Nota reserves

en

voorziening 2024

Gemeente Lelystad

Inhoud

1. ACTUALISATIE WETTELIJKE KADERS EN GEMEENTELIJKE RICHTLIJNEN 3
1.1 AANLEIDING 3
1.2 DOEL 3
1.3 WETTELIJKE KADERS 3
1.4 GEMEENTELIJKE KADERS 6
1.5 WIJZIGING VAN DE GEMEENTELIJKE KADERS 8
2. ONDERBOUWING RESERVES EN VOORZIENINGEN 10
2.1 RESERVES 10
2.2 VOORZIENINGEN 13
BIJLAGE: STAND RESERVES EN VOORZIENINGEN - PROGRAMMABEGROTING 2024 .. 16

1. Actualisatie wettelijke kaders en gemeentelijke richtlijnen

1.1 Aanleiding

Artikel 212 lid 1 van de Gemeentewet schrijft voor dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie vaststelt. In Lelystad zijn deze uitgangspunten vastgelegd in de financiële verordening. Artikel 16 schrijft voor dat het college de raad één keer in de vier jaar ter vaststelling een nota reserves en voorzieningen aanbiedt:

Artikel 16. Reserves en voorzieningen

1. Het college biedt de raad één keer in de vier jaar ter vaststelling een nota reserves en voorzieningen aan.
2. De nota reserves en voorzieningen bevat tenminste:
   a. spelregels omtrent de vorming en besteding van reserves.
   b. spelregels omtrent de vorming en besteding van voorzieningen.
   c. nadere richtlijnen ten aanzien van de bestemming van het jaarrekeningresultaat via de watervalsystematiek.

1.2 Doel

De kaders en richtlijnen met betrekking tot reserves en voorzieningen worden gebundeld vastgelegd in deze separate nota. Wijzigingen in wet- en regelgeving en wijzigingen in het gemeentelijk beleid maken dat deze regels periodiek moeten worden herzien. Zo zijn er in de afgelopen jaren diverse wijzigingen doorgevoerd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), waaronder ook een aantal wijzigingen met betrekking tot reserves en voorzieningen. Ook zijn er in de afgelopen jaren enkele aanvullende beleidskaders door de raad vastgesteld, bijvoorbeeld in een kadernota, programmabegroting of jaarrekening.

Met deze geactualiseerde nota reserves en voorzieningen wordt het totaal aan wettelijke- en gemeentelijke beleidsregels in kaart gebracht en worden de reserves en voorzieningen volgens deze beleidsregels getoetst. Het toetsten op beleidsregels vindt jaarlijks plaats bij de jaarrekening, maar soms is aanvullende besluitvorming noodzakelijk om zo de transparantie en uitvoerbaarheid te verbeteren.

1.3 Wettelijke kaders

Reserves en voorzieningen kennen elk hun eigen specifieke wettelijke regelgeving. Een van de belangrijkste verschillen is dat reserves tot het ‘eigen vermogen’ behoren en voorzieningen tot het ‘vreemd vermogen’. Fluctuaties binnen reserves zijn dan ook zichtbaar in de exploitatie, daar waar fluctuaties in de voorzieningen enkel op de balans zichtbaar zijn. Kanttekening hierbij is dat je de jaarlijkse dotaties aan je voorzieningen uiteraard wel zichtbaar worden in de exploitatie.

Voor het vormen van een reserve is een raadsbesluit nodig, waarbij inzichtelijk is gemaakt wat de nut en noodzaak van de reserve is en welke spelregels gelden voor toevoegingen aan- en onttrekken uit deze reserve. Hoewel de raad in theorie de bestemming van een reserve op ieder moment kan wijzigen gelden er wel een aantal beperkingen in praktische zin. Wanneer er in het verleden door de raad een bepaalde bestemming aan een reserve is gegeven liggen er bijvoorbeeld verplichtingen onder de inzet van deze middelen. Bij voorzieningen is de wet dwingender dan bij reserves. In voorkomende gevallen is het geen keuze om over te gaan tot het vormen van een voorziening, maar vloeit het voort uit verslagleggingsregels. In de passages hieronder worden de wettelijke kaders inzichtelijk gemaakt.

2.2.1 1.3.1 Reserves

Artikel 43 BBV:

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.

Reserves vormen het eigen vermogen van de gemeente en worden in principe opgebouwd met wat er 'onder aan de streep' over blijft aan het eind van een boekjaar. In gemeenteland is het gebruikelijk om een begrote dotatie aan een reserve niet af te laten hangen van het daadwerkelijke gerealiseerde resultaat. Alleen de raad kan besluiten om een reserve in te stellen of op te heffen. Ook het wijzigen van de bestemming van een reserve is voorbehouden aan de raad. Naast de statische financieringsfunctie hebben reserves een buffer-, besteding-, of egalisatiefunctie:

Financieringsfunctie (= algemene en bestemmingsreserves)
Reserves maken onderdeel uit van het eigen vermogen van de gemeente. Zonder de aanwezigheid van eigen vermogen (in de vorm van reserves) zouden alle bezittingen gefinancierd moeten worden met vreemd vermogen (in de vorm van leningen). Wanneer een reserve wordt ingezet zal, afhankelijk van de liquiditeitspositie, via de kapitaalmarkt een geldlening moeten worden aangetrokken. De financieringsfunctie is een ander soort functie dan de hierboven genoemde functies en heeft vooral betrekking op de mate waarin het bezit op de balans (op de activazijde) is gefinancierd met eigen- dan wel vreemd vermogen (op de passivazijde).

Bufferfunctie (=algemene reserve)
De algemene reserve is bedoeld als buffer om bij onvoorziene omstandigheden te kunnen worden ingezet. Hierbij wordt de relatie gelegd met de benodigde weerstandscapaciteit op basis van risico inventarisaties.

Bestedingsfunctie (=bestemmingsreserve)
Een bestemmingsreserve is meestal bedoeld ter dekking van toekomstige lasten op een bepaald beleidsterrein. Deze reserves zijn gevormd om besteed te worden aan een van tevoren bepaald doel.

Egalisatiefunctie (=bestemmingsreserve)
Een bestemmingsreserve kan ook worden gevormd om baten en lasten over de jaren gelijkmatig te verdelen, waardoor pieken en dalen in de exploitatie kunnen worden vermeden.

2.2.2 1.3.2 Voorzieningen

Artikel 44 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 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.

De vorming van voorzieningen is veel dwingender voorgeschreven dan de vorming van reserves. Het gebruik van voorzieningen kan goed verduidelijkt worden aan de hand van twee economische beginselen, namelijk het‘matching principe’en het‘voorzichtigheidsbeginsel’.

Het ‘matching principe’ houdt in dat kosten zoveel als mogelijk toegerekend worden aan de periode waarop ze betrekking hebben. Denk bijvoorbeeld aan de kosten voor het onderhoud van een weg: na jarenlang gebruik is het op een bepaald moment noodzakelijk groot onderhoud uit te voeren. Het is niet zuiver deze lasten slechts te laten drukken op het jaar waarin het onderhoud wordt uitgevoerd. Door jaarlijks een bedrag te doteren vanuit de exploitatie wordt er een voorziening voor groot onderhoud gecreëerd. De kosten voor groot onderhoud kunnen vervolgens gedekt worden uit deze voorziening in het jaar waarin de werkzaamheden worden uitgevoerd. Soortgelijke voorzieningen worden ook gevormd vanuit de bijdragen ter bekostiging van toekomstige vervangingsinvesteringen. De voorziening riolering wordt bijvoorbeeld gevoed vanuit de bij de inwoners in rekening gebrachte rioolheffing.

Dit type voorzieningen dient uiteraard wel voldoende hoog te zijn, omdat bij een ontoereikende voorziening de kosten alsnog in de exploitatie landen. Dit principe van kostentoerekening wordt ook gehanteerd bij het doen van investeringen, waarbij er wordt geactiveerd en over de looptijd wordt afgeschreven. Het te hanteren niveau van onderhoud wordt bepaald door de raad, die daarmee de kaders voor het meerjarig onderhoudsplan vaststelt.

Het ‘voorzichtigheidsbeginsel’ komt erop neer dat winsten pas genomen mogen worden als zij daadwerkelijk gerealiseerd zijn, terwijl verliezen genomen moeten worden wanneer het wordt voorzien. Het vormen van voorzieningen vloeit direct voort uit dit voorzichtigheidsbeginsel en het voorkomt dat een gemeente zich rijk rekent. Dit soort voorzieningen worden bijvoorbeeld gevormd wanneer er verliezen worden voorzien binnen een grondexploitatie of wanneer er een aanzienlijke kans bestaat dat de gemeente een schadeclaim moet betalen. Noch de raad, noch het college heeft daar in principe enige invloed op. Verslagleggingsregels schrijven voor dat wanneer het bedrag en de kans redelijkerwijs zijn in te schatten er een voorziening getroffen dient te worden. Dit wordt jaarlijks toegelicht in de jaarrekening.

Voorzieningen worden grofweg onderverdeeld in een viertal categorieën:

- Voorzieningen voor toekomstige verplichtingen, risico’s en / of bijdragen van derden (bijvoorbeeld voor de pensioenen van (oud) wethouders);
- Voorzieningen voor toekomstig groot onderhoud (bijvoorbeeld voor het onderhoud van wegen, straten en pleinen);
- Voorzieningen die gevormd worden wegens de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven (bijvoorbeeld de investeringen in riolering);
- Voorzieningen die een waarde correctie vormen op de activa en feitelijk in mindering worden gebracht op de boekwaarde van een actief (bijvoorbeeld als correctie op een vordering of boekwaarde van gronden).

1.4 Gemeentelijke kaders

De wettelijke kaders van het BBV kunnen worden aangevuld met gemeentelijke richtlijnen teneinde de transparantie te verhogen en de administratieve lasten te beperken. Iedere gemeente is, binnen de grenzen van de regelgeving, vrij om spelregels op te stellen rondom het instellen-, aanvullen- en opheffen van reserves. Binnen deze paragraaf worden de richtlijnen gepresenteerd die eigenlijk overeenkomen met de geldende praktijk van de afgelopen jaren, al dan niet voortvloeiend uit eerder genomen raadsbesluiten.

2.2.3 1.4.1 Reserves

In de afgelopen jaren is er sterk ingezet op het terugdringen van de hoeveelheid verschillende bestemmingsreserves. Het in stand houden van een grote hoeveelheid kleinere bestemmingsreserves leidt in de praktijk namelijk tot ondoorzichtigheid, ingewikkelde discussies over bestedingscriteria, maar ook tot aanzienlijke administratieve lasten met daarbij een grote kans op fouten. Het ‘vormen van potjes’ belemmert ook het maken van een integrale afweging in de raad.

Er zijn op dit moment één algemene reserve, en achttien bestemmingsreserves (waaronder ook de egalisatiereserves vallen). Verderop in deze nota reserves en voorzieningen worden een aantal voorstellen gedaan om reserves op te heffen of samen te voegen.

Bij het instellen van bestemmingsreserves met een specifiek bestedingsdoel wordt ingeschat welke kosten in de komende jaren zullen worden gemaakt. De inschatting wordt bij besluitvorming gemaakt maar in de praktijk is de uitvoering van de projecten vaak afhankelijk van derden dit levert in vele gevallen vertraging op of is het kosten patroon niet gelijkmatig verdeeld over de jaren maar kan er bijvoorbeeld een piek zijn in kosten in jaar 1 of juist in het laatste jaar. Gedurende het lopende jaar kan vaak wel een redelijke inschatting gemaakt worden van het kostenverloop. Dit kosten verloop gaat hand in hand met de onttrekking. De kosten en de bijbehorende onttrekking worden jaarlijks geactualiseerd bij de zogeheten **decembernotitie.** De actualisatie is wel onderhevig aan regels en richtlijnen. Zo mag de totale onttrekking van het project als geheel niet hoger zijn dan het initiële bedrag dat de raad (verspreid over meerdere jaren) beschikbaar heeft gesteld. Niet gebruikte middelen gedurende de looptijd van het project blijven in de reserve gereserveerd totdat het project volledig is afgerond.

Begrote mutaties in reserves mogen verwerkt worden indien deze voor 31 december van dat boekjaar door een raadsbesluit zijn gedekt. Dat betekent ook dat toevoegingen en onttrekkingen van egalisatiereserves nog in het lopende jaar ten gunste of ten laste van de specifieke egalisatiereserve worden gebracht, vóór het vaststellen van het gerealiseerde rekeningresultaat. Dit is één van de redenen waarom de **decembernotitie** voor 31 december van het lopende boekjaar door de raad moet worden vastgesteld.

Richtlijn- welke informatie moet in het voorstel tot het vormen van een reserve zijn opgenomen:

- de naam van de reserve;
- het doel van de reserve;
- (indien mogelijk) maximale noodzakelijke omvang (plafond);
- (indien mogelijk) geprognosticeerd meerjarig bestedings-/ dotatiepatroon.

Richtlijn- spelregels ten aanzien van egalisatiereserves:

- mutaties binnen egalisatiereserves zijn alleen toegestaan op basis van door de raad vooraf bepaalde spelregels;
- indien het egalisatiedoel komt te vervallen wordt de reserve opgeheven;
- dat deel van de te egaliseren kosten/verliezen welke niet meer opgevangen kunnen worden omdat de egalisatiereserve “leeg” is, komt ten laste van het resultaat;
- wanneer er een plafond is bepaald voor de egalisatiereserve en deze is bereikt, valt het surplus vrij in de exploitatie;
- mutaties in de egalisatiereserves vinden plaats op basis van realisatie bij de bepaling van het resultaat in de jaarrekening.

Richtlijn- spelregels ten aanzien van bestemmingsreserves:

- mutaties binnen bestemmingsreserves vinden slechts plaats op basis van door de raad bepaalde spelregels;
- Wanneer het doel slechts op hoofdlijnen is geformuleerd en de precieze invulling van het doel van de besteding nog niet bekend is, dan is het niet toegestaan middelen te onttrekken uit deze reserve;
- Bij de inzet van bestemmingsreserves moet het gaan om de dekking van incidentele lasten, waarbij geldt dat structurele voorzienbare lasten binnen de reguliere begroting worden gedekt;
- indien het doel van een bestemmingsreserve komt te vervallen valt het restant budget vrij in het resultaat;
- de totale onttrekking uit een bestemmingsreserve mag niet hoger zijn dan het initiële bedrag dat de raad (verdeeld over jaren) voor het desbetreffende doel beschikbaar heeft gesteld;
- begrote onttrekkingen aan bestemmingsreserves worden jaarlijks geactualiseerd bij de **decembernotitie;**
- op basis van daadwerkelijke gerealiseerde kosten wordt bepaald wat de feitelijke onttrekkingen aan de bestemmingsreserves moeten zijn;
- Bij de **Jaarrekening** wordt aan de raad voorgesteld de definitieve doorschuifbudgetten te bekrachtigen.
- onbenutte middelen gedurende de looptijd van het project blijven in de reserve gereserveerd totdat het project volledig is afgerond.

Richtlijn- verwerken mutaties egalisatiereserves en bestemmingsreserves

De mutaties van egalisatiereserves en bestemmingsreserves (resultaatbepaling) vinden plaats vóór resultaatbestemming.

2.2.4 1.4.2 Voorzieningen

Omdat voorzieningen een verplichtend karakter hebben (vergelijkbaar met een reguliere schuld aan een derde), heeft de raad vrijwel geen beleidsvrijheid bij het instellen hiervan. Voorzieningen maken dan ook onderdeel uit van het vreemd vermogen van de gemeente. Het college besluit tot het instellen van een voorziening met uitzondering van de voorzieningen voor groot onderhoud. De basis hiervoor wordt gevormd door een door de raad vastgesteld onderhoudsplan. Het college maakt jaarlijks bij de jaarrekening inzichtelijk welke (nieuw gevormde) voorzieningen in de rekening zijn opgenomen.

Richtlijn- bij de jaarrekening moet de volgende informatie vermeld staan bij de voorzieningen:

- naam van de voorziening;
- doel van de voorziening;
- het in de voorziening gedoteerde bedrag;
- de wijze waarop de noodzakelijke omvang van de voorziening is berekend, de looptijd/het tijdvak waarin de voorziening wordt aangewend, evenals de eventueel in volgende jaren nog te verrichten doteringen.

Richtlijn- afwegingen en uitgangspunten bij het instellen en opheffen van voorzieningen:

- voorzieningen die zijn gevormd vanuit middelen van derden (bijvoorbeeld vanuit begraafrechten, of vanuit een ontvangen subsidie) mogen niet aan andere zaken worden uitgegeven;
- voorzieningen met betrekking tot groot onderhoud worden gemuteerd op basis van een door de raad vastgesteld onderhoudsplan;
- voor verplichtingen wordt een voorziening gevormd wanneer sprake is van een gebeurtenis die leidt tot een onvermijdbare betalingsverplichting in de toekomst. Dit zal onder meer het geval zijn als afwikkeling van de verplichting juridisch kan worden afgedwongen;
- wanneer de omvang van een verplichting niet redelijkerwijze is in te schatten, wordt géén voorziening gevormd. In dat geval dient een uiteenzetting te worden gegeven onder de “niet uit de balans blijkende verplichtingen”.
- lasten worden rechtstreeks ten laste van de voorzieningen gebracht en daarnaast mogen voorzieningen geen negatief saldo hebben. Dit houdt dus tevens in dat er nooit méér lasten aan de voorzieningen kunnen worden toegerekend dan er aan middelen beschikbaar is;

- de voorzieningen worden jaarlijks bij de jaarrekening geactualiseerd;
- wanneer na opheffing van een voorziening een saldo resteert valt dit vrij in het rekeningresultaat, tenzij hogere wetgeving zich hiertegen verzet;
- bij voorzieningen moet het gaan om de dekking van fluctuerende lasten, waarbij geldt dat structurele voorzienbare lasten binnen de reguliere begroting worden gedekt

1.5 Wijziging van de gemeentelijke kaders

Op basis van het 'gemeenschappelijk financieel toezichtkader 2020' houden Gedeputeerde Staten (GS) van de provincies financieel toezicht op gemeenten. Voor een uniforme wijze van werken in het financieel toezicht is het belangrijk dat begrippen eenduidig worden gedefinieerd en dat helder is op welke wijze de toezichthouder zich hierover een mening vormt. De wijze waarop de toezichthouder kijkt naar zaken als het weerstandsvermogen wordt bemoeilijkt wanneer iedere gemeente er in de benadering andere handelswijzen op nahoudt. Er worden in het gemeenschappelijk toetsingskader daarom uitgangspunten geformuleerd die gelden voor alle gemeenten.

2.2.5 Algemene reserve in relatie tot beschikbare weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit van een gemeente bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Als het gaat over de gemeentelijke weerstandscapaciteit kijkt de toezichthouder enkel nog naar de hoogte van de algemene reserve. Bestemmingsreserves tellen niet mee in de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit, ook al ligt er geen concreet bestedingsdoel onder de desbetreffende bestemmingsreserve.

Het beleid met betrekking tot de beschikbare weerstandscapaciteit is vastgelegd in de Nota risicomanagement en weerstandsvermogen. De *beschikbare* weerstandscapaciteit bestaat uit het totaal van de algemene reserve. De *benodigde* weerstandscapaciteit wordt berekend door het totaal van alle risicobedragen uit de risicomatrix. Het weerstandsvermogen wordt vervolgens berekend door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door de benodigde weerstandscapaciteit. De ratio van het weerstandsvermogen wordt als kader bij de Nota risicomanagement en weerstandsvermogen vastgesteld. De norm is op dit moment 1,5 met een bandbreedte van plus of min 0,3.

Op het moment dat het weerstandsvermogen onder de minimum norm van 1,2 uitkomt worden er bij de eerstvolgende kadernota / programmabegroting maatregelen getroffen teneinde het weerstandsvermogen weer binnen de vastgestelde bandbreedte te brengen. Dit kan bijvoorbeeld door binnen het financieel perspectief begrotingsruimte vrij te maken, waarmee de algemene reserve (en daarmee de beschikbare weerstandscapaciteit) kan worden aangezuiverd.

Op het moment dat het weerstandsvermogen boven de norm van 1,8 uitkomt kan worden voorgesteld het surplus toe te voegen aan de Reserve ontwikkeling stad. Dat geldt ook voor de bestemming van het jaarrekeningresultaat: wanneer aan de norm van 1,8 wordt voldaan vloeit een eventueel resterend rekeningresultaat naar de Reserve ontwikkeling stad. Zie voor een aanvullende toelichting op deze systematiek de volgende paragraaf.

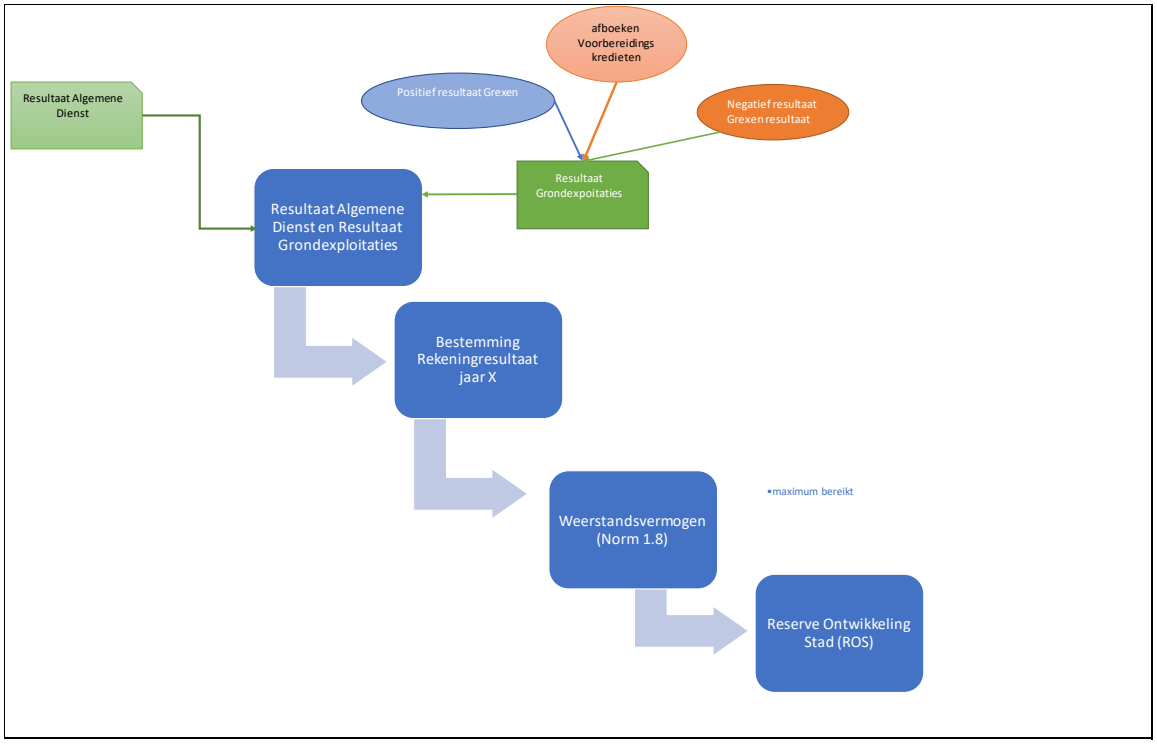
2.2.6 Bestemming rekeningresultaat via de watervalsystematiek

Het rekeningresultaat bestaat uit het ‘resultaat algemene dienst’ en het ‘resultaat grondexploitaties’. Bij de bestemming van dit rekeningresultaat wordt de volgende door de raad vastgestelde procedure gevolgd:

- **Stap 1** – Bestemming specifiek deel van het rekeningresultaat voor specifiek uit te voeren doelen. Binnen deze stap is een deel van het jaarrekeningresultaat toe te rekenen aan een specifieke oorzaak. Bijvoorbeeld wanneer de gemeente middelen heeft ontvangen van het Rijk via de decembercirculaire. Deze middelen stonden vanzelfsprekend nog niet in de begroting van het afgelopen boekjaar, maar zijn wel benodigd voor uitvoering van werkzaamheden in het nieuwe jaar (of jaren).

- **Stap 2** – Aanzuiveren van de algemene reserve tot aan de door de raad vastgestelde norm. Op dit moment is dat 1.8 (zoals ook is toegelicht op de vorige pagina).

- **Stap 3** – Een eventueel resterend deel wordt toegevoegd aan de Reserve Ontwikkeling Stad en kan opnieuw (incidenteel) door de raad worden ingezet en wordt betrokken bij de integrale afweging in de kadernota.



2. Onderbouwing reserves en voorzieningen

In het vorige hoofdstuk is aangegeven welke beleidsuitgangspunten en beleidsregels voor reserves en voorzieningen worden gehanteerd. Deze kaders hebben geresulteerd in een actualisatie van de bestaande reserves en voorzieningen. Het resultaat is een overzicht van alle reserves en voorzieningen van de gemeente Lelystad met daarin per reserve en voorzieningen de volgende onderbouwing:

- Het doel;
- Beleidsmatige onderbouwing van de reserve;
- Motivatie achter de actualisatie.

Het verwachte verloop van de reserves en voorzieningen is gebaseerd op door de raad genomen besluiten. Gedurende het besluitvormingsproces van deze nota kunnen er raadsbesluiten worden genomen die van invloed zijn op het verwachte verloop van de reserves en voorzieningen. Dit heeft in principe geen effect op de besluiten die in deze nota aan de raad worden voorgelegd.

2.1 Reserves

2.1.1 Reserves – Beschikbare weerstandscapaciteit

Algemene reserve

De algemene reserve dient ter afdekking van risico's die zich kunnen voordoen en die niet zodanig te voorzien zijn dat ze via bijstelling van beleid of bij de kadernota / programmabegroting van dekking voorzien kunnen worden. Aanzuivering van de algemene reserve, wanneer deze zich onder het normbedrag bevindt, is overigens ook de eerste prioriteit bij de bestemming van een voordelig jaarrekeningresultaat (zie de toelichting onder weerstandsvermogen en de 'watervalsystematiek' in het vorige hoofdstuk).

Dempingsreserve

Bij het vaststellen van de jaarstukken 2021 heeft de raad via een amendement besloten een dempingsreserve van €6 mln. in te stellen voor het opvangen tekorten deze raadsperiode. Dit met het oog op het naderende ravijnjaar 2026.

Egalisatiereserve grondexploitaties

Deze egalisatiereserve is op dit moment een separaat onderdeel van de totale algemene reserve. In het verleden zijn er winsten uit de grondexploitaties toegevoegd aan deze reserve met als doel om verliezen uit de 'niet in exploitatie genomen gronden' (NIEGG) af te dekken. Inmiddels zijn er geen NIEGG's meer. In het bepalen van het weerstandsvermogen wordt al rekening gehouden met de risico-inventarisatie van grondexploitaties.

De risico-inventarisatie grondexploitaties betreft: generieke risico's, project specifieke risico's die niet in de winstname (percentage of Completion) zijn verdisconteerd en risico's ten aanzien van terugdraaien eerder genomen winsten als gevolg van actualisatie van Grondexploitaties. Daarnaast wordt er rekening gehouden met risico's van voorbereidingskredieten ten behoeve van mogelijke grondexploitaties. Uitkomsten worden meegenomen in het bepalen van het totale weerstandsvermogen, wat maakt dat een separate reserve niet langer nodig is.

Voorgesteld besluit

1. De Egalisatiereserve grondexploitaties over te hevelen naar de Algemene reserve.

2.1.2 Bestemmingsreserves

Reserve bestemd resultaat

De reserve bestemd resultaat is voornamelijk gevormd uit doorgeschoven budgetten uit decembernotitie(s) die voorheen werden gedekt uit incidentele exploitatiebudgetten. Om deze middelen gedurende de resterende looptijd van het project beschikbaar te houden wordt deze reserve gebruikt. Jaarlijks worden deze budgetten geactualiseerd bij de decembernotitie. Is het project beëindigd, dan valt dit deel van de reserve vrij in het rekeningresultaat.

Richtlijn reserve Bestemd resultaat:

- Doorgeschoven budgetten die initieel bekostigd zijn uit een incidenteel exploitatiebudget worden gedurende de resterende looptijd van het project gedekt via de reserve bestemd resultaat
- Bij afloop/afronding of vervallen van het project valt het restbudget gekoppeld aan dit project vrij in het rekening resultaat.

Resultaat boekjaar vóór bestemming

Deze reserve brengt het zuivere begrotingssaldo en het rekeningsaldo in beeld. Het begrote saldo vertegenwoordigt het actuele begrotingssaldo uit de meest recente begroting. Het werkelijke saldo vertegenwoordigt het rekeningresultaat van het afgelopen jaar. Nadat de raad het rekeningresultaat van heeft bestemd, is het saldo op deze reserve weer €0.

Reserve inzet weerstandsvermogen

De reserve is ingesteld om incidenteel middelen in te zetten vanuit het weerstandsvermogen (algemene reserve). Omdat voor dit doel geen rechtstreekse onttrekking mag plaatsvinden uit de algemene reserve, is een aparte reserve ingesteld. Vanuit de algemene reserve worden middelen overgeheveld naar deze reserve en vervolgens onttrokken ter dekking de toegekende middelen.

Egalisatiereserve systeemwijziging sfschrijvingssystematiek

Deze reserve is ingesteld om de resultaateffecten te egaliseren, die samenhangen met de gewijzigde afschrijving systematiek (van annuïtair naar lineair). De systeemwijziging pakt over de gehele periode (2018 – 2061) budgetneutraal uit, maar resulteert wel in een verschuiving van de afschrijvingslasten tussen jaarschijven.

Reserve bovenwijkse voorzieningen

Deze reserve is ingesteld om dat deel van de grondkosten te financieren dat niet rechtstreeks tot één complex kan worden toegerekend, de zgn. bovenwijkse kosten. Wijziging in wet- en regelgeving geeft wel beperkingen ten aanzien van toevoegingen aan de deze reserve. Vooralsnog is deze reserve leeg. Indien er op termijn weer sprake is van bovenwijkse investeringen zal hiertoe een voorstel worden gedaan, waarna deze reserve weer gebruikt kan worden.

Reserve ontwikkeling stad

Het doel van deze reserve is dat incidentele intensiveringen, incidenteel gedekt vanuit de reserve ontwikkeling stad. Het onderscheid tussen structurele- en incidentele dekking wordt daarmee duidelijker zichtbaar en de besluitvorming over de inzet van incidentele middelen wordt daarmee transparanter en meer integraal.

Richtlijn Reserve ontwikkeling stad

- Beklemmingen in de ROS zijn mogelijk bij intensiveringen met een incidenteel karakter
- De ROS wordt gevuld op basis van de watervalsystematiek bij het bestemmen van het jaarrekeningresultaat.

Reverse Arbeidsplaatsen Flevokust

Ten behoeve van de dekking van de subsidieregeling “Arbeidsplaatsen regeling Lelystad is deze reserve ingesteld. Deze regeling is uitsluitend bedoeld voor vestigers op bedrijventerrein Flevokust. Deze subsidieregeling is inmiddels opgeheven. Voorgesteld wordt de middelen vrij te laten vallen.

Voorgesteld besluit

2. De reserve Arbeidsplaatsen Flevokust op te heffen.

Reserve Transitiefonds voor het sociaal domein

De reserve is oorspronkelijk gecreëerd om de transitie binnen de decentralisatiedossiers te bekostigen via incidentele intensiveringen. Aanvullend heeft de raad besloten uit de reserve een bedrag van €70.000 te reserveren voor de Ideeënmakelaar. In de zomer van 2020 heeft de raad besloten de resterende middelen uit het fonds in te zetten om de transformatie van de Wmo aan de hand van de aanpak Sociaal

Domein vorm te geven. Deze transformatie heeft inmiddels zijn beslag gekregen en nu staat de Wmo aan de vooravond van een nieuwe transformatie: de doordecentralisatie Beschermd Wonen. Er verandert veel, zowel op inkoop en verdeling van middelen als op de inhoudelijke transformatie die er nodig is. Voorgesteld wordt de resterende middelen uit de reserve transitiefonds sociaal domein te reserveren om incidenteel knelpunten op te vangen die zich mogelijk voordoen samenhangend met de doordecentralisatie Beschermd Wonen.

Voorgesteld besluit
3. De reeds besloten onttrekking ad. €70.000 Ideeënmakelaar in stand te houden en de resterende middelen uit de reserve transformatiefonds Sociaal Domein aan te houden om incidenteel knelpunten samenhangend met de doordecentralisatie Beschermd Wonen (Wmo) op te vangen.

Reserve vereveningsfonds betaalbare woningbouw
Bij het vaststellen van het besluit “Betaalbaar bouwen en bewonen van Q1 2024” is deze reserve (vereveningsfonds) ingesteld.

Er is een vereveningsfonds ingesteld waarin particuliere ontwikkelaars van woningbouwprojecten een financiële bijdrage storten, indien zij door bijzondere omstandigheden in hun projecten niet het vereiste aantal betaalbare huur- en/of koopwoningen realiseren. De zo verkregen middelen worden ingezet om financiële bijdragen toe te kennen aan projecten waar juist een hoger aandeel betaalbare huur- en/of koopwoningen wordt gerealiseerd. Voor de gemeentelijke begroting heeft dit geen gevolgen.

De financiële middelen die binnenkomen in het Vereveningsfonds worden ingezet om meer betaalbare woningbouw te realiseren in projecten waar dat mogelijk is. Met de subsidie zorgen we ervoor dat het voor (andere) initiatiefnemers financieel haalbaar is om het tekort aan betaalbare woningbouw in andere projecten te compenseren. Per saldo wordt daardoor alsnog de woningbouw gerealiseerd zoals met de Lelystadse mix bedoeld is.

Storting: In het geval een storting in het vereveningsfonds is vereist, wordt dit vastgelegd in een (anterieure) overeenkomst. Hierbij wordt overeengekomen dat initiatiefnemer verplicht is om de in het vorige artikel bepaalde storting binnen een maand nadat de omgevingsvergunning onherroepelijk is geworden, aan de gemeente te voldoen.

Onttrekking: De storting is gebaseerd op toegekende subsidie volgens de subsidieregeling vastgelegd in de verordening vereveningsfonds betaalbare woningbouw Lelystad 2024.

Egalisatiereserve re-integratie
Deze reserve is ingesteld om fluctuaties in de kosten van het werkdeel bij het Werkbedrijf op te vangen. Bij het instellen van deze reserve was de verwachting dat er door krimpende Rijksmiddelen er tekorten zouden ontstaan. Uitgangspunt is dat het Werkbedrijf zelf een egalisatie reserve vormt om de fluctuaties op te vangen. In de praktijk komt het erop neer dan deze met overschotten worden gevuld. Pas als de egalisatiereserve van het Werkbedrijf onvoldoende zou blijken zou de egalisatiereserve re-integratie van de gemeente worden aangesproken. Het onderdeel re-integratie draait steeds positief en sinds het instellen van deze gemeentelijke reserve is er nog nooit een beroep op gedaan. De verwachting is dat dit ook niet nodig is in de toekomst. Daarom wordt voorgesteld deze reserve te laten vervallen.

Voorgesteld besluit
4. De Egalisatiereserve re-integratie op te heffen.

Egalisatiereserve voortgezet onderwijs (VO)
In de programmabegroting 2017 - 2020 is de egalisatiereserve Voortgezet Onderwijs (VO) ingesteld, vooruitlopend op het uiteindelijke voorstel voor nieuwbouw van de campus en de dekking van de bijbehorende kapitaallasten. Onderdeel van de uitwerking is de vrijval van deze reserve in de periode 2021 tot en met 2025, conform onderstaande bedragen per jaarschijf.

- 2022 - €1.743.000
- 2023 - € 488.000

- 2024 - € 127.000
- 2025 - € 56.000

Na de laatste onttrekking verliest deze reserve zijn functie en wordt conform besluitvorming van de vorige nota reserves en voorzieningen opgeheven.

2.2 Voorzieningen

Het college maakt jaarlijks bij de jaarrekening inzichtelijk welke (nieuw gevormde) voorzieningen zijn opgenomen. Hierbij wordt alle relevante informatie opgenomen die nodig is voor het vormen van een voorziening. Indien er geen betrouwbare schattingen van de omvang van verplichtingen gemaakt kunnen worden, kan er geen voorziening worden gevormd. In dat geval wordt een uiteenzetting opgenomen van de verplichtingen in de risicoparagraaf en onder het onderdeel 'niet uit de balans blijkende verplichtingen'.

2.2.1 Voorzieningen voor verplichtingen, verliezen en risico's.

Kader:

Bij toekomstige verplichtingen geldt dat er jaarlijks een herijking moet plaatsvinden en indien nodig een voorziening moet worden ingesteld BBV art. 44.1a en 1b. Bij de onderstaande voorzieningen is dit standaard onderdeel van de jaarrekening. Er wordt getoetst op juistheid, volledigheid en er wordt een risico inschatting gemaakt van de verplichting. Mocht blijken dat de voorziening te hoog of te laag is, wordt het verschil toegelicht en automatisch ten gunste -of ten laste- van het rekeningresultaat gebracht.

Voorziening Pensioen (oud) wethouders

De pensioenen voor (oud) wethouders worden vooralsnog in eigen beheer uitgevoerd en gemeenten zijn eigen risicodrager. Op grond van verslagleggingsregels moet de voorziening de pensioenverplichting van alle opeisbare overdraagbare pensioenen bevatten. De omvang van de voorziening is gebaseerd op actuariële berekeningen die jaarlijks worden geactualiseerd naar volledigheid van rechten en berekend volgens de (officieel voorgeschreven) rekenrente van het Rijk.

Voorziening Spaarverlof

Vanaf 2022 kunnen medewerkers bovenwettelijke vakantie-uren sparen. Met dit' verlofsparen' kunnen medewerkers passend bij hun levensfase hun bovenwettelijke vakantie-uren inzetten op een manier die aansluit bij hun persoonlijke levens en -carrièreplanning en het vitaliteitsbeeld. Deze vakantie-uren verjaren niet. Omdat deze vakantie-uren niet komen te vervallen, kan dit resulteren in grote hoeveelheden spaarverlof die jaarlijks worden doorgeschoven om bijvoorbeeld eerder met pensioen te gaan. Het BBV schrijft voor dat er voor deze verplichting van verlofuren in de toekomst een voorziening dient te worden gevormd.

De toevoeging aan de voorziening zal afhangen van verlof-spaartegoeden die ontstaan (betreft alleen voor spaarverloven > 3 maanden dit om de administratieve lasten laag te houden), terwijl de aanwending zal plaatsvinden op basis van de uitbetaling van deze verlof-spaartegoeden. De looptijd van de voorziening zal dan ook variëren afhankelijk van wanneer deze verlofspaartegoeden worden uitbetaald.

Voorziening Alternatief FLO (functioneel leeftijdsontslag brandweerpersoneel)

Deze voorziening is gevormd in verband met de verplichting voortvloeiend uit een uitvoeringsovereenkomst met de Veiligheidsregio Flevoland. Deze regeling geldt voor 12 personen die een repressieve dienst vervullen en door deze regeling vanaf de leeftijd van 59 jaar met vervroegd pensioen kunnen, waarbij de gemeente een deel van de bezoldiging aanvult. De voorziening is voor meer dan 70% van de totale verplichting gevuld. Omdat er nog keuze vrijheid is die de totale verplichting kan beïnvloeden is niet het volledige bedrag voorzien. Jaarlijks wordt de voorziening herijkt gebaseerd op opeisbare rechten en keuzes van medewerkers.

Uitvoeringskosten Tozo regeling ZLF

Het ZLF heeft voor de zes gemeenten in Flevoland de Tozo uitgevoerd. Gemeenten zijn door het Rijk volledig financieel gecompenseerd voor de uitkeringskosten en uitvoeringskosten. De niet bestede middelen van alle deelnemende gemeenten zijn in deze voorziening gestort. Er staan over alle gemeenten heen, nog ruim 2.000 dossiers open die nog afgehandeld worden. De verwachting is dat de afhandeling

van openstaande dossiers nog jaren in beslag gaat nemen. Daarom wordt deze voorziening vooralsnog in stand gehouden.

Herrubricering voorziening grondexploitaties
Deze voorziening is ingesteld om aan de verslaggevingsregels van de gemeenten (BBV) te kunnen voldoen. De regels schrijven voor dat de boekwaarde van een grondexploitatie na vermindering van de getroffen voorziening niet lager dan €0 mag zijn.

2.2.2 Voorzieningen ter egalisering van kosten (BBV art. 44.1c)

Kader:

Deze voorzieningen worden gevormd ter egalisering van kosten BBV art. 44.1c. Binnen de gemeentebegroting worden er jaarlijks bedragen toegevoegd aan de voorzieningen voor toekomstig groot onderhoud gebaseerd het door de Raad vastgesteld in het Integraal Meerjarenprogramma Groot Onderhoud (I-GOR) waarin kaders voor o.a. de kwaliteit (KSP-scenario) van het onderhoudsniveau zijn vastgelegd. De groot onderhouds- voorzieningen voldoende dienden qua omvang voldoende te zijn om aan de onderliggende verplichtingen voor uitvoering van Groot onderhoud te kunnen blijven voldoen c.q. het onderliggende bestedingsplan kan worden uitgevoerd.

Kader:

Binnen de gemeentebegroting worden er jaarlijks bedragen toegevoegd aan de voorzieningen voor toekomstig groot onderhoud gebaseerd het door de Raad vastgesteld in het Integraal Meerjarenprogramma Groot Onderhoud (I-GOR) waarin kaders voor o.a. de kwaliteit (KSP-scenario) van het onderhoudsniveau zijn vastgelegd. De groot onderhouds- voorzieningen voldoende dienden qua omvang voldoende te zijn om aan de onderliggende verplichtingen voor uitvoering van Groot onderhoud te kunnen blijven voldoen c.q. het onderliggende bestedingsplan kan worden uitgevoerd.

Richtlijn Voorzieningen Groot Onderhoud
- Stortingen en onttrekkingen zijn gebaseerd op het I-GOR
- Overige Stortingen zin gebaseerd op o.a. bewonerswensen, stedenbouwkundige aanpassingen, duurzaam veilige inrichting, politiekeurmerk etc.

Voorziening GO (groot onderhoud) stadhuis
Deze voorziening is ingesteld om schommelingen in het meerjarig groot onderhoud van het stadhuis op te vangen.

Voorziening GO (groot onderhoud) gemeentelijke gebouwen
Deze voorziening is ingesteld om schommelingen in het meerjarig groot onderhoud van de overige gemeentelijke gebouwen op te vangen.

Onderscheid tussen deze 2 voorzieningen was op basis van de ICL afspraken. Intussen is de afzonderlijke rubricering niet meer nodig en daarom wordt voorgesteld deze 2 voorzieningen samen te voegen.

Voorgesteld besluit
5. De voorziening stadhuis en de voorziening gemeentelijke gebouwen samen te voegen.

Voorziening Riolering
Stortingen en onttrekkingen zijn gebaseerd op het vastgestelde GRP (gemeentelijk rioleringsplan) en dient ter dekking van het toekomstig groot onderhoud voor het riool.

Voorziening GO (groot onderhoud) Bovengronds
De voorziening bovengronds dient ter dekking van het integraal beheer en onderhoud van de openbare ruimte (groen, wegen, spelen en openbare verlichting) met uitzondering van gebouwde kunstwerken.

Voorziening Kunstwerken
De voorziening kunstwerken dient ter dekking van het toekomstig groot onderhoud aan bouwkundige werken zoals bruggen, tunnels, viaducten en bouwkundige elementen in het water zoals Bataviahaven en zware damwanden.

Voorziening Begraafplaats:
Deze voorziening is ingesteld om schommelingen in de kosten van het onderhoud van de begraafplaats op te vangen.

2.2.3 Voorzieningen voor bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven

Kader:

Deze voorzieningen worden gevormd ter afdekking van toekomstige vervangingsinvesteringen waarvoor een heffing wordt gegeven BBV art. 44.1d (bijvoorbeeld vervangingsinvestering voor riolering).

Tot het moment van schrijven heeft de gemeente Lelystad nog geen voorzieningen gevormd met dit doel.

Bijlage: Stand Reserves en Voorzieningen - programmabegroting 2024

Verloop reserves meerjarig (bedragen x€1.000)	Werkelijke stand eind 2022	Begrote Stand eind 2023	Begrote Stand eind 2024	Begrote Stand eind 2025	Begrote Stand eind 2026	Begrote Stand eind 2027
Algemene reserve						
Algemene Reserve	22.767	23.604	25.944	26.367	26.584	26.801
Dempingsreserve	-	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000
Egalisatie grondexploitaties	9.476	9.476	9.476	9.476	9.476	9.476
Totaal Algemene reserve	**32.243**	**39.079**	**41.419**	**41.843**	**42.060**	**42.276**
Bestemmingsreserves						
Arbeidsplaatsen Flevokust	388	388	388	388	388	388
Bestemd resultaat	11.934	1.548	1.229	1.217	1.217	1.217
Egalisatiereserve Re-integratie	250	250	250	250	250	250
Egalisatiereserve Systeemwijziging afschrijvingssystematiek	13.532	11.187	9.072	7.171	5.488	3.998
Egalisatiereserve VO	671	183	56	-	-	-
Inzet weerstandsvermogen	3.989	2.000	-	-	-	-
Reserve ontwikkeling stad *	42.285	33.603	25.004	22.583	21.040	21.907
Transitiefonds voor het sociale domein	735	666	666	666	666	666
Totaal Bestemmingsreserves	**73.783**	**49.824**	**36.665**	**32.274**	**29.048**	**28.425**

* Het saldo binnen de Reserve ontwikkeling stad neemt in de komende jaren af als gevolg van reeds door de raad besloten inzet. De middelen die nu nog resteren zijn nagenoeg volledig beklemd op basis van raadsbesluiten. Dit in afwachting van nadere uitwerkingsvoorstellen op basis waarvan de middelen ingezet zullen worden.

Verloop voorzieningen meerjarig (bedragen x€1.000)	Werkelijke stand eind 2022	Begrote Stand eind 2023	Begrote Stand eind 2024	Begrote Stand eind 2025	Begrote Stand eind 2026	Begrote Stand eind 2027
Voor verplichtingen, verliezen en risico's						
Alternatief FLO	1.369	1.369	1.369	1.369	1.369	1.369
Herrubricering Grex	248	248	248	248	248	248
Pensioen wethouders	5.203	5.284	5.366	5.447	5.529	5.610
Spaarverlof	213	213	213	213	213	213
Totaal Voor verplichtingen, verliezen en risico's	**7.032**	**7.113**	**7.195**	**7.276**	**7.358**	**7.439**
Ter egalisering van kosten						
GO gebouwen	4.858	5.401	6.131	6.861	7.590	8.320
Totaal Ter egalisering van kosten	**4.858**	**5.401**	**6.131**	**6.861**	**7.590**	**8.320**
Voor middelen van derden waarvan de bestemming gebonden is						
GO Bovengronds	48.509	47.368	46.757	52.630	58.467	64.171
GO stadhuis	2.709	2.896	3.101	3.306	3.511	3.716
Kunstwerken	13.630	12.759	11.678	11.175	8.560	9.084
Riolering	49.345	50.834	53.674	56.542	59.323	62.589
Uitvoeringsrkst Tozo	4.600	4.600	4.600	4.600	4.600	4.600
Voorziening Begraafplaats	87	106	139	172	205	239
Totaal Voor middelen van derden waarvan de bestemming gebonden is	**118.881**	**118.563**	**119.948**	**128.425**	**134.666**	**144.400**
Eindtotaal	**130.771**	**131.077**	**133.274**	**142.562**	**149.615**	**160.159**

De reserves en voorzieningen met een saldo nul zijn niet in bovenstaande lijsten gepresenteerd.