

Onderwerp: Nota reserves en voorzieningen 2016-2020

BBV nr: 2016/253878

1. Inleiding

De gemeentelijke reservepositie is substantieel qua omvang. In totaal is er bijna € 72 miljoen in reserves vastgelegd. Alle reden om deze periodiek onder de loep te nemen. Bovendien is in artikel 10 van de vastgestelde financiële verordening bepaald dat periodiek een nota Reserves wordt opgesteld:

“Het college biedt de raad periodiek een nota Reserves aan. De raad stelt de nota vast. De nota behandelt de vorming en besteding van de reserves en verwerking van rente over de reserves”.

Met deze nota wordt ook tegemoet gekomen aan de opdracht vanuit de motie “meer financiën in de begroting” om van elke bestemmingsreserve het doel te beschrijven. Van de reserves worden nut en noodzaak, de voeding en de maximale omvang tegen het licht gehouden.

Gelet op de omvang van deze nota is een uitgebreide samenvatting opgenomen.

Het aantal reserves is sinds het uitbrengen van de vorige nota reserves en voorzieningen flink gedaald van 32 in 2011 naar 17 nu. Minder reserves past bij het streven naar minder “potjesvorming”. Terughoudendheid met instellen en aanhouden van reserves past bij een beleid om als raad de allocatie over de beschikbare middelen zo integraal en breed mogelijk te kunnen doen. De noodzaak om niet meer dan nodig middelen beklemd te hebben in reserves neemt de komende jaren zeker niet af. Bij aanhoudende financiële tegenwind voor gemeenten blijven “potjesvorming” en budgettaire “gesloten circuits” ongewenst. Het is de vraag of er de komende jaren en in aanloop naar de nieuwe raadsperiode op dat punt niet verdere stappen te zetten zijn. Beantwoording van deze vraag valt buiten het bestek van deze nota maar bij de discussie over deze nota in de gemeenteraad kunnen hiervoor piketpaaltjes voor de toekomst worden geslagen op basis waarvan reserve-spelregels voor de toekomst kunnen worden geformuleerd.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

A In te stemmen met de nota reserves en voorzieningen 2016-2020 en de daarin opgenomen beslispunten:

- 1 Als algemene beleidsuitgangspunten voor het werken met reserves en voorzieningen gelden voor de raad: transparantie en grip. Het beleidskader uit de vorige nota reserves en voorzieningen (“actualisatie reserves 2011”) blijft bestaan met als aanvulling de onder 2 genoemde aanpassingen.
- 2 a) Bestaande regel is dat nut en noodzaak van een reserve onomstotelijk vast moet staan. Hieraan toe te voegen:
 - i) Als eis dat bij egaliseriereserves beheersplannen up to date (minimumnorm vijf jaar) worden gehouden;
 - ii) Dat bij het instellen van een reserve ook maximale looptijd en omvang worden vastgesteld;
- b) De minimale omvang van een bestemmingsreserve te bepalen op € 100.000 (inclusief een hardheidsclausule);

- c) Terughoudend te zijn met het instellen van afzonderlijke risicoreserves.
- 3 In lijn met het BBV wordt geen rente toegerekend aan reserves met uitzondering van –zoals eerder besloten- de (deel)reserve Regionale mobiliteit.
- 4 De opsomming per reserve in hoofdstuk 4 vormt voor de organisatie het kader bij het aanwenden van de reserves.
- 5 Met betrekking tot de reserve Opleidingen:
 - a) Opleidingsbudget dat in een kalenderjaar onbenut blijft, vloeit terug naar de reserve Opleidingen, zo kan het budget flexibel ingezet worden en mee ademen met ontwikkelingen in de organisatie;
 - b) Jaarlijks maximaal € 250.000 toe te voegen aan het budget voor vorming en opleiding uit de reserve opleidingen totdat deze reserve is uitgeput. Dit gebeurt alleen als het budget vorming en opleiding lager is dan 2% van de loonsom);
 - c) Het instellen van een bovengrens van maximaal € 500.000 aan de reserve opleidingen. Als de reserve Opleidingen per jaareinde hier bovenuit komt, vervalt het resterende deel aan de algemene middelen.
- 6 De reserve Vastgoed wordt gevoed uit de opbrengst van verkopen van gemeentelijk bezit : panden en –conform bestaande praktijk- losse kavels/gronden niet verbonden aan een grondexploitatie. De opbrengst van gronden vloeit alleen toe aan de reserve Vastgoed indien de verkoop niet verbonden is aan een grondexploitatie of conform een raadsbesluit benodigd is voor toekomstige ontwikkelingen. De doelstelling van de reserve Vastgoed te verbreden: niet alleen buffer voor het dekken van afwaarderingen als gevolg van het verlagen van boekwaarden van panden naar de marktwaarde maar conform praktijk van de afgelopen jaren wordt ook het planmatig (inclusief achterstallig) onderhoud ten laste van deze reserve gebracht.
- 7 De doelstelling van de Reserve Beheer en onderhoud te verbreden. De reserve kan behalve voor egaliseren ook gebruikt worden voor het opvangen van calamiteiten op het vlak van beheer en onderhoud gedurende het jaar en voor budgetoverhevelingen bij jaargrens overstijgende groot onderhoud werkzaamheden.
- 8 De naam van de reserve ISV Leefomgeving te wijzigen in reserve Leefomgeving
- 9 Af te wegen of de Reserve Rekenkamercommissie als afzonderlijke reserve in stand blijft of dat deze wordt opgeheven en het restantsaldo wordt toegevoegd aan de budgetten van de griffie.
- 10 De volgende reserves in te stellen:
 - a) Reserve Kapitaallasten activa met maatschappelijk nut;
 - b) Reserve Regiotaken met een viertal deelreserves: Deelreserve Regionale mobiliteit, Deelreserve Regionaal Kompas, Deelreserve RIEC Noord-Holland en tenslotte Deelreserve Regionaal werkbedrijf.
 De spelregels voor de Reserve Regiotaken en de onderliggende deelreserves zijn:
 - i) De deelreserve blijft alleen bestaan als het nut en de noodzaak vast staan. Periodiek wordt dit bezien;
 - ii) Bij het instellen van de deelreserve wordt vastgelegd voor wiens rekening risico's komen en welke afspraken gelden voor sturing, beheersing en verantwoording aan de betrokken gemeenten;
 - iii) Van elke deelreserve ligt vast wat het doel van de reserve is, wat de geraamde besteding is, binnen welk kader besteding plaatsvindt en hoe de reserve wordt gevoed. Bestedingen moeten passen binnen de spelregels van de geldgever.
- 11 De Reserve WWB Inkomensdeel niet af romen voor het bedrag dat het eerdere afgesproken maximumbedrag (zijnde 10% van het budget voor

inkomensoverdrachten) te boven gaat maar eerst de effecten van de aanpassing van het landelijk verdeelmodel BUIG af te wachten.

- 12 De Reserve Kans en Kracht op te heffen en het saldo via resultaatbestemming te laten vrijvallen ten gunste van de algemene reserve. De begrote dotatie ad € 331.000 die in 2017 ten gunste van deze reserve zou plaatsvinden wordt eveneens aan de algemene reserve gedoteerd. Met deze dotaties vervalt de dotatie ten gunste van de algemene reserve die is voorzien in 2018 in verband met de reserve Kans en Kracht. De reserve ISV Milieu wordt ook opgeheven maar het restantsaldo daarvoor wordt toegevoegd aan de begroting 2017 om de resterende kosten te kunnen dekken;
- 13 De Reserve Archeologisch onderzoek op te heffen en het restantsaldo via resultaatbestemming te laten vrijvallen ten gunste van de algemene middelen. Bij de Programmabegroting 2017-2021 een bedrag van € 5.000 structureel toe te voegen aan de exploitatie;
- 14 De Reserve Verkiezingen op te heffen en het saldo via resultaatbestemming te laten vrijvallen ten gunste van de algemene middelen. De lasten van verkiezingen te ramen in de begroting: Programma 6 Burger, Bestuur en Veiligheid. Bij ongeplande verkiezingen wordt de raming bij de eerstvolgende Bestuursrapportage aangepast;
- 15 De Reserve Volkshuisvesting in 2017 op te heffen en het saldo via resultaatbestemming te laten vrijvallen ten gunste van de algemene middelen;
- 16 De Reserve Depot Frans Halsmuseum op te heffen en het restantsaldo toe te voegen aan de exploitatie van het product Cultuur. In 2016 zal een bestedingsvoorstel worden uitgewerkt voor het restantsaldo.
- 17 De Reserve Wegwerken achterstand archief op te heffen en het restantsaldo bij de Programmabegroting 2017 toe te voegen aan de budgetten voor 2017.

B Het financieel effect van de voorstellen 1 tot en met 17 op basis van de recente stand van de reserves nader te bepalen en te verwerken in Bestuursrapportage II 2016.

3. Beoogd resultaat

De nota beoogt inzicht en overzicht te bieden door een actuele en transparante weergave van de bestaande gemeentelijke reserves. Verder wordt met deze nota het beleid ten aanzien van de reserves en voorzieningen beschreven en waar nodig herijkt.

4. Argumenten

Het in de nota geformuleerde beleid borduurt verder op het bestaande beleid

De beleidsuitgangspunten voor de omgang met reserves en voorzieningen zijn terug te vinden in de nota reserves en voorzieningen uit 2008. In de praktijk zijn er geen grote knelpunten bij het werken met reserves en voorzieningen. Het accent in deze nota ligt op het beschrijven van de bestaande praktijk. Waar nodig is het bestaande beleidskader uit de vigerende nota reserves en voorzieningen op een paar punten aangescherpt.

Het beleidskader is in lijn met de bestaande regelgeving

De spelregels voor reserves en voorzieningen zijn grotendeels wettelijk bepaald. Belangrijke wettelijke regel is bijvoorbeeld dat voor stortingen en onttrekkingen aan reserves een raadsbesluit nodig is. Hetzelfde geldt voor het wijzigen van het doel of het opheffen van een reserve. Het beleidskader is –vanzelfsprekend- in lijn met de landelijke regels (als vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording).

5. Risico's en kanttekeningen

6. Uitvoering

In de nota wordt voorgesteld een aantal reserves op te heffen. Het opheffen van een aantal bestemmingsreserves levert in principe een financieel voordeel op ter grootte van de af te boeken restantsaldi. Er kunnen echter nog begrote dotaties of onttrekkingen zijn in 2016 die van invloed zijn op het voordeel. Bovendien wordt in beslispoint 13. en 14. voorgesteld om ter compensatie in de begroting budgetten te ramen.

Gelet hierop zal het financiële effect van het opheffen van een aantal bestemmingsreserves na besluitvorming over deze nota worden verwerkt in de Bestuursrapportage II 2016.

7. Bijlagen

Nota reserves en voorzieningen 2016-2020

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

8. Raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

- A In te stemmen met de nota reserves en voorzieningen 2016-2020 en de daarin opgenomen beslispunten:
- 1 Als algemene beleidsuitgangspunten voor het werken met reserves en voorzieningen gelden voor de raad: transparantie en grip. Het beleidskader uit de vorige nota reserves en voorzieningen ("actualisatie reserves 2011") blijft bestaan met als aanvulling de onder 2 genoemde aanpassingen.
 - 2
 - a) Bestaande regel is dat nut en noodzaak van een reserve onomstotelijk vast moet staan. Hieraan toe te voegen:
 - i) Als eis dat bij egaliseriereserves beheersplannen up to date (minimumnorm vijf jaar) worden gehouden;
 - ii) Dat bij het instellen van een reserve ook maximale looptijd en omvang worden vastgesteld;
 - b) De minimale omvang van een bestemmingsreserve te bepalen op € 100.000 (inclusief een hardheidsclausule);
 - c) Terughoudend te zijn met het instellen van afzonderlijke risicoreserves.
 - 3 In lijn met het BBV wordt geen rente toegerekend aan reserves met uitzondering van –zoals eerder besloten- de (deel)reserve Regionale mobiliteit.
 - 4 De opsomming per reserve in hoofdstuk 4 vormt voor de organisatie het kader bij het aanwenden van de reserves.
 - 5 Met betrekking tot de reserve Opleidingen:
 - a) Opleidingsbudget dat in een kalenderjaar onbenut blijft, vloeit terug naar de reserve Opleidingen, zo kan het budget flexibel ingezet worden en mee ademen met ontwikkelingen in de organisatie;
 - b) Jaarlijks maximaal € 250.000 toe te voegen aan het budget voor vorming en opleiding uit de reserve opleidingen totdat deze reserve is uitgeput. Dit gebeurt alleen als het budget vorming en opleiding lager is dan 2% van de loonsom);
 - c) Het instellen van een bovengrens van maximaal € 500.000 aan de reserve opleidingen. Als de reserve Opleidingen per jaareinde hier bovenuit komt, vervalt het resterende deel aan de algemene middelen.
 - 6 De reserve Vastgoed wordt gevoed uit de opbrengst van verkopen van gemeentelijk bezit : panden en –conform bestaande praktijk- losse kavels/gronden niet verbonden aan een grondexploitatie. De opbrengst van gronden vloeit alleen toe aan de reserve Vastgoed indien de verkoop niet verbonden is aan een grondexploitatie of conform een raadsbesluit benodigd is voor toekomstige ontwikkelingen. De doelstelling van de reserve Vastgoed te verbreden: niet alleen buffer voor het dekken van afwaarderingen als gevolg van het verlagen van boekwaarden van panden naar de marktwaaarde maar conform praktijk van de afgelopen jaren wordt ook het planmatig (inclusief achterstallig) onderhoud ten laste van deze reserve gebracht.
 - 7 De doelstelling van de Reserve Beheer en onderhoud te verbreden. De reserve kan behalve voor egaliseren ook gebruikt worden voor het opvangen van calamiteiten op het vlak van beheer en onderhoud gedurende het jaar en voor budgetoverhevelingen

- bij jaargrens overstijgende groot onderhoud werkzaamheden.
- 8 De naam van de reserve ISV Leefomgeving te wijzigen in reserve Leefomgeving
 - 9 Af te wegen of de Reserve Rekenkamercommissie als afzonderlijke reserve in stand blijft of dat deze wordt opgeheven en het restantsaldo wordt toegevoegd aan de budgetten van de griffie.
 - 10 De volgende reserves in te stellen:
 - a) Reserve Kapitaallasten activa met maatschappelijk nut;
 - b) Reserve Regiotaken met een viertal deelreserves: Deelreserve Regionale mobiliteit, Deelreserve Regionaal Kompas, Deelreserve RIEC Noord-Holland en tenslotte Deelreserve Regionaal werkbedrijf.
De spelregels voor de Reserve Regiotaken en de onderliggende deelreserves zijn:
 - i) De deelreserve blijft alleen bestaan als het nut en de noodzaak vast staan. Periodiek wordt dit gezien;
 - ii) Bij het instellen van de deelreserve wordt vastgelegd voor wiens rekening risico's komen en welke afspraken gelden voor sturing, beheersing en verantwoording aan de betrokken gemeenten;
 - iii) Van elke deelreserve ligt vast wat het doel van de reserve is, wat de geraamde besteding is, binnen welk kader besteding plaatsvindt en hoe de reserve wordt gevoed. Bestedingen moeten passen binnen de spelregels van de geldgever.
 - 11 De Reserve WWB Inkomensdeel niet af romen voor het bedrag dat het eerdere afgesproken maximumbedrag (zijnde 10% van het budget voor inkomensoverdrachten) te boven gaat maar eerst de effecten van de aanpassing van het landelijk verdeelmodel BUIG af te wachten.
 - 12 De Reserve Kans en Kracht op te heffen en het saldo via resultaatbestemming te laten vrijvallen ten gunste van de algemene reserve. De begrote dotatie ad € 331.000 die in 2017 ten gunste van deze reserve zou plaatsvinden wordt eveneens aan de algemene reserve gedoteerd. Met deze dotaties vervalt de dotatie ten gunste van de algemene reserve die is voorzien in 2018 in verband met de reserve Kans en Kracht. De reserve ISV Milieu wordt ook opgeheven maar het restantsaldo daarvoor wordt toegevoegd aan de begroting 2017 om de resterende kosten te kunnen dekken;
 - 13 De Reserve Archeologisch onderzoek op te heffen en het restantsaldo via resultaatbestemming te laten vrijvallen ten gunste van de algemene middelen. Bij de Programmabegroting 2017-2021 een bedrag van € 5.000 structureel toe te voegen aan de exploitatie;
 - 14 De Reserve Verkiezingen op te heffen en het saldo via resultaatbestemming te laten vrijvallen ten gunste van de algemene middelen. De lasten van verkiezingen te ramen in de begroting: Programma 6 Burger, Bestuur en Veiligheid. Bij ongeplande verkiezingen wordt de raming bij de eerstvolgende Bestuursrapportage aangepast;
 - 15 De Reserve Volkshuisvesting in 2017 op te heffen en het saldo via resultaatbestemming te laten vrijvallen ten gunste van de algemene middelen;
 - 16 De Reserve Depot Frans Halsmuseum op te heffen en het restantsaldo toe te voegen aan de exploitatie van het product Cultuur. In 2016 zal een bestedingsvoorstel worden uitgewerkt voor het restantsaldo.
 - 17 De Reserve Wegwerken achterstand archief op te heffen en het restantsaldo bij de Programmabegroting 2017 toe te voegen aan de budgetten voor 2017.

B Het financieel effect van de voorstellen 1 tot en met 17 op basis van de recente stand van de reserves nader te bepalen en te verwerken in Bestuursrapportage II 2016.

Gedaan in de vergadering van (wordt ingevuld door de griffie)

De griffier

De voorzitter