Raadsvergadering
16 maart 2021

GEMEENTE WESTLAND

	BEHANDELD DOOR
afdeling/team	BV/FC
documentnr	21-0054866

VOORBLAD RAAD

ONDERWERP EN BEHANDELING		
onderwerp	Voorstel tot vaststelling van de beleidsnota Reserves en Voorzieningen 2021 en de nota Reserves en Voorzieningen 2016 gelijktijdig in te trekken	
vertrouwelijk	*Nee*	
portefeuillehouder	Wethouder Van der Stee, B.P.M.	
bijlage(n)	Voorstel: Voorstel_54665.docx Beleidsnota reserves en voorzieningen 2021 def (21-0051910)	
agendapunt	10.	
publiceren	Nee	

BESLISPUNTEN (RAAD)

1. De beleidsnota "Reserves en Voorzieningen" 2021 vast te stellen en de nota "Reserves en Voorzieningen" 2016 gelijktijdig in te trekken.

ARGUMENTEN EN RISICO'S (RAAD)

- Op basis van ervaringen in de bestuurlijke praktijk en inbreng van de raad de afgelopen jaren, zijn verschillende onderwerpen geïnventariseerd waarvan het wenselijk is dat deze in een wijziging van de Nota R&V worden meegenomen.

ALG 006

GEMEENTE WESTLAND

RAAD
16 MAART 2021
GEMEENTE WESTLAND

RAADSVOORSTEL

ONDERWERP

Herziening Beleidsnota Reserves en Voorzieningen 2016

AANLEIDING

De financiële verordening Westland 2019 bepaalt in artikel 13 dat het college de raad – indien daartoe aanleiding is – een nota reserves en voorzieningen (hierna nota R&V) aanbiedt en dat deze nota door de raad wordt vastgesteld. Dat is nu het geval.
Dit voorstel betreft een wijziging van de Nota R&V. Deze wijziging hangt samen met een voorstel tot wijziging van de Financiële Verordening en wordt waar van toepassing in samenhang met elkaar toegelicht.

DOELSTELLING

Geactualiseerde financiële regelgeving waarin de met elkaar samenhangende wijzigingen op een eenduidige en consistente wijze zijn verwerkt.

ARGUMENTATIE

I. Wenselijke aanpassingen Beleidsnota Reserves en Voorzieningen 2016 (Nota R&V)

Op basis van onze ervaringen in de bestuurlijke praktijk en de inbreng van uw raad de afgelopen jaren hebben wij verschillende onderwerpen geïnventariseerd waarvan wij het wenselijk achten dat deze nader werden verkend en zonodig in een wijziging van de Nota R&V worden meegenomen. Het betreft de volgende onderwerpen:

1. Aantal reserves (aspect transparantie)
2. Werkwijze met bestedingsplannen (al of niet volledig > in stand houden reserves ja/nee?)
3. Autorisatie mutaties en actualiseren bestedingsplannen (al of niet via P&C–documenten)
4. Open-einde-regelingen: tussentijds rapporteren over afwijkingen
5. Werkwijze berekening beschikbaar weerstandsvermogen > relatie algemene reserve en reserve versterking financiële soliditeit
6. Rente over reserves
7. Periodiciteit aanpassing Nota R&V

Voor het deel Voorzieningen uit de Nota R&V geldt dat er geen aanleiding is om daarin wijzigingen aan te brengen. In verband daarmee stellen wij voor om de voorzieningen in het verdere traject buiten beeld te laten.

Ad. 1 Aantal reserves

De gemeente beschikt volgens de begroting 2021 (blz. 170) – naast de algemene reserve ter grootte van € 20,3 mln. – over 40 bestemmingsreserves met een totaal vermogen van € 175,6 mln. In combinatie met het gegeven dat een aantal van deze reserves al meerdere jaren bestaat, sommige (8 in totaal) op saldo nul staan, stellen wij een beperking van het aantal reserves voor. Dit zal naar verwachting bijdragen aan het vergroten van de transparantie rond het werken met reserves. Een beperking van het aantal reserves kan op verschillende manieren vorm krijgen:

a. Opheffen van bestaande reserves waarvoor de handhavingsurgentie ontbreekt;
b. Combineren van bestaande reserves met bestedingsdoelen die in elkaars verlengde liggen;

c. Instellen van een hoger minimumbedrag voor nieuw te vormen reserves.

Ad. 1a. en 1b.
Op verschillende momenten in de reguliere P&C-cyclus (begroting, 1e actualisatie en jaarrekening) wordt aandacht besteed aan de reserves en de achterliggende bestedingsplannen. In verband daarmee zijn wij de afgelopen maanden per reserve nut, noodzaak, het (ontbreken van een onderliggend) bestedingsplan en de mogelijkheid tot opheffing nagegaan. De insteek van deze actie vormde in beginsel het vergroten van de transparantie van de gemeentelijke reservepositie. Een en ander was niet gericht op het genereren van aanvullende (incidentele) dekkingsmiddelen (hoewel dat natuurlijk daarvan wel een 'bijkomend resultaat' kon zijn) Dit onderzoek heeft het volgende resultaat opgeleverd:

1. Reserves die naar onze mening per 1 januari 2021 kunnen worden opgeheven:

a. Bestemmingsreserve Greenport	€	94.000
b. Reserve exploitatiekosten zwembad De Waterman		leeg
c. Reserve stimuleringsregeling duurzame energie		leeg
d. Reserve garantielonen (fusie)	€	157.000
e. Blijversleningen (bedrag jaarlijks in exploitatie ramen)	€	114.000
f. Provisie Garantstelling (overboeken naar reserve Volkshuisvesting)	€	1.775.000
g. Noodfonds huisvesting primair onderwijs		leeg
h. Bruggen van Hoogheemraadschap Delfland		leeg
i. Reserve Egalisatie beheerplannen	€	10.479

2. Reserves die naar onze mening per 1 januari 2022 en 1 januari 2023 kunnen worden opgeheven:

a. Reserve Sportaccommodaties (bestedingsplan t/m 2021)		leeg
b. Duurzaamheidsfonds (bestedingsplan t/m 2021)		leeg
c. Reserve Egalisatie vastgoed (bestedingsplan t/m 2021)	€	12.680
d. Reserve Wegen (bestedingsplan t/m 2022)		leeg
e. Reserve Nieuwbouw gemeentewerf (bestedingsplan t/m 2022)		leeg

Daarnaast kan worden overwogen om de volgende reserves samen te voegen:
- Starters-/blijversleningen (tav de blijversleningen zijn dus 2 opties mogelijk: opheffen (zie hiervoor) of samenvoegen);
- Reserve dekking investeringen maatschappelijk nut met reserve dekking investering economisch nut (zijn qua technische verwerking identiek aan elkaar, maar worden in de Tabel afschrijvingstermijnen voor investeringen in de Financiële verordening wel apart onderscheiden. Ook in het BBV worden de investeringen op deze wijze onderscheiden)

Daarnaast beschikt de gemeente over reserves die worden aangehouden om een risico af te dekken. In principe is hier sprake van oneigenlijk gebruik van het doel waarvoor een reserve wordt ingesteld. De financiële impact van risico's horen, wanneer zij optreden, primair te worden gedekt via het weerstandsvermogen (= Algemene Reserve en een vast deel van de Reserve Fin. Soliditeit). De risico's die door deze reserves worden gedekt horen thuis in het risicoregister in combinatie met afdekking via het weerstandsvermogen.

Resumerend stellen wij voor:
1. De reserves genoemd onder de nummers 1a t/m 1i met ingang van 1 januari 2021 op te

heffen bij de Jaarrekening 2020;
2. De reserves genoemd onder de nummers 2a t/m 2c op te heffen met ingang van 1 januari 2022 en de reserves met nummers 2d t/m 2e met ingang van 1 januari 2023;
3. Gelet op het feit dat met voorstel 1 de Blijverslening vervalt en in de regelgeving (BBV en de Financiële verordening) de investeringen met economisch en maatschappelijk nut, van elkaar worden onderscheiden, (op dit moment) geen reserves samen te voegen;
4. Na te gaan welke reserves primair zijn ingesteld om risico's af te dekken, en te bezien of deze bij de Jaarrekening 2020 kunnen worden opgeheven. Deze risico's worden daarna meegenomen in de periodieke risico-inventarisaties in combinatie met afdekking via het weerstandsvermogen. De middelen die met opheffing van deze reserves vrijvallen, kunnen aan de Algemene Reserve worden toegevoegd.

Ad. 1c.
In de huidige Financiële verordening (artikel 13, lid 3) en de huidige nota R+V (op blz. 12) is vastgelegd dat een bestemmingsreserve bij instelling een minimale omvang heeft van € 100.000. Overwogen zou kunnen worden om deze ondergrens op te trekken naar € 250.000,-, zodat er minder snel nieuwe reserves in het leven geroepen kunnen worden. De gemeente Westland kent nu 40 bestemmingsreserves. Indicatief kan het volgende worden vastgesteld voor deze 40 reserves:

- In de begroting 2021 hadden 22 van deze 40 reserves een geraamde stand < € 500.000
- In de begroting 2021 hadden 18 van deze 40 reserves een geraamde stand < € 250.000

Het optrekken van de ondergrens zou er overigens wel toe leiden dat een egalisatiereserve als De Waterman en een revolverend fonds als Blijversleningen naar alle waarschijnlijkheid in de toekomst niet meer kunnen worden ingesteld.
Om die mogelijkheid toch (beperkt) open te houden wordt voorgesteld om in de nota R&V / Fin. verordening een uitzonderingsbepaling op te nemen waarin het raad mogelijk wordt gemaakt om bij wijze van uitzondering op een goed beargumenteerd collegevoorstel, van de algemene lijn te kunnen afwijken en zodoende goedkeuring te kunnen geven aan het instellen van een reserve lager dan € 250.000.

Voorstellen:
- In de Financiële verordening (artikel 13, lid 3) en de huidige nota R+V (op blz. 12) het bedrag dat een bestemmingsreserve bij instelling minimaal dient te bedragen bepalen op € 250.000,-;
- In de Financiële verordening aan artikel 13, een lid 4 toevoegen met de strekking dat van de algemene lijn in artikel 13, lid 3 (minimum bedrag € 250.000,-) kan worden afgeweken als de raad een goed beargumenteerd collegevoorstel ontvangt om een reserve lager dan € 250.000,- in te stellen. Eenzelfde bepaling wordt ook aan de tekst op blz. 12, van de nota R&V toegevoegd. Tijdens de uitvoering moet ervoor worden gewaakt dat de uitzondering niet de regel wordt.

Ad. 2 Werkwijze met bestedingsplannen
Op grond van de huidige Westlandse regelgeving dient onder een reserve een actueel en volledig bestedingsplan te liggen. Als gevolg van deze voorwaarde bevat het hoofdstuk R+V van de begroting jaarlijks een onderverdeling van de reserves naar status van het bestedingsplan. In het bestuurlijk proces leidt dit vervolgens bij P&C-documenten (met name in de begroting) tot voorstellen om een aantal reserves in stand te houden ondanks dat er geen sprake is van een volledig bestedingsplan. Gelet op regelmatig terugkerende bestuurlijke vragen hierover lijkt dit een onvoldoende doorzichtige werkwijze.

Kernpunten in de huidige Nota R+V van de gemeente Westland voor het instellen en opheffen van reserves zijn de volgende bepalingen:

Instellen

a. Een bestemmingsreserve heeft bij aanvang een minimale omvang van € 100.000.
b. Het instellen van een reserve of voorziening gaat vergezeld van een bestedingsplan waarin een beschrijving van de activiteiten, geschatte kosten en jaar van uitvoering is opgenomen.

Opheffen

c. Wanneer het doel van de reserve vervalt, wordt de reserve opgeheven.
d. Opheffing vindt ook plaats als er geen volledig bestedingsplan is.
e. Uitzondering hierop vormen de reserves die samenhangen met een open einde-regeling of een zogenaamd gesloten circuit.

Om te voorkomen dat hetgeen onder punt d is gesteld daadwerkelijk gebeurt, bevatten de P&C documenten voorstellen om een aantal reserves in stand te houden ondanks dat er geen sprake is van een volledig bestedingsplan. Omdat deze voorstellen in de regel verder niet inhoudelijk zijn toegelicht, ligt daarin waarschijnlijk de oorzaak voor het ontstaan van gevoel van ondoorzichtigheid. Dit sentiment kan worden voorkomen door in het vervolg in de P&C documenten per reserve waar geen bestedingsplan onder ligt, nader toe te lichten wat de reden is waarom er geen bestedingsplan is en of dat al dan niet nog kan worden verwacht. Zo kan uw raad meer op grond van inhoudelijke argumenten besluiten tot instandhouding / opheffing van deze reserves. Overigens kan het soms vanwege politiek-bestuurlijke redenen gewenst zijn om middelen ergens voor te reserveren (als politiek signaal of 'spaarpotje'), zonder dat er direct een bestedingsplan onder ligt omdat het bestedingsdoel verder weg in de tijd ligt. Voor dit soort reserves geldt dan een ander bijzonder regime (zie nota R&V, punt 3.5, blz. 14).

Voorstellen:

- In de nota R&V onder punt 3.5 Opheffen reserve een bepaling opnemen dat in de P&C documenten (in het bijzonder in de jaarrekening) per reserve waar geen bestedingsplan onder ligt, maar dat wel werd verwacht, nader wordt toegelicht wat daarvan de reden is en wanneer dat alsnog kan worden verwacht.

- In de nota R&V onder punt 3.5 Opheffen reserve, in het blauw gearceerde kader de derde bullet uitbreiden met de tekst: "Uitzondering hierop vormen de reserves die samenhangen met een open einde-regeling of een zogenaamd gesloten circuit alsmede die reserves waarvoor een ander bijzonder regime geldt".

- Dezelfde tekst als hiervoor wordt ook toegevoegd in de nota R&V onder punt 3.4 Onderbouwing reserves en voorziening achter de 1e alinea van dat punt en als 2e bullet van het blauw gearceerde kader van punt 3.4.

- In bijlage 1: Voorblad voorstel instelling reserve of voorziening, van de nota R&V wordt aan de omschrijving van het laatste blokje toegevoegd: "... of reden waarom deze reserve valt onder de uitzondering voor het niet hebben van een bestedingsplan".

Ad. 3 Autorisatie reservemutaties en actualiseren bestedingsplannen
Het actualiseren van bestedingsplannen en het budgettair verwerken van de hieruit voortvloeiende mutaties maken deel uit van het proces opstellen begroting (bij voorkeur) en 1e Actualisatie in het kader van de P&C cyclus. Uit collegevragen kan worden afgeleid dat dit proces meer duidelijkheid behoeft. In het proces dat leidt tot het opstellen van de 1e Actualisatie en de begroting zal daartoe een 2-tal momenten worden ingebouwd waarin tussen de portefeuille-/budgethouders de stand van de reserves die zij beheren wordt besproken en de voorstellen tot wijziging van de bestedingsplannen van de reserves worden afgestemd.

Ad. 4 Open-einde-regelingen: tussentijds rapporteren over afwijkingen
In het controleprotocol en, meer in het bijzonder, in de bijlage met het normenkader voor de begrotingsrechtmatigheid is vastgelegd dat kostenoverschrijdingen bij open-einde-(subsidie) regelingen wel onrechtmatig zijn maar niet meetellen voor het oordeel van de accountant. Vaak blijkt immers vanwege dit open-einde karakter een (niet eerder geconstateerde) overschrijding bij het opmaken van de jaarrekening.
Het vorenstaande betekent echter niet dat er geen noodzaak bestaat (al was het alleen maar vanwege de actieve informatieplicht van het college) om ten tijde van de tussentijdse rapportages reeds bekende of bekend te veronderstellen aanpassingen te ramen van budgetten voor open-einde-regelingen met inbegrip van mogelijk noodzakelijke mutaties in de bestemmingsreserves die bij deze regelingen horen.
Aangezien dit niet expliciet uit de van toepassing zijn regelgeving blijkt, stelt het college voor om in de geactualiseerde nota R&V bij punt 4.1: "Toevoeging en aanwending reserves", een verduidelijkende passage op te nemen over de budgettaire spelregels bij deze soort van reserves.

Voorstel:
In de nota R&V bij punt 4.1: "Toevoeging en aanwending reserves" achter alinea: "Als aanvullend beleid wordt .....met de betreffende bestemmingsreserve." , een nieuwe alinea toe te voegen die als volgt luidt:
"Overigens blijft voor dit type reserves onverkort de regel gelden dat afwijkingen (positief dan wel negatief) > € 50.000,-, voorzover op dat moment bekend, bij de 1e Actualisatie en ProRap moeten worden gemeld en toegelicht".

Ad. 5 Werkwijze berekening beschikbaar weerstandsvermogen > relatie algemene reserve en reserve Versterking financiële soliditeit
Tot op heden geldt als beleidslijn voor de berekening van de weerstandsratio dat de beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente bestaat uit de algemene reserve, de post Onvoorzien en – voor zover deze niet toereikend is – uit een geoormerkt deel van de reserve Versterking financiele soliditeit. Omdat er gestuurd wordt op een weerstandsratio van 1.0, beweegt dit geoormerkt deel jaarlijks mee met de bewegingen van de benodigde weerstandscapaciteit. Wij doen jaarlijks bij de 1e Actualisatie aan de raad een voorstel om het geoormerkte deel zodanig aan te passen dat de weerstandsratio op 1.0 uitkomt.

Deze werkwijze roept soms bestuurlijke vragen op. In verband hiermee hebben wij in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting 2021 (blz. 96) aangekondigd, dat wij voornemens zijn om een voorstel te doen om op een andere wijze om te gaan met berekening van de gemeentelijke weerstandscapaciteit.
Er bestaat geen bezwaar (ook niet vanuit wet- en regelgeving) om een vast deel van de soliditeitsreserve aan te merken als beschikbare weerstandscapaciteit.

Er zijn wel redenen om niet de gehele soliditeitsreserve als weerstandscapaciteit aan te merken:

- De rente over de soliditeitsreserve wordt in zijn geheel ten gunste van de exploitatie gebracht. De reserve is daardoor dus feitelijk niet vrij besteedbaar;
- In het geval de gehele soliditeitsreserve als weerstandscapaciteit wordt aangemerkt, dan zou de weerstandsratio in dat geval 3.77 bedragen (zie begroting 2021, blz. 96). Het is de vraag of een ratio van 3,77 wel helemaal recht doet aan het werkelijke weerstandsvermogen, daarbij rekening houdend met een aantal andere ratio's uit de paragraaf weerstandsvermogen (bijv. terzake de schuldpositie).

Zoals gesteld, is het wel goed verdedigbaar een vast deel van de soliditeitsreserve mee te tellen als weerstandscapaciteit. Dat zal een getrouwer beeld geven van het werkelijke weerstandsvermogen van de gemeente, hoewel een ratio van bottom-line 1.0 het uitgangspunt blijft. Met het oormerken van een vast deel van de soliditeitsreserve wordt ook voorkomen dat als gevolg van een (tijdelijke) toe-, of afname van het risicoprofiel, het te oormerken bedrag in de reserve Financiële Soliditeit steeds moet worden aangepast en daarvoor telkens aan de raad een voorstel te doen.
Om te komen tot bepaling van de omvang van het vaste deel van de soliditeitsreserve dat dient als weerstandscapaciteit, is het relevant om onder meer de cijfers van de afgelopen jaren betreffende de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit in ogenschouw te nemen.

Overzicht benodigde versus beschikbare weerstandscapaciteit

Omschrijving	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
bedragen x € 1 mln.								
Benodigde weerstandscapaciteit*	37,8	32,8	28,4	29,5	28,3	28,3	28,3	28,3
Beschikbare weerstandscapaciteit = Alg. Res. + Onvoorzien (excl. Res. Fin.Soliditeit)	15,2	22,1	29,9	24,6	19,9	19,0	18,0	18,0
Geoormerkt deel Reserve Fin. Soliditeit	22,6	10,7	-	4,9	8,4	9,3	10,3	10,3
Geraamde Weerstandsratio:	1,0	1,0	1,05	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

*De benodigde weerstandscapaciteit is vanaf 2022 gefixeerd op het niveau 2021 aangezien dit in de betreffende jaren t.z.t. nog afzonderlijk moet worden becijferd. De beschikbare weerstandscapaciteit t/m 2024 (= Algemene Reserve + Onvoorzien) geeft wel een reëel beeld (zie blz. 170, begroting 2021). Op basis van deze cijfers wordt indicatief het bedrag duidelijk dat als weerstandscapaciteit in de Reserve Financiële soliditeit moet worden geoormerkt om op een weerstandsratio van 1,0 uit te komen.
Aangezien wij verwachten dat financiële risico's voor veel gemeenten de komende jaren niet minder worden, maar eerder meer, denk o.a. aan de gevolgen van de herijking gemeentefonds, de financiële tekorten in het sociaal domein en de gevolgen uit de coronacrisis, lijkt het verstandig om een hoger vast bedrag dan thans becijferd, als weerstandscapaciteit in de Reserve Financiële soliditeit te oormerken.
In verband daarmee stellen wij voor om structureel in de Reserve Financiële soliditeit een vast bedrag van € 21,7 miljoen te oormerken als weerstandscapaciteit (bovenop de Algemene reserve en de post Onvoorzien die daar integraal al voor beschikbaar zijn).
Uit het onderstaande overzicht blijkt het positieve effect daarvan op de weerstandsratio die van

1,0 muteert naar ruim 1,4 in 2022 en precies 1,4 vanaf 2023. De weerstandsratio valt daarmee mooi binnen Categorie C van de algemeen geaccepteerde norm voor het weerstandsvermogen waarbij de bandbreedte 1,0 – 1,4 als voldoende wordt gekwalificeerd (zie begroting 2021, blz. 96).

Overzicht benodigde versus beschikbare weerstandscapaciteit

Omschrijving	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
bedragen x € 1 mln.								
Benodigde weerstandscapaciteit*	37,8	32,8	28,4	29,5	28,3	28,3	28,3	28,3
Beschikbare weerstandscapaciteit = Alg. Res. + Onvoorzien (excl. Res. Fin.Solliditeit)	15,2	22,1	29,9	24,6	19,9	19,0	18,0	18,0
Geoormerkt deel Reserve Fin. Soliditeit	22,6	10,7	-	4,9	8,4	21,7	21,7	21,7
Geraamde Weerstandsratio:	**1,0**	**1,0**	**1,05**	**1,0**	**1,0**	**1,47**	**1,40**	**1,40**

Financiële gevolgen

De begroting bevat een stelpost ad € 0,1 mln. voor rentekosten door aanspraak op het weerstandsvermogen en is gebaseerd op 25% van de weerstandscapaciteit. Door het verhogen van de weerstandscapaciteit met € 21,7 mln., neemt deze stelpost met € 75.000,- (= 21.700.000 x 0,25 x 0,014) toe naar € 175.000,-

Resumerend stellen wij voor:

- **Vanaf 2022 structureel een vast deel van de Reserve Financiële soliditeit, zijnde een bedrag van € 21,7 mln., te oormerken als bestanddeel van de weerstandscapaciteit (bovenop de Algemene reserve en de post Onvoorzien die ook als zodanig daarvoor beschikbaar zijn);**
- **De financiële gevolgen hiervan, zijnde een toename met € 75.000,- van de stelpost rentekosten door mogelijke aanspraak op het weerstandsvermogen, te verwerken in de ontwerp begroting 2022;**
- **In de huidige nota R&V 2016 staat op blz. 20 bij de algemene reserve; "voor de weerstandsratio wordt uitgegaan van een ratio van 1,0.". Gelet op het vorenstaande deze passage te wijzigen in: "Voor de weerstandsratio wordt uitgegaan van een bandbreedte tussen 1,0 – 1,4 zijnde een waardering voldoende"**

Ad. 6 Rente over reserves? Mogelijke heroverweging huidige systematiek

De rente over de reserves wordt – met één uitzondering (reserve nieuwbouw gemeentehuis) – ten gunste van de exploitatie gebracht. Met name voor de algemene reserve maakt dit dat eventuele aanwendingen kunnen leiden tot een rentenadeel voor de exploitatie. Een herziening van de Nota R&V vormt een goed moment om de voor- en nadelen van deze systematiek nog eens te bezien.

Nadere toelichting

Het vermogen van de gemeente bestaat in hoofdlijnen uit eigen vermogen (reserves) en vreemd vermogen (voorzieningen, langlopende schulden (aangegane geldleningen) en kortlopende schulden zoals crediteuren). Over een groot deel van het vreemde vermogen (de aangegane

geldleningen) wordt rente betaald. Deze wordt via een omslagmethode ten laste van de exploitatie gebracht.
Over de reserves van een gemeente wordt een fictieve rente berekend om hiermee het vermogensbeslag van de gemeentelijke activiteiten tot uitdrukking te brengen. Ook deze rente wordt aan de exploitatie toegerekend, waardoor een rentebaat ontstaat (het gaat bij de rente over het eigen vermogen immers om fictieve rente die niet daadwerkelijk tot een uitgave leidt).
Deze rentebaat kan op verschillende wijzen begrotingstechnisch worden verwerkt:

a. Volledig ten gunste van de exploitatie
b. Volledig ten gunste van de reserves (bijboeken)
c. Een mengvorm, waarbij een deel van de rente ten gunste van één of meerdere reserves wordt gebracht en een deel ten gunste van de exploitatie.

Ter indicatie: voor Westland gaat het voor 2021 om een rentebedrag van € 3,89 mln. (1,75% over een totale geraamde reservestand op 1 januari 2021 van € 222,6 mln., (begroting 2021, blz. 170). Westland hanteert op dit moment een tussenvorm: voor de reserve nieuwbouw gemeentehuis (geraamde stand 1 januari 2021, € 32,9 mln.) wordt voor het deel dat dient ter dekking van de investering in het gemeentehuis de rente toegevoegd aan de reserve. Voor 2021 gaat dat om een bedrag van € 328.251,-.* De rest van de rentebaat over de reserves wordt ten gunste van de reguliere exploitatie gebracht.

* *Deze uitzondering is vastgelegd in de huidige Nota R&V (blz. 18, punt 5.1 Rentetoerekening reserves) en op een raadsbesluit gebaseerd. De rente wordt bijgeschreven omdat bij deze reserve de volledige kapitaallasten (afschrijving en rente in de vorm van een jaarlijkse annuïteit) van de activa betreffende de nieuwbouw worden afgedekt. Bij de overige bestemmingsreserves wordt alleen de afschrijvingscomponent gedekt waardoor er geen sprake is van een rentebijschrijving.*

Overwegingen ten aanzien van de keuze hoe om te gaan met de rentebaten zijn onder meer de volgende:

- Wanneer de rente wordt toegevoegd aan de reserves draagt dat bij aan de waardevastheid van de reserves en leiden bestedingen van de reserve(s) niet automatisch tot een te dekken nadeel in de exploitatie. **
- Daartegenover staat dat het toevoegen van rente aan de reserves betekent dat de rentebaten niet ten gunste van de exploitatie komen en er in die zin sprake is van een forse opgave voor het sluitend krijgen van een begroting. Voor Westland zou dat in 2021 gaan om een te dekken bedrag van bijna € 3,6 mln.

** *De weerstandscapaciteit van onze gemeente bestaat uit de algemene reserve, zo nodig aangevuld met een geoormerkt deel van de reserve Versterking financiële soliditeit. Om te voorkomen dat elke onttrekking aan de algemene reserve – wanneer zich een risico daadwerkelijk voordoet – leidt tot een budgettaire tegenvaller, wordt jaarlijks in de begroting een stelpost rente-afhankelijkheid geraamd ter grootte van één kwartaal rente van de benodigde weerstandscapaciteit. De ervaring leert overigens dat deze stelpost veelal voor een belangrijk deel vrijvalt in de ProRap.*

Mogelijke uitwerkingsrichtingen
Voor een verdere uitwerking kan worden gedacht aan een drietal scenario's waarvan de budgettaire effecten in beeld kunnen worden gebracht:

- Rente wordt volledig aan de reserves toegevoegd
- Rente wordt volledig ten gunste van de exploitatie gebracht
- Een tussenvorm waarbij de rente niet alleen wordt toegevoegd aan de reserve nieuwbouw gemeentehuis maar ook aan de algemene reserve (als zijnde de buffer die beschikbaar is voor het opvangen van financiële risico's)

Uit het vorenstaande blijkt dat het qua financiële soliditeit de voorkeur heeft wanneer de rente over de volle breedte van de reserves wordt toegevoegd aan de reserves. Aanwending van de reserves heeft dan geen nadelig budgettair effect.
Gelet op de relatief aanzienlijke omvang van de Westlandse reserves heeft dit scenario echter een aanzienlijk nadelig budgettair effect (van ca. € 3,6 mln.) op de exploitatie. In een tijdsgeest dat het onze gemeente de nodige moeite kost om een sluitende begroting op te leveren, lijkt dit scenario op dit moment niet voor de hand liggend (c.q. niet wenselijk).

Wanneer de rente volledig ten gunste van de exploitatie wordt gebracht dan vervalt daarmee de huidige werkwijze als gevolg waarvan jaarlijks een bedrag van ruim € 0,3 mln. aan de reserve nieuwbouw gemeentehuis wordt toegevoegd ter dekking van de rente- en afschrijvingskosten. Het gat dat daarmee wordt getrokken in deze jaarlijks vaste kosten, zal hoe dan ook links- of rechtsom moeten worden gedekt. Een jaarlijkse dotatie aan deze reserve is daarvoor noodzakelijk. Een rente toevoeging aan de exploitatie om daaruit vervolgens weer een dotatie te doen voor afdekking van het dekkingsgat, klinkt als een vestzak, broekzak methodiek die alleen maar extra administratieve last met zich brengt. Dit pleit er dan ook voor om de huidige gemengde systematiek in stand te laten.
Ook voor een tussenvorm, waarbij niet alleen rente wordt toegevoegd aan de reserve nieuwbouw gemeentehuis maar ook aan de algemene reserve (als zijnde de buffer die beschikbaar is voor het opvangen van financiële risico's) lijkt het, gelet op meergenoemde financiële positie van onze gemeente, nu niet het juiste moment om dat te doen.

Overigens ligt in het verlengde van dit onderwerp ook het vraagstuk van het ramen van investeringen in lopende prijzen en daarmee het volgens reële kosten ramen van de begroting. Deze vraagstukken zullen in samenhang met elkaar over enige tijd (idealiter voorafgaand aan de vorming van een nieuw college) moeten worden uitgewerkt.

Advies:
Op basis van bovenstaande argumenten stellen wij voor om de huidige systematiek van rente toevoeging voorlopig niet te wijzigen. Wij geven in overweging om dit voorafgaand aan het vormen van een nieuw college in 2022, als ook het ramen van investeringen in lopende prijzen verder te laten uitwerken.

Ad. 7 Periodiciteit aanpassing Nota R&V
Aangezien de uitwerking van dit punt een wijziging van de Financiële verordening tot gevolg heeft, verwijst het college u naar het betreffende raadsvoorstel no. 21-0054893 waarin de verdere uitwerking van dit thema is opgenomen.

RISICO'S EN KANTTEKENINGEN

Niet van toepassing.

FINANCIËN

De financiële gevolgen van dit voorstel, zijnde een toename met € 75.000,- van de stelpost rentekosten door aanspraak op het weerstandsvermogen, wordt verwerkt in de ontwerp begroting 2022 (zie ook punt ad. 5).

COMMUNICATIEPARAGRAAF

Toelichting besluitenlijst:
Met de herziening van de Beleidsnota Reserves en Voorzieningen wordt beoogd een bijdrage te leveren aan een doelmatig en transparant beleid ten aanzien van de reserves en voorzieningen dat voldoet aan de vereisten van het BBV.

(EXTERN) OVERLEG EN MEDE-ADVIES

Niet van toepassing.

VERVOLGTRAJECT

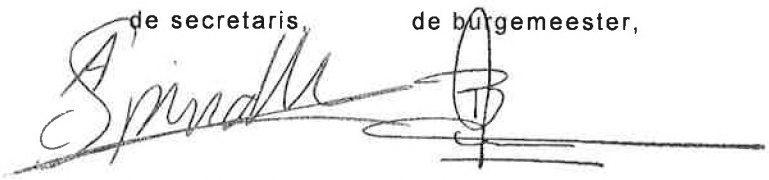
GEMEENTE WESTLAND

RAADSVOORSTEL

Raadsbehandeling van het herzieningsvoorstel Beleidsnota Reserves en Voorzieningen

Burgemeester en wethouders van Westland,

de secretaris, de burgemeester,



A.C. Spindler B.R. Arends

RAAD
16 MAART 2021
GEMEENTE WESTLAND

GEMEENTE WESTLAND

RAADSVOORSTEL

De raad van de gemeente Westland;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van .. februari 2021, met de volgende bijlage(n):

- de concept Beleidsnota Reserves en voorzieningen 2021 (21-0051910)

gelet op het bepaalde in artikel 212 van de Gemeentewet;

gehoord het advies van de commissie Economie, Financieel beleid en Organisatie (EFO) van .. maart 2021 en gehoord de beraadslagingen van onderhavige vergadering;

besluit:
vast te stellen de volgende Beleidsnota

BELEIDSNOTA RESERVES EN VOORZIENINGEN 2021 GEMEENTE WESTLAND

Separaat bijgevoegd

GEMEENTE WESTLAND

RAADSBESLUIT

De raad van de gemeente Westland;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 9 februari 2021, met de volgende bijlage(n):

- de concept Beleidsnota Reserves en voorzieningen 2021 (21-0051910)

gelet op het bepaalde in artikel 212 van de Gemeentewet;

gehoord het advies van de commissie Economie, Financieel beleid en Organisatie (EFO) van 3 maart 2021 en gehoord de beraadslagingen van onderhavige vergadering;

besluit:

de Beleidsnota Reserves en Voorzieningen 2021 gemeente Westland vast te stellen.

Aldus besloten door de raad in zijn openbare vergadering van 16 maart 2021,

de griffier, de voorzitter,

A.P.M.A.F. Bergmans B.R. Arends

RAAD
16 MAART 2021
GEMEENTE WESTLAND