

DISCUSSIE NOTA

FINANCIELE POSITIE HEEMSTEDE

**AANWENDING SURPLUS ALGEMENE RESERVE
IN RELATIE TOT DE ONTWIKKELING VAN FINANCIELE RISICO'S**

Raadsgesprek

12 februari 2021

Financiën

Inhoud

1. INLEIDING	3
2. RAADSBESLUITEN OMTRENT VERKOOP ENECO-AANDELEN	3
3. FINANCIËLE POSITIE	4
3.1. Risicobeheersing versus benodigde weerstandscapaciteit	4
3.2. Surplus algemene reserve.....	6
3.3. Financieel instrumentarium.....	6
4. ONTWIKKELINGEN	8
5. AANZET TOT AFWEGINGSKADER	10

1. INLEIDING

Met de verkoop van de Eneco aandelen heeft Heemstede in 2020 haar algemene reserve flink zien toenemen. De algemene reserve bevindt zich tevens boven het niveau voor de beschikbare weerstandscapaciteit wat, vanuit het oogpunt van een gezonde financiële situatie ten behoeve van het beheersen van risico's, noodzakelijk wordt gezien conform de nota Reserves en voorzieningen 2019¹. Er is dus sprake van een zo geheten surplus in de algemene reserve wat daarmee de aanleiding is voor een raadsbrede discussie. De raad heeft het college gevraagd een discussienota voor te bereiden voor dit raads gesprek met betrekking tot het formuleren van de kaders voor de aanwending van de beschikbare gelden.

Leeswijzer

In de volgende paragraaf wordt eerst gekeken naar de raadsbesluiten omtrent de verkoop van de Eneco aandelen. In paragraaf 3 wordt vervolgens besproken de financiële positie van Heemstede in relatie tot de benodigde algemene reserve voor het opvangen van risico's (3.1), wat is het (berekende) surplus (3.2) en het financieel instrumentarium hoe hier mee om te (kunnen) gaan (3.3). In paragraaf 4 worden enkele belangrijke ontwikkelingen aangereikt ten behoeve van de raadsbrede discussie. Tot slot wordt in paragraaf 5 een aanzet gegeven een aantal uitgangspunten ten einde een afweging te kunnen maken.

2. RAADSBESLUITEN OMTRENT VERKOOP ENECO-AANDELEN

In de raadsvergadering van januari 2020 heeft de raad ingestemd² met de verkoop van de aandelen in Eneco Groep N.V. Met een totale overnamesom van 4,1 miljard euro heeft Heemstede afgerond 36,7 miljoen euro ontvangen. In 2020 is in de voorjaarsnota³ deze eenmalige baat in de exploitatie verantwoord zonder dat er boekwaarde Eneco afgeboekt diende te worden omdat deze nihil is. Boekhoudkundig is het eigen vermogen (lees: algemene reserve) met deze verkoopopbrengst verhoogd.

In de raad van juni 2020 is het raadsvoorstel Dekking wegvallen dividend Eneco⁴ aangenomen. In het kort houdt dit voorstel in dat als gevolg van verkoop van de Eneco aandelen vanaf 2021 structureel de dividenduitkering van 437.500 euro in de begroting is komen te vervallen. De dekking hiervoor is gevonden door 3 leningen buitencontractueel af te lossen per 16 november 2020 en voor 5 leningen per 16 november 2020 een couponverlaging door te voeren naar 0%. De boeterente door de buitencontractuele aflossing en couponverlaging (totaal afgerond 3,3 miljoen euro) is ten laste van de algemene reserve gebracht. Voor deze discussienota wordt niet ingegaan op de overige financiële aspecten uit het raadsbesluit.

Bij de Jaarrekening 2020 zal de definitieve stand van de algemene reserve ultimo 2020 worden bepaald. In de begrotingsraad van november 2020 zijn de Begroting 2021 en de Meerjarenraming

¹ Vastgesteld in de raad van 31 oktober 2019 en 18 december 2019

² Bijlage 1_719460_Raadsvoorstel (30 januari 2020 vastgesteld) - Verkoop van aandelen Eneco

³ Bijlage 2_604777_Raadsbesluit (25 juni 2020 getekend) – Voorjaarsnota 2020

⁴ Bijlage 3_634593_Raadsbesluit (25 juni 2020 getekend) – Dekking wegvallen dividend Eneco

2022-2024 vastgesteld⁵ met een stand van de algemene reserve per 1 januari 2021 van 38,2 miljoen euro.

Bij de behandeling van de Begroting 2021 zijn moties ingediend waarin het onderwerp van de motie gerelateerd was aan 'de besteding van de Eneco-gelden'. Dat waren de moties (A) 'Wat zou je doen' (GL-HBB-PvdA) en (B) 'Energie voor energie' (CDA-D66-VVD). De indieners hebben deze moties staande de vergadering ingetrokken (zie bijlage 5 en 6).

De raad heeft er toen voor gekozen, om voor deze majeure ontwikkeling in de financiële positie, op de korte termijn (maart) met elkaar in gesprek te gaan om vroegtijdig randvoorwaarden mee te kunnen geven voor de meerjarige (financiële) kaderstelling. Daarbij is het van groot belang om alle financiële aspecten en ontwikkelingen hierin mee te nemen en tegen elkaar af te wegen bij het opstellen van de Kadernota 2022-2025.

3. FINANCIËLE POSITIE

In de nota Reserves en voorzieningen 2019 is aangegeven dat de algemene reserve kan worden gevoed door opbrengsten van verkoop van eigendommen. Dit gebeurt op basis van een raadsbesluit. Ook kan door de raad worden besloten om een incidentele meevaller anders aan te wenden. Met de toevoeging van de verkoopopbrengst Eneco aan de algemene reserve is de ratio van het weerstandsvermogen gestegen naar 9,2 wat uiting geeft aan een comfortabele financiële positie.

Beschikbare (incidentele) weerstandscapaciteit ⁶	38.199.000 ⁷	
<hr/>	=	<hr/>
Benodigde (incidentele) weerstandscapaciteit	4.148.000	= 9,2

3.1. Risicobeheersing versus benodigde weerstandscapaciteit

De algemene reserve dient in eerste instantie voor het opvangen van risico's in algemene zin. In de begroting wordt jaarlijks hiervan een inschatting gemaakt in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Op basis van de risico's benoemd in de Begroting 2020 was een incidentele weerstandscapaciteit benodigd van 2,1 miljoen euro wat met een algemene reserve (beschikbare incidentele weerstandscapaciteit) van 4,1 miljoen euro leidde tot een ratio van 2,01. De ratio van het weerstandsvermogen viel hiermee keurig binnen de vastgestelde marge van 1,8 – 2,2.

Bij het vaststellen van de begroting 2021 heeft, gebaseerd op een herijking van het maximaal risico (13,4 miljoen euro), een actualisatie plaatsgevonden van de benodigde incidentele weerstandscapaciteit van 2.050.000 (2020) naar 4.148.000 (2021). In het maximaal berekende risico staan echter een zestal risico's op p.m. waaronder Corona, sociaal domein en omgevingswet. Het risico op de herijking van het gemeentefonds is ingeschat op 2,7 miljoen euro maar de herijking is

⁵ Bijlage 4_685804_Raadsbesluit (6 november 2020 vastgesteld) Programmabegroting 2021 en de Meerjarenbegroting 2022-2024

⁶ Conform de nota Reserves en voorzieningen - weerstandsvermogen 2019 wordt in Heemstede de weerstandscapaciteit bepaald door sec de algemene reserve.

⁷ Begroting 2021: algemene reserve ultimo 2019 (4,2 mln. euro) + verkoopopbrengst Eneco (36,7 mln. euro) -/afkooprente (3,3 mln. euro) + per saldo overige (begrote) reservemutaties (0,6 mln. euro) = 38,2 mln. euro

uitgesteld waardoor het risico doorschuift naar 2023. Voor een volledig beeld dient het gehele risicoprofiel geactualiseerd te worden wat gebeurt bij de kadernota 2022-2025.

Totaaloverzicht benodigde weerstandscapaciteit (B)				
Risico's	maximaal risico	kans	%	bedrag
1. Corona	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
2. GR Zuid-Kennemerland WSW (Paswerk)	p.m.	gemiddeld	37,50%	p.m.
3. Algemene uitkering: herijking gemeentefonds	2.700.000	hoog	62,50%	1.688.000
4. Investeringsprojecten	1.245.000	gemiddeld	37,50%	467.000
5. Garantiestelling leningen	1.345.000	laag	12,50%	168.000
6. Veiligheidsregio Kennemerland (inclusief GGD)	2.441.000	laag	12,50%	305.000
7. Renteontwikkeling	120.000	laag	12,50%	15.000
8. Rijksbelastingen	2.813.000	laag	12,50%	352.000
9. Dividenduitkering	630.000	gemiddeld	37,50%	236.000
10. Niet verhaalbare planschades	100.000	laag	12,50%	13.000
11. APPA regeling bestuurders	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
12. Sociaal domein	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
13. Participatiewet - inkomensdeel, IOAW, IOAZ en Bbz	1.020.000	hoog	62,50%	638.000
14. Omgevingswet	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
15. Remu claim	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
16. Afval Energie Bedrijf (AEB)	275.000	hoog	62,50%	172.000
17. Overige risico's	750.000	laag	12,50%	94.000
	maximaal risico			13.439.000
			benodigde weerstandscapaciteit	4.148.000

Op grond van eerdere besluiten met betrekking tot het vastgestelde risicoprofiel met een benodigde incidentele weerstandscapaciteit van 4.148.000 euro (Begroting 2021) en een ratio van (gemiddeld) 2,0 dient de algemene reserve (beschikbare incidentele weerstandscapaciteit) een minimale omvang te hebben van 8,3 miljoen euro (twee keer zo hoog als in de Begroting 2020, zie tabel hieronder). Dit betekent dat er een groter deel van de algemene reserve (na toevoeging verkoopopbrengst Eneco) beklemd wordt als aan te houden reserve.

		Begroting 2021	
Beschikbare (incidentele) weerstandscapaciteit	8.300.000	=	= 2,0
Benodigde (incidentele) weerstandscapaciteit	4.148.000		

		Begroting 2020	
Beschikbare (incidentele) weerstandscapaciteit	4.115.000	=	= 2,0
Benodigde (incidentele) weerstandscapaciteit	2.050.000		

3.2. Surplus algemene reserve

De verkoopopbrengst van de Eneco-aandelen is toegevoegd aan de algemene reserve en daarmee is de beschikbare weerstandscapaciteit gekomen op 38,2 miljoen euro. Voor het opvangen van de risico's zoals die in de Begroting 2021 zijn opgenomen is een beschikbare weerstandscapaciteit van 8,3 miljoen voldoende (excl. p.m.-posten, zie bovenstaande tabel).

Dit betekent dat er in de algemene reserve een surplus zit van bijna 30 miljoen euro (38,2 miljoen euro minus 8,3 miljoen euro). Dit surplus kan preciezer worden bepaald als de risico's die in bovenstaande tabel nog op p.m. staan nader zijn uitgewerkt bij de Kadernota 2022-2025.

3.3. Financieel instrumentarium

In deze paragraaf wordt in grote lijnen toegelicht wat de technische mogelijkheden zijn om binnen de (financiële) regelgeving het surplus in de algemene reserve in te zetten. Verderop in de paragrafen 4 en 5 wordt aangegeven met welke belangrijke (financiële) ontwikkelingen ook rekening gehouden moet worden en welke uitgangspunten door u als raad meegenomen kunnen worden in het formuleren van een afwegingskader.

Verkoopopbrengst Eneco-aandelen

De verkoopopbrengst is op 2 manieren in de financiële huishouding van Heemstede verwerkt:

- 1) De ontvangst van de gelden (kasstroom) heeft geleid tot een toename van het banksaldo (liquide middelen);
- 2) Door de stijging van de liquide middelen aan de linkerzijde van de balans, stijgt het eigen vermogen met het gelijke bedrag aan de rechterzijde van de balans.

Het eigen vermogen is een boekhoudkundige term en betreft het verschil tussen gemeentelijke bezittingen (investeringen in wegen, gebouwen, aanleg fietspaden etc.) minus afgesloten geldleningen bij banken.

Het inzetten van liquide middelen voor onder andere het niet herfinancieren van vaste geldleningen of toekomstige financieringsbehoefte leidt wel tot daling van de bankrekening, maar niet tot daling van het eigen vermogen.

Dit is gedaan conform het raadsbesluit Wegvallen dividend Eneco⁸. Er zijn namelijk voor 15 miljoen euro twee geldleningen afgelost die anders hergefinancierd zouden moeten worden. Dit betekent enerzijds een vermindering van de liquide middelen met 15 miljoen euro (linkerzijde van de balans) maar anderzijds ook het verlagen van de schulden (rechterzijde van de balans). Het eigen vermogen wordt hierdoor dan ook niet beïnvloedt maar in de exploitatie worden de rentelasten structureel verlaagd.

BBV-regelgeving

Daarnaast zijn er ook regels verbonden aan het inzetten van de algemene reserve (BBV en provinciaal toezicht). Het aanwenden van de algemene reserve wordt gezien als het inzetten van incidenteel geld, er staat immers geen continue inkomstenbron tegenover die de algemene reserve

⁸ Bijlage 3_634593_Raadsbesluit (25 juni 2020 getekend) – Dekking wegvallen dividend Eneco

weer aanvult, en kan dan ook alleen gebruikt worden ter dekking van incidentele lasten in de begroting. Structurele hogere lasten of structureel lagere inkomsten mogen niet gedekt worden door incidentele baten.

Als risico's daadwerkelijk plaatsvinden en er is geen ruimte binnen de exploitatiebegroting ten gevolge van eventuele voordelen dan zal dit leiden tot een negatief rekeningresultaat. Dit negatieve resultaat kan dan gedekt worden uit de algemene reserve (het weerstandsvermogen).

Bestemmingsreserves

Naast de algemene reserve heeft Heemstede ook de beschikking over een aantal bestemmingsreserves. Deze bestemmingsreserves (beklemden middelen) tellen niet mee in het bepalen van het surplus en worden daarom verder buiten beschouwing gelaten in de discussie over een eventuele aanwending van het surplus. Voor de volledigheid worden de bestemmingsreserves hier wel benoemd (peildatum ultimo 2019) en deze worden ten behoeve van de Jaarrekening 2020 geactualiseerd⁹. Nieuw gevormde bestemmingsreserves in 2020 en de toevoegingen en onttrekkingen gedurende 2020 zijn in onderstaande tabel dan ook nog niet verwerkt.

Bestemmingsreserves (peildatum 31/12/2019)	Bedrag
Bestemmingsreserve IHP basisscholen	4.200.000
Reserve decentralisaties WMO 2015 en Jeugdwet	3.685.703
Reserve centralisatie gemeentelijke huisvesting	3.162.412
Bestemmingsreserve kapitaallasten Haven	2.000.000
Reserve huisvesting werf	1.306.623
Bestemmingsreserve kapitaallasten Julianaplein 1	874.000
Reserve aanpassing oevers en aanleg brug	502.247
Reserve WWB Inkomensdeel/IOAW/IOAZ	500.001
Reserve nieuwe initiatieven 2018-2022	200.000
Reserve (sociale) volkshuisvesting	199.363
Bestemmingsreserve statushouders	180.085
Reserve implementatie omgevingswet	133.951
Egalisatiereserve begraafplaats	56.834
Reserve 1% regeling	23.571
Totaal	17.024.790

Bestemmingsreserves kunnen ingezet worden voor een bepaald doel, bijvoorbeeld voor het opvangen van hogere lasten of lagere inkomsten die wel verwacht worden maar nog niet (volledig) bekend zijn. Denk hierbij onder andere aan de verlaging van het gemeentefonds, de structurele kosten naar aanleiding van de corona crisis of overige opgaven. In de begroting is dan wel zo goed mogelijk het budget begroot, maar als dan toch blijkt dat dit budget, door onvoorziene omstandigheden (tegenvallers) ontoereikend is, kan er geld uit de bestemmingsreserve onttrokken worden. Bestemmingsreserves kunnen gevormd worden uit het surplus in de algemene reserve.

Er kan bijvoorbeeld ook een bestemmingsreserve gevormd worden voor de dekking van kapitaalslasten. Voor een bepaalde investering kan becijferd worden wat gedurende de looptijd van het object de totale kapitaalslasten zijn en dit bedrag, of een deel daarvan, kan in een bestemmingsreserve gestort worden. Jaarlijks wordt dan een deel uit die bestemmingsreserve

⁹ Ten tijde van het raadsbesluit in maart is de Jaarrekening in concept opgesteld en zijn de bestemmingsreserves geactualiseerd.

onttrokken en aan de exploitatiebegroting toegevoegd. Op die manier drukken grote investeringen minder op de exploitatie in de begroting.

Bestemmingsreserves worden dan ook meestal gevormd in financieel goede tijden, door een eenmalige of jaarlijkse dotatie, voor het doorkomen van slechtere tijden. In de p&c-documenten worden de toevoegingen en onttrekkingen van reserves zowel gepland als verantwoord.

4. ONTWIKKELINGEN

In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal ontwikkelingen, met grote financiële gevolgen, waar Heemstede de komende jaren voor staat. In juni 2020 zijn er ook scenario's voorgelegd die betrokken konden worden bij de besteding van het surplus in de algemene reserve¹⁰.

Gemeentefonds

De herverdeling van het gemeentefonds is een van de grotere risico's bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit en in het risicoprofiel in de Begroting 2021 opgenomen voor 2,7 miljoen euro. Het besluit over de herverdeling is doorgeschoven naar het nieuwe kabinet. Het huidige kabinet heeft echter wel een adviesaanvraag ingediend bij de Raad voor het Openbaar Bestuur. Deze consultatie heeft plaats in de maanden februari en maart en er worden ook door BZK en de VNG diverse online kennisbijeenkomsten georganiseerd. In deze maanden worden tevens de maatstafgegevens geactualiseerd en een geactualiseerde omvang van de clusters waaruit de herverdeling is opgebouwd. Dat leidt tot een verschuiving in de herverdeeffecten. De VNG wordt op basis van geactualiseerde gegevens geconsulteerd in de maanden april en mei. De besluitvorming vindt plaats door het volgende kabinet met aansluitend zo spoedig mogelijk de verwerking in de circulaire van het gemeentefonds. De herverdeeffecten zullen op dat moment definitief worden vastgesteld.

Op basis van de nu bekende informatie zijn gemeenten nu aan het berekenen wat lokaal de financiële gevolgen zijn. Voor Heemstede geldt dan momenteel een nadelig herverdeeffect van 73 euro per inwoner. Op basis van het inwonertal leidt dit tot een structureel tekort van circa 2 miljoen euro. Met de VNG is afgesproken dat het voorstel van de invoering samen gaat met een voorstel voor een generiek ingroeipad van 15 euro per inwoner per jaar. Hiermee worden de herverdeeffecten verspreid over een aantal jaren (2023 t/m 2026) ingevoerd. De financiële gevolgen van de herverdeling worden meegenomen in het financieel meerjarenperspectief bij de Kadernota 2022-2025.

Impact corona crisis

De maatschappelijke en financiële gevolgen ten gevolge van de corona crisis zijn nog niet in volle omvang te becijferen. De verwachting is dat de Corona crisis ook op langere termijn impact zal hebben op onze gemeenschap en dat dit waarschijnlijk investeringen vraagt. Op basis van huidige ervaringen en de impact analyse kunnen een aantal opgaven onderkend worden:

¹⁰ Bijlage 7_623088_Oud raadsvoorstel (9 juni 2020 niet vastgesteld) – Dekking wegvallen dividend Eneco en scenario's inzet verkoopopbrengst Eneco

- Economische opgave; bijvoorbeeld het verder steunen van ondernemers en zzp-ers na afloop van de Rijks steunpakketten, en is er een extra economische impuls nodig.
- Sociale/participatie opgave; bijvoorbeeld het investeren in de ontwikkeling van jongeren (aanvullend op Rijks maatregelen), structurele aanpak eenzaamheid, en ook het verder vormgeven van digitale participatie.
- Opgave in de openbare ruimte; bijvoorbeeld investeringen in de openbare ruimte voor meer sport, bewegen, spelen en wandelroutes.
- Opgave organisatie; voor de ambtelijke organisatie is er voor de lange termijn een extra taak bijgekomen wat betekent dit, en wat betekent thuiswerken voor een andere inrichting/ gebruik van het gemeentehuis, willen we een 'Huis van de gemeente'.

In 2020 is via de steunpakketten 1 en 2 (septembercirculaire 2020 - zie najaarsnota 2020), totaal 656.000 euro van het Rijk ontvangen. Deze steunpakketten zijn bedoeld voor de korte en middellange termijn. Hiervan is 347.200 euro gebruikt als dekking 2020 en 308.800 euro is gestort in de reserve corona. Steunpakket 3 2020 via de decembercirculaire 2020 bedraagt voor Heemstede 67.000 euro. Dit bedrag wordt via de resultaatbestemming 2020 meegenomen naar 2021. Het bedrag voor 2021 van 211.000 euro wordt via de Voorjaarsnota 2021 verwerkt. Nota bene: bovengenoemde bedragen zijn de bedragen die via het gemeentefonds binnen komen, en niet die via specifieke uitkering(en) binnen komen, zoals de Tozo.

Naast de beschikbare bestemmingsreserve corona kan in de discussie meegewogen worden om een (extra) buffer vanuit de algemene reserve aan te houden door bij te storten in de reserve corona.

Overige thema's

Hier binnen valt een groot aantal ontwikkelingen waarvoor stuk voor stuk bekeken moet worden op welke wijze een beslag wordt gelegd op de gemeentelijke middelen. Dat kan gaan om een financieringsbehoefte, het aankopen van aandelen met een (vastgesteld) rendement, of het wegzetten van geld in een fonds of reserve. Denk hierbij aan thema's als duurzaamheid (o.a. energietransitie, verduurzamen gemeentelijk vastgoed) en het doen of faciliteren van investeringen (o.a. Stedin).

Een belangrijk onderwerp is ook het sociaal domein. Heemstede heeft tot op heden geen tekorten gehad op het sociaal domein zoals bij vele andere gemeenten wel het geval is. Maar het is goed om de ontwikkelingen in dit domein nauwlettend te volgen of er zich nu nog onbekende risico's gaan voordoen. Denk hierbij nog aan mogelijke transformaties, de jeugdzorg en de huisvesting van statushouders.

5. AANZET TOT AFWEGINGSKADER

De raad heeft het college gevraagd een discussienota voor te bereiden voor een raadsbesluit met betrekking tot de kaders voor de aanwending van de beschikbare gelden. Na u meegenomen te hebben in de financiële gevolgen, ontwikkelingen en instrumentarium omtrent een eventuele besteding van het surplus in de algemene reserve wordt hier een aanzet gegeven voor een aantal uitgangspunten om een afweging te kunnen maken.

** Opbrengst van de Eneco gelden komt zoveel mogelijk ten goede aan alle inwoners van Heemstede.*

** Bij de besteding van de Eneco gelden wordt rekening gehouden met het bredere financieel kader en ontwikkelingen van Heemstede.*

** De impact van corona en de lange termijn gevolgen voor Heemstede worden mee gewogen in de besteding van de Eneco gelden*

Met het formuleren van de uitgangspunten kunt u een afweging maken op welke wijze het college in opdracht van de raad het een en ander verder kan uitwerken ten behoeve van de Kadernota 2022-2025.