

---

## Plan van aanpak

# Onderzoek reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen gemeente Maastricht

---

Juli 2014

---



---

### Rekenkamer Maastricht

#### Samenstelling:

Mevrouw prof. dr. Klaartje Peters (voorzitter)

De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC

De heer drs. Jan-Willem A. van Giessen

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul. L.C.M. Janssen RA

#### Secretaris:

Mevrouw M. Heesbeen

#### Secretariaat:

P/a Montenakerbank 40, 6213 JL Maastricht

E-mail: [secretariaat@rekenkamermaastricht.nl](mailto:secretariaat@rekenkamermaastricht.nl)

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>De aanleiding voor het onderzoek</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>De onderzoeksvragen en begrenzing van het onderzoek</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Uitvoering van het onderzoek</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Planning en kosten</b>	<b>4</b>

### 1 Aanleiding voor het onderzoek

Reserves en voorzieningen zijn in feite uitgestelde bestedingen en zijn voor de raad belangrijke financiële instrumenten. En dus ook belangrijke posten in de rekening en verantwoording van de gemeente Maastricht. De rekenkamer denkt dat het belang van deze instrumenten voor de raad nog eens kan worden onderstreept en de betekenis kan worden verduidelijkt. Zeker in tijden waar nieuwe uitdagingen zich aandienen is het van belang om te weten hoe de posten reserves en voorzieningen een rol kunnen spelen in de financiële huishouding van de gemeente.

De gemeente Maastricht kent de volgende reserves:

1. Algemene reserves (ultimo 2013; € 28 miljoen);
2. Bestemmingsreserves ( ultimo 2013; € 261 miljoen).

Het verschil tussen beide is, dat de raad aan de bestemmingsreserve een doelstelling heeft gegeven, zoals bijvoorbeeld het doen van bepaalde investeringen of het realiseren van een kwaliteitsimpuls voor de organisatie, terwijl de algemene reserve geen specifieke doelstelling heeft.

In de praktijk kunnen zich twee knelpunten voordoen bij de kaderstelling en controle door de raad ten aanzien van reserves:

1. Omvang, bestedingspatroon en doelstelling van de bestemmingsreserve zijn onvoldoende uitgewerkt: als niet duidelijk is waarvoor de reserve is bedoeld, en wanneer welk bedrag wordt ingezet, vermindert dat de transparantie van de P&C-documenten. Dat kan tot ondoelmatig handelen leiden en heeft gevolgen voor het sturend vermogen van de raad.
2. Er ontbreekt een visie op de inzet van reserves: het is van belang dat de raad inzicht heeft in de lange termijneffecten van financiële keuzes die gemaakt worden en deze ook kan betrekken in de afweging over het instellen van individuele reserves. Een actuele nota reserves en voorzieningen kan hierbij een belangrijk hulpmiddel zijn.

Ad 1 Van belang is dat de relatie tussen inhoudelijke doelstelling en de reserve die deze doelstelling van dekking voorziet adequaat is uitgewerkt. De vraag hoeveel middelen nodig zijn om de doelstelling te bereiken dient bijvoorbeeld onderbouwd te zijn. Ook het bestedingsplan – wanneer wordt welk deel van de reserves ingezet - is wellicht niet vastgelegd. Het gevaar is dat daardoor de transparantie van begroting en jaarrekening wordt vermindert en daarnaast ondoelmatig handelen kan optreden. Door duidelijk vast te leggen wanneer welk deel van de reserves wordt ingezet kunnen raad, college en ambtelijk management vinger aan de pols houden in hoeverre reserves volgens plan worden ingezet, of de middelen toereikend zijn en in hoeverre een deel eventueel kan vrijvallen.

Ad 2 Het is van belang dat de raad inzicht heeft in de lange termijneffecten van financiële keuzes die gemaakt worden en deze ook kan betrekken in de afweging over het instellen van individuele reserves.

Naast bovenvermelde reserves kent de gemeente Maastricht een groot aantal voorzieningen (ultimo 2013; € 27 miljoen).

In de programmarekening en programmabegroting is een overzicht opgenomen van de reserves en voorzieningen. Hoewel het aantal reserves en voorzieningen substantieel is rijst de vraag of de omvang hiervan toereikend is om de risico's waarmee de gemeente geconfronteerd wordt op te vangen. Zeker in onzekere tijden is het belang van een adequaat weerstandsvermogen eminent. Het weerstandsvermogen geeft het verband weer tussen de weerstandscapaciteit (zijn de middelen en voorzieningen waarover de gemeente beschikt voldoende om niet begrote kosten te dekken?) en de risico's waarvan de financiële consequenties nog niet (volledig) in de begroting zijn verwerkt.

In de paragraaf Weerstandsvermogen van de programmabegroting en de programmarekening is een overzicht opgenomen van belangrijke risico's die de gemeente heeft geïdentificeerd. De vraag die de raad zich kan stellen is of en hoe de gemeente heeft vastgesteld dat dit overzicht volledig is en of alle risico's op een adequate wijze zijn afgedekt.

## **2 De onderzoeksvragen en begrenzing van het onderzoek**

Het onderwerp reserves en voorzieningen is een breed onderwerp. De rekenkamer wil daarom komen tot een duidelijke afbakening van de onderzoeksvraagstelling.

Het primaat rondom de vorming en aanwending van (bestemmings)reserves berust bij de raad.

In het kader van de accountantscontrole controleert de externe accountant reeds of de mutaties in de reserves zijn onderbouwd middels raadsbesluiten. Een toets op de toereikendheid van de reserves is geen onderwerp van accountantscontrole. De voorzieningen worden daarentegen wel door de externe accountant getoetst op toereikendheid op grond van de verslaggevingsvoorschriften (BBV = Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten).

De centrale onderzoeksvragen zijn:

- 1. *Wat is het beleid c.q. het normenkader van de gemeente Maastricht ten aanzien van reserves en voorzieningen?***
- 2. *Beschikt de gemeente over voldoende weerstandsvermogen om de belangrijkste risico's financieel op te vangen?***
- 3. *Kan de raad haar kaderstellende en controlerende functie m.b.t. reserves en voorzieningen uitvoeren?***

Bovenstaande onderzoeksvragen zijn in de volgende deelvragen te vertalen:

1. Is er een adequate visie op de inzet van reserves vastgelegd in een nota reserves en voorzieningen?
2. Is het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen SMART geformuleerd?
3. In hoeverre wordt de raad actief betrokken bij de vorming respectievelijk evaluatie van dat beleid?
4. Is de omvang, het bestedingspatroon en de doelstelling van de bestemmingsreserves voldoende uitgewerkt?
5. Wordt het beleid uitgevoerd?
6. Welk systeem van risicomanagement hanteert de gemeente om risico's te beheersen?

7. In hoeverre geeft de paragraaf Weerstandsvermogen van de programmabegroting/  
programmarekening een volledig overzicht van de belangrijkste risico's waarmee de gemeente zich  
geconfronteerd ziet?
8. Hoe vindt de informatie-uitwisseling tussen college en raad met betrekking tot het reservebeleid en de  
ontwikkeling van het weerstandsvermogen plaats?
9. Kan de raad op grond van het voorgaande haar controlerende taak adequaat vervullen?

### **3 Uitvoering van het onderzoek**

De onderzoeksactiviteiten betreffen een literatuur- en documentenanalyse en interviews op ambtelijk en bestuurlijk niveau.

Het normenkader bestaat voornamelijk uit de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten alsmede eventuele benchmark en richtlijnen.

### **4 Planning en kosten**

Globaal ziet de planning er als volgt uit:

<b>Stap</b>	<b>Gereed</b>	<b>Geraamde tijdsbesteding in dagen</b>
<b>Stap 1: Voorbereiding plan van aanpak</b>	Juni	<b>2</b>
<b>Stap 2: Uitvoering onderzoek</b>	Juli/Augustus	<b>10</b>
<b>Stap 3: Opstellen nota van bevindingen</b>	September/oktober	<b>3</b>
<b>Stap 4: Hoor en wederhoor nota van bevindingen</b>	Oktober	<b>1</b>
<b>Stap 5: Finaliseren nota van bevindingen plus eindrapport</b>	November 2014	<b>1</b>
<b>Totaal aantal dagen</b>		<b>17</b>

De plenaire bijeenkomsten van de rekenkamer en de uren gemaakt door de secretaris zijn in deze raming niet verdisconteerd.