

Nota Reserves en voorzieningen

1 Inleiding

In deze nota is het beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen voor de komende jaren vastgelegd. Voor een groot deel is dit een herbevestiging van bestaand beleid (nota uit 2015). Hieronder volgt een recapitulatie van de wijzigingen uit deze nota ten opzichte van de nota uit 2015:

1. De commissie BBV heeft in de notitie Grondexploitatie wijzigingen doorgevoerd met betrekking tot winstneming van bouwgrondexploitaties. Tussentijdse winst wordt in een reserve grondexploitatie-risico gestort en pas onttrokken op het moment dat het complex is afgesloten.
2. Er wordt een Voorziening Vennootschapsbelasting grondexploitaties gecreëerd. De hoogte van de voorziening wordt bepaald op basis van de meerjaren inschatting van de hoogte van de te betalen vennootschapsbelasting.

1.1 Beleidsuitgangspunten

In het kort worden de beleidsuitgangspunten benoemd:

- Financieel beleid moet zo simpel en transparant mogelijk zijn.
- Zo min mogelijk reserves en voorzieningen om een integrale afweging te bevorderen.
- Instellen van reserves kan alleen door de gemeenteraad.
- Onttrekken aan reserves kan alleen op basis van een raadsbesluit.
- Opheffen van een reserve of voorziening kan alleen door de gemeenteraad en dit soort besluiten wordt verwerkt in de jaarrekening, waarbij het restant in principe ten gunste komt van de algemene reserve.
- Voor de besteding van voorzieningen is één budgethouder verantwoordelijk.
- Over alle reserves wordt rente berekend, maar niet aan alle reserves en voorzieningen wordt deze rente toegevoegd.
- Bij de rente berekening wordt uitgegaan van een vast percentage over de boekwaarde op 1 januari van het dienstjaar.

2 Wettelijke aspecten/begrippen

Om het beleid voor reserves en voorzieningen goed te kunnen bepalen is het van belang eerst inzicht te hebben in de betekenis van de verschillende begrippen op dit terrein. Hier treft u een korte samenvatting aan van de belangrijkste begrippen:

| | |
|-----------------------|--|
| Eigen vermogen: | Het totaal van alle reserves. |
| Vreemd vermogen: | Het totaal van alle voorzieningen en schulden. |
| Risicoprofiel: | Een inschatting van het financiële risico dat Laarbeek loopt. |
| Weerstandvermogen: | Het vermogen dat beschikbaar is voor het opvangen van risico's. |
| Weerstandscapaciteit: | De mate waarin het weerstandvermogen toereikend is ten opzichte van het risicoprofiel. |
| Bespaarde rente: | De rente die berekend wordt aan de hand van de stand van de reserves en voorzieningen. "Bespaard" geeft aan dat door het beschikbare vermogen rentekosten bij het aantrekken van een lening wordt voorkomen. |

2.1 Eigen vermogen versus Vreemd vermogen

Eigen vermogen is de verzamelnaam voor een aantal begrippen. Balans technisch gaat het om het verschil tussen de bezittingen en de schulden van de gemeente. Eigen vermogen wordt bij een gemeente onderscheiden in de algemene reserve en bestemmingsreserves. De raad heeft de mogelijkheid om deze (onder voorwaarden) te besteden aan een bepaald doel, dit in tegenstelling tot voorzieningen die geen deel uitmaken van het eigen vermogen.

Voorzieningen worden tot het vreemd vermogen gerekend. De term vreemd vermogen geeft aan dat dit deel van het vermogen niet gerekend wordt tot het eigen vermogen. De raad kan geen bestemming meer geven aan het vreemde vermogen. Vreemd vermogen is vermogen dat nu nog in bezit is van de gemeente, maar waar min of meer verplichte bestedingen aan verbonden zijn. Zelfs de gemeenteraad kan de besteding van het vreemde vermogen niet direct wijzigen.

2.2 Weerstandvermogen

De definitie van weerstandvermogen luidt als volgt: "het vermogen dat beschikbaar is voor het opvangen van risico's". Het gaat dus om de mogelijkheden om vrij aanwendbare middelen in te zetten om niet-

structurele tegenvallers op te vangen. Belangrijk onderdeel van het weerstandsvermogen is de algemene reserve.

2.3 Reserves en voorzieningen

Onderscheid reserves en voorzieningen

Eén van de uitgangspunten bij de herziening van de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV 95) was dat Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek als referentiekader zou dienen. In de praktijk is de afbakening tussen BW titel 9 en de specifieke begrotingsvoorschriften voor gemeenten niet duidelijk gebleken. Sinds 1 januari 2004 is het "Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van kracht. In dit besluit is boek 2 Burgerlijk Wetboek (BW) op meer plaatsen gevolgd, maar tevens is duidelijker dan in de CV 95 aangegeven, waar boek 2 niet is gevolgd, omdat er behoefte is aan specifieke regels voor gemeenten. In het BBV worden in de artikelen 43 en 44 de begrippen reserves en voorzieningen nader gedefinieerd en toegelicht.

Artikel 43 BBV

1. In de balans worden de reserves onderscheiden naar:
 - a. de algemene reserve;
 - b. de bestemmingsreserves.
2. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan provinciale staten respectievelijk de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

Artikel 44 BBV

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.

Bron: artikel 43 en 44 Besluit begroting en verantwoording.

Het onderscheid tussen reserves en voorzieningen is verder van belang omdat reserves eigen vermogen zijn en voorzieningen worden gerangschikt onder het vreemd vermogen. Aan voorzieningen kleef een (besteding)verplichting. De aanwending van reserves is vrijblijvender, omdat de raad een besluit kan nemen over mogelijk een andere aanwending van de geldmiddelen. Door het verbod om bestemmingsreserves rechtstreeks in mindering te brengen op de waarde van activa met een economisch nut, wordt bij de bestemmingsreserves onderscheid gemaakt tussen bestemmingsreserves die nog vrij besteedbaar zijn en bestemmingsreserves die aangehouden worden voor de dekking van kapitaallasten van activa. De afschrijvingsreserve dient minimaal gelijk te zijn aan de boekwaarde van de activa. De jaarlijkse afname van de reserve is gelijk aan de jaarlijkse afschrijving.

2.3.1 Reserves

Reserves worden beschreven als vermogensbestanddelen die als eigen vermogen zijn aan te merken en die bedrijfseconomisch gezien vrij zijn om te besteden. Politiek gezien kan aan met name genoemde reserves een bepaalde bestemming worden gegeven.

De reserves worden daarom onderscheiden in een algemene reserve en meerdere bestemmingsreserves. De algemene reserves zijn alle reserves, niet zijnde bestemmingsreserves, die primair dienen als weerstandsvermogen om tegenvallers in de exploitatie op te vangen. De benodigde omvang van de totale algemene reserve is afhankelijk van de risico's die de gemeente, afgezet tegen de exploitatie, loopt. Op de te hanteren criteria wordt in het vervolg van deze notitie teruggekomen.

Bestemmingsreserves zijn specifiek gericht op een bepaalde doelstelling, de bestemming. Deze bestemming wordt door de raad bepaald. Zij zijn dus minder vrij te besteden omdat de raad een bepaalde bestemming aan deze reserves heeft gegeven.

Vorming reserves

De vorming van de algemene reserve geschiedt in principe door bestemming van batige exploitatiesaldi of door incidentele oorzaken als gevolg van de opbrengsten van bijvoorbeeld de gerealiseerde boekwinst bij de verkoop van aandelen en verkoop groenstroken.

Andere reserves worden gevormd door het nemen van een raadsbesluit.

Onttrekken aan reserves

Aanwending van reserves kan alleen plaatsvinden door het nemen van een expliciet raadsbesluit.

Reserves kunnen aangewend worden voor eenmalige uitgaven met een maatschappelijk nut. Uiteraard kan de raad ook besluiten om reserves op te heffen, of om de bestemming van een reserve te wijzigen.

2.3.2 Voorzieningen

Zoals hierboven al vermeld, is in artikel 44 BBV bepaald wanneer sprake is van een voorziening. Het gaat bij voorzieningen om min of meer zekere verplichtingen, die te zijner tijd schulden kunnen worden, zoals bijvoorbeeld garantieverplichtingen. Ook kunnen voorzieningen betrekking hebben op verplichtingen samenhangend met het in de tijd onregelmatig gespreid zijn van bepaalde kosten, zoals groot onderhoud (wegen, riolering, gebouwen etc.). Ook kan een voorziening een schatting betreffen van de lasten voortvloeiend uit de bedrijfsvoering, zoals rechtsgedingen, reorganisaties en dergelijke. Voor de gevolgen van toekomstige gebeurtenissen, die niet in causale relatie staan tot het bedrijfsgebeuren in de periode. In artikel 44 lid 2 is bepaald dat tot de voorzieningen ook moeten worden gerekend de van derden verkregen middelen, die specifiek besteed moeten worden. Op balansdatum nog niet afgerekende bijdragen en subsidies van derden worden in een voorziening gestort. Daarbij wordt een uitzondering gemaakt voor bedragen die ontvangen worden van (Europese en Nederlandse) overheidslichamen. De bedragen die van dergelijke overheden worden ontvangen, worden niet in een voorziening gestort, maar verantwoord als vooruit ontvangen bedrag. Lid 3 van artikel 44 bepaalt dat er geen voorziening mag worden getroffen voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van een vergelijkbaar volume. Lasten die jaarlijks een gelijke omvang hebben kunnen in de meerjarenbegroting verwerkt worden en dan is een voorziening niet nodig.

Verplichtingen waarvan het bedrag oploopt dienen wel als voorziening te worden opgenomen, bijvoorbeeld kan gedacht worden aan wachtgeldverplichtingen bij personele krimp of toekomstige pensioenverplichtingen van ex-wethouders. Voorzieningen moeten naar beste schatting dekkend zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's.

Vorming voorziening

De basis voor het vormen van een voorziening is vaak een beheerplan. In een dergelijk plan worden toekomstige kosten geschat en worden ze in tijd uitgezet. Belangrijk hierbij is dat beheerplannen periodiek worden geëvalueerd en zo nodig worden bijgesteld. Het college van burgemeester en wethouders moet voorzieningen vormen zodra zich een kwantificeerbaar risico/verplichting/verlies voordoet. Omdat sprake is van een verplichting hebben raad en college geen keus.

Onttrekken aan voorziening

De aanwending van voorzieningen kan door het betalen van rekeningen ten laste van de voorziening. Omdat steeds sprake is van een verplichting is een specifiek raadsbesluit niet nodig. Het college moet aan dergelijke verplichtingen voldoen door eventuele rekeningen te betalen. De bestemming van voorzieningen kan niet gewijzigd worden, wel is het mogelijk dat voorzieningen vrijvallen. Dit kan pas als blijkt dat de voorziening niet langer nodig is om aan een bepaalde verplichting te voldoen. Elk jaar bij het maken van de Programmarekening wordt beoordeeld of alle voorzieningen nog nodig zijn.

2.4 Functies reserves en voorzieningen

In het totale financiële beleid hebben de reserves en voorzieningen verschillende functies, te weten:

- a. de bufferfunctie;
- b. de bestedingsfunctie;
- c. de financieringsfunctie;
- d. de inkomensfunctie.

De onder a. en b. genoemde functies worden aangeduid als de primaire functies, de beide andere als secundaire functies. Hieronder wordt nader ingegaan op de verschillende functies.

2.4.1 Bufferfunctie

Zoals eerder aangegeven is met name de algemene reserve bedoeld als buffer om bij bepaalde onvoorziene omstandigheden ingezet te worden. Dit geldt in principe ook voor bestemmingsreserves,

die met een risicomotief zijn gevormd. In de praktijk wordt een norm gehanteerd voor het aanhouden van een minimaal niveau aan reserves. Hier wordt in het vervolg van deze nota op teruggekomen.

2.4.2 Bestedingsfunctie

De overige reserves en voorzieningen zijn, al dan niet verplicht, in het leven geroepen om besteed te worden aan een van te voren bepaald doel. Bij de bestemmingsreserves en voorzieningen ligt het bestedingsdoel vast. Hierbij kan sprake zijn van eenmalige doelen, meestal ter dekking van kapitaallasten (afschrijven op investeringen). Ook kan het gaan om structurele besteding aan bijvoorbeeld het onderhoud van gemeentelijke gebouwen.

2.4.3 Financieringsfunctie

Van belang is hierbij de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido). Deze wet beoogt een solide financieringswijze van de decentrale overheden te bevorderen en schommelingen van rentelasten zoveel mogelijk te beperken. Bij de aanwending van reserves of voorzieningen vervalt automatisch de financieringsfunctie en moet via de kapitaalmarkt mogelijk een vaste geldlening worden aangetrokken ter vervanging van de weggevallen interne financieringsmiddelen.

2.4.4 Inkomensfunctie

Zoals eerder aangegeven, wordt over het vermogen rentekosten berekend. De berekende rente wordt in een aantal gevallen aan de reserve toegevoegd, om mogelijke inflatie op te kunnen vangen. Reserves en voorzieningen waar geen rente aan toegevoegd wordt genereren rentebaten voor de begroting. De berekende rente komt ten gunste van de exploitatie.

2.5 Minimum- en maximumpositie

2.5.1 Algemene reserve

Ten behoeve van de functie van de algemene reserve dient een bepaald minimumniveau in stand te worden gehouden om eventuele calamiteiten te kunnen opvangen. Er dient een buffer te worden aangehouden voor potentieel aanwezige risico's. Een algemene stelregel voor de bepaling van dit niveau is wettelijk niet aangegeven. Een en ander hangt af van de wijze waarop de risico's zijn afgedekt. Bijvoorbeeld bij het beheersmatig werken op basis van beheerplannen, waarin het meerjarig onderhoud is vastgelegd, loopt de gemeente minder risico's en kan een lagere financiële buffer worden aangehouden. Tot begrotingsjaar 2009 gaf de provincie richtlijnen voor de berekening van het weerstandsvermogen. Met ingang van begrotingsjaar 2015 hanteert de provincie het nieuwe toezicht kader 'Kwestie van evenwicht'. Gemeenten bepalen zelf welke buffer noodzakelijk is voor het opvangen van de financiële risico's. De provincie stelt sinds 2009 geen voorwaarden aan deze berekening.

2.5.2 Risicoprofiel

De hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit is dus afhankelijk van de risico's die de gemeente loopt. Sinds 2012 wordt periodiek het risico profiel van Laarbeek berekend door alle risico's in kaart te brengen. Bij elk risico wordt het maximale effect en de kans dat het risico zich voordoet in beeld gebracht.

2.5.3 Weerstandscapaciteit

De werkelijk beschikbare weerstandscapaciteit wordt in de Programmabegroting berekend door een telling te maken van de algemene reserve, de beschikbare begrotingsruimte en de berekende onbenutte belastingcapaciteit. De berekende weerstandscapaciteit kan elk jaar veranderen.

2.5.4 Bestemmingsreserves en voorzieningen

De omvang van de bestemmingsreserves dient zodanig te zijn dat hieruit de toekomstige bestedingen kunnen worden gedekt. Wanneer de maximale omvang voor het aangegeven doel is bereikt, dienen verdere toevoegingen achterwege te blijven of te worden bijgesteld. Voorzieningen moeten volgens de voorschriften precies dekkend zijn voor de achterliggende verplichtingen of risico's. Ze mogen niet groter of kleiner zijn dan de verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn ingesteld.

2.5.5 Reserve Grondexploitatie­risico

In de notitie Grondexploitatie 2016 is door de commissie BBV aangegeven op welke wijze rekening gehouden moet worden met tussentijds winst nemen bij positieve grondexploitatiecomplexen. Het tussentijds winstnemen leidt tot een toename van het resultaat vóór bestemming maar betekent ook dat het risico met betrekking tot de grondexploitaties toeneemt. Bij tussentijdse winstneming is nog geen sprake is van daadwerkelijk gerealiseerde winsten en bestaat daarom het risico dat de werkelijke winsten, ondanks het feit dat een algemeen aanvaarde en zelfs voorgeschreven methodiek wordt gehanteerd bij de berekening van de tussentijdse winstneming, lager zullen zijn. Daarom wordt voorgesteld om bij het opmaken van de jaarrekening de tussentijdse winsten in een reserve grondexploitatie­risico te storten en na afronding van een project en bepaling van de gerealiseerde winst deze gerealiseerde winsten toe te voegen aan de Algemene Reserve.

Voorziening Vennootschapsbelasting grondexploitaties

Bij de berekening van de tussentijdse winst volgens de POC-methode (percentage of completion, zie 2.5.5) wordt geen rekening gehouden met de verschuldigde vennootschapsbelasting. Indien de volledige winstneming in de reserve wordt gestort is er een risico dat een deel van dit bedrag een vennootschapschuld aan de belastingdienst betreft. Het risico voor de vennootschapsbelasting kan worden opgevangen door het instellen van een voorziening vennootschapsbelasting. Een schuld aan een derde wordt administratief verwerkt in een voorziening en is een bevoegdheid van het college. De hoogte van de voorziening wordt jaarlijks bepaald op basis de meerjarencalculatie van de hoogte van de verwachte vennootschapsbelasting.

2.5.6 Afschrijvingsreserve

Als de gemeente investeert, dan zorgen deze uitgaven voor een daling van het vermogen en dus voor een lagere renteopbrengst of voor hogere rentekosten. Om de reservepositie en het vrij besteedbare deel zo goed mogelijk in beeld te houden wordt een afschrijvingsreserve gebruikt. Alle kapitaallasten van activa met een reserve als dekkingsmiddel worden samengebracht zodat vrij besteedbare reserves over blijven.

De voeding van de afschrijvingsreserve gebeurt bij het toekennen van nieuwe kredieten door de totale boekwaarde op het moment van goedkeuring toe te voegen aan de afschrijvingsreserve. Het grote voordeel hiervan is dat de omvang van de beschikbare middelen per bestemmingsreserve duidelijk is. Bij het raadplegen van de reserves is dus meteen duidelijk hoeveel geld nog vrij beschikbaar is.

2.6 Rentetoe rekening

2.6.1 Bespaarde rente

De reserves en voorzieningen zijn een deel van ons vermogen waardoor rente over dit vermogen berekend wordt. De vraag is of deze rente moet worden toegevoegd aan de reserves en voorzieningen of dat deze als inkomsten aan de begroting en/of jaarrekening ten goede moet komen. Uit bedrijfseconomisch oogpunt geoordeeld, is toerekening van rente aan reserves niet juist. Bij de overheid gaat het echter meer om de effectieve besteding van collectieve middelen en is rentedotatie aan reserves in overeenstemming met de voorschriften en dus toegestaan. Wanneer gekozen wordt om de rente ten goede te laten komen aan de exploitatie dient rekening gehouden te worden dat deze baten geen structureel dekkingsmiddel zijn. Door wijziging van de omvang van reserves, bijvoorbeeld door aanwending, ontstaat er een begrotingstekort door rentederving.

Rentetoevoeging aan voorzieningen is niet toegestaan, behalve in het geval dat:

- a. de voorziening tegen contante waarde is gewaardeerd (in Laarbeek is dit het geval bij het rioolbeheersplan en bij de berekende pensioenverplichtingen voormalige wethouders);
- b. de rentetoevoeging verplicht is opgelegd, bijvoorbeeld bij een voorziening gevormd uit bijdragen van derden, waarbij rentetoevoeging wordt gezien als een toevoeging om de voorziening op de juiste hoogte te houden (in Laarbeek is dit niet van toepassing).

2.6.2 Rentebeleid Laarbeek

Voor het berekenen van de werkelijke bespaarde rente zijn de peildatum en het rentepercentage van belang. Vanaf 2011 wordt de bespaarde rente berekend over de werkelijke omvang van het vermogen op 1 januari van het dienstjaar. Het rentepercentage dat gebruikt wordt bij de berekening van de bespaarde rente is vermeld in de financieringsparagraaf van de Programmabegroting. Besteding of voeding van een reserve of voorziening heeft dus in het jaar van de mutatie geen effect op de berekende rente. In onze gemeente is het gebruikelijk om bij de bestemmingsreserves rente aan de reserves toe te voegen. Deze reserves zijn hierdoor vrij te besteden. De bespaarde rente van de voorzieningen worden toegerekend aan de exploitatie, echter niet helemaal als structureel dekkingsmiddel, omdat de voorzieningen een bestedingsplicht heeft. De bedoeling van voorzieningen is niet om ze in stand te houden, maar er ligt een planmatige besteding aan ten grondslag. De voorziening wordt eerder of later besteed en dus kan de bespaarde rente over de voorziening geen volledig structureel dekkingsmiddel zijn. De bespaarde rente over de algemene reserve wordt wel als structurele inkomst toegerekend aan de exploitatie. De algemene reserve is hierdoor niet vrij te besteden. Bij aanwending ontstaat er door rentederving een budgettair nadeel (lees: gat in de begroting). Bij het aanwenden van de algemene reserve moet aangegeven worden hoe het renteverlies gecompenseerd wordt.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Laarbeek van 20 juni 2019

*De raad voornoemd,
J. van den Berg
Plv. griffier*

F.L.J. van der Meijden
de burgemeester van Laarbeek