

Aan	Gemeenteraad
Van	College
Datum	8 juli 2025
Onderwerp	Duiding incidenteel versus structureel

Geachte leden van de raad,

Tijdens de behandeling van de kadernota 2026 – 2029 in eerste termijn heeft de portefeuillehouder financiën toegezegd de raad te informeren over de spelregels rondom de inzet van incidentele middelen. In deze notitie wordt daar nader op ingegaan.

Voorbeeld 1 - Het beschikbaar stellen van een investeringskrediet

Een investering om bijvoorbeeld een nieuw poppodium- of een sporthal te realiseren moet 'geactiveerd' worden op de gemeentelijke balans. In de praktijk betekent dit dat de raad hiervoor een investeringskrediet beschikbaar stelt en dat er in de meerjarenraming dekking gevonden wordt voor de hieruit voortvloeiende jaarlijkse kapitaallasten. Deze kapitaallasten bestaan uit rente- en afschrijvingslasten.

Het beschikbaar stellen van een dergelijk 'investeringskrediet' heeft geen enkele relatie met de gemeentelijke reservepositie. Er hoeft dan ook geen dekking gevonden te worden vanuit bijvoorbeeld de reserve ontwikkeling stad. Het is zelfs niet eens toegestaan om een bedrag uit een reserve in mindering te brengen op het investeringskrediet, teneinde via die weg deze structurele kapitaallasten te drukken. Dat is zo bepaald in wet- en regelgeving wat daaraan ten grondslag ligt in de vorm van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Voorbeeld 2 – Het beschikbaar stellen van incidentele middelen

In Lelystad is het beleid erop gericht om de inzet van incidentele middelen zoveel mogelijk integraal te laten plaatsvinden via de kadernota's. Wanneer er vanuit een positief jaarrekeningresultaat middelen bestemd kunnen worden zal er – indien de weerstandscapaciteit op orde is – een dotatie worden gedaan aan de reserve ontwikkeling stad. De raad kan dan jaarlijks integraal via de kadernota een besluit nemen om deze middelen ergens voor te beklemmen / in te zetten.

Er zijn wel een aantal zaken om rekening mee te houden.

A. Met incidentele middelen kunnen géén structurele lasten van dekking worden voorzien.

De provinciaal toezichthouder toetst of de gemeentebegroting structureel en reëel in evenwicht is. Er is sprake van structureel begrotingsevenwicht wanneer de structurele lasten volledig gedekt worden door structurele baten. Van reëel begrotingsevenwicht is sprake wanneer de achterliggende aannames uitlegbaar en realistisch zijn. Wanneer incidentele middelen worden ingezet voor dekking van structurele lasten zal de toezichthouder het begrotingssaldo hierop corrigeren. In het geval deze correctie ertoe leidt dat er niet langer sprake is van structureel begrotingsevenwicht zal de gemeente op termijn onder preventief toezicht geplaatst kunnen worden.

Los van het oordeel van de toezichthouder zijn er ook praktische argumenten om terughoudend te zijn bij het inzetten van incidentele middelen op onderwerpen die – in hun aard – structureel van karakter zijn. Wanneer de beschikbaarheid van incidentele middelen op termijn afneemt zal dit in de praktijk namelijk betekenen dat de desbetreffende activiteit gestopt moet worden, of dat er elders bezuinigingen doorgevoerd moeten worden om alsnog structurele dekking vrij te spelen.

B. Theoretische mogelijkheid om incidentele middelen structureel in te zetten is een dekkingsreserve

Binnen de verslagleggingsregels bestaat er een theoretische mogelijkheid om een zogeheten 'dekkingsreserve' te creëren. Aan een dergelijke constructie zijn diverse voorwaarden verbonden en er kleven ook een aantal nadelen aan. Zo is het bijvoorbeeld alleen toegestaan voor dekking van de volledige kapitaallasten over de gehele looptijd. De reden dat het college hier geen voorstander van is:

1. Hierover moet het gesprek worden opgestart met de toezichthouder, omdat er eigenlijk sprake is van incidentele dekking van structurele dekking.
2. Er komt dan een dekkingsreserve in de boeken te staan die in 60 jaar in omvang ieder jaar een stukje kleiner wordt. Dat leidt in die hele periode tot administratieve lasten en foutgevoeligheden. In de financiële verantwoording binnen de jaarrekening komt het ieder jaar terug en het financieel systeem zal daarop aangepast moeten worden.
3. Er zullen gedurende die periode vragen worden gesteld over dit soort reserves en die moeten vanzelfsprekend ook beantwoord worden (vragen van de accountant, de toezichthouder,

college- en raadsleden). Ook is het niet ondenkbaar dat er te zijner tijd discussies ontstaan om een nieuwe bestemming aan dit soort reserves te geven. Dat kan dan uiteraard niet en dat zal dan ook in die hele periode consequent gecommuniceerd moeten worden.

4. Precedentwerking. In het ene jaar is het onderwerp X en in het jaar erop is het onderwerp Y. Vanuit begrotingsdiscipline en transparantie bezien is een dergelijke constructie vrij bewerkelijk, laat staan als het vaker / veelvuldig voorkomt.