



beleidsnota reserves voorzieningen en weerstandsvermogen



Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	2
Hoofdstuk 2 Wettelijk kader en ontwikkelingen	3
Hoofdstuk 3 Beleid en beheer van reserves	6
Hoofdstuk 4 Beleid en beheer van voorzieningen	8
Hoofdstuk 5 Het weerstandsvermogen	10

Bijlagen:

- Formats reserves
- Formats voorzieningen

Hoofdstuk 1 inleiding

Algemeen

Herziening van reserves en voorzieningen is nodig, omdat de achtergronden, nut en noodzaak kunnen veranderen in de loop van de tijd. Via het vaststellen van deze beleidsnota reserves en voorzieningen bepaalt de raad de kaders, waarbinnen het college met reserves en voorzieningen dient om te gaan. Om deze kaders te kunnen stellen is het van belang een goed inzicht te hebben in de verschillende reserves en voorzieningen en het daarbij behorende beleid.

We moeten als gemeente een voorziening vormen om in de toekomst te kunnen voldoen aan onze financiële voorzienbare verplichtingen. De mogelijkheid kan zich voordoen dat er ook risico's bestaan, waarvan geen redelijke inschatting gemaakt kan worden van het bedrag van de schade of verlies dat hiermee gemoeid kan zijn, en waarvoor je geen voorziening kunt vormen. In dat geval moeten we inzicht verschaffen in de risico's die we lopen en daar weerstandscapaciteit voor opbouwen. Voor het weerstandsvermogen, de verhouding tussen de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit, geven we inzicht in de huidige status, bepalen we de gewenste norm en stellen we kaders bij het afwijken van deze norm.

In afwijking van hetgeen is vastgelegd in de Financiële verordening, geeft deze beleidsnota geen beleidskaders voor het rentebeleid. Vlak voor het schrijven van deze beleidsnota is de BBV notitie rente verschenen. In deze notitie staan stellige uitspraken en aanbevelingen op de verwerking van de rentelasten en –baten in de begroting en jaarstukken. De bepalingen en richtlijnen van deze notitie treden in werking met ingang van de begroting 2017. Omdat er nog niet voldoende inzicht is in de beleidsvrijheid die de gemeente nog heeft en de effecten van deze notitie op ons financiële beleid, wordt er in deze nota geen beleid geformuleerd voor de rente. We komen daar in een later stadium bij de raad op terug.

Leeswijzer

Om goed inzicht te krijgen in de reserves en voorzieningen is het van belang dat de begrippen en het juridisch kader helder zijn. Dat treft u aan in hoofdstuk 2.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het beleid en beheer van de reserves en in hoofdstuk 4 op het beleid en beheer van de voorzieningen.

In hoofdstuk 5 volgt het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen.

In de bijlagen zijn alle formats van de reserves en voorzieningen opgenomen. Deze formats zijn geactualiseerd en voorzien van een advies om deze te handhaven, te wijzigen, af te romen of op te heffen.

Hoofdstuk 2 Wettelijk kader en ontwikkelingen

2.1 Inleiding

Het is wettelijk vastgelegd dat gemeenten jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. De regelgeving hieromtrent is vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV). Ook aan afzonderlijke onderdelen van de gemeentefinanciën, zoals de reserves en voorzieningen, worden eisen gesteld. Wij hanteren hierbij dan ook het BBV als uitgangspunt voor het toelichten van de begrippen reserves en voorzieningen.

2.2 Reserves

Reserves zijn vermogensbestanddelen die als eigen vermogen aan te merken zijn en vrij te besteden (artikel 43 BBV). We kennen 2 soorten reserves:

Algemene reserves

Dit zijn reserves met een algemeen karakter en daardoor vrij besteedbaar, zoals de algemene bestemmingsreserve. Tekorten en overschotten op de jaarrekening komen ten laste dan wel ten gunste van de algemene bestemmingsreserve. Ook het saldo van de begroting en meerjarenraming wordt als claim verrekend met de algemene bestemmingsreserve. Daarnaast kan de raad besluiten om tussentijds bedragen aan deze reserve toe te voegen of te onttrekken voor een nader te bepalen doel/bestemming.

Bestemmingsreserves

Deze reserves zijn ingesteld voor de realisering van vooraf bepaalde doelen. De beleidsruimte van deze reserves is beperkt, omdat er al sprake is van een bestemming. Bij heroverweging van beleid kan de bestemming van de reserve gewijzigd worden. De vorming van een bestemmingsreserve gebeurt door de raad op basis van specifiek vastgesteld beleid.

Daarnaast kennen we ook bestemmingsreserves, die zijn aangehouden voor dekking van (een gedeelte van) de kapitaallasten van investeringen die in het bezit zijn van de gemeente. Dit noemen we gekoppelde reserves. Deze reserves bevatten middelen die we niet in mindering mogen brengen op investeringen met een economisch nut (zie artikel 59 BBV). Bij investeringen met een maatschappelijk nut (zoals wegen) mag dat wel (zie artikel 63 BBV).

Functies van reserves

In het kader van een verantwoord financieel beleid verdient het aanbeveling, daar waar nodig tot de vorming en instandhouding van reserves over te gaan. Reserves kunnen namelijk verschillende functies hebben. We onderscheiden de volgende vijf functies, die ook tegelijkertijd voor kunnen komen:

1. financieringsfunctie

Alle reserves hebben een financieringsfunctie, omdat ze onderdeel uitmaken van het totale vermogen van de gemeente. Door investeringen of andere grote uitgaven hiermee te financieren wordt de noodzaak beperkt tot financiering via rentedragend vermogen. In dat geval "leent" de gemeente van zichzelf in plaats van vaste geldleningen (rentedragend vermogen) aan te trekken van derden.

2. bestedingsfunctie

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

3. bufferfunctie

De reserve weerstandsvermogen en de algemene reserve grondexploitatie hebben een bufferfunctie. Dit is noodzakelijk om ongewenste en onvoorziene toekomstige tegenvallers op te kunnen vangen.

4. egalisatiefunctie

Reserves kunnen worden gevormd om baten en lasten over de jaren heen gelijkmatig te verdelen. Extreme pieken en dalen in de exploitatiebegroting kunnen zo worden vermeden. Zo ook kunnen ongewenste schommelingen in tarieven die aan derden in rekening worden gebracht via een egalisatiereserve worden opgevangen. Er is ook sprake van een egalisatiefunctie als structureel gelden aan reserves worden onttrokken ter dekking van de kapitaallasten van investeringen (de zgn. gekoppelde reserves).

5. Inkomensfunctie

Aan sommige reserves wordt rente toegevoegd en aan sommige niet. De rente over de reserves waaraan geen rente wordt toegevoegd (bespaarde rentelasten) wordt aangewend als dekkingsmiddel voor de exploitatielasten. Als gevolg van financiering door middel van eigen vermogen (reserves) is immers geen leningskapitaal nodig, hetgeen rente bespaart. Dit is een opbrengst voor de gemeente.

Binnen de gemeente Raalte kennen we de volgende reserves:

Reserves per 1 januari 2016	stand
Algemene bestemmingsreserve	€ 9.216.590
Reserve weerstandsvermogen	€ 9.264.536
Algemene reserve grondexploitatie	€ 1.190.025
Bestemmingsreserves	€ 20.181.011
Gekoppelde reserves	€ 16.503.407
Totaal	€ 56.355.569

2.3 Voorzieningen

Voorzieningen worden getroffen door de gemeente om in de toekomst te kunnen voldoen aan haar financiële voorzienbare verplichtingen. Het zijn vermogensbestanddelen die als vreemd vermogen zijn aan te merken en die niet vrij besteedbaar zijn. In artikel 44 van het BBV staat dat voorzieningen worden gevormd wegens:

- 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 met economisch nut, waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing wordt geheven (BBV artikel 35, eerste lid onder b).

Het gaat bij voorzieningen om, min of meer onzekere verplichtingen, die te zijner tijd schulden kunnen worden, zoals garantieverplichtingen (ad 1a). Ook kunnen voorzieningen betrekking hebben op verplichtingen, samenhangend met het in de tijd onregelmatig gespreid zijn van bepaalde (sterk wisselende) kosten van grote omvang, zoals onderhoud gebouwen en riolering (ad 1c en 1d). De mate waarin schommelingen afgedekt moeten worden is mede afhankelijk van de vraag in hoeverre deze schommelingen verstoringen werken op het totaalbeeld en daardoor de structureel financiële positie voor de gemeente vertekent. Incidentele schommelingen moeten dus zoveel mogelijk worden verwerkt in de meerjarenramingen. Voorts kunnen voorzieningen een schatting betreffen van lasten voortvloeiend uit risico's die samenhangen met bedrijfsvoering, zoals rechtsgedingen, reorganisaties en dergelijke (ad 1b).

In lid 2 staat vermeld, dat daarnaast tot de voorzieningen ook worden gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de van Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren (deze categorie wordt onder de overlopende passiva verantwoord). Voorbeeld hiervan zijn de specifieke uitkeringen. Hierop rust een eventuele terugbetalingsverplichting bij onderbesteding of als ze niet zijn besteed aan het doel waarvoor ze zijn uitgekeerd.

Lid 3 geeft aan, dat voorzieningen niet worden gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

Binnen de gemeente Raalte kennen we de volgende voorzieningen:

Voorzieningen per 1 januari 2016	Stand
Voorzieningen voor verplichtingen en verliezen	€ 8.640.552
Egalisatievoorzieningen	€ 567.992
Voorziening voor toekomstige investeringen met heffing tegenover	€ 3.858.408
Totaal	€ 13.066.952

2.4 Overige risico's

Zoals bij de definitie is aangegeven moet er een voorziening worden gevormd om in de toekomst te kunnen voldoen aan onze financiële voorzienbare verplichtingen. De mogelijkheid kan zich voordoen dat er ook risico's bestaan, waarvan geen redelijke inschatting gemaakt kan worden van het bedrag van de schade of verlies dat hiermee gemoeid kan zijn. Denk bijvoorbeeld aan ondernemersrisico's, grondexploitaties en open-einde regelingen. Hiervoor kunnen dan geen voorzieningen worden gevormd. In deze gevallen schrijft het BBV voor dat dit soort risico's moeten worden opgenomen in de verplicht voorgeschreven paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Zie verder hoofdstuk 5 over het weerstandsvermogen.

2.5 Reserve versus voorziening

Hieronder schematisch het verschil tussen een reserve en een voorziening.

Belangrijkste verschillen	Reserve	Voorziening
Categorisering vermogenspositie	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Storting en onttrekking	Na resultaatbepaling	Storting in de voorziening loopt via exploitatie, onttrekking gaat rechtstreeks ten laste van de voorziening
Bestemming	Vrij, raad kan bestemming wijzigen	Niet vrij besteedbaar, slechts inzetbaar voor het betreffende doel
Aanwending middelen	Is vrij, maar enkel via raadsbesluit	Niet vrij, slechts voor het betreffende doel
Financiële onderbouwing	Niet verplicht, maar aangeraden	Verplicht

Ook de rol van de raad en het college is bij een reserve anders dan bij een voorziening.

De raad is vanuit zijn kaderstellende rol bevoegd tot het instellen, opheffen, samenvoegen en wijzigen van reserves (budgetrecht). De raad heeft ook de bevoegdheid middelen toe te voegen dan wel te onttrekken aan de reserves.

Ook is de raad bevoegd tot de instelling van voorzieningen. Hierbij is de keuzevrijheid voor de raad beperkt als gevolg van het BBV, wettelijke verplichtingen en/of het voordoen van concrete risico's. De uitvoering van het beleid dat ten grondslag ligt aan de voorzieningen vindt plaats door het college. Dit komt tot uitdrukking in de aanwending van voorzieningen. Indien bij de uitvoering van dit beleid blijkt dat de middelen niet toereikend zijn, moet dit aan de raad worden voorgelegd.

Samenvattend het volgende overzicht:

Activiteit	Gemeenteraad	College B&W
Instellen / opheffingen / wijzigen reserves en voorzieningen	X	
Voeding reserves en voorzieningen	X	
Onttrekking reserves	X	
Aanwending voorzieningen		X
Vrijval voorzieningen		X

2.6 Recente ontwikkelingen

Het BBV is net als andere wetgeving aan verandering en interpretatie onderhevig. De commissie BBV heeft als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. Dit doet ze onder andere door het beantwoorden van praktijkvragen en het uitbrengen van richtinggevende notities. Als uit een notitie blijkt dat er aanpassingen zijn op het terrein van reserves en voorzieningen, dan vinden die aanpassingen plaats bij de begroting of de rekening, en wordt dit toegelicht.

Er zijn dit voorjaar verschillende notities ontvangen. Deze moeten nog doorgenomen worden om te kijken wat de consequenties voor de gemeente Raalte zijn. Het gaat in dit kader om de notitie grondexploitatie en de notitie rente.

Hoofdstuk 3 Beleid en beheer van reserves

3.1 Inleiding

Naast de externe regelgeving is het belangrijk interne kaders te hebben voor de reserves en voorzieningen. De raad kan door het vaststellen van deze nota deze kaders bepalen. Binnen deze kaders is er ruimte voor het college om met de reserves en voorzieningen om te gaan.

In dit hoofdstuk formuleren wij de beleids- en beheersmatige aspecten t.a.v. reserves. Het gaat om de instelling van een reserve, richtlijnen m.b.t. dotaties en onttrekkingen en overige aanverwante aandachtspunten.

3.2 Beleidskaders reserves

Het instellen van een reserve is aan de raad, op basis van zijn kaderstellende rol. Om de reserves te beoordelen op omvang en toereikendheid, en om wildgroei te voorkomen, willen we kaders vaststellen. Het algemene uitgangspunt binnen de gemeente Raalte is het, in alle redelijkheid, zoveel mogelijk beperken van reserves en voorzieningen, zowel qua aantal als qua omvang. Er moeten goede gronden aanwezig zijn om een reserve in te stellen of in stand te houden. We willen hiermee voorkomen, dat onnodig middelen worden vastgelegd waarvoor een andere bestemming mogelijk is. Aan de andere kant moet er natuurlijk ook voor worden gewaakt dat de begrotingspositie van de gemeente, door financiële risico's waarvoor geen buffer is gevormd, wordt aangetast.

Voor de beleidsuitgangspunten ten aanzien van de reserves geldt, dat het moet passen binnen het algemeen financieel beleid. Dit ter bevordering van een integrale beleidsafweging. Op basis hiervan stellen we de volgende kaders vast bij het instellen van een reserve.

Instellingscriteria

De raad is bevoegd om een bestemmingsreserve in te stellen. De omvang van de reserve moet worden afgestemd op het doel dat er mee gediend wordt. Het instellen van een reserve gebeurt bij de vaststelling van de P&C documenten (begroting, jaarrekening, zomernota) of bij een afzonderlijk raadsbesluit.

Bestemmingsreserves worden alleen ingesteld:

- Voor concrete, in principe binnen vooral bepaalde tijd te realiseren, door de raad vast te stellen doel of programma, gekoppeld aan een bepaald beleid. Reserves zijn eenmalige dekkingsmiddelen en niet in te zetten als structureel dekkingsmiddel. Reservevorming dient hiervoor gemotiveerd noodzakelijk te zijn. Blijft realisatie binnen de gestelde termijn uit, dan vindt een nieuwe afweging plaats.
- Voor het afdekken van kosten voortvloeiende uit redelijkerwijs niet in te schatten (omvangrijke) financiële risico's.
- Voor de egalisatie van ongewenste schommelingen in gemeentelijke tarieven die naar derden toe worden gehanteerd maar die niet specifiek besteed hoeven te worden.
- Voor dekking van (een gedeelte van) de kapitaallasten van investeringen die in het bezit zijn van de gemeente, de zgn. gekoppelde reserves. Deze reserves bevatten middelen die we niet in mindering mogen brengen op investeringen met een economisch nut.

De instelling van een bestemmingsreserve dient aan een aantal voorwaarden te voldoen. Zo moet er een duidelijke doelstelling zijn, gekoppeld aan het beleid waarvoor de reserve wordt ingesteld, een goede onderbouwing van het bedrag en een termijn waarbinnen de reserve besteed zal worden. Per reserve wordt daarvoor een format gemaakt en wordt op de volgende aspecten een toelichting gegeven:

1. Naam reserve
2. Doelstelling
3. Ontstaan
4. Voeding
5. Maximale duur
6. Maximaal plafond
7. Bestedingsraming
8. Budgethouder

Mutaties reserves

In de begroting geven we een zo reëel mogelijk beeld van de toevoegingen aan en onttrekkingen van de reserves in een bepaald jaar. Toevoeging en aanwending van reserves gebeurt bij besluit van de raad. Nieuwe toevoegingen en onttrekkingen worden in principe alleen via de zomernota of jaarrekening tot stand gebracht. Echter, het is ook mogelijk dit via afzonderlijke raadsvoorstellen te doen.

In de loop van het jaar kan het college besluiten om een deel van een reserve in te zetten. Het moet dan gaan om beheersmatige besluiten, en passen binnen de kaders van deze beleidsnota en het doel waarvoor de reserve is ingesteld. Het besluit wordt in de begroting verwerkt via een B&W wijziging; de beschikking over de reserve wordt daarna geformaliseerd bij de zomernota of jaarrekening.

Een bestemmingsreserve mag nooit negatief staan. De betreffende reserve dient altijd ten laste van de algemene bestemmingsreserve op het noodzakelijke peil te worden gebracht. Aan het eind van het jaar dient verrekening plaats te vinden.

Wijzigen doel of opheffen

We monitoren twee keer per jaar, bij de begroting en de rekening, in hoeverre de claims op een bepaalde reserve nog actueel zijn en of er moet worden overgegaan tot afromen of opheffen van een reserve. Een bestemmingsreserve blijft alleen bestaan als het doel niet wijzigt. Indien het doel ontbreekt, doordat bijv. het beleid wijzigt of vervalt, dan wordt het saldo van de reserve toegevoegd aan de algemene bestemmingsreserve. Het opheffen van een reserve kan alleen door een raadsbesluit.

3.3 Formats reserves

Van elke reserve hebben we een format. Deze formats zijn geactualiseerd. We hebben ze opgenomen in de bijlage van deze beleidsnota. Op basis van bovengenoemde kaders wordt per reserve geadviseerd de reserve te handhaven, wijzigen, af te romen of op te heffen.

Hoofdstuk 4 Beleid en beheer van voorzieningen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk formuleren wij de beleids- en beheersmatige aspecten t.a.v. voorzieningen. Het gaat om de instelling van een voorziening, richtlijnen m.b.t. dotaties en onttrekkingen en overige aanverwante aandachtspunten.

4.2 Beleidskaders voorzieningen

De raad is bevoegd tot de instelling van voorzieningen. De keuzevrijheid voor de raad is beperkt als gevolg van het BBV, wettelijke verplichtingen en/of het voordoen van concrete risico's. De uitvoering van het beleid dat ten grondslag ligt aan de voorzieningen vindt plaats door het college. Dit komt tot uitdrukking in de aanwending van voorzieningen. Indien bij de uitvoering van dit beleid blijkt dat de middelen niet toereikend zijn, moet dit aan de raad worden voorgelegd.

Instellingscriteria

Een voorziening wordt alleen ingesteld:

- Bij verplichtingen en verliezen, waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;
- Bij op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
- Bij 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;
- Bij bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b;
- Bij van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de van Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren.

De instelling van een voorziening dient aan een aantal voorwaarden te voldoen. Zo moet er een duidelijke doelstelling c.q. omschrijving van de verplichting zijn, een goede onderbouwing van het bedrag en een termijn waarbinnen de voorziening wordt aangewend. Per voorziening wordt daarvoor een format gemaakt en wordt op de volgende aspecten een toelichting gegeven:

1. Naam voorziening
2. Doelstelling c.q. omschrijving van de verplichting
3. Ontstaan
4. Voeding
5. Maximale duur
6. Bestedingsraming
7. Budgethouder

Mutaties voorzieningen

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. Mutaties in voorzieningen, toevoegingen dan wel vrijval, vloeien uitsluitend voort uit het aanpassen van de omvang van een voorziening aan een nieuw noodzakelijk niveau.

Toevoegingen (stortingen) aan voorzieningen of het vormen van een nieuwe voorziening vindt plaats via de exploitatie. Alle stortingen in voorzieningen vereisen toestemming van de raad.

Bij de vorming van een voorziening autoriseert de raad vooraf de verwachte bestedingen en in de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd over afwijkingen. De uitvoering van het beleid dat ten grondslag ligt aan de voorzieningen vindt plaats door het college. Dit komt tot uitdrukking in de aanwending van voorzieningen. Bestedingen worden rechtstreeks ten laste van de voorziening geboekt en blijven buiten de exploitatie. Het kan voorkomen dat de raad de mutaties pas achteraf bekrachtigt.

Voor elke voorziening geldt dat elk jaar een actueel overzicht van het verloop wordt aangeleverd. Dit vindt plaats bij de jaarrekening.

Voorzieningen mogen nooit negatief staan. De betreffende voorziening dient altijd ten laste van de algemene reserve op het noodzakelijke peil te worden gebracht.

Stortingen en onttrekkingen ten laste van voorzieningen vinden alleen plaats aan de hand van de vastgestelde meerjaren (onderhouds)plannen of overige documenten waaruit de verplichting blijkt. Toevoeging en aanwending van voorzieningen gebeurt bij besluit van de raad. Nieuwe dan wel afwijkende toevoegingen en onttrekkingen worden in principe alleen via de zomernota of jaarrekening tot stand gebracht. Echter, het is ook mogelijk dit via afzonderlijke raadsvoorstellen te doen.

Wijzigen doel of bestemming

Het doel van een voorziening kan niet wijzigen vanwege het verplichtende karakter en de harde kaders. Indien het doel niet meer bestaat, wordt de voorziening opgeheven. Indien het doel van een voorziening verandert, gelden zo nodig de criteria voor het instellen van een nieuwe voorziening.

Opheffen voorziening

Een voorziening wordt opgeheven als een verplichting of een risico waarvoor een voorziening is ingesteld, is weggevallen. Een voorziening wordt ook opgeheven als een voorziening ophoudt te bestaan door bijvoorbeeld veranderingen in wet- of regelgeving. Aangezien opheffing van de voorziening in deze situatie verplicht is conform BBV, is voor het opheffen van de voorziening geen raadsbesluit nodig. Het saldo van een voorziening, die wordt opgeheven, komt door een vrijval ten gunste van de exploitatie.

4.3 Formats voorzieningen

In de bijlagen treft u van elke voorziening een format aan. Op basis van de toetsing van de huidige voorzieningen aan bovengenoemde kaders geven we per voorziening een advies aan.

Hoofdstuk 5 Het weerstandsvermogen

5.1 Inleiding

De gemeente loopt risico's op allerlei manieren en op allerlei terreinen. Risico's zijn niet altijd concreet te benoemen. Voor een deel van de risico's kan een gemeente zich verzekeren of een voorziening vormen; voor risico's waarbij dat niet kan hebben we weerstandsvermogen nodig.

Van een gemeente wordt verwacht dat ze risico's in afdoende mate beheerst en dat dit wordt bewaakt en er over wordt gerapporteerd. Risicomanagement kan daarmee steeds meer en beter worden ingezet t.b.v. adequate besluitvorming. Consequenties van risico's worden inzichtelijk gemaakt zodat een weloverwogen besluit genomen kan worden.

We gaan eerst kort in op het huidige risicomanagement en daarna op ons weerstandsvermogen.

5.2 Risicomanagement

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt op de risico's ingegaan. Op basis van artikel 11 van het BBV dient de paragraaf ten minste een inventarisatie van de weerstandscapaciteit en van de risico's te bevatten. Daarnaast dient te worden ingegaan op het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Onder risico verstaan we de kans op het optreden van een gebeurtenis, die een negatief gevolg voor een organisatie met zich mee kan brengen. Dat hoeft niet altijd alleen om financiële risico's te gaan. Kan bijv. ook imago schade zijn.

We hanteren de volgende methodiek:

1. inschatten van het risico bijv. op basis van het financieel belang van de gemeente in een verbonden partij, uitval van systemen of renteontwikkelingen,
2. de waarschijnlijkheid bepalen dat het risico zich voordoet: laag (25%), midden (50%), hoog (75%),
3. het risico loslaten op de waarschijnlijkheid; dat geeft het risicobedrag,
4. aan de hand van het risicobedrag bepalen welke maatregelen de gemeente moet nemen om de risico's zoveel mogelijk te kunnen beheersen.

We krijgen hiermee een goed beeld van de risico's, om daarmee de beheersingsmaatregelen te bepalen, en te confronteren aan het weerstandsvermogen.

Goed risicomanagement zorgt ervoor dat zowel de kans als de impact van de risico's lager worden, zodat mogelijke tegenvallers die ten laste komen van het weerstandsvermogen worden voorkomen en/of beperkt. Risicomanagement is ingebed in de reguliere planning en control cyclus.

5.3 Weerstandsvermogen

In het BBV (artikel 11) bestaat het weerstandsvermogen uit de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen, en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten, die onverwachts en substantieel zijn, te dekken, zonder dat de begroting en het beleid aangepast hoeven te worden. Het is een politieke afweging om te bepalen welke delen van de incidentele en structurele componenten men tot de weerstandscapaciteit wil rekenen. Wij rekenen als weerstandscapaciteit:

Bestanddeel	Incidentele weerstandscapaciteit	Structurele weerstandscapaciteit
Reserve weerstandsvermogen	X	
Algemene reserve grondexploitatie	X	
Post onvoorzien uitgaven	X	X
Onbenutte belastingcapaciteit		X
Stille reserves	X	

Reserve weerstandsvermogen

Bij de laatste beleidsnota reserves, voorzieningen en rentebeleid in 2010 is de reserve weerstandsvermogen gevormd. De hoogte van de reserve is bepaald op 12,5% van de begrotingsomzet, destijds € 8,125 mln., gelet op de onzekere financiële toekomst. Doordat de begrotingsomzet in de afgelopen jaren flink is gestegen, is de koppeling met het

weerstandsvermogen losgelaten en is gekeken naar de marge tussen de weerstandscapaciteit en de risico's die de gemeente Raalte loopt.

Per 1 januari 2016 bevat de reserve weerstandsvermogen ruim € 9,2 mln. Jaarlijks wordt 2,5% rente toegevoegd aan de reserve als vorm van prijscompensatie, om daarmee de koopkracht van de reserve op peil te houden.

Algemene reserve grondexploitatie

Als buffer voor risico's binnen de grondexploitatie geldt de algemene reserve grondexploitatie, ter dekking van onvoorzienbare risico's en verliezen. Het gaat om zaken/effecten die op voorhand niet in te schatten zijn. Daarmee wordt voorkomen dat de algemene dienst van de gemeente met de nadelige effecten/omstandigheden geconfronteerd wordt. Dit betekent tegelijk dat deze algemene reserve niet kan worden aangesproken ter dekking van uitgaven die geen relatie met de grondexploitaties hebben. Eventuele winsten op grondexploitaties worden toegevoegd aan de algemene reserve grondexploitatie en pas wanneer deze de bepaalde bovengrens heeft, kan afroaming ten gunste van de algemene middelen plaatsvinden.

Toevoegingen en onttrekkingen moeten uiteraard door de raad worden bekrachtigd bij de jaarrekening.

De omvang van de algemene reserve grondexploitatie wordt gebaseerd op de totale hoogte van de specifieke risico's van de grondexploitaties. Dit is de meest zuivere methode en heeft daarom de voorkeur. Twee keer per jaar, bij de begroting en de jaarrekening, zetten we deze risico's op een rij en rapporteren daarover in de paragraaf grondbeleid.

Bandbreedte van de algemene reserve grondexploitatie (vastgelegd in de nota grondbeleid)

We hanteren voor de algemene reserve grondbedrijf een ondergrens van € 1 miljoen en een bovengrens van € 5 miljoen om fluctuaties in de reserve zelf op te kunnen opvangen en niet telkens middelen heen en weer te hoeven schuiven tussen de algemene reserve grondexploitatie en de algemene dienst.

Bijstorting vanuit de algemene dienst aan de algemene reserve grondexploitatie vindt pas plaats indien de algemene reserve minder dan € 1 miljoen is. Indien het saldo van de reserve boven de € 5 mln. is vindt afroaming plaats ten gunste van de algemene bestemmingsreserve.

Onvoorzienbare uitgaven

Voor het opvangen van onuitstelbare, onvoorzienbare en onontkoombare tegenvallers doen we gedurende het jaar een beroep op de post onvoorzien structureel en onvoorzien eenmalig. Voor beide posten nemen we jaarlijks, bij het vaststellen van de begroting, een bedrag op. Dit is bij de begroting 2016 voor beide € 50.000, totaal dus € 100.000.

Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit is de financiële ruimte, die de gemeente nog kan benutten door verhoging van de onroerende zaakbelasting, voordat een beroep gedaan kan worden op aanvullende middelen uit het Gemeentefonds (artikel 12 Financiële verhoudingswet). Het ministerie geeft hiervoor elk jaar een toetsingspercentage aan ons door. Het is een structurele mogelijkheid om extra inkomsten te genereren, om daarmee de zich structureel manifesterende risico's op te kunnen vangen. De laatste keer dat we dit hebben berekend, bij de jaarrekening 2015, ging het om een structurele ruimte van € 2,3 mln.

Stille reserves

In werkelijkheid kan de beschikbare weerstandscapaciteit van een gemeente hoger zijn dan uit de jaarrekening blijkt. Men spreekt dan over niet direct zichtbare reserves, de zogenaamde stille reserves. Deze reserves zijn er, omdat niet alle eigendommen van de gemeente op een werkelijke waarde zijn gewaardeerd in de administratie. Omdat de omvang van de stille reserves sterk wordt bepaald door marktontwikkeling worden deze niet meegerekend voor de beschikbare weerstandscapaciteit.

5.4 Ratio weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen kan gemeten worden als de verhouding tussen de weerstandscapaciteit die de gemeente beschikbaar heeft en de benodigde weerstandscapaciteit, en kan weergegeven worden als een ratio:

$$\text{beschikbare weerstandscapaciteit} / \text{benodigde weerstandscapaciteit}$$

In de onderstaande tabel berekenen we de ratio weerstandsvermogen voor Raalte.

Omschrijving (bron: jaarrekening 2015)	bedrag
Beschikbare weerstandscapaciteit:	
Onbenutte belastingcapaciteit	€ 2.300.000
Algemene reserve grondexploitatie	€ 1.190.000
Reserve weerstandsvermogen	€ 9.260.000
Totaal	€ 12.750.000
Benodigde weerstandscapaciteit:	
Risico's	€ 8.361.689
Verhouding beschikbare weerstandscapaciteit / benodigde weerstandscapaciteit	1,5

Dat betekent, dat we met onze beschikbare weerstandscapaciteit de risico's 1,5 keer kunnen afdekken.

Om de ratio te classificeren maken we gebruik van de waarderingstabel, die in samenwerking tussen het Nederlands Adviesbureau voor risicomanagement (NAR) en de Universiteit van Twente is opgesteld. Deze waarderingstabel wordt door meerdere gemeenten en in verschillende publicaties gehanteerd.

Waardering	Ratio	Betekenis
A	>2,0	Uitstekend
B	1,4 – 2,0	Ruim voldoende
C	1,0 – 1,4	Voldoende
D	0,8 – 1,0	Matig
E	0,6 – 0,8	Onvoldoende
F	<0,6	Ruim onvoldoende

Gegeven de ratio van 1,5 (waardering B) betekent dit voor Raalte dat het weerstandsvermogen ruim voldoende is.

5.5 Beleid weerstandsvermogen

De gemeente Raalte wil zo min mogelijk risico lopen en -mits financieel verantwoord- zoveel mogelijk risico's afdekken. Enerzijds willen we daarbij niet teveel beslag leggen op financiële middelen, anderzijds moet er wel een zekere mate van weerstandsvermogen zijn. Uitgaande hiervan stellen we voor als beleid te hanteren:

- We streven een ratio na van tenminste voldoende (waardering C). Dit vereist een ratio weerstandsvermogen dat gelijk is of hoger is dan 1. Met dit ratio kunnen we weliswaar net alle risico's afdekken, maar we achten dit voldoende omdat de risico's zich nooit gelijktijdig en in hun maximale omvang zullen voordoen.
- Indien de ratio onder de 1 uitkomt (waardering D, E, F), dan zal het weerstandsvermogen moeten worden aangepast naar het wenselijk geachte niveau. Hiertoe bestaan twee mogelijkheden:
 - Het aanpassen van de beschikbare weerstandscapaciteit;
 - Het aanpassen van de benodigde weerstandscapaciteit.

Het aanpassen van de beschikbare weerstandscapaciteit kan door middel van bijvoorbeeld meevallers toe te voegen aan de reserve weerstandsvermogen. Het aanpassen van de benodigde weerstandscapaciteit gaat via het risicomanagement. Risico's kunnen worden verminderd of vermeden door bepaalde onderdelen niet of een project in zijn geheel niet meer uit voeren, of beleid aan te passen, dan wel andere beheersingsmaatregelen toe te passen. Het college komt in een dergelijk geval met een voorstel op welke wijze het gewenste niveau weer wordt bereikt.

- Indien de ratio weerstandsvermogen uitstekend is, dus boven de 2,0 (waardering A), komt het college met het voorstel of het geoorloofd is de reserve af te romen en zo ja tot welke hoogte.
- Indien de ratio tussen 1,4 en 2 zit (waardering B), gaan we, na een analyse van de toekomstige verwachtingen, bezien of we de hoogte van het weerstandsvermogen in stand moeten houden of kunnen afromen. Het college komt dan met een voorstel, waarbij we de (meerjarige) financiële positie van de gemeente in beschouwing nemen.

Tenslotte

De ratio kan dalen door verlaging van de weerstandscapaciteit dan wel verhoging van de risico's. De ratio kan door verschillende omstandigheden ook stijgen.

Twee keer per jaar, bij de begroting en de rekening, berekenen we de ratio weerstandsvermogen, als onderdeel van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, waarbij er een goede balans moet zijn tussen het op kunnen vangen van risico's en het niet onnodig beslag leggen op financiële middelen.

Bijlagen (behorende bij de beleidsnota reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen)

Advies reserves en voorzieningen			
Reserves			
Nummer	Omschrijving	Advies	Opmerkingen
005	pago onderzoek	handhaven	Reserve handhaven.
006	reserve Strategische Personeelsplanning	handhaven	Reserve handhaven.
007	opleidingen	handhaven	Reserve handhaven
008	Gekoppelde reserve gemeentehuis	handhaven	Reserve handhaven en opheffen als boekwaarde nul is cq activum is afgeschreven in 2046.
009	Gekoppelde reserve gemeentewerf	handhaven	Reserve handhaven en opheffen als boekwaarde nul is cq activum is afgeschreven in 2036.
013	herhuisvesting ambtelijk apparaat	handhaven	Reserve handhaven tot 2030.
209	GVVP	handhaven en wijzigen	Deze reserve handhaven en inzetten voor het continueren van de uitvoering van verkeersveiligheidsprojecten in de lijn van het GVVP-beleid.
212	wegen	handhaven	Reserve voor schommelingen in de uitgaven binnen het jaarbudget wegen binnen en buiten de bebouwde kom.
213	wegen binnen de bebouwde kom	opheffen	Reserve 212 en 213 samenvoegen, en daarmee 213 opheffen.
254	onderhoud bruggen	handhaven	Reserve handhaven; wordt ingezet als dekking voor onderhoud bruggen (vastgesteld bij de begr. 2016 via nieuw beleid).
255	betaald parkeren	handhaven	Reserve handhaven: Bij de huidige politieke/bestuurlijke discussie zijn de financiële middelen (inclusief reserve) nadrukkelijk in beeld.
306	Reserve economisch beleid	handhaven en wijzigen	Reserve handhaven voor de uitwerkingen van het economisch werkatelier. Gelet op het bredere doel daarmee het specifieke onderdeel "startende ondernemers" laten vervallen.
411	Onderwijsgebouwen algemeen	handhaven	Reserve behouden i.v.m. mogelijk kosten (onderhoud) korenbloem
414	Gekoppelde reserve unilocatie	handhaven	Reserve handhaven.
427	Gekoppelde reserve horizon	handhaven	Reserve handhaven.
501	diensten wonen en zorg	opheffen	Met de raad is bij vaststelling van de begroting 2016 afgesproken deze reserve na afwikkeling claims op te heffen. Het saldo van € 1.359 kan worden gestort in de algemene bestemmingsreserve.
505	terugkoop zwembad	handhaven	Als St. beheer goederen wordt opgeheven, zal tegelijk deze reserve worden opgeheven en zal er een gekoppelde reserve gaan ontstaan. Reserve handhaven.
507	herstructurering sportvelden	opheffen	Na afwikkeling claims reserve opheffen. Een eventueel saldo toevoegen aan de algemene bestemmingsreserve.

508	sportstimulering	handhaven	Reserve handhaven. Het betreft een meerjarig fonds t.b.v. sportstimulering en de combinatiefuncties.
511	Renovatie sportvelden	handhaven	Omzetting van een voorziening
516	kracht van Salland Buiten	handhaven	Reserve handhaven. Er ligt een uitvoeringsplan t/m 2022 aan ter grondslag. Vooralsnog blijft de reserve tot die tijd bestaan.
520	reserve openbare ruimte	handhaven	Reserve 520 aanhouden voor vervangingsinvesteringen in openbare ruimte. Met saldo € 0. De voor en nadelen vanuit het begrotingsprogramma 4.2.1. integraal beheer openbare ruimte worden verrekend vanuit het burgerparticipatie in de openbare ruimte. Nieuwe reserve vormen voor initiatieven van derden (participatie). Saldo is € 59.736.
521	reserve burgerparticipatie in de openbare ruimte	Instellen	Nieuwe reserve vormen voor initiatieven van derden (participatie). Saldo is € 59.736.
550	kunst	handhaven	Reserve handhaven tot 2017, na afwikkeling claims bezien bij de begroting 2017 hoe om te gaan met de structurele onttrekking en vermindering.
551	Gekoppelde reserve Hoftheater	handhaven	Gekoppelde reserve instellen voor dekking kosten Hoftheater, handhaven t/m 2053.
564	kunstgrasvelden	opheffen	Reserve opheffen in 2016, na afwikkeling claim. Het saldo van € 2.892 kan worden toegevoegd aan de algemene bestemmingsreserve.
576	inwonersinitiatieven	Handhaven en wijzigen	Plafond reserve per 1 januari 2016 stellen op € 100.000, in afwachting van de nieuwe subsidieregeling.
631	sociale infrastructuur	handhaven	Reserve in stand houden omdat er nog enkele aanvragen lopen die onder deze reserve vallen.
663	egalisatie participatiewet	handhaven	Reserve handhaven.
664	egalisatie zorg	handhaven	Reserve handhaven.
704	Afvalverwijdering	handhaven	Reserve handhaven in afwachting van de tariefsvoorstellen en inzetten voor diverse projecten ter ondersteuning van het afvalbeleid.
707	klimaatbeleid	handhaven	Reserve handhaven
802	bovenwijkse voorzieningen	handhaven	Reserve handhaven. Het voornemen om de BBV voorschriften grondexploitatie met terugwerkende kracht vanaf 1-1-2016 te wijzigen heeft mogelijk gevolgen voor deze reserve.
803	grondexploitatie algemeen	handhaven	Reserve handhaven. Het voornemen om de BBV voorschriften grondexploitatie met terugwerkende kracht vanaf 1-1-2016 te wijzigen heeft mogelijk gevolgen voor deze reserve.
804	spoorse doorsnijding	handhaven	Reserve handhaven.

813	Franciscushof	handhaven	Reserve handhaven. Het voornemen om de BBV voorschriften grondexploitatie met terugwerkende kracht vanaf 1-1-2016 te wijzigen heeft mogelijk gevolgen voor deze reserve.
814	Claims bouwgrond	handhaven	Reserve handhaven. Het voornemen om de BBV voorschriften grondexploitatie met terugwerkende kracht vanaf 1-1-2016 te wijzigen heeft mogelijk gevolgen voor deze reserve.
815	stedelijke vernieuwing	handhaven en wijzigen	Reserve stedelijke vernieuwing in stand te houden en de doelstelling verbreden conform de lijn van de nieuwe woonvisie. Voorgestelde nieuwe doelstelling: Het ondersteunen van herstructurering en levensloopbestendig maken van woningen en woongebieden en het bevorderen van doorstroming op de woningmarkt.
851	woonwagenstandplaatsen	handhaven	In 2017 zullen de huidige beheersafspraken met Salland Wonen worden herzien. Een nieuw onderhoudsschema's voor de standplaatsen is hier onderdeel van. Vervolgens zal er een nieuwe berekening van de benodigde reserve plaatsvinden. Voor dit moment reserve handhaven.
858	publiek private toeristische projecten	handhaven	Deze reserve dient in stand te blijven en zal worden ingezet voor cofinanciering van publiek-private projecten of het aanjagen ervan. In het Economisch Werkatelier Raalte zijn projecten aangedragen ter stimulering van de vrijetijdseconomie, waarbij de gemeente als cofinancier of aanjager kan bijdragen. Nadere uitwerking ervan volgt in de loop van 2016.
902	Algemene bestemmingsreserve	handhaven	Reserve handhaven.
906	weerstandsvermogen	handhaven	Reserve handhaven. Op basis van de paragraaf WSV en risicobeheersing wordt bepaald wat de risico's zijn en onze benodigde weerstandscapaciteit.
914	ICT samenwerking	handhaven	Reserve handhaven. In de loop van 2016 zal het programma digitalisering afgerond worden en is volgens planning de reserve uitgeput.
915	BTW compensatiefonds	handhaven	Reserve handhaven t/m 2017.
916	infrastructuur	handhaven	Reserve opheffen per 1 jan. 2017, als de opleverafspraken zijn afgerond.
920	gem gebouwen	handhaven	Reserve handhaven. Bij begroting 2017 wordt beoordeeld of er een herschikking moet plaatsvinden met andere vastgoedreserves.
921	welzijnsgebouwen	handhaven	Reserve handhaven.
922	sportgebouwen	handhaven	Reserve handhaven.
951	vervangingsreserve	opheffen	Reserve opheffen in 2016.

Voorzieningen			
Nummer	Omschrijving	Advies	Opmerkingen
050	wachtgelden wethouders	handhaven	Voorziening handhaven - laatste verplichting loopt af in 2020.
051	pensioenen wethouders	handhaven	Handhaven. Jaarlijks bekijken wat de stand moet zijn.
308	Vordering Attero	opheffen	De voorziening vervalt in 2016; de verplichting is vervallen. Met het saldo van € 316.007 wordt de in het verleden verstrekte lening afgeboekt.
509	wachtgelden muziekonderwijs	opheffen	Voorziening opheffen. Muziekonderwijs heeft jaarlijks aangeven welke wachtgeldverplichtingen ze hebben gehad. Verplichting liep t/m 2015. Saldo € 26.828 toevoegen aan de algemene bestemmingsreserve.
511	renovatie sportvelden	Handhaven en wijzigen	Voorziening omzetten in een reserve renovatie sportvelden, omdat het onderhoudsplan niet aansluit met de stand van de voorziening.
606	Achtergestelde lening Larcom	handhaven	Voorziening handhaven
665	oninbare vorderingen	handhaven	Voorziening handhaven en jaarlijks het niveau afstemmen op het risico.
705	afvalverwijdering	handhaven	Handhaven en jaarlijks betrekken bij de tariefberekening afvalstoffenheffing. De raad kan besluiten van de minimumbedrag van € 200.000 af te wijken.
753	Voorziening vervanging en renovatie riolering	handhaven	Handhaven
856	Verwachte verliezen bouwgrondexploitatie	handhaven	Handhaven
954	oninbare vorderingen financiën	handhaven	Handhaven

