



Nota reserves en voorzieningen - 2007

<u>Inhoud</u>	<u>Pagina</u>
<i>1. Inleiding</i>	1
- Aanleiding	
- Doel	
- Voorschriften	
- Meerjareninvesteringsprogramma	
<i>2. Algemeen</i>	2
<i>3. Uitgangspunten en begrippen</i>	2
- Uitgangspunten	
- Enkele belangrijke begrippen	
<i>4. Vermogen</i>	4
- Vreemd vermogen	
- Eigen vermogen	
- Weerstandsvermogen	
- Weerstandscapaciteit	
- Risico's	
- Norm	
- Paragrafen	
- Situatie Wormerland	
<i>5. Formeel kader</i>	8
- Gemeentewet	
- BBV	
<i>6. Definitie en functies reserves</i>	9
- Definitie reserves	
- Functies reserves	
- Voor- en nadelen bestemmingsreserves	
<i>7. Definitie en functies voorzieningen</i>	11
- Definitie voorzieningen	
- Functie voorzieningen	
- Voor- en nadelen voorzieningen	
<i>8. Beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen</i>	12
- Richtlijnen reserves en voorzieningen	
- Terughoudendheid	
<i>9. Stortingen en onttrekkingen</i>	14
- Presentatie reserves	
- Storting en onttrekking reserves	
- Toevoeging en onttrekking voorzieningen	
- Negatieve reserve of voorziening	
<i>10. Rentevergoeding</i>	17
- Rente over eigen financieringsmiddelen	
<i>11. Korte samenvatting</i>	18

Leeswijzer.

In deze notitie worden voorstellen voor beleid weergegeven in de omkaderde tekstvakken.

In de daarvoor opgenomen teksten wordt een onderbouwing gegeven van het betreffende beleidsvoorstel.

1. *Inleiding*

- *Aanleiding*

- Eens in de vier jaar wordt, op grond van de Verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet, het reserve- en voorzieningenbeleid onder de loep genomen en zo nodig geactualiseerd in een notitie. In april 2003 is dit beleid voor de jaren 2003 t/m 2006 door de raad vastgesteld.
- Dit is nodig om in de financiële functie van de gemeente het reserve- en voorzieningenbeleid goed ingekaderd te houden.
- Nu stellen wij het geactualiseerde beleid voor de periode van en met 2007 tot en met 2010 voor.

- *Doel*

- Vastleggen van het te hanteren reserve- en voorzieningbeleid in de begroting en jaarrekening.
- Eens in de 4 jaar (raadsperiode en tijdvak meerjarenraming) de inhoud van deze notitie te evalueren en zo nodig te actualiseren. Zo'n periodieke evaluatie biedt de gelegenheid om:
 - recente ontwikkelingen ter zake in de voorschriften voor begroting en verantwoording daarin te verwerken;
 - ontwikkelingen in wetgeving op het gebied van de jaarverslaglegging daarin op te nemen (denk aan jurisprudentie/uitspraken ondernemingskamer/richtlijnen van de raad voor de jaarverslaglegging en de commissie BBV);
 - de gevolgen van technische en economische ontwikkelingen doorvoeren;
 - ontwikkelingen op het gebied van financieel beleid goed ingekaderd houden. Bijvoorbeeld door de verdergaande dynamisering van de financiële functie gaat ook bij gemeenten de balans en daarmee de vermogenspositie een steeds belangrijker rol spelen.

- *Voorschriften*

Ook bij de beschouwing van reserves en voorzieningen spelen de *algemene eisen*, die worden gesteld aan de financiële verslaglegging (begroting en jaarrekening), een overheersende rol. In de regelgeving worden daarover met name voorschriften gegeven voor de jaarrekening. Deze gelden echter één op één voor de begroting. Gemeenten immers hebben behalve een jaarrekening en jaarverslag (samen de jaarstukken) een openbare begroting. De begrotingscyclus is essentieel voor overheden. De begroting heeft onder meer een allocatie- en autorisatiefunctie, waardoor deze leidend is (ten opzichte van de rekening). Bij de jaarstukken legt het college van b & w verantwoording af aan de raad over de uitvoering van het vastgestelde beleid in de begroting. De relatie tussen de begroting en de jaarstukken krijgt vorm door middel van de identieke opzet van begroting en jaarstukken.

De algemene eisen ter zake zijn:

- de verantwoording dient een *getrouw beeld* te geven van het vermogen en het exploitatieresultaat van de gemeente;
- bij de bepaling van het vermogen en het exploitatieresultaat dienen de gehanteerde grondslagen *stelselmatig* te worden toegepast;
- de presentatie van het vermogen en het exploitatieresultaat dient *duidelijk* te zijn;
- het ontbreken van één stelsel van baten en lasten voor overheden heeft ertoe geleid dat ook in Nederland een stelsel voor gemeenten is voorgeschreven dat is gebaseerd op het stelsel voor het bedrijfsleven.

Mede gelet op investeringen met een maatschappelijk nut (zie onder 3 'Uitgangspunten en begrippen'), is er sprake van een aantal substantiële verschillen tussen gemeenten en bedrijven, waardoor voor gemeenten een *eigen stelsel* is voorgeschreven in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Er wordt in dit kader gesproken over een *gemodificeerd stelsel van baten en lasten*. Daar wordt wel naar verwezen met de term *eigenheid*;

Doel van bovenvermelde eisen is dat de gebruiker van de verantwoordingsstukken zich een verantwoord oordeel kan vormen omtrent het vermogen en het exploitatieresultaat van de gemeente.

- Meerjareninvesteringsprogramma

Voor een stabiel financieel beleid is het onontbeerlijk om een meerjareninvesteringsplanning (per vier jaar) te hebben. Samen met deze notitie, meerjarenonderhoudsprogramma's en meerjarenexploitatieoverzichten is de gemeente in staat haar financiële functie goed uit te voeren. Zo ontstaat inzicht in de beslaglegging van geldmiddelen van de gemeente op middellange termijn. Vorenstaande overzichten maken het mogelijk om beter afgewogen keuzes te maken, ook op termijn.

Evaluatie.

Het reserve- en voorzieningenbeleid van de gemeente wordt eens per vier jaar geëvalueerd.

Onontbeerlijk voor een stabiel financieel beleid zijn meerjarenoverzichten (voor een periode van minimaal vier jaar).

2. Algemeen

Bij het reserve- en voorzieningenbeleid gaat het om het karakteriseren van de reserves en voorzieningen en om het benoemen van de omstandigheden en de momenten waarop instellen, onttrekken dan wel doteren zouden moeten plaatsvinden. Duidelijke spelregels en richtlijnen zijn van groot belang. Naast een juiste waardering en presentatie in de begroting en jaarrekening heeft dit ook een relatie met het budgetrecht van de gemeenteraad. Deze notitie beoogt deze spelregels en richtlijnen voor onze gemeente te verschaffen.

Daarnaast dwingen de voorschriften (BBV) ons, een paragraaf bij de begroting en jaarrekening te wijden, aan het weerstandsvermogen en de risico's van de gemeente.

Deze nota heeft een nauwe relatie met de 'nota waardering van vaste activa afschrijving en rente'. Immers het aanwezige eigen vermogen (lees reserves) heeft effect op de invulling van de totale financieringsbehoefte. Hoe lager relatief het eigen vermogen is hoe hoger het aan te trekken vreemd vermogen zal zijn. Dit werkt door op de rentecomponent van de afschrijvingslasten van investeringen. Met andere woorden: de vermogensstructuur indiceert de gevoeligheid van de gemeente voor renteschommelingen. In perioden van laagconjunctuur en een hoge rentestand legt dit extra druk op de begroting.

3. Uitgangspunten en begrippen

- Uitgangspunten

Voor deze notitie gelden de volgende uitgangspunten:

- het kader voor gemeenten, dat wil zeggen:
 - Besluit begroting en verantwoording;
 - Uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten;
 - Vragen en antwoordenrubriek commissie BBV;
- boek 2 Burgerlijk Wetboek titel 9 (BW2);
- eenvoudige en eenduidige toepasbaarheid van het gestelde in deze notitie.

- *Enkele belangrijke begrippen*

Hieronder wordt een toelichting gegeven op enkele in deze notitie gehanteerde begrippen.

• Besluit begroting en verantwoording versus boek 2 Burgerlijk Wetboek.

Bij het Besluit begroting en verantwoording zijn voor het stelsel van baten en lasten zoveel mogelijk de verslagleggingsvoorschriften voor het bedrijfsleven gevolgd. Reden hiervoor is dat dit baten- en lastenstelsel een juister en beter inzicht geeft in de financiële positie en de financiële gevolgen van het beleid. In het BBV is dus zoveel mogelijk boek 2 BW gevolgd.

Maar tevens is de eigenheid van gemeenten in het BBV ingekaderd. Er is namelijk gebleken, dat gemeenten een duidelijke behoefte hebben aan eigen voorschriften voor begroting en verantwoording. Hierdoor is de principiële keuze gemaakt om voor gemeenten een gemodificeerd stelsel van baten en lasten voor te schrijven in het BBV. Een gemodificeerd stelsel van baten en lasten wil dus zeggen een eigen stelsel afwijkend van dat voor het bedrijfsleven.

• Eigenheid

Indien een gemeente investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut activeert mogen, rekening houdend met de *eigenheid* van gemeenten, reserves erop in mindering worden gebracht en mag er op deze activa extra worden afgeschreven.

Het ontbreken van één stelsel van baten en lasten voor overheden heeft ertoe geleid dat ook in Nederland een stelsel voor gemeenten is voorgeschreven dat is gebaseerd op het stelsel voor het bedrijfsleven. Mede gelet op het bovenvermelde over investeringen met een maatschappelijk nut, is er dus sprake van een aantal substantiële verschillen tussen gemeenten en bedrijven waardoor voor gemeenten een *eigen stelsel* is voorgeschreven in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Er wordt in dit kader gesproken over een *gemodificeerd stelsel van baten en lasten*. Daar wordt wel naar verwezen met de term *eigenheid*.

• Financiële positie

Het weerstandsvermogen richt zich op het opvangen van onverwachte tegenvallers, terwijl de financiële positie ook betrekking heeft op de meer reguliere exploitatie. Het begrip financiële positie is breder dan het begrip weerstandsvermogen. Inzicht in de financiële positie is, in tegenstelling tot de vermogenspositie bij het bedrijfsleven, niet uitsluitend af te leiden uit de balans. Naast de balans dient hierbij ook de exploitatie te worden beschouwd.

Ook bij de begroting dient inzicht in de financiële positie te worden gegeven.

De financiële positie is het vermogen van gemeenten in relatie tot de exploitatie, met inachtneming van de risico's.

• Investeringen met een economisch nut

Dit zijn alle investeringen die bijdragen aan de mogelijkheid middelen te verwerven en/of die verhandelbaar zijn. Deze investeringen met een meerjarig economisch nut, moeten worden geactiveerd en er moet *consistent* op worden *afgeschreven*. **Reserves mogen niet in mindering worden gebracht** op deze investeringen. Daarnaast mag er op deze investeringen niet resultaat afhankelijk extra worden afgeschreven.

De enige uitzondering op deze regel zijn de kunstvoorwerpen van cultuur-historische waarde. Activeren van deze voorwerpen zou de balans te zeer verhogen, zonder dat dit tot extra inzicht leidt.

• Investerings met een maatschappelijk nut

Het betreft hier investeringen in de openbare ruimte die geen economisch maar uitsluitend een maatschappelijk nut hebben, zoals wegen, bruggen, pleinen en openbaar groen. Ze dienen duidelijk een maatschappelijk nut, maar ze genereren geen middelen en er is geen markt voor. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er bijvoorbeeld wel vraag kan zijn naar de grond waarop de weg of een park is aangelegd, maar dat er geen vraag is naar de weg of het park als zodanig. Een andere kanttekening is, dat het denkbaar is, dat in de toekomst wel een markt kan zijn voor bijvoorbeeld wegen. De termen investeringen met een economisch of een maatschappelijk nut zijn dan ook niet statisch.

Het verdient de voorkeur investeringen met een maatschappelijk nut **niet** te activeren. Gezien deze voorkeur is deze uitzondering - **activeren** van investeringen met een maatschappelijk nut - beperkt tot investeringen in de openbare ruimte. De uitzondering is uitsluitend toegelaten, omdat sommige gemeenten anders niet in staat zouden zijn bepaalde investeringen in de openbare ruimte te doen.

Indien een gemeente investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut activeert, **mogen reserves erop in mindering worden gebracht** en mag er op deze activa extra worden afgeschreven.

• Rentetypische looptijd

De rentetypische looptijd is het interval gedurende de looptijd van de geldlening, waarin op basis van de leningvoorwaarden sprake is van een door de verstrekker niet beïnvloedbare constante geldvergoeding. Indien de rentetypische looptijd gewijzigd zou worden, wordt dit gezien als een nieuw afgesloten lening. Voor de rentetypische looptijd is in de Wet Fido gekozen, omdat dit een goede maatstaf is voor het krijgen van een indicatie van risico's.

• Resultaatbepalingsgrondslag

De wijze waarop binnen het stelsel van baten en lasten toerekening plaats vindt aan de exploitatie.

• Stelsel van baten en lasten

In dit voorgeschreven stelsel voor gemeenten worden de baten en lasten toegerekend aan de jaren waarop ze betrekking hebben. Artikel 2 lid 2 van het BBV zegt hierover: de baten en lasten van het begrotingsjaar worden in de begroting, de jaarstukken, de productenraming en de productenrealisatie opgenomen, onverschillig of zij tot inkomsten of uitgaven in dat jaar leiden, onderscheidenlijk hebben geleid.

• Waarderingsgrondslag

De prijs die wordt gehanteerd bij de verwerking van inkomsten en uitgaven in de begroting en de jaarrekening van de gemeente.

4. *Vermogen*

- Vreemd vermogen

Vreemd vermogen betreft bestaande verplichtingen van de gemeente, die voortkomen uit gebeurtenissen in het verleden, waarvan de afwikkeling naar verwachting resulteert in een uitstroom van middelen uit de gemeente. Het vreemd vermogen kan worden onderverdeeld in vaste vlottende schulden, voorzieningen en overlopende passiva (voorgeboekte uitgaven en vooruitontvangen bedragen). Daarbij is het onderscheid tussen vast en vlottend bij één jaar komen te liggen. Dit onderscheid van één jaar geldt ook voor de uitzettingen. Nieuw is ook dat bij de netto-vlottende en vaste schulden en bij de uitzettingen wordt gesproken van een rentetypische looptijd.

In de balans worden onder de netto-vlottende schulden afzonderlijk opgenomen, kasgeldleningen, bank- en girosaldi en overige schulden.

In de balans worden onder de vaste schulden opgenomen:

- a. obligatieleningen;
- b. onderhandse leningen van:
 - 1. binnenlandse pensioenfondsen en verzekeringsinstellingen;
 - 2. binnenlandse banken en overige financiële instellingen;
 - 3. binnenlandse bedrijven;
 - 4. overige binnenlandse sectoren;
 - 5. Buitenlandse instellingen, fondsen, banken, bedrijven en overige sectoren;
- c. door derden belegde gelden;
- d. waarborgsommen.

- *Eigen vermogen*

Het eigen vermogen bestaat uit de reserves en het resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening. Het hier bedoelde resultaat wordt *afzonderlijk* opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen.

De functie van het eigen vermogen bij een gemeente onderscheidt zich van deze in een bedrijfshuishouding. In een bedrijfshuishouding wordt risicodragend vermogen ingezet als middel om bedrijfsactiviteiten te financieren. De gerealiseerde winst kan worden gezien als een vergoeding over het ingezette risicodragend vermogen. Een bedrijfshuishouding kan worden gezien als een inkomensverwervende organisatie.

Dit in tegenstelling tot een gemeente, die getypeerd kan worden als een inkomensbestedende organisatie. Gemeenten financieren geen kapitaalgoederen met risicodragend vermogen met een winstoogmerk. Dat wil niet zeggen dat er geen risico's zijn. Een gemeente zal, om onvoorziene risico's op te kunnen vangen, zonder de normale taakuitoefening (exploitatie) daarbij in gevaar te brengen, over een zeker weerstandsvermogen blijvend moeten kunnen beschikken.

Een gemeentelijke organisatie houdt een reserve aan indien er geen evenwicht is tussen de lasten en baten van de exploitatie. Een overschot wordt daarin dan gespaard (algemene reserve) dan wel bestemd voor een specifiek doel (bestemmingsreserve).

Het verschil ter zake tussen gemeenten en bedrijven is dat bedrijven gericht zijn op vermogen en vermeerdering van het vermogen. Het vermogen is voor bedrijven essentieel voor de continuïteit. De balans is daarom belangrijk voor het stelsel van baten en lasten. De **balans** geeft aan wat de bezittingen van een bedrijf zijn en hoe die bezittingen zijn gefinancierd.

Bij een inkomensbestedende huishouding gaat het er niet om het vermogen te doen toenemen. Maar om beleid en voorzieningen voor de burgers tot stand te brengen. Het vermogen heeft wel een functie voor gemeenten; het dient als buffer om onverwachte uitgaven op te vangen en het wordt gebruikt - in de vorm van bestemmingsreserves - om vooraf te sparen voor bepaalde investeringen.

Gezien een aantal ontwikkelingen is begrotingsevenwicht en de financiële positie steeds belangrijker geworden.

Het financieringsbeginsel van gemeenten is erop gericht, dat alle investeringen, die over meerdere jaren bijdragen aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen met (lang) vreemd vermogen (leningen) worden gefinancierd.

- *Weerstandsvermogen*

Het weerstandsvermogen richt zich op het opvangen van onverwachte tegenvallers.

Het gaat om de mogelijkheden van een gemeente vrij aanwendbare middelen in te zetten, teneinde niet structurele tegenvallers op te vangen. Het weerstandsvermogen geeft de mate van robuustheid van de begroting aan. Dit is van belang, wanneer er zich een financiële tegenvaller voordoet. Door aandacht voor het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigen. Het weerstandsvermogen kan betrekking hebben op het begrotingsjaar zelf (*statisch* weerstandsvermogen genoemd). Het kan ook betrekking hebben op de consequenties voor meerdere begrotingsjaren (*dynamisch* weerstandsvermogen genoemd). Voor het beoordelen van de **robuustheid** van de begroting is inzicht nodig in de omvang en in de achtergronden van de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit.

Het weerstandsvermogen wordt gedefinieerd als de weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's.

- *Weerstandscapaciteit*

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken. Het gaat om die elementen waarmee tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden, zoals bijvoorbeeld de algemene reserve, maar ook de onbenutte belastingcapaciteit en de stille reserves. Stille reserves zijn de meerwaarden van activa, waarvan de verkoopwaarde hoger is dan de boekwaarde.

Een probleem wat hierbij nog kan spelen is, dat de rente voortvloeiende uit reserves of de reserves zelf kunnen worden aangewend voor reguliere posten uit de exploitatie. Als reserves en of voorzieningen zouden worden aangewend ter dekking van onvoorziene tegenvallers, kan dit leiden tot problemen in de reguliere exploitatie, door het wegvallen van de rente-inkomsten daarover of het ontbreken van structurele dekking daardoor. Voorts liggen er aan voorzieningen vaak toekomstige verplichtingen ten grondslag en aan bestemmingsreserves soms toegezegde verplichtingen. Hierdoor zijn deze vermogensbestanddelen in wezen niet beschikbaar voor het begrip weerstandscapaciteit. Hier komen we bij de bufferfunctie van de reserves nog op terug (zie pagina 9).

Onderscheid kan worden gemaakt tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Met *incidentele weerstandscapaciteit* wordt bedoeld, het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau. Met de *structurele weerstandscapaciteit* worden de middelen bedoeld, die permanent kunnen worden ingezet om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.

- *Risico's*

De risico's relevant voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn ondervangen.

Reguliere risico's - risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn - kunnen worden ondervangen door het afsluiten van verzekeringen of door het vormen van voorzieningen.

Voorbeelden van risico's die opgevangen worden door het weerstandsvermogen zijn ondernemersrisico's (of bedrijfsrisico's) en hangen vooral samen met grondexploitatie, gebiedsuitbreiding, publiek- private samenwerking (PPS), sociale structuur (bij neergaande conjunctuur) en open-einde regelingen. Ook achterstallig onderhoud van riolen en wegen, renterisico's en garantieverplichtingen kunnen tot incidentele tegenvallers leiden.

De risico's kunnen in de loop van de tijd veranderen. Om risico's te kunnen opvangen is het belangrijk, dat inzicht bestaat in de risico's die een gemeente loopt en tevens rekening wordt gehouden met eventuele veranderingen daarin.

In het algemeen kan worden geconstateerd, dat de risico's voor gemeenten de laatste jaren zijn toegenomen. Daar komt nog bij dat het Burgerlijk Wetboek is veranderd, waardoor gemeenten steeds vaker geconfronteerd kunnen worden met claims op basis van wettelijke aansprakelijkheid, bijvoorbeeld ten gevolge van verwijtbaar achterstallig onderhoud aan wegen. Ook de verdergaande decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten heeft geleid tot toenemende risico's.

Meer aandacht voor risicomanagement is dan ook onontbeerlijk. Een toereikend risicomanagement houdt in dat gestructureerd wordt omgegaan met risico's, zoals het signaleren, het registreren en afhandelen van risico's. Daarvoor is het aanwijzen van een risicomanager in de organisatie noodzakelijk. Tevens dient taak, functie en verantwoordelijkheid van deze functionaris te zijn omschreven. Dit is in onze gemeente gerealiseerd doordat een functionaris van de afdeling BMO dit uitvoert.

<p><i>Om risico's goed te kunnen beheersen is een gestructureerd risicomanagement nodig. Dit is in onze gemeente gerealiseerd doordat een functionaris van de afdeling BMO dit uitvoert.</i></p>
--

De volgende categorieën risico's worden onderscheiden:

1. *financiële risico's voortvloeiende uit:*

- . eigen beleid en handelen;
- . het doen en of nalaten van derden;
- . het beleid van andere overheden;

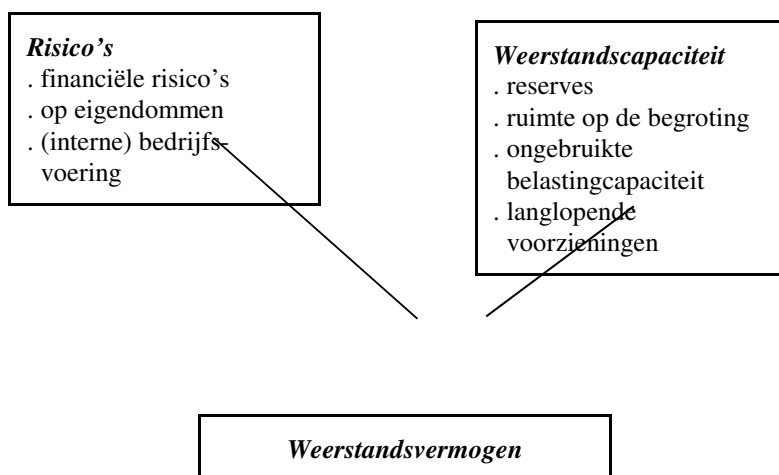
2. risico's op eigendommen:

- . diefstal, brand en stormschade;

3. risico's die samenhangen met de (interne) bedrijfsvoering.

De belangrijkste risico's, relevant voor het weerstandsvermogen zijn bedrijfsrisico's. Dit zijn risico's die niet zo zeer samenhangen met de reguliere exploitatie. Als het misgaat, gaat het vaak om risico's samenhangend met hierboven onder 'voorbeelden van risico's' vermelde onderwerpen.

Bepalende factoren van weerstandsvermogen



- Norm

Wat in gemeenten tot de weerstandscapaciteit wordt gerekend en welke risico's relevant zijn kan niet in zijn algemeenheid worden aangegeven. Gemeenten dienen de capaciteit en de risico's zelf na te lopen en in kaart te brengen.

Doordat de risico's die gemeenten lopen verschillen, is het niet mogelijk een algemene norm te stellen voor een goede relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Het is aan de gemeente zelf een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's.

- Paragrafen

Het BBV schrijft een zevental paragrafen verplicht voor. Eén van deze paragrafen is de paragraaf weerstandsvermogen. In deze paragraaf gaan gemeenten in op hun weerstandscapaciteit, de risico's en de relatie tussen beide.

Naast deze paragraaf worden ook de paragrafen verbonden partijen, onderhoud kapitaalgoederen, lokale heffingen, bedrijfsvoering en grondbeleid voorgeschreven.

Overeenkomst tussen deze paragrafen is enerzijds dat ze dwarsdoorsneden van de begroting of jaarrekening geven, anderzijds dat het onderwerpen betreft waaraan politieke of financiële risico's verbonden zijn.

Voor een goed inzicht in de financiële positie dienen daarom de paragrafen in acht te worden genomen, waarbij een hoofdrol is weggelegd voor de paragraaf weerstandsvermogen.

- Situatie Wormerland

Het *weerstandsvermogen* bestaat uit de relatie tussen de *weerstandscapaciteit* en alle *risico's*, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn voor de financiële positie van onze gemeente. Onder weerstandscapaciteit verstaan we de middelen en mogelijkheden waarover we beschikken om niet-begrote kosten te dekken. Denk hierbij aan de algemene reserve en de onbenutte belastingcapaciteit. Er dient een meerjarige invulling te worden gegeven aan voldoende weerstandscapaciteit. Dit gebeurt bij onze gemeente door ieder jaar bij de begrotings- en jaarrekeningsstukken hier voldoende aandacht aan te besteden en de uitwerking daarvan op te nemen in de risicoparagraaf en de paragraaf weerstandsvermogen. De algemene norm als *ondergrens* van het weerstandsvermogen bij onze gemeente is 10% van het uitgavniveau van de jaarbegroting. Dit percentage dient minimaal gereserveerd te zijn (niet vrij besteedbaar) als weerstandsvermogen.

Als weerstandsvermogen wordt door de gemeente Wormerland als ondergrens gehanteerd 10% van het uitgavniveau van de jaarbegroting, wat niet vrij besteedbaar als onderdeel van de algemene reserve aanwezig dient te zijn.

5. Formeel kader

- Gemeentewet

Het budgetrecht (het recht om te beslissen over de besteding van de gemeentelijke middelen) is in handen gelegd van de gemeenteraad. De gemeenteraad ontleent deze bevoegdheid aan titel IV artikel 189 van de Gemeentewet. In principe worden gelden voor beleidsuitvoering door de Raad beschikbaar gesteld via de begroting.

In artikel 189 lid 1 wordt bepaald dat de Raad voor alle taken en activiteiten jaarlijks op de begroting de bedragen brengt die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden. De vaststelling van de begroting is daarmee een belangrijk instrument om het budgetrecht uit te oefenen.

Door de vorming van reserves en voorzieningen ontstaat eveneens de beschikbaarheid over geld. Het vastgelegde vermogen voor voorzieningen is hierbij echte gekoppeld aan het feit dat het risico of de verplichting zich in de toekomst daadwerkelijk voordoet. Voor de aanwending van bestemmingsreserves is de Raad vrij.

- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Artikel 20 BBV regelt dat in de begroting, bij de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting, ook afzonderlijk aandacht wordt besteed aan de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen.

In de begroting en de jaarrekening dient, voorafgaand aan de resultaatbestemming, het resultaat bepaald te worden. De mutaties, zijnde onttrekkingen en stortingen, in reserves dienen apart zichtbaar te worden gemaakt in de resultaatbestemming.

Alle baten en lasten die betrekking hebben op een bepaald begrotingsjaar moeten, op grond van de voorschriften, ten gunste of ten laste van het betreffende boekjaar worden gebracht (ook al doen de feitelijke uitgaven of inkomsten zich voor in een ander jaar). Het totaal van baten en lasten is daarmee *bepalend* voor het saldo in de jaarrekening, ook wel het toerekeningsbeginsel genoemd. Aan dit saldo of resultaat kunnen vervolgens bepaalde *bestemmingen* worden gegeven. Dit gebeurt *na afloop* van het boekjaar. Als de jaarrekening is opgemaakt en het saldo of resultaat dus bekend is, bepaalt de Raad de bestemming daarvan.

De bevoegdheid van de bestemming van het resultaat valt namelijk toe aan de Raad (allocatiefunctie).

Weliswaar mogen in de jaarrekening al voorstellen worden opgenomen, maar deze mogen niet in het resultaat worden verwerkt, aangezien ze daarmee mede resultaatbepalend zouden worden, maar moeten apart worden weergegeven. Het is dan ook in het Burgerlijk Wetboek 2 bijvoorbeeld uitdrukkelijk **niet** toegestaan reserves te vormen ten laste van de winst- en verliesrekening (dus ten laste van het resultaat). Het inzicht in vermogen (te hoog) en resultaat (te laag) zou immers door een dergelijke dotatie verdwijnen.

Een specifieke bestemming van het resultaat door de Raad leidt tot een bestemmingsreserve en indien geen specifieke bestemming aan (bijvoorbeeld een deel) het resultaat wordt gegeven, vindt toevoeging daarvan aan de algemene reserve plaats.

Het doel van de jaarrekening en de toelichtingen is, net als van de begroting en de meerjarenraming, het geven van een zodanig inzicht dat een verantwoord oordeel gevormd kan worden, over de financiële positie en over de baten en lasten.

6. Definitie en functies reserves

- Definitie reserves

De definitie van reserves zijn vastgelegd in paragraaf 4-5-5 kopje: Vaste Passiva van het BBV.
Voor de inzichtelijkheid van deze nota worden de betreffende artikelen hierin opgenomen.

Artikel 41

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

Artikel 42

1. Het eigen vermogen bestaat uit de reserves en het resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening.
2. Het in het eerste lid bedoelde resultaat wordt afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen.

Artikel 43

1. In de balans worden de reserves onderscheiden naar:
 - a. de algemene reserve;
 - b. bestemmingsreserves, die dienen om ongewenste schommelingen op te vangen in de tarieven die aan derden in rekening worden gebracht, maar die niet specifiek besteed hoeven te worden;
 - c. overige bestemmingsreserves.
2. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

Bedrijfseconomisch gezien zijn reserves over het algemeen vrij te bestemmen. De Raad kan aan reserves een bepaalde bestemming geven. De verdeling is dus gebaseerd op bestuurlijke beslissingen. Zo kan de Raad bijvoorbeeld een bestemmingsreserve vormen, die dient om ongewenste schommelingen op te vangen in tarieven die aan derden in rekening worden gebracht, wegens door de gemeente geleverde prestaties.

- Functies reserves

De functies van reserves, en in specifieke gevallen van voorzieningen, zijn vierledig:

- a. de bufferfunctie;
- b. de egalisatiefunctie;
- c. de bestedingsfunctie;
- d. de spaarfunctie.

a. De bufferfunctie.

De bufferfunctie vervult de belangrijkste rol, namelijk de afzondering van vermogensbestanddelen, om fluctuaties in de exploitatiesfeer in de toekomst op te kunnen vangen. Met name de algemene reserve heeft die functie: voordelige resultaten van jaarrekeningen worden toegevoegd, terwijl nadelige saldi eraan onttrokken kunnen worden.

Het verdelen van het vermogen in veel verschillende bestemmingsreserves tast de bufferfunctie daarvan aan. Een solide positie van de algemene reserve gaat boven het afzonderen in specifieke posities. Bij een plotseling optredende calamiteit mag en kan men vaak niet verwachten dat daarvoor al een specifieke en toereikende bestemmingsreserve beschikbaar is. Immers niet voor alle risico's kunnen reserves worden gevormd.

b. De egalisatiefunctie.

De egalisatiefunctie richt zich op de verdeling van bijdragen in de tijd. Dit om ongewenste schommelingen van het resultaat gedurende een reeks van jaren te voorkomen, als men bijvoorbeeld in de beginperiode van een grote investering, daardoor hogere lasten heeft dan aan het einde van de investeringperiode. Dan kan men de schommelingen, die dat veroorzaakt ten opzichte van de exploitatie, gedurende gehele gebruiksduur van het actief opvangen in een egalisatiereserve, zodat de exploitatie daardoor steeds evenwichtig wordt belast.

c. De bestedingsfunctie.

De bestedingsfunctie is van toepassing op de bestemmingsreserves. Deze worden bewust gevormd om een *bepaalde* activiteit of een *bepaald* doel daarmee te realiseren. Zodra de reserve het daarvoor gewenste niveau heeft bereikt, kan de betreffende activiteit van start gaan of kan de besteding aan dat doel daaruit worden gedekt.

d. De spaarfunctie.

Wanneer de bestemmingsreserve nog niet het gewenste niveau heeft bereikt, om de bestedingsfunctie in te kunnen vullen, kan de bestemmingsreserve een spaarfunctie hebben.

Daarnaast onderscheidt men hier nog twee afgeleide functies, namelijk de *financierings- en inkomensfunctie*.

Alle reserves en in mindere mate de voorzieningen hebben, als passiefpost, een financieringsfunctie. Zij dienen namelijk als financieringsmiddel van activa. De daarna nog ontbrekende middelen ter financiering moeten als vreemd vermogen worden aangetrokken. Deze middelen dienen dan als permanent of tijdelijk aanvullend financieringsmiddel. Door reserves en voorzieningen wordt dus de behoefte aan het aantrekken van extern vermogen minder. Over vreemd vermogen is rente verschuldigd, waardoor beslag wordt gelegd op middelen van de gemeente.

Door rente toe te rekenen aan de investeringen kunnen de rentekosten over vreemd vermogen dus worden gedekt. Door op deze wijze tevens rente toe te voegen aan het eigen vermogen krijgt dit een inkomensfunctie.

Bij voorzieningen is het overigens niet toegestaan om rente toe te voegen. (Artikel 45 BBV).

- *Voor- en nadelen bestemmingsreserves*

Er zijn voor- en nadelen aan het vormen van bestemmingsreserves verbonden.

Voordelen verbonden aan het werken met bestemmingsreserves:

- a. het bewerkstelligen van een gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal boekjaren;
- b. toekomstige investeringen geheel of gedeeltelijk veilig stellen, onafhankelijk van de budgettaire situatie;
- c. mogelijkheden om in enig jaar meer aan een bepaald doel te besteden dan het jaarbudget.

Nadelen verbonden aan het werken met bestemmingsreserves:

- a. de uitgaven die plaatsvinden ten laste van de reserves worden niet altijd afgewogen tegen alle andere uitgaven of onvoldoende onderbouwd. Gelden kunnen aldus worden besteed aan activiteiten, die mogelijk bij een integrale afweging bij de begroting een lagere prioriteit zouden hebben gekregen. Daarnaast is de rapportage (transparantie) over deze uitgaven mogelijk kwalitatief minder dan die van de rapportage over de reguliere begroting, die via de programma's plaatsvindt.

Dit wordt door ons ondervangen door inzicht te geven in de bestemmingsreserves en de mutaties daarin via de programma's;

- b. de hierboven reeds vermelde bufferfunctie van de algemene reserve kan door grote aantallen bestemmingsreserves worden beperkt. Het kan voorkomen dat knelpunten op het ene terrein niet kunnen worden opgelost, terwijl op een ander terrein gelden onbenut blijven. Daar komt, mede door de veelheid aan potjes, bij dat niet altijd goed zicht is op de vrije aanwendbaarheid van deze gelden. De integrale overzichtelijkheid en daardoor helderheid van de gemeentelijke financiën kunnen daardoor in de knel komen. Deze ongewenste situatie kan het proces van een juiste integrale afweging verstoren en daardoor tot een onevenwichtige aanwending van gemeentelijke middelen leiden. De bufferfunctie is van belang voor risicomangement en flexibiliteit.

Dit wordt door ons ondervangen door het instellen van een ondergrens alsmede door evaluatie bij de begroting en de jaarrekening en middels deze notitie.

7. *Definitie en functies voorzieningen*

- Definitie voorzieningen

Voorzieningen zijn wezenlijk anders van karakter dan reserves. Reserves zijn in redelijke mate vrij te bestemmen. Tegenover een voorziening staat daarentegen een verplichting of risico in de toekomst. Dat maakt bedrijfseconomisch gezien afzondering ter zake van het eigen vermogen noodzakelijk.

De definitie van voorzieningen en dergelijke zijn vastgelegd in paragraaf 4-5-5 kopje: Vaste Passiva van het BBV.

Voor de inzichtelijkheid van deze nota worden de betreffende artikelen hierin opgenomen.

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.
2. Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden.
3. Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

Artikel 45

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.

Waren er bij de reserves nog verschillen naar aard, voortkomend uit andere doelstellingen, bij de voorzieningen zijn er geen verschillen tussen het bedrijfsleven en de non-profitsector. Voor beide geldt dat een voorziening een vermogensbestanddeel is dat afgezonderd is, vanwege een (niet exact) te kwantificeren financiële verplichting of financieel risico. *Voorbeelden* voor een gemeente hiervan zijn (zie BBV): (art. 44 - 1.a) verplichtingen als gevolg van de loonbelastingcontrole, waarbij de definitieve aanslag nog niet is opgelegd; (art. 44 - 1.b) risico's inzake grondexploitatie; (art. 44 - 1.c) rioleringskosten en groot onderhoud gebouwen; (art. 44 - 2) rijks gelden als doeluitkering onder stringente voorwaarden; (art. 44 - 3) vakantiegelden van ambtenaren over de periode juni t/m december.

Er moet echter wel duidelijk sprake zijn van een mogelijke verplichting in de toekomst of een specifiek risico. Zo zou een gemeente bij een te riant reservepositie het vermogensbeeld kunnen trachten te beïnvloeden door, voor bepaling van het resultaat, aan diverse voorzieningen te doteren. Dat zou een oneigenlijk gebruik van voorzieningen zijn.

Vrijwel continu, maar uiteraard ook per de balansdatum, moet worden afgewogen of:

- . het risico waarvoor een voorziening is gevormd, nog immer als manifest is te beschouwen;
- . de hoogte van de voorziening correspondeert met het redelijkerwijs in te schatten verlies indien het risico zich voordoet;
- . het risico mogelijk een onvoorwaardelijke verplichting is geworden;
- . het risico van materieel belang is.

Voorgesteld wordt bij een nieuw in te stellen voorziening een ondergrens aan te houden van > € 10.000.

Aan de andere kant moet het niet duidelijk zijn dat de verplichting op een **zeker** moment ook daadwerkelijk tot een bepaalde betaling leidt. In dat geval kan men namelijk niet meer spreken van een voorziening, maar is er expliciet sprake van een schuld. Van een korte schuld bij betaling binnen een jaar en van een lange schuld bij betaling na een jaar.

Is de omvang niet redelijkerwijs in te schatten, dan moet worden volstaan met informatie ter zake in de paragraaf weerstandsvermogen.

Samengevat levert dit het volgende schema op:

<i>verplichting/ omvang</i>	<i>verplichting: zeker</i>	<i>verplichting: waarschijnlijk</i>	<i>verplichting: mogelijk, echter niet waarschijnlijk</i>
<i>omvang: zeker</i>	schuld	voorziening	risico
<i>omvang: redelijkerwijs in te schatten</i>	voorziening	voorziening	risico
<i>omvang: niet redelijkerwijs in te schatten</i>	risico	risico	risico

- Functie voorzieningen

De functie van voorzieningen moge duidelijk zijn: het afgezonderde vermogensbestanddeel dient als dekking voor het geval de verplichting of het risico zich in de toekomst daadwerkelijk voordoet.

- Voor- en nadelen voorzieningen

Voordeel is dat wordt geanticipeerd op een toekomstige uitgave.

Het nadeel echter kan zijn, dat deze te hoog of te laag wordt ingeschat. Dit wordt door ons ondervangen door deze uitgaven te budgetteren.

8. **Beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen**

- Richtlijnen reserves en voorzieningen

Met inachtneming van paragraaf 4-5-5 van het BBV en hetgeen is gesteld hierna onder het kopje 'Terughoudendheid' luidt de richtlijn voor het handhaven van bestemmingsreserves of voorzieningen dan wel het vormen daarvan als volgt.

Bestemmingsreserves.

Een bestemmingsreserve **mag** gehandhaafd of gevormd worden voor een concreet, *binnen vooraf bepaalde tijd te realiseren*, door de raad vastgesteld doel, substantieel van aard en bedrag, indien reservevorming hier voor aantoonbaar noodzakelijk is en daarbij geen verstoring van het integrale afwegingsproces plaatsvindt. Blijft realisatie binnen de gestelde termijn uit, dan valt de betreffende reserve vrij en kan uitsluitend door de Raad, bij heroverweging, opnieuw worden gevormd.

Naar aanleiding van reserveringen, bedoeld in artikel 43 BBV lid sub b, het volgende.

De mate waarin uitgavenschommelingen dienen te worden afgedekt is mede afhankelijk van de vraag in hoeverre deze fluctuaties een verstoring hebben op het bepalen van de totale structurele algehele financiële positie van de gemeente.

Incidentele schommelingen dienen te worden verwerkt in de meerjarenraming.

Het gaat hier expliciet om tarieven berekend aan derden, buiten de gemeentelijke organisatie.

Tenminste op de balansdatum dient te worden bepaald of:

- . het bestedingsdoel nog manifest is;
- . het bedrag waarvoor de bestemmingsreserve is gevormd toereikend is;
- . de jaarlijkse toevoeging toereikend is in het kader van een juist niveau van de bestemmingsreserve.

Voorzieningen.

Een voorziening **moet** gevormd worden voor:

- a. verplichtingen en verliezen waarvan de omvang onzeker is, doch redelijkerwijs is in te schatten;
- b. afdekking van risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen, waarvan de omvang redelijkerwijs is in 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. het afzonderen van object- of doelsubsidie, bijdragen van derden of niet benutte delen daarvan, waarvan de verplichting tot het doen van uitgaven zich pas in latere jaren voordoet.

Tenminste op de balansdatum dient te worden bepaald of:

- . het risico nog immer manifest is;
- . het risico mogelijk een onvoorwaardelijke verplichting is geworden;
- . de hoogte van de voorziening zich nog steeds verhoudt tot het redelijkerwijs in te schatten verlies, indien het risico zich voordoet.

Expliciet wordt hierbij nog vermeld, dat het vormen van een voorziening **niet** is toegestaan voor een algemeen bedrijfsrisico. Er dient namelijk sprake te zijn van een specifiek risico.

De algemene reserve is voor algemene bedrijfsrisico's.

De hierboven vermelde richtlijnen ten aanzien van reserves en voorzieningen dienen te zijn gewaarborgd op correcte naleving.

Het vormen, wijzigen of opheffen van een reserve dient door de Raad te geschieden, door middel van (of onderdeel van) een raadsvoorstel en dient daaraan voorafgaand getoetst te zijn door het taakveld Financiën.

Het treffen, wijzigen of opheffen van een voorziening geschiedt op voorstel van het college van Burgemeester en Wethouders en dient door de Raad te worden goedgekeurd (dit kan middels de begroting of de jaarrekening) en dient daaraan voorafgaand getoetst te zijn door het taakveld Financiën.

Ingevolge het budgetrecht is zowel de vorming als de vrijval van reserves voorbehouden aan de Raad.

Voorzieningen moeten worden getroffen - op voorstel van het college van Burgemeester en Wethouders - als zich het kwantificeerbare risico/verplichting/verlies voordoet.

In een voorstel tot vorming van een **bestemmingsreserve** worden minimaal de volgende aspecten vermeld:

- a. omschrijving van het bestedingsdoel;
- b. de gewenste omvang van de reserve, inclusief onderbouwing;
- c. omvang van de stortingen (structureel of incidenteel), inclusief onderbouwing daarvan;
- d. dekking van de stortingen (resultaatbestemming of onttrekking algemene reserve);
- e. omvang van de onttrekkingen, inclusief bestedingsplan;
- f. tijdstip van actualisering van de gewenste omvang/storting/onttrekking/doel;
- g. motivering waarom het gewenste doel via een reserve dient te worden gerealiseerd, in plaats van via een reguliere begrotingspost.

In een voorstel tot het treffen van een **voorziening** worden minimaal de volgende aspecten vermeld:

- a. omschrijving van het risico;
- b. de benodigde omvang inclusief de onderbouwing;
- c. omvang van de dotatie (incidenteel of structureel), inclusief de onderbouwing daarvan;
- d. dekking van de dotatie (dekkingsconstructie aangeven);
- e. omvang van de onttrekkingen, inclusief onderbouwing;
- f. tijdstip actualisering of het risico manifest is en de hoogte van de voorziening;
- g. motivering waarom het gestelde risico via een voorziening dient te worden gedekt;

Middels formulieren en (elektronische) macro's wordt de uniformiteit in registratie gewaarborgd.

- Terughoudendheid

Een belangrijke voorwaarde voor een integrale afweging en goedkeuring door de Raad is een heldere informatievoorziening. In de begroting en met name jaarrekening zal expliciet gerapporteerd moeten worden over de ontwikkelingen in de reserves en voorzieningen.

Gezien de complexiteit en het detailniveau is een bepaalde vorm van toetsing (beoordeling of een voorstel past binnen de gemaakte afspraken uit deze notitie en binnen de vastgestelde financiële kaders) hierbij noodzakelijk. Voorgesteld wordt deze toetsing te laten uitvoeren door het taakveld Financiën. Het gaat hierbij om een procedurele toets. Ruim voorafgaand aan de besluitvorming wordt het taakveld Financiën ter zake op de hoogte gebracht. Het taakveld Financiën toetst vervolgens het voorstel aan de richtlijnen en bepaalt een standpunt, vanuit een integrale financiële afweging. Wanneer het taakveld Financiën en de betreffende vakafdeling het niet eens worden, worden de standpunten gerapporteerd aan het college van Burgemeester en Wethouders, dat de uiteindelijke beslissing neemt.

Het vormen, wijzigen of opheffen van reserves en voorzieningen wordt conform de richtlijnen van deze notitie uitgevoerd. Toetsing aan deze richtlijnen wordt door het taakveld Financiën gedaan.

Het vormen, wijzigen of opheffen van een reserve dient nadrukkelijk door de Raad te geschieden, door middel van (of onderdeel van) een raadsvoorstel en dient daaraan *voorafgaand getoetst* te zijn door het taakveld Financiën.

Het treffen, wijzigen of opheffen van een voorziening geschiedt op voorstel van het college van Burgemeester en Wethouders en dient door de Raad te worden goedgekeurd (dit kan middels de begroting of de jaarrekening) en dient daaraan *voorafgaand getoetst* te zijn door het taakveld Financiën.

Terughoudendheid inzake vorming en handhaving van bestemmingsreserves en, in mindere mate, van voorzieningen is geboden.

9. Stortingen en onttrekkingen

- Presentatie reserves

In titel 2.4 'Het overzicht van baten en lasten en de toelichting' van het BBV is onder artikel 17 aangegeven:

Het overzicht van baten en lasten bevat:

- a. per programma, of per programma-onderdeel, de raming van de baten en lasten en het saldo;
- b. het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen en het geraamde bedrag voor onvoorzien;
- c. het geraamde resultaat voor bestemming, volgend uit de onderdelen a en b;
- d. de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
- e. het geraamde resultaat na bestemming, volgend uit de onderdelen c en d.

In de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 was het toegestaan toevoegingen en verminderingen van reserves rechtstreeks ten laste respectievelijk ten gunste van de rekening van baten en lasten te laten komen.

Bij de begroting kan de raad ervoor kiezen reserves op te bouwen, voor bijvoorbeeld toekomstige investeringen. Dergelijke beslissingen zijn inherent aan de allocatiefunctie. In het bedrijfsleven speelt een openbare begroting geen rol en wordt dientengevolge bij de rekening eerst het resultaat bepaald en vervolgens pas bestemd. Gezien de *eigenheid* van gemeenten was het niet voldoende in het BBV op te nemen dat bij de rekening toevoegingen en onttrekkingen aan reserves kunnen plaatsvinden. Ook bij de begroting en bij begrotingswijzigingen moet dat kunnen.

Onder b tot en met e wordt hierboven aangegeven dat het overzicht van baten en lasten, de baten, de lasten en het saldo per programma of programma-onderdeel bevat, evenals het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien. Zij vormen tezamen het resultaat voor bestemming. Vervolgens dient te worden aangegeven welke bedragen aan reserves worden onttrokken of toegevoegd en voor welke programma's. Na deze toevoegingen en onttrekkingen volgt het resultaat na bestemming.

Gemeente Wormerland
Nota reserves en voorzieningen 2007

Op deze manier wordt voor de raad inzichtelijk gemaakt hoeveel aan reserves wordt onttrokken of toegevoegd, zonder dat dit hun budgetrecht aantast. In het bedrijfsleven vindt resultaatbestemming pas bij de rekening plaats. Overheden moeten echter bij de begroting kunnen bepalen of ze reserves willen vormen voor de toekomst of gevormde reserves willen benutten.

*Bij de **begroting** worden eerst alle baten en lasten van de programma's geboekt, vervolgens wordt het resultaat bepaald en daarna wordt het resultaat bestemd, dat wil zeggen wordt toegevoegd of onttrokken aan reserves. Tenslotte wordt het resultaat na bestemming bepaald.*

In bovenvermeld artikel is een en ander opgenomen.

*Bij de **rekening** vindt een vergelijkbare procedure plaats, zoals aangegeven in artikel 27 van het BBV.*

Dit betekent dat mutaties in de reserves uitsluitend worden gevormd via het bepaalde in de artikelen 17 en 27, eerste lid en dat dus het rechtstreeks aan reserves toevoegen of onttrekken van middelen niet is toegestaan. Ook het direct toerekenen van rente aan reserves is niet toegestaan.

Door de voorgenomen onttrekkingen en toevoegingen apart zichtbaar te maken wordt het inzicht van de raad in de begroting en financiële positie verbeterd.

- Storting en onttrekking reserves

In een gemeente zijn in de praktijk de volgende categorieën *stortingen* in reserves te onderscheiden, waarbij wij, voorzover deze stortingen voor komen, het volgende voorstellen:

- a. *geraamde stortingen van bijdragen van derden, zoals ISV-gelden;*
deze niet rechtstreeks te doen plaatsvinden maar via het overzicht van baten en lasten laten lopen;
- b. *geraamde stortingen voor bijzondere doeleinden;*
deze te beperken en niet saldobepalend in de rekening te verwerken, maar specifiek in de resultaatbestemming mee te nemen. Hierdoor wordt beleidsvrijheid van de Raad gewaarborgd;
- c. *niet geraamde stortingen van eventuele overschotten op bepaalde begrotingsposten;*
deze niet te doen plaatsvinden, aangezien dit in strijd is met de voorschriften. In het geval hiervoor zwaarwegende redenen zijn, kan een voorstel worden gedaan om een eventueel overschot in de jaarrekening in het nieuwe begrotingsjaar weer beschikbaar te stellen;
- d. *(saldobestemmende) stortingen van overschotten op de bedrijfsvoering;*
deze stortingen zijn formeel juist en worden gedaan na vaststelling van het rekeningsaldo, op basis van onderbouwde voorstellen aan (of van) de Raad.

Zogenaamde egalisatiestortingen of -onttrekkingen, met het doel om niet geraamde overschotten of tekorten op bepaalde posten in de jaarrekening te vereffenen, zijn in strijd met de voorschriften en dus uitdrukkelijk niet toegestaan.

Dergelijke afwijkingen tussen raming en werkelijkheid dienen in de *planning & controlcyclus* zichtbaar te worden gemaakt en toegelicht.

Bij onttrekkingen aan reserves gaat het in principe om jaarlijkse exploitatie-uitgaven die in de begroting zijn opgenomen, met daartegenover als dekking een beschikking over een reserve. Bij investeringsuitgaven en andere incidentele uitgaven mag *geen* rechtstreekse afboeking op de reserves plaatsvinden. Hierop is in het BBV één uitzondering gemaakt, namelijk op investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut (art. 62 lid 3).

Beschikkingen, (of rechtstreekse boekingen) met betrekking tot reserves, die niet zijn begroot, maar bijvoorbeeld plaatsvinden bij het opmaken van de jaarrekening, omdat een tekort is ontstaan (egalisatie-onttrekkingen) zijn, zoals hierboven reeds is opgemerkt, niet toegestaan. In voorkomende gevallen van een negatief rekeningssaldo kan in dit verband worden besloten, bijvoorbeeld als dekking van een deel daarvan een daartoe ingestelde reserve aan te wenden. Echter dit is weer resultaat-bestemmend en kan dus pas *na goedkeuring door de Raad*. Bij de jaarrekening, als het saldo van de rekening is bepaald, zullen hiertoe de nodige voorstellen worden gedaan.

- Toevoeging en onttrekking voorzieningen

Wanneer risico's, met een redelijkerwijs te schatten omvang bij opstelling van de begroting, bekend zijn **moeten** dotaties aan voorzieningen in de begroting en rekening worden opgenomen (art. 44 BBV). Deze zijn immers uit hoofde van een toekomstige verplichting of risico noodzakelijk en bepalend voor het resultaat. Voorzieningen worden ten laste van de exploitatie gevormd. Ze vinden derhalve niet plaats als bestemming van het rekeningssaldo. Onttrekkingen aan de voorzieningen ten gunste van de exploitatie zijn niet aan de orde aangezien *uitgaven rechtstreeks ten laste van de voorziening* moeten worden gebracht. (Dit is in de voorschriften zo bepaald om te voorkomen dat bepaalde lasten dubbel in de rekening terecht zouden kunnen komen. Namelijk eerst als dotatie aan een voorziening en vervolgens nog eens als reguliere uitgave, met daartegenover een onttrekking aan een voorziening).

De onttrekking zal verantwoord moeten worden middels een toelichting op de Staat van reserves en voorzieningen. Wanneer er een overschot of een tekort op een voorziening blijkt, dan wordt dat verschil wel via de exploitatie verwerkt en toegelicht bij het betreffende programma.

In de begroting zijn de volgende categorieën dotaties in voorzieningen te onderscheiden:

1. geraamde stortingen om de voorzieningen op het benodigde berekende niveau te houden;
2. niet geraamde stortingen van eventuele overschotten op bepaalde begrotingsposten (egalisatiestortingen).

Ten aanzien van deze dotaties stellen wij het volgende voor:

ad 1) De handelwijze zoals hiervoor omschreven te hanteren, na toetsing door het taakveld Financiën. Op grond van het BBV zijn dit verplichte stortingen. Deze stortingen lopen via de exploitatie en worden expliciet toegelicht bij het betreffende programma, bij de Staat reserves en voorzieningen en bij de resultaatbepaling in de jaarrekening.

ad 2) Deze **niet** te doen plaatsvinden, aangezien dit volgens het BBV niet is toegestaan. Voorstellen om, na het opmaken van de jaarrekening, een eventueel overschot alsnog aan een voorziening toe te voegen zijn normaliter niet aan de orde. Slechts indien daartoe opgestelde berekeningen aantonen dat het noodzakelijk is het niveau van een voorziening bij te stellen, kan (en moet) dat plaatsvinden.

Bij voorzieningen is geen sprake van onttrekkingen, (*tenzij de voorziening bij nadere berekening te hoog is en moet worden afgeroomd*) omdat uitgaven rechtstreeks ten laste daarvan worden gebracht. Aanwending van een voorziening mag pas plaats vinden indien het risico of de verplichting, waartoe de voorziening dient, zich voordoet. Beoordeeld moet dan worden of het geraamde bedrag toereikend is. Een afwijking valt vrij ten gunste van het exploitatieresultaat of wordt ten laste daarvan gebracht. De verplichting of het risico bestaat immers niet meer.

Afwijkingen worden via toelichting in de jaarrekening aan de Raad voorgelegd. (Programmatoelichting en toelichting op de Staat van reserves en voorzieningen en toelichting bij de resultaatbepaling in de jaarrekening).

- Negatieve reserve of voorziening

Bestemmingsreserves en voorzieningen kunnen, gelet op hun definitie en functie, geen negatief saldo hebben. Ook niet bij reserves en voorzieningen waar het egalisatiemotief een rol speelt. Tekorten dienen terstond afgedekt te worden (eventueel ten laste van de algemene reserve). Indien de algemene reserve volledig is uitgeput, dienen de dan nog bestaande bestemmingsreserves te worden heroverwogen. Uitsluitend de algemene reserve kan bij uitputting van alle andere reserves uiteindelijk op een negatieve stand uitkomen, indien de gemeente geheel geen eigen vermogen meer zou hebben.

In het BBV is het *activeren van tekorten* (verliezen) niet toegestaan.

De mutaties in reserves zijn geen baten of lasten. Het is inzichtelijk het exploitatieresultaat voor de mutaties aan de reserves te kennen. Daarnaast is het voor het budgetrecht van de raad essentieel dat de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves reeds bij de begroting kunnen plaatsvinden. Transparantie is daarbij een randvoorwaarde. In het BBV is daarom voorgeschreven dat zowel bij de begroting als bij de rekening eerst een overzicht wordt gegeven van de baten en de lasten, waarna het resultaat voor bestemming wordt bepaald. Daarna wordt het resultaat bestemd, dat wil zeggen wordt aan reserves toegevoegd of onttrokken. Tot slot wordt het resultaat na bestemming bepaald.

10. Rentevergoeding

Rentevergoeding over eigen financieringsmiddelen is niet uitsluitend gerelateerd aan reserveringen maar ook aan activering en de daaruit voortvloeiende jaarlijkse afschrijvingen.

Dit aandachtspunt rentevergoeding geeft aan wat de relatie is tussen rente en reserves en voorzieningen.

Eén van de (overigens afgeleide) functies van reserves en in mindere mate van voorzieningen is het dienen als intern financieringsmiddel. Naar analogie van het lang vreemd vermogen, wordt ook over de reserves rente doorberekend in de kapitaallasten. Het BBV staat dit ook toe. Voor voorzieningen is dit, zoals reeds is opgemerkt, niet toegestaan (artikel 45 BBV).

De hoogte en wijze van toerekenen van rente wordt bepaald door de omstandigheden. Het rentepercentage over reserves wordt door de gemeente zelf bepaald. In de begroting van de gemeente wordt dan met dit door de Raad vastgestelde rentepercentage gerekend. De rente wordt dan gebruikt om:

- a. aan investeringen een rentecomponent toe te kennen;
- b. een rentevergoeding (inflatiecorrectie) toe te kennen over eigen financieringsmiddelen (reserves).

Ad a. Investeringskosten kennen een financieringsbehoefte. Afhankelijk van of er op enig moment over voldoende eigen liquiditeiten kan worden beschikt, zal er geleend moeten worden en zal de geldverstrekker daar een rentevergoeding voor vragen. Elke gemeente wordt zowel met liquiditeitsoverschotten als met liquiditeitstekorten geconfronteerd. Om te voorkomen dat het voor de door te berekenen investeringskosten uitmaakt of deze uit eigen liquiditeiten worden betaald of met geleend geld, wordt aan investeringen een rentelast toegerekend, op basis van zogenaamde gemengde financiering (financiering met eigen- en/of vreemd vermogen).

Ad b. De gemeente zelf beschikt ook over langlopende financieringsmiddelen, in de vorm van reserves en waarborgsommen. In dit verband is sprake van *bespaarde rente* omdat door de beschikbaarheid hierover geen rente aan derden hoeft te worden betaald.

In het beleid ten aanzien van het doorberekenen van rente over eigen financieringsmiddelen is, bij de gemeente Wormerland op basis van het besluit van 6 juli 2004, in het kader van het raadsvoorstel ombuigingssporen, vastgelegd, dat geen rente meer zal worden toegevoegd aan de algemene reserve en aan de bestemmingsreserves. Ook wordt daarop geen inflatiecorrectie toegepast. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat dit van negatieve invloed is op de waardevastheid van het eigen vermogen.

De gemeente Wormerland berekent, op basis van het raadsbesluit van 6 juli 2004, geen rente door aan de algemene reserve en aan bestemmingsreserves. Het doorberekenen van rente aan voorzieningen is ingevolge artikel 45 van het BBV niet toegestaan.

11. Korte samenvatting

Hieronder worden in kort bestek de belangrijkste aandachtspunten uit deze notitie samengevat.

- a. Het reserve- en voorzieningenbeleid wordt eens per 4 jaar (raadsperiode en tijdvak meerjarenraming) geëvalueerd en zo nodig geactualiseerd.
- b. Met het oog op een stabiel financieel beleid dienen meerjarenoverzichten te worden samengesteld.
- c. Om risico's goed te kunnen beheersen is een gestructureerd risicomanagement nodig.
Dit is in onze gemeente gerealiseerd doordat een functionaris van de afdeling BMO dit uitvoert.
- d. Voorgesteld wordt bij een nieuw in te stellen voorziening een ondergrens aan te houden van > € 10.000.
- e. Als weerstandsvermogen wordt door de gemeente Wormerland als ondergrens gehanteerd 10% van het uitgavenniveau van de jaarbegroting, wat niet vrij besteedbaar als onderdeel van de algemene reserve aanwezig dient te zijn.
- f. De gemeente Wormerland berekent, op basis van het besluit van 6 juli 2004, geen rente door aan de algemene reserve en aan bestemmingsreserves. Het doorberekenen van rente aan voorzieningen is ingevolge artikel 45 van het BBV niet toegestaan.

Wormer, 1 augustus 2006.
Afdeling financiën.

(hm)

