

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)