

# **Nota Reserves en Voorzieningen 2014**

**Gemeente Zundert**

**Colofon**

**Uitgave**

Mei 2014

Gemeente Zundert

Markt 1

4881 CN Zundert

Postbus 10.001

4880 CA Zundert

T 076 – 599 56 00

F 076 – 566 56 66

E [gemeente@zundert.nl](mailto:gemeente@zundert.nl)

I [www.zundert.nl](http://www.zundert.nl)

## Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	4
2	Wettelijk kader en bevoegdheidsverdeling .....	5
2.1	Wettelijk kader .....	5
2.2	Bevoegdheidsverdeling .....	5
3	Reserves .....	6
3.1	Algemene uitgangspunten .....	6
3.2	Verschillende functies van reserves .....	6
3.3	Algemene en bestemmingsreserves .....	6
3.4	Stille en geheime reserves .....	7
3.5	Instellen stortingen en onttrekkingen .....	7
3.6	Negatieve reserves .....	7
4	Voorzieningen .....	8
4.1	Functies voorzieningen .....	8
4.2	Instellen, dotaties en onttrekkingen .....	8
4.3	Negatieve voorzieningen .....	9
4.4	Voorzieningen grondexploitatie .....	9
5	Beleidskader .....	10
5.1	Algemeen .....	10
5.2	Vorming reserves .....	10
5.3	Vorming voorzieningen .....	10
5.4	Financieel administratieve uitgangspunten .....	11
6	Overzicht reserves en voorzieningen .....	12

## **1 Inleiding**

In deze nota worden nieuwe 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 projecten die te omvangrijk zijn om ten laste van de exploitatiebegroting te brengen. Daarnaast speelt de exploitatiereserve een rol als buffer in geval van financiële tegenvallers.

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 en zijn op grond daarvan 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 per 1-1-2014

## 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 artikel 212 Gemeentewet. Onze financiële verordening schrijft voor dat de raad een nota reserves en voorzieningen moet vaststellen. Deze nota behandelt de vorming en besteding van reserves en voorzieningen.

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.

### 2.2 Bevoegdheidsverdeling

Volgens de BBV moeten alle toevoegingen aan reserves altijd gebeuren in het kader van de resultaatbestemming of middels een afzonderlijk raadsbesluit. Dit kan expliciet bij de resultaatbestemming in het kader van de jaarrekening of vooraf bij de vaststelling van de begroting of bij begrotingswijziging (afzonderlijk raadsbesluit). Na het vaststellen van het resultaat voor bestemming worden toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves verwerkt om tot het uiteindelijke resultaat na bestemming te komen.

Voor voorzieningen ligt de bevoegdheid voor het instellen bij de raad, dotaties aan en onttrekkingen uit voorzieningen valt onder de bevoegdheid van het college. Het college legt hierover verantwoording af richting raad in de jaarrekening.

Deze bevoegdheidsverdeling is samengevat in tabel 1.

**Tabel 1: Beslissingsbevoegdheid**

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

### **3 Reserves**

Reserves zijn vermogensbestanddelen die als eigen vermogen zijn aan te merken en die vrij te besteden zijn. Reserves hebben verschillende functies en worden ingedeeld in bestemmingsreserves en algemene reserves.

#### **3.1 Algemene uitgangspunten**

Het bestaan van reserves dient goed onderbouwd te worden: de doelstelling dient helder te zijn, de noodzakelijke omvang alsmede de wijze (en omvang) van stortingen en onttrekkingen. Indien er teveel reserves worden gevormd (en tot een te grote omvang), bestaat het gevaar dat er onnodig beslag wordt gelegd op gemeenschapsgelden. Dit betekent onder andere dat het aantal reserves beperkt blijft tot de hoogst noodzakelijke.

#### **3.2 Verschillende functies van reserves**

De functies van reserves kunnen zijn:

- Bufferfunctie: om onverwachte tegenvallers en optredende risico's in de exploitatie op te vangen. Dit vormt grotendeels de weerstandscapaciteit en versterkt daarmee het weerstandsvermogen van de gemeente.
- Financieringsfunctie: om kapitaalinvesteringen met eigen middelen te financieren.
- Bestedingsfunctie: om geld te reserveren voor specifieke activiteit of doel.
- Egalisatiefunctie: om over meerdere jaren bepaalde tarieven te egaliseren, bijvoorbeeld de tarieven voor de afvalstoffenheffing. Ook kunnen jaarlijks terugkerende en (sterk) fluctuerende lasten met een reserve worden gestabiliseerd.

#### **3.3 Algemene en bestemmingsreserves**

Reserves zijn te onderscheiden in algemene reserves en bestemmingsreserves. Onder de algemene reserves vallen de vrij besteedbare reserve en de bufferreserve. De algemene reserves worden gevoed door overschotten op de jaarrekeningen en tekorten op de jaarrekeningen worden onttrokken aan de algemene reserve. Ook kan door de raad structureel of incidenteel een bepaald bedrag opgenomen worden in de begroting om toe te voegen aan de algemene reserve.

Wij spreken van een bestemmingsreserve als er sprake is van een reserve waaraan door de raad een bepaalde bestemming is gegeven. Bij een voorstel voor een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen dient het volgende opgegeven te worden: het specifieke doel, de voeding (product), de maximale en minimale hoogte en de maximale looptijd van de reserve.

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

Een bestemmingsreserve wordt opgeheven zodra het doel bereikt is of de reserve onder het minimumniveau is gedaald.

### **3.4 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 de activa (meestal gebouwen). Deze staan niet op de balans. Geheime reserves zijn eigendommen van de gemeente die niet zijn geïnventariseerd, bijvoorbeeld stukjes grond. Deze worden niet op de balans genoemd.

### **3.5 Instellen stortingen en onttrekkingen**

In de begroting wordt een zo reëel mogelijk beeld gegeven van de mutaties 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 afzonderlijke raadsbesluiten kan dit ook, maar in het kader van een integrale afweging is het beter dit in de begroting te doen. Op deze manier wordt ook zo zuiver mogelijk het resultaat in de jaarrekening zichtbaar. Mutaties in reserves vinden dan plaats na vaststellen van de jaarrekening, 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 afschaffing van de bestemmingsreserve wordt het vrijgevallen bedrag toegevoegd aan de algemene reserve. Reserves worden gevoed door de bestemming van het resultaat. Dit vindt plaats in de begroting en/of de jaarrekening of tussendoor middels raadsbesluit.

### **3.6 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 alleen mogelijk bij algemene reserves. Indien dit zich voordoet, eist de provincie dat de negatieve reserve in 10 jaar wordt afgebouwd tot nihil.

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 geormerkt 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.

## **4 Voorzieningen**

Bij voorzieningen gaat het om onzekere verplichtingen die tot schulden en/of lasten kunnen leiden en ter equalisatie van kosten. 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), bijvoorbeeld wachtgeldverplichtingen, óf
- Risico's met betrekking tot verplichtingen of verliezen opgevangen kunnen worden waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten, bijvoorbeeld de voorziening dubieuze debiteuren, óf
- Lasten over een aantal begrotingsjaren gelijkmatig worden verdeeld, bijvoorbeeld voorziening groot onderhoud gebouwen.

### **4.2 Instellen, dotaties en onttrekkingen**

Vorming van een voorziening en dotaties aan een voorziening worden in de begroting geraamd of vinden plaats in de jaarrekening voor 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 onttrekkingen geschieden rechtstreeks ten laste van de voorziening. De aanwending 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.

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 Negatieve voorzieningen**

Een voorziening kan in principe niet negatief zijn, het dient immers bepaalde (onzekere) uitgaven te dekken. Uitzondering is alleen toegestaan voor toekomstige investeringen in vervanging van riolering, mits er een duidelijke meerjarige planning van de voeding en besteding aan ten grondslag ligt.

#### **4.4 Voorzieningen grondexploitatie**

Voorzieningen 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. Deze voorzieningen worden gepresenteerd als een waardecorrectie op de post voorraden. Deze wijze van verantwoording geldt ook voor de voorziening voor dubieuze debiteuren.

## 5 Beleidskader

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

### 5.1 Algemeen

Algemene uitgangspunten voor reserves en voorzieningen zijn:

- a. Het beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen moet simpel 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. Voor reserves wordt in eerste instantie financiële ruimte gecreëerd binnen de begrotingsprogramma's waar de reserve betrekking op heeft voordat de algemene reserves wordt aangewend.
- e. Reserves en voorzieningen worden alleen ingezet als die leiden tot het aantoonbaar beter realiseren van het gestelde beleidsdoel dan via een reguliere begrotingspost.
- f. Indien een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen binnen de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot een investering, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd.
- g. Een bestemmingsreserve wordt opgeheven zodra het doel bereikt is of de reserve onder het minimumniveau is gedaald.

### 5.2 Vorming reserves

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 structureel of incidenteel aard zijn, inclusief de onderbouwing daarvan;
- f. De dekking van de storting(en);
- g. Omvang van en tijdstip/periode van de onttrekking inclusief de onderbouwing daarvan.

### 5.3 Vorming voorzieningen

Bij vorming en bepaling van voorzieningen worden de aspecten uit de BBV meegenomen. Hierin staan de limitatieve voorwaarden voor het vormen van een voorziening.

#### **5.4 Financieel administratieve uitgangspunten**

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

- a. Er wordt geen rente toegerekend aan reserves;
- b. Er wordt geen rente toegerekend aan voorzieningen;
- c. In de toelichting op de balans worden de aard en reden van de reserves en voorzieningen en de wijzigingen daarin toegelicht. Per reserve en voorziening wordt het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven. Daaruit blijken:
  - Het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
  - De toevoegingen;
  - De onttrekkingen;
  - Saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

## 6 Overzicht reserves en voorzieningen