

Nota Reserves en Voorzieningen 2018-2021

1 Inleiding

Voor de financiële stabiliteit van de gemeente zijn reserves en voorzieningen van groot belang. Daarom zijn hierover regels opgenomen in de Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten, het BBV. Dit BBV bevat de wettelijke voorschriften waar een gemeente op het terrein van financiën aan moet voldoen.

De gemeente kan aanvullende regels stellen en doet dit ook, namelijk in de Financiële Verordening en de Nota Reserves en Voorzieningen. De aanvullende regels die de gemeente stelt in de Nota Reserves en Voorzieningen worden hier toegelicht.

Deze nota bevat ook een bijlage met wat meer achtergrondinformatie over de regels. Hierin is opgenomen:

- Uitleg over reserves en voorzieningen: wat zijn is dit precies en welke functie hebben ze?
- Wat zegt het BBV over reserves en voorzieningen?

2 Regels over reserves en voorzieningen

2.1 Financiële verordening over reserves en voorzieningen

Reserves horen tot het eigen vermogen van de gemeente. Dit betekent dat de gemeente in principe vrij over het geld in de reserves kan beschikken. De belangrijkste regels over reserves staan in de financiële verordening.

Daarin staat het volgende:

Artikel 11. Reserves en voorzieningen

1. Het college biedt de raad eens in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen aan. Deze nota wordt door de raad vastgesteld en behandelt de volgende onderwerpen:
 - a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding van voorzieningen;
 - c. de rentetoerekening.
2. Bij een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve wordt minimaal aangegeven:
 - a. het specifieke doel van de reserve;
 - b. de voeding van de reserve;
 - c. de maximale hoogte van de reserve;
 - d. de functie van de reserve;
 - e. de maximale looptijd;
 - f. de (meerjaren)raming van en de wijze van stortingen en onttrekkingen (structureel of incidenteel), inclusief onderbouwing daarvan.
3. Indien een bestemmingsreserve binnen de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot besteding, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd;
4. In de jaarstukken en de begroting wordt een actueel overzicht van de stand van zaken van de reserves en voorzieningen opgenomen.

2.2 Nota Reserves en voorzieningen over reserves

De verordening geeft aan dat het college *aanvullende regels* op moet stellen over de vorming en besteding van reserves én over de rentetoerekening. Deze aanvullende regels zijn:

- De raad stelt reserves in en heft ze op als deze niet meer nodig zijn, of de functie ervan wijzigt;
 - Reserves worden gevormd door dotaties vanuit de exploitatie. Onttrekkingen lopen ook via de exploitatie. De raad stelt de hoogte van de dotaties en onttrekkingen vast.
 - Bij elke reserve wordt de functie van de reserve opgenomen. Dit kan zijn:
 - Bufferfunctie;
 - Egalisatiefunctie;
 - Bestedingsfunctie;
 - Financieringsfunctie;
 - Inkomensfunctie.
- Een uitleg van de functies van reserves is opgenomen in de bijlage bij deze nota.
- Aan reserves wordt geen rente toegevoegd;
 - Egalisatiereserves worden alleen gevormd als de grondslag een kostprijs gerelateerd tarief of heffing is, of als er sprake is van een wettelijke verplichting.
 - Uitgaven mogen niet structureel ten laste van een reserve komen. Structurele uitgaven behoren binnen de exploitatie met structurele middelen te worden gedekt.

De onttrekking aan een reserve is een incidenteel dekkingsmiddel en dient dus uitsluitend om incidentele lasten te dekken. Hierop geldt één uitzondering. In het geval van investeringen is het toegestaan om de kapitaallasten geheel of gedeeltelijk te dekken met een onttrekking uit de reserve gedurende de afschrijvingstermijn van het actief.

2.3 Nota Reserves en voorzieningen over voorzieningen

Het grote verschil tussen reserves en voorzieningen is de vrijheid van besteding. Voorzieningen zijn, in tegenstelling tot reserves, niet vrij te besteden. Zij *moeten* worden ingesteld om aan een reeds bekende financiële verplichting te kunnen voldoen. De hoogte van deze verplichting is van tevoren vast te stellen. Omdat voorzieningen niet vrij te besteden zijn horen zij tot het vreemd vermogen van de gemeente.

Voor voorzieningen laat het BBV nagenoeg geen ruimte voor eigen beleid. In het BBV staat opgesomd in welke gevallen de gemeente een voorziening moet treffen.

In Voorschoten zijn nog enkele aanvullende zaken geregeld:

- De raad stelt voorzieningen in en heft ze op, het college kan ten behoeve van de uitvoering over de voorziening beschikken;
- Per voorziening moet aangegeven worden:
 - Het doel van een voorziening. Aangezien de instelling van de voorziening verplicht is moet de voorzieningen worden opgeheven als het doel niet meer bestaat of is veranderd;
 - De gewenste of noodzakelijke omvang. Van elke voorziening moet een financiële onderbouwing aanwezig zijn. Dit bevat in ieder geval de onderbouwde omvang en de wijze van stortingen en bestedingen (structureel of incidenteel). De onderbouwing kan bijvoorbeeld gebaseerd zijn op een meerjarenplanning.

Bijlage bij de nota Reserves en Voorzieningen 2018-2021

Het BBV over reserves en voorzieningen

Tabel 1 Regels over reserves en voorzieningen in het BBV

Artikel 41	
Onder de vaste passiva worden afzonderlijk opgenomen het eigen vermogen, de voorzieningen en de vaste schulden, met een rentetypische looptijd van één jaar of langer.	
Artikel 42	
1.	Het eigen vermogen bestaat uit de reserves en het gerealiseerde resultaat volgend uit het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening.
2.	Het in het eerste lid bedoelde resultaat wordt afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen.
Artikel 43	
1.	In de balans worden de reserves onderscheiden naar: <ol style="list-style-type: none"> de algemene reserve; de bestemmingsreserves.
2.	Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan provinciale staten respectievelijk de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.
Artikel 44	
1.	Voorzieningen worden gevormd wegens: <ol style="list-style-type: none"> verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten; op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten; 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; de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b.
2.	Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de voorschotbedragen, bedoeld in artikel 49, onderdeel b.
3.	Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.
Artikel 45	
Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.	

Soorten reserves

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) onderscheidt twee soorten reserves: de algemene reserve en de bestemmingsreserves.

Een algemene reserve is vrij besteedbaar en kent geen specifieke bestemming.

Een bestemmingsreserve is een reserve waar de raad een bepaalde bestemming aan heeft gegeven. Deze middelen liggen dus vast zolang de raad er deze bestemming aan geeft. Ten aanzien van de reserves zijn de volgende vijf functies te onderscheiden:

1. Bufferfunctie

Er wordt een "spaarpot" gecreëerd om enerzijds ongewenste en onvoorziene toekomstige uitgaven op te kunnen vangen en anderzijds bestaande risico's te kunnen dekken.

2. Egalisatiefunctie

Reserves kunnen worden gevormd om baten en lasten over de jaren heen gelijkmatig te verdelen. Extreme pieken en dalen in de exploitatie kunnen zo worden vermeden. Zo kunnen ongewenste schommelingen in tarieven die aan derden in rekening worden gebracht door middel van een egaliseringsreserve worden opgevangen.

3. Bestedingsfunctie

Reserves die in het leven zijn geroepen om te worden bestemd voor een bepaald doel, hebben een bestedingsfunctie. De besteding hiervan heeft per definitie een incidenteel karakter. Het merendeel van de reserves heeft dit motief.

4. Financieringsfunctie

Reserves kunnen worden gebruikt als eigen financieringsmiddel omdat ze onderdeel uitmaken van het totale vermogen van de gemeente. Dit vermogen kan zowel buiten de gemeente als binnen de gemeente worden belegd.

5. Inkomensfunctie

Er is sprake van een inkomensfunctie als er structureel gelden aan reserves worden onttrokken ter dekking van structurele lasten, zoals kapitaallasten.

Reserve of voorziening?

Reserves en voorzieningen worden vaak met elkaar verward. Dat is ook logisch aangezien het in beide gevallen gaat om geld dat "apart" is gezet en dat op een later moment beschikbaar komt. Toch bestaat er tussen beide een groot verschil.

Over reserves kan een gemeente vrij beschikken. Weliswaar zijn reserves ingesteld met een bepaald doel maar als de raad een ander doel vaststelt of de reserve opheft, komen de middelen weer vrij en zijn deze inzetbaar voor iets anders.

Anders is dat bij een voorziening. Tegenover een voorziening staat geen algemeen doel dat aangepast kan worden als dat nodig of wenselijk is. Tegenover een voorziening staat een (juridische) verplichting tot een uitgave in de toekomst. Ook kan het zijn dat er een vastgesteld plan aan ten grondslag ligt zoals bij de beheerplannen.

De verschillen tussen reserves en voorzieningen staan in de tabel.

Tabel 2 Verschillen tussen reserves en voorzieningen

	Reserve	Voorziening
Verantwoordelijkheid	Het instellen, doteren, onttrekken en opheffen van een reserve is een bevoegdheid van de Raad. Omdat het bij het instellen en beheren van reserves gaat om het bepalen van het financieel beleid.	De raad is bevoegd tot het instellen en doteren en opheffen van een voorziening. Het college is bevoegd voor de besteding van een voorziening, dit valt onder het financieel <u>beheer</u> , wat een collegezaak is. Voor de besteding van een voorziening is namelijk geen beleidsvrije ruimte.
Bestemmingswijziging	Mogelijk	Niet mogelijk
Behoort tot:	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Opbouw (dotatie)	Resultaatbestemming. Het resultaat van de baten en lasten per programma leidt tot een dotatie dan wel onttrekking aan de reserve (=bestemming van het resultaat). Naast resultaatbestemming kan een reserve ook ingesteld met een apart raadsbesluit.	Resultaatbepaling. De dotatie aan een voorziening is een last voor de begroting (ten laste van het betreffende programma) en bepaalt daarmee mede het resultaat. Meestal wordt een voorziening in één keer ingesteld ten laste van het resultaat.
Onttrekking	Resultaatbestemming (zie boven).	Buiten exploitatie om en wordt direct in mindering gebracht op de voorziening.
Aanwending vrij	Ja (raadsbesluit vereist).	Nee, slechts voor het betreffende doel.
Financiële onderbouwing	Niet verplicht, maar wenselijk om bestemmingsreserves financieel te onderbouwen.	Ja, verplicht.