturen en/of te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen.

3.2 Instelling van reserves: beschrijving en analyse

Actualisatie van en besluitvorming over reserves gebeurt door de raad op meerdere momenten in het jaar:

- een keer per jaar met de vaststelling van de begroting
- drie keer per jaar bij de vaststelling van de begrotingswijzigingen
- een keer per jaar bij het reserveringsvoorstel.

Bij de reserveringsvoorstellen aan de raad is steeds aangegeven dat zij getoetst zijn aan de criteria. Bij het raadsvoorstel reserveringen 2016 is aangegeven: “voor de nieuwe reserves en voorzieningen moeten zaken als doel, maximum hoogte en looptijd vooraf duidelijk zijn.” Deze zijn vervolgens, inclusief de minimum hoogte (die veelal € 0 is) per reserve beschreven. De besluitvorming per reserve gaat hier dus verder dan de kaders.

Bij de reserveringsvoorstellen⁹ is verder aangegeven: “reserveringen zijn alleen mogelijk als het rekeningresultaat 2016 en de stand van het weerstandsvermogen dit toelaten. Voor de meest recente prognose verwijzen wij u naar de separate raadsinformatiebrief Najaarsbericht 2016. Uit deze RIB blijkt dat er over dit jaar minder voordelen zullen ontstaan dan in eerder jaren het geval was. Daarom zijn de reserveringsvoorstellen voor 2016 lager dan u gewend bent. De voorgestelde reserveringen voor 2016 bedragen in totaal € 10,4 miljoen. Met deze reserveringsvoorstellen blijft het weerstandsvermogen op peil.”

Hieruit blijkt dat de raad over het algemeen op basis van het voorstel (zonder voorgelegde keuzes) besluiten neemt per reserve. Bij deze besluitvorming bepaalt de raad uiteindelijk ook het totaal aan reserves. In het voorstel is door de organisatie al rekening gehouden met de betekenis voor het weerstandsvermogen. De raad maakt dus niet op totaalniveau deze afweging in relatie tot het weerstandsvermogen. Overigens is de raad zich, zo kwam tijdens de sessie naar voren, bij de instelling van bestemmingsreserves zich ook niet altijd bewust van de impact daarvan op het weerstandsvermogen. Wij constateren dat het belangrijk is dat de raad goed meegenomen wordt en daarmee in positie wordt gebracht om een uitspraak te doen over de omvang van het weerstandsvermogen.

Eerder, bij de vaststelling van de begrotingsspelregels, werd opgemerkt dat Eindhoven een forse maar versnipperde reservepositie heeft. Als intentie in deze begrotingsspelregels werd toen genoemd om het aantal bestemmingsreserves terug te brengen. Die intentie heeft lang niet geleid tot concrete aanpassingen of wijzigingen in het aantal bestemmingsreserves. Uit de sessie met de raad kwam naar voren dat ongeveer de helft van de deelnemers het eens was met de stelling ‘We hebben teveel bestemmingsreserves, sommige van deze reserves hebben een politieke symboolfunctie.’ De deelnemers gaven daarbij aan dat slechts een enkele keer de raad een reserve had ingesteld vanuit politieke overwegingen.

Ambtelijk zijn de bestemmingsreserves op een gegeven moment wel doorgelicht. Daaruit vloeide de ‘Doorlichting reserves december 2015’ voort. Begin 2015 waren er 50 reserves (algemene reserve en bestemmingsreserves) met een totale stand van € 254 mln. Uit de doorlichting vloeide het voorstel voort om bij de jaarrekening 2015 en/of de kadernota 2017 reserveringen van in totaal € 17,2 miljoen in heroverweging te nemen. Dit voorstel heeft niet geleid tot concrete heroverwegingsvoorstellen. In interviews is aangegeven dat daarvoor op dat moment binnen de organisatie, bij de sectorhoofden en het college te weinig draagvlak voor was.

Bij de begroting 2018, op het moment dat de tekorten in het sociaal domein zich laten voelen en de financiële ruimte in de begroting beperkt wordt, is wel overgegaan tot het “afromen” van bestemmingsreserves. Zo wordt een bedrag van €7 miljoen vrijgespeeld vanuit de bestemmingsreserves waar op dat moment geen concrete besteding uit te voorzien zijn, zo staat beschreven in de begroting.

Bij de diverse besluitvormingsmomenten is te zien dat de raad een voorstel krijgt voorgelegd zonder dat scenario's worden geschetst. Het ontbeert raadsleden veelal aan de benodigde expertise om zelf in te kunnen schatten of en welke reële alternatieven er zijn. Hierdoor heeft de raad niet de mogelijkheid om bewust uit verschillende alternatieven te kiezen en wordt de keuze voor of tegen. De raad heeft tot op heden zelf niet gevraagd om scenario's of alternatieven op het moment dat hij voorstellen voorgelegd krijgt. Tijdens de sessie hebben raadsleden aangegeven daar wel behoefte aan te hebben.

⁹ Raadsvoorstel reserveringen 2016.

3.3 Beheer: beschrijving en analyse

De belangrijkste spelregel bij het beheer van reserves is: “In plaats van dat de inzet van reserves gedurende het hele jaar en ad hoc plaatsvindt moet dat integraal bij de begroting plaatsvinden. Indien realisatie niet plaatsvindt vallen de middelen vrij in het rekeningresultaat.”

De wijze van inzet van reserves komt vooral tot uitdrukking in de jaarlijkse reserveringen, bij de begrotingswijzigingen gebeurt dit incidenteel. In het raadsvoorstel bij de vaststelling van de begrotingswijziging in oktober 2017 zien we daarvan wel een voorbeeld. Er is toen een begrotingswijziging voorgesteld voor een voorstel dekking projectbegeleidingskosten inzake onderwijshuisvesting uit de Reserve Huisvesting Onderwijs. In de verzamelwijziging is de begrotingswijziging toegelicht: “De begrotingswijziging behelst: een verhoging van de kosten huisvesting onderwijs van € 982.000, gedekt uit de reserve huisvesting onderwijs.” Deze spelregel is dus toegepast.

De gemeente Eindhoven heeft een organisatiereglement, waarin het inrichtingscriterium staat dat het management leiding geeft volgens het beginsel van ‘integraal management’. Dit betekent dat de integrale verantwoordelijkheid, ook voor het beheer van de reserves, bij de sectoren ligt.

Waar het gaat om de benutting van de bestemmingsreserves toetst concerncontrol of de voorgestelde bestedingen passen binnen de vastgestelde doelstelling van die reserves. Dit borgt in toereikende mate dat reserves op een juiste wijze worden benut.

In Eindhoven bestaat verder geen gedragen organisatiebreed protocol, die ambtelijk moet worden nagevolgd bij het beheer van de reserves. Deze procedures zijn onvoldoende uitgewerkt en vastgelegd. Ambtelijk wordt in interviews aangegeven dat een dergelijke procedure houvast kan bieden voor de verschillende medewerkers binnen die organisatie die werken met reserves.

De reserves worden jaarlijks geëvalueerd bij het opstellen van de reserveringsvoorstellen. In 2017 zijn de voorgestelde reserveringen – gezien het fors verwachte tekort – scherp getoetst op de financieel beleidsmatige aspecten (zie paragraaf 2.2). Dit blijkt bijvoorbeeld uit de bijlage bij de reserveringsvoorstellen waarin een toelichting is gegeven waarom het bedrag gereserveerd moet worden, waarvoor het gebruikt wordt, hoe en voldoet aan criteria en welke aanvullende afwegingen gemaakt zijn. Hierin is redelijk zichtbaar hoe voldaan is aan het nieuwe criteria van de meerjarige aanpak. Minder goed zichtbaar is of voldaan is aan het criterium dat er een kostenbesparend effect is.

Verder heeft concerncontrol ook periodieke evaluaties uitgevoerd en daarmee meerdere malen geprobeerd te sturen op de omvang van en het aantal reserves. Tot voor kort ontbrak het aan draagvlak bij sectoren of bij het bestuur om tot concrete voorstellen te komen. Bij de begroting 2018 is wel gekomen tot het kritisch reflecteren op en het aanpassen van bestemmingsreserves. (Zie de vorige paragraaf.)

3.4 Voeding en besteding: beschrijving en analyse

Uit de jaarlijkse reserveringsvoorstellen blijkt naast het instellen en aanpassen (afsluiten) van bestaande reserves verder dat per reserve is beschreven wat het doel is van de reserve, hoe onttrekkingen plaatsvinden en wanneer en hoe de reserve wordt beëindigd. Dit blijkt al in 2010 bij het instellen van de reserve Internationale School Eindhoven. Ook bij de reserveringen 2017 zijn de criteria voor stortingen en onttrekkingen genoemd: “uitgaven ten laste van deze reserve vinden plaats voor de onderwerpen die met dit raadsvoorstel zijn vastgelegd.” Als voorbeeld noemen we hier het criterium voor de reserve

frietiekosten ombuigingen. Het criterium is in dit geval de tijdelijke dekking van de salariskosten (ex) boventalligen. Hierbij is het college gemachtigd voor het doen van onttrekkingen.

Verder blijkt uit de reserveringsvoorstellen dat ook per reserve is beschreven hoe de voeding van de reserve plaatsvindt. (zie eerder 1.4) De voeding vindt plaats conform de kaders van het BBV.

3.5 Informatievoorziening raad

We beschrijven in deze paragraaf de informatievoorziening naar de raad over de bestemmingsreserves. Op welke wijze is de raad over de bestemmingsreserves geïnformeerd?

3.5.1 Informatievoorziening in de P&C- stukken over de ontwikkeling van de bestemmingsreserves.

Voor de raad is het belangrijk om te weten of hij de juiste informatie heeft om goed zicht te hebben op de ontwikkeling van de bestemmingsreserves alsmede wat dit betekent voor de condities voor het strategisch kunnen sturen op deze bestemmingsreserves in relatie tot de belangrijkste opgaven van de gemeente Eindhoven. (zie verder hoofdstuk 5)

De raad wordt zoals in paragraaf 3.2 is toegelicht op een aantal vastgestelde momenten bij de begroting (en wijzigingen) en de reserveringsvoorstellen in detail geïnformeerd over de bestemmingsreserves. Wat opvalt is dat op het moment van de reserveringsvoorstellen, de raad beperkt geïnformeerd wordt over de totale ontwikkeling van de bestemmingsreserves. Het totaal van de voorgestelde reserveringen is wel genoemd (bijvoorbeeld in 2017 is dat totaal € 11,1 mln) , echter er is geen totaal overzicht van reserves opgenomen. Op het moment van besluitvorming bij de reserveringsvoorstellen heeft de raad dus geen totaalbeeld over de bestemmingsreserves.

De raad wordt verder vooral geïnformeerd via de p&c cyclus. Dit betreft de kadernota's, de begrotingen en de jaarrekeningen. Omdat we kijken of de raad in staat wordt gesteld tijdig bestuurlijke afwegingen te kunnen maken zodat bijgestuurd kan worden, richten we ons eerst op de primaire begrotingen van de diverse jaren en de kadernota's.

We beginnen daarom met een tabel waarin de ontwikkeling van de bestemmingsreserves in totaliteit is weergegeven, gebaseerd op de primaire begrotingen¹⁰. In de een na laatste kolom nemen we de uiteindelijke omvang van de bestemmingsreserves ontleend aan de uiteindelijke jaarrekening op.

Jaartal	Primaire begrotingen				Jaarrekening	Verschil
	Omvang 1 januari (in mln)	Voeding/ toevoeging (in mln)	Besteding / onttrekking (in mln)	Omvang 31-12 Begroting	Omvang 31-12 Jaarrekening	Tussen begroting en jaarrekening per 31-12
2013	€ 192	€ 21	€ 62	€ 151	€ 181	-/- € 30
2014	€ 137	€ 33	€ 59	€ 111	€ 167	-/- € 56
2015	€ 146	€ 16	€ 47	€ 115	€ 133	-/- € 18
2016	€ 118	€ 17	€ 35	€ 100	€ 107	-/- € 7
2017	€ 93	€ 18	€ 14	€ 97	(Niet bekend)	(Niet bekend)
2018	€ 114	€ 46	€ 22	€ 138	(Niet bekend)	(Niet bekend)

¹⁰ Gebaseerd op de bijlagen reserves uit de primaire begrotingen. Bij het opstellen van de primaire begrotingen wordt overigens al rekening gehouden met eerdere actualisaties. Hierdoor sluiten de primaire begrotingen van jaar tot jaar niet op elkaar aan qua standen.

Gedurende het jaar vinden er, zoals aangegeven in paragraaf 3.2, verschillende actualisaties van de bestemmingsreserves plaats. Er worden toevoegingen en onttrekkingen voorgesteld door begrotingswijzigingen. Deze leiden tot afwijkingen van de primaire begrotingen. In bovenstaande tabel wordt duidelijk dat de reële stand van de bestemmingsreserves volgens de jaarrekening aan het eind van het begrotingsjaar substantieel afwijkt van de begrote stand van de bestemmingsreserves aan het eind van dat begrotingsjaar.

Op zich is het normaal dat de jaarrekeningen – door de actualisaties – afwijken van de primaire begroting. We constateren daarbij wel dat in de begrotingswijzigingen substantieel meer toegevoegd en onttrokken wordt aan de bestemmingsreserves (bijvoorbeeld bij de reserve sociaal domein), dan oorspronkelijk was begroot. Dit betekent dat de voorspelbaarheid van de begrotingen wat betreft de ontwikkeling van de bestemmingsreserves beperkt is geweest. De omvang van de bestemmingsreserves in de jaarrekeningen wijken mede daarom uiteindelijk ook af van de primaire begrotingen.

Daarbij is het van belang erop te wijzen dat op de momenten van actualisatie er voor de raad geen totaaloverzicht van alle bestemmingsreserves met het gewijzigde verloop beschikbaar was, zoals dat wel het geval is bij de primaire begrotingen en jaarrekeningen. Dit betekent dat op moment van besluitvorming over de substantiële actualisaties de raad wel de details van de bestemmingsreserves zag, maar niet het totaaloverzicht. In hoofdstuk 5 en 6 gaan we nader in op de betekenis hiervan voor het strategisch sturen op reserves.

Uit dit verloop overzicht blijkt verder dat de omvang van de bestemmingsreserves volgens de primaire begrotingen is teruggelopen van begin 2013 tot begin 2018 met 78 mln. Dit is 40% van het beginsaldo. Dit beeld blijkt ook uit de jaarrekeningen; ultimo 2016 is het percentage ook met 40% teruggelopen.

We vervolgen deze paragraaf om eerst meer in hoofdlijnen te kijken naar de opbouw van de bestemmingsreserves zoals aangegeven in de begrotingen.¹¹

Begroting	Endinet (in mln)	Sociaal Domein ¹² (in mln)	Kapitaal- lasten	RMN ¹³	Overig	Totaal omvang 1 januari
2013	€ 11	€ 7	€ 16	€ 44	€ 114	€ 192
2014	€ 11	€ 7	€ 9	€ 12	€ 112	€ 151
2015	€ 0	€ 24	€ 2	€ 7	€ 113	€ 146
2016	€ 0	€ 24	€ 1	€ 23	€ 70	€ 118
2017	€ 0	€ 0	€ 0	€ 29	€ 64	€ 93
2018	€ 0	€ 0	€ 0	€ 27	€ 87	€ 114

Uit dit overzicht gebaseerd op de primaire begrotingen (en jaarrekeningen) blijken de volgende ontwikkelingen:

- De kwaliteit (het vrije karakter om strategisch te sturen met bestemmingsreserves) van de bestemmingsreserves is ook afgenomen. Voorheen waren hier nog de reserves Endinet en sociaal domein in opgenomen. Hiermee kon de gemeente Eindhoven maatregelen en projecten financieren. Begin 2018 is van het totaal van € 114 een bedrag van € 27 mln opgenomen in de reserve maatschappelijk nut. Dit is overigens gelijk aan de stand van deze reserve in de jaarrekening

¹¹ Dit is een globale uitsplitsing van in dit rapport genoemde of grote reserves met bepaalde functie. Zie verder hoofdstuk 5

¹² Dit betreft de reserves Wmo, BUIG (2289) en later reserve sociaal domein (2295)

¹³ RMN is de reserve maatschappelijk nut. Dit is een reserve ontstaat uit de vernieuwing van het BBV. Zie toelichting later.

2016. Deze reserve is niet beschikbaar voor maatregelen of projecten. Het is al vastgelegd in bestaande activa. (zie toelichting later)

- b) We zien de bestemmingsreserves in de primaire begroting 2018 weer voor het eerst echt groeien, door per saldo een toevoeging van € 24 mln. Dit wordt vooral veroorzaakt door een toename van de reserve maatschappelijk nut in ontwikkeling (zie a) van € 8 mln, een toename van reserve MIP met € 6 mln, en een toename van de reserve groot onderhoud (ook door de omzetting van een voorziening naar deze reserve) met € 8 mln. Deze reserves worden ultimo 2018 geprognosticeerd op respectievelijk 35 mln (jaarrekening 2016 € 27 mln), € 17 mln (jaarrekening 2016 € 3 mln) en € 27 mln (jaarrekening 2016 € 8 mln). Deze drie reserves voor de openbare ruimte komen qua prognose in totaal uit op € 79 mln (57% van het totaal). De omvang van deze drie reserves ultimo 2016 in de jaarrekening 2016 bedroeg € 38 mln (35% van het totaal). Begin 2013 bedroegen deze drie reserves € 45 mln (23% van totaal). We zien hierin in verhouding een toename van bestemmingsreserves voor de openbare ruimte.
- c) Begin 2013 was de omvang van de overige bestemmingsreserves in totaal € 147 mln, gemiddeld bijna € 3 mln per jaar (verder nog 53 reserves). In de jaarrekening 2016 is de omvang van de overige reserves (in totaal nog 37 stuks), nog € 69 mln. Dit is gemiddeld nog geen € 2 mln per reserve. Dit beeld blijkt ook uit de primaire begroting; de overige reserves (in totaal nog 33 stuks) bedragen begin 2018 in totaal nog € 59 mln, gemiddeld nog geen € 2 mln per reserve. We zien dus een teruggang in aantal en omvang.

Tot slot kijken we in deze sub-paragraaf in hoeverre de raad geïnformeerd is over twee begrotings spelregels in relatie tot bestemmingsreserves:

- 1) Kader) Structureel sluitende begroting. De meerjarenbegroting moet structureel sluitend zijn, zowel in het eerste begrotingsjaar als in het vierde (laatste) begrotingsjaar. Tussentijds kan er sprake zijn van een overschot of een tekort; actualisatie vindt plaats in het volgende jaar, inclusief eventueel benodigde maatregelen.
- Uitvoering) De begrotingen 2013 tot 2017 zijn als sluitend aangemerkt in de diverse begrotingen. In de begroting 2018 is gesteld dat “in de praktijk de begroting sluitend is als een bedrag van € 19,5 mln aan maatregelen wordt gerealiseerd.”
- Conclusie: De uitvoering tot en met 2017 is conform de spelregel. In 2018 is zichtbaar dat er druk komt op het halen van deze spelregel. De raad is geïnformeerd.
- 2) Kader. Structurele dekking voor structurele uitgaven worden structureel gedekt. Structurele uitgaven worden in de begroting structureel gedekt. Incidentele inkomsten of meevallers, evenals onttrekkingen uit reserves is geen structurele dekking. Uit de post onvoorzien in de begroting worden geen structurele uitgaven gedaan.
- Uitvoering. Tot en met 2015 worden de jaarlijks terugkerende lasten gedekt door de jaarlijks terugkerende baten. In 2016 wordt echter de bestemmingsreserve ‘saldireserve specifiek’ hiervoor ingezet, deze loopt terug met € 5,7 mln. In 2017 wordt een bedrag van € 7,6 mln uit de reserves in de begroting ingezet. Wel is opgemerkt: “In de jaren daarna worden de reserves weer aangevuld.” In 2018 wordt voorgesteld om een nieuwe saldireserve algemeen te openen met als doel incidentele baten en lasten over de jaren te egaliseren. Deze zou gevoed worden door een tijdelijk voordeel omdat investeringen in maatschappelijk nut geactiveerd moeten worden, en afschrijvingen in de toekomst plaatsvinden. Bij de behandeling van de begroting 2018 neemt de raad een amendement aan waardoor deze saldireserve algemeen uiteindelijk niet wordt ingesteld.
- Conclusie. Tot en met 2015 is voldaan aan de spelregel. In 2016 en 2017, is door het toepassen van egalisatie en inzet van de reserves, ook dekking bereikt. De raad is hierover geïnformeerd.

We verwijzen naar bijlage 3 voor de nadere details en onderbouwing.

3.5.2 Bestemmingsreserve Sociaal Domein

In de bestemmingsreserves is de reserve Sociaal Domein opgenomen. In de begroting 2015 is t.a.v. de reserve sociaal domein aangegeven : “Met de reserve sociaal domein maken we een zachte landing van de decentralisaties mogelijk.”

In de begroting 2016 was deze nog opgenomen voor een bedrag van € 24 mln. In de jaarrekening 2016 is dit uiteindelijk € 15 mln geworden door “een onverwachte hoge tegenvaller in 2016.”¹⁴ Vanaf het begrotingsjaar 2017 is geen bestemmingsreserve Sociaal Domein meer opgenomen. In de bijlage van de kadernota 2017 zijn daarom ook een bijgestelde prognose sociaal domein en een financieel meerjarenbeleid opgenomen.¹⁵



3.5.3 Bestemmingsreserve maatschappelijk nut in ontwikkeling

In het oude BBV hadden gemeenten de vrijheid om investeringen met een maatschappelijk nut (openbare ruimte) al dan niet te activeren en daarbij versneld af te schrijven. In Eindhoven was hierover in ‘Financiën helder en op orde’ het volgende opgenomen: “Investeringen met maatschappelijk nut worden niet geactiveerd, evenals activa met een verkrijgingsprijs van minder dan € 10.000 en activa met een levensduur van twee jaar. Deze worden direct ten laste van de exploitatie gebracht, tenzij anders wettelijk voorgeschreven.” Tot en met 2015 werden grotere investeringen met maatschappelijke nut direct en ineens uit de bestemmingsreserves betaald.

In het nieuwe BBV¹⁶ is de systematiek van activering en afschrijving voor alle investeringen gelijk getrokken: investeringen met een maatschappelijk nut dienen, evenals investeringen met een economisch nut, te worden geactiveerd en over de verwachte levensduur te worden afgeschreven. Deze activering gaat gepaard met het gelijktijdig ophogen van de passivakant van de balans en wordt er jaarlijks afgeschreven. Hiervoor wordt deze bestemmingsreserve gebruikt. Deze constatering is belangrijk, omdat feitelijk deze bestemmingsreserve dus niet meegerekend moet worden voor de strategische opgave van de gemeente. Het is eigen vermogen wat in activa/maatschappelijk nut is vastgelegd.

3.6 Toetsing (oordeel na toepassen normen)

3.6.1 Instelling

Aspect	Norm (geldend voor de te onderzoeken periode 2014-2018)	
Instelling van reserves	- De instelling van reserves vindt conform het vastgestelde kader plaats.	
	- De raad heeft een bewuste keuze gemaakt om te kiezen voor het instrument reserve	

¹⁴ Zoals opgemerkt in de begroting 2018.

¹⁵ Kadernota 2017





¹⁶ Hoofdlijnen vernieuwing BBV, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Juni 2015

Toelichting op de weging.

Onverlet latend de kanttekeningen die geplaatst zijn bij de kwaliteit van de kaderstelling, is de uitvoering conform de vastgestelde kaders. Actualisatie gebeurt meerdere keren per jaar: bij begroting, begrotingswijzigingen (3x per jaar) en verzamelvoorstel reserves (1x per jaar). Bij het laatst genoemde besluitvormingsmoment worden de vastgestelde criteria voor bestemmingsreserves toegepast en verder aangevuld per reserve. Control heeft hierbij een rol als bewaker van dit kader. Een gevolg van deze aanpak is wel dat er versnippering is van reserves en er minder op het totaal aan reserves wordt gestuurd. Control heeft hierbij vooral een adviesrol en kan geen niet afdwingbaar sturen op deze versnippering. Control adviseert direct aan het college bij discussiepunten, maar heeft geen doorzettingsmacht.

De raad stelt de reserves jaarlijks per reserve vast, die sectorgewijs zijn voorgesteld. De raad krijgt geen varianten of scenario's voorgelegd en vragen daar zelf ook niet om. De vraag is dan ook of de raad echt keuzes maakt. De raad neemt door de details wel expliciete besluiten bij de instelling. Er vindt op dat moment geen besluitvorming op totaalniveau plaats, dat gebeurt bij de begrotingen. Vraag is of deze besluiten bewust worden genomen en of raad zich bewust is van de impact van deze besluiten op weerstandsvermogen. We verwijzen hierbij ook naar de toetsing over de informatievoorziening.

3.6.2 Beheer

Aspect	Norm (geldend voor de te onderzoeken periode 2014-2018)	
Beheer van reserves	- Het beheer van de reserves vindt conform het vastgestelde kader plaats.	
	- Het beheer van de reserves is eenduidig en consistent belegd.	
	- Daarbij is inzichtelijk hoe er toezicht wordt gehouden op de ontwikkeling en benutting van de reserves.	
	- Reserves worden periodiek geëvalueerd.	

Toelichting op de weging.

Onverlet latend de kanttekeningen die geplaatst zijn bij de kwaliteit van de kaderstelling, worden de afgesproken spelregels met betrekking tot het beheer van de reserves opgevolgd. Dit komt vooral tot uiting rondom de eerder genoemde besluitvormingsmomenten met betrekking tot de reserves en bij bestedingsvoorstellen vanuit reserves.

De integrale verantwoordelijkheid ligt bij de sectoren, door de eenduidigheid van spelregels is er wel een borgingsmechanisme. Naast de spelregels en de reserveringsvoorstellen zijn voor de sectoren geen nadere procedures vastgesteld. Hoewel dit op ambtelijk niveau kan helpen meer uniformiteit te krijgen, zien wij dit niet als een groot gemis – gezien de andere waarborgen – voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad.



Deze manier van werken brengt met zich dat het bepalen voor welke taakvelden welke (omvang van) reserves nodig zijn, kan verschillen per sector. Per sector kan de omvang van de reserves in relatie tot hun exploitatie daarmee verschillen; dat is per sector toegesneden. Control heeft hierbij een secundaire verantwoordelijkheid; de rol van (business) control is vooral adviserend. Zij heeft geen afdwingbare doorzettingsmacht.

Via de reserveringsvoorstellen heeft de raad zicht op de ontwikkeling en benutting van reserves. Verder is inzichtelijk dat control een financiële toets uitvoert op de criteria.

We zien dat er jaarlijks periodiek geëvalueerd is op financieel beleidsmatige aspecten. We merken op dat het criterium kostenbesparend effect bij inzet zinvol is. Deze beoordeling ligt vooral bij sectoren zelf, maar is niet nader uitgewerkt in de bijlage bij de reserveringsvoorstellen. Het is daarmee moeilijk toetsbaar.

Control heeft meerdere malen geprobeerd te sturen op het aantal en de omvang van de reserves, maar tot voor kort is het niet gelukt dit gerealiseerd te krijgen. Dit komt vooral door de wijze waarop verantwoordelijkheden zijn belegd binnen de organisatie (sector is primair verantwoordelijk).

3.6.3 Voeding en besteding

Aspect	Norm (geldend voor de te onderzoeken periode 2014-2018)	
Voeding en besteding	- De voeding van en besteding vanuit de reserves vinden conform het vastgestelde kader plaats.	
	- De bestedingen passen binnen de vastgestelde doelstellingen van de reserves.	

Toelichting op de weging.

De voeding en besteding vanuit de reserves zijn in lijn met de algemene kaders. Daarbij is duidelijk aangegeven hoe de voeding plaatsvindt. Verder wordt getoetst of de bestedingen passen binnen de vastgestelde doelstellingen.

3.6.4 Informatievoorziening raad

Aspect	Norm (geldend voor de te onderzoeken periode 2014-2018)	
Informatievoorziening raad	- De raad wordt conform het vastgestelde kader geïnformeerd.	
	- De P&C-stukken geven de raad op een transparante wijze de meerjarige ontwikkeling van de bestemmingsreserves aan...	
	- ... zodat de raad in staat is trends te duiden en zo nodig tijdig bestuurlijke afwegingen te maken om bij te sturen en/of te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen.	

Toelichting op de weging.

De informatievoorziening over de bestemmingsreserves is conform de kaders van hoofdstuk 2. De raad krijgt veel informatie in de reserveringsvoorstellen, maar is dat de informatie waarmee ze kunnen sturen? Verder kan de raad hierin zien dat er opvolging van de gestelde criteria is. Niet zo goed zichtbaar is of alle spelregels (zie hfst 2) zijn opgevolgd. De raad zou dit uit de stukken – met deskundigheid – kunnen afleiden. Maar zij krijgt geen aparte rapportage waarin dit expliciet is vermeld.

Verder is ook de informatievoorziening conform p&c cyclus en jaarlijkse update (begroting, begrotingswijzigingen, reserves) maar het is niet eenvoudig om hieruit de trends en ontwikkelingen van de

bestemmingsreserves af te leiden. Het is opgenomen in het totaal van de begrotingen. De vraag is dan ook of bij de behandeling van de begroting het een goed moment is om de trends in de bestemmingsreserves te duiden en te bespreken.

Samenvattend: er is veel uitvoeringsinformatie, maar niet op een zodanige manier ontsloten en toegankelijk gemaakt dat dit goed bruikbaar is om strategisch te sturen. Daarom hebben we de beoordeling bij deze norm opgesplitst in twee componenten: informatieverschaffing over de ontwikkeling van de bestemmingsreserves enerzijds en het daarmee mogelijk wordt gemaakt om trends te duiden en tijdig bestuurlijke afwegingen te maken anderzijds. Zie verder hst 5.

4. Werking ten aanzien van het weerstandsvermogen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we specifiek in op het weerstandsvermogen. Zeker gelet op de actuele stand van zaken met betrekking tot het weerstandsvermogen alsook de specifieke kenmerken van het weerstandsvermogen hebben we ervoor gekozen hier in een afzonderlijk hoofdstuk op in te gaan. We kijken daarbij naar:

- De ontwikkeling van het weerstandsvermogen in de afgelopen jaren.
- De geschetste prognose van de toekomstige ontwikkeling van het weerstandsvermogen.
- De risicobeheersing van die risico's die gerelateerd zijn aan het weerstandsvermogen.
- De informatievoorziening voor de raad met betrekking tot het weerstandsvermogen.

Voor het onderzoek zijn de volgende algemene normen met betrekking tot voeding en besteding geformuleerd:

- De voeding van en besteding vanuit de reserves vinden conform het vastgestelde kader plaats.
- De bestedingen passen binnen de vastgestelde doelstellingen van de reserves.

Deze normen zijn ook als zodanig toe te passen op het weerstandsvermogen. Concreet betekenen deze normen geoperationaliseerd voor het weerstandsvermogen dat de omvang van het weerstandsvermogen conform het vastgestelde kader is. De voeding van en besteding vanuit het weerstandsvermogen bepalen namelijk de uiteindelijke omvang van het weerstandsvermogen. Voor deze omvang zijn kaderstellende normen geformuleerd. Voor de toetsing van deze norm kijken we naar de ontwikkeling van het weerstandsvermogen in de afgelopen jaren en de prognose van de toekomstige ontwikkeling van het weerstandsvermogen. Aangezien aan het weerstandsvermogen naar de aard van deze reserve geen specifieke doelstellingen gekoppeld zijn, is deze norm niet van toepassing op het weerstandsvermogen.

In het kader van de rekenkamernormen met betrekking tot de risicobeheersing kijken we naar de risicobeheersing van die risico's die gerelateerd zijn aan het weerstandsvermogen. Ook kijken we naar de informatievoorziening voor de raad met betrekking tot het weerstandsvermogen.

Dit leidt tot de volgende normen die in dit hoofdstuk worden toegepast:

Aspect	Norm (geldend voor de te onderzoeken periode 2014-2018)
Voeding en besteding	De omvang van het weerstandsvermogen is conform het vastgestelde kader.
Risicobeheersing	De risicobeheersing vindt conform het vastgestelde kader plaats. De risico's die van belang zijn voor de reserves zijn meerjarig in beeld gebracht waarbij de aard en omvang voldoende duidelijk zijn. Er zijn herleidbare maatregelen getroffen om de risico's te beheersen.
Informatievoorziening raad	De raad wordt conform het vastgestelde kader geïnformeerd. De P&C-stukken geven de raad op een transparante wijze de meerjarige ontwikkeling van de algemene reserves aan zodat de raad in staat is trends te duiden en zo nodig tijdig bestuurlijke afwegingen te maken om bij te sturen en/of te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen.

4.2 Ontwikkeling weerstandvermogen

Voor de begrotingen 2012-2018 zetten we in de onderstaande tabel op een rij wat volgens de toen geldende norm het benodigde weerstandvermogen is en hoeveel weerstandvermogen beschikbaar is. Hiermee maken we in een oogopslag de ontwikkeling van het benodigde en het beschikbare weerstandvermogen inzichtelijk en laten we zien of aan de norm wordt voldaan.

Begroting	Benodigd weerstandvermogen (in mln)	Beschikbaar weerstandvermogen (in mln)	Voldaan aan norm ¹⁷
2012	€ 83	€ 84	Ja
2013	€ 85	€ 85	Ja
2014	€ 80	€ 106	Ja
2015	€ 87	€ 87	Ja
2016	€ 88	€ 88	Ja
2017	€ 82	€ 88	Ja
2018	€ 89	€ 46 ¹⁸	Nee

Uit de tabel blijkt dat het benodigde weerstandvermogen in de loop der jaren minimaal verandert. Ook het beschikbare weerstandvermogen blijft nagenoeg gelijk. Op twee jaren na. Voor 2014 is het weerstandvermogen relatief veel hoger dan andere jaren, ook ten opzichte van het benodigde weerstandvermogen. Dit komt doordat het positieve rekeningresultaat over 2012 is toegevoegd aan het weerstandvermogen.

Verder valt 2018 op vanwege de lage stand van het weerstandvermogen. Het weerstandvermogen neemt relatief aanzienlijk af vanwege de tekorten in het sociaal domein. Deze tekorten worden inzichtelijk voor de raad bij de jaarrekening 2016. Daarin is aangegeven: "In tegenstelling tot voorgaande jaren zien we binnen het sociaal domein in 2016 forse overschrijdingen. Op de raadsprogramma's 1 en 2 tellen deze overschrijdingen, voor inzet van middelen voor een zachte landing/achtervang BUIG, op tot €40 miljoen."

De tekorten in het sociaal domein worden (deels) opgevangen met onttrekkingen uit het weerstandvermogen. Ook wordt in 2017 een maatregelenpakket opgezet om de risico's van het sociaal domein te beperken en de tekorten terug te dringen. Hierop komen we terug in de volgende paragraaf in het kader van de risicobeheersing.

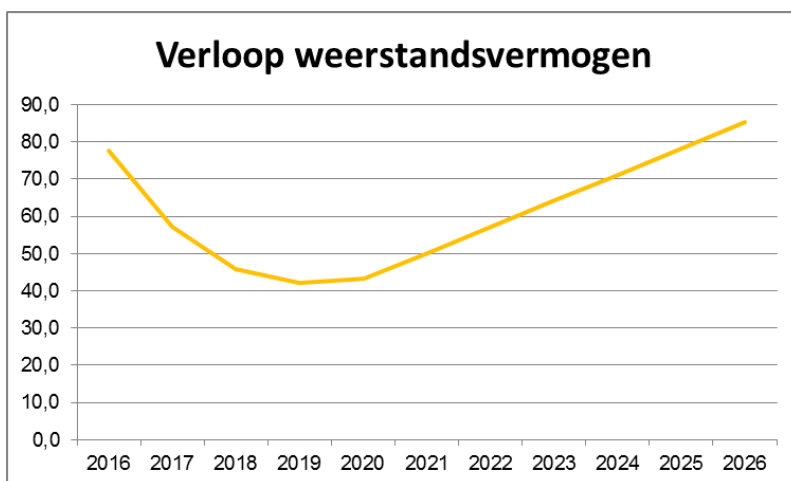
Door het opvangen van de tekorten door middel van het aanwenden van het weerstandvermogen komt het weerstandvermogen met de door de raad vastgestelde begroting 2018 onder de dan geldende 10% norm te liggen. De eigen normen met betrekking tot het weerstandvermogen worden daarmee in de begroting 2018 niet nageleefd. In de begroting wordt aangegeven dat de risico's gekwantificeerd zijn op € 46 miljoen en dat het beschikbare weerstandvermogen toereikend is om die risico's op te vangen.

¹⁷ Volgens de norm zoals die voor dat jaar geldt.

¹⁸ In de begroting 2018 staat in de bijlage met betrekking tot de stand van de reserves aangegeven dat de algemene reserve eind 2018 ruim € 59 mln bedraagt. In de teksten van de begroting zelf en de daarbij horende analyses is het college uitgegaan van een stand van de algemene reserve van € 46 mln aan het eind van 2018. Het verschil tussen de € 59 en € 46 mln is te verklaren door het feit dat bij het opstellen van de begroting 2018 de definitieve resultaten van 2017 nog niet bekend waren, maar dat wel een tekort in de jaarrekening werd voorzien van circa € 13 mln. Daarom is bij de analyses en in de teksten van de begroting uitgegaan van een stand van de algemene reserve aan het eind van 2018 van € 46 mln.

4.3 Beoordeling toekomstig weerstandvermogen

Een van de redenen om met een weerstandvermogen die niet aan de norm voldoet, in te stemmen, is dat in de begroting een prognose wordt gegeven van het beschikbare weerstandvermogen. Aangegeven wordt dat het weerstandvermogen zich als volgt heeft ontwikkeld en zal ontwikkelen:



Figuur 2. Verwacht verloop weerstandvermogen in de gemeente Eindhoven

In de bovenstaande figuur wordt uitgegaan van een jaarlijkse toename van het weerstandvermogen vanaf 2019. Als het weerstandvermogen zich daadwerkelijk zo ontwikkelt, zou het uiteindelijk weer op het niveau van de vastgestelde 10% norm komen.

Deze prognose is echter, zo wordt ook in interviews aangegeven, gebaseerd op het geheel slagen van het maatregelenpakket sociaal domein en is veeleer te beschouwen als een verwachting dan gebaseerd op een uitgebreide, getoetste calculatie. Het huidige maatregelenpakket is opgesteld binnen de kaders zoals vastgesteld voor het sociaal domein en passend bij het huidige stelsel van het sociaal domein in Eindhoven. In interviews wordt uitgesproken – mede gezien de laatste (financiële) ontwikkelingen – dat extra maatregelen nodig zijn om het weerstandvermogen zodanig te voeden dat het weer aan de norm voldoet. Aangegeven wordt dat de benodigde extra maatregelen een aanpassing zullen vergen van die kaders en dat stelsel. Alleen dan zouden de kosten van het sociaal domein beheersbaar worden en kan het weerstandvermogen aangevuld worden.

Dit sluit aan op de bevindingen van de provincie in het kader van het toezicht dat de provincie uitoefent op de gemeentelijke financiën. De provincie wijst in zijn brief van 15 december 2017 op de verzwakking van het weerstandvermogen. Vooralsnog, geeft de provincie aan, is de algemene reserve nog net groot genoeg om de door de gemeente geschatte risico's (€ 46 miljoen in 2018) te kunnen opvangen.

Maar, schrijft de provincie:

“De uitholling van uw weerstandvermogen heeft zich in een dermate hoog tempo voorgedaan, dat u ingrijpende maatregelen zult moeten nemen om hier een halt aan toe te roepen. De aangekondigde ombuigingen in het sociale domein zullen hier een grote bijdrage aan moeten leveren, maar ze volstaan niet om binnen afzienbare tijd het weerstandvermogen weer op het oude niveau terug te brengen. Bovendien bevat uw begroting nog andere risico's die het weerstandvermogen kunnen bedreigen. Bij de toetsing van uw begroting 2019 zullen wij daarom ook extra aandacht besteden aan

de ontwikkeling van uw weerstandsvermogen. Een verdere ingrijpende verslechtering van uw reservepositie zal kunnen meewegen bij de bepaling van de vorm van toezicht voor het begrotingsjaar 2019.”

Al met al blijkt dat tot het begrotingsjaar 2018 de afgesproken spelregels en vastgestelde uitgangspunten met betrekking tot de voeding van en bestedingen uit het weerstandsvermogen worden nageleefd. Echter, met de begroting 2018 worden deze niet nageleefd. Bij de hardheid van de weergegeven prognose van de ontwikkeling van het weerstandsvermogen zijn, zonder aanvullende maatregelen, vraagtekens te plaatsen. De weergegeven groei van het weerstandsvermogen is gezien deze vraagtekens onvoldoende onderbouwd. Er wordt niet aangegeven welke maatregelen concreet leiden tot de aangegeven stijging van het weerstandsvermogen. Er is een reëel risico dat deze stijging niet of niet geheel wordt gerealiseerd. Of het beschikbare weerstandsvermogen toereikend is, is afhankelijk van de risico's waarvoor nog geen specifieke voorzieningen zijn getroffen. Hiervoor is een goede risicobeheersing nodig. Hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

4.4 Risicobeheersing

4.4.1 Risicobeheersing in algemene zin

Het management is conform het organisatiereglement tevens eigenaar van het zogenaamd 'in control' zijn van zijn organisatie, inclusief de risicobeheersing. Het 'in control' komen en blijven wordt primair ondersteund vanuit de sector Control. Binnen control is sprake van enerzijds ondersteuning van het sectormanagement en anderzijds de concerttaken. De functie van concerncontroller is apart belegd ook op het creëren van voldoende checks and balances in de organisatie. Op basis van het principe van 'integraal management' heeft de concerncontroller een tweedelijns verantwoordelijkheid voor het 'in control' zijn van de gemeentelijke organisatie.¹⁹

Dit brengt met zich dat concerncontrol vooral een adviesrol heeft en geen afdwingbare toets kan uitvoeren. Weliswaar kunnen vanuit concerncontrol direct aan het college adviezen worden voorgelegd wanneer er binnen de organisatie discussiepunten leven, maar er is geen sprake van een formele doorzettingsmacht door control. Hierdoor is het bewaken van de naleving van de spelregels rondom reserves niet volledig geborgd binnen de organisatie.

De sectoren zijn conform het organisatiereglement dus zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van risicocalculaties en risicobeheersing. De sectoren worden kritisch bevraagd door concerncontrol, maar uiteindelijk ligt de zeggenschap bij de sectoren zelf.

4.4.2 De werking van het systeem van risicobeheersing

De opzet van de risicobeheersing brengt het risico met zich dat er verschillen tussen sectoren kunnen ontstaan. Hierdoor is de eenduidigheid en consistentie van de risicobeheersing onvoldoende geborgd. Doordat er onvoldoende centraal, vanuit een gemeenschappelijke visie op risicobeheersing wordt gestuurd, kan de kwaliteit van de risicobeheersing in het gedrang komen.

Dat de kwaliteit van de risicobeheersing daadwerkelijk aan verbetering toe is, wordt aangegeven in interviews. Ook wordt aangegeven dat extra maatregelen worden getroffen om de kwaliteit te verbeteren. De accountant erkent in de 'Managementletter tussentijdse controle 2017' dat er maatregelen worden getroffen, maar constateert ook: "Uit onze gesprekken met de organisatie hebben wij verno-

¹⁹ Organisatiereglement 2014

men dat de procedures rondom risicomangement in 2017 verder zijn doorontwikkeld waarbij de bewustwording gemeentebreed is verbeterd. Zo vinden er decentraal periodiek risicosessies plaats waarbij de belangrijke risico's inzichtelijk worden gemaakt. Ook wordt er aandacht geschonken aan de risicoreactie. Ondanks de nadere bewustwording van de organisatie constateren wij dat:

- Er tussentijds geen totaal dashboard wordt opgesteld waarin de geïdentificeerde risico's gemeentebreed worden bewaakt en periodiek worden voorgelegd aan het college.
- Risicomangement enkel in de begroting en jaarrekening wordt opgenomen en niet in tussentijdse management informatie (turap) wordt meegenomen.
- De risicoreactie niet in alle gevallen met voldoende kwaliteit en diepgang plaatsvindt. Per sector constateren wij verschillen.
- De risico's welke in de begroting 2018 zijn opgenomen niet in alle gevallen gekwantificeerd zijn."

Overigens wijst de accountant ook op de nadelen die kleven bij het ontbreken van een duidelijke, gemeentebrede aanpak. Over de implementatie van de initiatieven om de interne beheersingsorganisatie in de breedte te versterken, schrijft de accountant:

"De kwaliteit van de interne beheersing van uw organisatie als geheel boekt als gevolg hiervan [red.: getroffen maatregelen] momenteel onvoldoende zichtbare voortgang. Mede door het feit dat wij dit jaar in de bevindingentabel aanvullend onze bevindingen hebben opgenomen welke voortkomen uit de beheersing van de jaarafsluiting, neemt het aantal bevindingen in totaliteit toe. Wij adviseren het college en de directie dan ook om een meer stringenter centrale aanpak te hanteren. Hiertoe verwachten wij een gedetailleerd plan van aanpak met een prioritering, duidelijke tijdslijnen, milestones en een wekelijkse monitoring op voortgang. Deze monitoring moet toetsbaar zijn en knelpunten in de randvoorwaarden moeten hierbij worden onderkend."²⁰

4.4.3 Volledigheid van de risico-inventarisatie

De huidige norm voor het weerstandsvermogen is gekoppeld aan de totale begroting, te weten 10%. Bij elke onderzochte begroting wordt gekeken of het beschikbare weerstandsvermogen voldoet aan deze norm (zie 4.3). Zonder dat dat is geëxpliciteerd in de vastgestelde norm, wordt in elke begroting ook gekeken of het beschikbare weerstandsvermogen toereikend is om de risico's waar geen specifieke voorziening is getroffen, kunnen worden opgevangen. Bij de berekening van het benodigde weerstandsvermogen wordt dus niet alleen gekeken naar de 10% norm, maar ook naar de aanwezige risico's. Dat dit toch gebeurt, is begrijpelijk, omdat het juist de functie is van het weerstandsvermogen om deze risico's zo nodig op te vangen.

Om inzichtelijk te maken hoe de risico's die relevant zijn in het kader van het weerstandsvermogen, zijn geïnventariseerd, worden in onderstaand schema per jaar de omvang van de risico's aangegeven.²¹ Dit zowel wat betreft het aantal risico's als de totale financiële omvang van de risico's. Daarbij geven we de risico's aan die samenhangen met het grondbedrijf en het sociaal domein²². Ook geven we aan hoeveel risico's niet zijn gekwantificeerd (PM/onbekend).²³

²⁰ Managementletter 2017. Een ML is van nature kritisch van aard is, omdat deze zich richt op te verbeteren aspecten.

²¹ Het gaat om de risico's zoals die in de begrotingen in de bijlagen zijn opgesomd.

²² Voor de jaren waarin de decentralisaties relevant zijn.

²³ Voor 2012 hebben we de desbetreffende bijlagen niet voorhanden gehad in het kader van dit onderzoek.

Begroting	Beschikbaar weerstandsvermogen (in mln)	Totale financiële omvang risico's (in mln)	Waarvan grondbedrijf (in mln)	Waarvan sociaal domein (in mln)	Aantal risico's	Waarvan PM/onbekend
2012	€ 84	€ 83	€ 56	nvt	xx	x
2013	€ 85	€ 85	€ 58	nvt	14	7
2014	€ 106	€ 80	€ 53,5	nvt	21	9
2015	€ 87	€ 87	€ 44	€ 7,5 (BUIG) Jeugd en Awbz onbekend	21	12
2016	€ 88	€ 88	€ 45,9	€ 0 - 13,7	20	0
2017	€ 88	€ 63	€ 36,7	Onbekend	20	9
2018	€ 46	€ 46 (- 56)	€ 26,2	*€ 0 -10*	19	5

Uit het overzicht blijkt dat, op twee jaar na, de risico's nagenoeg gelijk zijn aan het beschikbaar weerstandsvermogen.

Naar aanleiding van dit overzicht vallen verder twee zaken op. In de eerste plaats is er, op 2016 na, elk jaar een wisselend aantal risico's dat niet gekwantificeerd is of kan worden. Dat brengt het risico met zich dat er een beroep op het weerstandsvermogen wordt gedaan zonder dat daar bij het berekenen van het benodigde weerstandsvermogen rekening is gehouden.

Nu is de kans gering dat alle geïntariseerde risico's zich daadwerkelijk voordoen. Toch is het een risico waar de raad zich van bewust moet zijn. Zeker gelet op het feit dat in het merendeel van de onderzochte jaren het beschikbare weerstandsvermogen nagenoeg gelijk is aan de totale omvang van de gekwantificeerde risico's (het benodigde weerstandsvermogen).

Niet voor niets geeft de accountant als noodzakelijke actie in het kader van de jaarrekeningcontrole 2017 aan: "Ten behoeve van de volledigheid van de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de jaarrekening dient, conform interne procedure, door middel van een risico-inventarisatie bij de sectoren de van toepassing zijnde risico's in kaart te worden gebracht. Hierbij vragen wij met name aandacht voor de volledige kwantificering van de geïdentificeerde risico's."

In de tweede plaats valt op dat de risico's van het sociaal domein het ene jaar wel en het andere jaar niet zijn gekwantificeerd. In de toelichting wordt niet uitgelegd waarom dat wisselt. Doordat er geen kaders zijn vastgesteld met betrekking tot de risicobeheersing kan elk jaar daarin afzonderlijke afwijkingen worden gemaakt. Met een leeglopende bestemmingsreserve sociaal domein ligt het echter niet voor de hand het risico van het sociaal domein niet te kwantificeren.

Voor het jaar 2018 hebben we het risico van het sociaal domein op een afwijkende manier in het schema opgenomen. In de begroting 2018 doet zich de situatie voor dat dit risico wel is gekwantificeerd, maar dat het uiteindelijk in de begroting niet is meegeteld bij het totaal aan gekwantificeerde risico's. Onderstaand schema is opgenomen in de begroting 2018. Daaruit blijkt dat het risico van het sociaal domein niet is meegeteld. Op basis van het totaal van € 46 mln is in de begroting gesteld dat het weerstandsvermogen weliswaar niet voldoet aan de 10% norm, maar toereikend is om de geïnven-

tariseerde risico's op te vangen.

<i>Risicobedrag > €1 miljoen</i>	<i>Risicobedrag < €1 miljoen</i>
Grondbedrijf (26,2) Tivolikerk (4,5) Korein Kinderplein (4,3) Staat bruggen/viaducten (2,5) Parkeren - BTW plicht (2,3) Lidl planschade (1,8) Afval (1,7), VPB (1,1)	SVGG (0,75), OZB (0,5), ODZOB (0,2), WABO- vergunning (0,1), Kledingcontract (0,1)
	<i>Risicobedrag onbekend</i> Basisschool 't Slingertouw, Spilcentra Waterrijk, Swimmers, Lidl (vergunning)
Totaal gekwantificeerde risico's € 46 miljoen	

Voor alle duidelijkheid, het risico van het sociaal domein (€ 0 – 10 mln) is wel expliciet vermeld in de begroting, maar het is niet meegeteld bij het in het schema aangegeven totaal aan gekwantificeerde risico's. Dit risico van € 0 – 10 mln wordt ook niet gedekt met de in de begroting 2018 extra ter beschikbaar gestelde middelen voor het sociaal domein ter dekking van de tekorten. In de begroting is gesteld: "Het beschikbaar weerstandsvermogen [red.: € 46 mln] is – ondanks dat het onder de norm zit – toereikend voor de nu bekende en gekwantificeerde risico's [red.: € 46 mn]." Deze stellingname is in zoverre onjuist, omdat het risico van het sociaal domein wel bekend en gekwantificeerd, maar niet was meegeteld bij de risico's die opgevangen zouden moeten kunnen worden met het beschikbare weerstandsvermogen. De bekende en gekwantificeerde risico's zoals vermeld in de begroting zijn € 56 mln. Het beschikbare weerstandsvermogen is hiervoor niet toereikend.

Gelet op de aard en/of omvang van de risico's van het grondbedrijf en het sociaal domein gaan we hier nader op in in de volgende subparagrafen.

4.4.4 *Risico van het grondbedrijf*

Na en wellicht ook door de economische en financiële crisis die een forse impact had op de vastgoedmarkt is de risicobeheersing binnen het grondbedrijf zodanig ontwikkeld dat deze ver op orde is. Jaarlijks wordt de Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) opgesteld. Deze wordt ook aan de raad aangeboden. In het MPG wordt op basis van de afzonderlijke grondexploitaties de risico's geïnventariseerd.

In interviews wordt aangegeven dat men vertrouwen heeft in de wijze waarop de risicobeheersing is opgezet en functioneert. Ook de accountant geeft als beeld dat het proces van grondexploitaties bijna een groene beoordeling krijgt. Dit betekent dat het proces geen of beperkte bevindingen heeft met een laag risicoprofiel.²⁴

De accountant constateert in de 'Managementletter tussentijdse controle 2017': "Binnen uw gemeente wordt het beheer en de financiële vertaling van de Grondexploitatieprojecten jaarlijks uiteengezet in het MPG. De raad wordt door middel van het MPG geïnformeerd over de ontwikkelingen binnen de grondexploitatieprojecten. Tussentijds wordt enkel op hoofdlijnen over belangrijke ontwikkelingen ten aanzien van de grondexploitaties gerapporteerd. Ten aanzien van het opstellen van de programmabegroting 2018 heeft het ruimtelijk domein een analyse opgesteld waaruit naar voren komt dat er geen majeure financiële afwijkingen ten opzichte van de jaarrekening bestaan."

4.4.5 Risico's van het sociaal domein en het maatregelenpakket

In de jaarrekening 2016 worden “forse overschrijdingen” binnen het sociaal domein gemeld. Deze overschrijdingen lopen op tot € 40 mln. In de bijlage bij de ‘Commissienotitie Bouwstenen begroting 2018’ (juli 2017) wordt een tekort van € 45 mln aangegeven die bestaat uit:

- Beschermd wonen en begeleiding - tekort 20 mln.
- Jeugd - tekort 10 mln.
- BUIG - tekort 15 mln.

In de bijlage bij de commissienotitie wordt het maatregelenpakket geschetst dat is ingezet om de tekorten terug te dringen. Het maatregelenpakket is gericht op:

- Het verbeteren van de eten participatie en inkomen zodat de uitstroom naar werk en participatie wordt bevorderd.
- Het versnellen en versterken van de beweging ‘van 2, naar 1, naar 0’ wat ertoe moet leiden dat het beroep op zwaardere, duurdere ondersteuning afneemt.
- Het versterken van het opdrachtgeverschap naar organisaties in de hele keten om de kosten-effectiviteit te verbeteren.
- Het verbeteren van het functioneren van de eigen gemeentelijke organisatie, bijvoorbeeld het snel verbeteren van dashboards en prognoses, het genereren van stuurinformatie en het optimaliseren en automatiseren van processen en administratie.

In de bijlage bij de commissienotitie wordt aangegeven dat het maatregelenpakket in 2017 een financiële opbrengst kan hebben van € 11 mln. Over de jaren daarna wordt geschreven: “Wij schatten op dit moment in dat het nu voorliggende maatregelenpakket richting 2021 zal leiden tot een opbrengst van ongeveer 30 miljoen, maar we moeten dat blijven relateren aan de actuele ontwikkelingen. Dat betekent dat er gezien de opgave nog nadere maatregelen geformuleerd moeten worden.” Met een totaal tekort van € 45 mln resteert er dus na de beoogde gehele realisatie van het maatregelenpakket nog een tekort van € 15 mln.

In de begroting 2018 wordt vervolgens bij het risico van het sociaal domein aangegeven: “Met het maatregelenpakket dat wordt ingevoerd om de tekorten in het sociaal domein terug te dringen, wordt gepoogd de beoogde effecten van de visie WIJ Eindhoven met betrekking tot minder (duur) gebruik van zorg en ondersteuning te versnellen (de financiële dimensie van de beweging 2 → 1 → 0). Deze operatie heeft een beoogd oplopend effect van 20 miljoen in 2018 tot bijna 30 miljoen in 2021. Het risico bestaat dat de gehanteerde aannames te ambitieus zijn.”

In de begroting 2018 wordt geen melding gemaakt van nadere maatregelen die volgens de bijlage bij de ‘Commissienotitie Bouwstenen begroting 2018’ geformuleerd zouden moeten worden. Wel wordt in de begroting 2018 weergegeven dat na de beoogde gehele realisatie van het maatregelenpakket in 2021 nog een tekort resteert in het sociaal domein van €8,3 mln.

Niet alleen is in de begroting 2018 het risico van het sociaal domein (€ 0 – 10 mln) niet meegeteld bij de bekende en gekwantificeerde risico's. Ook is het de vraag of dit risico beperkt blijft tot maximaal € 10 mln. In de bijlage wordt een tekort van € 45 mln geconstateerd en het maatregelenpakket kan een maximaal effect van € 30 mln in 2021 hebben, zo wordt aangegeven in de begroting 2018. Dat betekent dat er blijkbaar een tekort van € 15 mln bestaat. Een bedrag van €8,3 mln wordt in de begroting aangegeven als resterend tekort in 2021. Deze €8,3 mln wordt in de begroting 2018 verwerkt in de exploitatie en is mede door het accres van het gemeentefonds (algemene middelen) gedekt. Hoe de

andere € 6,7 mln (€15 - € 8,3 mln = € 6,7 mln) qua risico wordt opgevangen, wordt niet nader uitgelegd in de begroting 2018.

Al met al is het de vraag of met het geheel realiseren van het maatregelenpakket alle tekorten in het sociaal domein worden opgelost.

Naast de vraag of alle tekorten met deze prognoses teruggedrongen kunnen worden, kunnen vraagtekens worden gezet bij de haalbaarheid van de ingezette maatregelen, vooral de ingeschatte opbrengsten, en het tempo waarin deze opbrengsten worden gerealiseerd. Daarvoor zijn in de bijlage bij de commissienotitie en in de begroting 2018 geen nadere onderbouwingen gegeven die de aangegeven prognoses staven. Niet voor niets wordt in de documenten zelf gesproken over “wordt gepoogd” en “wij schatten op dit moment in dat”. Ook in de interviews wordt vraagtekens gezet bij de haalbaarheid van de ingeschatte opbrengsten van het maatregelenpakket. Aangegeven wordt dat extra maatregelen niet worden uitgesloten.

In de managementletter van E&Y 2017 van 6 december 2017 wordt hier tevens op ingegaan. Aangegeven wordt dat er initiatieven binnen het sociaal domein lopen om de afhankelijkheid van zorgaanbieders te verkleinen. De accountant geeft aan: “In de basis goede initiatieven, echter wij constateren dat de uitvoering van deze initiatieven al meerdere jaren loopt. Wij zijn van mening dat de gemeente als het gaat om de snelheid van implementatie een hoger ambitieniveau kan nastreven.”

Verder merkt de accountant op: “Daarnaast achten wij het van groot belang dat het versterken van de interne beheersing ten aanzien van de processen binnen het sociaal domein topprioriteit krijgt zodat deze vanaf 1 januari 2018 op orde is.”

De provincie toont begrip voor het feit dat de gemeente pas sinds kort de gedecentraliseerde taken uitvoert. De provincie geeft echter wel een schot voor de boeg: “U heeft in de begroting 2018 en in de meerjarenraming 2019-2021 een fors pakket aan ombuigingsmaatregelen opgenomen met betrekking tot het sociaal domein, oplopend tot € 30 miljoen in 2021. Als er (bezuinigings)maatregelen en taakstellingen in de (meerjaren)begroting zijn opgenomen, beoordelen wij deze op hardheid en haalbaarheid. Wij hebben er begrip voor dat onderbouwingen in het sociaal domein op dit moment nog niet volledig concreet (kunnen) zijn, doordat het sociaal domein pas sinds 2015 een gemeentelijke taak is. Wij hebben daarom het pakket aan maatregelen minder zwaar meegewogen bij ons oordeel of uw (meerjaren)begroting structureel en reëel in evenwicht is. Bij de eerstvolgende (meerjaren)begroting zullen wij het pakket maatregelen wel toetsen op hardheid en haalbaarheid. Wanneer het pakket maatregelen dan niet voldoet aan onze toezichtcriteria kunnen wij de saldi van de (meerjaren)begroting negatief bijstellen. Wij vertrouwen er echter op dat u er in zult slagen om in de loop van 2018 de nodige verbeteringen te maken met de realisatie van deze maatregelen. Derhalve verzoeken wij u om ons uiterlijk 1 juli 2018 te informeren over de voortgang van deze ombuigingsmaatregelen.”

Al met al kunnen vraagtekens worden gezet bij de hardheid van het maatregelenpakket. En als het maatregelenpakket daadwerkelijk volledig de verwachte opbrengsten oplevert, blijft de vraag of daarmee alle tekorten in het sociaal domein worden teruggedrongen.

4.5 Informatievoorziening raad

Voor de raad is het belangrijk om te weten of hij de juiste informatie heeft om goed zicht te hebben op de ontwikkeling van het weerstandsvermogen alsmede de vraag of deze ontwikkelingen voldoende zijn gelet op mogelijke risico's.

Als aangegeven is de kaderstelling met betrekking tot de informatievoorziening aan de raad beperkt tot de reguliere p&c cyclus. Met de kadernota's, begrotingen, turaps (tussenrapportages) en jaarrekeningen en het daarbij behorende accountantsverslag wordt de raad daadwerkelijk geïnformeerd. Daarmee is de informatievoorziening conform de kaders. Ook wanneer niet aan de 10% norm wordt voldaan, wordt dat expliciet aangegeven.

Het is wel de vraag of de informatievoorziening zodanig is dat raad op een begrijpelijke wijze zicht kan krijgen op het weerstandsvermogen en de ontwikkeling daarvan. In de voorgaande paragrafen is bijvoorbeeld duidelijk gemaakt hoe de raad in de begroting 2018 is geïnformeerd over het weerstandsvermogen, de risico's en specifiek het sociaal domein. Alle informatie is voor de raad te vinden, maar het vergt wel het zelf samenleggen van informatie opgenomen uit verschillende onderdelen van de begroting. Onder andere dit zorgt ervoor dat de raad, zo wordt breed in de sessie met de raad aangegeven, dat de raad niet geheel tevreden is over de informatievoorziening.

Over de wijze waarop en de mate waarin de afgesproken spelregels worden nageleefd, wordt de raad niet geïnformeerd, uitgezonderd de naleving van de 10% norm. Overigens is ook niet afgesproken dat de raad hierover geïnformeerd zou moeten worden.

Het bovenstaande leidt ertoe dat de raad zich niet in staat voelt strategisch te sturen op het weerstandsvermogen, zo geven raadsleden aan tijdens de sessie. In onvoldoende mate hebben ze een zodanig zicht op de meerjarige ontwikkeling van het weerstandsvermogen zodat de raad in staat is trends te duiden en zo nodig tijdig bestuurlijke afwegingen te maken om bij te sturen en/of te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Daarbij speelt dat de raad geen scenario's voorgelegd krijgt op basis waarvan hij uiteindelijke keuzes kan maken. Tijdens de sessie wordt breed de wens uitgesproken vaker te willen werken met scenario's zodat beter gestuurd kan worden op het weerstandsvermogen en de bijbehorende risico's.

In het volgend hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop de raad strategisch kan sturen op reserves en welke condities daarvoor van belang zijn.

4.6 Toetsing (oordeel na toepassen normen)

Aspect	Norm (geldend voor de te onderzoeken periode 2014-2018)	
Voeding en besteding	De omvang van het weerstandsvermogen is conform het vastgestelde kader.	
Risicobeheersing	De risicobeheersing vindt conform het vastgestelde kader plaats.	
	De risico's die van belang zijn voor de reserves zijn meerjarig in beeld gebracht waarbij de aard en omvang voldoende duidelijk zijn.	
	Er zijn herleidbare maatregelen getroffen om de risico's te beheersen.	
Informatievoorziening raad	De raad wordt conform het vastgestelde kader geïnformeerd.	
	De P&C-stukken geven de raad op een transparante wijze de meerjarige ontwikkeling van de algemene reserves aan...	
	... zodat de raad in staat is trends te duiden en zo nodig tijdig bestuurlijke afwegingen te maken om bij te sturen en/of te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen	

Toelichting op de weging

Omvang weerstandsvermogen

Behalve 2018 is de omvang van het weerstandsvermogen conform de daarvoor vastgestelde norm. Juist in het jaar dat de risico's die samenhangen met het sociaal domein zich doen voelen en het hebben van een toereikend weerstandsvermogen van belang is, voldoet de omvang van het weerstandsvermogen niet aan de daarvoor vastgestelde norm.

Risicobeheersing

Of het beschikbare weerstandsvermogen anno begroting 2018 toereikend is, is afhankelijk van de risico's waarvoor nog geen specifieke voorzieningen zijn getroffen. Hiervoor is een goede risicobeheersing nodig. Er wordt gewerkt met de risicokaarten zoals opgenomen in de nota risicomangement. Deze nota is echter alleen door de directieraad vastgesteld en niet door de raad of het college. De werking van het risicomangement is echter niet zodanig dat alle risico's worden berekend en het risicomangement in haar uitwerking toereikend is. In interviews wordt nadrukkelijk aangegeven dat het risicobewustzijn in de organisatie nog niet voldoende is en dat de financiële beheersbaarheid beperkt is. De opzet van de risicobeheersing gebaseerd op integraal management bij de sectoren brengt het risico met zich dat er verschillen tussen sectoren kunnen ontstaan. Doordat er onvoldoende centraal, vanuit een gemeenschappelijke visie op risicobeheersing wordt gestuurd, komt de kwaliteit van de risicobeheersing in het gedrang. Ook door de accountant wordt hier nadrukkelijk op gewezen.

In de begroting 2018 zijn onterecht de aangegeven risico's van het sociaal domein (€ 0-10 mln) niet opgeteld bij het totaal aan berekende risico's in relatie tot het benodigde weerstandsvermogen. Als dit wel zou zijn gebeurd, was het beschikbare weerstandsvermogen (€ 46 mln) niet toereikend voor het totaal aan berekende risico's (€ 46-56 mln.).

Als aangegeven worden niet alle geïnterpreteerde risico's berekend waardoor meerjarig in ieder geval niet de omvang van het totaal aan risico's voldoende duidelijk zijn. Specifiek voor het sociaal domein geldt dat het ene jaar wel risico's worden berekend en voor het andere jaar niet. Ook zijn voor 2018 risico's van het sociaal domein wel bekend, maar niet meegeteld bij het totaal aan risico's die gerelateerd worden aan het weerstandsvermogen. Gelet op het gewicht van de risico's van het sociaal domein, is het meerjarig beeld hierdoor in totaliteit onvoldoende duidelijk gemaakt.

Beheersmaatregelen – vooral van belang is het maatregelenpakket sociaal domein – worden benoemd. Bij de hardheid van de effecten van het maatregelenpakket sociaal domein zoals weergegeven in de begroting 2018 zijn echter nadrukkelijk vraagtekens te plaatsen. Onvoldoende is onderbouwd aangetoond dat de verwachte resultaten zich daadwerkelijk gaan voordoen in het gewenste tempo. En als het maatregelenpakket daadwerkelijk volledig de verwachte opbrengsten oplevert, blijft de vraag of daarmee alle tekorten in het sociaal domein worden teruggedrongen. Dit maakt dat de in de begroting 2018 weergegeven ontwikkeling van het weerstandsvermogen eerder een verwachting is dan een gecalculerde en onderbouwde prognose. De weergegeven groei van het weerstandsvermogen is onvoldoende onderbouwd en kan uiteindelijk niet of in mindere mate gerealiseerd worden.

Informatievoorziening

In ogenschouw nemend dat deze kaders beperkt zijn, wordt de raad conform de kaders geïnformeerd. Echter niet op een zodanige wijze dat met de p&c documenten op een transparante wijze de meerjarige ontwikkeling van het weerstandsvermogen en de daaraan te relateren risico's inzichtelijk worden

gemaakt voor de raad zodat hij in staat is trends te duiden en zo nodig tijdig bestuurlijke afwegingen te maken om bij te sturen en/of te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. De informatievoorziening is niet begrijpelijk genoeg en biedt te weinig duidelijk overzicht en inzicht. Hierbij geven raadsleden aan dat ze het werken met scenario's missen. Omdat in het vorige hoofdstuk de beoordeling bij deze norm is opgesplitst, doen we dit hier ook.

Overigens moet opgemerkt worden dat de raad, ook door de eigen werkgroep Duisenberg, is geïnformeerd dat in de begroting 2018 de risico's van het sociaal domein niet zijn opgeteld bij het totaal aan berekende risico's in relatie tot het benodigde weerstandsvermogen. Desondanks was dit geen cruciaal onderwerp van discussie in de raad tijdens de behandeling van de begroting.

5. Strategisch sturen op reserves

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de betekenis en de mogelijkheden met betrekking tot strategisch sturen op reserves beschreven.

Zoals in paragraaf 2.1 genoemd raakt het instellen, opheffen, vrijvallen, toevoegen, onttrekken en aanhouden van reserves het budgetrecht van de gemeenteraad, waarbij het college gemachtigd is hier uitvoering aan te geven. Dit betekent dat de gemeenteraad een belangrijke rol heeft bij het strategisch sturen op reserves. Hiermee komt meteen de vraag op hoe de gemeenteraad goed in positie gebracht kan worden op deze rol adequaat in te vullen. Het gaat hierbij om informatievoorziening en besluitvorming. De volgende aspecten zijn daarbij van belang:

- Goed begrip van de strategische uitdagingen en toekomstige risico's, de te maken keuzes en consequenties voor de reserves (paragraaf 5.2)
- Goed begrip van de mogelijkheden van de raad om strategisch te sturen, en een duidelijke invulling van deze mogelijkheden (paragraaf 5.3).
- Een herijking van de presentatie van reserves, om informatie voor de raad toegankelijk te maken zodat de raad in staat is om strategisch te sturen. (paragraaf 5.4)

5.2 Ontwikkelingen strategische opgaven Eindhoven

De volgende strategische opgaven zijn van belang in relatie tot de financiering van deze opgaven. We sluiten hiervoor aan op het raadsvoorstel ter vaststelling van de begroting 2018²⁵:

- Economisch; Eindhoven is de best presterende regio van Nederland.
- Sociaal: Overschrijdingen in de zorg zetten stevige druk op de begroting.

We citeren: *“Dit brengt – in combinatie met een groeiende en succesvolle stad- ook met zich mee dat we op zoek zijn naar een goede balans en samenhang tussen het leveren van zorg en ondersteuning die mensen nodig hebben en investering in de toekomst van de stad in brede zin.”*

De gemeente heeft hierbij als allerhoogste prioriteit geformuleerd: *“Om onze doelstellingen duurzaam te kunnen realiseren, is het noodzakelijk dat we de kosten in het sociaal domein terugdringen.”*

Daarnaast zijn de volgende strategische opgaven geformuleerd;

- a) De afgelopen jaren is ingezet om de stad klaar te maken voor de toekomst. Acquisitie, onderwijshuisvesting, onderhoud wegen, leefbaarheid en veiligheid zijn daar goede voorbeelden van.
- b) In 2018 wordt extra ingezet op veiligheid, duurzaamheid, ruimtelijk domein, sport, verkeer, onderwijshuisvesting en ondersteuning van de raad.

²⁵ Er is geen kadernota 2018 opgesteld. De tijd na de jaarrekening 2016 is gebruikt voor het opstellen van een pakket aan maatregelen.

Over de financiering is aangegeven dat het niet meer lukt om dit te betalen uit verkoopopbrengsten (Endinet) uit het verleden. Naast verhoging van lasten voor burgers is gekozen voor een onttrekking aan het weerstandsvermogen:

“Eind 2018 bedraagt het weerstandvermogen nog de helft van de norm. Het weerstandsvermogen is nu nog wel in lijn met de gekwantificeerde risico's. Vanaf 2020 ontstaat er (doorlopende ruimte) voor aanvulling van het weerstandsvermogen.” (zie eerder hoofdstuk 4)

Het bovenstaande is ook weergegeven in het financieel meerjarenbeeld zoals opgenomen in het raadsvoorstel bij de begroting. Uit dit raadsvoorstel blijkt dat het verlies op het sociaal domein, door een maatregelenpakket dat oploopt tot € 30 miljoen in 2021, moet teruglopen naar € 8,3 miljoen in dat jaar. (zie eerder paragraaf 4.4.5). Vanaf dat moment kan het weerstandsvermogen weer gevoed worden met € 7 mln per jaar (zie figuur 2 in paragraaf 4.3).

Tot slot is in het raadsvoorstel aangegeven dat de begroting risico's bevat, maar dat gestuurd gaat worden op realisatie, gebruik makend van goede monitoring en bijsturing (in paragraaf 5.4 gaan we hier nader op in).

5.3 Mogelijkheden en huidig gebruik om te sturen op de reserves

5.3.1 Sturen op de bestemmingsreserves

We schetsten eerst een tabel voor de te onderscheiden mogelijkheden om stapsgewijs te sturen op bestemmingsreserves.²⁶ We vermelden daarbij de rol van gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie. We plaatsen een algemene opmerking in relatie tot de situatie in Eindhoven en verwijzen naar de eerdere paragrafen uit dit rapport.

Stap	Wat en hoe	Wie	Opmerking	Zie paragrafen
1	<u>Overweging; reserve instellen?</u> Afwegen: a) Passend bij strategische opgave b) Reserve beste instrument of anders financieren c) Onbepaalde of bepaalde tijd d) Bestedingsplan en omvang helder	<i>Ambtelijke organisatie:</i> sectoraal uitwerken met afwegingen. Advies en beoordeling rol controller <i>College:</i> integrale afweging met raads-/collegeprogramma <i>Raad:</i> Op basis van raadsvoorstel met keuzen de afweging beoordelen. Relatie bandbreedte weerstandsvermogen (zie paragraaf 5.3.2)	Versterk deze stap. Nee: geen reserve instellen. Eventueel andere financieringswijze. Ja: Naar stap 2	3.5 en 3.6.4
2	<u>Reserve instellen</u> De punten a-d per reserve zijn positief Totaal overzicht reserves voor effect op herziene begroting.	<i>College :</i> Raadsvoorstel met scenario's en totaal overzicht. <i>Gemeenteraad:</i> is bevoegd tot instellen	Licht a-d toe in raadsvoorstel. Aanvullend aan de criteria 1-7	2.2, 3.2 en 3.6.1
3	<u>Beheer van reserves</u> Integraliteit van het beheer van reserves is van belang om de aansluiting te houden met de strategische opgaven.	<i>Ambtelijke organisatie:</i> organiseren en toets op besteding control <i>College:</i> gebruiken <i>Raad:</i> inzicht hebben in verloop, afwijkingen, wat is bereikt en wat is	Uitvoering ambtelijk en college is conform. Versterk rol raad.	3.3, 3.5.1 en 3.6.2

²⁶ Bron: Bestuurlijk rapport "Reserves Economie", Rekenkamer Amsterdam, 2016

		nog te besteden		
4	<p><u>Heroverweging: behouden of opheffen?</u> (Jaarlijks)</p> <p>Reserve bepaalde tijd: de reserve vervalt na looptijd/ looptijd aanpassen?</p> <p>Reserve onbepaalde tijd: iedere vijf jaar algemene evaluatie (strategische opgave en relatie weerstandsvermogen)</p>	<p><i>Ambtelijke organisatie:</i> voorstel behoud (aanpassen looptijd?) of opheffen.</p> <p><i>College:</i> integrale afweging in relatie risicopositie</p> <p><i>Raad:</i> zichtbaar maken van de heroverweging met effect op totaal reserves en weerstandsvermogen.</p> <p>Heroverwegen en beoordelen t.o.v. strategische opgaven en risicopositie (bandbreedte weerstandsvermogen).</p>	<p>Deze stap vindt vooral plaats tijdens het instellen van reserves en verwerkt in herziene begrotingen.</p> <p>Maak dit explicieter.</p>	3.3 en 3.5.1

Toelichting op de tabel:

- 1) Deze stap aan de voorkant van het proces is essentieel. Juist hier vindt de afweging plaats tussen strategische opgave en bestemmingsreserves. In Eindhoven vindt deze stap nu deels plaats tijdens stap 2. De raad kan sparen voor toekomstige beleidsdoelen als er nog onvoldoende middelen beschikbaar zijn. De raad heeft de mogelijkheid om een grote incidentele bate te storten in een bestemmingsreserve. Voorbeeld hiervan was de Endinet reserve.
- 2) Deze stap vindt op een aantal momenten in het jaar plaats. De raad stelt de bestemmingsreserves in en bepaalt op grond van het budgetrecht wat de bestemming is. Via primaire begroting, begrotingswijziging of jaarrekening stelt de raad de toevoegingen en onttrekkingen vast.
- 3) Deze stap wordt vooral uitgevoerd door ambtelijke organisatie en college. Voor de ambtelijke organisatie gaat het om het organiseren van: regels voor gebruik vastleggen en opvolgen, zicht hebben op beoogde bestedingen en vrije ruimte en beheersing van de risico's. Het college kijkt vooral of de besteding conform het doel is en de wijze van besteding conform de regels. Hoewel de raad hier formeel geen rol heeft is het wel essentieel dat de raad geïnformeerd wordt zodat zij inzicht heeft verloop, afwijkingen en de totale stand van reserves.

De informatieverschaffing kan hetzij:

Op vaste momenten. Standaard gebeurt dit bij het instellen van reserves (in detail) en voor het totaal bij primaire begroting en jaarrekening.

Tussentijds. Bij afwijkingen is het belangrijk om de raad direct te informeren, en hierin het effect op het strategisch sturen (effect algemene reserve en weerstandsvermogen) te benoemen.

- 4) Deze stap vindt ook vooral plaats bij stap 2 het instellen van reserves. Heroverwegingen kunnen in Eindhoven explicieter plaatsvinden. Ook de gemeenteraad heeft hierbij mogelijkheden, zoals het soms wijzigen van het doel van een bestemmingsreserve. Dit kan als (een deel) van de bestemmingsreserve vrij is. Als (een deel) van zo'n reserve niet geheel vrij is, omdat de toekomstige besteding vastligt vanwege politieke afspraken, gewekte verwachtingen bij of afspraken met derden, zoals meerjarige subsidietoezeggingen of cofinanciering projecten. Let wel op bij het wijzigen van de bestemming van een reserves met een inkomensfunctie, omdat dit een gat in de toekomstige exploitatiebegrotingen kan betekenen.²⁷

²⁷ De onttrekking uit deze reserve komt dan niet meer als vrijval ten gunste van de exploitatie. Oftewel het voordeel van reserves met een inkomensfunctie is dat de exploitatie minder gevoelig is voor schommelingen, wordt dan tenietgedaan. Denk hierbij aan reserves voor meerjarige onderhoudsplannen.

In algemene zin is het belangrijk om bij het gebruik maken van de mogelijkheden om te sturen met reserves (oftewel de voordelen van reserves) ook bewust te zijn van een aantal nadelen van reserves:

- Reserves kunnen een begroting en jaarrekening minder transparant of begrijpelijk maken, vooral als sprake is van veel reserves of verschillende looptijden van reserves.
- Reserves depolitiseren en kunnen leiden tot verlies aan scherpheid over de besteding van middelen bij de begrotingsbehandelingen
- Verder is er het risico van ondoelmatig handelen vanuit de gedachte dat er toch voldoende middelen aanwezig zijn. Dit speelt als sprake is van een grote omvang van reserves oftewel een riant financiële positie. Op dit moment is dat in Eindhoven niet het geval

5.3.2 Sturen op de algemene reserve

Sturen op de algemene reserve is het vinden van de juiste balans in het beschikbaar hebben van middelen (beschikbare weerstandscapaciteit) om nog niet gedekte risico's op te vangen voor het geval deze zich daadwerkelijk voordoen (benodigde weerstandscapaciteit). Sturen op de algemene reserve is in feite niet de juiste benaming. In feite gaat het om het sturen op het weerstandsvermogen.

Om als raad invulling te kunnen geven aan deze sturing zijn in ieder geval de volgende elementen nodig:

- Een duidelijke norm voor de omvang van het weerstandsvermogen.
- Een goed opgezet en functionerend risicomanagement.
- Organisatorische borging.
- Duidelijke, meerjarige informatie over de ontwikkeling van de beschikbare weerstandscapaciteit en de risico's die relevant zijn voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit.
- Het samenbrengen van de verschillende elementen in een kadernota op het weerstandsvermogen en risicomanagement.

Norm weerstandsvermogen

Op dit moment is in Eindhoven de norm voor de omvang van het weerstandsvermogen gekoppeld aan het totaal van de begroting (10%). Idealiter²⁸ zou de norm echter gekoppeld moeten zijn aan de risico's door de beschikbare weerstandscapaciteit te relateren aan de benodigde weerstandscapaciteit. Dit gebeurt in veel gemeenten met de volgende berekening:

$$\text{Weerstandsvermogen} = \frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{benodigde weerstandscapaciteit}}$$

Nu zegt deze berekening van het weerstandsvermogen nog niet veel. Daarom is het van belang als raad een norm vast te stellen voor de omvang van het weerstandsvermogen. In veel gemeenten wordt daartoe aansluiting gezocht met de normeringssystematiek die is ontwikkeld door het NAR in samenwerking met de TU Twente.

Waarderingscijfer	Ratio	Betekenis
A	>2,0	Uitstekend
B	1,4 – 2,0	Ruim voldoende
C	1,0 – 1,4	Voldoende
D	0,8 – 1,0	Matig
E	0,6 – 0,8	Onvoldoende
F	<0,6	Ruim onvoldoende

²⁸ Idealiter betekent dat er ook een aantal randvoorwaarden qua besturing ingevuld zijn. In hoofdstuk 6 gaan we daar nader op in.

Twynstra Gudde

Het is aan de raad om te bepalen binnen welke categorie het weerstandsvermogen hoort te vallen. Het voordeel van deze systematiek is dat er wordt gewerkt met bandbreedtes. De categorie 'ruim voldoende' biedt in ieder geval een veilige bandbreedte.

Kijkend naar de begroting 2018 van de gemeente Eindhoven kom je, inclusief de maximaal € 10 mln risico's sociaal domein, tot de volgende berekening van het weerstandsvermogen:

$$\text{Weerstandsvermogen} = \frac{46 \text{ mln}}{56 \text{ mln}} = 0,8$$

Met dit weerstandsvermogen zou Eindhoven met de toepassing van deze systematiek komen te vallen in de categorie onvoldoende/matig. In de onderstaande schema geven we de ontwikkeling weer van de categorisering van het weerstandsvermogen.

Begroting	Beschikbare weerstandscapaciteit (in mln)	Benodigde weerstandscapaciteit (in mln)	Weerstandsvermogen	Categorie weerstandsvermogen
2012	€ 84	€ 83	(>) 1	matig/voldoende
2013	€ 85	€ 85	1	matig/voldoende
2014	€ 106	€ 80	1,3	voldoende
2015	€ 87	€ 87	1	matig/voldoende
2016	€ 88	€ 88	1	matig/voldoende
2017	€ 88	€ 63	1,4	voldoende/ruim voldoende
2018	€ 46	€ 56	0,8	onvoldoende/matig

Sturen is niet alleen constateren, maar ook handelen. Daarom ligt het voor de hand om aan een dergelijke norm een handelingsperspectief te verbinden. Dat kan door bijvoorbeeld als spelregel vast te stellen dat, indien het weerstandsvermogen onder de minimale omvang komt te liggen, er automatisch een voorstel gedaan moet worden om de algemene reserve aan te vullen. En andersom, (pas) als het weerstandsvermogen boven de maximale omvang uitkomt, ontstaat ruimte voor bestedingsvoorstellen.

Risicomanagement

Welke methodiek voor het bepalen van het weerstandsvermogen en welke norm ook wordt gekozen, een goed en solide opgezet en uitgevoerd risicomanagement is van cruciaal belang om te kunnen sturen op de algemene reserve. Risicomanagement gerelateerd aan het weerstandsvermogen is gericht op:

- het in beeld hebben van risico's met financiële gevolgen die (nog) niet zijn gedekt, en
- het voorkomen of minimaliseren van nadelige gevolgen mochten die risico's zich echt voordoen.

Organisatorische borging

Weerstandsvermogen en risicomanagement raken elk onderdeel en elk beleidsdomein van de gemeentelijke organisatie. Daarbij is het nodig om aan de ene kant de specifieke kennis over de verschillende beleidsdomeinen aan te kunnen wenden bij bijvoorbeeld het uitvoeren van het risicomanagement. Aan de andere kant is het nodig dat een gemeenschappelijke, eenduidige manier van werken wordt geborgd. En dat de gehele organisatie werkt met 'gevoel voor financiën' en financieel bewustzijn

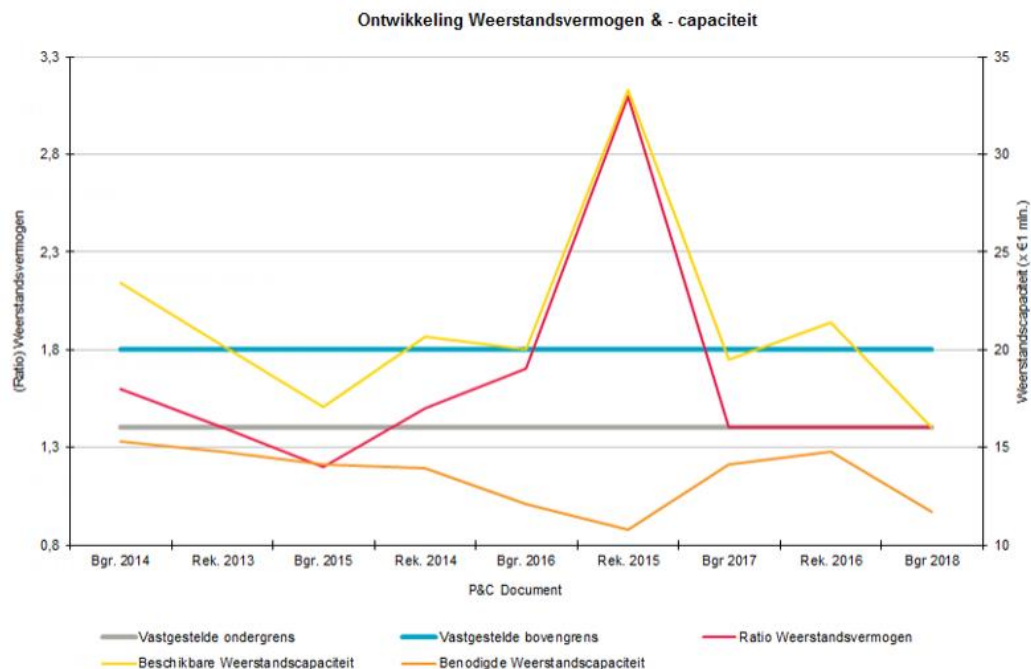
geborgd is in de hele organisatie. Anders kunnen bijvoorbeeld risico-inventarisaties uiteen gaan lopen en kan de kwaliteit van het risicomanagement verschillen binnen de organisatie. Dit noodzakelijke evenwicht bevindt zich op dit moment binnen de gemeente Eindhoven nog niet op het vereiste niveau, passend bij de huidige financiële situatie.

Om eenheid in diversiteit te kunnen realiseren, is het noodzakelijk dat:

- Er duidelijke inhoudelijke en procesmatige spelregels worden geformuleerd die gemeentebreed gelden. Hier gaat het bijvoorbeeld over spelregels met betrekking tot de methodiek van risicomanagement en de toepassing van de normstelling over de omvang van het weerstandsvermogen. Overigens geldt het duidelijk formuleren van spelregels ook voor de bestemmingsreserves (paragraaf 5.3).
- De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder zijn belegd in de organisatie en tussen raad en college en worden als zodanig uitgevoerd. We zien momenteel in de gemeentelijke organisatie dat de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden nader worden aangepast. Dit met als doel meer inzicht en grip te krijgen op de gemeentelijke financiën.²⁹

Informatievoorziening

Voor de raad is het van belang om duidelijk en meerjarig zicht te hebben op de ontwikkelingen relevant voor het weerstandsvermogen. Dat hoeft niet te betekenen dat er veel informatie gedeeld hoeft te worden. Vaak kan al veel noodzakelijke informatie op een visuele wijze inzichtelijk worden gemaakt. In de begroting 2018 van de gemeente Zaanstad hebben we een goed voorbeeld gevonden van een visuele weergave waarbij in één figuur de belangrijkste ontwikkelingen relevant voor het weerstandsvermogen inzichtelijk zijn gemaakt. Zie onderstaande figuur van de gemeente Zaanstad.



Figuur 3. Voorbeeld van de gemeente Zaanstad: visuele weergave en vastgestelde grenzen weerstandsvermogen

Kaderstelling

²⁹ Raadsinformatiebrief over één verantwoordelijke voor financieel beleid en control in de directieraad (30 januari 2018).

Het samenspel aan bovenstaande elementen maken het mogelijk om te sturen op het weerstandsvermogen. De invulling van deze elementen dienen vastgesteld te worden in de vorm van een kadernota op het weerstandsvermogen en risicomangement. In een dergelijke nota kunnen tevens de kaders met betrekking tot de bestemmingsreserves worden opgenomen. Deze door de raad vast te stellen kadernota legitimeert het beleid met betrekking tot het weerstandsvermogen en het risicomangement en geeft richting aan de uitvoering daarvan. In deze nota maken raad en college ook duidelijke afspraken met elkaar, bijvoorbeeld over het element informatievoorziening.

5.4 Zicht op de balans tussen opgaven, risico's en reserves

In de vorige paragrafen zijn de strategische opgaven en de mogelijkheden van sturen op reserves aangegeven. Verder is eerder (o.a. in paragraaf 3.5) aangegeven dat de raad wel in detail maar minder in totaliteit informatie en dus grip heeft op de reserves. In deze paragraaf formuleren we hiertoe een gedachterichting.

Op dit moment zien we in de begroting 2018, één categorie algemene reserves (met één reserve) en één categorie bestemmingsreserves (met totaal 36 individuele reserves). Gelijktijdig zien we in de wijze van balans zoeken, de wijze van financiering en de wijze van beheersing van exploitatie als we goed kijken meerdere categorieën van reserves. Juist onderverdeling en zicht op de ontwikkeling per categorie reserves zal de raad in staat stellen meer grip te krijgen.

Conform het BBV is geregeld dat in de balans een onderscheid gemaakt wordt tussen algemene reserves en bestemmingsreserves. In hoeverre binnen deze twee hoofdcategorieën een nadere onderverdeling wordt gemaakt, is de vrijheid van elke gemeenteraad.

Bij de voorgestelde indeling in categorieën van reserves kan als volgt gebeuren:

- Algemene reserves oftewel weerstandvermogen zijn reserves waar risico's mee opgevangen moeten worden. Hierbij koppelen we reserves direct aan de grootste risico's zoals bijvoorbeeld van het sociaal domein of het grondbedrijf.
- Bestemmingsreserves worden onderverdeeld in categorieën van de functie die ze voor de gemeente hebben.

Per categorie geven we aan wanneer een dergelijke reserve uit die categorie wordt gevormd, ingezet of opgeheven

De algemene reserve kan idealiter³⁰, vanuit het oog van informatieverschaffing, onderverdeeld worden in bijvoorbeeld de volgende subcategorieën:

- 1) *De algemene reserve t.b.v. exploitatie.* Deze dient qua omvang tenminste voldoende te zijn om de resterende risico's (niet afgedekt door voorzieningen, bestemmingsreserve of categorie 2 of 3) af te dekken. De resterende risico's worden bij voorkeur gekwantificeerd. De jaarlijkse rekeningresultaten worden met deze reserve verrekend.
- 2) *Algemene reserve grondbedrijf.* Het grondbedrijf is binnen de gemeentelijke begroting een gesloten circuit. De algemene reserve grondbedrijf heeft als doel om de (jaarrekening)resultaten van het grondbedrijf op te vangen. De grondexploitatie werkt met verwachte winsten en verliezen. Voor verwachte verliesgevende grondexploitaties worden overigens op voorhand voorzieningen gevormd. De resultaten van de totale grondexploitaties in enig jaar worden verrekend met de algemene reserve grondbedrijf, evenals de vrijval van de voorzieningen binnen het grondbedrijf.

³⁰ Idealiter betekent dat er een aantal randvoorwaarden qua besturing ingevuld zijn. In hoofdstuk 6 gaan we daar nader op in.

- 3) *Algemene reserve sociaal domein*. Deze reserve is bedoeld omdat de huidige risicobeheersing van de uitvoering van de zorg en de jeugdhulp en de Participatiewet in relatie tot het financieel belang in ontwikkeling is. Deze reserve kan gevoed worden door overschotten op de rijksbudgetten ten opzichte van de gemeentelijke uitgaven. De besteding is als er in enig jaar sprake is van een tekort ten opzichte van de beschikbare budgetten en dit tekort niet binnen het beleidsterrein zelf kan worden opgevangen. Zodra er op basis van ervaringscijfers een goede inschatting kan worden gemaakt van het financiële risico en de maatregelen ter beheersing van het sociaal domein zijn uitgekristalliseerd kan de reserve op termijn worden toegevoegd aan de algemene reserve.

De bestemmingsreserves worden onderverdeeld in de volgende subcategorieën:

- 4) *Specifieke bestemmingsreserves*. Hierbij geldt de spelregel dat structurele zaken ook structureel gefinancierd worden (en incidentele zaken incidenteel). Voor specifieke projecten, intensiveringen of andere zaken met een tijdelijk karakter kan een specifieke bestemmingsreserve gevormd worden. Om een doelmatige inzet van middelen mogelijk te maken en te voorkomen dat middelen “geparkeerd” worden zonder concreet bestedingsdoel, worden voor de vorming van specifieke bestemmingsreserves de geldende criteria van Eindhoven gehanteerd. Indien bij het verstrijken van de looptijd geconstateerd wordt dat eventuele restantmiddelen langer nodig zijn, dan is hiervoor een nieuw raadsbesluit nodig waarbij doel en looptijd integraal worden afgewogen t.o.v. de andere bestemmingsreserves. Hieronder vallen de meeste bestemmingsreserves en komen voort uit de diverse sectoren.
- 5) *Dekkingsreserves*. Hierbij is sprake van investeringen waarvoor incidenteel dekking beschikbaar is. Het BBV schrijft voor dat de lasten van de investering structureel – via activering van de investering – in de begroting moeten worden opgenomen. Dit zijn de zogeheten investeringen met economisch nut. Ook als de incidentele dekking eerder beschikbaar is dan de investering wordt uitgevoerd, wordt ter voorkoming van ‘negatieve boekwaarde’ een dekkingsreserve gevormd. Dit zijn de investeringen met maatschappelijk nut.
- 6) *Egalisatiereserves*. Egalisatiereserves kunnen worden ingesteld voor beleidsterreinen waar de jaarlijkse kosten en/of inkomsten significant kunnen fluctueren. Het uitgangspunt is dat er jaarlijks in de begroting een bedrag beschikbaar is dat overeenkomt met de gemiddelde kosten/inkomsten per jaar. In de jaren met een batig saldo, kan er een dotatie aan de egalisatie-reserve plaatsvinden. In de jaren met een negatief saldo kan er een onttrekking aan de reserve plaatsvinden. In Eindhoven gaat het bijvoorbeeld om de saldierveses specifiek, de reserve egalisatie overhead en de reserve reserveringen per jaar.
- 7) *Financieringsreserves*. Dit zijn reserves die er voor zorgen dat de gemeente bij het financieren van (langlopende) investeringen niet voor de volle omvang hoeft lenen. De structureel bespaarde rente kan structureel ingezet worden ter financiering van lasten in de begroting. De incidenteel bespaarde rente is jaarlijks beschikbaar. Op dit moment heeft Eindhoven, voor zover zichtbaar in de begroting 2018, geen reserves in deze categorie.

Voor elke algemene reserve en bestemmingsreserve is het bepalen van de (minimale en maximale) omvang een raadsbevoegdheid. De gedachte is dat de raad per categorie een minimale en maximale omvang gaat vaststellen. Indien in het raadsvoorstel duidelijk blijkt dat de bestemmingsreserves per categorie binnen deze minimale en maximale omvang blijven, kunnen de individuele bestemmingsreserves op basis hiervan vastgesteld worden.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk formuleren we de conclusies en aanbevelingen. Deze zijn opgesteld vanuit het doel van het onderzoek: inzicht geven in de gemeentelijke reserves, de kwaliteit van de informatiepositie van de Eindhovense gemeenteraad en identificeren van richtingen van verbetering. (zie paragraaf 1.2)

De afbakening van het onderzoek betreft de kaderstelling, werking en strategische sturing op reserves. Op deze drie onderzoeksgebieden zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Om te beginnen wordt met de hoofdconclusie antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag.

6.2 Hoofdconclusie

In dit onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre de reserves doelmatig en doeltreffend worden ingezet. In een zestal deelvragen is dit nader geformuleerd. (zie paragraaf 1.2)

Samenvattend is de hoofdconclusie:

Uit het onderzoek naar de wijze waarop in de periode 2014-2018 is gestuurd op en met de reserves blijkt dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze sturing slechts gedeeltelijk voldoet. Zeker aangaande het weerstandsvermogen is de sturing te beperkt.

Toelichting op de hoofdconclusie:

De kaderstelling voldoet weliswaar aan het BBV, maar is onvoldoende richtinggevend voor de uitvoering en biedt onvoldoende handvatten om te kunnen sturen op de reserves.

De werking van de bestemmingsreserves zijn conform de vastgestelde kaders, maar de raad wordt met de verstrekte informatie niet in positie gebracht om strategisch te sturen op (het totaal aan) bestemmingsreserves.

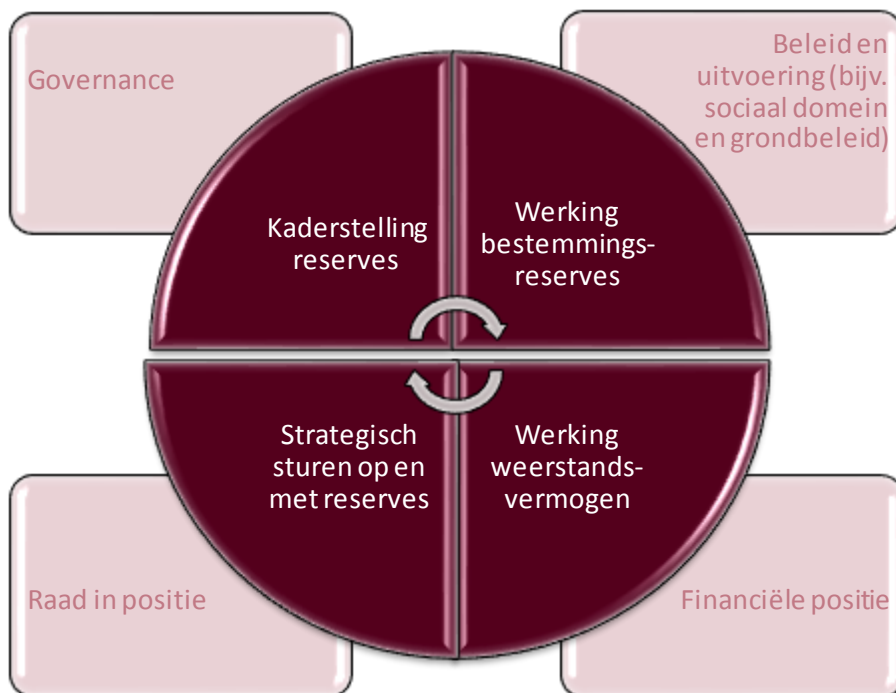
Raad en college zijn verder niet in staat gebleken om het weerstandsvermogen op het door de raad bepaalde noodzakelijke niveau te houden. Dit komt vooral door de tekorten in het sociaal domein. Volgens de door de raad vastgestelde norm zou het weerstandsvermogen € 89 mln moeten bedragen. Feitelijk is er volgens de begroting 2018 € 46 mln beschikbaar.

Risico's worden niet altijd volledig berekend en de risico's van het sociaal domein worden bij de begroting 2018 niet geheel meegeteld bij het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen. Het gaat om een risico van maximaal € 10 mln. De raad was hiervan op de hoogte, ook op aangegeven van de raads werkgroep Duisenberg, maar heeft de begroting 2018 daarop niet bijgesteld noch heeft op een andere manier geïntervenieerd.

Met de huidige aanpak en gegeven de financiële situatie, is het aannemelijk dat het weerstandsvermogen op korte termijn niet op het vastgestelde niveau komt. Dit is aannemelijk omdat dit afhankelijk is van een volledig slagen van een maatregelenpakket bij een nu bepaalde maximale, maar onzekere prognose van de verwachte tekorten in het sociaal domein. Daarnaast zijn er ook andere risico's die een bedreiging vormen voor het weerstandsvermogen.

Het onderzoek richt zich op de kaderstelling met betrekking tot de reserves, de werking van de reserves en het strategisch sturen op en met reserves. In onderstaande figuur, zoals opgenomen in hoofdstuk 1, is dit weergegeven. Onder deze aspecten liggen besturingsvraagstukken die gemeentebreed spelen:

- Governance
De wijze waarop verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld tussen raad, college, sectoren en de positie daarbij van control.
- Beleid en uitvoering
De opzet en werking van beleid, bijvoorbeeld het sociaal domein en het grondbedrijf.
- Financiële positie van de gemeente Eindhoven
Het totaaloverzicht op en inzicht in de gemeentelijke financiën.
- Raad in positie
De mogelijkheden van de raad om zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen in te vullen.



Figuur 4. Focus van het onderzoek en onderliggende besturingsaspecten

Alhoewel het onderzoek zich niet richt op deze onderliggende besturingsvraagstukken, zijn deze wel relevant gebleken voor de strategische sturing op en met reserves. Zo zijn de uitgaven in het sociaal domein (beleid en uitvoering) nog niet zodanig beheersbaar dat een beroep op het weerstandsvermogen in de nabije toekomst is uitgesloten. In de recente raadsinformatiebrief van 3 april 2018 wordt aangegeven dat er fors bijgestuurd moet worden om de financiën in het sociaal domein weer in de grip te krijgen.

Ook geeft het onderzoek duidelijke indicaties dat de governance nog niet zodanig is dat de kwaliteit en integraliteit van het risicomanagement, en breder het financiële bewustzijn, in voldoende mate is geborgd. En dat de raad nog niet voldoende in staat wordt gesteld om de kaderstellende en controle-

rende rol waar te maken. Wanneer de raad wel de benodigde informatie krijgt, wordt daar in onvoldoende mate vervolg aangegeven door bij- of aan te sturen.

Het onderzoek richt zich, als gezegd, primair op de sturing op en met reserves. Om dit te kunnen verbeteren, is het echter noodzakelijk dat de onderliggende besturingsaspecten op orde zijn. Het alleen aanpassen van de norm voor het weerstandsvermogen of de nadere onderverdeling van algemene reserves of bestemmingsreserves (zie hoofdstuk 5), zijn bijvoorbeeld niet voldoende om daadwerkelijk grip te krijgen op de onderliggende risico's. Daarvoor moet ook het risicobewustzijn bij raad, college en organisatie en het handelen daarnaar op orde zijn. Aan de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek, geschetst in het vervolg van dit hoofdstuk, gaat dan ook de aanbeveling vooraf dat de raad, het college en de organisatie over de volle breedte van besturingsaspecten werk te verzetten hebben om die op niveau te krijgen en te houden. Dat is een cruciale randvoorwaarde om de strategische sturing op en met reserves te kunnen realiseren.

6.3 Conclusies

De conclusies zijn in deze paragraaf samengevat. De toelichting vindt u in de voorgaande hoofdstukken en met name in de paragrafen over de toetsing aan het normenkader.

Kaderstelling reserves

Het instellen, opheffen, vrijvallen, toevoegen, onttrekken en aanhouden van reserves raakt het budgetrecht van de gemeenteraad. De kaderstelling met betrekking tot de reserves is in overeenstemming met het BBV. Deze kaderstelling voldoet verder gedeeltelijk aan de normen:

- 1) De kaders voor bestemmingsreserves dateren van 2013. Er zijn zeven algemene criteria waaraan elke reserve bij de reserveringsvoorstellen getoetst wordt. Er zijn geen passende criteria geformuleerd over de omvang van bestemmingsreserves³¹ en de bestaande criteria zijn onvoldoende concreet uitgewerkt waardoor ze ontoereikend richtinggevend zijn voor de uitvoering.
- 2) Sinds 2012 bestaat de norm voor het weerstandsvermogen, die is nu 10% van het begrotingstotaal. Deze is niet onderbouwd en niet eenduidig gerelateerd aan de risico's. De gemeenteraad heeft de ambtelijke nota over risicomangement – die qua opzet voldoet – niet bekrachtigd.
- 3) De informatievoorziening naar de raad is gebaseerd op de reguliere P&C cyclus en de reserveringsvoorstellen. Er zijn geen informatiekaders over de naleving van spelregels, of de raad keuzes wil hebben bij reserves en hoe de integrale afweging van reserves moet plaatsvinden.

Werking bestemmingsreserves

Bij de werking van bestemmingsreserves staat de actualisatie van en besluitvorming over reserves door de raad op meerdere momenten in het jaar centraal.

- 4) De instelling van reserves is conform de vastgestelde huidige kaders. De raad krijgt hierbij overigens geen keuzes voorgelegd, omdat dit ook niet is afgesproken (zie conclusie 3).
- 5) Het beheer van de reserves is conform de vastgestelde kaders. De sectoren bepalen – binnen de spelregels – de omvang en beheer van reserves. De omvang van reserves kan daarom per sector verschillen.
- 6) De voeding en besteding vanuit reserves zijn conform de kaders, duidelijk aangegeven en worden getoetst aan de vastgestelde doelstellingen.

³¹ Anders dan een minimum van € 50.000 die niet in verhouding staat met de omvang van de totale exploitatie van Eindhoven.

- 7) De raad krijgt veel detailinformatie over reserves, maar niet zodanig (totalen, trends, op besluitvormingsmomenten) dat de raad in positie wordt gebracht om strategisch te sturen.

Werking weerstandsvermogen

De ontwikkeling en actuele stand van het weerstandsvermogen in relatie tot de risico's is bepalend voor de huidige financiële positie van Eindhoven. De beoordeling van het toekomstig weerstandsvermogen in relatie tot het risicomanagement is daarom cruciaal.

- 8) In 2018 voldoet de omvang van het weerstandsvermogen niet aan de vastgestelde norm. Volgens de door de raad vastgestelde norm zou het weerstandsvermogen € 89 mln moeten bedragen. Feitelijk is er volgens de begroting 2018 € 46 mln beschikbaar. Het is aannemelijk dat het weerstandsvermogen met de huidige aanpak en financiële situatie op korte termijn niet op het vastgestelde niveau komt.
- 9) Bij het risicomanagement worden niet alle risico's berekend. Voor zover de risico's van het sociaal domein zijn berekend, zijn deze niet geheel meegenomen bij het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen. Het gaat om een risico van maximaal € 10 mln. Uit interviews blijkt dat het risicobewustzijn niet voldoende is. Er is onvoldoende – gezien de situatie in Eindhoven – centrale sturing zodat de kwaliteit van het risicomanagement onder druk staat. Daarbij zijn er nadrukkelijk vraagtekens bij het begrote effect van de beheersmaatregelen in het sociaal domein.
- 10) De raad wordt weliswaar conform de kaders geïnformeerd, maar omdat deze niet passen bij de huidige situatie, is de raad niet goed in positie om bij te sturen en te anticiperen op de toekomst.

Strategisch sturen op reserves

Het is van groot belang dat de raad in positie komt om strategisch te sturen. Samengevat zijn de mogelijkheden en de conclusies voor Eindhoven:

- 11) Sturen op de bestemmingsreserves. Vooral het goed overwegen of heroverwegen bij het instellen of behouden van reserves kan aan betekenis winnen. De informatievoorziening voor deze integrale overweging is op dit moment niet op niveau.
- 12) Sturen op de algemene reserves oftewel het weerstandsvermogen. Dit kan door normstelling met betrekking tot de omvang van het weerstandsvermogen, goed risicomanagement, borging in governance en bestuur, en meerjarige informatievoorziening. Op al deze onderdelen is verbetering mogelijk en nodig. Zie eerder de conclusies 9 t/m 11.

6.4 Aanbevelingen

De aanbevelingen in deze paragraaf volgen de nummering van de conclusies. De toelichting hierop vindt u enerzijds in de paragrafen over de toetsing, maar vooral ook in het hoofdstuk 5: Strategisch sturen op reserves.

Kaderstelling

Versterk als raad de kaderstelling zodat deze past bij de huidige situatie. De onderdelen zijn:

- 1) Actualiseer de kaders voor de bestemmingsreserves. Formuleer passende minimum en maximum grenzen. Concretiseer de kaders en de bijbehorende criteria zodanig dat deze voldoende richtinggevend zijn voor de uitvoering. Stuur, met kaders, ook in totaliteit op aantal en omvang van de totale reservepositie.

- 2) Actualiseer de kaders voor het weerstandvermogen. Koppel hierbij de norm aan de risico's door de beschikbare weerstand-standscapaciteit te relateren aan de benodigde weerstandscapaciteit. Herijk als raad de norm voor de omvang van het weerstandsvermogen. Idealiter wordt hierbij aangesloten op de normeringsystematiek die is ontwikkeld door het NAR. (zie 5.3.2). Cruciale randvoorwaarden om dit te kunnen doen, zijn dat eerst het risicobewustzijn en de risico-inventarisatie binnen de gehele organisatie op orde zijn. Ook moet de governance zodanig zijn vormgegeven dat in voldoende mate checks & balances zijn ingebouwd en er in voldoende mate gestuurd kan worden op de integraliteit en kwaliteit van te maken (financiële) afwegingen. Deze cruciale randvoorwaarden zijn nog niet op orde. Eerst moeten deze op niveau worden gebracht.
- 3) Zorg dat de kaders over de informatievoorziening passend en toereikend zijn op de momenten van besluitvorming over reserves en weerstandsvermogen. Dat betekent meer informatie op totalen (i.p.v. per reserve), en een zichtbare integrale afweging waarbij keuzes worden. Deze informatie is – naast andere behoeften van de raad – minimaal nodig voor adequate besluitvorming door de raad.

Werking bestemmingsreserves

Handhaaf de actualisatie en besluitvorming over de bestemmingsreserves. De volgende verbeteringen bevelen we aan:

- 4) Leg de raad enkele keuzes voor bij de instelling van reserves. Doe dit vooral op totaal niveau en beperkt op individueel niveau per reserve.
- 5) Behoud de eigen verantwoordelijkheid van de sectoren en zorg dat control beter in positie komt om een overkoepelende afweging te maken over de reserves van de sectoren in relatie tot de strategische opgaven en de ontwikkeling van het weerstandsvermogen. Een suggestie is om te werken met een bindend advies.
- 6) Behoud de toetsing van de besteding van reserves. Informeer de raad hier in hoofdlijnen op.
- 7) Ga over van detailinformatie per reserve naar informatie op totaal niveau (of per categorie reserves). Zorg dat dit op besluitvormingsmomenten beschikbaar is, en besteed aandacht aan deze besluitvorming.

Werking weerstandsvermogen

Beoordeel periodiek de toekomstige ontwikkeling van het weerstandsvermogen in relatie tot risicomanagement. Zorg dat de concerncontroller in een onafhankelijke en bepalende positie is om deze beoordeling diepgaand voor te bereiden. Neem in de beoordeling mee:

- 8) Bepaal hoe ver het huidige weerstandsvermogen af staat (verschilt) van de nieuw vast te stellen norm voor het weerstandsvermogen (zie aanbeveling 2).
- 9) Versterk het risicobewustzijn in de hele organisatie. Dat begint bij de raad en het college en moet ook zichtbaar zijn in de sectoren. Zorg voor meer centrale afweging/sturing bij de integrale verantwoordelijkheid van sectoren.³² Onderbouw en koppel de maatregelen in het sociaal domein aan verwachte financiële effecten. (En leg strategische keuzes aan de raad voor over de beleidsfilosofie in het sociaal domein.)
- 10) Informeer de raad over de uitkomsten van aanbeveling 8 en 9. Neem hiermee als raad de verantwoordelijkheid voor de financiële toekomst door striktere kaderstelling en passende duidelijke keuzes te maken.

Strategisch sturen op reserves

³² Integrale verantwoordelijkheid gaat hierbij ook over verantwoordelijkheid voor de risico's van de sector, maar ook over verantwoordelijkheid voor andere sectoren.

Hiervoor zijn al diverse aanbevelingen gedaan zodat meer gestuurd kan worden op reserves (en daarmee op de toekomstige financiële situatie van de gemeente Eindhoven). Als er ook stappen gemaakt worden in de besturingsvraagstukken die gemeentebreed spelen (zie paragraaf 6.2), kunnen de volgende suggesties ter versterking van het strategisch sturen door de raad overwogen worden:

- 11) Verdeel de bestemmingsreserves in categorieën. Naast specifieke bestemmingsreserves (sectoraal bepaald) zijn er dekkingsreserves, egaliseringsreserves en financieringsreserves (centraal te bepalen). Stel als raad criteria aan de omvang van deze categorieën en stuur meer per categorie dan per reserve.
- 12) Verdeel de algemene reserve in categorieën. Naast de algemene reserve voor het opvangen van de risico's uit de exploitatie kunnen reserves gevormd worden voor de risico's voor de grote bestuurlijke opgaven zoals het sociaal domein en het grondbedrijf. Hiermee is het beter mogelijk om de ontwikkeling van risico's per domein te relateren aan de daarvoor door de raad vast te stellen reserve. Als gezegd is hiervoor van belang dat de bredere besturingsaspecten in de gehele organisatie van de gemeente Eindhoven op voldoende niveau worden gebracht. Met betrekking tot deze aanbeveling speelt specifiek het borgen van integraliteit en samenhang op het geheel van de financiën door een sterkere centrale sturing door directie en concerncontrol.

Nadat de gedachtegang voor de raad hierover is gevormd is het zaak om dit nader uit te werken en in te vullen door de gemeentelijke organisatie zodat vervolgens de raad hier over kan besluiten.

6.5 Tot slot

De gemeente Eindhoven staat voor mooie en belangrijke strategische opgaven die de positie van de Brainport-regio nog verder kunnen versterken. Tegelijkertijd bevindt de gemeente zich in een lastige financiële situatie. Het weerstandsvermogen bevindt zich op een te laag niveau en niet uit te sluiten is dat de risico's in het sociaal domein een groter beroep op het weerstandsvermogen gaan doen dan eerder gedacht. Het vinden van de juiste balans tussen het realiseren van de opgaven en het financieel weerbaar houden van de gemeente is voor de toekomst van essentieel belang. De raad is aan zet om te sturen op deze balans en daartoe strategische keuzen te maken. Het college en de ambtelijk organisatie moeten de raad daarvoor goed in positie brengen en het financiële bewustzijn binnen de gemeente versterken. Dit is niet eenvoudig voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Wij verwachten met dit rapport en de conclusies en aanbevelingen dit beter mogelijk gemaakt te hebben. In alle gesprekken hebben wij ook ervaren dat er veel draagvlak is voor dit overstijgende belang van de gemeente Eindhoven. Wij vertrouwen er daarom op dat ieder vanuit zijn eigen rol in belangrijke mate bij kan dragen aan het Eindhovense belang.

Bijlage 1. Documentenlijst

Hieronder zijn alleen de belangrijkste documenten opgenomen. Daarnaast is er ook informatie verschaft in bijvoorbeeld mails en is informatie van openbare internetsites verwerkt.

Gemeente Eindhoven

1. Financiën Helder en op Orde. Bijlage de spelregels. December 2013
2. Begrotingen 2014, 2015, 2016, 2017 en 2018
3. Jaarrekeningen 2014, 2015 en 2016
4. Accountantsverslag 2016
5. 16/8/2013. Commissie notitie 'Betreft startnotitie over uitwerking spelregel Financiën helder en op orde: investeringen maatschappelijk nut'
6. Kadernota 2017
7. Managementletter 2017, Ernst & Young , 6 december 2017
8. Raadsvoorstel reserveringen 2015, 19/11/2015
9. Raadsvoorstel reserveringen 2016, 24/11/2016
10. Raadsvoorstel reserveringen 2017, 24/11/2017
11. Raadsvoorstel vaststellen begroting 2018, 19 september 2017
12. Raadsvoorstel verzameldossier juni 2017, oktober 2017 en december 2017
13. Doorlichting reserves 2015
14. Organisatiereglement , 13 maart 2014

Andere documenten en rapporten

1. Bestuurlijk rapport Reserves Economie, Rekenkamer Amsterdam, juli 2016
2. Nota reserve- en voorzieningen beleid 2016-2019, gemeente Helmond

Afkortingen

- BBV Besluit Begroting en Verantwoording
MPG Meerjaren Prognose Grondexploitaties (gebaseerd op BBV)

Bijlage 2. Interviewlijst

Interviews
1. J. Sanders & M. van Gent
2. A. Verbakel, concerncontroller
3. W. Seuren, wethouder financiën
4. M. Wilke, gemeentesecretaris en a.i. sociaal domein

Sessie met de raad:

30 januari 2018 Sessie met (een vertegenwoordiging van de) Raad

Bijlage 3. Ontwikkeling bestemmingsreserves

In de programmabegroting **2013** is in bijlage 5 een duidelijk totaal overzicht opgenomen van alle bestemmingsreserves.

In de begroting **2014** ontbreekt dit overzicht. Wel is genoemd dat de begroting in evenwicht is. Aangegeven is dat de reserves niet ingezet worden voor structurele uitgaven. De eindstand van de bestemmingsreserves is niet genoemd. Wel dat er per saldo € 29 mln onttrokken zal worden uit de reserves. Verder is genoemd dat er een reserve opgebouwd wordt (in een aantal jaren) van € 25 miljoen voor het sociaal domein.

In de begroting **2015** zijn de stortingen en onttrekkingen zichtbaar in de tabellen van baten en lasten. De eindstand bestemmingsreserves is niet zichtbaar. Er is net als in 2014 geen totaal overzicht van de bestemmingsreserve als bijlage opgenomen. Ook dit jaar is aangegeven dat de jaarlijks terugkerende lasten gedekt worden door jaarlijks terugkerende baten. Er wordt voldaan aan die norm. In 2015 is aangegeven: “Door de geplande inzet van reserves voor investeringen in maatschappelijk nut zal de totale reservepositie per saldo dalen”

In de begroting **2016** is aangegeven dat deze begroting sluitend is waarmee, zo wordt aangegeven, aan de norm wordt voldaan. Echter uit de incidentele mutaties saldireserve specifiek blijkt dat deze in 2016 terugloopt met € 5,7 mln (van € 9,5 mln naar € 2,8 mln). Hieruit blijkt dat de jaarlijks terugkerende lasten niet gedekt zijn door jaarlijks terugkerende baten. Verder is aangegeven dat € 17 mln gestort wordt in de reserves om “onder meer te sparen voor nieuwe projecten”. En wordt € 36 miljoen onttrokken aan eerder vastgestelde projecten, overigens zonder vermelding van deze projecten. Er is niet in een oogopslag zichtbaar welke projecten het betreft. In bijlage 8 zijn de reserves per stuk en in totaal wel opgenomen.

In de **kadernota 2017** krijgt de raad informatie over de reservepositie, zoals de stand van de bestemmingsreserves. In de begroting **2017** is aangegeven dat de begroting sluitend is. Uit de begroting blijkt dat het saldo van toevoegingen en onttrekkingen van de bestemmingsreserves per saldo € 4 mln is waarmee het totaal van deze reserves toeneemt tot € 97 mln. Het totaal van incidentele baten en lasten is per saldo € 7 mln negatief. De hierin opgenomen projecten hebben over het algemeen geen structureel karakter en worden gefinancierd met incidentele middelen.³³ Er is dan ook opgemerkt dat een bedrag van € 7,6 mln uit de reserves in de begroting is ingezet.³⁴ Wel is opgemerkt: “In de jaren daarna worden de reserves weer aangevuld.”

In de begroting **2018** is gesteld dat “in de praktijk de begroting sluitend is als een bedrag van € 19,5 mln aan maatregelen wordt gerealiseerd.” Gezien de tegenvallers in het sociaal domein (zie verder hoofdstuk 4) is geen kadernota 2018 opgesteld.

³³ Begroting 2017, Bijlage 3

³⁴ Begroting 2017, blz. 17. 5,5 mln bij de kadernota en 2,1 mln bij de begroting zelf.