

Aan: de gemeenteraad

Vergadering: 26 mei 2014

Onderwerp: Raadsvoorstel Strategisch Reservebeleid

Agendapunt:

STATUS RAADSVORSTEL

Instemmen met de voorgestelde kaders ten aanzien van Strategisch Reservebeleid

1. Aanleiding

In 2013 heeft de rekenkamercommissie (RKC) het reservebeleid van de gemeente onderzocht. Het rapport van de RKC met betrekking tot dit onderzoek is in de raadsvergadering van 30 september 2013 besproken. In deze vergadering heeft de raad besloten om strategisch reservebeleid te formuleren.

Aanleiding hiervoor zijn de conclusies die de RKC trekt naar aanleiding van het onderzoek naar de reserves uitgevoerd door BMC:

- Er bestaat geen expliciete (politiek-bestuurlijke) koppeling tussen het meerjarige algemene beleid, het financiële beleid en het reservebeleid. Daardoor heeft de raad niet de "knoppen waaraan zij wil kunnen draaien";
- Voorstellen voor het strategische en tactische reservebeleid ontbreken vrijwel geheel. Daardoor heeft de raad geen directe "knoppen om aan te draaien" voor het sturen en bijsturen van de ontwikkeling van de reservepositie. De raad heeft voor de afzonderlijke reserves vastgesteld wat hij had willen bereiken en bereikt dat ook. Wat de raad (eigenlijk) wil bereiken ligt niet zozeer op het niveau van de afzonderlijke reserves als wel op dat van de reservepositie als geheel, mede in relatie tot de vermogenspositie als geheel, en van belangrijke categorieën daarbinnen. De raad heeft hiervoor geen doelstellingen en activiteiten vastgesteld.

In het onderzoeksrapport zijn de volgende aanbevelingen opgenomen die betrekking hebben op het strategisch reservebeleid:

1. Maak een scherper onderscheid tussen de kaderstelling voor de reserves door de raad, de eventuele nadere kaderstelling door het college en de uitvoering. De kaderstelling door de raad omvat dan het strategisch- en tactisch reservebeleid: "wat willen we bereiken", "welke activiteiten willen we daarvoor zien". De nadere invulling daarvan door het college omvat het operationele reservebeleid: "hoe gaan we dat doen".
2. Het strategisch reservebeleid zou moeten worden gericht op de vraag wat de raad met de reservepositie als geheel wil bereiken, hoe hij dat meerjarig in de tijd wil gaan bereiken en hoe de reserves daartoe het beste in categorieën kunnen worden ingedeeld. Het zou ook ambities moeten bevatten over omvang en verloop van de reserves in relatie tot de totale vermogenspositie. Het tactische reservebeleid zou moeten worden gericht op wat de raad wil bereiken met afzonderlijke reserves.
3. Laat de raad eenmaal per raadsperiode (4 jaar) een strategisch reservebeleid vaststellen (dat jaarlijks kan worden bijgesteld als daar aanleiding toe is). Maak daarbij een expliciete koppeling tussen de Toekomstvisie en de beleidsnota's enerzijds en een meerjarig financieel beleid anderzijds.

In de raadsvergadering van 22 mei 2014 stelt de raad de kaders voor strategisch reservebeleid vast. In september 2014 (of eerder indien mogelijk) houden we een werkvergadering. De Raad kan in een

reguliere raadsvergadering het definitieve besluit nemen over de vrije besteding van (een deel van) de investeringsreserve.

2. Uitgangssituatie en doelstelling

Relatie tussen reservebeleid en andere strategische beleidsnotities

Het strategisch reservebeleid levert een bijdrage aan het bereiken van strategische gemeentelijke doelstellingen. Om dit te realiseren is een expliciete koppeling tussen deze doelstellingen en het reservebeleid noodzakelijk. De raad stelt het strategisch reservebeleid eenmaal per raadsperiode vast. Op dit moment hebben we één strategische beleidsnota (toekomstvisie) en een aantal nota's met strategische kenmerken. Voorbeelden hiervan zijn:

- a) Coalitieprogramma 2014-2018 en het daaruit voortvloeiende collegeprogramma 2014-2018
- b) Financieel meerjarenbeleid
 - a. Meerjareninvesteringsplannen
 - b. Nota activering en afschrijvingen
 - c. Nota risicomangement
- c) Grondexploitatie Molenveld Zuid
- d) Beleidskaders decentralisaties

Huidige reservepositie

We hebben de reserves ingedeeld in een aantal categorieën. Deze indeling heeft een relatie met het doel van de reserves. In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillende doelen van de reserves en mogelijkheden om hiervoor strategisch reservebeleid vast te stellen. De raad heeft naar aanleiding van het onderzoek van de rekenkamercommissie in zijn vergadering van 16 december 2013 besloten om een aantal reserves samen te voegen. Op basis van dit besluit krijgen we de onderstaande indeling van de reserves:

Algemene reserve

1. Algemene reserve € 1.900.000

Rekeningsaldo reserve

2. Reserve rekeningsaldo € 1.386.376 *1

Bestemmingsreserves

3. Investeringsreserve € 7.019.930

4. Reserve open einde regelingen sociaal domein € 2.436.248

5. Reserve belegde gelden (compensatie weggevallen dividend) € 9.030.611

6. Reserve organisatie € 234.661

7. Overige bestemmingsreserves *2 € 541.077

8. Bruteringsreserves € 3.489.593

Totaal € 26.038.496

(Bedragen op basis van de stand per 1-1-2014 en de indeling conform het raadsbesluit Samenvoegen reserves van 16 december 2013.)

*1: Op basis van voorlopige cijfers

*2: De overige bestemmingsreserves hebben een looptijd die uiterlijk 31-12-2016 afloopt.

3. Rol gemeente en visie en strategie participatie

Niet van toepassing

4. Toelichting

Doel en mogelijke inzet van de reserves

Het eigen vermogen en het vreemd vermogen (voorzieningen, kortlopende - en langlopende schulden)vormen de financiering van gemeentelijke activa. Het eigen vermogen heeft daarnaast nog andere functies zoals:

- a) de bufferfunctie (risicobuffer): voor het opvangen van onvoorziene tegenvallers
- b) de bestedingsfunctie: voor het doen van incidentele uitgaven
- c) de inkomensfunctie: rente op de reserves worden ingezet als structureel budgettair dekkingsmiddel.

a) Bufferfunctie

Het gaat hier om de risico's die niet makkelijk te verzekeren zijn en die ook niet af te dekken zijn via een voorziening op de balans (vanwege onzekerheid over omvang en optreden). Voor het opvangen van dit soort onvoorziene tegenvallers kunnen we de bestemmingsreserves of de investeringsreserve inzetten.

Om de gewenste omvang van een risicobuffer te bepalen, is het noodzakelijk dat we inzichtelijk maken welke risico's er zijn en dat we deze risico's zo goed mogelijk kwantificeren. We doen dit bij het opstellen van de begroting en bij het opstellen van de jaarrekening. Hierbij gaat het om het vormen van een risicobuffer voor risico's die we niet door (langlopende) voorzieningen of door onvoorziene ruimte op de begroting kunnen afdekken. Tevens spelen naast de risico's en de aanwezige middelen ook andere factoren een rol. Bijvoorbeeld de correlatie tussen risico's en de kans dat risico's zich gelijktijdig voordoen. Op zichzelf genomen kleine risico's kunnen door toeval gelijktijdig of vlak na elkaar optreden, waardoor toch een groot beroep op de middelen noodzakelijk is.

b) Bestedingsfunctie

Het gaat hierbij in de eerste plaats om de investeringsreserve. Deze reserve kunnen we inzetten om specifieke projecten te bekostigen:

1. als dekking van investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut.
2. als dekking van de kapitaallasten van investeringen met economisch nut.
3. als dekking van incidentele uitgaven in de exploitatie als hier geen andere dekking beschikbaar is.

Bij het eerste doel dekken we de investering rechtstreeks door een beschikking over de (investerings)reserve. Bij het tweede doel halen we een bedrag uit de (investeringsreserve) en storten dit bedrag in een nieuw te vormen bruteringsreserve. Vanuit deze bruteringsreserve dekken we de jaarlijkse kapitaallasten gedurende de gehele levensduur.

Voor een beschikking over de investeringsreserve heeft de raad in 2013 een nieuwe procedure vastgesteld:

1. De raad stelt bij de begrotingsbehandeling per project het projectkrediet (voorbereidings- en uitvoeringskrediet) vast, met uitzondering van die projecten waarbij de raad haar kaderstellende rol extra inhoud wenst te geven. Voor de projecten met een kaderstellende rol stelt de Raad bij de begrotingsbehandeling alleen het voorbereidingskrediet vast.
2. De raad besluit bij de begrotingsbehandeling bij welke projecten zij haar kaderstellende rol extra inhoud wenst te geven. Dit doet de raad ongeacht de wijze van dekking, uit investeringsreserve of uit andere middelen. In de begroting nemen we wel een raming voor deze projecten op.
3. De raad stelt na de kaderstellende bijeenkomst van de geselecteerde projecten het uitvoeringskrediet vast.

De raad geeft haar controlerende rol invulling bij de bestuursrapportages en de jaarrekening. Bij (dreigende) overschrijdingen van projectkredieten met meer dan 10%, informeert het college direct de raad.

Incidentele lasten voor specifiek beleid dekken we soms vanuit de investeringsreserve. Het betreffende specifieke beleid dient te passen binnen de strategische doelen van onder andere het collegeprogramma.

c) Inkomensfunctie

We beschikken over eigendommen die nodig zijn voor de uitvoering van maatschappelijke taken. In het verleden hebben we eigendommen verkregen die naast de maatschappelijke doelstelling ook zorgen voor een inkomstenstroom (bijvoorbeeld aandelen BNG en aandelen Essent). Bij de verkoop van deze aandelen zijn de structurele baten vervangen door een bedrag ineens. De gelden die we ineens hebben ontvangen hebben we belegd. Het rendement van de belegging zetten we structureel in ter compensatie van de wegvallende dividendinkomsten van Essent in de meerjarenbegroting. Bij de verkoop van onze aandelen Essent heeft de Raad deze reserve gecreëerd. Het bedrag uit deze reserve hebben we belegd in een aantal fondsen (APG en BNG) en in een zogenaamde bruglening die we als voormalige aandeelhouders verstrekt hebben aan Enexis. Het rendement van deze gelden zetten we structureel in ter compensatie van de wegvallende dividendinkomsten van Essent in de meerjarenbegroting. In verband met schatkistbankieren moeten we nu jaarlijks 1/7 deel van onze beleggingen die geen vaste einddatum hebben, verkopen. Dit betreft de gelden die in de BNG-fondsen zijn belegd. Bij de beleggingen die wel een vaste einddatum hebben (APG-fondsen en bruglening Enexis) is het i.v.m. schatkistbankieren niet zonder meer mogelijk om gelden die regulier vrijvallen te herbeleggen. Door verplicht schatkistbankieren krijgen decentrale overheden die beschikken over overtollige liquiditeiten te maken met rentederving. Om deze rentederving te beperken blijft in de gewijzigde wet Financiering decentrale overheden (FIDO) de mogelijkheid tot onderling lenen overeind. Op onderlinge leningen is het immers mogelijk een hoger rendement overeen te komen dan het tarief dat op het aanhouden van overtollige middelen in de schatkist wordt verstrekt.

Dit kan op twee manieren:

1. Overheid A leent geld van overheid B;
2. Overheid A heeft in het verleden geld geleend van een bank, overheid B koopt de lening van de bank.

Er zijn voorwaarden verbonden aan het onderling lenen, zo is geregeld dat tussen de leninggever en -nemer geen toezichtsrelatie mag bestaan en bestaan er rapportagevereisten naar het Rijk toe.

Door de nieuwe wetgeving rond het schatkistbankieren ligt het rendement voor het deel van de Essentgelden die we inzetten voor onderling lenen of schatkistbankieren mogelijk lager dan het rendement dat we realiseren door beleggen. We stellen daarom voor om het saldo in de reserve belegde gelden Essent gelijk te houden met het saldo van de daadwerkelijke beleggingen die wel rentebaten genereren. Het deel van de beleggingen dat we jaarlijks verkopen c.q. die regulier vrijvallen en we niet inzetten voor onderling lenen, onttrekken we aan de reserve belegde geleende Essent. We storten deze in de investeringsreserve. De kansen om een hoger rendement te halen met onderling lenen worden onderzocht en zijn afhankelijk van de aanbiedingen van schuld/ schuldpapier door andere overheden op het moment van vrijval.

Welke ruimte heeft de raad om invulling te geven aan strategische projecten/ programma's?

Zonder het eerdere beleid / besluitvorming van de raad te herroepen heeft de raad de mogelijkheid om nieuwe projecten/ strategische programma's te financieren vanuit de exploitatie als daar ruimte voor is of met inzet van de reserves. Het gaat hier dan om geld in reserves dat in het verleden nog niet voor specifieke doelen bestemd is. Voor onze gemeente betekent dit dat het gaat om het nog niet ingevulde deel van de investeringsreserve. Op dit moment bedraagt het nog niet ingevulde deel € 5.937.617. In dit bedrag hebben we nog geen rekening gehouden met de PM posten die in het "overzicht mutaties investeringsreserve" zijn opgenomen. (zie bijlage 3).

Stortingen in de investeringsreserve kunnen onder andere plaatsvinden vanuit de vrijval van de reserve belegde gelden, de bestemming van (delen) van een (positief) rekeningssaldo en de vrijval van bestemmingsreserves als er minder middelen nodig om kosten te dekken dan gedacht.

- a. Financieel
- b. Juridisch
- c. Risico's

5. Toekomstvisie

6. Voorstel

Instemmen met de voorgestelde kaders ten aanzien van Strategisch Reservebeleid

Reuver, 14 april 2014

Burgemeester en wethouders van Beesel,

secretaris,
R.R.M. Halfman

burgemeester,
P. Dassen-Housen

Aldus vastgesteld door de raad van Beesel in zijn openbare vergadering van 26 mei 2014

griffier,
E. Apeldoorn-Feijts

voorzitter,
P. Dassen-Housen

Meegezonden:

Bijlage 1: overzicht reserves 1-1-2014

Bijlage 2: doel van de reserves

Bijlage 3: verloop investeringsreserve