



Nota Reserves en Voorzieningen

Gemeente Dordrecht

2021

1. Inleiding

Voor u ligt de geactualiseerde nota Reserves en Voorzieningen 2021. Als vertrekpunt voor de actualisatie zijn de nota Reserves en Voorzieningen 2015 en de Financiële Verordening 2018 gehanteerd.

In de Financiële Verordening is in artikel 13 vastgelegd dat de spelregels voor reserves en voorzieningen zijn vastgelegd in een nota 'Reserves en Voorzieningen'. Deze nota wordt door het college ter vaststelling aangeboden aan de raad. De nota wordt om de vier jaar geactualiseerd als dat door de tijdsgeest of wijzigingen in wet- en regelgeving noodzakelijk is, waarbij geldt dat de aanpassingen van materieel belang zijn.

Doel van deze actualisatie is:

1. Het toetsen van de nota aan eerdere wijzigingen in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en/of nieuwe inzichten vanuit de organisatie;
2. Het opnieuw vastleggen en waar nodig herijken van de kaders en spelregels met betrekking tot reserves en voorzieningen.

In deze nota is het Dordtse beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen omschreven. De geldende verslaggevingsvoorschriften, opgenomen in het BBV en nadere richtlijnen voor de toepassing van het BBV zijn hierbij het uitgangspunt.

Deze nota heeft voornamelijk een functie als uitwerking en toepassing van die verslaggevingsregels waar sprake is van een keuzemogelijkheid en verder waar dat wenselijk en mogelijk is. Dat betekent dat op de punten die in deze nota niet genoemd worden het BBV direct gevolgd wordt.

Relatie met andere nota's

Naast de relatie met de Financiële Verordening 2018 heeft deze nota een relatie met onderstaande nota's:

- Nota Weerstandsvermogen & Risicomanagement 2013;
- Nota Grondbeleid 2018.

In voornoemde nota's zijn onder meer de kaders opgenomen met betrekking tot de Algemene reserve (nota Weerstandsvermogen en risicomanagement 2013) en de reserve Grondbedrijf (nota Grondbeleid 2018).

Opbouw van deze nota

In hoofdstuk 2 worden de definities, functies en soorten reserves en voorzieningen en het wettelijke kader besproken. De specifieke kaders voor reserves en voorzieningen zijn in de hoofdstukken 3 en 4 opgenomen. De plek in de planning & controlcyclus staat centraal in hoofdstuk 5 en in de bijlagen zijn de mutaties op de bestaande reserves en voorzieningen alsmede de belangrijkste artikelen uit het wettelijk kader (BBV) opgenomen.

2. Begripsbepaling, functies en soorten reserves en voorzieningen

Belangrijke leidraad voor de beleidskaders bij reserves die we in deze nota uitwerken, is het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). In tegenstelling tot reserves, laat de wet niet toe dat gemeenten eigen beleid ontwikkelen met betrekking tot voorzieningen anders dan de wettelijke bepalingen.

Het wettelijk kader voor reserves en voorzieningen wordt gevormd door artikel 212 van de Gemeentewet, artikel 42 tot en met 45, 54 en 55 van het BBV en de Financiële verordening 2018 van de gemeente Dordrecht. Het doel van deze nota is niet om wet- en regelgeving als zodanig te herhalen, maar een nadere uitwerking en toepassing te geven van de verslaggevingsregels uit hogere wet- en regelgeving waar sprake is van een keuzemogelijkheid en verder waar dat wenselijk en mogelijk is. In bijlage 2 zijn daarom de belangrijkste artikelen uit het wettelijk kader opgenomen.

Onderstaand worden de definities, functies en soorten reserves en voorzieningen nader toegelicht. In deze toelichting is ook aandacht voor de verschillen tussen reserves en voorzieningen, alsmede enkele hierbij behorende bijzonderheden.

2.1 Reserves

Definitie reserves

Een reserve is een uitgestelde begrotingspost. Een deel van de beschikbare begrotingsruimte wordt nu niet gebruikt, maar apart gezet om te dienen als financiële dekking voor toekomstige lasten. Zodoende wordt voorkomen dat huidig beleid bij voorbaat een beslag legt op de toekomst.

Reserves zijn daarmee vermogensbestanddelen die als eigen vermogen zijn aan te merken en die vrij zijn te besteden. Artikel 43 lid 1 van het BBV onderscheidt de reserves naar (a) de algemene reserve(s) en (b) bestemmingsreserve(s). Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

Eigen vermogen

Conform artikel 42 van het BBV bestaat het eigen vermogen uit de reserves (algemene reserve en bestemmingsreserves) en het gerealiseerde resultaat. Het gerealiseerde resultaat is in feite het saldo van baten en lasten in enig jaar, inclusief toevoegingen en onttrekkingen aan reserves op grond van eerdere besluitvorming.

Het gerealiseerde resultaat is een rekeningsaldo, waaraan nog geen bestemming is gegeven. Bestemming van het resultaat gebeurt aan de hand van een raadsvoorstel, dat bij de jaarrekening wordt voorgelegd. Toevoeging van het rekeningsaldo aan de algemene reserve is hierbij de bestendige lijn. De feitelijke bestemming van het gerealiseerde resultaat vindt daarmee pas plaats nadat de raad heeft besloten over een voorstel tot de bestemming ervan. Op de balans wordt het gerealiseerde resultaat overigens ook tot uitdrukking gebracht als het *gerealiseerde resultaat*.

2.1.2 Functies van reserves

Reserves kunnen verschillende functies binnen de gemeentelijke financiële huishouding vervullen. De functie is bepalend voor de besteding en de voeding van de reserve. Binnen de gemeente Dordrecht onderscheiden we de volgende drie functies van reserves:

1. Bufferfunctie

Alleen algemene reserves hebben een bufferfunctie. De bufferfunctie is noodzakelijk om ongewenste en onvoorziene toekomstige tegenvallers op te kunnen vangen. Deze reserves zijn aanwendbaar bij tegenvallers. De hoogte van deze reserves wordt bepaald aan de hand van een prognose van de benodigde weerstandcapaciteit. Bij het bepalen van de omvang van de algemene reserve(s) wordt ervan uitgegaan dat de kans dat alle risico's tegelijkertijd optreden, gering is.

2. Bestedingsfunctie

Reserves die in het leven zijn geroepen om te worden ingezet voor een bepaald doel, hebben een bestedingsfunctie. De aanwending hiervan heeft in principe een incidenteel karakter. Het merendeel van de reserves heeft dit motief. Bij bestemmingsreserves is sprake van een toekomstige aanwending waarbij op het moment van vorming van deze reserve nog geen (wettelijke of feitelijke) verplichting jegens derden bestaat. Het bestedingsdoel ligt in principe vast, waarbij sprake kan zijn van eenmalige doelen.

3. Egalisatiefunctie

Reserves kunnen worden gevormd om baten en lasten over de jaren heen gelijkmatig te verdelen. Extreme pieken en dalen in de exploitatiebegroting kunnen zo worden vermeden. Ongewenste schommelingen in tarieven die aan derden in rekening worden gebracht, kunnen met een egalisatiereserve worden opgevangen. Er is ook sprake van een egalisatiefunctie als structureel gelden aan reserves worden onttrokken als dekking van de kapitaallasten van investeringen.

2.1.3 Soorten reserves

Uitgaande van de bovenstaande functies onderscheiden we drie soorten reserves:

1. Algemene reserves

Hiertoe behoren de Algemene reserve en de reserve Grondbedrijf. Deze vormen samen het grootste deel van het weerstandsvermogen.

2. Bestemmingsreserves

Voor een aantal specifieke onderwerpen zijn bestemmingsreserves gevormd. Omdat aan bestemmingsreserves al een bestedingsdoel is gekoppeld, lijken ze op voorzieningen. Het is echter anders dan bij een voorziening nog mogelijk om de bestemming te wijzigen en ze zijn niet noodzakelijkerwijs toereikend. Een bestemmingsreserve kan ook worden gevormd om een deel van de lasten op te vangen. Voorbeeld hiervan in Dordrecht is de reserve Onderhoud vastgoed.

3. Egalisatiereserves

Een bijzonder soort bestemmingsreserve is de egalisatiereserve. Deze reserves worden gebruikt om pieken en dalen in inkomsten of uitgaven op een bepaald terrein af te vlakken. Door reservevorming wordt bijvoorbeeld voorkomen dat burgers met sterk schommelende tarieven voor afvalstoffenheffing en rioolheffing te maken krijgen.

2.1.4 Bijzonderheden reserves

Structureel en reëel begrotingsevenwicht en afschrijving ten laste van reserve Afschrijving

Een belangrijk criterium voor de meerjarenbegroting, dat ook door de toezichthouder wordt gehanteerd, is structureel en reëel evenwicht. Ook bij het gebruik van reserves speelt dit criterium een rol. De begroting moet structureel in evenwicht zijn zonder bijdragen van reserves. Met andere woorden: structurele lasten moeten met structurele baten opgevangen kunnen worden. Wanneer hiervan in het eerste begrotingsjaar geen sprake is, wordt bekeken in hoeverre het structurele evenwicht in de meerjarenramingen reëel is.

Te allen tijde volgt hieruit, dat reserves alleen kunnen worden ingezet voor de dekking van incidentele lasten. Een afwijking hierop is de reserve Afschrijving die wordt ingezet voor de dekking van afschrijvingslasten. Door de spreiding van de aanwending over een langere periode is sprake van structurele lasten. Om dit in goede banen te leiden is voor de dekking van afschrijvingslasten deze specifieke bestemmingsreserve gevormd. De omvang hiervan is gekoppeld aan de te dekken afschrijvingslasten en voeding vindt ineens plaats bij de start van de afschrijvingen.

Negatieve reserves

Reserves mogen volgens het BBV niet negatief zijn. Negatieve bestemmingsreserves passen niet bij de aard en de beoogde betekenis van reserves.

Omdat reserves nooit negatief kunnen zijn, wordt de reserve Grondbedrijf bij een saldo onder "0" altijd tot "0" aangevuld vanuit de Algemene reserve. Voor het beleid omtrent het weerstandsvermogen in relatie tot de Algemene reserve wordt verder verwezen naar de "Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen".

Algemene reserves en weerstandsvermogen

De Algemene reserve en de reserve Grondbedrijf maken onderdeel uit van het weerstandsvermogen. Primair dient het weerstandsvermogen als buffer voor financiële tegenvallers en risico's.

Voor de bepaling van de omvang van de hierboven bedoelde risico's bestaan geen landelijke richtlijnen. Voor de berekening van de minimale hoogte van de buffer worden in de praktijk diverse criteria gehanteerd. Voorbeelden hiervan zijn een bedrag per inwoner, een percentage van de algemene uitkering of een percentage van de totale gemeentelijke exploitatie. Doordat er geen centrale richtlijnen zijn, gaan gemeenten verschillend om met de bepaling van de minimale omvang van de algemene reserve.

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing, opgenomen in de begroting en de jaarrekening, behandelt de omvang van het weerstandsvermogen ten opzichte van de weerstandscapaciteit. In deze nota heeft de raad bepaald dat "de ratio van het weerstandsvermogen hoger moet liggen dan 1,0, waarmee de reserves ruim voldoende zijn om risico's op te vangen".

Stille reserves

Ten slotte zijn er nog de zogenaamde stille reserves waarover de gemeente beschikt. Dit zijn de meerwaarden van activa die op de balans een lagere waardering hebben dan de waarde in het economisch verkeer. Hierbij moet met name worden gedacht aan (on)roerend goed, (niet-gewaardeerde) gronden en deelnemingen (Eneco was hier een voorbeeld van). Deze reserves zijn, in tegenstelling tot de andere soorten, niet direct beschikbaar (liquide). Daarom worden ze niet aan de reserves toegevoegd en in beeld gebracht. In het BBV is het bovendien niet toegestaan activa te herwaarderen op een waarde in het economisch verkeer en wordt in de meeste gevallen de verkrijgingsprijs gehanteerd.

2.2 Voorzieningen

Definitie

Een voorziening is een apart gezet bedrag voor voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen waarvan het tijdstip van optreden en/of de omvang per balansdatum niet exact bekend zijn. De uitgave zal in de toekomst plaatsvinden, maar hangt dus wel samen met de periode voorafgaande aan de balansdatum.

In tegenstelling tot reserves is de vorming, voeding en aanwending van voorzieningen dus niet vrij. Tegenover voorzieningen staan namelijk verplichtingen. Het is ook daarom dat het BBV specifiek aangeeft in welke gevallen een voorziening moet worden gevormd. Voor een voorziening gelden de volgende vier kenmerken:

- Een voorziening behoort tot het vreemd vermogen;
- Een voorziening wordt gevormd ten behoeve van een verplichte uitgave (of risico). Een verplichte uitgave kan ook een verlies zijn;
- De omvang van een voorziening is gelijk aan de omvang van de (geschatte) verplichting (of het risico);
- Niet in te schatten risico's worden opgenomen in het risicoprofiel behorende bij de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Vanwege het verplichtende karakter van de uitgaven is het college zonder meer bevoegd uitgaven ten laste van de voorziening te doen, binnen de gestelde kaders. Voor het vormen van een onderhoudsvoorziening is echter een raadsbesluit nodig. De omvang van voorzieningen dient dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen. Over- en onderdekking zijn in principe niet toegestaan, maar vaak is sprake van een schatting.

2.2.2 Soorten voorzieningen

De gemeente onderscheidt de volgende soorten voorzieningen:

1. Onderhoudsvoorziening

Voor voorzieningen, die zijn ingesteld om zekere kosten te dekken die gemaakt moeten worden op een actief in stand te houden, dienen meerjaren(onderhoud)beheersplannen beschikbaar te zijn. Het groot onderhoud en de vervanging kunnen worden gedekt uit de voorziening.

Bijlage 3 geeft vanuit de BBV richtlijnen een nadere specificatie voor de vorming van onderhoudsvoorzieningen.

2. Verliesvoorzieningen

Naast een voorziening voor concrete verplichting of het voorkomen van schommelingen kan ook sprake zijn van een verliesvoorziening. In feite gaat het hier om risico's waarvan vast is komen te staan dat ze feitelijk niet meer afwendbaar zijn. In dat geval maken ze geen onderdeel meer uit van het risicoprofiel (en weerstandscapaciteit) maar dient er binnen de totale vermogenspositie een deel te worden afgezonderd om dit risico te kunnen afdekken. Verliesvoorzieningen voor de grondexploitaties worden op de activazijde van de balans opgenomen (als aftrekpost op de boekwaarde van de grondexploitatie). Indien deze onder "0" komt, vindt verschuiving naar de passivazijde plaats. Verliesvoorzieningen worden gewaardeerd op eindwaarde.

3. Specifiek te besteden middelen van derden

In deze categorie vinden we de voorzieningen die worden gevormd met middelen die van derden (niet zijnde overheid) worden verkregen en waaraan een specifieke besteding is gekoppeld.

4. Voor bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen waarvoor een heffing wordt geheven

Hieronder vallen de voorzieningen die gevormd worden uit de opbrengsten van heffingen zoals bijvoorbeeld rioolrechten.

2.2.3 Functies voorzieningen

Er worden op basis van het BBV twee hoofdfuncties onderscheiden van voorzieningen.

1. Egalisatiefunctie

Voorzieningen kunnen in het leven geroepen worden om tarieven van wettelijk gesloten producten over de jaren heen te egaliseren. Een deel van de opbrengsten dient dan ter dekking van lasten in andere jaren.

2. Bestedingsfunctie

Voorzieningen worden gevormd of zijn gevormd ten behoeve van de inzet voor zekere lasten waarvan omvang en/of tijdstip nog onbekend zijn.

2.2.4 Bijzonderheden voorzieningen

Algemeen

Voor de gevolgen van toekomstige gebeurtenissen, die niet in causale relatie staan tot het bedrijfsgebeuren in de periode voorafgaande aan de balansdatum, kunnen geen voorzieningen worden gevormd. Daarnaast vallen schulden en transitoria (overlopende posten, zoals vooruitontvangen baten, nog te betalen sociale premies, nog te betalen salarissen, etc.) niet onder het begrip voorzieningen, omdat daarbij geen onzekerheid bestaat over de omvang en het tijdstip van opeisbaar worden van de schuld respectievelijk last.

Voorzieningen als correctie op activa (niet zuivere voorzieningen)

Bovengenoemde voorzieningen die aan de passivazijde van de balans staan en behoren tot het vreemd vermogen moeten we niet verwarren met voorzieningen zoals de voorziening dubieuze debiteuren of verliesvoorzieningen voor grondexploitaties. Dit zijn namelijk geen voorzieningen zoals bedoeld in art. 44 van het BBV. Dergelijke voorzieningen zijn waardecorrecties op activaposten. Met andere woorden: een voorziening dubieuze debiteuren kennen we wel, maar wordt in de rekening niet onder de balanspost voorzieningen opgenomen. De voorziening wordt namelijk in mindering gebracht op het totale debiteurensaldo.

Hetzelfde geldt voor verliesvoorzieningen bij grondexploitaties. Deze verliesvoorzieningen betreffen waardecorrecties op grondexploitaties, respectievelijk debiteuren. Feitelijk wordt de verliesvoorziening in mindering gebracht op de boekwaarde die uiteindelijk in de reserve Grondbedrijf tot uiting komt. Indien het verwachte verlies groter is dan de boekwaarde van de grondexploitatie, dan dient deze wel aan de passivazijde tot uiting te worden gebracht (negatieve activa zijn niet toegestaan).

Risico's waarvan de omvang niet redelijkerwijs is in te schatten

Zoals bij de definitie is aangegeven, moet er een voorziening worden gevormd voor op balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten. De mogelijkheid kan zich voordoen dat er ook risico's bestaan, waarvan geen redelijke inschatting gemaakt kan worden van het bedrag van de schade of verlies dat hiermee gemoeid kan zijn. In de voorziening wordt het bedrag dat redelijkerwijs te verwachten is opgenomen. Het is natuurlijk denkbaar dat dit bedrag hoger of lager kan uitvallen. Denk bijvoorbeeld aan ondernemersrisico's, grondexploitaties en open-einde regelingen. Hiervoor kunnen dan geen voorzieningen worden gevormd. In deze gevallen schrijft het BBV voor dat dit soort risico's moeten worden opgenomen in de paragraaf over het weerstandsvermogen van de gemeente.

Vorming ten laste van betreffende product

Voorzieningen worden gevormd ten laste van het betreffende product/taakveld in de exploitatiebegroting. Vorming van voorzieningen telt dan ook mee in het resultaat voor bestemming (in tegenstelling tot reserves). De toepassingen komen rechtstreeks ten laste van de voorziening. Een uitzondering hierop is de aanwending van bijdrage van derden voor investeringen, zoals bij riolen. Hier worden de bedragen die in de voorziening zijn opgenomen bij aanwending als baat op het actief opgenomen.

2.3 Verschillen reserves en voorzieningen

Middelen in een reserve blijven deel uitmaken van het eigen vermogen van de gemeente. Er zijn geen wettelijke restricties voor de raad om reserves in te stellen, op te heffen of de bestemming ervan te wijzigen. In voorkomende gevallen moeten de gevolgen voor de begroting van dergelijke besluiten inzichtelijk gemaakt worden. Het is tegelijk ook het voorrecht van de raad. Dat wil zeggen dat er altijd een raadsbesluit nodig is met betrekking tot reserves. De regelgeving met betrekking tot reserves in het BBV is hoofdzakelijk beperkt tot definities en de wijze van rapporteren in begroting en jaarrekening.

Voorzieningen daarentegen zijn met meer wettelijke bepalingen en restricties omgeven. Een voorziening vormen is alleen toegestaan voor specifieke zekere uitgaven in de toekomst die onvermijdelijk zijn. Voorzieningen hebben een verplicht karakter: de gemeente kan niet meer vrij over de middelen beschikken. Daarom worden voorzieningen tot het vreemd vermogen gerekend. Minstens eenmaal per jaar moet getoetst worden of de omvang van een voorziening feitelijk overeenkomt met de verplichte uitgaven. Dit gebeurt in de regel bij de vaststelling van de jaarrekening.

Hierna worden de kenmerkende verschillen tussen reserves en voorzieningen samenvattend weergegeven.

	Reserve	Voorziening
Onderdeel van	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Wijziging bestemming	Toegestaan via raadsbesluit	Niet mogelijk
Aanwending vrij	Vrije bestemming: raad bepaalt de bestemming en eventuele wijziging van bestemming.	Alleen voor betreffend doel
Opbouw (dotatie)	Storten mag tot maximaal het begrote bedrag.	Storting in een voorziening wordt gelijk gesteld met een exploitatielast (uitgave). Geen apart besluit nodig.
Onttrekking (aanwending)	Onttrekken mag tot maximaal het begrote bedrag.	Onttrekken gaat rechtstreeks ten laste van de voorziening (balansmutatie) als de uitgave voldoet aan het specifieke doel waarvoor de voorziening is ingesteld.

Instrument van	Financieel beleid (raad)	Financieel beheer (college)
Stelt beheerplan vast	n.v.t.	Raad
Wie is verantwoordelijk voor instellen/opheffen van	Raad	College van B&W
Besteding/uitgaven	Via de exploitatie	Rechtstreeks uit de voorziening
Wie is verantwoordelijk voor de aanwending van	Raad	College van B&W

2.4 Wijzigingen regelgeving

Rente en reserves en voorzieningen

In de notitie Rente (2017) heeft de commissie BBV een aantal uitspraken en aanbevelingen gedaan over rente en de toerekening daarvan aan reserves en voorzieningen (zie ook bijlage 4).

Bespaarde rente

Door het vormen van reserves en voorzieningen wordt vermogen afgezonderd dat fungeert als intern financieringsmiddel. Zodoende wordt rente bespaard, die anders betaald had moeten worden voor het aantrekken van vreemd vermogen (leningen). Deze bespaarde rente mag worden toegerekend aan producten/taakvelden. De commissie BBV adviseert dit echter niet te doen.

De gemeente Dordrecht heeft dit advies niet overgenomen en blijft, zoals ook voor het nieuwe BBV het geval was, bespaarde rente toerekenen aan producten/taakvelden. Wij doen dit omdat op deze wijze de kosten van producten en eventueel bijbehorende heffingen daarmee een constant beeld geven en onafhankelijk zijn van de wijze van financiering (met vreemd vermogen of eigen vermogen).

Uiteraard volgen we daarbij wel de (nieuwe) regels uit het BBV die hierbij horen en maken we dit inzichtelijk via de rentetabel die in de paragraaf Financiering bij de begroting en de jaarstukken is opgenomen.

Inzetten van bespaarde rente

De commissie geeft gemeenten de keuze om de bespaarde rente als baat toe te voegen aan de exploitatie op het taakveld Treasury of toe te rekenen aan één of meerdere reserves. Een combinatie en verdeling is geheel vrij. Het is dus toegestaan om aan bepaalde reserves rente toe te rekenen (bijvoorbeeld voor inflatiecorrectie) en aan anderen niet.

Bij de vorige herziening van de nota is al besloten te stoppen met rentetoerekening aan reserves (en de baat dus geheel ten goede te laten komen van het taakveld Treasury). Hierop is op dit moment één uitzondering, dat is de reserve Afschrijving.

Op dit moment storten wij vanuit het taakveld Treasury een bedrag dat overeenkomt met de totale jaarlijkse rentelast die correspondeert met de rentelast die wordt toegerekend aan de producten voor bijbehorende activa. Dit bedrag aan rente wordt vervolgens, samen met het afschrijvingsdeel, in hetzelfde boekjaar onttrokken ter dekking van de kapitaallasten op de producten. In feite zit er in de reserve Afschrijving dus aan het begin en eind van het boekjaar geen rente, en heeft deze werkwijze alleen invloed op de wijze van presenteren van lasten en baten op producten en taakvelden.

Omdat dit een moeilijk te begrijpen inzicht geeft en administratieve handelingen met zich meebrengt, stellen wij voor deze renteboeking niet meer te doen en daarmee de rentebaar als gevolg van het rekenen met bespaarde rente geheel ten gunste van de exploitatie op het taakveld Treasury te laten komen. Er wordt daarmee dus ook aan geen enkele reserve meer rente toegerekend. Dit betekent dat de gereserveerde bedragen (in bestemmingsreserves) niet worden geïndexeerd voor inflatie en dus bij het moment van vormen zoveel mogelijk op het juiste prijspeil moeten worden aangevraagd.

Rente op voorzieningen

Het is ook mogelijk rente op voorzieningen bij te schrijven. Dit wordt meestal gedaan als voorzieningen op netto contante waarde zijn gewaardeerd. Dan is inflatiecorrectie naar eindwaarde nodig. Voor de grondexploitaties is mede naar aanleiding van het nieuwe BBV al besloten de waardering om te zetten naar eindwaarde en is rentetoerekening niet meer nodig.

Voor de onderhoudsvoorzieningen zal indexering voor inflatie in het meerjarenonderhoudsplan moeten worden inbegrepen en tenminste eenmaal in de 5 jaar opnieuw worden herijkt.

De overige voorzieningen dienen altijd per balansdatum te worden herijkt op basis van te verwachten kosten in de toekomst. Bij die herijking dient rekening te worden gehouden met inflatieverwachtingen.

Wij zien geen reden om "automatische" rentebijbeschrijving op voorzieningen toe te passen. Dit is ongewijzigd ten opzichte van de vorige nota.

Investerings openbare ruimte met maatschappelijk nut

Een belangrijke wijziging in de BBV is de activering van investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut. Voorheen werden alleen investeringen met economisch nut geactiveerd. Nu geldt dit ook voor investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut. Een uitzondering hierop betreft investeringen in de openbare ruimte binnen een grondexploitatie (voorzover wettelijk toerekenbaar). Deze maken onderdeel uit van de vervaardigingskosten.

Voor een groot deel van investeringen in de openbare ruimte is structureel budget beschikbaar binnen de exploitatiebegroting, of incidenteel uit bestemmingsreserves. Het kan ook zijn dat hiervoor al voorzieningen bestaan in het kader van beheer en onderhoud.

Het direct afwickelen van de kosten via de exploitatie (en eventuele onttrekking uit een bestemmingsreserve) is niet meer toegestaan. Om die reden hebben wij bij invoering van het nieuwe BBV voorgesteld om voor deze investeringen dezelfde methode te gebruiken als investeringen met economisch nut die gedekt worden uit reserves. Deze beschikbare dekking wordt, zodra de investering is gerealiseerd, toegevoegd aan de reserve Afschrijving. Vanuit deze reserve worden, gedurende de levensduur, de kapitaallasten die op de exploitatie drukken gedekt.

3. Kaders beleid en beheer van reserves

In dit hoofdstuk formuleren wij beleids- en beheersmatige aspecten die betrekking hebben op reserves. Het gaat hierbij feitelijk om logische toetsingscriteria, op basis waarvan de vermogenshuishouding met betrekking tot reserves wordt ingericht.

We gaan hierbij uit van de volgende principes:

- Het instellen en gebruik van reserves moet transparant zijn: aan het instellen van reserves, maar ook aan toevoegingen en onttrekkingen moeten raadsbesluiten ten grondslag liggen.
- Het gebruik van reserves moet doelmatig zijn: er moeten inhoudelijke argumenten ten grondslag liggen aan de vorming en de hoogte van reserveringen. Het doel van een reserve moet derhalve ook duidelijk zijn.
- Het inzetten van vermogen dient zo integraal mogelijk afgewogen te worden: de gemeentelijke middelen zijn immers niet onbegrensd en zijn schaars.

Hieronder werken wij nader uit, wat deze principes betekenen voor de kaders in relatie die wij intern hanteren.

3.1 Instellen van een reserve

Om te voorkomen dat er onnodig middelen worden vastgelegd waarvoor een andere bestemming mogelijk is, moet er een bewuste afweging en goede onderbouwing ten grondslag liggen aan de instelling van een reserve. Omdat een reserve incidentele middelen betreft, kunnen hier bijvoorbeeld geen structurele exploitatielasten uit gedekt worden. Zoals aangegeven vormt enkel de reserve Afschrijving hierop een vastgestelde uitzondering.

Met oog op het bovenstaande worden reserves alleen ingesteld voor:

1. Concrete voor de raad vast te stellen (incidentele) doelen, die in principe binnen vooraf bepaalde tijd (langer dan 1 jaar) kunnen worden gerealiseerd.

Hierbij dient bovendien gemotiveerd te worden, waarom het vormen van een reserve noodzakelijk is voor het bereiken van het doel. Indien realisatie binnen de gestelde termijn uit blijft, dan vindt opnieuw afweging door de raad plaats. Deze nieuwe afweging kan betekenen dat de reserve wordt gehandhaafd voor het doel waarvoor deze is gevormd of dat de reserve wordt opgeheven, omdat de bestemming wordt veranderd.

2. 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).
3. De egalisatie van ongewenste schommelingen in gemeentelijke tarieven die naar derden toe of intern worden gehanteerd, indien de besteding niet dusdanig gebonden is dat de middelen moeten worden teruggegeven als ze niet zijn besteed aan het doel waarvoor ze zijn geheven.
4. Voor de egalisatie van ongewenste schommelingen in de exploitatie.

Specifiek voor bestemmingsreserves geldt daarnaast het kader:

5. Het is niet mogelijk om nieuwe bestemmingsreserves in te stellen voor minder dan € 100.000, tenzij de raad anders besluit.

Budgetrecht van de raad

Om het budgetrecht van de raad op het terrein van de reserves tot zijn recht te laten komen moet voor het instellen van reserves een raadsbesluit worden genomen. In principe vindt het instellen van reserves plaats bij begroting en kadernota.

Na het raadsbesluit, wordt de reserve in de administratie ingevoerd en conform besluit gevoed en aangewend. Het moment waarop de raad besluit over de instelling van een nieuwe reserve kan

samenvallen met de kadernota, de programmabegroting, de bestuursrapportage of de resultaatbestemming bij de jaarrekening.

Het niveau waarop de bestemmingsreserves worden ingesteld

Bij het instellen van een reserve bepaalt de raad aan welk begrotingsprogramma de reserve wordt gekoppeld. Het kan voorkomen dat een reserve zich over meerdere programma's uitstrekt of in het begin nog niet één op één aan een programma gekoppeld kan worden. Bij de instelling van de reserve zal dit dan worden aangegeven.

Afhankelijk van de reikwijdte van de nieuwe reserve kan de raad besluiten om binnen het betreffende programma de reserve te bestemmen voor een bepaald beleidsdoel.

Instellingscriteria

Door een reserve in te stellen wordt het mogelijk om met beschikbare middelen van nu een bepaald doel in de toekomst te realiseren, zonder toekomstige begrotingsruimte daarvoor te gebruiken. Maar het betekent ook: hoe meer er vanuit de reserveringen wordt gedekt, hoe meer druk later op de begrotingsruimte als activiteiten door moeten gaan of vervanging van investeringen gewenst is. Daarom is de hoofdregel terughoudend te zijn met het instellen van reserves.

Het voorstel tot instelling van een reserve moet daarom ten minste de volgende basisinformatie bevatten (=instellingscriteria):

1. Benaming van de in te stellen reserve;
2. Soort reserve (algemeen, bestemming, egalisatie);
3. Reden voor instelling;
4. Beleidsdoel (inclusief doelstelling en begrotingsprogramma) waarvoor de reserve wordt gevormd;
5. Minimale en maximale omvang van de reserve en de voeding;
6. Wijze van storting en onttrekking (begrotingsbasis, realisatiebasis);
7. Bij bestemmingsreserves: waar mogelijk en zinvol een eerste bestedingsplan of een uitgewerkt bestedingsplan vanaf het moment dat er stortingen en onttrekkingen begroot worden bij de instelling van de reserve;
8. Instellingsjaar en het jaar van opheffing (waar relevant).

3.2 Wijzigen doel of bestemming

Alleen de raad kan te allen tijde het doel of de bestemming wijzigen. Voor een dergelijke wijziging is altijd een raadsbesluit nodig.

3.3 Heroverweging van reserves

Heroverweging van reserves vindt plaats in de de kadernota. Hierbij geldt dat:

- Bestemmingsreserves worden ter vrijval voorgelegd indien de omvang kleiner is dan € 100.000 en/of een actueel bestedingsplan ontbreekt of als er gedurende drie jaar geen onttrekkingen aan de reserve hebben plaatsgevonden.
- Bestemmingsreserves vallen vrij uiterlijk 1 jaar na het behalen van het inhoudelijk doel / afronding van de activiteit of het project, tenzij er heroverwegingen zijn om dit niet te doen. Deze overwegingen, bijvoorbeeld voor het verlengen van de reserve, dienen dan in de P&C cyclus te worden toegelicht.
- Bestemmingsreserves komen in ieder geval voor (gedeeltelijke) heroverweging in aanmerking indien een actueel bestedingsplan ontbreekt.

3.4 Opheffen van en vrijval reserve

Wanneer het doel op basis waarvan een reserve is gevormd op enig moment vervalt of is gerealiseerd, dan moet de reserve bij het afronden van een activiteit of project worden opgeheven. Vrijval van middelen uit de reserves komt (tenzij de raad anders heeft besloten) automatisch ten goede van het verbeteren van de algemene vermogenspositie van de gemeente (Algemene reserve).

Reserves met een saldo van "0" op 1/1 en een jaar later op 31/12 en waarbij geen meerjarige mutaties zijn voorzien, worden automatisch beëindigd.

Wanneer sprake is van overfinanciering door aanbestedingsvoordelen of bijstelling van de ambities door de raad valt het overschot in principe (tenzij er binnen het project een nadeel moet worden gecompenseerd) vrij op dezelfde manier zoals bovenstaand aangegeven. De uitvoering van dit principe vindt plaats bij de kadernota en/of jaarrekening.

3.5 Toevoeging en onttrekkingen aan reserves

Voor het budgetrecht van de raad is het belangrijk dat vorming van en toevoegingen en onttrekkingen aan reserves zo veel als mogelijk al bij de begroting worden bepaald. Deze voorgenomen en daadwerkelijke mutaties worden daarom apart zichtbaar gemaakt in de begroting (ter accordering door de raad) en in de jaarrekening (ter verantwoording aan de raad).

Onttrekking op basis begrote uitgaven

De basisregel in het BBV is dat een begrote onttrekking ten gunste van de exploitatie ook daadwerkelijk voor hetzelfde bedrag wordt uitgevoerd. Indien vervolgens de werkelijke uitgaven die hiertegenover staan lager of hoger uitvallen komt dit verschil tot uitdrukking in het rekeningresultaat. De raad kan vervolgens via resultaatbestemming besluiten (een deel van) de middelen opnieuw toe te voegen aan de betreffende (bestemmings)reserve en zo middelen beschikbaar houden voor uitvoering in het jaar erop. Er wordt nooit meer onttrokken dan begroot.

Bij egalisatiereserves wordt altijd toegevoegd en onttrokken op basis van realisatie (werkelijke bedragen).

Onttrekking op basis werkelijke uitgaven

Aan de meeste reserves worden (slechts) de werkelijke uitgaven onttrokken. Deze methodiek is in het verleden, in afstemming met de accountant, ingevoerd bij het instellen van de Strategische Investeringsreserves (SI). Aan de SI-reserves kunnen zowel incidentele (materiële) exploitatie lasten onttrokken worden, als ook uitgaven die geactiveerd moeten worden. In dat laatste geval wordt het bedrag ter dekking van de toekomstige afschrijvingslasten onttrokken aan de betreffende reserve SI en toegevoegd aan de reserve Afschrijving.

Met de systematiek van onttrekken op basis van werkelijke uitgaven voorkomen we dat er in de jaarstukken een omvangrijk financieel resultaat moet worden verklaard met een grote lijst resultaatbestemmingen, terwijl dit in feite alleen meerjarige projecten zijn die zijn verschoven in de tijd.

Ook zou er sprake kunnen zijn van versnelling van een project waardoor er meer wordt onttrokken dan begroot. Ondanks dat deze situatie zich in werkelijkheid weinig voordoet, is het zaak hiervoor bij de bestuursrapportage of de verzamelwijziging om akkoord te vragen ter voorkoming van onrechtmatigheden of extra noodzakelijke begrotingswijzigingen.

In bovengenoemde situatie werken de projectbudgetten in feite als "verlengd" exploitatiebudget. Er vindt een "automatische resultaatbestemming" plaats, waarbij de resterende middelen voor hetzelfde doel (project) worden behouden. De onttrekking in het volgende jaar wordt via de verzamelwijziging in de begroting (t+1) opgenomen. De raad stelt een bedrag beschikbaar voor een bepaald doel en dat bedrag blijft beschikbaar totdat het doel is bereikt. Het is niet nodig hierover jaarlijks bij de jaarstukken opnieuw te besluiten of dit te heroverwegen. Wel gebeurt dit (periodiek) bij het opnieuw aanpassen en vaststellen van de Nota Reserve en voorzieningen.

We kiezen bij bestemmingsreserves voor onttrekking op basis van werkelijke uitgaven indien:

- het een meerjarig project betreft waarbij het beschikbaar gestelde bedrag en het gestelde doel in principe leidend is en het moment van de uitgaven van ondergeschikt belang is, of;
- de uitgaven moeilijk te plannen zijn, bijvoorbeeld indien ze afhankelijk zijn van aanvragen van derden.

We passen deze methode bijvoorbeeld toe bij de realisatie van een zwembad of een theater. Het bedrag in de reserve is dan het maximale budget en de realisatie van de voorziening staat voorop. Deze aanvragen via de systematiek van resultaat(bestemming) laten lopen heeft weinig

toegevoegde waarde, omdat de bouw niet halverwege gestaakt kan worden en de kans klein is dat het doel van de voorziening door de raad tussentijds heroverwogen wordt.

We passen de methode bijvoorbeeld niet toe voor het beschikbaar stellen van gratis openbaar vervoer 65+ voor een aantal jaar. Dit is een intensivering voor een bepaalde periode. Eventuele minderkosten binnen het project hoeven niet beschikbaar te blijven voor het nog langer doorzetten van de beleidswens dan de afgesproken periode. De raad kan via resultaatbestemming alsnog besluiten de termijn te verlengen, het dienstenaanbod uit te breiden met de resterende middelen of dit bedrag te laten vrijvallen naar de Algemene reserve.

Een voorbeeld van moeilijk te plannen uitgaven vanwege afhankelijkheid van aanvragen van derden zijn de uitgaven die beschikbaar zijn voor jeugddorp, monumentenleningen, tentoonstellingen musea, acquisitie en frictiekosten. Deze reserves hebben veel van de kenmerken van een voorziening, maar zijn vanwege het vrije karakter onderdeel van het eigen vermogen. Uitgaven vinden plaats op basis van aanvragen van derden binnen het hiervoor gestelde doel. Hier is het resultaat dus niet gemaximeerd, maar zijn de middelen leidend om een zo groot mogelijk resultaat te bereiken.

In de separate bijlage 1a bij deze nota is per reserve aangegeven welke methode wordt toegepast (B = begrotingsbasis; R = realisatiebasis)

4. Kaders beleid en beheer van voorzieningen

In dit hoofdstuk formuleren wij beleids- en beheersmatige aspecten die betrekking hebben op voorzieningen. Het gaat hierbij feitelijk om logische toetsingscriteria, op basis waarvan de vermogenshuishouding met betrekking tot voorzieningen wordt ingericht.

We gaan hierbij uit van de volgende principes:

- Het instellen en gebruik van voorzieningen moet transparant zijn: aan het instellen van voorzieningen, maar ook aan toevoegingen en onttrekkingen moeten goede onderbouwingen van kosten en waar nodig raadsbesluiten ten grondslag liggen.
- Het gebruik van voorzieningen moet doelmatig zijn: er moeten inhoudelijke argumenten ten grondslag liggen aan de vorming en de hoogte van voorzieningen (met name bij egalisatiefunctie). Het doel van een voorziening moet derhalve ook duidelijk zijn.

Hieronder werken wij nader uit, wat deze principes betekenen voor de kaders die wij intern hanteren.

4.1 Instellen van een voorziening

De uitgangspunten voor het instellen van een voorziening en het in stand houden daarvan zijn binnen het BBV aan strikte regelgeving gebonden (zie ook hoofdstuk 2 en bijlage 3).

Voor het instellen van een onderhoudsvoorziening geldt: geen beheersplan, geen voorziening. De te maken kosten in de toekomst moeten immers goed onderbouwd zijn. Een voorziening om de onderhoudslasten van een kapitaalgoed over een aantal jaren te egaliseren kan worden ingesteld als voldaan wordt aan onderstaande criteria:

- Instelling en voeding gebeurt alleen op basis van een meerjarenbeheersplan van het betreffende kapitaalgoed.
- Het beheersplan dient periodiek te worden geactualiseerd (minimaal eenmaal in de vijf jaar met een raadsbesluit)
- De stand van een voorziening mag niet negatief worden.

Andere voorzieningen betreffen (onverwachte) verplichtingen, verliezen of specifieke besteding die door het College, conform BBV, verwerkt moeten worden in het gerealiseerde totaal van baten en lasten.

Het voorstel tot instelling van een voorziening ten minste de volgende basisinformatie bevatten:

1. Benaming van de in te stellen voorziening;
2. Soort voorziening (onderhoud, verlies, specifiek, bijdrage)
3. Reden voor instelling;
4. Beleidsdoel (inclusief doelstelling en programma) waarvoor de voorziening wordt gevormd;
5. Minimale en maximale omvang van de voorziening en de voeding;
6. Beheersplan;
7. Instellingsjaar en eindjaar.

4.2 Wijzigen doel of bestemming voorziening

Het doel van een voorziening kan niet gewijzigd worden.

4.3 Opheffen van en vrijval voorziening

Als de achterliggende verplichting, het verlies (artikel 44 lid 1a BBV), risico (44 lid 1b BBV), of specifieke besteding (44 lid 2 BBV), van voorzieningen vervalst, dan moet het college de voorziening opheffen en vrij laten vallen in de jaarrekening.

Wanneer een voorziening is gevormd ter gelijkmatige verdeling van lasten over begrotingsjaren (44 lid 1c BBV), dan zal de gemeenteraad de beslissing nemen over bijvoorbeeld het opheffen van een 'voorziening onderhoud' of een 'sparingvoorziening rollen' omdat de raad deze lasten (en

tarieven) niet langer wil egaliseren. De gevolgen van die beslissing worden gelijk in het lopende jaar en in de begroting verwerkt.

4.4 Toevoeging en onttrekkingen aan voorzieningen

Toevoegingen aan een voorziening zijn, als het de egalisatie van onderhoudslasten betreft, geautoriseerd op basis van de uitvoering van een door de raad vastgesteld beheersplan. Onttrekkingen aan een voorziening zijn geautoriseerd indien dit lasten betreft die horen bij de voorziene lasten zoals opgenomen in de voorzieningen. Dit betekent dat alleen toevoegingen vooraf worden begroot in de Programmabegroting.

Voor andere voorzieningen geldt, dat toevoegingen en onttrekkingen voortkomen uit regelgeving en derhalve een verplichting zijn. Voorzieningen moeten worden gevormd en op de benodigde omvang worden gehouden ten laste van de exploitatie. Het vormen van een voorziening of het op peil houden daarvan is hiermee van invloed op het resultaat vóór bestemming.

5. Reserves en voorzieningen in de P&C cyclus

5.1 Reserves en voorzieningen in de P&C cyclus

De reserves en voorzieningen maken onderdeel uit van de jaarlijkse P&C-cyclus. Per P&C-document wordt hieronder aangegeven hoe de reserves en voorzieningen worden behandeld.

Kadernota

De gemeente heeft te maken met een omgeving waarin de (financiële) omstandigheden voortdurend wijzigen. Vanwege deze wijzigingen nemen wij de reserves ieder jaar integraal door. Hierbij kijken wij specifiek naar de noodzaak voor het aanhouden van de reserve, naar de omvang van de reserve en naar de mogelijkheid tot samenvoegen van reserves. Het integraal doornemen van de reserves gebeurt conform artikel 212 van de gemeentewet, ter voorbereiding van de kadernota. In ieder geval vindt er één keer in de vier jaar een integrale herbezinning met betrekking tot de omvang van en het aantal reserves plaats (bij het herijken van de nota).

Programmabegroting

Alle mutaties op reserves vereisen de goedkeuring van de raad. Dit gebeurt vooraf bij de vaststelling van de begroting of bij afzonderlijk raadsbesluit (hetgeen leidt tot een begrotingswijziging). In het algemeen geldt dat de raad voorgenomen onttrekkingen en dotaties aan de reserves en voorzieningen bij het vaststellen van de programmabegroting toestaat. Te allen tijde wordt bij de begroting inzicht gegeven in de stand van de reserves en voorzieningen.

Bestuursrapportage

Bij de bestuursrapportage worden afwijkingen (groter dan € 100.000) ten opzichte van de begrote mutaties van de reserves en voorzieningen gemeld en toegelicht.

Jaarrekening

Bij de jaarrekening vindt achteraf vaststelling van de bij de begroting voorgenomen onttrekkingen en dotaties aan reserves en voorzieningen plaats. Het rechtstreeks boeken van uitgaven en ontvangsten op reserves is niet toegestaan. Deze bedragen worden als storting en onttrekking bij het betreffende programma/ product verantwoord. Net als bij de bestuursrapportage worden afwijkingen (groter dan € 100.000) gemeld en toegelicht. Daarnaast dient de aard en reden van elke reserve en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan te worden toegelicht in de jaarrekening.

Per reserve dient daarnaast het verloop gedurende het jaar in een overzicht te worden weergegeven. Uit het overzicht in de jaarrekening moet het volgende blijken:

- a. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
- b. de toevoegingen of onttrekkingen uit hoofde van het voorgaande boekjaar;
- c. de toevoegingen of onttrekkingen bij het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening;
- d. het saldo aan het einde van het begrotingsjaar;
- e. omvang structurele onttrekkingen en dotaties.

Het saldo van baten en lasten over het verslagjaar komt tot uitdrukking in het rekeningresultaat. Het behoort tot de bevoegdheid van de raad om dit resultaat, nadat het met de algemene reserve is verrekend, een bestemming te geven of bij negatief resultaat de dekking te regelen.

Bijlage 1: Actualisatie totaaloverzicht reserves en voorzieningen

Opheffen, vrijval en aanpassing doelomschrijving

De raad neemt het besluit om voor een gespecificeerd doel een reserve of voorziening in te stellen. Om enerzijds de raad inzicht te geven in de aard en doelstellingen van de reserves en voorzieningen die in het verleden zijn besloten en anderzijds om ten behoeve van de accountantscontrole een integraal besluit ter accordering van alle doelstellingen van reserves en voorzieningen te kunnen overleggen, is een separate bijlage 1a opgesteld. Deze bijlage bevat – na besluitvorming over onderstaande punten – een actueel totaaloverzicht van alle reserves en voorzieningen per 1 januari 2021.

Voor diverse reserves geldt dat deze conform de kaders uit hoofdstuk 3 van deze nota opgeheven kunnen worden. Voor een nadere specificatie van deze vervallen reserves is bijlage 1b opgesteld.

Beslispunt:

Instemmen met het opheffen van de reserves en voorzieningen uit bijlage 1b van de nota en de daarbij behorende vrijval bij de Jaarstukken 2020 ten gunste te laten komen van het jaarrekeningresultaat.

<i>Per 1 januari 2021 opheffen van de volgende reserves en voorzieningen:</i>	<i>Saldo 31-12-2020</i>
302 reserve Functioneel leeftijdsontslag brandweer	€ 0
307 reserve Exploitatieresultaten	€ 0
313 reserve Frictiekosten flexpool	€ 0
341 reserve Juridische risico's	€ 0
365 reserve Onderhoud wegen	€ 73.000
390 reserve Investeringswegen	€ 0
431 SI-Mijlpalen	€ 0
465 SI-Leefwerf de Biesbosch	€ 0
489 SI-Levendige Binnenstad	€ 0
499 SI-Vrije ruimte	€ 0
609 Onderhoudsvoorziening NMC	€ 52.233
616 Onderhoudsvoorziening VZ Waterzigt Weizigt NMC	€ 32.624

Na de totstandkoming van de nota Reserves en voorzieningen 2015 zijn er diverse nieuwe reserves en voorzieningen ingesteld met daarbij behorende vastgestelde doelomschrijvingen. Voor meerdere reserves en voorzieningen geldt dat de laatst vastgestelde doelomschrijving uit 2015 niet meer actueel of volledig is. Voor deze reserves en voorzieningen leggen wij u via deze nota diverse geactualiseerde doelomschrijvingen voor. In bijlage 1c zijn zowel de oude ('was') als de nieuwe ('wordt') doelstellingen zichtbaar gemaakt.

Bij de geactualiseerde doelomschrijvingen doen zich drie situaties voor:

1. De reserve of voorziening is geformaliseerd na de nota 2015 waardoor de reserve en de doelomschrijving enkel aan het totaaloverzicht hoeven te worden toegevoegd.
2. De vastgelegde doelomschrijving uit de nota 2015 is 'neutraal' aangepast, bijvoorbeeld met enkele zinsneden of concretisering.
3. De vastgelegde doelomschrijving uit de nota 2015 is aangevuld of gewijzigd waardoor het doel (beperkt) is verruimd of juist is versmald.

Situatie 1 betreft reserves en voorzieningen waarover de raad al eerder een besluit heeft genomen. Voor de reserves en voorzieningen vallend onder situatie 2 en 3 is conform de kaders formele goedkeuring van de raad nodig.

Beslispunt:

Vaststellen van de geactualiseerde doelstellingen van de reserves en voorzieningen na totstandkoming van de nota uit 2015 zoals opgenomen in bijlage 1c.

Per 1 januari 2021 vaststellen van de geactualiseerde doelstellingen van de reserves en voorzieningen:

303 reserve Bovenwijkse voorzieningen
309 reserve Afschrijving
323 reserve Stadsvernieuwing
334 reserve Jeugdfonds
376 reserve Vervanging openbare verlichting
423 SI-Nieuwe Dordtse Biesbosch
430 SI-Initiatieven levendige binnenstad
450 SI-Slenterroute Hofkwartier
492 SI-Sportpark Corridor
607 Onderhoudsvoorziening Havens

Bijlage 2: Relevante BBV-artikelen reserves en voorzieningen

Uit: Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), dd 17 december 2017.

Hoofdstuk II: De begroting en de toelichting

Titel 2.3 De Paragrafen

Artikel 16

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Titel 2.4 Het overzicht van baten en lasten en de toelichting

Artikel 17

Het overzicht van baten en lasten in de begroting bevat:

1. de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;

Artikel 19

De toelichting op het overzicht van baten en lasten bevat ten minste:

- d. een overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

Titel 2.5 De uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting

Artikel 20

2. Afzonderlijke aandacht wordt ten minste besteed aan:

- d. de stand en het gespecificeerde verloop van de reserves;
- e. de stand en het gespecificeerde verloop van de voorzieningen.

Hoofdstuk III: De meerjarenraming en de toelichting

Artikel 23

De toelichting op de meerjarenraming bevat ten minste:

- c. een overzicht per jaar van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves;

Hoofdstuk IV: De jaarstukken en de toelichting

Titel 4.4 Het overzicht van de baten en lasten en de toelichting

Artikel 27

Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening bevat:

- d. de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;

Artikel 28

De toelichting op het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening bevat ten minste:

- d. een overzicht van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves;

Titel 4.5 De balans en de toelichting

Paragraaf 4.5.5 Vaste passiva

Artikel 41

Onder de vaste passiva worden afzonderlijk opgenomen het eigen vermogen, de voorzieningen en de vaste schulden, met een rentetypische looptijd van één jaar of langer.

Artikel 42

1. Het eigen vermogen bestaat uit de reserves en het gerealiseerde resultaat volgend uit het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening.

Artikel 43

1. In de balans worden de reserves onderscheiden naar:

- a. de algemene reserve;
- b. de bestemmingsreserves.
2. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

Artikel 44

1. Voorzieningen worden gevormd wegens:

- a. verplichtingen en verliezen waarvan de 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;
 - d. de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b.
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.
 3. Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

Artikel 45

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.

Paragraaf 4.5.7 Toelichting op de balans

Artikel 54

1. In de toelichting op de balans worden de aard en reden van elke reserve en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan toegelicht.
2. Per reserve wordt het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven. Daaruit blijken:
 - a. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
 - b. de toevoegingen of onttrekkingen uit hoofde van het voorgaande boekjaar;
 - c. de toevoegingen of onttrekkingen bij het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening;
 - d. de verminderingen in verband met afschrijvingen op activa waarvoor een specifieke bestemmingsreserve is gevormd;
 - e. het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Artikel 55

1. In de toelichting op de balans worden de aard en reden van de voorzieningen, bedoeld in artikel 44 en de wijzigingen daarin toegelicht.
2. Per voorziening wordt het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven. Daaruit blijken:
 - a. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
 - b. de toevoegingen;
 - c. ten gunste van de rekening van baten en lasten vrijgevallen bedragen;
 - d. de aanwendungen;
 - e. saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Hoofdstuk V: Waardering, activeren en afschrijven

Artikel 62

1. Alle vaste activa worden voor het bedrag van de investering geactiveerd.
3. In afwijking van het eerste lid moeten de voorzieningen, bedoeld in artikel 44, eerste lid, onder d, in mindering gebracht worden op de investeringen, bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b. (investeringen met een economisch nut, waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven)

Artikel 63

7. Passiva worden gewaardeerd tegen de nominale waarde, met uitzondering van voorzieningen die tegen contante waarde zijn gewaardeerd.
8. Eventuele voorzieningen wegens oninbaarheid worden met de boekwaarde van leningen en vorderingen verrekend.

Hoofdstuk IX: Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 76

2. In afwijking van artikel 62, eerste lid, worden alle activa waar voor 31 december 2003 reserves op in mindering zijn gebracht op de waarde volgens de op 31 december 2003 aanwezige boekwaarde voor de rest van de periode afgeschreven.

Bijlage 3: Regelgeving met betrekking tot onderhoudsvoorziening

Uit: BBV-notitie materiële vaste activa, dd december 2017

6.5 Lasten groot onderhoud ten laste van een onderhoudsvoorziening

6.5.1. Tijdstip instellen voorziening

Lasten van groot onderhoud kunnen in het jaar van ontstaan ten laste van een vooraf gevormde voorziening worden gebracht (artikel 44 lid 1c BBV). Een dergelijke voorziening wordt door de raad, op grond van de financiële verordening artikel 212 Gemeentewet, gevormd om de lasten groot onderhoud over meerdere begrotingsjaren te egaliseren. De voorziening wordt, voorafgaand aan de onderhoudsactiviteiten, systematisch ten laste van de exploitatie gevoed met zodanige bedragen dat de voorziening over de gehele looptijd genomen voldoende is voor het bekostigen van de uitvoering van het groot onderhoud. Indien een voorziening is gevormd, moeten de onderhoudslasten direct ten laste van de voorziening worden gebracht. Deze lasten mogen niet via de exploitatie worden geboekt.

6.5.2. Voorwaarden voor het hebben van een voorziening

Lasten van groot onderhoud kunnen alleen dan ten laste van een gevormde voorziening worden gebracht, indien er een recent beheerplan van het kapitaalgoed aanwezig is. Onder recent wordt een beheerplan verstaan van maximaal vijf jaar oud ten opzichte van het verslagleggingsjaar. Wanneer het verslagleggingsjaar bijvoorbeeld 2020 is, mag het beheerplan niet ouder dan 2015 zijn. Binnen deze vijf jaar bestaat wel de verplichting om het beheerplan tussentijds bij te stellen, indien het beheerplan in belangrijke mate niet meer aansluit bij de actuele situatie van staat van het onderhoud.

Deze vijf jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn waar gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord is in de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen' van de begroting en de jaarstukken. In de motivatie moet tevens worden aangegeven welke maatregelen er worden genomen om achterstallig onderhoud te voorkomen.

Stellige uitspraak:

- Voorzieningen die vooraf worden gevormd om lasten van groot onderhoud gelijkmatig te verdelen over meerdere begrotingsjaren, kunnen alleen met instemming van de raad ingesteld en gevoed worden op basis van een recent beheerplan;
- Onder recent beheerplan wordt een beheerplan verstaan 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 deze motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord is 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.

Hoogte toevoeging

De hoogte van de periodieke toevoeging aan de voorziening wordt bepaald op basis van een recent (meerjarig) beheerplan. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de lasten gelijkmatig worden verdeeld over een langere periode. Hoe langer de gehanteerde periode waarover de jaarlijkse storting wordt berekend, bijvoorbeeld een periode van 10 jaar, hoe meer er sprake is van het egaliserende karakter van de voorziening. De toevoeging dient minimaal gebaseerd te zijn op de onderhoudslasten die in het beheerplan zijn opgenomen voor het begrotingsjaar (t) plus de drie jaren van de meerjarenraming (t+1, t+2, t+3). Voor bijvoorbeeld het begrotingsjaar 2020 en de meerjarenraming 2021 – 2023 is de storting dus gebaseerd op minimaal de jaarschijven 2020 t/m 2023 van het beheerplan.

Omvang voorziening

De omvang van de voorziening, rekening houdend met de jaarlijkse toevoegingen, moet toereikend zijn om het toekomstig geplande groot onderhoud op elk moment in de tijd ten laste van de

voorziening te kunnen brengen. Daarbij is het niet toegestaan dat de voorziening een negatieve stand vertoont. Indien geplande onderhoudsuitgaven eerder uitgevoerd moeten worden dan oorspronkelijk gepland in het beheerplan, moet bezien worden of de voorziening geen negatieve stand bereikt.

Aard voorziening

De aard van de (egalisatie) voorziening vereist dat de jaarlijkse toevoeging aan de voorziening van vergelijkbaar niveau is. Er kan geen eenmalige piek zitten in de toekomstige jaarlijkse toevoegingen. Wanneer bij het opstellen van de jaarstukken echter blijkt, dat de voorziening toch een negatieve stand vertoont, moet deze negatieve stand door middel van een eenmalige toevoeging ten laste de exploitatie worden gecorrigeerd. Vervolgens zullen in het opvolgende jaar het beheerplan en de jaarlijkse toevoegingen aan de voorziening geactualiseerd moeten worden.

Voorziening per categorie

Per categorie kapitaalgoederen moet een beheerplan worden opgesteld. Er kan ook worden gekozen om per (sub)categorie een beheerplan op te stellen, echter dit is niet verplicht. Dit houdt in dat voor alle gemeentelijke gebouwen één beheerplan mag worden opgesteld en één voorziening mag worden gevormd. Onderhoudsvoorzieningen van verschillende (sub)categorieën kapitaalgoederen mogen niet worden samengevoegd. Dit betekent dat bijvoorbeeld het groot onderhoud van de kapitaalgoederen 'wegen' en 'gebouwen' niet samengevoegd mogen worden in één voorziening.

Op basis van artikel 12 lid 1 BBV dienen minimaal de volgende categorieën kapitaalgoederen te worden onderscheiden:

1. Wegen;
2. Riolering;
3. Water;
4. Groen;
5. Gebouwen;

Artikel 55 lid 1 BBV schrijft voor dat per voorziening een toelichting wordt gegeven. Om deze toelichting te kunnen geven (en te kunnen toetsen) dient er inzicht te zijn in de afzonderlijke onderhoudsvoorzieningen, gebaseerd op afzonderlijke beheerplannen per (sub)categorie. Bij de vaststelling van de begroting en de jaarstukken wordt jaarlijks verklaard of voorzieningen van voldoende omvang zijn voor de bekostiging van het toekomstig groot onderhoud op basis van het vigerende beheerplan.

Bijlage 4 Kaders uit BBV Notitie Rente

Uit BBV-notitie Rente 2017 dd juli 2016

Artikel d1

Het BBV staat toe dat er een rentevergoeding over het eigen vermogen (reserves) mag worden toegerekend – als ware het een rentelast - aan de taakvelden. Hierdoor wordt een "vergoeding" berekend over het eigen vermogen (= een eigen financieringsmiddel) van de gemeente. De gemeente heeft de keuze om deze rente als baten op te nemen in de begroting – ook wel aangeduid als bespaarde rente. Of de gemeente kan ervoor kiezen deze rentevergoeding toe te voegen aan de reserves/het eigen vermogen. Wanneer een bedrag gelijk aan deze vergoeding daadwerkelijk wordt toegevoegd aan het eigen vermogen kan dit ook worden beschouwd als een "inflatievergoeding" om "de waarde" van het eigen vermogen (koopkracht) in stand gehouden. Deze systematiek creëert een fictieve rentelast en leidt naar het oordeel van de commissie BBV tot het (onnodig) opblazen van de programmalasten en gaat daarmee ten koste van de eenvoud en transparantie. Daarom komt de commissie tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling:

Alhoewel in het BBV de mogelijkheid vooralsnog blijft bestaan om een rentevergoeding (of een vergoeding voor de inflatie) over het eigen vermogen te berekenen en deze door te belasten aan de taakvelden adviseert de Commissie BBV vanwege het verlangde inzicht, de eenvoud en transparantie deze systematiek niet (meer) toe te passen.

Als er wel een rentevergoeding over het eigen vermogen wordt berekend, dan moet deze vergoeding op een realistisch niveau liggen. Daarom mag deze vergoeding maximaal het rentepercentage zijn dat door de gemeente over extern aangetrokken financieringsmiddelen wordt vergoed. Aangezien het hierbij veelal om een samenstel van meerdere langlopende en kortlopende leningen gaat, zal hiertoe een gewogen percentage moeten worden berekend.

Stellige uitspraak:

Als er wel een rentevergoeding over het eigen vermogen wordt berekend, dan is deze vergoeding maximaal het rentepercentage dat is gebaseerd op het gewogen samenstel van de externe rentelasten over de lang en kort aangetrokken financieringsmiddelen.

Artikel d2

Wanneer voorzieningen met de methode van contante waarde in de balans van de gemeente zijn gewaardeerd, zal jaarlijks een toevoeging aan de voorziening moeten plaatsvinden voor het percentage (disconteringsvoet) waartegen de voorziening contant is gemaakt.. Deze (rente)toevoeging is een last voor de exploitatie. Deze (rente)last zal in de begroting moeten worden geraamd.

Bij de jaarrekening wordt bij veel voorzieningen (bijvoorbeeld in verband met verwachte verliezen en risico's voor de grondexploitaties) de noodzakelijke hoogte van de voorziening jaarlijks geactualiseerd. In de jaarrekening wordt de hoogte van de voorziening dan aangepast. In die situatie is de (rente)toevoeging feitelijk opgenomen (verdisconteerd) in de totale aanpassing van de voorziening.