

# **Nota van Toelichting**

**Nota Reserves en Voorzieningen**

**2018-2021**

***Voorschoten***



**Gemeente  
Voorschoten**

## Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	3
2	Regels over reserves en voorzieningen .....	5
2.1	Financiële verordening over reserves en voorzieningen .....	5
2.2	Nota Reserves en Voorzieningen over reserves .....	6
a.	Instellen en opheffen van een reserve .....	6
b.	Dotaties en onttrekkingen .....	7
c.	Rentetoerekening .....	8
d.	Presentatie in jaarrekening .....	8
e.	Presentatie in de begroting .....	9
	Samenvatting beleid ten aanzien van reserves .....	9
2.3	Nota Reserves en voorzieningen over voorzieningen .....	10
a.	Instellen en opheffen van een voorziening .....	10
b.	Toevoegingen en bestedingen .....	11
c.	Rentetoerekening .....	12
d.	Presentatie in de jaarrekening .....	12
e.	Presentatie in de begroting .....	13
	Samenvatting beleid ten aanzien van voorzieningen .....	13
	Toelichting op de <i>bijlage</i> bij de Nota Reserves en Voorzieningen 2018-2021 .....	14
	Het BBV over Reserves en Voorzieningen .....	14
	Soorten reserves en voorzieningen .....	15
	Reserve of voorziening? .....	16

# 1 Inleiding

In 2011 heeft de raad van Voorschoten een Nota Reserves en Voorzieningen 2012-2015 vastgesteld. Volgens de financiële verordening moet het college iedere vier jaar een nieuwe nota aan de raad aanbieden. Dat dit nog niet heeft plaatsgevonden komt doordat het college voor de nieuwe nota nog enkele actuele ontwikkelingen beter in beeld wilden hebben.

De belangrijkste redenen waarom de beleidskaders in 2015 niet zijn vernieuwd:

- In 2016 zou de herziening van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) plaatsvinden;
- Er was een betere en meer volledige onderbouwing nodig van de investeringsvoornemens;
- De consequenties van de beheerplannen waren nog onvoldoende in beeld.

Het actualiseren van de investeringsvoornemens en het in beeld brengen van de consequenties van de beheerplannen hebben invloed op de reservepositie.

De aanpassing van het BBV heeft gevolgen voor de wijze waarop we met reserves en voorzieningen moeten omgaan. De aanpassing van het BBV heeft inmiddels plaatsgevonden. Met ingang van begrotingsjaar 2017 zijn de nieuwe voorschriften van kracht.

Inmiddels is alle actuele informatie bekend en zijn de gevolgen in de reserves verwerkt. Daarom het college nu in staat een beleidskader aan de raad aan te bieden waarmee wij weer enkele jaren vooruit kunnen.

Tijdens het opstellen van de nieuwe nota spraken de colleges en raden van Wassenaar en Voorschoten in juli 2017 de intentie uit om, waar mogelijk en wenselijk, beleid tussen beide gemeenten te harmoniseren. Eén van de gebieden waarop dit wenselijk en mogelijk is, is de financiële kaderstelling. Daarin verschilt het beleid per gemeente zo weinig dat harmonisatie relatief eenvoudig is.

Deze vernieuwde nota is onderdeel van dat volledige nieuwe financiële beleidskader, en zal gaan gelden met ingang van 1 januari 2018.

De Nota Reserves en Voorzieningen had tot 2015 de vorm van een "echte" nota. De regelgeving werd voorzien van een uitgebreide toelichting. Deze uitgebreide toelichting is niet altijd noodzakelijk voor het kunnen raadplegen van de regels voor reserves en voorzieningen. De wens bestond om de regelgeving makkelijker toegankelijk te maken zonder dat afbreuk werd gedaan aan het informatiegehalte.

Deze overwegingen hebben geleid tot de huidige vorm van de nota: een dubbelzijdige A3 met aan de ene kant van het blad de regels en aan de achterzijde bijlage met een korte toelichting op enkele belangrijke punten. Voor wie meer wil weten is er altijd nog een uitgebreide toelichting beschikbaar in deze "Toelichting op de Nota Reserves en Voorzieningen 2018-2021".

In deze toelichtende nota komen alle regels aan de orde die voor de omgang met reserves en voorzieningen gelden in Voorschoten. Ook staat hier uitgebreider het verschil tussen reserves en voorzieningen besproken.

De indeling van de toelichtende nota is dezelfde als die van de nota zelf:

- Eerst een toelichting op de regelgeving uit de Nota rondom reserves en voorzieningen:
  - Financiële verordening;
  - Nota Reserves en Voorzieningen over reserves;
  - Nota Reserves en Voorzieningen over voorzieningen.
  
- Daarna een toelichting op de informatie uit de bijlage bij de Nota:
  - BBV;
  - Soorten reserves;
  - Reserve of voorziening?

## 2 Regels over reserves en voorzieningen

De gemeentelijke regelgeving rondom reserves en voorzieningen bestaat uit twee niveaus:

- De Financiële Verordening;
- De Nota Reserves en Voorzieningen.

In de volgende paragrafen brengen we deze regelgeving in beeld.

### 2.1 Financiële verordening over reserves en voorzieningen

Voor het uitoefenen van het budgetrecht van de raad is het belangrijk dat de raad steeds goed inzicht heeft in de actuele stand van de reserves. Zo kan de raad op een onderbouwde manier bekijken of de uitgaven uit de reserves passen binnen het gestelde doel en of de reserve toereikend is om het gestelde doel te realiseren.

Daarnaast is inzicht in de bestemmingsreserves belangrijk omdat deze, samen met de algemene reserve en het saldo van de jaarrekening, het eigen vermogen van de gemeente vormen. De hoogte van het eigen vermogen is, in relatie tot de risico's die de gemeenten loopt, een bepalende factor voor de financiële gezondheid van de gemeente. Alle reden dus om rondom reserves en voorzieningen duidelijke regelgeving op te stellen.

Geen onderdeel van het eigen vermogen, maar wel van belang voor de financiële weerbaarheid van de gemeente zijn de voorzieningen. De financiële weerbaarheid geeft aan of de gemeente voldoende opzij heeft gezet om aan verplichtingen in de toekomst te voldoen. In het volgende hoofdstuk gaan wij in op de verschillende functies die reserves en voorzieningen hebben.

Het betreffende artikel uit de financiële verordening is opgenomen in tabel 1.

<b>Tabel 1 Reserves en voorzieningen in de financiële verordening</b>	
<i>Artikel 11.</i>	<i>Reserves en voorzieningen</i>
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: <ul style="list-style-type: none"><li>a. de vorming en besteding van reserves;</li><li>b. de vorming en besteding van voorzieningen;</li><li>c. de rentetoerekening.</li></ul>
2.	Bij een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve wordt minimaal aangegeven: <ul style="list-style-type: none"><li>a. het specifieke doel van de reserve;</li><li>b. de voeding van de reserve;</li><li>c. de maximale hoogte van de reserve;</li><li>d. de functie van de reserve;</li><li>e. de maximale looptijd;</li><li>f. de (meerjaren)raming van en de wijze van stortingen en onttrekkingen (structureel of incidenteel), inclusief onderbouwing daarvan.</li></ul>
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

### a. Instellen en opheffen van een reserve

#### Instellen van een reserve

Het grootste verschil met het instellen van een voorziening is dat het instellen van een reserve altijd een vrij keuze is. Het besluit om een deel van de middelen af te zonderen in een reserve en daar een specifiek doel aan te koppelen is omkeerbaar. De raad kan alsnog besluiten tot een ander doel, andere hoogte van dotaties en onttrekkingen of tot opheffing.

Een reserve heeft daarmee een algemenere bestemming dan een voorziening.

Juist omdat de bestemming van een reserve altijd min of meer vrij is, ontstaat het risico dat er te veel reserves ontstaan omdat "het is altijd handig is om ergens een potje voor te hebben".

Om te voorkomen dat er een te groot aantal reserves ontstaat en daarmee "dood geld" is het streven er op gericht om de bestemmingsreserves te beperken, zowel qua aantal als qua omvang. Door een periodieke evaluatie van de reserves wordt voorkomen dat reserves blijven bestaan waarvan het beoogde doel inmiddels niet meer aanwezig is.

Reserves vallen uiteen in bestemmingsreserves en egalisereserves. Deze moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:

#### Bestemmingsreserves

- Een bestemmingsreserve moet een concreet, in principe binnen vooraf bepaalde tijd te realiseren doel hebben. De raad stelt dit doel vast;
- Het doel van een reserve valt niet samen met de doelstellingen van al bestaande reserves;
- Het instellen van reserves gebeurt bij raadsbesluit;
- In het raadsbesluit zal, voor zover van toepassing, minimaal aangegeven moeten worden:
  - a. het specifieke doel van de reserve;
  - b. de voeding van de reserve;
  - c. de maximale en minimale 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.

Voor verreweg de meeste reserves hoeft er geen minimum vastgesteld te worden. Dit speelt alleen een rol bij reserves die een functie vervullen als weerstandsvermogen van de gemeente. Zo kan bijvoorbeeld voor de algemene reserve aangegeven worden dat deze niet onder een bepaalde stand mag dalen.

Uitgaven mogen niet structureel ten laste van een reserve komen. Structurele uitgaven behoren binnen de exploitatie met structurele middelen te worden gedekt. Dit is voorwaarde om het structurele meerjarige evenwicht in de begroting te behouden. De onttrekking aan een reserve is een incidenteel dekkingsmiddel en dient uitsluitend om incidentele lasten te dekken.

Hierop geldt één uitzondering. In het geval van investeringen is het toegestaan om de kapitaallasten (gedeeltelijk) te dekken met een (structurele) onttrekking uit de reserve gedurende een vastgestelde periode (afschrijvingstermijn van het actief), de zogenaamde 'bruto-methode'.

#### Egalisatiereserves

- Egalisatiereserves worden alleen gevormd als de grondslag een kostprijs gerelateerd tarief is, of als er sprake is van een wettelijke verplichting.

#### **Opheffen van een reserve**

Wanneer het doel op basis waarvan een reserve is gevormd op enig moment vervalt, of als de vastgestelde einddatum verstreken is, moet de reserve worden opgeheven.

- Het opheffen van een reserve is de bevoegdheid van de raad en gebeurt bij raadsbesluit;
- Als het doel van de reserve is komen te vervallen en de reserve wordt opgeheven besluit de raad wat er met het saldo moet gebeuren;
- Als een bestemmingsreserve binnen de aangegeven maximale looptijd niet tot besteding heeft geleid binnen de doelstelling van de reserve valt de bestemmingsreserve vrij.

Het is ook mogelijk dat de raad niet besluit tot opheffing van een reserve maar tot aanpassing van het doel of van andere eigenschappen van een reserve. Deze wijzigingen vinden uiteraard alleen met een raadsbesluit plaats. Als de verandering van het doel wezenlijk is (de aangepaste doelstelling ligt niet in de lijn van het voormalige doel) wordt de reserve opgeheven en moet er een nieuwe reserve te worden ingesteld.

Als bij de jaarlijkse beoordeling in de jaarrekening wordt vastgesteld dat de omvang van de reserve te hoog is, worden de middelen in beginsel de algemene reserve gestort.

#### **b. Dotaties en onttrekkingen**

- De raad stelt toevoegingen en onttrekkingen aan reserves vooraf vast. Dit kan bij de besluitvorming over de (meerjaren)begroting, de jaarrekening en eventueel met tussentijdse begrotingswijzigingen;
- De daadwerkelijke toevoegingen of onttrekkingen zijn niet hoger dan het in de actuele begroting (of separaat besluit) vastgestelde bedrag. De raad kan in een specifiek geval besluiten om de toevoeging of onttrekking afhankelijk te stellen van andere omstandigheden, bijvoorbeeld een koppeling met incidentele opbrengsten van derden of tarieven (baten) of kapitaallasten (lasten);
- Onttrekkingen mogen niet tot gevolg hebben dat (bestemmings)reserves negatief komen te staan. Een uitzondering hierop vormen de egalisatiereserves waar een tarief of heffing aan verbonden is.

### **c. Rentetoerekening**

Volgens het BBV is het toegestaan om rente toe te rekenen aan het eigen vermogen en dus aan de reserves. De commissie BBV adviseert hierover echter in de Notitie Rente om geen rente toe te rekenen uit hoofde van "het verlangde inzicht, de eenvoud en transparantie". Voorschoten volgt het advies van de commissie BBV en rekenen daarom geen rente toe aan reserves. Dat betekent concreet dat er geen jaarlijkse ophoging van de reserves plaatsvindt met een vooraf bepaald rentepercentage.

Voor de rente hanteren we dus het volgende uitgangspunt:

- Aan reserves rekenen we geen rente toe.

### **d. Presentatie in jaarrekening**

Reserves en voorzieningen worden jaarlijks bij het opstellen van de jaarrekening geëvalueerd. Bij alle reserves beoordelen we of het doel waarvoor de reserves zijn gevormd nog relevant is, of de omvang in overeenstemming is met de gestelde doelen en of de overige factoren (einddatum, minimum, maximum en dergelijke) nog actueel zijn.

Conform artikel 54 BBV moet in de toelichting op de balans de aard en reden van elke reserve en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan te worden toegelicht.

Voor elke reserve moet duidelijk zijn :

- a. Het saldo aan het begin van het boek(verslag)jaar;
- b. De toevoegingen of onttrekkingen via de resultaatbestemming bij de programmarekening;
- c. De toevoegingen of onttrekkingen uit hoofde van de bestemming van het resultaat van het voorgaande boekjaar;
- d. De vermindering in verband met afschrijvingen op activa waarvoor een specifieke bestemmingsreserve is gevormd;
- e. Het saldo aan het einde van het boekjaar.

Daarnaast wordt ook informatie gegeven over de meeste gegevens die verplicht zijn bij het instellen van een reserve (zie hierboven):

- het specifieke doel van de reserve;
- de voeding van de reserve;
- de maximale en minimale hoogte van de reserve;
- de functie van de reserve;
- de maximale looptijd.

Voor de verantwoording aan de raad in de jaarrekening worden bij de taakvelden de toevoegingen en onttrekkingen per reserve apart zichtbaar gemaakt en niet gesaldeerd. Zo heeft de raad niet alleen inzicht in het verloop van het saldo van een reserve maar ook in de besteding en totstandkoming ervan.



## e. Presentatie in de begroting

In de begroting is de presentatie minder uitgebreid dan in de jaarrekening. Er wordt volstaan met een overzicht van het verloop per reserve over vijf jaar. Het gaat hierbij om de begrote stand aan het einde van het jaar vóór het begrotingsjaar, de geraamde stand per ultimo van het begrotingsjaar en de drie jaarschijven daarna. De reserves worden daarbij gesplitst in algemene reserves (geen specifiek bestedingsdoel) en bestemmingsreserves (wel een specifiek bestedingsdoel).

<b>Naam reserve</b>	<b>Begrote stand 31 dec t-1</b>	<b>Begrote stand 31 dec t</b>	<b>Begrote stand 31 dec t+1</b>	<b>Begrote stand 31 dec t+2</b>	<b>Begrote stand 31 dec t+3</b>
<b>Algemene reserves</b>					
reserve 1					
reserve 2					
reserve 3					
Totaal algemene reserves					
<b>Bestemmingsreserves</b>					
reserve 1					
reserve 2					
reserve 3					
Totaal bestemmingsreserves					
Totaal reserves					

## Samenvatting beleid ten aanzien van reserves

### Instellen van een reserve

- De raad stelt reserves in;
- Bij het instellen worden doel, omvang, looptijd, functie en voeding van de reserve bepaald.

### Opheffen van een reserve

- De raad heft een reserve op als deze niet meer nodig is of de functie ervan wijzigt;
- Het saldo valt vrij en de raad besluit wat er met het resterende saldo moet gebeuren.

### Dotaties en onttrekkingen

- Dotaties en onttrekkingen lopen via de exploitatie.

### Rentetoerekening

Aan individuele reserves wordt geen rentevergoeding toegevoegd.

## 2.3 Nota Reserves en voorzieningen over voorzieningen

### a. Instellen en opheffen van een voorziening

#### Instellen van een voorziening

Het instellen van een voorziening vindt plaats op grond van de regels van het BBV.

Verreweg de meeste voorzieningen *moeten* we instellen op grond van boekhoudkundige regels.

Bij het instellen van voorzieningen hanteren we overeenkomstig artikel 44 van het BBV de volgende criteria:

*Een voorziening moet ingesteld:*

- a. Bij concrete verplichtingen en verliezen waarvan de omvang onzeker is, maar die wel redelijkerwijs zijn in te schatten;
- b. Bij risico's bij bepaalde te verwachten verplichtingen;
- c. Bij verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is in te schatten;
- d. Voor het verantwoorden van object- of doelsubsidies/ bijdragen van derden of niet benutte delen daarvan. De verplichting tot het doen van uitgaven doet zich pas in latere jaren voor en de aanwending ervan is gebonden of er rust een terugbetalingsverplichting op;
- d. Voor de egalisatie van ongewenste schommelingen in gemeentelijke tarieven die naar derden toe worden gehanteerd. De besteding is gebonden, dat wil zeggen dat de middelen moeten worden teruggegeven als ze niet besteed zijn aan het doel waarvoor de tarieven zijn geheven;
- e. Voor egalisatie van sterk wisselende kosten van grote omvang (onderhoud wegen, gebouwen en dergelijke). De mate waarin schommelingen afgedekt moeten worden is mede afhankelijk van de vraag in hoeverre deze schommelingen verstorend werken op het totaalbeeld en daardoor de structureel financiële positie voor de gemeente vertekenen. Incidentele schommelingen moeten dus zoveel mogelijk worden verwerkt in de meerjarenramingen.  
Ter onderbouwing van deze kosten moeten er actuele beheerplannen of andere onderbouwingen aanwezig te zijn.

*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;
- De omvang en de wijze van stortingen en bestedingen (structureel of incidenteel), inclusief onderbouwing daarvan, bijvoorbeeld op basis van een meerjarenplanning.

## **Opheffen van een voorziening**

Voorzieningen worden opgeheven als de verplichting of het risico waarvoor de voorziening is gevormd is vervallen, of wanneer de voorziening op een andere wijze ophoudt te bestaan. In het laatste geval kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de gevolgen van veranderingen in wet- of regelgeving.

Net zoals voorzieningen worden ingesteld door de raad, worden ze ook met een raadsbesluit opgeheven. Wanneer een voorziening wordt opgeheven, komt het saldo ten gunste van de exploitatie.

## **b. Toevoegingen en bestedingen**

Voorzieningen moeten de achterliggende verplichtingen en risico's volledig afdekken. Daarom mogen voorzieningen niet groter of kleiner zijn dan de verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn gevormd. Toevoegingen moeten dan ook altijd gebaseerd zijn op de gewenste of noodzakelijke omvang en de tijdige opbouw van de noodzakelijke omvang van de voorziening. Voorzieningen ter egalisatie van kosten worden afgestemd op de door de raad bepaalde kaders (met name beheerplannen).

Het moment om te bepalen of een voorziening nog de juiste omvang heeft is de jaarrekening. Bij het opstellen van de jaarrekening worden de voorzieningen geactualiseerd en ge(her)waardeerd. Als daarbij extra middelen nodig zijn gebeurt dit met een (extra) dotatie in de jaarrekening. Als de voorziening niet meer nodig is om aan de verplichting te voldoen vallen de overbodige middelen vrij ten gunste van de exploitatie van het desbetreffende programma in de jaarrekening.

Om ten laste van een voorziening bestedingen te kunnen doen is het noodzakelijk dat die bestedingen al zijn aangegeven bij het instellen van de voorziening. Bovendien moeten de bestedingen in directe relatie staan tot het doel van de voorziening én moet er besluitvorming hebben plaatsgevonden door het college.

Bestedingen gaan niet via de exploitatie maar worden rechtstreeks ten laste van de voorziening verantwoord. Ze blijven daardoor dus buiten de baten en lasten in de exploitatie.

Alhoewel het college vrijheid heeft in het besteden van de voorzieningen staat de raad niet buitenspel. De autorisatie van de bestedingen door de raad vindt plaats door middel van:

- De vierjaarlijkse evaluatie en vaststelling van de nota Reserves en voorzieningen;
- Raadsbesluit over de instelling van voorzieningen ter egalisatie van kosten en de vaststelling van bestedings- en beheerplannen die daar aan ten grondslag liggen;
- Begroting en begrotingswijzigingen met de dotaties aan voorzieningen en de begrote bestedingen;
- De jaarrekening waarin de bestedingen worden aangegeven en voorzieningen individueel worden toegelicht.

Het kan voorkomen dat bestedingen eerder plaats moeten vinden dan begroot. Deze bestedingen moeten uiteraard passen binnen het doel van de voorziening en onderdeel zijn van de kwantitatieve onderbouwing er van.

Uitgangspunt is dat de budgetregels zoals deze gelden voor exploitatielasten en investeringen, ook voor bestedingen ten laste van voorzieningen gelden. Dit houdt in dat de raad vooraf de verwachte bestedingen autoriseert en dat in de jaarrekening verantwoording wordt afgelegd over afwijkingen.

Op grond van BBV mag een voorziening niet negatief staan. Als dit per ultimo van enig jaar dreigt te gebeuren moet aanzuivering plaatsvinden vanuit de exploitatie. Een uitzondering vormen de voorzieningen uit de opbrengsten van heffingen. Omdat het doel van een dergelijke voorziening is om ervoor te zorgen dat de tarieven in de tijd niet te veel schommelen moet de voorziening *gemiddeld genomen* voldoende zijn voor het dekken van de lasten. De lasten kunnen echter ongelijkmatig over de in de berekening betrokken periode gespreid zijn terwijl de uit geëgaliseerde tarieven voortkomende opbrengsten gedurende deze periode voldoende zijn om deze lasten te dekken. In dit geval kan het voorkomen dat gedurende een beperkt aantal jaren binnen die periode aan dit doel gekoppelde voorziening een negatieve stand te zien geeft.

#### **c. Rentetoerekening**

In het BBV is in artikel 45 opgenomen dat aan voorzieningen geen rente toegerekend mag worden. Dat is ook logisch, aangezien tegenover de voorziening een berekende verplichting staat waaraan óók geen rente wordt toegerekend. De voorziening wordt gewaardeerd op basis van eindwaarde en staat voor dat bedrag op de balans. Een uitzondering op deze regel vormen de voorzieningen die zijn opgenomen tegen Netto Contant Waarde. Daar wordt het rentepercentage aan toegerekend waartegen de voorziening contant is gemaakt.

#### **d. Presentatie in de jaarrekening**

Ten aanzien van voorzieningen geldt, conform artikel 55 BBV, dat in de toelichting op de balans de aard en reden van elke voorziening en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan dient te worden toegelicht. Per voorziening moet inzicht te worden gegeven in:

- a. Het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
- b. De toevoegingen;
- c. Ten gunste van de rekening van baten en lasten (= exploitatie) vrijgevallen bedragen;
- d. De aanwendungen;
- e. Het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Daarnaast is het verplicht om aan te geven met welk doel de voorziening is ingesteld en wat, vanuit die doelstelling, de noodzakelijke omvang moet zijn (zie hiervoor onder 2.3.a).

## **e. Presentatie in de begroting**

De presentatie van voorzieningen in de begroting heeft dezelfde opzet als die van de reserves. De verplichte gegevens staan opgenomen onder 2.2.e.

### **Samenvatting beleid ten aanzien van voorzieningen**

#### **Instellen van een voorziening**

- De raad stelt voorzieningen in;
- Besteding ten laste van de voorziening is een bevoegdheid van het college. Het college legt hierover verantwoording af bij de jaarrekening;
- Aan de voorziening ligt een raming ten grondslag die gebaseerd is op de achterliggende verplichting, deze verplichting is opgenomen op de balans;
- Bij het instellen worden het doel, de omvang en de stortingen en bestedingen toegelicht.

#### **Opheffen van een voorziening**

- Voorzieningen worden opgeheven als de verplichting of risico waarvoor de voorziening is gevormd is ingelost of de voorziening op een andere wijze ophoudt te bestaan;
- De raad heft een voorziening op;
- Een eventueel voordelig saldo valt vrij in de exploitatie.

#### **Toevoegingen en bestedingen**

- Toevoegingen gaan ten laste van de exploitatie;
- Bestedingen vinden rechtstreeks plaats ten laste van de voorziening;
- Een voorziening mag niet negatief staan.

#### **Rentetoerekening**

Op voorzieningen vindt geen rentetoerekening plaats behalve bij voorzieningen die zijn gewaardeerd tegen Netto Contante Waarde. Als rentepercentage geldt in dat geval het percentage van de omslagrente.

# Toelichting op de *bijlage* bij de Nota Reserves en Voorzieningen 2018-2021

## Het BBV over Reserves en Voorzieningen

De juridische basis voor de omgang met reserves en voorzieningen vormt het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten uit april 2016 (BBV). In de artikelen 41 tot en met 45 staan de minimale voorwaarden beschreven waar het reservebeleid aan moet voldoen.

De regelgeving uit het BBV is nader uitgewerkt in de financiële verordening van de gemeente. De gemeente kan dus zelf aanvullende regels stellen, bovenop die uit de BBV.

De nota reserves en voorzieningen is op zijn beurt weer een uitwerking van de financiële verordening.

De betreffende artikelen uit het BBV zijn hieronder opgenomen in tabel 1.

<b>Tabel 2</b>	<b><i>Regels over reserves en voorzieningen in het BBV</i></b>
<i>Artikel 41</i>	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.
<i>Artikel 42</i>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Het eigen vermogen bestaat uit de reserves en het gerealiseerde resultaat volgend uit het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening.</li><li>2. Het in het eerste lid bedoelde resultaat wordt afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen.</li></ol>
<i>Artikel 43</i>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. In de balans worden de reserves onderscheiden naar:<ol style="list-style-type: none"><li>a. de algemene reserve;</li><li>b. de bestemmingsreserves.</li></ol></li><li>2. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan provinciale staten respectievelijk de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.</li></ol>
<i>Artikel 44</i>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Voorzieningen worden gevormd wegens:<ol style="list-style-type: none"><li>a. verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;</li><li>b. op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;</li><li>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;</li><li>d. de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b.</li></ol></li><li>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.</li><li>3. Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.</li></ol>
<i>Artikel 45</i>	Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.

Een belangrijk beginsel is dat het BBV twee soorten reserves onderscheidt, de algemene reserve en de bestemmingsreserves. De algemene reserves zijn vrij besteedbaar, bij de bestemmingsreserves ligt het doel waarvoor ze in te zetten zijn in meer of mindere mate vast.

Omdat de regelgeving uit het BBV een vrij hoog abstractieniveau heeft is de verdere omgang met reserves uitgewerkt in een financiële verordening. Met name voor de bestemmingsreserves is hierin vastgelegd aan welke voorwaarden een reserve moet voldoen.

## Soorten reserves en voorzieningen

### A. 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 *egalisatiereserve* worden opgevangen.

#### 3. Bestedingsfunctie

Reserves die in het leven zijn geroepen om te worden bestemd voor een bepaald doel, hebben een bestedingsfunctie. De aanwending 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. Buiten de gemeente bijvoorbeeld in de vorm van een deposito. Binnen de gemeente kan het vermogen ook worden aangewend als intern financieringsmiddel. De gemeente "leent" in dit geval als het ware van zichzelf in plaats van dit geld te lenen van derden.

## 5. Inkomensfunctie

Er is sprake van een inkomensfunctie als:

- Structureel gelden aan reserves worden onttrokken ter dekking van structurele lasten, zoals kapitaallasten;
- De renteopbrengsten van de reserves worden gebruikt als dekkingsmiddel voor de exploitatielasten. Als gevolg van financiering door middel van eigen vermogen (reserves) is immers geen leningskapitaal nodig, wat rente bespaart.

## B. Voorzieningen

Voorzieningen behoren zoals gezegd tot het *vreemd vermogen* van de gemeente. Er zijn verschillende redenen waarom een voorziening moet worden getroffen:

### 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. De stortingen in de reserves (dotaties) en de onttrekkingen lopen via de exploitatie. Omdat de gemeente vrij kan beschikken over de reserves vallen deze onder het eigen vermogen van de gemeente.

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 hoogte van de verplichting is bekend, de verplichting treedt (vrijwel) zeker op, de voorziening *moet* hieraan besteed worden. Een voorziening is dus niet vrij besteedbaar maar ligt vast. Daarom vallen voorzieningen onder het vreemd vermogen. Het behoort de organisatie niet vrij toe.

Naast het onderbrengen onder eigen en vreemd vermogen zijn er nog meer verschillen tussen reserves en voorzieningen. Een belangrijke is wie er over een reserve of voorziening besluiten mag nemen.

Omdat de reserves direct te maken hebben met het beleid dat een gemeente wil voeren ligt de volledige beslissingsmacht over reserves bij de gemeenteraad. Waarvoor de reserve bedoeld is, tot hoe lang de reserve in stand moet blijven en wat er aan gedoteerd wordt of onttrokken bepaalt de gemeenteraad.



Bij een voorziening is dat anders. De raad stelt een voorziening in en heft deze op, net zoals dat het geval is bij een reserves. Maar aangezien de aanwending van de voorziening verplicht is voorgeschreven (dat is immers het kenmerk van een voorziening) valt dit onder de uitvoering van het door de raad gestelde kader. Over de uitvoering heeft het college beslissingsbevoegdheid. Een voorziening moet ingesteld vanuit boekhoudkundige regels. Een voorziening is daarmee geen beleidsinstrument maar een instrument voor financieel beheer.

Aan het eind van het jaar legt het college in de jaarrekening verantwoording af over het gevoerde beleid ten aanzien van de voorzieningen. Het is dus zeker niet zo dat de raad hierop geen invloed meer kan uitoefenen.

De verschillen tussen reserves en voorzieningen staan samengevat in tabel 3 hieronder.

<b>Tabel 3 Verschillen tussen reserves en voorzieningen</b>		
	<b>Reserve</b>	<b>Voorziening</b>
<i>Verantwoordelijkheid</i>	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 <u>beleid</u> .	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 collegetaak is. Voor een voorziening is namelijk geen beleidsvrije ruimte.
<i>Wijziging bestemming</i>	Mogelijk	Niet mogelijk
<i>Behoort tot:</i>	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
<i>Opbouw (dotatie)</i>	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.
<i>Onttrekking</i>	Resultaatbestemming (zie boven).	Buiten exploitatie om en wordt direct in mindering gebracht op de voorziening.
<i>Aanwending vrij</i>	Ja (raadsbesluit vereist).	Nee, slechts voor het betreffende doel.
<i>Financiële onderbouwing</i>	Niet verplicht, maar wenselijk om bestemmingsreserves financieel te onderbouwen.	Ja, verplicht.

Als op de balansdatum verplichtingen of verliezen bekend zijn waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten, is het vormen van een voorziening verplicht. De voorziening wordt meestal in één keer ingesteld door een dotatie ten laste van de exploitatie of van de algemene reserve.

#### 1. Kosten voor een toekomstig begrotingsjaar

In de tweede plaats worden voorzieningen gevormd vanwege kosten die in een toekomstig begrotingsjaar worden gemaakt. De kosten moeten dan wel hun oorsprong vinden in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar. Uiteraard moet de hoogte van de kosten bekend zijn heeft de voorziening een goede onderbouwing. De voorziening heeft in dit geval als doel om de lasten gelijkmatig over een aantal begrotingsjaren te verdelen.

## 2. Middelen van derden

Tenslotte worden de van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden ook tot de voorzieningen gerekend, met uitzondering van de voorschotbedragen. Deze laatste staan op de balans als "vooruit ontvangen".

Op grond van artikel 44 van het BBV mogen er *geen* voorzieningen worden gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. Deze horen, voor een juist beeld van de financiële verplichtingen van de gemeente, thuis in de reguliere exploitatie.