Bespreekstuk Algemene reserve (opiniërend)

aan:
de raad van de gemeente Teylingen

van:
raadswerkgroep dilemma 20 en 21
(Carmen van Velzen, Edith Alkemade, Theo van den Nouland, Thomas Becker en Paul Witteman)

Wij stellen voor:

1. Een keuze te maken uit 1 van de drie scenario's voor de minimale omvang van de algemene reserve (zie bespreekpunt 1 'Normering van de algemene reserve')
2. Een uitspraak te doen over bespreekpunt 2 'rekening houden hogere uitkering uit gemeentefonds'.

Inleiding
In 2022 heeft de raad een raadsakkoord vastgesteld. In dit raadsakkoord staan verschillende dilemma's benoemd. Dilemma 20 "Wanneer kan de algemene reserve ingezet worden, voor welk doel en hoeveel geld?" en dilemma 21 "De fracties zitten verschillend in de wijze van het dekken van tekorten." zijn door een werkgroep uit de raad opgepakt en uitgewerkt in een notitie.

Uitgangspunt voor deze notitie is de nota Reserve en Voorzieningen 2018, zie bijgaand. Deze nota is in de raadsvergadering van 8 maart 2018 vastgesteld en is het huidige beleid. De veranderingen in de notitie ten opzichte van nota Reserve en Voorzieningen 2018 zijn geformuleerd als bespreekpunt voor de raad.

Bespreekpunten:

1. **Normering van de algemene reserve**
   Er wordt voorgesteld een keuze te maken uit 1 van de genoemde scenario's:
   1. Absoluut bedrag
   2. Omvang afhankelijk van solvabiliteit of risico's
   3. Omvang afhankelijk van solvabiliteit of risico's + opslag.

2. **Bespreekpunt Rekening houden hogere uitkering uit gemeentefonds.**
   Voorgesteld wordt om bij de keuze om geld te onttrekken uit de algemene reserve rekening te houden of deze toekomstige (exploitatie)lasten niet worden gedekt door andere ontvangsten. Bijvoorbeeld door een hogere uitkering uit het gemeentefonds bij een uitbreiding van het aantal woningen in Teylingen.

Op basis van de uitkomst van de commissie kan een (gezamenlijke) motie worden opgesteld waarin het college wordt gevraagd om de nieuwe beleidsregels te hanteren en te verwerken in een nieuwe nota reserves en voorzieningen.

Startnotitie dilemma 20 “Wanneer kan de algemene reserve ingezet worden, voor welk doel en hoeveel geld?” en dilemma 21 “De fracties zitten verschillend in de wijze van het dekken van tekorten.”

1. Inleiding

Gemeente Teylingen staat voor de opgave om in financieel en economisch onzekere tijden toekomstbestendig te begroten en om weerbaar te zijn tegen financiële consequenties van verschillende crises, zoals de coronapandemie, de oorlog in Oekraïne, de opvang van vluchtelingen. Uitgangspunt bij deze opgave is de financiële meerjarenbegroting van Teylingen met een sluitende begroting en ruimte om de algemene reserve gedeeltelijk aan te wenden voor maatschappelijke investeringen.

De gemeenteraad heeft beleidsvrijheid in de omgang met reserves. Er zijn geen wettelijke restricties voor de gemeenteraad om reserves in te stellen, op te heffen of de bestemming ervan te wijzigen. De regelgeving met betrekking tot reserves in het BBV (boekhoudregels voor gemeenten) is hoofdzakelijk beperkt tot definities en de wijze van rapporteren in begroting en jaarrekening.

Deze startnotitie beschrijft de rol van de algemene reserve en welk gedeelte van de algemene reserve gebruikt kan worden voor maatschappelijke investeringen. Dit wordt beschreven in verschillende scenario’s welke afhankelijk zijn van de rol die wordt toegekend aan de algemene reserve. Daarnaast worden de consequenties van het gebruik van de algemene reserve voor maatschappelijke investeringen beschreven.

Deze startnotitie is hiermee het begin van de discussie voor het maken van een keuze.

2. Begrippen

Reserves zijn middelen die voorkomen uit het bezit van de gemeente. Deze bezittingen minus de schulden zijn de reserves. Bezittingen zijn bijvoorbeeld gebouwen of liquide middelen. Dit betekent dat het niet zo is dat de reserves op een bankrekening staan.

De algemene reserve is de reserve waar anders dan bij de bestemmingsreserves geen bestemming aan is gegeven en is vrij aanwendbaar. Bestemmingsreserves hebben een specifieke bestemming. Bijvoorbeeld voor de starter- en duurzaamheidsleningen en de dekking van de afschrijvingen voor groot onderhoud sportvelden.

Eind 2022 heeft de gemeente Teylingen (x 1 miljoen euro):

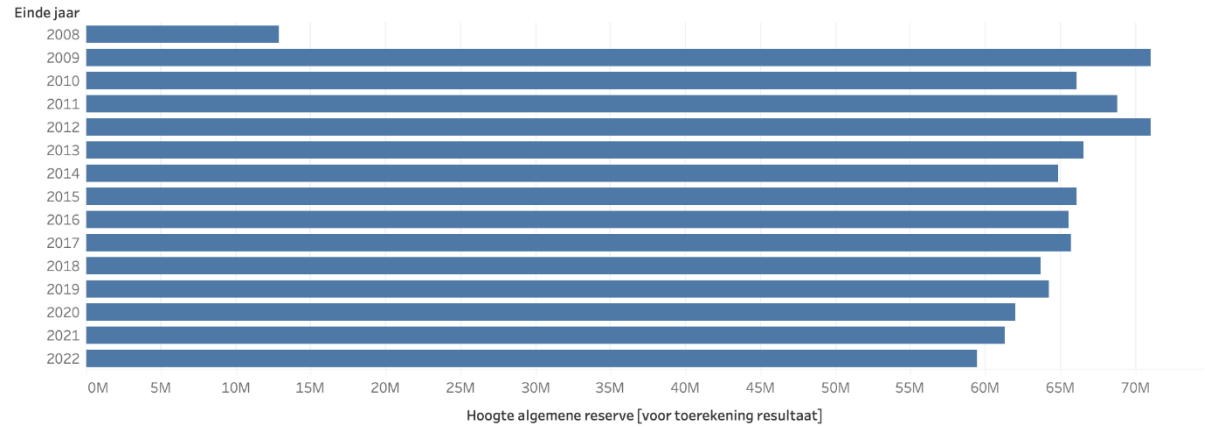
• Bezittingen (activa)	157,9	• Schulden	51,0
		• Overlopende kosten (Gereserveerd om in 2023 te betalen)	9,2
		• Voorzieningen	12,3
		• Bestemmingsreserves	24,5
		• Algemene reserves	60,9
Totaal	157,9		157,9

Voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen (verplichtingen) van de gemeente. Dit betekent dat in tegenstelling tot reserves de vorming, voeding en aanwending van voorzieningen niet vrij is. Tegenover voorzieningen staan namelijk verplichtingen.

Als laatst zijn er egalisatiereserves. Deze hebben als doel om schommelende uitgaven voor een bepaald beleidsdoel meerjarig op te vangen zodat niet ieder jaar een greep uit de algemene reserve nodig is en/of tariefswijzigingen noodzakelijk zijn. In het verleden had Teylingen een dergelijk reserve voor het afval.

3. Hoe is de algemene reserve tot stand gekomen?

De algemene reserve van Teylingen is voornamelijk gevormd door de winst bij de verkoop van de NUON-aandelen in 2009 (54,9 miljoen), positieve jaarrekeningresultaten en ook bijvoorbeeld door de verkoop van gemeentelijk vastgoed, zoals bv de ambtswoning (€ 1 miljoen).



Opmerkelijk is de stapsgewijze afname van de algemene reserve in de laatste 10 jaar. Dit is voornamelijk het gevolg van incidentele uitgaven welke ten laste van de algemene reserve zijn gebracht.

4. Functie van de algemene reserve

De algemene reserve heeft verschillende functies:

- Een buffer- en risicofunctie:
  bij deze reserves wordt er een “spaarpot” gecreëerd om ongewenste en onvoorziene toekomstige uitgaven op te kunnen vangen en om risico’s af te dekken welke niet via de reguliere exploitatie zijn op te vangen. De hoogte van de buffer in relatie tot de financiële risico’s wordt het weerstandsvermogen genoemd.

- Een spaarfunctie:
  bij deze reserves wordt er gespaard voor toekomstige beleidsdoelen. Aanwendingen van deze reserves hebben een incidenteel karakter;

- Een egalisatiefunctie:
  deze reserves worden gevormd om baten en lasten in de exploitatie over de jaren heen gelijkmatig te verdelen. Extreme pieken en dalen in de exploitatie kunnen zo worden voorkomen, waardoor onder andere, bezuinigingen en schommelingen in tarieven aan derden kunnen worden opgevangen;

- Een inkomensfunctie:
  er is sprake van een inkomensfunctie wanneer de renteopbrengsten van de reserves worden gebruikt als algemeen dekkingsmiddel.

5. Surplus algemene reserve (bespreekpunt 1)

Het surplus van de algemene reserve is dat deel dat niet nodig is voor het afdekken van de genoemde functies in het vorige hoofdstuk.

Als voorbeeld hieronder de stand op basis van de programmarekening 2022:

Stand algemene reserve 31/12/2022	**60,9**
-/- Reservering voor Centrumplannen *(zichtbaar in programmarekening 2023)*	11,9
-/- Mutaties in 2023 *(zichtbaar in programmarekening 2023)*	3,4
Geschatte stand algemene reserve bij programmarekening 2023 *(exclusief resultaat programmarekening 2023 en onder voorbehoud o.a. goedkeuring accountant)*	**45,6**

Opgemerkt kan hierbij worden dat bij de coalitieafspraken 2022 is afgesproken een woonfonds op te richten. Het bedrag hiervoor van 4 miljoen euro komt uit de algemene reserve.

Voor de omvang van het surplus is het nodig om een keuze te maken op welke manier de raad dit wil doen. In het onderstaande bespreekpunt worden drie scenario voorgesteld waaruit een keuze moet worden gemaakt.

Bespreekpunt Minimale omvang algemene reserve.

Voor de minimale omvang van de algemene reserve kan worden gekozen voor verschillende scenario's:

1. Absoluut bedrag
Dit is het meest eenvoudige scenario. We spreken af dat de omvang een absoluut bedrag is. Dit kan bv. 15 miljoen euro zijn. Of een lager of hoger bedrag indien de raad dit wenst. Dit bedrag blijft zo totdat we de richtlijnen weer aanpassen.

2. Omvang afhankelijk van solvabiliteit of risico's
De minimale hoogte voor de algemene reserve wordt voorgesteld op een hoogte met een minimale solvabiliteit van 20% of het bedrag dat volgt uit de risicoanalyse als dit hoger is. De solvabiliteit wordt berekend op basis van het eigen vermogen en de totale bezittingen

van de gemeente. Hoe hoger de solvabiliteit, des te groter de buffer die gemeenten hebben om tegenvallers op te vangen. Solvabiliteit is een belangrijke graadmeter voor de financiële gezondheid van gemeenten.

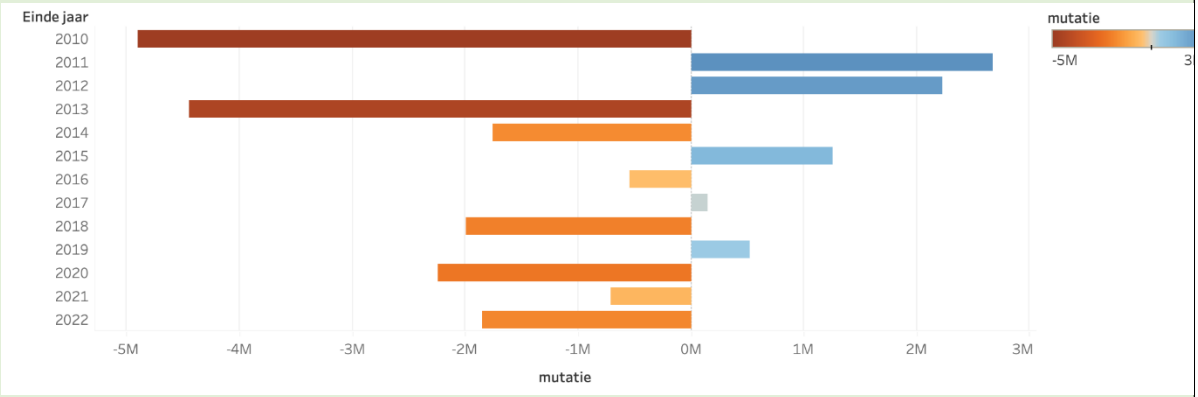
Bij een solvabiliteit van 20% moet de algemene reserve op basis van de programmarekening 2022 minimaal 7,1 miljoen zijn (zie kader hieronder). In dezelfde programmarekening kan op basis van de berekende risico's worden gekeken hoeveel we als algemene reserve zouden moet aanhouden om eventuele risico's op te vangen. Dit is 3,8 miljoen euro[1].

7,1 miljoen is meer dan 3,8 miljoen dus de minimale omvang van de algemene reserve is 7,1 miljoen.

In dit scenario zal jaarlijks de omvang moeten worden vastgesteld. Bijvoorbeeld op het moment van vaststellen van de programmarekening of begroting. De omvang zal dan jaarlijks veranderen.

3. Omvang afhankelijk van solvabiliteit of risico's + opslag.
De omvang is afhankelijk van minimale solvabiliteit van 20% of bedrag dat volgt uit de risicoanalyse. Het hoogste bedrag wordt hierbij gehanteerd. Dit bedrag wordt verhoogd met een toeslag op basis van onttrekkingen uit het verleden. Hierbij zijn de bekende risico's afgedekt, voldoen we aan de toetsing van de toezichthouders en hebben we nog een kleine extra buffer voor de toekomst.

Hierbij wordt de berekende omvang uit het scenario 2 verhoogd met 5x het gemiddelde dat we afgelopen 10 jaar hebben onttrokken uit de algemene reserve. De gemiddelde onttrekking is de afgelopen 10 jaar 1,24 miljoen euro.



De minimale omvang is in dit geval 7,1 miljoen + benodigd voor egalisatie van de begroting *(5 x gemiddelde van laatste 10 jaar = 5*-1,24 miljoen)* 6,2 miljoen = 13,3 miljoen euro. Hierbij geldt: hoe meer onttrekkingen worden gedaan uit de algemene reserve, hoe hoger de minimale omvang van de algemene reserve.

Ook bij dit scenario geldt dat jaarlijks de minimale omvang moet worden vastgesteld.

[1] Programmarekening 2022, bijlage 4 Risico-inventarisatie

De 'vrije ruimte' in getallen

Voorgesteld wordt om een keuze te maken uit 3 scenario's:
1. Absoluut bedrag
2. Omvang afhankelijk van solvabiliteit of risico's
3. Omvang afhankelijk van solvabiliteit of risico's + opslag.

Bij scenario 2 of 3 zal de hoogte van de minimale omvang van de algemene reserve jaarlijks opnieuw worden bepaald op basis van de nieuwste cijfers.

Op basis van de vastgestelde minimale omvang kan het surplus van de algemene reserve worden bepaald. Dit noemen we vrije ruimte van de algemene reserve.

Op basis van de huidige cijfers kan de vrije ruimte worden berekend:

- Bij scenario 1 (uitgaand van een 15 miljoen euro als absolute minimale hoogte van de algemene reserve) is de vrije ruimte 45,6 – 15 = 31,6 miljoen euro.
- Bij scenario 2 is de vrije ruimte 45,6 – 7,1 = 38,5 miljoen euro.
- Bij scenario 3 is de vrije ruimte 45,6 – 10 = 35,6 miljoen euro.

Wettelijk kader en solvabiliteit
De Gemeentewet stelt geen formele eis aan de hoogte van de algemene reserve. Er is alleen bepaald dat toezichthouders de begroting toetsen op structureel en reëel evenwicht. Hierbij speelt feitelijk dus alleen de sluitendheid van de exploitatiebegroting een rol. In de praktijk wordt ook de hoogte van de reserves beoordeeld waarbij vaak wordt gekeken naar de hoogte van de solvabilteit. De solvabiliteit is grofweg gedefinieerd als de reserves gedeeld door de totale balans en geeft aan welk deel van het bezit niet met schulden belast is. In de regel wordt een solvabiliteit lager dan 20% vaak als laag bestempeld.

Teylingen heeft in de jaarrekening over 2022 een solvabiliteit van 54%. Voor een solvabiliteit van 20% is een totale reserve (algemeen+bestemming) van circa € 31,6 miljoen nodig.

In het eigen vermogen zitten ook de bestemmingsreserves van € 24,5 miljoen. Het aanwenden van deze reserves om bijvoorbeeld tekorten op te vangen betekent dat de bestemming van die middelen vervalt. De algemene reserve moet minimaal 7,1 miljoen zijn op basis van de jaarrekening 2022.

6. Aanwending van de vrije ruimte van de algemene reserve (bespreekpunt 2)

De aanwending van de algemene reserve is per definitie een politiek-bestuurlijke aangelegenheid en laat zich moeilijk vastleggen in vastomlijnde regels. Deze spelregels kunnen een bestedingsrichting aangeven, maar de gemeenteraad kan hier op ieder gewenst moment van afwijken. Toch kunnen we een aantal uitgangspunten meegeven op basis waarvan een eventuele wending van het surplus van de algemene reserve worden getoetst. Deze uitgangspunten zijn overgenomen uit de nota Reserve en Voorzieningen 2018 (zie hfd. 3 op pagina 6). Deze nota is in de raadsvergadering van 8 maart 2018 vastgesteld en is het huidige beleid. De uitgangspunten uit deze nota zijn overgenomen met een toevoeging. Deze toevoeging wordt daarom benoemd als bespreekpunt.

Uitgangspunten:

a) De aanwending moet rendement opleveren.

Hierbij kan het gaan om financieel rendement, doordat het toekomstige lasten zal verlagen of dat het bijdraagt aan een zeker maatschappelijk rendement of maatschappelijke meerwaarde. In het tweede geval gaat vooral om een beleidsinhoudelijke toets en veel minder om een louter financiële toets.

b) De aanwending verlaagt de toekomstige exploitatielasten

De aanwending heeft een verlaging van toekomstige exploitatielasten tot gevolg.

Bespreekpunt Rekening houden hogere uitkering uit gemeentefonds.

Aan de raad wordt voorgesteld om dit uitgangspunt uit te breiden.
Bij uitgangspunt *a)* en *b)* geldt dat hierbij moet rekening worden gehouden of deze toekomstige exploitatielasten niet worden gedekt door andere ontvangsten. Een voorbeeld hiervan is bij een nieuwe wijk met uitbreiding van het aantal woningen (en huishoudens). Tegenover de investering voor noodzakelijke maatschappelijke voorzieningen staat ook een verhoging van de uitkering van het gemeentefonds. Deze verhoging is voor de dekking van deze investering en ook voor andere kosten die deze extra woningen (en huishoudens) met zich meeneemt.

c) De aanwending is een stimulans

De algemene reserve kan worden aangewend als stimulans voor investeringen die zonder die stimulans niet tot stand zouden komen, maar van waarde zijn omdat ze zich op (de lange) termijn weer terugverdienen. Voorbeelden zijn projecten met cofinanciering vanuit marktpartijen of andere overheden.

d) De aanwending is een investering in duurzaamheid

Investeringen in duurzaamheid hebben in ieder geval een maatschappelijk rendement. Of het tegelijkertijd ook een financieel rendement heeft, hangt af van de aard van de investering. De algemene reserve zou kunnen worden aangewend als vliegwieleffect om dit type investeringen mogelijk te maken.