



gemeente
Haarlemmermeer

De leden van de gemeenteraad van Haarlemmermeer

Postbus 250
2130 AG Hoofddorp

Bezoekadres:
Taurusavenue 100
Hoofddorp
Telefoon 0900 1852

Cluster Financiën en Administratie
Inlichtingen Hans Teeuwen
Telefoon 0900 1852
Uw brief
Ons kenmerk XS-25120306.1707
Bijlage(n) Infographic Reserve als buffer
Onderwerp Inzet reserve als buffer voor de programmabegroting

Verzenddatum

- 6 JAN. 2026

Geachte heer, mevrouw,

Op 6 november 2025 is de Programmabegroting 2026-2029 behandeld in de raad. Naar aanleiding van de door de fractie van Forza! Haarlemmermeer ingetrokken motie 'Expansievat' heeft de burgemeester toegezegd om de vraag naar een onderzoek voor te leggen aan ons college. Het gaat dan om het voorstel om structureel gebruik te maken van een reserve om te voorkomen dat, ondanks een sluitende begroting, ieder jaar met een positief resultaat afgesloten wordt.

Aan dit verzoek willen wij voldoen en hieronder geven wij aan wat volgens de wet- en regelgeving toegestaan is, hoe dit uitwerkt voor onze gemeente en wat ons huidige beleid hierop is. Ook gaan wij in op het voorstel van Forza! Haarlemmermeer in de ingetrokken motie 'Expansievat' om een reserve in te zetten als financieel 'buffervat'.

Wet- en regelgeving

In het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFv) van 21 november 2023 hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UVW) nieuwe afspraken gemaakt over de inzet van reserves voor het dekken van structurele lasten. Hierdoor kunnen gemeenten het surplus in de algemene reserve (de reserves waar geen bestemming aan is gegeven) aanwenden voor het dekken van structurele exploitatielasten. Het surplus van de algemene reserve is dat deel dat niet nodig is voor het afdekken van risico's (weerstandscapaciteit) en waaraan nog geen bestemming gegeven is. Van dit vrij besteedbare deel (het surplus) mogen gemeenten maximaal 10% inzetten als structureel dekkingsmiddel. Dit onder de voorwaarde dat de solvabiliteit van de gemeente groter of gelijk aan 20% is en blijft.

Uitwerking Haarlemmermeer

Op basis van de bovenstaande afspraken kan het vrije deel van onze Algemene dekkingsreserve (ADR) voor maximaal 10% worden ingezet als structureel dekkingsmiddel, onder de voorwaarde dat de solvabiliteit boven de 20% blijft. Na vaststelling van de Programmabegroting 2026-2029 kan de maximale inzet van de ADR op basis van de huidige bekende informatie als volgt berekend worden:

Omschrijving (bedragen x € 1.000)	2026	2027	2028	2029
Geraamde stand ADR 1-1 (inclusief 1 ^e wijziging 2026)	192.822	184.782	177.967	169.739
Benodigde weerstandscapaciteit 1,4 x € 59 miljoen (Programmabegroting 2026-2029)	-82.600	-82.600	-82.600	-82.600
Dekking bijdrage Noord/Zuidlijn	-24.000	-24.000	-24.000	-24.000
Surplus ADR	86.222	78.182	71.367	63.139
Maximaal in te zetten voor dekken structurele lasten: 10%	8.622	7.818	7.137	6.314

Bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit is rekening gehouden met de streefwaarde van de ratio weerstandsvermogen van 1,4 die de raad heeft vastgelegd in de notitie Risicomanagement en weerstandsvermogen (7999971). Dit deel heeft onze gemeente nodig om de vastgestelde risico's te kunnen opvangen.

De solvabiliteit blijft in deze jaren boven de 20%. Voor 2026 wordt deze nu geraamd op 31,3%. Onder andere door de inzet van de reserves en de geraamde ontwikkeling van onze schulden daalt dit percentage naar 26,7% in 2029.

Het maximaal in te zetten bedrag neemt af, doordat bij de vaststelling van diverse P&C-producten besloten is om de ADR vooral in de jaren 2026 tot en met 2028 in te zetten voor dekking van incidentele lasten. Dit betreft onder andere programmakosten grote woningbouwprojecten, tijdelijke huisvesting gemeentelijke organisatie en vervanging software. Daarnaast is het niet ondenkbaar dat er voor de bekostiging van de forse ambities die we hebben op het terrein van gebiedsontwikkeling en woningbouw (bestaande focusgebieden, ontwikkeling Nieuw-Vennep West inclusief aanleg Hoogwaardig openbaar vervoer (HOV) verbinding) er (al dan niet tijdelijk) middelen vanuit de ADR nodig zijn om dit mogelijk te maken.

De berekende maximaal in te zetten bedragen kunnen ook lager worden als bijvoorbeeld de benodigde weerstandscapaciteit hoger wordt, of als de ADR wordt ingezet ter dekking van incidentele nadelen, terwijl eventuele voordelen niet worden toegevoegd aan de ADR.

Huidig beleid

Bij de vaststelling van het pakket aan maatregelen om de begroting 2026 en 2027 sluitend te maken (11753909) heeft de raad besloten de ADR in te zetten om het resterende tekort van de programmabegroting af te dekken. Hierbij is ervoor gekozen deze inzet zo beperkt mogelijk te houden omdat bij een structurele inzet de omvang van de ADR afneemt en er elk jaar minder kan worden ingezet ter dekking van de structurele lasten (de 10% surplus wordt steeds lager). Ook neemt door de inzet van de ADR de solvabiliteit af.

Bij de vaststelling van de Programmabegroting 2026-2029 kon de voor 2026 en 2027 geraamde onttrekking voor het sluitend maken van de begroting terug worden gebracht naar nihil als gevolg van de uitkomsten van de Septembercirculaire 2025 gemeentefonds (12591765). In het meerjarenbeeld is voor de jaren 2028 en 2029 nog rekening gehouden met een bijdrage uit de

ADR van € 1,4 miljoen. In feite maken we daarmee al gebruik van de structurele inzet van de ADR en van de methode die de fractie van Forza! Haarlemmermeer in de ingetrokken motie beschrijft. Het gaat daarbij feitelijk nog om de vraag voor welk bedrag we de ADR kunnen en willen inzetten. Daarvoor zijn in deze brief enkele suggesties gedaan.

Verdere overwegingen

Het huidige meerjarenbeeld kent vanaf 2029 een fors tekort. Op basis van de ontwikkelingen bij bijvoorbeeld Jeugdzorg is het niet ondenkbaar dat dit structurele tekort de komende jaren verder zal oplopen. In de Najaarsrapportage 2025 is voor Jeugdzorg in dat kader al een nadeel meegenomen van € 5 miljoen in 2025.

Dit betekent dat het nieuwe college en raad met aanvullende maatregelen zullen moeten komen om dit structurele tekort te mitigeren. Het structureel inzetten van een deel van de ADR zal daarbij maar voor een klein deel helpen, waarbij moet worden aangetekend dat als door deze ontwikkelingen de jaarrekeningen geen positief resultaat meer gaan geven de inzet vanuit de ADR op een gegeven moment niet meer mogelijk is.

Inzet reserve als financieel 'buffervat'

Om te voorkomen dat er bezuinigd moet worden op de uitvoering van de taken van de gemeente om een begroting sluitend te maken, terwijl de jaarrekeningen van de afgelopen jaren overschotten laten zien, stelt de fractie van Forza! Haarlemmermeer voor om een reserve in te stellen als 'financieel' buffervat, of hiervoor de ADR te gebruiken. De werkwijze is dan, dat in de programmabegroting standaard rekening wordt gehouden met een structurele bijdrage uit die reserve en dat bij de bestemming van een nettoresultaat (na aftrek van de budgetoverhevelingen) bij de vaststelling van jaarstukken eerst de geraamde bijdrage uit die reserve (deels) wordt teruggestort. Aan het dan nog resterende overschot van een begrotingsjaar kan de raad dan nog een andere bestemming geven. Bij deze werkwijze wordt ervan uitgegaan dat er altijd sprake is van overschotten in de jaarrekening.

Het openen van een nieuwe reserve is niet noodzakelijk, omdat ook zo'n nieuwe reserve onderdeel zou uitmaken van de algemene reserves op de balans.

Het bovenstaande uitgewerkt in een fictief rekenvoorbeeld:

Omschrijving (bedragen x € 1.000)	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4
<u>Programmabegroting</u>				
Structurele bijdrage uit een reserve (ADR)	5.000	5.000	5.000	5.000
<u>Jaarstukken</u>				
Nettoresultaat jaarstukken	9.000	3.000	6.000	
Terug storting aan reserve (ADR)	-5.000	-3.000	-5.000	
Nog te bestemmen nettoresultaat	4.000	0	1.000	0

Het verloop van het geoormerkte deel ADR is daarbij als volgt:

<u>Verloop reserve (geoormerkte deel ADR)</u>				
Saldo 1-1	10.000	5.000	5.000	5.000
Geraamde onttrekking programmabegroting	-5.000	-5.000	-5.000	-5.000
Terug storting aan reserve uit rekening resultaat		5.000	3.000	5.000
Verlaging vrij-bestedbaar deel			2.000	
Saldo 31-12	5.000	5.000	5.000	5.000

In dit fictieve voorbeeld is het geoormerkte deel van de ADR op € 10 miljoen gezet, omdat de terug storting administratief pas in een volgend begrotingsjaar verwerkt kan worden. Door de

beginstand te stellen op tweemaal de jaarlijkse onttrekking wordt voorkomen dat de reserve op begrotingsbasis in jaar 2 negatief wordt. In dit voorbeeld is in jaar 3 een aanvullende storting nodig, dan wel dat het vrij besteedbare deel van de ADR verlaagd moet worden.

In de motie wordt voorgesteld om bij het sluitend maken van de begroting rekening te houden met het percentage van de gemiddelde overschotten van de voorliggende vijf jaren. Over de periode 2020-2024 was dit percentage 1,6%. Afgezet tegen de nu geraamde lasten (inclusief reservemutaties) voor 2027 zou dan een bedrag van afgerond € 10 miljoen als dekkingsmiddel ingezet kunnen worden. Dit is echter meer dan toegestaan volgens de wet- en regelgeving. In 2027 zou het maximale bedrag € 7,8 miljoen zijn, aflopend naar € 6,3 miljoen in 2029 zoals blijkt uit de tabel op pagina 2 van deze brief.

Echter als met deze maximale bedragen rekening wordt gehouden als dekking van de begroting, zorgt elk extra beroep op de ADR voor een (hoger) tekort in het meerjarenbeeld, omdat dan het surplus van de ADR lager wordt. Als de raad zou besluiten om de ADR structureel te gaan gebruiken als financieel 'buffervat' zoals hiervoor beschreven, dan is het aan te raden niet het maximaal toegestane bedrag in te zetten. Uit financieel voorzichtigheidsprincipe zou er altijd een vrij besteedbaar surplus, boven op de benodigde weerstandscapaciteit, in de ADR beschikbaar moeten zijn. Het is aan de raad om te bepalen hoeveel dit moet zijn. Gedacht kan worden aan 5% van de totale lasten van de begroting. Dat zou afgerond € 32 miljoen zijn. Als hiermee gerekend wordt, leidt dat bijvoorbeeld in 2027 tot een verlaging van het surplus van de ADR van € 78 naar € 46 miljoen. Dan zou 10% van het vrij besteedbare deel van de ADR € 4,6 miljoen in 2027 zijn.

Omdat het hier gaat om een financieel technische werkwijze, is in bijgaande infographic 'Reserve als Buffer', het bovenstaande in hoofdlijnen samengevat.

Conclusie

Op basis van de wet- en regelgeving is de in de ingetrokken motie voorgestelde werkwijze mogelijk. Waarbij wij van mening zijn dat vanuit het voorzichtigheidsprincipe dat wij hanteren bij ons financieel beleid niet het maximaal mogelijke bedrag ingezet moet worden. Dit omdat als het maximaal toegestane bedrag wordt onttrokken, elke extra beroep op de ADR leidt tot een lager vrij besteedbaar surplus. Waardoor het toegestane maximale bedrag dat ingezet mag worden als structureel dekkingsmiddelen lager wordt en leidt tot een (extra) tekort in het meerjarenbeeld.

De door de fractie van Forza! Haarlemmermeer voorgestelde werkwijze kan de nieuwe raad meenemen in de afweging van de nog te nemen maatregelen in het kader van het sluitend maken van het meerjarenbeeld vanaf 2028.

Wij verwachten u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,
de secretaris,



Hermineke van Bockxmeer



Marianne Schuurmans-Wijdeven

Reserve als buffer

Uitleg van het 'Expansievat' voorstel

De situatie

De gemeente moet soms bezuinigen om een sluitende begroting te maken, terwijl de jaarrekeningen regelmatig overschotten tonen. Het voorstel van de fractie van Forza! Haarlemmermeer: gebruik een reserve als 'buffer' om dit probleem op te lossen.

Hoe werkt het 'buffervat'?

1

In de begroting

Plan standaard een onttrekking uit de Algemene Dekkingsreserve (ADR) in, bijvoorbeeld € 5 miljoen per jaar.

2

Bij jaar afsluiten

Bij een overschot wordt eerst de geplande onttrekking teruggestort aan de reserve.

3

Restant bestemmen

Eventueel overblijvend geld kan de raad een andere bestemming geven.

Rekenvoorbeeld 1:

Jaarresultaat (overschot):	+ € 9 miljoen
Terugstorting naar reserve:	- € 5 miljoen
Nog te bestemmen:	€ 4 miljoen

Rekenvoorbeeld 2:

Jaarresultaat (overschot):	+ € 3 miljoen
Terugstorten naar reserve	- € 3 miljoen
Jaarresultaat:	+ € 0 miljoen
Verlaging vrij besteedbaar deel ADR:	- € 2 miljoen

Wat mag volgens de regels?

✓ Maximaal toegestaan per jaar:

Op basis van wet- en regelgeving (BOFv november 2023) mag maximaal 10% van het surplus van de ADR worden ingezet:

2026	2027	2028	2029
€ 8,6	€ 7,8	€ 7,1	€ 6,3
miljoen	miljoen	miljoen	miljoen

⚠ **Let op:** Het maximale bedrag neemt af omdat de ADR wordt ingezet voor andere doelen en omdat elk extra beroep op de reserve het beschikbare surplus verkleint.

Advies burgemeester en wethouders

Niet het maximum inzetten! Voorstel: gebruik circa € 4,6 miljoen in 2027 in plaats van het maximale € 7,8 miljoen.

Reden: Houd altijd een veiligheidsmarge over voor onverwachte uitgaven.

Bij het maximum inzetten leidt elk extra beroep op de ADR direct tot tekorten in het meerjarenbeeld, omdat het surplus dan lager wordt en daarmee ook het maximaal toegestane bedrag (10% van surplus).

Belangrijke voorwaarden voor inzet ADR:

- ✓ **Solvabiliteit:** Moet minimaal 20% blijven (nu 31,3%, verwacht 26,7% in 2029)
- ✓ **Weerstandscapaciteit:** Er moet voldoende buffer zijn voor risico's (€82,6 miljoen benodigd, ratio 1,4)
- ✓ **Maximaal 10%:** Van het surplus van de ADR (vrij besteedbaar deel na aftrek weerstandscapaciteit)
- ✓ **Wet- en regelgeving:** Het voorstel is volgens de afspraken BOFv (november 2023) toegestaan

Conclusie

De voorgestelde werkwijze is volgens wet- en regelgeving mogelijk, maar voorzichtigheid is geboden. Het college adviseert niet het maximaal toegestane bedrag in te zetten vanuit het voorzichtigheidsprincipe.

De nieuwe raad kan dit voorstel meenemen in de afweging voor de nog te nemen maatregelen bij het sluitend maken van het meerjarenbeeld vanaf 2028.