

BESTUURLIJK RAPPORT

# Reserves Economie

juli 2016

Rekenkamer Amsterdam





BESTUURLIJK RAPPORT

# Reserves Economie

juli 2016

**colofon**

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: Evert Visser RA (projectleider)  
drs. Daniëlle van der Wiel

De rapportage van het onderzoek Reserves bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en een onderzoeksrapport met bijlagen. Dit is het bestuurlijk rapport met daarin de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer.

## Samenvatting

Dit onderzoek gaat over de gemeentelijke reserves van Economie. Onze hoofdconclusie is dat de instelling van de reserves vaak niet zichtbaar en weloverwogen gebeurt, het beheer globaal gesproken op orde is en de informatievoorziening en transparantie beter kan.

*Instelling van de reserves gebeurt onvoldoende weloverwogen en transparantie ontbreekt*  
Het beleid van de gemeente Amsterdam bij het instellen van nieuwe reserves is 'nee, tenzij'. Als er andere mogelijkheden zijn om de uitgaven te dekken (bijvoorbeeld via de begroting, het heffen van retributies of het activeren en afschrijven van een investering), dan moeten die serieus worden overwogen. Dit gebeurt veelal onvoldoende transparant. We zien bij Economie dat reserves vaak worden gebruikt om de subsidieverstrekking voor een aantal jaren veilig te kunnen stellen. Als de subsidiebedragen per jaar verschillen of als het moment van subsidieverstrekking nog onduidelijk is, kan dit noodzakelijk zijn. Bij jaarlijks terugkerende subsidies van gelijke omvang is die noodzaak er eigenlijk niet. Toch worden ook dan soms reserves ingesteld. Bij een meer zorgvuldige afweging waren - gegeven het uitgangspunt 'nee tenzij' - waarschijnlijk andere keuzes gemaakt.

*Inzicht in vrije ruimte per reserve ontbreekt voor de gemeenteraad*  
Een kenmerk van een reserves is dat de gemeenteraad de bestemming van een reserve kan veranderen. In de praktijk rusten er echter op veel reserves al verplichtingen. Dat maakt de mogelijkheden om de bestemming te veranderen beperkt. In 2012 adviseerden wij in onze rekenkamerbrief *Verkenning gemeentelijke reserves* om in de jaarrekening en begroting de nog beschikbare vrije ruimte per reserve te vermelden. We zien dat de gemeenteraad nog altijd weinig informatie ontvangt over de mate waarin voor de middelen in de reserve verplichtingen zijn aangegaan.

*Resultaten jaarlijkse doorlichting reserves onvoldoende zichtbaar en evaluatie systeemreserves onvoldoende geborgd*

In de gemeentelijke beleidsnota *Reserves en Voorzieningen 2013* is aandacht voor heroverweging van reserves. Zo moet er jaarlijks een kritische doorlichting plaatsvinden. De informatie hierover - zoals uitdrukkelijk gewenst door de gemeenteraad - ontbreekt in de jaarrekening. De overige bestemmingsreserves worden na twee jaar opgeheven wat betekent dat er na twee jaar beoordeeld moet worden of dat ook mogelijk is. Wat ontbreekt is een structurele borging van een evaluatie van systeemreserves. Juist omdat deze voor onbepaalde tijd zijn ingesteld zou periodiek bekeken moeten worden of een reserve nog voldoende aansluit bij het beoogde doel en of de hoeveelheid middelen nog toereikend zijn om het doel te bereiken.

*Reserves dragen bij aan de resultaten van het programmaonderdeel Economie. In de begroting en jaarrekening worden deze bijdragen niet verder gekwantificeerd.*

In de bijlage 'Reserves' in de gemeentelijke begroting en jaarrekening worden de onttrekkingen veelal toegelicht door een opsomming te geven van de activiteiten die daarmee worden gefinancierd. De beoogde en gerealiseerde activiteiten zelf zijn opgenomen in het programmaonderdeel Economie. Het inzicht in hoeverre de betreffende activiteiten een bijdrage aan de geformuleerde beleidsdoelstellingen leveren, kan slechts indirect worden afgeleid uit de vermelde doelindicatoren in het programmaonderdeel Economie.

*Gemeente onvoldoende zorgvuldig met begrotingswijzigingen*

Als er bij een voordracht of planning- en controldocument wordt ingestemd met het opheffen of instellen van reserve of de reserve te gebruiken voor bepaalde doeleinden dan moet ook een expliciet besluit worden genomen de begrotingsbedragen te wijzigen. Het blijkt dat hier in 2015 in het programmaonderdeel Economie niet zorgvuldig mee is omgegaan. De jaarrekening wordt hierdoor minder geschikt om als verantwoordingsdocument en (bij-)sturingsinstrument dienst te doen.

*Aanbevelingen*

1. Overweeg zorgvuldig of reservevorming noodzakelijk is en maak deze overweging inzichtelijk.
2. Maak voor de gemeenteraad inzichtelijk voor welk deel van de reserves de bestemming nog vrij besteedbaar is.
3. Besteed periodiek en systematisch aandacht aan de evaluatie van de reserves.
4. Zorg dat alle raadsbesluiten met een financiële impact worden meegenomen in de begroting of begrotingswijziging.
5. Probeer de informatie in begroting en jaarrekening over reserves en gereserveerde middelen continu te verbeteren.
6. Voeg alle beschikbare middelen voor AMS samen in één reserve en bewaak de juiste besteding.

*Bestuurlijke reactie*

Het college van burgemeester en wethouders heeft gereageerd op de zes aanbevelingen van de rekenkamer. Het college heeft vijf aanbevelingen overgenomen en een niet. Van de vijf overgenomen aanbevelingen is niet altijd even duidelijk hoe het college die gaat uitvoeren. De rekenkamer heeft op de reactie van het college gereageerd in een nawoord.

Op de volgende pagina laten we de correcte werkwijze zien bij bestemmingsreserves aan de hand van een infographic.

# Werkwijze bestemmingsreserves

Wat is de correcte werkwijze en wat zijn de rollen van gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie?



## 1. Overweging: Reserve instellen?



Ambtelijke organisatie / college / gemeenteraad

De volgende zaken worden afgewogen:

- Zijn bestuurlijke doelstellingen helder?
- Is een reserve het beste instrument of kan het ook anders?
- Systeemreserve (onbepaalde tijd) of overige reserve (bepaalde tijd)?
- Zijn het bestedingsplan en de benodigde omvang helder?



Ja

Nee



Een reserve is niet het juiste instrument. Er zal geen reserve ingesteld worden. Eventueel andere financieringswijze.



## 2. Reserve instellen



Gemeenteraad

De volgende zaken moeten helder zijn:

- Doel van de reserve
- Beoogde omvang
- Bestedingsplan
- Systeem- of overige reserve



## 3. Beheer van reserve



Ambtelijke organisatie / college

### Organiseren:



- Regels voor gebruik vastleggen
- Zicht op beoogde bestedingen en vrije ruimte
- Storten en onttrekken: regels worden gevolgd
- Beheersing van de risico's

### Gebruiken:



- Besteding is conform het doel
- Wijze van besteding is volgens de regels

### Gemeenteraad informeren:



- Inzicht geven in gespecificeerd verloop
- Inzicht geven in belangrijke redenen van afwijkingen

- Inzicht geven in resultaten van reserves: wat is bereikt?
- Inzicht geven in vrije ruimte: wat is nog te besteden?

### Informeren op vaste momenten



Standaard twee keer per jaar: bij de begroting en bij de jaarrekening.

### Tussentijds informeren (indien nodig)



Bij afwijkingen is het belangrijk om de raad direct te informeren, conform actieve informatieplicht college.



## 4. Heroverweging: Behouden of opheffen?



Ambtelijke organisatie / college / gemeenteraad

### Bij reserve voor onbepaalde tijd:

- Jaarlijkse toets: is de reserve nog nuttig?
- Iedere vijf jaar algemene evaluatie (advies Rekenkamer)

### Bij reserve voor bepaalde tijd:

- Jaarlijkse toets: is de reserve nog nuttig?
- De reserve vervalt automatisch na de looptijd van de reserve (2, 5 of 10 jaar)





## Leeswijzer

Voor u ligt het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam (rekenkamer) van het onderzoek naar reserves Economie.

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre zijn de reserves van Economie adequaat ingesteld, beheerd en gebruikt en in hoeverre is de informatievoorziening over deze reserves aan de gemeenteraad toereikend.

Het volledige rapport van de rekenkamer bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2).

Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

In dit deel - het bestuurlijk rapport - geeft de rekenkamer in hoofdstuk 1 de aanleiding van het onderzoek weer, in hoofdstuk 2 volgt een beschrijving van de belangrijkste bevindingen en in hoofdstuk 3 staat de hoofdconclusie, analyse en aanbevelingen. In hoofdstuk 4 is de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders en het voorwoord van de rekenkamer opgenomen.



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1	Aanleiding	11
1.2	Doelstelling en onderzoeksvraag	12
1.3	Afbakening	12
1.4	Onderzoeksaanpak	14
<b>2</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>17</b>
2.1	Instelling: volgen van richtlijnen en afwegingen onvoldoende zichtbaar	17
2.2	Beheer: redelijk op orde, evaluaties kunnen beter	18
2.3	Voeding en gebruik: inzicht is onvoldoende transparant	20
2.4	Informatievoorziening: onvoldoende op orde	21
<b>3</b>	<b>Analyse en aanbevelingen</b>	<b>25</b>
3.1	Hoofdconclusie	25
3.2	Analyse en aanbevelingen	25
<b>4</b>	<b>Bestuurlijke reactie en nawoord</b>	<b>31</b>
4.1	Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders	31
4.2	Nawoord rekenkamer	35



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In 2012 heeft de rekenkamer Amsterdam een verkenning uitgevoerd naar gemeentelijke reserves. Uit deze verkenning bleek dat de aard en omvang van bestemmingsreserves<sup>1</sup> sterk variëren. Eind 2011 had de gemeente ruim 200 bestemmingsreserves met een omvang van in totaal bijna € 2 miljard.

De rekenkamer concludeerde in de verkenning dat de informatie in de jaarrekening over de afzonderlijke reserves kon worden verbeterd. Zo was er veelal geen informatie beschikbaar over de vrije ruimte binnen de reserves. Ook werd weinig informatie verstrekt over de resultaten van de activiteiten die via reserves worden gefinancierd. De raad is hierdoor niet in staat om aan de hand van de jaarrekening te beoordelen in hoeverre reservemiddelen kunnen vrijvallen dan wel of de omvang van reserve toereikend is om de doelen te bereiken. Het college heeft enigszins terughoudend gereageerd op de aanbeveling van de rekenkamer om bij de begroting en de jaarrekening inzicht te geven in de vrije ruimte van reserves. In het nawoord heeft de rekenkamer het belang benadrukt dat de raad inzicht krijgt in de vrije ruimte, maar dat dit inzicht ook op een andere manier kan worden gegeven, bijvoorbeeld via een webapplicatie.<sup>2</sup>

De bevindingen uit de verkenning waren voor de rekenkamer aanleiding om in 2013 een onderzoek te starten naar het beheer en gebruik van reserves. Gekozen werd voor reserves van het gemeentelijk organisatieonderdeel Economie (toen nog Dienst Economische Zaken). Aanleiding voor deze keuze vormden enkele opmerkingen van de gemeentelijke accountantsdienst ACAM in de controleverslagen bij de jaarrekeningen 2009 en 2010 van de Dienst Economische Zaken over de onjuiste wijze waarop is omgaan met bepaalde reserves.<sup>3</sup> Ook speelde mee dat ACAM sinds 2007 in de controleverslagen aandacht vroeg voor een betere beschrijving van bedrijfsvoeringsprocessen en -procedures. ACAM constateerde in 2010 wel dat Economie Zaken op dat gebied voortgang had geboekt maar benadrukte ook het belang van een blijvende actualisatie en interne controle op de naleving daarvan. Daarnaast speelden

---

<sup>1</sup> Een bestemmingsreserve is bedoeld voor specifieke door de gemeenteraad bepaalde doelen. Naast bestemmingsreserves heeft de gemeente nog een algemene reserve. Zie de nota *Sturen op balans*, 2013 van de directie Middelen en Control, p. 84.

<sup>2</sup> Het informeren van de raad via internet over alle aspecten van reserves (en voorzieningen) werd door het college geopperd als mogelijkheid. In het nawoord heeft de rekenkamer aangegeven het een goed idee te vinden als de betreffende informatie via internet beschikbaar zou komen.

<sup>3</sup> Zo vermeldde ACAM dat EZ bij zijn jaarrekeningen 2009 en 2010 een erratum had uitgebracht. Daarmee was de vrijval van en de dotatie aan enkele reserves gecorrigeerd waarover nog geen besluitvorming door de gemeenteraad had plaatsgevonden. In deze jaarrekeningen werden echter in diverse cijfers en toelichtingen nog wel verwezen naar deze vrijval en dotatie.

bij de keuze ook de onderzoekssuggesties van raadsfracties en de gewenste evenwichtige spreiding om beleidsterreinen te onderzoeken, een rol.

## 1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

### *Doelstelling*

Doel van dit onderzoek is om na te gaan in hoeverre de reserves van Economie adequaat zijn ingesteld en adequaat worden beheerd.<sup>4</sup> Om dit te beoordelen kijken we naar de instelling, het beheer, de voeding en het gebruik van de reserve en de verantwoording daarover aan de gemeenteraad.

### *Centrale onderzoeksvraag*

In hoeverre zijn de reserves van Economie adequaat ingesteld, beheerd en gebruikt en in hoeverre is de informatievoorziening over deze reserves aan de gemeenteraad toereikend?

De daarbij passende deelvragen zijn:

1. In hoeverre zijn de reserves op adequate wijze ingesteld?
2. In hoeverre is het beheer van de reserve op een adequate wijze georganiseerd?
3. In hoeverre vindt de voeding en het gebruik van de reserves plaats binnen helder vastgestelde kaders?
4. In hoeverre is de informatievoorziening over de reserves aan de gemeenteraad, vanuit het oogpunt van de kaderstellende en controlerende rol, op orde?

## 1.3 Afbakening

Voor het onderzoek hebben we van Economie willekeurig acht reserves geselecteerd. Dat is een groot deel van het totaal aantal reserves bij Economie. Het gaat om de volgende reserves:

- Fonds Ontwikkelingsmaatschappij (FOM)
- Holland Casino
- Amsterdam Economic Board
- Cofinanciering Boardprojecten
- International Broadcasting Convention (IBC)
- Economische Versterking Pro Congres
- Amsterdam Metropolitan Solutions (AMS)
- Proceskosten AMS

---

<sup>4</sup> Bij de start van het onderzoek was Economische zaken nog een zelfstandige dienst met een eigen begroting en jaarrekening die geconsolideerd werden opgenomen in de gemeentebegroting cq gemeenterekening. Als gevolg van de ambtelijke reorganisatie per 1 januari 2015 is het inhoudelijke deel van de dienst Economische Zaken grotendeels overgegaan naar de rve Economie (Resultaatverantwoordelijke Eenheid Economie van het cluster Ruimte en Economie). De ondersteunende afdelingen zijn overgegaan naar de cluster Bedrijfsvoering.

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de reserves, het jaar van instelling, het soort reserve, het doel en een indicatie van de omvang van de reserve.

Tabel 1.1 – Overzicht beoordeelde reserves Economie

Reserve	Jaar van instelling	Soort reserve <sup>5*</sup>	Doel <sup>6</sup>	Omvang einde 2014 / einde 2015 <sup>7</sup>
Fonds Ontwikkelingsmaatschappij (FOM)	1985	S	Voor deelname in rechts-personen die bedrijfsactiviteiten ontplooiën met een structuurversterkende uitstraling. Voor het leveren van een bijdrage in de voorbereidings- en aanloopkosten die (kunnen) leiden tot de eerder genoemde bedrijfsactiviteiten. Voor de kapitaallasten volgend uit de kapitaalinvesteringen. Voor vestigingsbijdragen voor buitenlandse bedrijven. Het fonds kan aan gesproken worden voor actualiteiten passend binnen de doelstelling.	1.713.142/ 2.204.894
Holland Casino	2004	S	De reserve is gevormd in samenspraak met Holland Casino en wordt gevoed vanuit de bezoekersafdracht. Gezamenlijk met de gemeente worden hier projecten uit gefinancierd die als doel hebben om de (marketing) doelen van zowel Holland Casino als van de gemeente te verwezenlijken.	527.384/ 617.308
Amsterdam Economic Board	2011	S	Het dekken van de uitvoering van de agenda van de Amsterdam Economic Board.	-/ -
Cofinanciering Boardprojecten	2012	OB	Voor de cofinanciering van de uitvoering van de agenda van de Amsterdam Economic Board.	2.065.125/ 0
International Broadcasting Convention	2011	OB	Ter dekking van de kosten van het IBC congres in de RAI in de jaren 2015 en 2016.	300.000/ 0

<sup>5</sup> Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Raadsbesluit, *Instemmen met aanwijzen van systeemreserves en evaluatie van overige bestemmingsreserves*, 18 december 2013.

<sup>6</sup> Doelen zijn overgenomen uit de Begroting 2016 van de gemeente Amsterdam, m.u.v. de reserves Amsterdam Economic Board en Cofinanciering Boardprojecten, daarvan zijn de doelen overgenomen uit de jaarrekening 2014.

<sup>7</sup> Gemeente Amsterdam, *Jaarrekening 2014*, p. 509-510; *Jaarrekening 2015*, p. 520-522.

Reserve	Jaar van instelling	Soort reserve <sup>5*</sup>	Doel <sup>6</sup>	Omvang einde 2014 / einde 2015 <sup>7</sup>
(IBC)				
Economische Versterking Pro Congres	2013	OB	Voor de bijdrage aan de Stichting Amsterdam Marketing in de jaren 2015 en 2016. De bijdrage wordt ingezet ter bevordering van congressen in de Amsterdamse regio.	900.000 / 450.000
Amsterdam Metropolitan Solutions	2013	OB	Voor de dekking van het <i>Final Contract</i> ter realisering van het Amsterdam Metropolitan Solution. De besteding vindt plaats in de jaren 2014 tot en met 2023. <sup>8</sup>	14.060.188 / 10.966.259
Proceskosten AMS	2013	OB	Ter dekking van de externe proceskosten in de periode 2015 tot en met 2023 in het kader van de realisering van het Amsterdam Metropolitan Solution.	400.000 / 0

\* S = systeemreserve; OB = Overige bestemmingsreserve.

#### 1.4 Onderzoeksaanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we per reserve informatie opgevraagd bij Economie. Ook hebben we delen van de achterliggende administraties en projectdossiers gecontroleerd om een beeld te krijgen van het beheer van de reserves in de praktijk. Daarnaast is informatie verkregen door interviews, documentanalyse en bestudering van openbare bronnen, zoals de jaarstukken van de gemeente Amsterdam. Om het gebruik en beheer goed te kunnen beoordelen hebben we voor iedere reserve tenminste één post per jaar meer diepgaand onderzocht.

Bij de beantwoording van onze onderzoeksvragen hebben we het volgende normenkader gehanteerd.

Tabel 1.2 - Normenkader

Norm	Toetsaspecten
1. In hoeverre zijn de reserves op adequate wijze ingesteld?	
1.1 De raad heeft ingestemd met de instelling van de reserve;	<ul style="list-style-type: none"> <li>Een specifiek raadsbesluit of via de begrotingscyclus.</li> </ul>
1.2 De instelling van de reserve	<ul style="list-style-type: none"> <li>De instelling voldoet aan vereisten volgens de</li> </ul>

<sup>8</sup> RB afd 1 nr 225 van 13 maart 2014.



Norm	Toetsaspecten
voldoet aan de regelgeving van de gemeente Amsterdam;	<p><i>Beleidsnota Reserves en Voorzieningen.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nadere bepalingen voor systeemreserves en overige bestemmingsreserves</li> </ul>
1.3 De gemeente heeft een bewuste keuze gemaakt om te kiezen voor het instrument reserve.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vóór het instellen van de reserve zijn alternatieve instrumenten overwogen om het doel te realiseren.</li> <li>Deze overwegingen zijn inzichtelijk.</li> </ul>
<b>2. In hoeverre is het beheer van de reserve op een adequate wijze georganiseerd?</b>	
Er zijn voor de reserve algemene of specifieke regels van toepassing voor het besteding van de reserve.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procedures voor besteding uit de reserve zijn opgesteld. Indien deze afwijken van de algemene regels.</li> </ul>
De reserve wordt periodiek geëvalueerd.	<ul style="list-style-type: none"> <li>De reserves wordt minimaal een keer in de twee jaar heroverwogen.</li> <li>In de laatste vijf jaar een evaluatie uitgevoerd, waarbij aandacht is besteed aan de toevoegingen, onttrekkingen, stand en resultaten / relatie gemeentelijk beleid.</li> </ul>
De risico's omtrent de bestedingen uit de reserves worden adequaat beheerst.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er is aandacht voor de risico's, waarbij de aard en omvang voldoende duidelijk zijn (in jaarrekening/ begroting/ andere documenten).</li> <li>De gemeente heeft maatregelen getroffen om de risico's te beheersen.</li> <li>De gemeente ziet erop toe dat de maatregelen worden toegepast.</li> </ul>
<b>3. In hoeverre vindt de voeding en het gebruik van de reserves plaats binnen helder vastgestelde kaders?</b>	
De voeding van de reserve vindt plaats volgens de regels.	<ul style="list-style-type: none"> <li>De toevoegingen zijn in overeenstemming met de daarover genomen besluiten en afspraken.</li> <li>Indien met externe partijen specifieke regels over de toevoegingen zijn afgesproken, worden deze nageleefd.</li> </ul>
Het gebruik van de reserve is volgens de regels.	<ul style="list-style-type: none"> <li>De bestedingen passen binnen de doelstelling van de reserve.</li> <li>Bij het aangaan van de verplichting is aan de van toepassing zijnde regels voldaan (zoals bijvoorbeeld subsidiebesluit, inkoopcontract of opdrachtverlening).</li> <li>Als er sprake is van financiering voor een deelneming of garantstelling wordt dit goed bewaakt.</li> </ul>
De onttrekkingen aan de regels vinden plaats volgens de regels en worden goed toegelicht.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bij de onttrekkingen in de jaarrekening zijn de regels uit de nota beleidsnota <i>Reserves en Voorzieningen 2013</i> in acht genomen.</li> </ul>
<b>4. In hoeverre is de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de reserves toereikend vanuit het oogpunt van de kaderstellende en controlerende rol?</b>	
De informatie in de begroting en jaarrekening geeft de raad goed inzicht in de reserves.	<ul style="list-style-type: none"> <li>De richtlijnen uit het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten worden gevolgd.</li> <li>De richtlijnen uit de Beleidsnota reserves en</li> </ul>

Norm	Toetsaspecten
	<p>voorzieningen 2013 worden gevolgd.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De begroting en jaarrekening geven inzicht in de resultaten van de reserves.</li> <li>• De begroting en jaarrekening geven inzicht in de vrije ruimte van de reserves.</li> </ul>

## 2 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit ons onderzoek samengevat.

### 2.1 Instelling: volgen van richtlijnen en afwegingen onvoldoende zichtbaar

We hebben de instelling van de reserves beoordeeld door te kijken naar de volgende aspecten: Door wie en op welk moment is de reserve ingesteld; Zijn bij de instelling de richtlijnen uit de gemeentelijke regelgeving gevolgd en Was er bij de instelling sprake van een bewuste keus, waarbij een duidelijke afweging tussen alternatieven is gemaakt. Onderstaande tabel geeft een overzicht van onze oordelen per toetspunt.

Tabel 2.1- Oordeel instelling reserves

Reserve	Instelling door gemeenteraad	Instelling volgens gemeentelijke regelgeving	Keuze voor reserve is bewust/ transparant
FOM	●	●	●
Holland Casino	●	●	●
IBC	●	●	●
Economische Versterking Pro Congres	●	●	●
Amsterdam Economic Board	●	●	●
Cofinanciering Boardprojecten	●	●	●
AMS	●	●	●
Proceskosten AMS	●	●	●
● = voldoet (grotendeels) aan de norm; ● = voldoet in beperkte mate aan de norm; ● = voldoet niet of grotendeels niet aan de norm.			

*De reserves worden via de planning en controlcyclus ingesteld door de gemeenteraad, bij de instelling wordt de gemeentelijke regelgeving nog onvoldoende gevolgd*

Het instellen van een reserve is een middel om een doel te bereiken. In de beleidsnota *Reserves en Voorzieningen 2013* is vermeld dat voor de instelling van nieuwe reserves het principe van 'nee-tenzij' leidend is. In de beleidsnota *Reserves en Voorzieningen 2013* ligt vast dat uitsluitend de gemeenteraad een reserve kan instellen. Met alle onderzochte reserves heeft de gemeenteraad ingestemd. Dit is overwegend op een indirecte manier gebeurd bij het accorderen van de planning en control-producten, zoals de begroting, jaarrekening, kadernota, voor- en najaarsnota's. Een uitzondering hierop is de reserve FOM, deze reserve is met een specifiek instellingsbesluit ingesteld. Bij de instelling moet duidelijk worden aangegeven: doel, omvang, verplichtingen, en de jaren van besteding. We constateren dat slechts bij één van de onderzochte reserves - reserve International Broadcasting Convention - hieraan is voldaan. Bij andere reserves ontbreekt een of meer voorgeschreven informatie-elementen. Zo was het bijvoorbeeld bij het instellen van de reserve AMS niet duidelijk in welk jaren de bestedingen zouden plaatsvinden. Hierbij moet worden aangetekend dat de

meeste van de beoordeelde reserves al waren ingesteld voordat de beleidsnota *Reserves en Voorzieningen* was vastgesteld.

*Overweging om reserve in te stellen is niet inzichtelijk voor gemeenteraad*

Het uitgangspunt van het gemeentelijk beleid is 'nee, tenzij'. Dat betekent ons inziens dat voor de instelling van een reserve bewust moet worden overwogen of het instellen van de reserve de beste en de enige manier is om de middelen beschikbaar te houden en daarmee het doel te bereiken. Als er andere mogelijkheden zijn om de middelen beschikbaar te houden (bijvoorbeeld door het jaarlijks ten laste van de begroting te brengen, het heffen van retributies, het activeren van een investering), dan hebben die de voorkeur. Deze overweging moet ook inzichtelijk zijn voor de leden van de gemeenteraad, zodat zij hun kaderstellende en controlerende rol goed kunnen uitvoeren. Wij constateren dat de informatie over nieuw in te stellen reserves veelal summier in de planning en control-documenten wordt vermeld, terwijl er in de beleidsnota *Reserves en Voorzieningen 2013* hiervoor wel richtlijnen zijn opgenomen. Een bewuste overweging lijkt te ontbreken of wordt in ieder geval niet expliciet vermeld. De informatie voor de gemeenteraad is daardoor onvoldoende om een weloverwogen keuze te kunnen maken. De instelling van de reserve Amsterdam Economic Board illustreert de af en toe rommelige start van reserves. De reserve Amsterdam Economic Board is een paar jaar na instelling gesplitst in twee reserves, waarna snel daarna de reserves zijn opgeheven. De reservevorming was namelijk, omdat de middelen uit deze reserve ook van andere regionale partijen zijn, niet de geëigende vorm om de middelen beschikbaar te houden. Bij een 'weloverwogen' instelling had men zich dat al eerder kunnen realiseren.

## 2.2 Beheer: redelijk op orde, evaluaties kunnen beter

Het beheer van de reserves hebben we beoordeeld aan de hand van de algemene en specifieke regels die gelden voor de besteding van de reserves. Daarnaast hebben we gekeken in hoeverre de reserves periodiek worden geëvalueerd en of de risico die gerelateerd zijn aan de reserves voldoende worden toegelicht en beheerst. Tabel 2.2 geeft inzicht in onze oordelen per toetspunt.

Tabel 2.2 – Oordeel beheer reserves

Reserve	Regels voor besteding reserves zijn voldoende	Reserves worden periodiek geëvalueerd	Risico's gerelateerd aan reserves worden beheerst
FOM	●	●	●
Holland Casino	●	●	●
IBC	●	●	n.v.t.
Economische Versterking Pro Congres	●	●	n.v.t.
Amsterdam Economic Board	●	●	●
Cofinanciering Boardprojecten	●	●	n.v.t.
AMS	●	●	●

Reserve	Regels voor besteding reserves zijn voldoende	Reserves worden periodiek geëvalueerd	Risico's gerelateerd aan reserves worden beheerst
Proceskosten AMS	●	●	n.v.t.
<p>● = voldoet (grotendeels) aan de norm;  ● = voldoet in beperkte mate aan de norm;  ● = voldoet niet of grotendeels niet aan de norm.</p>			

#### *Periodieke evaluatie vindt nog weinig plaats*

Bij periodieke evaluatie van reserves kan onderscheid gemaakt worden tussen overige bestemmingsreserves en systeemreserves. De regel is dat overige bestemmingsreserves voor een duur van twee jaar worden ingesteld. De raad kan bij de instelling hiervan afwijken. Bij de *bestuursopdracht 'Opschonen Reserves'* heeft in 2015 een heroverweging plaatsgevonden voor de overige bestemmingsreserves die in 2013 waren ingesteld. In 2016 zal dit een vervolg krijgen.

Voor de systeemreserves is geen periodiek evaluatiemoment ingebed. In de beleidsnota *Reserves en Voorzieningen 2013* staat dat bij de jaarrekening bestaande reserves kritisch worden doorgelicht. Er wordt dan gekeken of de reserves nog wel nodig zijn voor het doel waarvoor ze oorspronkelijk zijn ingesteld en bij achterblijvende besteding wordt de inzet van middelen heroverwogen.

De raad heeft op 18 december 2013, aangeven dat "het college jaarlijks in de jaarrekening middels een redengevende verklaring van alle reserves omschrijft waarom ze (de reserves) in stand dienen te worden gehouden of kunnen vrijvallen, en de financiële en beleidsmatige gevolgen hiervan".<sup>9</sup> Aan dit besluit is echter bij de jaarrekening 2015 geen gevolg gegeven.

Deze jaarlijkse aandacht voor reserves bij de jaarrekening is zeker nuttig. Maar dat is niet hetzelfde als een grondige periodiek evaluatie. Het lijkt ons belangrijk dat systeemreserves minstens eens in de vijf jaar grondig worden geëvalueerd en de resultaten van de evaluaties ook met de raad worden gedeeld. Daarbij zijn ook aspecten belangrijk zoals de realisatie van de doelen, eventuele neveneffecten van het beleid, de kwaliteit van de procedures en de naleving daarvan. Een dergelijke periodieke doorlichting is op dit moment niet geborgd.

---

<sup>9</sup> Besluit 2013, 275/103, betreffende het instemmen met het aanwijzen van systeem reserves en evaluatie van overige bestemmingsreserves bij R2015, waarin het amendement van het raadslid de heer De Goede, is opgenomen.

### *Informatie over mogelijke risico's*

We verwachten dat de raad over mogelijke belangrijke risico's en getroffen beheersmaatregelen wordt geïnformeerd. Dit kan via de planning- en controldocumenten. Soms is vanwege de actieve informatieplicht van het college het gepast dat de raad eerder wordt geïnformeerd. Bij een beperkt aantal reserves is er sprake van wezenlijke risico's. Met betrekking tot Holland Casino wordt in de jaarrekening 2015 het risico benoemd dat de gemeente de jaarlijkse afdracht misloopt als het Rijk de Holland Casino's verkoopt. Over het risico van afwaardering van de gemeentelijke deelneming De Amsterdamse Compagnie, gefinancierd met gelden uit de FOM, is raad geïnformeerd via zowel planning en controlproducten als afzonderlijke brieven.

Over AMS wordt in de voordracht voor het *final contract* gemeld dat vanwege de daarin opgenomen "sluitende afspraken" de gemeente geen financieel risico loopt. In de ambtelijke reactie wordt als argument gegeven dat de gemeente geen financieel risico loopt omdat: "de middelen zijn voorhanden/gedekt".<sup>10</sup> Verder wordt daarbij vermeld dat het meer een maatschappelijk risico is (de beoogde effecten worden niet gerealiseerd). Om dat risico te migiteren heeft de gemeente de nodige beheersmaatregelen ingesteld, zoals het brede kwartaaloverleg met AMS. In de *final contract* en de *operational agreement* is geregeld dat gelden, onder voorwaarden, kunnen worden teruggevorderd als AMS niet aan zijn verplichtingen voldoet. De rekenkamer beschouwt AMS daarom zowel als een maatschappelijk als een financieel risico. In de jaarrekening 2015 wordt dit risico niet benoemd.

## **2.3 Voeding en gebruik: inzicht is onvoldoende transparant**

In het onderzoek hebben we bekeken of de voeding van de reserves volgens de regels plaatsvindt. Daarnaast hebben we voor het gebruik een aantal bestedingen per reserve beoordeeld. We hebben daarbij gekeken of de besteding aansluit bij het doel van de reserve en of de besteding volgens de regels is verlopen. Tenslotte beoordeelden we of de specifieke regels voor de onttrekking uit de reserves zijn gevolgd. Tabel 2.3 geeft inzicht in onze oordelen per reserve.

---

<sup>10</sup> Gemeente Amsterdam, 13 juni 2016, kenmerk EC 630, p. 5. Betreft reactie op voorgelegde nota van bevindingen Reserves Economie, van de rekenkamer.

Tabel 2.3 - Oordelen over de voeding en het gebruik in relatie tot de vastgestelde kaders

Reserve	Voeding van de reserve is volgens de regels	Gebruik van de reserve is volgens het doel en de regels	Onttrekking uit de reserve volgens de algemene richtlijnen van de gemeente
FOM	●	● ●	●
Holland Casino	●	● ●	●
Amsterdam Economic Board	●	● ●	●
Cofinanciering Boardprojecten	●	● ●	●
IBC	●	● ●	●
Economische Versterking Pro Congres	●	● ●	●
AMS	●	● ●	●
Proceskosten AMS	●	● ●	●

*Voeding en gebruik is overwegend volgens voorschriften*

De reserves zijn in veel gevallen eenmalig gevoed waarmee het geld voor een langere periode wordt veiliggesteld. De besteding vindt veelal in meerdere jaren plaats. Het gebruik van de reserves was overeenkomstig het doel waarvoor de reserves waren ingesteld.

*Subsidieverstrekingen uit reserves gebeurt niet altijd even transparant en zorgvuldig*

De middelen uit de reserves FOM, Holland Casino, Amsterdam Economic Board, Pro Congres en AMS worden gebruikt voor het verstrekken van subsidies. Bij FOM gebeurt dit incidenteel, bij de andere vier reserves is subsidieverstreking nagenoeg de enige vorm van besteding. Bij de beoordeling van de uitgaven bleek dat de subsidieverstreking niet altijd transparant, zorgvuldig en eenduidig heeft plaatsgevonden. Zo wordt er aan de subsidieverstreking uit de reserve Holland Casino vooralsnog weinig richtbaarheid gegeven, waardoor de beschikbare middelen mogelijk niet optimaal benut worden. Bij de bestedingen uit de reserve Pro Congres blijkt dat het geld wel wordt besteed aan het beoogde doel, maar welke activiteiten daarvoor worden uitgevoerd is niet transparant. Daarnaast is gebleken dat bij verschillende subsidies indieningstermijnen zijn overschreden. Bij de subsidieverlening aan AMS is het voorschot als subsidie verleend, zonder dat de voorwaarden daarvoor waren opgesteld of dat duidelijk was of er nu wel of niet BTW verschuldigd was.

**2.4 Informatievoorziening: onvoldoende op orde**

De informatievoorziening over reserves aan de gemeenteraad geldt op twee verschillende niveaus. Ten eerste is de kwaliteit van de standaardinformatie in de

begroting en jaarrekening relevant. De informatie-elementen die in die stukken minimaal moeten worden opgenomen staan in het BBV en de gemeentelijke beleidsnota *Reserves en Voorzieningen 2013*. Ten tweede is de informatievoorziening uit hoofde van de actieve informatieplicht van belang.<sup>11</sup> Dit betekent dat het college de raad – ongevraagd – alle informatie dient te verschaffen die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende taak. In ons onderzoek hebben we vooral gekeken naar de standaardinformatie die het college verstrekt in de begroting en jaarrekening.

*Kwaliteit standaardinformatie is verbeterd, op onderdelen wordt niet voldaan aan de BBV en de gemeentelijke voorschriften*

De kwaliteit van de standaardinformatie over reserves in de jaarrekening en begroting is de afgelopen drie jaar op onderdelen verbeterd. Vooral het overzicht reserves die als bijlage in de begroting is opgenomen is informatiever geworden. Echter het door het BBV voorgeschreven overzicht van structurele toevoegingen en onttrekkingen aan reserves ontbreekt in de begroting.<sup>12</sup>

*Suggestie wordt onterecht gewekt dat bestemming van reserves eenvoudig te wijzigen is, in de praktijk blijkt dat besteding van de reservemiddelen veelal al vastligt*

In de beleidsnota *Reserves en voorzieningen 2013* is aangegeven dat reserves als algemeen kenmerk hebben dat de gemeenteraad de vrijheid heeft de bestemming van de middelen te kunnen veranderen. Echter in de praktijk blijkt dit niet of slechts gedeeltelijk mogelijk omdat er reeds verplichtingen zijn aangegaan danwel dat de reserve een inkomensfunctie vervult.<sup>13</sup> Het opheffen of wijzigen van de reserves heeft dan direct nadelige gevolgen van de (meerjaren) begroting.

Om de gemeenteraad beter te faciliteren zou een duidelijk onderscheid zichtbaar moeten zijn tussen het deel van de reserve dat nog vrij besteedbaar is en het deel van de reserve waarvan de uitgaven vastliggen vanwege (harde) verplichtingen. We concluderen dat het inzicht dat de begroting en jaarrekening bieden over de ruimte binnen een reserve beperkt is. Slechts in een enkel geval wordt er informatie verschaft over bijvoorbeeld reeds aangegane verplichtingen. De raad is hierdoor niet goed in staat om aan de hand van de jaarrekening te beoordelen in hoeverre de reserve-

---

<sup>11</sup> Actieve informatieplicht aan de raad van het college en van de burgemeester (als bestuursorgaan) ligt vast in de artikelen 169, tweede lid en artikel 180-, tweede lid van de Gemeentewet.

<sup>12</sup> In de ambtelijke reactie van 13 juni 2016 is ons medegedeeld dat dit overzicht separaat aan de toezichthouder is toegezonden.

<sup>13</sup> Een reserve met een inkomensfunctie heeft tot doel om met de bespaarde rente (vanwege het aanhouden van de reserve) jaarlijks inkomen (=bespaarde rentebaten) te creëren voor de jaarlijkse exploitatie. Reserves voor de dekking van kapitaallasten (de jaarlijkse rente- en afschrijvingslasten van een investering) hebben min of meer een vergelijkbare functie. Het opheffen of wijzigen van zo'n reserve, voordat de administratieve levensduur van de investering is verstreken, heeft nadelige gevolgen voor de (meerjaren-)begroting. (Zie ook ons rapport *Verkenning gemeentelijke reserves*, november 2012).



middelen kunnen vrijvallen dan wel of de middelen in de reserve toereikend zijn om de doelen te bereiken.

*Resultaten van bestedingen uit reserves zijn beperkt inzichtelijk*

In de bijlage Reserves in de begroting en jaarrekening worden de onttrekkingen veelal toegelicht door een opsomming te geven van de activiteiten die daarmee worden gefinancierd. De begrote en gerealiseerde activiteiten zelf zijn opgenomen in het programmaonderdeel Economie. Het inzicht in hoeverre de betreffende activiteiten een bijdrage aan de geformuleerde beleidsdoelstellingen leveren, kan slechts indirect worden afgeleid uit de vermelde doelindicatoren. Voor een specifiek inzicht in de resultaten van de met de reserve gefinancierde activiteiten, is nader onderzoek nodig.

*Raadsbesluiten met financiële impact worden niet altijd vertaald in begrotingswijzigingen*

Het komt voor dat het college via afzonderlijke raadsvoorstellen of bij de voor- of najaarsnota de gemeenteraad verzoekt in te stemmen om een reserve te vormen of op te heffen. Een dergelijke instemming houdt niet automatisch in dat daarmee ook de begroting is gewijzigd. Hiervoor moet de raad een afzonderlijk besluit nemen. In dat besluit moet precies worden aangegeven om welke begrotingsposten het gaat inclusief de daarbij behorende bedragen. Het college heeft bij het vormen of opheffen van reserves een enkele maal vergeten een dergelijk besluit aan de raad voor te leggen. Als gevolg hiervan laat de jaarrekening verschillen zien tussen de *begrote* en de *gerealiseerde* stortingen of onttrekkingen. Ook de met de onttrekkingen gefinancierde uitgaven zijn dan niet begroot. Indien er wel uitgaven zijn gerealiseerd kan er dan formeel sprake zijn van een begrotingsonrechtmatigheid. Een ander gevolg is dat gepresenteerde verschillen tussen begrote en gerealiseerde bedragen in de jaarrekening geen eenduidig oorzaak hebben. De verschillen worden niet alleen verklaard doordat de uitvoering anders is verlopen dan de bedoeling was, maar ook doordat een opheffing of vorming van een reserve niet is begroot. De jaarrekening wordt hierdoor minder geschikt om als verantwoordingsdocument en (bij-)sturingsinstrument dienst te doen.

*Geen verantwoording over het Regionaal budget Economie MRA in begroting en jaarrekening*

Het Regionaal budget Economie MRA<sup>14</sup> bevat middelen die de gemeente Amsterdam beheert voor de regionale partners. Met deze middelen wordt de Board-uitvoeringsorganisatie en regionale programma- en projectactiviteiten gefinancierd. De reserve Amsterdam Economic Board is in 2014 opgeheven en de beschikbare middelen voor het regionaal budget Economie MRA worden verantwoord als balanspost *vooruitontvangen bedragen*. Voor de verantwoording van deze balanspost worden vrijwel dezelfde eisen gesteld als die voor reserves. Dat wil zeggen dat ook het

---

<sup>14</sup> Economie heeft ons medegedeeld dat het regionaal budget in de begroting 2017 zal worden aangeduid als regionaal budget Economie MRA. Gelet op dat er meerdere regionale budgetten zijn, hebben we deze benaming voor de duidelijkheid overgenomen in ons rapport.

verloop moet worden weergegeven en moet worden toegelicht (art.52a BBV). Dit is tot op heden niet gebeurd.

*Beschikbare middelen voor AMS nog in verschillende reserves en weinig transparant*

Naast de storting in 2014 van € 16 miljoen in de reserve AMS is er voor realisatie van het Amsterdam Institute for Advanced Metropolitan Solutions ook nog € 34 miljoen beschikbaar in de reserve Amsterdams Investeringsfonds (AIF). In 2015 is bij de reserve AIF niet vermeld welk bedrag voor AMS bestemd is. Dit maakt het voor de gemeenteraad niet meteen inzichtelijk om te zien hoeveel er voor AMS in totaal beschikbaar is. In de begroting 2016 is dit wel vermeld.<sup>15</sup>

Verder is de reserve proceskosten AMS in 2015 opgeheven en zijn de middelen overgeheveld naar de reserve AMS. Dit zijn middelen bestemd voor de kosten voor de externe evaluatie in 2019. Door de samenvoeging van deze twee reserves is er feitelijk een reserve in een reserve ontstaan. De doelomschrijving van de reserve AMS is hierop aangepast. De bedragen die voor de te onderscheiden activiteiten bestemd zijn, zijn niet vermeld.

---

<sup>15</sup> Gemeente Amsterdam, *Begroting 2016*, p. 420.

### 3 Analyse en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we onze hoofdconclusie weer over de mate waarin de reserves van economie adequaat zijn ingesteld, beheerd en gebruikt en in hoeverre de informatievoorziening over deze reserves aan de gemeenteraad toereikend is. Na de hoofdconclusie volgt een analyse van de belangrijkste bevindingen en formuleren wij aanbevelingen.

#### 3.1 Hoofdconclusie

Op basis van de bevindingen komen we tot de volgende hoofdconclusie.

De instelling van de reserves gebeurt veelal niet zichtbaar weloverwogen, het beheer is globaal gesproken op orde en de informatievoorziening en transparantie kan beter.

De hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende conclusies over de onderzochte deelaspecten:

1. Bij de instelling van reserves wordt niet inzichtelijk gemaakt welke alternatieven er zijn voor de financiering en waarom het college de voorkeur geeft aan het gebruik van een reserve.
2. Als je een reserve in de begroting of jaarrekening ziet staan is het moeilijk te beoordelen of in hoeverre die middelen nog vrij beschikbaar zijn en eventueel nog ingezet zou kunnen worden voor andere zaken.
3. De middelen van de reserves worden gebruikt voor het doel waarvoor ze bestemd zijn, maar de procedures worden niet altijd netjes gevolgd.
4. De reserves dragen bij aan de resultaten van het programmaonderdeel Economie. In de begroting en jaarrekening worden deze bijdragen niet verder gekwantificeerd.
5. De beschikbare regionale middelen voor het uitvoeren van het programma Economie MRA en het totaal aan beschikbare middelen voor Amsterdam Metropolitan Solutions (AMS) zijn niet transparant in begroting en jaarrekening weergegeven.

#### 3.2 Analyse en aanbevelingen

Met een specifieke bestemmingsreserves kan voor een langere periode geld veilig worden gesteld zonder al volledig zicht te hebben op het moment en de wijze van besteding. Een dergelijke vrijheid kan voor het bestuur en de politiek aantrekkelijk zijn, omdat die middelen dan niet worden betrokken bij de integrale afweging van beschikbare middelen tijdens een begrotingsbehandeling. Dit mag uiteraard niet ten koste gaan van de transparantie en de verantwoording. Daarom zijn een kritische houding bij het instellen van een reserve, goed inzicht in de stand van zaken, periodieke evaluatie en een gedegen informatievoorziening aan de gemeenteraad essentieel.

In 2012 hebben wij een verkenning uitgevoerd naar de werkwijze van de gemeentelijke reserves. We hebben naar aanleiding van die verkenning in een rekenkamerbrief (*Verkenning gemeentelijke reserves* van 5 november 2012) een aantal aanbevelingen gedaan om het inzicht voor de gemeenteraad in de reserves te verbeteren. Er zijn op onderdelen verbeteringen zichtbaar. Er is in 2013 een nieuwe beleidsnota *Reserves en Voorzieningen* vastgesteld en in de begroting en de jaarrekening is meer informatie over de reserves te vinden. Er zijn echter nog steeds verbeteringen noodzakelijk.

### *Stel reserves weloverwogen in*

De laatste jaren daalt het aantal reserves. Toch worden er ook nog steeds nieuwe reserves gevormd. Het beleid van de gemeente Amsterdam is 'nee, tenzij'. Als er andere mogelijkheden zijn om de uitgaven te dekken (bijvoorbeeld via de begroting, het heffen van retributies of het activeren en afschrijven van een investering), dan moeten die met andere woorden serieus worden overwogen.

Reserves worden vaak gebruikt om de subsidieverlening voor een aantal jaren veilig te kunnen stellen (FOM, Holland Casino, Pro Congres, AMS). Als de subsidiebedragen per jaar verschillen of als het moment van subsidieverstrekking nog onduidelijk is, zoals bijvoorbeeld bij de reserve AMS, kan dit noodzakelijk zijn. Bij jaarlijks terugkerende subsidies van gelijke omvang is die noodzaak er eigenlijk niet. Toch worden ook dan soms reserves ingesteld. Bij een meer zorgvuldige afweging waren - gegeven het uitgangspunt 'nee tenzij' - waarschijnlijk andere keuzes gemaakt. Wij constateren echter dat de instelling veelal niet weloverwogen gebeurt.

*Aanbeveling 1 – Overweeg zorgvuldig of reservevorming noodzakelijk is en maak deze overweging inzichtelijk*

Bij het instellen van een reserve moet duidelijk zijn waarom dit de voorkeur heeft boven andere mogelijke manieren om de uitgaven financieel te dekken. Deze argumentatie kan worden opgenomen in de bestuurlijke stukken die aan de raad worden voorgelegd op het moment dat een besluit tot reservevorming door de raad moet worden genomen.

### *Maak het voor de gemeenteraad inzichtelijk waar bij reserves de vrije ruimte zit*

In de beleidsnota *Reserves en Voorzieningen 2013* staat dat een kenmerk van een reserve is dat de gemeenteraad de bestemming van een reserve kan veranderen. In de praktijk rusten er op de besteding van veel reserves echter al verplichtingen. Reserves kunnen gevormd zijn om toekomstige rente- en/of afschrijvingslasten van gedane investeringen te dekken. Dat maakt de mogelijkheden om de bestemming te veranderen beperkt. Een dergelijke bestemmingswijziging heeft namelijk ook gevolgen voor de (meerjaren-)begroting. In de eerder genoemde rekenkamerbrief *Verkenning gemeentelijke reserves* adviseerden wij om in de jaarrekening en begroting de nog beschikbare vrije ruimte per reserve te vermelden. Op basis van dit onderzoek concluderen wij dat de gemeenteraad nog altijd weinig informatie ontvangt over de mate waarin voor de middelen in de reserve reeds verplichtingen zijn aangegaan.

Het college maakte indertijd in zijn reactie op deze aanbeveling duidelijk hier ook geen voorstander van te zijn. De raad heeft, zo was het argument van het college, bij de instelling van een reserve al besloten om middelen te bestemmen voor een specifiek doel. Het is, aldus het college vervolgens de verantwoordelijkheid van het college om na te gaan of reserves niet meer nodig zijn gegeven de wens van de raad en er dus 'vrije ruimte' is. Wij vonden dit niet een steekhoudend argument, maar we konden en kunnen vanuit pragmatische overwegingen wel begrip hebben voor het standpunt van het college om in jaarrekening en begroting niet systematisch de vrije ruimte in reserves aan te geven. In de begroting en jaarrekening kan immers nooit de meest actuele informatie opgenomen zijn. Daarnaast is het ook lastig om "vrije ruimte" op praktisch bruikbare wijze te definiëren. Wanneer is het geld niet meer vrij besteedbaar? Gaat het alleen om verplichtingen of zijn ook plannen redenen om de financiële middelen in de reserve als niet "vrij besteedbaar" aan te merken?

Voor de gemeenteraad is het echter van belang om te weten welke mate van vrijheid in handelen de nog aanwezige financiële ruimte biedt. Wij adviseerden daarom over de wijze waarop de vrije ruimte wordt bepaald in overleg met de gemeenteraad nadere regels vast te stellen.

*Aanbeveling 2– Maak voor de gemeenteraad inzichtelijk voor welk deel van de reserves de bestemming nog vrij besteedbaar is.*

In de rekenkamerbrief *Verkenning gemeentelijke reserves* gaven wij eenzelfde aanbeveling. De aanbeveling is toen na de reactie van het college als volgt geconcretiseerd: "Verstrek de raad regelmatig en systematisch via internet, actuele informatie over reserves aan de hand van het verloop en de voortgang van projecten (opstellen en uitvoering plannen), gedetailleerde informatie over beoogde en gerealiseerde resultaten en de mate van vrijheid in handelen die de nog aanwezige financiële ruimte biedt."

Wij zien, vanwege het inzicht dat daarmee aan de gemeenteraad kan worden geboden, voldoende aanleiding deze aanbeveling te handhaven. Daarbij gaat het ons om het vereiste inzicht. De exacte invulling laten we graag over aan het college.

*Periodieke evaluaties van reserves is relevant, een systematische aanpak is gewenst*

De gemeente Amsterdam kent vele reserves. Door het vaststellen van de beleidsnota *Reserves en Voorzieningen 2013* en met de bestuursopdracht '*Opschonen Reserves*' is er in 2015 aandacht geweest voor de heroverweging van reserves. Wij constateren dat de heroverweging meer gericht was op de (kortlopende) overige bestemmingsreserves dan op de (langdurige) systeemreserves. Met name bij systeemreserves bestaat het risico dat deze structureel meer middelen bevatten dan voor de doelstelling nodig is. We vinden het belangrijk dat ook het nut van systeemreserves periodiek wordt geëvalueerd. Hierbij kan worden nagegaan of (de omvang van) de reserve nog past bij het benodigde bestedingspatroon.

*Aanbeveling 3 – Besteed periodiek en systematisch aandacht aan de evaluatie van de reserves*  
Alle bestaande reserves moeten volgens de *Beleidsnota Reserves en Voorziening 2013* bij de jaarrekening kritisch worden doorgelicht. Wij adviseren om daarbij met name

aandacht te besteden aan de systeemreserves. Voor overige bestemmingsreserves is vastgelegd dat deze in principe na twee jaar worden opgeheven. Systeemreserves kunnen altijd worden gecontinueerd. Daarom zijn juist bij die reserves regelmatige evaluaties – bijvoorbeeld één keer in de vijf jaar – belangrijk. Aan deze evaluatie zou altijd de expliciete vraag moeten worden gekoppeld of de reserve wel of niet moet worden gehandhaafd. Bij de evaluatie van een reserve zou gekeken moeten worden naar:

- de ontwikkeling van de reserve en de benodigde omvang;
- de mate waarin de doelen worden gerealiseerd;
- inzicht geven in de actualiteit van de doelen;
- inzicht geven in de afwegingen waarom een reserve nog steeds het meest geëigende middel is om het doel te bereiken;
- het functioneren van de specifieke procedures die gelden voor de betreffende reserve.

Het is wellicht efficiënt om dit soort reserve-evaluaties mee te nemen in de periodieke beleidsevaluatie waar de reserve onderdeel van uit maakt of in een artikel 213a onderzoek (doelmatigheidsonderzoeken van het college).

Het ligt voor de hand om de gemeenteraad te informeren over de uitkomsten van de evaluaties die zijn of zullen worden uitgevoerd.

### ***Besluiten over een reserve moeten ook via een begrotingswijziging worden bekrachtigd***

Bij de voor- en najaarsnota of via een apart raadsvoordracht kan het college een voorstel doen om een reserve in te stellen of op te heffen. Als de raad instemt met een dergelijk voorstel betekent dit niet dat dan ook de begroting is gewijzigd. En zonder begrotingswijzigingen leiden dotaties aan en onttrekkingen uit de ingestelde reserve tot afwijkingen van de begroting. In de jaarrekening moeten namelijk de *gerealiseerde* mutaties worden opgenomen en mogen deze zonder begrotingswijziging niet als *begrote* mutaties voorkomen. Bij ons onderzoek zagen we dat dit zich in 2015 in het programmaonderdeel Economie heeft voorgedaan. De jaarrekening wordt hierdoor minder geschikt om als verantwoordingsdocument en (bij-)sturingsinstrument dienst te doen.

*Aanbeveling 4 - Zorg dat alle raadsbesluiten met een financiële impact worden meegenomen in de begroting of begrotingswijziging*

### ***Informatievoorziening in begroting en jaarrekening kan nog beter***

In ons onderzoek constateren wij dat de informatievoorziening over reserves in de jaarrekening en begroting in de loop der jaren is verbeterd. Desondanks schiet de informatie op onderdelen nog te kort. Het is vaak niet helder waarom reserves worden aangehouden en wat er met de reserves is gedaan. Verder zagen we dat de reserve Amsterdam Economic Board is opgeheven en de resterende middelen zijn verantwoord onder de balanspost Vooruitontvangen middelen van derden. Volgens het BBV moeten deze middelen ongeveer op eenzelfde manier worden verantwoord als reserves. Dit is tot op heden niet gebeurd.

*Aanbeveling 5– Probeer de informatie in begroting en jaarrekening over reserves en gereserveerde middelen continu te verbeteren.*

Concreet denken we dan aan de volgende punten:

- Consequent de redengevende verklaring geven hoeveel en waarom middelen worden gedoteerd, of onttrokken.
- Per programmaonderdeel aangeven hoeveel reservemiddelen er in het totaal beschikbaar zijn. Op dit moment moet de lezer dit zelf berekenen.
- Het vermelden in hoeverre er een bestedings- of uitvoeringsplan is;
- In de jaarrekening de redengevende verklaring opnemen waarom reserves in stand dienen te worden gehouden of kunnen vrijvallen, en de financiële en beleidsmatige gevolgen hiervan (amendement Marco de Goede, 2013). Dit is een minder diepgaande toets dan de door ons bedoelde periodiek evaluatie bij aanbeveling 3.
- Het toelichten van de vrij besteedbare ruimte binnen de reserves (zie ook aanbeveling 2, waarbij we de suggestie doen om op termijn hierover ook actuele informatie digitaal beschikbaar te stellen, aangezien op het moment van publicatie van de begroting en jaarstukken de gegevens niet meer actueel zijn).
- Inzicht geven in de balanspost vooruitontvangen gelden regionaal budget Economie MRA, conform de vereiste van het BBV, eventueel aangevuld met gegevens die de gemeente ook voor reserves van belang vindt;
- Het vermelden van de risico's en eventueel getroffen beheersmaatregelen.

### ***Beschikbare middelen AMS niet transparant***

Voor de ontwikkeling van het Amsterdam Institute for Metropolitan Solutions heeft de gemeente een financiële bijdrage beschikbaar van € 50 miljoen. Hiervoor is een reserve AMS gecreëerd. Er zijn echter ook middelen beschikbaar vanuit de reserve AIF. Voor de duidelijkheid voor de gemeenteraad en andere betrokkenen kunnen alle voor het Amsterdam Institute for Metropolitan Solutions bestemde middelen beter in één reserve worden samengevoegd. Tot en met 2015 is er € 5,4 miljoen als voorschot uitbetaald. Verder zagen we dat in het kader van het opschonen van reserves de resterende middelen van de reserve proceskosten AMS, in 2015 zijn overgeheveld naar de reserve AMS. Deze middelen zijn bestemd voor het uitvoeren van toekomstige evaluaties. We kunnen ons deze samenvoeging voorstellen, maar het creëert wel een risico dat de bestedingen van proceskosten en inhoudelijke kosten door elkaar gaan lopen.

*Aanbeveling 6 – Voeg alle beschikbare middelen voor AMS samen in één reserve en bewaak de juiste besteding*

Dat betekent het toevoegen van de middelen uit de reserve Amsterdam Investeringsfonds, voor zover bestemd voor AMS, aan de reserve AMS. Vanuit beheersmatig oogpunt is het verder van belang binnen de reserve AMS het onderdeel proceskosten afzonderlijk zichtbaar blijft en wordt bewaakt om te voorkomen dat proceskosten van de gemeente worden gefinancierd met middelen die voor AMS bestemd zijn.





## 4 Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 20 juni 2016 voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders met het verzoek om een bestuurlijke reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen in dit rapport. De ontvangen reactie is integraal hieronder opgenomen. In de daaropvolgende paragraaf treft u het nawoord van de rekenkamer aan.

### 4.1 Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders

Het college zond ons op 12 juli de volgende bestuurlijke reactie.

Op 20 juni 2016 ontvingen wij het “concept rapport Reserves Economie” voor bestuurlijke wederhoor. Wij danken u voor het uitgevoerde onderzoek. In deze brief gaan wij in op uw aanbevelingen. Het college herkent uw constatering dat er sprake is van verbeteringen in het beheer van de reserves. Daarnaast reikt u middels zes aanbevelingen verdere verbetermogelijkheden aan.

Voordat wij op uw aanbevelingen ingaan willen wij enkele algemene opmerkingen maken bij uw onderzoek.

#### *Context onderzoek*

In de onderzoeksopdracht zijn acht reserves bij Economie gekozen als onderzoeksobject. Bij het normenkader is gebruik gemaakt van de in 2013 vastgestelde beleidsnota Reserves en voorzieningen. De helft van de onderzochte reserves bestaat inmiddels niet meer. Vijf reserves bestonden al voordat het beleid in 2013 werd vastgesteld. Uw constatering sluiten aan bij de bevindingen die de ACAM eerder over de reserves economie heeft gemaakt. Het beleid is in 2013 opgesteld om de omgang met reserves aan te scherpen. Geconstateerde onvolkomenheden, bij Economie, maar ook daarbuiten, vormden daar de directe aanleiding toe.

Er zijn geen reserves onderzocht die na 2013 zijn ingesteld. Bij de vijf reeds voor 2013 bestaande reserves onderzocht u ook gebeurtenissen van voor 2013, zoals het instellingsbesluit, waarbij u wel toetst aan het beleid uit 2013. U had er voor kunnen kiezen om dan te toetsen aan het beleid zoals dat op dat moment gold.

In uw hoofdconclusie lijkt u rekening te houden met de hiervoor geschetste context. In de rapportage wordt hier in onze ogen onvoldoende aandacht aan besteed.

#### *Context verbeteringen*

Zoals bekend, wordt er binnen de organisatie en door het bestuur volop gewerkt aan het verbeteren van de financiële functie in brede zin. Dit vraagt ook de komende periode veel tijd en aandacht. Een van de onderwerpen die aandacht krijgt is de actualisatie van de Nota reserves en voorzieningen. Deze actualisatie in combinatie

met tal van andere onderwerpen vraagt om prioritering, waarbij nadrukkelijk gekeken wordt wat in samenhang wordt opgepakt. Het oppakken van de aanbevelingen gebeurt in deze context. Hierna reageren wij op de aanbevelingen. Deze reactie is met name gericht op de inhoud. Het “hoe, wanneer en wat” is nog niet concreet ingevuld. Wij zullen dit bezien in de samenhang van de vele ontwikkelingen die lopen op het versterken en verbeteren van de financiële functie. Daarover wordt de gemeenteraad voor 1 oktober 2016 geïnformeerd.

#### *Aanbevelingen*

*Aanbeveling 1 – Overweeg zorgvuldig of reservevorming noodzakelijk is en maak deze overweging inzichtelijk*

Bij het instellen van een reserve moet duidelijk zijn waarom dit de voorkeur heeft boven andere mogelijke manieren om de uitgaven financieel te dekken. Deze argumentatie kan worden opgenomen in de bestuurlijke stukken die aan de raad worden voorgelegd op het moment dat een besluit tot reservevorming door de raad moet worden genomen.

Het college herkent in deze aanbeveling het beleid uit 2013. Hieruit volgt dat instellingsbesluiten expliciet moeten zijn en dat de belangrijkste condities (onder andere doelstelling en looptijd) worden aangegeven. In het beleid is het uitgangspunt voor het instellen van een reserve “nee, ten zij...”. De raad neemt het besluit, het college bereidt deze besluitvorming voor en zorgt ervoor dat hierbij ook de afweging wordt gemaakt met andere mogelijke manieren.

*Aanbeveling 2– Maak voor de gemeenteraad inzichtelijk voor welk deel van de reserves de bestemming nog vrij besteedbaar is.*

In de rekenkamerbrief Verkenning gemeentelijke reserves gaven wij eenzelfde aanbeveling. De aanbeveling is toen na de reactie van het college als volgt geconcretiseerd: “Verstrek de raad regelmatig en systematisch via internet, actuele informatie over reserves aan de hand van het verloop en de voortgang van projecten (opstellen en uitvoering plannen), gedetailleerde informatie over beoogde en gerealiseerde resultaten en de mate van vrijheid in handelen die de nog aanwezige financiële ruimte biedt.”

Wij zien, vanwege het inzicht dat daarmee aan de gemeenteraad kan worden geboden, voldoende aanleiding deze aanbeveling te handhaven. Daarbij gaat het ons om het vereiste inzicht. De exacte invulling laten we graag over aan het college.

De rekenkamer mist informatie over de vrije ruimte. Dit is eerder een aanbeveling geweest van de rekenkamer, waarover het college bij de vaststelling van het reservebeleid in 2013 aan de raad heeft aangegeven hoe zij hiermee omgaat. Het college deelt de mening dat de raad voldoende inzicht moet hebben in de vrije ruimte. Het beleid (zoals de beleidsnota reserves en voorzieningen) is erop gericht dat het aanhouden van vrije ruimte in reserves wordt voorkomen. Enerzijds wordt vrije ruimte voorkomen door vooraf, bij de vorming van reserves, kritisch te zijn en het uitgangspunt van ‘nee tenzij’ te hanteren.

Vervolgens schrijft het reservebeleid voor dat bij de jaarrekening wordt nagegaan of nog aan de criteria van het beleid wordt voldaan. Toetsen op het verstrijken van de afgesproken looptijd, nut en noodzaak tot aanhouden hoort daarbij. Hieruit volgen dan voorstellen aan de raad om reserves geheel of gedeeltelijk vrij te laten vallen. Ten slotte loopt de bestuursopdracht opschonen reserves, waarmee de huidige reserves ook getoetst wordt op nut en noodzaak.

Het college is van mening dat hiermee een goede invulling wordt gegeven aan de achterliggende gedachte bij de aanbeveling van de rekenkamer. Sinds 2013 en met de bestuursopdracht zijn hier de afgelopen periode slagen in gemaakt en dit zal ook de komende periode nog verdere aandacht krijgen (zie onze reactie op aanbeveling 3).

*Aanbeveling 3 – Besteed periodiek en systematisch aandacht aan de evaluatie van de reserves.*  
Alle bestaande reserves moeten volgens de Beleidsnota Reserves en Voorziening 2013 bij de jaarrekening kritisch worden doorgelicht. Wij adviseren om daarbij met name aandacht te besteden aan de systeemreserves. Voor overige bestemmingsreserves is vastgelegd dat deze in principe na twee jaar worden opgeheven. Systeemreserves kunnen altijd worden gecontinueerd. Daarom zijn juist bij die reserves regelmatige evaluaties – bijvoorbeeld één keer in de vijf jaar – belangrijk. Aan deze evaluatie zou altijd de expliciete vraag moeten worden gekoppeld of de reserve wel of niet moet worden gehandhaafd. Bij de evaluatie van een reserve zou gekeken moeten worden naar:

- de ontwikkeling van de reserve en de benodigde omvang;
- de mate waarin de doelen worden gerealiseerd;
- inzicht geven in de actualiteit van de doelen;
- inzicht geven in de afwegingen waarom een reserve nog steeds het meest geëigende middel is om het doel te bereiken;
- het functioneren van de specifieke procedures die gelden voor de betreffende reserve.

Het is wellicht efficiënt om dit soort reserve-evaluaties mee te nemen in de periodieke beleidsevaluatie waar de reserve onderdeel van uit maakt of in een artikel 213a onderzoek (doelmatigheidsonderzoeken van het college).

Het college neemt deze aanbeveling over. Naast wat er in het beleid wordt voorgeschreven laat het college via de bestuursopdracht 'opschonen reserves' alle bestemmingsreserves, inclusief de systeemreserves, doorlichten. Het periodiek voorschrijven van het evalueren van alle bestemmingsreserves, inclusief de systeemreserves, wordt meegenomen bij de actualisatie van het beleid voor de reserves.

*Aanbeveling 4 - Zorg dat alle raadsbesluiten met een financiële impact worden meegenomen in de begroting of begrotingswijziging.*

Het college is in brede zin van mening dat alle raadsbesluiten die een financiële vertaling vragen hun weerslag krijgen in de begroting/een begrotingswijziging. Begin 2015 is de beleidsnota P&C cyclus vastgesteld door de gemeenteraad. In

paragraaf 3.3 (p.15) van deze nota staat dat samen met het nemen van het (inhoudelijke) besluit ook een besluit aan de raad worden voorgelegd voor wijziging van de begroting. Op dit moment concentreren begrotingswijzigingen zich nog in P&C-producten. In het kader van het verbeteren van de financiële functie en in het bijzonder de doorontwikkeling van de financiële administratie lopen diverse trajecten waar dit in meegenomen wordt.

*Aanbeveling 5 – Probeer de informatie in begroting en jaarrekening over reserves en gereserveerde middelen continu te verbeteren.*

Concreet denken we dan aan de volgende punten:

- Consequent de redengevende verklaring geven hoeveel en waarom middelen worden gedoteerd, of onttrokken.
- Per programmaonderdeel aangeven hoeveel reservemiddelen er in het totaal beschikbaar zijn. Op dit moment moet de lezer dit zelf berekenen.
- Het vermelden in hoeverre er een bestedings- of uitvoeringsplan is;
- In de jaarrekening de redengevende verklaring opnemen waarom reserves in stand dienen te worden gehouden of kunnen vrijvallen, en de financiële en beleidsmatige gevolgen hiervan (amendement Marco de Goede, 2013). Dit is een minder diepgaande toets dan de door ons bedoelde periodiek evaluatie bij aanbeveling 3.
- Het toelichten van de vrij besteedbare ruimte binnen de reserves (zie ook aanbeveling 2, waarbij we de suggestie doen om op termijn hierover ook actuele informatie digitaal beschikbaar te stellen, aangezien op het moment van publicatie van de begroting en jaarstukken de gegevens niet meer actueel zijn).
- Inzicht geven in de balanspost vooruit ontvangen gelden regionaal budget Economie MRA, conform de vereiste van het BBV, eventueel aangevuld met gegevens die de gemeente ook voor reserves van belang vindt;

Het college streeft naar continu verbeteren, ook op dit punt. De concrete suggesties bieden hiervoor goede aanknopingspunten. Het college zal bij de komende P&C-producten, te starten bij de Programmabegroting 2017, extra aandacht besteden aan de toelichtingen. Dit geldt ook voor de balanspost vooruit ontvangen bedragen. Voor het rapporteren over de vrije ruimte en de wens tot voortzetting verwijst het college naar zijn reactie op aanbeveling 2. Bij het maken van begroting en jaarrekening speelt altijd de afweging tussen het toevoegen van extra informatie en omgekeerde daarvan, namelijk de keuze voor hoofdlijnen. Minder kan meer zijn als het gaat om bruikbaarheid. Bij iedere reserve hoort een bestedingsplan.

Risico's en beheersmaatregelen zijn opgenomen in de programma's en integraal in de paragraaf weerstandsvermogen. Het zal ook niet de reserve zelf zijn waaraan risico's verbonden zijn. De risico's worden gelopen met het met de reservemiddelen gevoerde beleid en daarmee samenhangende activiteiten.

Los van deze aanbeveling willen wij reageren op de opmerkingen die gemaakt zijn over het risico rond het Amsterdam Institute for Advanced Metropolitan Solutions

(AMS). De Rekenkamer beschouwt de ontwikkeling van AMS als een risico-dossier en had hierover een vermelding in de jaarrekening 2015 verwacht. Het College ziet geen financiële risico's als bedoeld in de regeling 'risico dossiers'. Het college ziet zeker een uitdaging in dit project, vooral de onzekerheid of een nieuw en innovatief initiatief als AMS de maatschappelijke resultaten oplevert die de gemeente wil realiseren. Hiervoor zijn ook de nodige procesafspraken vastgelegd voor een gepaste interactie van informeren, afstemmen en rapporteren over het realiseren van de in het Final Contract eenduidig vastgelegde doelstellingen en KPI's. Het Final Contract bevat tevens een fall back optie, in het geval deze onverhoopt en definitief niet gerealiseerd worden, in de vorm van concrete afspraken over het terugvorderen van in dat geval ten onrechte verstrekte subsidie. De universiteiten van Wageningen en Delft staan ieder garant voor de financiële inbreng in AMS.

*Aanbeveling 6 – Voeg alle beschikbare middelen voor AMS samen in één reserve en bewaak de juiste besteding.*

Dat betekent het toevoegen van de middelen uit de reserve AIF, voor zover bestemd voor AMS, aan de reserve AMS. Vanuit beheersmatig oogpunt is het verder van belang binnen de reserve AMS het onderdeel proceskosten afzonderlijk zichtbaar.

Het college neemt deze aanbeveling over en is voornemens om bij de Najaarsnota 2016 een besluit voor te leggen aan de raad om de middelen uit het Amsterdam Investeringsfonds over te hevelen aan de reserve AMS. De besluitvorming over de benodigde begrotingswijziging zal dan onderdeel zijn van de besluitvorming over de financiële effecten van de najaarsnota. In de begroting en jaarrekening zal het college ingaan op de vanuit de reserve te dekken proceskosten.

## 4.2 Nawoord rekenkamer

Wij danken het college voor zijn reactie op de conclusies en aanbevelingen uit het bestuurlijk rapport. We zijn blij dat het college de aanbevelingen aangrijpt om het beheer van de reserves verder te verbeteren en zal betrekken bij het versterken en verbeteren van de financiële functie in brede zin. Het college geeft aan de gemeenteraad daarover voor 1 oktober te zullen informeren.

Hieronder bespreken we per aanbeveling de reactie van het college.

*Aanbeveling 1 - Zorgvuldige en transparante afweging noodzaak reserve vooraf*

Het college bevestigt dat het gemeentelijk uitgangspunt bij het instellen van reserves "nee, tenzij" is. Verder geeft het college aan dat de raad het besluit neemt en het college deze besluitvorming voorbereidt en ervoor zorgt dat hierbij ook de afweging wordt gemaakt met andere mogelijke manieren. Wij pleiten ervoor om deze door het college gemaakte afweging inzichtelijk te maken, zodat de gemeenteraad de afweging kan meenemen bij zijn besluit.

#### *Aanbeveling 2 - Transparantie over vrije ruimte*

Het college neemt deze aanbeveling niet over. Het college deelt wel de mening dat de raad voldoende inzicht moet hebben in de vrije ruimte, maar vindt dat het huidige beleid zo is ingericht dat het aanhouden van vrije ruimte in reserves wordt voorkomen. Bij de jaarrekening gaat het college na of nog wordt voldaan aan de criteria van het beleid. Op basis hiervan kan aan de raad worden voorgesteld de reserve geheel of gedeeltelijk vrij te laten vallen. We merken hierbij op dat het college hierbij het begrip “vrije ruimte” vooral vanuit de beleidsmatige invalshoek benaderd. Dat wil zeggen als “nut en noodzaak” nog aanwezig is, zal geen voorstel tot vrijval plaatsvinden. De rekenkamer benadert het meer vanuit de juridische en financiële invalshoek. Vrije ruimte bestaat dan uit de beschikbare reserve minus de reeds aangegane (inkoop- of subsidie)verplichtingen en toezeggingen of de gelden benodigd voor toekomstige rente- en afschrijvingslasten. De resterende middelen zijn in beginsel vrij om wederom betrokken te worden bij de integrale afweging van middelen bij de begroting. Omdat bij de bespreking van P&C-documenten in de gemeenteraad informatie over de vrije ruimte al verouderd kan zijn, hebben we de suggestie gedaan om deze informatie bijvoorbeeld regelmatig en systematisch via internet beschikbaar te stellen. Inclusief informatie over de beoogde en gerealiseerde resultaten.

#### *Aanbeveling 3 - Periodieke evaluatie systeemreserves*

Het college neemt deze aanbeveling om systeemreserves systematisch, bijvoorbeeld eens per 5 jaar, te evalueren, over. Het college meldt dat de periodieke evaluatie van de reserves zal worden meegenomen bij de actualisatie van het beleid van de reserves.

#### *Aanbeveling 4 - Raadsbesluiten met financiële impact verwerken in begroting*

Bij ons onderzoek bleek dat het een aantal maal was vergeten om mutaties in reserves goed te verwerken in de begroting. Dit hangt vermoedelijk samen met dat 2015 voor de gemeente een administratief-technisch moeilijk jaar was vanwege de reorganisatie en de implementatie van nieuwe administratieve systemen. Het college onderschrijft onze aanbeveling en geeft aan dit in diverse verbetertrajecten mee te nemen. Voor een efficiënt en betrouwbaar financieel beheer is het belangrijk dat een concernbrede (meerjaren) begrotingsadministratie wordt geïmplementeerd die volledig is afgestemd op het Amsterdams Financieel Systeem (AFS).

#### *Aanbeveling 5 - Verbeteren van informatie over reserves in begroting en jaarrekening*

Het college geeft aan hiermee bij de komende P&C-producten aan de slag te gaan. Het college maakt wel de opmerking dat bij het verstrekken van extra informatie altijd een afweging moet worden gemaakt. “Minder kan meer zijn als het gaat om bruikbaarheid”. Dit wordt door ons onderschreven. De P&C-producten zijn niet altijd geschikt om grote hoeveelheid detailgegevens te verstrekken. Indien dergelijke gegevens wel voor de raad van belang zijn, zal moeten worden gezocht naar andere oplossingen. Een goed bestedingsplan kan een deel van die oplossing zijn. Het college geeft aan dat bij iedere reserve een bestedingsplan hoort. Aan welke eisen een bestedingsplan moet voldoen is naar ons idee echter nog onvoldoende vastgelegd.

Bij aanbeveling 5 gaat het college nog specifiek in op onze opmerking over het financiële risico rond het Amsterdam Institute for Advanced Metropolitan Solutions (AMS). Het gaat om grote subsidiebedragen tot en met 2023 waarvoor de gemeente ter financiële dekking in de reserve AMS en het Amsterdam Investeringsfonds (AIF) middelen heeft gereserveerd. Wij zien daar het risico van dat AMS de subsidiegelden niet kan terugbetalen als het AMS niet wordt gerealiseerd. Het college beschrijft in zijn reactie de getroffen beheersmaatregelen en geeft aan het project als een uitdaging te zien. Daarbij gaat het vooral om de onzekerheid of een nieuw en innovatief initiatief als AMS wel de maatschappelijke resultaten opleveren die de gemeente wil realiseren. Verder vermeldt het college dat de universiteiten van Wageningen en Delft ieder voor de financiële inbreng in AMS garant staan. Wij hebben begrepen dat het college in het najaar de raad nader zal informeren over de voortgang bij AMS. Gelet op de hoogte van de financiële bijdrage (in totaal maximaal € 50 miljoen) vinden we dit een goede zaak. Deze rapportage biedt tevens de mogelijkheid ook de risico's en getroffen maatregelen nader toe te lichten.

*Aanbeveling 6 - Overhevelen van AMS middelen uit het AIF naar reserve AMS*

Deze aanbeveling wordt ook door het college overgenomen. Het college zal bij de Najaarsnota de raad voorstellen de middelen voor AMS in het Amsterdams Investeringsfonds (AIF) van € 34 miljoen over te hevelen naar de reserve AMS. Tevens zal, conform onze aanbeveling, in begroting en jaarrekening voortaan de te dekken proceskosten AMS apart worden toegelicht.







Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam

telefoon 020 25 478 08  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)