

Huidige en toekomstige inzet van reserves

Juli 2018

1. Aanleiding

Binnen de totale gemeentelijke financiële exploitatie wordt gebruik gemaakt van reserves. Reserves worden heel breed ingezet. Dit kan zijn als buffer voor het opvangen van risico's, tot aan het sparen voor toekomstige bekende grote investeringen. Hoe met reserves wordt omgegaan is van belang voor de totale financiële positie van de gemeente.

Vanuit het college zijn vragen gesteld bij huidige gehanteerde systematiek of werkwijze ten aanzien van reserves en voorzieningen en daarmee ons financieel beleid: "doen we de dingen goed". Tevens zijn de afgelopen jaren de verslaggevingsregels (Besluit Begroting en Verantwoording – BBV) gewijzigd en deze wijzigingen hebben eveneens impact op het financiële beleid van de gemeente.

Doel van deze notitie is te komen tot toekomstbestendige beleidsuitgangspunten ten aanzien van reserves die passen bij de behoefte en/of wensen van de gemeente Dalfsen en voldoen aan de wet- en regelgeving. In deze notitie wordt allereerst geschetst op welke wijze wij reserves momenteel inzetten en wat de huidige knelpunten zijn. Vervolgens doen we een voorstel voor toekomstige beleidsuitgangspunten. Tenslotte wordt een vervolgproces geschetst voor de wijze waarop dit advies kan worden verankerd in het financieel beleid van de gemeente en het daarbij te doorlopen besluitvormingsproces.

2. Hoe zetten wij reserves in en wat is het financiële knelpunt (huidige situatie)?

Inzet van reserves voor dekking van investeringen

Investeringen worden gedaan op basis van een goedgekeurd investeringskrediet. Jaarlijks worden de investeringskredieten door de raad vastgesteld via het Investeringsplan. Bij het aanvragen van een investeringskrediet wordt de dekking voor de investeringen vastgelegd. Alle investeringen moeten op basis van regelgeving worden geactiveerd en vervolgens afgeschreven, hierop zijn enkele uitzonderingen zoals bijvoorbeeld op gronden wordt niet afgeschreven. Tot en met 2016 was het voor investeringen in maatschappelijk nut niet verplicht om af te schrijven en deden we dit meestal ook niet. Vanaf 2017 is afschrijven echter wel verplicht en hebben we dit bijvoorbeeld toegepast bij de Jagtclusterallee en fietspad Oude Oever. Door de BBV aanpassing moeten we ons beleid en werkwijze herzien en komen tot vaststelling van nieuwe beleidsuitgangspunten.

Op basis van gewijzigde verslaggevingsregels met betrekking tot rente toerekening wordt door de gemeente Dalfsen geen rente meer toegerekend aan de reserves. Dit heeft tot gevolg dat reserves niet meer automatisch, door de rentetoe-rekening, aangezuiverd worden. Met deze aanzuivering werden in het verleden vervangingsinvesteringen bekostigd of nieuwe bestemmingsreserves gevormd. Met de nieuwe systematiek is dit niet meer mogelijk. Bestemmingsreserves worden ingezet voor het doel waar ze voor zijn gevormd en zijn na afloop volledig uitgenut. Voor vervanging te zijner tijd zijn dus geen middelen (reserves) beschikbaar. De gemeente kan voor de afschrijvingslast kiezen uit twee mogelijkheden:

- Regel: de afschrijvingen ten laste brengen van de exploitatiebegroting en dekken uit reguliere exploitatie middelen;
- Uitzondering: in geval van incidentele grote/bijzondere projecten kan de raad besluiten tot onmiddellijke aanwending van de Algemene Reserve Vrij Besteedbaar (ARVB). Dit is geregeld in de nota reserves en voorzieningen/adviesnota spelregels inzet ARVB. De financiële verordening voorziet niet in de mogelijkheid om afschrijvingslasten van incidentele grote/bijzondere investeringen met *economisch nut* te dekken uit een daartoe in het leven geroepen bestemmingsreserve. In de financiële verordening van Dalfsen is nu vastgelegd dat dit alleen kan bij omvangrijke investeringen met *maatschappelijk nut* groter dan € 100.000.

Het voorstel is de Financiële verordening op dit punt aan te passen. De afschrijvingen worden dan ten laste gebracht van de exploitatiebegroting en gedekt uit een (speciaal voor dit doel gevormde) bestemmingsreserve. De kapitaallasten drukken dan per saldo niet extra op de exploitatie. In deze situatie wordt de bestemmingsreserve “reserve kapitaallasten”, gevormd door te beschikken over een bestaande reserve en is er geen sprake van vrijval van kapitaallasten.

Dekking van structurele uitgaven ten laste van reserves:

Vanuit een aantal reserves worden onttrekkingen gedaan voor structurele uitgaven. Dit is uit het oogpunt van goed financieel beleid niet gewenst. Bij de invulling financiële ruimte (begroting 2018) is een start gemaakt met het oplossen van deze “structurele” onttrekkingen door ze gefaseerd in de exploitatie op te nemen en dus niet meer aan de reserve te onttrekken. Doorgaan met het afbouwen van de onttrekking betekent dat dit knelpunt in 2025 opgelost is.

Eindigheid van reserves die jaarlijks een voordeel genereren in de begroting:

We kennen twee reserves waaruit jaarlijks een bedrag onttrokken wordt als algemeen dekkingsmiddel ten gunste van onze exploitatie. Het betreft de reserve aandelen Vitens (loopt t/m 2021) en de reserve volkshuisvesting (loopt t/m 2024). Jaarlijks valt vanuit deze reserve een bedrag van respectievelijk € 152.000 en € 200.000 vrij ten gunste van de exploitatie. In 2022 vervalt het voordeel van € 152.000 en in 2025 het voordeel van € 200.000. Aangezien deze reserves niet aangevuld worden, zijn deze reserves dus eindig.

Het nog op te lossen bedrag is afgerond € 300.000. Bij de begrotingsbehandeling 2018 is dit in meerjarenraming vanaf 2020 opgenomen. Voor 2020 en 2021 is hierop voorgesorteerd met een bedrag van € 50.000 p.j.. In de Perspectiefnota 2019-2022 is, voor de jaarschijf 2022 € 50.000 opgenomen ter dekking van de reserves die eindig zijn. Hiermee is dit knelpunt opgelost. Daarnaast is er 2x € 55.000 opgenomen om de structurele uitgaven tlv reserves te dekken. (Als deze lijn voortgezet wordt in 2023 en 2024 is ook dit knelpunt opgelost.)

3. Beleidsuitgangspunten voor een toekomstbestendig en gezond financieel beleid (gewenste situatie)

Reserves zijn van grote betekenis voor de budgettaire stabiliteit van de gemeente. Door hierover te kunnen beschikken worden grote toekomstige uitgaven mogelijk gemaakt voor bijvoorbeeld investeringen of projecten die te omvangrijk zijn om ten laste van de exploitatiebegroting te brengen. Daarnaast spelen ze een rol als buffer in geval van financiële tegenvallers en kunnen ze ter egalisatie van lasten worden gebruikt.

Uitgangspunt bij de inzet van reserves voor investeringen en projecten is, dat het gaat om eenmalige activiteiten waarbij geen sprake is van (toekomstige) vervangingsinvesteringen. Bij vervangingsinvesteringen zou het uitgangspunt moeten zijn, dat de structurele lasten van de investering of het project binnen de reguliere exploitatiebegroting opgevangen worden. Dit om te voorkomen dat bij de noodzakelijke vervanging er geen structurele ruimte beschikbaar is voor de vervanging. Hierbij geldt het uitgangspunt: *Structurele lasten worden structureel gedekt.*

Om dit laatste mogelijk te maken wordt voorgesteld om binnen de exploitatiebegroting het verschil tussen de incidentele en structurele baten en lasten inzichtelijk te maken en te gaan werken met stelposten voor incidentele en structurele lasten. Op dit moment is er één stelpost voor onvoorzien, die jaarlijks ingezet wordt voor incidentele en eenmalige uitgaven. Het voorstel is om naast deze stelpost onvoorzien incidenteel een stelpost onvoorzien structureel (dit is het structurele saldo van de begroting) op te voeren. Deze stelpost geeft aan welke structurele ruimte er binnen de begroting aanwezig is en kan ingezet worden voor het opvangen van structurele uitgaven.

Door meer te sturen op, en het verschil in beeld te brengen van, incidenteel en structureel, wordt zichtbaar welke ruimte - structureel - beschikbaar is binnen de begroting voor het opvangen van de stijging van structurele lasten van bestaand en gewenst en gevraagd nieuw beleid. Dit geldt zowel voor stijging van structurele exploitatielasten als de lasten van nieuwe en vervangingsinvesteringen.

Met het in beeld brengen van de structurele ruimte wordt een integrale en transparante begrotingsafweging beter mogelijk en concurreren alle beleidsterreinen met elkaar om de beschikbare (structurele) middelen.

Op deze wijze vindt de dekking van (al) het bestaande beleid plaats binnen de reguliere begroting. Dit geldt dan o.a. ook voor de vervangingsinvesteringen voor het bestaande beleid. Voor wat betreft investeringen met een afschrijvingstermijn >25 jaar kan per geval aan de voorkant worden bepaald of er al dan niet sprake is van een gedeeltelijke of gehele vervangingsinvestering. Indien sprake is van een vervangingsinvestering zou het uitgangspunt moeten zijn om dit gedeelte op te nemen in de exploitatie. In de situaties waarin geen vervanging verwacht wordt, kan dit worden gedekt uit de reserves.

De stelpost voor onvoorzien structureel kan o.a. gevoed worden door:

- vrijval kapitaallasten (structurele voeding);
- verlaging structurele lasten – bv lagere energiekosten (waar geen andere lasten tegenover staan);
- verhoging structurele baten – bv hogere opbrengsten belastingen, die niet nodig zijn voor reguliere dekking begroting;
- hogere algemene uitkering, zonder verplichtingen.

Deze werkwijze kan gezien worden als een gewenste en ideale situatie voor de samenstelling/opstelling van de gemeentelijke exploitatiebegroting. Een stip op de horizon, in zekere zin wel, maar wel een uitgangspunt dat de provincie hanteert voor het gemeentelijke toezicht en wat wij als gemeente moeten willen realiseren.

Op dit moment is er in sommige situaties sprake van dekking van exploitatielasten ten laste van reserves. Het beleid tot afbouwen is reeds in gang gezet bij de begroting 2018-2021. Dit wordt verder opgepakt en stapsgewijs uitgewerkt, zodat we komen tot een exploitatiebegroting waarin alle structurele lasten zijn opgenomen en gedekt.

Bovenstaande betekent verder:

- dat reserves worden ingezet voor incidentele lasten
- het gebruik van reserves geactiveerde kapitaaluitgaven wordt teruggebracht c.q. beperkt.
- het maken van keuzes voor structureel nieuw beleid / investeringen wordt beperkt tot de beschikbare structurele ruimte.
- het in bepaald jaar niet inzetten van de stelpost structureel, in het betreffende jaar incidenteel kan worden aangewend.

4. Vervolgproces

De gewenste beleidsuitgangspunten zoals verwoord in deze notitie zullen worden verwerkt in de nota reserves en voorzieningen (voorzien in 2019) om zodoende een integrale afweging te maken.