

NOTA RESERVES EN VOORZIENINGEN 2021

Gemeente Ameland

Inhoud

1. Inleiding
2. Regelgeving en begrippen
 - 2.1 Reserves
 - 2.2 Voorzieningen
3. Uitgangspunten van beleid
4. Weerstandvermogen
5. Analyse huidige reserves en voorzieningen
6. Te vormen toekomstige reserves
7. Conclusies

1. Inleiding

In de Financiële verordening heeft de raad op grond van artikel 212 van de Gemeentewet de uitgangspunten vastgesteld voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie.

In deze verordening worden geen concrete kaders aangegeven voor het beleid en beheer van reserves en voorzieningen. In artikel 11 is uitsluitend aangegeven dat het college periodiek aan de raad een nota reserves en voorzieningen aanbiedt, waarin onder meer de vorming en besteding van reserves en voorzieningen wordt behandeld.

Omdat de vorige nota reserves en voorzieningen dateert van mei 2016, is een update van deze nota alleszins gerechtvaardigd.

In deze nota wordt in hoofdstuk 2 eerst ingegaan op regelgeving en geldende begrippen. Hoofdstuk 3 handelt over de uitgangspunten van beleid, terwijl hoofdstuk 4 ingaat op het onderwerp weerstandsvermogen. In hoofdstuk 5 worden de diverse reserves en voorzieningen kort behandeld, waarna in hoofdstuk 6 wordt afgesloten met de conclusies.

2. Regelgeving en begrippen

De begrippen reserves en voorzieningen zijn aangegeven in de artikelen 42 tot en met 45 van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten).

2.1 Reserves

Het BBV kent twee soorten reserves: de algemene reserve en de bestemmingsreserves. Deze reserves samen vormen het eigen vermogen van de gemeente.

Algemene reserve

De algemene reserve wordt aangemerkt als vrij besteedbaar; de raad heeft hiervoor geen bestemming aangegeven.

Bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves bestaan uit door de raad voor een specifiek doel bestemde middelen, of reserves die op grond van regelgeving verplicht zijn.

2.2 Voorzieningen

Voorzieningen worden gevormd omdat daar verplichtingen of risico's tegenover staan. De precieze omvang van de toekomstige lasten en de risico's, en het tijdstip waarop deze optreden is min of meer onzeker. De voorzieningen gelden als vreemd vermogen. Toevoegingen aan voorzieningen lopen via de exploitatierekening van de gemeente. De raad is niet bevoegd tot het wijzigen van de bestemming van een te vormen of reeds gevormde voorziening.

Een voorbeeld van een dergelijke voorziening was ooit de 'Voorziening garantstelling Pasana'. Er was sprake van een reëel risico, terwijl de exacte verplichting en het moment waarop de gemeente eventueel zou worden aangesproken op deze garantstelling onzeker waren. Toen er duidelijkheid bestond over deze garantstelling, is het nog te betalen bedrag opgenomen onder de schulden in de balans en is de voorziening opgeheven.

Een ander voorbeeld van een dergelijke voorziening is in jaarrekening 2020 de 'Voorziening negatieve grondexploitaties'. Er is sprake van een reëel risico, terwijl de exacte bedragen en momenten van realisatie van deze verliezen onzeker zijn. Wanneer verliezen op individuele grondexploitaties worden

gerealiseerd, worden deze verrekend met deze voorziening en wanneer de grondexploitaties zijn afgerond, houdt de voorziening op te bestaan.

Al vanaf 2014 geldt op grond van artikel 44 BBV nog een aparte voorzieningencategorie, namelijk samenhangend met de systematiek van rioolheffing. Naast hetgeen in dit artikel 44 BBV is aangegeven, heeft de commissie BBV In de “Notitie riolering” hiervoor nadere regels en richtlijnen aangegeven.

Overeenkomstig deze regelgeving kent gemeente Ameland twee voorzieningen, te weten de Voorziening onderhoud diversen riolering en de Egalisatievoorziening riolering. De eerste voorziening is bedoeld om de jaarlijkse kosten van dagelijks onderhoud te egaliseren, de tweede voorziening is bedoeld om de baten en lasten van de totale activiteit Riolering (activiteitsnummers 6.730.00 en 6.730.05) te egaliseren.

3. Uitgangspunten van beleid

Volgens de jaarrekening over 2020 bedraagt het totaal aan reserves en voorzieningen op 1 januari 2021 een bedrag van € 21.126.685. De samenstelling van dit bedrag is als volgt:

Reserves en voorzieningen	1-1-2021
algemene reserve	4.166.496
bestemmingsreserves	15.192.463
voorzieningen	1.767.726
Totaal	21.126.685

Het aantal bestemmingsreserves bedraagt negen.

Er is sprake van drie voorzieningen, waarvan twee (op het gebied van riolering), die het karakter hebben van een bestemmingsreserve, maar die op grond van regelgeving aangemerkt moeten worden als voorziening.

In **bijlage 1** is een overzicht opgenomen van de staat van reserves en voorzieningen 2021 (prognose), zoals deze is opgesteld ten behoeve van meerjarenbegroting 2022 – 2025.

De volgende uitgangspunten zijn in 2016 geformuleerd ten aanzien van reserves en voorzieningen van de gemeente Ameland.

Beperking van het aantal reserves en voorzieningen

Met het oog op de overzichtelijkheid wordt het aantal te onderscheiden reserves en voorzieningen zo veel mogelijk beperkt. Voorkomen dient te worden dat er een veelheid aan verschillende ‘potjes’ ontstaat. Niet alleen wordt hierdoor het overzicht beperkt, maar ook bestaat het gevaar dat via het totaal van allerlei verschillende reserves en voorzieningen een onnodig groot beslag wordt gelegd op gemeenschapsgeld.

Reserves ter egalisatie van jaarlijks schommelende lasten waar dat zinvol is

In de staat van reserves van gemeente Ameland zijn diverse onderhoudsreserves opgenomen. Deze reserves hebben het doel om de jaarlijkse schommelingen in uitgaven op te vangen, door een vast bedrag in de exploitatierekening op te nemen als toevoeging aan een dergelijke reserve, en de werkelijke uitgaven in een jaar te onttrekken aan die reserve. Deze systematiek geldt voor bijvoorbeeld wegenonderhoud en onderhoud aan gemeentelijke gebouwen, waar jaarlijkse uitgaven zeer sterk kunnen fluctueren en waarvoor meerjarenonderhoudsplannen beschikbaar zijn.

Voor het opheffen van allerlei minder grote jaarlijkse exploitatieschommelingen worden geen reserves aangehouden, want dan zijn er wel heel veel reserves denkbaar (alle dagelijks onderhoud, plattelandprojecten, etc.).

Specifieke positie GWA en openbaar onderwijs

De activiteiten van Gemeentelijk Woningbedrijf Ameland zijn onderdeel van gemeente Ameland, maar worden in financiële zin als een zelfstandig onderdeel begroot en verantwoord; het jaarlijkse exploitatiesaldo wordt verrekend met de hiervoor bedoelde Algemene bedrijfsreserve Woningbedrijf. Achterliggende gedachten hierbij zijn de (historisch) specifieke financieringsstromen voor de bouw van sociale huurwoningen en de specifieke wetgeving die in meer of mindere mate van toepassing is voor GWA.

Voor het Openbaar onderwijs, primair en voortgezet, geldt eveneens dat de hierbij behorende activiteiten formeel onderdeel uitmaken van de gemeentelijke organisatie. Omdat beide organisaties echter zelfstandig functioneren, met eigen financiële begrotingen en verantwoordingsverplichtingen aan het ministerie, worden ook deze onderdelen ‘neutraal’ in de gemeentelijke administratie verantwoord, door jaarlijkse exploitatiesaldi te verrekenen met de specifieke bestemmingsreserves.

Beperking reserves voor toekomstige investeringen

Om te voorkomen dat voor elk project ‘alvast maar wat geld apart wordt gezet’ wordt volstaan met één reserve voor toekomstige projecten. Deze reserve kan dan ook voor diverse, en qua karakter nogal verschillende doeleinden worden aangewend, afhankelijk van politieke besluitvorming.

Vorming, opheffing en evaluatie van reserves en voorzieningen

Nieuwe reserves en voorzieningen worden ingesteld door een besluit van de gemeenteraad. Dit besluit kan een expliciet (afzonderlijk) besluit zijn, maar het besluit zal in het algemeen worden genomen via het vaststellen van de begroting, jaarrekening of nota waarin deze vorming is opgenomen.

Bij het vormen van een nieuwe reserve of voorziening dienen altijd doel en looptijd aangegeven te zijn; reserves en voorzieningen worden opgeheven wanneer het doel is bereikt, of wanneer deze anderszins niet langer noodzakelijk zijn.

Toevoeging en aanwending van reserves

De geplande toevoeging en de aanwending van de reserves is opgenomen in de door de raad vast te stellen begroting. Daarbij is het algemene uitgangspunt van toepassing dat voor lasten in eerste instantie dekking moet worden gezocht in de exploitatie.

Tussentijdse wijziging van geplande mutaties op de reserves is slechts mogelijk door middel van een begrotingswijziging.

De definitieve mutaties van de reserves in enig jaar worden door de raad vastgesteld met de jaarrekening.

Toevoeging en aanwending van voorzieningen

De toevoeging aan voorzieningen vindt plaats via de exploitatierekening, onttrekkingen vinden plaats door de jaarlijks kosten rechtstreeks ten laste van de voorziening te boeken. De raad autoriseert ook hier begrotingsbedragen en stelt werkelijke mutaties vast via de jaarrekening.

Rentetoevoeging

Aan reserves en voorzieningen wordt geen rente toegevoegd.

4. Weerstandvermogen

Er zijn risico's die niet concreet genoeg zijn om hiervoor een bestemmingsreserve of een voorziening te treffen. Deze risico's worden behandeld in de paragraaf “Weerstandvermogen en risicobeheersing” van de begroting en de jaarrekening. In deze paragraaf worden risico's met een structureel en eenmalig financieel effect gerelateerd aan de weerstandscapaciteit van gemeente Ameland. Uit die analyse volgt een conclusie over het weerstandvermogen.

Eén van de belangrijke onderdelen van de weerstandscapaciteit is de Algemene reserve. In zowel jaarrekening 2020, als programmabegroting 2022 is geconcludeerd dat gemeente Ameland met een Algemene reserve van zo'n € 4,1 miljoen ruim voldoende in staat lijkt om (vooral incidentele) tegenvallers op te vangen.

5. Analyse huidige reserves en voorzieningen

In dit hoofdstuk worden de verschillende reserves en voorzieningen beschouwd aan de hand van de uitgangspunten van hoofdstuk 3. Per reserve en voorziening wordt een conclusie getrokken.

Algemene reserve

Volgens de huidige waarderingsgrondslagen bij begroting en jaarrekening wordt de Algemene reserve aangemerkt als vrij besteedbaar en geldt als minimumhoogte een bedrag van € 2,5 miljoen.

Gelet op de hoogte van deze Algemene reserve op 1 januari 2021 (€ 4.166.496), kan worden gesteld dat deze buffer voor calamiteiten wel erg hoog is (hoewel dit een bewuste keuze was tijdens corona).

Een algemeen geldende berekening voor de juist hoogte van de Algemene reserve bestaat niet. Een ooit gecalculerde bedrag van € 1,4 miljoen dateert uit de tijd van de gulden, toen *fl.* 3 miljoen een redelijk getal leek. Enkele benaderingen die 'in den lande' voorkomen zijn een minimumbedrag per inwoner, een percentage van de Algemene uitkering + de ozb-capaciteit, of bijvoorbeeld een percentage van de jaarlijkse exploitatierekening. Dergelijke benaderingen leiden tot de volgende berekeningen.

Een minimumbedrag van € 120 per inwoner, waarbij het aantal inwoners ten gevolge van het toerisme wordt gesteld op 20.000, leidt tot een bedrag van € 2.400.000.

Een percentage van 10% van de Algemene uitkering + de ozb-capaciteit leidt volgens de cijfers van begroting 2022 tot een bedrag van € 3.400.000.

Een percentage van (bijvoorbeeld) 10% van de exploitatielasten voor 2022 geeft een bedrag van € 2.900.000.

Gelet op de hier berekende bedragen, lijkt een minimumbedrag van € 2,5 miljoen een redelijke ondergrens voor de Algemene reserve.

De ervaring leert dat er nog nooit een beroep is gedaan op deze Algemene reserve, zelfs niet in het jaar 2014 toen bijna € 1 miljoen aan een voorziening is toegevoegd in verband met het faillissement van zorginstelling Pasana. Daaruit volgt de conclusie dat het bedrag van € 2,5 miljoen hoog genoeg is en dat het niet nodig is om meer middelen 'te beklemmen' via deze Algemene reserve.

ABR Woningbedrijf

Gelet op het gestelde in hoofdstuk 3, blijft deze reserve in stand en verandert er niets aan de methodiek om positieve en negatieve saldi van de jaarlijks exploitatie van GWA te muteren via deze reserve.

Reserve politieke ambtsdragers

Deze reserve is bedoeld om de eventuele wachtgelden en pensioenlasten op te kunnen vangen van voormalige burgemeesters en wethouders; de gemeente is hiervoor eigen risicodragers. De reserve wordt jaarlijks herrekend, op basis van actuariële berekeningen. Uitgaande van de noodzakelijke stand per het einde van een boekjaar, vindt een toevoeging plaats. De werkelijke uitgaven komen ten laste van deze reserve.

Op grond van landelijke afspraken zullen gemeenten in de toekomst waarschijnlijk verplicht worden om deze middelen onder te brengen bij het zogeheten APPA-pensioenfonds (Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers). Bij de jaarrekening 2015 heeft een externe bureau (PROambt) een doorrekening gemaakt van de mogelijke verplichtingen in de toekomst van gemeente Ameland. Hieruit kwam naar voren dat de hoogte van de Reserve politieke ambtsdragers op een zeer acceptabel

niveau ligt en dat de overdracht van middelen naar het APPA-pensioenfonds geen grote financiële verrassingen met zich mee zal brengen.

Gelet op deze ontwikkelingen dient de reserve in stand te blijven en wordt de rekenmethodiek voor mutaties van de reserve gecontinueerd.

Reserve onderhoud wegen

Begin 2022 zal een nieuw meerjarenonderhoudsplan voor wegen worden opgesteld, om de toekomstige lasten van onderhoud, reconstructies en dergelijke in beeld te brengen. Gelet op de jaarlijks sterk fluctuerende kosten, is er alle reden om gebruik te maken van een onderhoudsfonds, om daarmee het jaarlijkse kostenniveau te egaliseren en financiële 'uitschieters' te voorkomen. De reserve dient dan ook in stand te blijven en de rekenmethodiek voor mutaties van de reserve wordt gecontinueerd.

Reserve onderhoud gebouwen

Groot onderhoud aan gemeentelijke gebouwen is gebaseerd op een meerjarenonderhoudsplan. Dit in eigen beheer opgestelde plan heeft een looptijd van 2018 tot en met 2027. Evenals bij voorbeeld voor wegen, is er, gelet op de jaarlijks sterk fluctuerende kosten, alle reden om gebruik te maken van een onderhoudsfonds, om daarmee het jaarlijkse kostenniveau te egaliseren. De reserve dient dan ook in stand te blijven en de rekenmethodiek voor mutaties van de reserve wordt gecontinueerd.

Reserve OPO

Het Openbaar Primair Onderwijs maakt in formele zin onderdeel uit van de gemeentelijke organisatie. In de gemeentelijke begroting en jaarrekening wordt het product OPO geconsolideerd en 'neutraal' opgenomen, waarbij jaarlijkse exploitatiesaldi worden verrekend met deze specifieke bestemmingsreserve. Voor deze reserve geldt bovendien dat de middelen geormerkt zijn, namelijk bestemd voor het openbaar primair onderwijs; de gemeente kan niet vrijelijk beschikken over deze middelen. De reserve dient dan ook in stand te blijven en de rekenmethodiek voor mutaties van de reserve wordt gecontinueerd.

Reserve BWS

Voor deze reserve geldt hetzelfde als voor de hiervoor genoemde reserve OPO.

Reserve nieuwbouw De Stelp

De gemeenteraad heeft specifiek besloten om deze reserve te vormen, bedoeld om een onrendabel deel van de mogelijke investering in een nieuw te bouwen 'De Stelp' af te kunnen boeken. Gelet op de ontwikkelingen en planvorming op dit punt, is er geen reden om de reserve op te heffen.

Reserve nieuwbouw GWA

De gemeenteraad heeft eveneens besloten om deze reserve te vormen, bedoeld om een onrendabel deel van de nieuwbouwkosten van twee fasen huurwoningen af te kunnen boeken. Gelet op de ontwikkelingen van deze nieuwbouwprojecten, zal een eerste afboeking, in verband met de afronding van de eerste fase, plaatsvinden in 2021 (ongeveer € 1 miljoen) en een resterend deel in 2022. Wanneer hiermee voor deze reserve de nulstand is bereikt, kan deze vervallen.

Reserve projecten

In het verleden bestond een reserve duurzame investeringen. Incidentele verkoopopbrengsten van bijvoorbeeld gebouwen, of stukken snippergroen werden toegevoegd aan deze reserve, de reserve kon vervolgens worden gebruikt voor nog te bepalen investeringen met een 'duurzaam karakter' (oftewel met een zeker rendement c.q. nut over meerdere jaren).

De gemeenteraad heeft in het jaar 2016 besloten om deze reserve te hernoemen naar “*Reserve projecten*”. Door de saldi van alle destijds vervallen bestemmingsreserves toe te voegen aan deze reserve, ontstond een fonds van een zekere omvang, dat ingezet kan worden op basis van keuzes die de raad kan maken. Dit zou kunnen zijn op het gebied van fysieke infrastructuur, zoals reconstructies dorpen, aanpak havens, of iets dergelijks, maar evenzo op het gebied van mens en maatschappij, door bijvoorbeeld eenmalige bijdragen aan relevant geachte activiteiten te doen.

Omdat de Algemene reserve is gefixeerd op een vast bedrag, betekent dit dat jaarlijks exploitatiesaldi worden verrekend met deze reserve projecten. Gelet op het doel en karakter van deze reserve, lijkt er geen twijfel te bestaan over het bestaansrecht hiervan.

Voorziening onderhoud diversen riolering

Al vele jaren werden alle onderhoudskosten die samenhangen met het rioolstelsel geëgaliseerd via een Reserve onderhoud diversen riolering. Op grond van gewijzigde voorschriften is deze reserve in 2014 omgezet in een voorziening.

Jaarlijks wordt via de exploitatie een vast bedrag toegevoegd aan de voorziening en de werkelijke onderhoudsuitgaven komen ten laste van deze voorziening. Aan de voorziening ligt geen onderhoudsplan ten grondslag.

Omdat de systematiek zeer werkbaar is, en omdat er geen sprake blijkt te zijn van een jaarlijks in omvang toenemende voorziening (‘potjesvorming’), dient de voorziening in stand te blijven en de rekenmethodiek voor mutaties van de voorziening te worden gecontinueerd.

Egalisatievoorziening riolering

Samenhangend met het begin 2020 vastgestelde Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP), is besloten om de jaarlijkse baten en lasten van de activiteit Riolering te egaliseren via een voorziening; overschotten of tekorten op de exploitatie worden verrekend met deze voorziening.

Bij begroting en jaarrekening vinden berekeningen plaats om deze mutatie te berekenen, waarbij ook extracomptabele componenten als BTW en overhead worden betrokken.

Gelet op de gekozen systematiek, dient deze voorziening in stand te blijven en de methodiek om middelen toe te voegen dan wel te onttrekken aan de voorziening gehandhaafd.

N.B.:

In de wet op het Milieubeheer is voor gemeenten een zorgplicht neergelegd op het gebied van afvalwater (artikel 10.33). Om hier invulling aan te geven zijn de gemeenten op grond van deze wet verplicht om een gemeentelijk rioleringsplan (GRP) op te stellen. Dit plan moet periodiek worden herzien (doorgaans eens per vijf jaar) en kent veelal een planningshorizon van 60 jaar. In het plan moet onder andere een overzicht worden opgenomen van de financiële gevolgen van de in het plan aangekondigde activiteiten. Dit plan vormt vervolgens de basis voor de in de begroting te ramen lasten die voortvloeien uit deze wettelijke taak.

Naast de zorg voor afvalwater, heeft de gemeente ook de zorg voor de inzameling en verwerking van hemelwater en moet een gemeente maatregelen treffen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

De gemeente kan de kosten die zijn verbonden met de uitvoering van deze taken geheel of gedeeltelijk bij de burgers en bedrijven in rekening brengen. De wettelijke basis hiervoor is te vinden in artikel 228a Gemeentewet.

Uitgangspunt bij het toepassen van een rioolheffing is dat tarieven maximaal kostendekkend mogen worden vastgesteld. Daarbij geldt dat in de tariefstelling de bijdragen aan een voorziening zoals hier bedoeld meegenomen mogen worden.

6. Te vormen toekomstige reserves

In 2022 wordt een onderhoudsplan opgesteld voor de gemeentelijke havens, oftewel de veerdam, de jachthaven en de losstoep in de Ballumerbocht. Gelet op de al jaren toegepaste systematiek voor wegen, gemeentelijke gebouwen en dergelijke, zal dat waarschijnlijk tot de keuze leiden om ook voor de uit dit plan volgende onderhoudswerkzaamheden een “Reserve onderhoud havens” te vormen.

In 2022 zal eveneens de laatste hand worden gelegd aan een groenplan (‘Ruimte voor waardevol groen’) en een onderhoudsplan buitensportvoorzieningen. Gelet op de jaarlijkse kostenniveaus die hiermee samenhangen, lijkt het niet noodzakelijk om ook hiervoor specifieke onderhoudsreserves te creëren.

7. Conclusies

Op grond van de uitgangspunten van hoofdstuk 3 en de analyse van de huidige reserves en voorzieningen is er geen noodzaak om tot een aanpassing van de bestaande fondsen te besluiten. Er is sprake van een vrij overzichtelijk stelsel van reserves en voorzieningen, waarbij bovendien van elke reserve en voorziening duidelijk is voor welk doel deze bestaat.

De hoogte van de Algemene reserve kan worden teruggebracht naar € 2,5 miljoen. Het bedrag dat hierdoor kan vrijvallen, kan met het vaststellen van de jaarrekening over 2021 ten gunste worden gebracht van de reserve projecten.

Om jaarlijkse discussies over de juiste minimumhoogte van de Algemene reserve te voorkomen, wordt dit bedrag eerst voor de periode van 2021 tot en met 2025 vastgelegd. Onvoorziene ontwikkelingen voorbehouden, vindt in 2025 opnieuw een analyse plaats van de gewenste minimumhoogte van de Algemene reserve.