Nota
Reserves en Voorzieningen
2023
gemeente Aalsmeer

De raad van de gemeente Aalsmeer:

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 4 april 2023;

gezien het advies van de auditcommissie van 12 april 2023;

gezien het advies van de commissie Bestuur en Maatschappij van 25 mei 2023;

gelet op het bepaalde in de Financiële verordening gemeente Aalsmeer 2023;

b e s l u i t:

vast te stellen de Nota reserves en voorzieningen gemeente Aalsmeer 2023

INHOUDSOPGAVE ..... Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

1. INLEIDING 2
1.1 Waarom een nota reserves en voorzieningen? 2
1.2 Inhoud van de nota 2
1.3 Toekomstig proces 2
2 Wettelijk kader en definities reserves en voorzieningen 2
2.1 Wettelijk kader reserves en voorzieningen 2
2.2 Definities reserves en voorzieningen 2
2.2.1 Reserves: 2
2.2.2 Voorzieningen 3
3 Beleidsregels betreffende reserves 4
3.1 Instellen van reserves 4
3.2 Mutaties van reserves 5
3.3 Heroverweging reserves 5
3.4 Wijzigen en opheffen van reserves 5
3.5 Planning en control cyclus: reserves 5
4 Beleidsregels betreffende voorzieningen 6
4.1 Vormen van voorzieningen 6
4.2 Egalisatie kosten groot onderhoud 6
4.2.1 Egalisatievoorziening groot onderhoud 6
4.3 Mutaties voorzieningen 6
4.3.1 Onttrekkingen 6
4.3.2 Toevoegingen 6
4.3.3 Opheffen voorzieningen 6
4.4 Wijzigen van het doel of de bestemming van de voorziening 6
4.5 Planning en control cyclus: voorzieningen 6

1. INLEIDING

Voor u ligt de Nota Reserves en Voorzieningen gemeente Aalsmeer 2023. Deze nota vervangt de eerdere nota die per 1 januari 2020 in werking is getreden.
Deze nota is geactualiseerd in het kader van de periodieke actualisatie van de financiële beleidsnota's.
Het doel van deze nota is om het beleid vast te leggen ten aanzien van reserves en voorzieningen. Daar waar hogere wet- en regelgeving van toepassing is wordt dat in deze nota niet herhaald. Wel is een link opgenomen naar de relevante artikelen.

De nota reserves en voorzieningen heeft een relatie met de Financiële verordening gemeente Aalsmeer 2023, de nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing gemeente Aalsmeer 2023, de Nota vaste activa gemeente Aalsmeer 2023 en Nota grondbeleid gemeente Aalsmeer 2020.

1.1 Waarom een nota reserves en voorzieningen?

In artikel 212 van de Gemeentewet is bepaald dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.
Eén van de onderwerpen waarvoor de raad de uitgangspunten moet vaststellen zijn de reserves en voorzieningen. Dat mag in de verordening waaraan artikel 212 refereert of in een aparte nota. In artikel 16 van de Financiële Verordening gemeente Aalsmeer 2023 is bepaald dat de gemeente een aparte nota reserves en voorzieningen heeft.

1.2 Inhoud van de nota

In hoofdstuk 2 komt het wettelijk kader aan de orde: wat zijn reserves en voorzieningen en wat zijn de regels en bevoegdheden betreffende het instellen en opheffen van reserves en voorzieningen.
In hoofdstuk 3 en 4 zijn de beleidsuitgangspunten opgenomen.

1.3 Toekomstig proces

Omdat omstandigheden voortdurend wijzigen moet ook het reserve- en voorzieningenbeleid regelmatig worden getoetst aan de omstandigheden. Om die reden wordt deze nota periodiek (circa iedere vier jaar, of zoveel eerder als daartoe aanleiding is) beoordeeld op actualiteit van de in de nota opgenomen regels.

2 Wettelijk kader en definities reserves en voorzieningen

2.1 Wettelijk kader reserves en voorzieningen

Het wettelijk kader ligt vast in de artikel 212 Gemeentewet, de daaruit voortvloeiende Financiële verordening gemeente Aalsmeer 2023, de BBV artikelen *43 t/m 45* en *49* en de notities materiële vaste activa (2019) van de commissie BBV.

2.2 Definities reserves en voorzieningen

2.2.1 Reserves:

Reserves zijn vermogensbestanddelen die onderdeel uit maken van het eigen vermogen[1].
Er zijn twee soorten reserves, namelijk de algemene reserve en bestemmingsreserves.

Algemene reserve
De algemene reserve is het vermogen van de gemeente waaraan geen specifieke bestemming is gegeven. De algemene reserve wordt gevoed door overschotten van afgesloten jaren (resultaatbestemming) of andere toevoegingen.
De belangrijkste functie van de algemene reserve is het vormen van een buffer voor onvoorziene tegenvallers

Bestemmingsreserves
Bestemmingsreserves zijn reserves waaraan door de raad een bepaalde bestemming, een doel, is gegeven. Het BBV stelt geen nadere regels die beperkingen oplegt aan het instellen van bestemmingsreserves.

[1] Eigen vermogen is het verschil tussen bezittingen en schulden van de gemeente.

Het instellen en opheffen van reserves maar ook het herbestemmen van reserves is een eigen keuze en bevoegdheid van de gemeenteraad.
Onttrekkingen en toevoegingen aan reserves moeten door de raad worden goedgekeurd en worden dus altijd via een raadsvoorstel en raadsbesluit aan de raad voorgelegd.
Een uitzondering hierop is als bij de instelling van de bestemmingsreserve door de raad is besloten dat het college wordt gemandateerd voor het doen van onttrekkingen aan de reserve die passen binnen het aangegeven bestedingsdoel van de betreffende bestemmingsreserve.

2.2.2 Voorzieningen
Voorzieningen zijn onderdeel van het vreemd vermogen[2] van de gemeenten.
De gemeente mag namelijk niet vrij beschikken over de gelden, omdat die voor afdekking van specifieke en reële risico's zijn aangewezen.

In de regelgeving is sprake van verschillende soorten voorzieningen:
1. Verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten (zoals juridische claims in afwachting van de uitspraak van een rechter);
2. Op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten (zoals rechtsgedingen en reorganisaties);
3. 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 (onderhoudskosten);
4. De bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor rioolheffing wordt geheven.

Bijdragen van derden, niet van de overheid, met een specifiek bestedingsdoel, worden ook als voorziening opgenomen. De reden hiervan is dat dit geld niet vrij besteedbaar is door de gemeente. Het gaat hier om de egalisatievoorziening afvalstoffenheffing, rioolheffing en begraven.

Zodra een verplichting of risico zich voordoet waarvan de kosten redelijk zijn in te schatten moet een voorziening worden gevormd. Risico's waarvan de kans klein is dat die zich voordoen of waarvan de omvang niet redelijkerwijs is in te schatten zijn onderdeel van het risicoprofiel van de gemeente en onderdeel van de benodigde weerstandscapaciteit van de gemeente (zie nota weerstandsvermogen en risicobeheersing). In onderstaand schema is dat samengevat.

		Hoe zeker is het dat verplichting of het verlies zich voordoet?		
		Zeker	*Waarschijnlijk*	*Klein, niet uitgesloten*
Zeker-heid om-vang	*Zeker*	Schuld	Voorziening	Risico
	Redelijkerwijs in te schatten	Voorziening	Voorziening	Risico
	Niet redelijkerwijs in te schatten	Risico	Risico	Risico

In de volgende tabel zijn de belangrijkste verschillen tussen de reserves en voorzieningen opgenomen.

RESERVES	**VOORZIENINGEN**
- Eigen vermogen	- Vreemd vermogen
- In principe vrij besteedbaar (kan-bepaling)	- Vaste bestemming (zal-bepaling)
- Wijziging van bestemming is mogelijk	- Wijzigen van bestemming is NIET mogelijk
- Intern financieringsmiddel	- (Mogelijk) Toekomstige verplichting ten opzichte van een derde
- Rentetoevoeging toegestaan (toevoeging via de exploitatie), maar niet geadviseerd	- Geen rentetoevoeging, (alleen bij contante waarde berekening)
- Aanwending vrij, mits raadsbesluit	- Aanwending direct t.l.v. de voorziening, zonder raadsbesluit, slechts voor betreffende doel
- Tijdelijk karakter	- Structureel karakter

[2] Vreemd vermogen is lang en kortlopende schulden

RESERVES	VOORZIENINGEN
- Gewenste omvang niet (direct) te bepalen	- Omvang gelijk aan de verplichting (onderbouwde berekening, beheersplan)
- Raad is verantwoordelijk (= financieel beleid)	- College is verantwoordelijk (= financieel beheer), met uitzondering van voorzieningen ter egalisatie van kosten waarvan de grondslag van de voorziening door de raad wordt bepaald.

3 Beleidsregels betreffende reserves

3.1 Instellen van reserves

Bij het instellen van reserves worden de volgende criteria gehanteerd:

a. Een bestemmingsreserve wordt ingesteld om een concreet door de raad vastgesteld doel, binnen een vooraf bepaalde tijd te realiseren;
b. Het instellen van een reserve is raadsbevoegdheid en dient via een raadsbesluit onderbouwd te worden.
c. Bij het instellen van een reserve worden de volgende zaken vastgelegd:
    1. Nut & noodzaak (doel) van de reserve
    2. Omschrijving van de dekking van de storting in de reserve bij het instellen van de reserve
    3. Is er sprake van een éénmalige storting of meermalige storting in de reserve
    4. De geraamde uitnamen
    5. De looptijd van de reserve
d. Het minimumbedrag voor het vormen van een bestemmingsreserves is € 40.000.
e. Een bestemmingsreserve wordt alleen gevormd als er geen reële andere mogelijkheid is om specifiek aangewezen en incidenteel beschikbare middelen in meerdere begrotingsjaren aan een bepaald doel te besteden.
f. Een reserve wordt in principe niet gevormd ter dekking van structurele lasten met een min of meer gelijkblijvend terugkeerpatroon en omvang.

In het raadsvoorstel tot het instellen van de bestemmingsreserve wordt een toelichting gegeven op de hierboven onder c beschreven punten.

Ad. 3.1.a. Bijzondere bestemmingsreserves

Voorlopige winsten grondexploitaties

Doel van deze reserve is het reserveren van voorlopige winsten uit grondexploitaties tot het moment dat de grondexploitatie wordt afgesloten en de winst toegevoegd kan worden aan de algemene reserve.

Voor deze reserve gelden de volgende uitgangspunten:

- De voeding van de bestemmingsreserve vindt plaats uit de volgens de Percentage of Completion (POC) methode van de commissie BBV voorgeschreven tussentijdse winstnemingen van actieve bouwgronden in exploitatie met een geprognosticeerd positief resultaat.
- Dotaties en onttrekkingen aan de reserve vinden plaats op basis van werkelijke tussentijdse resultaatnemingen, ook als deze afwijken van de in de begroting opgenomen bedragen. Hiervoor is geen apart raadsbesluit nodig.
- Indien gedurende de looptijd blijkt dat het geprognosticeerde resultaat van de grondexploitatie negatief wordt dan worden eventuele tussentijdse winstnemingen die in de bestemmingsreserve zijn gestort aan de reserve onttrokken en wordt een voorziening gevormd.

Afschrijvingsreserve

Een specifieke bestemmingsreserve is de afschrijvingsreserve. Deze wordt gevormd ter dekking van afschrijvingslasten (zogenaamde afschrijvingsreserves). Het specifieke karakter van de afschrijvingsreserve schuilt in het feit dat voor investeringen ter dekking van de afschrijvingslasten een specifieke bestemmingsreserve kan worden ingesteld.

Doelstelling van het inzetten van de afschrijvingsreserve is om, al dan niet gehele, budgettaire neutraliteit te bereiken.

Dit wordt in principe alleen gedaan als het meerjarig begrotingssaldo onvoldoende is om de toekomstige afschrijvingslasten van de betreffende investering te dekken en als er voldoende ruimte is in de reserves. Hierbij dient ook het effect op het weerstandsvermogen en de schuldquote in de afweging meegenomen te worden.

Aalsmeer kent op dit moment drie afschrijvingsreserves: de bestemmingsreserve kapitaallasten UP groen, water en recreatie , bestemmingsreserve kapitaallasten verkeer en vervoer en bestemmingsreserve kapitaallasten gebouwen.

Reserve onderhoud/instandhouding onbebouwde buitenruimte
De reserve onderhoud/instandhouding onbebouwde buitenruimte is ingesteld om schommelingen en faseringen in de besteding van de beschikbare middelen voor het Meerjarenprojectplan Buitenruimte op te vangen. Er vindt een structurele dotatie plaats.
De jaarlijkse dotatie aan deze reserve is bedoeld voor onderhoud en investeringen in de buitenruimte voor alle disciplines, met uitzondering van vervanging van wegen en rioleringen. De dotatie wordt (theoretisch gezien) gebaseerd op of bijgesteld aan de hand van beleids- en beheerplannen per vakdiscipline.
In het MPP is onderscheid gemaakt in beheerbudgetten voor middelgroot/groot onderhoud en eenmalige investeringsprojecten, waarbij budgetten voor klein onderhoud uit het MPP verdwijnen en worden ondergebracht bij de kernorganisatie Aalsmeer of in een exploitatiebudget.
In het raadsvoorstel van 6 juli 2022 is toegelicht dat een volgende stap is de reserve buitenruimte kan worden omgevormd naar een voorziening onderhoud buitenruimte.

Ad. 3.1.c 4 Toekomstige verkoop is geen dekking
Voor de voeding van bestemmingsreserves mogen geen toekomstige inkomsten uit verkoop van gemeentelijke eigendommen worden ingezet. Dit om te voorkomen dat door veranderde omstandigheden de dekking uiteindelijk niet wordt gerealiseerd.

Ad 3.1.e Terughoudendheid bij instellen reserves
Uitgangspunt is dat er terughoudend wordt omgegaan met het instellen van bestemmingsreserves. Dit om de reservepositie transparant en overzichtelijk te houden.

3.2 Mutaties van reserves
Stortingen en onttrekkingen aan de reserve mogen gedurende het jaar plaatsvinden op basis van het betreffende doel van de reserve. Mutaties in de reserves moeten worden onderbouwd met een raadsbesluit, of een collegebesluit als het doen van uitnamen uit de reserve door de raad is gemandateerd aan het college. Mutaties in de reserves worden verwerkt tot maximaal het bedrag dat via P&C documenten is goedgekeurd.
Conform artikel 2.18 van het Treasurystatuut is rentetoerekening aan reserves niet toegestaan.

3.3 Heroverweging reserves
Tenminste één keer per jaar, bij de Kadernota wordt voor iedere reserve beoordeeld of er nog voldoende nut en noodzaak voor de bestemmingsreserve bestaat en of er mutaties nodig zijn. Een voorstel voor heroverweging van de reserve is onderdeel van de integrale besluitvorming bij de Kadernota.

Voorwaarden voor heroverweging
Als aan één van onderstaande voorwaarden wordt voldaan wordt overwogen of de reserve wordt gehandhaafd of niet.
a. Wanneer het doel op basis waarvan een reserve is gevormd op enig moment behaald is, gewijzigd is of is vervallen.
b. Als er twee opvolgende jaren geen mutatie op de reserve heeft plaatsgevonden.

3.4 Wijzigen en opheffen van reserves
De raad kan te allen tijde via een raadsbesluit het doel of bestemming van een reserve wijzigen c.q. de reserve opheffen.
Dit met dien verstande dat als er eerder al verplichtingen zijn aangegaan ten laste van de reserve deze slechts kan worden gewijzigd c.q. opgeheven als er een andere dekking voor de eerder aangegane verplichtingen wordt aangegeven.

Bij het opheffen van een bestemmingsreserve komen de vrijvallende middelen door middel van resultaatbestemming ten gunste van de algemene reserve.

3.5 Planning en control cyclus: reserves
Via het in de P&C documenten opgenomen overzicht reserves kan het verloop van de reserves worden gevolgd.

4 Beleidsregels betreffende voorzieningen

4.1 Vormen van voorzieningen

Het instellen van voorzieningen is feitelijk een raadsbevoegdheid.
De raad heeft bij het vaststellen van voorzieningen echter weinig ruimte voor het maken van keuzen door het verplichtende karakter hiervan. Daarom besluit het college tot het instellen van voorzieningen. De raad autoriseert de betreffende lasten van de voorziening. Daarvoor gelden de normale budgetregels.
Alleen het instellen van een onderhoudsvoorziening is een zelfstandige keuze van de raad.

4.2 Egalisatie kosten groot onderhoud

Kosten voor groot onderhoud zijn op twee manieren te egaliseren.

4.2.1 Egalisatievoorziening groot onderhoud

De kosten komen in het jaar van uitvoering direct ten laste van een vooraf gevormde voorziening.
Deze voorziening dient aan de volgende eisen te voldoen;

1. Er is een recent beheers/onderhoudsplan dat niet ouder is dan 5 jaar.
2. In de doorrekening voor toekomstige kosten wordt minimaal 4 jaar vooruit gekeken, en deze doorrekening wordt jaarlijks geactualiseerd. Het advies is, indien mogelijk, om 10 jaar vooruit te kijken.

Een egalisatievoorziening heeft de voorkeur, omdat er recent beheers/onderhoudsplan dient te zijn en de berekening van de toekomstige kosten jaarlijks wordt geactualiseerd. Verder kunnen de kosten direct ten laste van de voorziening worden geboekt.

Bestemmingsreserve egalisatie onderhoud

Als het door omstandigheden niet mogelijk is om een beheers/onderhoudsplan op te stellen en het bestuur toch de kosten over de verschillend jaren wil egaliseren is een bestemmingsreserve groot onderhoud een alternatief.
Voor het instellen van een bestemmingsreserve dient dan wel aan de beleidsregels van deze nota te worden voldaan zoals benoemd in hoofdstuk 3.

4.3 Mutaties voorzieningen

4.3.1 Onttrekkingen

Het college heeft bij voorzieningen de bevoegdheid tot het doen van uitgaven ten laste van de voorziening, maar legt hierover wel verantwoording af aan de raad via de documenten uit de P&C cyclus.

4.3.2 Toevoegingen

Mutaties in de toevoegingen moeten worden onderbouwd met een actuele berekening en recent beheers/onderhoudsplan en worden verwerkt in één van de P&C documenten.
Aan voorzieningen mag géén rente worden toegevoegd (zie artikel 45.BBV).

4.3.3 Opheffen voorzieningen

Voorzieningen worden opgeheven als de verplichting en/of het risico waarvoor de voorziening is gevormd is vervallen of is opgehouden te bestaan. Wanneer een voorziening wordt opgeheven valt een eventueel saldo vrij ten gunste van de exploitatie.
Voorzieningen worden opgeheven na een besluit van het college, met uitzondering van de egalisatievoorzieningen onderhoudskosten. Dat moet via een raadsbesluit

4.4 Wijzigen van het doel of de bestemming van de voorziening

Het doel van een voorziening kan niet wijzigen gegeven het verplichtende karakter en de strakke kaders vanuit wet- en regelgeving. Indien het doel niet meer bestaat of wijzigt wordt de voorziening opgeheven.

4.5 Planning en control cyclus: voorzieningen

Via het in de P&C documenten opgenomen overzicht voorzieningen kan het verloop van de voorzieningen worden gevolgd.
Tenminste eenmaal per jaar bij het opmaken van de jaarrekening wordt beoordeeld of de voorzieningen gehandhaafd dienen te worden en qua omvang toereikend zijn of opgeheven kunnen worden.

5. SLOTBEPALINGEN

5.1 Intrekken oude nota
De voorgaande nota reserves, voorzieningen en risicobeleid 2020 wordt ingetrokken.

5.2 Inwerkingtreding
Deze nota treedt met terugwerkende kracht in werking met ingang van 1 januari 2023.

5.3 Citeertitel
Deze nota wordt aangehaald als: "Nota reserves en voorzieningen gemeente Aalsmeer 2023".

Aldus besloten door de raad van de gemeente Aalsmeer in de openbare raadsvergadering van 8 juni 2023.

De griffier,

O. van Kolck

De voorzitter,

D. van Willegen