

## MEMO

**Van** VBO / team Planning & Control  
**Aan** Auditcommissie  
**Datum** 14 oktober 2020  
**Betreft** Voorstel aanpassing nota Reserves en voorzieningen

### Contactpersoon

Gert Hagoort  
**T** 078 - 770 4155  
**E** ga.hagoort@dordrecht.nl

### Beslis- en bespreekpunt

1. Akkoord gaan met de aanpak aanpassing nota Reserves en voorzieningen.

#### 1. Inleiding

In december 2019 hebben we u een notitie met een voorstel tot aanpassing van de financiële kaderstellende nota's aangeboden, waarin wij u adviseerden over de noodzaak tot het technisch, middelgroot of groot herzien van de betreffende nota's. Eén van de kaderstellende nota's is de nota Reserves en voorzieningen. Aangegeven is dat deze nota een 'middelgrote' inhoudelijke aanpassing<sup>1</sup> vergt.

In de auditcommissie van 3 september is aangegeven dat aanpassing van deze nota voorrang heeft op de aanpassing van de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen en daarom - na consultatie hierover met de auditcommissie - in het vierde kwartaal van 2020 wordt aangepast.

#### 2. Aanleiding actualisatie nota Reserves en voorzieningen

Doel van de nota is het beleid van reserves en voorzieningen transparant vast te leggen. Met de herijkte nota stelt de raad kaders en heeft de raad een actueel inzicht in welke reserves en voorzieningen de gemeente tot haar beschikking heeft.

De afgelopen jaren zijn er meerdere nieuwe reserves gevormd vanuit het coalitieakkoord, de budgetoverhevelingen en nieuwe beleidsimpulsen uit de diverse kadernota's. Daarnaast zijn de benamingen van meerdere reserves vervangen voor meer hedendaagse benamingen. Actualisatie van het overzicht van reserves en voorzieningen is daarom gewenst.

Ten aanzien van sommige reserves zijn er met de gemeenteraad systeemafspraken gemaakt (denk aan reserve Parkeren, waar het resultaat in enig jaar zonder dat het begroot is mag worden verrekend met de reserve). Deze systeemafspraken liggen nu nog niet vast in de nota. Om onduidelijkheden op dit punt te voorkomen, is het gewenst dat deze afspraken in de nota worden vastgelegd (en waar nodig herzien).

Ook de verkoop van de Eneco aandelen heeft een grote impact op de reservepositie van de gemeente. Het is wenselijk de gevolgen hiervan een plaats te geven in de nota.

Ten slotte heeft de accountant bij haar controle over het jaar 2019 de bevinding gedaan dat 'actualiseren van de nota en evalueren van de BBV terminologie inzake raadsbesluiten'<sup>2</sup> van belang is. De accountant geeft de overweging mee afspraken over onttrekkingen behorende bij bestemmingsreserves te formaliseren, zodat het risico op onrechtmatig besluiten en

---

<sup>1</sup> Middelgrote inhoudelijke aanpassing: actualisatie op basis van voortschrijdend inzicht, beperkte complexiteit in aanpassing bestaande financiële kaders, beperkte afstemming met raad nodig, bijvoorbeeld via consultatie.

<sup>2</sup> Uit Accountantsverslag 2019

discussie over de verwerking hiervan wordt beperkt (zie hiervoor bijlage 2). Ook ten aanzien van enkele onderhoudsvoorzieningen heeft de accountant opmerkingen gemaakt die wij in de nieuwe nota een plek willen geven.

### **3. Voorstel aanpak**

In 2017 zijn vanwege meerdere grote wijzigingen in het BBV aanpassingen in de financiële verordening zelf gemaakt. Daarbij zijn tevens de nota's Waardering en afschrijving en Rentebeleid als afzonderlijke nota's komen te vervallen. Voor de nota's die destijds niet meeliepen in de herziening, waaronder de nota Reserves en voorzieningen, hebben we steeds via de P&C-documenten (met name de Kadernota's 2016 en 2018) de gewijzigde kaderstelling zichtbaar gemaakt. Voor nu is het echter zaak deze aanpassingen, naast de noodzaak van eerder genoemde ontwikkelingen, te verankeren en op te nemen in de nieuwe nota.

We bestuderen daarnaast enkele best-practise nota's van gemeenten om een oordeel te kunnen vormen over de aanpassing van bestaande kaderstelling, c.q. aanscherping van teksten in onze eigen laatst vastgestelde nota Reserves en voorzieningen uit 2015.

De laatste screening van reserves en voorzieningen dateert al weer vanuit de Kadernota 2018. Ten behoeve van de screening willen we de clusters en opgaven vragen op basis van het inzicht in hun bestedingsplannen voor lopende projecten, de heroverweegbaarheid en vrijval van reserves en voorzieningen in beeld te brengen. De hieruit voortkomende vrijval kan, na besluit van de raad hierover, aan de algemene reserve worden toegevoegd ter verhoging van de huidige weerstandscapaciteit van de stad.

Voor wat betreft de aanpassing van de nota zijn vanuit het Team Planning & Control twee coördinatoren benoemd. Zij herschrijven de diverse paragrafen van de nota nadat hiervoor bouwstenen en inhoudelijke informatie zijn ingewonnen bij ondermeer de budgethouders van de diverse reserves, de accountant en overige experts op het terrein van kaderstelling reserves en voorzieningen.

Uitgangspunt van aanpassing van de nota is dat we de hoofdstuk- en paragraafindeling intact kunnen houden. Behalve dat dit de herkenbaarheid bevordert, hebben wij in deze fase het idee dat de aanpassingen op kaderstelling grotendeels binnen de bestaande structuur toegevoegd kunnen worden. Enkel daar waar dat geforceerd blijkt, of het logisch is een paragraaf toe te voegen, willen we die vrijheid tijdens het aanpassingsproces behouden. Het merendeel van de destijds geformuleerde teksten en kaderstelling kan daarnaast als basis dienen en hoeft niet per sé van de grond af opnieuw opgesteld te worden. In die zin gaan we in onze werkwijze uit van het behouden van het goede, redigeren we waar nodig en zinvol en voegen we nieuwe kaderstelling toe waar deze thans ontbreekt. In bijlage 1 is de bestaande en nieuwe structuur van de nota opgenomen en is via blauwe, rode en paarse markering kenbaar gemaakt op welke onderdelen de huidige nota kleine of grotere aanpassing ondergaat.

Voor aanvullende en gewijzigde kaderstelling vragen we de raad altijd expliciet via beslispunten bij de beleidskaders om akkoord.

Samenvattend: aanpassingen van de nota door inhoudelijke wijzigingen en aanvullende kaderstelling die wij meenemen in het herzieningstraject ontstaan achtereenvolgens door:

1. BBV-wijzigingen vanaf 2015 die nog geen plek hebben gekregen
2. Bevindingen van de accountant bij de controle van reserves en voorzieningen over het jaar 2019

3. Screening van reserves en voorzieningen
4. Vorming van nieuwe reserves en voorzieningen, alsmede het vervallen van reserves en voorzieningen in de periode 2015 t/m 2020
5. Nieuwe met de raad gemaakte systeemafspraken over reserves en rentetoevoegingen op reserves
6. Actualisatie en heroverweging bestaande doelomschrijving van reserves en voorzieningen

#### **4. Planning**

Nog voor de totstandkoming van de Jaarrekening 2020 en de accountantscontrole over het boekjaar 2020 willen wij de aanpassing van de nota Reserves en voorzieningen hebben afgerond.

Dat betekent concreet:

- Interne aanpassing nota en screening reserves en voorzieningen (half oktober t/m december 2020)
- Concept nota ter bespreking in Auditcommissie (januari/februari 2020)
- Vaststelling nota in raad (maart 2021)

## Bijlage 1

### Tabel hoofdstukindeling huidige en nieuwe nota

**blauw** = paragrafen die beperkt zullen wijzigen in tekst en redactie

**rood** = paragrafen die naar verwachting wijziging in tekst, redactie en kaderstelling

**paars** = nieuw onderdeel

Huidig	Nieuw
1. Inleiding	1. Inleiding
2. Begripsbepaling en Wijzigingen BBV 2.1 Reserves 2.2 Voorzieningen 2.3 Verschillen reserves en voorzieningen 2.4 Wijzigingen regelgeving	2. Begripsbepaling en Wijzigingen BBV 2.1 Reserves 2.2 Voorzieningen 2.3 Verschillen reserves en voorzieningen 2.4 Wijzigingen regelgeving
3. Beleid en beheer van reserves en voorzieningen 3.1 Instellen van een reserve of voorziening 3.2 Wijzigen doel of bestemming reserve en voorziening 3.3 Opheffen van en vrijval reserve en voorziening 3.4 Toevoeging en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen 3.5 Rente toerekenen aan reserves en voorzieningen	3. Beleid en beheer van reserves en voorzieningen 3.1 Instellen van een reserve of voorziening 3.2 Wijzigen doel of bestemming reserve en voorziening 3.3 Opheffen van en vrijval reserve en voorziening 3.4 Toevoeging en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen 3.5 Rente toerekenen aan reserves en voorzieningen
4. Reserves en voorzieningen in de P&C cyclus 4.1 Reserves en voorzieningen in de P&C cyclus 4.2 Weerstandsvermogen	4. Reserves en voorzieningen in de P&C cyclus 4.1 Reserves en voorzieningen in de P&C cyclus 4.2 Weerstandsvermogen
Bijlage 1: Begrippenkader en bijzonderheden reserves en voorzieningen	Bijlage 1: Begrippenkader en bijzonderheden reserves en voorzieningen
Bijlage 2: Functies en doelstellingen reserves	Bijlage 2: Functies en doelstellingen reserves
	Bijlage 3: Screening reserves en voorzieningen

## Bijlage 2

### Bevindingen accountant Jaarrekening 2019

*Uit Accountantsrapport 22 juni 2020*

#### **Eigen vermogen en bestemmingsreserves**

In ons accountantsverslag van 2018 hebben wij het volgende opgenomen: "Bij de aandachtspunten zoals verwoord in paragraaf 2.5 hebben wij al kort aandacht gevraagd voor de wijze waarop de raad inzicht heeft bij de besluitvorming over mutaties van (bestemmings)reserves. Hierbij is in 2018 gewerkt met een gecompliceerd overzicht op programmaniveau, waarbij het totaal van de reservemutaties per programma wel inzichtelijk is. Niet duidelijk is wel bedrag op een individuele reserve moet worden gemuteerd. Dit heeft geleid tot een tijdsintensieve wijze van controleren en onderbouwen om uiteindelijk te kunnen concluderen dat binnen de kaders die zijn bepaald bij de instelling van de betreffende reserves is gehandeld. Wij bevelen u aan in het vervolg de raad weer over mutaties op reserveniveau te laten besluiten in plaats van op programmaniveau. Hiermee kan eenvoudiger de rechtmatigheid van de mutaties worden geborgd en gevolgd."

Via het accountantsverslag 2019 willen wij dit graag nader verduidelijken met enkele voorbeelden ter overweging hier verdere verduidelijking in door te voeren t.b.v. de transparantie en rol van de raad:

- Het jaarrekeningresultaat over 2018 is € 11,083 mln. Bij vaststelling van de jaarrekening 2018 heeft de gemeenteraad besloten een bedrag van € 7,194 mln. aan de algemene reserve toe te voegen. Over het restant is geen besluit genomen. Dit blijkt al maanden eerder besloten te zijn via het doorschuiven van budgetten van 2018 naar 2019 voor € 3,168 mln. In dit raadsbesluit wordt echter gesproken over aanpassen van de begroting 2019. Nergens wordt in het raadsbesluit genoemd dat dit bedrag vanuit het resultaat 2018 zal worden toegevoegd aan de bestemmingsreserve exploitatiebatens. Feitelijk is dit besluit door de gemeenteraad nooit expliciet genomen. Uit de bijlagen bij de stukken blijkt wel dat in een boekingsoverzicht de reservedotatie eenmalig wordt benoemd.
- De gemeente Dordrecht beschikt over diverse bestemmingsreserves voor Strategische investeringen. Dit zijn reserves die gekoppeld zijn aan investeringskredieten. Indien investeringen worden uitgevoerd worden de uitgaven geactiveerd als materiële vaste activa en t.l.v. het investeringskrediet gebracht. Het investeringskrediet wordt dan in mindering gebracht op de juiste bestemmingsreserve strategische investeringen en dit bedrag wordt weer toegevoegd aan de bestemmingsreserve afschrijvingen zodat de toekomstige afschrijvingskosten van de investeringen hieruit gedekt kunnen worden. Wij hebben tijdens de controle meerdere keren vastgesteld dat ook exploitatiekosten uit de bestemmingsreserves strategische investeringen worden gedekt. De organisatie is van mening dat dit terecht is omdat in de nota reserves en voorzieningen dit zo is benoemd of is bedoeld. Hier wordt het aangegeven dat dit bedrag als een 'krediet' kan worden gezien en derhalve de gemeente nagenoeg vrij staat om binnen de gestelde doelen van de bestemmingsreserve uitgaven te doen. Dit betekent dat alle uitgaven die t.l.v. deze bestemmingsreserves gebracht worden dus rechtmatig zijn (zo lang maar binnen het doel van de reserve past). Wij zijn van mening dat dit de toezichthoudende en beschikkende rol van de gemeenteraad op deze reserves bemoeilijkt. Wij adviseren de gemeente de nota reserves en voorzieningen in 2020 te herzien en in deze nota duidelijk op te nemen welke principe besluiten de gemeenteraad t.a.v. deze reserves heeft genomen zodat transparant is

welke besluiten het college kan nemen zonder toestemming (via begroting of begrotingswijzigingen) van de gemeenteraad.

- De gemeente heeft in 2019 op twee strategische investeringen uitgaven gedaan die niet expliciet via de begroting of via een begrotingswijziging zijn voorgelegd aan de gemeenteraad: SI-Levendige Binnenstad voor uitgaven van 'the Passion' die in Dordrecht is opgevoerd voor € 206.497. Wij zijn van mening dat deze uitgaven via de begrotingswijzigingen in een aangepaste begroting hadden moeten worden opgenomen (als onttrekking aan deze reserve). Dit geldt tevens voor de onttrekking van € 100.000 op de reserve Acquisitie (geen SI-reserve). Aan deze onttrekking ligt geen formeel besluit ten grondslag. Wel zien wij dat de raad is geïnformeerd over doel en besteding, voor het laatst in een RIB in februari 2019. De formele goedkeuring voor onttrekken ligt in een raadsbesluit uit 2013 (213009/213023). Overigens blijkt uit het Raadsbesluit dat deze middelen voor 2 jaar zouden zijn, terwijl dit in de praktijk na 5 jaar is onttrokken.

### **Voorzieningen voor onderhoudsegalisatie**

Op de balans van de gemeente staan meerder voorzieningen voor egalisatie van onderhoudskosten. Ten aanzien van de voorzieningen hebben wij de volgende bevindingen:

#### *Onderhoudsvoorziening Sportboulevard*

Het onderhoudsplan voor de onderhoudsvoorziening Sportboulevard is in 2019 geactualiseerd. Het meerjarenonderhoudsplan heeft een doorlooptijd van formeel 10 jaar, waarbij echter ook een doorkijk is toegevoegd voor de komende 40 jaar. Door de organisatie is voor de bepaling van de onderhoudsvoorziening aansluiting gezocht bij de exploitatieovereenkomst die in 2009 is gesloten met de externe exploitant voor de duur van 20 jaar. Dit is echter niet in overeenstemming met de verslaggevingsregels, aangezien aansluiting gezocht moet worden bij het betreffende actief en bijbehorende afschrijvingstermijn van 40 jaar. Wanneer deze langere horizon wordt betrokken in de bepaling van de onderhoudsvoorziening zal jaarlijks een hoger bedrag aan de voorziening toegevoegd moeten worden. In de huidige interpretatie van de organisatie wordt jaarlijks € 973.038 aan de onderhoudsvoorziening gedoteerd, terwijl dit € 1.438.809 had moeten zijn. Dit betekent een te lage dotatie van €465.771 wat als controleverschil is opgenomen.

Overigens merken wij op dat in het meerjarenonderhoudsplan ook ieder jaar reguliere onderhoudskosten van gelijk blijvend volume zijn opgenomen. Dit is feitelijk onjuist. Alleen kosten voor groot onderhoud dienen hierin opgenomen te worden. Reguliere onderhoudskosten dienen via de exploitatie te verlopen. Aangezien deze nu ieder jaar in het plan van gelijkblijvend volume zijn maakt dat geen verschil op het dotatietekort maar wij adviseren de gemeente dit wel te corrigeren in de begroting vanaf 2020.

#### *Onderhoudsvoorziening Sportvelden*

De meerjarenonderhoudsplanning van de sportvelden was voor het laatst geactualiseerd in 2011. Een meerjarenonderhoudsplan mag niet ouder zijn dan 5 jaar. Indien er geen actueel meerjarenonderhoudsplan is, is vorming van de voorziening niet toegestaan. De gemeente was ten tijde van onze controle druk bezig met actualiseren van deze voorziening waardoor besloten is deze voorziening niet te laten vrijvallen. De actualisatie is voor de looptijd van 15 jaar opgesteld. Uit de berekening van de actualisatie blijkt dat er een jaarlijkse dotatie nodig is van € 246.412, rekening houdend met de vrij hoge stand van deze voorziening op 1 januari 2019 (€ 1.567.886). De werkelijke dotatie is € 269.166 en week derhalve slechts beperkt hiervan af. Een groot gedeelte van de BTW is terug te vragen via de SPUK-regeling. Hiermee is rekening gehouden in de actualisatie.

*Onderhoudsvoorzieningen voor Havens, NMC en Aquamara Weizigt*

De meerjarenonderhoudsplanningen van deze voorzieningen zijn al meerdere jaren niet meer geactualiseerd of zelfs niet aanwezig (er is soms niet meer dan een Excelopstelling met bedragen zonder onderbouwing). Een meerjarenonderhoudsplan mag niet ouder zijn dan 5 jaar. Indien er geen actueel meerjarenonderhoudsplan is, is vorming van de voorziening niet toegestaan. Derhalve hebben wij de stand van de voorzieningen ultimo 2019 als fout meegenomen in onze evaluatie voor € 415.909.

*Onderhoudsvoorziening baggeren*

Het meerjarenonderhoudsplan van de voorziening baggeren moet in 2020 worden geactualiseerd. De looptijd van 5 jaar is dan reeds verstreken. Wij adviseren deze actualisatie goed te documenteren (hoe zijn de prijzen bepaald, welke gebieden worden gebaggerd etc.).