

Onderwerp: Nota reserves en voorzieningen

DM-nummer: 1223237 versie 6

Voorgesteld besluit

Het algemeen bestuur wordt voorgesteld:

1. De Beleidsnota Weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen 2017-2023 vast te stellen, hetgeen inhoudt:
 - a. t.a.v. algemene en tariefsegalisatiereserves:
 - het vormen van twee strikt gescheiden algemene reserves, aansluitend op de herkomst van de belastingopbrengsten:
 - de algemene reserve Watersysteemheffing en
 - de algemene reserve Zuiveringsheffing;
 - het vormen van twee tariefsegalisatiereserves: de egalisatiereserve Watersysteemheffing en de egalisatiereserve Zuiveringsheffing, waarbij binnen de reserve Watersysteemheffing de volgende administratieve componenten worden onderscheiden: Ingezetenen, Gebouwd, Ongebouwd en Natuur;
 - het vullen bij de jaarrekening van 2017 van de beide algemene reserves volgens de huidige verdeelsleutels uit de reserves naar de jaarrekeningstand ultimo 2016, waarbij géén uitwisseling tussen de watersysteem- en zuiveringsheffing plaatsvindt;
 - het vervolgens storten van de resterende middelen van de huidige reserves in de twee nieuwe tariefsegalisatiereserves verdeeld naar de administratieve componenten, conform de gerealiseerde belastingopbrengsten en de conform de geldende kostentoedelingsverordening verdeelde gerealiseerde netto-kosten;
 - het binnen 6 jaar brengen van de omvang van de twee tariefsegalisatiereserves binnen een bandbreedte van 5% tot 10% voor beide belastingheffingen, als gevolg van de wettelijke eis dat deze altijd positief moet zijn;
 - het binnen 6 jaar brengen van de administratieve componenten van de tariefsegalisatiereserve Watersysteemheffing binnen een bandbreedte van -20% tot +20% van de begrote netto-kosten van deze componenten, waarbij per component de stand van de egalisatiereserve wel tijdelijk negatief mag zijn;
 - b. t.a.v. bestemmingsreserves:

het als kaders hanteren voor de instelling van bestemmingsreserves een minimale omvang per dotatie van € 50.000 per jaar en een minimale duur van een bestemmingsreserve van 2 jaar;
 - c. t.a.v. voorzieningen:

het handhaven van het bestaande beleid waarbij voorzieningen worden gevormd voor onvermijdbare toekomstige uitgaven/verplichtingen waarvan tijdstip en omvang niet exact bekend zijn, zulks conform de Bepalingen Beleidsvoorbereiding en Verantwoording Waterschappen (BBVW).
 - d. t.a.v. weerstandsvermogen:

het handhaven van thans geldende richtlijn voor de weerstandsratio, zijnde als maximale waarde een streefwaarde van 2,0 (kwalificatie 'ruim voldoende') en als ondergrens een waarde van 1,4¹;

¹ Dit is geen wettelijke richtlijn maar deze is gebaseerd op de normtabel die is ontwikkeld door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement in samenwerking met de Universiteit Twente. Deze tabel (pagina 20 van de nota) geeft een waardering van de berekende ratio weerstandsvermogen.

2. De Beleidsnota Weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen 2011-2014, vastgesteld bij ab-besluit van 1 maart 2011 in te trekken.

Toelichting

Sinds de vaststelling van de beleidsnota Weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen in 2011 is de financiële positie van het Waterschap veranderd. De reserve positie per belastingcategorie is divers. In de afgelopen jaren zijn afzonderlijke reserves onder de toegestane bandbreedte gekomen. De nota geeft invulling aan de wijze waarop de reserves weer binnen de bandbreedte gebracht kunnen worden. Naast deze interne ontwikkeling zijn er tevens externe ontwikkelingen die een herijking van het beleid noodzakelijk maken, bijvoorbeeld de verandering van de manier waarop met risico's wordt omgegaan.

Het doel van de beleidsnota Weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen is om een goede basis te leggen voor een financieel gezonde organisatie. Daarnaast worden in deze beleidsnota de afspraken vastgelegd over hoe om te gaan met de onderwerpen reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement, waarmee duidelijkheid wordt verschaft over welke spelregels het algemeen bestuur hanteert.

Op basis van de uitgangspunten in artikel 14 van de “verordening beleids- en verantwoordingsfunctie” van Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, zijn in deze nota de beleidsuitgangspunten met betrekking tot weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen uitgewerkt. Met deze beleidsnota stelt het algemeen bestuur kaders ten aanzien van het te voeren beleid door het college en daarmee voor de organisatie. Deze nota dient gezien te worden als een zelfstandig beleidsdocument dat de oude nota vervangt. Het algemeen bestuur stelt hiermee beleid voor de komende jaren vast waarbij aangetekend dient te worden dat er sprake is van een groeitraject. Met het vaststellen van deze nota wordt het beleid aangepast maar dit leidt nog niet meteen tot wijzigingen in de reserves. De uitgangspunten van deze nota zijn ook nog niet verwerkt in de concept-begroting voor 2018. De eerste verwerking van de resultaten van deze vast te stellen beleidsnota vindt plaats bij de Jaarrekening van 2017 en de Voorjaarsnota van 2018.

Omdat het vaststellen van dit beleidsdocument naar ons inzicht een groeitraject betreft is de volgorde waarin gekeken wordt naar de omvang van de reserves:

1. Streven naar kostendekkende tarieven;
2. Vasthouden aan lijn van gelijkmatige tariefsontwikkeling;
3. Streven om geleidelijk, maar maximaal in een periode van 6 jaar, binnen de nieuw vast te stellen bandbreedtes van de tariefsegaliseringsreserves te komen.

Indien het weerstandsvermogen, met in achtneming van de stappen 1 tot en met 3 hiervoor, boven de ratio van 2,0 komt, kan het gesprek gevoerd worden om te kijken waar eventueel dit meerdere op ingezet kan/ moet worden. De eerste maal dat voorgesteld wordt om zo te kijken is bij de Voorjaarsnota 2018 waarbij gelijktijdig de Jaarrekening 2017 volgens deze nieuwe opzet betrokken wordt.

De nu voorliggende nota vormt een actualisatie en doorontwikkeling op basis van eerder beleid.

In deze nota treedt een aantal wijzigingen op in het beleid met betrekking tot de reserves en het weerstandsvermogen. Hieronder worden de belangrijkste wijzigingen kort toegelicht.

Een nadere uitwerking hiervan is te vinden in paragraaf 3.2 (reserves) en paragraaf 5.4 (weerstandsvermogen) van de nieuwe beleidsnota (bijlage 1).

Wijziging beleid reserves

Vanuit de (vijf) huidige algemene reserves worden twee algemene reserves gecreëerd: een algemene reserve watersysteemheffing en een algemene reserve zuiveringsheffing.

De omvang van deze algemene reserves gezamenlijk wordt direct verbonden aan het benodigde weerstandsvermogen. Hiermee ontstaat inzicht welk deel van de algemene reserve op basis van vastgesteld beleid minimaal benodigd is voor het afdekken van risico's (bij een weerstandsratio van minimaal 1,4) en over welk deel van de algemene reserves het bestuur op termijn in principe als beleidsruimte zou kunnen beschikken (boven een weerstandsratio van 2,0 zoals nu is voorgesteld en

als kostendekkendheid gerealiseerd is). Over de omvang van dit bedrag zal, op basis van actualisatie van het weerstandvermogen, bij de begroting en de jaarrekening worden gerapporteerd. Aan deze algemene reserves zal het resultaat van de jaarrekening met betrekking tot kosten worden toegevoegd of onttrokken.

De huidige algemene reserves worden op basis van evenredige bijdragen (ten opzichte van de belastingopbrengst) ingezet om de gewenste omvang van de algemene reserves te creëren. Hierbij worden de actuele risico-inventarisatie en een weerstandratio van 2,0 gehanteerd. De resterende reserves (positief of negatief) worden omgezet in tariefsegalisatiereserves. Door deze werkwijze ontstaan geen 'subsidies' tussen verschillende belastingcategorieën. Deze reserves kunnen ingezet worden ten behoeve van tariefsegalisatie. Het uitgangspunt bij de inzet van deze reserves is tweeledig. Allereerst wordt er in lijn met de voorjaarsnota 2017 gestreefd naar kostendekkende tarieven. Ten tweede wordt gestreefd naar het realiseren van een bandbreedte van tussen de 5% en 10% van de begrote belastingopbrengsten en tussen de -20% en de 20% voor de afzonderlijke administratieve componenten van de egalisatiereserve watersysteembeheer. Hiervoor wordt een periode van (maximaal) 6 jaar uitgetrokken omdat de verschillen in omvang van de tariefsegalisatiereserves groot zijn en omdat het college streeft naar gematigde tariefontwikkelingen. Hiertoe dienen de tarieven de komende jaren aangepast te worden. De jaarrekeningresultaten van de verschillende belastingopbrengsten zullen verrekend worden met de verschillende tariefsegalisatiereserves. Door deze werkwijze blijven overschotten of tekorten in de opbrengsten van de verschillende belastingcategorieën bij de betreffende belastingcategorie. Dit betekent uitdrukkelijk dat er niet aan kruissubsidiëring wordt gedaan.

De wijzigingen in het reservebeleid worden samengevat in de figuur in bijlage 2.

Nieuwe kostentoedelingsverordening

Een belangrijke reden om een periode van maximaal 6 jaar uit te trekken om de reserves in combinatie met gelijkmatige tariefontwikkeling binnen de gestelde bandbreedtes te brengen ligt in het effect dat de technische aanpassing van de kostentoedeling zal hebben. Hierover neemt het algemeen bestuur op 4 oktober 2017 een besluit. Vaststelling conform de voorgestelde kostentoedelingspercentages leidt tot een verandering in de kostendekkende tarieven voor de categorieën Ongebouwd en Gebouwd. Het percentage van de kosten Watersysteemheffing dat aan de categorie Ongebouwd wordt toegerekend stijgt met 12,5%. De relatieve daling bij Gebouwd is veel kleiner: 2,1%. Het verschil tussen het huidige en het kostendekkende tarief voor Ongebouwd wordt hierdoor groter (zie toelichting bijlage 4). Gegeven het voorgaande betekent dit dat er bij vaststelling van de belastingverordeningen in december verschillende scenario's aan het algemeen bestuur voorgelegd zullen worden. In deze scenario's wordt op de verschillende manieren ingegaan waarop de achterstand ten opzichte van de kostendekkende tarieven kan worden ingelopen.

Wijziging beleid weerstandvermogen

De omvang van het weerstandvermogen wordt verbonden aan het benodigde weerstandvermogen, op basis van de risico-inventarisatie. Dit was eerder ook al het geval, maar dit wordt nu nader gespecificeerd. De verhouding tussen het benodigde weerstandvermogen (op basis van de risico's) en het beschikbare weerstandvermogen (de algemene reserves) wordt uitgedrukt in de weerstandratio. Deze moet minimaal 1,4 zijn, waarbij het streven 2,0 is. Het bedrag boven de weerstandratio van 2,0 in de algemene reserve is in principe als bestuurlijke beleidsruimte beschikbaar. Hierover kan het bestuur besluiten. Toekomstige risico-ontwikkelingen dienen hierbij in ogenschouw te worden genomen.

Commissie Klavers

De nu voorliggende beleidsnota is opgesteld voor de periode van 2017-2023. Vooral het onderdeel reserves hangt nauw samen met de kostentoedelingsverordening die is gebaseerd op de regelgeving voor waterschapsbelastingen. De Commissie Aanpassing Belastingstelsel streeft ernaar het advies over de aanpassing van het belastingstelsel eind 2017 af te ronden. Uitgaande van de gebruikelijke doorlooptijd wordt ingeschat dat een gewijzigde Waterschapswet per 1 januari 2021 in werking kan

treden. Dit kan leiden tot een voortijdige herziening van het beleid met betrekking tot reserves en daarom aanpassing van deze nota.

Kaders

Artikel 108 van het Waterschapsbesluit bepaalt dat het algemeen bestuur bij verordening regels stelt voor de uitgangspunten van financieel beleid. In artikel 14 van de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie van HDSR is opgenomen dat de onderwerpen weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen nader dienen te worden uitgewerkt. Hiertoe is de Beleidsnota Weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen 2017-2023 opgesteld.

Financiële aspecten

De wijzigingen in het beleid hebben een aantal financiële effecten:

- De vorming van de algemene reserves heeft invloed op de omvang van de tariefsegalisatie-reserves van de verschillende belastingcategorieën. Het streven om deze qua relatieve omvang vergelijkbaar te maken (uitgedrukt in een bandbreedte als percentage van de begrote belastingopbrengsten), heeft invloed op de tarieven. Een uitwerking hiervan is te vinden in bijlage 4. Hierbij is ook het effect (op de tarieven) van het streven naar kostendekkende tarieven in kaart gebracht.
- Het in kaart brengen van het 'surplus' van het weerstandsvermogen (het deel boven de norm van het weerstandsratio van 2,0), in het perspectief dat het hier een groeitraject betreft, biedt het algemeen bestuur de mogelijkheid op termijn af te wegen waarvoor deze gelden inzetbaar kunnen zijn. Dit kan invloed hebben op het (toekomstige) weerstandsvermogen. Het is daarom belangrijk bij een voorgenomen besteding een afweging te maken ten opzichte van de risico's die in de (nabije) toekomst voorzien worden.
- De bestemming van het saldo bij de jaarrekening wordt tweeledig:
 - (1) de verschillen tussen begroting en realisatie in de belastingopbrengsten worden per belastingcategorie verrekend met de tariefsegalisatiereserves en
 - (2) het resultaat (na bestemming) op de kosten wordt verrekend met de (twee) algemene reserves.

Communicatie aspecten

Niet van toepassing

MVO aspecten

Dit bestuursvoorstel betreft vooral het vaststellen van een beleidsnota. De paragraaf MVO-aspecten is daarom in dit geval niet van toepassing

Bijlagen

- Bijlage 1: Beleidsnota Weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen 2017-2023 (DM 1230005)
- Bijlage 2: Belangrijkste verschillen nieuwe en oude nota (DM 1230046)
- Bijlage 3: Grafische weergave oud en nieuw beleid algemene reserve en reserves tariefsegalisatie (DM 1230053)
- Bijlage 4: Uitwerking effecten kostendekkende tarieven (DM 1232824)
- Bijlage 5: Huidige stand reserves en voorzieningen en effect vorming algemene reserves (DM 1280709)
- Bijlage 6: Beleidsnota Weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen 2011-2014 (DM 513940)