

NOTA RESERVES EN VOORZIENINGEN 2020



**Financieel Beleid
4 november 2020**

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	2
1. INLEIDING	3
2. RESERVES	4
3. VOORZIENINGEN	7
4. VERSCHIL TUSSEN EEN BESTEMMINGSRESERVE EN VOORZIENING	9
FASTSTELLINGSBLAD	10
BIJLAGE 1 TOELICHTING OP HET WEERSTANDSVERMOGEN	11

1. Inleiding

Aanleiding

Hierbij bieden wij u de geactualiseerde nota reserves en voorzieningen vanaf 2020 aan. De Financiële verordening gemeente Westerveld 2020, artikel 9, schrijft voor dat het college de raad eens in de vier jaar een 'nota reserves en voorzieningen' aanbiedt. De 'nota reserves en voorzieningen 2020' vervangt de 'nota reserves en voorzieningen 2017'. Deze nota geeft inzicht in het beleid dat de gemeente Westerveld voert ten aanzien van haar reserves en de voorzieningen. De nota bevat eveneens een overzicht van de aanwezige reserves en voorzieningen (peildatum juli 2020).

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het beleid ten aanzien van de reserves en geeft een overzicht van de aanwezige reserves. In hoofdstuk 3 wordt het beleid ten aanzien van de voorzieningen toegelicht en het hoofdstuk sluit af met een overzicht van de aanwezige voorzieningen. Hoofdstuk 4 bevat een overzicht met de verschillen en overeenkomsten tussen de voorzieningen en de reserves.

2. Reserves

Begripsbepaling reserves

Reserves maken onderdeel uit van het eigen vermogen en zijn vrij besteedbaar. Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (hierna BBV) zijn reserves onder te verdelen in de algemene reserve en de bestemmingsreserves. Gegeven het BBV kan er maar één algemene reserve bestaan. Reserves worden gevormd of benut zonder dat het invloed heeft op het exploitatieresultaat voor resultaatbestemming.

Algemene reserve

De algemene reserve wordt ook wel de vrije reserve genoemd. De raad geeft geen specifieke bestemming aan de algemene reserve. Dit betekent dat de reserve, in beginsel, vrij te besteden is. Het doel van de algemene reserve is het afdekken van algemene risico's en onvoorzienbare, niet uitstelbare en onvermijdelijke uitgaven, voor zover daarvoor geen dekking kan worden gevonden binnen de exploitatie. De algemene reserve dient dus als buffer voor eventuele tekorten en maakt onderdeel uit van het weerstandsvermogen.

Wettelijk (BBV) is geen minimale omvang van de algemene reserve voorgeschreven. In de dagelijkse praktijk kan het wel voorkomen dat bestuurlijk een minimale omvang van de algemene reserve wordt verlangd. Vaak is de minimale omvang van de algemene reserve dan een afgeleide van de weerstandscapaciteit zoals opgenomen in de begroting en de jaarstukken. In bijlage 1 van deze beleidsnota wordt nader ingegaan op het onderdeel weerstandsvermogen in relatie tot de gewenste omvang van de algemene reserve.

Bestemmingsreserve

Het BBV geeft op zich geen nadere regels die beperkingen opleggen aan het instellen van bestemmingsreserves. Wel moet vaststaan dat sprake is van een specifieke bestemming, of anders gezegd, de bestemmingsreserve moet een bepaald doel dienen. De raad geeft aan haar bestemmingsreserve een specifieke bestemming. De gemeenteraad heeft tevens het recht de bestemming van de reserve te wijzigen.

Instellen en opheffen van reserves

Instellen:

Het instellen van een reserve verloopt via een raadsbesluit. Reserves zijn in beginsel incidentele dekkingsmiddelen en het verdient de voorkeur om het inzetten van de reserves te koppelen aan incidentele lasten of ter dekking van kapitaallasten van een investering. Het aantal reserves moet beperkt blijven tot het noodzakelijke.

Een bestemmingsreserve wordt ingesteld als:

- Dekking voor toekomstige kapitaallasten nodig is;
- Een meerjarige inzet van extra middelen noodzakelijk is om schommelingen in het exploitatieresultaat op te vangen;
- Ongewenste schommelingen in de tarieven aan derden worden verwacht.

Bij het instellen van een reserve wordt in acht genomen:

- Het specifieke doel;
- De voeding;
- De maximale hoogte en;
- De maximale looptijd.

Opheffen:

De raad heft een bestemmingsreserve op als het doel van de reserve niet meer actueel is. Het uitgangspunt voor opheffen van de reserve vindt plaats bij het vaststellen van de jaarrekening. Bij de bestemming van het resultaat van de jaarrekening, vindt de daadwerkelijke vorming, mutatie of opheffing plaats. Als een bestemmingsreserve voor een investering binnen de aangegeven tijd niet heeft geleid tot een investering, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd.

Functies van reserves

Reserves kunnen de volgende functies hebben:

1. Bufferfunctie: Door middel van de bufferfunctie worden onvoorziene tegenvallers opgevangen waarmee in de planning geen rekening is gehouden. Met name de algemene reserve wordt hiervoor aangewend. Het gaat hierbij om het afdekken van financiële risico's en het opvangen van eventuele begrotings- en/of jaarrekeningtekorten.
2. Bestedingsfunctie: In deze functie worden de reserves ingezet om een bepaald doel of activiteit te realiseren. In deze gevallen wordt het gereserveerde bedrag gebruikt voor de dekking van de investering. Zonder toestemming van het bestuur zijn deze middelen niet vrij aanwendbaar voor andere doeleinden.
3. Egalisatiefunctie: Reserves worden gevormd om baten en lasten over de jaren heen gelijkmatig te verdelen. Hierdoor kunnen grote schommelingen in het exploitatieresultaat worden voorkomen. Ongewenste schommelingen in de tarieven aan derden worden door het egaliseren vermeden.

Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves

In de begroting wordt een overzicht van de meerjarige toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves gegeven. Een toevoeging en/of onttrekking aan een reserve kan alleen door een raadsbesluit worden gerealiseerd. Dit gebeurt normaliter bij de vaststelling van de begroting, de jaarrekening of bij een beleidsnota. Het is daarbij niet mogelijk om inkomsten of uitgaven rechtstreeks op een reserve te boeken.

Reserves en rente

Alhoewel in het BBV de mogelijkheid vooralsnog blijft bestaan om een rentevergoeding (of een vergoeding voor de inflatie) over het eigen vermogen en de voorzieningen te berekenen en deze door te belasten aan de taakvelden, adviseert de Commissie BBV vanwege het verlangde inzicht, de eenvoud en transparantie deze systematiek niet (meer) toe te passen. De gemeente Westerveld rekent derhalve ook geen rente meer toe aan het eigen vermogen (artikel 9, lid 1, Financiële Verordening gemeente Westerveld 2020).

Overzicht huidige reserves

Hierna volgt een overzicht van de reserves zoals deze zijn opgenomen in de jaarstukken over het boekjaar 2019. De stand van de reserves per 1 januari 2020 is de stand per 31 december 2019 inclusief de mutaties die voortvloeien uit de resultaatbestemming 2019. In iedere jaarrekening en begroting wordt een overzicht opgenomen (conform BBV) over het verloop van de respectievelijk, werkelijke en verwachte mutaties van de reserves. In de jaarrekening wordt tevens een inhoudelijke toelichting gegeven.

Bedragen x € 1.000

Reserve		Boekwaarde 01-01-2020
Algemene reserve		
R.300001	Algemene reserve	2.125
Totaal algemene reserve		2.125
Bestemmingsreserves		
R.305007	Bestemmingsreserve Verzelfstandiging zwembaden	285
R.305010	Bestemmingsreserve Overhevelingsreserve	1.033
R.305112	Bestemmingsreserve Bouw gemeentehuis	6.846
R.305117	Bestemmingsreserve MFA Havelte	1.120
R.305121	Bestemmingsreserve Co-financiering fonds	51
R.305135	Bestemmingsreserve Huishoudelijk afval	269
R.305138	Bestemmingsreserve Sociale Structuurvisie	162
R.305140	Bestemmingsreserve Fonds dorpshuizen	248
R.305143	Bestemmingsreserve Zonnelingen	488
R.305145	Bestemmingsreserve Versterking Fysieke Aantrekkelijkheid	1.503

Bedragen x € 1.000

Reserve		Boekwaarde 01-01-2020
R.305148	Bestemmingsreserve Innovatieve initiatieven	200
R.305150	Bestemmingsreserve Invoering omgevingswet	1.321
R.305151	Bestemmingsreserve Duurzaamheid	380
R.305152	Bestemmingsreserve Stad & Esch	1.912
Totaal bestemmingsreserves		15.816
Totaal reserves		17.941

Bron: pagina 14, Jaarstukken Gemeente Westerveld 2019

3. Voorzieningen

Begripsbepaling voorzieningen

Voorzieningen zijn onderdeel van het vreemd vermogen. Voorzieningen worden gevormd voor alle overeengekomen verplichtingen, en voor verplichtingen die in rechte afdwingbaar zijn. Een voorziening heeft dus een verplichtend karakter. Een voorziening wordt gevormd omdat de activiteit of het doel dat gerelateerd is aan de verplichting, voor de balansdatum extra middelen nodig heeft. Een voorwaarde is dat de omvang van de extra middelen redelijkerwijs goed in te schatten is.

Instellen en opheffen van voorzieningen

Instellen:

Voorzieningen vloeien voort uit het voorzichtigheidsprincipe en het aantal voorzieningen dient beperkt te blijven tot het noodzakelijke. Het instellen van een door de wetgever verplicht gestelde voorziening wordt door het college in de jaarstukken of zoveel eerder als noodzakelijk is gevormd als de omstandigheden dat vereisen. Het instellen van een voorziening om de onderhoudslasten van een kapitaalgoed of een afgebakende groep daarvan te egaliseren kan alleen door de raad worden besloten.

Voorzieningen worden gevormd in de volgende gevallen:

- Voor verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, maar redelijkerwijs wél is in te schatten;
- Voor bestaande risico's van verplichtingen en verliezen, die voor de balansdatum extra middelen nodig hebben en waarvan de omvang redelijkerwijs in te schatten is;
- Voor kosten die in een volgend begrotingsjaar worden gemaakt. Voorwaarde hiervoor is dat de oorsprong voor het maken van die kosten ligt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand jaar. Bovendien moet de voorziening leiden tot een gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren;
- Voor de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven.

Tot de voorzieningen worden ook gerekend de middelen die van derden zijn verkregen en die specifiek besteed moeten worden. Een uitzondering zijn de 'te ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel van de Europese en Nederlandse overheidslichamen', die dienen ter dekking voor lasten van volgende begrotingsjaren.

Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen, van een vergelijkbaar volume.

Bij het instellen van een voorziening wordt rekening gehouden met:

- Het specifieke doel;
- De voeding;
- De maximale hoogte en;
- De maximale looptijd.

Opheffen:

Voorzieningen worden gevormd ten laste van de begroting of rekening van het lopende boekjaar. Een voorziening wordt opgeheven als de uitgangspunten voor het vormen van de voorziening niet meer van toepassing zijn. Hierover beslist de raad. Het uitgangspunt is dat dit geschiedt bij de vaststelling van de jaarstukken.

Functies van voorzieningen

Een voorziening schept een verplichting omdat een eenmaal gevormde voorziening niet meer vrij aanwendbaar is. Door het vormen van voorzieningen kan de gemeente in de toekomst voldoen aan haar financiële verplichtingen en het maakt duidelijk welke invloed het heeft op de financiële positie.

Voorzieningen met een egalisatiefunctie kunnen alleen gevormd worden voor de onderhoudslasten van een kapitaalgoed dat voor een aantal jaren moet worden geëgaliseerd. De voorziening wordt op basis van een meerjarenonderhoudsplan (MJOP) gevormd. Dit beheerplan dient periodiek te worden geactualiseerd

Toevoegingen en aanwendungen van voorzieningen

De voeding van de voorziening vindt plaats via de exploitatie en vereist in beginsel een raadsbesluit. Deze besluiten worden (meestal) genomen bij het vaststellen van de begroting en worden opgenomen onder het betreffende programma. Aanwendungen van een voorziening worden rechtstreeks ten laste van de voorziening gedaan. Het college heeft de bevoegdheid voor het doen van uitgaven ten laste van een voorziening. Het college legt in het jaarverslag hierover verantwoording af.

Wanneer een voorziening te hoog is dan valt het overschot aan middelen vrij ten gunste van het resultaat. Als de financiële consequenties voor de onderliggende risico's of plannen te laag zijn ingeschat dan moet de voorziening direct op niveau worden gebracht. Een voorziening mag namelijk nooit negatief uitkomen. De raad wordt hiervan zo spoedig mogelijk op de hoogte gebracht.

De egalisatievoorziening heeft vaak betrekking op meerdere programma's. Om zicht te houden op de uitgaven per programma worden de uitgaven, in het kader van de voorziening, eerst op het betreffende programma geboekt. Vervolgens worden de gemaakte kosten bij de jaarverwerking gedekt door een aanwending uit de voorziening (negatieve last). Op deze wijze komen de lasten indirect voor rekening van de voorziening. Voor de exacte verwerkingswijze wordt verwezen naar de procesbeschrijving behorende bij deze nota.

Voorzieningen en rente

Het BBV biedt ook voor voorzieningen de mogelijkheid een rentevergoeding toe te rekenen. Deze vergoeding mag maximaal het rentepercentage zijn, dat door de gemeente over extern aangetrokken financieringsmiddelen, wordt vergoed. Op basis van artikel 45 van het BBV is het bij voorzieningen niet toegestaan om bespaarde rente toe te voegen. Alleen voor voorzieningen die zijn berekend tegen de contante waarde, mag rente worden toegevoegd. In de gemeente Westerveld betreft dit enkel de voorziening voor de voormalig bestuurders en personeel.

Overzicht huidige voorzieningen

Hierna volgt een overzicht van de voorzieningen zoals deze zijn opgenomen in de jaarrekening over het boekjaar 2019. De boekwaarde per 1 januari 2020 is gelijk aan de boekwaarde per 31 december 2019. In elke jaarrekening en begroting wordt een overzicht opgenomen over het verloop van de voorzieningen. Voor de jaarrekening betreft dit de werkelijke mutaties en voor de begroting de verwachte mutaties.

Bedragen x € 1.000

Voorzieningen	Boekwaarde 01-01-2020
Voorzieningen t.b.v. toekomstige verplichtingen en of verliezen	
Voormalige bestuurders en personeel	1.687
Subtotaal	1.687
Voorzieningen ter egalisatie van kosten	
Meerjarenonderhoud gebouwen	1.536
Voorziening onderhoud kunstwerken	63
Groot onderhoud wegen	2.905
Subtotaal	4.504
Voorzieningen t.b.v. toekomstige vervangingsinvesteringen	
Vervangingsinvesteringen riolering	2.611
Subtotaal	2.611
Voorzieningen t.b.v. gelden van derden met gebonden bestemming	
Egalisatievoorziening riolering	1.704
Subtotaal	1.704
Totaal voorzieningen	10.506

Bron: pagina 112, Jaarstukken Gemeente Westerveld 2019

4. Verschil tussen een bestemmingsreserve en voorziening

In onderstaande tabel worden de belangrijkste verschillen tussen reserves en voorzieningen herhaald.

	Reserve	Voorziening
Verantwoordelijkheid	Raad	College
Type vermogen	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Wijziging van bestemming door raad	Mogelijk	Niet mogelijk
Aanwending	Ja, mits	Alleen voor betreffend doel
Opbouw (dotatie)	Resultaatbestemming	Ten laste van exploitatie
Onttrekking (aanwending)	Resultaatbestemming	Ten gunste van exploitatie

Vaststellingsblad

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Westerveld op xx november 2020.

de voorzitter,

de griffier,

H. Jager

R. Weernekens

Bijlage 1 Toelichting op het weerstandsvermogen

Om te bepalen of het weerstandsvermogen toereikend is, moet de relatie te worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's en de daarbij horende benodigde weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit. De relatie tussen beide componenten wordt in onderstaande figuur weergegeven.

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

De benodigde weerstandscapaciteit is het bedrag dat nodig is om alle risico's binnen de gemeente op te kunnen vangen. Dit bedrag is bepaald op € 1,98 miljoen¹ door een kansberekening uit te voeren op alle in kaart gebrachte risico's (risicoprofiel). Met dit bedrag worden met 90% zekerheid alle risico's afgedekt.

De beschikbare weerstandscapaciteit is de financiële buffer om tegenvallers op te vangen en bestaat uit vrije reserves waar geen verplichtingen tegenover staan. Concreet is dat het saldo van de algemene reserve minus de daarop gelegde claims (verplichtingen). De weerstandscapaciteit voor 2020 bedraagt € 2,12 miljoen².

Het weerstandsvermogen wordt berekend door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door de benodigde weerstandscapaciteit. Het geprognosticeerde ratio weerstandsvermogen voor 2020 bedraagt dan € 2,12 miljoen / € 1,98 miljoen = 1,07. Volgens de hierna opgenomen waarderingstabel is een ratio weerstandsvermogen van 1,07 "voldoende".

De gemeente Westerveld streeft naar een weerstandsvermogen dat ten minste voldoende is. Dit vereist een ratio weerstandsvermogen dat gelijk is of hoger is dan 1,0.

Tabel 3: Weerstandsnorm

Waarderingscijfer	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

¹ Stand 1-1-2020 conform analyse financieel resultaat 2019 (pagina 14, jaarstukken 2019 gemeente Westerveld)

² Betreft saldo ultimo 2019 minus begrote mutaties 2020.