



Eindrapport onderzoek reserves en voorzieningen

in opdracht van de
**Rekenkamercommissie
gemeente Heemstede**

8 januari 2013

Baker Tilly Berk N.V. Entrada 303
Postbus 94124 | 1090 GC Amsterdam
T: + 31 (0)20 644 28 40 F: +31 (0)20 646 35 07
E: amsterdam@bakertillyberk.nl KvK: 24425560

www.bakertillyberk.nl

Wij adviseren  **BAKER TILLY
BERK**
An Independent Member of Baker Tilly International

Accountants



Aan de Rekenkamercommissie
van de gemeente Heemstede
T.a.v. de heer drs. ing. D. Pelleboer, secretaris
Postbus 352
2100 AJ HEEMSTED E

Baker Tilly Berk N.V.
Entrada 303
Postbus 94124
1090 GC Amsterdam
T: +31 (0)20 644 28 40
F: +31 (0)20 646 35 07
E: amsterdam@bakertillyberk.nl
KvK: 24425560
www.bakertillyberk.nl

Datum
8 januari 2013

Referentie
EM\0320083\000001

Behandeld door
D.A.C. van Bakel

Betreft
Rapportage onderzoek reserves en voorzieningen

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

De Rekenkamercommissie van de gemeente Heemstede heeft Baker Tilly Berk Accountants gevraagd een quick scan onderzoek uit te voeren naar de reserves en voorzieningen in de gemeente Heemstede.

Wij hebben het onderzoek met plezier uitgevoerd en zijn de betrokkenen zeer erkentelijk voor de verkregen informatie en de open houding in de gevoerde gesprekken. Deze rapportage is verder als volgt ingedeeld.

- 1 Inleiding
- 2 Over reserves en voorzieningen
- 3 Bevindingen
- 4 Beoordeling vermogenspositie gemeente Heemstede
- 5 Toelichting en gevolgen Wet HOF
- 6 Conclusies en aanbevelingen

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Juist in een tijd waarin inkomsten van gemeenten teruglopen en bezuinigingen nodig zijn, is het voor gemeenten van belang inzicht te krijgen in de mate waarin opgebouwde reserves en voorzieningen als buffer kunnen fungeren in financieel onzekere tijden. De raad beschikt over de informatie over de reserves en voorzieningen, maar als gevolg van de complexiteit en benodigde technische kennis ervaart de raad reserves en voorzieningen vaak als weerbarstig en ingewikkeld. Tegelijkertijd realiseert de raad zich dat begrip en inzicht in reserves en voorzieningen van groot belang zijn voor het kunnen

maken van juiste keuzes en het adequaat kunnen invullen van het budgetrecht. In een tijd van bezuinigingen is het van belang na te gaan op welke wijze te realiseren doelen kunnen worden gefinancierd en welke rol de bestaande reserves en voorzieningen daarbij kunnen spelen. Dit is de reden voor de Rekenkamercommissie van de gemeente Heemstede nader onderzoek te doen naar de reserves en voorzieningen.

1.2 Centrale vraag en onderzoeksvragen

Het onderzoek betreft een quick scan onderzoek naar de reserves en voorzieningen. In het kader van de behandeling van de begroting 2013 inclusief de meerjarenbegroting bestaat behoefte aan een expert opinion/second opinion over de (omgang met) reserves en voorzieningen. Onder meer gaat het dan om de vraag of de voorliggende keuzes ten aanzien van het al of niet inzetten van de reserves en voorzieningen passen binnen de kaders van goed financieel beheer. Bij de behandeling van de (meerjaren)begroting vormen genoemde kaders het uitgangspunt als het gaat om de inzet van reserves en voorzieningen ter dekking van uitgaven.

Concreet gaat het dan om de vraag in hoeverre het huidige beleid ten aanzien van de reserves en voorzieningen in de gemeente Heemstede voldoet aan de algemene normen van goede bedrijfsvoering en goed financieel beheer. Voorts gaat het om de vraag welke effecten de huidige keuzes ten aanzien van inzet van reserves en voorzieningen hebben voor de jaren 2014 tot en met 2016. Het onderzoek zal leiden tot aanbevelingen die kunnen bijdragen aan de discussies over de reserves en voorzieningen in de raad.

Het gevraagde quick scan onderzoek is niet een veelvuldig voorkomend ex post rekenkameronderzoek, maar betreft een ex ante onderzoek. Met ex ante onderzoek gaat de rekenkamercommissie na of het geformuleerde beleid voorwaarden bevat die de kwaliteit van de uitvoering en evaluatie waarborgen.

De hoofdvraag van de rekenkamercommissie is:

In hoeverre voldoen de cijfers en het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen, zoals gepresenteerd in de plannen 2013 en verder, aan wettelijke normen en eisen van goed financieel beheer/bedrijfsvoering?

Deze hoofdvraag is nader uiteengezet in de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke reserves en voorzieningen zijn er in de gemeente Heemstede en hoe is de ontwikkeling in meerjarenperspectief?
- 2 Zijn bij de instelling van reserves en voorziening het doel en benodigde omvang helder beschreven, voldoen deze aan de eisen van de wet- en regelgeving en is de benodigde omvang geactualiseerd?
- 3 Hoe moet de vermogenspositie van de gemeente Heemstede worden beoordeeld in het licht van het weerstandsvermogen en de beoogde ambities; in hoeverre is er ruimte in de reserve- en voorzieningenpositie?

1.3 Normenkader

Bij ex ante onderzoek is geen sprake van een normenkader zoals bij ex post onderzoek. Ex ante onderzoek is gericht op de bevindingen en aanbevelingen terzake van de samenhang tussen visie en beleid (strategisch), organisatie en programmering (tactisch) en uitvoering (operationeel). Het ex ante onderzoek richt zich op de eisen, wensen en kansen rond de samenhang op genoemde drie niveaus. Eisen, wensen en kansen zijn als volgt uitgewerkt:

- eisen: wat is minimaal noodzakelijk?
- wensen: wat is optimaal of maximaal wenselijk?
- kansen: wat is mogelijk en realiseerbaar in de context van de gemeente Heemstede?

In het quick scan onderzoek zal bij het bepalen van de *eisen* ten aanzien van reserves en voorzieningen mede gebruik worden gemaakt van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet van de gemeente Heemstede. Voorts zullen de gemeentelijke nota's ten aanzien reserves en voorzieningen alsmede weerstandsvermogen en risicomangement in het onderzoek worden betrokken. De uitwerking van de *wensen* en *kansen* zal mede geschieden op basis van de in de quick scan geplande interviews.

Ten behoeve van de derde onderzoeksvraag zal mede gebruik worden gemaakt van beschikbare benchmark rapporten en algemeen aanvaarde normen ten aanzien van de hoogte van reserves en voorzieningen waaronder het weerstandsvermogen. Tevens zal een vergelijking worden gemaakt met de reserves en voorzieningenpositie van vier vergelijkbare gemeenten.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader inzake reserves en voorzieningen in het kort toegelicht. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksvragen 1 en 2 nader uitgewerkt. In hoofdstuk 4 wordt de vermogenspositie van de gemeente Heemstede beoordeeld, mede in vergelijking met een aantal andere gemeenten. In hoofdstuk 5 wordt kort de Wet HOF toegelicht en worden in hoofdlijnen de gevolgen van de Wet HOF voor de gemeente Heemstede aangegeven. Hoofdstuk 6 tenslotte bevat de beantwoording van de hoofdvraag.

2 Over reserves en voorzieningen

In het Besluit Begroting en Verantwoording wordt het onderscheid gemaakt tussen reserves en voorzieningen. Ingeval van een reserve kan de raad de onderliggende bestemming wijzigen. Bij een voorziening is dat niet het geval. Reserves kunnen eerst worden besteed nadat de raad daartoe heeft besloten of heeft gemandateerd. Ingeval van voorzieningen kan het college direct tot aanwending overgaan.

Reserves zijn afgezonderde vermogensbestanddelen en bestaan uit de algemene reserve en bestemmingsreserves. De algemene reserve is in principe vrij aanwendbaar en heeft een algemene bufferfunctie. Op bestemmingsreserves rust een specifieke bestemming. De raad heeft de bevoegdheid bestemmingsreserves te vormen danwel de bestemming van bestemmingsreserves te wijzigen of op te heffen. Mutaties in de algemene reserve en de bestemmingsreserves lopen via de resultaatbestemming.

Voorzieningen zijn onderdeel van het vreemd vermogen van de gemeente en worden gevormd voor verplichtingen. Voorzieningen zijn naar de beste schatting dekkend voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Het BBV geeft aan dat voorzieningen worden gevormd voor:

- verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op balansdatum onzeker is doch redelijkerwijs te schatten;
- op balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
- Kosten die in een volgend begrotingsjaar worden gemaakt, mist het maken van die kosten zijn oorsprong vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren.

Ten aanzien van voorzieningen is de keuzevrijheid van de raad beperkt, omdat de bestemming van voorzieningen veelal in wettelijke regels vastligt. De raad kan via de parameters in onderliggende beheerplannen wel invloed uitoefenen op omvang van voorzieningen. Mutaties in voorzieningen worden via de resultaatbepaling verwerkt.

Het is niet toegestaan om rechtstreeks middelen aan reserves toe te voegen danwel te onttrekken. Alle mutaties in reserves, waaronder ook de bespaarde rente, dienen via resultaatbestemming te worden verantwoord.

Samenvattend kunnen de kenmerken van reserves en voorzieningen alsmede de verschillen als volgt worden weergegeven.

Reserves:

- Zijn vrij aanwendbaar;
- Kennen geen oorzaak uit verleden;
- De bestemming is te wijzigen door de Raad;
- Typen reserves:
 1. Algemene reserve -> heeft een bufferfunctie;
 2. Bestemmingsreserves (dekkingsreserves en overige reserves)
 3. Stille reserves (hebben betrekking op de meerwaarde boven de zichtbare boekwaarde van activa)

Voorzieningen:

- Zijn niet vrij besteedbaar (vreemd vermogen);
- Kennen een oorzaak uit het verleden;
- De bestemming is niet te wijzigen;
- Niet toereikend betekent een tekort in de exploitatie;
- Te hoog is een onnodig beslag van dekkingsmiddelen;
- Categorieën:
 1. Verplichtingen en verliezen met onzekere omvang, doch redelijkerwijs te schatten (bijv. wachtgeld);
 2. Op balansdatum bestaande risico's (bijv. voorziening dubieuze debiteuren);
 3. Kosten in volgend begrotingsjaar met oorsprong in huidig/voorgaande begrotingsjaar ten behoeve van gelijkmatige verdeling lasten (bijv. voorziening onderhoud gebouwen);

Schematisch is dit als volgt weer te geven:

	<u>Reserves</u>	<u>Voorzieningen</u>
Onderdeel van	Eigen Vermogen	Vreemd vermogen
Wijziging bestemming	Mogelijk	Niet mogelijk
Aanwending vrij	Ja	Nee
Opbouw (dotatie)	Resultaatbestemming	Resultaatbepaling
Onttrekking	Resultaatbestemming	Ten laste van voorziening

3 Bevindingen

In dit hoofdstuk inventariseren wij de aanwezige bestemmingsreserves, overige reserves en voorzieningen. De analyse van de algemene reserve en het weerstandsvermogen is opgenomen in hoofdstuk 4.

Hieronder is de totale reserve- en voorzieningenpositie van de gemeente Heemstede in het meerjarenperspectief weergegeven.

Gemeente Heemstede Begroting 2013-2016					
Ontwikkeling Reserves en Voorzieningen	31-12-2012	31-12-2013	31-12-2014	31-12-2015	31-12-2016
<u>Algemene Reserve</u>	7.090.234	6.290.934	6.061.634	5.600.934	5.634.434
Algemene Reserve	7.090.234	6.290.934	6.061.634	5.600.934	5.634.434
<u>Bestemmingsreserves ter dekking kapitaallasten</u>	10.243.896	9.914.437	9.598.699	9.389.928	9.216.294
Centralisatie gemeentelijke huisvesting (afschrijving)	4.394.799	4.171.570	3.948.341	3.725.112	3.501.883
Kapitaallasten huisvesting onderwijs	1.344.395	1.383.257	1.435.840	1.595.390	1.790.077
Huisvesting brandweer (afschrijving)	1.538.625	1.492.000	1.445.375	1.398.750	1.352.125
Huisvesting buitendiensten aan de cruquiusweg (afschrijving)	1.656.000	1.604.500	1.553.000	1.501.500	1.450.000
Aanpassen oevers en brug Plan Watertoren (afschrijving)	1.114.577	1.073.360	1.032.143	990.926	949.709
Raadhuisplein 25 (afschrijving woning)	195.500	189.750	184.000	178.250	172.500
<u>Overige bestemmingsreserves</u>	3.364.547	2.962.850	2.607.351	2.345.852	2.084.353
1% regeling kunstwerken	64.790	64.790	64.790	64.790	64.790
(Sociale) volkshuisvesting	354.510	334.510	314.510	294.510	274.510
Reserve WWB Inkomensdeel, IOAW, IOAZ en Bbz	422.848	422.848	422.848	422.848	422.848
Digitalisering en elektronische dienstverlening	-	-	-	-	-
Reserve Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	1.794.673	1.362.174	1.011.675	755.176	498.677
Egalisatiereserve riolering	47.333	47.333	47.333	47.333	47.333
Egalisatiereserve afvalstoffen	401.789	401.789	401.789	401.789	401.789
Reserve totstandkoming brede scholen	116.437	131.437	146.437	161.437	176.437
Egalisatiereserve begraafplaats (uitvaartverzorging)	21.696	57.498	57.498	57.498	57.498
Reserve SVN-gelden	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000
Tijdelijke uitbreiding formatie ruimtelijk beleid	-	-	-	-	-
Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 3 (2010-2014)	132.471	132.471	132.471	132.471	132.471
<u>Voorzieningen</u>	5.765.698	5.221.536	4.536.627	4.071.384	4.443.940
Onderhoud woningen en gebouwen	11.099	10.490	19.532	679	89.729
Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 1 (2000-2004)	434.413	434.413	122.520	-	-
Baggerplan 2003-2012 en 2013-2022	311.914	294.231	294.231	294.231	294.231
Onderhoud graven	1.290.264	1.295.079	1.295.079	1.295.079	1.295.079
Onderhoud wegen	2.017.502	1.635.479	1.253.456	871.433	1.040.747
Onderhoud bruggen	210.511	212.686	214.861	217.036	219.211
Pensioenen en wachtgelden	459.675	329.359	161.559	66.673	7.602
Huisvesting onderwijs	873.671	860.331	859.832	859.333	858.834
Gymnastieklokalen	51.786	51.786	51.786	51.786	51.786
Eigenarenonderhoud sportpark	104.863	97.682	263.771	415.134	586.721
BTW leerlingenvervoer	-	-	-	-	-

3.1 Bestemmingsreserves ter dekking kapitaallasten

De bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten zijn een zogenaamd structureel dekkingsmiddel. Jaarlijks wordt een bedrag via de resultaatbestemming ten gunste van de exploitatie verantwoord. Hiermee worden de afschrijvingslasten van bepaalde activa met economisch nut gedekt. Het gaat hierbij om de volgende activa:

- Raadhuis;
- Huisvesting onderwijs;
- Brandweerkazerne;
- Werf Cruquiusweg;
- Oevers en brug plan Watertoren;
- Woning Raadhuisplein.

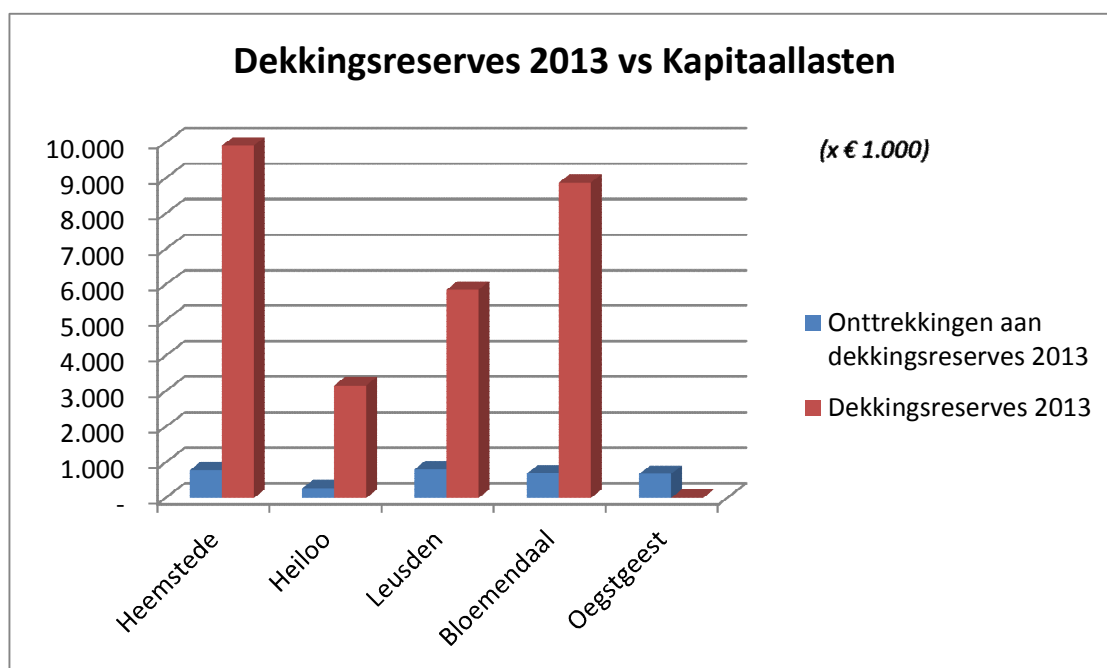
De looptijden van de reserves (en daarmee de hoogte) zijn gelijk aan de resterende economische gebruiksduur van de hier tegenoverstaande activa, met uitzondering van het Raadhuis. Ultimo 2011 is het saldo van deze reserve ongeveer € 432.000 (dit is circa 2 jaar afschrijving) te laag om de toekomstige afschrijvingslast van het Raadhuis te dekken. Hier staat tegenover dat er nog toekomstige toevoegingen zijn begroot van in totaal € 532.000. De betreffen de saldi van begrote opbrengsten verkoop grond aan een projectontwikkelaar en verkoop van een woning aan de Nijverheidsweg.

Indien de Raad zou besluiten om de bestemming van de reserves ter dekking van kapitaallasten te wijzigen, dienen de jaarlijkse afschrijvingslasten gedekt te worden uit de exploitatie. Het 'nadellig' effect hiervan bedraagt jaarlijks circa € 370.000.

In onderstaande figuur is een vergelijking gemaakt met andere gemeenten¹. Op basis van onderstaande vergelijking kan worden geconcludeerd dat de gemeente Heemstede eenvoudig in staat is de kapitaallasten van materiële vaste activa te dekken uit dekkingsreserves. Met de beschikbare dekkingsreserves kan de gemeente Heemstede de kapitaallasten voor de komende circa 20 jaar dekken.

Dit betekent dat de exploitatie de komende 20 jaar niet zal worden belast met de kapitaallasten, de hierdoor beschikbaar gemaakte middelen kunnen aan andere doelen worden besteed. De dekking van kapitaallasten heeft hierdoor een min of meer structureel karakter.

¹ Oegstgeest heeft geen dekkingsreserve, dus de onttrekkingen aan dekkingsreserves van Oegstgeest zijn nihil. Om toch een vergelijking te maken is de helft van de afschrijvingen op de volgende materiële vaste activa genomen; woonruimte, huisvesting, bedrijfsgebouwen en grond-/weg-/waterbouw. Dit komt neer op een bedrag van € 679.000 voor 2011. Globaal komt voor de overige gemeenten de helft van de hiervoor genoemde afschrijvingen overeen met de onttrekkingen aan deze reserve.



3.2 Overige bestemmingsreserves

Onderstaand bespreken wij de overige bestemmingsreserve met een saldo per ultimo 2011 van meer dan € 100.000.

Sociale volkshuisvesting

Deze reserve bedraagt per ultimo 2011 € 375.000 en dient ter dekking van lasten samenhangend met de uitvoering van de 'Verordening tegemoetkoming verhuis- en herinrichtingskosten voor ouderen 2007'. In 2011 bedroeg de onttrekking € 11.000. In september 2012 is aan de Raadscommissie Ruimte een voorstel gedaan om € 150.000 te onttrekken ten behoeve van realisatie huisvesting licht geestelijk gehandicapte jongeren. Tot en met 2016 bedragen de begrote onttrekkingen € 20.000 per jaar. Derhalve bedraagt ultimo 2016 de reserve sociale volkshuisvesting, inclusief de hiervoor genoemde voorgestelde onttrekking, afgerond € 125.000. Ingeval van uitputting van deze reserve zullen de uitgaven uit hoofde van deze verordening uit de exploitatie moeten worden gedekt.

Reserve WWB inkomensdeel, IOAW, IOAZ en Bbz

In de kadernota 2012 is vastgesteld dat de tekorten op de bijstandskosten ten laste van de exploitatie gebracht worden. Jaarlijks gaat dit om een bedrag van circa € 200.000. Ultimo 2011 bedroeg de hoogte van de reserve € 618.000. Deze reserve zal aangewend worden bij de invoering van de nieuwe Participatiewet. Gezien de onzekerheden is er geen uitspraak te doen over de verwachte kosten en de mate waarin de uitgaven in het kader van de Participatiewet kunnen worden gedekt uit deze reserve dan wel ten laste van de exploitatie moeten worden gedekt. Ook voor deze reserve geldt dat indien de

omvang van deze reserve niet toereikend is, dat eventuele tekorten ten laste van de exploitatie zullen moeten worden gedekt.

Reserve Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)

De reserve dient ter dekking van tekorten in het kader van de uitvoering van de Wmo. In september 2012 is het beleidsplan 2012- 2016 gepresenteerd. Op basis van dit beleidsplan is de verwachting dat de reserve ultimo 2015 € 278.000 bedraagt. Met ingang van 2017 zal een nieuw beleidsplan Wmo, inclusief dekkingsplan, moeten zijn opgesteld.

Egalisatiereserve riolering

Dit betreft een tariefsegalisatie reserve om de schommelingen in de jaarlijkse exploitatie op te vangen. De jaarlijkse dotatie of onttrekking is afhankelijk van de verschillen tussen de baten en lasten volgens de begroting en de rekening. Vanaf 2013 en verder is de exploitatie sluitend op basis van het beheersplan 2011-2015. Op basis hiervan vinden vanaf 2013 geen mutatie plaats en bedraagt het saldo van de reserve (ongewijzigd ten opzichte van eind 2013) per ultimo 2016 € 47.000.

Egalisatiereserve afvalstoffen

Dit betreft eveneens een tariefsegalisatie reserve met dezelfde systematiek als de egalisatiereserve riolering. Als gevolg van een sluitende exploitatie zijn er tot en met 2016 geen verwachte toevoegingen en onttrekkingen, waardoor het de verwachting is dat de hoogte van deze reserve alsdan € 402.000 bedraagt, gelijk aan de omvang per eind 2013.

Reserve totstandkoming brede scholen

Jaarlijks is een bedrag gedoteerd aan deze reserve als gevolg van huuropbrengsten brede school van € 15.000. Daarnaast is het voorstel om ter continuering van de Combinatiefuncties jaarlijks € 15.000 te onttrekken. Dotatie en onttrekking gelijk aan elkaar, waardoor de verwachte omvang van de reserve per ultimo 2016 € 176.000 zal bedragen.

Reserve Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 3 (ISV3)

Dit betreft de knelpuntenpot ISV. De reserve is gevormd vanuit gemeentelijke bijdragen uit de ISV1 periode. Bij knelpunten binnen het ISV programma zullen voorstellen aan de Raad voorgelegd worden ter aanwending. Vooralsnog is er geen aanwending begroot. Gedurende de periode 2012 – 2016 zijn geen onttrekkingen of dotaties begroot, de omvang bedraagt € 130.000.

3.3 Voorzieningen

Onderhoud woningen en gebouwen

Ter onderbouwing van de omvang van deze voorziening is in 2010 een onderhouds-prognose opgesteld door een externe partij. In de prognose is het onderhoud weergegeven tot en met 2019. Tot en met 2019 bedragen de gemiddelde kosten € 464.000 per jaar.

Onderhoud graven

Deze voorziening dient ter dekking van de onderhoudskosten van de begraafplaats. Jaarlijks wordt het saldo van de opbrengsten (afkoopsom onderhoud) en kosten van het onderhoud toegevoegd of onttrokken aan deze voorziening. In meerjarenperspectief zijn de opbrengsten hoger dan de kosten, waardoor het saldo van deze voorziening toeneemt. Voor het toekomstige onderhoud is geen plan aanwezig ter onderbouwing van de uitgaven in de voorziening. Hierdoor is het niet mogelijk te bepalen of de voorziening mogelijk een tekort of overschot kent.

Onderhoud wegen

Deze voorziening dient om de schommelingen in de uitgaven van onderhoud wegen tegen te gaan. Aan de voorziening ligt een beheersplan ten grondslag dat is opgesteld door een externe partij (Oranjewoud). In genoemd beheersplan wordt uitgegaan van gestandaardiseerde kwaliteitsnormen (CROW systematiek). Deze kwaliteitsniveaus variëren van A+ (zeer goed) tot D (slecht). Bij het bepalen van de hoogte van de voorziening wordt uitgegaan van het plegen van onderhoud als bij een weg het niveau C (matig) wordt bereikt.

Onderhoud bruggen

In 2013 is het nieuwe onderhoudsplan bruggen en beschoeiingen gereed. Vooralsnog is in de meerjarenbegroting een stelpost van € 100.000 toevoeging per jaar opgenomen. Omdat het nieuwe onderhoudsplan nog niet gereed is, kan niet worden beoordeeld of de toevoeging aan de voorziening al of niet toereikend is.

Huisvesting onderwijs

Deze voorziening dient ter dekking van uitgaven aan schoolgebouwen welke minder bedragen dan € 50.000. Jaarlijks wordt hiervoor via de algemene uitkering een bedrag ontvangen. De gemeenteraad heeft dit bedrag geormerkt voor onderwijshuisvesting. De toekomstige onttrekkingen zijn gebaseerd op een inschatting en zijn afhankelijk van de aanvragen die worden ingediend door de scholen.

Eigenarenonderhoud sportpark

Deze voorziening dient om de schommelingen in de uitgaven van onderhoud van het sportpark en tennisparken tegen te gaan. Aan de hoogte van de voorziening ligt een actueel onderhoudsplan ten grondslag.

Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 1 (ISV 2000-2004)

Door de Provincie Noord-Holland is uitstel verleend. Uiterlijk 1 augustus 2015 dient aanvraag tot vaststelling te worden ingediend. Omdat de ontvangen gelden een geormerkt bestedingsdoel kennen, zal een verder uitstel niet mogelijk zijn en alsdan resulteren in een terugbetalingsverplichting. Het saldo van deze voorziening betreft het gemeentelijk aandeel ISV en bedraagt € 122.000.

Baggerplan 2003-2012

De hoogte van de huidige voorziening is gebaseerd op het baggerplan 2003 – 2012. Nu het plan volledig tot uitvoering is gekomen, bedraagt het saldo in de voorziening per eind 2012 € 311.000. Vooralsnog is onduidelijk of bepaalde werkzaamheden zijn uitgesteld of dat dit saldo zal worden aangewend in het kader van het nieuwe plan dat in

2013 opgesteld zal worden. In de meerjarenbegroting is rekening gehouden met een jaarlijkse toevoeging en onttrekking van € 100.000. Omdat het nieuwe baggerplan nog niet is vastgesteld, bestaat tot aan het moment van vaststelling geen inzicht in de toereikendheid van de voorziening, dotaties en onttrekkingen.

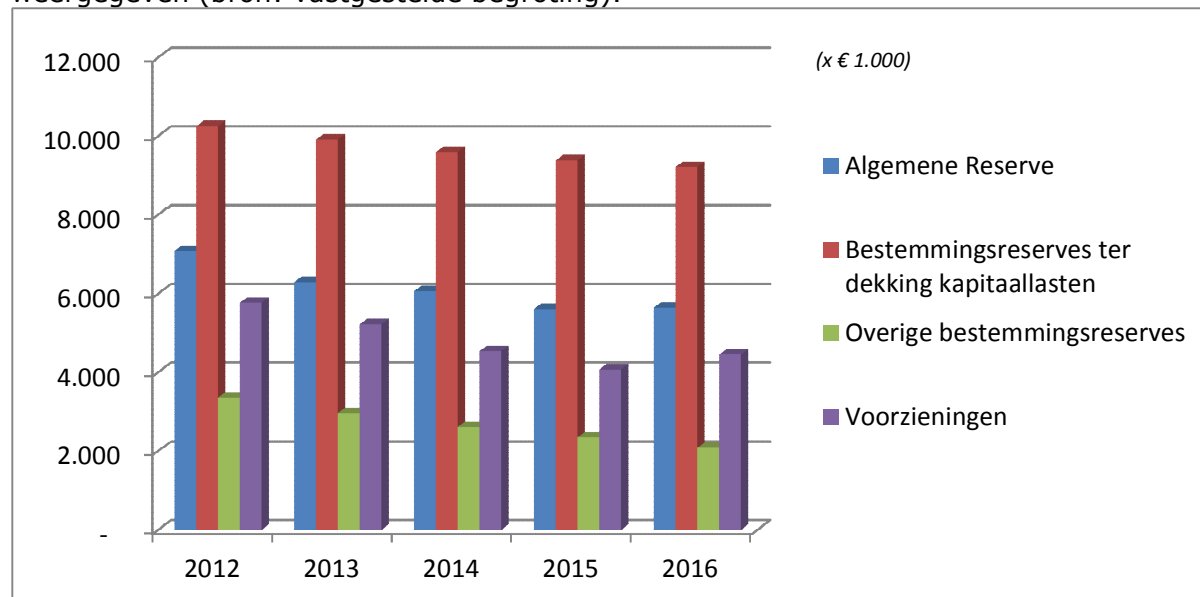
Pensioenen en wachtgelden

Deze voorziening is gevormd ten behoeve van wachtgeld en pensioen voor voormalig bestuurders alsmede pensioen (inclusief FPU) voor voormalig medewerkers. De voorziening wordt jaarlijks opnieuw berekend. Ten behoeve van de begroting 2013 is de voorziening opnieuw bepaald voor de onttrekkingen tot en met 2018. Indien de daadwerkelijke wachtgeldverplichting lager is dan verwacht, is sprake van een overdekking in de voorziening. Overigens worden de pensioenen van alle nieuwe bestuurders extern verzekerd via het APPA plan (Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers).

In deze voorziening is geen rekening gehouden met het sterfterisico. De bedragen die tot en met 2018 voor bestaande gevallen aan pensioen en wachtgeld moeten worden betaald, zijn volledig in deze voorziening opgenomen.

3.4 Verloop reserves en voorzieningen in meerjarenperspectief

Onderstaand is het verloop van de algemene reserve, bestemmingsreserves en voorzieningen van de gemeente Heemstede in meerjarenperspectief grafisch weergegeven (bron: vastgestelde begroting).



Zoals eerder gemeld dient de algemene reserve als bufferfunctie. De algemene reserve daalt met € 1,4 miljoen van € 7,0 miljoen eind 2012 naar € 5,6 miljoen eind 2016. Deze daling wordt veroorzaakt door tekorten in de exploitatie.

Cijfermatig is de ontwikkeling van de totale vermogenspositie in de gemeente Heemstede als volgt.

	31-12-2013	31-12-2014	31-12-2015	31-12-2016
Algemene Reserve	6.291	6.062	5.601	5.634
Bestemmingsreserves ter dekking kapitaallasten	9.914	9.599	9.390	9.216
Overige bestemmingsreserves	2.963	2.607	2.346	2.084
	19.168	18.268	17.337	16.935
Voorzieningen	5.222	4.537	4.071	4.444

De totale positie van de bestemmingsreserves en voorzieningen van de gemeente Heemstede bedraagt per eind 2013 € 18,1 mio. Op basis van de meerjarenbegroting bedragen deze reserves en voorzieningen per eind 2016 € 15,7 mio. In de periode van 4 jaar wordt een bedrag van € 2,4 mio ingezet (saldo van dotaties en onttrekkingen) ter dekking van uitgaven.

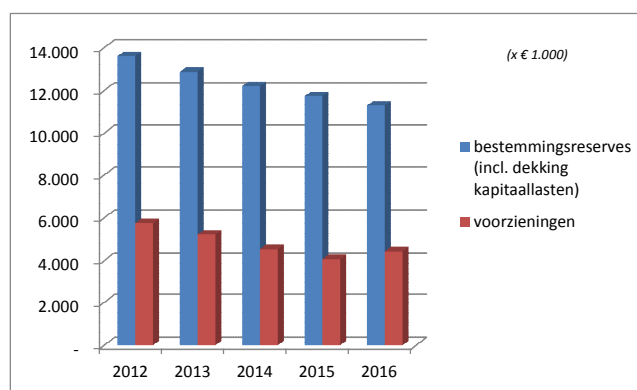
Hiervan wordt € 0,7 mio ingezet ter dekking van kapitaallasten (afschrijvingen) en € 0,9 mio wordt onttrokken aan overige bestemmingsreserves. De onttrekkingen aan bestemmingsreserves bedragen in totaal in meerjarenperspectief € 1,6 mio. Deze onttrekkingen worden als resultaatbestemming verantwoord.

Aan voorzieningen wordt in meerjarenperspectief in totaal € 0,8 mio onttrokken en ter dekking van uitgaven in de exploitatie aangewend. In vergelijking met 2015 neemt het saldo aan voorzieningen in 2016 toe met circa € 0,4 mio. Dit is met name het gevolg van de toename in de voorziening onderhoud wegen en in de voorziening onderhoud sportpark.

in € 1.000

	31-12-2013	31-12-2014	31-12-2015	31-12-2016
Bestemmingsreserves ter dekking kapitaallasten	9.914	9.599	9.390	9.216
Overige bestemmingsreserves	2.963	2.607	2.346	2.084
Voorzieningen	5.222	4.537	4.071	4.444
Totaal bestemmingsreserves en voorzieningen	18.099	16.743	15.807	15.744

De ontwikkeling in bestemmingsreserves en voorzieningen is grafisch als volgt.



3.5 Voldoen aan wet- regelgeving

Bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves worden ingesteld door de raad. Bij de instelling wordt een bestedingsdoel bepaald alsmede een bestedingsplan. Terzake van de bestemmingsreserves hebben wij vastgesteld dat deze in het algemeen wel een bestedingsdoel kennen maar niet in alle gevallen een bestedingsplan. Een aantal bestemmingsreserves muteert niet, waardoor het saldo gelijk blijft. Dit geldt voor de egalisatiereserve riolering en de egalisatiereserve afvalstoffen. Voor deze beide heffingen is in de exploitatie sprake van een sluitende exploitatie, waardoor de egalisatiereserve niet als egalisatie gebruikt hoeft te worden.

Inzake de reserve ISV3 zijn geen bestedingen voorzien. Er is wel sprake van een bestedingsdoel, maar een bestedingsplan is niet voorhanden.

Een aantal bestemmingsreserves blijft in saldo gelijk, omdat dotaties en onttrekkingen aan elkaar gelijk zijn. Ook in meerjarenperspectief muteren deze bestemmingsreserves niet. Het is de rol van de raad deze bestemmingsreserves opnieuw te beoordelen en te bepalen of de omvang van deze bestemmingsreserves moet worden gewijzigd danwel of deze bestemmingsreserves nog moeten blijven bestaan en wellicht kunnen worden opgeheven.

Voorzieningen

Aan de vorming van voorzieningen worden eisen gesteld in het BBV. Dit is in hoofdstuk 2 nader weergegeven. De gevormde voorzieningen voldoen aan de eisen in het BBV. Ter onderbouwing van de hoogte van de voorziening dient in het algemeen een plan aanwezig te zijn. In dit plan is aangegeven waarvoor de voorziening is gevormd en is berekend hoe hoog de voorziening in principe dient te zijn. Niet in alle gevallen is een dergelijk (actueel) plan aanwezig. Onder meer bij de voorziening voor onderhoud graven en onderhoud bruggen ontbreekt een berekening ter onderbouwing van de omvang van de voorziening. Hierdoor is het niet mogelijk te bepalen of de omvang van de betreffende voorziening mogelijk te hoog of te laag is.

In die gevallen waarin een voorziening is gevormd ter dekking van onderhoud, is een onderhoudsplan aanwezig. Ingeval de benodigde expertise niet in de gemeente

voorhanden is, worden dergelijke plannen opgesteld door een externe partij. Voorafgaand aan het onderhoudsplan vindt een schouw van de actuele situatie plaats. Het onderhoudsplan is het resultaat van de uitgevoerde schouw in combinatie met het gewenste kwaliteitsniveau. Het beoogde kwaliteitsniveau heeft een directe relatie met hoogte van de jaarlijkse onderhoudskosten en de hoogte van de voorziening. Wij hebben begrepen dat het gewenste kwaliteitsniveau van onderhoudsplannen en de gevolgen voor de omvang van de voorzieningen periodiek expliciet in de raad aan de orde komen. Op deze wijze is het voor de raad duidelijk wat de financiële effecten zijn van wijzigingen in het kwaliteitsniveau.

3.6 Conclusie reserves en voorzieningen

Bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten

In vergelijking met andere gemeenten heeft Heemstede hogere bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten. Hierdoor behoeven de kapitaallasten niet in de exploitatie te worden gedekt hetgeen ruimte geeft in de begroting. Feitelijk vormen de bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten een structureel dekkingsmiddel. Ten aanzien van deze bestemmingsreserves is het bestedingsdoel in lijn met het doel ten tijde van de vorming van deze bestemmingsreserves. Er wordt voldaan aan relevante wet- en regelgeving.

Overige bestemmingsreserves

De overige bestemmingsreserves zijn in principe te typeren als een niet-structureel dekkingsmiddel. Echter gezien het beperkte verloop (afname) van een aantal bestemmingsreserves (sociale volkshuisvesting, brede school) zijn de volgende vragen relevant:

1. is de bestemming hiervan nog actueel?;
2. hebben deze reserves geen structureel karakter?
3. Is de omvang van deze bestemmingsreserves niet te hoog?

De overige bestemmingsreserves voldoen in aanleg aan de wet- en regelgeving. De bestedingsdoelen zijn helder geformuleerd. Het verdient echter aanbeveling na te gaan of de omvang in alle gevallen wel juist is. In sommige gevallen is er bovendien wellicht helemaal geen sprake meer van een bestedingsdoel en kan het saldo vrijvallen ten gunste van de algemene reserve.

Voorzieningen

De getroffen voorzieningen betreffen met name onderhoudsvoorzieningen. De omvang hiervan heeft een relatie met de aanwezige onderhoudsplannen. Ter verbetering van de rol van de raad is het aan te bevelen een meer duidelijke relatie aan te brengen tussen het gekozen onderhoudsniveau en de omvang van de voorziening.

Ten aanzien van de voorziening pensioen en wachtgeld wordt geen rekening gehouden met het sterfterisico. Dit is een bewuste keuze. De voorziening wordt bepaald als de som van de tot en met 2018 uit te betalen bedragen.

De gelden ISV1 2000-2004 betreffen ontvangen provinciale gelden. Ingeval deze niet tot besteding komen, geldt een terugbetalingsverplichting.

4 Beoordeling vermogenspositie gemeente Heemstede

4.1.1 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is het vermogen van de gemeente om onverwachte tegenvallers te kunnen opvangen. In de gemeente Heemstede wordt het weerstandsvermogen uitgedrukt in de verhouding tussen de (beschikbare) weerstandscapaciteit en de het benodigde weerstandsvermogen na inventarisatie van risico's. Ter bepaling van het benodigde weerstandsvermogen gebruikt de gemeente Heemstede een systematiek die in meerdere gemeenten wordt gehanteerd.

Er is geen algemene (wettelijke) norm gesteld voor het bepalen van het weerstandsvermogen, het is aan gemeenten zelf een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit. Het risicomanagement en het weerstandsvermogen is in de gemeente Heemstede uitgewerkt in de *nota reserves en voorzieningen - weerstandsvermogen*. Deze nota wordt iedere Raadsperiode geactualiseerd, laatstelijk in 2010. Uit deze nota blijkt dat in maart 2008 bij het vaststellen van de notitie weerstandsvermogen een norm van 2,0 (verhouding aanwezig en benodigd weerstandsvermogen) als uitgangspunt is genomen. Daarnaast is de paragraaf weerstandsvermogen jaarlijks een onderdeel van zowel de begroting als de jaarrekening.

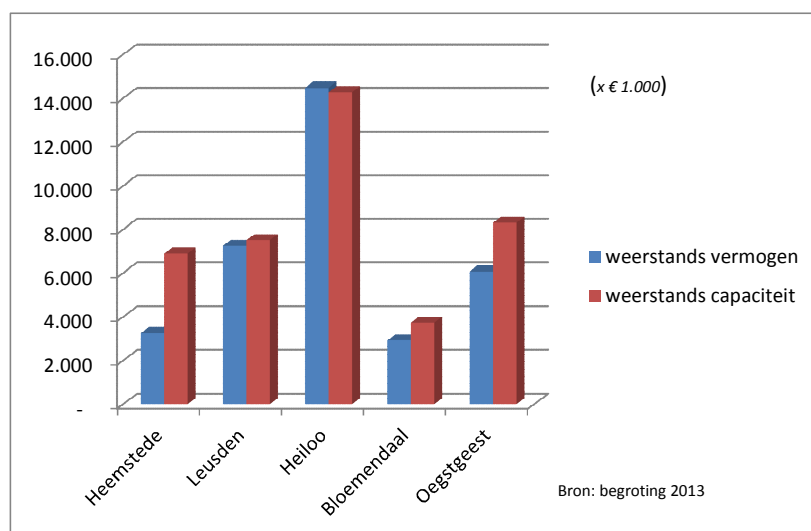
De verhouding benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit wordt uitgedrukt in een ratio. Gesteld kan worden dat het weerstandsvermogen als voldoende kan worden gekwalificeerd indien een gemeente over exact genoeg weerstandscapaciteit beschikt om de risico's af te dekken. De ratio is dan 1,0. Indien de ratio beschikbare weerstandscapaciteit/benodigde weerstandscapaciteit meer dan 2,0 bedraagt, beschikt de gemeente over meer dan twee keer zoveel weerstandscapaciteit als benodigd is voor de geïnventariseerde risico's. Het weerstandsvermogen bestaat in principe uit verschillende componenten, t.w. de algemene reserve (vrij aanwendbaar), onbenutte belastingcapaciteit (de mate waarin OZB kan worden verhoogd en leidt tot meer inkomsten) en tot slot de stille reserves ofwel de meerwaarde die in activa is besloten ten opzichte van de huidige boekwaarden van die activa.

Hieronder wordt de ratio tussen beschikbaar en benodigd weerstandsvermogen weergegeven voor de vergelijkbare gemeenten. De ratio in de gemeente Heemstede bedraagt thans 2,0. Hieruit blijkt dat de gemeente Heemstede ten aanzien van het weerstandsvermogen voldoet aan de eigen vastgestelde norm.

<u>Gemeente</u>	<u>Ratio</u>	<u>Ratio</u>
	<u>Per 1-1-2013</u>	<u>Per 31-12-2016</u>
Heemstede	2,0	1,7
Leusden	1,0	
Heiloo	1,0	
Bloemendaal	1,3	
Uitgeest	1,4	

De ratio per 31 december 2016 van Heemstede is gebaseerd op de meerjarenbegroting.

De relatie tussen de aanwezige weerstandscapaciteit en het aanwezige weerstandsvermogen kan grafisch als volgt worden weergegeven.



Bij het berekenen van de weerstandscapaciteit heeft de Heemstede de onbenutte belastingcapaciteit niet ingezet. De gemeenten Heiloo, Bloemendaal en Oegstgeest houden hier wel rekening mee. Bij alle 5 gemeenten maken stille reserves geen deel uit van de weerstandscapaciteit. Of de gemeenten beschikken over stille reserves, hebben wij niet kunnen vaststellen. Hiervoor ontbreken de noodzakelijke gegevens.

Het benodigde weerstandsvermogen in de gemeente Heemstede bedraagt € 3,2 mio. Qua hoogte is Heemstede vergelijkbaar met Bloemendaal. Andere gemeenten in vergelijking beschikken over een hoger benodigde weerstandsvermogen, met name gemeente Heiloo. Hieronder geven wij weer welke risico's zijn betrokken in de weerstandscapaciteit van de afzonderlijke gemeenten.²

² De gemeente Heiloo is hierin niet weergegeven, aangezien gedetailleerde gegevens niet beschikbaar waren.

Risico	Heemstede	Leusden	Bloemendaal	Oegstgeest
Garantstellingen	135.875	-	-	342.750
Algemene Uitkering (decentralisaties/bezuinigingen)	1.500.000	2.000.000	-	492.500
Afschaffing precariobelasting	-	-	240.000	-
Uitvoering WSW en WWB	137.500	500.000	120.000	-
Dividenuitkeringen	153.200	-	12.000	-
Renteontwikkeling Schuldenlast	51.000	-	-	120.000
Niet verhaalbare planschades en overige Juridische Risico's	12.500	150.000	210.000	97.500
Investeringsprojecten	656.000	100.000	-	163.125
Samenwerkingsverbanden (o.a. Veiligheidsregio)	232.125	100.000	75.000	175.000
BTW/BCF-controle	315.500	-	-	-
Grondexploitaties	-	3.138.000	202.268	3.500.000
Schatkistbankieren	-	500.000	-	-
Uitvoering WMO / Vervoerskosten WMO	-	150.000	-	23.400
Geboekte ombuigingen niet gerealiseerd	-	-	37.500	-
Explosievenopsporing	-	-	150.000	-
Onderhoud Schoolgebouwen + Rijksproject Asbest in Scholen	-	-	-	140.000
Inhuur derden	-	-	-	100.000
Nullijn Gemeente CAO	-	-	-	40.000
Wachtgeld Voormalig Personeel	-	-	-	90.000
Gespecificeerd als Overige Risico's	62.500	600.000	1.876.800	-
Benodigde weerstandscapaciteit	3.256.200	7.238.000	2.923.568	5.284.275
Exclusief grondexploitatie-risico's	3.256.200	4.100.000	2.721.300	1.784.275

De in de benchmark betrokken gemeenten gebruiken alle een meer of minder soortgelijke systematiek voor het bepalen van het weerstandsvermogen. Echter, zoals uit bovenstaand overzicht blijkt, resulteert dit niet in een eenduidig beeld qua risico's.

In de vergelijking met andere gemeenten valt op dat de ratio weerstandcapaciteit ten opzichte van het weerstandsvermogen in de gemeente Heemstede met een factor 2,0 aanmerkelijk hoger ligt. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de gemeente Heemstede bij de bepaling van de weerstandscapaciteit geen rekening houdt met de onbenutte belastingcapaciteit. Met uitzondering van de gemeente Leusden hebben de overige gemeenten in de vergelijking wel rekening gehouden met de onbenutte belastingcapaciteit.. Heemstede beschikt aldus nog over een niet benoemde buffer in de weerstandscapaciteit. Ten opzichte van het landelijke gemiddelde beschikt Heemstede over een onbenutte belastingcapaciteit van € 1,3 miljoen. Indien deze onbenutte belastingcapaciteit bij de berekening van de de ratio tussen beschikbaar en benodigd weerstandsvermogen in aanmerking wordt genomen, stijgt genoemde ratio per 1-1-2013 van 2,0 naar 2,5 en per 31-12-2016 van 1,7 naar 2,1.

In bovenstaande tabel is per gemeente de opbouw van de benodigde weerstandscapaciteit weergegeven. Hieruit blijkt het verschil in inschatting van de verschillende maar deels ook vergelijkbare risico's.

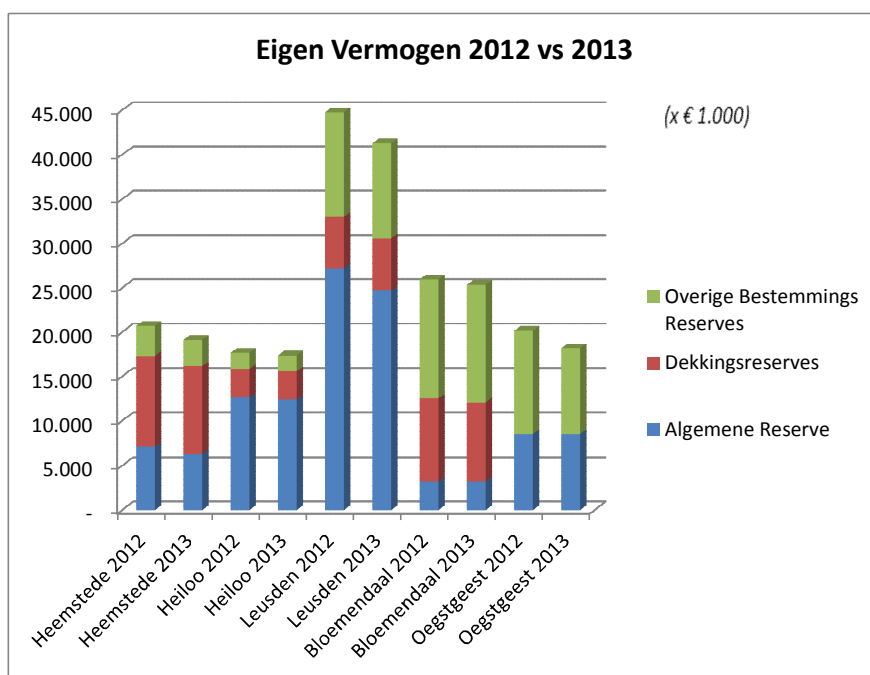
Overigens merken wij op dat risico's eerst deel uitmaken van het weerstandsvermogen indien daadwerkelijk (nog) sprake is van een risico waarvan nog onduidelijk is of het zich voordoet en/of waarvan de omvang niet adequaat kan worden ingeschat. Ingeval sprake is van een gebeurtenis die zeer waarschijnlijk zal leiden tot een verlies of verplichting en waarbij de omvang redelijkerwijs is in te schatten, zal een voorziening (ten laste van de exploitatie) moeten worden gevormd. In bovenstaande tabel zijn een aantal risico's opgenomen waarvan niet geheel voor de hand ligt dat deze in het weerstandsvermogen worden opgenomen, zoals bijvoorbeeld BTW BCF (indien dit daadwerkelijk een risico is, zou hiervoor een voorziening moeten worden opgenomen).

Inzake het weerstandsvermogen in meerjarenperspectief merken wij het volgende op. Uitgaande van dezelfde risico's eind 2016 en indien wordt vastgehouden aan een weerstandsnorm van 2,0 zal als gevolg van een lagere algemene reserve deze factor 1,7 bedragen. Een dergelijke factor is overigens te benoemen als ruim voldoende weerstandscapaciteit.

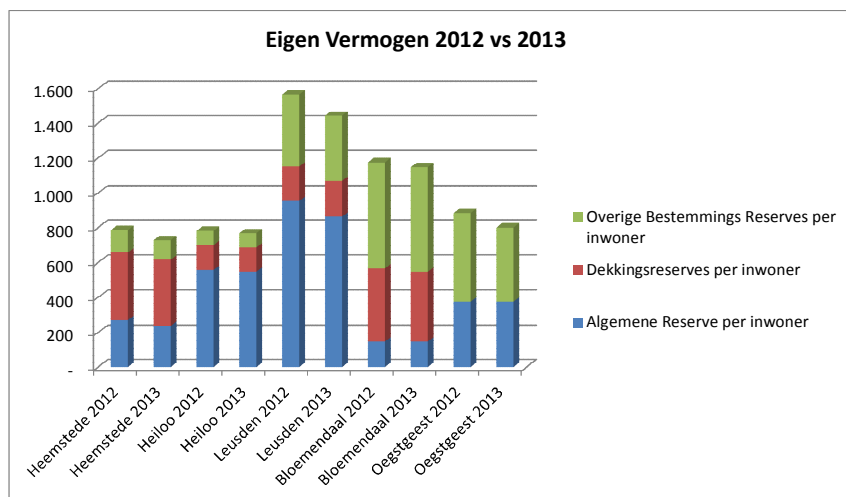
4.1.2 Benchmark eigen vermogenspositie

Op basis van de beschikbare gegevens hebben wij de totale vermogenspositie van de gemeenten in de vergelijking weergegeven. De totale vermogenspositie betreft de som van algemene reserve, bestemmingsreserves ter dekking van kapitaal en overige bestemmingsreserves.

Eigen vermogen absoluut



Eigen vermogen per inwoner

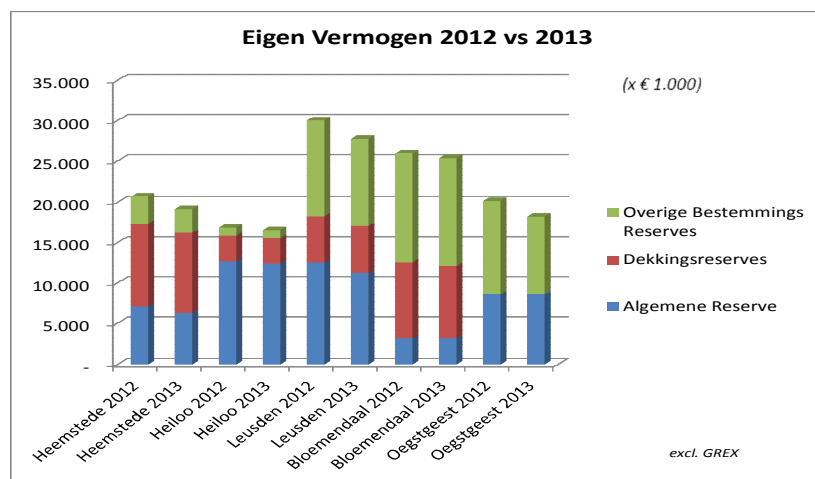


Uit de twee bovenstaande figuren valt het volgende op:

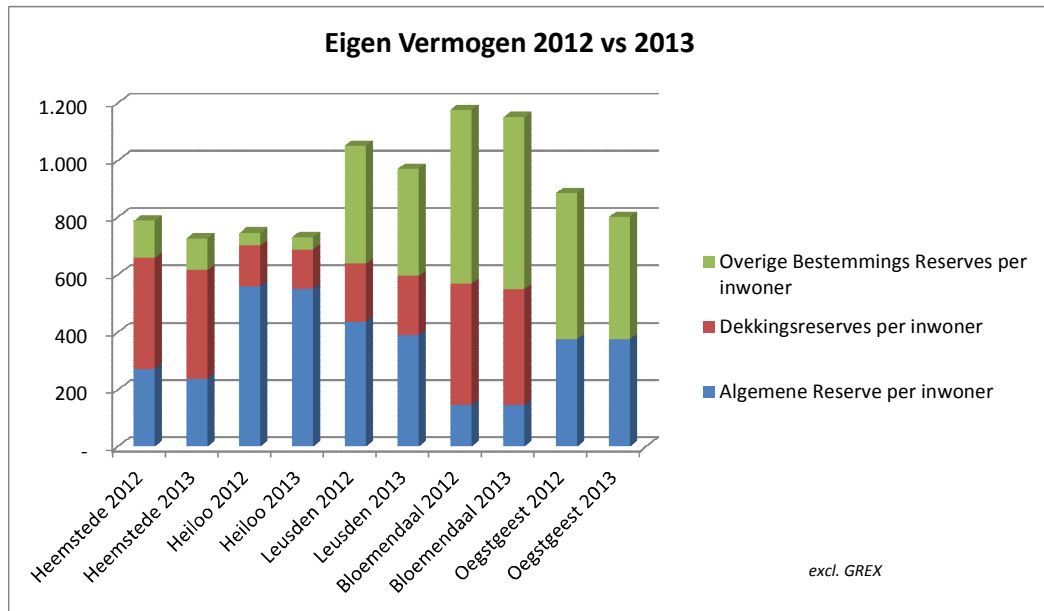
- De algemene reserve is in totaal als per inwoner in Leusden het hoogst. Dit is het gevolg van een actief en omvangrijk grondbedrijf.
- Heemstede en Bloemendaal hebben relatief hoge bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten.
- In vergelijking met de overige gemeenten zijn de overige bestemmingsreserves zowel in totaal als per inwoner relatief laag.

Het Eigen Vermogen van Heemstede is op bovenstaande wijze lastig vergelijkbaar met de overige gemeenten, aangezien deze alle een actieve grondexploitatie hebben welke doorwerkt in de reserve posities. Indien geabstraheerd van de grondexploitatie laat de vergelijking met het Eigen Vermogen het volgende beeld zien.

Eigen vermogen exclusief grondexploitatie



Eigen vermogen exclusief grondexploitatie per inwoner



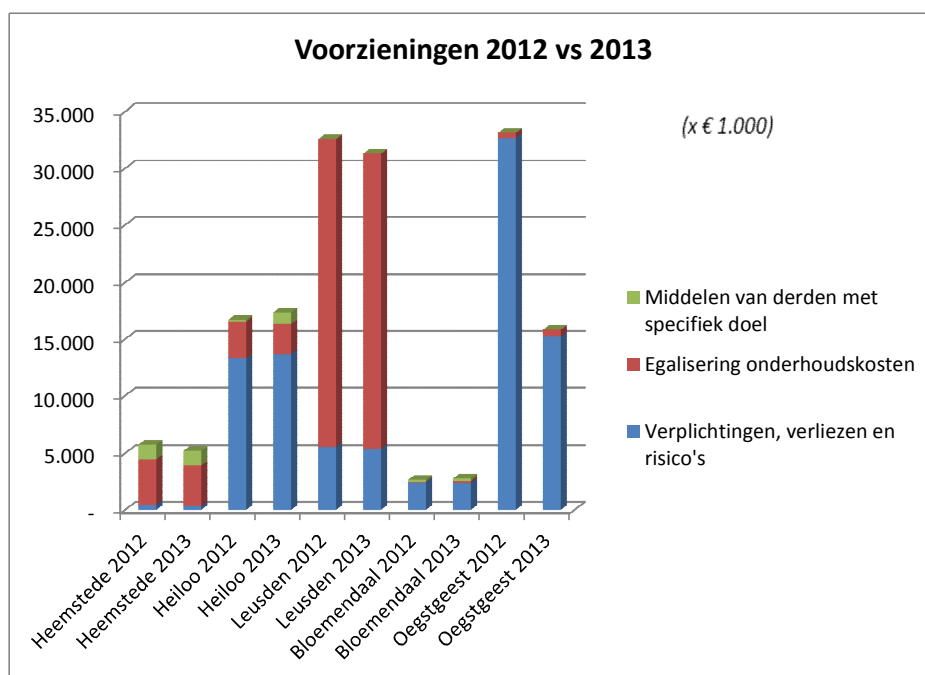
Indien voor de gemeente Leusden de effecten van het grondbedrijf worden geëlimineerd valt op dat:

- Leusden in absolute zin de hoogste reserves heeft, maar dat per inwoner Bloemendaal over hogere reserves beschikt.

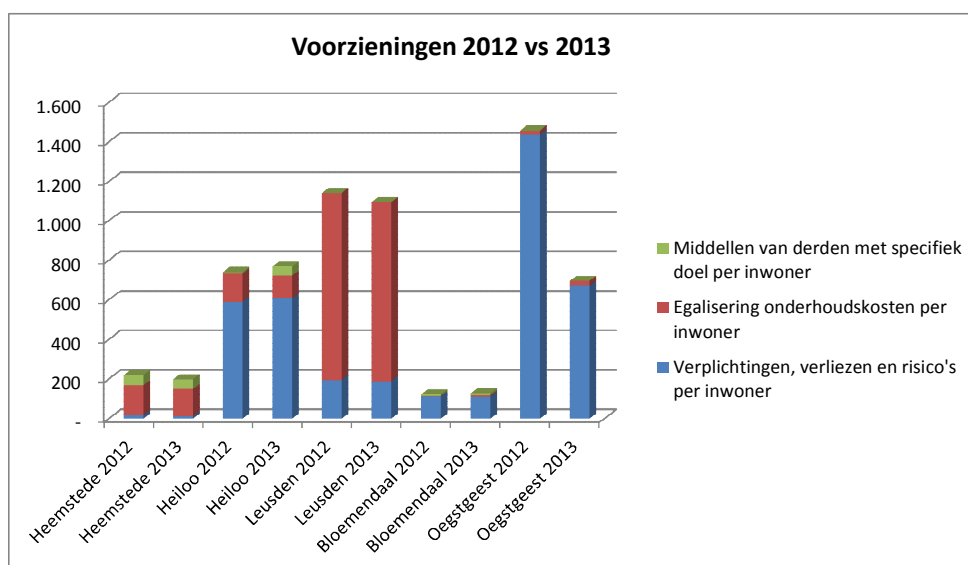
4.1.3 Benchmark voorzieningen

De voorzieningenpositie van de gemeenten in de vergelijking geeft het volgende beeld.

Voorzieningen totaal

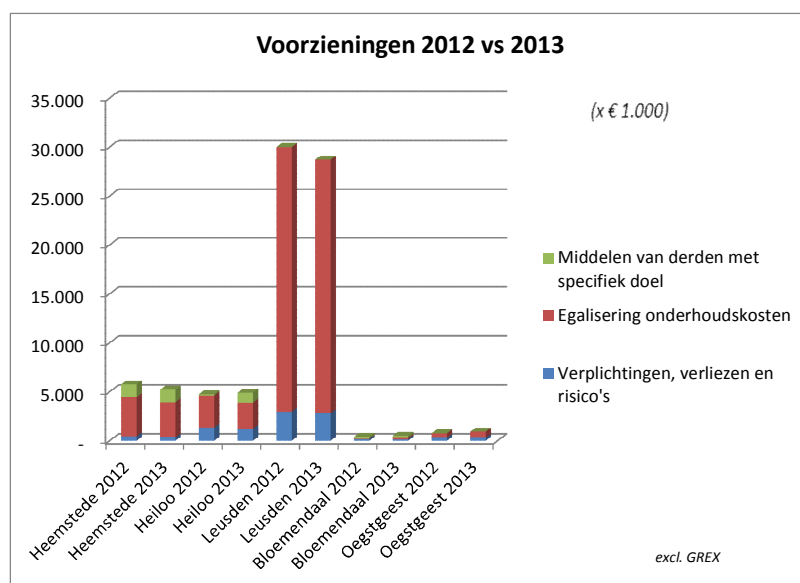


Voorzieningen per inwoner

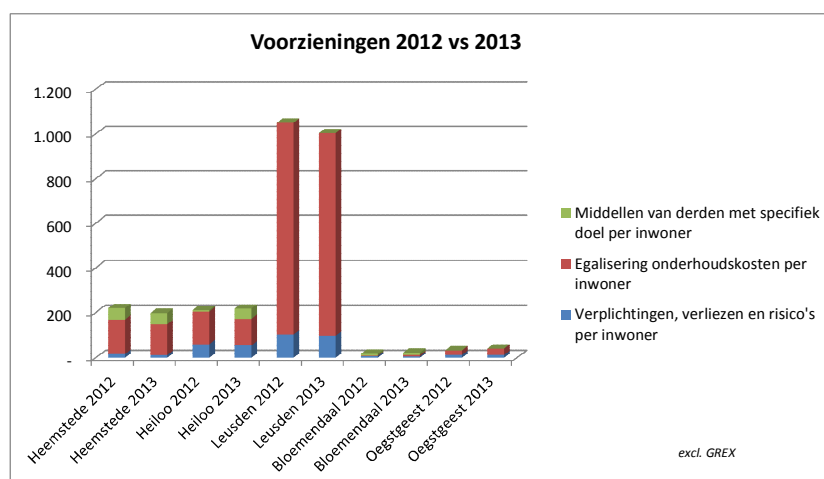


Ten aanzien van de voorzieningen geldt hetzelfde als gesteld bij de reserves, namelijk dat de overige gemeenten alle een actieve grondexploitatie hebben welke doorwerkt in de reserve posities. Indien geabstraheerd van de grondexploitatie laat de vergelijking met de voorzieningen het volgende beeld zien.

Voorzieningen exclusief grondexploitatie



Voorzieningen exclusief grondexploitatie per inwoner



Uit de overzichten valt het volgende op:

- Leusden kent omvangrijke voorzieningen ter dekking van onderhoud riool, wegen, gebouwen, sportterreinen en groen.
- De voorziening voor verplichtingen, verliezen en risico's betreffen met name arbeidsvoorwaardelijke gerelateerde verplichtingen.

5 Toelichting en gevolgen Wet HOF

5.1 Hoofdpijnen Wet HOF

De minister van Financiën heeft in september 2012 de Wet Houdbaarheid overheidsfinanciën (Wet HOF) ingediend bij de Tweede Kamer. In de wet staat dat gemeenten een gelijkwaardige bijdrage moeten leveren aan het terugdringen van het EMU-tekort. Daarvoor moeten gemeenten per kabinetsperiode met het kabinet afspraken maken over het EMU-saldo voor gemeenten. Het Rijk koerst op grond van Europese afspraken richting een EMU-tekort van 0% tot 0,5%. Op basis van de huidige afspraken hebben gemeenten nu nog een EMU-tekortruimte van 0,38% (2013), maar uit de Memorie van Toelichting blijkt dat bij gelijkwaardige inspanning gemeenten in beginsel ook richting 0% gaan.

Naast het EMU-saldo komen in de Wet HOF ook andere vergaande financiële maatregelen gericht op de decentrale overheden aan de orde, zoals het verplichte schatkistbankieren ter verlaging van de staatsschuld. Het grootste probleem in het wetsvoorstel betreft echter het feit dat de EMU-systematiek verschilt met het financiële stelsel van gemeenten. Op Rijksniveau wordt het kasstelsel gehanteerd terwijl gemeenten het stelsel van baten en lasten hanteren. Kenmerken in het stelsel van baten en lasten zijn onder meer dat investeringen niet als uitgave worden geboekt op het moment waarop deze zijn gedaan maar via de afschrijvingslasten over meerdere jaren ten laste van de exploitatie worden gebracht. Dit is onder het Europese transactiestelsel niet mogelijk. Het aanspreken van reserves voor investeringen volgens de Europese berekeningswijze heeft direct consequenties voor het EMU-saldo.

De werking van het huidige wetsvoorstel is gebaseerd op het voor decentrale overheden verplicht worden van een gelijkwaardige inspanning ten aanzien van het respecteren van de Europese normen. Het is de Minister van Financiën die vaststelt wat als een gelijkwaardige inspanning moet worden aangemerkt. In het wetsvoorstel is tot uitdrukking gebracht dat overschrijding van het collectieve aandeel in het EMU-saldo kan leiden tot een korting op de algemene uitkering van het provinciefonds of het gemeentefonds, nadat hierover bestuurlijk overleg heeft plaatsgevonden. De korting wordt gedurende maximaal drie jaar aangehouden als een renteloos depot, draagt maximaal het bedrag van de overschrijding en wordt aangehouden als begrotingsreserve. De korting vervalt weer als er van de periode van drie jaar gedurende twee jaar geen sprake is geweest is van een overschrijding. Als er toch overschrijding heeft plaatsgevonden, gaat de korting naar de schatkist.

Naar de huidige stand van zaken lijkt de Wet HOF er te komen, maar bestaat wellicht onderhandelingsruimte over een structurele EMU-tekortruimte voor gemeenten voor vervangings- en uitbreidingsinvesteringen. De tekortruimte zal overigens op niveau van de Rijksoverheid moeten gecompenseerd met een EMU-overschot.

Uitgaande van een maximaal toekomstig EMU-saldo van nul zou dat betekenen dat decentrale overheden niet meer mogen uitgeven (in kastermen) dan zij aan inkomsten in een jaar binnenkrijgen. Decentrale overheden moeten voortaan sturen op twee saldo's en kunnen daardoor in de knel komen. Dit treft ook de realisatie van rijksdoelen die decentraal zijn belegd.

5.2 Gevolgen Wet HOF voor Heemstede

De invoering van de Wet HOF heeft voor gemeenten tot gevolg dat zij moeten sturen op het EMU-saldo. Gemeente Heemstede heeft op basis van de begroting 2013 een EMU-saldo van - € 2,8 mio, bij een EMU-norm van - € 2,0 mio, een overschrijding van € 0,8 mio. Voor gemeenten hebben in het algemeen de volgende maatregelen een positief effect op het EMU-saldo:

- Een mindere inzet van reserves
- Spreiding van het investeringsvolume over de jaren
- Investerings in riolering in één keer ten laste van de het resultaat verantwoord en dekken uit de rioolheffing (specifieke maatregel voor Heemstede)

In het kader van de Wet HOF is het concreet gezegd nadelig indien een gemeente een fors positief resultaat heeft, hiervoor bestemmingsreserves vormt en vervolgens ten laste van de bestemmingsreserves investeringen te financieren. Binnen de kaders van de Wet HOF zou in een dergelijke situatie het jaar met het hoge positieve resultaat leiden tot het voldoen aan de EMU-norm, terwijl in het jaar van investeren de investeringen volledig in mindering komen van de EMU-norm met zeer waarschijnlijk het niet voldoen aan de EMU-norm tot gevolg.

Ook direct na de invoering van de Wet HOF is de inzet van reserves en voorzieningen nadelig. Dekking van het resultaat uit reserves wordt niet meegenomen in de berekening van de EMU-norm en bestedingen uit voorzieningen worden in mindering gebracht op de EMU-norm. Voor een gemeente die in verleden heeft gespaard, is de invoering van de Wet HOF dus nadeliger ten opzichte van een gemeente die in het verleden niet heeft gespaard. Voorts lijkt de Wet HOF op gespannen voet te staan met het baten en lastenstelsel. In genoemd stelsel is het een goed uitgangspunt om lasten toe te rekenen aan de periode waarop deze betrekking hebben; daarom wordt afgeschreven over investeringen. Echter, in het kader van de Wet HOF is het aantrekkelijker om investeringen direct ten laste van de exploitatie te verantwoorden.

Hoe de dilemma's rondom de Wet HOF zullen worden opgelost is nog niet geheel duidelijk. Mogelijk dat gemeenten toch een EMU-tekort zal worden toegestaan, om aan de nadelige effecten inzake investeringen tegemoet te komen.

6 Conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van ons onderzoek kan worden geconcludeerd dat de reserves en voorzieningen in de gemeente Heemstede voldoen aan wettelijke normen en de eisen ten aanzien van goed financieel beheer en bedrijfsvoering.

Wel zijn een aantal opmerkingen te maken en verbeterpunten te constateren:

- Gemeente Heemstede beschikt over een goede financiële positie. Ten opzichte van de geïnventariseerde risico's beschikt Heemstede over een ruim weerstandsvermogen (factor 2,0). In vergelijking met andere gemeenten maakt Heemstede geen gebruik van de onbenutte belastingscapaciteit hetgeen de hoogte van de aanwezige buffer verder verhoogt (factor wordt hoger). Daarnaast is de norm van 2,0 hoger in vergelijking met andere gemeenten.
- Bij de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen is het van belang de onderkende risico's kritisch te beoordelen.
- Heemstede beschikt over ruime dekkingsreserves voor kapitaallasten hetgeen een verlichting betekent van de lasten in de begroting.
- Terzake van de overige bestemmingsreserves dient te worden bepaald of de bestemming nog actueel is en de omvang toereikend.
- Inzake voorzieningen voor onderhoud moet een duidelijker inzicht komen in de relatie tussen gewenst onderhoudsniveau en de jaarlijkse onderhoudskosten en de omvang van de voorzieningen.
- Ingeval het wetsvoorstel Wet Hof in werking treedt (uitgaand van een EMU-norm voor gemeenten van 0%), zal de gemeente Heemstede niet aan de EMU-norm voldoen. Dit is het gevolg van de inzet van algemene- en bestemmingsreserves. Aan de huidige norm van 0,38% voldoet Heemstede niet. Voor Heemstede bedraagt het EMU-tekort thans € 2,8 mio, terwijl bij een norm van 0,38% een tekort van € 2,0 mio is toegestaan.

Tot het geven van nadere inlichtingen zijn wij gaarne bereid.

Met vriendelijke groet,



D.A.C. van Bakel



drs. E.C.J. Moens RA