

Nota reserves en voorzieningen 2014

Gemeente Tynaarlo

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Wettelijk kader en bevoegdheidsverdeling	3
2.1. Wettelijk kader	3
2.2. Bevoegdheidsverdeling	4
3. Reserves	5
3.1. Algemene uitgangspunten	5
3.2. Soorten reserves	5
3.3. Stille en geheime reserves	6
3.4. Instellen, voeding en onttrekkingen	6
3.5. Negatieve reserves	6
3.6. Bufferreserve	7
3.7. Rentebijschrijving	7
4. Voorzieningen	8
4.1. Functies voorzieningen	8
4.2. Instellen, voeding en onttrekkingen	8
4.3. Rentebijschrijving	9
4.4. Negatieve voorzieningen	9
4.5. Voorzieningen grondexploitaties	9
5. Beleidskader	10
5.1. Algemeen	10
5.2. Vorming reserves	10
5.3. Financieel administratieve uitgangspunten	10
6. Bijlagen	11
6.1. Overzicht actuele reserves en voorzieningen	11

1. Inleiding

In deze nota worden de geactualiseerde beleidsregels voor reserves en voorzieningen vastgelegd, gebaseerd op juridische en financiële uitgangspunten. Reserves en voorzieningen zijn van grote betekenis voor de budgettaire stabiliteit van de gemeente. Reserves en voorzieningen maken grote toekomstige uitgaven mogelijk, voor bijvoorbeeld groot onderhoud, investeringen of projecten die te omvangrijk zijn om ten laste van de exploitatiebegroting te brengen. Daarnaast spelen ze een rol als buffer in geval van financiële tegenvallers en ter egalisatie van de lasten.

Het belangrijkste verschil tussen reserves en voorzieningen is de aanwending. Reserves zijn in principe vrij aanwendbaar, de raad kan besluiten tot een andere aanwending. Aan voorzieningen kleeft een verplichting waar de gemeente niet onderuit kan en zijn dus niet vrij aanwendbaar, de bestemming kan ook niet gewijzigd worden.

Deze nota bestaat uit de volgende onderdelen: wettelijk kader en bevoegdheidsverdeling, het theoretisch kader voor reserves en voorzieningen en tot slot het nieuwe beleidskader waarin het wettelijk en theoretisch kader wordt vastgelegd in beleidsregels. In de bijlage wordt een overzicht gegeven van de huidige reserves en voorzieningen.

2. Wettelijk kader en bevoegdheidsverdeling

2.1. Wettelijk kader

De Gemeentewet bevat twee bepalingen die relevant zijn voor ons beleid reserves en voorzieningen. Ten eerste is bepaald (in artikel 212) dat elke gemeente een verordening opstelt waarin de uitgangspunten van het financiële beleid en beheer zijn vastgelegd. Dit is onze financiële verordening. Onze financiële verordening (artikel 12) schrijft onder meer voor dat op voorstel van het college de raad een nota reserves en voorzieningen vaststelt en welke onderwerpen daarin aan bod komen¹. Met deze nota wordt uitvoering gegeven aan deze bepaling. Ten tweede bevat de Gemeentewet regels over de wijze van begroten en verantwoorden die zijn uitgewerkt in het Besluit begroting en verantwoording (BBV). Deze regels vormen de leidraad voor deze nota en worden toegelicht in het theoretisch kader.

¹ Artikel 12. Reserves en voorzieningen

1. Het college stelt een nota reserves en voorzieningen op. De raad stelt deze nota vast. Het college draagt er zorg voor dat deze nota actueel is. Wijzigingen worden door de gemeenteraad vastgesteld

2. De nota behandelt:

a. de vorming en besteding van reserves;
b. de vorming en besteding voorzieningen;
c. de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen, in relatie tot de nota weerstandsvermogen bedoeld in artikel 16.

2.2. Bevoegdheidsverdeling

Volgens het BBV moeten alle toevoegingen aan reserves altijd gebeuren in het kader van de resultaatbestemming. Na het vaststellen van het resultaat voor bestemming worden toevoegingen en onttrekkingen uit de reserves verwerkt om tot het uiteindelijke resultaat na bestemming te komen. Deze resultaatbestemming is daarmee een bevoegdheid van de raad. Alle stortingen in en onttrekkingen aan de reserves vereisen dus de goedkeuring van de raad.

Dit kan expliciet bij de resultaatbestemming in het kader van de rekening, vooraf bij de vaststelling van de begroting of bij begrotingswijziging.

De raad stelt de voorzieningen in, en besluit tot dotaties daarin, via de vaststelling van de clusters (resultaatbepalende deel van de begroting/rekening). De raad heeft echter bij het vaststellen van voorzieningen weinig ruimte voor het maken van keuzes. Voorzieningen hebben een verplichtend karakter (artikel 44 BBV). De bevoegdheid voor het doen van onttrekkingen uit voorzieningen ligt bij het college. Het college legt hierover verantwoording af in de jaarrekening.

Deze bevoegdheidsverdeling is samengevat in tabel 1.

Tabel 1. Beslissingsbevoegdheid

Besluit tot	Reserve	Voorziening
Instelling	Raad	Raad
Dotatie	Raad	Raad
Onttrekking	Raad	College
Wijziging bestemming	Raad	Niet mogelijk

3. Reserves

Reserves zijn vermogensbestanddelen welke als eigen vermogen zijn aan te merken en die vrij te besteden zijn.

3.1. Algemene uitgangspunten

Reserves dienen goed onderbouwd te worden: de doelstelling dient helder te zijn, de noodzakelijke omvang alsmede de wijze (en omvang) van stortingen en beschikkingen. Indien er teveel reserves ontstaan (en tot een te grote omvang), bestaat het gevaar dat er onnodig beslag wordt gelegd op gemeenschapsgelden. Met een beperkt aantal en beperkte omvang van de reserves wordt de integrale begrotingsafweging beter mogelijk en uitholling van de begrotingsruimte beperkt. Dit betekent onder andere dat het aantal reserves beperkt blijft tot de hoogst noodzakelijke.

3.2. Soorten reserves

Er zijn twee soorten reserves: de algemene reserves en bestemmingsreserves.

Algemene reserves zijn vrij besteedbare reserves. De gemeente Tynaarlo heeft drie algemene reserves.

- 1) De algemene reserve calamiteiten (Arca) is beschikbaar als weerstandscapaciteit en voor de opvang van tegenvallers (bufferfunctie).
- 2) De algemene reserve grote investeringen (Argi) heeft meerdere doelen:
 - buffer voor de opvang van risico's;
 - buffer voor opvang van tegenvallers in de lopende exploitatie;
 - basis voor genereren van renteopbrengsten t.b.v. dekking incidenteel nieuw beleid;
 - goed rentmeesterschap t.b.v. de toekomst/nieuw bestuur;
 - budget voor het realiseren van wensen.
- 3) De algemene reserve met inkomensfunctie (Armi). Het doel van deze reserve is het genereren van renteopbrengsten ten behoeve van de exploitatie. Er liggen geen directe bestedingsverplichtingen op deze reserve.

Wij spreken van een bestemmingsreserve als er sprake is van een reserve waaraan door de raad een bepaalde bestemming is gegeven. Bestemmingsreserves kunnen worden gecreëerd voor vooraf bepaalde doelen. Een bestemmingsreserve wordt opgeheven zodra het doel bereikt is, de reserve niet meer nodig is of de reserve leeg is.

De functies van bestemmingsreserves zijn:

- Dekkingsfunctie: om kapitaalinvesteringen (deels) met eigen middelen te financieren of gevoteerde kredieten af te dekken.
- Bestedingsfunctie: om geld te reserveren voor een specifieke activiteit of doel.
- Egalisatiefunctie: om over meerdere jaren bepaalde tarieven te egaliseren, bijvoorbeeld de tarieven voor de rioolheffing. Ook kunnen jaarlijks terugkerende en (sterk) fluctuerende lasten met een reserve worden gestabiliseerd.
- Inkomensfunctie: de aan een reserve toegerekende rente komt niet ten gunste van de reserve, maar ten gunste van de exploitatie.

3.3. Stille en geheime reserves

Naast de algemene en bestemmingsreserves wordt ook gesproken over stille reserves en geheime reserves. Stille reserves bestaan uit het verschil tussen de boekwaarde en de marktwaarde van activa (meestal gebouwen). Deze staan niet op de balans maar worden, indien getaxeerd, wel vermeld in de toelichting. Geheime reserves zijn eigendommen van de gemeente die niet zijn geïnventariseerd, bijvoorbeeld stukjes grond. Deze worden niet op de balans of in de toelichting genoemd.

3.4. Instellen, voeding en onttrekkingen

In de begroting wordt een zo reëel mogelijk beeld gegeven van de dotaties en onttrekkingen van de reserves in een bepaald jaar. Daar komt aan de orde of nieuwe reserves moeten worden gevormd of dat reserves op basis van nieuwe keuzes moeten worden verhoogd of verlaagd. In andere planning en control documenten en afzonderlijke raadsbesluiten kan dit ook, maar in het kader van een integrale afweging is het beter dit in de begroting te doen.

Mutaties in reserves vinden plaats na het vaststellen van de het resultaat voor bestemming, bij de resultaatbestemming. Tussentijdse mutaties zijn niet te voorkomen bij grote bedragen of wanneer de uitvoering van een programma in het gedrang komt.

Bij de jaarrekening wordt bekeken welke bestemmingsreserves nog actueel zijn voor het doel waarvoor ze zijn ingesteld. Bij het opheffen van een bestemmingsreserve wordt het vrijgevalle bedrag toegevoegd aan de Argi.

3.5. Negatieve reserves

Reserves vormen, tezamen met het rekeningresultaat, het eigen vermogen van gemeenten. Als de omvang van de reserves onvoldoende is om het rekeningtekort te dekken, spreken we van een negatieve reserve. Dit is mogelijk, maar duidt uiteraard wel op een slechte financiële positie.

Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven. In deze definitie ligt besloten dat een bestemmingsreserve niet negatief kan zijn. Het gaat immers om aanwezige financiële middelen die door de raad geoormerkt worden.

Wanneer in een bestemmingsreserve een nadelig saldo dreigt te ontstaan, bijvoorbeeld omdat realisatie van het bestemmingsdoel meer kost dan er in de bestemmingsreserve aan financiële middelen beschikbaar is, zal extra moeten worden gedoteerd. De raad zal dan aanvullende financiële middelen moeten bestemmen.

3.6. Weerstandsvermogen

De algemene reserves hebben een bufferfunctie om de gevolgen van optredende risico's op te vangen. De manier waarop dit weerstandsvermogen wordt berekend, is vastgelegd in de nota weerstandsvermogen en risicomanagement en de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement van de jaarrekening en begroting.

3.7. Rentebijdring

Het is mogelijk (standaard) rente aan reserves toe te voegen. De rentetoevoeging aan reserves heeft vaak als doel om (bepaalde) reserves waardevast te maken. Afhankelijk van het doel van de reserve en besluitvorming door de raad wordt er wel of geen rente toegevoegd.

Tabel 2 rentetoevoeging aan reserves

Soort reserve	Hoe wordt er omgegaan met de rente
Algemene reserve calamiteiten (Arca)	De rente wordt berekend en toegevoegd aan de Algemene reserve grote investeringen
Algemene reserve grote investeringen (Argi)	De rente wordt berekend en toegevoegd aan de Algemene reserve grote investeringen
Algemene reserve met inkomensfunctie (Armi)	De rente wordt berekend en wordt toegevoegd aan de exploitatie
Bestemmingsreserves	De rente wordt berekend en wordt toegevoegd aan de exploitatie

Het rentepercentage dat gebruikt wordt, wordt jaarlijks door de gemeenteraad vastgesteld in de perspectievennota. Dit betreft de rente op eigen financieringsmiddelen.

4. Voorzieningen

Bij voorzieningen gaat het om onzekere verplichtingen die tot schulden en/of lasten kunnen leiden. Daarom worden voorzieningen gerekend tot het vreemd vermogen en kan er alleen over beschikt worden voor het doel waarvoor het is ingesteld.

4.1. Functies voorzieningen

De voorzieningen hebben, in tegenstelling tot de reserves, formeel slechts één doel en bestemming, namelijk een bufferfunctie met betrekking tot dekking van reeds voorziene verplichtingen en risico's.

Voorzieningen worden gevormd zodat:

- aan toekomstige verplichtingen kan worden voldaan (maar waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten).
- om risico's met betrekking tot verplichtingen of verliezen op te vangen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten, bijvoorbeeld de voorziening dubieuze debiteuren.
- gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren, de z.g. budgetoverheveling bv de onderhoudsvoorziening.
- gelijkmatige ontwikkeling van tarieven die gebaseerd zijn op kosten, bijvoorbeeld bij de afvalstoffenheffing.

4.2. Instellen, voeding en onttrekkingen

Vorming van een voorziening en dotaties aan een voorziening worden in de begroting geraamd of vindt plaats in de jaarrekening vóór vaststelling van het exploitatiesaldo. De voeding van de voorzieningen vindt daarmee plaats via de exploitatie en vereisen een besluit van de gemeenteraad (via de begroting of een wijziging daarop). De raad heeft echter bij het vaststellen van voorzieningen weinig ruimte voor het maken van keuzes. Voorzieningen hebben een verplichtend karakter (artikel 44 BBV).

De onttrekkingen geschieden rechtstreeks ten laste van de voorziening. De aanwending van een (gedeelte van een) voorziening wordt dus rechtstreeks ten laste van de voorziening geboekt en is daarmee geen last die via de exploitatie loopt. Een begrotingswijziging is om deze reden dan ook niet nodig. Het verloop van de voorzieningen wordt toegelicht in de begroting en jaarstukken.

Elke voorziening moet de omvang hebben van de desbetreffende verplichting of het desbetreffende risico. Mutaties in voorzieningen vloeien daarom uitsluitend voort uit het aanpassen op grond van nieuwe inschattingen van het te betalen bedrag. Verhoging van een voorziening omdat de omvang ontoereikend is, geschiedt via een begrotingswijziging of bij het opstellen van de jaarrekening.

Is de kans dat een risico zich zal voordoen en de omvang van het risico niet goed in te schatten, dan kan er geen voorziening worden getroffen. In dat geval wordt hier een risico-inschatting gemaakt bij de bepaling van het aan te houden weerstandsvermogen.

Is omvang van de verplichting goed in te schatten, dan is geen voorziening toegestaan, maar moet het via de exploitatie in de begroting gedekt worden of dient een reserve te worden ingesteld.

4.3. Rentebijdriving

Rentebijdrivingen (als vorm van inflatiecorrectie) aan voorzieningen zijn niet toegestaan. De hoogte van voorzieningen is namelijk gelijk aan de verplichting of het risico, een automatische verhoging zoals het toevoegen van rente past daar niet bij. Over de voorzieningen wordt wel rente berekend. Deze rente wordt toegevoegd aan de exploitatie. Het rentepercentage dat gebruikt wordt, wordt jaarlijks door de gemeenteraad vastgesteld in de perspectievennota. Dit betreft de rente op eigen financieringsmiddelen.

4.4. Negatieve voorzieningen

Een voorziening kan in principe niet negatief zijn, het dient immers bepaalde (onzekere) uitgaven te dekken. Uitzondering is alleen toegestaan als de voorziening bestemd is om de uitgaven van grote investeringen te egaliseren en er een heffing (afvalstoffen- en rioolheffing) tegenover staat, mits er een duidelijke meerjarige planning van de voeding en besteding aan ten grondslag ligt.

4.5. Voorzieningen m.b.t. grondexploitaties

Voorzieningen m.b.t. grondexploitaties hebben een ander karakter dan gewone voorzieningen. Als de boekwaarde hoger is dan de verwachte marktwaarde, dan wordt een verliesvoorziening getroffen, de boekwaarde wordt daarmee afgewaardeerd. Ook als duidelijk wordt dat de door de raad voorgenomen bestemming in het geheel niet of slechts gedeeltelijk zal worden gerealiseerd en daardoor een lagere verwachte marktwaarde ontstaat, dan wordt een verliesvoorziening getroffen c.q. afgewaardeerd.

5. Beleidskader

Het wettelijk en theoretisch kader met de daarin verwoorde beleidsuitgangspunten leiden tot de beleidsregels in dit hoofdstuk. Deze beleidsregels zijn richtlijnen voor de organisatie hoe om te gaan met reserves en voorzieningen.

5.1. Algemeen

1. Algemene uitgangspunten voor reserves en voorzieningen zijn:

- a. het beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen moet consistent, eenduidig en transparant zijn en daarom streven wij naar een beperkt aantal reserves en voorzieningen.
- b. instelling van reserves en voorzieningen kan alleen door middel van expliciete besluitvorming door de gemeenteraad;
- c. het instellen van reserves en voorzieningen moet passen binnen geldende wet- en regelgeving;
- d. voordat een algemene reserve wordt aangewend, wordt in eerste instantie financiële ruimte gecreëerd binnen het betreffende cluster;
- e. reserves en voorzieningen worden alleen ingezet als die leiden tot het aantoonbaar beter realiseren van het gestelde beleidsdoel dan via een reguliere begrotingspost.

5.2. Vorming reserves

2. Bij vorming en bepaling van de omvang van reserves minimaal de volgende

aspecten te vermelden in het raadsvoorstel:

- a. Het doel van de reserve;
- b. Motivering waarom het gestelde doel via een reserve dient te worden gerealiseerd in plaats van via een reguliere begrotingspost;
- c. De gewenste minimale en maximale omvang;
- d. De omvang van de storting(en);
- e. Of de stortingen van structurele of incidentele aard zijn, inclusief de onderbouwing daarvan;
- f. De dekking van de storting(en);
- g. Omvang van en tijdstip/periode van de onttrekking;
- h. Of er wel of geen rente toegevoegd wordt aan de reserve.

Zie bijlage 1 voor de standaard in te vullen sjabloon.

5.3. Financieel administratieve uitgangspunten

3. In onze administratie en planning en control documenten gelden de volgende regels:

- a. Er wordt rente toegerekend aan reserves als daartoe besloten is;
- b. De berekende rente over voorzieningen wordt toegevoegd aan de algemene reserve grote investeringen;
- c. In de jaarrekening en begroting wordt een overzicht opgenomen cf bijlage 2.

5.4. Algemene reserves

De algemene reserves van de gemeente Tynaarlo bestaan uit de Algemene Reserve Calamiteiten (Arca) en de Algemene Reserve Grote Investeringen (Argi). Daarnaast wordt hier de Algemene reserve met inkomensfunctie (Armi) genoemd, omdat er geen directe verplichtingen op deze reserve drukken.

5.4.1. Algemene Reserve Calamiteiten (Arca)

De Arca dient als weerstandsvermogen voor de opvang van calamiteiten en risico's. In de nota weerstandsvermogen en risicomanagement (oktober 2014) is dit beleid ten aanzien van de opvang van risico's verwoord.

De over de Arca berekende rente wordt toegevoegd aan de Argi.

5.4.2. Algemene Reserve Grote Investeringen (Argi)

De Argi is bedoeld als:

- Buffer voor opvang van risico's. Dit betekent een onderdeel van het weerstandsvermogen.
- Buffer voor de opvang van tegenvallers in de lopende exploitatie (voor- en najaarsbrief en jaarrekening).
- Basis voor het genereren van renteopbrengsten ten behoeve van de dekking van incidenteel nieuw beleid.
- Goed rentmeesterschap ten behoeve van de toekomst/nieuw bestuur in 2018.
- Budget voor noodzakelijke uitgaven en wensen.

5.4.3. Algemene reserve met inkomensfunctie (Armi)

Het doel van de reserve met inkomensfunctie is het genereren van renteopbrengsten ten behoeve van de exploitatie. Er liggen geen directe bestedingsverplichtingen op deze reserve. Daarom wordt deze reserve wel meegenomen bij de bepaling van het weerstandsvermogen.

6. Bijlagen

Bijlage 1. sjabloon instellen reserve

Naam nieuwe reserve	
Doel van de reserve	
Motivering waarom een reserve noodzakelijk is	
Minimale omvang	
Maximale omvang	
Omvang van de storting(en)	
Geef aan of de storting structureel dan wel incidenteel is	
Waaruit wordt de storting gedekt	
Omvang van en tijdstip/periode van onttrekking	
Geef aan of er wel of geen rente moet worden toegevoegd aan de reserve	

Bijlage 2. Overzicht actuele reserves en voorzieningen

Losse bijlage