Gemeente Sittard-Geleen

NOTA RESERVES EN VOORZIENINGEN

GEMEENTE SITTARD-GELEEN

2021-2024

INHOUD

		Blz.
1.	Inleiding	
	1.1. Aanleiding	2
	1.2. Kaderstelling	3
	1.3. Doelstelling	4
	1.4. Opbouw	5
2.	Reserves	
	2.1. Definitie	6
	2.2. Doel/ functie	6
	2.3. Soorten reserves	6
	2.4. Criteria voor vorming en omvang	7
	2.5. Rentetoerekening	9
3.	Voorzieningen	
	3.1. Definitie	10
	3.2. Doel/ functie	10
	3.3. Naar aard en reden geclusterd	11
	3.4. Criteria voor vorming en omvang	12
	3.5. Rentetoerekening	12
4.	Beheersaspecten	
	4.1. Beheer	13
	4.2. Rechtmatigheid	13
	4.3. Rapportage	15
Bijlage 1: Administratief proces		16
	a Nummering reserves/voorzieningen	
	b Economische categorie	
	c Verbijzondering	
Bijlage 2: Relevant artikelen Besluit Begroting en Verantwoording.		18

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke balans zijn de reserves en voorzieningen. In de wet- en regelgeving staat al veel over hoe we met reserves en voorzieningen moeten omgaan. Daarnaast hebben we ook zelf de ruimte om aanvullende uitgangspunten te formuleren. Daarom hebben we in artikel 12 van de Financiële Verordening ex artikel 212 Gemeentewet opgenomen dat de gemeenteraad minstens eenmaal per 4 jaar de nota reserve- en voorzieningen moet vaststellen. Omdat deze termijn is verstreken[1], stellen wij nu een geactualiseerde nota op. Vanuit wet- en regelgeving is er geen inhoudelijke aanleiding om de nota aan te passen. In de actualisatie betrekken wij nieuwe inzichten en sluiten we aan op actuele interne nota's, onder andere de financiële verordening en de kadernota weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Wijzingen ten opzichte van nota 2017-2021

- We hebben in de 'Kadernota weerstandsvermogen en risicobeheersing' een algemene reserve risicobeheersing geïntroduceerd. De gemeenteraad heeft die kadernota in de vergadering van 13 november 2019 vastgesteld. In de algemene reserve risicobeheersing dekken we onze financieel vertaalde risico's volledig af. Dit betekent dat we hiermee de risicoreserve hebben opgeheven.
- Voor de algemene reserve/ algemene reserve risicobeheersing hebben we de regels voor de omvang van deze reserves aangepast. Dit hebben we gedaan volgens de voorschriften zoals vermeld in de nota reserves en voorzieningen. In onderstaand schema zetten we deze regels nog eens op een rij:

Algemene reserve	*Algemene reserve risicobeheersing*
- In deze reserve houden we een **buffer** (ondergrens) aan van 2% van het begrotingstotaal	- Risico's worden op basis van kans x impact becijferd
- Daarnaast zijn in deze reserve middelen opgenomen op basis van specifieke raadsbesluiten ('**Bestemmingen**')	- Als restrisico houden we 1% van het begrotingstotaal aan
- Het bedrag dat overblijft na aftrek van de buffer en de bestemmingen is het **surplus** in de algemene reserve	- De omvang van deze reserve bestaat uit de som van de becijferde risico's en het restrisico
- Het surplus is beschikbaar om incidentele onvoorziene tegenvallers op te vangen.	- Dit betekent dat het risicoprofiel 100% wordt afgedekt in de reserve.

- De gemeenteraad is op 28 maart 2019 akkoord gegaan met de vervanging van de begrotingskaders. Deze kaders geven onder andere aan dat we de voordelen binnen de begroting toevoegen aan de algemene reserve.
- De 'Algemene reserve Grondexploitatie' wijzigen we in 'Reserve Grondexploitatie' omdat het een bestemmingsreserve is en geen algemene reserve. Deze reserve is bedoeld om onvoorziene ontwikkelingen en risico's voortvloeiende uit de exploitatie van het grondbedrijf op te vangen.
- Vanaf het begrotings- en verantwoordingsjaar 2008 is artikel 44 van het BBV aangepast. De

[1] raadsbesluit 8 juni 2017

voorschotten voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die we nu krijgen van de Europese en Nederlandse overheidslichamen rekenen we niet meer tot de voorzieningen maar tot de overlopende passiva. Dit betekent dat we deze posten op de balans onder een andere categorie 'Vreemd vermogen' presenteren. Inmiddels is deze aanpassing al goed ingeburgerd. Daarom hebben we dat een expliciete vermelding van artikel 49 en de paragraaf 'overlopende passiva' niet meer in deze nota opgenomen.

- In de voorbereiding van de jaarstukken 2020/ 2de rapportage 2021 is een externe audit naar onze reserves en voorzieningen uitgevoerd. Bij de actualisatie van deze nota hebben we rekening gehouden met de aanbevelingen uit deze audit. Deze aanbevelingen hebben met name betrekking op de maximale looptijd van (verplichtingen-)reserves en het opstellen van een "position paper' voor reserves .
- In het financieel verdiepingsonderzoek (december 2020), uitgevoerd door de provincie Limburg, zijn aanbevelingen opgenomen over de inzet van de algemene reserve bij het sluitend maken van de begroting en/of meerjarenraming en de presentatie van de algemene reserve en algemene reserve risicobeheersing als afzonderlijke reserves in onze p&c-producten.

1.2 KADERSTELLING

De voorschriften met betrekking tot reserves en voorzieningen zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Met name de artikelen 43, 44 en 45 van dit besluit gaat nader in op de reserves en voorzieningen. De tekst van deze artikelen is in bijlage 2 opgenomen. Rekening houdend met deze voorschriften vanuit het BBV heeft de gemeente beleidsruimte om naar eigen inzichten een reserve- en voorzieningenbeleid te voeren. In de financiële verordening hebben wij in artikel 12 de volgende kaderstellende elementen opgenomen:

Art. 12 lid	*Omschrijving*
1	In de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening vindt geen toerekening van rente over de reserves en voorzieningen aan de taakvelden plaats.
2	Het college biedt de raad eens in de 4 jaar een nota reserves en voorzieningen aan. Deze nota wordt door de raad vastgesteld en behandeld.
3	Bij een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen wordt minimaal aangegeven: - het specifieke doel van de reserve; - de voeding van de reserve; - de maximale hoogte van reserve; - de maximale looptijd
4	Indien een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen binnen de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot een investering, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd.

Daarnaast zijn wij op het gebied van reserves en voorzieningen gehouden aan de bepalingen uit de Kadernota Rechtmatigheid 2018 van de commissie BBV alsmede door deze commissie opgestelde notities. Passend binnen de kaderstellende elementen uit 'hogere' wet- en regelgeving hebben wij deze nota opgesteld. Met de besluitvorming door de raad over deze nota, komt de nota reserves en voorzieningen 2017-2021 te vervallen.

1.3 DOELSTELLING

Reserves en voorzieningen zijn twee balansposten die van grote invloed kunnen zijn op onze financiële positie en daarmee ook op onze financiële kengetallen. In deze nota geven wij aan hoe wij met reserves en voorzieningen om willen gaan. Dit beleidskader is een van de instrumenten om invulling te geven aan ons financieel beleid. Voor richtlijnen met betrekking tot de financiële kengetallen verwijzen wij naar de Financiële verordening en de kadernota weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Met deze kaders borgen we:

- de versterking van de afwegingsfunctie op het juiste niveau (primaat ligt bij de raad)
- de uniformiteit in de toepassingen van het beleid
- een duidelijke afbakening van de bevoegdheden van de raad en van het college.

Onderscheid – belangrijkste kenmerken

In onderstaande tabel lichten wij de belangrijkste kenmerken van een reserve en voorziening toe. Hieruit blijkt tevens onderscheid tussen deze twee balansposten.

	Reserves	Voorzieningen
Onderdeel van :	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Wijziging van bestemming:	Mogelijk; in beginsel vrij besteedbaar	Niet mogelijk; vaste bestemming
Aanwending vrij:	Ja	Alleen voor het betreffend doel
Opbouw (toevoeging):	Resultaatbestemmend	Resultaatbepalend (ten laste van de exploitatie)
Onttrekking (aanwending[1]):	Resultaatbestemmend	Ten laste van de voorziening (balansmutatie)
Instrument van:	Raad (financieel beleid)	College (financieel beheer)
Wie is verantwoordelijk voor instellen/ opheffen en mutaties:	Raad	Raad (instellen en toevoeging) College (onttrekking en opheffing)

[1] *inclusief de vrijval van (een deel van) de reserve*

Deze kenmerken lichten we hieronder verder toe.

Voor het financiële beleid en beheer is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen reserves (eigen vermogen) en voorzieningen (vreemd vermogen). Om zo een helder inzicht in de feitelijke vermogenspositie en verschillende onderdelen van de balans van de gemeente te krijgen. Afgebakende reserves en voorzieningen met duidelijke doelen bevorderen de transparantie. Dit geeft een basis om integrale afwegingen te kunnen maken.

Het doel van reserves en voorzieningen is om (incidentele) middelen beschikbaar te hebben voor specifieke bestemmingen of voor de financiële weerbaarheid van onze gemeente. Zo hebben algemene reserves een bufferfunctie om incidentele onvoorziene zaken te kunnen opvangen. Bestemmingsreserves hebben een bestedingsfunctie. We spreken van een bestemmingsreserve als

de raad heeft besloten om voor een bepaald doel middelen beschikbaar te stellen. Op basis van een raadsbesluit reserveren we de middelen.
Voorzieningen stellen we in voor een specifiek doel. Ter onderbouwing stellen we een (beheers)plan op. De voorziening kan alleen gebruikt worden voor het doel, waarvoor zij is ingesteld. Voorzieningen rekenen we tot vreemd vermogen, omdat deze gelden niet vrij beschikbaar zijn. Er staat namelijk altijd een verplichting of een kwantificeerbaar risico tegenover. Als de omvang van een risico en/ of verplichting onzeker is, proberen wij de omvang (op balansdatum) redelijkerwijs te schatten.

Bij een bestemmingsreserve kan de raad de bestemming veranderen, bij een voorziening kan dit niet meer. Als de toezegging van de raad al is uitgevoerd maar nog niet betaald dan spreken we van een schuld. De financiële omvang van de verplichting staat dan vast.

1.4 OPBOUW

We hebben deze nota achtereenvolgens opgebouwd uit de hoofdstukken reserves, voorzieningen en beheersaspecten. Bij de hoofdstukken reserves en voorzieningen gaan we in op de definitie, doel/functie, soort, criteria en rentetoerekening. Daarnaast besteden we aandacht aan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Raad en het College van B&W.

2 RESERVES

2.1 DEFINITIE

Reserves zijn vermogensbestanddelen die we als eigen vermogen kunnen beschouwen. We kunnen ze vrij besteden. Alleen de gemeenteraad kan besluiten om reserves te vormen, te wijzigen of op te heffen. Ook alle stortingen in of onttrekkingen aan een reserve moeten de raad goedkeuren. Reserves mogen niet negatief staan. Het is dus niet toegestaan om eerst uit te geven en daarna te sparen.

Artikel 43 van het BBV:

1. *In de balans worden de reserves onderscheiden naar:*
   a. de algemene reserve;
   b. overige bestemmingsreserves.
2. *Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan provinciale staten respectievelijk de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.*

Door de vele wijzigingen en snelle ontwikkelingen is het noodzakelijk om de hoogte van de reserves in de P&C cyclus te beoordelen. De resultaten uit deze herijking verrekenen we met de algemene middelen/ algemene reserve.

2.2 DOEL/ FUNCTIE

Algemene reserves hebben een bufferfunctie om incidentele onvoorziene zaken te kunnen opvangen. Deze reserves kunnen we niet gebruiken om structurele tekorten af te dekken. Bestemmingsreserves hebben een bestedingsfunctie. Ze worden bewust gevormd om een bepaald vooropgezet doel te bereiken.

Toevoegingen (dotaties) en onttrekkingen aan een reserve zijn een winstbestemming. Dit betekent dat we die afzonderlijk zichtbaar moeten maken in de begroting, rapportages en in de jaarrekening. Het begrotings- en rekeningresultaat moeten we presenteren vóór en na onttrekkingen en/of dotaties aan reserves.

2.3 SOORTEN RESERVES

Algemene reserves

Alle reserves die geen bestemmingsreserve zijn, rekenen we tot de algemene reserves. Algemene reserves dienen om het financiële weerstandsvermogen op peil te houden. En ze fungeren als incidentele buffer voor onvoorziene toekomstige verliezen, voortvloeiend uit de reguliere bedrijfsvoering en als algemeen dekkingsmiddel. Tenminste voor zover het saldo van de algemene reserve vrij besteedbaar is (‘het surplus’). Tegenvallers van structurele aard dienen te worden opgevangen binnen de jaarlijkse exploitatie.

Sittard-Geleen kent twee algemene reserves

1. Algemene reserve

De algemene reserve dient als buffer voor onvoorziene toekomstige incidentele verliezen, voort vloeiend uit de reguliere bedrijfsvoering en als algemeen dekkingsmiddel (voor zover vrij besteedbaar).

2. Algemene reserve risicobeheersing

De algemene reserve reservering dient om het financiële weerstandsvermogen op peil te houden.

Bestemmingsreserves

De bestemmingsreserve is een reserve met een bepaalde bestemming en om een bepaald vooropgezet doel te bereiken. Jaarlijks beoordelen we via de p&c cyclus opnieuw de noodzaak en de omvang van deze reserves. Elke reserve onderbouwen we, met onder andere een calculatie en planning. Dit betekent overigens niet dat als een reserve ontoereikend is, we direct extra geld moeten storten. We hebben dan naast het toereikend maken verschillende andere mogelijkheden. Bijvoorbeeld uitstellen of versoberen van de uitvoering of alternatieve dekkingsmogelijkheden zoeken.

We kunnen enkele groepen (niet uitputtend) bestemmingsreserves onderscheiden:

1. Bestemmingsreserves voor een investeringsvoornemen[1]
   Reserve waaruit we jaarlijks kapitaallasten betalen van activa met economisch nut.
2. Verplichtingenreserves per organisatieonderdeel
   Deze reserves zijn bedoeld om geld te reserveren voor goedgekeurd beleid dat nog niet in het boekjaar is uitgevoerd.
3. Bestemmingsreserves efficiencyvoordelen
   De overschotten die als gevolg van efficiency-/aanbestedingsvoordelen in de exploitatie zijn ontstaan, storten we in deze reserve.
4. Reserve voor onderhoud
   Bedoeld voor groot onderhoud.
5. Reserve Grondexploitatie
   Deze reserve dient als buffer voor de bouwgrondexploitatie. Het geactualiseerde risicoprofiel van de bouwgrondexploitatie vormt de basis voor de noodzakelijke omvang van deze reserve.

2.4 CRITERIA VOOR VORMING EN OMVANG

Algemene reserves

1. Algemene reserve

De algemene reserve dient onder meer als buffer. Het is wenselijk om een ondergrens te bepalen voor de omvang van deze algemene reserve. Vooral voor onbekende risico's is zo'n minimale omvang belangrijk. Wij gaan uit van een ondergrens van tenminste 2% van het begrotingstotaal. Het bedrag in de algemene reserve boven deze norm beschouwen we als surplus / 'vrije ruimte'. Dit bedrag is beschikbaar als incidentele weerstandscapaciteit.

Volgens de aangepaste begrotingskaders (raadsbesluit 28 maart 2019) komen alle meevallers in de P&C stukken ten gunste van de algemene reserve. De tekorten/tegenvallers lossen we op binnen de bestaande budgetten. We kunnen alleen een incidenteel nadelig resultaat met de algemene reserve verrekenen als verrekening binnen de bestaande budgetten niet mogelijk is.

[1] Deze reserve wordt op 1-1-2021 niet binnen Sittard-Geleen gehanteerd

In het gemeenschappelijk financieel toezichtskader 2020 heeft de provincie Limburg voor het inzetten van de algemene reserve voor het sluitend maken van de begroting onder andere de volgende bepalingen opgenomen:

- Inzet is alleen mogelijk voor het bedrag dat geen onderdeel uitmaakt van de benodigde weerstandscapaciteit;
- Het In te zetten bedrag moet bij besluitvorming daadwerkelijk aanwezig zijn en kan na besluitvorming niet meer worden verhoogd;
- De jaarschijven waarin geen algemene reserve wordt ingezet, dienen structureel en reëel in evenwicht te zijn;

2. Algemene reserve risicobeheersing

De algemene reserve risicobeheersing bouwen we op uit de risico-inventarisatie. Hierbij kwantificeren we een risico op basis van kans en impact. Aanvullend houden we voor niet-kwantificeerbare risico's een restrisico aan van 1% van het begrotingstotaal. Het totaalbedrag van alle risico's dekken we volledig af in onze algemene reserve risicobeheersing. Deze reserve is de basis van de beschikbare weerstandscapaciteit. Dat betekent dat deze reserve altijd minimaal gelijk moet zijn aan de benodigde weerstandscapaciteit uit de risico-inventarisatie. Deze reserve bedraagt daarmee 100% van de benodigde weerstandscapaciteit. Overschotten in deze reserve voegen we toe aan de algemene reserve. Tekorten vullen we aan vanuit de algemene reserve, stille reserves[2], onbenutte belastingcapaciteit of de post onvoorzien.

Bestemmingsreserves

Als de resultaten van de P&C stukken een winst laten, kunne we uit deze winst een bestemmingsreserve vormen. Tenminste als de raad daaraan een bepaalde bestemming koppelt.
De criteria voor de vorming van bestemmingsreserves zijn:

- Het doel moet duidelijk omschreven zijn;
- De toevoeging uit het beschikbare begrotingsresultaat, uit de winstbestemming van het rekening- of rapportageresultaat;
- De onderbouwing van het maximaal benodigde bedrag;
- De maximale looptijd van de reserve;
- Een minimum bedrag van € 50.000; deze ondergrens geldt niet voor verplichtingenreserves.

Hieronder een korte toelichting per groep bestemmingsreserves

a. Bestemmingsreserves voor een investeringsvoornemen

Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) staat niet toe dat we bijdragen uit reserves in mindering brengen op de boekwaarde van vast activa. De gemeenteraad kan besluiten om een investering in een vast actief geheel of gedeeltelijk te dekken uit een reserve. In dat geval kunnen we dat bedrag niet in mindering brengen op de boekwaarde, maar moeten we de betreffende reserve apart presenteren. De jaarlijkse kapitaallasten betalen we dan uit een even hoge bijdrage uit de betreffende reserve. Als de raad de reserve anders besteedt dan moeten we andere dekkingsmiddelen aanwijzen.

Als we afschrijven op activa met een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen, dan vermelden dat we expliciet in de jaarrekening. De Financiële Verordening ex artikel 212

[2] In de kadernota weerstandsvermogen en risicobeheersing is een nadere toelichting gegeven op het begrip stille reserves.

Gemeentewet schrijft voor dat we voor deze reserves minstens aangeven wat de maximale hoogte is van de reserve en de maximale looptijd. Als deze reserve vervolgens binnen de aangegeven maximale looptijd niet tot een investering leidt, dan valt de bestemmingsreserve vrij en moeten we deze aan de algemene reserve toevoegen.

b. *Verplichtingenreserves per organisatieonderdeel*
Als we uitgaven in de exploitatie hebben begroot maar die niet hebben gerealiseerd dan kunnen we een verplichting reserveren. Elke verplichting kunnen we administratief volgen. Om onnodig beslag op de middelen te voorkomen, moeten we zo'n verplichting in maximaal 2 jaar afwikkelen. Tenzij de raad besluit een langere looptijd voor de afwikkeling van de verplichting te hanteren.

c. *Bestemmingsreserves efficiencyvoordelen*
Als gemeente leveren we prestaties aan derden. Daarvoor brengen we voorcalculatorische tarieven in rekening. We maken dus vooraf een schatting van deze tarieven. Het uitgangspunt is dat als we geld via heffingen innen, we dat geld ook moeten besteden aan het taakveld waarvoor we het heffen. We bestemmen deze gereserveerde middelen in een voorziening en niet in een bestemmingsreserve die de gemeenteraad in principe vrij kan besteden. Alleen gelden die overblijven doordat we activiteiten goedkoper hebben uitgevoerd dan begroot, mogen uit de voorziening vrijvallen voor de bestemmingreserve efficiencyvoordelen.
Door deze handelswijze hebben we gelden gereserveerd voor een bepaald taakveld zoals:
    - de bestemmingsreserve afvalverwijdering voor het taakveld afval en
    - de bestemmingsreserve riolering voor het taakveld riolering.

d. *Reserve voor onderhoud*
Als we kosten voor onderhoud ten laste brengen van de exploitatie , dan kunnen we deze onderhoudslasten bij resultaatbestemming dekken uit een daarvoor gevormde bestemmingsreserve. Via deze reserve mogen we onderhoudslasten niet structureel verrekenen (egaliseren). We houden ze aan voor incidenteel groot onderhoud.

e. *Reserve Grondexploitatie*
De aangescherpte verslaggevingsregels BBV schrijven voor dat bij de bouwgrondexploitatie tussentijds winstneming plaats moet vinden. De gerealiseerde resultaten storten we in de reserve Grondexploitatie. Voorziene verliezen onttrekken we aan deze reserve. Tekorten respectievelijk overschotten in de benodigde reserve grondexploitatie verrekenen we met de algemene middelen.

2.5 RENTETOEREKENING

Volgens de Financiële Verordening ex artikel 212 Gemeentewet artikel 12 lid 1 vinden aan reserves geen rentetoerekeningen plaats.

3 VOORZIENINGEN

3.1 DEFINITIE

Voorzieningen worden voor de balans gekenmerkt als 'vreemd vermogen'. Aan een voorziening zijn namelijk middelen toegevoegd waarop een (contractuele) verplichting rust. Deze middelen kunnen we dus niet meer vrij besteden. Alleen de gemeenteraad kan besluiten voorzieningen te vormen. Alle onttrekkingen uit een voorziening en het opheffen van een voorziening, kunnen door het college worden goedgekeurd. Er is één uitzondering: de raad besluit over het opheffen van een voorziening die bedoeld is voor verrekenen (egalisering) van het onderhoud van kapitaalgoederen (artikel 44 lid 1c BBV).

Artikel 44 van het BBV

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 de 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 arbeidsgerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.*

Om een mogelijk risico te kunnen voorzien, moeten we bij voorzieningen periodiek een afwegingsproces doorlopen: welke kans lopen we dat een risico zich voordoet? En welke kosten zijn er dan mee gemoeid? Onzekerheden die zich kunnen voordoen, maken het nodig dat we de hoogte van de voorzieningen beoordelen in de P&C cyclus. Dit kan leiden tot vrijval ten gunste van de algemene middelen of tot een extra dotatie.

3.2 DOEL / FUNCTIE

Voorzieningen makken een schatting van de voorzienbare lasten van risico's en verplichtingen waarvan de omvang onzeker is. Toevoeging aan en vrijval van voorzieningen gebeurt ten laste en ten gunste van de exploitatie. Dus niet via resultaatbestemming, zoals bij de reserves. Onttrekkingen daarentegen vinden plaats door de aanwending rechtstreeks ten laste van de voorziening te brengen (dus niet via de exploitatie).

Voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten (bijvoorbeeld niet opgenomen verlofuren) mogen we (bij

gelijkblijvend volume) geen voorziening vormen (artikel 44 lid 3 BBV).

We mogen een voorziening alleen gebruiken voor het doel waarvoor we de voorziening hebben getroffen. Het is dus niet toegestaan de voorzieningen te gebruiken voor een ander doel. Een voorziening mag nooit negatief zijn. Dit betekent dat we uit een voorziening nooit meer dan het actuele saldo kunnen halen. We kunnen geen voorziening treffen voor de gevolgen van toekomstige gebeurtenissen die geen directe relatie hebben met de bedrijfsvoering. Als we de verplichtingen of risico's niet redelijkerwijs in cijfers kunnen vatten, dan vermelden we dat in de risicoparagraaf.

3.3 NAAR AARD EN REDEN GECLUSTERD

We maken onderscheid in de vier categorieën voorzieningen

1. *Voorzieningen voor verplichtingen, verliezen en risico's (artikel 44 lid 1a en 1b BBV)*
   Dit zijn voorzieningen voor onzekere verplichtingen die mogelijk tot schulden kunnen leiden. Denk aan juridische claims in afwachting van een rechterlijke uitspraak (artikel 44 lid 1a BBV). Of ze betreffen een schatting van de lasten uit risico's die samenhangen met de bedrijfsvoering, zoals rechtsgedingen en reorganisaties (artikel 44 lid 1b BBV). De omvang is op balansdatum nog onzeker, maar kunnen we redelijkerwijs inschatten.

2. *Voorzieningen om kosten te vereffenen (egaliseren) (artikel 44 lid 1c BBV)*
   Deze voorzieningen zijn bestemd voor kosten die we in een volgend begrotingsjaar maken, maar die in het voorafgaand begrotingsjaar begonnen zijn. De voorziening is dan bedoeld om de lasten gelijkmatig over een aantal begrotingsjaren te verdelen. Denk aan onderhoudskosten. Onderhoudskosten mogen we niet als investering opnemen.

   Bij klein onderhoud gaat het om periodieke kosten die nodig zijn om zaken in goede staat te houden. Deze kosten moeten we in het jaar van uitvoering ten laste brengen van de exploitatie. Kosten van groot onderhoud maken we om de oorspronkelijke kwaliteit en levensduur van zaken/objecten te behouden. De kosten van groot onderhoud kunnen we in het jaar van uitvoering direct ten laste van de exploitatie brengen. Maar voor een gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren, kunnen we deze kosten ook ten laste van een gevormde voorziening brengen. De dotatie in deze voorzieningen is dan in beginsel ook een gelijk bedrag.

   Deze voorzieningen kunnen we alleen instellen en voeden op basis van een beheerplan van het betreffende actief. Dit beheerplan moeten we regelmatig actualiseren en financieel toetsen. Ook moeten het beheerplan, de stand van de voorziening en de dotatie eraan op elkaar aansluiten. We moeten per type actief een beheerplan opstellen en een voorziening treffen.

3. *Voorzieningen voor bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor we een heffing doen als bedoeld in artikel 35 eerste lid, onder b (artikel 44 lid 1d BBV)*

> *Artikel 35 lid 1 van het BBV:*
> *In de balans worden onder de materiële vaste activa afzonderlijk opgenomen:*
> *b. investeringen met een economisch nut, waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven;*

Het kan zijn dat we overschotten realiseren op de exploitatie van riolering of afvalstoffenheffing. Die kunnen het gevolg zijn van achterstand in de uitvoering van vervangingsinvesteringen waarvoor we een heffing opleggen. Dergelijke overschotten kunnen we niet ten gunste van de exploitatie of algemene middelen brengen. Dit geld is namelijk van de belastingbetaler en dat moeten we in de toekomst nog besteden aan vervangingsinvestering riolering. Deze bedragen moeten we in de voorziening opnemen. Op het moment dat we de vervangingsinvestering daadwerkelijk doen, dan moeten we het bedrag van de voorziening in mindering brengen op het bedrag aan investeringen met een economisch nut. Uitdrukkelijk betreft dit vervangingsinvesteringen, niet uitbreidingsinvesteringen.

4. *Voorzieningen voor middelen van derden waarvan de bestemming gebonden is (artikel 44 lid 2 BBV)*

Gemeenten ontvangen jaarlijks diverse bijdragen van derden. We moeten daarbij bepalen of deze bijdrage afkomstig is van een Nederlandse of Europese overheid en of er een bestedingsverplichting is:

- Nederlandse of Europese overheid met bestedingsverplichting -> overlopende passief (kortlopende schuld)
- Nederlandse of Europese overheid zonder bestedingsverplichting -> bate in exploitatie;
- Niet-overheid met bestedingsverplichting -> voorziening ‘middelen derden’;
- Niet-overheid zonder bestedingsverplichting -> bate in exploitatie.

De aanwezigheid van een terugbetalingsverplichting is voor een voorziening ‘middelen derden’ geen absolute voorwaarde. We mogen deze voorziening niet in mindering brengen op een vervangingsinvestering. De investering levert dan extra kapitaallasten op en dus (mogelijk) een tekort op het taakveld. Voor dit tekort kunnen we vervolgens geld uit deze voorziening halen.

3.4 CRITERIA VOOR VORMING EN OMVANG

Een voorziening heeft een eindig karakter. Dit betekent dat een voorziening niet blijvend is. De criteria voor vorming en omvang van een voorziening zijn:

- een duidelijk omschreven doel;
- een beheersplan met onderbouwing van het noodzakelijke niveau. De hoogte moet gelijk zijn aan de omvang van het beheersplan. En de stortingen en aanwendingen moeten hierop zijn afgestemd;
- de verwachte termijn van gebruik;
- een meerjarig bestedingspatroon waaruit ook het verloop blijkt.

Mutaties van voorzieningen kan op twee gronden:

- aanpassing van de voorziening aan het nieuwe noodzakelijke niveau als het onderliggend beheersplan bij de reguliere instrumenten van de P & C cyclus is aangepast;
- vermindering door gebruik van de voorziening voor het doel.

3.5 RENTETOEREKENING

Volgens het BBV, artikel 45, vindt rentebijschrijving aan voorzieningen niet plaats.

4 BEHEERSASPECTEN

4.1 BEHEER

Het beheer en de rapportage over de reserves en voorzieningen moeten we voeren volgens de richtlijnen van deze nota. Eenmaal per vier jaar actualiseren we het beleid van deze nota volgens de Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet. Het beheer van elke reserve en voorziening komt toe aan het betreffende organisatieonderdeel, waarbij het financieel-administratief beheer plaatsvindt door adviseurs van het team Financiën.

Om de looptijd en omvang van reserves en voorzieningen te bepalen, maken we gebruik van schattingen. Gedurende de looptijd van een reserve of voorziening moeten we de aard en noodzaak blijven beoordelen en actualiseren. Dat doen we (in lijn met de managementletter 2016) via een zogenaamd 'position paper'. In een position paper ligt de nadruk op de documentatie van het schattingselement en op hoe het management de uitgangspunten van deze schatting onderbouwt en motiveert.

Position paper

Een position paper geeft de aard, looptijd, omvang, dekking en besluitvorming aan van een reserve of voorziening. Inclusief het schema van hoe de middelen gedurende de looptijd worden ingezet.

Het beoordelen en actualiseren van reserves en voorzieningen aan de hand van zo'n position paper is onderdeel van de P&C cyclus. In de praktijk komt dit als volgt tot uitdrukking:

- Bij de vorming van een reserve of voorziening formuleert en ondertekent de eigenaar een position paper;
- Een position paper wordt gedurende de looptijd van de reserve of voorziening aangepast op grond van voortschrijdend inzicht;
- De vrijval in en aanwending uit de algemene reserve presenteren we via een verloopoverzicht in de P&C cyclus;
- Voor verplichtingenreserves is een positon paper niet nodig;
- Voor reserves met een omvang minder dan € 0,25 mln. en een verwachte looptijd korter dan 2 jaar, hoeven we ook geen positon paper op te stellen;
- Voor de externe accountant is de position paper bij de interim- en jaarrekeningcontrole onderdeel van het balansdossier.

4.2 RECHTMATIGHEID

Rechtmatigheid is het handelen in overeenstemming met wetten en regels. Alle begrote stortingen en/of onttrekkingen ten gunste of ten laste van een reserve leggen we ter goedkeuring voor aan de raad. In de jaarrekening mogen we deze stortingen en/of onttrekkingen verwerken tot maximaal het bedrag dat de raad via de begroting(-swijzigingen) heeft goedgekeurd. Wijzigingen in de reserves waarover de raad niet heeft besloten vóór 31 december van het verslagjaar zijn dus in strijd met de Gemeentewet en het BBV. Dit zijn onrechtmatigheden die meewegen bij de oordeelsvorming van de onafhankelijke accountant in de controleverklaring

Er zijn reserves waarvan we vooraf de mutaties alleen nog maar kunnen inschattingen. We begroten

deze schattingen altijd maar de realisatie kan dus wel afwijken van de begroting.
Het gaat om de volgende reserves

- de calamiteitenreserve;
- verplichtingenreserves per organisatieonderdeel;
- reserves gevoed op basis van grondverkopen (bestemmingsreserve kostenverhaal ruimtelijke ontwikkeling);
- bestemmingsreserves efficiencyvoordelen (bestemmingsreserve afvalverwijdering en bestemmingsreserve riolering);
- de reserve grondexploitatie;
- de reserve versnelling bedrijfsvoering;
- de reserve vastgoed en sportaccommodaties.

We nemen dan een generiek besluit (jaarlijks controleprotocol) waarbij we deze reserves specifiek benoemen. Hierdoor kunnen we wijzigingen ook nog in het lopend begrotingsjaar ten gunste of ten laste van bovenvermelde reserves brengen. Realiseren we meer dan begroot, dan blijft dit onrechtmatig maar telt niet mee bij het accountantsoordeel. Bij de jaarrekening verantwoorden we de afwijkingen tussen begroting en realisatie.

De calamiteitenreserve zetten wij in om de continuïteit en flexibiliteit in de bedrijfsvoering te kunnen borgen respectievelijk om direct urgente knelpunten in de bedrijfsvoering te kunnen borgen. Het inregelen van de beschikkingsbevoegdheid om hier direct invulling aan te kunnen geven, wordt nader uitgewerkt in een algemeen mandaatadvies dat op korte termijn aan het college wordt voorgelegd. De raad wordt aan de hand van de P&C-cyclus geïnformeerd over de inzet van deze reserve. Gezien de aard van deze reserve zijn benodigde onttrekkingen niet voorzienbaar.

4.3 RAPPORTAGE

Op basis van de jaarlijks door de raad vastgestelde P&C-cyclus en de financiële verordening rapporteren we regelmatig over de ontwikkelingen van reserves en voorzieningen in onze P&C-producten. Hierbij geven we tevens inzicht in de saldi van en mutaties in reserves en voorzieningen.

In de begroting nemen we per reserve/voorziening tenminste het volgende op
- de stand aan het begin van het nieuwe begrotingsjaar;
- de bestemming;
- de geraamde stortingen (inclusief toelichting);
- de geraamde onttrekkingen (inclusief toelichting);
- de geraamde stand aan het einde van het nieuwe begrotingsjaar.

Bij een mutatie van een reserve/voorziening nemen we in het raadsbesluit tenminste op…
- de stand aan het begin van het begrotingsjaar;
- de bestemming;
- de eerder besloten geraamde stortingen
- de voorgestelde mutatie tot storting met inhoudelijke toelichting;
- de eerder besloten geraamde onttrekkingen
- De voorgestelde mutatie tot onttrekking met inhoudelijke toelichting;
- de geraamde stand aan het einde van het begrotingsjaar.

In de jaarrekening nemen we per reserve/voorziening tenminste op…
- de stand aan het begin van het boekjaar;
- de bestemming;
- het totale bedrag van de stortingen (inclusief toelichting);
- het totale bedrag van de onttrekkingen (inclusief toelichting);
- een beschrijving van de activiteiten van de bestemming;
- de stand aan het einde van het boekjaar.

In de begroting, tussentijdse rapportages en in de jaarrekening maken we de mutaties in de reserves per programma apart zichtbaar. Gekoppeld aan het budgetrecht worden mutaties in voorzieningen en reserves ter besluitvorming voorgelegd aan het college respectievelijk de raad.

BIJLAGE 1: ADMINISTRATIEF PROCES

De inrichting van onze administratie en ons administratief proces hebben we gebaseerd op BBV.

A) NUMMERING RESERVES/VOORZIENINGEN

Per reserve een aparte grootboekrekening in Rubriek 0.
codering grootboekrekeningnummer:

1e/2e	positie -	03	
3e	positie -	1	Algemene reserves
		2	Overige bestemmingsreserves
4e - 7e	positie -		volgnummer van de reserve

Per voorziening een aparte grootboekrekening in Rubriek 0.
codering grootboekrekeningnummer:

1e/2e	positie -	05
3e - 7e	positie -	volgnummer van de voorziening

B) ECONOMISCHE CATEGORIE

Alle boekingen van lasten en baten die verband houden met verrekeningen van de exploitatie met:

- reserves behoren tot economische categorie 7.1 Mutatie reserves;
- voorzieningen behoren tot economische categorie 7.2 Mutatie voorzieningen.

Beide economische categorieën moeten altijd in evenwicht zijn.

Wij hebben de economische categorie gekoppeld aan de kostensoort/ activiteit.
Alle mutaties in de exploitatie van 'reserves' boeken we met de activiteiten 8090 (onttrekking aan reserve) en 4090 (toevoeging aan reserve). De mutatie in de betreffende reserve boeken we dan ook met diezelfde codes. In geval van een onttrekking uit de reserve 4090 en in geval van een toevoeging in de reserve 8090. De activiteiten 4090 en 8090 moeten dus altijd in evenwicht zijn zodat ook de economische categorie 7.1 in evenwicht is.

Alle wijzigingen in de exploitatie van onttrekkingen uit of stortingen in 'voorzieningen' boeken we met de activiteiten 8091 (onttrekking aan voorziening) en 4091 (toevoeging aan voorziening). De mutatie in de betreffende voorziening boeken we met diezelfde codes. Bij een onttrekking uit de voorziening 4091 en bij een toevoeging in de voorziening 8091. De activiteiten 4091 en 8091 moeten dus altijd in evenwicht zijn zodat ook de economische categorie 7.2 in evenwicht is.

Uitgaven moeten we rechtstreeks ten laste brengen van de voorziening met de juiste kostensoort/activiteit. Dit is dus niet 4091 want dan is economische categorie 7.2 niet meer in evenwicht. Om pragmatische redenen (bijvoorbeeld de juiste BTW-verantwoording) mogen we facturen ook in de exploitatie verantwoorden. Vervolgens kun je weer inkomsten genereren uit de voorzieningen met activiteit 8091 in de exploitatie en 4091 bij de voorziening

C) VERBIJZONDERING

Voor de reserves en voorzieningen die opgebouwd zijn uit meerdere posten is er een verplichte verbijzondering verwerkt via element 3 in het administratief systeem. Zo kunnen we elke post volgen. Dit element is 5 posities lang: voor reserves 1e positie R (Rxxxx) en voor voorzieningen 1e positie V (Vxxxx). Is een verbijzondering afgewikkeld dan kan deze administratief afgesloten worden.

BIJLAGE 2: RELEVANTE ARTIKELEN BESLUIT BEGROTING EN VERANTWOORDING

Artikel 43

1 In de balans worden de reserves onderscheiden naar:
a. de algemene reserve;
b. de bestemmingsreserves.

2 Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan provinciale staten respectievelijk 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.

Artikel 45

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.

Daarnaast zijn in het BBV diverse bepalingen opgenomen over de presentatie van reserves en voorzieningen in de begroting en jaarrekening.