

# Gemeente Den Haag

Retouradres: Postbus 12 600, 2500 DJ Den Haag

de gemeenteraad

Uw brief van

Uw kenmerk

Ons kenmerk

rm 2010.180 – BSD/2010.1361

RIS 175081

Doorkiesnummer

070 - 353 3037

E-mailadres

Aantal bijlagen

2

Datum

14 september 2010

Onderwerp

DMO bestemmingsreserves deel 2

## 1. Inleiding

De gemeente Den Haag heeft de afgelopen zes jaar te maken met een oplopend aantal reserves. Het begrote saldo van alle gemeentelijke reserves bedraagt eind 2009 inmiddels €1,25 miljard. Voor een goede integrale afweging van de inzet van gemeentelijke middelen is inzicht in de reserves een belangrijke voorwaarde. In het college en de raad worden hier dan ook regelmatig vragen over gesteld. Deze vragen gaan vaak over het grote aantal, de ontoegankelijkheid van de informatie en de doorlooptijd van de reserves. Ook het accountantsrapport bij de jaarrekening 2008 acht de omvang van de geldmiddelen en het aantal bestemmingsreserves bij de gemeentelijke diensten aan de hoge kant. Vanuit het oogpunt van beheersing en het terugdringen van administratieve lasten vraagt men zich af of het aanhouden van dergelijke aantallen doelmatig is. Daarom heeft het college besloten de bestemmingsreserves te onderzoeken op bestuurlijk commitment en juridische verplichtingen. Met deze 'stofkamoperatie' wordt inzichtelijk of er sprake is van dubbelingen of ongebruikte reserves, of dat er saldo van de reserves hoger is dan benodigd voor het doel. Dit alles kan leiden tot mogelijke vrijval binnen deze reserves.

Op 1 april 2010 is met raadsmededeling 80 (2010), RIS 171508, de eindrapportage doelmatigheidsonderzoek (DMO) deel 1 aan de raad aangeboden. Naar aanleiding hiervan is de raad toegezegd dat ten tijde van de begrotingsbehandeling de eindrapportage van deel 2 van dit onderzoek beschikbaar is. Hierbij volgt deze eindrapportage.

Deze rapportage is opgebouwd uit twee onderdelen. Ten eerste volgt de toezegging aan de raad om inzichtelijk te maken wat de gevolgen zijn voor de stad van vrijval uit reserves naar aanleiding van het DMO bestemmingsreserves deel 1.

Daarna volgt een analyse van reserves die niet zijn meegenomen in deel 1. Het betreft hier de expliciet langjarige reserves, egaliseringsreserves en de recessiereserves. Op basis van juridische verplichtingen en bestuurlijk commitment is onderzocht of ook in deze reserves mogelijk sprake kan zijn van vrijval.

Inlichtingen bij

De rapportage van het DMO onderzoek naar de toepassing van het instrument bestemmingsreserves in Den Haag volgt in het najaar.

## 2. Vrijval naar aanleiding van DMO bestemmingsreserves deel 1

In het doelmatigheidsonderzoek bestemmingsreserves deel 1 is een onderscheid gemaakt in bestuurlijk commitment en juridische verplichtingen. Op basis van objectieve criteria is een reserve ingedeeld in hoog, midden of laag bestuurlijk commitment.

hoog: wanneer er sprake is van college- en raadsbesluiten, collegebrieven, convenanten, cofinanciering, GMT besluiten, amendementen, etc.

midden: er zijn beleidsplannen en/of uitgewerkte bestedingsplannen

laag: het enige document wat ten grondslag aan de reserve ligt is een instellingsbesluit

Naar aanleiding van deze analyse heeft het college gekozen voor de vrijval van reserves die geen (volledige) juridische verplichtingen hadden met een bestuurlijk commitment 'laag' of 'middel' aangezien deze reserves minder prioriteit of noodzaak hebben bij bestuur en uitvoering.

De raad is toegezegd om bij de begrotingsbehandeling de consequenties van de vrijval voor de stad in beeld te brengen. Dit leidt tot het volgende overzicht voor vrijval van 9,4 mln. Deze vrijval is onderverdeeld in een vrijval van reserves gericht op de organisatie en bedrijfsvoering (€1,6 mln.) en een vrijval van beleidsreserves (€7,8 mln.):

<i>Organisatie en bedrijfsvoering</i>	
Shared service automatisering	0,203
CASA	0,386
VEB 10 stappenplan	0,085
Nieuw bibliotheekstelsel	0,250
Workflow reserves/rijksvoorzieningen	0,100
Feniks	0,222
Diversiteit (personeelsbeleid)	0,111
Bedrijfsvoering ICT	0,202
<b>Totaal</b>	<b>1,559</b>

Voor de reserves gericht op de organisatie en bedrijfsvoering geldt dat de afroaming voornamelijk consequenties heeft op het gebied van ICT. De betreffende systemen worden vooralsnog niet vervangen en/of verbeterd.

<i>Beleid</i>	
Standbeelden Thorbecke en Juliana	0,400
Plak- en kladvandalisme	0,162
Digitaal leren	0,294
Onderwijssegregatie	0,120
Activiteiten/projecten stedelijk onderwijsbeleid	1,433
Taalcursussen voor ouders	0,272
Bomen	0,174
Winkelstraten	0,492
Bovenwijkse voorzieningen Leidschenveen	0,412
Koppen Leyweg	2,444
Baggerwerkzaamheden	1,596
<b>Totaal</b>	<b>7,799</b>

Voor de beleidsreserves geldt dat voor een aantal onderwerpen bedragen vrijvallen, maar dat tegelijkertijd structureel geld beschikbaar is gesteld in het collegeakkoord. Dit is bijvoorbeeld het geval voor Onderwijs (€5 mln. structureel) en Bomen (€5 mln. structureel voor extra onderhoud openbare ruimte, waaronder voor bomen). Verder komt het grootste deel van de vrijval op beleidsreserves voor rekening van de reserves koppen Leyweg en baggerwerkzaamheden. Hieronder staat in het kort vermeld wat de consequenties van de vrijval zijn:

#### *Reserve Bomen*

De instelling van de reserve Bomen is gekoppeld aan de bomenverordening. In de verordening is bepaald dat bedragen in de reserve bomen worden gestort indien niet aan herplant plicht van bomen kan worden voldaan. De middelen worden daarna gebruikt ten behoeve van de herplant van bomen. Uit het DMO naar reserves komt naar voren dat, in tegenstelling tot de bepaling van de bomenverordening, incidenteel een bedrag kan vrijvallen, mede omdat hiervoor in de toekomst extra middelen voor beschikbaar komen. Ondanks de gedeeltelijke vrijval uit de reserve bomen gaat de herplant van bomen in Den Haag door. Het Aanvalsplan bomen gaat uit van een herplant van 4.400 bomen teneinde de achterstand in de herplant van bomen in te lopen. Uit het Concernbericht 2010 blijkt dat er tot en met juni 2010 3.486 bomen zijn herplant. De vorstperiode maakte dat in het afgelopen seizoen minder bomen konden worden herplant maar in het komende seizoen wordt de achterstand ingelopen. Bovendien is in het coalitieakkoord opgenomen dat er voor het onderhoud en de verbetering van parken €2,5 mln. beschikbaar is, dat verspreid over drie jaar wordt ingezet.

#### *Standbeelden Thorbecke en Juliana*

De reserve voor standbeelden van Thorbecke en Juliana is in 2008 ingesteld. Inmiddels is gebleken dat de kosten voor het realiseren van deze standbeelden opgevangen kan worden in de reguliere begroting, en derhalve kan deze reserve komen te vervallen. De voorbereidingen voor de vorming van de standbeelden zijn inmiddels gestart. De vrijval van deze reserve heeft dus geen consequenties voor de stad.

#### *Koppen Leyweg*

De doelstelling van deze reserve is het financieren van projecten in het Leyweg gebied. Momenteel zijn er geen concrete projecten aan te geven die voor financiering op deze reserve zijn aangewezen. Vrijval van deze reserve lijkt derhalve weinig consequenties te hebben voor de stad.

#### *Baggerwerkzaamheden*

Het vrijvallen van de reserve heeft tot gevolg dat de baggerkosten volledig uit de reguliere begroting Grachten en Vaarten moeten worden gedekt. Voor 2010 en verder wordt een aantal vervangingsprojecten voor walkanten meer gefaseerd uitgevoerd om dit op te kunnen vangen.

### **3. DMO bestemmingsreserves deel 2**

#### **3.1 Inleiding**

In het eerste deel van het onderzoek, dat in de raad is behandeld, is aangekondigd dat de expliciet langjarige reserves, de egalisatiereserves en de recessiereserves op dezelfde wijze als in deel 1 zullen worden geanalyseerd. Het resultaat van deze analyse komt in deze raadsmededeling aan de orde. Tevens is met behulp van de resultaten van deze analyse een voorstel opgenomen dat moet leiden tot een mogelijke vrijval van dertig miljoen euro.

Het totale saldo van de reserves per 31-12-2009 is als volgt opgebouwd (x €1.000):

	<b>Saldo per 31-12-2009</b>
Algemene reserve en Reserve Grondbedrijf	<b>130.681</b>
Dienstcompensatie-reserves	<b>18.119</b>
Activa-financiering	<b>205.682</b>
Egalisatie-reserves	<b>18.988</b>
Expliciet langjarige bestemmingsreserves	<b>590.202</b>
Recessie reserves	<b>43.559</b>
Overige bestemmingsreserves	<b>297.673</b>
<b>TOTAAL</b>	<b>1.304.904</b>

bron: Jaarrekening 2009

### 3.2 Opzet onderzoek

In totaal zijn er 68 reserves die onder de categorieën egalisatie, expliciet langjarig en recessie vallen. Daarnaast is er één reserve bij de dienst DSB die niet in het eerste deel is meegenomen omdat deze aan de recessie maatregelen is gerelateerd (saldo €4,3 mln.). Hiermee komt het totaal aantal onderzochte reserves op 69, met een saldo per 31-12-2009 van €657 mln. In het onderstaand overzicht is weergegeven hoe de verdeling van deze reserves is over de diensten.

		BRW	BSD	CTR	DSB	DSO	HCO	IDC	OCW	ROR	SZW	Totaal
Expliciet langjarige reserves	aantal	1	6	11	3	9	1	3	0	2	3	39
	saldo	€ 85	€ 15.365	€ 356.156	€ 8.492	€ 163.987	€ 1.000	€ 5.594	€ 0	€ 116	€ 39.410	€ 590.205
Egalisatiereserves	aantal			1				1	5			7
	saldo			€ 12.327				€ 5.000	€ 1.661			€ 18.988
Recessiereserves	aantal		1	1	8	5			4		4	23
	saldo		€ 1.979	€ 7.183	€ 15.054	€ 17.592			€ 1.740		€ 4.611	€ 48.159
Totaal	aantal	1	7	13	11	14	1	4	9	2	7	69
	saldo	€ 85	€ 17.344	€ 375.666	€ 23.546	€ 181.579	€ 1.000	€ 10.594	€ 3.401	€ 116	€ 44.021	€ 657.352

De opzet van het onderzoek is analoog aan de opzet van deel 1. Op basis van een format met benodigde informatie is aan de diensten uitgevraagd in hoeverre er op de reserves een bestuurlijke verplichting ligt en wat de mate van bestuurlijk commitment is.

Aan de hand van de ingevulde formats is een schematisch overzicht gemaakt (bijlage 1). In dit overzicht zijn drie relevante kolommen opgenomen:

- In hoeverre de reserve in aanmerking kan komen voor heroverweging:
  - ja → er is geen juridische verplichting;
  - nee → op het gehele bedrag rust een juridische verplichting;
  - deels → een deel van het bedrag is juridisch verplicht;
- Beschikbaar saldo: het bedrag waar geen juridische verplichting op rust
- Een categorisering van het item 'bestuurlijk commitment' in hoog-midden-laag.

Naast deze criteria is het ook mogelijk om de reserves te onderzoeken op looptijd. Hoe lang geleden is de reserve ingesteld en wat is er in die tijd gebeurd? Met name bij de reserves die in dit onderzoek zijn onderzocht is de duur echter van secundair belang. Egalisatiereserves hebben in principe een oneindige looptijd gezien hun karakter. Maar ook de bestemmingsreserves hebben vaak in hun aard een lange looptijd besloten. Zo is de reserve Vaststellingsprogramma ingesteld in 1998 en is sindsdien gebruikt als spaarreserve voor verschillende projecten ruimtelijke ordening. De duur van deze reserves is derhalve een minder valide criterium om te komen tot mogelijke vrijval, en is niet als zodanig in het onderzoek meegenomen.

### 3.3 Uitkomst analyse

Bij het analyseren van de tweede tranche reserves kwam naar voren dat er zes soorten reserves te onderscheiden zijn. De onderverdeling van de onderzochte reserves in deze categorieën is te vinden in bijlage 1.<sup>1</sup>

#### 1. risicoreserves (n=10, saldo €86,8 mln.)

Deze reserves zijn ingesteld om een buffer te vormen rond een beleidsonderdeel waar de gemeente in grote mate afhankelijk is van externe factoren. Met de buffer kunnen nadelen in de exploitatie op worden gevangen, zodat dit niet direct ten laste komt van de algemene- of dienstcompensatiereserves. De reserves worden gevoed uit voordelen op het beleidsonderdeel in enig jaar om in te zetten voor nadelen in toekomstige jaren. Voorbeelden van risicoreserves zijn de reserve WWB-I en de reserve deelneming aardwarmte. Kenmerkend voor een risicoreserve is dat er geen juridische verplichtingen zijn, en dat er eigenlijk altijd een collegebesluit ligt waarin het risico nader wordt toegelicht. Er is dus sprake van een hoog bestuurlijk commitment. In de paragraaf weerstandsvermogen van de programmabegroting wordt nader ingegaan op het risicomanagement van de college, waar deze reserves een onderdeel van uit maken.

#### 2. egalisereserves (n=2, saldo €17,3 mln.)

Volgens de verordening financieel beheer dienen egalisereserves om ongewenste schommelingen op te vangen in de tarieven die in rekening worden gebracht.

#### 3. arbeidsgerelateerde reserves (n=5, saldo €1,5 mln.)

Deze reserves zijn gevormd om financiële verplichtingen voor huidig personeel door arbeidsongeschiktheid, fpu- of andere personeelgebonden regelingen op te kunnen vangen. Juridische verplichtingen ontstaan door een daadwerkelijk beroep op de regelingen.

#### 4. cofinancieringsreserves (n=3, saldo €21,0 mln.)

Deze reserves zijn gevormd voor specifieke projecten waarbij voor het verkrijgen van middelen van derden een gemeentelijke bijdrage (cofinanciering) vereist is. De middelen in deze reserves zijn een combinatie van middelen uit de centrale reserve cofinanciering en verkregen middelen van derden. De reserves zijn door de relatie met middelen van derden vrijwel altijd volledig juridisch verplicht.

#### 5. bestemmingsreserves beschikbaar voor concrete projecten (n=37, saldo €268,2 mln.)

Dit zijn de echte bestemmingsreserves in dit onderzoek. Het doel van de reserves is gebonden aan specifieke, projecten. Hieronder vallen de recessiereserves, maar ook reserves gekoppeld aan langjarige projecten zoals Den Haag Zuid West.

#### 6. overige reserves (n=7, saldo €229,5 mln.)

Naast deze vijf categorieën is er nog een aantal reserves dat een zeer specifiek karakter heeft, en zich daardoor niet laat indelen. Zo is er de reserve Grote Projecten, maar ook de centrale reserves die dienen om incidentele middelen voor nieuw beleid aan de specifieke programma's toe te kunnen delen.

---

<sup>1</sup> NB. Gemeentelijke financieringsmiddelen die zijn opgenomen in het meerjaren investeringsplan zijn geen reserves en vallen daardoor buiten dit onderzoek (bijvoorbeeld onderwijshuisvesting, de kern gezond, projecten VCP etc.)

In de onderstaande tabel is per categorie aangegeven wat de juridische verplichtingen zijn, en hoe het bestuurlijk commitment is.

	Totaal	juridisch verplicht	niet juridisch verplicht, bestuurlijk commitment		
			hoog	midden	laag
risicoreserves	86.769	15.212	71.557		
egalisereserves	17.327		17.327		
arb. gerelateerde reserves	1.450	575	266	609	
cofinancieringsreserves	21.026	9.506	11.520		
bestemmingsreserves	268.176	35.077	229.176	3.908	15
overig	229.534	4.557	224.977		
<b>Eindtotaal</b>	<b>624.282</b>	<b>64.927</b>	<b>554.823</b>	<b>4.517</b>	<b>15</b>

Afgaande op de criteria gehanteerd in het collegeakkoord voor deel 1, komen de reserves met midden en laag commitment in aanmerking voor vrijval, in totaal €4,532 mln. Dit zijn de volgende vier reserves:

- Reserve World Heritage (midden, saldo €3,908 mln.). Het doel voor deze reserve is achterhaald, en derhalve kan de reserve grotendeels komen te vervallen. Een deel van deze reserve wordt nog in 2011 aangewend. Het resterende saldo van €3,9 mln. kan vrij komen te vallen;
- Reserve Calamiteitenfonds (laag, saldo €0,015 mln.). Deze reserve is ingesteld om in 2009 toegekende middelen in 2010 uit te keren. Dit uit zich in juridische verplichtingen. Het saldo waar geen juridische verplichtingen op rust kan vrijvallen.
- Reserve WAO (midden, saldo €0,609 mln.). In deze reserve wordt jaarlijks een bedrag gedoteerd, wat hoger is dan de jaarlijkse onttrekkingen, waardoor het saldo is opgelopen. Het doel voor deze reserve is actueel, maar het opgebouwde saldo kan vrijvallen. De toekomstige dotaties zijn voldoende om de geraamde kosten te dekken.

#### *Relatie met collegeakkoord*

In het collegeakkoord is in de financiële bijlage opgenomen dat uit de langlopende reserves een bedrag van €30 mln. vrij moet komen. De gehanteerde criteria, geen juridische verplichtingen en midden/laag bestuurlijk commitment, leveren derhalve onvoldoende vrijval op. Er zijn daarom aanvullende maatregelen nodig om te komen tot de gewenste vrijval. Deze worden hieronder behandeld.

#### **4. Overige vrijval**

Om te komen tot een totale vrijval van €30 mln. is het noodzakelijk om reserves te beschouwen die niet in dit onderzoek deel 2 zijn meegenomen. Door recente ontwikkelingen kan een aantal reserves en projecten nader worden bekeken, waardoor mogelijk middelen vrij kunnen vallen.

##### *Nadere analyse reserves deel 1 (€1,6 mln.)*

In het coalitieakkoord is opgenomen dat er €7,6 mln. uit het onderzoek deel 1 kan vrijvallen op basis van het criterium laag- of midden bestuurlijk commitment. Dit bedrag was gebaseerd op het in 2009 begrote saldo van de vrij te vallen reserves. Bij de jaarrekening 2009 is gebleken dat er voor deze reserves in 2009 minder is uitgegeven dan begroot. Hierdoor was het werkelijke saldo van deze reserves per 31-12-2009 niet €7,6 mln., maar €9,4 mln. Dit levert derhalve een extra voordeel van €1,8 mln. op.

##### *Vrijval als gevolg van niet doorgaan projecten*

###### Huis voor de Democratie. (€4,4 mln.)

Het Huis voor de Democratie wordt definitief niet gerealiseerd op de Kalvermarkt, maar wellicht wel op een alternatieve locatie. Den Haag had inzet van gemeentelijke middelen aan dit project gekoppeld aan de locatie Kalvermarkt. Omdat van deze locatie wordt afgeweken is een gemeentelijke bijdrage op dit moment niet meer aan de orde. Wel blijft de gemeente een positieve grondhouding hebben ten aanzien van de vorming van het HvdD, en zullen we de ontwikkelingen nauwlettend volgen.

Eventuele financiële consequenties zullen dan opnieuw worden overwogen. Voor dit moment betekent dit dat de hiervoor gereserveerde middelen kunnen komen te vervallen. Zoals aangegeven in de toelichting DMO deel 1 (bijlage 3) op de reserve Evenementen Topsporthal is hier €0,4 mln. voor het HvdD gereserveerd. Dit kan vrij komen te vallen. Tevens is voor het HvdD bij de begroting 2010 €4,0 mln. beschikbaar gesteld. Deze middelen staan inmiddels in de reserve Huis van de Democratie. Ook deze middelen kunnen vrij komen te vallen.

#### KJ Plein (€6,8 mln.)

In december 2009 heeft de gemeenteraad het masterplan Moerwijk vastgesteld. Bij de vaststelling van het masterplan werd ook duidelijk dat de feitelijke uitvoering nog een aantal jaren op zich laat wachten. Daarom werd besloten de in de reserve Grote Projecten gespaarde €10 mln. voor Knoop Moerwijk te gebruiken voor projecten die wel op korte termijn konden starten zodat optimaal van de beschikbare middelen gebruik kon worden gemaakt. Eén van de projecten waarvoor dit gold was het M-gebouw aan het KJ-plein waaraan €6,832 mln. beschikbaar was gesteld vanuit deze reserve. Nu het M-gebouw niet meer doorgaat kan de €6,832 mln. worden aangewezen als vrijval in het kader van het doelmatigheidsonderzoek bestemmingsreserves en aan te wenden voor actuele projecten uit het collegeakkoord. Dit betekent geenszins dat de ontwikkelingen rondom Knoop Moerwijk stil staan. Met het masterplan is wel een stevig raamwerk ontstaan voor ontwikkelingen die vanuit markt ontstaan. De gemeente stimuleert en faciliteert de particuliere ontwikkelingen in dit gebied. Een voorbeeld hiervan is het project De Banaan aan de Fruitweg.

#### *Overige mogelijke vrijval*

#### Ondertunneling OV Binckhorst (€11,4 mln.)

Gezien het belang dat in de gemeente Leidschendam-Voorburg wordt gehecht aan de archeologische waarden van het Forum Hadriani, is gebleken dat een HOV-tunnel voor lijn 1 richting de Binckhorst een onbegaanbare weg is. Er zijn in het AB Haaglanden besluiten genomen in het kader van netwerk Randstadrail conform een door de Raad aangenomen motie over een tramtracé in Binckhorst, dat een verbinding legt met station Voorburg. De realisatie van deze tramverbinding staat in relatie tot de (stedelijke) ontwikkeling van de Binckhorst. Bij de ruimtelijke inpassing van de RotterdamseBaan wordt er rekening mee gehouden. Omdat dit een ontwikkeling is op de (middel-) lange termijn kunnen de gereserveerde middelen nu vrijvallen. Wij stellen overigens voor dat er vanaf 2016 weer zal worden gespaard. In een separate brief zal het college de raad nader informeren over deze ontwikkelingen.

#### Voorziening Kiosk op het Plein (€0,3 mln.)

In 2010 is een voorziening opgenomen van €0,5 mln. voor eventuele risico's ten aanzien van een kiosk op het Plein. Door nieuwe ontwikkelingen is de gevormde voorziening overbodig geworden. Voor de administratieve afhandeling van deze zaak is nog €0,2 mln. benodigd. Het restant van €0,3 mln. kan vrijvallen.

#### Reserve aanpak van de recessie (€0,8 mln.)

In februari 2009 heeft het college maatregelen aangekondigd om de gevolgen van de recessie in Den Haag te verlichten. In het najaar van 2009 is hier een aanvulling op gekomen. Het betrof hier projecten die uitvoeringsgereed waren, zodat de economie direct een impuls zou krijgen. Op dit moment wordt in de laatste recessiemonitor in beeld gebracht in hoeverre deze middelen daadwerkelijk besteed zijn. Hierover wordt u bij concernbericht nader geïnformeerd. Uit de reserve 'aanpak van de recessie' (CT) kan nu al €0,8 mln. vervroegd vrijvallen omdat deze middelen niet meer tot besteding zullen komen. Binnenkort volgt een aparte rapportage over de uitputting van de recessiemiddelen.

Vrijval door laag- en midden commitment	€ 4,5 mln.
Extra vrijval DMO reserves deel 1	€ 1,8 mln.
Vrijval als gevolg van niet doorgaan HvdD	€ 4,4 mln.
Vrijval als gevolg van niet doorgaan KJ plein	€ 6,8 mln.
Vrijval Ondertunneling OV Binckhorst	€11,4 mln.
Vrijval voorziening Kiosk	€ 0,3 mln.
Vrijval reserve Aanpak van de recessie	€ 0,8 mln.

