



Nota reserves en voorzieningen

2017-2020

CONCEPT



Maasgouw, 16 november 2017 / raadsvergadering 14 december 2017

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	3
2 Kaders	4
2.1 Financiële verordening ex art. 212 Gemeentewet	4
2.2 Besluit Begroting en verantwoording	4
2.3 Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader	5
3 Reserves	6
3.1 Onderverdeling	6
3.2 Functies reserves	6
3.3 Wanneer een reserve vormen dan wel in stand houden?	7
3.4 Toevoegingen en onttrekkingen	9
3.5 Rentetoevoeging	9
3.6 Reserve ter dekking van kapitaallasten: dekkingsreserve	9
3.7 Reserveren restant exploitatiebudgetten	9
4 Voorzieningen	11
4.1 Onderverdeling	11
4.2 Wanneer een voorziening vormen dan wel in stand houden?	11
4.3 Toevoegingen en onttrekkingen	12
4.4 Onderbouwing	12
4.5 Rentetoevoeging	13
5 Riolering	13
6 Reserves in relatie tot het weerstandsvermogen	14
7 Toelichting per reserve en voorziening	15

1 Inleiding

Een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke balans wordt gevormd door de reserves en voorzieningen. In de wet- en regelgeving zijn er verschillende voorschriften die samen een kader stellen voor het omgaan met de reserves en voorzieningen. Daarnaast is er ruimte voor een aantal autonome keuzes.

De vorige Nota reserves en voorzieningen is door de gemeenteraad vastgesteld op 18 december 2008. Sindsdien heeft bij de vaststelling van de jaarstukken elk jaar per reserve en voorziening een actualisatie plaatsgevonden. In de programmabegroting is steeds een meerjarig overzicht van het verloop van reserves en voorzieningen opgenomen. Vanaf 2018 uitgebreid met een korte toelichting per reserve en voorzieningen en een grafische weergave daarvan.

De Nota heeft tot doel het vaststellen van beleidsregels omtrent reserves en voorzieningen en geldt zodoende als ‘kapstok’ voor de praktische uitwerking van het financiële beleid.

Leeswijzer

Na deze inleiding gaat hoofdstuk 2 in op de (wettelijke) kaders omtrent reserves en voorzieningen.

Hoofdstuk 3 zoomt nader in op het onderdeel reserves waarbij naast de onderverdeling in soorten reserves wordt ingegaan op de vraag wanneer een reserve wordt gevormd dan wel in stand gehouden, hoe de systematiek van toevoegingen en onttrekkingen werkt, hoe reserves onderbouwd dienen te worden en hoe de component rente m.b.t. reserves speelt.

In hoofdstuk 4 worden dezelfde vragen als in hoofdstuk 3 beantwoord maar dan m.b.t. voorzieningen.

Hoofdstuk 5 gaat specifiek in op reserve- en voorzieningvorming ten aanzien van rioleringen.

Hoofdstuk 6 behandelt de relatie tussen reserves en voorzieningen en het gemeentelijke Weerstandsvermogen.

Hoofdstuk 7 behandelt een toelichting per reserve en voorziening.

2 Kaders

De kaders voor reserves en voorzieningen kennen hun grondslag in de volgende twee documenten.

2.1 Financiële verordening ex art. 212 Gemeentewet

Artikel 212 van de Gemeentewet luidt:

‘De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.’

De raad van de gemeente Maasgouw heeft deze financiële verordening vastgesteld op 1 juni 2017. Artikel 10 van de verordening gaat in op reserves en voorzieningen:

1. *In de begroting en de jaarrekening vindt geen toerekening van rente over de reserves en voorzieningen aan de taakvelden plaats.*

2. *Het college biedt de raad eens in de 4 jaar een nota reserves en voorzieningen aan. Deze nota wordt door de raad vastgesteld en behandelt:*

- a. de vorming en besteding van reserves;*
- b. de vorming en besteding van voorzieningen;*
- c. de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen (bij waardering tegen contante waarde);*
- d. de vorming van reserves en voorzieningen met betrekking tot budgetten die vóór 31 december van een begrotingsjaar niet of niet volledig zijn besteed*

3. *Bij een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen wordt minimaal aangegeven:*

- a. het specifieke doel van de reserve;*
- b. de voeding van de reserve;*
- c. de maximale hoogte van de reserve; en*
- d. de maximale looptijd.*

4. *Als een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen binnen de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot een investering, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd.*

5. *In de begroting op te nemen:*

- a. een uitgebreide toelichting op de reserves en voorzieningen van de gemeente;*
- b. de toelichting te voorzien van een grafische weergave van de (verwachte) ontwikkeling van de reserves en voorzieningen over meerdere jaren.*

2.2 Besluit Begroting en verantwoording

In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is het volgende geregeld m.b.t. reserves en voorzieningen:

Artikel 43

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.

Artikel 44

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.

Artikel 45

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.

Artikel 49 (alleen onderdeel b)

In de balans worden onder overlopende passiva opgenomen:

b. de van Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren.

2.3 Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader

Het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Kwestie van evenwicht!' (GTK) is het beleidskader dat alle financiële toezichthouders, voor ons de Provincie Limburg, op provincies en gemeenten vanaf de begroting 2015 hanteren. Relevante punten uit het GTK ten aanzien van reserves:

- Onttrekkingen aan reserves zijn in principe incidentele baten.
- Meerjarig overzicht verstrekken van de beoogde (structurele) toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves
- Inzet van de algemene reserve geldt alleen voor het deel dat geen deel uitmaakt van de benodigde weerstandscapaciteit die noodzakelijk is voor het afdekken van de geïnventariseerde risico's
- Er is geen norm voor de omvang van de algemene reserve bepaald.



3 Reserves

3.1 Onderverdeling

Ten aanzien van de reserves is door de wetgever een tweedeling aangebracht:

- a. algemene reserve
- b. bestemmingsreserves

Ad a. De algemene reserve is gevormd uit overschotten uit de exploitatie en is in principe vrij aanwendbaar. Het doel van de algemene reserve is het vormen van een buffer om onvoorziene negatieve resultaten af te kunnen dekken. In hoofdstuk 6 wordt uitgebreider ingegaan op de term weerstandsvermogen.

Ad b. Volgens artikel 43 BBV, kunnen voor bepaalde doelen bestemmingsreserves worden ingesteld. Een bestemmingsreserve is gebaseerd op een bestuurlijke beslissing. Zodra de raad aan een reserve een bepaalde bestemming heeft gegeven is er sprake van een bestemmingsreserve. Vorming kan plaatsvinden ten laste van de algemene reserve c.q. de bestemming van het rekeningresultaat en bestaande bestemmingsreserves.

Het feit dat de bestemmingsreserves tot het eigen vermogen behoren, houdt in dat dergelijke reserves bij een heroverweging van beleid een andere bestemming kunnen krijgen dan wel aan de algemene reserve kunnen worden toegevoegd. Uiteraard dienen hierbij de gevolgen wel te worden afgewogen.

Uit de toelichting op artikel 43 blijkt dat een nader onderscheid dient te worden aangebracht in bestemmingsreserves die worden aangehouden voor de dekking van kapitaallasten en overige bestemmingsreserves:

“Gezien het verbod op netto activeren -het in mindering brengen van bestemmingsreserves op activa met een maatschappelijk of economisch nut -dient bij de bestemmingsreserves rekening gehouden te worden met het onderscheid tussen bestemmingsreserves die nog open staan en bestemmingsreserves die aangehouden worden voor de dekking van kapitaallasten van activa die reeds in bezit zijn van de gemeente. Het veranderen van de bestemming van deze laatste categorie bestemmingsreserves heeft immers gevolgen voor de exploitatie.”

Bestemmingsreserves te onderscheiden in die volledig beklemd zijn, de zogenaamde beklemde bestemmingsreserve en niet-beklemde reserves. De beklemd reserves betreffen reserves die naar hun aard niet behoren tot de vrij besteedbare middelen. Op enkele reserves rusten bestedingsverplichtingen die maken dat deze bestemmingsreserves feitelijk al zijn toegewezen (vaak via een raadsbesluit) aan concrete activiteiten/projecten. Bijvoorbeeld de reserves dekking kapitaallasten.

Stille reserves

Naast de aangegeven reserves kennen we ook nog de zogenaamde stille reserves. Dit zijn bestanddelen van het eigen vermogen, die niet in de balans tot uitdrukking komen. Het gaat hierbij om bezittingen die geen boekwaarde hebben of waarvan de boekwaarde lager is dan de marktwaarde (gebouwen, gronden, kunstwerken enz.). Complicerende factor is dat stille reserves weliswaar een hoger opbrengstpotentieel hebben dan de actuele boekwaarde, doch dat deze bezittingen vaak structurele inkomsten genereren die positief bijdragen aan de exploitatie.

Zie tevens nota Risicomanagement & Weerstandsvermogen 2016-2019 zoals door de raad vastgesteld op 7 april 2016, pagina 12. De stille reserves worden in het kader van deze nota reserves en voorzieningen verder buiten beschouwing gelaten.

Functies reserves

De reserves en het resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening vormen het eigen vermogen. In het totale financiële beleid hebben reserves verschillende functies:

1. Bufferfunctie

De bufferfunctie is de belangrijkste functie van het eigen vermogen van de gemeente. Vooral de algemene reserve dient als buffer om bij bepaalde incidentele (onvoorziene) omstandigheden te kunnen worden ingezet om risico's af te dekken of om noodzakelijke aanpassingsprocessen financieel soepel te laten verlopen. De algemene reserve kan niet worden gebruikt ter afdekking van structurele tekorten. Deze dienen opgevangen te worden binnen de exploitatie.

2. Bestedingsfunctie of bestemmingsfunctie

Bij bestemmingsreserves is sprake van een vastgelegde toekomstige aanwending waarbij op het moment van vorming van deze bestemmingsreserve nog geen (wettelijke of feitelijke) verplichting ten opzichte van een derde bestaat. Het bestedingsdoel ligt in principe vast.

3. Financieringsfunctie

Van belang is hierbij de met ingang van 1 januari 2001 in werking getreden Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido). Deze wet beoogt een solide financieringswijze van de decentrale overheden te bevorderen en schommelingen van rentelasten zo veel mogelijk te beperken.

De financiering van kapitaaluitgaven kan onder meer door gebruik te maken van de eigen reserves (en voorzieningen) als financieringsmiddel (interne financiering), door het aantrekken van vaste geldleningen (vaste financiering) en kasgeld voor zover dat valt binnen de kasgeldlimiet. Bij gebruik van reserves (eigen vermogen) en voorzieningen (vreemd vermogen) hoeft geen beroep te worden gedaan op de geld- en kapitaalmarkt. Het gebruiken als intern financieringsmiddel wordt aangeduid met de financieringsfunctie. We spreken van een externe financieringsfunctie als de gelden korte of lange(re) tijd uitgezet worden bij een bankinstelling.

4. Inkomensfunctie

Door gebruik te maken van reserves en voorzieningen voor de financiering, wordt bespaard op rentekosten die aan derden betaald moeten worden.

3.2 **Wanneer een reserve vormen dan wel in stand houden?**

De gemeente Maasgouw beschikt relatief gezien over een beperkt aantal bestemmingsreserves.

Het voordeel van een aparte bestemmingsreserve is dat er, op het moment dat het nodig is, geld beschikbaar is. De integrale afweging van middelen wordt hierdoor echter vertroebeld. Er zijn immers middelen apart gezet met een bepaald bestedingsdoel.

Aangezien er op zo'n moment geen integrale afweging plaats vindt, verdient het hebben van zo min mogelijk bestemmingsreserves de voorkeur. Voorgestaan wordt dat er alleen als het vanuit beleidsmatig/bedrijfseconomisch oogpunt wenselijk is nog een aparte bestemmingsreserve in te stellen.

Het bestaande beleid is dat gebruik wordt gemaakt van de algemene reserve aangezien die vrij aanwendbaar is. Besluiten om de algemene reserve incidenteel in te zetten voor een bepaald doel, worden hiermee expliciet zichtbaar gemaakt. De afweging wordt daardoor meer afgezet tegen het algemene belang op dat moment, waarmee de integraliteit en flexibiliteit is gediend. Uiteraard dient ieder dekkingsvoorstel via de algemene reserve onderbouwd te worden.

Beleidslijn

1. Om het maken van integrale afwegingen zoveel mogelijk te bevorderen, streven we naar een zo min mogelijk aantal bestemmingsreserves.
2. Bij de financiële vertaling van voorstellen wordt voor incidentele uitgaven zo nodig gebruik gemaakt van de Algemene Reserve Maasgouw waardoor de afweging wordt afgezet tegen het algemene belang op dat moment. Hiermee is de integraliteit en flexibiliteit van besluitvorming gediend.

Het reservebeleid mag geen op zich zelf staand beleid zijn, maar het moet passen binnen het algemeen financieel beleid dat het maken van integrale beleidsafwegingen bevordert.

De door de raad te vormen (resultaatbestemming) of in stand houden van reserves worden daarom aan de volgende criteria toetsen:

Beleidslijn vormen/in stand houden reserve

1. De reserve dient als dekking van (een) omvangrijke toekomstige voorzienbare investering(en).
2. Reserves worden alleen ingesteld voor concrete, binnen een vooraf bepaald tijdsbestek te realiseren, doelen.
3. De reserve dient ter dekking van kapitaallasten op al gerealiseerde investeringen (dekkingsreserve).
4. Wettelijk voorgeschreven reserves.
5. Minimaal één keer per jaar, bij de jaarrekening, vindt er een integrale beoordeling van de reserves en voorzieningen plaats. Daarnaast bijstellingen in programmabegroting en Programmarapportages.
6. Indien het doel is bereikt, dient de bestemmingsreserve opgeheven te worden. De nog in de reserve aanwezige middelen vallen vrij ten gunste van de algemene reserve.
7. Als de realisatie uitblijft en er geen termijnen zijn genoemd worden de middelen overgeheveld naar de algemene reserve.



Onderbouwing

Belangrijk onderdeel bij de instelling en periodieke herijking van reserves is dat deze deugdelijk zijn/worden onderbouwd.

Het gaat dan om zaken als een duidelijk doel, juridische/bestuurlijke basis, wijze van vorming, looptijd, bodembedrag, plafondbedrag en eventueel op de reserve rustende verplichtingen.

Reserves worden jaarlijks financieel onderbouwd in de toelichting op de jaarrekening. Deze periodieke herijking vormt een belangrijk onderdeel van het financiële beleidskader.

In de jaarrekening dient in de toelichting op de balans, op basis van het BBV (artikel 54), de aard en reden van reserves en de toevoegingen en onttrekkingen te worden toegelicht.

Beleidslijn

Elk jaar bij de jaarrekening vindt er een herijking/beoordeling van reserves plaats waarbij de volgende gegevens worden geactualiseerd:

Naam reserve:

Soort reserve:

Doel:

Bestuurlijke basis:

Looptijd:

Plafondbedrag:

Voeding:

Saldo 1-1-2xxx:

Toevoegingen:

Onttrekkingen:

Saldo 31-12-2xxx:

3.3 Toevoegingen en onttrekkingen

Een reserve mag niet negatief zijn. Aan een reserve mag dus nooit méér dan het actuele saldo onttrokken worden. Toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves moeten apart zichtbaar worden gemaakt. Dit betekent dat deze niet worden opgenomen binnen de programma's (en beheerstaken).

Bij het opstellen van de jaarrekening wordt eerst het exploitatieresultaat vastgesteld zonder de invloed van toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. Dit wordt het resultaat vóór bestemming genoemd. Vervolgens worden de toevoegingen aan en bijdragen uit reserves in beeld gebracht en de einduitkomst vastgesteld. Dit is het resultaat na bestemming.

Stortingen en onttrekkingen worden door deze werkwijze apart zichtbaar gemaakt. De bedoeling van de wetgever is om zo de transparantie van de begroting voor de raad te verhogen. Het BBV geeft in artikel 42 aan dat het eigen vermogen bestaat uit de reserves en het resultaat na bestemming, volgend uit de programmarekening. Het rekeningresultaat moet afzonderlijk op de balans tot uitdrukking worden gebracht. Dit gebeurt via een tijdelijke bestemmingsreserve "batig saldo programmarekening". De commissie BBV (vraag & antwoordrubriek) geeft aan dat het de bedoeling is dat dit saldo in het volgende jaar automatisch deel gaat uitmaken van de algemene reserve. Met uitzondering dat de raad bij de vaststelling van de jaarstukken een nader te bepalen bedrag voor saldo-overheveling bestemd.

Dit betekent dat het beter is om niet aan het batig saldo zelf een bestemming toe te kennen. Het verdient om meerdere redenen de voorkeur om een batig saldo volledig toe te voegen aan de algemene reserve. Vervolgens kan vanuit de algemene reserve, op basis van een integrale afweging hieraan een bestemming worden gegeven. Als er sprake is van een nadelig saldo, dient te raad hiervoor dekking aan te geven, in principe door aanwending van de algemene reserve. De gemeenteraad is bevoegd tot de aanwending van reserves.

Beleidslijn

Mogelijke voordelige saldi van de jaarrekening worden toegevoegd aan de Algemene Reserve (bevordering integrale afweging).

Mogelijke nadelige saldi van de jaarrekening worden afgewikkeld via de Algemene Reserve.

3.4 Rentetoevoeging

Rente wordt alleen toegevoegd aan reserves die gebruikt worden voor de dekking van kapitaallasten. Hiervoor wordt dezelfde rente toegepast als die voor de activa wordt gehanteerd. Volgens artikel 45 BBV zijn rentetoevoegingen aan voorzieningen niet toegestaan.

3.5 Reserve ter dekking van kapitaallasten: dekkingsreserve

Voor het inzetten van bestemmingsreserves bestaat een relatie met het activabeleid. In het kader van het BBV is het niet toegestaan om reserves rechtstreeks in mindering te brengen op investeringen met een maatschappelijk of economisch nut. Deze investeringen moeten bruto worden geactiveerd en afgeschreven. Via de bestemmingsreserve 'dekkingsreserve' worden de kapitaallasten gedekt die in de exploitatie op het betreffende product staan. Deze bijdrage kan niet rechtstreeks aan het programma (en product) plaatsvinden, maar loopt via de resultaatbestemming.

Activa met een maatschappelijk nut betreffen investeringen in de openbare ruimte. Voorbeelden van deze activa zijn wegen, bruggen en openbaar groen; zij dienen een maatschappelijk nut maar ze genereren geen middelen en er is geen markt voor. Vóór 1 januari 2017 was het niet verboden om deze activa ineens te dekken. Vanaf 1 januari 2017 is door wijziging van de BBV-regeling dit niet meer toegestaan.

3.6 Reserveren restant exploitatiebudgetten

Er kunnen zich bijzondere omstandigheden voordoen waarbij het noodzakelijk is dat niet bestede middelen in enig jaar, via resultaatbestemming (bestemmingsreserve) overgeheveld worden naar het volgende boekjaar. Ieder voorstel dient getoetst te worden aan een aantal criteria.

Beleidslijn reserveren restant exploitatiebudgetten

In het geval het noodzakelijk is om niet bestede middelen in enig jaar over te hevelen naar het volgende boekjaar, wordt dit aan de volgende criteria getoetst:

1. Het budget dat voor overheveling in aanmerking komt mag alleen in het aansluitende boekjaar besteed worden. Een eventueel restant aan het einde van dat jaar valt vrij in het jaarrekeningresultaat.
2. Het budget is niet nodig om financiële tegenvallers binnen de betreffende activiteit (product/taak) op te vangen, bij het opstellen van de jaarrekening.
3. Het budget is nodig om incidentele wettelijk verplichte taken uit te kunnen voeren (denk hierbij aan bijv. het wegwerken van achterstanden). Om gegronde redenen is de uitvoering niet volledig gerealiseerd. De werkzaamheden lopen door in het volgende boekjaar.
4. Het budget is beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van een bepaalde afgebakende taak/project. De realisatie heeft om bepaalde redenen vertraging opgelopen. De werkzaamheden lopen daarom door in het volgende boekjaar (bijv. beschikbaar gestelde middelen ten behoeve van het opstellen/actualiseren van een bepaald bestemmingsplan).

Een voorstel dient altijd te voldoen aan de criteria 1 en 2. Daarnaast moet minimaal één van de overige criteria gelden. Indien een voorstel de toets doorstaat, wordt het budget bij de jaarrekening gereserveerd. Bij de uitvoering van de activiteiten valt het gereserveerde bedrag weer vrij ten gunste van de exploitatiebegroting in het nieuwe boekjaar (via resultaatbestemming).

4 Voorzieningen

4.1 Onderverdeling

Voorzieningen zijn naar verwachting, onvermijdelijke, geschatte uitgaven in verband met risico's en verplichtingen, waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden min of meer onzeker zijn en die hun oorsprong vinden in het heden dan wel het verleden. Er rust een "bedrijfseconomische claim" op. Denk hierbij aan een onderhoudsvoorziening: de slijtage vindt nu plaats, terwijl het herstel in de toekomst zal worden uitgevoerd. Een voorziening kan daarom omschreven worden als een toekomstige verplichting waarover de vrije beschikkingsmacht ontbreekt en behoort daarom volgens de verslaggevingsvoorschriften tot het vreemd vermogen.

Op grond van artikel 44 lid 1a en b BBV is de gemeenteraad niet vrij in het vormen van een voorziening zodra een verplichting of risico zich voordoet. Er moet op zo'n moment immers een voorziening worden getroffen.

Op basis van deze regelgeving behoeft de raad geen beleidskader te bepalen.

4.2 Wanneer een voorziening vormen dan wel in stand houden?

Het BBV zegt dat voorzieningen worden gevormd voor:

- a. op de balansdatum bestaande risico's op basis van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen, waarvan de omvang redelijkerwijs is in te schatten;
- b. kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het lopende begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar (bijv. slijtage) en de voorziening strekt tot een gelijkmatige verdeling van de lasten over de begrotingsjaren.
- c. De bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b;
- d. de ontvangen middelen van derden waaraan expliciet de voorwaarde is verbonden dat deze middelen behouden moeten blijven voor het doel waarvoor ze zijn verstrekt.
Let wel, dit geldt niet (meer) voor niet bestede middelen van uitkeringen van Europese en Nederlandse overheidslichamen met een specifiek bestedingsdoel. Deze dienen met ingang van het begrotingsjaar 2008 als 'vooruitontvangen middelen' op de balans te komen conform artikel 49 BBV.

Het vormen (resultaatbepalend) en het op niveau houden van voorzieningen is weliswaar een onderdeel van de normale bedrijfsvoering, maar is voorbehouden aan de raad via de vaststelling van de begroting met als onderdeel de paragrafen. In het bijzonder de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is hierbij van belang, omdat veel voorzieningen gekoppeld zijn aan de hierin vermelde meerjarige onderhoudsplannen/beheerplannen.

De commissie BBV stelt dat de raad het enige bevoegde orgaan is dat voorzieningen kan instellen en besluit tot dotaties daarin, via de vaststelling van de programma's (dus in het resultaatbepalende deel van de begroting en/of de jaarrekening). Eveneens geeft de commissie BBV aan dat de raad weinig ruimte heeft voor het maken van keuzen bij het vaststellen van voorzieningen. Voorzieningen hebben een verplichtend karakter (artikel 44 BBV).

Voor bepaalde voorzieningen is bij wet al bepaald dat ze gevormd moeten worden. Gelet op de onontkoombaarheid voor het instellen van zo'n voorziening, waarbij de Raad feitelijk geen keuzemogelijkheid heeft, wordt deze ingesteld via de algemene aanpassing van de begroting of bij het vaststellen van de jaarrekening. Hiervoor worden dan geen afzonderlijke raadsvoorstellen ingediend. Gedacht kan worden aan van derden ontvangen gelden met een bepaalde bestedingsverplichting.

Het instellen van voorzieningen, waarbij de raad nog een keuzemogelijkheid heeft, wordt via separate besluitvorming aan de raad voorgelegd.

De bestemming van een voorziening kan niet worden gewijzigd, dit in tegenstelling tot reserves. Voorzieningen worden gevormd ten behoeve van een vooraf vastgesteld doel en mogen dan ook alleen voor dat doel aangewend worden. Op het moment dat blijkt dat een voorziening niet meer nodig is dient deze ten gunste van het exploitatieresultaat vrij te vallen.

Op grond van artikel 44, lid 3, van het BBV is het niet toegestaan om een voorziening op te nemen voor jaarlijks terugkerende arbeidskostengerelateerde verplichtingen van een vergelijkbaar volume, zoals bijvoorbeeld vakantiegelden. Uitgangspunt is dat jaarlijks terugkerende uitgaven binnen de exploitatie worden meegenomen. De vraag is wat verstaan moet worden onder het begrip 'vergelijkbaar volume'. Deze vraag dient elke gemeente voor haar eigen situatie te beantwoorden. Voor de analyse om te bepalen of er wel of niet sprake is van een vergelijkbaar volume nemen we als uitgangspunt een tijdsperiode van 4 jaar. Zo'n periode valt samen met de periode van de meerjarenbegroting.

4.3 Toevoegingen en onttrekkingen

Toevoegingen aan voorzieningen hebben invloed op de exploitatie (resultaatbepaling), dit in tegenstelling tot reserves (via resultaatbestemming). Voorzieningen worden opgebouwd uit jaarlijkse stortingen ten laste van de exploitatie (het programma c.q. de beheerstaak) en hebben daarmee invloed op het resultaat. Onttrekkingen hebben geen invloed op de exploitatie, omdat uitgaven rechtstreeks ten laste van de voorziening worden gebracht.

Mutaties van voorzieningen kunnen slechts op twee gronden plaatsvinden:

- aanpassing van de voorziening aan het nieuwe noodzakelijke niveau;
- vermindering in verband met aanwending van de voorziening voor het doel van de voorziening.

Het college van B&W is bevoegd tot de aanwending van voorzieningen mits deze besteed worden voor het doel waarvoor ze gevormd zijn.

4.4 Onderbouwing

Voorzieningen moeten financieel onderbouwd zijn. Aan voorzieningen kunnen bijvoorbeeld meerjarige beheerplannen ten grondslag liggen, op basis waarvan de jaarlijkse stortingen en onttrekkingen zijn bepaald. Waar nodig worden hierbij tevens criteria vastgelegd voor het te hanteren kwaliteitsniveau. Om een juiste weergave van de vermogenspositie van de gemeente te geven is het nodig de noodzakelijke omvang van de voorziening te bepalen. Het mag duidelijk zijn dat als een voorziening niet toereikend is, dekkingsproblemen kunnen optreden. Een te hoge voorziening legt onnodig beslag op schaarse dekkingsmiddelen. Voor de meeste voorzieningen dient daarom een actueel meerjarig beheerplan beschikbaar te zijn. Op basis hiervan kan worden vastgesteld wat het noodzakelijke niveau van de voorziening moet zijn. Jaarlijks wordt bij het opmaken van de jaarrekening beoordeeld in hoeverre het verloop van de voorziening nog aansluit bij het meerjarig (actuele) beheerplan. Deze periodieke herijking vormt een belangrijk onderdeel van het financiële beleidskader.

In de jaarrekening dient in de toelichting op de balans, op basis van het BBV (artikel 55), de aard en reden van voorzieningen en de toevoegingen en onttrekkingen worden toegelicht.

Beleidslijn

Elk jaar bij de jaarrekening vindt er een herijking/beoordeling van voorzieningen plaats waarbij de volgende gegevens worden geactualiseerd:

Naam voorziening:
Soort voorziening:
Wijze van vorming:
Doel:
Bestuurlijke basis:
Looptijd:
Plafondbedrag:
Voeding:
Saldo 1-1-2xxx:
Toevoegingen:
Onttrekkingen:
Saldo 31-12-2xxx:

Een voorziening kan normaliter niet negatief zijn, ook niet tijdelijk. Voorzieningen dienen immers naar beste schatting dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Om een negatieve voorziening te voorkomen zal de exploitatie zwaarder belast moeten worden. Een negatieve voorziening heeft het karakter van een geactiveerd tekort en die zijn op grond van het BBV uitdrukkelijk verboden.

De enige uitzondering op deze regel, zijn voorzieningen gevormd uit de opbrengsten van heffingen (met name riool- en afvalstoffenheffingen) waarover in hoofdstuk 5 meer.

4.5 Rentetoevoeging

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan (artikel 45 BBV), omdat voorzieningen naar beste schatting dekkend dienen te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Echter als sprake is van een voorziening tegen contante waarde (cw) zijn jaarlijkse toevoegingen in verband met de CW-rekenrente toegestaan; deze zijn dan immers nodig om de voorziening op het juiste niveau te houden. Een dergelijke toevoeging wordt niet gezien als een rentetoevoeging, maar als een toevoeging om de voorziening op de juiste hoogte te houden.

5 Riolering

Basisregel is dat investeringen in rioleringen worden geactiveerde en afgeschreven. Dit geldt naast nieuwe investeringen ook voor vervangingsinvesteringen. Investerings op het gebied van rioleringen worden daarbij gezien als investeringen met een economisch nut vanwege het feit dat er een tarief kan worden geheven.

De op grond van dit activeren ontstane kapitaallasten mogen in de rioolheffingen worden verdisconteerd.

Daarnaast is ook toegestaan dat spaarbedragen voor toekomstige vervangingsinvesteringen in het tarief mogen worden meegenomen. Bij gemeenten doet zich bij investeringen in het riool een specifieke situatie voor doordat investeringen in riolering in uitbreidingsgebieden veelal geheel ten laste van de grondexploitatie worden gebracht. De eerste aanleg van rioleringen loopt hiermee via de grondexploitatie waardoor er dus niet wordt gespaard voor vervanging.

Om een tariefsprong te voorkomen op het moment dat vervanging aan de orde is staat de wetgever toe dat er via het tarief wordt gespaard voor vervangingsinvesteringen. Dit leidt aldus tot een gespreide tariefs- en lastenontwikkeling. Bijdragen die gemeenten op deze manier genereren voor vervangingsinvesteringen worden gespaard via de voorziening vervanging riolering.

In het jaar dat de vervangingsinvestering wordt gerealiseerd moet de gemeente de investering voor de volle omvang activeren waarop het via de voorziening gespaarde bedrag in mindering kan worden gebracht. De kapitaallasten worden gedekt uit de dekkingsreserve kapitaallasten tbv rioleringen.

Naast deze voorziening voor vervanging wil de gemeente ook een gelijkmatig lastenpatroon realiseren voor het groot onderhoud. Dit kan met behulp van een egalisatievoorziening art. 44 lid 2 BBV.

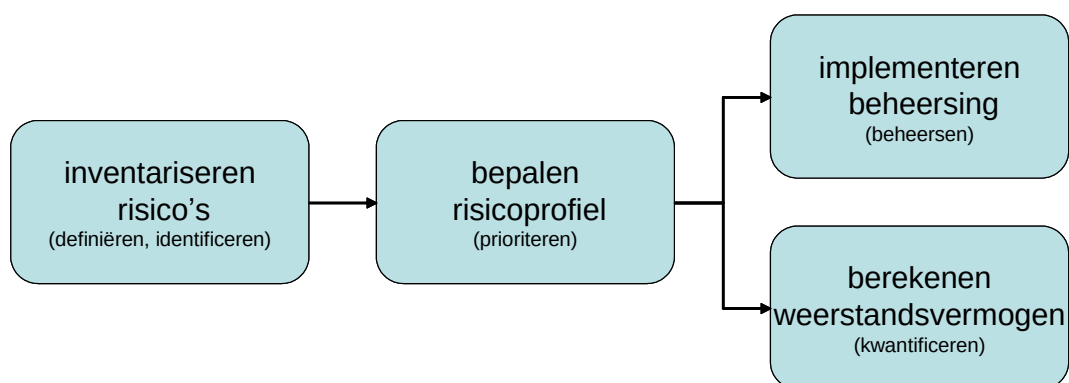
Vanuit oogpunt van efficiency is het toegestaan om de voorziening voor vervanging en de egalisatievoorziening samen te voegen tot de voorziening riolering. Deze voorziening, gevormd uit de rioolheffingen, mag een beperkt aantal jaren 'negatief' staan als er meerjarig maar sprake is van het inlopen van dit tekort.

6 Reserves in relatie tot het weerstandsvermogen

Gemeentelijke reserves bepalen voor een groot deel de weerstandscapaciteit van een gemeente. Hiertoe wordt jaarlijks bij de programmabegroting en programmarekening via de paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing' inzicht gegeven in de mate waarop de gemeente haar financiële zelfstandigheid waarborgt.

Naast posten als de onbenutte belastingcapaciteit, begrotingsruimte en de post onvoorziene uitgaven wordt de weerstandscapaciteit vooral bepaald door de hoogte van de reserves in relatie tot de aanwezige risico's.

De gemeente Maasgouw heeft daartoe in april 2016 de beleidsnota Risicomanagement & Weerstandsvermogen 2016-2019 vastgesteld waarin is opgenomen hoe om te gaan met risico's, welk risicoprofiel aanvaardbaar wordt geacht en als afgeleide daarvan, welk niveau aan weerstandsvermogen (weerstandratio) gewenst is. Aan de hand van het instrument van Risicomanagement wordt dit uitgewerkt:



7 Toelichting per reserve en voorziening

Toelichting reserves (per 1 januari 2018):

Algemene Reserves

Algemene reserve € 7.743.800

Er is sprake van een robuuste algemene reserve en deze reserve vormt een belangrijk onderdeel van de weerstandscapaciteit. Deze weerstandscapaciteit is beschikbaar voor afdekking van de in de paragraaf Weerstandvermogen en risicobeheersing zoveel mogelijk gekwantificeerde financiële risico's. Afhankelijk van de besluitvorming in de raadsvergadering van 9 november 2017 bij de begrotingsbehandeling 2018, volgt aanwending van deze algemene reserves met € 3,4 miljoen.

Bestemmingsreserves

Voormalig zwembad Wessem € 130.500

Bedoeld voor dekking boekwaarde en sloopkosten in afwachting van herbestemming van de locatie.

Bovenwijkse voorzieningen € 94.700

De gemeente heeft bouwgrondexploitaties in eigen beheer. Daarnaast beschikken projectontwikkelaars over bouwgrond. Volgens interne en externe afspraken wordt bij daadwerkelijke verkoop van bouwpercelen een bepaalde bijdrage per m2 afgedragen aan de gemeente en gestort in deze reserve. Deze reserve kan nog volledig besteed worden voor bovenwijkse investeringen.

Stevolgelden € 133.000

Te bestemmen binnen het gebied Stevol

Essent € 12.600.200

Deze reserve loopt nog op tot circa € 14,7 miljoen door vrijval van de bruglening Enexis ad. € 2,1 miljoen in 2019. Deze essentreserve is afgezonderd voor het genereren van structurele middelen. Dit bedrag behoort tot de weerstandscapaciteit.

IZA € 46.500

Bestemd voor begeleidingstrajecten 2018-2020 van ca. € 15.000 per jaar.

Bruglening Enexis € 2.070.800*

Deze reserve valt vrij in 2019 en wordt, volgens eerdere besluitvorming, toegevoegd aan de Essent-reserve.

Dekking kapitaallasten € 24.954.100

In de periode 2010-2016 hebben we de Essentreserve grotendeels ingezet voor extra afschrijvingen. Bij investeringen maatschappelijk nut (wegen e.d.) werden de uitgaven in het betreffende jaar verrekend met de Essentreserve. Volgens de BBV-voorschriften werden bij investeringen economisch nut (met name bouw Brede Scholen en technisch onderhoud gebouwen) de investeringen geactiveerd en komen de volledige kapitaallasten ten laste van de exploitatie. Om het effect van besparingen op de afschrijvingslasten toch mogelijk te maken werden de te dekken investeringsuitgaven vanuit de Essentreserve gestort in een afzonderlijke reserve, de bestemmingsreserve Dekking kapitaallasten. Uit deze reserve valt dan elk jaar een bedrag vrij ten gunste van de exploitatie ter dekking van de daaraan gekoppelde kapitaallasten. Deze reserve is dus volledig beklemd.

Uitkeringen voormalig personeel € 234.200

Nader te bestemmen voor uitkeringen voormalig personeel.

Toeristische infrastructuur € 10.400

Gelden zijn in 2012 ontvangen op basis van contractuele afspraken bij verkoop van comfort ships in Wessem. Nader te bestemmen voor uitgaven toeristische infrastructuur.

Bijdrage aan RD Maasland dekking kapitaallasten wijkcontainers € 193.400

Aan RD Maasland worden de jaarlijkse kapitaallasten van de aanleg wijkcontainers uit deze reserve betaald.

Toelichting voorzieningen:(per 1 januari 2018: in totaal € 10.594.500)

Voormalige schoollocatie Ohé en Laak € 208.600

Bij raadsbesluit van 22 mei 2014 is besloten om voor een mogelijk verlies op de grondexploitatie van de voormalige schoollocatie Ohé en Laak een bedrag af te zonderen uit de Algemene Reserve. Dit bedrag is in 2016 gestort in een afzonderlijke voorziening.

Dubieuze debiteuren Algemeen € 57.000

Uit deze voorziening worden oninbare debiteuren betaald. Op basis van actualisatie van het dubieuze debiteurenbestand wordt deze voorziening periodiek bijgesteld.

Dubieuze debiteuren Sociaal Domein € 573.600

Uit deze voorziening worden oninbare debiteuren Sociaal Domein betaald. Op basis van actualisatie van het dubieuze debiteurenbestand Sociaal Domein wordt deze voorziening periodiek bijgesteld.

Pensioenen ex-wethouders € 2.513.200

Deze voorziening voorziet in de dekking van de betalingsverplichtingen van de jaarlijkse pensioen-uitkeringen wethouders.

Rioleringen € 6.765.500

Deze voorziening voorziet (aflopend) in de dekking van het exploitatietekort op rioleringen. Een en ander zoals opgenomen in het raadsbesluit d.d. 16 februari 2017 tot vaststelling van het GRP 2017-2021.

Egalisatiefonds Afval € 241.700

Met deze voorziening worden overschotten of tekorten op de exploitatie Afval verrekend en tevens ingezet om de gemiddelde woonlastendrukstijging op nihil te houden.

Groot-onderhoud gemeentelijke gebouwen € 79.500

In de raadsvergadering van 16 februari 2017 is het beleidsplan onderhoud gemeentelijke gebouwen 2017-2020 vastgesteld. Groot-onderhoud betreft onderhoud dat een cyclus heeft die groter is dan één jaar, maar kleiner of gelijk is dan tien jaar. Daarvoor wordt het jaarlijks gemiddeld benodigd bedrag ad. € 300.100 in deze voorziening gestort. Op basis van het onderhoudsschema en visuele inspecties worden de daadwerkelijke uitgaven ten laste van deze voorziening verantwoord.

Groot-onderhoud kunstwerken € 38.200

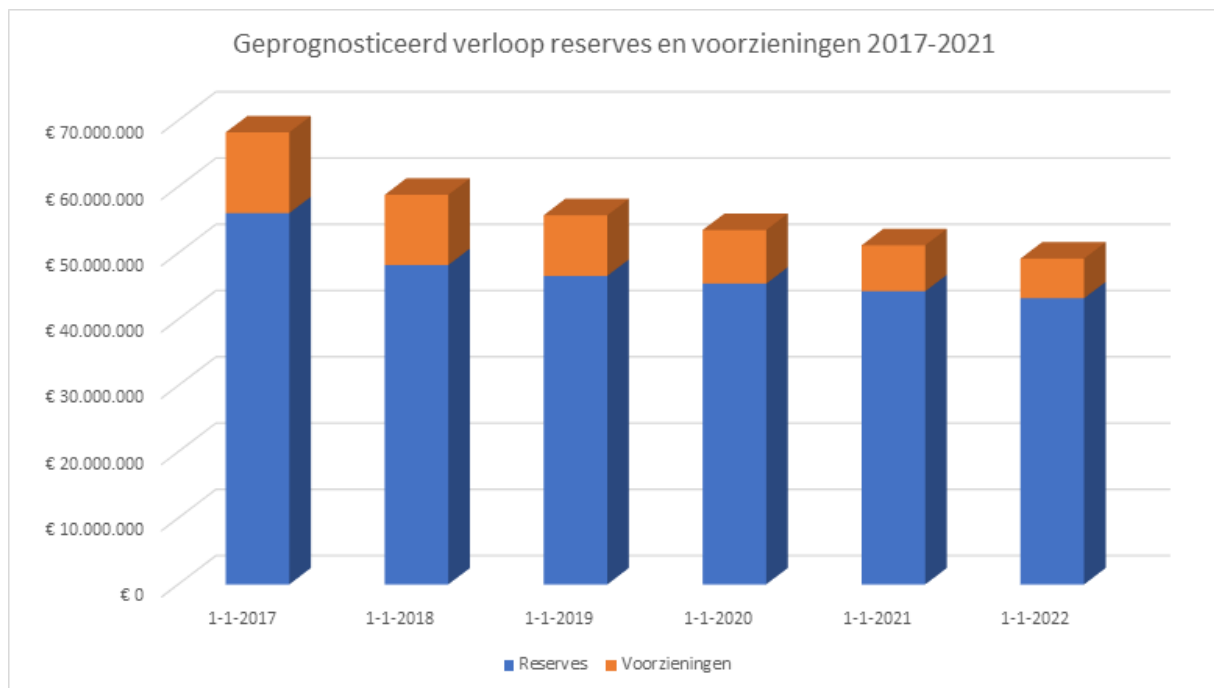
In de raadsvergadering van 16 februari 2017 is het beleidsplan onderhoud civiele kunstwerken 2017-2020 vastgesteld. Groot-onderhoud aan bruggen, duikers e.d. betreft onderhoud dat een cyclus heeft die groter is dan één jaar maar kleiner of gelijk is dan tien jaar. Daarvoor wordt het jaarlijks gemiddeld benodigd bedrag ad. € 51.200 in deze voorziening gestort. Op basis van het onderhoudsschema en visuele inspecties worden de daadwerkelijke uitgaven ten laste van deze voorziening verantwoord.

Groot-onderhoud schoolgebouwen (Brede Scholen) € 37.300

In de raadsvergadering van 16 februari 2017 is het beleidsplan onderhoud gemeentelijke gebouwen 2017-2020 vastgesteld. In de 1^e Prorap 2017 (raad 6 juli 2017) heeft de financiële vertaling daarvan voor de drie Brede Scholen plaatsgevonden. Dit betreft de Brede Scholen Heel, Maasbracht en Thorn. Groot-onderhoud betreft onderhoud dat een cyclus heeft die groter is dan één jaar maar kleiner of gelijk is dan tien jaar. Daarvoor wordt het jaarlijks gemiddeld benodigd bedrag ad. € 19.900 in deze voorziening gestort. Op basis van het onderhoudsschema en visuele inspecties worden de daadwerkelijke uitgaven ten laste van deze voorziening verantwoord.

Attero € 79.300

In afwachting van de afwikkeling van de verkoop van Attero is destijds een gedeelte van de opbrengst afgezonderd in deze voorziening. Na afwikkeling wordt het (overblijvende) bedrag alsnog toegevoegd aan de Algemene Reserve.



Raadsvergadering 14 december 2017 gewijzigd 20 nov 2017