

## **1. SAMENVATTING**

Deze nota beoogt kaders aan te geven voor het beleid van de gemeente Weesp voor de reserves en voorzieningen. Dit is noodzakelijk wegens wettelijke bepalingen en voor het verkrijgen van een éénduidige werkwijze op dit terrein.

Reserves zijn vermogensbestanddelen waarover de gemeenteraad in principe vrij kan beschikken. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Algemene reserve
- Bestemmingsreserves.

De algemene reserve heeft voornamelijk een bufferfunctie voor het kunnen opvangen van tegenvallers uit de bedrijfsvoering dan wel van externe risico's.

De bestemmingsreserves zijn afgezonderde vermogensbestanddelen, die door de raad zijn vastgesteld om een bepaald doel te bereiken.

Alle bestemmingsreserves zullen jaarlijks worden beoordeeld door de budgethouders op noodzaak van instandhouding.

Gestreefd moet worden het aantal bestemmingsreserves te beperken om het budgetrecht van de raad en de continue afweging van prioriteiten door de raad zoveel mogelijk te ondersteunen.

Voorzieningen zijn in beginsel vreemd vermogen. Deze zijn er voor bedoeld om concrete risico's op te vangen die redelijkerwijze kunnen worden ingeschat.

## 2. INLEIDING

Door de raad is in 2004 de Nota Reserves en Voorzieningen vastgesteld. Via deze Nota is het beleid omtrent reserves en voorzieningen bepaald. We streven ernaar om het beleid iedere 4 jaar te actualiseren c.q. te herzien, conform de financiële verordening 2007. Deze nota beoogt de actualisatie van dit beleid.

Deze nota vervangt na vaststelling de Nota uit 2004. De Nota Reserves en Voorzieningen 2004 komt hiermee dus te vervallen.

In de raadsvergadering van 17 december 2008 is de Notitie weerstandsvermogen vastgesteld. Via deze notitie is het weerstandsvermogen nader onderbouwd en is er beleid vastgesteld met betrekking tot de benodigde/gewenste weerstandscapaciteit. Onderdeel van de weerstandscapaciteit is de algemene reserve. Het begrip weerstandsvermogen is een verwant begrip aan reserves en voorzieningen (zie verwante begrippen verderop in deze nota). Beide beleidsstukken moeten dan ook in samenhang worden gezien.

Mede met het oog op de in december 2008 vastgestelde Notitie is een actualisatie van het beleid reserves en voorzieningen op zijn plaats.

Daar waar nodig zal een verwijzing naar de Notitie weerstandsvermogen plaatsvinden.

Bij reserves en voorzieningen gaat het om het reserveren van geld voor uitgaven die in de toekomst worden gedaan. Deze uitgaven kunnen een vrijwillig (bestemmingsreserve) of een verplicht (voorziening) karakter hebben. Dit betekent dat het voor het bewaken van de financiële positie op langere termijn belangrijk is een goed stelsel van reserves en voorzieningen te hebben. Reserves en voorzieningen maken immers deel uit van de financiële positie. Met financiële positie wordt bedoeld hoe de gemeente er financieel voorstaat en hoe toekomstige risico's, verplichtingen en verwachte uitgaven zijn afgedekt.

Er kunnen ook andere motieven een rol spelen voor het instellen van reserves en voorzieningen, zoals bijvoorbeeld het sparen voor grote uitgaven, het egaliseren van jaarlijks fluctuerende/wisselende uitgaven of bundeling van financiële middelen voor een bepaald doel.

In de oude Comptabiliteitsvoorschriften was het onderscheid tussen reserves en voorzieningen is voor gemeenten niet duidelijk genoeg gebleken.

Het onderscheid voorzieningen - bestemmingsreserves is van belang omdat voorzieningen vreemd vermogen zijn en reserves eigen vermogen. Met andere woorden, aan voorzieningen kleeft een verplichting. De aanwending van reserves is vrijblijvender, omdat de raad een besluit kan nemen over een andere aanwending. Vanwege dit verschil in karakter is door de Commissie BBV besloten de middelen van derden waarvan de aanwending *is gebonden* voortaan onder de voorzieningen te scharen. Dit betekent dat nog niet bestede middelen verkregen van derden voor een specifiek doel, tot de voorzieningen horen. Uitzondering hierop is verkrijging van middelen van andere overheden. Deze behoren tot de vooruitontvangen bedragen op de balans (overlopende passiva) zie paragraaf 2.6.

Het gaat in deze nota om het karakteriseren van de diverse soorten reserves en voorzieningen en het benoemen van de omstandigheden en de momenten waarop instellen, onttrekken dan wel toevoegen daaraan zouden moeten plaatsvinden.

Bij het vaststellen van een kader voor de reserves en voorzieningen is het van belang te bedenken wat de rol is van reserves en voorzieningen. Kort gezegd komt die op het volgende neer: een gemeente heeft geen streven naar het behalen van financiële winst of eigen vermogen als zelfstandige doelstelling, zoals bij een bedrijf. Het beleid voor reserves en voorzieningen bij een gemeente is gericht op een zo goed mogelijke ondersteuning van een evenwichtige ontwikkeling van de (financiële positie van de) gemeente.

In deze nota worden uitgangspunten geformuleerd die een structureel kader vormen voor het omgaan met reserves in de toekomst. Na vaststelling van de nota wordt jaarlijks getoetst of de (bestemmings) reserves nog voldoen aan het vastgestelde kader.

Het meest voor de hand liggende moment hiervoor is bij het opmaken van de jaarrekening. In de bijlage wordt een overzicht gegeven van de bestaande reserves met de omschreven doelstelling. De stand van de reserves per 1 januari 2010 wordt eveneens in de bijlage weergegeven.

**2.1 Voorschriften Rijk: het Besluit Begroting en Verantwoording.**

De voorschriften (Besluit, Begroting en Verantwoording (BBV)) hebben forse invloed op het beleid voor reserves en voorzieningen. In de eerste plaats schrijven zij voor dat gemeenten vanaf de begroting 2004 een paragraaf bij de begroting en jaarrekening moeten wijden aan het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen bestaat volgens het Ministerie van Binnenlandse Zaken uit de relatie tussen weerstandscapaciteit (o.a. reserves en voorzieningen) en financiële risico's. In de tweede plaats geven de nieuwe voorschriften veel meer detailregels voor reserves en voorzieningen.

**2.2 Verwante beleidsterreinen**

Het beleid voor reserves en voorzieningen heeft samenhang met een aantal andere gemeentelijke beleidsterreinen c.q. aandachtsgebieden. In dit kader zijn van belang:

- het beleid voor activeren en afschrijven: investeringen worden gefinancierd met eigen of met vreemd vermogen. Hoe meer eigen vermogen beschikbaar is des te minder hoeft vreemd vermogen te worden aangetrokken;
- het treasury- en rentebeleid: door investeringen te financieren met eigen vermogen wordt bespaard op de ten laste van de exploitatie komende rentekosten. Daarentegen wordt bij financiering uit eigen middelen rente-inkomsten gederfd.
- het beleid ten aanzien van het beheer van kapitaalgoederen zoals accommodaties, rioleringen, wegen etc. Om de kosten voor beheer en onderhoud te egaliseren kan gebruik worden gemaakt van reserves dan wel voorzieningen.
- het beleid omtrent het weerstandsvermogen: bevat alle middelen en mogelijkheden waarover de gemeente kan beschikken om financiële tegenvallers op te vangen zonder dat het beleid aangepast moet worden.

**2.3 Doelstellingen reserves en voorzieningen**

Reserves en voorzieningen bestaan uit diverse soorten elementen. Het is van belang deze elementen te benoemen en per element de doelstelling aan te geven. De doelstellingen worden vervolgens in de volgende hoofdstukken uitgewerkt.

De belangrijkste doelstellingen van deze nota zijn:

- a. *Algemene reserves:*
  - Informatie verstrekken over de functie van de algemene reserve; het vaststellen van de kaders is gedaan in de notitie weerstandsvermogen.
- b. *Bestemmingsreserves:*
  - Uitleg geven over de functie van de verschillende soorten bestemmingsreserves;
  - Het vaststellen van de kaders voor het gebruik van de verschillende soorten bestemmingsreserves.
- c. *Voorzieningen:*
  - Uitleg geven over de functie van de verschillende soorten voorzieningen;
  - Het vaststellen van de kaders van het gebruik van de verschillende soorten voorzieningen.

Om het beleid voor reserves en voorzieningen goed te kunnen bepalen is het van belang eerst inzicht te hebben in de inhoud van de verschillende begrippen op dit terrein.

Naast de traditionele begrippen eigen vermogen, (algemene en bestemmings)reserves en voorzieningen, is ook een aantal verwante begrippen belangrijk geworden. Dit hangt samen met de

regels en de plaats die de programmabegroting aan deze nieuwe begrippen geeft. Het gaat om het begrip 'weerstandsvermogen' en de hiermee samenhangende begrippen als 'weerstandscapaciteit' en 'risicoanalyse'.

## **2.4 Eigen vermogen**

*Wat is eigen vermogen?*

Eigen vermogen is de verzamelnaam voor een aantal begrippen. Boekhoudkundig gaat het om het verschil tussen de bezittingen van de gemeente (investeringen, debiteuren, liquide middelen zoals banktegoeden en kasgelden) en de schulden (nog te betalen facturen en aangetrokken leningen). Eigen vermogen wordt bij een gemeente onderscheiden in de algemene reserve en bestemmingsreserves. Voorzieningen maken geen deel uit van het eigen vermogen.

*Wat is de functie van eigen vermogen bij gemeentelijke organisaties?*

De functie van eigen vermogen bij een gemeente onderscheidt zich van deze functie bij een bedrijf. Bij een bedrijf wordt vermogen (zowel eigen vermogen als vreemd vermogen; ook wel risicodragend kapitaal) ingezet als middel om bedrijfsactiviteiten te financieren. Met dit kapitaal moet financiële winst worden gerealiseerd. De gerealiseerde winst kan gezien worden als een vergoeding over het ingezette kapitaal. Een bedrijf wordt dan ook gebruikelijk getypeerd worden als een *inkomensvormende* organisatie. Dit in tegenstelling tot een gemeente, die getypeerd kan worden als een *bestedende* organisatie.

Gemeenten hebben geen 'vermogen' in de zin van risicodragend kapitaal. Een gemeentelijke organisatie houdt een reserve aan omdat de baten en lasten nooit precies met elkaar in evenwicht zijn; een 'overschot' wordt dan gespaard (algemene reserve) dan wel bestemd voor een specifiek doel (bestemmingsreserve); een tekort wordt ten laste van die reserves gebracht. Gemeentelijke reserves moeten zo, net als de exploitatiebegroting, de gemeentelijke bedrijfsvoering ondersteunen binnen een verantwoord financieel kader om een voorzieningenpakket in stand te kunnen houden. Maatschappelijke meerwaarde is dus uiteindelijk het doel.

## **2.5 Weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en risico's.**

*Wat is weerstandsvermogen?*

Over het enigszins vage begrip weerstandsvermogen is de afgelopen jaren in gemeentelijke financiële kringen uitgebreid gediscussieerd. In deze discussies is een definitie van het begrip weerstandsvermogen ontstaan, die ook wordt gehanteerd bij de informatievoorziening door het Rijk in het kader van de programmabegroting. Deze definitie luidt als volgt: "het vermogen van een gemeente om niet-structurele financiële tegenvallers op te kunnen vangen teneinde haar taken te kunnen voortzetten". Het gaat dus om de mogelijkheden om vrij aanwendbare middelen in te zetten om niet-structurele tegenvallers op te vangen.

Een beschouwing over de relatie tussen deze begrippen heeft een nogal technisch karakter. Een van de conclusies uit deze discussies over het weerstandsvermogen is dat bij het bepalen van de omvang van het weerstandsvermogen het van belang is een relatie te leggen met de risico's die de gemeente loopt. In dit kader is recent (17 december 2008) door de raad de Notitie Weerstandsvermogen vastgesteld. In deze notitie zijn de kaders en beleidsuitgangspunten voor wat betreft het weerstandsvermogen vastgesteld. Voor meer informatie over dit onderwerp en over risicobeheersing wordt naar deze notitie verwezen.

## 2.6 Wat zijn reserves

De definities en het onderscheid van diverse soorten reserves zijn vastgelegd in artikel 42, 43 en 54 van het BBV.

Voor de inzichtelijkheid worden de artikelen 42 en 43 hier opgenomen

### Art. 42:

1. *Het eigen vermogen bestaat uit reserves en het resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening.*
2. *Het in het eerste lid genoemde resultaat wordt afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen.*

### Art. 43:

1. *In de balans worden de reserves onderscheiden naar:*
  - a. *de algemene reserve;*
  - b. *bestemmingsreserves die dienen om ongewenste schommelingen op te vangen in de tarieven die aan derden in rekening worden gebracht, maar die niet specifiek besteed hoeven te worden;<sup>1</sup>*
  - c. *overige bestemmingsreserves;*
2. *Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.*

Bedrijfseconomisch gezien zijn reserves dus vrij te bestemmen. De raad kan daaraan een bepaalde bestemming geven. De verdeling is dus gebaseerd op bestuurlijke beslissingen.

*Wat zijn de functies van reserves?*

De functies van de reserves, en in specifieke gevallen de voorzieningen, zijn vierledig:

- a. de bufferfunctie;
- b. de egalisatiefunctie
- c. de bestedingsfunctie;
- d. de spaarfunctie.

#### *a) Bufferfunctie*

De *bufferfunctie* is de hoofdtaak, namelijk afzondering van vermogensbestanddelen om fluctuaties in de exploitatiesfeer in de toekomst op te kunnen vangen. Met name de algemene reserve heeft die functie; voordelige saldi van de jaarrekeningen worden toegevoegd, terwijl nadelige saldi kunnen worden onttrokken. Zoals hierboven al opgemerkt heeft de algemene reserve een functie als buffer voor niet specifiek aanwijsbare algemene risico's.

---

<sup>1</sup> Indien tarieven worden geheven, waarvan de besteding gebonden is – dat wil zeggen dat de middelen moeten worden teruggegeven als ze niet aan het specifieke doel waarvoor ze geheven zijn worden uitgegeven – dan vallen deze middelen als ze niet in het begrotingsjaar worden besteed onder de voorzieningen. Indien de besteding niet dusdanig is gebonden dat de middelen teruggegeven moeten worden als ze niet aan het doel waarvoor ze geheven zijn worden besteed, dan dienen ze onder de bestemmingsreserves te worden opgenomen.

#### *b) Egalisatiefunctie*

De egalisatiefunctie richt zich op de verdeling van bijdragen in de tijd. Om ongewenste sterke schommelingen van het resultaat, op basis van bijvoorbeeld incidentele grote investeringen, te voorkomen, kunnen gedurende de gebruiksduur van de investering, de investerings-bijdragen in jaarlijkse termijnen ten gunste van de rekening van baten en lasten worden gebracht.

#### *c) Bestedingsfunctie*

De bestedingsfunctie is van toepassing op de bestemmingsreserves. Zij zijn bewust gevormd om een bepaalde activiteit of een bepaald doel te realiseren. Zodra de reserve het gewenste niveau heeft bereikt, kan de activiteit van start of kan de besteding worden gedekt.

#### *d) Spaarfunctie*

Wanneer een bestemmingsreserve nog niet het gewenste niveau heeft bereikt om de bestedingsfunctie in te kunnen vullen, kan de bestemmingsreserve een *spaarfunctie* hebben. Gedacht kan worden aan het vormen van een bestemmingsreserve voor het kunnen plegen van een omvangrijke investering.

*Wat is de specifieke betekenis van de algemene reserve?*

Reserves worden onderscheiden in de algemene reserve en bestemmingsreserves. De algemene reserve heeft als kenmerk dat die vrij besteed kan worden door de raad. Aan de algemene reserve wordt tevens het resultaat uit de programmarekening toegevoegd of onttrokken dat overblijft nadat alle mutaties aan bestemmingsreserves hebben plaatsgevonden. Dat betekent dat de bufferfunctie van deze reserve als belangrijkste functie naar voren komt. Deze reserve sluit dus nauw aan op het begrip weerstandsvermogen. In de eerder aangehaalde notitie weerstandsvermogen is al uitvoerig ingegaan op de functies en op de minimaal benodigde omvang.

*Wat is specifiek aan bestemmingsreserves? Welke voor- en nadelen hebben zij?*

Bestemmingreserves zijn specifiek gericht op een bepaalde doelstelling, de bestemming. Deze bestemming wordt door de raad bepaald tot de ondergrens. Zij zijn dus minder vrij te besteden omdat de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven. Wel kan de raad besluiten een andere bestemming te geven; daardoor hebben ook deze reserves wel in enige mate het karakter van weerstandsvermogen.

Er zijn voor- en nadelen aan het in het leven roepen van bestemmingsreserves verbonden.

Nadelen van het werken met bestemmingsreserves zijn:

- De uitgaven die plaatsvinden ten laste van reserves worden niet altijd afgewogen tegen alle andere uitgaven. Gelden kunnen aldus worden besteed aan activiteiten die mogelijk bij een integrale afweging bij de begroting een lagere prioriteit zouden krijgen.
- De hierboven al genoemde bufferfunctie van de algemene reserve wordt bij de aanwezigheid van grote aantallen bestemmingsreserves beperkt. Het kan voorkomen, dat knelpunten op het ene terrein niet kunnen worden opgelost, terwijl op een ander terrein gelden onbenut blijven liggen. Daar komt bij dat, mede door een veelheid aan "potjes", niet altijd goed zicht bestaat op de mate van vrije aanwendbaarheid van deze gelden. De overzichtelijkheid en helderheid van de gemeentelijke financiën kunnen hierbij in de knel komen. Dit is een ongewenste situatie die het proces van integrale afweging verstoort en daardoor tot onevenwichtigheid in de aanwending van gemeentelijke middelen kan leiden. De bufferfunctie is van belang voor risicomangement en de flexibiliteit. Het verdelen van het vermogen in veel verschillende bestemmingsreserves tast de bufferfunctie van dat vermogen aan. Vanuit planning en control-oogpunt gaat een solide positie van de algemene reserve boven het afzonderen van specifieke posities. Bij een plotseling optredende calamiteit mag en kan men vaak niet verwachten dat daarvoor al een specifieke en toereikende bestemmingsreserve beschikbaar is. Niet voor alle risico's worden immers reserves gevormd ( zie ook notitie weerstandsvermogen).

Voordelen van het werken met bestemmingsreserves zijn:

- Ze kunnen leiden tot een gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal boekjaren. Dit is bij gemeenten een zeer gewenst effect in het kader van een sluitende begroting. Jaarlijkse pieken

- kunnen dan onbedoeld tot beperking van de ruimte voor andere uitgaven leiden, die, over de jaren heen gezien, niet noodzakelijk is;
- Voorziene toekomstige (investerings)uitgaven kunnen geheel of gedeeltelijk “veilig” worden gesteld, onafhankelijk van de toekomstige budgettaire situatie;
  - Zij geven de mogelijkheid om in een jaar meer aan een bepaald doel te besteden dan in het jaarbudget beschikbaar is.

## 2.6 Wat zijn voorzieningen

*Wat zijn voorzieningen?*

Voorzieningen zijn wezenlijk anders van karakter dan reserves. Zijn reserves bedrijfseconomisch in redelijke mate vrij te bestemmen, tegenover een voorziening staat een voorwaardelijke of mogelijke verplichting of risico in de toekomst die afzondering van het vermogen noodzakelijk maakt. Voorzieningen worden dan ook niet gerekend tot het eigen vermogen maar tot het vreemd vermogen. De functie van voorzieningen is duidelijk; het afgezonderde vermogensbestanddeel dient als dekking indien de verplichting of het risico in de toekomst zich ook daadwerkelijk voordoet.

De artikelen 44, 45 en 55 (BBV) hebben betrekking op voorzieningen en luiden als volgt:

Art. 44:

1. *Voorzieningen worden gevormd wegens:*
  - a. *verplichtingen en verliezen waarvan 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;*
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;*

Artikel 44, lid 2 en artikel 49, lid b zijn met ingang van 2007 gewijzigd. Met deze wijzigingen werden de meeste nu onder artikel 44, lid 2 bedoelde voorzieningen een overlopende post.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

3. *Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.*

Artikel 49, lid b luidt: In de balans worden onder de overlopende passiva afzonderlijk opgenomen:  
b. *de van de Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren;*

Art. 45:

*Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.*

Er moet dus duidelijk sprake zijn van een mogelijke verplichting in de toekomst of een specifiek risico. Aan de andere kant moet niet duidelijk zijn dat de verplichting op een **zeker** moment ook daadwerkelijk tot een bepaalde betaling leidt. In dat geval kan men immers niet meer spreken van een voorziening, maar is er expliciet sprake van een schuld (kortlopend, bij betaling < 1 jaar; langlopend, bij betaling > 1 jaar). Is de omvang niet redelijkerwijs in te schatten, dan mag geen voorziening worden getroffen, maar moet volstaan worden met informatie in de paragraaf weerstandsvermogen van de programmarekening.



Samengevat levert dit het volgende schema op:

Tabel 1: Samenvatting vorming voorzieningen

Doet verplichting of verlies zich voor? →	Zeker	Waarschijnlijk	Mogelijk
↓ Wat is het karakter van de omvang?			
Zeker	Schuld	Voorziening	Opnemen in de paragraaf weerstandsvermogen
Redelijkerwijs in te schatten	Voorziening	Voorziening	Opnemen in de paragraaf weerstandsvermogen
Niet redelijkerwijs in te schatten	Opnemen in de paragraaf weerstandsvermogen	Opnemen in de paragraaf weerstandsvermogen	Opnemen in de paragraaf weerstandsvermogen

Een onderdeel van de voorzieningen zijn de voorzieningen voor het egaliseren van de kosten van onderhoud. Het gebruik van gemeentelijke accommodaties door de jaren heen leidt onvermijdelijk tot groot onderhoud. Bedrijfseconomisch moet met de kosten hiervan rekening worden gehouden. Dat gebeurt door daarvoor voorzieningen te vormen. Deze egalisatievoorzieningen moeten gebaseerd zijn op een onderbouwde technische inschatting.

Ontvangen bijdragen van derden worden als voorziening gerubriceerd. Dat geldt niet voor de ontvangen voorschotbedragen als bedoeld in artikel 49, lid b.

In het derde lid van artikel 44 staat nog een expliciet verbod voor het treffen van voorzieningen voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten. Gedacht kan worden aan bepaalde wachtgeldverplichtingen, opgebouwde rechten inzake verlofdagen, kosten wegens IZA-premie voor gepensioneerden, etc. Dit verbod strookt niet met de werkwijze zoals die is voorgeschreven voor de verslaggeving door bedrijven. Dit hangt samen met het eigen karakter van de overheid. De gedachte achter dit verbod is dat deze posten weinig invloed hebben op de jaarlijkse exploitatie, omdat zij jaarlijks toch redelijk dezelfde omvang hebben. En aan de andere kant is het belang van de balans bij een gemeente voor de beoordeling van de continuïteit minder relevant. Sterk wisselende posten zoals wethouderspensionen en dergelijke moeten echter wel opgenomen worden. Daar kan immers de jaarlijkse exploitatie wel aanzienlijk door worden beïnvloed. In hoofdstuk 6 worden wordt het beleid voor voorzieningen uiteengezet.

Samengevat zijn voorzieningen afgezonderde vermogensbestanddelen die gevormd worden wegens:

- a) verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is doch redelijkerwijs in te schatten;
- b) risico's waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is doch redelijkerwijs in te schatten;
- c) fluctuaties in kosten (gelijkmatige verdeling van kosten) op te vangen;
- d) nog niet bestede middelen die specifiek besteed moeten worden, voor zover niet zijnde bijdragen van andere overheidslichamen.

### 3. BELEID BESTEMMINGSRESERVES

In hoofdstuk 2 van deze nota is stilgestaan bij de functie en de voor- en nadelen van bestemmingsreserves. In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten en randvoorwaarden voor de bestemmingsreserves geformuleerd.

Uit de beschrijving van de functies en voor- en nadelen van bestemmingsreserves komt naar voren dat terughoudend moet worden omgegaan met het instellen en handhaven daarvan. Het risico van het verminderen van integrale afwegingen door de raad en het verminderde inzicht in de financiële positie van de gemeente zijn hiervoor belangrijke argumenten.

#### 3.1 Richtlijnen voor bestemmingsreserves

Met in achtneming van deze gewenste terughoudendheid en verder van het BBV (met name de art. 42 en 43) luiden de richtlijnen voor het handhaven dan wel vormen van een nieuwe bestemmingsreserve als volgt:

Bestemmingsreserves mogen gevormd worden voor:

1. *Een concreet, binnen vooraf bepaalde tijd te realiseren, door de raad vast te stellen doel, substantieel van aard en bedrag, indien reservevorming hiervoor aantoonbaar noodzakelijk is dan wel een toegevoegde waarde heeft voor de raad. Blijft realisatie binnen de gestelde termijn uit, dan valt de reserve vrij en kan alleen door de raad bij heroverweging opnieuw gevormd worden.*
2. *Producten die jaarlijks een sterk wisselende middeleninzet vergen en daardoor een evenwichtig begrotingsproces voor de raad, gericht op een sluitende begroting sterk belemmeren. De mate waarin uitgavenschommelingen afgedekt moeten worden is mede afhankelijk van de vraag in hoeverre deze schommelingen verstorend werken op het totaalbeeld en daardoor de structurele algehele financiële positie van de gemeente vertekenen. Incidentele schommelingen moeten verwerkt worden in de meerjarenramingen.*
3. *Het egaliseren van specifieke tarieven die aan burgers in rekening moeten worden gebracht. Hiermee wordt voorkomen dat deze tarieven jaarlijks sterk schommelen (tariefsegalisatiereserve).*

Per balansdatum moet van alle bestemmingsreserves worden bepaald of:

1. *het bestedingsdoel nog aanwezig is;*
2. *het bedrag waarvoor de bestemmingsreserve is gevormd toereikend is (niet te hoog*
3. *en niet te laag);*
4. *de dotaties toereikend zijn om het gewenste niveau van de bestemmingsreserve*
5. *tijdig te bereiken;*
6. *de onttrekkingen in het jaar hebben plaatsgevonden conform het vastgestelde doel.*

Team Planning & Control voert deze toets uit. De toevoegingen en onttrekkingen worden bij het opstellen van de jaarrekening geëffectueerd conform de artikelen 42 en 43 van het BBV.

In de begroting worden de stortingen/onttrekkingen bij het opstellen ervan dan wel bij begrotingswijziging verwerkt.

#### 3.2 Vorming bestemmingsreserves

In een voorstel tot vorming van een bestemmingsreserve worden de volgende aspecten vermeld:

- 1) omschrijving van het bestedingsdoel;
- 2) de gewenste omvang van de reserve inclusief onderbouwing;
- 3) omvang van de stortingen (structureel of incidenteel), inclusief onderbouwing daarvan;
- 4) dekking van de stortingen (resultaatbestemming of onttrekking algemene reserve);
- 5) omvang van de onttrekkingen incl. bestedingsplan;
- 6) tijdstip van actualisering van de gewenste omvang/storting/onttrekking/doel;
- 7) motivering waarom het gestelde doel via een reserve dient te worden gerealiseerd in plaats van via een reguliere begrotingspost.

Het gestelde onder 3 en 5 is niet in alle gevallen noodzakelijk of gewenst. Bijvoorbeeld bij een reserve die dient om schommelingen in de tarieven (*tariefsegalisatiereserve*) te voorkomen kan niet op voorhand vastgesteld worden wat de jaarlijkse stortingen of onttrekkingen zullen zijn. Dit is afhankelijk van de werkelijke inkomsten en kosten.

Nadat de desbetreffende vakafdeling een conceptvoorstel heeft opgesteld, vindt, voordat dit aan het college en raad wordt voorgelegd, toetsing plaats aan bovenstaande aspecten door team planning & control. Dit naast de gebruikelijke beoordeling zoals die bij alle voorstellen met financiële consequenties plaats vindt. Dezelfde procedure wordt gevolgd indien de wens bestaat het doel of de omvang van een reserve aan te passen of wanneer de besteding of voeding anders of voor afwijkende bedragen gaat plaatsvinden dan oorspronkelijk is voorgesteld aan de raad.

### **3.3 Stortingen en onttrekkingen**

De informatiewaarde van de programmabegroting en –rekening worden vergroot door de oorsprong helder te maken van de bedragen die toegevoegd worden aan respectievelijk de reserves en voorzieningen. De raad is hierdoor beter in staat sturing te geven aan de door hem gewenste koers.

In het BBV is een afzonderlijke functie 980 opgenomen, waarin de mutaties van de reserves worden verantwoord. Om maximale transparantie te garanderen verlopen stortingen en onttrekkingen aan reserves dan ook alleen via deze functie. Dat betekent, dat stortingen en onttrekkingen ook worden verwerkt in het jaarresultaat en terug te vinden zijn in de programmarekening. Zoals hiervoor al is aangegeven maken reserves (waaronder ook bestemmingsreserves) deel uit van het eigen vermogen. Een deel van de reserves gebruiken (onttrekken) voor de financiering van bijvoorbeeld nieuwe straatverlichting levert voor de exploitatie geen nadelig effect op, want de uitgaven zijn gedekt door een onttrekking uit de reserve. Het tast evenwel wel het eigen vermogen aan aangezien de uitgaven feitelijk ten laste van het vermogen zijn gedaan. Daarom is in het BBV bepaald dat eerst het exploitatieresultaat voor bestemming gegeven moet worden. Met andere woorden het resultaat zonder de onttrekkingen uit de reserves. In de exploitatie worden dan alleen de lasten gegeven van de uitgaven van straatverlichting. In het resultaat na bestemming worden dan de onttrekkingen uit de reserves in de exploitatie meegerekend. De onttrekkingen vinden plaats via functie 980 van de exploitatie en worden als inkomsten weergegeven (inkomsten uit reserves). Hetzelfde gebeurt bij stortingen in reserves, maar dan andersom. Een storting in de reserve wordt op functie 980 als last voor de exploitatie verantwoord.

Ook wordt bij de programmarekening verantwoording afgelegd in hoeverre de gerealiseerde stortingen en onttrekkingen ook waren geraamd. Dit komt de verantwoording ten goede.

In de programmabegroting wordt elk jaar een totaaloverzicht opgenomen waarbij is aangegeven de hoogte van de storting/onttrekking per reserve in het eerstvolgend jaar.

## 4. BELEID VOORZIENINGEN

### 4.1 *Richtlijnen voor voorzieningen*

Met in achtneming van het BBV (met name de art. 44 en 45) luidt de richtlijn voor het handhaven dan wel vormen van een (nieuwe) *voorziening* als volgt:

Een voorziening moet gevormd worden voor:

1. *verplichtingen en verliezen waarvan de omvang onzeker is, doch redelijkerwijs is in te schatten;*
2. *afdekking van risico's terzake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is in te schatten;*
3. *kosten die in een volgend (begrotings)jaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het (begrotings)jaar of in een voorafgaand (begrotings)jaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal (begrotings)jaren;*
4. *Het afzonderen van object- of doelsubsidie/ bijdragen van derden of niet benutte delen daarvan, waarvan de verplichting tot het doen van uitgaven zich pas in latere jaren voordoet.*

Ten minste op balansdatum dient bepaald te worden of:

1. *het risico nog steeds actueel is;*
2. *het risico mogelijk een onvoorwaardelijke verplichting is geworden;*
3. *de omvang van de voorziening nog steeds in overeenstemming is met het redelijkerwijs te schatten verlies indien het risico zich voordoet.*

Expliciet wordt hierbij nog vermeld dat het vormen van een voorziening niet is toegestaan voor een algemeen bedrijfsrisico; er dient sprake te zijn van een specifiek risico. De algemene reserve is voor algemene bedrijfsrisico's.

Het instellen, wijzigen of opheffen van een voorziening geschiedt door het college, maar dient wel formeel door de raad te worden goedgekeurd (dit kan via de begroting c.q. jaarrekening) en dient hieraan voorafgaand getoetst te worden door de afdeling Financiën. Bij een eventueel verschil van mening adviseert ieder vanuit zijn eigen rol het college.

Als gevolg van het budgetrecht van de raad is zowel de vorming als de vrijval van reserves voorbehouden aan de raad. Voorzieningen **moeten** worden getroffen – op voorstel van het college - als zich het kwantificeerbare risico/verplichting/verlies voordoet, en is daarmee geen exclusief recht van de raad.

### 4.2 *Vorming voorzieningen*

In een voorstel tot het treffen van een voorziening worden door de budgethouder minimaal de volgende aspecten vermeld:

- 1) omschrijving van het risico;
- 2) de benodigde omvang inclusief onderbouwing;
- 3) omvang van de dotatie (structureel of incidenteel), inclusief onderbouwing daarvan;
- 4) dekking van de dotatie (moet ten laste van de exploitatie, aangegeven moet worden ten laste van welk product(en) in de exploitatie);
- 5) omvang van de onttrekkingen incl. uitgebreide onderbouwing daarvan;
- 6) tijdstip actualisering of het risico manifest is en de hoogte van de voorziening;
- 7) motivering waarom het gestelde risico via een voorziening dient te worden gedekt;
- 8) of de berekening gebaseerd is op een contante waardeberekening of niet.

Team Planning & Control toetst de voorstellen voor het instellen dan wel het instandhouden van voorzieningen aan deze criteria.

De egalisatievoorzieningen voor onderhoud (gemeentelijke accommodaties, gebouwen, etc.) worden dienen bedrijfseconomisch te worden onderhouden. De kosten van onderhoud hangen samen met het feit dat gebouwen etc. gedurende een aantal worden gebruikt. De kosten moeten dan ook zo goed mogelijk aan die jaren worden toegerekend.

Voor noodzakelijk onderhoud zijn er dan ook een beheersplannen c.q. meerjarenonderhoudsplannen. Op basis hiervan wordt de jaarlijkse dotatie bepaald. De meerjarenonderhoudsplannen worden periodiek geactualiseerd.