

## Raadsvoorstel

**Opsteller**

Driel, Martijn van

**Vergadering van**

21 november 2023

**Kenmerk**

Z/23/064514 / D/23/125524

**Portefeuillehouder**

Jelmer Vierstra

**Portefeuille**

Financiën

**Onderwerp**

Herijken Bestemmingsreserves

**Samenvatting**

Vanaf 1 januari 2023 is de Financiële Verordening Woerden 2023 in werking getreden. Hierin zijn een aantal specifieke bepalingen opgenomen over de vorming en mutaties van reserves. Omdat deze informatie in het verleden niet altijd structureel is vastgelegd, hebben wij nu een nieuwe inventarisatie gemaakt om deze informatie per reserve helder vast te leggen.

Ook wordt, conform de bepalingen in de Financiële Verordening 203, voorgesteld om een aantal bestemmingsreserves op te heffen en de systematiek van rentetoe rekening aan de kapitaaldeckingsreserves te wijzigen. Dit is in lijn met de aanbeveling van de commissie BBV.

---

**Gevraagd besluit**

1. De kerngegevens per reserve vast te stellen.
2. De bestemmingsreserve Grote Infrastructurele Werken te handhaven, ondanks dat deze conform de Financiële Verordening vrij zou moeten vallen ten gunste van de Algemene Reserve.
3. De bestemmingsreserve TOZO op te heffen en het resterende saldo van € 147.747 vrij te laten vallen ten gunste van de Algemene Reserve.
4. De bestemmingsreserve Onderwijskansenbeleid op te heffen en het resterende saldo van € 37.795 vrij te laten vallen ten gunste van de Algemene Reserve.
5. De bestemmingsreserve Inventaris Zwembaden te hernoemen naar Bestemmingsreserve Zwembaden en het resterende saldo van € 309.253 hierin beschikbaar te houden.
6. De bestemmingsreserve Organisatieontwikkeling op te heffen.
7. De bestemmingsreserve WW 3e jaar op te heffen en het resterende saldo van € 219.055 vrij te laten vallen ten gunste van de Algemene Reserve.
8. Een bedrag van € 3.624.000 uit de Reserve Kapitaallasten Maatschappelijk Nut vrij te laten vallen ten gunste van de Algemene Reserve.
9. Een bedrag van € 1.902.000 uit de Reserve Kapitaallasten Economisch Nut vrij te laten vallen ten gunste van de Algemene Reserve.
10. Geen rente meer toe te rekenen en te onttrekken aan de Reserve Kapitaallasten Economisch Nut, de Reserve Kapitaallasten Maatschappelijk Nut en de Algemene Reserve.
11. Het gelabeld deel 'Volkshuisvesting' in de Algemene Reserve niet langer te labelen.
12. Het gelabeld deel 'Investeringsfonds Sociaal Domein' in de Algemene Reserve niet langer te labelen.

---

**Inleiding**

Vanaf 1 januari 2023 is de Financiële Verordening Woerden 2023 in werking getreden. Hierin zijn een aantal specifieke

bepalingen opgenomen over de vorming en mutaties van reserves (artikel 17).

Volgens lid 3 van dit artikel wordt bij de vorming van een (bestemmings)reserve minimaal aangegeven:

---

- a. het specifieke doel van de reserve;
- b. het beleidsprogramma en taakveld waaronder de reserve valt;
- c. de voeding van de reserve;
- d. de maximale hoogte van de reserve;
- e. de instellingsdatum en de maximale looptijd ;
- f. een onderbouwd en gekwantificeerd meerjarenplan voor besteding (activiteiten en euro's) van de reserve over de tijd dat de reserve naar verwachting in stand blijft;
- g. de voorwaarden voor onttrekking aan de reserve;
- h. dat eventueel sprake is van een systeemreserve.

Omdat deze informatie in het verleden niet altijd structureel is vastgelegd, hebben wij nu een nieuwe inventarisatie gemaakt om deze informatie per reserve helder vast te leggen.

Naast het bovenstaande wordt ook voorgesteld om een aantal bestemmingsreserves, waar gedurende drie jaar niets aan de bestemmingsreserve is onttrokken of toegevoegd, op te heffen. Dit is conform artikel 17 lid 4b van de Financiële Verordening.

Tot slot willen wij ook voorstellen om de systematiek van rentetoerekening aan de kapitaaldeckingsreserves te wijzigen, in lijn met de aanbeveling van de commissie BBV.

### **Participatieproces**

Niet van toepassing.

---

### **Wat willen we bereiken**

1. Voldoen aan de uitgangspunten uit de Financiële Verordening.
  2. Een vereenvoudiging van de systematiek van stortingen in en onttrekkingen aan de bestemmingsreserves.
  3. Een beter inzicht te krijgen in de mate waarin de reserves een bestemming hebben en de mate waarin de reserves beschikbaar zijn als weerstandsvermogen.
- 

### **Wat gaan we daarvoor doen**

1. Een aantal bestemmingsreserves opheffen of te verlagen;
  2. De rentetoerekening aan kapitaaldeckingsreserves te vereenvoudigen;
  3. Een aantal gelabelde delen binnen de Algemene Reserve te ontlabellen.
- 

### **Argumenten**

#### 1. De kerngegevens per reserve vast te stellen.

In de Financiële Verordening (art. 17 lid 3) zijn een aantal kenmerken opgesomd die worden vastgelegd bij het vormen van een (bestemmings)reserve. Dit moet ook opgenomen worden in de jaarstukken. In het verleden zijn deze kenmerken niet altijd eenduidig vastgelegd. Daarom willen wij deze kenmerken hiermee expliciet vaststellen.

#### 2. De bestemmingsreserve Grote Infrastructurele Werken te handhaven, ondanks dat deze conform de Financiële Verordening vrij zou moeten vallen ten gunste van de Algemene Reserve.

Gedurende drie jaar is niets aan de bestemmingsreserve onttrokken of toegevoegd. Conform art. 17 lid 4b van de Financiële Verordening komt deze reserve hierdoor te vervallen. Het restant saldo van € 1.481.716 zou daarom conform de Financiële Verordening gestort moeten worden in de Algemene Reserve.

#### *Toelichting / achtergrond*

Bij raadsbesluit van 29 juni 2017 Vaststelling jaarrekening 2016 is besloten tot instellen van deze reserve. Voeding zou plaats moeten vinden vanuit positieve saldi jaarrekeningen en positieve saldi voor- en najaarsrapportages. De eerste toevoeging heeft plaatsgevonden vanuit het positieve saldo jaarrekening 2016 van € 1.404.000. In 2017 heeft ook een toevoeging plaatsgevonden van € 957.000 vanuit de bestuursrapportage 2017. Onttrekkingen hebben plaatsgevonden voor een onderzoek naar de westelijke randweg van € 230.000 (raadsbesluit 28 september 2017) en een aanvullend

krediet Ontsluiting Harmelerwaard van € 650.000 (raadsbesluit 23 april 2020).

Doordat de focus is komen te liggen op versterking van de Algemene reserve hebben daarna geen toevoegingen meer plaatsgevonden.

In het coalitieakkoord 2018-2022 waren in eerste instantie stortingen opgenomen van € 750.000 in 2020, € 1.000.000 in 2021 en € 1.000.000 in 2022. Door gewijzigde omstandigheden hebben deze stortingen niet plaatsgevonden.

Op dit moment zijn een aantal grote infrastructurele werken in voorbereiding, met name in de Stationsomgeving. Daarom wordt voorgesteld om, in afwijking van de bepalingen in de financiële verordening, deze reserve wel te handhaven, ondanks dat deze de afgelopen drie jaren niet is gebruikt.

### 3. De bestemmingsreserve TOZO op te heffen en het resterende saldo van € 147.747 vrij te laten vallen ten gunste van de Algemene Reserve.

De bestemmingsreserve TOZO is in 2020 ingesteld. Gemeenten kregen toen een vergoeding van het rijk voor de uitvoering van deze regeling. Omdat de uitvoeringskosten meerjarig doorlopen, terwijl het budget vanuit het rijk in één keer is ontvangen, is destijds deze reserve ingesteld.

Omdat de bestedingen die in de komende jaren nog gedaan worden, naar verwachting zeer beperkt zijn (circa € 10.000 per jaar t/m 2026), wordt voorgesteld om deze kosten vanaf 2024 in de begroting op te nemen en het resterende saldo van € 147.747 vrij te laten vallen ten gunste van het jaarrekeningresultaat 2023. Hiermee bereiken wij een aanzienlijke administratieve vereenvoudiging.

### 4. De bestemmingsreserve Onderwijskansenbeleid op te heffen en het resterende saldo van € 37.795 vrij te laten vallen ten gunste van de Algemene Reserve.

Gedurende drie jaar is niets aan de bestemmingsreserve onttrokken of toegevoegd. Conform art. 17 lid 4b van de Financiële Verordening komt deze reserve hierdoor te vervallen. Het restant saldo van € 37.795 wordt daarom gestort in de Algemene Reserve.

#### *Toelichting / achtergrond*

In het verleden bestond deze reserve uit een verplicht en een vrij besteedbaar deel. Het verplichte deel is in de jaarrekening 2020 vervallen.

Gemeenten ontvangen een specifieke uitkering voor het Onderwijsachterstandenbeleid. Middelen die niet besteed zijn in een bepaald jaar worden als 'vooruitontvangen bedrag' op de balans opgenomen en mogen in principe in het volgende jaar besteed worden. Hiervoor is dus geen reserve nodig.

### 5. De bestemmingsreserve Inventaris Zwembaden te hernoemen naar Bestemmingsreserve Zwembaden en het resterende saldo van € 309.253 hierin beschikbaar te houden.

Gedurende drie jaar is niets aan de bestemmingsreserve onttrokken of toegevoegd. Conform art. 17 lid 4b van de Financiële Verordening komt deze reserve hierdoor te vervallen. Het restant saldo van € 309.253 wordt daarom gestort in de Algemene Reserve.

#### *Toelichting / achtergrond*

In de begroting is structureel een budget opgenomen. Als dit budget werd overschreden kwam deze overschrijding ten laste van deze reserve. Omgekeerd gebeurde hetzelfde: als het budget werd onderschreden dan werd deze overschrijding toegevoegd aan de reserve.

Gezien de marginale afwijkingen in de jaarrekening ten opzichte van de begroting heeft er geen mutatie van de reserve Inventaris zwembaden plaatsgevonden. Ook moet opgemerkt worden dat inventaris voor zwembaden op basis van de BBV-voorschriften geactiveerd wordt.

Er is onderzoek gedaan naar de toekomst van de zwembaden. De kans is reëel dat meer geld nodig is voor de tijdelijke exploitatielasten zoals extra onderhoud, in elk geval in de komende jaren totdat er een structurele oplossing is gekozen. Het college geeft er de voorkeur aan om het saldo in de reserve Inventaris Zwembaden daarom wel beschikbaar te houden voor de extra kosten die hiermee gemoeid zijn. Daarom wordt de doelstelling van deze reserve ook verruimd en wordt de benaming aangepast in 'Reserve Zwembaden'.

### 6. De bestemmingsreserve Organisatieontwikkeling op te heffen.

In het coalitieakkoord 2018-2022 is een bedrag van € 2.800.000 opgenomen voor organisatieontwikkeling. In diverse tranches is dit bedrag beschikbaar gesteld, zodat de raming van het saldo op 31-12-2023 nihil is. Het doel waarvoor deze bestemmingsreserve is gevormd vervalt dus. Conform art. 17 lid 4a van de Financiële Verordening komt deze reserve hierdoor te vervallen.

### 7. De bestemmingsreserve WW 3e jaar op te heffen en het resterende saldo van € 219.055 vrij te laten vallen ten gunste van de Algemene Reserve.

Deze reserve is ingesteld om verplichting doorbetaling WW 3e jaar te kunnen betalen.

Het oorspronkelijke doel van deze reserve, namelijk de verplichting om het 3e jaar WW door te betalen, komt in de praktijk

niet of nauwelijks voor. Vanaf 2023 worden de kosten voor loopbaanbegeleiding gedekt uit deze reserve.

Omdat de jaarlijkse storting nagenoeg gelijk is aan de jaarlijkse onttrekking, is het niet nuttig om hiervoor een aparte bestemmingsreserve in stand te houden. Voorgesteld wordt daarom om het restant saldo van deze reserve van € 219.055 vrij te laten vallen ten gunste van de Algemene Reserve.

8. Een bedrag van € 3.624.000 uit de Reserve Kapitaallasten Maatschappelijk Nut vrij te laten vallen ten gunste van de Algemene Reserve.

*In de Notitie Reserves en Voorzieningen doet de commissie BBV de aanbeveling om geen rente aan de kapitaaldeckingsreserves toe te voegen en te onttrekken. Tot op heden werd wel rente toegevoegd en onttrokken aan deze reserve, maar het effect hiervan is budgetneutraal.*

*Vanwege administratieve vereenvoudiging is het voorstel om, conform de aanbeveling van de commissie BBV, de toevoeging en de onttrekking van de rente te schrappen.*

*De reserve kapitaallasten maatschappelijk nut bestaat sinds 1-1-2004 als gevolg van een wijziging van de BBV. Het was niet meer toegestaan om onttrekkingen uit reserves rechtstreeks in mindering te brengen op de uitgaven van het betreffende project.*

De afschrijvingslasten van de volgende investeringen worden onttrokken aan deze reserve:

---

- Aanleg westelijke randweg Harmelen
- Infrastructurele werken kassengebied Harmelen
- Bravo project 3 aansl. A12 Waarder
- Verhardingen 2018
- Vaste bruggen 2018
- Beschoeiingen 2018
- Speelplaatsvoorzieningen 2018

*Deze investeringskredieten zijn allemaal afgesloten (en de afschrijving is dus gestart), met uitzondering van het project Ontsluiting Harmelerwaard (Infrastructurele werken kassengebied Harmelen). Het saldo van deze reserve bedraagt per 31 december 2023 € 19.037.000. De boekwaarde van de onderliggende activa bedraagt per 31 december 2023 € 12.151.000. Het project Ontsluiting Harmelerwaard loopt echter nog, zodat rekening moet worden gehouden met toekomstige investeringen in dit project. Het restantkrediet voor dit project bedraagt € 3.262.000.*

*Vanaf 2004 is er meer rente aan de reserve toegevoegd dan onttrokken, zodat het saldo van de reserve € 3.624.000 hoger is dan de boekwaarde van de onderliggende activa. Dit bedrag kan vrijvallen ten gunste van de Algemene Reserve.*

9. Een bedrag van € 1.902.000 uit de Reserve Kapitaallasten Economisch Nut vrij te laten vallen ten gunste van de Algemene Reserve.

*De reserve kapitaallasten economisch nut bestaat sinds 1-1-2004 als gevolg van een wijziging van de BBV. Het was niet meer toegestaan om onttrekkingen uit reserves rechtstreeks in mindering te brengen op de uitgaven van het betreffende project.*

De afschrijvingslasten van de volgende investeringen worden onttrokken aan deze reserve:

- Onderhoud gemeentehuis 2009
- Parkeergarage Defensie-eiland 2016
- Aanpassingen de Achtsprong (voorm.Erasmusschool)
- Kalsbeek College locatie Bredius
- Integratieverbouwing de Beukehof
- Aanv.krediet verbouw bibliotheek de Beuk 2010
- Bouwkosten bibliotheek 1980
- Uitvoering ruiming graven Woerden

*Het saldo van deze reserve per 31 december 2023 bedraagt € 6.068.000 en de boekwaarde bedraagt € 4.166.000. Dit verschil wordt verklaard doordat vanaf 2004 meer rente is toegevoegd aan deze reserve dan onttrokken. Hierdoor is het saldo van deze reserve € 1.902.000 hoger is dan de boekwaarde. Aangezien de investeringen, die vallen onder deze reserve allemaal zijn afgerond en afgesloten, kan het verschil van € 1.902.000 vrijvallen ten gunste van de algemene reserve.*

10. Geen rente meer toe te rekenen en te onttrekken aan de Reserve Kapitaallasten Economisch Nut, de Reserve Kapitaallasten Maatschappelijk Nut en de Algemene Reserve.

*In art. 17, lid 1 van de Financiële Verordening staat dat de raad besluit over rentetoerekening van reserves. In de Notitie*

*Rente doet de commissie BBV de aanbeveling om geen rente aan de reserves toe te voegen en te onttrekken. Tot op heden werd wel rente toegevoegd en onttrokken aan de reserve Kapitaallasten Economisch Nut en de Reserve Kapitaallasten Maatschappelijk nut, maar het effect hiervan is budgetneutraal.*

Over de Algemene Reserve werd ook wel rente berekend. Deze intern doorberekende rente werd niet toegevoegd aan de Algemene Reserve maar als opbrengst in het taakveld treasury verantwoord. Dit kan gezien worden als administratief rondpompen van geld.

*Vanwege administratieve vereenvoudiging is het voorstel om, conform de aanbeveling van de commissie BBV, de toevoeging en de onttrekking van de rente te schrappen.*

#### 11. Het gelabeld deel 'Volkshuisvesting' in de Algemene Reserve niet langer te labelen.

In 2017 is besloten om vanuit de opbrengsten van Koopgarantgelden stortingen te doen in de Algemene Reserve die gelabeld worden voor volkshuisvesting. De raad kan jaarlijks bij de begroting te besluiten over eventuele bestedingen uit deze gereserveerde middelen. Er is geen sprake van een bestedingsverplichting. Per 31 december 2023 bedraagt het 'gelabelde deel' € 165.200.

Volgens artikel 15 lid 1 van de Financiële Verordening is de Algemene Reserve bedoeld om incidentele risico's en structurele risico's op te vangen. Voor specifieke bestedingen worden reserves gevormd conform artikel 17 [bestemmingsreserves] (lid 4). In dit kader is het niet passend om binnen de Algemene Reserve een bedrag te labelen voor een specifiek doel.

Voorgesteld wordt daarom om het bedrag van € 165.200 niet langer specifiek te labelen binnen de Algemene Reserve.

#### 12. Het gelabeld deel 'Investeringsfonds Sociaal Domein' in de Algemene Reserve niet langer te labelen.

In de toenmalige begrotingen was voor drie jaarschijven een bedrag beschikbaar gesteld t.b.v. investeringen sociaal domein ten laste van de Algemene reserve:

2015 € 1.000.000;  
2016 € 500.000;  
2017 € 250.000.

In de raadsvergadering van 3 november 2016 is een amendement aangenomen bij agendapunt Vaststelling toetsingskader investeringsbudget (Sociaal Domein) om het restant van het investeringsfonds over te hevelen naar de reserve sociaal domein. Deze reserve is inmiddels opgeheven en het saldo overgebracht naar de Algemene reserve.

Volgens artikel 15 lid 1 van de Financiële Verordening is de Algemene Reserve bedoeld om incidentele risico's en structurele risico's op te vangen. Voor specifieke bestedingen worden reserves gevormd conform artikel 17 [bestemmingsreserves] (lid 4). In dit kader is het niet passend om binnen de Algemene Reserve een bedrag te labelen voor een specifiek doel.

Per 31 december 2022 bedroeg het 3 bedraagt het 'gelabelde deel' € 261.952. In de begroting 2023 is € 129.650 aan onttrekkingen opgenomen. Op dit moment is de verwachting dat de werkelijke onttrekking in 2023 € 67.000 bedraagt. Van het verwachte restant per 31 december 2022 van € 194.952 wordt voorgesteld om € 50.000, die geraamd was voor het Cruyff Court, bij de jaarrekening over te hevelen naar 2024, waardoor dit geld via de reserve budgetoverhevelingen wel beschikbaar blijft voor het Cruyff Court.

Voorgesteld wordt daarom om het resterende bedrag van, naar verwachting, € 144.952 niet langer specifiek te labelen binnen de Algemene Reserve.

### **Kanttekeningen, risico's en alternatieven**

#### 2. De bestemmingsreserve Grote Infrastructurele Werken te handhaven, ondanks dat deze conform de Financiële Verordening vrij zou moeten vallen ten gunste van de Algemene Reserve.

Gedurende drie jaar is niets aan de bestemmingsreserve onttrokken of toegevoegd. Conform art. 17 lid 4b van de Financiële Verordening komt deze reserve hierdoor te vervallen. Het restant saldo van € 1.481.716 zou daarom conform de Financiële Verordening gestort moeten worden in de Algemene Reserve.

Het alternatief is dat we deze reserve wel vrij laten vallen. Hiermee wordt de Algemene Reserve en het weerstandsvermogen verder versterkt.

#### 3. De bestemmingsreserve TOZO op te heffen en het resterende saldo van € 147.747 vrij te laten vallen ten gunste van de Algemene Reserve.

De inschatting is dat tot en met 2026 nog circa € 10.000 per jaar nodig is voor de afwikkeling van de TOZO-regeling, totaal circa € 53.000. Er kan ook gekozen worden om deze reserve gedeeltelijk vrij te laten vallen tot een restant van € 53.000. Gezien het beperkte bedrag en de administratieve last die het aanhouden van een aparte reserve met zich

meebrengt, heeft dit alternatief niet de voorkeur.

**5. De bestemmingsreserve Inventaris Zwembaden te hernoemen naar Bestemmingsreserve Zwembaden en het resterende saldo van € 309.253 hierin beschikbaar te houden.**

Er is onderzoek gedaan naar de toekomst van de zwembaden. De kans is reëel dat meer geld nodig is voor de tijdelijke extra exploitatielasten zoals extra onderhoud. Er wordt nu gekozen om deze reserve voor dat doel te handhaven. Hiermee worden echter wel structurele uitgaven gedekt uit een incidentele reserve (n.b. de toezichthouder merkt namelijk ook incidentele 'pieken' in structurele budgetten aan als structurele uitgaven). Dit gaat in tegen het principe dat structurele uitgaven ook structureel gedekt zijn (Financiële Verordening, artikel 3, lid 3d). Ook zal de provincie bij haar beoordeling van de begroting deze inzet vanuit de reserves dan schrappen als dekkingsbron. Dit maakt dat de financiële transparantie minder wordt.

**11. Het gelabeld deel 'Volkshuisvesting' in de Algemene Reserve niet langer te labelen.**

Er kan ook gekozen worden om dit bedrag in een aparte bestemmingsreserve te storten. Hiermee houdt dit geld de specifieke bestemming voor volkshuisvesting. Dit doel is echter ook te bereiken door een (incidenteel) budget op te nemen in de begroting. Gezien het beperkte bedrag en de administratieve last die het vormen van een aparte reserve met zich meebrengt, heeft dit alternatief niet de voorkeur.

**12. Het gelabeld deel 'Investeringsfonds Sociaal Domein' in de Algemene Reserve niet langer te labelen.**

Er kan ook gekozen worden om dit bedrag in een aparte bestemmingsreserve te storten. Hiermee houdt dit geld de specifieke bestemming voor het sociaal domein. Dit doel is echter ook te bereiken door een (incidenteel) budget op te nemen in de begroting. Gezien het beperkte bedrag en de administratieve last die het vormen van een aparte reserve met zich meebrengt, heeft dit alternatief niet de voorkeur.

---

## **Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit**

- Een aantal bedragen verschuiven van de verschillende bestemmingsreserves naar de Algemene Reserve, voor een totaalbedrag van € 6.240.000. Hiermee wordt de weerstandscapaciteit verhoogd. De weerstandsratio verbetert hierdoor ook met ongeveer 0,25.
- De Bestemmingsreserves en de Algemene Reserves zijn beide onderdeel van het Eigen Vermogen. Dit voorstel heeft dan ook geen effect op de vermogenspositie en de solvabiliteit.

## **Communicatie**

Er hoeft geen externe communicatie plaats te vinden.

## **Vervolgproces**

De voorgestelde besluiten worden verwerkt in de jaarrekening 2023.

## **Bevoegdheid raad**

Op basis van artikel 189 van de Gemeentewet ligt het budgetrecht bij de raad. Mutaties in de reserves zijn onderdeel van dit budgetrecht.

## **Bijlagen**

- 1) Kernegevens per reserve (D/23/125849)
  - 2) Raadsbesluit (D/23/125850)
-