Gemeente Gorinchem

Reserves, voorzieningen & Weerstandsvermogen



Inhoudsopgave

1 Inleiding 2

3 Beleidsuitgangspunten reserves 8

4 Beleidsuitgangspunten voorzieningen 11

5 Beleidsuitgangspunten weerstandsvermogen 13

1 Inleiding

Inleiding
Voor u ligt de geacutualiseerde nota “Reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen”. Deze nota is bedoeld als instrument voor de kaderstellende rol van de raad, en vormt het raamwerk waarbinnen het college van B&W en de ambtelijke organisatie met reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen dienen om te gaan. De geldende verslaggevingsvoorschriften, opgenomen in de gemeentewet (GW), het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en nadere richtlijnen voor de toepassing van het BBV zijn hierbij het uitgangspunt.

Reserves en voorzieningen zijn voor zowel de financiële stabiliteit van de gemeente, als voor het financiële inzicht van groot belang. De gemeente kan in de financiële verordening en in de nota reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen aanvullende regels vast leggen. Deze regels vormen de kaderstelling voor reserves en voorzieningen. Daarnaast is het ook belangrijk om goed inzicht te hebben in de reserves en voorzieningen. Dit inzicht wordt verschaft via de P&C documenten in onder andere de jaarrekening en begroting.
Het algemene uitgangspunt, zoals ook opgenomen in de financiële veroredening, is dat men terughoudend is bij het instellen van reserves en voorzieningen, zowel qua aantal als de omvang.

Naast kaders voor reserves en voorzieningen wordt in deze nota ook aandacht besteed aan het weerstandsvermogen. Een goed risicobeleid te ontwikkelen om ervoor te zorgen dat risico’s tijdig worden gesignaleerd en beheerst. Keuzes die de raad maakt hebben in de regel direct invloed op aan de ene kant het vermogen om toekomstige tegenvallers op te kunnen vangen en aan de andere kant de beschikbare bestedingsruimte. Deze nota geeft inzicht en regels omtrent het vermogen van de gemeente en de ontwikkeling hiervan.

Opbouw van dit document
Hoofdstuk 2 gaat in op de definitie, functies en wettelijke kaders van reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen.
Hoofdstuk 3 schetst de beleidsuitgangspunten rondom het instellen, muteren en opheffen van reserves.
Hoofdstuk 4 schetst de beleidsuitgangspunten rondom het instellen, muteren en opheffen van voorzieningen.
Hoofdstuk 5 schetst de beleidsuitgangspunten rondom het weerstandsvermogen.

2 Wettelijk kader en definities reserves en voorzieningen

In dit hoofdstuk worden definities, functies en kenmerken van reserves, voorzieningen en het weerstandsvermogen nader besproken. De uitganspunten in deze nota zijn de verslaggevings- voorschriften die zijn opgenomen in de gemeentewet (GW), het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de stellige uitspraken van de commissie BBV. Daarnaast speelt ook de financiële verordening (2023) een rol in deze nota.

2.1 Kaders

Voor de reserves en voorzieningen zijn de volgende kaders van belang:

1. De Financiële verordening 2023 van de gemeente Gorinchem;
2. De regelgeving op basis van het BBV;
3. De ‘stellige uitspraken’ van de commissie BBV, die onder andere is ingesteld ter bewaking van de nieuwe regelgeving. De standpunten van de commissie uit Vraag en Antwoord BBV worden gelijk gesteld aan de richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ) en zijn dus maatgevend / bindend.

2.2 Reserves

2.2.1 Soorten reserves

Reserves behoren, samen met het resultaat na bestemming, tot het eigen vermogen van de gemeente. De raad kan de bestemming van de reserve wijzigen. Er zijn drie soorten reserves te onderscheiden:

1. **De algemene reserve**: De algemene reserve heeft een permanent karakter en is in principe onbeklemd. Na de verrekening van het jaarresultaat met de algemene reserve dient de algemene reserve als buffer voor onvoorziene risico’s en financiële tegenvallers. Daarnaast is het ook mogelijk om onder specifieke randvoorwaarden de algemene reserve in te zetten voor de dekking van incidentele investeringen of incidentele lasten.
2. **De bestemmingsreserve:** Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven. Een bestemmingsreserve moet besteed worden aan het doel waarvoor deze door de raad is ingesteld. De raad blijft het recht houden om bestemmingsreserves een ander (bestedings)doel te geven.
3. **Aflossingsreserve**: De aflossingsreserve is een bestemmingsreserve die in het leven is geroepen om zichtbaar te maken in hoeverre er extra afgelost is op de gemeentelijke schuldpositie. De aflossingsreserve is daarmee niet vrij inzetbaar omdat deze inzet direct invloed heeft op de gemeentelijke schuldomvang.
4. **Stille reserve:** De stille reserves zijn reserves die niet zichtbaar op de balans. Van een stille reserve is sprake als de waardering op de balans (boekwaarde) lager is dan de marktwaarde. Stille reserves vertegenwoordigen het verschil in de waarde van bezittingen in het economisch verkeer en de waarde waarvoor deze bezittingen op de balans moeten worden opgenomen. Stille reserves kunnen daardoor pas ingezet worden indien de betreffende bezitting wordt verkocht. In het BBV is bepaald dat activa waarvan de bestemming verandert, de actuele waarde van de nieuwe bestemming in de toelichting op de balans wordt opgenomen.

2.2.2 Functies van reserves

Reserves kunnen verschillende functies binnen de gemeentelijke financiële huishouding vervullen. De functie is bepalend voor de besteding en de voeding van de reserve. Binnen de gemeente Gorinchem onderscheiden we de volgende vier functies van reserves.

1. **Bufferfunctie**: Hiervan is sprake wanneer de reserve is gevormd voor het opvangen van onvoorziene risico's. Mocht er onvoorzien een tegenvaller zijn dan kan dit bedrag worden onttrokken aan de reserve en hoeft er geen beslag worden gelegd op de exploitatieruimte.
2. **Egalisatiefunctie**: Reserves kunnen worden gevormd om baten en lasten gelijkmatig over de jaren heen te verdelen. Hierdoor kunnen pieken en dalen in de exploitatiebegroting worden vermeden.
3. **Bestedingsfunctie**: Er kan gespaard worden voor toekomstige uitgaven. Een reserve met bestedingsfunctie kan daarbij ingezet worden om incidentele uitgaven te doen.

2.2.3 Regels voor (bestemmings)reserves

Het BBV heeft regels opgenomen inzake (bestemmings)reserves. Hieronder is een overzicht opgenomen met de relevante regels:

1. Voor het instellen van een reserve is altijd een raadsbesluit nodig.
2. Bestemmingsreserves mogen geen negatief saldo hebben.
3. Voor alle toevoegingen en onttrekkingen (bestedingen) is een voor 31 december van het begrotingsjaar genomen raadsbesluit nodig, tenzij er een expliciet raadsbesluit is genomen waarin een systematiek is vastgelegd hoe omgegaan wordt met toevoegingen en onttrekkingen.
4. De gemeenteraad kan altijd besluiten het doel of de bestemming van een reserve te wijzigen.
5. Wanneer het doel op basis waarvan een bestemmingsreserve is gevormd op enig moment vervalt, dan dient de reserve door middel van een raadsbesluit te worden opgeheven. De vrijkomende middelen komen ten gunste van de algemene reserve of de exploitatie.
6. Het verloop van een reserve is opgenomen in de begroting en de jaarstukken.

2.3 Voorzieningen

Voorzieningen worden gevormd voor toekomstige verplichtingen. De omvang is een schatting voor voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen, waarvan het tijdstip van optreden en de omvang per balansdatum niet exact bekend zijn. Deze schatting moet onderbouwd zijn in bijvoorbeeld een beheerplan. De vorming, voeding en aanwending is, in tegenstelling tot reserves, daarom niet vrij. Ze behoren daarom tot het vreemd vermogen van de gemeente.

2.3.1 Verplichte vorming van voorzieningen

Het BBV stelt dat in bepaalde gevallen een voorziening moet ingesteld worden. Dit is het geval bij onderstaande gevallen:

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

2.3.2 Niet verplichte vorming van een voorziening

Naast de verplichte voorzieningen zijn er ook voorzieningen die gevormd *mogen* worden. Dit zijn de voorzieningen die worden gevormd ter egalisatie van kosten (artikel 44 lid 1c BBV). Er zijn echter wel twee eisen voor het vormen van deze voorziening.

1. Er moet sprake zijn van kosten die in een volgend begrotingsjaar worden gemaakt, maar waarvan de oorsprong van die kosten wel (mede) ligt in het begrotingsjaar of een eerder begrotingsjaar.
2. De voorziening moet zorgen voor een gelijke verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren.

Indien een gemeente besluit tot het vormen van onderhoudsvoorzieningen dan stelt het BBV een recent beheerplan als eis. Een beheerplan is van belang om de omvang van de voorziening te bepalen die nodig is om het toekomstig groot onderhoud te kunnen bekostigen. Onder recent wordt door de commissie BBV een beheerplan verstaan van maximaal vijf jaar oud ten opzichte van het verslagleggingsjaar.

2.3.3 Niet toegestane voorzieningen

Er mogen geen voorzieningen worden gevormd voor toekomstige gebeurtenissen die geen verband hebben met de bedrijfsvoering van het huidige begrotingsjaar. Ook voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerateerde verplichtingen en vergelijkbare volume, zoals vakantiegelden (artikel 44 lid 3 BBV). Deze dienen worden opgenomen in de exploitatie.

2.3.4 Regels voor voorzieningen

De belangrijkste regels voor het omgaan met voorzieningen zijn al door de wetgever bepaald in het BBV. Hieronder een overzicht van de relevante regels:

1. De hoogte van de voorziening heeft een directe relatie met het risico en/of met de toekomstige verplichting.
2. Vanwege het verplichtend karakter van voorzieningen, heeft de raad geen keuze (allocatiefunctie) bij het al dan niet instellen ervan. De raad dient de betreffende lasten echter wel te autoriseren. Daarvoor gelden de normale budgetregels.
3. Voor het treffen van een voorziening wordt de best mogelijke schatting gebruikt.
4. Voorzieningen dienen dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Ze mogen daarom niet groter of kleiner zijn dan de verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn gevormd. Als blijkt dat het noodzakelijk niveau anders wordt, wordt de omvang van de voorziening daarop afgestemd. Andere onttrekkingen dan voor het doel waarvoor de voorziening is ingesteld zijn niet toegestaan.
5. Toevoegingen (stortingen) aan voorzieningen of het treffen van een nieuwe voorziening worden, conform de vastgestelde (meerjaren)begroting, als last bij de producten c.q. programma's opgenomen en door vaststelling van de programma's geautoriseerd.
6. Een voorziening wordt opgeheven als de verplichting of het risico waarvoor de voorziening is ingesteld is komen te vervallen. Voor het opheffen van de voorziening is geen raadsbesluit nodig. Voor voorzieningen ter egalisatie van kosten geldt dat deze na besluitvorming door de gemeenteraad worden opgeheven. Het saldo van een op te heffen voorziening komt ten gunste van de exploitatie (algemene middelen).
7. Het verloop van een voorziening is opgenomen in de begroting en de jaarstukken.

2.4 Verschillen reserves en voorzieningen

Kenmerken	Reserves	Voorzieningen
Vermogen	Onderdeel eigen vermogen	Onderdeel vreemd vermogen
Aanwending	Vrij besteedbaar	Verplichte bestedingsrichting
Vorming	Vorming in resultaatbestemmende deel van de begroting en jaarrekening	Vorming in het resultaatbepalende deel van de begroting en jaarrekening
Instrument van	Raad beschikt over de reserves	Raad is bevoegd om voorziening in te stellen. College beschikt over de voorzieningen
Financieel onderbouwing	Niet wettelijk verplicht, wel wenselijk	Onderbouwing is wettelijk verplicht
Rentetoerekening	Mogelijk	Alleen bij voorzieningen gebaseerd op Netto Contante Waarde

2.5 Weerstandsvermogen

De paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing is een vast onderdeel bij de begroting en jaarstukken. In de paragraaf is het verplicht om een beeld te geven van de beschikbare weerstandscapaciteit, de gekwantificeerde financiële risico's (benodigde weerstandscapaciteit) en het beleid. Laatstgenoemde richt zich met name op de wijze van berekening en beoordeling van de beide onderdelen en de beoordeling van de verhouding. De verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit wordt ook wel het weerstandsvermogen genoemd.

2.5.1 Definitie weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen kan gedefinieerd worden als het vermogen financiële tegenvallers af te dekken. Het weerstandvermogen bestaat uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de gemeente specifieke risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen zijn, zoals bijvoorbeeld een voorziening of verzekering. Het BBV heeft in artikel 9 opgenomen dat in de begroting en jaarrekening het weerstandsvermogen inzichtelijk gemaakt moet worden.

2.5.2 Benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit is de omvang van de weerstandscapaciteit die nodig is om alle gemeente specifieke risico's, waarvoor de gemeente geen maatregelen heeft getroffen en die van financiële betekenis zijn, te kunnen opvangen. Met andere woorden, de financiële impacts van alle risico's. Deze moet periodiek bepaald worden met behulp van risicomanagement. Sommige risico's kunnen met risicomanagement worden herkend en via een beheersmaatregel worden afgedekt. Dit is niet met alle risico's mogelijk omdat de kans van optreden en de totale omvang van die risico's nog onzeker is.

2.5.3 Risicomanagement

Risicomanagement is erop gericht om op een gestructureerde wijze risico's in kaart te brengen, te evalueren, te beheersen en te rapporteren. Het is een continu proces, omdat er nieuwe risico's kunnen optreden, of risico's kunnen wijzigen, waardoor er aanpassing van de beheersmaatregel nodig is. Het gaat dan ook niet om het vermijden van risico's, maar om het beheersen ervan zodat nadelige effecten kunnen worden voorkomen of geminimaliseerd.

2.5.4 Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit is het totaal aan middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet-voorziene financiële tegenvallers op te vangen. Het gaat om buffers in het eigen vermogen of in de exploitatie, die kunnen worden vrijgemaakt om onverwachte kosten te dekken, zonder dat dit gevolgen heeft voor het beleid en de uitvoering van taken.
De weerstandscapaciteit kan worden verdeeld in incidenteel en structureel. Incidentele weerstandscapaciteit is aanwezig in de vorm van begrotingsposten voor onvoorzien en aanwezige reserves met een weerstandsfunctie. Structurele weerstandscapaciteit zijn de middelen die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten kosten gaat van de uitvoering van bestaande taken. Het gaat hierbij om de begrotingsruimte en onbenutte belastingcapaciteit van de gemeente.

Onderdeel	Incidentele weerstandscapaciteit	Structurele weerstandscapaciteit
Algemene reserve	X	
Onvoorzien	X	
Begrotingsruimte		X
Onbenutte belastingcapaciteit		X

2.5.5 Relatie met de financiële positie

Minimaal twee keer per jaar, bij de behandeling van de begroting en bij het vaststellen van de jaarrekening, krijgt de gemeenteraad voor haar uitvoering van de controlerende taa inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente. De financiële positie is te beoordelen op basis van een aantal indicatoren, waaronder het meerjarig overzicht van baten en lasten en de balans. Daarnaast zijn ook de kengetallen en het weerstandsvermogen belangrijke graadmeters voor de beoordeling van de financiële positie. De raad is eindverantwoordelijk voor een financieel sluitende begroting met een toereikende beschikbare weerstandscapaciteit om eventuele financiële tegenvallers op te vangen.

3 Beleidsuitgangspunten reserves

3.1 Algemeen
De gemeenteraad heeft beleidsvrijheid in de omgang met reserves. Er zijn geen wettelijke restricties voor de gemeenteraad om reserves in te stellen, op te heffen of de bestemming ervan te wijzigen. De regelgeving met betrekking tot reserves in het BBV is hoofdzakelijk beperkt tot definities en de wijze van rapporteren in begroting en jaarrekening.

3.2 Het aantal reserves wordt zoveel mogelijk beperkt gehouden
In de geldende financiële verordening van de gemeente Gorinchem uit 2023 is opgenomen dat het aantal bestemmingsreserves zo beperkt mogelijk gehouden moet worden. Het beperken zorgt ervoor dat de financiële positie van de gemeente overzichtelijk blijft.

3.3 Instellingseisen reserve
Reserves worden ingesteld en opgeheven door de raad. Het instellen van een nieuwe reserve is expliciet onderdeel van de vaststelling van de begroting, of gebeurt met een afzonderlijk raadsbesluit gedurende het begrotingsjaar.
In het raadsbesluit zijn minimaal volgende zaken opgenomen;

1. De naamstelling van de reserve;
2. Het bestedingsdoel waarvoor de reserve wordt gevormd;
3. Indien bekend de onderbouwing en dekking van de verwachte stortingen en onttrekkingen;
4. De looptijd van de reserve;
5. De eventuele maximum hoogte.

3.4 Wijzigen doel of bestemming
De raad kan te allen tijde het doel en/of bestemming van een bestemmingsreserve wijzigen. Hiervoor is dus altijd een raadsbesluit nodig.

3.5. Voorzichtigheidsprincipe
Voeding van bestemmingsreserves uit nieuwe inkomsten is pas mogelijk nadat de inkomsten daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Dit om te voorkomen dat door veranderde omstandigheden de dekking uiteindelijk niet wordt gerealiseerd.

3.6 Rentetoevoegingen
De Commissie BBV geeft in de nota rente 2017 aan dat rekening houden met rente op eigen vermogen binnen de omslag rente nog wel is toegestaan, maar adviseert dit niet te doen. De gemeente Gorinchem volgt dit advies en voegt geen rente toe aan de reserves.

3.7 Opheffen of verlengen van reserve
De raad mag reserves op elk moment opheffen. Dit wordt gefaciliteerd bij de jaarrekening, begroting en tussentijdse rapportage. Bij deze P&C documenten wordt er getoetst welke reserves opgeheven kunnen worden. Dit gebeurt als:
1. Het (bestedings)doel is behaald of is komen te vervallen.
2. Als de looptijd van de reserve is verstreken

De middelen die vrijkomen bij het opheffen van de reserve worden aan de algemene reserve of exploitatie toegevoegd. Als in het jaar van verstrijken blijkt dat de reserve verlengd moet worden, dan moet er een nieuw raadsbesluit genomen worden. Hierbij wordt een afweging gemaakt van het doel en de looptijd van de reserve

3.8 Instellen egalisatiereserves

Voor werkzaamheden met een structureel karakter en jaarlijks wisselende uitgaven wordt, indien mogelijk, een egalisatiereserve ingesteld. Dit bevordert transparantie en een stabiel financieel meerjarenbeleid. Conform de financiële verordening (artikel 16 lid 3) heeft het college de bevoegdheid om te muteren in de egalisatiereserve tarieven reiniging (afvalstoffenheffing). Hiervoor hoetf vooraf geen expliciet raadsbesluit over genomen te worden. Het college legt achteraf verantwoording af in de tussentijdse rapportage en/of jaarrekening. De reden daarvoor is dat de afvalstoffenheffing een gebonden heffing betreft. Al het geld dat binnenkomt, wordt specifiek ingezet.

3.9 Autorisatie college

Naast de uitzondering voor de egalisatiereserves geldt er ook een uitzondering voor de reserve Duurzaamheid. De raad heeft in 2021 besloten dat het college een budgettaire ruimte krijgt van maximaal €200.000 per project binnen het vastgestelde beleid. Hiervoor zijn onderstaande afwegingskaders opgesteld. Het college legt hierover achteraf in de tussentijdse rapportage en/ of jaarstukken verantwoording af.

Afwegingskader	Ondergrens
Het project komt ten goede aan onze eigen inwoners, organisaties en bedrijven via een lokaal project	Tekstuele toelichting welke meerwaarde het project lokaal heeft
Het project draag aantoonbaar direct bij aan de vermindering van de CO2-uitstoot	Minimaal 10% reductie van huidige CO2-uitstoot
Het project draagt bij aan het aanpassen van de leefomgeving voor de gevolgen van extreem weer	Tekstuele toelichting hoe het project bijdraagt aan de gevolgen van klimaatverandering
Het project zorgt voor blijvend behoud of structurele vergroting van de biodiversiteit en Natura2000	Tekstuele toelichting over de concrete maatregelen hoe de biodiversiteit en Natura2000 wordt behouden of vergroot
Er is sprake van cofinanciering van minimaal 50% vanuit initiatiefnemer	NVT
Het project kan alleen met de hulp van de gemeente in uitvoering worden gebracht	Minimale investeringsgrens van €150.000 inclusief 10% eigen geld
Een significant deel van de gefinancierde gelden vloeit terug naar de Reserve Duurzaamheid (revolving fund)	Raming van directe kosten en directe baten van het project
Het project wordt uitgevoerd met één of meerdere lokale partijen.	NVT

3.10 P&C cyclus

De ingestelde reserves en voorzieningen worden in deze nota niet afzonderlijk besproken. Dit heeft een plek binnen de P&C cyclus.
Bij de begroting wordt inzicht gegeven in de stand en ontwikkeling van reserves. De raad stelt met het vaststellen van de begroting de voorgenomen onttrekkingen en stortingen in de reserves vast.
Bij de tussentijdse rapportage of door specifieke raadsvoorstellen kunnen tussentijdse wijzigingen worden gerapporteerd. Hierbij kan de begroting worden aangepast. De besluitvorming hiervan moet in de loop van het begrotingsjaar plaatsvinden, tot uiterlijk 31 december van het betreffende begrotingsjaar.
Bij de jaarrekening worden toevoegingen en onttrekkingen aan bestemmingsreserves verwerkt voor de bedragen gelijk aan de werkelijke inkomsten en uitgaven van de daarmee in de begroting(swijzigingen) samenhangende post.

Een uitzondering hierop vormen de egalisatiereserves. Deze reserve is ervoor bedoeld om ongewenste grote schommelingen van baten en lasten te egaliseren. De gemeenteraad kan egalisatiereserves instellen, maar het college is bevoegd om mutaties te doen. De stortingen en onttrekkingen worden op basis van werkelijkheid verricht. Afwijkingen van de begrote onttrekkingen en stortingen worden bij de jaarrekening verantwoord.

4 Beleidsuitgangspunten voorzieningen

4.1 Bevoegdheid

Voorzieningen zijn dwingend van karakter aangezien zij zijn aangegaan voor specifieke doelen. Vorming van een nieuwe voorziening waaraan een beleidswijziging ten grondslag ligt (bijvoorbeeld het vormen van een nieuwe meerjaren onderhoudsvoorziening) gebeurt via een raadsbesluit. Bij een verwacht verlies op bijvoorbeeld een grondexploitatie is de gemeente verplicht daarvoor een voorziening te vormen. Formeel blijft het instellen van deze voorziening een bevoegdheid van de raad.
Formeel dient de gemeenteraad de betreffende lasten in de begroting echter wel te autoriseren. De gemeenteraad besluit tot toevoegingen aan voorzieningen via de vaststelling van de programma's van de begroting en/of de jaarrekening. Door het verplichtende karakter van de uitgaven heeft het college de bevoegdheid uitgaven ten laste van de voorziening te doen, indien de uitgave voldoet aan het doel van de voorziening.

4.2 Instellingseisen

Het instellen van voorzieningen vindt plaats op grond van criteria genoemd in het BBV. Dit betekent dat noodzakelijk te vormen voorzieningen ook daadwerkelijk gevormd moeten worden, ongeacht of de gemeenteraad hiertoe vooraf heeft besloten.
Voorzieningen ter egalisatie van lasten van groot onderhoud worden uitsluitend bij raadsbesluit ingesteld, omdat aan dergelijke voorzieningen beleidskeuzes ten grondslag liggen (bijvoorbeeld ten aanzien van het onderhouds- en kwaliteitsniveau). Per voorziening kunnen de beleidskeuzes verschillen. De gemeenteraad stelt jaarlijks budget beschikbaar om de betreffende kwaliteitsniveaus te kunnen handhaven. De door de gemeenteraad genomen beleidskeuzes komen tot uitdrukking in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.
Over de vorming van voorzieningen ter dekking van verplichtingen en verliezen, risico's, bijdragen van derden wordt de gemeenteraad geïnformeerd en vindt aanpassing van de begroting plaats.
Per voorziening moet voor zover van toepassing aangegeven worden:

1. de naamstelling van de voorziening;
2. de reden van instelling;
3. het doel waarvoor de voorziening wordt gevormd;
4. van elke voorziening moet een financiële onderbouwing aanwezig zijn in de vorm van een actueel beheerplan;
5. de omvang en de wijze van stortingen en bestedingen (structureel of incidenteel), inclusief onderbouwing daarvan;
6. De verwachte looptijd.

4.3 Vrijval en opheffing voorziening

In principe kan de raad een voorziening op elk moment opheffen, tenzij de voorziening wettelijk verplicht is (verliesvoorziening). Goed om te beseffen is dat ondanks het opheffen van een voorziening de toekomstige uitgaven nog steeds gedekt moeten worden.
Bij de jaarrekening vindt altijd een toets plaats of de voorziening opgeheven kan worden. Dit gebeurt als:
1. Het onderliggende bestedingsplan uitgevoerd is en het restant 'over' is;
2. De looptijd voorbij is;
3. De risico's zijn vervallen.

Bij opheffing valt het saldo vrij ten gunste van het resultaat.

4.4 Rente toevoeging

In artikel 45 van het BBV is vastgelegd dat rentetoevoegingen aan voorzieningen niet zijn toegestaan. De noodzakelijke hoogte van de voorziening wordt namelijk jaarlijks geactualiseerd o.b.v. de onderliggende verplichting/risico. In de jaarrekening wordt de hoogte van de voorziening dan aangepast. In die situatie is de (rente)toevoeging feitelijk opgenomen (verdisconteerd) in de totale aanpassing van de voorziening.

Een uitzondering hierop zijn de reserves die berusten op een netto-contante-waardebepaling. Bij deze reserves is het toevoegen van rente noodzakelijk. Deze (rente)toevoeging is een last voor de exploitatie en zal in de begroting moeten worden geraamd.

4.5 Mutaties

Voorzieningen worden ingesteld voor verplichtingen en risico's waarvan die kosten redelijk zijn in te schatten. Als de achterliggende verplichting, het verlies, het risico of specifieke besteding van de voorzieningen vervalt, dan moet de voorziening worden opgeheven en vallen de middelen vrij ten gunste van het betreffende taakveld/ product in de exploitatie. Bij de jaarrekening wordt bepaald wat de noodzakelijke omvang van de voorziening moet zijn. Stortingen komen ten laste van de exploitatie. Uitgaven worden rechtstreeks ten laste van de voorziening gebracht.

5 Beleidsuitgangspunten weerstandsvermogen

Er is een verband tussen het beheersen van de risico's (treffen van maatregelen) en de benodigde weerstandscapaciteit. Door de risico's te reduceren, kan met een (aanzienlijk) lagere weerstandscapaciteit worden volstaan. Daarnaast maakt het risicomanagement het mogelijk om de geanalyseerde risico's te kwantificeren waardoor het weerstandsvermogen bepaald kan worden.

5.1 Risicomanagement

Risicomanagement gaat uit van de volgende uitgangspunten:Het vooraf in beeld brengen van risico's en het nemen van beheersmaatregelen voor de eventuele risico's gaat volgens een bepaald proces. Door dit proces goed en nauwkeurig te volgen kan er actief gestuurd worden op de risico's en het effect ervan zo beperkt mogelijk te houden. We gaan hierbij uit van de onderstaande uitganspunten;

1. Goed bestuur, waardoor er een evenwicht is in checks and balances (sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden). Uitgangspunten hierbij zijn: openheid, integriteit, participatie, behoorlijke contacten met burgers, doelgerichtheid, doelmatigheid, legitimiteit, lerend vermogen en verantwoording.
2. Het bestuur moet zich bewust zijn dat de gemeente risico loopt. Niet alleen intern, maar ook extern. Denk bij extern aan verbonden partijen, organisaties waarmee we meerjarige contracten hebben, bedrijven waar we garant voor staan of aan wie we een lening hebben verstrekt. De raad accepteert dan ook dat een risicoprofiel nooit 100% volledig kan zijn.
3. De organisatie maakt risico's expliciet zichtbaar bij raadsvoorstellen en geeft zo mogelijk beheersmaatregelen om risico's te beheersen of op te kunnen vangen.

Het risicomanagementproces is een continu proces van drie stappen:

1. Risico's identificeren (in beeld krijgen)
2. Risico's kwantificeren
3. Het opstellen, implementeren, uitvoeren en evalueren van beheersmaatregelen

<u>Stap 1. Risico's identificeren</u>
Het proces begint met het in kaart brengen van de risico's in de weg staan bij het halen van beleidsdoelstellingen. Daarbij is het duidelijk formuleren van het risico en het vaststellen van de oorzaak een onderdeel. De risico's die relevant zijn voor het weerstandsvermogen zijn de financiële risico's. Reguliere risico's – risico's die zich regelmatig voordoen en waarbij het gevolg vrij goed in te schatten is – en risico's zonder financiële gevolgen maken geen deel uit van de risico's die onder het weerstandsvermogen vallen. Voor reguliere risico's kunnen immers verzekeringen worden afgesloten of voorzieningen worden getroffen.
Om de risico's in kaart te brengen wordt er periodiek een gemeente brede risicoanalyse uitgevoerd ten bate van de jaarrekening en de begroting. Hierbij wordt ook gekeken naar de kwaliteit en samenhang van het organisatie brede risicoprofiel.
<u>Stap 2. Risico's kwantificeren</u>
Nadat de risico's zijn geïdentificeerd, kunnen de risico's worden gekwantificeerd. Door het kwantificeren van de risico's worden deze concreter omschreven. Het voornaamste doel hiervan is een ordening aan te brengen om te bepalen welke mate van focus in sturing en beheersing van belang is. Een ander doel is het bepalen van de omvang van het benodigde weerstandscapaciteit.
Nadat de risico's zijn geïdentificeerd kan er een inschatting worden gemaakt van de verwachte kans op optreden en het effect. In onderstaande tabel worden de kwalificaties weergeven:

Klasse	Indicatie	Percentage	Gemiddelde kans
1	Erg onwaarschijnlijk	0-25%	12,50%
2	Waarschijnlijk	25-50%	37,50%
3	Zeer waarschijnlijk	50-75%	62,50%
4	Duidelijke indicatoren die wijzen op optreden	75% of meer	87,50%

Aan elke kans van optreden, uitgedrukt in procenten, is een klasse gekoppeld. Elk risico valt in een bepaalde klasse. Stel dat wordt ingeschat dat het erg onwaarschijnlijk is dat een risico optreedt, dan valt het risico in klasse 1. Hierbij hoort een percentage van 0-25%. De berekening van het bedrag voor de benodigde weerstandscapaciteit wordt de weging van de klasse meegenomen en vermenigvuldigd met de financiële grondslag voor de berekening van het risico. Deze grondslag geeft aan wat het financiële gevolg is als het risico zich daadwerkelijk voordoet.
Bij het kwantificeren van de risico's moet ook inzichtelijk worden gemaakt of het gevolg eenmalige of meerjarige financiële effecten heeft. Als het risico meerjarige effecten heeft wordt het voor maximaal vier jaar meegenomen in de benodigde weerstandscapaciteit. Hierbij worden onderstaande percentages gehanteerd. Dat betekent dat vanaf het jaar van optreden van een risico de gemeente maximaal vier jaar de tijd heeft om het financiële effect voor 100% in de begroting op te vangen.

Jaar	Weerstandscapaciteit
Jaar 1	100%
Jaar 2	75%
Jaar 3	50%
Jaar 4	25%
Jaar 5	0%

Voor elk geïdentificeerd risico wordt ook nagegaan of dat risico mogelijke gevolgen heeft voor de reputatie van de gemeente, verstoring van de operationele processen en belemmering van beleidsdoelstellingen en hoe hoog deze verwachte gevolgen zijn.

Stap 3. Het opstellen, implementeren, uitvoeren en evalueren van beheersmaatregelen
Als de risico's zijn geïdentificeerd en gekwantificeerd kan aan de hand van de risicobereidheid worden aangegeven of en hoe het risico beheerst wordt. Als de risicobereidheid laag is, dan is het nodig om beheersmaatregelen te treffen. Dit is een maatregel die de kans van het optreden of de gevolgen van het optreden van een risico verkleint.

5.2 Beoordeling van het weerstandsvermogen

De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicoanalyse voortvloeit kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst hiervan vormt de ratio van het weerstandsvermogen. Bij de berekening van het weerstandsvermogen gaat het om risico's met een financieel gevolg, ná het toepassen van beheersmaatregelen.

Voor de beoordeling van de omvang van het weerstandsvermogen wordt gebruikt gemaakt van onderstaande waarderingstabel. Het streven is om tenminste meerjarig de waardering B te hebben: Ruim voldoende.

Waardering	Ratio	Betekenis
A	$x \geq 2,0$	Uitstekend
B	$1,4 \leq x < 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 \leq x < 1,4$	Voldoende
D	$0,8 \leq x < 1,0$	Matig
E	$0,6 \leq x < 0,8$	Onvoldoende
F	$x < 0,6$	Ruim onvoldoende

Wij merken wel op dat een ratio groter dan 1,0 (*voldoende*) niet automatisch betekent dat de gemeente volledig is ingedekt tegen alle tegenvallers die zich in de toekomst kunnen voordoen.
In de paragraaf *Weerstandsvermogen & risicobeheersing* van de jaarrekening is elk jaar een overzicht te vinden van het weerstandsvermogen.

5.3 Weerstandsvermogen boven de grens van 2,0

De provincie hanteert een ondergrens van een ratio van 1,0 voor het weerstandsvermogen. Dit is een minimumratio, waarbij we het als gemeente verstandig achten om hierbij een bepaalde marge te hanteren. Immers zou bij het voordoen van een risico dat niet in de benodigde weerstandscapaciteit is meegenomen of het sluiten met een negatief jaarrekeningsaldo, deze ondergrens worden doorkruist. Hetgeen betekent dat er direct moet worden ingegrepen om het weerstandsvermogen weer op peil te brengen. Om die reden achten wij het verstandig om een ratio van 1,4 als ondergrens te hanteren.

Het bepalen van de omvang van risico's brengt enige mate van onzekerheid met zich mee. Het aanhouden van een bandbreedte waarbinnen het weerstandsvermogen (met name de algemene reserve) niet ingezet kan worden voor nieuwe bestedingsdoelen, verdient daarom de voorkeur. In de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit is ervan uitgegaan dat risico's met een structureel financieel gevolg, in het geval dat ze zich voordoen, binnen een termijn van vier jaar binnen de (sluitende) begroting opgevangen kunnen worden. Ook dit brengt een mate van onzekerheid met zich mee.

In het verleden is gebleken dat in economisch mindere tijden forse ingrepen forse ingrepen moesten plaatsvinden in de meerjarenbegroting, om een sluitend meerjarenperspectief te houden. Het voorhanden hebben van een ruim voldoende weerstandsvermogen maakt het mogelijk om hiervoor de nodige tijd te nemen. Gezien deze onzekerheden en de ervaringen vanuit het verleden, wordt de bandbreedte gesteld op een ratio tussen de 1,4 en 2,0. Dit betekent dat pas op het moment dat de beschikbare weerstandscapaciteit twee keer de omvang is van de benodigde weerstandscapaciteit, bezien wordt of het wenselijk is om de algemene reserve aan te spreken voor specifieke bestedingsdoeleinden.

Als het weerstandsvermogen boven de grens van 2,0 komt, kan het college vervolgens bij de eerstvolgende Perspectiefnota een voorstel voorleggen over de aanwending van financiële ruimte. Goed om te beseffen is dat deze aanwending een eenmalige en incidentele aanwending is. De aanwending kan en mag niet gebruikt worden voor structurele lasten aangezien er dan een structurele onbalans ontstaat. De financiële ruimte kan wel worden toegevoegd aan een specifieke bestemmingsreserve om zo te sparen voor toekomstige uitgaven.

5.4 Weerstandsvermogen onder de grens van 1,4

Als het weerstandsvermogen onder de grens van 1,4 komt, legt het college bij de Perspectiefnota een voorstel voor over hoe het weerstandsvermogen weer boven de grens van 1,4 komt.

Gemeente Gorinchem
Stadhuisplein 1
Postbus 108 / 4200 AC Gorinchem
Telefoon: 14 0183
gemeente@gorinchem.nl

gorinchem.nl