Notitie incidenteel/structureel voor het najaars BOFv 2023
Het onderwerp incidenteel/structureel was geagendeerd in het Overhedenoverleg en daar is afgesproken in het Bestuurlijk Overleg Financiële-verhoudingen (BOFv) van november *de mogelijkheden te bespreken om incidentele middelen en overschotten in te zetten als structureel dekkingsmiddel. De fondsbeheerders werken hiervoor in goed overleg met gemeenten en toezichthouders een aantal voorstellen uit. Dit kan gemeenten helpen financiële tekorten tijdelijk te overbruggen.*

In de aanloop naar het Overhedenoverleg waren reeds gesprekken gaande hierover met diverse betrokkenen, te weten financieel toezichthouders (half juni), de VNG en de schrijvers Van Vugt, Van Veller en Zwetsloot (beiden eind augustus) van het essay *Weg met de handboeien*[1] en het ROB essay *Bezuinigen met goed gevulde reservepotten? Dat kan anders. Het failliet van SRE?* Dit heeft geresulteerd in de navolgende aandachtspunten en voorstellen ten aanzien van incidenteel/structureel welke zijn afgestemd met de VNG, IPO en financieel toezichthouders. Deze notitie is daarmee het eindresultaat van intensief overleg tussen alle financieel toezichthouders[2], de VNG, het IPO en de fondsbeheerders. De aandachtspunten en voorstellen in deze notitie zijn ook van toepassing op provincies en gemeenschappelijke regelingen, met uitzondering van de inzet onder voorwaarden van het surplus van de algemene reserves bij de provincies (maatregel A2). Waar verder in deze notitie van gemeenten wordt gesproken, worden ook provincies en gemeenschappelijke regelingen bedoeld.

Met de gezamenlijke vaststelling van deze notitie in het BOFv wordt het mogelijk om de aandachtspunten en voorstellen direct toe te passen waar dat nodig en mogelijk is. Dit is vooral van belang voor de punten onder A, in het bijzonder A2 (inzet provinciale reserves uitgezonderd). Deze kunnen in individuele situaties mogelijk uitkomst bieden voor gemeenten waar naast de begroting 2024 tevens de meerjarenraming 2024-2027 niet sluit. Deze notitie biedt geen oplossing voor structurele tekorten die zich nu of in de toekomst bij gemeenten voordoen. De notitie kan wel bijdragen aan het verkleinen van dergelijke tekorten of het overbruggen naar een situatie van sluitendheid. Tevens biedt de vastgestelde notitie een basis om er gezamenlijk en eenduidig over te communiceren.

A. Aanwendbaarheid van het eigen vermogen

Er is zowel sprake van onduidelijkheid bij gemeenten als onvoldoende mogelijkheden voor gemeenten over de wijze waarop zij hun reserves op een degelijke en solide wijze kunnen inzetten binnen het huidige SRE-criterium. In dit verband is het volgende van belang. Gemeenten kunnen de volgende bestaande en nieuwe mogelijkheden toepassen om de structurele lasten die volgen uit de maatschappelijke opgaven te dekken uit reserves door:

1. A1: voor investeringen bestemmingsreserves te vormen voor de dekking van de structurele kapitaallasten (***bestaand***); en/of
2. A2: het surplus in de algemene reserve aan te wenden voor structurele exploitatielasten (***nieuw***); en/of;
3. A3: versneld toe te groeien naar een structureel en reëel evenwicht (***bestaand***).

1. Inzet reserves bij investeringen

Gemeenten kunnen nu al reserves inzetten als structureel dekkingsmiddel ter dekking van de kapitaallasten van investeringen, mits de dekking vanuit de reserve plaatsvindt gedurende de gehele looptijd. Hierbij kan verwezen worden naar onder meer de toelichting op de BBV-wijziging van 25-06-2013, Stb. 2013, 267 en het GTK (Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader). De vervanging van op deze wijze bekostigde investeringen in de toekomst is geen vanzelfsprekendheid omdat er niet vanzelf ruimte in de begroting is gereserveerd voor toekomstige kapitaallasten en is daarom een aandachtspunt.

---

[1] Dit essay bepleit meer aandacht voor wendbaarheid en weerbaarheid en minder voor structureel en reëel evenwicht (SRE).
[2] Zowel BZK als toezichthouder op de provincies en gemeenschappelijke regelingen als de provincies als toezichthouder op de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.

2. Inzet surplus algemene reserve bij voldoende solvabiliteit en afdekking risico's
In het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK) is een regeling opgenomen voor de inzet van een surplus binnen de algemene reserve. De financieel toezichthouders werken momenteel aan een aanpassing van de tekst van deze regeling.

Het surplus van de algemene reserve[3] is dat deel dat niet nodig is voor het afdekken van risico's (weerstandscapaciteit). Van dit vrij besteedbare deel (surplus) kan een gemeente jaarlijks maximaal 10% inzetten voor het dekken van structurele lasten. Met de voorwaarde dat de solvabiliteit groter of gelijk aan 20% is en blijft[4]. De inzet van het surplus algemene reserve (= vrije reserve) wordt door dit gebruik als structurele baat bestempeld. Het weerstandsvermogen moet naar het oordeel van de toezichthouder voldoende zijn. Dit betekent dat het moet zijn gebaseerd op een adequate risico-inventarisatie. De structurele onttrekkingen aan de algemene reserve moeten worden opgenomen in het overzicht van structurele reservemutaties.

Door de inzet te koppelen aan zowel de solvabiliteit als het weerstandsvermogen wordt het gebruik van de algemene reserve alleen toegestaan als er voldoende eigen vermogen is en de geïnventariseerde risico's zijn afgedekt. De ondergrens van 20% voor de solvabiliteit sluit aan bij de signaalwaarde van het financiële kengetal solvabiliteit zoals ook opgenomen in het GTK.

Het is aan de gemeente of voor deze wijze van reservegebruik wordt geopteerd. Bij structurele inzet van de algemene reserve zal de omvang ervan jaarlijks afnemen en daarmee ook de inzet. De structurele inzet is niet meer mogelijk als dit leidt tot onvoldoende weerstandscapaciteit en/of als de solvabiliteit onder 20% daalt. Zolang nog aan de voorwaarden wordt voldaan kan er sprake zijn van een langjarige inzet en kan deze worden bestempeld als een structureel dekkingsmiddel.

Deze maatregel A2 treedt per 1 januari 2024 in werking. Het is ter beoordeling aan de financieel toezichthouder of en hoe de maatregel A2 kan worden ingezet als herstelplan voor gemeenten waarbij er geen sprake is van structureel en reëel begrotingsevenwicht in de vastgestelde begroting 2024. Deze maatregel is daarmee, als uitbreiding van de mogelijkheden door gemeenten, toepasbaar met ingang van de eerste wijziging van de vastgestelde begroting 2024. Deze maatregel is niet van toepassing op verwerking van het surplus van de algemene reserves als structurele baten in de begroting van de provincies.

Binnen het Vakberaad gemeentefinanciën (=overleg van financieel toezichthouders) wordt deze inzet van de algemene reserve op basis van casuïstiek afgestemd om te komen tot een uniforme toepassing ervan met waar nodig ruimte voor maatwerk. Dit voorstel en de casuïstiek zijn input voor een toekomstige aanpassing van dit onderdeel van het GTK.

3. Inzet algemene reserve ter overbrugging naar een sluitende begroting
Indien zich in de komende periode een situatie van resterende meerjarige tekorten zal (blijven) voordoen, dan kan dat resulteren in de noodzakelijke inzet van de algemene reserve om binnen de termijn van de meerjarenraming via ombuigingen toe te groeien naar een sluitend perspectief. Een dergelijke inzet van de algemene reserve om naar een sluitende begroting toe te groeien is in overeenstemming met het huidige GTK/toezichtbeleid, maar is alleen een reële mogelijkheid voor gemeenten die over voldoende algemene reserve beschikken. De snelheid waarmee de ombuigingen gepaard zullen moeten gaan hangt mede af van de beschikbaarheid/omvang van het eigen vermogen.

---

[3] De algemene reserve is de reserve waar anders dan bij de bestemmingsreserves geen bestemming aan is gegeven.
[4] Aantal gemeenten (tussen haakjes) ultimo 2022 met een solvabiliteit boven: 20% (314), 30% (239), 40% (140), 50% (80), 60% (37) en 70% (9). Het is aan gemeenten of ze hun reserves daadwerkelijk inzetten.

B. Duiding incidentele en structurele baten en lasten

Voor de uitleg welke baten en lasten structureel en incidenteel zijn is het BBV leidend. De commissie BBV heeft daar nadere duiding aan gegeven in zijn notitie structurele en incidentele baten en lasten uit 2018. Andere publicaties over dit onderwerp zijn slechts voorbeelden of mogelijke uitwerkingen. Het BBV en de duiding daarvan door de commissie BBV vormen het vertrekpunt. Door hiervan uit te gaan kunnen eventuele discussies daarover worden beperkt.

C. Criterium structureel en reëel evenwicht (SRE)

In het kader van de Agenda Toekomst van het Toezicht wordt momenteel bezien welke wensen en mogelijkheden er zijn ten aanzien van het criterium SRE. Uit een eerste inventarisatie blijkt dat er met name behoefte is aan andere criteria of indicatoren dan alleen SRE, om te komen tot een uitvoering van financieel toezicht die toegevoegde waarde biedt, aansluit op het doel waartoe het dient, aansluit op de praktijk van gemeenten én rekening houdt met de unieke eigenschappen van individuele gemeenten. Omdat dit veel doelen zijn om te dienen dekt een oordeel gebaseerd op 1 criterium (SRE) de lading onvoldoende. Mogelijk dient de uitkomst hiervan te worden verwerkt in een aanpassing van wet- en regelgeving. Behalve toezichthouders hebben ook andere betrokkenen aangegeven hierop inbreng te willen leveren. Medio 2024 wordt het resultaat van deze inventarisatie alsmede een eventuele vervolgaanpak verwacht.

D. Incidentele middelen

Een andere bestuurlijke benadering, waarbij meer loslaten, meer autonomie en subsidiariteit centraal staan, kan helpen in de interbestuurlijke verhoudingen. Dat vraagt ook om een beter bijpassende wijze van bekostiging. Momenteel wordt gewerkt, in overleg ook met de koepels, aan een wijziging van de Financiële-verhoudingswet. De adviesaanvraag bij de Raad van State hiervoor is voorzien in de eerste helft van 2024. Deze wijziging heeft als doel om het functioneren van het uitkeringsstelsel te verbeteren, waarbij minder administratieve lasten en betere inzetbaarheid voor interbestuurlijke samenwerking (via de zogeheten Brede Fondsuitkering) centraal staan.

Verder wordt met de inzet van de begin dit jaar door het kabinet vastgestelde Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden beoogd een betere match te realiseren tussen het bestuurlijke en financiële arrangement en een beter inzicht in de (financiële) gevolgen voor decentrale overheden van nieuwe beleidsvoornemens en de wijze waarop hiermee om kan worden gegaan. Ook op de langere termijn, waarbij tevens de vraag aan de orde komt in hoeverre de taak en de daarbij passende bekostiging, structureel of incidenteel zijn.