

Endelhovenlaan 1, 3601 GR Maarssen  
Postbus 1212, 3600 BE Maarssen  
T 140346 F 0346 25 40 10  
**www.stichtsevecht.nl**  
**info@stichtsevecht.nl**  
Team

# Beleidsnotitie Algemene reserve

**Behandeld door**

Sybren Hennekens

**Direct nummer**

0346254652

**E-mail**

Sybren.Hennekens@stichtsevecht.nl

**Datum**

3 augustus 2020

**Aan**

College B&W

## Inleiding

In het Collegewerkprogramma (CWP) staat beschreven dat wij als gemeente een “*solide financieel beleid*” voeren om een “*financieel gezonde gemeente*” te blijven. Dit wordt verder gespecificeerd als het consequent hebben van een sluitende begroting, een gezond meerjarenperspectief en -uitzonderingen daar gelaten- gelijkblijvende loonkosten en belastingen. Ook in politieke discussies over de hoogte van de Algemene reserve wordt het financieel solide beleid geregeld aangehaald. Echter blijkt dat dit zeer divers geïnterpreteerd wordt, want voer je een solide financieel beleid als de Algemene reserve zo veel mogelijk groeit? Of is het juist beter om deze middelen zo veel mogelijk voor beleid in te zetten. En tot waar mogen deze middelen dan ingezet worden? Tot een bepaald bedrag? Of juist een percentage? En waaraan kan dit besteed worden?

Als gevolg van alle vragen die rond de Algemene reserve spelen heeft hebben wij de uitdaging opgepakt om een eenduidig antwoord op deze vragen te formuleren. De uitkomsten hiervan zijn in deze beleidsnotitie als eenduidig beleid terug te vinden.

## Huidige situatie

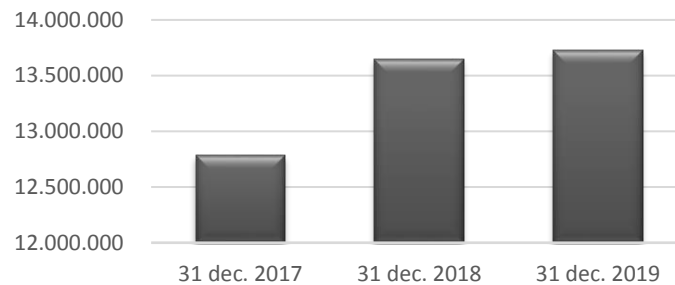
Op dit moment bestaat de Algemene reserve uit twee delen. Het eerste deel is gereserveerd om de risico's welke wij als gemeente lopen op te kunnen vangen. Het tweede deel is vrij te besteden. Onderstaand worden beide delen verder toegelicht.

Het risicomanagement is gericht op het proactief verkrijgen van inzicht in de risico's die de wij bij de uitvoering van onze taken lopen. Daarbij legt de gemeente de relatie met het weerstandsvermogen dat benodigd is om de risico's, als deze zich voordoen, op te kunnen vangen. Het doel van het risicomanagement is om te voorkomen dat substantiële risico's direct dwingen tot extra bezuinigingen en/of onvoorziene bijstelling van de begroting.

Jaarlijks wordt middels de Programmabegroting het weerstandsvermogen voor het komend jaar vastgesteld. Dit is opgebouwd uit de post Onvoorzien, de stelpost Achteruitgang algemene uitkering en een gereserveerd deel van de Algemene reserve. Dit laatste deel vertegenwoordigt ongeveer 90% van het weerstandsvermogen en bestaat uit het inwoneraantal maal € 150. De streefnorm voor de ratio weerstandsvermogen is door onze raad tussen de 1,4 en 2,0 vastgesteld.

Onder de huidige werkwijze betreffende de Algemene reserve ligt op dit moment geen duidelijk beleid. Zo en zijn er geen richtlijnen hoe eventuele overige middelen in de Algemene reserve ingezet (kunnen) worden. Door dit ontbrekende beleid worden weinig onttrekkingen aan de Algemene reserve gedaan en heeft deze de neiging om toe te blijven nemen. Dit wordt gereflecteerd in het beeld van afgelopen jaren.

### Verloop algemene reserve



#### Ratio weerstandsvermogen

Het minimale weerstandsvermogen dat een gemeente aan moet houden wordt per gemeente individueel bepaald. Dit komt omdat hier geen landelijk uniforme voorschriften voor zijn. Dit resulteert in grote absolute maar ook relatieve verschillen tussen de weerstandsvermogens van verschillende gemeenten. Vergelijkingen met andere gemeenten zijn dus niet zomaar te maken.

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

De huidige weerstandsnorm, welke door onze gemeente gehanteerd wordt om de ratio weerstandsvermogen van de gemeenten te toetsen, is de risicomatrix van de Universiteit Twente. Deze matrix deelt de mogelijke ratio weerstandsvermogens in aan de hand van een zesdelige schaalverdeling (zie tabel 1). In deze schaalverdeling is het doel om binnen de “ruim voldoende” categorie te blijven. In 2020 is onze ratio weerstandsvermogen 1,83. Hiermee vallen wij binnen de gewenste categorie. We stellen voor om de huidige streefnorm (ruim voldoende: 1,4 – 2,0) te handhaven omdat deze norm duidelijk herleidbaar is naar een gerenommeerde en landelijk veel toegepaste norm. Dit draagt bij aan onze doelstelling uit het CWP om een financieel gezonde gemeente te blijven.

Waarderingscijfer	Ratio	Bedragen van	Tot	Betekenis
A	$\geq 2.0$	11.400.000	Of meer	Uitstekend
B	$1.4 < 2.0$	8.000.000	11.400.000	Ruim voldoende
C	$1.0 < 1.4$	5.700.000	8.000.000	Voldoende
D	$0.8 < 1.0$	4.500.000	5.700.000	Matig
E	$0.6 < 0.8$	3.400.000	4.500.000	Onvoldoende
F	$< 0.6$	3.400.000	Of minder	Ruim onvoldoende

Tabel 1. Riscomatrix Universiteit Twente ingevuld met bedragen 2020.

### Nieuwe opbouw Algemene reserve

In de nieuwe opbouw bestaat de Algemene reserve uit drie delen of "schijven". Deze schijven bepalen hoe de beschikbare middelen ingezet kunnen worden. Met de nieuwe scheiding tussen Schijf 2 en 3 wordt duidelijk bij welk niveau de Algemene reserve hoog genoeg is. Dit voorkomt dat de Algemene reserve onbeperkt door blijft groeien. Dekkingen uit de Algemene reserve zijn uitsluitend incidenteel van aard.

De middelen uit schijf 1 worden alleen ingezet ter opvang van de geïnventariseerde risico's binnen het weerstandsvermogen.

De middelen uit schijf 2 kunnen bijvoorbeeld ingezet worden om calamiteiten, tegenvallers op taakstellingen (Sociaal domein) en negatieve rekeningsaldi op te vangen.

Schijf 3 bevat de middelen in de Algemene reserve welke te besteden zijn voor bijvoorbeeld incidentele dekkingen uit het CWP. Ook kunnen deze middelen ingezet worden als overbruggingsdekking om de kosten van overgangssituaties te dekken, beleid niet noodgedwongen te hoeven temporiseren of een eerste jaar van nieuw beleid te dekken als dit het eerste jaar niet, maar in verdere jaren wel sluitend is. Wanneer de middelen uit schijf 3 in een jaar niet geheel besteed worden blijven deze in de Algemene reserve en kan schijf 3 het opvolgende jaar weer ingezet worden.

Bij de nieuwe opbouw van de Algemene reserve vormen schijf 1 en 2 gezamenlijk het volledige weerstandsvermogen van de gemeente. De post Onvoorzien en stelpost Achteruitgang algemene uitkering worden hier niet meer in betrokken.

Schijf 2 en 3 onderscheiden zich in het feit dat schijf 2 uitsluitend ingezet wordt ter dekking van kosten voorkomend uit onvoorziene autonome ontwikkelingen. Het betreft hier dus geen actieve keuzes, maar onvoorziebare, onontkoombare en onuitstelbare ontwikkelingen. De middelen uit schijf 3 kunnen daarentegen ingezet worden voor actieve (beleids)keuzes. Dit is een verschil van moeten tegenover willen.

De drie schijven vormen tezamen een piramide, waarbij schijf 1 de basis vormt, en schijf 3 de kers op de taart is. Binnen de piramide geldt ten aller tijde een top down volgorde. Dit wil zeggen dat eerst schijf 3, vervolgens schijf 2 en als laatste schijf 1 wordt uitgenut. Dit levert het onderstaande beeld op.

#### Schijven

3. Voor incidentele (overbruggings-)dekkingen.
2. Voor opvang calamiteiten (bv onderhoud bruggen), taakstellingen SD en negatief rekeningsaldo.
1. Minimale hoogte voor opvang geïnventariseerde risico's weerstandsvermogen.

#### Grenzen 2020

- € 11.400.000 (weerstandsratio 2,0)
- € 8.000.000 (weerstandsratio 1,4)



### **Aanvullen Algemene reserve**

Door incidentele tegenvallers of uitgaven kan het gebeuren dat de middelen uit de Algemene reserve teruglopen. Deze kunnen op verscheidene manieren aangevuld worden. Zo kunnen een positief jaarresultaat, een overschot op de begroting en bezuinigingen ingezet worden. Wij stellen onderstaande ratio weerstandsvermogen en aanvulmethoden combinaties voor.

#### Ratio weerstandsvermogen is **boven** de 1,4

Als de ratio weerstandsvermogen boven de 1,4 uitkomt is het uitgangspunt om een eventueel positief resultaat van de Programmarekening aan de Algemene reserve toe te voegen. Bij een neutraal of negatief resultaat wordt de Algemene reserve niet aangevuld.

#### Ratio weerstandsvermogen is **onder** de 1,4

Als de ratio weerstandsvermogen onder de 1,4 uitkomt wordt naast een eventueel positief resultaat van de Programmarekening ook een eventueel overschot op de Programmabegroting aan de Algemene Reserve toegevoegd. Bovendien worden in aanvulling op bovenstaande maatregelen indien nodig bezuinigingen doorgevoerd en/of extra inkomsten gegenereerd tot de ratio weerstandsvermogen van 1,4 behaald wordt. De reserve wordt dus altijd aangevuld. Het weerstandsvermogen wordt op het gewenste peil gebracht uiterlijk in het daaropvolgende begrotingsjaar. Mocht dit niet mogelijk zijn dan doet het college een voorstel over wanneer en hoe dit wel wordt gerealiseerd.

### **Aanvraag middelen**

Inzet van middelen uit schijf 3 kan uitsluitend worden aangevraagd middels de Kadernota en Programmabegroting. Hier dient in alle gevallen een integraal bestedingsplan aan ten grondslag te liggen. Ook dienen de middelen daadwerkelijk in het betreffende jaar besteed te worden. Door de besluitvorming bij de Kadernota of Programmabegroting te betrekken wordt geborgd dat dit in een integrale afweging meegewogen wordt.

Schijf 1 en 2 dienen voor het opvangen van kosten van geïnventariseerde en overige risico's welke zich voordoen. Bij de Programmarekening zal blijken of er een beroep gedaan moet worden op schijf 1 en 2. Conform het budgetrecht kan alleen de raad beslissen tot inzet van middelen uit de Algemene reserve.

**Dilemma's**

Bij het nieuwe beleid lopen wij tegen verscheidene dilemma's aan. Onderstaand worden deze dilemma's per onderwerp uiteen gezet.

Fluctuatie weerstandsvermogen

Schijf 1 en 2 vormen samen het (maximale) weerstandsvermogen. Dit bestaat uit dubbel zoveel middelen als we nodig hebben om onze risico's op te kunnen vangen. Dit betekent dat als onze risico's stijgen, ons weerstandsvermogen dubbel zo hard stijgt. Op deze wijze kan ons weerstandsvermogen, en daarmee de beschikbare middelen in schijf 3, jaarlijks relatief veel fluctueren (zie onderstaand voorbeeld). Hier staat tegenover dat de methode in hoge mate herleidbaar, gangbaar en eenvoudig goed uit te leggen is.

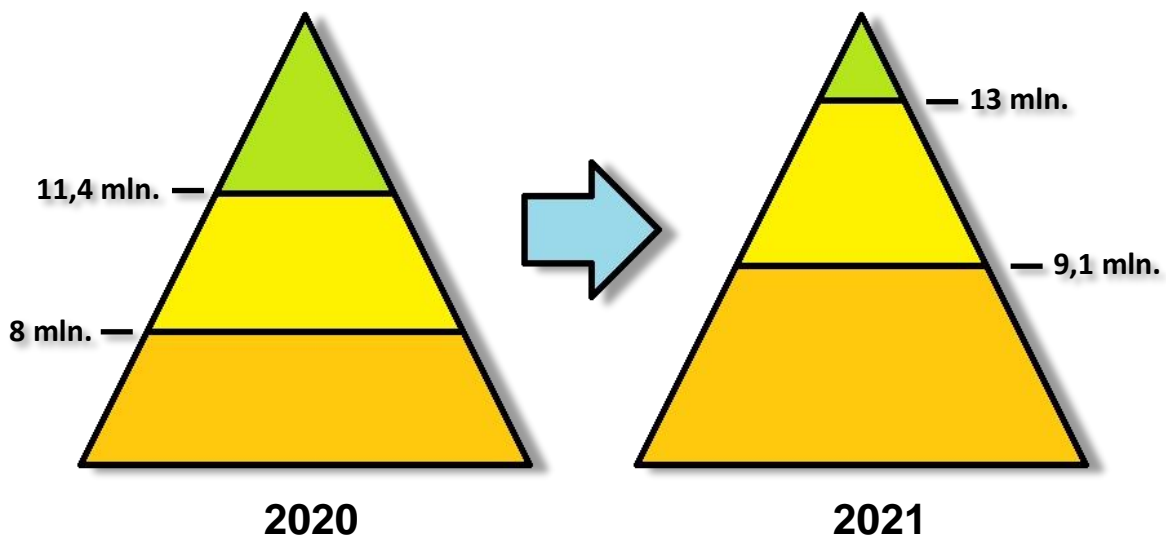
**Maximale weerstandsvermogen** = weerstandsvermogen bij ratio 2,0

**Benodigde weerstandscapaciteit** = benodigd middelen om risico's welke wij als gemeente lopen redelijkerwijs op te kunnen vangen.

**Voorbeeld:**

2020	2021	Vershil (mln.)
Benodigde weerstandscapaciteit: <b>5,7 miljoen</b>	Benodigde weerstandscapaciteit: <b>6,5 miljoen</b>	$6,5 - 5,7 = \mathbf{0,8}$
Weerstandsvermogen bij ratio 1,4: <b>8,0 miljoen</b>	Weerstandsvermogen bij ratio 1,4: <b>9,1 miljoen</b>	$9,1 - 8,0 = \mathbf{1,1}$
Weerstandsvermogen bij ratio 2,0: <b>11,4 miljoen</b>	Weerstandsvermogen bij ratio 2,0: <b>13,0 miljoen</b>	$13,0 - 11,4 = \mathbf{1,6}$

Wanneer onze benodigde weerstandscapaciteit in een jaar met € 800.000 toeneemt neemt het maximale weerstandsvermogen met € 1.600.000 toe. Onderstaand is het effect hiervan op schijf 3 gevisualiseerd.



### Ruimere kaders

Wanneer het ratio weerstandsvermogen zich boven de 1,4 bevindt hoeft dit niet per se aangevuld te worden. Op deze wijze kan de reserve mogelijk rap afnemen richting de 1,4 ratio. Dit biedt echter wel meer ruimte om politieke ambities, ook in financieel mindere tijden, uit te kunnen blijven voeren.

### Termijn aanvullen Algemene reserve

Binnen welke termijn dient de Algemene reserve aangevuld te zijn tot een ratio weerstandsvermogen van 1,4 wanneer deze onder de 1,4 is gevallen? Moet dit in een jaar gerealiseerd zijn, of mogen hier meerjarige bezuinigingen, en dus meerjarige stortingen in de Algemene reserve, voor ingezet worden. Wij kiezen ervoor dat een tekort direct aangevuld wordt.

## **Begrippen**

### Financieel solide beleid

Het voeren van een financieel gezond meerjarenbeleid waarin risico's die zich voordoen kunnen worden opgevangen zonder het beleid aan te passen.

### Weerstandsvermogen / beschikbare weerstandscapaciteit

De middelen welke zijn gereserveerd om financiële risico's binnen de gemeente op te kunnen vangen. Deze middelen kunnen onder andere bestaan uit de Algemene reserve, stelpost Algemene uitkering, Stelpost onvoorzien en onbenutte belastingcapaciteit. In de nieuwe situatie vormen alleen de middelen in schijf 1 en 2 het weerstandsvermogen.

### Benodigde weerstandsvermogen / benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde middelen welke volgens de toegepaste kansberekening voldoende zijn om onze risico's op te kunnen vangen. In 2020 betreft dit € 5.715.675.

### Ratio weerstandsvermogen

De ratio weerstandsvermogen is de ratio die verkregen wordt als de beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld wordt door de benodigde weerstandscapaciteit.