

# **Nota Reserves en voorzieningen West Betuwe**

## 1. Inleiding

In de vastgestelde financiële verordening ex. artikel 212 van de Gemeentewet staat in artikel 10 dat het college eens in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen aan de gemeenteraad moet aanbieden. In deze nota bevat de spelregels over de vorming en besteding van de reserves en voorzieningen.

## 2. Regelgeving

De basis voor het reserve- en voorzieningenbeleid ligt in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Binnen kaders is het aan de raad om te bepalen hoe hij invulling wil geven aan het beleid.

### 2.1 Reserves

Reserves behoren tot het eigen vermogen van een gemeente. Artikel 43, lid 1 van het BBV maakt onderscheid tussen twee typen reserves:

1. *Algemene reserve*. De algemene reserve vormt het vrij besteedbare eigen vermogen van de gemeente. Het is toegestaan de algemene reserve in te zetten als buffer voor het opvangen van financiële tegenvallers en onvoorziene risico's. Zij vormt een belangrijk onderdeel van het weerstandsvermogen.
2. *Bestemmingsreserve*. Een bestemmingsreserve is een reserve, waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven. Een bestemmingsreserve is bestemd voor het doel waarvoor zij door de raad is ingesteld. De raad kan de bestemming wijzigen.

Reserves kunnen de volgende functies vervullen:

- a. Bufferfunctie
- b. Inkomensfunctie
- c. Bestedingsfunctie
- d. Egalisatiefunctie

#### *Ad a. De bufferfunctie van reserves*

Van deze functie is sprake wanneer een reserve als doel heeft het opvangen van onvoorziene zaken. Als de onvoorziene zaak zich voordoet legt het bedrag dat wordt onttrokken aan de reserve geen beslag gelegd op de exploitatie.

#### *Ad b. De inkomensfunctie van reserves*

De bespaarde rente kan als resultaatbestemming aan het vermogen worden toegevoegd of is (deels) in te zetten als structureel dekkingsmiddel. Als bespaarde rente wordt ingezet als structureel dekkingsmiddel ontstaat bij het aanwenden van de reserves een dekkingstekort ter grootte van de vervallen rentebaten.

#### *Ad c. De bestedingsfunctie van reserves*

Bestemmingsreserves zijn er voor door de raad bepaalde specifieke bestemmingen. Voeding ervan gebeurt vanuit de exploitatie of vanuit de algemene reserve. Deze reserves hebben een bestedingsfunctie.

#### *Ad d. De egalisatiefunctie van reserves*

Reserves kunnen worden gevormd om tarieven of baten en lasten over de jaren heen gelijkmatig te verdelen. Pieken en dalen in de exploitatie worden hiermee vermeden.

## 2.2. Voorzieningen

Voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen (artikel 44 BBV). Voorzieningen worden gevormd voor:

- a. verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, maar redelijkerwijs te schatten;
- b. op de balansdatum bestaande risico's die verband houden met 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;
- d. de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b (BBV).

Ad a en b. Voor deze onderwerpen is het vormen van een voorziening verplicht. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om juridische claims in afwachting van een uitspraak van de rechter. Ook kan het gaan om voorzieningen die een (beste) schatting betreffen van de lasten voortvloeiend uit risico's die samenhangen met de bedrijfsvoering, zoals rechtsgedingen of reorganisaties.

Ad c. Hier gaat het om kostenegalitatie. Voor het vormen van deze voorziening gelden twee voorwaarden:

- het moet gaan om kosten die in een volgend begrotingsjaar worden gemaakt, maar waarvan de oorsprong wel (mede) ligt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar;
- de voorziening moet als doel hebben een gelijkmatige verdeling van de lasten over een aantal begrotingsjaren. Hierbij het vooral om het onderhoud van kapitaalgoederen zoals wegen, waterwegen, riolering en gebouwen.

Het vormen van een voorziening is in dit geval niet verplicht. Een gemeente kan er voor kiezen de ongelijkmatig gespreide lasten in de komende begrotingsjaren voor de te verwachten bedragen in de meerjarenraming op te nemen of hiervoor een reserve te hanteren.

Voorzieningen die worden gevormd om de lasten van (groot) onderhoud van een kapitaalgoed over een aantal jaren te egaliseren kunnen alleen worden ingesteld en gevoed op basis van een beheerplan van het desbetreffende kapitaalgoed. Dit beheerplan dient periodiek<sup>1</sup> te worden geactualiseerd en financieel te zijn getoetst.

Ad d. Hierbij gaat het onder andere om investeringen in riolering en overig materieel.

---

<sup>1</sup> Een recent beheerplan is een beheerplan van maximaal vijf jaar oud ten opzichte van het verslagleggingsjaar. Deze vijf jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn waar gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat de raad instemt met deze motivatie. Daarnaast geldt verplichte verantwoording in de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen' van de begroting en de jaarstukken. Tussentijdse bijstelling van het beheerplan binnen de vijf jaar is verplicht, indien een belangrijke afwijking is opgetreden in de staat van het onderhoud (Notitie Materieële vaste activa - Commissie BBV).

Het is niet toegestaan om voorzieningen te vormen voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten of daaraan gerelateerde verplichtingen van een vergelijkbaar volume (bijvoorbeeld vakantiegeld van de medewerkers).

### 3. Uitgangspunten en spelregels van het beleid rondom reserves en voorzieningen

In dit hoofdstuk staan de uitgangspunten en spelregels omtrent de reserves en voorzieningen.

We hanteren de volgende algemene principes (vanuit regelgeving/gemeentewet/financiële verordening):

- Alle reserves en voorzieningen voldoen aan de wettelijke voorschriften zoals beschreven in hoofdstuk 2
- Het instellen en gebruik van reserves en voorzieningen is transparant. Aan het instellen van reserves, maar ook aan toevoegingen en onttrekkingen moeten liggen raadsbesluiten ten grondslag.
- Het gebruik van reserves is doelmatig. Er liggen inhoudelijke argumenten ten grondslag aan reserves en de hoogte van reserveringen. Het doel van een reserve moet derhalve ook duidelijk zijn.
- Het inzetten van vermogen wordt zo integraal mogelijk afgewogen. De gemeentelijke middelen zijn immers niet onbegrensd en schaars.
- Een reserve of voorziening mag als gevolg van mutaties in enig jaar geen negatieve stand hebben.
- Doel van de voorziening wordt niet gewijzigd, omdat hier een verplichting aan is verbonden.
- Bij afwijking van de kaders en uitgangspunten wordt dit voorgelegd aan de raad door middel van een apart raadsbesluit.

#### 3.1 Reserves

De reserves zijn onderverdeeld in de algemene reserve en de bestemmingsreserves

##### **Algemene reserves**

Er is een Algemene reserve die dient als buffer voor het opvangen van financiële tegenvallers. De omvang van de algemene reserve is minimaal driemaal het bedrag van de gewogen risico's (exclusief risico's grondexploitaties) die in de paragraaf Risicobeheersing en weerstandsvermogen in de begroting en jaarrekening zijn opgenomen.

Naast de Algemene reserve is er een Algemene reserve Grondexploitaties voor het opvangen van de risico's van de grondexploitaties.

##### **Bestemmingsreserves**

Voor het instellen van een bestemmingsreserves gelden de volgende criteria

- Instellen van een reserve vindt bij voorkeur plaats via de reguliere P&C-cyclus
- Bij instellen van een reserve door de raad bevat het raadsvoorstel minimaal de volgende informatie:

- o Reden voor de instelling van de reserve en in het bijzonder ook afgezet tegen andere opties en waarom daarvoor niet wordt gekozen.
  - o Het beleidsdoel waarvoor de reserve wordt gevormd.
  - o Omvang van de in te stellen reserve.
  - o Bij bestemmingsreserve: een bestedingsplan voor de jaren waarin de reserve tot besteding komt.
- Het is niet mogelijk om reserves in te stellen voor bedragen minder dan € 50.000
  - Er is geen structureel budget aanwezig
  - Looptijd van een reserve is minimaal twee jaar
  - Er wordt geen rente toegerekend
  - Vrijval of opheffen van een reserve vindt plaats via de jaarrekening
  - Als er geen reële andere mogelijkheid aanwezig is om specifiek aangewezen en incidenteel beschikbare middelen in meerdere begrotingsjaren aan een bepaald doel te besteden (sparen). Hierbij moet gemotiveerd worden waarom het vormen van een reserve noodzakelijk is voor het bereiken van het doel.
  - Het veiligstellen van object- of doelsubsidies of bijdragen van derden of niet benutte delen daarvan, waarvan de verplichting tot het doen van uitgaven zich pas in latere jaren voordoet, maar die niet specifiek hoeven te worden besteed (dus waarop geen terugbetalingsverplichting rust).

*Specifiek voor bestemmingsreserves voor dekking van de kapitaallasten/afschrijvingslasten*

In het verleden hebben de raden van de drie voormalige GNL- gemeenten diverse bestemmingsreserves ingesteld voor de dekking van de kapitaallasten/afschrijvingslasten van investeringsuitgaven. Deze bestemmingsreserves blijven bestaan totdat de reserve niet meer nodig is (sterfhuiskonstructie).

De afschrijvingslasten van toekomstige investeringen (vanaf 1-1-2020) worden als last opgenomen in de (meerjaren)begroting. Dit betekent dat in principe de afschrijvingslasten niet worden gedekt vanuit een reserve. De raad kan hier altijd een afwijkend besluit over nemen om toch een bestemmingsreserve in te stellen als dekking voor de afschrijvingslasten.

Een bestemmingsreserve in te stellen als kosten egalisatie voor de kapitaallasten is niet toegestaan.

### **3.1.2. Mutaties reserves**

Toevoegingen en onttrekken aan reserves is een bevoegdheid van de raad. Hierbij gelden de volgende criteria:

Toevoegingen:

- In de Planning & control cyclus worden de toevoegingen aan elk van de reserves verwerkt.
- De raad keurt toevoegingen aan reserves goed via de begroting, een begrotingswijziging of via een apart raadsbesluit.

Onttrekkingen:

- In de Planning & Control cyclus worden de onttrekkingen aan elk van de reserves verwerkt.
- De raad keurt onttrekkingen aan reserves goed via de begroting, een begrotingswijziging of via een apart raadsbesluit.
- Het college kan, tot een maximum van een bepaald bedrag, zonder voorafgaande autorisatie door de raad onttrekkingen verrichten aan reserves. De bedragen zijn opgenomen in de financiële verordening West Betuwe.
- Indien geraamde onttrekkingen uit de reserve bij de realisatie niet noodzakelijk zijn, vinden deze niet plaats
- Als de inzet van de reserve door omstandigheden in tijd anders is dan vooraf gepland dan legt het college daarover verantwoording af in de jaarrekening.

Specifiek voor algemene reserve

De algemene reserve wordt gevoed door overschotten op de meerjarenbegroting, tussentijdse vrijval van voordelen en door overschotten op de jaarrekening. Tekorten op de exploitatie worden onttrokken aan de algemene reserve, mits er geen andere dekkingsmiddelen voorhanden zijn.

**3.1.3. Wijzigen doel/bestemming en opheffen reserves**

De raad besluit over het wijzigen van het doel (bestemming) of het opheffen van reserves. Hierbij gelden de volgende criteria:

- Het opheffen van een reserve gebeurt via een raadsbesluit (zoveel mogelijk via de P&C-cyclus)
- Opheffing vindt plaats als het geformuleerde doel is bereikt of wanneer het doel niet meer van toepassing is
- Na besluit tot opheffen van een reserve vloeien eventueel resterende gelden naar de algemene reserve, tenzij de raad anders beslist

**3.2. Voorzieningen**

De voorzieningen zijn onderverdeeld in de volgende categorieën:

- Onderhoudsvoorzieningen
- Voorzieningen voor het dekken van risico's

**3.2.1. Instellingscriteria voorzieningen**

De vorming van een voorziening is veel dwingender voorgeschreven door het BBV dan de vorming van reserves.

De volgende criteria hanteren we voor de onderhoudsvoorzieningen:

- Voorzieningen om de lasten van het onderhoud van een kapitaalgoed over aantal jaren te egaliseren zijn onderbouwd op basis van een actueel beheerplan. Elk beheerplan kent een eigen voorziening.
- De voorziening bevat geen lasten die betrekking hebben op regulier jaarlijks onderhoud of investeringen

De volgende criteria hanteren we voor de voorzieningen bestemd voor dekking van van risico's en verplichtingen die onzeker zijn:

- Verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, maar redelijkerwijs valt in te schatten
- Op de balansdatum bestaande risico's van te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs valt in te schatten en waarvoor geen verzekering is afgesloten

Voorbeelden hiervan zijn voorzieningen voor wethouderspensioenen en voor wachtgelden.

### **3.2.2. Mutaties voorzieningen**

Voorzieningen zijn dekkend voor toekomstige verplichtingen en onderbouwde risico's. Ze mogen daarom niet hoger of lager zijn dan de verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn gevormd. Als blijkt dat een voorziening te hoog is doordat verplichtingen vrijvallen of risico's afnemen dan valt een gedeelte van de voorziening vrij ten gunste van de exploitatie. Dit laatste geldt niet voor voorzieningen die zijn gevormd uit bijdragen van derden, zoals rioolheffing. Als deze voorzieningen te hoog zijn, dan moeten de tarieven naar beneden bijgesteld worden en/of het overschot moet terugvloeien naar de inwoners.

#### Toevoegingen voorzieningen

- Toevoegingen zijn gebaseerd op de gewenste of noodzakelijke omvang moeten onderbouwd zijn
- Voorzieningen voor egalisatie van kosten worden afgestemd op de door de raad bepaalde kaders (in het bijzonder de beheerplannen)
- De voeding van voorzieningen vindt plaats via de begroting. Bij (verwachte) tekorten dienen de voorzieningen te worden aangevuld

#### Onttrekkingen voorzieningen:

- Werkelijke bestedingen worden rechtstreeks ten laste van de voorziening gebracht en blijven buiten de exploitatie. Deze uitgaven staan in directe relatie tot het doel van de voorziening.
- Voorzieningen voor dekking van risico's die zijn gevormd worden jaarlijks bij de jaarrekening geactualiseerd. Ingeval de raming van het te verwachten verlies of de verplichting wordt verlaagd of tot nul wordt gebracht, dan leidt een verlaging altijd tot een gedeeltelijke of gehele vrijval.

### **3.2.3. Opheffen voorzieningen**

Voorzieningen worden opgeheven als de verplichting of het risico waarvoor de voorziening is gevormd niet meer bestaat. Als dit het gevolg is van veranderingen in wet- en regelgeving is een raadsbesluit niet nodig. Voorzieningen die niet wettelijk verplicht zijn worden opgeheven na een besluit van de raad.

## **4. Overzicht reserves en voorzieningen**

In de bijlages is een overzicht opgenomen van alle bijlages en voorzieningen, waarbij ook een specificatie is gegeven van elke reserve en voorziening.