

De financiële positie van de
gemeente Harlingen en de
stuuringsmogelijkheden van de raad

Raadsonderzoek

dr. M.A. Allers
dr. L.A. Toolsema
drs. A.S. Zeilstra

COELO

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit der Economische Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
www.coelo.nl

COELO-rapport 08-01

Januari 2008

ISBN 978-90-76276-48-9

© COELO, Groningen 2008

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
0. Voorwoord.....	5
1. Inleiding.....	6
1.1. Aanleiding en centrale vraagstelling	6
1.2. Deelvragen.....	7
1.3. Werkwijze.....	8
1.4. Opbouw van het rapport	9
2. Planning en controlcyclus en begrotingssystematiek	10
2.1. Inleiding.....	10
2.2. Dualisering	10
2.3. Planning en controlcyclus.....	12
2.4. Begrotingssystematiek.....	24
2.5. Conclusies en aanbevelingen.....	30
3. Rekeningsaldi 2002-2006	33
3.1. Inleiding.....	33
3.2. Werkwijze.....	34
3.3. Achtergronden saldo 2006.....	35
3.4. Achtergronden saldo 2005.....	39
3.5. Achtergronden saldo 2004.....	42
3.6. Achtergronden saldo 2003.....	44
3.7. Achtergronden saldo 2002.....	48
3.8. Aard van de meevallers	49
3.9. Beschikbare informatie voor verschillenanalyse	52
3.10. Conclusie.....	53
4. Reserves en voorzieningen	55
4.1. Inleiding.....	55
4.2. Reserves, voorzieningen en bespaarde rente: begrippen	55
4.3. Reserves en voorzieningen in Harlingen: een overzicht.....	57
4.4. Rentekosten en bespaarde rente.....	60
4.5. Reserves en voorzieningen: doel, functie, bestedingsplan en instellingswijze.....	61
4.6. Beleid reserves en voorzieningen	62
4.7. Beschikbare informatie omtrent reserves en voorzieningen.....	66
4.8. Conclusies en aanbevelingen.....	68
5. Vermogenspositie en weerstandsvermogen	71
5.1. Inleiding.....	71
5.2. Functies van het eigen vermogen	71
5.3. Weerstandsvermogen	72
5.4. Risico's en investeringen.....	76
5.5. Conclusies.....	79
6. Conclusies en aanbevelingen.....	80
6.1. Inleiding.....	80
6.2. De raad en de begroting.....	80
6.3. Achtergronden van de rekeningsaldi in de jaren 2002-2006	83
6.4. Reserves en voorzieningen	84
6.5. Vermogenspositie in relatie tot weerstandsvermogen en investeringsplannen	88

Appendix 1. Verschillen tussen begroting na wijziging en jaarrekening	90
Appendix 2. Nog uit te voeren werken.....	91
Appendix 3. Algemene dekkingsreserve.....	92
Appendix 4. Methodiek rentekostentoedeling	95
Appendix 5. Rentekosten buiten de omslagmethodiek	97
Appendix 6. Bestemming bespaarde rente	99
Appendix 7. Staat van reserves en voorzieningen 2008	101
Appendix 8. Reserves en voorzieningen: functie, uitwerking en instellingswijze.....	103
Appendix 9. Stille reserves.....	106
Appendix 10. Geraadpleegde personen en literatuur.....	109
Andere COELO-uitgaven	113

0. Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) in opdracht van de gemeenteraad van Harlingen. Doel van het onderzoek is het in kaart brengen van de financiële positie van de gemeente Harlingen en de mate waarin de raad deze kan bijsturen.

Het onderzoek werd begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit de volgende personen: dhr. Prof.dr. J.W.M. Engels (externe voorzitter), dhr. drs. G. Helder (secretaris; griffier gemeente Harlingen), dhr. P.H.M. Scheffer (burgemeester Harlingen), dhr. mr. W. van den Brand (raadslid Harlingen), en dhr. H.K. de Groot (raadslid Harlingen).

De auteurs danken dhr. J.T. Sijbenga, dhr. drs. G. Helder, dhr. drs. W. Mutter, dhr. G. Ebbens, dhr. drs. O. Offringa, mw. A.A. van der Schaar, mw. K. Veenstra en dhr. J. Tichelaar van de gemeente Harlingen voor de verstrekte informatie en het achterhalen van een aantal gegevens. Ook danken zij de leden van de begeleidingscommissie voor hun commentaar op eerdere versies van dit rapport. Eventuele resterende onvolkomenheden komen voor rekening van de auteurs.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en centrale vraagstelling

De gemeenteraad van Harlingen heeft opdracht gegeven onderzoek te doen naar de financiële positie van de gemeente naar aanleiding van de quickscan van de rekenkamercommissie getiteld 'Harlingen stilletjes rijk' en de latere versie 'Het huishoud- en spaarbankboekje van Harlingen'. Aan het onderzoeksbureau Jacques Necker is gevraagd een onderzoeksopzet te formuleren. Dit heeft geleid tot de notitie 'Opzet raadsonderzoek Harlingen'. COELO heeft in haar onderzoeksofferte de onderzoeksvragen uit deze notitie opgenomen en de opzet nader aangescherpt. De onderzoeksvragen worden hieronder besproken.

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is de volgende:

In welke mate is de stand van de reserves en voorzieningen in de gemeente Harlingen reëel, gegeven de financiële context, en kan de raad met de huidige begrotings- en rekeningssystematiek in voldoende mate sturen en controleren?

De deelvragen die deze hoofdvraag oproept kunnen in drie groepen worden ondergebracht, te weten:

- A. deelvragen met betrekking tot de bestuurlijke planning en controlcyclus;
- B. deelvragen met betrekking tot de achtergronden van de rekeningsaldi in de periode 2002-2006;
- C. deelvragen met betrekking tot de vermogenspositie van de gemeente.

Het doel van dit onderzoek is om de raad en andere geïnteresseerden inzicht te verschaffen in de planning en controlcyclus, de achtergronden van de rekeningsaldi, de vermogenspositie en de sturende rol van de raad in dit geheel.

Na het samenvatten van de deelvragen in paragraaf 1.2 bespreken we in paragraaf 1.3 de onderzoeksmethode. Dit hoofdstuk wordt in paragraaf 1.4 afgesloten met een kort overzicht van de opbouw van het verdere rapport.

Tot slot moet hier worden opgemerkt dat dit onderzoek expliciet géén onderzoek is naar de rechtmatigheid van de planning en controlstukken. Dit is een taak van de accountant, die hier jaarlijks onderzoek naar verricht. Object van onderzoek in dit rapport zijn primair de financiële cijfers op begrotings- en rekeningniveau, gezien vanuit de rol van de raad (kaderstellend en controlerend) en die van het college van burgemeester en wethouders (uitvoerend en verantwoording aflegend). Het accent ligt hierbij op het budgetrecht van de raad.

1.2. Deelvragen

Zoals aangegeven in de vorige paragraaf worden de deelvragen in drie groepen ingedeeld. Per groep bespreken we hieronder de verschillende deelvragen die in dit rapport worden beantwoord. De opzet van dit rapport volgt niet exact onderstaande indeling. Wel wordt in het vervolg van het rapport teruggekoppeld naar de hier opgesomde deelvragen (met de hier gehanteerde nummering) en wordt hieronder aangegeven waar welke vragen worden beantwoord. We komen terug op de opbouw van het rapport in paragraaf 1.4.

A. BESTUURLIJKE PLANNING EN CONTROLCYCLUS

Dit onderdeel bevat de volgende deelvragen:

1. *Hoe is de bestuurlijke planning en controlcyclus in de gemeente vormgegeven?*
2. *In hoeverre leidt deze cyclus tot een noodzakelijke dan wel gewenste, tijdige bijsturing? Met andere woorden, welke instrumenten heeft de raad tot zijn beschikking en in hoeverre worden deze instrumenten effectief ingezet?*
3. *Hoe komt de primitieve begroting tot stand?*
4. *Welke begrotingsregels hanteert de gemeente?*
5. *Wat is de begrotingssystematiek?*
6. *Worden de richtlijnen van de raad bij deelvragen 3 tot en met 5 nageleefd?*

B. REKENINGSALDI 2002-2006

Aanleiding voor de rekenkamercommissie om de quickscan uit te voeren was de observatie dat de jaarrekening van de gemeente in de afgelopen jaren steeds positief uitviel, hetgeen leidde tot een toename van de reserves. Daarom worden de achtergronden van de saldi van de jaarrekeningen in de periode 2002-2006 onderzocht, waarbij de volgende vragen aan bod komen:

7. *Hoe zijn de rekeningsaldi 2002-2006 tot stand gekomen? Wat zijn de voornaamste meevallers in de baten en lasten die mede hebben geleid tot de positieve saldi, en in welke mate hebben deze meevallers bijgedragen aan de positieve saldi?*
8. *Hebben deze voornaamste meevallers een incidenteel of een structureel karakter?*
9. *Is er sprake van een adequate verschillenanalyse en bestuurlijke verantwoording inzake afwijkingen tussen begroting en jaarrekening?*

C. VERMOGENSPOSITIE

Deelvragen omtrent de vermogenspositie van de gemeente en het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen zijn:

10. *Is er sprake van een helder, samenhangend concreet geformuleerd beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen?*
11. *Is de verantwoordingsinformatie toereikend en inzichtelijk?*
12. *Wat is het doel van de reserves en voorzieningen?*
13. *Zijn de reserves door de raad ingesteld?*

14. *Is er een bestedingsplan opgesteld?*
15. *Is de omvang van de reserves conform de besluiten van de raad?*
16. *Wanneer heeft de laatste evaluatie van de reserve plaatsgevonden?*
17. *Wat is de vermogenspositie van de gemeente Harlingen, gerelateerd aan het weerstandsvermogen, de risicoparaagraaf, en het investeringsplan?*

Tabel 1 geeft aan waar in dit rapport de antwoorden op de deelvragen precies kunnen worden gevonden. De niet in die tabel opgenomen paragrafen dienen om achtergronden te schetsen en uitkomsten te duiden.

Tabel 1. De paragrafen waarin de deelvragen worden beantwoord

Deelvraag	Paragraaf
1 Vormgeving planning en controlcyclus	2.3
2 Instrumenten voor bijsturing raad	2.3
3 Totstandkoming primitieve begroting	2.3
4 Gemeentelijke begrotingsregels	2.4
5 Begrotingssystematiek	2.4
6 Naleving richtlijnen raad	2.4
7 Achtergronden rekeningsaldi	3.3 t/m 3.7
8 Zijn voornaamste meevallers incidenteel?	3.8
9 Verantwoording afwijkingen begroting en rekening	3.9
10 Is er een helder beleid t.a.v. reserves en voorzieningen?	4.6
11 Is de verantwoordingsinformatie adequaat?	4.7
12 Wat is het doel van de reserves en voorzieningen?	4.3, 4.5, appendix 8
13 Zijn de reserves door de raad ingesteld?	4.5, appendix 8
14 Is er een bestedingsplan opgesteld?	4.5, appendix 8
15 Is de omvang van de reserves conform raadsbesluit?	4.5, appendix 8
16 Wanneer was de laatste evaluatie van de reserves?	4.3
17 Wat is de vermogenspositie gerelateerd aan het weerstandsvermogen?	5.5

1.3. Werkwijze

De voor dit onderzoek benodigde informatie komt uit verschillende bronnen. Om te beginnen is gebruik gemaakt van gemeentelijke documenten als begrotingen, rekeningen, voorjaarsnota's, najaarsnota's, beleidsnota's, verordeningen, raadsverslagen enzovoort, en van andere relevante publicaties (zie appendix 10). Voorts zijn diverse gesprekken gevoerd met leden van de ambtelijke organisatie (appendix 10). Ook is regelmatig per telefoon en email nadere informatie opgevraagd.

Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt die ter controle aan de betrokken medewerkers zijn voorgelegd. Verder is dit onderzoek gevoed door bijeenkomsten met de begeleidingscommissie, bestaande uit raadsleden, de raadsvoorzitter en een externe voorzitter.

Er is drie keer overleg geweest met de begeleidingscommissie. De eerste keer betrof een startbijeenkomst, waarop afspraken zijn gemaakt betreffende de werkwijze. De tweede keer is een (nog onvolledige) tussenrapportage besproken, en de laatste keer een concept-eindrapport. Na die laatste bijeenkomst is de conceptrapportage voor een feitencontrole voorgelegd aan gesprekspartners bij de ambtelijke organisatie. Ten slotte is het eindrapport opgesteld. De zienswijzen hierin komen voor rekening van de onderzoekers.

1.4. Opbouw van het rapport

Voor een goede beantwoording van alle deelvragen bleek veel ruimte nodig. Daarom is dit een vrij omvangrijk rapport geworden. Om de leesbaarheid te bevorderen zijn technische zaken zoveel mogelijk in appendices geplaatst. De lezer met weinig tijd kan zich desgewenst beperken tot hoofdstuk 6 (conclusies en aanbevelingen). Hoofdstuk 6 is verdeeld in paragrafen die de hoofdstukindeling van dit rapport volgen, zodat eventuele nadere informatie gericht elders in dit rapport kan worden opgezocht. Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de planning en controlcyclus in Harlingen beschreven (kernvragen: hoe komt de begroting tot stand, en hoe kan de raad hierop invloed uitoefenen?) In hoofdstuk 3 komen de achtergronden van de rekeningsaldi aan bod (wat zijn de achtergronden bij de overschotten van de afgelopen jaren?) In hoofdstuk 4 worden de reserves en voorzieningen besproken (wat voor reserves en voorzieningen zijn er allemaal, en wat kan de raad hiermee?) In hoofdstuk 5 wordt de vermogenspositie van de gemeente Harlingen geschetst (is de bufferreserve hoog genoeg om tegenvallers op te kunnen vangen?) Hoofdstuk 6 bevat conclusies en aanbevelingen. Ten slotte bevat dit rapport de nodige bijlagen.

2. Planning en controlcyclus en begrotingsystematiek

2.1. Inleiding

De planning en controlcyclus in de gemeente is de hele gang van zaken rond gemeentebestuur en de financiële baten en lasten die ermee samenhangen. Dit omvat enerzijds de planning, dus het geheel van uit te voeren activiteiten als gevolg van het bestuurlijke proces, en anderzijds de control oftewel de daaraan gerelateerde rapportage, bijsturing en verantwoording aan het bestuur. Een belangrijk onderdeel van de planning en controlcyclus is de budgetcyclus (ook wel het begrotingsproces of de begrotingscyclus genoemd). De budgetcyclus betreft specifiek het voorbereiden, opzetten en uitvoeren van de begroting en de verantwoording daarover in de jaarstukken.

Dit hoofdstuk heeft ten doel de beantwoording van de deelvragen 1 tot en met 6 (zie paragraaf 1.2). We beginnen echter met een beknopte beschrijving van de dualisering (paragraaf 2.2). Omdat Harlingen nog met het veranderingsproces richting dual systeem bezig is, is enig begrip daarvan onontbeerlijk om de bestaande situatie te begrijpen. Vervolgens geeft paragraaf 2.3 een procesbeschrijving en een schematische weergave van de planning en controlcyclus in Harlingen, waarbij de nadruk ligt op de momenten waarop de raad invloed heeft. Gekeken wordt welke instrumenten de raad tot zijn beschikking heeft, in welke mate deze instrumenten worden ingezet, en of hier verbeteringen bij mogelijk zijn. Hierbij speelt de bestuurlijke informatievoorziening een belangrijke rol. Paragraaf 2.4 bespreekt de begrotingsystematiek en de begrotingsregels in meer detail. Ook hierbij is speciale aandacht voor de invloed van de raad, via de door de raad ingestelde richtlijnen. Er wordt onderzocht in hoeverre deze richtlijnen van de raad worden gevolgd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen (paragraaf 2.5).

2.2. Dualisering

De wijze waarop de planning en controlcyclus en daarbinnen de budgetcyclus zijn ingericht, is beïnvloed door de dualisering van het gemeentebestuur. De Wet dualisering gemeentebestuur van 6 maart 2002 (de Dualiseringswet) beoogt de positie van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders te ontvlechten en verduidelijken. Deze ontvlechting houdt in dat het college zich concentreert op de bestuurstaken (als bestuursorgaan), terwijl de gemeenteraad kaders stelt voor het collegebeleid (d.w.z. stuurt) en het collegebeleid controleert. Door een betere afbakening van de taken van het college en de raad en het versterken van de sturende en controlerende kracht van de raad wordt getracht het politieke debat te bevorderen. Vóór de dualisering werden besluiten veelal in beslotenheid genomen door colleges en

coalitiefracties. Sinds de dualisering zitten wethouders niet meer in de raad. Belangrijke doelen van de dualisering zijn het versterken van het politieke profiel van de gemeenteraad en het stimuleren van het politieke debat in de raad. Op die manier zien kiezers beter waar raadsleden en partijen voor staan.

Een voor de planning en controlcyclus belangrijke wijziging in de Dualiseringswet is de wijziging in artikel 212 van de Gemeentewet. Het eerste lid van artikel 212 luidt nu: 'De raad stelt bij verordening *de uitgangspunten voor het financiële beleid*, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Het cursief gedrukte gedeelte is nieuw. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.' De raad stelt nu vooraf ook normen vast voor het financiële beleid, in de 'Financiële verordening', waardoor de controle en verantwoording achteraf wordt vereenvoudigd.

De planning en controlcyclus is tevens beïnvloed door het volgende. In samenhang met de dualisering is het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 vervangen door het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 20 januari 2003 (het BBV). Het BBV beoogt te komen tot een andere begrotings- en verantwoordingsopzet, om de raad in zijn kaderstellende en controlerende taak te ondersteunen. De raad en het college krijgen ieder hun eigen begrotingsinstrument. De raad stelt een programmabegroting vast zodat kan worden gestuurd op hoofdlijnen (op programmaniveau). Het vaststellen van de programmabegroting door de raad heeft zowel een autorisatie- als een allocatiefunctie. De raad bepaalt tot welke omvang het college uitgaven mag doen (*autorisatiefunctie*) en aan welke beleidsdoelen en -prestaties het college geld mag uitgeven (*allocatiefunctie*). Het college stelt de meer gedetailleerde productenraming (ofwel productenbegroting) vast, die vooral een beheersfunctie heeft.

Sinds het BBV zijn gemeenten vrij een eigen begrotingsindeling te maken die in plaats komt van de vroegere functionele en categoriale indeling. Dit komt de sturende kracht van de raad ten goede. Tevens vereist het BBV dat de indeling van de begroting en de jaarstukken identiek is, wat de controlerende kracht van de raad ten goede komt.

Globaal kunnen twee typen begrotingscycli worden onderscheiden.¹ De *traditionele* cyclus is sterk 'bottom-up'. Na het opstellen van de wensenlijstjes van de afdelingen en het berekenen van de beschikbare ruimte door de afdeling financiën komt het centrale managementteam tot een sluitende begroting. Die begroting is oneerbiedig gezegd een optelsom van de door de afdelingen aangeleverde lijstjes. Het college wordt hier voor de zomervakantie al bij betrokken, maar de gemeenteraad ontvangt de

¹ Zie voor een meer uitgebreide beschrijving bijvoorbeeld Bosker (2007).

conceptbegroting pas na de zomervakantie. Een traditionele begrotingscyclus past bij een monistische bestuurscultuur, en bij een cultuur waarbij de inbreng vanuit het ambtelijke apparaat sterk is.

Tegenover de traditionele begrotingscyclus staat de zogenaamde *omgekeerde* cyclus, deze is sterk ‘top-down’. Het opstellen van de begroting wordt niet meer van onderen af door de afdelingen gedaan. De raad stuurt op effecten van programma’s, die vervolgens worden vertaald in activiteiten van vakafdelingen. In de omgekeerde cyclus ontvangt de raad voor de zomer een nota van het college met daarin de belangrijkste beleidskeuzes en het budgettaire kader voor een sluitende (meerjaren)begroting. De raad bepaalt hierna de budgettaire en beleidsinhoudelijke kaders waarbinnen het college vervolgens een begroting opstelt. De omgekeerde begrotingscyclus past beter bij een dualistische bestuurscultuur. Het opstellen van de begroting is zo meer dan bij de traditionele werkwijze een politiek proces, waarbij het debat wordt gevoerd waar het thuishoort - in de gemeenteraad.

Overigens moet worden opgemerkt dat de omgekeerde begrotingscyclus in wettelijke zin niet afwijkt van de traditionele begrotingscyclus. Wat gelijk gebleven is, is dat het college de begroting aanbiedt en dat de raad deze vaststelt. De raad heeft en had het budgetrecht. Tevens legt het college nog steeds verantwoording af door middel van de jaarrekening, die door de raad wordt vastgesteld. Het verschil tussen de traditionele en de omgekeerde begroting ligt in de totstandkoming er van.

Veel gemeenten hebben veel tijd nodig om de omslag naar het dualisme te maken. Harlingen is daar één van. Pas na het aantreden van een nieuwe raad en een nieuwe burgemeester in 2006 wordt er serieus werk van gemaakt. Dat heeft onder meer gevolgen voor de gehanteerde planning- en controlcyclus. In dit rapport wordt zo goed mogelijk de bestaande praktijk beschreven. Omdat de omslag nog gaande is, is het soms lastig de huidige praktijk te beschrijven. Waar nodig zal worden aangegeven dat bepaalde procedures van recente datum zijn.

2.3. Planning en controlcyclus

Voor de beschrijving van de planning en controlcyclus – en daarmee de budgetcyclus – in de gemeente Harlingen nemen we het begrotingsjaar 2007 als voorbeeld. We bespreken eerst de budgetcyclus in detail, en vervolgens de meer uitgebreide planning en controlcyclus. Ten slotte wordt de invloed van de raad gedurende deze cycli besproken.

BUDGETCYCLUS

Het begrotingsjaar 2007 duikt voor het eerst op in de meerjarenraming die is opgenomen in de begroting van 2004. Deze begroting werd in november 2003 door de raad vastgesteld. De meerjarenraming in de begroting 2004 betreft de periode 2005-2007. Hier komt het jaar 2007 dus voor het eerst in beeld, evenwel puur gebaseerd op

een extrapolatie van voorgaande jaren. In de voorjaarsnota 2004 (die door de raad werd besproken in mei 2004) kunnen voor het eerst nieuwe wensen, activiteiten en projecten voor het jaar 2007 geraamd worden. De bij de bespreking van de voorjaarsnota 2004 gehonoreerde wensen van de raad die betrekking hebben op de periode 2005-2007 worden verwerkt in de begroting 2005. Dit proces wordt herhaald in, opeenvolgend, de voorjaarsnota 2005, de begroting 2006, de voorjaarsnota 2006, de begroting 2007, en de voorjaarsnota 2007.

Hieronder wordt de totstandkoming van de voorjaarsnota 2006, de primitieve begroting 2007, de voorjaarsnota 2007, de najaarsnota 2007 en de jaarstukken 2007 in detail besproken. De in de bespreking genoemde data zijn gebaseerd op de documenten 'Budgetcyclus 2006 gemeente Harlingen' en 'Budgetcyclus 2007 gemeente Harlingen'.

Voorjaarsnota 2006

De voorjaarsnota is het algemene beleidsplan dat dient ter voorbereiding op de begroting voor het volgende jaar, inclusief de daarin opgenomen meerjarenraming. Ook dient de voorjaarsnota als tussenrapportage voor het lopende jaar.

Het opstellen van de voorjaarsnota 2006 begint in november 2005 met het aanleveren van formulieren inzake prioriteiten door de verschillende vakafdelingen aan de afdeling Middelen en Ondersteuning. Op deze formulieren wordt aangegeven op basis waarvan bepaalde uitgaven gewenst zijn. Hierbij wordt de volgende volgorde gehanteerd:

- Collegeprogramma;
- Raadsprogramma;
- Wettelijk verplicht;
- Onuitstelbaar;
- Onmisbaar voor werkproces/beheer.

De afdeling Middelen en Ondersteuning voert in januari 2006 de ruimteberekening uit. Daarbij wordt de algemene uitkering opnieuw berekend aan de hand van de septembercirculaire van het gemeentefonds,² worden de opbrengsten van belastingen, retributies en leges opnieuw geraamd, en worden overige ontwikkelingen verwerkt die niet zijn verwerkt in de najaarsnota 2005 dan wel de jaarrekening 2005 en die structureel doorwerken naar 2007. Hiernaast inventariseert de afdeling Middelen en Ondersteuning de door de afdelingen aangeleverde wensen en prioriteiten. De afdeling Middelen en Ondersteuning rekent de aangeleverde wensen door en maakt hierbij onderscheid tussen structureel geld vragende projecten en projecten die gedekt kunnen worden uit eenmalige middelen of reserves. Er wordt vervolgens een prioriteitstelling

² Zoals verderop aan de orde komt, wordt in de begroting uitgegaan van de meicirculaire.

gemaakt door het managementberaad, dat bestaat uit de gemeentesecretaris en de afdelingshoofden. Dit leidt tot een invulling van de beschikbare ruimte. De niet gehonoreerde wensen komen op een restlijst. De geplande invulling van de beschikbare ruimte wordt besproken in de Tobberaad,³ die bestaat uit het college en het managementberaad. Hier wordt nog enigszins geschoven of worden nog prioriteiten toegevoegd.

In maart wordt de conceptvoorjaarsnota (inclusief restlijst en meerjarenraming) met advies voorgelegd aan het college. Na akkoordbevinding wordt de voorjaarsnota in april aan de raad verzonden. In mei volgen de algemene beschouwingen door de raad, het antwoord daarop van het college, en uiteindelijk de vaststelling door de raad.

In de huidige situatie kan de raad pas wijzigingen voorstellen bij de bespreking van de voorjaarsnota (mei), en daarna weer bij de bespreking van de conceptbegroting (oktober). Het is – op advies van BMC-TMOP – de bedoeling dat de raad in de toekomst eerder wordt betrokken bij de voorjaarsnota, en al eind januari een schrijven zal ontvangen met informatie over de ruimte in de begroting en de wensenlijst zoals die door de ambtelijke organisatie is opgesteld. Dit heeft als gevolg dat de raad ongeveer drie maanden heeft om moties of amendementen voor te bereiden, die vervolgens in mei bij de behandeling van de voorjaarsnota kunnen worden ingediend. Het moment waarop de raad daadwerkelijk wijzigingen kan voorstellen, verandert hiermee dus niet.

Primitieve begroting 2007

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) wordt gesproken over de ‘beleidsbegroting’ en de ‘financiële begroting’. Hier gebruiken we de term programmabegroting (of kortweg begroting), die beide omvat. De beleidsbegroting omvat het programmaplan, waarin wordt vastgelegd wat de raad wil bereiken, en een aantal verplichte paragrafen. De financiële begroting omvat een overzicht van baten en lasten (de exploitatie), evenals een bespreking van de financiële positie (het vermogen).

De primitieve begroting oftewel de ontwerpbegroting is de conceptprogrammabegroting met verplichte bijlagen die in de tweede helft van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar door het college aan de raad ter vaststelling wordt voorgelegd.

De primitieve begroting 2007 komt in 2006 als volgt tot stand. Vanaf februari tot mei leveren de verschillende afdelingen gegevens aan ten behoeve van de programmabegroting 2007 en de meerjarenraming 2008-2010. In de periode februari-

³ De inwoners van Harlingen worden ‘Tobbedansers’ genoemd. Vandaar de naam Tobberaad in plaats van topberaad.

juni stelt de afdeling Middelen en Ondersteuning een conceptprogrammabegroting samen (inclusief meerjarenraming; dit wordt vanaf hier niet meer expliciet vermeld). Dit concept wordt samen met het concept van de productenbegroting⁴ in juni aan het college van B en W voorgelegd, waarop door het college voorgestelde wijzigingen worden verwerkt. Vervolgens wordt in september de primitieve programmabegroting verzonden aan het college en de raad.⁵

De formele aanbieding van de primitieve begroting aan de raad vindt plaats in de raadsvergadering in de eerste helft van oktober. Hierop volgt de laatste jaren een bijeenkomst van college, raad en de afdeling Middelen en Ondersteuning. Op deze bijeenkomst, bekend als informatieavond of voorvergadering, geeft de ambtelijke organisatie een inleiding op de begroting en is er mogelijkheid tot het stellen van vragen. Hierbij is speciale aandacht voor de zogenaamde BIEO (de ‘Begroting In Een Oogopslag’). Dit is een sterk ingekort overzicht van de belangrijkste aandachtspunten bij de begroting, opgezet door de afdeling Middelen en Ondersteuning en bedoeld als hulpmiddel voor raadsleden. Ten slotte wordt eind oktober/begin november zowel de begroting als de wijziging van belastingverordeningen en aanpassing van tarieven door de raad behandeld en vastgesteld. Begin november wordt de vastgestelde begroting verzonden aan Gedeputeerde Staten (dit moet voor 15 november).

Naast de programmabegroting en de productenbegroting wordt tevens een beheersbegroting opgesteld, zoals vastgelegd in het BBV. De drie begrotingen kennen verschillende doelgroepen: de programmabegroting is bedoeld voor de raad, de productenbegroting voor het college en de ambtelijke organisatie, en de beheersbegroting voor het ambtelijke apparaat. De raad ontvangt alleen de programmabegroting, omdat het zijn taak is te sturen op hoofdlijnen.⁶ Het college ontvangt zowel de programmabegroting als de productenbegroting. De productenbegroting geeft de verantwoordelijkheid van afdelingshoofden aan het college weer, maar speelt verder geen belangrijke rol. De beheersbegroting moet

⁴ De productenbegroting 2007 bestaat net als de programmabegroting 2007 uit een begroting voor 2007 en een meerjarenraming voor de jaren 2008 tot en met 2010.

⁵ De hoogte van een aantal gemeentelijke tarieven kan in september nog niet worden meegestuurd, omdat dit mede afhankelijk is van informatie die dan nog niet voorhanden is, zoals de getaxeerde waarde van onroerende zaken.

⁶ De bijlagen bij de programmabegroting, de productenbegroting en de beheersbegroting liggen voor raadsleden wel ter inzage in de fractiekamer. Ook krijgt elke raadsfractie een productenbegroting toegezonden.

gezien worden als een ‘werkexemplaar’ van de begroting voor ambtelijk gebruik. Deze versie van de begroting is bedoeld voor de budgethouders.⁷

Voorjaarsnota 2007

Het opstellen van de voorjaarsnota 2007 gaat op dezelfde wijze als het opstellen van de voorjaarsnota 2006. De planning is hetzelfde, alleen precies een jaar later. Het aanleveren van formulieren betreffende prioriteiten door de verschillende afdelingen aan de afdeling Middelen en Ondersteuning begint in november 2006. De afdeling Middelen en Ondersteuning voert in januari 2007 de ruimteberekening uit en inventariseert de door de afdelingen aangeleverde wensen en prioriteiten. Vervolgens wordt een prioriteitstelling gemaakt door het managementberaad, hetgeen leidt tot een invulling van de beschikbare ruimte. Soms wordt die invulling nog enigszins aangepast in de Tobberaad.

De conceptvoorjaarsnota (inclusief restlijst en meerjarenraming) wordt in maart met advies voorgelegd aan het college en na akkoordbevinding in april aan de raad verzonden. Daarna volgen in mei de algemene beschouwingen door de raad, het antwoord van het college, en de vaststelling door de raad.

Najaarsnota 2007

De najaarsnota of najaarsdoorlichting geeft een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot het budget van het lopende jaar, met financiële onderbouwing. Het gaat hier zowel om beleidsevaluaties als afdelingsrapportages. Het doel is om te komen tot een tussentijdse, sluitende begroting waarmee – althans in theorie – het begrotingsjaar kan worden afgesloten. In de praktijk zijn er natuurlijk altijd nog nieuwe ontwikkelingen aan het einde van het jaar, die pas in de jaarstukken aan de orde kunnen komen.

In september 2007 leveren de verschillende afdelingen de gegevens aan ten behoeve van de najaarsnota 2007. De afdeling Middelen en Ondersteuning stelt een conceptnajaarsnota op die in oktober wordt aangeleverd aan en besproken door het college, en vervolgens wordt aangepast. In november volgt vaststelling van de najaarsnota door de raad.

Bij de aanvang van elk nieuw begrotingsjaar zijn er voor de komende vier jaren gelden aanwezig voor de uitvoering van de beheerplannen. Bij de najaarsnota wordt voor het eerst de opvolgende jaarschijf meegenomen. Zo wordt bijvoorbeeld in de najaarsnota 2007 de jaarschijf 2011 meegenomen zodat bij de aanvang van het jaar 2008 voor een periode van vier jaar (2008-2011) in de dekking van de kosten van beheerplannen is voorzien.

⁷ De budgethouders worden verderop in deze paragraaf besproken, onder het kopje Financiële verantwoordelijkheden.

Jaarstukken 2007

De jaarstukken worden opgesteld in het jaar volgend op het begrotingsjaar en bestaan evenals de begroting uit twee delen. Het eerste omvat het jaarverslag, dat de programmaverantwoording en de verplichte paragrafen bevat. Dit weerspiegelt het programmaplan en de paragrafen uit de beleidsbegroting. Het tweede is de jaarrekening, met daarin de rekening van baten en lasten (de programmarekening) en de balans, als weerspiegeling van de financiële begroting.

In de periode van december 2007 tot februari 2008⁸ leveren de verschillende afdelingen gegevens aan ten behoeve van de jaarstukken 2007. Tevens vindt een analyse plaats van de afwijkingen tussen de financiële begroting na wijziging en de programmarekening. In maart worden de jaarstukken door de afdeling Middelen en Ondersteuning voltooid. De verplichte accountantscontrole vindt plaats in de periode maart - april. In april behandelt het college de jaarstukken en het accountantsrapport. Vóór de behandeling van de jaarstukken door de raad is er een informatieavond voor de auditcommissie van de gemeenteraad met onder meer de accountant van de gemeente. Ten slotte worden in mei 2008 de jaarstukken 2007 door de raad vastgesteld. Deze vaststelling is verplicht voor 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar.

Informatieavonden

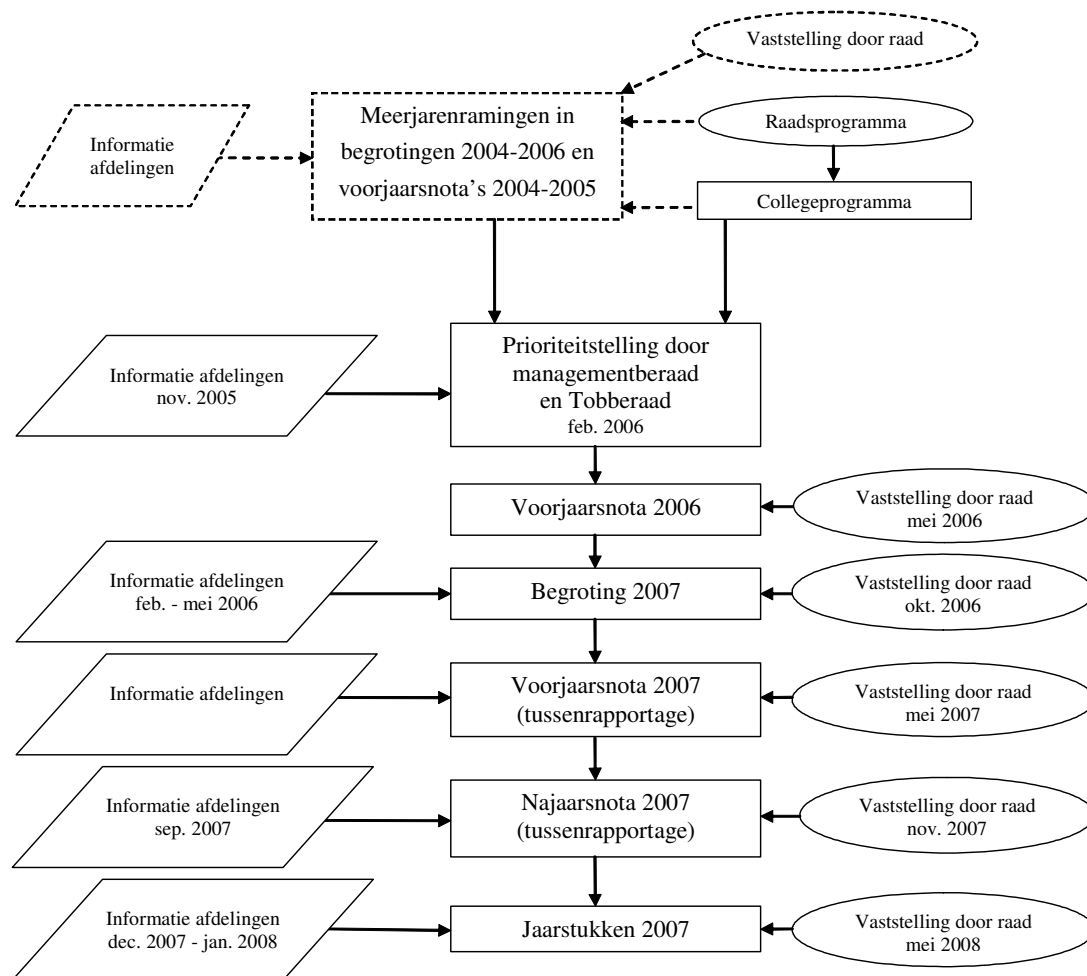
Zoals hierboven al is aangegeven, worden de laatste jaren regelmatig informatieavonden voor raadsleden aangeboden vanuit de ambtelijke organisatie, bijvoorbeeld voor de begroting, voor de jaarrekening (auditcommissie) en voor bepaalde nota's (bijvoorbeeld de nota Reserves en voorzieningen 2007). Verder kunnen raadsleden telefonisch of per email informatie opvragen. Op deze manier kan de bespreking van begroting of nota in de raadsvergadering meer over de inhoud gaan.

OVERZICHT BUDGETCYCLUS

De hierboven beschreven budgetcyclus voor het begrotingsjaar 2007 is schematisch weergegeven in figuur 1. Hoewel de daadwerkelijke voorbereiding van de begroting 2007 begint met de prioriteitstelling voor de voorjaarsnota 2006, is in het schema ook aangegeven dat het begrotingsjaar 2007 al wordt meegenomen in de meerjarenramingen in de begrotingen 2004-2006 en de voorjaarsnota's 2004-2005. Verder is de invloed van het raadsprogramma en het collegeprogramma (die hierna worden besproken) op de budgetcyclus aangegeven. In het schema valt de invloed van de raad af te lezen aan de ovalen, die besluiten van de raad weergeven.

⁸ De planning voor 2008 zoals hier beschreven is gebaseerd op het document 'Budgetcyclus 2007 gemeente Harlingen', omdat een dergelijk document voor het kalenderjaar 2008 op het moment van schrijven nog niet beschikbaar was.

Figuur 1. Budgetcyclus begrotingsjaar 2007



PLANNING EN CONTROLCYCLUS

De planning en controlcyclus omvat meer dan alleen de hierboven beschreven budgetcyclus. Zo worden de budgetcycli in de raadsperiode voorafgegaan door het vaststellen van een raads- en collegeprogramma. Een raadsprogramma is noodgedwongen globaal en apolitiek van karakter. Het moet immers de wensen van de gehele raad weerspiegelen. Het collegeprogramma heeft meer het karakter van een regeerakkoord, en is politieker en meer concreet van aard. Dit laatste betekent niet dat alles van tevoren moet worden 'dichtgetimmerd'. Dat zou het politieke debat immers zo goed als onmogelijk maken. Het meest recente raadsprogramma voor de lopende raadsperiode 2006-2010 is vastgesteld in de raadsvergadering van 19 april 2006. Het collegeprogramma is op 18 oktober 2006 aan de raad aangeboden.

De planning en controlcyclus heeft verder vooral betrekking op het interne management van de gemeentelijke organisatie. Voor de onderzoeksvraag van het onderhavige rapport is het niet van belang om dit diepgaand te bespreken. Wel van belang zijn een bespreking van de formele rapportages over lopende zaken die gedurende het begrotingsjaar plaatsvinden en een korte beschrijving van de manier waarop financiële verantwoordelijkheden zijn verdeeld.

Tussenrapportages

De belangrijkste en meest in het oog springende rapportages zijn de voorjaarsnota en de najaarsnota. De totstandkoming hiervan is al hierboven besproken. Omdat Harlingen een kleine gemeente is, wordt geen gebruik gemaakt van afdelingsplannen en -rapportages. Met uitzondering van grote projecten vindt geen interne periodieke rapportage plaats. In geval van omvangrijke mee- of tegenvallers dienen de afdelingshoofden en budgethouders tijdig aan de bel te trekken. Zij zijn zelf verantwoordelijk. Toezicht hierop vindt plaats door de afdeling Middelen en Ondersteuning. Eventuele bijsturing is op ieder moment mogelijk.

Voor grote projecten (meer dan 250.000 euro) is recent op verzoek van de raad een viermaandelijks voortgangsrapportage ingevoerd.⁹ Deze rapportages betreffen voortgang, financiële aspecten en inhoudelijke zaken, en gaan ter kennisgeving naar de raad. Deze rapportage kan gezien worden als een bestuursrapportage (berap) op projectniveau. Tevens wordt de voortgang van deze grote projecten elke drie weken intern gerapporteerd. De interne rapportage gaat over beheersaspecten zoals de voortgang van werkzaamheden. Dit is een rapportage van projectleiders en afdelingshoofden aan het college, en kan dus worden gezien als managementrapportage (marap), wederom op projectniveau.

Het Convenant actieve informatieplicht vereist dat de raad actief wordt geïnformeerd over de voortgang van prioriteiten uit het collegeprogramma. Het convenant is echter pas in juni 2007 vastgesteld, en dit gedeelte van de informatievoorziening moet nog verder vorm krijgen.

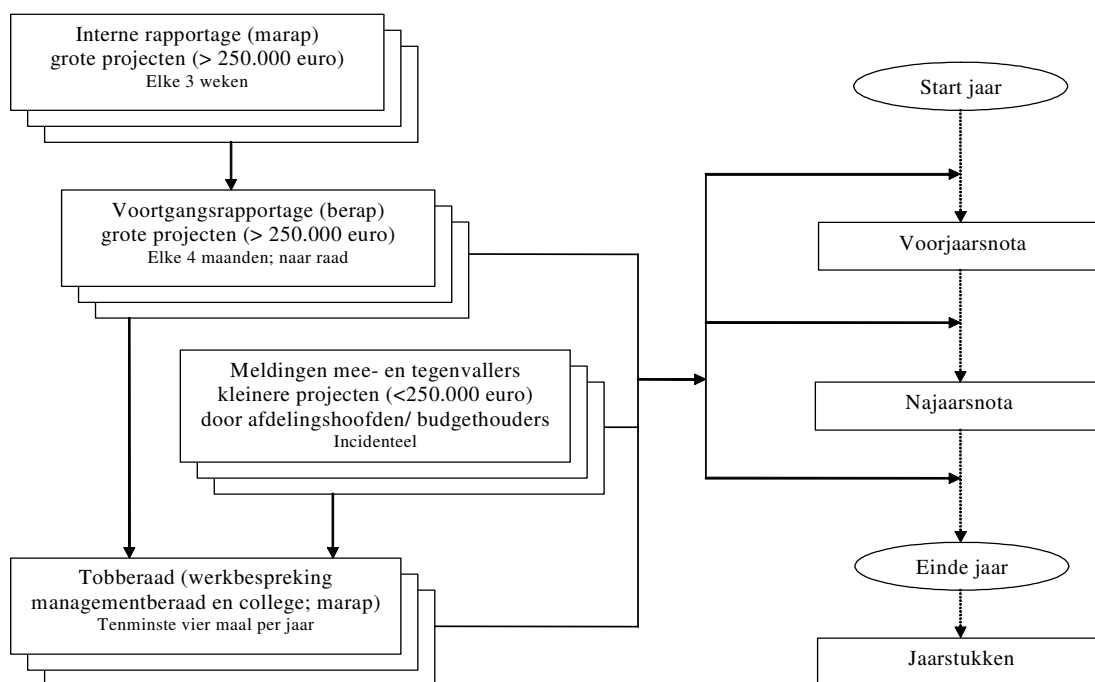
Ten slotte vinden ten minste vier maal per jaar werkbesprekingen plaats tussen het managementberaad en het college in de zogenaamde Tobberaad.

De hierboven beschreven rapportages en hun onderlinge samenhang zijn schematisch weergegeven in figuur 2. Enerzijds laat het schema zien hoe de werkbespreking in de Tobberaad 'gevoed' wordt door de viermaandelijks voortgangsrapportages grote projecten (voorgegaan door driewekelijkse interne rapportages) en door incidentele meldingen over mee- en tegenvallers bij kleinere projecten. Anderzijds laat het zien

⁹ Via het Convenant actieve informatieplicht; zie ook hierna in deze paragraaf onder het kopje Sturing door de raad.

hoe de viermaandelijke voortgangsrapportages, de incidentele meldingen en de resultaten van de bespreking in de Tobberaad gedurende het jaar hun weg vinden naar de raad, zowel rechtstreeks als via voorjaars- en najaarsnota en jaarstukken.

Figuur 2. Rapportages



Financiële verantwoordelijkheden

Als budgethouders zijn ambtenaren aangewezen. De budgethouder dient te zorgen dat de aan het budget verbonden werkzaamheden zodanig worden georganiseerd en uitgevoerd dat wordt voldaan aan de eisen van doelmatig en doeltreffend beheer. Budgethouders zijn rechtstreeks verantwoording verschuldigd aan het college. De budgethouder is verantwoordelijk voor het maken van een raming van het budget en de te registreren kengetallen ten behoeve van de begroting. Tevens is hij verantwoordelijk voor het informeren van het college over gesignaleerde dan wel verwachte afwijkingen van de begroting (zowel afwijkingen van het budget als van de kengetallen). Ten slotte dient de budgethouder aan het eind van het jaar verantwoording af te leggen over de werkelijke uitkomsten. Deze verantwoordelijkheden liggen daarmee op een relatief laag niveau in de organisatie, namelijk op uitvoerend niveau. Bovendien zijn deze verantwoordelijkheden verdeeld over vele (een kleine 40) ambtenaren, en dus niet alleen over bijvoorbeeld de afdelingshoofden.

Het hoofd van de afdeling Middelen en Ondersteuning treedt op als concerncontroller. Hij is daarmee verantwoordelijk voor de informatievoorziening bij de budgetcyclus en medeverantwoordelijk voor de financiële, rechtmatigheids- en doelmatigheidsaspecten van het begrotingsproces.

De verantwoordelijkheid voor de planning en control ligt bij de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris dient zorg te dragen voor goede informatiestromen tussen het ambtelijke apparaat en de bestuursorganen (Organisatieverordening 2003) en is dus het aanspreekpunt voor de raad voor wat betreft deze informatie.

STURING DOOR DE RAAD

In het kader van de budgetcyclus, en meer in het algemeen de planning en controlcyclus, kan de raad op drie verschillende momenten en manieren invloed uitoefenen:

- Op vaste momenten in het jaar, te weten bij de vaststelling van de begroting, de voorjaarsnota, de najaarsnota en de jaarstukken zoals hierboven beschreven, maar ook bij de totstandkoming van het collegeprogramma.
- In de loop van het begrotingsjaar door middel van begrotingswijzigingen. Dergelijke begrotingswijzigingen kunnen het initiatief zijn van de raad, via moties, amendementen of initiatiefvoorstellen (zie box 1), of van het college waarbij de raad ze (eventueel met verdere wijzigingen) al dan niet vaststelt.
- Gedurende het jaar kan de raad verordeningen vaststellen of herzien, en beleidsnota's vaststellen.

Tot op heden heeft de raad in Harlingen voornamelijk gebruik gemaakt van de discussie rondom de voorjaarsnota om wijzigingen door te voeren, en van begrotingswijzigingen in de loop van het begrotingsjaar. Voor het begrotingsjaar 2007 betreft dit dus de voorjaarsnota's 2004-2007 en de begrotingswijzigingen in 2007. Daarbij gaan de door de raad gewenste wijzigingen over het algemeen in tegen een meer behoedzaam beleid van het college. Ook bij de najaarsnota zou de raad in principe wijzigingen kunnen voorstellen, maar de najaarsnota moet vooral gezien worden als een voortgangsrapportage waarop niet veel te wijzigen valt.

Het is opvallend dat de primitieve begroting tot nu toe steeds ongewijzigd wordt vastgesteld.¹⁰ Een politiek debat, in de vorm van algemene beschouwingen, vindt eigenlijk niet plaats. Dit wijkt af van wat in de meeste gemeenten gebruikelijk is. Bij de bespreking van de begroting werden soms moties ingediend, maar die kregen doorgaans geen meerderheid van stemmen. Amendementen werden zelden ingediend. Deels houdt dit verband met het feit dat wijzigingen die zijn voorgesteld en

¹⁰ Uitzondering hierop vormt de behandeling van de begroting 2008, waarbij een motie is aangenomen die betrekking heeft op het aantal betalingstermijnen voor de gemeentelijke belastingen.

gehonoreerd bij de bespreking van de drie voorafgaande voorjaarsnota's (waarin het begrotingsjaar aan de orde kwam in het kader van de meerjarenraming) al zijn meegenomen in de primitieve begroting. Ook de politieke cultuur speelt echter een grote rol. Tot voor kort had die in Harlingen nog een uitgesproken monistisch karakter, en waren uitgebreide discussies tussen raad en college niet gebruikelijk.

Box 1. Moties, amendementen en initiatiefvoorstellen

Een *amendement* is een voorstel tot wijziging van een bestaand voorstel. Denk bijvoorbeeld aan de behandeling van de begroting in de raad. In de begroting wordt voorgesteld om een bepaald budget te besteden aan bepaalde activiteiten. De raad kan dan bijvoorbeeld middels een amendement aangeven dat aan een activiteit meer geld moet worden uitgegeven. In het amendement kan ook worden aangegeven hoe dit gefinancierd moet worden. Wanneer het amendement wordt aangenomen, staat vervolgens vast wat het budget is voor deze activiteit.

Een *motie* geeft een standpunt weer, en geeft vaak aan hoe dit standpunt in de praktijk vorm dient te krijgen, bijvoorbeeld door te stellen dat een bepaalde activiteit uitgevoerd moet worden. Een motie is daarom breder en meer flexibel in de uitvoering dan een amendement. Daar staat tegenover dat een motie meer een politiek dan een uitvoeringsinstrument is. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de motie, maar kan niet worden aangesproken op de precieze invulling.

Een *initiatiefvoorstel* is in tegenstelling tot moties en amendementen geen reactie op een voorstel, maar een voorstel dat zijn oorsprong vindt binnen de raad. Zoals het woord al aangeeft kunnen raadsleden zelf het initiatief nemen tot een dergelijk voorstel. Initiatiefvoorstellen kunnen nuttig zijn bij onderwerpen waarover het college geen voorstel wil doen.

Bij het opstellen van kadernota's – de meer globale of algemene kaderstellende stukken – die belangrijk of politiek gevoelig zijn, wordt de raad de laatste jaren in een vroeg stadium betrokken. Er worden dan bijvoorbeeld presentaties georganiseerd voor de raad, of inspraakavonden voor alle betrokkenen (inclusief de raad). Voorbeelden zijn de Stadsvisie waaraan momenteel gewerkt wordt, en het Havenontwikkelingsplan. Bij reguliere nota's en verordeningen die betrekking hebben op meer 'standaard' onderwerpen of wettelijke verplichtingen volgt men meestal het

VNG-model.¹¹ Sinds kort wordt expliciet vermeld op welke punten wordt afgeweken van dit model. Bij dergelijke nota's en verordeningen wordt de raad niet in een vroeg stadium betrokken. De raad stelt ze uiteindelijk wel vast. Voorbeelden hiervan zijn het Convenant actieve informatieplicht en de Algemene subsidieverordening.

Ten behoeve van de controlerende taak van de raad heeft de huidige raad bij het vaststellen van het raadsprogramma de wens te kennen gegeven om een Convenant actieve informatieplicht af te sluiten. Dit convenant is in juni 2007 vastgesteld. Enerzijds wordt in dit convenant de bestaande praktijk geformaliseerd; anderzijds wordt inzicht verschaft wanneer, hoe en waarover de raad wordt geïnformeerd. De informatiestromen die in dit convenant zijn vastgelegd, kunnen de raad helpen bij het sturen tijdens de begrotingscyclus. Het gaat hierbij zowel om de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol van de raad, als om de uitoefening van de eigen bevoegdheden door de raad. Het convenant zal na een jaar worden geëvalueerd.

Voor een goede begrotingsbewaking is het van belang dat de begroting voldoende informatie geeft, niet alleen wat betreft budgetten maar ook wat betreft activiteiten en prestaties. Ook moet duidelijk zijn hoe het raads- en het collegeprogramma terugkomen in de begroting. Dat is nu nog niet zo. Bij zowel tussenrapportages (van specifieke projecten, en in voorjaars- en najaarsnota) als de eindevaluatie (jaarstukken) dient terugkoppeling plaats te vinden. In de toekomst wil het college daarom een apart kenmerk opnemen bij die posten in de begroting die een vertaling zijn van het raadsprogramma. Hierdoor wordt de vertaling van het raadsprogramma richting de begroting meer expliciet gemaakt. Op dit moment volgt het college samen met de raad en de afdelingshoofden een cursus met betrekking tot planning en control. Deze cursus wordt gegeven door BMC-TMOP. Hierin is onder meer aandacht voor het SMART¹² formuleren van doelen en prestaties in de begroting. Het achterliggende idee hiervan is dat door scherper definiëren een beter resultaat afgedwongen kan worden. Inmiddels wordt er naar aanleiding van deze cursus gewerkt aan het maken van prestatie-indicatoren voor de begroting.

¹¹ De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) maakt voor allerlei beleidsterreinen modelverordeningen, die gemeenten desgewenst, al dan niet in gewijzigde vorm, kunnen overnemen.

¹² SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden en is een methode om heldere doelstellingen te formuleren.

2.4. Begrotingssystematiek

BEGROTINGSSYSTEMATIEK

De gemeente maakt gebruik van het baten-lastenstelsel als begrotingssystematiek. Bij dit systeem is de administratie gebaseerd op dubbel boekhouden. Dit geeft enerzijds inzicht in het vermogen oftewel de bezittingen en schulden (via de balans), en anderzijds in exploitatie, ofwel inkomsten en uitgaven (via de staat van baten en lasten). Verder zijn er zoals hierboven¹³ vermeld drie begrotingen: de productiebegroting voor het college en de organisatie, de beheersbegroting voor het ambtelijke apparaat en de programmabegroting voor de raad.

De begroting komt tot stand door extrapolatie van de begroting van het voorgaande jaar en door toevoeging van uitgaven die voortvloeien uit nieuw beleid.¹⁴ De extrapolatie van de begroting van het voorgaande jaar houdt in dat een inflatiecorrectie wordt toegepast en dat de financiële gevolgen van autonome ontwikkelingen worden opgenomen. De uitgaven die voortvloeien uit nieuw beleid zijn gebaseerd op de voorjaarsnota.

De voorjaarsnota zelf komt tot stand doordat de verschillende afdelingen verzoeken om middelen indien die ondermeer dienen voor het financieren van projecten die zijn gebaseerd op het raadsprogramma en het collegeprogramma. Daarnaast worden door de afdelingen middelen aangevraagd ten behoeve van niet-uitstelbare uitgaven en uitgaven die onmisbaar worden geacht voor het werkproces/beheer.¹⁵

Bij het opstellen van de begroting wordt gebruik gemaakt van een 'bottom-up' benadering. De beheersbegroting komt tot stand door naast de extrapolatie van de beheersbegroting van het voorgaande jaar, de nieuwe uitgaven uit de voorjaarsnota op te nemen. De productiebegroting en de programmabegroting zijn vervolgens weer opgebouwd vanuit de beheersbegroting.

Met de invoering van de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 is de raad gevraagd om een indeling van de begroting in programma's te maken, die de oude indeling in begrotingsfuncties kon vervangen. Dit is een van de manieren waarop de raad zijn stempel kan drukken op de begroting. Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt. De bestaande indeling in programma's is gemaakt door de ambtelijke organisatie, en wijkt nauwelijks af van de oude functie-indeling. Voor het

¹³ Zie paragraaf 2.3, onder het kopje Primitieve begroting 2007.

¹⁴ Anderzijds kan een beleidswijziging natuurlijk ook leiden tot het schrappen van reeds geplande uitgaven.

¹⁵ Zie de bespreking van de formulieren inzake prioriteiten onder het kopje Voorjaarsnota 2006 in paragraaf 2.3.

opstellen van de programmabegroting is naast de indeling in programma's zoals hierboven aangegeven het raadsprogramma van belang, maar ook de beleidskaders, zoals de Stadsvisie, het Havenontwikkelingsplan en de Welstandsnota. Het budgettaire kader betreft de meerjarenraming in de voorjaarsnota.

BEGROTINGSREGELS, RICHTLIJNEN EN UITGANGSPUNTEN

De begrotingsregels zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (het BBV). Het BBV bevat de regelgeving waaraan de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken van de gemeente moeten voldoen. Het BBV is sinds 2004 de opvolger van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV95). Naast de begrotingsregels van het BBV kan een gemeente zelf aanvullende begrotingsregels opstellen. Deze worden hieronder besproken.

De gemeente Harlingen heeft de Financiële verordening gemeente Harlingen opgesteld. Dit is een 'verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente', gebaseerd op artikel 212 van de Gemeentewet. Dit is het voornaamste document dat richtlijnen en uitgangspunten aangeeft voor de begroting, en dat bovendien aangeeft welke andere documenten zijn of moeten worden opgesteld om richtlijnen en uitgangspunten verder vast te leggen.

Tabel 2 geeft een overzicht van de stukken die volgens de Financiële verordening zouden moeten worden opgesteld en betrekking hebben op de budgetcyclus, en de manier waarop dit thans in de praktijk is vormgegeven.¹⁶ Zoals uit de tabel blijkt, zijn niet alle voorgeschreven stukken aanwezig. We komen hier later in deze paragraaf op terug.

Naast de Financiële verordening gemeente Harlingen moet hier ook de *Controleverordening* (gebaseerd op artikel 213 van de Gemeentewet) genoemd worden. Deze verordening betreft de accountantscontrole en valt daarmee buiten het onderhavige onderzoek. Verder is er een *Verordening voor periodiek onderzoek* door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur (gebaseerd op artikel 213a van de Gemeentewet). Dit periodiek onderzoek wordt jaarlijks genoemd in de paragraaf Bedrijfsvoering in de begroting. Meestal wordt dit kort afgehandeld met de mededeling dat men voortdurend zoekt naar 'verbeteringen in organisatiestructuur en werkwijze'. De *Notitie actieve informatieplicht* en het *Convenant actieve informatieplicht* zijn al besproken in de vorige paragraaf. Zoals daar is aangegeven, kunnen de informatiestromen die in dit convenant zijn vastgelegd de raad helpen bij het sturen tijdens de begrotingscyclus.

¹⁶ Onderwerpen die rechtstreeks hun plaats vinden in de begroting of jaarstukken zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Tabel 2. Stukken die worden voorgeschreven in de Financiële verordening

Artikel	Omschrijving onderwerp	Stukken
2, lid 3	Indicatoren per programma: maatschappelijke effecten en te leveren goederen en diensten	Momenteel onderhanden n.a.v. BMC-TMOP cursus
4, lid 1	Kaders voor begroting komende vier jaar	Voorjaarsnota's
5, lid 1	Regels ter waarborging dat uitvoering begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt	Niet beschikbaar
5, lid 2	Mandaterings- en budgethoudersregeling t.a.v. de productenraming	Mandaatstatuut; Mandaatoverzicht; Regeling inzake budgethouders; Besluit aanwijzing en beschrijving budgethouders
6, lid 2	Rapportage over misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen	Notitie misbruik en oneigenlijk gebruik
6, lid 3	Verzameling van gegevens over maatschappelijke effecten en te leveren goederen en diensten	Nog niet beschikbaar; eerst wordt BMC-TMOP cursus gevolgd en begroting meer SMART geformuleerd
6, lid 4-6	Interne toetsing bedrijfsonderdelen op juistheid, volledigheid en tijdigheid van bestuurlijke informatievoorziening	Niet beschikbaar
7, lid 1	Tussentijdse rapportage	Voorjaars- en najaarsnota's
7, lid 3	Afspraken over tussentijdse informatievoorziening	Notitie en Convenant actieve informatieplicht
10, lid 1	Activerings- en afschrijvingsbeleid	Nota Activa 2004
11, lid 1	Nota reserves en voorzieningen	Nota Reserves en voorzieningen 2007
13, lid 2	Treasurystatuut	Treasurystatuut
17, lid 2	Beheerplannen kapitaalgoederen	Beheerplan (mei 2007)
19, lid 1	Nota bedrijfsvoering	Niet beschikbaar
20, lid 1	Nota verbonden partijen	Niet beschikbaar
21, lid 1	Nota grondbeleid	Momenteel onderhanden: nota Grondbeleid
22	Nota verstrekking gemeentelijke subsidies	Algemene subsidieverordening
25	Nota financiële organisatie	Organisatieverordening; zie ook Art. 5, lid 2
26	Protocol voor inkoop en aanbesteding van werken en diensten	Momenteel onderhanden: nota Aanbestedingsbeleid
27	Protocol voor toekenning van steunverlening aan ondernemingen en subsidies	Niet beschikbaar

Bij het opstellen van de begroting worden verder de volgende specifieke uitgangspunten gebruikt.

- Voor het bepalen van de hoogte van de algemene uitkering uit het *gemeentefonds* wordt de meicirculaire gebruikt.¹⁷ Dit uitgangspunt is te vinden in de programmabegrotingen (zie bijvoorbeeld blz. 6 van de Programmabegroting 2007).
- Voor de *salarissen* gebruikt men de stand van de salarissen aan het begin van het voorafgaande jaar. Dit uitgangspunt staat in de programmabegrotingen (zie bijvoorbeeld blz. 6 van de Programmabegroting 2007).
- De *rentelast* van een investering wordt in het eerste jaar meteen volledig geraamd. Dit is een eis van de provincie. Ook dit uitgangspunt is te vinden in de programmabegrotingen (zoals bijvoorbeeld kan worden gezien op blz. 6 van de Programmabegroting 2007).
- Het *realisatieprincipe* houdt in dat niet wordt vooruitgelopen op toekomstige winsten. Dit uitgangspunt staat bijvoorbeeld in de Programmabegroting 2007, blz. 58. Het realisatieprincipe is één van de basisprincipes uit de accountancy. Ook de accountant van Harlingen hanteert dit uitgangspunt bij het controleren van de jaarrekening.¹⁸ Dit speelt bijvoorbeeld bij het grondbedrijf. Bij het controleren van de jaarrekening let de accountant er op dat winsten op het grondbedrijf slechts worden opgenomen indien deze winsten al gerealiseerd zijn.¹⁹ Deze regel geldt ook voor complexen. Deze worden als een ondeelbare vruchtdrager gezien, zodat het realisatiebeginsel op het complex als geheel dient te worden toegepast (zie Deloitte, 2007a, blz. 44-47). De achtergrond hierbij is dat verwachte winsten uit de grondexploitatie nogal kunnen afwijken van de uiteindelijke feitelijke winsten. Het realisatieprincipe wordt ook toegepast bij verkopen van grond buiten het grondbedrijf om.

¹⁷ De septembercirculaire voor de hoogte van het gemeentefonds wordt pas meegenomen bij het opstellen van de voorjaarsnota.

¹⁸ Zie Deloitte (2007a, blz. 6).

¹⁹ Het BBV bepaalt met betrekking tot tussentijdse winstneming het volgende: 'Tussentijdse winstneming is alleen raadzaam onder bepaalde voorwaarden. Bij grote projecten, die diverse jaren duren, is het mogelijk tussentijds winst te nemen. Het is dan echter wenselijk dat het project is onderverdeeld in duidelijk herkenbare delen. Tussentijdse winstneming is dan mogelijk als een deelproject is afgesloten, de winst op het deelproject is gerealiseerd, en er geen verlies verwacht wordt op andere deelprojecten, tenzij daarvoor voldoende voorzieningen zijn getroffen.' Zie de toelichting op artikel 16 van het BBV op blz. 68 van BZK, 2003. Artikel 16 behandelt overigens de paragraaf grondbeleid van de begroting.

- Het *bespaarde rentepercentage* op eigen vermogen is door de raad op 6 procent vastgesteld. Dit uitgangspunt is te vinden in de nota Reserves en voorzieningen 2007 en in diens voorganger, de nota Reserves en voorzieningen 2000. De methodiek met betrekking tot de bespaarde rente wordt verder besproken in hoofdstuk 4.
- De *behoedzaamheidsreserve* wordt voor de helft begroot (het maximale dat wordt toegestaan door de provincie). De behoedzaamheidsreserve is een buffer in het gemeentefonds om schommelingen in de uitkering aan gemeenten te dempen.²⁰ Dit uitgangspunt staat niet expliciet vermeld in voor de raad beschikbare stukken.
- *Nieuwe structurele ruimte* (bijvoorbeeld als gevolg van een meevaller) wordt als volgt ingezet. In het eerste jaar wordt een kwart van de structurele ruimte ingezet voor structureel beleid, in het tweede jaar wordt de helft ingezet voor structureel beleid, in het derde jaar wordt driekwart ingezet voor structureel beleid en in het vierde jaar en de daaropvolgende jaren wordt de volledige ruimte ingezet voor structureel beleid. Dit wordt zo gedaan om te voorkomen dat er bij een eventuele tegenvaller meteen weer moet worden bezuinigd. De in de eerste drie jaar resterende delen van de structurele meevaller gaan naar de eenmalige middelen ten behoeve van incidenteel beleid. Deze eenmalige middelen zijn onderdeel van de post ‘Onvoorzien eenmalig’; deze post dient voor het opvangen van onvoorziene tegenvallers met een incidenteel karakter.²¹ De wijze waarop structurele ruimte wordt ingezet wordt expliciet vermeld in de BIEO, zie bijvoorbeeld de BIEO 2008. De wijze van inboeken van structurele ruimte komt impliciet ook tot uitdrukking in de programmabegroting (zie bijvoorbeeld de tabel onder paragraaf 3.2 van de Programmabegroting 2007, op blz. 10 onderaan). De wijze van inboeken van structurele ruimte wordt in de programmabegroting echter niet expliciet toegelicht.

Verder valt te denken aan de systematiek die gebruikt wordt voor de verdeling van de kostenplaatsen (die overigens dit jaar aanzienlijk is vereenvoudigd van 35 naar 18 kostenplaatsen).

²⁰ In 2008 wordt deze buffer gehalveerd van ruim 200 miljoen naar 100 miljoen. De gemeente Harlingen zal hierdoor in 2008 54.000 euro meer ontvangen.

²¹ Daarnaast is er ook een structurele post onvoorzien genaamd ‘Onvoorzien budgettair’, die dient voor het opvangen van onvoorziene tegenvallers met een meerjarig effect.

Formeel gezien heeft de raad invloed op de bovenstaande uitgangspunten voor de begroting. De uitgangspunten worden aan de raad voorgelegd, die daarop wijzigingen kan voorstellen, maar dat laatste is tot op heden niet gebeurd.

NALEVING VAN RICHTLIJNEN

De naleving van de begrotingsregels volgens het BBV, evenals de richtlijnen uit de Controleverordening en de Verordening voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur, worden gecontroleerd door de accountant en vallen buiten het onderhavige onderzoek. De specifieke uitgangspunten die hierboven zijn opgesomd worden genoemd en gehanteerd in de begroting en gerelateerde stukken (denk bijvoorbeeld aan de voorjaarsnota, maar ook de nota Reserves en voorzieningen). Voor de vraag naar de naleving van richtlijnen is dus met name de Financiële verordening gemeente Harlingen (Artikel 212 verordening) van belang. Zoals uit het overzicht hierboven blijkt, zijn niet alle stukken die volgens deze verordening opgesteld moeten worden, daadwerkelijk opgesteld. In het bijzonder ontbreken de volgende stukken:

- Regels ter waarborging dat uitvoering begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt (art. 5, lid 1).
- Interne toetsing van bedrijfsonderdelen op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening (art. 6, lid 4-6).
- Nota bedrijfsvoering (art. 19, lid 1).
- Nota verbonden partijen (art. 20, lid 1).
- Protocol voor toekenning van steunverlening aan ondernemingen en subsidies (art. 27).

Verder is een aantal stukken nog niet beschikbaar, maar inmiddels wel onderhanden, te weten:

- Indicatoren per programma met betrekking tot beoogde maatschappelijke effecten en te leveren goederen en diensten (art. 2, lid 3; en daarmee het verzamelen van gegevens ter toetsing, zie art. 6, lid 3). Naar aanleiding van de BMC-TMOP cursus is recent een begin gemaakt met het opstellen van dergelijke prestatie-indicatoren voor de begroting.
- Nota Grondbeleid (art. 21, lid 1). Het college heeft de raad een nota grondbeleid aangeboden, maar de raad besloot op 5 april 2006 om die pas op een later tijdstip te behandelen. Er is dus wel een nota grondbeleid, maar die is niet door de raad vastgesteld. Momenteel wordt een geactualiseerde versie van de nota opgesteld die opnieuw aan de raad zal worden aangeboden.
- Protocol voor inkoop en aanbesteding van werken en diensten in de nota Aanbestedingsbeleid (art. 26).

Het is duidelijk dat de gemeente zich aan haar eigen verordeningen moet houden. Om te komen tot een volledige naleving van de Financiële verordening van de gemeente Harlingen, kunnen de ontbrekende stukken alsnog worden opgesteld. Misschien zijn echter de ontbrekende stukken niet allemaal nodig. In dat geval kan de verordening worden aangepast. In de volgende paragraaf komen wij daarop terug.

2.5. Conclusies en aanbevelingen

Harlingen bevindt zich in een overgangsfase van een monistische bestuurscultuur, waarin college en coalitiepartijen in besloten kring het beleid bepaalden en waarin de begrotingscyclus voor een groot deel door het ambtelijke apparaat werd gevoed, naar een dualistische bestuurscultuur, waarin meer plaats is voor politieke discussie in en een grotere rol voor de gemeenteraad. Sinds het aantreden van een nieuwe raad en een nieuwe burgemeester in 2006 is de planning- en controlcyclus op verschillende punten aangepast. In dit hoofdstuk is zo goed mogelijk de bestaande praktijk geschetst.

Uit de bovenstaande bespreking kan worden geconcludeerd dat de raad op verschillende manieren wel degelijk invloed kan uitoefenen, maar dat daar niet altijd gebruik van wordt gemaakt, en dat het de raad ook niet altijd gemakkelijk is gemaakt om de bestaande mogelijkheden te benutten. De BMC-TMOP cursus over planning en control die de raad op dit moment samen met het college en de afdelingshoofden volgt, kan leiden tot een groter besef van sturingsmogelijkheden en een grotere vaardigheid in het gebruik van sturingsinstrumenten. Bovendien wordt de raad door de huidige burgemeester expliciet uitgenodigd tot het indienen van moties en amendementen. De raad maakt nu ook al wat vaker gebruik van deze instrumenten.

Verder is gebleken dat een deel van de richtlijnen van de raad zoals die zijn vastgelegd in de Financiële verordening gemeente Harlingen (nog) niet is uitgevoerd, in de zin dat bepaalde documenten (nog) niet zijn opgesteld. Dat is een onwenselijke situatie.

Het budgetrecht is een van de belangrijkste middelen om vorm en inhoud te geven aan de sturende c.q. kaderstellende rol van de raad. Bovenstaande discussie suggereert een aantal manieren waarop de raad meer invloed uit kan oefenen, als de raad dat wenst.

Allereerst is hierboven aangegeven dat het opvallend is dat de primitieve begroting tot op heden meestal ongewijzigd en zonder uitgebreide politieke discussie wordt vastgesteld. De raad zou meer gebruik kunnen maken van moties, amendementen of initiatiefvoorstellen om gewenste wijzigingen door te voeren. Hierbij moet worden opgemerkt dat in het verleden af en toe wel moties werden ingediend, maar dat daarvoor vaak geen meerderheid werd gevonden. Om de raad meer gelegenheid te geven voor politieke inbreng verdient het aanbeveling de traditionele bottom-up begrotingscyclus te vervangen door een zogeheten omgekeerde begrotingscyclus.

Op dit moment wordt bij het opstellen van de begroting gebruik gemaakt van een 'bottom-up' benadering. De beheersbegroting komt tot stand door naast de

extrapolatie van de beheersbegroting van het voorgaande jaar, de nieuwe uitgaven uit de voorjaarsnota op te nemen. De voorjaarsnota zelf komt tot stand doordat de verschillende afdelingen verzoeken om middelen indien die ondermeer dienen voor het financieren van projecten die zijn gebaseerd op het raadsprogramma en het collegeprogramma. De productbegroting en de programmabegroting zijn vervolgens weer opgebouwd vanuit de beheersbegroting.

De omgekeerde begrotingscyclus is top-down van aard. De raad stuurt op effecten van programma's, die vervolgens worden vertaald in activiteiten van vakafdelingen. Zo wordt het opstellen van de begroting een meer politiek proces, met debatten waarbij voor de kiezers duidelijk wordt waar de verschillende raadsleden en partijen voor staan.

Hiermee samenhangend verdient het overweging voor de gemeenteraad om alsnog programma's te definiëren voor de begroting. De indeling van de begroting in samenhangende programma's die aansluiten bij de beleidsterreinen waarop de raad wil sturen is een belangrijk middel om greep te krijgen op de begroting en dus om het budgetrecht uit te oefenen. Zeker wanneer de begroting in de toekomst ook gegevens over prestaties gaat bevatten. Een programma is een samenhangende verzameling van producten, activiteiten en middelen die gericht is op het bereiken van bepaalde maatschappelijke effecten (bijvoorbeeld 'veiligheid' of 'participatie'). In de begroting worden per programma de drie bekende W-vragen beantwoord (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag dat kosten?). Programma's kunnen bijvoorbeeld zo worden gedefinieerd dat zij overeenkomen met de verschillende doelgroepen van het gemeentebestuur, of met de indeling in commissies of portefeuilles in het college. Meestal zijn er tien tot vijftien programma's. De keuze voor een programma-indeling hangt af van waar de raad op wil sturen. Dat hangt samen met het karakter van de gemeente. Daarom bestaat er geen landelijke norm voor een programma-indeling.

Verder lijkt het nuttig om, zoals college en raad willen, in het vervolg een kenmerk in de begroting op te nemen bij die posten die voortvloeien uit het raads- of het collegeprogramma. Op deze wijze komen het raads- en collegeprogramma meer herkenbaar terug in de begroting. Op ambtelijk niveau wordt bij de prioriteitstelling ten behoeve van de voorjaarsnota al met een dergelijk kenmerk gewerkt. Bij de voorbereiding voor de voorjaarsnota leveren de verschillende afdelingen formulieren aan betreffende prioriteiten. Op deze formulieren wordt aangegeven op basis waarvan bepaalde uitgaven gewenst zijn, te weten (1) collegeprogramma, (2) raadsprogramma, (3) wettelijk verplicht, (4) onuitstelbaar, en (5) onmisbaar werkproces/beheer. Thans komt deze informatie niet verder dan de Tobberaad. Het zou nuttig zijn deze classificatie in zijn geheel op te nemen in de stukken voor de raad (voorjaarsnota, begroting, enz.). Dit zou de raad een groter inzicht kunnen geven in de achtergrond en

daarmee het belang van de verschillende posten. Een praktisch probleem hierbij is wel dat de projecten zoals vermeld op de formulieren inzake prioriteiten een te hoog detailniveau hebben voor de programmabegroting. De posten op de programmabegroting zijn doorgaans een combinatie van tal van projecten, en zullen dus niet eenduidig in één van de vijf categorieën passen. Het is wel mogelijk de prioriteiten van de grootste en belangrijkste projecten binnen bepaalde programma's aan te geven. Ten slotte valt op dat een aantal van de stukken die er volgens de Financiële verordening zouden moeten zijn (nog) niet beschikbaar zijn. Dit is een ongelukkige situatie. De gemeente moet zich aan haar eigen verordeningen houden. Enerzijds kan men de ontbrekende stukken alsnog opstellen. Anderzijds kan men zich afvragen of elk van de ontbrekende stukken daadwerkelijk noodzakelijk of gewenst is. Zo niet, dan kan de verordening zelf worden aangepast. In dit kader is het interessant om te vermelden dat de VNG inmiddels, naast het uitgebreide model dat de gemeente Harlingen als basis heeft gebruikt voor het opstellen van haar Financiële verordening, ook een kleiner model heeft ontwikkeld. Zoals aangegeven door de VNG was het oude model een uitgebreid model, waaruit bepaalde regels weggelaten konden worden. Veel gemeenten hebben echter de verordening integraal overgenomen, en ook Harlingen heeft het model grotendeels overgenomen. Misschien zijn zo te veel regels opgesteld, wat onnodig veel administratieve lasten met zich meebrengt. Of dit zo is of niet is een politieke keuze, waarover de raad zich moet uitspreken. Het zou nuttig zijn de Harlingse verordening, en dan in het bijzonder gelet op de ontbrekende stukken, eens naast het nieuwe, kleine VNG-model te leggen.²² Dit kleine model omvat alleen de minimaal noodzakelijke regels. Indien gewenst kan dit worden aangevuld met regels uit het meer uitgebreide model.²³

Niet alleen bij de Financiële verordening, maar meer in het algemeen, geldt dat de raad via de inhoud van verordeningen en beleidsnota's zijn eigen sturings- en controle mogelijkheden kan verbeteren. Dat is iets om in de gaten te houden.

²² Voorbeelden van artikelen die in de gemeente Harlingen (nog) niet volledig zijn uitgewerkt en die *niet* zijn opgenomen in het kleine VNG-model zijn die met betrekking tot indicatoren per programma met betrekking tot beoogde maatschappelijke effecten en te leveren goederen en diensten (art. 2, lid 3); het protocol voor inkoop en aanbesteding van werken en diensten in de nota Aanbestedingsbeleid (art. 26); en het protocol voor toekenning van steunverlening aan ondernemingen en subsidies (art. 27).

²³ Meer informatie en de twee modelverordeningen zijn te vinden op de website van de VNG, www.vng.nl.

3. Rekeningsaldi 2002-2006

3.1. Inleiding

Aanleiding voor de rekenkamercommissie van Harlingen om een quickscan uit te voeren was de observatie dat de jaarrekening van de gemeente in de afgelopen jaren steeds positief uitviel, hetgeen leidde tot een toename van de reserves. Harlingen heeft de afgelopen vijf jaren inderdaad steeds een positief jaarrekeningsaldo gekend, zoals is te zien in tabel 3. Dit saldo bedraagt gemiddeld vier procent van de totale lasten conform de jaarrekening.

Tabel 3. Rekeningsaldi exclusief nog uit te voeren werken; 2002-2006 (euro)²⁴

	2002	2003	2004	2005	2006
Rekeningsaldo	1.875.000	1.229.000	1.742.000	1.680.000	1.611.000

Bron: jaarstukken 2002-2006

Een positief rekeningsaldo gedurende vijf opeenvolgende jaren betekent niet noodzakelijkerwijs dat de gemeente te voorzichtig begroot. Meevallers kunnen meerdere jaren achtereen voorkomen (bijvoorbeeld bij een gunstige conjunctuur). Bovendien is een tegenvaller een groter probleem dan een meevaller. Tegenvallers kunnen pijnlijke bezuinigingen nodig maken. Om die reden is het goed om behoedzaam te ramen. Het rekeningsaldo hoeft in de loop der jaren dus niet gemiddeld nul te zijn.

Verder moet worden opgemerkt dat de doelen van de begroting en de jaarrekening verschillen. Alleen al om deze reden kunnen er verschillen tussen begroting en jaarrekening ontstaan. Zo let de provincie er in zijn rol van toezichthouder op dat de lasten van investeringen in het eerste jaar volledig in de begroting worden opgenomen, om te laten zien dat de volledige last gedragen kan worden.²⁵ Dat kan betekenen dat lasten volledig geraamd worden in de begroting, terwijl de investering mogelijk pas later plaatsvindt of wordt afgerond, zodat de lasten in het begrotingsjaar lager uitvallen dan geraamd in de begroting. De jaarrekening ijlt dus na bij de begroting. Dat impliceert weer dat de reserve (en daarmee de bespaarde rente) aan het eind van het jaar hoger kan zijn dan in de begroting was aangegeven.

²⁴ Voor een toelichting op de term 'nog uit te voeren werken' zie appendix 2.

²⁵ Paragraaf 2.4 geeft een overzicht van de uitgangspunten bij het opstellen van de begroting.

Dit alles neemt niet weg dat de begroting een zo goed mogelijk beeld moet geven van de verwachte baten en lasten. Anders kan de raad zijn budgetrecht niet goed uitoefenen.

In dit hoofdstuk worden de achtergronden van de saldi van de jaarrekeningen in de periode 2002-2006 onderzocht. Eerst gaan we na hoe de rekeningsaldi 2002-2006 tot stand zijn gekomen. Wat zijn de voornaamste meevallers in de baten en lasten die mede hebben geleid tot de positieve saldi, en in welke mate hebben deze meevallers bijgedragen aan de positieve saldi? Vervolgens onderzoeken we of de voornaamste meevallers een incidenteel of een structureel karakter hebben, en of er sprake is van een adequate analyse en bestuurlijke verantwoording van afwijkingen tussen begroting en jaarrekening. Hiermee beantwoorden wij deelvragen 7, 8 en 9 (zie paragraaf 1.2).

De jaarsaldi worden onderzocht door middel van een analyse van grote meevallers. De wijze waarop deze meevallers zijn geselecteerd en de omvang van deze meevallers ten opzichte van de jaarrekeningsaldi is weergegeven in paragraaf 3.2. Vervolgens worden de achtergronden van de grootste meevallers per begrotingsjaar afzonderlijk geschetst in paragrafen 3.3 tot en met 3.7. De aard van deze meevallers en de mate waarin deze meevallers incidenteel of structureel zijn wordt besproken in paragraaf 3.8. Paragraaf 3.9 behandelt de beschikbare informatie over de achtergronden van de jaarrekeningsaldi. Paragraaf 3.10 geeft de conclusies.

3.2. Werkwijze

Aangezien de onderzoeksvraag bestaat uit het vinden van de oorzaken van de positieve jaarsaldi wordt alleen naar de meevallers gekeken. De werkwijze is als volgt. Allereerst worden de grootste meevallers per jaar bepaald door bestudering van de 'specificatie saldo'-tabellen van de verschillende jaarstukken. Wij richten ons op meevallers met een omvang vanaf 65.000 euro.²⁶ Vervolgens zijn deze grote meevallers nader onderzocht. De totale omvang van de onderzochte meevallers staat per jaar in tabel 4. Dit geeft een indicatie van het belang van de onderzochte meevallers.

²⁶ Ter indicatie: de hoogste meevaller onder de 65.000 euro die in de 'specificatie saldo'-tabellen van de Jaarstukken 2004-2006 staat is een meevaller ter hoogte van 51.000 euro. De grootste meevallers kunnen ook uit de analyses van de verschillen tussen de begroting na wijziging en de jaarrekening van de verschillende programma's worden gedestilleerd. Deze zijn te vinden in de 'toelichting programmarekening' van de verschillende jaarstukken, zie bijvoorbeeld blz. 64 e.v. van de jaarstukken 2006. Deze weg is niet bewandeld, omdat verschillen tussen begroting na wijziging en de jaarrekening niet altijd duiden op mee- of tegenvallers. Deze verschillen worden soms gecompenseerd door mutaties van de reserves. Dit wordt nader uitgelegd in appendix 1.

Tabel 4. Omvang onderzochte meevallers 2002-2006

	2002	2003	2004	2005	2006
In euro's	1.834.000	1.934.000	1.510.000	1.631.000	1.611.000
Als % v.h. rekeningsaldo ²⁷	98%	157%	87%	97%	100%

Opgemerkt wordt dat de totale omvang van de meevallers groter kan zijn dan de omvang van de positieve rekeningsaldi. De oorzaak hiervan is dat het saldo van de rekening gelijk is aan de omvang van de meevallers minus de omvang van de tegenvallers.

3.3. Achtergronden saldo 2006

De achtergronden van de onderzochte meevallers worden per jaar besproken, te beginnen bij 2006, het meest recente jaar. Hierbij wordt steeds eerst een overzicht gegeven van de onderzochte meevallers, waarna ze stuk voor stuk worden toegelicht. Tevens wordt aangegeven waar informatie over deze meevallers is terug te vinden in onder meer de jaarstukken van de gemeente Harlingen.

De grootste meevallers in de jaarrekening van 2006 staan in tabel 5. Elk van deze meevallers wordt hieronder toegelicht.

Tabel 5. Grote meevallers in jaarrekening 2006 (euro)

Meevaller	omvang in euro's
Voordelig saldo Grondbedrijf	789.000
Sociale voorzieningen	294.000
Gemeentelijke belastingen	270.000
Kapitaallasten	91.000
Afvalverwijdering en -verwerking	87.000
Budgettaire en gereserveerde lasten	80.000
Totaal	1.611.000

Bron: Specificatie saldo 2006, blz. 81 van de Jaarstukken 2006.

VOORDELIG SALDO GRONDBEDRIJF

Het *realisatieprincipe* leidt in verschillende jaren tot meevallers bij de grondexploitatie en verkoop van onroerende zaken. De reden hiervan is dat de gemeente geen verwachte winsten in de begroting opneemt (zie ook paragraaf 2.4). Het realisatieprincipe houdt in dat niet wordt vooruitgelopen op toekomstige positieve resultaten.

De meevaller 'voordelig saldo grondbedrijf' betreft het voordelige saldo van 789.000 van het grondbedrijf.²⁸ Dit voordelige saldo bestaat uit het positieve saldo van de

²⁷ Exclusief nog uit te voeren werken, zie appendix 2.

grondexploitatie ter hoogte van 642.000 euro en het voordelige saldo op de reserves van het grondbedrijf ter hoogte van 147.000 euro.

Tot en met 2005 was het grondbedrijf een aparte tak van dienst. Het totale resultaat van de grondexploitatie (saldi voltooide complexen, incidentele grondverkoop, overtollige reserves, enzovoort) werd gestort in de risicoreserve grondexploitatie (toen nog algemene bedrijfsreserve geheten). Vervolgens werd de vereiste omvang van de reserve van het grondbedrijf berekend aan de hand van de *normeringsregels*, zoals in 2003 vastgesteld in de notitie ‘Vaststellen beleidsregels met betrekking tot de reserves en voorzieningen van het gemeentelijk grondbedrijf’. Het verschil werd uitgekeerd aan (of eventueel ontvangen van) de algemene dienst. Sinds 2006 komen grondexploitatie-resultaten niet meer ten gunste van de algemene bedrijfsreserve van het grondbedrijf (die sinds 2006 risicoreserve grondexploitatie heet), maar worden deze rechtstreeks in de jaarrekening opgenomen.

Het positieve saldo van de grondexploitatie wordt grotendeels veroorzaakt door de verkoop van gronden aan Ludinga Vastgoed BV waarop een boekwinst is gehaald van 630.000 euro.²⁹

Het positieve saldo op de reserves van het grondbedrijf wordt veroorzaakt doordat per saldo de onttrekking aan de reserves 233.000 euro hoger is dan begroot.³⁰ Dit positieve saldo wordt voornamelijk veroorzaakt door de lagere benodigde omvang van de risicoreserve grondexploitatie, als gevolg van het feit dat in 2006 1,6 hectare bedrijfsgrond werd verkocht waardoor de risico's op de grondexploitatie zijn afgenomen.

Het voordelige saldo van het grondbedrijf wordt in meer detail beschreven op blz. 5 van de ‘Notitie over de actuele stand van zaken van de gemeentelijke grondexploitatie n.a.v. de jaarrekening 2006’ die ter informatie aan de raad is voorgelegd voor de behandeling van de Jaarstukken 2006.

SOCIALE VOORZIENINGEN

De meevaller ‘sociale voorzieningen’ van 294.000 euro bestaat uit lagere uitgaven dan begroot aan sociale uitkeringen, voornamelijk bijstand. Meer precies betreft het hier een uitkering door de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân aan de gemeente Harlingen van het ‘resterende overschot inkomensdeel’.³¹ De Dienst

²⁸ Zie blz. 77 van de Jaarstukken 2006.

²⁹ Zie blz. 44 van de Jaarstukken 2006.

³⁰ Zie blz. 77 van de Jaarstukken 2006.

³¹ Zie blz. 73 van de Jaarstukken 2006.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân is een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat uitkeringen verzorgt. De door deze dienst gedane uitgaven met betrekking tot uitkeringsverlening (bijstand, IOAW en IOAZ) waren lager dan geraamd, doordat mensen sneller doorstroomden uit deze inkomensuitkeringen dan werd verwacht. Hierdoor bleven gelden over die het Rijk had uitgekeerd aan deze dienst. De aan het samenwerkingsverband deelnemende gemeenten hadden afgesproken dat de dienst een reserve van 2,1 miljoen euro mocht aanhouden. Het overschot is om deze reden deels toegevoegd aan de reserve van het samenwerkingsverband (tot deze was aangevuld tot een bedrag van 2,1 miljoen euro) en voor het overige uitgekeerd aan de deelnemende gemeenten.

GEMEENTELIJKE BELASTINGEN

De omvang van de meevaller ‘gemeentelijke belastingen’ bedraagt 270.000 euro. De grootste componenten hiervan zijn de hogere opbrengst van de OZB (73.000 euro) en de hogere opbrengst van de haven- en kadegelden (62.000 euro).³²

In euro’s is het verschil tussen de begrote en de gerealiseerde opbrengsten vrij omvangrijk, maar procentueel gezien bedraagt de afwijking slechts een paar procent. Hieronder geven wij een indicatie van de mate van nauwkeurigheid van de ramingen door de afwijking van de opbrengsten weer te geven als percentage van de raming in de begroting.³³

De OZB-opbrengst is 3,3 procent hoger dan begroot. Deze extra opbrengst kwam als volgt tot stand. In 2005 en 2006 had een groot bedrijf abusievelijk geen belastingaanslag gekregen. Als gevolg hiervan was de raming van de OZB-opbrengst bij de najaarsdoorlichting 2006 al naar beneden bijgesteld. Na de najaarsdoorlichting 2006 en vóór het opstellen van de jaarstukken 2006 ontdekte men dat het bedrijf geen belastingaanslagen voor 2005 en 2006 had ontvangen en werden de aanslagen in 2007 alsnog opgelegd. In de rekening 2006 is deze opbrengst over 2005 en 2006 alsnog meegenomen. Dit had als gevolg dat de OZB opbrengst hoger werd dan bekend was bij de begroting na wijzigingen.

De opbrengst van de Haven- en kadegelden is 3,7 procent hoger dan begroot. De opbrengst van de Haven- en kadegelden wordt voornamelijk bepaald door het aantal zeeschepen dat aanmeert. Het aantal zeeschepen dat aanmeert is weer afhankelijk van de economische omstandigheden, welke niet precies zijn te voorspellen.

³² Zie blz. 31 van de Jaarstukken 2006.

³³ De informatie die hiervoor nodig was staat in de tabel op blz. 31 van de Jaarstukken 2006.

KAPITAALLASTEN

De kapitaallasten zijn 91.000 euro lager dan begroot. Deze meevaller wordt veroorzaakt doordat investeringen waren uitgesteld, waardoor deze investeringen nog niet tot kapitaallasten leidden in 2006. Deze meevaller bestaat uit verschillende kleinere meevallers. Een voorbeeld van een dergelijke meevaller zijn de lagere kapitaallasten (ter hoogte van 13.720 euro) voor de verbouw van een museum door een latere aankoop van het pand. Eigenlijk gaat het hier dus niet zozeer om meevallers als wel om uitstel van lasten.

AFVALVERWIJDERING EN –VERWERKING

De meevaller ‘afvalverwijdering en –verwerking’ bestaat voornamelijk uit lagere uitgaven aan de verwerking van huishoudelijk afval dan was begroot (114.000 euro). De oorzaak hiervan is dat de hoeveelheid afval die moest worden verwerkt, lager was dan was geraamd bij de begroting (5.680 ton in plaats van 6.400 ton).³⁴ Samen met een hoger dan geraamde bijdrage aan Fryslân Miljeu van 36.000 euro en lagere dan geraamde kosten van het verzamelen van oud papier van 9.000 euro levert dit per saldo een meevaller op voor ‘afvalverwijdering en –verwerking’ van 87.000 euro.³⁵

BUDGETTAIRE EN GERESERVEERDE LASTEN

De omschrijving ‘budgettaire en gereserveerde lasten’ is eigenlijk geen goede term, aangezien het hierbij niet gaat om budgettaire lasten (dat wil zeggen structurele lasten) zoals de post ‘onvoorziene uitgaven – budgettair’. De meevaller ‘budgettaire en gereserveerde lasten’ van 80.000 euro bestaat hoofdzakelijk uit lagere uitgaven aan de post ‘onvoorzien – eenmalig’. ‘Onvoorzien – eenmalig’ betreft middelen die bij de begroting worden gereserveerd ten behoeve van onvoorziene uitgaven met een incidenteel karakter waaraan de raad bij begrotingswijziging een bestemming kan geven. Van de beschikbare 347.316 euro was door de raad voor een bedrag van 279.590 euro een bestemming gegeven. Het resterende bedrag van 67.726 euro werd niet uitgegeven en maakt daarom onderdeel uit van het rekeningresultaat.³⁶

³⁴ Bij de raming van de hoeveelheden wordt gebruik gemaakt van de realisatiecijfers van het voorvorig dienstjaar (voor de begroting 2008 is dat de realisatie 2006). Daarnaast wordt rekening gehouden met tussentijdse ontwikkelingen. De raming van de hoeveelheid afval voor 2008 is als gevolg hiervan verlaagd ten opzichte van de raming van 2006 en ligt nu op 6.175 ton.

³⁵ Te berekenen als $114.000 - 36.000 + 9.000$. Zie ook blz. 75 van de Jaarstukken 2006.

³⁶ Zie blz. 46 van de Jaarstukken 2006.

De rest van de meevaller (te weten 12.627 euro) wordt veroorzaakt door een lager beslag op de ‘gereserveerde lasten’ dan was begroot. Hiervan bestaat 10.894 euro uit lagere gereserveerde lasten en 1.733 euro uit lagere gereserveerde kapitaallasten.³⁷

‘Gereserveerde lasten’ zijn middelen die bij de begroting worden gereserveerd voor verschillende posten die nog niet zijn vrijgegeven. Met andere woorden, de definitieve besluitvorming met betrekking tot deze posten heeft nog niet plaatsgevonden. De lasten zijn nog niet aan de programma’s toegedeeld, omdat er nog geen uitgewerkt plan is. Dit houdt in dat voor deze posten nog een begrotingswijziging moet komen waarbij het benodigde krediet beschikbaar wordt gesteld. Bij het beschikbaar maken van het benodigde krediet wordt de raming van de ‘gereserveerde lasten’ verlaagd en wordt de raming van de betreffende lasten onder het desbetreffende programma ondergebracht.³⁸

‘Gereserveerde kapitaallasten’ zijn net als de ‘gereserveerde lasten’ middelen die worden gereserveerd voor voorziene lasten die nog niet zijn ondergebracht bij de verschillende producten. Het verschil is dat het hier om kapitaallasten gaat.³⁹

3.4. Achtergronden saldo 2005

De grote meevallers in de jaarrekening van 2005 staan in tabel 6.

Tabel 6. Grote meevallers in jaarrekening 2005 (euro)

Meevaller	omvang in euro's
Vrijval voorziening bodemverontreiniging Oude Trekweg	400.000
Gemeentelijke belastingen	297.000
Overige verschillen (waaronder prijscompensatie en rente)	293.000
Algemene uitkering	162.000
Sociale zaken (exclusief WVG)	151.000
Salarissen	127.000
Sociale zaken (WVG)	101.000
Opbrengst verkoop pand	100.000
Totaal	1.631.000

Bron: Specificatie saldo 2005, blz. 82 van de Jaarstukken 2005.

³⁷ Ter illustratie: de ‘gereserveerde lasten’ waren begroot op 189.343 euro en de ‘gereserveerde kapitaallasten’ waren begroot op 53.809 euro.

³⁸ De gereserveerde lasten zijn voor 2007 bijvoorbeeld te vinden in het overzicht raming: ‘niet in te delen uitgaven’ (bijlage XIV) van de Bijlagen begroting 2007, op blz. 98 onder subfunctie 922.2.02.

³⁹ Deze gereserveerde kapitaallasten zijn bijvoorbeeld te vinden in het investeringsprogramma (bijlage XV) van de Bijlagen begroting 2007, op blz. 104 onder subfunctie 922.2.02.

VRIJVAL VOORZIENING BODEMVERONTREINIGING OUDE TREKWEG

Deze meevaller van 400.000 euro komt voort uit de inschatting dat de saneringskosten van het terrein 'Oude Trekweg' lager zullen gaan uitvallen dan was ingeschat tijdens het instellen van de voorziening. Om deze reden is de voorziening hiervoor met 400.000 euro verlaagd.⁴⁰

GEMEENTELIJKE BELASTINGEN

De omvang van de meevaller 'gemeentelijke belastingen' bedraagt 297.000 euro. Deze meevaller wordt hoofdzakelijk (voor 215.000 euro) veroorzaakt door het verschil tussen de geraamde en de gerealiseerde opbrengst van de bouwleges. De opbrengst van de bouwleges was 110 procent hoger dan begroot,⁴¹ doordat in november en december 2005 enkele omvangrijke bouwvergunningen zijn verstrekt.⁴² Zo zijn in november 2005 bouwleges ter hoogte van 139.500 euro in rekening gebracht bij het Wetterskip Fryslân in verband met een dijkverhoging. Daarnaast werd eind 2005 35.000 euro in rekening gebracht bij het Havenfront en 21.000 euro aan Klaver vastgoed.

OVERIGE VERSCHILLEN (WAARONDER PRIJSCOMPENSATIE EN RENTE)

De meevaller 'overige verschillen' van 293.000 euro bestaat grotendeels uit lagere loon- en prijsstijgingen dan geraamd bij de begroting. Bij het opstellen van de begroting is een aparte post opgenomen voor loon- en prijsstijgingen die zich in alle programma's zouden kunnen gaan voordoen. De reden voor het opnemen van een aparte post voor de loon- en prijsstijgingen in de begroting is dat het moeilijk is voor alle aparte producten de verwachte loon- en prijsstijgingen te berekenen en toe te rekenen aan deze producten. Door één post voor alle loon- en prijsstijgingen gezamenlijk op te nemen, is het niet meer nodig voor alle producten apart een berekening te maken. Deze meevaller bestaat dus als het ware uit een groot aantal kleinere meevallers die ontstaan door lagere loon- en prijsstijgingen bij de verschillende producten dan begroot.

ALGEMENE UITKERING

De meevaller 'algemene uitkering' van 162.000 euro is ontstaan doordat de algemene uitkering bij het opstellen van de jaarstukken 162.000 euro (1,3 procent) hoger bleek

⁴⁰ Zie blz. 76 van de Jaarstukken 2005.

⁴¹ De begrote opbrengst van de bouwleges was 195.000 euro, de gerealiseerde opbrengst was 410.000 euro, zie blz. 30 van de Jaarstukken 2005.

⁴² Zie blz. 78 van de Jaarstukken 2005.

dan begroot.⁴³ Voor de begroting wordt uitgegaan van gegevens uit de meicirculaire van het gemeentefonds (zie paragraaf 2.4). Bij het opstellen van de jaarstukken wordt gebruik gemaakt van de meer recente septembercirculaire van het gemeentefonds en van de laatst bekende specificatie uitkering gemeentefonds van het ministerie van BZK.

SOCIALE ZAKEN (EXCLUSIEF WVG)

De meevaller 'sociale zaken (exclusief Wet voorzieningen gehandicapten)' van 151.000 euro is het saldo van verschillende mee- en tegenvallers.⁴⁴ De twee grootste daarvan zijn de meevallers 'bijzondere bijstand' (ter hoogte van 70.000 euro) en 'overschot inkomensdeel' (ter hoogte van 63.000 euro).

De uitgaven aan 'bijzondere bijstand' worden in de begroting opgenomen op basis van ramingen van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân. De uiteindelijke uitgaven aan bijzondere bijstand bleken 70.000 euro lager dan geraamd.

Het 'overschot inkomensdeel' is een uitkering van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân naar aanleiding van lagere uitgaven aan inkomensuitkeringen dan was geraamd bij de begroting.⁴⁵

SALARISSEN

De meevaller 'salarissen' van 127.000 euro is de som van een groot aantal kleine meevallers. Dit verschil bedraagt circa 1,3 procent van de totale begrote salariskosten.⁴⁶ Het betreft hoofdzakelijk meevallers die bijvoorbeeld ontstaan wanneer vacatures niet direct worden vervuld, waardoor de salariskosten lager uitvallen. Andere voorbeelden zijn meevallers die ontstaan wanneer een medewerker met zwangerschapsverlof gaat en niet wordt vervangen, terwijl er wel een zwangerschapsuitkering van het UWV wordt ontvangen, en meevallers die ontstaan wanneer personeel voor een periode wordt uitgeleend.

⁴³ De raming van de algemene uitkering was 12.876.000 euro bij de begroting van 2005 en 13.038.000 bij de jaarrekening (zie blz. 80 van de Jaarstukken 2005).

⁴⁴ Zie blz. 73-74 van de Jaarstukken 2005.

⁴⁵ Zie de bespreking van het saldo van 2006 in de vorige paragraaf onder het kopje 'sociale voorzieningen' voor een uitgebreidere toelichting.

⁴⁶ De begrote salariskosten waren 9.607.623 euro, de gerealiseerde salariskosten waren 9.480.623 euro, zie blz. 92 van de Jaarstukken 2005.

SOCIALE ZAKEN (WVG)

De meevaller 'sociale zaken' van 101.000 euro bestaat uit lagere WVG-uitgaven dan was geraamd bij de begroting.⁴⁷ De gerealiseerde bijdrage was 10,8 procent lager dan was geraamd door het hierboven al genoemde intergemeentelijke samenwerkingsverband Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân.

OPBRENGST VERKOOP PAND

De verkoopopbrengst van het pand Zuiderhaven vormt een meevaller van 100.000 euro.⁴⁸ Dit is het verschil tussen de verkoopopbrengst en de boekwaarde van het pand. De boekwaarde is op grond van wettelijke regels (BBV) gelijk aan de aanschafwaarde verminderd met de afschrijvingen (zie appendix 9).

3.5. Achtergronden saldo 2004

De grote meevallers in de jaarrekening van 2004 staan in tabel 7. Deze meevallers worden één voor één toegelicht.

Tabel 7. Grote meevallers in jaarrekening 2004 (euro)

Meevaller	omvang in euro's
Uitkering batig saldo grondbedrijf	487.000
Bijdrage SoZaWe	446.000
Algemene uitkering gemeentefonds	376.000
Salarissen	120.000
Subsidie duurzaam veilig	81.000
Totaal	1.510.000

Bron: Saldo jaarrekening na bestemming 2004, blz. 27 van de Jaarstukken 2004.

UITKERING BATIG SALDO GRONDBEDRIJF

De meevaller 'uitkering batig saldo grondbedrijf' van 487.000 euro is ontstaan als gevolg van het toepassen van de normeringsregels voor de reserves van het grondbedrijf zoals vastgesteld in 2003 in de notitie 'Vaststellen beleidsregels met betrekking tot de reserves en voorzieningen van het gemeentelijk grondbedrijf'. Als gevolg van deze normeringsregels bleken de reserves van het grondbedrijf te kunnen worden verlaagd met 487.000 euro. Deze 487.000 euro is vervolgens ten gunste van de algemene dienst gebracht.⁴⁹

⁴⁷ Zie blz. 74 van de Jaarstukken 2005.

⁴⁸ Zie blz. 78 van de Jaarstukken 2005.

⁴⁹ Zie blz. 76 van de Jaarstukken 2004.

De algemene bedrijfsreserve van het grondbedrijf kon worden verlaagd door het vrijvallen van de reserve Oostpoort II (482.000 euro), het dalen van de vereiste hoogte van de algemene bedrijfsreserve op grond van de normeringsregels (218.000 euro) en de winst op de verkoop van gronden van het complex Stadslanden (81.000 euro).

De reserve Oostpoort II was ingesteld in 2002 omdat de gemeente toen circa 5 hectare grond (Oostpoort II) had aangekocht van een projectontwikkelaar tegen een 'bouwrijpe' prijs. Ten tijde van de aankoop was de grond echter nog niet bouwrijp, de projectontwikkelaar moest het nog bouwrijp maken. Om het risico af te dekken dat de grond niet bouwrijp zou worden gemaakt door de projectontwikkelaar (bijvoorbeeld omdat deze failliet zou gaan), is een risicoreserve gevormd. De omvang van de reserve was gelijk aan het verschil tussen de waarde waarvoor de grond was aangekocht (dat wil zeggen de waarde van de grond in bouwrijpe staat) en de werkelijke waarde van deze grond (dat wil zeggen de waarde van de grond terwijl deze nog niet bouwrijp is). In 2004 is het bouwrijp maken voltooid, zodat de reserve (ter waarde van 482.000 euro) overbodig is geworden en kon worden opgeheven. Deze middelen werden toegevoegd aan de algemene bedrijfsreserve van het grondbedrijf.

De algemene bedrijfsreserve van het grondbedrijf kon worden verlaagd met 218.000 euro, omdat 3,3 hectare grond binnen het complex Oostpoort I was verkocht, zodat de risico's van de grondexploitatie afnamen.

Tot slot werd de winst (ter hoogte van 81.000 euro) die werd gemaakt bij de verkoop van gronden van het complex Stadslanden toegevoegd aan de algemene bedrijfsreserve van het grondbedrijf.

Naast de bovengenoemde meevallers waren er ook enkele tegenvallers. Per saldo kon de algemene bedrijfsreserve van het grondbedrijf worden verlaagd met 487.000 euro.

BIJDRAGE SOZAWE

De meevaller 'bijdrage SoZaWe' ter hoogte van 446.000 euro bestaat hoofdzakelijk uit twee meevallers. De eerste is een 197.000 euro lagere bijdrage aan de apparaatskosten van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân dan begroot. De tweede meevaller wordt veroorzaakt doordat de uitgaven aan de Algemene Bijstandswet 200.000 euro lager waren dan begroot. Beide uitgaven waren begroot door de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân. Per saldo werd in 2004 circa 28 procent minder uitgegeven aan bijstandsverlening dan begroot.⁵⁰

⁵⁰ De uitgaven waren volgens de begroting na wijziging 1.409.964 euro, terwijl de uitgaven volgens de rekening 1.008.318 euro waren, zie blz. 72 van de Jaarstukken 2004.

ALGEMENE UITKERING GEMEENTEFONDS

De meevaller ‘algemene uitkering’ van 376.000 euro is ontstaan doordat de algemene uitkering bij het opstellen van de jaarstukken 376.000 euro hoger bleek dan begroot was op basis van de meicirculaire van het gemeentefonds.⁵¹ Hierdoor bleek de algemene uitkering ten tijde van het opstellen van de jaarstukken 3 procent hoger dan begroot.⁵²

SALARISSEN

De meevaller ‘salarissen’ van 120.000 euro is de som van een groot aantal kleine meevallers. Dit verschil is circa 1,3 procent van de totale begrote salariskosten.⁵³ Het betreft net als in 2005 hoofdzakelijk meevallers die bijvoorbeeld ontstaan wanneer vacatures niet direct worden vervuld of wanneer medewerkers met zwangerschapsverlof gaan.

SUBSIDIE DUURZAAM VEILIG

De gemeente heeft in 2003 een subsidie van 81.000 euro van de provincie ontvangen voor ‘duurzaam veilig’ projecten die al waren gerealiseerd.⁵⁴ Deze inkomsten waren echter niet begroot. De lasten van de duurzaam veilig projecten waren in de begroting van 2003 al gedekt uit andere middelen. Toch heeft deze subsidie in 2003 niet tot een overschot op de jaarrekening geleid, omdat deze subsidie onder ‘crediteuren’ is opgenomen, onder de verwachting dat deze subsidie in 2004 zou worden uitgegeven. Dit laatste is echter niet gebeurd, waardoor het bedrag van 81.000 euro in het saldo van de rekening 2004 terecht kwam.

3.6. Achtergronden saldo 2003

De grote meevallers in de jaarrekening van 2003 staan in tabel 8. We lichten ze afzonderlijk toe.

⁵¹ Zoals eerder vermeld wordt bij het opstellen van de jaarstukken niet de meicirculaire, maar de meer recente septembercirculaire van het gemeentefonds en de laatst bekende specificatie uitkering gemeentefonds van het ministerie van BZK gebruikt.

⁵² Zie blz. 77 van de Jaarstukken 2004.

⁵³ De begrote salariskosten waren 9.427.847 euro, de gerealiseerde salariskosten waren 9.307.847 euro, zie blz. 86 van de Jaarstukken 2004.

⁵⁴ Zie ook blz. 66 van de Jaarstukken 2004.

Tabel 8. Grote meevallers in jaarrekening 2003 (euro)

Meevaller	omvang in euro's
Uitkering grondbedrijf	840.000
Belastingen	218.000
Eindafrekening WOZ 1999-2002	166.000
Wet voorzieningen gehandicapten	163.000
Salarissen	130.000
Verkoopopbrengst Casa Cara	100.000
Bijstandverlening	96.000
Frictiepot ID-ers	82.000
Vrijval voorziening WOZ	74.000
Verkeersveiligheid (reconstructie Kimswerderweg)	65.000
Totaal	1.934.000

Bron: Ontvangen overzicht van afdeling Middelen.

UITKERING GRONDBEDRIJF

De meevaller 'uitkering grondbedrijf' van 840.000 euro is ontstaan als gevolg van het toepassen van de al eerder genoemde normeringsregels voor de reserves van het grondbedrijf. Door het toepassen van deze normeringsregels is de algemene bedrijfsreserve van het grondbedrijf vastgesteld op 1.755.000 euro, zodat het overschot van 840.000 euro kon worden overgeheveld naar de algemene dienst.⁵⁵

De algemene bedrijfsreserve van het grondbedrijf kon worden verlaagd door het deels vrijvallen van de reserve Oostpoort II (530.000 euro), het overhevelen van gelden vanuit de reserve erfpachtgronden (367.000 euro) en het positieve exploitatieresultaat van het complex 'uitbreiding Wijnaldum' (322.000 euro).

De reserve Oostpoort II was ingesteld in 2002 omdat de gemeente toen circa 5 hectare grond (Oostpoort II) had aangekocht van een projectontwikkelaar tegen een 'bouwrijpe' prijs. Om het risico af te dekken dat de grond niet bouwrijp zou worden gemaakt door de projectontwikkelaar, is – zoals hierboven al vermeld – een risicoreserve gevormd. Eind 2003 was de grond voor ongeveer de helft bouwrijp gemaakt waardoor de reserve deels overbodig was geworden en kon worden verlaagd met 530.000 euro.

De overheveling vanuit de reserve erfpachtgronden vond plaats omdat de reserve erfpachtgronden door de verkoop van erfpachtgrond boven de in de normeringsregels gestelde bovengrens van 5 ton kwam. Als gevolg hiervan werd de reserve conform de normeringsregels teruggebracht naar de benedengrens ter hoogte van 2,5 ton. Hierdoor werd 367.000 euro overgeheveld vanuit de reserve erfpachtgronden naar de algemene bedrijfsreserve van het grondbedrijf.

⁵⁵ Zie blz. 20-21 en 52 van het Jaarverslag 2003.

De exploitatie van het complex ‘uitbreiding Wijnaldum’ kon met een winst ter hoogte van 322.000 euro afgewikkeld worden. Deze winst werd overgeboekt naar de algemene bedrijfsreserve van het grondbedrijf.

Naast de bovengenoemde meevallers waren er ook enkele tegenvallers. Per saldo kon de algemene bedrijfsreserve van het grondbedrijf worden verlaagd met 840.000 euro.

BELASTINGEN

De meevaller ‘belastingen’ van 218.000 euro wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de belastingopbrengst van de Haven- en kadegelden 147.500 euro (11 procent) hoger was dan begroot. Deze opbrengst hangt af van het aantal zeeschepen dat de haven bezoekt, en dat is wegens conjunctuurgevoeligheid niet precies in te schatten.

EINDAFREKENING WOZ 1999-2002

De meevaller ‘eindafrekening waardering onroerende zaken 1999-2002’ (ter hoogte van 166.000 euro) is ontstaan door de eindafrekening van de gemeente Harlingen met het ministerie van Financiën en het Wetterskip Fryslân. De gemeente was verantwoordelijk voor de waardering van de onroerende zaken en ontving in de jaren 1999-2002 een gedeelte van de kosten voor deze waardering van het ministerie van Financiën en het Wetterskip Fryslân. De eindafrekening met het ministerie van Financiën en het Wetterskip Fryslân over de periode 1999-2002 volgde in 2003. Bij deze eindafrekening bleken de kosten die in rekening konden worden gebracht hoger te zijn dan de al ontvangen bedragen. Door deze kosten alsnog in rekening te brengen ontving de gemeente 166.000 euro bij de eindafrekening.

WET VOORZIENINGEN GEHANDICAPTEN

De meevaller ‘Wet voorzieningen gehandicapten’ ter hoogte van 163.000 euro bestaat uit lagere bijdragen aan de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noordwest Fryslân dan was begroot. Het betreft een 76.000 euro lagere bijdrage voor maatschappelijke begeleiding en advies en een 87.000 euro lagere bijdrage voor de huisvestingskosten.⁵⁶

SALARISSEN

De meevaller ‘salarissen’ van 130.000 euro is net als in 2004 en 2005 de som van een groot aantal kleine meevallers. Voor een toelichting zie paragraaf 3.4.

VERKOOPOPBRENGST CASA CARA

De verkoopopbrengst van het hoofdgebouw Casa Cara vormt een meevaller van 100.000 euro.⁵⁷ Dit gebouw werd in het verleden gebruikt voor de huisvesting van

⁵⁶ Zie blz. 49 en 52 van het Jaarverslag 2003.

⁵⁷ Zie blz. 52 van het Jaarverslag 2003.

sociaal cultureel werk. Deze meevaller weerspiegelt het verschil tussen verkoopopbrengst en boekwaarde.

BIJSTANDVERLENING

De meevaller 'bijstandsverlening' (ter hoogte van 96.000 euro) is het saldo van een aantal mee- en tegenvallers en wordt voornamelijk veroorzaakt door een voordeel van 97.000 euro met betrekking tot 'bijzondere bijstand en minimabeleid'. Dit voordeel heeft tot 12.000 euro betrekking op afrekeningen met de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân over voorgaande jaren. De resterende 80.000 euro betreft de afrekening met voorgenoemde dienst over het jaar 2003 zelf. Deze 80.000 euro betreft het verschil tussen de raming en de realisatie van de uitgaven voor bijzondere bijstand en minimabeleid in 2003 door de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân.

FRICTIEPOT ID-ERS⁵⁸

De meevaller 'frictiepot ID-ers' ter hoogte van 82.000 euro komt voort uit een lagere dan begrote financiële bijdrage aan de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân. De gemeente had toegezegd 82.000 euro bij te dragen aan de frictiepot ID-ers. Het doel van deze frictiepot was het opvangen van de door het ministerie opgelegde bezuiniging van 800.000 euro over 2003 op de gesubsidieerde arbeid. De Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân heeft de bezuiniging echter kunnen realiseren zonder inzet van de frictiepot, zodat de bijdrage van de gemeente Harlingen niet meer nodig was.⁵⁹

VRIJVAL VOORZIENING WOZ

De meevaller 'vrijval voorziening WOZ' betreft het vrijvallen van 74.000 euro van de voorziening WOZ (waardering onroerende zaken) ten gunste van de exploitatie.⁶⁰ De voorziening WOZ was aangelegd omdat een bedrijf bezwaar had aangetekend tegen de WOZ-taxatie. Het geschil is in onderling overleg opgelost, waardoor de voorziening overbodig was geworden en kon worden opgeheven.

VERKEERSVEILIGHEID (RECONSTRUCTIE KIMSWERDERWEG)

De meevaller 'verkeersveiligheid (reconstructie Kimswerderweg)' ter hoogte van 65.000 euro bestaat uit lagere kapitaallasten dan geraamd, omdat de reconstructie van

⁵⁸ ID-ers zijn mensen met een gesubsidieerde arbeidsplaats (vroeger melkertbanen).

⁵⁹ Zie blz. 49 van het Jaarverslag 2003.

⁶⁰ Zie blz. 55 van het Jaarverslag 2003.

de Kimswerderweg nog niet plaatsvond in 2003.⁶¹ De uitvoering van deze reconstructie vond pas een jaar later plaats. Het gaat hier dus niet zozeer om een meevaller als om uitstel van lasten.

3.7. Achtergronden saldo 2002

De grote meevallers in de jaarrekening van 2002 staan in tabel 9.

Tabel 9. Grote meevallers in jaarrekening 2002 (euro)

Meevaller	omvang in euro's
Uitkering grondbedrijf	1.652.000
Eenmalige en budgettaire middelen	103.000
Kapitaallasten	79.000
Totaal	1.834.000

Bron: Ontvangen overzicht van afdeling Middelen.

UITKERING GRONDBEDRIJF

De meevaller 'uitkering grondbedrijf' van 1.652.000 euro is ontstaan als gevolg van het toepassen van de normeringsregels voor de reserves van het grondbedrijf. Hierdoor is de benodigde omvang van de algemene bedrijfsreserve van het grondbedrijf vastgesteld op 1.257.000 euro, en werd het overschot ter waarde van 1.652.000 euro overgeheveld naar de algemene dienst.⁶²

De normeringsregels voor de reserves van het grondbedrijf zoals in 2003 vastgesteld in de notitie 'Vaststellen beleidsregels met betrekking tot de reserves en voorzieningen van het gemeentelijk grondbedrijf' werden voor het eerst toegepast ten tijde van het opstellen van het Jaarverslag 2002. Tot die tijd was de algemene bedrijfsreserve van het grondbedrijf gegroeid doordat in het verleden gemaakte winsten aan de reserve waren toegevoegd. Doordat de normeringsregels voor het eerst werden toegepast kon een omvangrijk bedrag (1.652.000 euro) worden overgeheveld vanuit de algemene bedrijfsreserve van het grondbedrijf naar de algemene dienst.

EENMALIGE EN BUDGETTAIRE MIDDELEN

De meevaller 'eenmalige en budgettaire middelen' van 103.000 euro is ontstaan doordat voor de posten 'onvoorzien – eenmalig' en 'onvoorzien – budgettair' de gerealiseerde uitgaven lager waren dan de begrote uitgaven.

De uitgaven aan 'onvoorzien – eenmalig' waren begroot op 441.000 euro. Hiervan is gedurende het jaar tot een bedrag van 360.000 euro door de raad (bij

⁶¹ Zie blz. 43 van het Jaarverslag 2003.

⁶² Zie blz. 46 van het Jaarverslag 2002.

begrotingswijziging) een bestemming gegeven, waardoor het restant van 81.000 euro aan het rekeningsaldo kon worden toegevoegd.

De uitgaven aan ‘onvoorzien – budgettair’ waren begroot op 123.000 euro. Door de raad is 101.000 euro hiervan bestemd, waardoor 22.000 euro toegevoegd kon worden aan het rekeningsaldo.

KAPITAALLASTEN

De kapitaallasten waren 79.000 euro lager dan begroot. Deze meevaller werd veroorzaakt doordat investeringen waren uitgesteld, waardoor deze investeringen nog niet tot kapitaallasten leidden in 2002. Deze meevaller bestaat uit verschillende kleinere meevallers. De kapitaallasten zijn bijvoorbeeld 3.400 euro lager dan begroot doordat een minicomputer pas later in het jaar werd aangeschaft.

3.8. Aard van de meevallers

In tabel 10 staan alle meevallers die in dit hoofdstuk zijn besproken. De eerste kolom van tabel 10 bevat de omschrijving van de meevaller, de kolommen daarnaast geven de aard van de meevaller aan. Hierbij wordt de volgende indeling gehanteerd:

- Raming derden: meevaller doordat realisatie afwijkt van door externen gemaakte raming.
- Realisatieprincipe: meevaller doordat nog niet gerealiseerde winsten niet worden begroot, maar tijdens het begrotingsjaar wel worden gerealiseerd.
- Uitstel: dit is eigenlijk geen meevaller, maar betreft projecten die in het begrotingsjaar nog niet tot de begrote lasten leiden doordat zij later worden gerealiseerd.
- Samenstelling: samenstelling van meerdere kleinere meevallers.
- Overig: overige meevallers.

Tabel 10. Achtergrond van de grote meevallers in de periode 2002-2006

	Raming derden	Realisatie	Uitstel	Samenstelling	Overig
<i>2006</i>					
Sociale voorzieningen	X				
Afvalverwijdering en -verwerking					X
Voordelig saldo Grondbedrijf		X			X
Gemeentelijke belastingen				X	X
Budgettaire en gereserveerde lasten					X
Kapitaallasten			X	X	
<i>2005</i>					
Sociale zaken (WVG)	X				
Sociale zaken (exclusief WVG)	X				
Vrijval voorziening bodemverontreiniging Oude Trekweg					X
Gemeentelijke belastingen				X	X
Algemene uitkering gemeentefonds	X				
Salarissen				X	
Overige verschillen (o.a. prijscompensatie, rente)				X	
Opbrengst verkoop pand		X			
<i>2004</i>					
Subsidie duurzaam veilig					X
Bijdrage SoZaWe	X				
Uitkering batig saldo grondbedrijf		X			X
Algemene uitkering gemeentefonds	X				
Salarissen				X	
<i>2003</i>					
Uitkering grondbedrijf		X			X
Verkoopopbrengst Casa Cara		X			
Vrijval voorziening WOZ					X
Eindafrekening WOZ 1999-2002					X
Verkeersveiligheid (Kimswerderweg)			X		
Frictiepot ID-ers	X				
Wet voorzieningen gehandicapten	X				
Salarissen				X	
Belastingen					X
Bijstandverlening	X				
<i>2002</i>					
Uitkering grondbedrijf		X			X
Eenmalige en budgettaire middelen					X
Kapitaallasten			X	X	

Uit de bovenstaande tabel en hetgeen besproken is in paragraaf 3.3 tot en met 3.7 kan het volgende worden geconcludeerd:

- In bijna alle jaren treden meevallers op met betrekking tot *door derden geraamde* baten of lasten (tweede kolom tabel 10). Het gaat hierbij in de eerste plaats om de lasten met betrekking tot inkomensuitkeringen en de WVG die beide door het intergemeentelijke samenwerkingsverband Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân worden geraamd. Aangezien de gemeente zich heeft verplicht de uitgaven van deze dienst mede te bekostigen (samen met de andere in deze gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten) moeten de door deze dienst geraamde uitgaven in de begroting worden opgenomen. Het ramen van uitgaven aan sociale voorzieningen is moeilijk omdat deze samenhangen met economische ontwikkelingen.

Een andere meevaller die betrekking heeft op door derden geraamde bedragen betreft de algemene uitkering, die in twee opeenvolgende jaren voorkomt. Deze meevaller ontstaat doordat de hoogte van deze uitkering niet van tevoren vast staat. De verwachte omvang van deze uitkering staat in de circulaire van het gemeentefonds die worden gepubliceerd door het ministerie van BZK. De begroting maakt gebruik van de meicirculaire van het gemeentefonds, terwijl de jaarrekening gebruikt maakt van de meer recente septembercirculaire van het gemeentefonds en de laatst bekende specificatie uitkering gemeentefonds. Als gevolg hiervan ontstaat een verschil tussen de begroting en de jaarrekening. Dit is niet te vermijden.

- Het *realisatieprincipe* leidt tot meevallers bij de grondexploitatie en verkoop van onroerende zaken (derde kolom tabel 10). De reden hiervan is dat de gemeente geen verwachte winsten in de begroting opneemt. Dat komt doordat het realisatieprincipe wordt gehanteerd (zie ook paragraaf 2.4). Het realisatieprincipe houdt in dat niet wordt vooruitgelopen op toekomstige positieve resultaten. Dit is één van de uitgangspunten die de accountant hanteert bij het controleren van de jaarrekening.⁶³ De achterliggende gedachte hierbij is dat verwachte winsten uit de grondexploitatie nogal kunnen afwijken van de uiteindelijke gerealiseerde winsten. Doordat de gemeente de laatste jaren minder grond zelf ontwikkelt⁶⁴ zullen de winsten bij de grondexploitatie vermoedelijk afnemen, en daarmee ook de daaraan gekoppelde meevallers.

⁶³ Zie Deloitte (2007a, blz. 6).

⁶⁴ Zie Jaarstukken 2006, blz. 43.

- Bij verschillende meevallers gaat het eigenlijk niet om meevallers, maar om *uitstel* van lasten (vierde kolom tabel 10). Dit betreft projecten die in het begrotingsjaar nog niet tot die lasten leiden die zijn begroot.
- Een aantal omvangrijke meevallers bestaat in werkelijkheid uit een *groot aantal kleine meevallers* (vijfde kolom tabel 10). In een aantal jaren komt bijvoorbeeld een grote meevaller voor met betrekking tot de salarissen. Deze meevaller lijkt groot, maar bestaat in feite uit een zeer groot aantal kleine meevallers met betrekking tot salarisposten die zich verspreid over de hele begroting bevinden. Het betreft hoofdzakelijk meevallers die bijvoorbeeld ontstaan wanneer vacatures niet direct worden vervuld of wanneer medewerkers met zwangerschapsverlof gaan en niet wordt vervangen. In relatie tot de lasten gaat het om kleine afwijkingen. Zo blijkt de salarismeevaller van 127.000 euro in 2005 slechts circa 1,3 procent van de totale begrote salariskosten uit te maken. Een soortgelijke redenering geldt voor de meevaller ‘kapitaallasten’ die ook in meerdere jaren voorkomt. Ook hier gaat het om de som van een groot aantal kleinere meevallers verspreid over de begroting, die bovendien als percentage van de betrokken lasten gemeten niet groot is.
- De meevaller ‘gemeentelijke belastingen’ komt in twee opeenvolgende jaren voor. Nadere beschouwing leert echter dat het hierbij gaat om incidentele meevallers bij drie verschillende soorten belastingen, te weten de OZB, de haven- en kadegelden en de bouwleges.
- De overige meevallers in tabel 10 konden ook niet al van te voren in de begroting worden meegenomen, omdat deze niet te voorzien waren.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de onderzochte meevallers, waarvan de omvang ongeveer overeenkomt met die van de jaarrekeningsaldi, niet in de begroting hadden kunnen worden opgenomen.

3.9. Beschikbare informatie voor verschillenanalyse

De verschillen tussen de begroting na wijzigingen en de jaarrekening, die leiden tot de verschillende jaarrekeningsaldi, worden per programma in detail besproken in de

toelichting op de programmarekening.⁶⁵ Hierbij wordt een uitsplitsing van de mee- en tegenvallers naar de verschillende producten gemaakt.⁶⁶

Tevens bevatten de jaarstukken vanaf 2004 een tabel met daarin een overzicht van de belangrijkste mee- en tegenvallers die hebben geleid tot het jaarrekeningsaldo. Bij de tabel zelf staat geen toelichting. De achtergronden van de mee- en tegenvallers uit deze tabel zijn wel te vinden in de toelichting op de programmarekening. Het opnemen van een korte toelichting bij deze tabel zelf zou het leesgemak bevorderen, aangezien de achtergronden van de belangrijkste mee- en tegenvallers dan op één plek zijn te vinden.

Samenvattend kan op de vraag of de verantwoordingsinformatie adequaat is, bevestigend worden geantwoord.

3.10. Conclusie

In de periode 2002-2006 heeft de gemeente Harlingen louter positieve jaarrekeningsaldi gekend. Door een analyse van de grote meevallers (samen goed voor grofweg 100 procent van het totale rekeningsaldo, zie paragraaf 3.2) is het grootste deel van deze jaarrekeningsaldi verklaard. Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de onderzochte meevallers niet in de begroting hadden kunnen worden opgenomen. Hoewel enkele soorten meevallers in verschillende jaren optreden, duidt dit niet op structurele meevallers die in de begroting hadden kunnen worden opgenomen. Dit heeft tal van oorzaken, zoals dit hoofdstuk in detail beschrijft. De belangrijkste oorzaken worden hier toegelicht.

Ten eerste worden sommige baten en lasten door derden geraamd. De gemeente beschikt niet over betere informatie, en moet afgaan op de door derden beschikbaar gestelde gegevens. Soms is de gemeente zelfs verplicht dergelijke ramingen op te nemen in de begroting, omdat de gemeente toezeggingen heeft gedaan deze uitgaven te bekostigen. Het gaat hierbij met name om uitgaven met betrekking tot inkomensuitkeringen en de WVG die beide door het intergemeentelijke samenwerkingsverband de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân worden geraamd.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld blz. 64-81 van de Jaarstukken 2006.

⁶⁶ De jaarrekeningen van 2002 en 2003 waren van vóór het BBV, zodat bij deze jaarrekeningen niet kan worden gesproken van programma's en producten, maar van hoofdfuncties en functies. De jaarrekeningen van 2002 en 2003 bevatten naast een bespreking van de mee- en tegenvallers per hoofdfunctie en een uitsplitsing naar functies ook een bespreking van de verschillen met de voorgaande jaarrekening. Dit laatste was verplicht volgens het CV95, in het BBV is dit echter niet meer verplicht.

Ten tweede sluit het realisatieprincipe uit dat verwachte maar nog niet gerealiseerde winsten in de begroting worden opgenomen. Dit principe houdt in dat niet wordt vooruitgelopen op toekomstige positieve resultaten, hetgeen één van de uitgangspunten is van de accountant bij het controleren van de jaarstukken.⁶⁷ Wanneer een positief resultaat wordt gerealiseerd leidt dit tot een meevaller. Dit treedt met name op bij het grondbedrijf en de verkoop van panden.

Ten derde bestaat een deel van de meevallers eigenlijk uit uitstel van lasten. Projecten komen soms niet in het begrotingsjaar maar pas later tot ontwikkeling.

Ten vierde blijken sommige omvangrijke meevallers bij nadere beschouwing te bestaan uit een samenloop van kleine meevallers, die moeilijk hadden kunnen worden voorzien. Dit komt bijvoorbeeld voor bij salarissen en kapitaallasten. Vaak gaat het om bedragen die in euro's wel aanzienlijk zijn, maar als percentage van de begrote lasten niet.

Voor de overige onderzochte meevallers geldt dat zij niet in de begroting hadden kunnen worden opgenomen, omdat zij van tevoren niet bekend waren. Het gaat hierbij om incidentele meevallers met heel verschillende achtergronden.

Het grootste deel van de verklaringen van de jaarsaldi kan worden teruggevonden in de jaarstukken van de gemeente Harlingen. In deze jaarstukken vindt op programmaniveau een adequate en gedetailleerde analyse plaats van de verschillen tussen de begroting na wijziging en de programmarekening. Voorts bevatten de jaarstukken vanaf 2004 een zogenaamde 'specificatie-saldo'-tabel met daarin een overzicht van de grootste mee- en tegenvallers die het jaarrekeningsaldo hebben beïnvloed. De achtergronden van de mee- en tegenvallers uit deze tabel zijn te vinden in de toelichting op de jaarrekening. Toch zou het voor de lezer inzichtelijk zijn wanneer de toelichting op de grootste mee- en tegenvallers nog eens kort wordt samengevat bij deze tabel.

⁶⁷ Zie Deloitte (2007a), blz. 6 en blz. 44-47.

4. Reserves en voorzieningen

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de reserves en voorzieningen van de gemeente Harlingen. Hierbij zullen de deelvragen 10 tot en met 16 worden behandeld (zie paragraaf 1.2). Voor een goed begrip van reserves en voorzieningen en de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad is enige achtergrondkennis vereist. Die wordt verstrekt in paragraaf 4.2. Vervolgens geeft paragraaf 4.3 een overzicht van de reserves en voorzieningen van Harlingen. De methodiek die Harlingen hanteert met betrekking tot de rentekostentoedeling en de bespaarde rente komt aan bod in paragraaf 4.4. Bespaarde rente vloeit direct voort uit het bestaan van reserves en voorzieningen. Bespaarde rente kan aan reserves en voorzieningen worden toegerekend, maar ook beschikbaar komen om uitgaven mee te bekostigen. Het beleid op dit gebied is van invloed op de hoeveelheid geld die beschikbaar is voor incidentele en voor structurele uitgaven. Paragraaf 4.5 geeft per reserve of voorziening onder meer aan wat de *functie* is, in hoeverre er uitgewerkte *plannen* zijn met betrekking tot de besteding, hoe de reserve of voorziening is *ingesteld* en om welk *bedrag* het gaat. Het beleid rond reserves en voorzieningen wordt samengevat in paragraaf 4.6. Paragraaf 4.7 bespreekt de beschikbaarheid van informatie over reserves en voorzieningen. Paragraaf 4.8 geeft de conclusies en aanbevelingen.

4.2. Reserves, voorzieningen en bespaarde rente: begrippen

In het BBV wordt scherp onderscheid gemaakt tussen reserves en voorzieningen: zolang de raad de bestemming kan wijzigen is er sprake van een reserve; zodra de raad dit niet meer kan is er sprake van een voorziening (BZK, 2003, blz. 45-46). Wat reserves en voorzieningen precies zijn wordt hieronder beschreven. Vervolgens wordt het begrip bespaarde rente kort toegelicht.

RESERVES

Reserves zijn onderdeel van het eigen vermogen van een gemeente. Het zijn afgezonderde vermogensbestanddelen met een algemene bufferfunctie (algemene reserves) of met een specifieke bestemming (bestemmingsreserves).

Het BBV (Artikel 43) bepaalt dat reserves in de balans worden onderscheiden naar:

- De algemene reserve.
- Bestemmingsreserves die dienen om ongewenste schommelingen op te vangen in de tarieven die aan derden in rekening worden gebracht, maar die niet specifiek besteed hoeven te worden.
- Overige bestemmingsreserves. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

De raad heeft een grote beleidsruimte met betrekking tot de reserves. De raad beslist over de instelling en de opheffing van reserves en beslist via de resultaatbestemming bij zowel de begroting als de jaarrekening over de mutaties.⁶⁸ Daarnaast kan de raad te allen tijde beslissen om de bestemming van een reserve te veranderen.

VOORZIENINGEN

Voorzieningen zijn onderdeel van het vreemd vermogen van een gemeente. Aan voorzieningen kleeft een verplichting (BZK, 2003, blz. 75). Zodra er sprake is van een juridische verplichting dient de gemeente een voorziening te vormen.⁶⁹

Het BBV (Artikel 44) bepaalt dat voorzieningen worden gevormd wegens:

- Verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten.
- Op de 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 zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren.

Verder bepaalt artikel 44 van het BBV dat van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden ook tot de voorzieningen worden gerekend. Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten of gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. Verplichtingen waarvan het bedrag oploopt dienen wel als voorzieningen te worden opgenomen.⁷⁰ Een voorbeeld hiervan zijn wachtgeldverplichtingen bij personele krimp.

De keuzevrijheid van de raad met betrekking tot de voorzieningen is beperkt, omdat de bestemming van voorzieningen vanwege wettelijke regels vast ligt.

BESPAARDE RENTE

Een gemeente heeft twee soorten rentekosten:

- Rentekosten over leningen die door de gemeente zijn aangegaan.

⁶⁸ Volgens blz. 47 van de nota van toelichting van het BBV (BZK, 2003) worden bij de begroting eerst alle baten en lasten van de programma's geboekt, vervolgens wordt het resultaat bepaald en daarna wordt het resultaat bestemd, dat wil zeggen wordt toegevoegd of onttrokken aan reserves. Bij de rekening vindt een vergelijkbare procedure plaats. Het één en ander is opgenomen in artikel 17 en artikel 27 van het BBV.

⁶⁹ Zie ook Wassenaar en Verhagen, 2006, blz. 186.

⁷⁰ Zie blz. 76 van de nota van toelichting van het BBV (BZK, 2003).

- Bespaarde rentekosten die de gemeente rekent over de eigen middelen die als financieringsbron worden gebruikt.

Misschien lijkt het vreemd dat de gemeente zichzelf rente betaalt. Maar dit maakt de kosten van producten beter zichtbaar. Door het toerekenen van bespaarde rentekosten wordt vermeden dat de financieringswijze van invloed is op het al dan niet door laten gaan van een project. Zonder het gebruik van bespaarde rente zou een project dat wordt gefinancierd uit een lening namelijk vanwege de bijbehorende rentekosten meer kosten dan een project dat wordt gefinancierd uit eigen vermogen. Dit staat een zuivere afweging van projecten in de weg. Een soortelijke redenering geldt ook voor de financiering van gemeentelijke producten. Zonder het gebruik van bespaarde rente zou de kostprijs van een gemeentelijk product afhankelijk zijn van de bron waaruit het wordt gefinancierd.

4.3. Reserves en voorzieningen in Harlingen: een overzicht

De reserves van de gemeente zijn het laatst geëvalueerd in de nota Reserves en voorzieningen 2007, die op 30 mei 2007 door de raad is vastgesteld. De gemeente Harlingen heeft twee soorten reserves: *algemene reserves* en *bestemmingsreserves*. Deze worden hieronder besproken. Per 1 januari 2008 is de totale omvang van de algemene reserves begroot op circa 10 miljoen euro en die van de bestemmingsreserves op circa 38 miljoen euro (zie appendix 7). Daarnaast heeft de gemeente Harlingen een aantal voorzieningen, ter grootte van in totaal circa 18 miljoen euro.

ALGEMENE RESERVES

De gemeente Harlingen heeft twee algemene reserves: de *algemene reserve* die in Harlingen ook wel wordt aangeduid met het weerstandsvermogen, en de *algemene investeringsreserve*.

De *algemene reserve* dient voor het opvangen van risico's in algemene zin waar geen bestemmingsreserve voor is gevormd en waar geen voorziening voor is getroffen. De gewenste omvang van de algemene reserve is in de nota Reserves en voorzieningen 2007 vastgesteld op 1,5 miljoen euro. In hoofdstuk 5 gaan wij nader in op de omvang van deze reserve.

De *algemene investeringsreserve* is vrij beschikbaar voor incidentele uitgaven. Het geld hierin wordt gebruikt om bij de voorjaarsnota aangewezen projecten en zich tussentijds aandienende noodzakelijke beschikkingen te bekostigen. Daarnaast wordt de algemene investeringsreserve gebruikt om tekorten op de jaarrekeningen op te vangen. Alleen als de algemene investeringsreserve tekort schiet om een negatief jaarrekeningsaldo op te vangen, wordt de algemene reserve hiervoor aangesproken.

De algemene investeringsreserve wordt gevoed door bespaarde rente (in 2008 1,8 miljoen euro)⁷¹ en door het rekeningsaldo (indien positief). Het niveau van de algemene investeringsreserve is op dit moment extra hoog in verband met ambitieuze plannen die tot aanzienlijke investeringen kunnen leiden (bijvoorbeeld de Stadsvisie, het ondertunnelen van de N31 en de verkeersafwikkeling Harlingen Zuid). Ook speelt de mogelijke claim van de schelpkalkfabriek een rol. Voor de algemene investeringsreserve is bij de voorjaarsnota 2007 (blz. 23) een ondergrens van 8,5 miljoen euro aangehouden in verband met de bovengenoemde plannen, maar er is geen officiële ondergrens.

BESTEMMINGSRESERVES

De gemeente Harlingen heeft verschillende typen bestemmingsreserves:

- *Egalisatiereserves* dienen om ongewenste schommelingen tegen te gaan in tarieven die aan derden in rekening worden gebracht. Zo variëren de lasten voor de riolering bijvoorbeeld in de loop van de tijd. Door die in piekjaren deels uit een egalisatiereserve te dekken, die in jaren met lage lasten weer wordt bijgevuld, hoeft het tarief van het rioolrecht niet sterk te fluctueren.
- *Dekkingsreserves* zijn bestemmingsreserves die dienen voor de dekking van kapitaallasten van al gedane investeringen.
- *Bestemmingsreserves* ‘die nog openstaan’ (zie blz. 4 van de nota Reserves en voorzieningen, 2007) zijn te vergelijken met dekkingsreserves. Tegenover deze bestemmingsreserves staan echter nog geen geactiveerde investeringen. Deze bestemmingsreserves staan dus nog open voor (kapitaal)lasten van toekomstige projecten en investeringen.
- De *algemene dekkingsreserve* dient als ‘spaarpot’ waarvan de rente wordt gebruikt om structurele uitgaven van te bekostigen.

De enige bestaande egalisatiereserve, die voor de riolering, heeft een beperkte omvang (circa 335.000 euro, zie appendix 7). Deze wordt verder niet besproken. We gaan hier wat dieper in op de dekkingsreserves (samen een kleine 8 miljoen euro,⁷² appendix 7) en op de algemene dekkingsreserve (10 miljoen euro).

Dekkingsreserves maken investeringen zichtbaar in de boekhouding. Als een investering wordt bekostigd uit de algemene investeringsreserve (hierboven

⁷¹ Bron: appendix 7. De onderste regel van de tabel aldaar geeft aan dat 1.265.531 euro aan rente van diverse reserves en voorzieningen in de algemene investeringreserve vloeit. Hier komt nog de 529.884 euro rente bij over de algemene investeringsreserve zelf (tweede rij).

⁷² Dit is exclusief de Reserve onderwijshuisvesting van 1,6 miljoen euro. Deze reserve dekt slechts een deel van de kapitaallasten van de investeringen in onderwijshuisvesting en wijkt daarmee af van de overige dekkingsreserves.

beschreven), dan wordt het reservebedrag waarmee de investering wordt gefinancierd ondergebracht in een aparte dekkingsreserve. Een deel van de algemene investeringsreserve wordt als het ware ‘doorgeschoven’ naar een dekkingsreserve. Als derden meebetalen aan de investering (bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie) wordt ook dit bedrag aan de dekkingsreserve toegevoegd. De omvang van de dekkingsreserve is gelijk aan de boekwaarde van de investering. De dekkingsreserve wordt vervolgens gebruikt om de kapitaallasten (rente en afschrijvingen) van de investering te dekken. De bespaarde rente op de dekkingsreserves wordt aan die dekkingsreserve zelf toegerekend. Op die manier kunnen de kapitaallasten volledig uit de dekkingsreserve worden bekostigd. Een dekkingsreserve is uitgeput op het moment dat de investering waarvoor hij in het leven is geroepen is afgeschreven.⁷³ Op deze manier wordt transparant gemaakt hoe investeringen zijn gefinancierd.

Een bijzondere positie wordt ingenomen door de *algemene dekkingsreserve*, die per januari 2008 begroot is op circa 10 miljoen euro. Deze reserve wordt niet gebruikt voor de directe dekking van kapitaallasten. De algemene dekkingsreserve heeft een inkomensfunctie (zie ook paragraaf 5.2). Dat wil zeggen dat de bespaarde rente van de algemene dekkingsreserve wordt gebruikt als structurele financieringsbron voor de exploitatie. Concreet betekent dit dat jaarlijks circa zes ton van de begrote uitgaven wordt gedekt door de rente op de algemene dekkingsreserve.

Aangezien de algemene dekkingsreserve alleen wordt gebruikt als financieringsbron voor de exploitatie worden in principe geen middelen aan deze reserve toegevoegd. Op deze regel bestaan echter wel uitzonderingen. In het verleden werden met name toevoegingen gedaan aan de algemene dekkingsreserve om dekking te vinden voor nieuwe structurele kostenposten of om wegvallende structurele middelen te compenseren. Een voorbeeld van dit laatste is de verkoop van aandelen. Wanneer aandelen worden verkocht vallen structurele middelen (te weten dividendinkomsten) weg. Deze gedeerde dividendinkomsten kunnen worden gecompenseerd door een deel van de opbrengst van de verkoop van de aandelen toe te voegen aan de algemene dekkingsreserve. De bespaarde rente op deze toevoeging wordt vervolgens gebruikt om de gedeerde dividendopbrengsten te compenseren. De omvang van de toevoeging is dus precies zo groot, dat de opbrengst van de bespaarde rente die jaarlijks op deze toevoeging wordt behaald, de wegevalen jaarlijkse dividenduitkeringen compenseert. De toevoegingen die vanaf 1999 aan de algemene dekkingsreserve zijn gedaan (in totaal 4,5 miljoen euro) staan beschreven in appendix 3.

⁷³ Hoewel de bespaarde rente op de dekkingsreserve wordt toegevoegd aan deze reserve nemen de rentelasten precies evenveel toe, zodat er per saldo geen effect is van de hoogte van de bespaarde rente op de omvang van de dekkingsreserve. De omvang van de dekkingsreserve is gelijk aan de boekwaarde van de investering die ermee wordt gefinancierd.

VOORZIENINGEN

De gemeente Harlingen heeft voorzieningen voor verschillende doeleinden. Het grootste deel van de voorzieningen dient voor het dekken van kapitaallasten die zijn verbonden met onderhoud van bijvoorbeeld havenwerken, bruggen en dammen. Daarnaast zijn er enkele voorzieningen in verband met wettelijke verplichtingen die de gemeente heeft als werkgever, bijvoorbeeld voorzieningen voor wachtgelden. Verder heeft de gemeente twee voorzieningen (Oostpoort I en Oostpoort II) om het verwachte toekomstige verlies op de grondexploitatie van bedrijventerreinen af te dekken. De twee grootste voorzieningen, Onderhoud Havenwerken (circa 7,6 miljoen euro) en Oostpoort I (circa 3,7 miljoen euro), zijn gezamenlijk ongeveer even groot als het totaal van de overige voorzieningen.

4.4. Rentekosten en bespaarde rente

De wijze waarop een gemeente omgaat met rentekosten en bespaarde rente hangt nauw samen met de omvang van de reserves en voorzieningen. De methodiek van de toedeling van de rentekosten en van de bespaarde rente maakt onderdeel uit van de begrotingssystematiek (zie hoofdstuk 2).

Enerzijds vormt de betaalde rente op door de gemeente geleend vermogen en de bespaarde rente op de reserves en de voorzieningen een kostenpost voor de gemeente die wordt doorberekend aan de verschillende gemeentelijke producten (zie appendix 4). Anderzijds vormt de bespaarde rente een opbrengst, die op verschillende manieren kan worden aangewend.

De *bestemming van de bespaarde rente* gaat in grote lijnen als volgt. De hoofdregel is dat de rente die wordt bespaard op de algemene reserves, de bestemmingsreserves en de voorzieningen wordt toegevoegd aan de algemene investeringsreserve. De middelen in deze algemene investeringsreserve kunnen – zoals uiteengezet in de vorige paragraaf – op hun beurt weer worden aangewend voor incidentele uitgaven.

Een uitzondering op deze hoofdregel is de bespaarde rente op de dekkingsreserves. Die wordt over het algemeen aan de betreffende dekkingsreserves zelf toegevoegd. De omvang van de dekkingsreserves is namelijk zodanig vastgesteld dat deze inclusief de later nog toe te rekenen rente precies genoeg is om de kapitaallasten gedurende de gehele afschrijvingstermijn te kunnen dragen. In het geval van de *algemene* dekkingsreserve wordt de rente zoals in de vorige paragraaf is uitgelegd gebruikt om een deel van de exploitatie te dekken. Meer details over de bestemming van de bespaarde rente zijn te vinden in appendix 6, terwijl de precieze bestemming van de bespaarde rente per reserve of voorziening te vinden is in appendix 7.

De *hoogte van het bespaarde rentepercentage* dat door de gemeente wordt gehanteerd is in de meeste gevallen al jaren 6 procent. Het enige afwijkende rentepercentage is

dat voor de voorziening ‘Onderhoud Havenwerken’ (te weten 5,5 procent).⁷⁴ Ter vergelijking: de door de Bank Nederlandse Gemeenten (de BNG) gevraagde rente voor door de gemeente aangegane leningen lag in de periode 2002-2007 tussen vier en vijf procent.

Via veranderingen in het gehanteerde rentepercentage is een zekere uitruil mogelijk tussen incidentele en structurele middelen. Enerzijds leidt een lager bespaard rentepercentage tot lagere rentekosten en daarmee tot meer structurele ruimte op de begroting. Anderzijds neemt de ruimte voor incidentele uitgaven af, omdat de voeding van de algemene investeringsreserve afneemt. Er wordt immers minder rente bespaard op eigen vermogen en voorzieningen. Overigens werken veranderingen in het gehanteerde rentepercentage ook door in de benodigde omvang van sommige voorzieningen, omdat die uit bespaarde rente worden gevoed.⁷⁵ Denk daarnaast ook aan kostendekkende heffingen. Kapitaallasten (rente en afschrijving) maken een niet onbelangrijk deel uit van de totale lasten van de riolering die worden doorberekend in het rioolrecht. Het is uit oogpunt van stabiliteit dan ook aan te raden het bespaarde rentepercentage niet al te frequent aan te passen.

4.5. Reserves en voorzieningen: doel, functie, bestedingsplan en instellingswijze

Voor het doel van de afzonderlijke reserves en voorzieningen verwijzen wij korthedshalve naar de nota Reserves en voorzieningen 2007, waar onder meer per reserve en voorziening het doel wordt vermeld. Een overzicht van de functie, de uitwerking van de bestedingsplannen en de instellingswijze per reserve en voorziening is weergegeven in appendix 8 van dit rapport.

De wijze waarop de bestedingsplannen per reserve of voorziening zijn uitgewerkt kan worden gevonden in de derde kolom van de tabel in appendix 8. De mate waarin bestedingsplannen zijn uitgewerkt verschilt per reserve en voorziening. In grote lijnen geldt het volgende.

Voor reserves met als functie het *opvangen van risico's* bestaan geen uitgewerkte plannen. Voorbeelden van dergelijke reserves zijn de algemene reserve, de risicoreserve grondexploitatie, en de reserve zorg, werk en inkomen.

Voor de middelen in de meeste *dekkingsreserves* bestaat een specifieke bestemming (namelijk het dekken van kapitaallasten van al gedane investeringen). Een uitzondering is de algemene dekkingsreserve. Voor deze reserve zelf bestaan geen

⁷⁴ De voorziening ‘Onderhoud Havenwerken’ is een afkoopsom van het rijk vanwege door de gemeente overgenomen rijkseigendommen in het havengebied. Destijds is berekend dat deze afkoopsom voldoende moest zijn voor het te verrichten onderhoud aan de overgenomen rijkseigendommen indien een jaarlijkse rentetoevoeging zou worden gehanteerd van 5,5 procent.

⁷⁵ Het gaat hierbij om de voorzieningen Oostpoort I en Oostpoort II, zie appendix 5.

bestedingsplannen. Het doel van deze reserve is het genereren van rente die structureel wordt gebruikt om een deel van de exploitatie te dekken.

Voor de resterende bestemmingsreserves geldt dat voor de helft hiervan uitgewerkte bestedingsplannen voorhanden zijn. Voor de overige bestemmingsreserves zijn geen uitgewerkte bestedingsplannen voorhanden, omdat de planvorming nog niet is afgerond, of omdat de oude bestemming niet meer actueel is en de plannen opnieuw moet worden uitgewerkt.

De omvang van voorzieningen is over het algemeen gebaseerd op berekeningen al dan niet vervat in onderhouds- en beheerplannen.

Het vormen van nieuwe reserves en voorzieningen gaat in Harlingen als volgt:

- Het instellen van een nieuwe bestemmingsreserve wordt in het algemeen aan de raad voorgesteld bij de voorjaarsnota. Incidenteel wordt het oprichten van een nieuwe bestemmingsreserve ook wel bij een begrotingswijziging aan de raad voorgesteld.
- Het instellen van een nieuwe dekkingsreserve wordt in het algemeen per begrotingswijziging aan de raad voorgesteld in de raadsvergadering waar de onderhavige investering of het onderhavige project aan de orde komt.
- Het instellen van een nieuwe voorziening wordt per begrotingswijziging of bij de jaarrekening aan de raad voorgesteld.

De wijze van instelling van de bestaande reserves en voorzieningen kan worden gevonden in de laatste kolom van de tabel in appendix 8.

4.6. Beleid reserves en voorzieningen

Het beleid omtrent reserves kan als volgt worden samengevat.

Er is een *algemene reserve* voor het opvangen van financiële tegenvallers. Wordt deze reserve aangesproken, dan moet hij zo spoedig mogelijk weer worden aangevuld. De vraag of de omvang (1,5 miljoen euro) adequaat is wordt behandeld in hoofdstuk 5. Afgezien eventueel van de omvang hiervan is de algemene reserve geen onderwerp van de jaarlijkse financiële besluitvorming door de raad.

Er is een *algemene investeringsreserve* waaruit investeringen kunnen worden bekostigd. Door het hiervoor beschikbare bedrag af te zonderen in een aparte reserve is – ook voor de raad – duidelijk welk reservebedrag beschikbaar is voor het doen van investeringen. Overschotten op de jaarrekening worden aan deze reserve toegevoegd, zodat zij beschikbaar blijven voor uitgaven (behalve wanneer de algemene reserve onder het streefniveau zit er eerst moet worden bijgevuld). Ook wordt een groot deel van de bespaarde rente aan de algemene investeringsreserve toegevoegd. De algemene investeringsreserve kan niet worden gebruikt voor het doen van *structurele* uitgaven, omdat het geen inkomstenstroom betreft, maar een pot geld met een beperkte (zij het aanzienlijke) omvang.

Een mogelijk gevaar van deze constructie is dat een groot bedrag in de algemene investeringsreserve kan leiden tot bestedingen die niet zouden worden gedaan als deze reserve kleiner was geweest. Of een uitgave zinvol is of niet, hangt af van de relatie tussen kosten en baten, niet van de toevallige beschikbaarheid van middelen. Investeringsreserves kunnen immers ook met vreemd vermogen worden gefinancierd. Ook hoeft het in deze reserve beschikbare geld niet per se te worden *uitgegeven*. Teruggeven aan de burger is een optie die nadrukkelijker in beeld zou moeten worden gebracht. Door middelen in een potje te stoppen met het label “investeringsreserve” bestaat het gevaar dat geen integrale afweging meer gemaakt wordt tussen alle mogelijke bestedingsmogelijkheden. In de economische literatuur wordt dit wel “potjesdenken” genoemd.⁷⁶

Er bestaat één *egaliseringsreserve* die tot doel heeft om tarieven die aan derden in rekening worden gebracht niet te veel te laten schommelen. Deze heeft betrekking op de riolering. Voor de jaarlijkse financiële besluitvorming is deze van beperkt belang.

Dekkingsreserves worden gevormd op het moment dat geld uit de algemene investeringsreserve wordt gebruikt om een investering te bekostigen. Jaarlijks worden de kapitaallasten van de desbetreffende dekkingsreserve afgeboekt, tot de investering geheel is afgeschreven en de reserve uitgeput. Op deze manier worden de kapitaallasten zichtbaar gemaakt. Deze reserves zijn – eenmaal gevormd – voor de jaarlijkse financiële besluitvorming weinig relevant. Het betreft immers geld dat al is uitgegeven.

Bestemmingsreserves die nog open staan zijn te vergelijken met dekkingsreserves, alleen is de desbetreffende investering nog niet gedaan. Het is raadzaam periodiek na te gaan of deze reserves nog steeds relevant zijn. Als de investering waarvoor zij zijn ingesteld niet wordt uitgevoerd kunnen zij weer worden opgeheven. Hier ligt een controlerende rol voor de raad.

Investeringsreserves worden in Harlingen voor het overgrote deel gefinancierd uit eigen vermogen. Financiering uit vreemd vermogen komt weinig voor.⁷⁷ Voor veel investeringsplannen worden eerst bestemmingsreserves aangelegd. Op het moment van investering worden deze omgezet in dekkingsreserves. Daarnaast worden investeringen, zoals vermeld, vaak gefinancierd uit de algemene investeringsreserve. Financiering uit eigen vermogen zou echter geen vanzelfsprekendheid moeten zijn. Er zijn voordelen maar ook nadelen aan verbonden (zie box 2). De raad zou er goed aan doen zich een oordeel te vormen over de wenselijkheid van financiering met eigen dan wel met vreemd vermogen.

⁷⁶ Zie Allers (2000).

⁷⁷ Zie het overzicht op blz. 28 van de bijlagen bij de begroting voor 2008.

Box 2. Voor- en nadelen van financiering met eigen vermogen

Harlingen financiert het leeuwendeel van de kapitaalgoederen met eigen vermogen. De gemeente is als het ware haar eigen bank. Dat heeft voordelen. Er wordt geen rente betaald aan derden. De bespaarde rente komt beschikbaar voor besteding door de gemeente zelf. De gemeente hoeft zich geen zorgen te maken over eventueel stijgende rentevoeten.

Er zijn ook nadelen. Voor een goede afweging van de kosten en de baten van een project is het goed als beslissen, genieten en betalen zoveel mogelijk in één hand liggen. Door eerste te sparen en dan pas te investeren worden de kosten voor een deel opgebracht door mensen die niet profiteren van de baten van de investeringen, doordat zij zijn verhuisd of overleden. Een goede investering kan prima met vreemd vermogen worden gefinancierd. De rente kan tijdens de afschrijvingstermijn uit de exploitatie worden gedekt. De kosten vallen dan in de tijd samen met het profijt van de investering. Verder bestaat, net als bij de algemene investeringsreserve, het gevaar dat projecten worden uitgevoerd omdat er middelen beschikbaar zijn. Of een investering de moeite waard is hangt af van de kosten en de baten, niet van de aanwezigheid van reserves. Reserves kunnen worden beschouwd als vermogen van belastingbetalers dat bij de gemeente is ondergebracht (zie Gerritsen, 2007, blz. 50). Door reserves als dekkingsmiddel te gebruiken voor een gemeentelijke activiteit ontstaat een onvolledig beeld van de totale, zichtbare en onzichtbare kosten van investeringsprojecten, en worden de baten niet afgewogen tegen een belastingoffer.

De *algemene dekkingsreserve* wordt alleen gebruikt om rente te genereren waarmee een deel van de jaarlijkse reguliere uitgaven wordt gedekt. Op theoretische gronden is er op het bestaan van een dergelijke reserve het een en ander af te dingen (zie box 3). De raad zou kunnen besluiten dit geld ‘terug te geven’ aan de belastingbetaler. Bestuurlijk zitten daar echter wel haken en ogen aan. Immers, als deze reserve zou verdwijnen valt jaarlijks zes ton aan inkomsten weg. Door dit geld terug te geven aan de belastingbetaler moeten de belastingen dus – bij gelijke uitgaven – omhoog. Dit vergt een zorgvuldige uitleg.

Box 3. Voor- en nadelen van de algemene dekkingsreserve

De algemene dekkingsreserve dient uitsluitend om inkomsten te genereren. Hierdoor kan de belasting lager blijven dan zonder deze reserve. Dat klinkt goed, maar in feite betekent dit dat belastingbetalers een deel van hun vermogen bij de gemeente hebben ondergebracht (zie ook box 2). De gemeente kan de rente op dit bedrag vrij besteden, zonder de burger om belastinggeld te hoeven vragen. De keuze van de gemeente betreft het doel *waaraan* het geld wordt besteed, niet de vraag *of* de gemeente dit geld moet uitgeven. De uitgaven die hiermee worden gedaan worden dus niet afgewogen tegen de lasten voor de belastingbetaler. Dat komt de lokale besluitvorming niet ten goede.

De bespaarde rente op de algemene dekkingsreserve kan worden beschouwd als een onzichtbare belasting (zie Gerritsen, 2007, blz. 50). Door de bespaarde rente als dekkingsmiddel te gebruiken voor een gemeentelijke activiteit ontstaat een onvolledig beeld van de totale, zichtbare en onzichtbare belastingdruk. De kiezer ziet alleen de zichtbare belastingdruk, zodat de kosten van het voorzieningenniveau lager lijken dan ze in werkelijkheid zijn. Het gevolg is dat het voorzieningenniveau vermoedelijk hoger ligt, dan het zou zijn wanneer de kiezer de totale belastingdruk zou voelen (Allers, 2000).

De raad zou kunnen overwegen de middelen uit de algemene dekkingsreserve geheel of gedeeltelijk terug te geven aan de burger of de belastingbetaler. Dit kan bijvoorbeeld door een tijdelijke korting op de belastingaanslag. Dit betekent wel dat daarna dekking moet worden gezocht voor de wegvallende rente-inkomsten.

Het gaat niet om onbeduidende bedragen. Het volledig teruggeven van de algemene dekkingsreserve (ongeveer 640 euro per inwoner) zou betekenen dat de OZB-tarieven daarna met maar liefst 25 procent omhoog moeten om de wegvallende rente-inkomsten te compenseren. Of er moet worden bezuinigd. Dit lijkt paradoxaal maar dat is het niet. De onzichtbare belasting wordt immers vervangen door een zichtbare belasting. Belastingbetalers kunnen het rendement op de ontvangen gelden desgewenst gebruiken om de hogere belasting van te betalen.

Het beleid omtrent voorzieningen kan als volgt worden samengevat. De gemeente Harlingen houdt voorzieningen aan vanwege verplichtingen en verliezen conform artikel 44 van het BBV. Het gaat hierbij hoofdzakelijk om het afdekken van:

- Toekomstige kapitaallasten die voortvloeien uit de onderhouds- en beheerplannen.
- Toekomstige verplichtingen zoals wachtgeld en pensioenen.
- Toekomstige verliezen vanwege grondexploitatie.

Er is al met al sprake van een helder, samenhangend en inzichtelijk beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen. Dit beleid leidt echter niet tot een optimale afweging van bestedingsnut en belastingoffer van gemeentelijke uitgaven. Doordat middelen in potjes worden geplaatst, vindt ook geen integrale afweging plaats van de verschillende bestedingsmogelijkheden van gemeentelijke middelen.

4.7. Beschikbare informatie omtrent reserves en voorzieningen

De mate waarin de raad kan sturen is mede afhankelijk van de toegankelijkheid van de beschikbare informatie. Daarom geven we in deze paragraaf aan welke informatie waar te vinden is, en in hoeverre hiermee aan de bestaande voorwaarden wordt voldaan.

Het huidige beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen in Harlingen staat beschreven in de nota Reserves en voorzieningen 2007 gemeente Harlingen.⁷⁸ De inhoud van deze uitgebreide nota is conform de richtlijnen en uitgangspunten van de raad zoals deze zijn vastgelegd in artikel 11 van de Financiële verordening gemeente Harlingen (zie box 4).

Box 4. Artikel 11 Financiële verordening gemeente Harlingen

1. Het college biedt eens in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen aan de gemeenteraad ter vaststelling.
2. De nota behandelt:
 - a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding van voorzieningen;
 - c. de toerekening en verwerking van rente over reserves en voorzieningen, in relatie tot de nota weerstandsvermogen bedoeld in artikel 16.
3. Herijkingen of tussentijdse wijzigingen vinden jaarlijks plaats met de in artikel 4 genoemde nota (bedoeld wordt de voorjaarsnota – COELO).

De nota Reserves en voorzieningen is binnen vier jaar na vaststelling van de financiële verordening aan de raad aangeboden, zoals bepaald in lid 1 van artikel 11.

In de nota worden de bestedingsdoelen en de vorming (en opheffing) van de reserves en voorzieningen behandeld conform lid 2 onderdeel a en b van artikel 11 van de Financiële verordening. Tevens wordt in de nota per reserve of voorziening het volgende aangegeven: 1) het doel, 2) het type, 3) een omschrijving van de stortingen,

⁷⁸ De voorloper van deze nota is de nota Reserves en voorzieningen 2000.

4) een omschrijving van de onttrekkingen, 5) het percentage rente dat wordt toegevoegd, en 6) eventuele overige opmerkingen.

In de nota wordt tevens de bestemming van de bespaarde rente over reserves en voorzieningen beschreven, zoals bepaald in lid 2, onderdeel c van artikel 11 van de Financiële verordening. Tevens worden in de nota de effecten beschreven van een eventuele verlaging van het bespaarde rentepercentage van 6 procent naar 5 procent.⁷⁹ In het kort komt het erop neer dat een verlaging van de bespaarde rente leidt tot meer ruimte op de begroting voor structurele uitgaven, terwijl de ruimte voor incidentele uitgaven afneemt.⁸⁰

De nota bevat tevens een hoofdstuk weerstandsvermogen waar de relatie wordt beschreven tussen de reserves en voorzieningen en de bij de gemeente Harlingen aanwezige risico's, waarmee tegemoet wordt gekomen aan artikel 11 lid 2 onderdeel c van de Financiële verordening.

De in artikel 11 lid 3 genoemde nota waarin herijkingen of tussentijdse wijzigingen dienen te worden vermeld is de voorjaarsnota. In deze nota wordt onder meer een overzicht gegeven van de toevoegingen aan verschillende reserves in de eerstkomende vier jaar.⁸¹ Daarnaast wordt in de voorjaarsnota ingegaan op de reserves en voorzieningen van het grondbedrijf.⁸²

Naast de informatie met betrekking tot reserves en voorzieningen die in de nota Reserves en voorzieningen en de voorjaarsnota wordt gegeven geeft ook de toelichting op de balans in de jaarrekening informatie over reserves en voorzieningen. De informatie die in de toelichting op de balans staat met betrekking tot de reserves en voorzieningen is uitgebreid en gedetailleerd⁸³, maar biedt nog geen volledig overzicht van de aard en de bestaansredenen van iedere reserve en voorziening en bevat evenmin toelichtingen op de toevoegingen en onttrekkingen daaraan gedurende het jaar.⁸⁴ Dit is echter wel een vereiste volgens het BBV (artikelen 54 en 55). Mede naar aanleiding van de constatering van de accountant wordt momenteel gewerkt aan een dergelijk volledig overzicht voor de jaarrekening 2007.

⁷⁹ Zie blz. 10-11 van de nota Reserves en voorzieningen 2007.

⁸⁰ Zie ook paragraaf 4.4 van dit rapport.

⁸¹ Zie bijvoorbeeld blz. 27 van de Voorjaarsnota 2007 en van de Voorjaarsnota 2006.

⁸² Zie bijvoorbeeld blz. 25-26 van de Voorjaarsnota 2007 en blz. 26 van de Voorjaarsnota 2006.

⁸³ Zie bijvoorbeeld blz. 58-63 van de Jaarstukken 2006.

⁸⁴ De accountant wijst hier ook op. Zie Deloitte (2007b, blz. 8).

Samenvattend bevat de nota Reserves en voorzieningen 2007 naast alle volgens artikel 11 van de Financiële verordening vereiste informatie ook nog verdere relevante informatie, waaronder een weergave van de effecten van een verlaging van de bespaarde rente. Informatie met betrekking tot reserves en voorzieningen is ook te vinden in de voorjaarnota's en in de toelichting op de balans in de jaarrekening. Deze laatste bevat echter nog geen volledig overzicht.

4.8. Conclusies en aanbevelingen

Er is sprake van een helder, samenhangend en inzichtelijk beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen. De verantwoordingsinformatie is grotendeels toereikend. Wat nog ontbreekt, is dat de toelichting op de balans een volledig overzicht bevat van de aard en de bestaansredenen van iedere reserve, en een toelichting op de toevoegingen en onttrekkingen. De volgende jaarrekening (over 2007) zal dit volgens de planning wel bevatten.

De formele sturingsmogelijkheden van de raad met betrekking tot vooral de reserves en in mindere mate de voorzieningen zijn groot. De raad kan te allen tijde de bestemming van reserves wijzigen, reserves instellen en reserves opheffen. De materiële sturingsmogelijkheden zijn soms echter beperkt. We behandelen de verschillende soorten reserves afzonderlijk.

In de praktijk zijn de sturingsmogelijkheden bij de *dekkingsreserves* gering. De raad kan weliswaar besluiten de bestemming van dergelijke reserves te veranderen, of dergelijke reserves op te heffen, maar de kapitaallasten die uit deze reserves worden gedekt blijven dan wel doorlopen, en zullen op een andere wijze moeten worden gedekt.

Bestemmingsreserves die nog open staan zijn te vergelijken met dekkingsreserves, alleen is de desbetreffende investering nog niet gedaan. Hier liggen dus meer mogelijkheden tot bestemmingswijziging of opheffing. Periodiek moet worden nagegaan of deze reserves nog steeds relevant zijn. Is dat niet zo, dan kunnen zij beter worden opgeheven. Recent is dit bij een aantal reserves ook gebeurd, maar er zijn nog steeds reserves waarvan het onduidelijk is of zij nog relevant zijn. Voor de raad ligt hier een controlerende taak. Een meer fundamentele vraag is of investeringen wel altijd uit reserves moeten worden gefinancierd. Hierop gaan wij hieronder in, als we de algemene investeringsreserve behandelen.

Bij de *algemene reserve*, die bedoeld is om tegenvallers op te vangen, is voor de raad vooral de vraag van belang of deze groot genoeg is. Dit wordt behandeld in hoofdstuk 5.

De *algemene investeringsreserve* wordt thans gebruikt als spaarpot waaruit investeringen en incidentele uitgaven kunnen worden bekostigd. Door de reserves die voor deze doelen kunnen worden ingezet in een aparte reserve af te zonderen wordt inzichtelijk gemaakt hoe veel geld hiervoor beschikbaar is. Hierbij past wel een

kanttekening. Een mogelijk gevaar van deze constructie is immers dat een groot bedrag in deze reserve kan leiden tot bestedingen die niet zouden worden gedaan als deze reserve kleiner was geweest. Of een uitgave zinvol is of niet, hangt af van de relatie tussen kosten en baten, niet van de toevallige beschikbaarheid van middelen. Ook hoeft het in deze reserve beschikbare geld niet per se te worden *uitgegeven*. Teruggeven aan de burger is een optie die nadrukkelijker in beeld zou moeten worden gebracht.

Harlingen financiert het leeuwendeel van de kapitaalgoederen met eigen vermogen. Hier zijn naast voordelen ook nadelen aan verbonden. Voor een goede afweging van de kosten en de baten van een project is het goed als beslissen, genieten en betalen zoveel mogelijk in één hand liggen. Dat is bij financiering uit vreemd vermogen meer het geval dan bij financiering uit eigen vermogen. Het zou daarom goed zijn om het automatisme te doorbreken dat investeringen zoveel mogelijk uit reserves worden gefinancierd. Een uitzondering geldt hierbij voor investeringen met meerjarig maar geen economisch nut *die niet in de openbare ruimte liggen*, zoals investeringen in speeltoestellen van speeltuinverenigingen. Deze investeringen mogen niet worden geactiveerd, waardoor afschrijving niet mogelijk is en de investeringen ineens moeten worden gedekt.⁸⁵ Het is dan ook gewenst om middelen beschikbaar te hebben (bijvoorbeeld in de investeringsreserve) om deze investeringen ineens te kunnen dekken.

De *algemene dekkingsreserve*, ten slotte, is een spaarpot waarvan de rente – zes ton op jaarbasis – wordt gebruikt om een deel van de begroting structureel te dekken. Juridisch is hier niets tegen in te brengen. Uit het oogpunt van een democratische afweging van kosten en baten van gemeentelijke bestedingen is dit echter geen optimale constructie. In feite is sprake van een onzichtbare belasting ter hoogte van een kwart van de huidige OZB-opbrengst. De raad kan besluiten dit bedrag aan de burger terug te geven. Afschaffen van de algemene dekkingsreserve betekent echter het wegvallen van de renteopbrengst, en dus een belastingverhoging (of bezuiniging). De onzichtbare belasting wordt dan vervangen door een zichtbare. Bestuurlijk zitten hieraan de nodige haken en ogen. Dit vergt om te beginnen een zorgvuldige uitleg aan de belastingbetaler. Verder zou moeten worden besloten aan wie het geld wordt teruggegeven. Een belastingkorting gedurende een aantal jaren zou een mogelijkheid

⁸⁵ Investerings met meerjarig (maar geen economisch) nut die *wel* in de openbare ruimte liggen (bijvoorbeeld rotondes) mogen overigens wel worden geactiveerd, hoewel dat volgens het BBV (BZK, 2003, p. 45) niet de voorkeur heeft. Wel is het wenselijk deze activa op zo kort mogelijke termijn af te schrijven. Netto activering (dus het in mindering brengen van reserves op de activa) en versneld afschrijven zijn bij deze investeringen wel toegestaan.

zijn. De raad zou zich in elk geval moeten uitspreken over de wenselijkheid van het aanhouden van een algemene dekkingsreserve.

Naast direct ingrijpen in bestaande reserves of het instellen van nieuwe reserves heeft de raad nog een manier om het beleid rond reserves en voorzieningen structureel te beïnvloeden, namelijk via zijn invloed op het bespaarde rentepercentage. Samenvattend kan worden gesteld dat de keuze om de bespaarde rente te verlagen leidt tot meer ruimte op de begroting voor structurele uitgaven (doordat de rentelasten lager worden), terwijl de ruimte voor incidentele uitgaven afneemt doordat de algemene investeringsreserve minder sterk wordt gevoed (bespaarde rente neemt af). Overigens moet worden opgemerkt dat de hoogte van de bespaarde rente in de nota Reserves en voorzieningen 2007 ter discussie is gesteld, inclusief een doorrekening van de gevolgen van een eventuele verlaging van dit rentepercentage naar 5 procent. De raad besloot met de vaststelling van die nota het bespaarde rentepercentage te handhaven op 6 procent. Het thans gehanteerde rentepercentage ligt structureel boven de marktrente van de laatste jaren. Het had daarom meer voor de hand gelegen het rentepercentage te verlagen naar vijf procent. Het is niet zinvol om de marktrente al te zeer te schaduwen, aangezien aanpassing van het percentage voor de bespaarde rente vrij omslachtig is doordat het in vele posten op de begroting doorwerkt. Toch is het goed om niet structureel af te wijken van de marktrente. Kapitaallasten worden dan niet meer adequaat weergegeven, waardoor de kosten van projecten niet goed tegen de baten kunnen worden afgewogen. Een periodieke ijking (bijvoorbeeld bij elke nieuwe nota reserves en voorzieningen) is daarom op zijn plaats.

5. Vermogenspositie en weerstandsvermogen

5.1. Inleiding

De laatste deelvraag van dit onderzoek betreft de vermogenspositie van de gemeente Harlingen, in het bijzonder gerelateerd aan het weerstandsvermogen, de risicoparagraaf en het investeringsplan. Hiermee beantwoorden wij deelvraag 17 uit paragraaf 1.2. In dit hoofdstuk bespreken we eerst de functies van het eigen vermogen (paragraaf 5.2). Paragraaf 5.3 plaatst het eigen vermogen in het bredere kader van het weerstandsvermogen, en laat zien welke elementen daarbij nog meer een rol spelen. Paragraaf 5.4 plaatst de reserves tegenover de risico's en de investeringsplannen. De conclusies staan in paragraaf 5.5.

5.2. Functies van het eigen vermogen

Voor de bespreking van de vermogenspositie van de gemeente Harlingen, en in het bijzonder de bespreking van het weerstandsvermogen en de gewenste omvang daarvan, is het van belang eerst de verschillende functies van het eigen vermogen te beschrijven.⁸⁶

Box 5. Functies van het eigen vermogen van decentrale overheden

De *bufferfunctie* van het vermogen betreft de mogelijkheid om eventuele tegenvallers op te vangen. Hiermee wordt de continuïteit van de organisatie gewaarborgd. De gewenste omvang van deze buffer hangt af van de aanwezige risico's.

De *financieringsfunctie* geeft aan dat de reserves – samen met het vreemd vermogen – worden gebruikt ter financiering van de aanwezige activa. Reserves hebben per definitie altijd een financieringsfunctie, maar deze functie kan ook door vreemd vermogen (schuldkapitaal) worden vervuld.

Een reserve heeft een *bestedingsfunctie* als de bestemming uiteindelijk uitgaven betreft. Dit geldt in Harlingen voor de algemene investeringsreserve.

Een reserve heeft een *inkomensfunctie* wanneer de bespaarde rente structureel gebruikt wordt als dekkingsmiddel. Dit geldt in Harlingen voor de algemene dekkingsreserve.

⁸⁶ De bespreking in deze en de volgende paragraaf is grotendeels gebaseerd op Gerritsen (2007, hoofdstuk 2).

Het eigen vermogen van decentrale overheden heeft vier belangrijke functies, te weten de bufferfunctie, de financieringsfunctie, de bestedingsfunctie en de inkomensfunctie (box 5).

Het gewenste eigen vermogen voor een gemeente wordt vooral bepaald door de *bufferfunctie*. Voor de *financieringsfunctie* is niet per se eigen vermogen nodig. Ook vreemd vermogen kan worden ingezet (zie box 2 in hoofdstuk 4).

Te veel eigen vermogen met een *bestedingsfunctie* is niet wenselijk, omdat dit de doelmatigheid en transparantie van de bedrijfsvoering kan belemmeren. Een instelling met te veel eigen vermogen kan namelijk zonder risico voor de continuïteit onrendabele of minder belangrijke projecten uitvoeren (zie Gerritsen, 2007). Het gevaar bestaat dat projecten worden uitgevoerd omdat er middelen beschikbaar zijn. (zie box 2 in hoofdstuk 4).

Het gebruik van reserves als *inkomstenbron* verzwakt de afweging tussen de kosten en de baten van investeringen (zie box 3 in hoofdstuk 4).

Dit hoofdstuk richt zich dan ook voornamelijk op het eigen vermogen dat nodig is voor de bufferfunctie, ofwel het opvangen van tegenvallers.

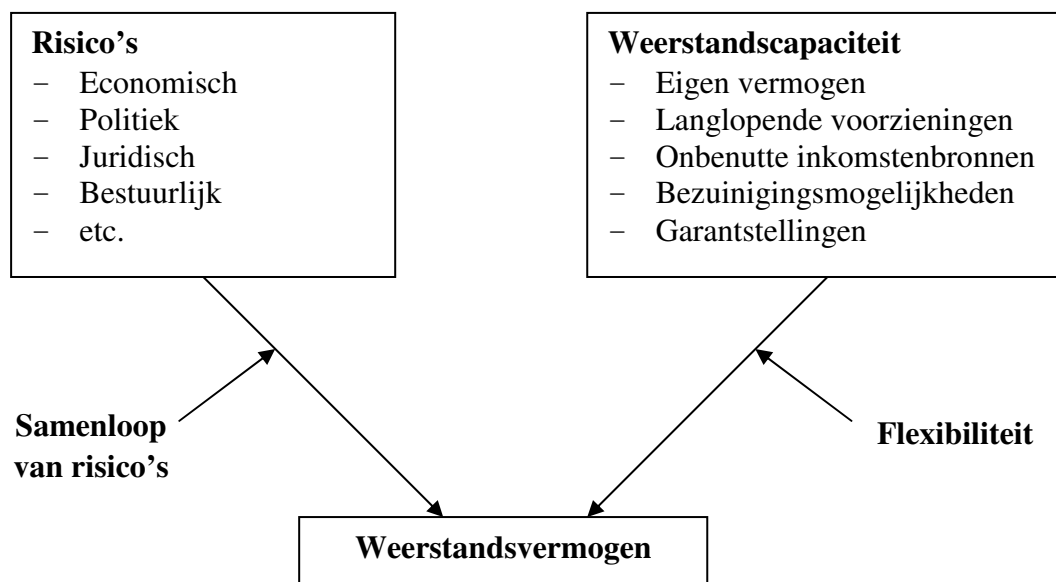
5.3. Weerstandvermogen

Het eigen vermogen kan slechts één maal worden uitgegeven. Om de continuïteit ook op langere termijn te waarborgen zijn daarnaast dus ook andere financiële middelen nodig. Bij het bepalen van de buffer dient men daarom niet alleen te kijken naar de risico's en het eigen vermogen, maar ook naar andere financiële middelen zoals langlopende voorzieningen en garanties van derden, en naar de tijd die de gemeente nodig heeft om het uitgavenpatroon aan te passen aan een nieuw inkomstenniveau. Deze aanpassing kan op twee manieren plaats vinden. Enerzijds kunnen de uitgaven naar beneden worden bijgesteld door verschraling van het voorzieningenniveau. Anderzijds kan een gemeente haar (belasting)inkomsten verhogen. Het concept *weerstandvermogen* van een gemeente neemt deze aspecten mee, door niet alleen het eigen vermogen in de analyse te betrekken, maar het totale potentieel aan financiële middelen dat de gemeente tot haar beschikking heeft. Deze financiële middelen worden afgezet tegen de aanwezige risico's. Het weerstandvermogen kan dus worden gedefinieerd als *het vermogen van de gemeente om tegenvallers op te vangen zonder dat haar continuïteit in gevaar komt*. Oftewel, de gemeente moet in staat zijn om een zogenaamd 'worst case' scenario te doorstaan.

Het weerstandvermogen kan worden gezien als de verhouding tussen de aanwezige risico's en de weerstandscapaciteit. Risico's kunnen bijvoorbeeld economisch, politiek, juridisch of bestuurlijk van aard zijn. De weerstandscapaciteit bestaat uit eigen vermogen (reserves), langlopende voorzieningen, onbenutte inkomstenbronnen, bezuinigingsmogelijkheden en garantstellingen van derden. Deze onderdelen van de weerstandscapaciteit worden hieronder nader toegelicht. Naast risico's en

weerstandscapaciteit is voor het weerstandsvermogen ook het aanpassingsvermogen of de flexibiliteit van de organisatie van belang. Ook is het belangrijk te beseffen dat op zichzelf staande, incidentele en mogelijk relatief kleine risico's door toeval gelijktijdig of opeenvolgend kunnen optreden waardoor zij toch een groot beroep op de weerstandscapaciteit kunnen doen. Dit alles is samengevat in figuur 3.

Figuur 3. De elementen van het weerstandsvermogen⁸⁷



We bespreken nu de verschillende elementen van de weerstandscapaciteit in meer detail. Het eigen vermogen wordt daarbij gekwantificeerd; voor de overige elementen valt een kwantificering buiten het onderzoekskader. Daarna gaan we, in de volgende subparagraaf, in op de risico's.

EIGEN VERMOGEN

Het eigen vermogen is een restpost op de balans, waarmee het totaal van de passiva gelijk wordt gemaakt aan het totaal van de activa. Voor het bepalen van de weerstandscapaciteit is niet het gehele eigen vermogen van even groot belang. Bedenk bijvoorbeeld dat van de dekkingsreserves, die gebruikt worden ter dekking van de kapitaallasten van al gedane investeringen, de bestemming al vastligt zodat deze reserves niet 'nogmaals' besteed kunnen worden. Verder leidt het inzetten van reserves om tegenvallers op te vangen natuurlijk tot lagere inkomsten uit bespaarde rente.

⁸⁷ Bron: Gerritsen (2007, figuur 2.2).

De voornaamste reserves op de balans die deel uitmaken van de weerstandscapaciteit zijn de volgende:⁸⁸

- De buffer- of algemene reserve van 1,5 miljoen euro.
- De algemene investeringsreserve van 8,8 miljoen euro.
- De algemene dekkingsreserve van bijna tien miljoen euro. Deze reserve kan worden aangewend, als daarbij rekening wordt gehouden met een rentelast in de begroting.⁸⁹
- De risicoreserve grondexploitatie van 754.000 euro.
- Bestemmingsreserves met een totaal van ongeveer 18 miljoen euro (exclusief de risicoreserve grondexploitatie). Deze bestemmingsreserves kunnen, wanneer de nood aan de man is, worden ingezet voor andere doeleinden (in tegenstelling tot de specifieke dekkingsreserves).

Het totaal van deze reserves komt daarmee volgens de balans op ongeveer 38,5 miljoen euro.

De nu besproken reserves staan expliciet op de balans vermeld. Hiernaast kan er echter ook sprake zijn van *stille reserves*. Dit is het geval als de boekwaarde van bepaalde activa zoals deze op de balans verschijnt lager is dan de werkelijke waarde. De boekwaarde is op grond van wettelijke regelingen gelijk aan de waarde die de gemeente bij aankoop heeft betaald, minus afschrijvingen. Ook als de feitelijke waarde inmiddels hoger ligt. Wanneer deze activa daadwerkelijk verkocht zouden worden, zou er een – mogelijk aanzienlijk – bedrag kunnen vrijvallen en op de balans zichtbaar worden. Hierbij gaat het dus niet om een toename van het vermogen, maar om het zichtbaar worden van een vermogen dat eigenlijk al aanwezig was.⁹⁰ In appendix 9 berekenen wij de omvang van de stille reserves die samenhangen met het Harlingse aandelenbezit. Deze bedraagt circa 3 miljoen euro.

De voor de weerstandscapaciteit relevante reserves bedragen dus ongeveer 38,5 miljoen euro, plus ongeveer 3 miljoen euro aan stille reserves. In Harlingen is het eigen vermogen relatief groot, als in aanmerking wordt genomen dat de totale begrote lasten voor 2008 38 miljoen euro bedragen. Ten slotte kan worden opgemerkt dat in de Harlingse begroting een post onvoorzien wordt opgenomen (in de begroting 2008 gaat het om een bedrag van 80.000 euro per jaar). Hiermee kunnen, indien nodig, de eerste klappen worden opgevangen zonder andere posten te hoeven aanspreken.

⁸⁸ Begroot saldo op 1-1-2008; zie ook appendix 7.

⁸⁹ Zie ook hoofdstuk 4 en Deloitte (2007b, blz. 11-12).

⁹⁰ Voor meer achtergrondinformatie over stille reserves, zie Gerritsen (2007) en Wassenaar en Verhagen (2006).

In noodgevallen heeft Harlingen dus een reservebedrag beschikbaar dat in de orde van grootte ligt van de jaarlijkse uitgaven. Hierbij passen de nodige kanttekeningen. Voor een gedeelte van de reserves (bestemmingsreserves) heeft men een specifieke bestemming op het oog. Herbestemming van deze reserves leidt tot aanpassing van investeringsplannen. Een andere reserve fluctueert doordat hij voor investeringen kan worden aangewend (algemene investeringsreserve). Ten slotte is het denkbaar dat de raad op enig moment besluit de algemene dekkingsreserve op te heffen. De enige reserve die expliciet bestemd is voor het opvangen van risico's, en die daarvoor ook op peil wordt gehouden, is de algemene reserve van anderhalf miljoen euro. Of dit voldoende is kunnen we pas beoordelen na een inschatting van de risico's. Dit gebeurt in de volgende paragraaf.

LANGLOPENDE VOORZIENINGEN

Voorzieningen hebben, in tegenstelling tot reserves, een bestemming die na instelling niet meer te veranderen is. Ook vermogen van derden dat een specifieke bestemming heeft, behoort tot de voorzieningen. Hoewel voorzieningen dus uiteindelijk (mogelijk in een van tevoren vastgelegde periode) voor het vastgelegde doel moeten worden aangewend, behoren zij tot die tijd tot de weerstandscapaciteit. De voorzieningen kunnen als dat nodig is eventueel tijdelijk ingezet worden voor de financiering van de gemeentelijke bezittingen. In dit rapport gebruiken we de term 'langlopende voorzieningen' om te verwijzen naar voorzieningen waarvan bekend is dat zij nog niet ingezet zullen worden.

ONBENUTTE INKOMSTENBRONNEN

Een gemeente kan haar inkomsten verhogen door belastingen of tarieven te verhogen of overige inkomsten te vergroten (denk bijvoorbeeld aan de toegangsprijs voor een zwembad). Hierbij dient vanzelfsprekend rekening te worden gehouden met de relevante maxima voor de heffingen, bijvoorbeeld bij bestemmingsheffingen die niet meer dan kostendekkend mogen zijn. Wanneer sprake is van zo'n maximum, kan de onbenutte inkomstencapaciteit berekend worden. Voor die heffingen waarbij geen sprake is van een vastgesteld maximum, moet bij de bepaling van de onbenutte inkomstencapaciteit rekening worden gehouden met het feit dat ook hier de belasting of het tarief niet te hoog moet worden, omdat dat op te veel maatschappelijke weerstand zou stuiten.

De lokale lasten in Harlingen zijn relatief laag. Dat betekent dat er aanzienlijke onbenutte inkomstenbronnen zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de OZB, die indien gewenst of noodzakelijk, kan worden verhoogd en zo aanzienlijk meer inkomsten kan genereren. De OZB kan in principe zo ver worden verhoogd als nodig. In de praktijk willen gemeenten vaak niet veel duurder zijn dan andere gemeenten. In 2007 liggen de OZB-tarieven in Harlingen echter duidelijk onder de gemiddelde tarieven in

Nederland.⁹¹ Bij de rioolrechten is nog een beschikbare ruimte van 53.000 euro. Met een dergelijke verhoging van de opbrengst zouden de rioolrechten kostendekkend worden. De afvalstoffenheffing is al 100 procent kostendekkend en biedt daarom geen verdere ruimte.

BEZUINIGINGSMOGELIJKHEDEN

Een gemeente kan bezuinigen op het voorzieningenniveau, zonder dat daar onmiddellijk een daling van de (belasting)inkomsten tegenover staat. Te veel bezuinigingen kunnen echter, net als te hoge lasten, leiden tot grote maatschappelijke weerstand. Vaak kan er op de langere termijn meer bezuinigd worden dan op korte termijn, omdat de gemeente voor de korte termijn al diverse verplichtingen is aangegaan.

GARANTSTELLINGEN

Net als andere Nederlandse gemeenten kan de gemeente Harlingen indien nodig een beroep doen op de zogenaamde artikel 12-status wanneer zij de begroting structureel niet rond krijgt. De gemeente komt dan in aanmerking voor een extra uitkering. Ook deze garantstelling behoort tot de weerstandscapaciteit. Dankzij deze garantstelling weten banken dat gemeenten hun schulden zullen terugbetalen. Hierdoor kunnen gemeenten relatief goedkoop lenen.

Vanzelfsprekend wil een gemeente graag voorkomen dat een beroep op artikel 12 van de Financiële verhoudingswet nodig is. Dit gaat namelijk gepaard met een tijdelijk verlies van de financiële autonomie, en is ook niet bevorderlijk voor het imago van de gemeente.

5.4. Risico's en investeringen

In deze paragraaf zetten we de vermogenspositie af tegen de risico's die de gemeente loopt en tegen de bestaande investeringsplannen.

RISICO'S

Gemeenten moeten rekening houden met een grote verscheidenheid aan risico's. Voorbeelden zijn een verslechterde economische situatie, gewijzigd beleid van het Rijk, aansprakelijkheid en de gebruikelijke bedrijfsmatige risico's. Het kwantificeren van deze risico's is meestal niet eenvoudig. Hiervoor is inzicht vereist in zowel de kansen als de omvang van de risico's.

Sinds 1995 zijn gemeenten verplicht de voor hen relevante risico's te bespreken in de risicoparagraaf in begroting en jaarverslag. Sinds 2004 moeten zij het beleid met

⁹¹ Bron: Allers *et al.* (2007).

betrekking tot alle van materiële betekenis zijnde risico's hier beschrijven (BBV, artikel 11). In de praktijk blijkt dit voor veel gemeenten een moeizaam proces.⁹²

In Harlingen worden in de risicoparagraaf (zie begroting 2008, paragraaf Weerstandsvermogen) de volgende risico's onderscheiden:

- Balansrisico's, zoals openstaande vorderingen (hiervoor is geen voorziening gevormd) en de afschrijvingsmethodiek.
- Risico's vanuit de financiële verhouding Rijk-gemeente. De financiële compensatie bij decentralisatie en beleidswijzigingen is soms onvoldoende om het vereiste beleid uit te voeren. Voorbeelden zijn de wijziging in de financiering van de sociale werkvoorziening en het overhevelen van bepaalde specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering.
- Gerechtelijke procedures. Deze zaken zijn niet opgenomen in de begroting omdat openbare behandeling de onderhandelingspositie van de gemeente zou kunnen schaden. Hiervan bestaat echter een apart, intern overzicht.
- Risico's op gegarandeerde geldleningen. Deze zijn ondergebracht bij de Nationale Hypotheekgarantie en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en vormen dus in feite geen risico meer voor de gemeente Harlingen.
- Risico's op verstrekte geldleningen. Hoewel de gemeente enige leningen heeft verstrekt (renteloze leningen aan sportverenigingen, hypothecaire leningen aan personeel en een onderhandse geldlening aan de NV Fryslân Miljeu) verwacht zij hier geen risico's.
- Risico's omtrent bodemverontreiniging. Deze zijn niet ingeschat, omdat de daarvoor benodigde informatie ontbreekt.
- Risico's betreffende onderwaterbodems van binnen- en buitenhavens. In de begroting 2008 wordt genoemd dat deze risico's niet aan te geven zijn.

Naast bovengenoemde risico's worden in de nota Reserves en voorzieningen 2007 nog de open einderegelingen (zoals WVG, bijstandsverlening, leerlingenvervoer en Wet Maatschappelijke Ondersteuning), onderhoud kapitaalgoederen en ondernemersactiviteiten (met name grondexploitatie en het exploiteren van de zeehaven) genoemd. Voor de genoemde open einderegelingen is een reserve werk, zorg en inkomen ingesteld (ter grootte van anderhalf miljoen euro). Voor het onderhoud kapitaalgoederen zijn beheerplannen opgesteld en zijn reserves en voorzieningen ingesteld. Ook voor de grondexploitatie en de zeehaven zijn reserves ingesteld. (Voor details, zie Nota reserves en voorzieningen 2007.)

⁹² Er zijn modellen ontwikkeld die gebruikt kunnen worden om de risico's te kwantificeren. Zie Gerritsen (2007, paragraaf 2.6.5) voor referenties.

Uit het bovenstaande blijkt dat de balansrisico's, het risico vanuit de financiële verhouding Rijk-gemeente, gerechtelijke procedures en (onderwater-) bodemverontreiniging de belangrijkste risico's vormen voor de gemeente. Een bufferreserve van anderhalf miljoen lijkt voldoende om incidentele risico's op deze terreinen op te vangen. Zoals eerder in dit hoofdstuk is uitgelegd zijn reserves van beperkt nut in geval van structurele risico's. Hiervoor zijn echter andere elementen van de weerstandscapaciteit beschikbaar (zoals onbenutte inkomstenbronnen).

INVESTERINGSPLAN

Investeringsplannen worden in Harlingen voor het overgrote deel gefinancierd uit reserves en voorzieningen. Schuldfinanciering speelt een zeer kleine rol.⁹³ Voor veel investeringsplannen zijn (bestemmings)reserves en voorzieningen aangelegd. Daarnaast is een algemene investeringsreserve beschikbaar van 8,8 miljoen euro. Hieruit kunnen bijvoorbeeld investeringen worden gefinancierd in het kader van de Stadsvisie die in ontwikkeling is. De kapitaallasten van investeringen in het kader van het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) worden volledig doorberekend in de rioolrechten. Voor deze investeringen hoeft dus geen beroep op de reserves worden gedaan.

Er bestaat een apart Integraal Huisvestings Plan onderwijs (IHP). Nog te realiseren investeringen volgens dit plan bedragen ongeveer 5,6 miljoen euro. De uit deze investeringen voortvloeiende lasten worden gedekt uit de Reserve onderwijshuisvesting.

Voor de in het verleden van het Rijk overgenomen havenwerken zijn afkoopsommen ontvangen voor eeuwigdurend onderhoud en vernieuwing, gestort in de reserve vernieuwing havenwerken en de voorziening onderhoud havenwerken. De investeringen op de al bij de gemeente in eigendom zijnde havenwerken worden meegenomen bij de voorjaarsnota.

Voor het onderhoud van kapitaalgoederen zijn beheerplannen beschikbaar. Het huidige beleid is erop gericht de geldvraag voor de uitvoering van de beheerplannen te betrekken bij de najaarsnota, zodat bij aanvang van het nieuwe begrotingsjaar minimaal voor vier jaar in de dekking van onderhoudskosten is voorzien.

De vermogenspolitie kan om deze redenen ook waar het de investeringsbehoefte betreft als ruim worden beoordeeld. Het is niet noodzakelijk alle investeringen uit eigen vermogen te financieren. In een meerjaren-investeringsplan kan worden aangegeven hoe de financiering zal plaatsvinden.

⁹³ Zie het overzicht op blz. 28 van de bijlagen bij de begroting voor 2008.

5.5. Conclusies

Samenvattend kan gesteld worden dat de gemeente Harlingen een solide weerstandsvermogen heeft. De buffer- of algemene reserve van 1,5 miljoen euro wordt door ons (evenals door de accountant)⁹⁴ als voldoende gezien. De omvang van de reserves die in geval van nood kunnen worden ingezet om de continuïteit van de organisatie te waarborgen, bedraagt ruim 40 miljoen euro. In noodgevallen heeft Harlingen dus een reservebedrag beschikbaar dat in de orde van grootte ligt van de jaarlijkse uitgaven. Hierbij passen wel de nodige kanttekeningen. Voor een gedeelte van de reserves (bestemmingsreserves) heeft men een specifieke bestemming op het oog. Herbestemming van deze reserves leidt tot aanpassing van investeringsplannen. Andere reserves fluctueren doordat zij voor investeringen kunnen worden aangewend (algemene investeringsreserve) of zijn al voor bepaalde investeringen bestemd (bestemmingsreserves). Ten slotte wordt in paragraaf 4.8 van dit rapport aanbevolen te overwegen de algemene dekkingsreserve op te heffen. De vermogenspositie laat dit laatste zonder meer toe.

De enige reserve die expliciet bestemd is voor het opvangen van risico's, en die daarvoor ook op peil wordt gehouden, is de algemene reserve van anderhalf miljoen euro. De omvang daarvan lijkt gegeven de risicopositie adequaat. Een aantal risico's is immers al afgedekt door hiervoor speciale reserves of voorzieningen aan te leggen. Voor het opvangen van *structurele* tegenvallers zijn reserves beperkt bruikbaar. Hiervoor kan Harlingen onder meer een beroep doen op de onbenutte belastingcapaciteit (vooral bij OZB).

Naast het opvangen van risico's kunnen reserves ook worden aangehouden om toekomstige investeringen te financieren. Investeringsplannen worden in Harlingen voor het overgrote deel gefinancierd uit reserves en voorzieningen. Financiering uit vreemd vermogen komt weinig voor. Voor veel investeringsplannen zijn al (bestemmings)reserves en voorzieningen aangelegd. Hiernaast is een algemene investeringsreserve beschikbaar van 8,8 miljoen euro. Hieruit kunnen bijvoorbeeld investeringen worden gefinancierd in het kader van de Stadsvisie die in ontwikkeling is. De vermogenspolitie kan om deze redenen ook waar het de investeringsbehoefte betreft als ruim worden beoordeeld. Het is niet noodzakelijk alle investeringen uit eigen vermogen te financieren. Ook vreemd vermogen kan worden ingezet om investeringen te financieren. Een uitzondering geldt hierbij voor de investeringen met meerjarig maar geen economisch nut, die niet in de openbare ruimte liggen, zoals is besproken in paragraaf 4.8.

⁹⁴ Deloitte (2007b, hoofdstuk 4).

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1. Inleiding

De gemeenteraad van Harlingen heeft opdracht gegeven onderzoek te doen naar de financiële positie van de gemeente naar aanleiding van de quickscan van de rekenkamercommissie getiteld ‘Het huishoud- en spaarbankboekje van Harlingen’. Aanleiding voor de rekenkamercommissie om de quickscan uit te voeren was de observatie dat de jaarrekening van de gemeente in de afgelopen jaren steeds een overschot vertoonde. De rekenkamercommissie trok hieruit de conclusie dat er te voorzichtig wordt begroot. Dit zou leiden tot een voortdurende toename van de reserves tot ongewenst hoog niveau. Het rapport van de rekenkamercommissie is beknopt en roept vragen op. Daarom is COELO gevraagd een diepgaander onderzoek te doen. De centrale vraagstelling hiervan luidt:

In welke mate is de stand van de reserves en voorzieningen in de gemeente Harlingen reëel, gegeven de financiële context, en kan de raad met de huidige begrotings- en rekeningssystematiek in voldoende mate sturen en controleren?

Deze vraagstelling wordt behandeld aan de hand van een groot aantal deelvragen, die in de inleiding staan genoemd (paragraaf 1.2). Omdat het antwoord op sommige deelvragen een uitgebreide beschrijving is, worden hier niet alle antwoorden opgesomd. Paragraaf 1.2 bevat een tabel die per deelvraag aangeeft waar het antwoord kan worden gevonden.

Dit hoofdstuk vat de conclusies van het onderzoek samen, en geeft aanbevelingen. In het kort luidt de conclusie dat de financiële overschotten die de laatste vijf jaar inderdaad steeds optraden niet het gevolg zijn van meevallers die in de begroting hadden moeten worden opgenomen. Aan de andere kant is het eigen vermogen van de gemeente wel groter dan noodzakelijk. De raad beschikt over aanzienlijke sturings- en controle mogelijkheden, maar kan die mogelijkheden nog wel versterken, onder meer door begrotingsprogramma's te formuleren die aansluiten bij de beleidsterreinen waarop de raad wil sturen.

6.2. De raad en de begroting

In hoofdstuk 2 wordt de planning en controlcyclus in Harlingen beschreven. Kernvragen hierbij zijn: hoe komt de begroting tot stand, en hoe kan de raad hierop invloed uitoefenen?

CONCLUSIES

Harlingen bevindt zich in een overgangsfase tussen een monistische bestuurscultuur, waarin college en coalitiepartijen in besloten kring het beleid bepaalden en waarin de begrotingscyclus voor een groot deel door het ambtelijke apparaat werd gevoed, en een dualistische bestuurscultuur, waarin meer plaats is voor politieke discussie in en een grotere rol voor de gemeenteraad. Sinds het aantreden van een nieuwe raad en een nieuwe burgemeester in 2006 is de planning- en controlcyclus op verschillende punten aangepast. In dit rapport is zo goed mogelijk de bestaande praktijk geschetst.

Hoofdstuk 2 beschrijft gedetailleerd hoe de planning en controlcyclus verloopt. De totstandkoming van de begroting is hier een onderdeel van. Uit deze bespreking kan worden geconcludeerd dat de raad op verschillende manieren wel degelijk invloed kan uitoefenen, maar dat daar niet altijd gebruik van wordt gemaakt, en dat het de raad ook niet altijd gemakkelijk is gemaakt om de bestaande mogelijkheden te benutten. De BMC-TMOP cursus over planning en control die de raad op dit moment samen met het college en de afdelingshoofden volgt, kan leiden tot een groter besef van sturingsmogelijkheden en een grotere vaardigheid in het gebruik van sturingsinstrumenten. Bovendien wordt de raad door de huidige burgemeester expliciet uitgenodigd tot het indienen van moties en amendementen. De raad maakt nu ook al wat vaker gebruik van deze instrumenten.

Verder is gebleken dat een deel van de richtlijnen van de raad zoals die zijn vastgelegd in de Financiële verordening gemeente Harlingen (nog) niet is uitgevoerd, in de zin dat bepaalde documenten (nog) niet zijn opgesteld. Dat is een onwenselijke situatie.

AANBEVELINGEN

Omgekeerde begroting

Het valt op dat de primitieve begroting tot op heden meestal ongewijzigd en zonder uitgebreide politieke discussie wordt vastgesteld. De raad zou meer gebruik kunnen maken van moties, amendementen of initiatiefvoorstellen om gewenste wijzigingen door te voeren. Om de raad meer gelegenheid te geven voor politieke inbreng verdient het aanbeveling de traditionele bottom-up begrotingscyclus te vervangen door een zogeheten omgekeerde begrotingscyclus.

Op dit moment wordt bij het opstellen van de begroting gebruik gemaakt van een 'bottom-up' benadering. De beheersbegroting komt tot stand door, naast de extrapolatie van de beheersbegroting van het voorgaande jaar, de nieuwe uitgaven uit de voorjaarsnota op te nemen. De voorjaarsnota zelf komt tot stand doordat de verschillende afdelingen verzoeken om middelen indienen die onder meer dienen voor het financieren van projecten die zijn gebaseerd op het raadsprogramma en het collegeprogramma. De productbegroting en de programmabegroting zijn vervolgens weer opgebouwd vanuit de beheersbegroting.

De omgekeerde begrotingscyclus is top-down van aard. De raad stuurt op effecten van programma's, die vervolgens worden vertaald in activiteiten van vakafdelingen. Zo wordt het opstellen van de begroting een meer politiek proces, met debatten waarbij voor de kiezers duidelijk wordt waar de verschillende raadsleden en partijen voor staan.

Begroting indelen in programma's waarop de raad kan sturen

Hiermee samenhangend is het voor de gemeenteraad zinvol om alsnog programma's te definiëren voor de begroting. Thans wordt nog een functionele indeling gehanteerd die aansluit bij de vroegere verplichte indeling in begrotingsfuncties. De indeling van de begroting in samenhangende programma's die aansluiten bij de beleidsterreinen waarop de raad wil sturen is een belangrijk middel om greep te krijgen op de begroting en dus om het budgetrecht uit te oefenen. Zeker wanneer de begroting in de toekomst ook gegevens over prestaties gaat bevatten. Een programma is een samenhangende verzameling van producten, activiteiten en middelen die gericht is op het bereiken van bepaalde maatschappelijke effecten (zoals veiligheid of participatie). In de begroting worden per programma de drie bekende W-vragen beantwoord (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag dat kosten?). Programma's kunnen bijvoorbeeld zo worden gedefinieerd dat zij overeenkomen met de verschillende doelgroepen van het gemeentebestuur, of met de indeling in commissies of portefeuilles in het college. Meestal zijn er tien tot vijftien programma's. De keuze voor een programma-indeling hangt af van waar de raad op wil sturen. Dat hangt samen met het karakter van de gemeente. Daarom bestaat er geen landelijke norm voor een programma-indeling.

Raads- en collegeprogramma herkenbaar terug laten komen in begroting

Verder lijkt het nuttig om, zoals college en raad willen, in het vervolg een kenmerk in de begroting op te nemen bij die posten die voortvloeien uit het raads- of het collegeprogramma. Op deze wijze komen het raads- en collegeprogramma meer herkenbaar terug in de begroting. Op ambtelijk niveau wordt bij de prioriteitstelling ten behoeve van de voorjaarsnota al met een dergelijk kenmerk gewerkt. Bij de voorbereiding voor de voorjaarsnota leveren de verschillende afdelingen formulieren aan betreffende prioriteiten. Op deze formulieren wordt aangegeven op basis waarvan bepaalde uitgaven gewenst zijn, te weten (1) collegeprogramma, (2) raadsprogramma, (3) wettelijk verplicht, (4) onuitstelbaar, en (5) onmisbaar werkproces/beheer. Thans komt deze informatie niet verder dan de Tobberaad. Het zou nuttig zijn deze classificatie in zijn geheel op te nemen in de stukken voor de raad (voorjaarsnota, begroting, enz.). Dit zou de raad een groter inzicht kunnen geven in de achtergrond en daarmee het belang van de verschillende posten. Een praktisch probleem hierbij is wel dat de projecten zoals vermeld op de formulieren inzake prioriteiten een te hoog detailniveau hebben voor de programmabegroting. De posten op de

programmabegroting zijn doorgaans een combinatie van tal van projecten, en zullen dus niet eenduidig in één van de vijf categorieën passen. Het is wel mogelijk de prioriteiten van de grootste en belangrijkste projecten binnen bepaalde programma's aan te geven.

Voldoen aan de vereisten uit de Financiële verordening gemeente Harlingen

Ten slotte valt op dat een aantal van de stukken die er volgens de Financiële verordening zouden moeten zijn (nog) niet beschikbaar zijn. Dit is een ongelukkige situatie. De gemeente moet zich aan haar eigen verordeningen houden. Enerzijds kan men de ontbrekende stukken alsnog opstellen. Anderzijds kan men zich afvragen of elk van de ontbrekende stukken daadwerkelijk noodzakelijk of gewenst is. Zo niet, dan kan de verordening zelf worden aangepast. In dit kader is het interessant om te vermelden dat de VNG inmiddels, naast het uitgebreide model dat de gemeente Harlingen als basis heeft gebruikt voor het opstellen van haar Financiële verordening, ook een kleiner model heeft ontwikkeld, met minder regels. Misschien hanteert Harlingen te veel regels, wat onnodig veel administratieve lasten met zich meebrengt. Of dit zo is of niet is een politieke keuze, waarover de raad zich moet uitspreken. Het zou nuttig kunnen zijn de Harlingse verordening, en dan in het bijzonder gelet op de ontbrekende stukken, eens naast het nieuwe, kleine VNG-model te leggen.

Niet alleen bij de Financiële verordening, maar meer in het algemeen, geldt dat de raad via de inhoud van verordeningen en beleidsnota's zijn eigen sturings- en controle mogelijkheden kan verbeteren. Dat is iets om in de gaten te houden.

6.3. Achtergronden van de rekeningsaldi in de jaren 2002-2006

In hoofdstuk 3 komen de achtergronden van de rekeningsaldi aan bod. Kernvraag is: wat zijn de achtergronden bij de overschotten van de afgelopen jaren? Zijn zij het gevolg van verkeerd begroten?

CONCLUSIES

In de periode 2002-2006 heeft de gemeente Harlingen louter positieve jaarrekeningsaldi gekend. Door een analyse van de grote meevallers (samen goed voor grofweg 100 procent van het totale rekeningsaldo) is het grootste deel van deze jaarrekeningsaldi verklaard. Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de onderzochte meevallers niet in de begroting hadden kunnen worden opgenomen. Hoewel enkele soorten meevallers in verschillende jaren optreden, duidt dit niet op structurele meevallers die in de begroting hadden kunnen worden opgenomen. Dit heeft verschillende oorzaken.

Ten eerste worden sommige baten en lasten door derden geraamd. De gemeente beschikt niet over betere informatie, en moet afgaan op de door derden beschikbaar gestelde gegevens. Soms is de gemeente zelfs verplicht dergelijke ramingen op te nemen in de begroting, omdat de gemeente toezeggingen heeft gedaan deze uitgaven

te bekostigen. Het gaat hierbij met name om uitgaven met betrekking tot inkomensuitkeringen en de (WVG) die beide door het intergemeentelijke samenwerkingsverband Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân worden geraamd.

Ten tweede sluit het realisatieprincipe uit dat verwachte maar nog niet gerealiseerde winsten in de begroting worden opgenomen. Dit principe houdt in dat niet wordt vooruitgelopen op toekomstige positieve resultaten, hetgeen één van de uitgangspunten is van de accountant bij het controleren van de jaarstukken. Wanneer een positief resultaat wordt gerealiseerd leidt dit tot een meevaller. Dit treedt met name op bij het grondbedrijf en de verkoop van panden.

Ten derde bestaat een deel van de meevallers eigenlijk uit uitstel van lasten. Projecten komen soms later dan begroot tot ontwikkeling.

Ten vierde blijken sommige omvangrijke meevallers bij nadere beschouwing te bestaan uit een samenloop van kleine meevallers, die moeilijk hadden kunnen worden voorzien. Dit komt bijvoorbeeld voor bij salarissen en kapitaallasten. Vaak gaat het bovendien om bedragen die in euro's wel aanzienlijk zijn, maar als percentage van de begrote lasten niet.

Voor de overige onderzochte meevallers geldt dat zij niet in de begroting hadden kunnen worden opgenomen, omdat zij van tevoren niet bekend waren. Het gaat hierbij om incidentele meevallers met heel verschillende achtergronden.

Informatie over de achtergronden van de jaarsaldi kan worden gevonden in de jaarstukken van de gemeente Harlingen. In deze jaarstukken vindt op programmaniveau een adequate en gedetailleerde analyse plaats van de verschillen tussen de begroting na wijzing en de programmarekening. Voorts bevatten de jaarstukken vanaf 2004 een zogenaamde 'specificatie-saldo'-tabel met daarin een overzicht van de grootste mee- en tegenvallers die het jaarrekeningsaldo hebben beïnvloed. De achtergronden van de mee- en tegenvallers uit deze tabel zijn niet bij deze tabel te vinden maar in de toelichting op de jaarrekening.

AANBEVELING

Het zou voor de lezer inzichtelijk zijn wanneer de toelichting op de grootste mee- en tegenvallers nog eens kort wordt samengevat bij de 'specificatie-saldo'-tabel in de jaarstukken.

6.4. Reserves en voorzieningen

In hoofdstuk 4 worden de reserves en voorzieningen besproken. De kernvragen luiden: wat voor reserves en voorzieningen zijn er allemaal, waar dienen zij voor, waar kan de raad op sturen?

CONCLUSIES

Er is sprake van een helder, samenhangend en inzichtelijk beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen. De verantwoordingsinformatie is grotendeels toereikend. Wat nog ontbreekt, is dat de toelichting op de balans een volledig overzicht bevat van de aard en de bestaansredenen van iedere reserve, en een toelichting op de toevoegingen en onttrekkingen. De volgende jaarrekening (over 2007) zal dit volgens de planning wel bevatten.

De formele sturingsmogelijkheden van de raad met betrekking tot vooral de reserves en in mindere mate de voorzieningen zijn groot. De raad kan te allen tijde de bestemming van reserves wijzigen, reserves instellen en reserves opheffen. De materiële sturingsmogelijkheden zijn soms echter beperkt. We behandelen de verschillende soorten reserves afzonderlijk.

In de praktijk zijn de sturingsmogelijkheden bij de *dekkingsreserves* gering. Dekkingsreserves dienen om de kapitaallasten te dragen van investeringen die al zijn gedaan. De raad kan weliswaar besluiten de bestemming van dergelijke reserves te veranderen, of dergelijke reserves op te heffen, maar de kapitaallasten die uit deze reserves worden gedekt blijven dan wel doorlopen, en zullen op een andere wijze moeten worden gedekt.

Bestemmingsreserves die nog open staan zijn te vergelijken met dekkingsreserves, alleen is de desbetreffende investering nog niet gedaan. Hier liggen dus meer mogelijkheden tot bestemmingswijziging of opheffing. Periodiek moet worden nagegaan of deze reserves nog steeds relevant zijn. Is dat niet zo, dan kunnen zij beter worden opgeheven. Recent is dit bij een aantal reserves ook gebeurd, maar er zijn nog steeds reserves waarvan het onduidelijk is of zij nog relevant zijn. Voor de raad ligt hier een controlerende taak.

Bij de *algemene reserve*, die bedoeld is om tegenvallers op te vangen, is voor de raad vooral de vraag van belang of deze groot genoeg is. Dit wordt behandeld in hoofdstuk 5 en paragraaf 6.5 hieronder.

De *algemene investeringsreserve* (circa 8,5 miljoen euro) wordt thans gebruikt als spaarpot waaruit investeringen en incidentele uitgaven kunnen worden bekostigd. Door de middelen die voor deze doelen kunnen worden ingezet in een aparte reserve af te zonderen wordt inzichtelijk gemaakt hoeveel geld hiervoor beschikbaar is. Doordat middelen beschikbaar zijn kan desgewenst snel op aantrekkelijke investeringsmogelijkheden worden ingespeeld. Hierbij past wel een kanttekening. Een mogelijk gevaar van deze constructie is immers dat een groot bedrag in deze reserve kan leiden tot bestedingen die niet zouden worden gedaan als deze reserve kleiner was geweest. Dit probleem speelt niet alleen bij de algemene investeringsreserve, maar bij alle activa die met eigen vermogen worden gefinancierd. Harlingen financiert het leeuwendeel van de kapitaalgoederen met eigen vermogen. Voor een goede afweging van de kosten en de baten van een project is het goed als beslissen, genieten en betalen

zoveel mogelijk in één hand liggen. Dat is bij financiering uit vreemd vermogen meer het geval dan bij financiering uit eigen vermogen. Verder bestaat het gevaar dat projecten worden uitgevoerd omdat er middelen beschikbaar zijn. Of een investering de moeite waard is hangt af van de kosten en de baten, niet van de aanwezigheid van reserves. Wel is het gewenst om incidentele eigen middelen beschikbaar te hebben voor investeringen zonder economisch nut, maar niet in de openbare ruimte. Deze mogen namelijk niet worden geactiveerd. We gaan hier bij de aanbevelingen verder op in.

De *algemene dekkingsreserve*, ten slotte, is een spaarpot van circa 10 miljoen euro waarvan de rente – zes ton op jaarbasis – wordt gebruikt om een deel van de begroting structureel te dekken. Juridisch is hier niets tegen in te brengen, en het is ook niet uniek in gemeenteland. Uit het oogpunt van een democratische afweging van kosten en baten van gemeentelijke bestedingen is dit echter geen optimale constructie. In feite is sprake van een onzichtbare belasting ter hoogte van een kwart van de huidige OZB-opbrengst.

Naast direct ingrijpen in bestaande reserves of het instellen van nieuwe reserves heeft de raad nog een manier om het beleid rond reserves en voorzieningen structureel te beïnvloeden, namelijk via zijn invloed op het bespaarde rentepercentage. Samenvattend kan worden gesteld dat de keuze om de bespaarde rente te verlagen leidt tot meer ruimte op de begroting voor structurele uitgaven (doordat de rentelasten lager worden), terwijl de ruimte voor incidentele uitgaven afneemt doordat de algemene investeringsreserve minder sterk wordt gevoed (bespaarde rente neemt af).

AANBEVELINGEN

Voeding algemene investeringsreserve beperken en automatisme van financiering van investeringen uit reserves doorbreken

Thans vloeien jaarlijks aanzienlijke bedragen in de algemene investeringsreserve. Voor zover dit het gevolg is van meevallers op de exploitatie is dit geen probleem. We hebben immers kunnen constateren dat grote meevallers in de periode 2002 - 2006 niet te 'voorkomen' waren geweest door ze in de begroting op te nemen. De algemene investeringsreserve is een goede plaats om de overschotten te 'stallen'. Een andere geldstroom naar de algemene investeringsreserve wordt gevormd door bespaarde rente. Voor 2008 gaat het om 1,8 miljoen euro. De gemeente financiert bijna alle investeringen zelf, en is dus haar eigen bank. Door een deel van de rente op het eigen vermogen van tevoren te bestemmen voor de algemene investeringsreserve worden automatisch middelen bestemd voor investeringen of incidentele uitgaven. Dit komt een goede afweging niet ten goede. Het gevaar bestaat dat investeringen of incidentele uitgaven worden gedaan omdat er geld in de algemene investeringsreserve zit, of dat investeringen worden uitgesteld omdat de algemene investeringsreserve onvoldoende middelen bevat. Ook hoeft het in deze reserve beschikbare geld niet per se te worden

uitgegeven. Teruggeven aan de burger is een optie die ten onrechte niet in de overweging wordt betrokken. Of een uitgave gerechtvaardigd is of niet hangt af van een afweging van de betrokken kosten en baten, niet van de toevallige aanwezigheid van middelen in een bepaalde reserve. Het is niet nodig eerst een reserve te vullen voordat een investering kan worden gedaan. Voor een goede investering kan probleemloos worden geleend. Een uitzondering geldt hierbij voor de investeringen met meerjarig maar geen economisch nut, niet in de openbare ruimte, zoals investeringen in speeltoestellen van speeltuinverenigingen. Deze investeringen mogen niet worden geactiveerd, waardoor afschrijving niet mogelijk is en de investeringen ineens moeten worden gedekt. Het is dan ook gewenst om middelen beschikbaar te hebben (bijvoorbeeld in de investeringsreserve) om deze investeringen ineens te kunnen dekken.

Bij gebruik van vreemd vermogen is het verband tussen beslissen, genieten en betalen sterker, en dat bevordert een goede afweging van baten en (belasting)offer bij investeringen. We raden daarom aan om niet langer een groot deel van de bespaarde rente automatisch in de algemene investeringsreserve te laten vloeien. Dit geld kan worden gebruikt om incidentele uitgaven op de begroting te bekostigen, of om lagere belastingen mogelijk te maken. Om toch middelen beschikbaar te hebben voor tussentijdse besteding kan een bedrag worden begroot voor incidenteel nieuw beleid. Dit hoeft dan niet per se gelijk te zijn aan de bespaarde rente. Verder raden wij aan het automatisme te doorbreken dat investeringen zoveel mogelijk uit reserves worden gefinancierd. De raad zou moeten nadenken over richtlijnen op dit terrein.

Afbouwen algemene dekkingsreserve

De algemene dekkingsreserve heeft geen ander doel dan het genereren van rente waarmee een deel van de exploitatie structureel wordt gedekt. In feite hebben de Harlingse belastingbetalers een deel van hun vermogen bij de gemeente ondergebracht. De rente hierop wordt automatisch door de gemeente besteed. Het gaat hier om een onzichtbare belasting, waarbij in tegenstelling tot de zichtbare belastingen geen afweging optreedt tussen belastingoffer en bestedingsnut. Het verdient daarom aanbeveling de algemene dekkingsreserve af te bouwen. De raad kan besluiten dit bedrag geleidelijk terug te geven aan de burger. Afbouwen van de algemene dekkingsreserve betekent echter het wegvallen van de renteopbrengst, en dus uiteindelijk een belastingverhoging (of bezuiniging). De onzichtbare belasting wordt dan vervangen door een zichtbare. Bestuurlijk zitten hieraan de nodige haken en ogen. Dit vergt om te beginnen een zorgvuldige uitleg aan de belastingbetaler. Verder zou moeten worden besloten aan wie het geld precies wordt teruggegeven en hoe. Een belastingkorting gedurende een aantal jaren zou een voor de hand liggende oplossing zijn.

Verlagen percentage bespaarde rente

De hoogte van de bespaarde rente is in de nota Reserves en voorzieningen 2007 ter discussie gesteld, inclusief een doorrekening van de gevolgen van een eventuele verlaging van dit rentepercentage naar 5 procent. De raad besloot met de vaststelling van die nota het bespaarde rentepercentage te handhaven op 6 procent. Het thans gehanteerde rentepercentage ligt structureel boven de marktrente van de laatste jaren. Het had daarom meer voor de hand gelegen het rentepercentage te verlagen naar vijf procent. Het is niet zinvol om de marktrente al te zeer te schaduwen, aangezien aanpassing van het percentage voor de bespaarde rente vrij omslachtig is doordat dit doorwerkt in vele posten op de begroting. Toch is het goed om niet structureel af te wijken van de marktrente. Kapitaallasten worden dan niet meer adequaat weergegeven, waardoor de kosten van projecten niet goed tegen de baten worden afgewogen. Een periodieke ijking (bijvoorbeeld bij elke nieuwe nota reserves en voorzieningen) is daarom op zijn plaats.

6.5. Vermogenspositie in relatie tot weerstandvermogen en investeringsplannen

In hoofdstuk 5 wordt de vermogenspositie van de gemeente Harlingen geschetst. De kernvraag is of de bufferreserve hoog genoeg is om tegenvallers op te kunnen vangen, en of voldoende reserves aanwezig zijn om geplande investeringen te financieren.

Samenvattend kan gesteld worden dat de gemeente Harlingen een ruime vermogenspositie en een solide weerstandsvermogen heeft. De buffer- of algemene reserve van 1,5 miljoen euro wordt door ons (evenals door de accountant) als voldoende gezien om incidentele tegenvallers op te kunnen vangen. Een aantal risico's is immers al afgedekt door hiervoor speciale reserves of voorzieningen aan te leggen. Voor het opvangen van *structurele* tegenvallers zijn reserves beperkt bruikbaar, omdat reserves voorraden zijn, en geen stromen. Zij kunnen maar één keer worden uitgegeven. Bij structurele tegenvallers kan Harlingen onder meer een beroep doen op de onbenutte belastingcapaciteit (vooral bij de OZB).

Naast het opvangen van risico's kunnen reserves ook worden aangehouden om toekomstige investeringen te financieren. Investeringsplannen worden in Harlingen voor het overgrote deel gefinancierd uit reserves en voorzieningen. Financiering uit vreemd vermogen komt weinig voor. We hebben hierboven al aangegeven dat investeringen niet altijd uit de reserves hoeven te worden gefinancierd. Banken zullen graag bereid zijn Harlingen krediet te verlenen.

AANBEVELING

Handhaven algemene reserve van 1,5 miljoen

Wij bevelen aan het normbedrag van de algemene reserve op 1,5 miljoen te handhaven, totdat veranderingen in de risicopositie of de geldontwaarding een

aanpassing nodig maken. Voor het financieren van toekomstige investeringen hoeven geen reserves te worden opgebouwd. Zie hiervoor de aanbevelingen in paragraaf 6.4.

Appendix 1. Verschillen tussen begroting na wijziging en jaarrekening

Het onderzoek naar de oorzaken van de positieve jaarsaldi in hoofdstuk 3 is gebaseerd op de 'specificatie saldo'-tabellen van uit de jaarstukken. De meevallers kunnen in principe ook uit de analyses van de verschillen tussen de begroting na wijziging en de jaarrekening van de verschillende programma's worden gedestilleerd. Deze weg is niet bewandeld, omdat verschillen tussen begroting na wijziging en de jaarrekening niet altijd duiden op mee- of tegenvallers. Deze appendix dient om dit te verduidelijken.

Verschillen tussen de begroting na wijziging en de jaarrekening die worden gevonden bij de programma's 0 tot en met 8 zijn niet altijd mee- of tegenvallers, omdat deze verschillen soms gecompenseerd worden door mutaties van de reserves (programma 9). Een voorbeeld van een dergelijk verschil is de betaling van de resterende subsidie aan de stichting Friese Havendagen zoals beschreven in de jaarstukken van 2004 (blz. 67). De subsidie van de Friese Havendagen (ter grootte van 100.000 euro) was begroot voor 2003. In 2003 is echter niet de volledige subsidie, maar slechts een deel (te weten 17.000 euro) uitbetaald. In de jaarstukken 2004 (blz. 67) staat een uitbetaling van de resterende 83.000 aan de stichting Friese Havendagen. Aangezien deze last niet is begroot voor 2004 leidt deze uitbetaling tot een nadeel van 83.000 op programma 2 (verkeer, vervoer en waterstaat). Dit nadeel valt echter niet onder het overzicht met voor- en nadelen in de tabel 'specificatie saldo 2004'. De reden hiervoor is dat tegenover dit nadeel op programma 2 een voordeel staat onder programma 9 (financiering en algemene dekkingsmiddelen, product 980) ter waarde van hetzelfde bedrag. Dit voordeel bestaat uit extra baten uit de reserve havengebonden activiteiten. Deze extra baten worden gevormd door de extra onttrekking uit de reserve ter hoogte van 83.000 euro.

De invloed van het slechts ten dele uitbetalen van de subsidie in 2003 op de jaarrekening 2003 van het bovenstaande is als volgt. In de jaarrekening van 2003 zorgt het niet uitgegeven deel van de subsidie voor een meevaller van 83.000 euro in programma 2 (verkeer, vervoer en waterstaat) en een tegenvaller van 83.000 euro onder programma 9 (financiering en algemene dekkingsmiddelen). Deze tegenvaller bestaat uit de lagere onttrekking uit de reserve havengebonden activiteiten dan begroot. Er zijn dus minder baten uit de reserve gehaald voor het jaar 2003 dan begroot.

Kortom, per saldo hebben de Friese Havendagen anders dan een eenzijdige analyse van programma 2 zou doen vermoeden niet tot een voordeel geleid in 2003 en niet tot een nadeel in 2004.

Appendix 2. Nog uit te voeren werken

‘Nog uit te voeren werken’ zijn werken/diensten waarvoor al budgetten door de raad beschikbaar zijn gesteld, maar die vanwege bijzondere omstandigheden nog niet zijn uitgevoerd (zie bijvoorbeeld paragraaf H: ‘Nog uit te voeren werken’ op blz. 45 van de Jaarstukken 2006).⁹⁵ De voor deze projecten beschikbare budgetten zijn nog niet benut en bij de vaststelling van de jaarrekening wordt voorgesteld deze te reserveren om deze werken/diensten alsnog te kunnen uitvoeren. Indien deze middelen niet zouden worden gereserveerd voor de nog uit te voeren werken, dan zouden deze middelen in het jaarrekeningsaldo terecht komen. Het jaarrekeningsaldo komt vervolgens indien positief ten gunste van de algemene investeringsreserve. Hierdoor zijn de middelen niet meer beschikbaar voor de nog uit te voeren werken.

Door de middelen te reserveren blijven deze in het volgende jaar beschikbaar voor de nog uit te voeren werken. Opgemerkt wordt dat het hier werken/diensten betreft waarvan de dekking niet ten laste van een reserve of voorziening plaatsvindt. Indien dit wel het geval zou zijn, zouden deze middelen niet bij de jaarrekening gereserveerd hoeven te worden onder ‘nog uit te voeren werken’, aangezien de middelen zich in dat geval al in een reserve of voorziening zouden bevinden.

Aangezien de gemeente wil vermijden dat budgetten te gemakkelijk worden doorgeschoven naar het volgende jaar worden middelen alleen vanwege ‘bijzondere omstandigheden’ gereserveerd onder ‘nog uit te voeren werken’ (zie blz. 45 van de Jaarstukken 2006).

⁹⁵ De onderzochte rekeningsaldi (zoals ook vermeld in tabel 3) zijn de rekeningsaldi exclusief deze ‘nog uit te voeren werken’.

Appendix 3. Algemene dekkingsreserve

De algemene dekkingsreserve van de gemeente Harlingen heeft een lange historie. De reserve bestond in ieder geval al in 1977. Mede als gevolg hiervan is het dan ook niet meer goed mogelijk te achterhalen hoe de algemene dekkingsreserve tot stand is gekomen. Wel kan een indruk worden gegeven van de omstandigheden die hebben geleid tot de groei van deze reserve. De toevoegingen aan de reserve sinds 1999 (in totaal circa 4,5 miljoen euro) staan in tabel 11.

Tabel 11. Toevoegingen aan de algemene dekkingsreserve sinds 1999

Omschrijving	Type ^a	Jaar	Bedrag (euro)
Reserve WVG	O	2007	967.425
ABR Grondbedrijf	D	2006	769.500
Lichtmasten / brandkranen	D	2006	19.225
Lichtmasten / brandkranen	D	2004	2.501
Aandelen Essent	C	2003	266.807
Lichtmasten / brandkranen	D	2003	103.272
Redenominatie aandelen BNG	O	2002	7.210
Lichtmasten / brandkranen	D	2001	8.086
Aandelen Frigem	C	1999	2.084.080
Aandelen Waterleiding Friesland	C	1999	189.475
Verkoop erfpachtgronden	C	1999	90.448
Totaal		1999-2007	4.508.029

^a C = compensatie wegvallende structurele middelen, D = dekking extra structurele kosten, en O = overig.

Toevoegingen aan de algemene dekkingsreserve vonden hoofdzakelijk om twee redenen plaats:

- Ter compensatie van het wegvallen van structurele middelen. De toevoeging aan de algemene dekkingsreserve was in dit geval zodanig van omvang dat de bespaarde rente op deze toevoeging even groot was als de structurele middelen die wegvielen.
- Ter dekking van structurele kosten. De toevoeging aan de algemene dekkingsreserve was in dit geval zodanig van omvang dat de bespaarde rente op deze toevoeging even groot was als de structurele kosten waarvoor een dekking moest worden gevonden.

Hieronder worden de verschillende redenen nader toegelicht.

COMPENSATIE WEGVALLENDE STRUCTURELE MIDDELEN

In het verleden zijn meerdere toevoegingen gedaan ter compensatie van wegvallende dividenduitkeringen door de verkoop van aandelen. Het betrof aandelen Essent (in 2003), aandelen van het nutsbedrijf Frigem (in 1999), en aandelen van Waterleiding

Friesland (in 1999). Bij de verkoop van deze aandelen werd een bedrag aan de algemene dekkingsreserve toegevoegd dat zodanig van omvang was dat de opbrengsten van de bespaarde rente die jaarlijks op deze toevoeging werd behaald de weggevallen jaarlijkse dividenduitkeringen compenseerden.

Door de verkoop van een aantal erfpachtgronden in 1999 verviel het bedrag dat jaarlijks aan erfpacht werd ontvangen (de canon). Ter compensatie van deze gedeerde inkomsten is de opbrengst van de verkoop van de erfpachtgronden in de algemene dekkingsreserve gestort. Als gevolg hiervan genereert de bespaarde rente op deze storting structurele inkomsten ten behoeve van de exploitatie.

DEKKING STRUCTURELE KOSTEN

In de afgelopen jaren (2001, 2003, 2004 en 2006) zijn veel grondexploitatiecomplexen (bedrijventerreinen en terreinen voor woningbouw) afgerond. Een onderdeel van de grondexploitatie zijn openbare voorzieningen zoals brandkranen en lichtmasten. Bij de afwikkeling van een complex werden de openbare voorzieningen overgedragen aan de algemene dienst. De structurele kosten van het energieverbruik en de onderhoudskosten van de voorzieningen kwamen hierdoor terecht bij de algemene dienst. Bij de kostenopzet van het complex werd om deze reden een toevoeging aan de algemene dekkingsreserve opgenomen, zodat uit de bespaarde rente van deze toevoeging de structurele kosten van de openbare voorzieningen ten dele kunnen worden gedekt.

Een andere toevoeging die verband houdt met de grondexploitatie betreft de toevoeging van een deel van de algemene bedrijfsreserve van het grondbedrijf ('ABR Grondbedrijf') aan de algemene dekkingsreserve. De bespaarde rente op deze toevoeging wordt gebruikt voor het dekken van de rentelasten van de niet in de grondexploitatie opgenomen gronden. Dit zijn gronden die worden aangehouden in verband met eventuele toekomstige stadsuitbreidingen. Door een toevoeging aan de algemene dekkingsreserve te doen die gelijk is aan de boekwaarde van deze gronden, is de bespaarde rente op deze toevoeging precies gelijk aan de rentelasten van het aanhouden van deze gronden.

OVERIG

In het verleden is een reserve aangelegd voor de uitvoering van de WVG door een deel van de algemene uitkering van het Rijk aan de reserve WVG toe te voegen en de kosten van de uitvoering van de WVG hiermee te verrekenen. Aangezien de kosten lager waren dan het deel van de algemene uitkering dat aan de reserve werd toegevoegd groeide de reserve. Men verwachtte dat in de toekomst (vanwege bijvoorbeeld de vergrijzing) een hoger beroep op deze regeling zou worden gedaan waardoor de reserve binnen afzienbare tijd zou zijn uitgeput en structureel extra middelen van de algemene dienst zouden moeten worden gebruikt voor de bekostiging

van de WVG. Ter vermijding van dit vermoedde toekomstige structurele tekort heeft men op enig moment besloten de bespaarde rente van de reserve ten gunste te laten komen van de algemene dienst. Deze structurele middelen zouden dienen om een deel van het verwachte toekomstige tekort te dekken. Bij de Nota reserves en voorzieningen 2007 is voorgesteld een reserve 'zorg, werk en inkomen' in te stellen voor met name de bijstand en de WMO. Aangezien de bespaarde rente van de reserve WVG structureel voor de exploitatie werd gebruikt, kon niet vrijelijk over deze reserve worden beschikt. De reserve is om deze reden niet aan bijvoorbeeld de algemene investeringsreserve of de reserve zorg, werk en inkomen toegevoegd, maar toegevoegd aan de algemene dekkingsreserve. Hierdoor blijft de bespaarde rente van de voormalige reserve WVG behouden voor de structurele dekking van de exploitatie. Tot slot is in 2002 besloten om het (relatief kleine) bedrag dat van de BNG werd ontvangen vanwege een herwaardering van de aandelen toe te voegen aan de algemene dekkingsreserve. Hieraan lagen geen redeneringen met betrekking tot wegvallende structurele inkomsten of extra structurele kosten ten grondslag, het was een ad hoc beslissing.

Appendix 4. Methodiek rentekostentoedeling

Het toerekenen van de rentekosten aan de verschillende gemeentelijke producten gaat in Harlingen als volgt. De hoofdregel is dat de rentekosten naar rato van de boekwaarde van investeringen worden verdeeld met behulp van de *omslagrente*. Er zijn echter ook rentekosten die *buiten de omslag* worden gehouden.

TOEDELING RENTEKOSTEN BINNEN OMSLAG

Bij de rentekostentoedeling kunnen de volgende stappen worden onderscheiden.

- De totale rentekosten worden bepaald. Dit zijn de rentekosten van zowel vreemd als eigen vermogen. De rentekosten van kort- en langlopende leningen (vreemd vermogen) zijn gelijk aan omvang van het geleende vermogen vermenigvuldigd met het rentepercentage van de lening. De rentekosten van de reserves (eigen vermogen) en de voorzieningen (vreemd vermogen) zijn gelijk aan het bespaarde rentepercentage vermenigvuldigd met de omvang van de verschillende reserves en voorzieningen. Het bespaarde rentepercentage is over het algemeen 6 procent, met uitzondering van het bespaarde rentepercentage van de reserve Onderhoud Havenwerken, deze is 5,5 procent.
- Van deze totale rentekosten worden de rentekosten die buiten de omslagmethodiek worden gehouden afgetrokken. Deze laatste rentekosten zijn gelijk aan de boekwaarde van projecten en investeringen die buiten de omslag worden gehouden vermenigvuldigd met een vast (meestal historisch bepaald) rentepercentage.
- De resterende rentekosten worden gedeeld door de boekwaarde van de projecten en investeringen die binnen de omslagmethodiek vallen. De uitkomst hiervan is het omslagrentepercentage.
- De rentekosten die niet buiten de omslag zijn gehouden worden vervolgens tegen dit rentepercentage omgeslagen naar de producten. Het omslaan gaat deels direct via de exploitatie en deels via de verschillende kostenplaatsen, door per product dan wel kostenplaats de boekwaarde van de investeringen die binnen de omslag vallen te vermenigvuldigen met de omslagrente.

TOEDELING RENTEKOSTEN BUITEN OMSLAG

De rentekosten die buiten de omslag worden gehouden worden direct met behulp van een vast (historisch bepaald) rentepercentage toegerekend aan de producten.⁹⁶ Een uitgebreide omschrijving van deze rentekosten staat in appendix 5.

⁹⁶ In 2007 betrof dit circa 42 procent van de totale rentekosten, zie blz. 8 van de nota Reserves en voorzieningen 2007.

SAMENGEVAT

Samenvattend kan worden gesteld dat:

$$\text{te verdelen rente} = \text{totale rentekosten} - \text{rentekosten buiten omslag}.$$

Dit resulteert in:

$$\text{omslagrentepercentage} = \frac{\text{te verdelen rente}}{\text{boekwaarde investeringen binnen omslag}},$$

waarbij geldt dat:

$$\text{rentekosten buiten omslag} = \text{som van de verschillende historisch bepaalde rentepercentages vermenigvuldigd met de bijbehorende boekwaarde van de investeringen}.$$

De historisch bepaalde rentepercentages zijn overigens niet noodzakelijkerwijs de rentepercentages waartegen de gemeente daadwerkelijk geld heeft aangetrokken. Het zijn de rentepercentages die de gemeente hanteert bij het doorberekenen van de rentekosten, niet de rentepercentages die de gemeente zelf betaalt.

TER ILLUSTRATIE

Wanneer het rentepercentage dat wordt gebruikt bij het doorberekenen van rentekosten aan posten die buiten de omslag vallen wordt verhoogd, dan wordt een groter deel van de rentelasten toegerekend aan deze posten en wordt de omslagrente lager. De totale rentelasten zelf veranderen niet, de toedeling van de rentelasten aan de verschillende posten verandert slechts.

Appendix 5. Rentekosten buiten de omslagmethodiek

De volgende rentekosten worden buiten de omslagmethodiek gehouden en door middel van een vast rentepercentage toegerekend aan de producten.⁹⁷

- Allereerst worden de rentekosten van investeringen waarvan de lasten volledig worden gedekt uit dekkingsreserves buiten de omslag gehouden. De boekwaarde van deze investeringen is gelijk aan de omvang van de bijbehorende dekkingsreserves. De bespaarde rente op deze dekkingsreserves wordt volledig toegevoegd aan deze reserves, terwijl de rentekosten (die precies gelijk zijn aan de bespaarde rente) in mindering op deze reserves worden gebracht. Per saldo heeft de hoogte van bespaarde rentepercentage van deze dekkingsreserves dan ook geen enkele invloed op deze reserves. Kortom, met uitzondering van de dekkingsreserve onderwijshuisvesting worden de rentekosten van alle dekkingsreserves buiten de omslag gehouden. De reserve onderwijshuisvesting is een uitzondering, aangezien deze reserve slechts een klein deel van de lasten van de investeringen in onderwijshuisvesting dekt. De (kapitaal)lasten van de onderwijshuisvesting worden namelijk tevens ten dele gedekt door het afzonderen van middelen uit de algemene uitkering.
- Tevens wordt voor twee investeringen waarvan de lasten worden doorberekend aan marktpartijen een ander (hoger) rentepercentage gehanteerd. Het betreft de investeringen in ‘Parkeerterrein Harlingerstraatweg’ en ‘Kademuur zoutfabriek’. De rentepercentages die hiervoor worden gehanteerd zijn gelijk aan de toenmalige rente op langlopende leningen bij de BNG plus een risico-opslag van 0,5 procent. Deze rentelasten worden niet ten laste gebracht van een dekkingsreserve, maar worden gedekt uit de huuropbrengsten van het parkeerterrein en de kademuur.
- De rentekosten van geldleningen van de gemeente aan derden worden ook tegen een historisch bepaald rentepercentage doorberekend aan deze derden. Het betreft hypothecaire geldleningen aan medewerkers van de gemeente (tegen een gemiddeld rentepercentage van circa 4 procent) en een geldlening aan CV/BV Westergo ten behoeve van het uitbreiden van de industriehaven (tegen een gemiddeld rentepercentage van circa 6 procent) .
- Daarnaast worden de rentekosten verbonden met de brandweertaak van de gemeente, die de administratie voert voor een regeling met meerdere gemeenten, met een vast rentepercentage (6 procent) doorberekend aan de gemeenschappelijke regeling.

⁹⁷ Zie de ‘bijlage IV: rente-omslag’ op blz. 28 van de Bijlagen Begroting 2007.

- Ten slotte worden rentekosten doorberekend aan het gemeentelijke grondbedrijf in verband met geïnvesteerd vermogen in onder meer Oostpoort I en II tegen verschillende vaste rentepercentages (gemiddeld circa 6,7 procent).⁹⁸ Deze rentepercentages zijn gebaseerd op de rente op langlopende leningen bij de BNG ten tijde van het opstarten van deze projecten.

⁹⁸ Zie ook blz. 21 van ‘bijlage III: Staat van geactiveerde kapitaaluitgaven’ van de Bijlagen Begroting 2007.

Appendix 6. Bestemming bespaarde rente

HOOFDREGEL

De hoofdregel is dat de bespaarde rente op de algemene reserves, de bestemmingsreserves en de voorzieningen wordt toegevoegd aan de algemene investeringsreserve. De middelen in deze algemene investeringsreserve kunnen op hun beurt weer worden aangewend voor incidentele uitgaven. De uitzonderingen op deze hoofdregel komen in deze appendix aan de orde. De precieze toedeling van de bespaarde rente van alle reserves en voorzieningen is te vinden in appendix 7.

TOEDELING BESPAARDE RENTE OP DEKKINGSRESERVES

Tegenover de meeste dekkingsreserves staan geactiveerde investeringen waarvan de boekwaarde gelijk is aan de omvang van de dekkingsreserve. Voor deze dekkingsreserves geldt dat de toevoeging van de bespaarde rente noodzakelijk is voor de dekking van de al geactiveerde investeringen. De reden hiervan is dat enerzijds ieder jaar de bespaarde rente aan deze dekkingsreserves wordt toegevoegd, terwijl anderzijds ieder jaar rente en afschrijving ten laste van de dekkingsreserves wordt gebracht. Aangezien het rentepercentage dat ten laste van de investering wordt gebracht gelijk is aan het bespaarde rentepercentage dat aan de dekkingsreserves wordt toegevoegd, heeft de hoogte van het bespaarde rentepercentage per saldo geen invloed op de omvang van de dekkingsreserves. Met andere woorden, zodra de investeringen volledig zijn afgeschreven, is de dekkingsreserve volledig uitgeput ongeacht het bespaarde rentepercentage. De omvang van de dekkingsreserves is dan ook precies gelijk aan de som van de toekomstige afschrijvingen, oftewel de boekwaarde van de investering op 1 januari.

De dekkingsreserve '*Reserve onderwijshuisvesting*' is een uitzondering, aangezien deze reserve slechts een klein deel van de lasten van de investeringen in onderwijshuisvesting dekt. De (kapitaal)lasten van de onderwijshuisvesting worden namelijk tevens ten dele gedekt door het afzonderen van middelen uit de algemene uitkering. Voor de reserve onderwijshuisvesting geldt dat de ene helft van de bespaarde rente naar de dekkingsreserve zelf gaat, terwijl de andere helft van de bespaarde rente naar de algemene investeringsreserve gaat.

Een andere uitzondering is de *algemene dekkingsreserve*, de bespaarde rente op deze reserve komt ten gunste van de exploitatie.

TOEDELING BESPAARDE RENTE GRONDEXPLOITATIE

De bespaarde rente uit de grondexploitatie bestaat uit de bespaarde rente op Oostpoort I, Oostpoort II, de risicoreserve grondexploitatie en de reserve erfpachtgronden. Deze

bespaarde rente gaat conform de beleidsregels met betrekking tot de reserves en voorzieningen van het grondbedrijf volledig naar deze voorzieningen en reserves zelf. Voor de voorzieningen Oostpoort I en Oostpoort II geldt overigens dat deze dienen voor het afdekken van het verwachte toekomstige negatieve saldo op de grondexploitatie van deze bedrijventerreinen. Deze voorzieningen zijn tegen de contante waarde geboekt. De benodigde omvang van deze voorzieningen is zodanig bepaald, dat bij het afronden van de projecten de voorzieningen voldoende groot zijn om het verwachte verlies te dragen. Hierbij werd echter wel uitgegaan van een jaarlijkse toevoeging van de bespaarde rente aan de voorzieningen tegen een rentepercentage van 6 procent. Een verlaging van het bespaarde rentepercentage leidt tot een verlaging van alle toekomstige toevoegingen aan deze voorzieningen. Vanwege deze reden is bij een verlaging van het bespaarde rentepercentage een eenmalige extra toevoeging nodig aan deze voorzieningen ter compensatie van de lagere toekomstige toevoegingen.

OVERIGE UITZONDERINGEN

Van de twee bestemmingsreserves wordt de volledige bespaarde rente toegevoegd aan de reserve zelf. Dit zijn de reserve vernieuwing havenwerken en de reserve centrale riolering.

Van vier voorzieningen (algemene onderwijsvoorziening, bestuurskosten onderwijs, onderwijs-achterstandenbeleid' en onderwijskansenplan) wordt de helft van de bespaarde rente toegevoegd aan de voorzieningen zelf, terwijl de andere helft aan de algemene investeringsreserve wordt toegevoegd.

Tot slot wordt van de voorziening onderhoud havenwerken de bespaarde rente (ter hoogte van 5,5 procent) toegevoegd aan de voorziening zelf.

Appendix 7. Staat van reserves en voorzieningen 2008

Programma	Naam reserve / voorziening	Saldo op 1 -1-2008	Vermeerdering wegens rente	Overige ver- meerderingen	Verminderen	Saldo op 31-12-2008	Bespaarde rente naar:	
							alg.invest.reserve	exploitatie
	Rubriek A algemene reserves							
9	Algemene reserve (weerstandvermogen)	1.500.000				1.500.000	90.000	
9	Algemene investeringsreserve	8.831.403	529.884	1.265.531		10.626.818		
	Totaal rubriek A	10.331.403	529.884	1.265.531	0	12.126.818	90.000	0
	Rubriek B bestemmingsreserves							
	B1 bestemmingsreserves							
2	Reserve herinrichting centrum Harlingen	845.000				845.000	50.700	
2	Reserve herinrichting Midlumerlaan	350.000				350.000	21.000	
2	Reserve ombuiging Westerzeedijk	1.600.000				1.600.000	96.000	
2	Reserve verleggen Havenweg	370.000				370.000	22.200	
2	Reserve verkeersafwikkeling Harlingen Zuid	5.190.050				5.190.050	311.403	
2	Reserve herinrichting Waddenpromenade	236.000				236.000	14.160	
2	Reserve halteplan Harlingen	76.500				76.500	4.590	
2	Reserve woonomgeving Mgr. Nolensstraat	143.000				143.000	8.580	
2	Reserve exploitatie uitbreiding Industriehaven	1.302.724				1.302.724	78.163	
2	Reserve vernieuwing havenwerken	3.870.092	232.206			4.102.298		
2	Reserve Friese Havendagen	100.000				100.000	6.000	
3	Reserve stimulering werkgelegenheid	84.026				84.026	5.042	
5	Reserve renovatie Engelse Tuin	115.000				115.000	6.900	
5	Reserve aankopen Hannemahuis	3.857				3.857	231	
6	Reserve zorg, werk en inkomen	1.500.000				1.500.000	90.000	
7	Reserve bodemsaneringsprojecten	380.204				380.204	22.812	
7	Reserve centrale riolering	335.355	20.121			355.476		
8	Reserve bovenwijkse voorzieningen Bynia State	68.500				68.500	4.110	
8	Reserve bovenwijkse voorzieningen Wijnaldum	66.600				66.600	3.996	
8	Reserve stedelijke vernieuwing	956.830				956.830	57.410	
8	Risicoreserve grondexploitatie	753.500	45.210			798.710		
8	Reserve erfpachtgronden	354.393	21.264	16.983		392.640		
	B2 dekkingsreserves							
2	Reserve damwand Blauwe Kop	240.685	14.441		20.946	234.180		
2	Reserve damwanden Dok en Nw. Willemshaven	1.387.500	83.250		120.750	1.350.000		
2	Reserve renovatie damwand Zoutsloot	754.809	45.289		72.247	727.851		
2	Reserve damwand etc. Zuidoostersingel	182.000	10.920		17.420	175.500		
2	Reserve stroomvoorzieningen Zuidoostersingel	26.000	1.560		3.560	24.000		
2	Reserve damwand Noordergracht (HWSV)	154.667	9.280		14.613	149.334		
4	Reserve onderwijshuisvesting	1.631.475	48.944	1.745.965	1.817.933	1.608.451	48.944	
5	Reserve nieuwbouw zwembad	4.004.506	240.270		422.293	3.822.483		
5	Reserve kleedboxen sportcomplex Balkland	113.976	6.839		16.337	104.478		
5	Reserve kunstgrasveld sportcomplex Vierkantdijk	212.085	12.725		20.580	204.230		
5	Reserve aankoop pand Christoffelsteeg 6	142.100	8.526		13.426	137.200		
8	Reserve aankoop pand Oude Trekweg 81-3	338.500	20.310		20.310	338.500		
9	Algemene dekkingsreserve	9.966.463				9.966.463		597.988
9	Reserve verbouw Groenlandsvaarder	101.016	6.061		22.897	84.180		
9	Reserve inrichting Het Vierkant	36.372	2.183		10.302	28.253		
	Totaal rubriek B	37.993.785	829.399	1.762.948	2.593.614	37.992.518	852.241	597.988

Programma	Naam reserve / voorziening	Saldo op 1-1-2008	Vermeerdering wegens rente	Overige ver- meerderingen	Verminderen	Saldo op 31-12-2008	Bespaarde rente naar:	
							alg.invest.reserve	exploitatie
	Rubriek C voorzieningen							
0	Pensioenen wethouders	401.021				401.021	24.061	
0	Pensioenen/wachtgeld voormalige wethouders	417.071			64.772	352.299	25.024	
2	Onderhoud havenwerken	7.586.962	417.283		276.766	7.727.479		
2	Groot onderhoud parkeerterrein Harlingerstraatweg	93.707		11.500		105.207	5.622	
2	Infrastructuur Waddenpromenade	235.012				235.012	14.101	
2	Onderhoud wegen	901.790				901.790	54.107	
2	Onderhoud bruggen	553.000				553.000	33.180	
2	Onderhoud damwanden	711.236				711.236	42.674	
2	Baggerspecie	456.239				456.239	27.374	
4	Algemene onderwijsvoorziening	940.658	28.220	634.265		1.603.143	28.220	
4	Vakantiegeld onderwijs	102.000				102.000	6.120	
4	Bestuurskosten onderwijs	19.082	572			19.654	572	
4	Onderwijsachterstandenbeleid	26.160	785			26.945	785	
4	Onderwijskansenplan	41.950	1.259			43.209	1.259	
4	Normoverschrijding	15.882				15.882	953	
5	Groot onderhoud zwembad	188.050		61.113		249.163	11.283	
5	Voormalig personeel muziekschool	40.000				40.000	2.400	
6	Kinderopvang	135.943				135.943	8.157	
6	Wachtgeld ID-ers	166.154				166.154	9.969	
7	Bodemsaneringen woonwagenschap	76.052				76.052	4.563	
7	Bodemverontreiniging Oude Trekweg	100.000				100.000	6.000	
8	Oostpoort I	3.665.448	219.927			3.885.375		
8	Oostpoort II	747.128	44.828			791.956		
9	Groot onderhoud Waddenhal	42.093		11.345		53.438	2.526	
9	Aanvulling fpu voormalig personeel	206.994				206.994	12.420	
9	Personeel (verlof)	32.000				32.000	1.920	
	Totaal rubriek C	17.901.632	712.874	718.223	341.538	18.991.191	323.290	0
	Recapitulatie							
	Totaal rubriek A	10.331.403	529.884	1.265.531	0	12.126.818	90.000	0
	Totaal rubriek B	37.993.785	829.399	1.762.948	2.593.614	37.992.518	852.241	597.988
	Totaal rubriek C	17.901.632	712.874	718.223	341.538	18.991.191	323.290	0
	Totaal	66.226.820	2.072.157	3.746.702	2.935.152	69.110.527	1.265.531	597.988

Begroot. Bron: Bijlagen begroting 2008.

Appendix 8. Reserves en voorzieningen: functie, uitwerking en instellingswijze

Naam reserve / voorziening	Functie (R = risico, S = specifiek plan, E = egalisatie, = inkomensfunctie)	Uitwerking bestedingsplan (nog uitwerken = planvorming moet nog beginnen)	Instellingswijze
Rubriek A algemene reserves			
Algemene reserve (weerstandsvermogen)	R	omvang is inschatting van risico's	niet te achterhalen
Algemene investeringsreserve	R + vrij beschikbaar	geen plan, vrij besteedbaar, zie voorjaarsnota	bij begrotingswijziging
Rubriek B bestemmingsreserves			
<u>B1 bestemmingsreserves</u>			
Reserve herinrichting centrum Harlingen	S	uitgewerkt	bij voorjaarsnota beschikbaar gesteld
Reserve herinrichting Midlumerlaan	S	nog uitwerken	bij voorjaarsnota beschikbaar gesteld
Reserve ombuiging Westerzeedijk	S	nog uitwerken	bij voorjaarsnota beschikbaar gesteld
Reserve verleggen Havenweg	S	uitgewerkt	bij voorjaarsnota beschikbaar gesteld
Reserve verkeersafwikkeling Harlingen Zuid	S	nog uitwerken	bij voorjaarsnota beschikbaar gesteld
Reserve herinrichting Waddenpromenade	S (cofinanciering/zie ook Voorziening infrastructuur Waddenpromenade)	met planvorming bezig	bij voorjaarsnota beschikbaar gesteld
Reserve halteplan Harlingen	S	nog uitwerken	bij voorjaarsnota beschikbaar gesteld
Reserve woonomgeving Mgr. Nolensstraat	S	nog uitwerken	bij voorjaarsnota beschikbaar gesteld
Reserve exploitatie uitbreiding Industriehaven	S	opnieuw uitwerken	conform voorstel aan raad bij raadsbesluit ingesteld
Reserve vernieuwing havenwerken	S	uitgewerkt	conform voorstel aan raad bij raadsbesluit ingesteld
Reserve Friese Havendagen	S (te verlenen subsidie in 2008)	uitgewerkt	bij voorjaarsnota beschikbaar gesteld
Reserve stimulering werkgelegenheid	S (wordt ingezet t.b.v. acquisitie haven activiteiten)	bij huidige inzet over circa 3 jaar uitgeput en opgeheven	bij begrotingswijziging
Reserve renovatie Engelse Tuin	S	uitgewerkt	bij voorjaarsnota beschikbaar gesteld
Reserve aankopen Hannemahuis	S	toevoegingen komen voort uit jaarlijkse bijdrage aan museum, onttrekkingen houden verband met aankopen door het museum	bij begroting beschikbaar gesteld
Reserve zorg, werk en inkomen	R	omvang is inschatting van risico's	bij Nota reserves en voorzieningen 2007 ingesteld (samenvoeging van aantal reserves)
Reserve bodemsaneringsprojecten	R	geen plan	bij jaarrekening

Reserve centrale riolering	E	toevoegingen komen voort uit opbrengsten rioleringsheffing onttrekkingen vinden plaats t.b.v. toekomstige investeringen in riolering	bij jaarrekening
Reserve bovenwijkse voorzieningen Bynia State	S (gevormd uit grondexploitatie)	nog uitwerken	bij begrotingswijziging
Reserve bovenwijkse voorzieningen Wijncaldum	S (gevormd uit grondexploitatie)	nog uitwerken	bij begrotingswijziging
Reserve stedelijke vernieuwing	S (cofinanciering i.v.m. middelen van de provincie m.b.t. investeringsprogramma stedelijke vernieuwing)	verschillende plannen waaruit nog moet worden gekozen	bij begrotingswijziging
Risicoreserve grondexploitatie	R (grondbedrijf)	uitgewerkt (in beleidsregels m.b.t. reserves en voorzieningen gemeentelijk grondbedrijf)	conform voorstel aan raad bij raadsbesluit ingesteld
Reserve erfpachtgronden	R (grondbedrijf)	opnieuw beoordelen	conform voorstel aan raad bij raadsbesluit ingesteld
<u>B2 dekkingsreserves</u>			
Reserve damwand Blauwe Kop	S	dekking kapitaallasten	bij begrotingswijziging
Reserve damwanden Dok en Nw. Willemshaven	S	dekking kapitaallasten	bij begrotingswijziging
Reserve renovatie damwand Zoutsloot	S	dekking kapitaallasten	bij begrotingswijziging
Reserve damwand etc. Zuidoostersingel	S	dekking kapitaallasten	bij begrotingswijziging
Reserve stroomvoorzieningen Zuidoostersingel	S	dekking kapitaallasten	bij begrotingswijziging
Reserve damwand Noordergracht (HWSV)	S	dekking kapitaallasten	bij begrotingswijziging
Reserve onderwijshuisvesting	S	IHP (Integraal huisvestingsplan onderwijs)	in begroting (bij wijziging specifieke uitkering naar algemene uitkering)
Reserve nieuwbouw zwembad	S	dekking kapitaallasten	bij begrotingswijziging
Reserve kleedboxen sportcomplex Balkland	S	dekking kapitaallasten	bij begrotingswijziging
Reserve kunstgrasveld sportcomplex Vierkantsdijk	S	dekking kapitaallasten	bij begrotingswijziging
Reserve aankoop pand Christoffelsteeg 6	S	dekking kapitaallasten	bij begrotingswijziging
Reserve aankoop pand Oude Trekweg 81-3	S	dekking kapitaallasten	bij begrotingswijziging
Algemene dekkingsreserve	I	inkomensfunctie	niet te achterhalen
Reserve verbouw Groenlandsvaarder	S	dekking kapitaallasten	bij begrotingswijziging
Reserve inrichting Het Vierkant	S	dekking kapitaallasten	bij begrotingswijziging
Rubriek C voorzieningen			
Pensioenen wethouders	S (wettelijke verplichting)	gebaseerd op berekening	bij jaarrekening
Pensioenen/wachtgeld voormalige wethouders	S (wettelijke verplichting)	gebaseerd op berekening	bij jaarrekening
Onderhoud havenwerken	S	onderhoudsplan	bij begrotingswijziging
Groot onderhoud parkeerterrein Harlingerstraatweg	S	onderhoudsplan	bij begrotingswijziging

Infrastructuur Waddenpromenade	S (middelen ontvangen van rederij, Doeksengelden) zie tevens Reserve herinrichting Waddenpromenade	omvang is inschatting van benodigde middelen	bij jaarrekening
Onderhoud wegen	S	beheerplan	conform voorstel aan raad bij raadsbesluit ingesteld
Onderhoud bruggen	S	beheerplan	conform voorstel aan raad bij raadsbesluit ingesteld
Onderhoud damwanden	S	beheerplan	conform voorstel aan raad bij raadsbesluit ingesteld
Baggerspecie	S	beheerplan	conform voorstel aan raad bij raadsbesluit ingesteld
Algemene onderwijsvoorziening	S	toevoegingen komen voort uit lump sum rijksvergoeding voor openbaar onderwijs, onttrekkingen vinden plaats i.v.m. onderwijsuitgaven (zowel voor personeel als materieel)	bij Nota reserves en voorzieningen 2007 ingesteld (samenvoeging van aantal reserves)
Vakantiegeld onderwijs	S (arbeidskostengerelateerde verplichtingen in verband met voorschrift Ministerie van OCW)	gebaseerd op berekening	bij jaarrekening
Bestuurskosten onderwijs	S	indien niet besteed, retour Rijk	bij jaarrekening
Onderwijsachterstandenbeleid	S	indien niet besteed, retour Rijk	bij jaarrekening
Onderwijskansenplan	S	indien niet besteed, retour Rijk	bij jaarrekening
Normoverschrijding	R (financiële gelijkstelling openbaar en bijzonder onderwijs)	5-jaarlijkse afrekening achteraf	bij begrotingswijziging
Groot onderhoud zwembad	S	beheerplan	bij begrotingswijziging
Voormalig personeel muziekschool	S (wachtgeldverplichting, wettelijke verplichting)	gebaseerd op berekening	bij jaarrekening
Kinderopvang	S	indien niet besteed, retour Rijk	bij jaarrekening
Wachtgeld ID-ers	S (wachtgeldverplichting, wettelijke verplichting)	gebaseerd op berekening	bij begrotingswijziging (najaarsdoorlichting)
Bodemsaneringen woonwagenschap	S (gemeenschappelijke regeling in liquidatie)	benodigde omvang is overgenomen uit begroting Woonwagenschap Friesland (gemeenschappelijke regeling in liquidatie)	bij begrotingswijziging (najaarsdoorlichting)
Bodemverontreiniging Oude Trekweg	R	inschatting toekomstige saneringskosten	bij jaarrekening
Oostpoort I	R (contante waarde verlies)	gebaseerd op berekening	bij jaarrekening
Oostpoort II	R (contante waarde verlies)	gebaseerd op berekening	bij jaarrekening
Groot onderhoud Waddenhal	S	beheerplan	bij begrotingswijziging
Aanvulling fpu voormalig personeel	S (wettelijke verplichting)	gebaseerd op berekening	bij begrotingswijziging (najaarsdoorlichting)
Personeel (verlof)	S	gebaseerd op berekening	bij begrotingswijziging (najaarsdoorlichting)

Appendix 9. Stille reserves

Naast de reserves en voorzieningen die expliciet op de balans staan vermeld kan ook sprake zijn van *stille reserves*. Dit is het geval als de boekwaarde van bepaalde activa zoals deze op de balans verschijnt lager is dan de werkelijke waarde. De boekwaarde is op grond van wettelijke regels (BBV) gelijk aan de waarde die de gemeente bij aankoop heeft betaald (minus afschrijvingen). Wanneer deze activa tegen een hogere prijs worden verkocht, valt er een – mogelijk aanzienlijk – bedrag vrij. Hierbij gaat het dus niet om een toename van het vermogen, maar om het zichtbaar worden van een vermogen dat eigenlijk al aanwezig was.⁹⁹

Activa van gemeenten zijn vaak niet of beperkt verhandelbaar. Voorbeelden zijn wegen, riolering en groenvoorziening. Financiële vaste activa zijn vaak wel (mogelijk beperkt) verhandelbaar. Ook is de werkelijke waarde van financiële activa eenvoudiger vast te stellen dan die van niet-financiële activa. Verder wijkt de boekwaarde van uitgezette leningen meestal weinig af van de marktwaarde. We bespreken daarom alleen de stille reserves die in Harlingen zijn opgebouwd middels aandelenbezit. Er dient dus te worden opgemerkt dat dit geenszins een indruk geeft van de *totale omvang* van de stille reserves in Harlingen.

Inzicht in stille reserves in *verhandelbare* financiële activa is van belang voor de afweging om de aandelen aan te houden dan wel te verkopen. Denk bijvoorbeeld aan aandelen in een energiemaatschappij (Harlingen bezit aandelen Essent). Enerzijds kan de gemeente mogelijk via dit aandelenbezit invloed uitoefenen op het beleid van de energiemaatschappij, en dat kan gunstig zijn voor de inwoners van de gemeente. Ook wordt dividend ontvangen. Anderzijds gaat deze deelneming met zogenaamde ‘alternatieve kosten’ gepaard. In geval van verkopen van de aandelen kan de gemeente immers de opbrengst aanwenden voor andere doelen (bijvoorbeeld investeringen of een verlaging van de belasting).

Stille reserves in *niet-verhandelbare* financiële activa kunnen moeilijker te gelde worden gemaakt. Toch zijn ook deze stille reserves van belang. Voor het toezicht op deelnemingen is het van belang om in de gaten te houden of de belegde gelden effectief en efficiënt zijn ingezet. Gemeentebestuurders dienen daarom op de hoogte te zijn van de omvang van deelnemingen en van de financiële situatie van de organisatie waarin wordt deelgenomen.

⁹⁹ Voor meer achtergrondinformatie over stille reserves, zie Gerritsen (2007) en Wassenaar en Verhagen (2006).

Zoals eerder genoemd beschouwen we hier alleen het aandelenbezit van Harlingen. De gemeente heeft aandelen in Essent, de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG), Afvalsturing Friesland NV en NV Fryslân Miljeu. Omdat deze aandelen niet beursgenoteerd zijn, is de marktwaarde onbekend. We berekenen daarom de *intrinsieke waarde*.¹⁰⁰ Dit is de waarde van de deelneming op basis van het eigen vermogen van de betrokken instellingen, en is de beste objectieve benadering van de werkelijke waarde (box 6).¹⁰¹

Box 6. Intrinsieke waarde van een deelneming

Voor het bepalen van de intrinsieke waarde van een deelneming van een gemeente in een organisatie zijn de volgende gegevens nodig:

- Het eigen vermogen van de organisatie (dit is meestal eenvoudig te herleiden uit de balans).
- Het totaal aantal geplaatste aandelen.
- Het aantal aandelen dat in bezit is van de gemeente.

De intrinsieke waarde wordt dan als volgt bepaald:

$$\frac{\text{aantal aandelen in bezit}}{\text{totaal aantal aandelen}} \times \text{eigen vermogen organisatie.}$$

De intrinsieke waarde van de deelneming kan gezien worden als het aandeel van de gemeente in het eigen vermogen van de organisatie.

De benodigde gegevens zijn verzameld uit de jaarstukken over 2006 van de desbetreffende organisaties (peildatum 31 december 2006).¹⁰² De resultaten worden samengevat in tabel 12. De stille reserves in aandelenbezit van de gemeente Harlingen belopen volgens deze berekeningen een bedrag van ongeveer 3 miljoen euro.

¹⁰⁰ Zie Gerritsen (2007, blz. 117).

¹⁰¹ Bij het bepalen van de stille reserves uit aandelenbezit van de gemeente Harlingen gaan we uit van de boekwaarde van het eigen vermogen van de organisaties waarin de gemeente deelnemingen heeft. Als deze organisaties zelf stille reserves hebben, wordt het eigen vermogen van de organisaties daarmee onderschat. Dat betekent dat ook de stille reserves van de gemeente Harlingen zoals wij die hier bepalen, worden onderschat. We negeren dit en veronderstellen dus impliciet dat deze organisaties geen stille reserves kennen.

¹⁰² Uitzondering hierop is de informatie omtrent het totaal aantal aandelen van zowel Afvalsturing Friesland NV als NV Fryslân Miljeu. Hierover is telefonisch contact opgenomen met de overkoepelende organisatie Omrin.

Tabel 12. Stille reserves Harlingen (euro)

Organisatie	Aantal aandelen Harlingen	Totaal aantal aandelen	Eigen vermogen (x 1.000)	Intrinsieke waarde	Boek-waarde	Stille reserve
Essent	21.955	149.682.196	3.158.100	463.222	0	463.222
BNG	31.200	55.690.720	2.576.000	1.443.170	78.000	1.365.170
Afvalsturing Friesland NV	120	3.001	27.486	1.099.074	54.454	1.044.620
NV Fryslân Miljeu	6.320	141.094	2.855	127.884	48.237	79.647
					Totaal	2.952.659

Appendix 10. Geraadpleegde personen en literatuur

Geraadpleegde personen bij de gemeente Harlingen (naast de leden van de begeleidingscommissie, zie voorwoord)

dhr. J.T. Sijbenga (wethouder)

dhr. drs. G. Helder (griffier)

dhr. drs. W. Mutter (afdeling Middelen en Ondersteuning, hoofd)

dhr. G. Ebbens (afdeling Middelen en Ondersteuning, coördinator financieel beleid)

dhr. drs. O. Offringa (afdeling Middelen en Ondersteuning, coördinator financiële administratie)

mw. A.A. van der Schaar (afdeling Middelen en Ondersteuning, medewerker financiële administratie/interne controle)

dhr. J. Tichelaar (afdeling Middelen en Ondersteuning, financieel beleidsmedewerker)

mw. K. Veenstra (afdeling Middelen en Ondersteuning, medewerker financieel beleid)

Literatuur

Allers (2000), *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, COELO-rapport 00-7, Groningen.

Allers, M.A., C. Hoeben, J.T. van der Veer, en A.S. Zeilstra (2007), *Atlas van de lokale lasten 2007*, Groningen: COELO.

Bosker, A.E. (2007), *De zin en onzin van een 'dualistische begrotingscyclus': Kan de begrotingscyclus een bijdrage leveren aan het versterken van het politieke profiel van de gemeenteraad?*, Rotterdam.

BZK (2003), *Circulaire besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*, 20 januari 2003, Den Haag.

Deloitte (2007a), *Handboek jaarrekening gemeenten 2007: Een handleiding voor de praktijk*, Deloitte Accounting & Auditing Center, Rotterdam.

Gerritsen, E. (2007), *Vermogensstructuur van decentrale overheden: theorie en empirie*, COELO, Groningen.

Jacques Necker (2007), *Opzet raadsonderzoek Harlingen, Eindversie 8 augustus 2007*, Utrecht.

VNG (2006), *Twee voorbeelden voor de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet*.

Wassenaar, M.C. en A.J.W.M. Verhagen (2006), *Financiën van de decentrale overheden*, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Geraadpleegde stukken gemeente Harlingen

Begroting In Een Oogopslag (BIEO), van de jaren 2007 t/m 2008

Begrotingen, voor de jaren 2002 t/m 2007 (vanaf 2004 betreft dit programmabegrotingen)

Beheerplannen planperiode 2009-2010 (raadsvergadering d.d. 30 mei 2007, agendanummer 10)

Beheersbegrotingen, van de jaren 2006 t/m 2007

Besluit aanwijzing en beschrijving budgethouders

Bijlagen begroting, van de jaren 2007 t/m 2008

Budgetcyclus gemeente Harlingen, van de jaren 2006 t/m 2007

Collegeprogramma 2006-2010

Controleverordening (verordening ex art 213 Gemeentewet)

Convenant actieve informatieplicht

Financiële verordening (verordening ex art. 212 Gemeentewet)

Harlingen stilletjes rijk, Quickscan rekenkamercommissie, 2007

Het huishoud- en spaarbankboekje van Harlingen, Quickscan rekenkamercommissie en bestuurlijke reactie, 2007

Jaarstukken, van de jaren 2004 t/m 2006

Jaarverslagen, van de jaren 2002 t/m 2003

Mandaatoverzicht

Mandaatstatuut

Najaarsdoorlichtingen, van de jaren 2002 t/m 2003

Najaarsnota's, van de jaren 2004 t/m 2006

Nota Activa 2004

Nota Reserves en voorzieningen 2000

Nota Reserves en voorzieningen 2007

Notitie actieve informatieplicht

Notitie over de actuele stand van zaken van de gemeentelijke grondexploitatie n.a.v. de jaarrekening 2006

Notitie Vaststellen van een aantal plannen voor het beheer van de openbare ruimte en de dekking van de daaruit voortvloeiende onderhoudsbehoefte (raadscommissie, d.d. 6 mei 2004, agendanummer 2)

Notitie Vaststellen beleidsregels met betrekking tot de reserves en voorzieningen van het gemeentelijk grondbedrijf, 2003

Organisatieverordening 2003 (verordening ex art. 160 en 212 Gemeentewet)

Productenbegroting 2007

Raadsprogramma 2006-2010

Regeling inzake budgethouders

Vaststellen beleidsregels met betrekking tot de reserves en voorzieningen van het gemeentelijk grondbedrijf, 2003

Verordening voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur (verordening ex art. 213a Gemeentewet)

Voorjaarsnota's, van de jaren 2002 t/m 2007

Geraadpleegde stukken van de accountant van de gemeente Harlingen

Deloitte (2003), *Verslag van bevindingen naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2002*, Leeuwarden.

Deloitte (2004), *Verslag van bevindingen naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2003*, Leeuwarden.

Deloitte (2005), *Verslag van bevindingen naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2004*, Leeuwarden.

Deloitte (2006), *Verslag van bevindingen naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2005*, Leeuwarden.

Deloitte (2007b), *Rapport van bevindingen controle jaarrekening 2006*, Leeuwarden.

Verschenen in de reeks COELO-rapporten:

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebestuur op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996.
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996.
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997.
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997.
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdelmaatsstaven van specifieke uitkeringen*, 1997.
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998.
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999, 2000*.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000-2001*, 2000.
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001.
- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandsvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002.
- 02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*, 2002.
- 02-3 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Heerlen*, 2002.
- 02-4 M.A. Allers, *Herverdeeleffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen*, 2002.
- 02-5 E. Gerritsen, *Stille reserves van gemeenten*, 2002.
- 03-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*, 2003.
- 03-2 M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*, 2003.
- 03-3 C. Hoeben, *Wie betaalt wat? kostentoedeling bij waterschappen*, 2003.
- 04-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2004*, 2004.
- 04-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven*, 2004.
- 04-3 E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, 2004.
- 04-4 M.A. Allers en C. Hoeben, *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen*, 2004.
- 04-5 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen invoering waterketentarieef voor de lastenontwikkeling*

- van huishoudens, 2004.
- 05-1 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens*, 2005.
- 05-2 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, 2005.
- 05-3 C. Hoeben, *Koopkrachtontwikkeling van ouderen, gehandicapten en chronisch zieken in Amsterdam*, 2005.
- 05-4 M.A. Allers, *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen*, 2005.
- 06-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*, 2006.
- 06-2 C. Hoeben, *Kostentoerekening en kostendekking van gemeentelijke heffingen in Noordenveld*, 2006.
- 06-3 E. Gerritsen, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Audit WB21: Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave wateroverlast*, 2006.
- 07-1 M.A. Allers, A.S. Zeilstra, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2007*, 2007.
- 07-2 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in De Marne*, 2007.
- 07-3 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Eemsum*, 2007.
- 07-4 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Winsum*, 2007.
- 07-5 M.A. Allers en B. Steiner, *Uitgabenbehoeften van Nederlandse gemeenten*, 2007.

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet (www.coelo.nl), of besteld bij COELO, postbus 800, 9700 AV Groningen, telefoon 050 3637018.

Andere COELO-uitgaven:

Diverse auteurs, *Atlas van de lokale lasten*. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

Gerritsen, E. (2007), *Vermogensstructuur van decentrale overheden: theorie en empirie*, proefschrift, COELO, Groningen.

E. Gerritsen en M.A. Allers, *Decentrale Overheden in Balans? Een atlas van de vermogensposities van de decentrale overheden*, April 2001.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar op Internet: **www.coelo.nl**