

Nota reserves en voorzieningen 2017

Gemeente Zuidplas

Versie : 2016-1

Datum: december 2016

Corsanummer: A16.001618

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Hoofdstuk 1. Algemeen	3
1.1. Inleiding	3
1.2. Voortraject	3
1.3. Doelstelling	3
Hoofdstuk 2. Wettelijk kader en Begrippen	4
2.1. Algemeen	4
2.2. Wet- en regelgeving.....	4
2.3. Definities	4
2.4. Functies	6
2.5. Praktische zaken met betrekking tot reserves en voorzieningen.....	7
2.6. Verschillen tussen reserves en voorzieningen	8
Hoofdstuk 3. Beleidskader.....	9
3.1. Algemeen	9
3.2. Kapitaallastenreserves	9
3.3. Egalisatiereserves	9
3.4. Voorzieningen	10
3.5. Informatieverstrekking	10
3.6. Samenhang met andere beleidsnota's	10
Hoofdstuk 4. Citeerregel.....	11

Hoofdstuk 1. Algemeen

1.1. Inleiding

Reserves en voorzieningen vormen een belangrijk onderdeel van de vermogenspositie van iedere gemeente. Zowel vanuit bestuurlijk als bedrijfseconomisch oogpunt is het daarom gewenst de reserves periodiek toe te lichten.

De nota is gebaseerd op het BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten). Dit besluit is voor de lagere overheid sinds 2004 van toepassing. Ook is rekening gehouden met de aanbevelingen die door de commissie BBV zijn gedaan.

1.2. Voortraject

De nota die nu voor u ligt is een actualisatie van de Nota reserves en voorzieningen vastgesteld door de raad op 4 november 2014. De actualisatie is het gevolg van de wijzigingen in het BBV met ingang van 1 januari 2017.

1.3. Doelstelling

Hoofddoel is het inzichtelijk maken van de aanwezige reserves en voorzieningen en het geven van een duidelijke beschrijving van het onderliggende beleid. Verder is het van wezenlijk belang om naar aanleiding van ontwikkelingen tussentijds adequaat te kunnen sturen. De nota zal dan ook elke 4 jaar worden bijgesteld gekoppeld aan de nieuwe bestuursperiode.

Hoofdstuk 2. Wettelijk kader en Begrippen

2.1. Algemeen

Om deze nota leesbaar te houden is ervoor gekozen in dit kader beknopt in te gaan op de wettelijke voorschriften. Ieder die meer informatie omtrent een specifiek onderwerp wenst kan deze informatie inwinnen bij de afdeling financiën.

2.2. Wet- en regelgeving

De uitgangspunten voor het actualiseren van reserves en voorzieningen worden onder andere bepaald door de geldende verslaggevingsvoorschriften, welke met ingang van 1 januari 2004 worden beschreven in het BBV. Hierin worden de volgende definities gegeven:

In de artikelen 43 en 44 van bovenstaand Besluit worden reserves en voorzieningen nader uitgewerkt.

Artikel 43

1. In de balans worden de reserves onderscheiden naar:
 - a. de algemene reserve
 - b. bestemmingsreserves
2. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

Artikel 44

1. Voorzieningen worden gevormd wegens:
 - a. verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;
 - b. op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
 - c. kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren;
 - d. de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b.
2. Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de voorschotbedragen, bedoeld in artikel 49, onderdeel b.
3. Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

2.3. Definities

Reserves

Reserves zijn vermogensbestanddelen die zijn aan te merken als eigen vermogen en die bedrijfseconomisch gezien vrij te besteden zijn. Het in bedrijfseconomische zin vrij besteedbaar zijn van de reserve wil zeggen dat tot het moment van daadwerkelijke aanwending er altijd voor gekozen kan worden om op basis van een politieke heroverweging de reserve op te heffen en in te zetten voor een ander doel.

Kenmerkend voor reserves is, dat ze:

- worden gevormd door bestemming van het resultaat
- vrij besteedbaar zijn
- tot het eigen vermogen behoren

Algemene reserves

Tot de algemene reserves worden gerekend alle reserves, niet zijnde een bestemmingsreserve.

De algemene reserve is een reserve, waaraan door de gemeenteraad geen bestemming is gegeven. Gevolg hiervan is dat deze reserve in beginsel vrij besteedbaar is.

De algemene reserve maakt samen met de onbenutte belastingcapaciteit, de zogenaamde stille reserves en de post onvoorzien deel uit van de weerstandscapaciteit.

Bestemmingsreserves

Volgens art. 43, lid 2 BBV wordt onder een bestemmingsreserve verstaan een reserve waaraan door de gemeenteraad een bepaalde bestemming is gegeven. In principe kan de raad de gegeven bestemming en omvang aanpassen tot aan het moment dat er een verplichting wordt aangegaan.

Naast de bestemmingsreserves in algemene zin kunnen tot deze reserves ondermeer worden gerekend:

- de egalisatiereserves die dienen om ongewenste schommelingen op te vangen in de tarieven die aan derden in rekening worden gebracht wegens door de organisatie geleverde prestaties (bijv. de egalisatiereserve afvalstoffen);
- overige bestemmingsreserves;

Voorzieningen



Voorzieningen zijn vermogensbestanddelen die als 'vreemd vermogen' zijn aan te merken en die bedrijfseconomisch gezien niet vrij te besteden zijn. Anders gezegd: Een voorziening is een apart gezet bedrag voor een onvermijdelijke toekomstige uitgave waarvan tijdstip en omvang niet exact bekend zijn, maar waarvan de oorsprong ligt in het huidig of voorgaand boekjaar.

De regelgeving is dwingend in het vormen van een voorziening. Zodra een verplichting of risico zich voordoet waarvan de kosten redelijk zijn in te schatten, moet een voorziening worden gevormd. Een risico dat niet kwantificeerbaar is, behoort opgenomen te worden in de risicoparagraaf

Er zijn vier categorieën voorzieningen, te weten:

- voorzieningen voor verplichtingen, verliezen en risico's (art. 44, lid 1a en 1b BBV)
- voorzieningen ter egalisatie van kosten (art. 44, lid 1c BBV)
- de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b (Art. 44, lid 1d.)
- voorzieningen voor middelen van derden waarvan de bestemming gebonden is (art. 44, lid 2 BBV)

Wanneer en waarvoor moet een voorziening worden gevormd, schematisch weergegeven:

Figuur: Bepalen vorming verplichte voorziening:	Hoe zeker is het dat de verplichting of het verlies zich voordoet? 		
Hoe zeker is de hoogte van het bedrag 	Zeker	Waarschijnlijk	Kans is klein maar niet onwaarschijnlijk
Zeker	Opnemen als schuld	Verplicht voorziening instellen	Opnemen in risicoparagraaf cq paragraaf weerstandsvermogen
Redelijkerwijs in te schatten	Verplicht voorziening instellen	Verplicht voorziening instellen	Opnemen in risicoparagraaf cq paragraaf weerstandsvermogen
Niet redelijkerwijs in te schatten	Opnemen in risicoparagraaf cq paragraaf weerstandsvermogen	Opnemen in risicoparagraaf cq paragraaf weerstandsvermogen	Opnemen in risicoparagraaf cq paragraaf weerstandsvermogen

2.4. Functies

Reserves en voorzieningen kunnen de volgende functies vervullen:

- Bufferfunctie;
- Bestedingsfunctie.
- Financieringsfunctie
- Egalisatiefunctie

Ad a Bufferfunctie

De reserves maken het mogelijk noodzakelijke aanpassingsprocessen geleidelijk en dus niet schoksgewijs te laten verlopen en onverwachte tegenvallers op te vangen.

De reserves zijn onder andere een buffer voor de genoemde risico's in de risicoparagraaf.

Naast de reserves bestaan de beschikbare financiële middelen van de gemeente vooral uit de post onvoorzien en de onbenutte belastingcapaciteit.

Ad b Bestedingsfunctie

Een bestedingsfunctie houdt in een reservering om te zijner tijd de realisering van bepaalde activiteiten mogelijk te maken. In dergelijke gevallen wordt het gereserveerde bedrag gebruikt voor de dekking van de lasten uit investeringsuitgaven.

Ad c Financieringsfunctie

Op grond van de Wet financiering decentrale overheden (de Wet Fido) moeten alle investeringsuitgaven worden gefinancierd met langlopende middelen. Dit kan in de vorm van eigen vermogen (reserves) of vreemd vermogen (langlopende geldleningen en/of voorzieningen).

Ad d Egalisatiefunctie

Reserves kunnen worden gevormd om baten en lasten over de jaren heen gelijkmatig te verdelen. Extreme pieken en dalen in de exploitatiebegroting kunnen zo worden vermeden. Zo ook kunnen ongewenste schommelingen in tarieven die aan derden in rekening worden gebracht middels een

egalisatiereserve worden opgevangen. In het algemeen kan worden gesteld dat het aanhouden van reserves een beperking geeft van de toekomstige lastendruk.

2.5. Praktische zaken met betrekking tot reserves en voorzieningen

In deze paragraaf wordt nog een aantal praktische zaken die met reserves en voorzieningen te maken hebben kort uitgewerkt.

a. Instellen van een reserve / voorziening

RESERVE	VOORZIENING
Algemene opmerking Bij het raadsbesluit tot instelling van een reserve of voorziening dient een aantal aspecten nader beschreven te worden. Deze aspecten worden hieronder aangegeven.	
Karakter: is er sprake van een algemene of van een bestemmingsreserve	Karakter: betreft het een egalisatie- of een verplichtingenvoorziening?
Doel/aanwending: wat wordt er met de reserve beoogd?	Doel/aanwending: wat wordt er met de voorziening beoogd?
Maximale omvang: is er een maximaal bedrag bepaald?	Planning: welke planning ligt aan de voorziening ten grondslag (bijv. beheerplan)
Voeding: op welke wijze vindt voeding van de reserve plaats?	Voeding: op welke wijze wordt de voorziening gevoed?
Opmerkingen: zijn er claims? Welke onttrekkingen en stortingen zijn al gepland? Ook vermelding van eventuele bijzonderheden.	Opmerkingen: zijn er claims? Welke onttrekkingen en stortingen zijn al gepland? Ook vermelding van eventuele bijzonderheden.

b. Opheffen van reserves en voorzieningen

Wanneer het doel op basis waarvan een reserve of een voorziening is gevormd op enig moment vervalt, dan dient de reserve of voorziening te worden opgeheven. Ook dit is voorbehouden aan de raad. De vrijkomende middelen van reserves worden toegevoegd aan het resultaat na bestemming. Het is aan de raad om na afweging eventueel een andere bestemming aan dit resultaat te geven. Voorzieningen Wanneer voorzieningen worden opgeheven moet het saldo wél ten gunste van de exploitatie worden gebracht, want ze zijn immers ook ten laste van de exploitatie gevormd. Op deze manier wordt het vrijgevallen bedrag in de resultaatbepaling opgenomen. Bij de bestemming van het resultaat kunnen deze middelen dan opnieuw worden ingezet. De besluitvorming hierover dient via een voorstel met begrotingswijziging aan de raad te worden voorgelegd.

c. Resultaatbepaling versus resultaatbestemming

Resultaatbepaling en resultaatbestemming zijn belangrijke onderwerpen in het kader van de reserves en voorzieningen. Dit is van belang omdat stortingen verschillend worden beoordeeld. In het BBV is geregeld dat per programma de baten en lasten worden bepaald. Hieruit volgt het resultaat voor bestemming ofwel resultaatbepaling. Vervolgens worden de onttrekkingen dan wel de toevoegingen op de reserves verantwoord en ontstaat het resultaat na bestemming.

Voorzieningen worden gevormd door gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan in het verleden of in het begrotingsjaar zelf en waarvoor toekomstige uitgaven worden verwacht. Minimaal ieder jaar moet worden beoordeeld of de voorziening nog toereikend is. Stortingen in c.q. vrijval van voorzieningen die in samenhang hiermee worden gedaan vormen lasten c.q. baten voor het betreffende begrotingsjaar. Deze lasten c.q. baten zijn onderdeel van het resultaat en daarmee van de *resultaatbepaling*.

Het creëren van *Reserves* is een vrije beleidskeuze van de gemeenteraad. De hiermee samenhangende stortingen vormen in beginsel onderdeel van de resultaatbestemming. Stortingen en onttrekkingen aan reserves kunnen pas plaatsvinden nadat het exploitatieresultaat is bepaald en de raad besluit tot bestemming van dit resultaat.

d. Delegatie van bevoegdheden m.b.t. reserves en voorzieningen

In de voorgaande hoofdstukken is aangegeven dat de raad het bevoegde orgaan is waar het gaat om het instellen, wijzigen, opheffen e.d. van reserves en/of voorzieningen.

De raad delegeert aan het college de bevoegdheid tot het gebruik van reserves binnen de gestelde doelstellingen. In het algemeen gelden de volgende bepalingen:

Reserves

Bij het vaststellen van de begroting geeft de raad aan voor welke bedragen de reserves in het betreffende jaar mogen worden aangesproken. Hiermee delegeert de raad het college onttrekkingen uit die reserve te doen voor het aangegeven maximumbedrag. Uitgaven die uitgaan boven de begrote onttrekkingen moeten alsnog door de raad worden geaccordeerd.

Het college van b en w mandateert vervolgens de budgethouder uitgaven te doen die worden gedekt ten laste van de reserves, uiteraard binnen de vastgestelde kaders en doelstelling.

Voorzieningen

Voorzieningen kunnen alleen aangewend worden voor het voldoen aan de verplichting waarvoor de voorziening is ingesteld.

Voor onttrekkingen aan een voorziening is geen raadsbesluit nodig. Het besluit is al genomen bij de instelling van een voorziening, waarbij op grond van de onderbouwing (meerjarig beheerplan) de toekomstige onttrekkingen al zijn vastgelegd. Wel dienen onttrekkingen bij de jaarrekening te worden toegelicht.

2.6. Verschillen tussen reserves en voorzieningen

Ten behoeve van de duidelijkheid volgt hieronder nogmaals, maar nu in een schematisch overzicht, de belangrijkste verschillen tussen de reserves en voorzieningen van een gemeente.

RESERVES	VOORZIENINGEN
Eigen vermogen	Vreemd vermogen
In principe vrij besteedbaar	Vaste bestemming
Ontstaan door resultaten in een (voorgaand) boekjaar	Schuld ten opzichte van een derde
Tijdelijk karakter	Oorsprong in (voorgaand) boekjaar
Gewenste omvang niet (direct) te bepalen	Structureel karakter
	Omvang gelijk aan de verplichting

Hoofdstuk 3. Beleidskader

3.1. Algemeen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op specifieke aandachtspunten met betrekking tot de reserves en voorzieningen.

Algemeen uitgangspunt is het streven naar een zo beperkt mogelijk aantal reserves en voorzieningen. Voor het instellen of in stand houden van een reserve of voorziening dienen goede gronden aanwezig te zijn. Met andere woorden: er moet een goed motief zijn. Dit om te voorkomen dat onnodig middelen worden vastgelegd waarvoor andere bestemmingen mogelijk zijn. Anderzijds, er moet óók voor gewaakt worden dat de financiële positie van de gemeente door optredende risico's – waarvoor geen buffer is gevormd – kan worden aangetast.

De omvang van de reserves en voorzieningen moet dan ook worden afgestemd op het doel dat ermee gediend is.

3.2. Kapitaallastenreserves

De kapitaallastenreserves worden in de BBV-wetgeving niet afzonderlijk benoemd, maar zij maken onderdeel uit van de bestemmingsreserves. Bijzondere bepalingen rondom inzet van reserves ter dekking van investeringen zijn behandeld in par. 2.6. Doelstelling van het inzetten van de kapitaallastenreserve is om, al dan niet gehele, budgettaire neutraliteit te bereiken.

Het algemeen beleid voor wat betreft hanteren van kapitaallastenreserves:

- a. Hoofdregel zal zijn dat in eerste instantie gekozen zal worden om de kapitaallasten niet te dekken door een kapitaallastenreserve, tenzij er hiertoe een gegronde reden bestaat om dit wél te doen;
- b. Kapitaallastenreserves zullen in principe in de volgende situaties worden ingezet: er is reeds sprake van een afzonderlijke bestemmingsreserve, die gevoed is ter dekking van de kapitaallasten van de nieuwe investering; het is uit budgettair oogpunt wenselijk om te beschikken over een reserve, waarbij jaarlijks een beroep kan worden gedaan op maximaal een bedrag ter grootte van de kapitaallasten;
- c. Een kapitaallastenreserve heeft maximaal de omvang van de som van de nog resterende kapitaallasten van een actief.

3.3. Egalisatiereserves

Een andere specifieke vorm van een bestemmingsreserve is de egalisatiereserve. Een egalisatiereserve wordt in de regel benut voor het afkomen van voor- en nadelige saldi van bepaald beleid door de jaren heen (bijvoorbeeld afvalstoffenheffing), óf om te komen tot een gelijkmatige verdeling van kosten over de jaren heen om piekvorming van kosten te voorkomen.

De commissie BBV geeft in de 'Hoofdpijnennotitie Resultaatbestemmen' op artikel 27 BBV (programmarekening) nog de volgende informatie: "In de rekening kunnen de toevoegingen en onttrekkingen aan elk van de bestemmingsreserves worden verwerkt tot maximaal het bedrag dat via de begroting(wijzigingen) door de raad is goedgekeurd voor de betreffende bestemmingsreserve".

Waar nodig zullen, in beperkte mate, egalisatiereserves worden gehanteerd. In ieder geval zullen egalisatiereserves worden ingezet voor:

- Sociaal Domein (voorheen decentralisaties)
- Afvalstoffenheffing

Dit houdt in dat deze mutaties achteraf, bij het vaststellen van de jaarrekening, worden verantwoord. In tegenstelling tot de overige reserves kan voor deze reserves generieke besluitvorming worden toegepast. Bij deze reserves is het wettelijk dus toegestaan de gemeenteraad eerst bij aanbidding van de jaarrekening te informeren over de laatste (egaliserende) mutaties.

3.4. Voorzieningen

a. Algemeen beleid voorzieningen

Als algemeen beleid voor de voorzieningen wordt nog opgemerkt dat investeringen niet ten laste van een voorziening worden gebracht. Het speelveld van de voorzieningen zal zich dan ook uitsluitend tot de exploitatiesfeer beperken.

b. Voorzieningen en beheerplannen

Zoals in hoofdstuk 2 Wettelijk kader is uiteengezet, zijn de voorzieningen wettelijk uiteengezet in artikel 44 van het BBV. In artikel 44, lid 1c worden de onderhoudsvoorzieningen geregeld. Aan iedere onderhoudsvoorziening is een (actueel) beheerplan gekoppeld.

3.5. Informatieverstrekking

Om de raad inzicht te geven in de ontwikkelingen op het gebied van de reserves en voorzieningen wordt bij de begroting de actuele stand van de reserves en voorzieningen aangegeven inclusief meerjarenperspectief, rekening houdend met de aangegane verplichtingen. Daarnaast wordt in de jaarrekening een uitgebreide toelichting gegeven op de stortingen en onttrekkingen per reserve gedurende het betreffende jaar.

3.6. Samenhang met andere beleidsnota's

Deze nota is opgesteld in samenhang met de financiële verordening 2017 van de gemeente Zuidplas (art. 212).

Hoofdstuk 4. Citeerregel

Deze nota kan worden aangehaald als de 'Nota reserves en voorzieningen 2017, gemeente Zuidplas', en treedt per 1 januari 2017 in werking. Hiermee komt de 'Nota reserves en voorzieningen 2014', vastgesteld door de raad in haar vergadering van 4 november 2014 te vervallen.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de Raad op 20 december 2016.

De Raad voornoemd,

Griffier

Voorzitter

P. van Vugt

K.J.G. Kats