

College van burgemeester en wethouders

Zitting van 10 april 2018

Organisatie Ondersteuning - Organisatieadvies

2018_B&W_00149 - Vormen bestemmingsreserve kapitaallasten voor concrete investeringen - informeren

Auteur

Johan Wal, van der

Overlegd met

Roelof Kuiper, Sjoerd Hamstra, Henk Schuitemaker en Marcel Koelewijn

Portefeuillehouder

W. Brus

Samenvatting

Naar aanleiding van de raadsvergadering van 19 december 2017 heeft wethouder Brus toegezegd de raad te zullen informeren over de wijze waarop (grote) projecten in de toekomst gefinancierd kunnen worden. Één van de mogelijkheden is om een bestemmingsreserve kapitaallasten in het leven te roepen voor concrete investeringen. In deze nota is de systematiek beschreven, wordt u geïnformeerd over de ervaringen van andere gemeenten met een dergelijke reserve en zijn de voor- en nadelen opgesomd. Advies is om alleen bij uitzondering bestemmingsreserves voor concrete investeringen te vormen.

Informatienota

Inleiding

Tijdens de raadsvergadering van 19 december 2017 heeft de raad de 'Nota Reserves en Voorzieningen 2017' vastgesteld. Op grond van dat besluit is een aantal reserves, waaronder de 'Reserve Grote projecten', opgeheven. In de discussie die daaraan vooraf ging, heeft wethouder Brus toegezegd de raad te zullen informeren over de wijze waarop (grote) projecten in de toekomst gefinancierd kunnen worden en of er mogelijkheden zijn om te sparen. Één van de mogelijkheden is het instellen van een bestemmingsreserve kapitaallasten voor concrete investeringen. In deze nota wordt u daarover nader geïnformeerd.

Kernboodschap

Wijzigingen BBV

Vanaf 1 januari 2017 is de wettelijke regelgeving op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) op een aantal punten gewijzigd. Uitgangspunt van de wijzigingen is het versterken van de vergelijkbaarheid tussen gemeenten en het inzicht in de financiële positie van de raad te vergroten. Een van de wijzigingen betreft het verplicht activeren van investeringen. Op grond van de oude regelgeving moesten 'investeringen met economisch nut' (bijvoorbeeld een gebouw) worden afgeschreven op basis van de verwachte levensduur. Voor 'investeringen met maatschappelijk nut' lag dat anders. Gemeenten waren vrij om investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut (wegen, fietspaden, bruggen, parken etc.) al dan niet te activeren en daarbij versneld af te schrijven. Dit leidde tot grote verschillen tussen gemeenten, waardoor vergelijking van kosten werd bemoeilijkt.

Met het oog op een betere vergelijkbaarheid van de kosten is in de nieuwe BBV de systematiek van activering en afschrijving gelijk getrokken: Investeringen met een maatschappelijk nut dienen, net

zoals investeringen met economisch nut, te worden geactiveerd en over de verwachte levensduur te worden afgeschreven.

Gevolgen voor de begroting

Het verplicht activeren van activa met maatschappelijk nut heeft een aantal effecten op de begroting. Activeren houdt in dat de investeringen als bezitting op de gemeentelijke balans verantwoord worden. Dat leidt ertoe dat rekening gehouden moet worden met een jaarlijks afschrijvings- en rente-effect. Bij investeringen die uit reguliere, structurele, exploitatiemiddelen worden gedekt, treedt in aanvang een voordeel op. In plaats van het gehele investeringsbedrag ten laste van de begroting te brengen, gaat het nu alleen om de jaarlijkse afschrijving en rente. Doordat het investeringsbedrag wordt 'uitgesmeerd' over een langere periode legt het wel een structureel beslag op de financiële middelen in de begroting.

Mogelijkheden om te 'sparen'

De gemeente Steenwijkerland heeft in het verleden gebruik gemaakt van de mogelijkheid om investeringen direct ten laste van de reserves te brengen, waardoor de jaarlijkse exploitatie niet werd belast met kosten voor afschrijvingen. Gevolg was wel dat de gemeente bij een vervangingsinvestering werd geconfronteerd met een hoog investeringsbedrag waarvoor de reservepositie op dat moment voldoende moest zijn. Vanuit de raad is gevraagd of er in de nieuwe situatie nog steeds mogelijkheden zijn om te 'sparen' nu eenmalige dekking via de reserves niet langer is toegestaan. Hoe kan de gemeente anticiperen op toekomstige investeringen, zoals bijvoorbeeld in schoolgebouwen? Hieronder zijn vier opties geschetst (in willekeurige volgorde):

- 1) Structureel overschot op de begroting, dekking concrete investering;
- 2) Onbenutte belastingcapaciteit;
- 3) Het creëren van een 'begrotingspost toekomstige kapitaallasten';
- 4) Het vormen van een 'bestemmingsreserve kapitaallasten'.

Bij de opties 1 t/m 3 wordt in de dekking van een investering voorzien door het vinden of creëren van ruimte binnen de begroting. Dat kan doordat op enig moment sprake is van een structureel overschot op de begroting of door de onbenutte belastingcapaciteit te benutten (verhoging belastingtarieven). Ook kan de raad besluiten een begrotingspost in het leven te roepen voor toekomstige kapitaallasten. Hiermee wordt alvast een budget gereserveerd voor toekomstige kapitaallasten waarvan op dat moment de bedragen nog niet bekend zijn.

In voorliggende nota is optie 4 nader uitgewerkt, vanwege het bijzondere karakter en bijbehorende 'spelregels'.

Bestemmingsreserve kapitaallasten concrete investeringen (de systematiek)

De raad kan besluiten een bestemmingsreserve te vormen voor kapitaallasten. Deze reserve is gekoppeld aan een concrete investering met een uitgewerkt plan. Voorbeeld is het bouwen van een schoolgebouw op een specifieke locatie. Om de volledige kapitaallasten aan de 'bestemmingsreserve kapitaallasten' te kunnen onttrekken, moet het saldo van de bestemmingsreserve gelijk zijn aan de boekwaarde van het desbetreffende activum. De 'bestemmingsreserve kapitaallasten' wordt gevormd door een bedrag over te hevelen van de Algemene reserve vrij besteedbaar naar de bestemmingsreserve. Rond het verstrijken van de afschrijvingstermijn moet weer een nieuwe bestemmingsreserve zijn gevormd voor de vervangingsinvestering.

De provincie zal in het kader van het financieel toezicht een onttrekking aan een reserve normaliter beoordelen als incidentele dekking. De enige uitzondering is een onttrekking aan een bestemmingsreserve kapitaallasten. Deze mag worden beschouwd als een structureel dekkingsmiddel. Dit is onlangs bevestigd door de financieel toezichthouder (provincie Overijssel).

Bestemmingsreserve kapitaallasten concrete investeringen (ervaringen andere gemeenten)

Tijdens het laatste regio-overleg voor financials hebben we de vraag gesteld of er gemeenten zijn die ervaring hebben met een dergelijke bestemmingsreserve. Dat is het geval. Het geldt in ieder geval voor de gemeenten Dalfsen, Staphorst, Kampen en Hardenberg. De bestemmingsreserves zijn bedoeld voor diverse investeringen: gemeentehuizen, multifunctionele centra, school- en sportgebouwen, kunstgrasvelden etc.

Aanleiding om een bestemmingsreserve kapitaallasten in het leven te roepen was dat men wel beschikte over benodigde financiële middelen via de reservepositie, maar onvoldoende structurele dekking via de begroting. Voor één gemeente gold dat er aanvankelijk een reserve voor twee investeringen was ingesteld, maar dat tijdens het realiseren van de investering de begrotingsvoorschriften (BBV) wijzigden en de investeringen niet in één keer ten laste van de reserve mochten worden gebracht. Via een omweg - namelijk het instellen van een bestemmingsreserve kapitaallasten - was dat wel mogelijk.

We hebben ook gevraagd naar de ervaringen. Reacties waren wisselend. Van 'het werkt prima' tot 'je zou het eigenlijk niet moeten willen'. Twee zaken komen steeds terug: 1) Een bestemmingsreserve kapitaallasten houdt geen rekening met vervangingsinvesteringen en 2) het creëren van een dergelijke reserve doorkruist de integrale afweging van de raad; je moet geen middelen afzonderen en onttrekken aan de integrale afweging door de raad.

Consequenties voor de gemeente

Bestemmingsreserve kapitaallasten concrete investeringen (voor- en nadelen)

Om een t.z.t. een goede afweging te kunnen maken door uw college of een bestemmingsreserve kapitaallasten moet worden ingesteld bijvoorbeeld voor het bouwen van een school, zijn hieronder de voor- en nadelen van een dergelijke reserve geschetst:

Voordelen	Nadelen
Sparen voor investeringen is mogelijk (via de algemene reserve)	Voorziet niet in vervangingsinvesteringen (geen structurele dekking)
Alternatief in tijden van budgettaire krapte (ventielfunctie)	Doorkruist integrale afweging door de raad (creëren van potjes)
Bij forse omvang reserves i.r.t. het risicoprofiel van de gemeente kunnen de reserves worden benut voor investeringen	Weinig flexibel. Geld dat bijvoorbeeld is bestemd voor het bouwen van een school kan niet worden aangewend voor een andere school

Advies

Advies is om in principe geen gebruik te maken van de mogelijkheid om een bestemmingsreserve kapitaallasten voor concrete projecten te vormen, maar dekking te zoeken binnen de begroting (opties 1 t/m 3). Het creëren van aparte reserves doorkruist de integrale afweging door de raad. Bovendien houdt een dergelijke reserve geen rekening met vervangingsinvesteringen. Van een structurele dekking voor structurele lasten is daarom feitelijk geen sprake, ondanks het feit dat de provincie in het kader van financieel toezicht de onttrekking aan de bestemmingsreserve kapitaallasten wel aanmerkt als structureel dekkingsmiddel.

Uitzondering is een situatie waarbij onvoldoende financiële ruimte binnen de begroting bestaat en bepaalde investeringen wel gepleegd moeten worden. Indien de reservepositie het toelaat (algemene reserve i.r.t. de risico's), kan op dat moment eenmalig een bestemmingsreserve kapitaallasten worden gevormd.

Communicatie

N.v.t.

Vervolg

Het college kan besluiten voorliggende nota aan de raad aan te bieden. Aangezien de nota een informerend karakter heeft, hoeft de raad geen besluit te nemen. De inhoud van de nota kan dan worden betrokken bij de besluitvorming rond de Perspectiefnota 2019-2022.

Besluit

Beslispunt 1

Instemmen met de lijn om in principe geen 'bestemmingsreserves kapitaallasten' voor concrete investeringen te vormen, maar structurele dekking te zoeken in de meerjarenbegroting. Uitzondering is een situatie waarbij het structurele saldo geen ruimte biedt en de reservepositie voldoende toereikend is om een dergelijke bestemmingsreserve te vormen.

Beslispunt 2

Instemmen met verzending van deze nota aan de raad (ter kennisname).