

Advies omvang algemene reserves

In januari wordt de actualisatie van de financiële verordening voorgelegd aan de raad. Daarbij zullen we de raad voorstellen om een minimumniveau vast te stellen voor de algemene reserve. In deze notitie wordt dit voorstel voorbereid. Daarbij adviseren wij om:

1. het onderscheid tussen een vrije algemene reserve en een weerstandsreserve te blijven hanteren;
2. de minimumomvang van de vrije algemene reserve vast te stellen op € 4 miljoen;
3. op het moment dat de vrije algemene reserve onder dit minimum zakt, binnen een periode van maximaal 4 jaar de reserve terug te brengen op dit niveau.

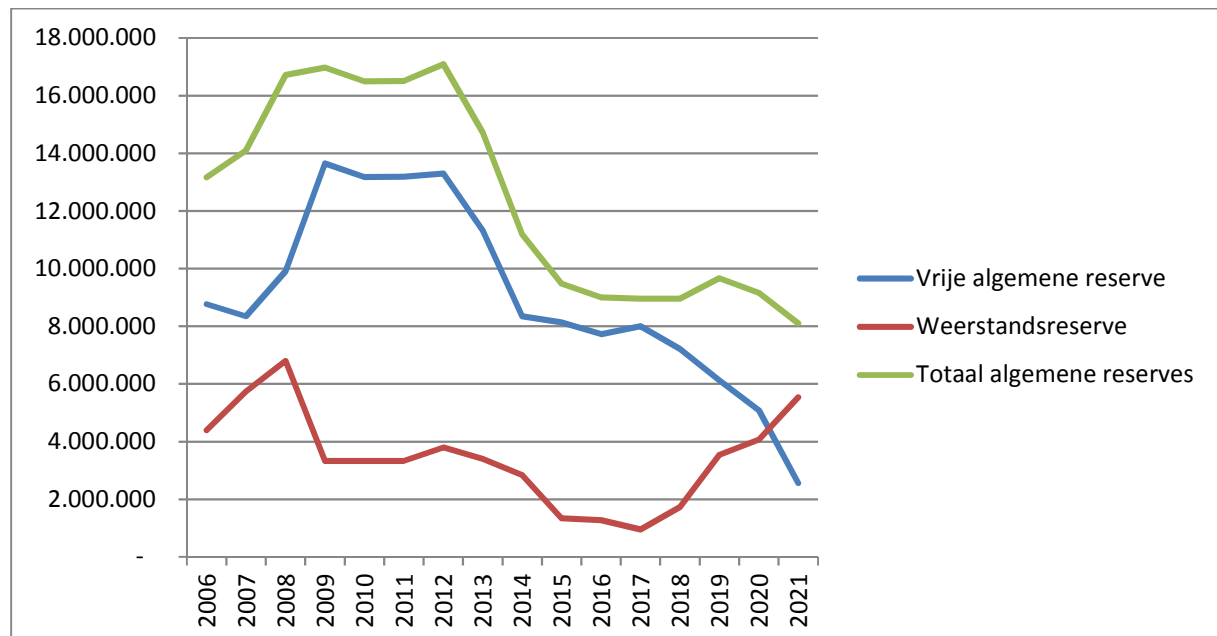
Situatie in Renkum en in de provincie Gelderland

Binnen de gemeente Renkum kennen we twee algemene reserves:

- *De vrije algemene reserve.* Rekeningresultaten komen ten laste of ten gunste van deze reserve. De reserve wordt zo nodig gebruikt om andere reserves (en voorzieningen) op peil te brengen. De berekende rente over deze reserve komt ten gunste van de exploitatie.
- *De weerstandsreserve.* Deze reserve heeft als doel het opvangen van risico's waarvoor geen bestemmingsreserves of voorzieningen zijn gevormd. De noodzakelijke omvang van deze reserve wordt bepaald op basis van de berekening van het weerstandsvermogen.

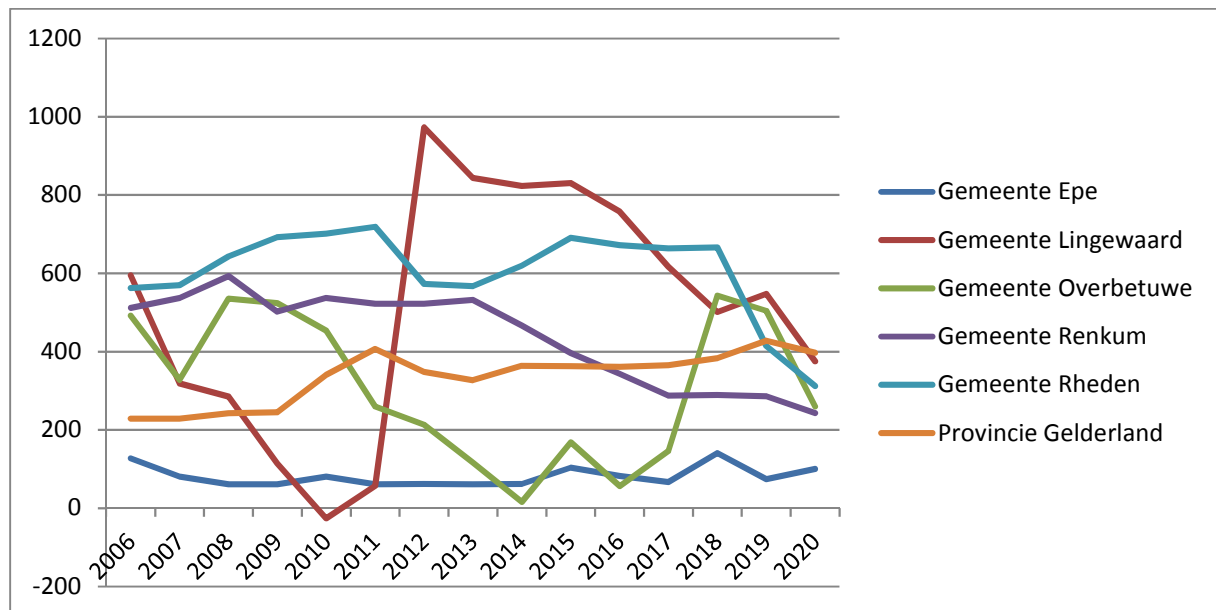
Verloop algemene reserves

De afgelopen jaren zien wij onze algemene reserves snel afnemen. De vrije algemene reserve is ingezet om te investeren in de openbare ruimte, negatieve rekeningresultaten op te vangen en om het weerstandsvermogen op peil te houden. De weerstandsreserve is om die reden de afgelopen jaren juist toegenomen. Het totale verloop sinds 2006 op basis van de jaarrekeningcijfers is weergegeven in de onderstaande grafiek.



Figuur 1 Verloop algemene reserves gemeente Renkum 2006-2021

De provincie Gelderland verzamelt op de website www.geldersefinancien.nl informatie over de Gelderse gemeenten. Uit overzichten die zijn opgesteld vanuit de gemeentelijke begrotingen blijkt dat de algemene reserves per inwoner voor de gehele provincie zijn gestegen. Gemeenten die vergelijkbaar zijn met Renkum teren veelal wel in op hun vermogen.



Figuur 2 Verloop algemene reserves per inwoner Gelderse gemeenten 2006-2020

Gebruikte normen voor algemene reserves

De provincies hebben de uitgangspunten die zij hanteren voor het financieel toezicht op gemeenten vastgelegd in het "Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader". Daarin staat het volgende over algemene reserves:

Ondergrens Algemene reserve

Uitgangspunt is dat de raad zelf - in het licht van zijn kaderstellende rol - een ondergrens bepaalt voor de minimale omvang van de algemene reserve. Ten behoeve van het opvangen van tegenvallers, zoals een negatief jaarrekeningresultaat, zal namelijk altijd een buffer in stand gehouden moeten worden. Zodra de toezichthouder constateert dat de gemeente geen ondergrens hanteert, of dat de algemene reserve lager wordt dan de door de gemeente vastgestelde minimale omvang, kan de toezichthouder daarover met de gemeente in gesprek gaan.

Negatieve algemene reserve

De omvang van de algemene reserve kan onvoldoende zijn om een rekeningtekort te dekken. Daardoor kan de algemene reserve een negatieve stand verkrijgen. Wanneer dit zich voordoet, moet de gemeente deze negatieve stand binnen de termijn van de meerjarenraming wegwerken. Lukt dit niet en is er een langere periode dan vier jaar nodig en daardoor kan niet worden voldaan aan het criterium van een 'structureel en reëel evenwicht', dan is er altijd sprake van preventief toezicht. Over de sanering van een negatieve algemene reserve maken de gemeente en de toezichthouder afspraken, die zij bestuurlijk afstemmen én vaststellen.

Een onderzoekje op basis van de gemeentelijke begrotingen en jaarrekening levert het volgende beeld op:

- Gemeenten gebruiken de algemene reserves voor het opvangen van rekeningresultaten, incidentele uitgaven en het opvangen van risico's. Sommigen benoemen voor dat laatste deel een afzonderlijke risicoreserve / weerstandsreserve. Anderen zien dit als deel van de algemene reserve.
- De meeste gemeenten bepalen de noodzakelijke omvang van de algemene reserve op basis van de risicoinventarisatie in het kader van hun weerstandsvermogen. Doordat zij veelal nog (ruim) boven de eigen norm voor het weerstandsvermogen zitten, voorzien zij geen problemen.
- Slechts een enkele gemeente hanteert een harde minimumnorm voor de algemene reserve. De gemeente Epe doet dat wel (€ 2,5 miljoen), waarbij de verwachting ook is dat zij het komende jaar zullen interen tot aan dat bedrag.
- Conclusie lijkt dan dat gemeenten vooral op zoek gaan naar zo'n norm wanneer de bodem in zicht komt.

Advies

1. Het onderscheid tussen een vrije algemene reserve en een weerstandsreserve blijven hanteren

Voorstel is om het onderscheid tussen een vrije algemene reserve en een weerstandsreserve te blijven hanteren. Dit maakt direct duidelijk welk deel van de algemene reserve noodzakelijk is om bekende risico's op te vangen. Bij de risico-inventarisatie in het kader van het weerstandsvermogen wordt de omvang van de weerstandsreserve bepaald. De vrije algemene reserve die daarna resteert is noodzakelijk om:

- A. jaarrekeningresultaten op te vangen;
- B. andere reserves en voorzieningen waar nodig op peil te brengen.

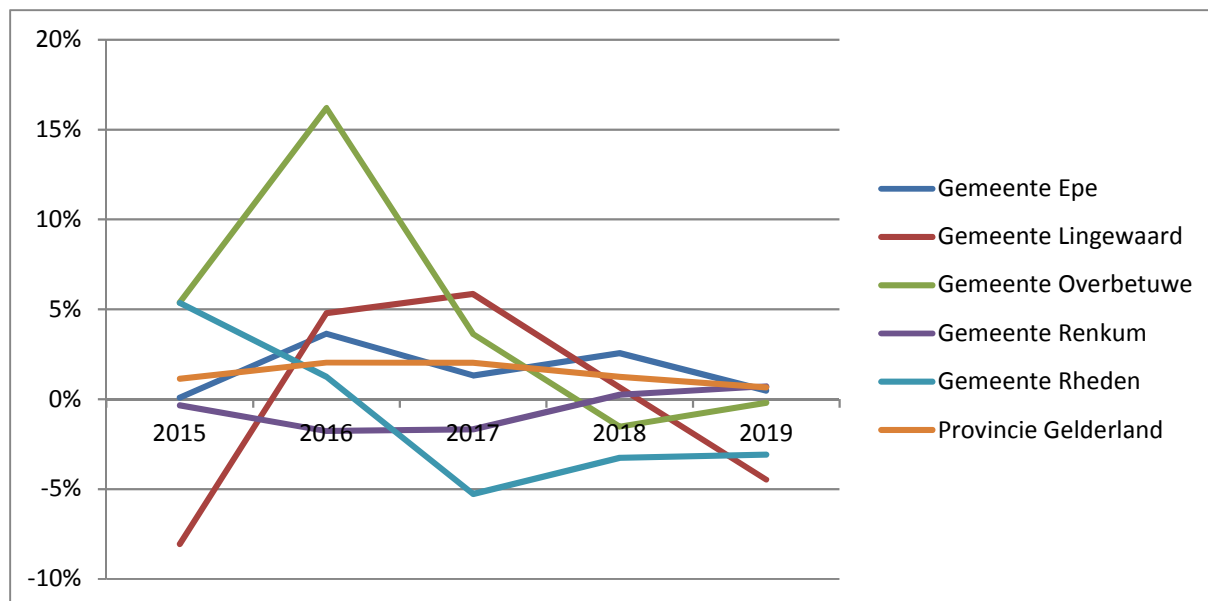
Waarbij de berekende rente over dit deel van de reserve wordt ingezet binnen de begroting. Met de huidige rentestanden gaat dit om een beperkt bedrag. Een eventueel overschot in de algemene reserve kan worden gebruikt voor eenmalige uitgaven. Om vast te stellen wanneer sprake is van een "overschot" wordt hierna een onderbouwing gegeven voor de minimumomvang van de vrije algemene reserve.

2. De minimumomvang van de vrije algemene reserve vaststellen op € 4 miljoen

Wij stellen voor een minimumomvang te hanteren van € 4 miljoen. Dit is € 127 per inwoner en 4,67% van de begrotingsomvang 2021. Hiervoor hebben we de volgende onderbouwing voor de onderdelen A en B.

Ad A. Buffer voor het opvangen van jaarrekeningresultaten

De provincie Gelderland publiceert op de website www.geldersefinancien.nl ook informatie over de gerealiseerde jaarrekeningresultaten. In de onderstaande grafiek zijn de jaarrekeningresultaten voor de afgelopen 5 jaar weergegeven als een percentage van de begrotingsomvang.



Figuur 3 Jaarrekeningresultaten als percentage van de begrotingsomvang Gelderse gemeenten 2015-2019

Voor het totaal van de gemeenten in Gelderland ligt het jaarrekeningresultaat de afgelopen vijf jaren gemiddeld op +1% van de begrotingsomvang. Voor Renkum was dat de afgelopen vijf jaar gemiddeld -/- 1% van de begrotingsomvang. Wanneer we eventuele nadelige rekeningsaldi voor alle jaren in de meerjarenbegroting willen kunnen opvangen in de vrije algemene reserve, betekent dat er een buffer nodig is van $1\% \times 4 = 4\%$ van de begrotingsomvang. Op basis van de begroting 2021 komt dat neer op € 3.421.000.

Ad B. Buffer om andere reserves en voorzieningen waar nodig op peil te brengen

De achterliggende jaren is de vrije algemene reserve vooral benut om schommelingen in de weerstandsreserve op te vangen. Figuur 1 laat zien dat de behoefte aan weerstandsvermogen sterk fluctueert door de jaren heen. Daarvoor zijn twee hoofdoorzaken te geven:

1. De mate waarin de gemeente de eigen begroting op orde heeft. Denk daarbij aan keuzes ten aanzien van het onderhoud van kapitaalgoederen, reserveringen voor loon- en prijsstijgingen en dergelijke;
2. Externe risico's waarmee de gemeente wordt geconfronteerd. Dit betreft met name openeinde regelingen (sociaal domein), schommelingen in bijdragen vanuit het rijk (gemeentefonds) en (nieuwe) wetgeving die wordt opgelegd zonder dat daar de noodzakelijke middelen voor beschikbaar worden gesteld.

De risico's in de eerste categorie hebben we de afgelopen jaren flink kunnen beperken, doordat we de begroting op orde hebben gebracht. De risico's in de tweede categorie zien wij alleen maar toenemen. Met overhevelingen vanuit de algemene reserve naar de weerstandsreserve tot gevolg. Hierin zijn we afhankelijk van de beleidslijn die landelijk wordt uitgestippeld.

Op basis van de groei van de weerstandsreserve over de afgelopen 5 jaar adviseren we een buffer ter grootte van 10 % van de weerstandsreserve. Op basis van de begroting 2021 is dat € 554.000.

3. Op het moment dat de vrije algemene reserve onder het minimumniveau zakt, binnen een periode van maximaal 4 jaar de reserve terugbrengen op dit niveau

Wanneer de algemene reserve een negatieve stand krijgt, stelt de provincie dat de gemeente dit binnen de termijn van de meerjarenraming moet wegwerken. Langs diezelfde lijn stellen wij voor om voor het wegwerken van een stand onder de minimumnorm ook een periode van maximaal 4 jaar te gebruiken.