

Ayblage F.B.!
Commissie verzocht
uw overleg te plannen
met de controle-commissie
Heeft plaats gevonden
op 4 okt

Notitie over de mogelijkheden tot inzet van de reserves

In de vergadering van de commissie bestuurlijke zaken en middelen van 22 juni 2016 is de nota reserves en voorzieningen 2016 aan de orde geweest.

De commissie heeft unaniem positief geadviseerd over de vaststelling van de nota door uw raad. Op basis hiervan heeft u de nota in uw vergadering van 5 juli 2016 vastgesteld. Door de leden van de commissie zijn n.a.v. de nota echter wel een aantal vragen gesteld over de mogelijkheden en onmogelijkheden van aanwending van reserves en voorzieningen. Alsmede over nut en noodzaak van het aantal reserves en voorzieningen en de benodigde omvang hiervan. Overeenkomstig de toezegging van wethouder Verbeek in de genoemde vergadering treft u hierbij een notitie waarin op deze vragen wordt ingegaan.

Algemeen

Reserves vormen het eigen vermogen van de gemeente. De algemene risico reserve daarbinnen vormt samen met de verplichte post onvoorzien het weerstandsvermogen van de gemeente. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om reserves in te stellen en op te heffen binnen de grenzen van de regelgeving, zoals opgenomen in het BBV. Op grond van het BBV besluit de gemeenteraad ook over de stortingen en/of onttrekkingen aan de reserves. De geraamde onttrekkingen en stortingen worden opgenomen in de begroting van enig jaar en worden met het vaststellen van de begroting door de gemeenteraad bekrachtigd.

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is in artikel 43 bepaald dat:

1. *In de balans worden de reserves onderscheiden naar:*
 - a. *de algemene reserve;*
 - b. *de bestemmingsreserves.*
2. *Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven*

In hoeverre binnen deze 2 categorieën een nadere onderverdeling wordt gemaakt, is de vrijheid van de gemeente(raad).

Het jaarlijkse jaarrekeningresultaat wordt verrekend met de algemene reserve. Zoals hiervoor al aangegeven vormt de algemene risico reserve samen met de post onvoorzien het weerstandsvermogen van de gemeente. Op deze reserves (en de post onvoorzien) liggen geen claims en ze worden uitsluitend aangesproken in het geval dat de begroting en eventuele bestemmingsreserves geen oplossing bieden voor een financiële tegenvaller. De omvang van het weerstandsvermogen dient voldoende te zijn om de gekwantificeerde risico's die de gemeente loopt (m.u.v. de gekwantificeerde risico's waarvoor een voorziening is gevormd) af te dekken, maar bij voorkeur is het weerstandsvermogen groter dan dat.

Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (2014)

De dertien toezichthouders maken gezamenlijk afspraken over de wijze waarop zij het toezicht invullen. Daarbij zijn de bestaande kaders binnen wet en regelgeving (zoals o.m. vastgelegd in de Provinciewet, de Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies {BBV}) leidend. In dit toezichtkader zijn de gezamenlijke afspraken vastgelegd. De toezichthouders kunnen daarnaast (jaarlijks) aanvullende onderzoeksthema's en of speerpunten vaststel-

len. Deze afspraken geven de ruimte aan waarbinnen financieel toezicht zich beweegt. De afspraken worden gemaakt om vooral de transparantie naar de gemeenten en provincies te bevorderen. Het is namelijk van belang dat helder is wat van elkaar verwacht wordt en wat een toezichthouder wel en niet doet.

Over de aanwending van het eigen vermogen (i.c. surplus binnen algemene reserve) staat in het toezichtkader het volgende

"Sommige gemeenten hebben de relatieve luxe van een goede vermogenspositie met een daarbij gunstig risicoprofiel. Voor deze gemeenten is het mogelijk om middelen uit de algemene reserve in te zetten ter verlichting van de exploitatie. Een correctie door de toezichthouder op het structurele begrotingsaldo kan bij juiste toepassing achterwege blijven. Welke criteria gelden hierbij? Inzet van de algemene reserve geldt alleen voor het deel dat geen deel uitmaakt van de benodigde weerstandscapaciteit die noodzakelijk is voor het afdekken van de geïnventariseerde risico's. De gemeente moet zelf aantonen welk deel van de algemene reserve niet nodig is om risico's af te dekken. Om te bepalen om welk deel het gaat, is een systeem van risicomanagement dat ook geïmplementeerd is in de organisatie een belangrijk hulpmiddel, zo niet een vereiste. De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is bij uitstek de aangewezen plek om de verkregen informatie in op te nemen. De toezichthouder toetst dit. Er geldt geen standaardnorm; er is sprake van maatwerk. Een gemeente die de risico's niet actueel en gekwantificeerd heeft, kan dus niet (onderbouwd) aantonen hoe groot het vrij besteedbare bedrag van de algemene reserve is. Deze gemeente kan dus geen middelen uit de algemene reserve inzetten ter verlichting van de exploitatie.

Inzet van de algemene reserve voor een periode van maximaal 4 jaar (= termijn begroting + meerjarenraming) - er mag geen sprake zijn van een opschuivend perspectief.

Bij de inzet van de algemene reserve als hier bedoeld, mag geen sprake zijn van een opschuivend structureel sluitend beeld in de laatste jaarschijf van de meerjarenraming. Met andere woorden er mag geen sprake zijn van opschuivende inzet van de algemene reserve. In de volgende begroting mag dus niet een nieuwe inzet van een deel van de algemene reserve gedurende de periode van het begrotingsjaar en de meerjarenraming ter verlichting van de exploitatie geraamd worden. Zou dit wel gebeuren dan wordt feitelijk de oorspronkelijk toegestane maximale periode van 4 jaar overschreden. De gemeente zal moeten onderbouwen dat na deze periode sprake zal zijn van een situatie dat geen noodzaak meer bestaat om middelen aan de algemene reserve te onttrekken om de begroting sluitend te maken; het alleen opnemen van een bezuinigingstaakstelling maakt dit niet aannemelijk. Bovenstaande inzet van de algemene reserve ter verlichting van de exploitatie kan zonder voorafgaande toestemming van de toezichthouder geraamd worden in de (meerjaren)ramingen. Een afzonderlijk raadsbesluit hiertoe - naast het vaststellen van de begroting waarin dit is opgenomen - is voor de transparantie echter wel gewenst.

Inzet van de algemene reserve voor een periode langer dan 4 jaar.

In bijzondere gevallen mag inzet van de algemene reserve langer duren dan 4 jaar. - Afzonderlijk raadsbesluit. Tot een inzet van de algemene reserve ter verlichting van de exploitatie voor een periode langer dan die van het begrotingsjaar en de meerjarenraming moet afzonderlijk besloten worden door de raad. Dit geschiedt voorafgaand aan het 1e jaar van inzet van de algemene reserve. Dit besluit mag onderdeel uitmaken van het vaststellingsbesluit van de begroting. Bij het besluit wordt tenminste aangegeven: de reden van de inzet van de algemene reserve; voor hoeveel jaar de algemene reserve ingezet wordt; voor welk totaalbedrag de algemene reserve ingezet wordt. Het totaalbedrag moet bij aanvang van de inzet vrij besteedbaar aanwezig zijn in de algemene reserve. - Afbouw van de ingezette middelen, zodanig dat aan het einde van de periode zoals vastgelegd structurele middelen zijn gevonden om de wegvallende inzet te compenseren (wet van de communicerende vaten). Hiermee wordt bedoeld, dat er aan het einde van de periode andere structurele dekkingsmiddelen voorzien moeten zijn ter compensatie van de wegvallende inzet van

de algemene reserve. Deze andere dekkingsmiddelen worden zoveel mogelijk al aangegeven bij het afzonderlijke raadsbesluit. De wegvallende inzet van de algemene reserve moet binnen de vastgelegde periode wel inzichtelijk gemaakt en toegelicht worden in de meerjarenraming (uiterlijk 4 jaar voor het beëindigen van de inzet). Uitgangspunt is een geleidelijke afbouw van de inzet van de reservemiddelen gedurende de aangegeven periode. Aan het einde van de periode moeten namelijk compenserende structurele dekkingsmiddelen voorhanden zijn. Maatwerkafspraken zullen hierin veelal leidend zijn.

Situatie Brielle

Samenvatting reserves per 1 januari 2017 (conform concept-begroting 2017-2020)

Omschrijving	Geraamd saldo per 1 januari 2017	Laatste jaar beschikking	opmerkingen
Algemene reserves			
Algemene reserve	37.791.015	onbepaald	
Algemene risico reserve	5.200.000	onbepaald	
Algemene reserve grondexploitatie	732.068	onbepaald	
subtotaal	43.723.083		
Bestemmingsreserves			
<i>Reserves ter dekking van kapitaal-lasten ¹</i>			
Sportpark Geuzenpark	13.109.075	laatste jaar afschrijving	
Mfa Vierpolders	4.916.552	laatste jaar afschrijving	
Kap.lasten ivs maatsch. nut t/m 2005	1.841.858	laatste jaar afschrijving	
Kap.lasten ivs economisch nut t/m 2005	11.626.818	laatste jaar afschrijving	
Kap.lasten ivs maatsch. nut vanaf 2006	2.664.816	laatste jaar afschrijving	
Kap.lasten toekomstige .inv.maatsch. nut	2.781.201	laatste jaar afschrijving	
Huisvesting onderwijs	22.290.507	laatste jaar afschrijving	
subtotaal	59.230.827		
<i>Reserves onderhoud</i>			
Onderhoud wegen	4.018.173	2025	
Toekomstig onderhoud plas van Heenvliet	207.868	afhankelijk van moment van overdracht aan gemeente	
Groot onderhoud/renovatie sport-complexen	1.306.613	2032	

¹ Het kan zijn dat er is sprake van een investering waarvoor incidenteel dekking beschikbaar is, maar het BBV schrijft voor dat de lasten van de investering structureel - via activering van de investering - in de begroting moeten worden opgenomen. Dit zijn de zogeheten investeringen met economisch nut. Voor de zgn. investeringen met maatschappelijk nut hadden de gemeenten tot 2017 de keuze om deze al dan niet te activeren. Na de wijziging van het BBV is activeren van deze investeringen (vanaf een door de gemeente vast te stellen ondergrens) ook verplicht.

De jaarlijkse afschrijvingslasten vermeerderd met de berekende rente van de desbetreffende investering worden dan "gematched" met een onttrekking aan de dekkingsreserve. Deze reserves kennen veelal een langere looptijd, aangezien ook de kapitaal-lasten van de investering een lange looptijd kennen. Het moment dat de investering volledig is afgeschreven is tevens het moment dat de reserve - voor dat onderdeel - op 0 uitkomt.

Omschrijving	Geraamd saldo per 1 januari 2017	Laatste jaar beschikking	opmerkingen
Renovatie/onderhoud openbaar groen	1.595.669	2025	
subtotaal	7.128.323		
<i>Egalisatie reserves</i>			
Baggeren	117.053	onbepaald	
Egalisatie rioolrecht	1.070.456	onbepaald	
Reserve afvalstoffenheffing	2.276.410	onbepaald	
Egalisatiereserve bouwleges	397.047	onbepaald	
Egalisatiereserve sociale zorg	957.248	2017	
subtotaal	4.818.214		
<i>Overige bestemmingsreserves</i>			
Beleg 10	7.994.961	2024	
Fonds sportstimulering	85.053	wordt niet meer gevoed	
Aankoop kunstwerken	0		
Expl. reserve museum	657.081		
Waardeoverdracht politieke ambtsdragers	391.230	onbepaald	
ICT	869.584	2024	
Brielse Zoom Noord	533.695	Subsidie Stadsregio met uitgaveverplichting	
subtotaal	10.531.604		
Totaal	125.432.051		

Toelichting:

Reserves ter dekking van kapitaallasten

In het verleden is voor een groot aantal investeringen besloten om ten laste van de algemene reserve een bestemmingsreserve te vormen ter dekking van de kapitaallasten. Hierdoor vindt er per saldo geen belasting van de jaarlijkse exploitatie plaats.

Uit het bovenstaande overzicht blijkt dat van bijna € 126 miljoen aan reserves per 1 januari 2017 ca. 47% bestaat uit dergelijke reserves. In 2017 wordt een bedrag van afgerond € 5,7 miljoen aan kapitaallasten gedekt uit deze reserves. Het wijzigen van de bestemming van deze reserves of het opheffen hiervan heeft dus direct budgettaire consequenties omdat kapitaallasten dan ten laste komen van de "normale" exploitatie.

De grootste reserve in dit kader is de reserve onderwijshuisvesting. Het doel van deze reserve is om de exploitatielasten tot het einde van de afschrijvingstermijn van de onderscheidende schoolgebouwen te dekken. In de programmabegroting is bij de paragraaf "Uiteenzetting financiële positie" aangegeven welke dotaties er hebben plaatsgevonden en nog jaarlijks structureel plaatsvinden aan deze reserve. Hieruit blijkt dat de reserve op dit moment nog niet op het peil is waarbij alle lasten tot het einde van de afschrijvingstermijnen kunnen worden gedekt. Met name de opbrengsten van de vrijgekomen schoollocaties (via de grondexploitatie) vormen hierin de onzekere factor. Voor 2017 is een onttrekking aan deze reserve voorzien van € 3,7 miljoen. De investeringen waarvan de rente en afschrijving moeten worden gedekt heeft per 1 januari 2017 een boekwaarde van ruim € 46 miljoen (hiervan heeft meer dan helft betrekking op het Maerlant College).

Reserves onderhoud

Deze reserves zijn ingesteld om toekomstige onderhoudsuitgaven (gedeeltelijk) te dekken. De onderhoudskosten worden geraamd op de lopende begroting en onder de baten wordt een onttrek-

king aan de reserve geraamd die de geraamde kosten (gedeeltelijk) dekt. De reserves onderhoud groen en wegen zijn op termijn niet toereikend om de kosten te dekken. Rond 2025 zal op andere dekking moeten worden gevonden voor het bedrag momenteel jaarlijks aan deze reserves wordt onttrokken. Voor de reserve groot onderhoud/renovatie sportcomplexen geldt dat deze t/m 2032 dekking biedt voor investeringen van alle basisbuitensportverenigingen. Opheffen van deze reserves betekent een zwaardere belasting van de reguliere exploitatie.

Egalisatie reserves

Deze reserves hebben tot het egaliseren van tarieven teneinde grote jaarlijkse schommelingen te voorkomen hetzij het egaliseren van lasten of baten die in de tijd sterk fluctueren. Opheffen van dergelijke reserves zal dus leiden tot fluctueren tarieven c.q. jaarlijkse (grote) afwijkingen in de begroting als gevolg van de schommelingen in de baten en lasten in de opeenvolgende jaren.

Overige bestemmingsreserves

Bij de overige reserve is met name de reserve beleg10 van belang. Naar de huidige inzichten kan tot ongeveer 2023 jaarlijks een bedrag van € 1.250.000 worden onttrokken tot het sluitend maken van de begroting. Dit betekent dat bij ongewijzigde omstandigheden de gemeente bij het opstellen van de begroting 2021-2024 geconfronteerd wordt met een niet sluitende begroting in het laatste jaar van de meerjarenraming.

Algemene reserves

Een algemene reserve is in beginsel een reserve zonder specifiek benoemd bestedingsdoel en bedoeld als buffer om onverwachte tegenvallers en fluctuaties in de exploitatie te kunnen opvangen. Uit de paragraaf weerstandvermogen blijkt dat de algemene reserves toereikend zijn om de daar geïnventariseerde incidentele risico's en tegenvallers te dekken. Structurele problemen zullen uiteindelijk moeten worden opgelost door het vinden van structurele dekking binnen de lopende begroting. Hierbij kan de vorming van een bestemmingsreserve die bijv. kapitaallasten van een investering dekt ook als structureel worden aangemerkt.

Door het vormen van bestemmingsreserves ten laste van de algemene reserve zal deze uiteraard verder dalen. Er bestaat geen norm die bepaald wat het minimumniveau van deze reserve moet zijn. Zoals hiervoor aangegeven zal de toezichthouder bij het toetsen van een begroting o.a. kijken naar het de verhouding weerstandvermogen en risico's. Bij gelijkblijvende risico's is de ingestelde algemene risicoreserve van € 5,2 miljoen toereikend voor het opvangen van de thans bekende incidentele risico's of tegenvallers. Structurele risico's en tegenvallers die nu nog al dan niet gedeeltelijk uit de algemene reserve kunnen worden opgevangen zullen bij een minimalisering van de omvang van de algemene reserve voor problemen kunnen zorgen.

Rekening houdend met de voorgestelde aanvullende beschikkingen in 2017 zal het verloop van de algemene reserve de komende jaren naar verwachting als volgt zijn:

Algemene reserve

Stand per 1 januari 2017 (conform begroting 2017-2020)	37.791.015
<i>Mutaties 2017:</i>	
Vorming reserve dekking gevolgen wijziging BBV m.b.t. grondexploitatie	-2.750.000
Vorming reserve dekking kapitaallasten cultuurhuis	-1.237.500
Storting in de reserve onderhoud openbaar groen ter dekking hogere kosten	-1.853.000
Dekking tekort begroting 2017-2020	-966.750
Storting in de reserve onderwijshuisvesting	-2.300.000
Project- en frictiekosten AFO	-143.000
saldo 1-1-2018	28.540.765

Mutaties 2018

Storting in de reserve onderwijshuisvesting	-2.300.000
Project- en frictiekosten AFO	-355.000
saldo 1-1-2019	25.885.765

Mutaties 2019

Storting in de reserve onderwijshuisvesting	-2.300.000
saldo 1-1-2020	23.585.765

Mutaties 2020

Storting in de reserve onderwijshuisvesting	-2.300.000
saldo 1-1-2021	21.285.765