

Nota reserves en voorzieningen 2020 gemeente Tynaarlo

1. Inleiding

In deze nota leggen we de geactualiseerde beleidsregels voor reserves en voorzieningen vast, gebaseerd op juridische en financiële uitgangspunten. Reserves en voorzieningen zijn van grote betekenis voor de budgettaire stabiliteit van de gemeente. Reserves en voorzieningen maken grote toekomstige uitgaven mogelijk, voor bijvoorbeeld groot onderhoud, investeringen of projecten die te omvangrijk zijn om ten laste van de exploitatiebegroting te brengen. Daarnaast spelen ze een rol als buffer in geval van financiële tegenvallers en ter egalisatie van de lasten.

Het belangrijkste verschil tussen reserves en voorzieningen is de aanwending. Reserves zijn in principe vrij aanwendbaar, de raad kan besluiten tot een andere aanwending of bestemming. Aan voorzieningen kleeft een verplichting waar de gemeente niet onderuit kan en zij zijn dus niet vrij aanwendbaar, de bestemming kunnen we dan ook niet (zonder meer) wijzigen.

Deze nota bestaat uit de volgende onderdelen:
het wettelijk kader en de bevoegdheidsverdeling;
het theoretisch kader voor reserves en voorzieningen;
het nieuwe beleidskader waarin het wettelijk en theoretisch kader wordt vastgelegd in beleidsregels.
een bijlage waarin we een sjabloon (met toelichting) hebben opgenomen

Deze nota treedt in werking een dag na bekendmaking en werkt terug tot en met 1 januari 2020.

2. Wettelijk kader en bevoegdheidsverdeling

2.1. Wettelijk kader

De Gemeentewet bevat twee bepalingen die relevant zijn voor ons beleid reserves en voorzieningen. Ten eerste is bepaald (in artikel 212) dat elke gemeente een verordening opstelt waarin de uitgangspunten van het financiële beleid en beheer zijn vastgelegd. Dit is onze financiële verordening. Onze financiële verordening 2020 (artikel 10) schrijft onder meer voor dat op voorstel van het college de raad een nota reserves en voorzieningen vaststelt en welke onderwerpen daarin aan bod komen. Met deze nota geven we uitvoering aan deze bepaling. Ten tweede bevat de Gemeentewet regels over de wijze van begroten en verantwoorden die zijn uitgewerkt in het Besluit begroting en verantwoording (BBV). Deze regels vormen de leidraad voor deze nota en lichten we toe in het theoretisch kader.

2.2. Bevoegdheidsverdeling

Volgens het BBV vinden alle toevoegingen aan reserves plaats in het kader van de resultaatbestemming. Na het vaststellen van het resultaat voor bestemming verwerken we toevoegingen aan en onttrekkingen uit de reserves om tot het uiteindelijke resultaat na bestemming te komen. Deze resultaatbestemming is daarmee een bevoegdheid van de raad. Alle storting en onttrekkingen aan de reserves vereisen dus de goedkeuring van de raad. Dit kan expliciet bij de resultaatbestemming in het kader van de rekening, vooraf bij de vaststelling van de begroting of bij begrotingswijziging.

De raad stelt de voorzieningen in, en besluit tot dotaties daarin, via de vaststelling van de clusters (resultaatbepalende deel van de begroting/rekening). De raad heeft bij het vaststellen van voorzieningen eigenlijk geen ruimte voor het maken van keuzes. Voorzieningen hebben namelijk een verplichtend karakter (artikel 44 BBV). De bevoegdheid voor het doen van onttrekkingen uit voorzieningen ligt bij het college. Het college legt hierover verantwoording af in de jaarrekening. In de tabel hieronder een korte samenvatting van deze beslissingsbevoegdheid.

Tabel 1. Beslissingsbevoegdheid

Besluit tot	Reserve	Voorziening
Instelling	Raad	Raad

Dotatie	Raad	Raad
Onttrekking	Raad	College
Wijziging bestemming	Raad	Niet mogelijk

3. Reserves

Reserves zijn vermogensbestanddelen die we rekenen tot het eigen vermogen en die (in principe) vrij te besteden zijn.

3.1. Algemene uitgangspunten

Reserves dienen we goed te onderbouwen: heldere doelstelling, noodzakelijke omvang en de wijze (en omvang) van stortingen en beschikkingen. Indien er teveel reserves ontstaan (met een te grote omvang), bestaat het gevaar dat we onnodig beslag leggen op gemeenschapsgelden. Met een beperkt aantal en beperkte omvang van de reserves maken we de integrale begrotingsafweging beter mogelijk en beperken we de uitholling van de begrotingsruimte.

3.2. Soorten reserves

We onderscheiden twee soorten reserves (art. 43 lid 1 BBV): algemene reserves en bestemmingsreserves. Algemene reserves zijn vrij besteedbare reserves en dienen om risico's in algemene zin op te vangen. De gemeente Tynaarlo heeft twee algemene reserves.

De algemene reserve calamiteiten (Arca). Deze reserve is beschikbaar als weerstandscapaciteit en voor de opvang van tegenvallers (bufferfunctie).

De algemene reserve grote investeringen (Argi). Deze reserve heeft meerdere doelen:

- buffer voor de opvang van risico's;
- buffer voor opvang van tegenvallers in de lopende exploitatie;
- goed rentmeesterschap t.b.v. de toekomst/nieuw bestuur;
- budget voor het realiseren van incidenteel nieuw beleid.

Wij spreken van een bestemmingsreserve als er sprake is van een reserve waaraan door de raad een bepaalde bestemming is gegeven. Een bestemmingsreserve kent een vooraf bepaald doel; we heffen een bestemmingsreserve op zodra dit doel bereikt is, de reserve niet meer nodig is of de reserve leeg is (en we deze niet meer voor het doel hoeven te vullen). De functies van bestemmingsreserves zijn: *dekkingsfunctie*: om kapitaalinvesteringen (deels) met eigen middelen te financieren of gevoteerde kredieten af te dekken.

bestedingsfunctie: om geld te reserveren voor een specifieke activiteit of doel.

egaliseriefunctie: om over meerdere jaren bepaalde tarieven te egaliseren, bijvoorbeeld de tarieven voor de rioolheffing. Ook kunnen we jaarlijks terugkerende en (sterk) fluctuerende lasten met een reserve stabiliseren.

inkomensfunctie: de aan een reserve toegerekende rente komt niet ten gunste van de reserve, maar ten gunste van de exploitatie.

3.3. Stille en geheime reserves

Naast de algemene en bestemmingsreserves (op de balans) onderscheiden we stille reserves en geheime reserves (buiten de balans). Stille reserves bestaan uit het verschil tussen de boekwaarde en de marktwaarde van activa (bijvoorbeeld onroerend goed of aandelen). Ze ontstaan omdat de waarderingsgrondslag voor activa gebaseerd is op de verkrijgings- of vervaardigingsprijs of de marktwaarde indien deze lager is. Overheden mogen hun activa niet herwaarderen naar een hogere waarde. Stille reserves kunnen we inzichtelijk maken via taxatie van onze activa en in de toelichting op de balans vermelden of in de paragraaf weerstandsvermogen. Geheime reserves zijn eigendommen van de gemeente die helemaal niet op de balans voorkomen: veel genoemd voorbeeld zijn (rest)gronden. Vanwege de term "geheim" komen ze *en* niet op de balans *en* niet in de toelichting op de balans voor.

3.4. Instellen, voeden en onttrekken

We presenteren in de begroting een zo reëel mogelijk beeld van de toevoegingen en onttrekkingen van de reserves in een bepaald jaar. Daar komt eveneens aan de orde of we nieuwe reserves moeten vormen of dat we reserves op basis van nieuwe keuzes moeten verhogen of verlagen of opheffen. In andere planning en control documenten en afzonderlijke raadsbesluiten kan dit ook, maar in het kader van een integrale afweging verdient het de voorkeur dit bij de begroting te regelen. Mutaties in reserves vinden plaats na het vaststellen van de het resultaat voor bestemming, bij de resultaatbestemming. Tussentijdse mutaties zijn niet te voorkomen bij grote bedragen of wanneer de uitvoering van een programma in het gedrang komt. Bij de jaarrekening bekijken we welke bestemmingsreserves nog actueel zijn voor

het doel waarvoor ze zijn ingesteld. Bij het opheffen van een bestemmingsreserve voegen we het vrijgevallen bedrag toe aan de Argi.

3.5. Negatieve reserves

Reserves vormen, tezamen met het rekeningresultaat, het eigen vermogen van gemeenten. Als de omvang van de reserves onvoldoende is om het rekeningtekort te dekken, spreken we van een negatieve reserve. Dit is mogelijk, maar duidt op een slechte financiële positie. In de definitie van een bestemmingsreserve ligt besloten dat deze niet negatief kan zijn. Het gaat immers om aanwezige financiële middelen die de raad heeft geoormerkt. Wanneer in een bestemmingsreserve een nadelig saldo dreigt te ontstaan, bijvoorbeeld omdat realisatie van het bestemmingsdoel meer kost dan er in de bestemmingsreserve aan financiële middelen beschikbaar is, zal de raad een extra toevoeging moeten doen via resultaatsbestemming.

3.6. Weerstandsvermogen

Algemene reserves hebben een bufferfunctie om de gevolgen van optredende risico's op te vangen. De manier waarop dit weerstandsvermogen wordt berekend, is vastgelegd in de nota weerstandsvermogen en risicomangement en de paragraaf weerstandsvermogen en risicomangement van de jaarrekening en begroting.

3.7. Rentebijbeschrijving

Het is ook onder de huidige BBV-regels mogelijk rente aan reserves toe te voegen. De rentetoevoeging aan reserves heeft vaak als doel om (bepaalde) reserves waardevast te maken. In de huidige praktijk rekenen we geen rente toe aan de reserves.

Voorstel: huidige praktijk handhaven.

4. Voorzieningen

Voorzieningen zijn vermogensbestanddelen die we rekenen tot het vreemd vermogen (schulden). Ze zijn niet vrij besteedbaar.

4.1. Functies voorzieningen

Voorzieningen vormen we vanwege:

verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;

op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;

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;

de bijdrage aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, 1e lid, onder b. van het BBV. De oorzaak voor het vormen van de voorziening ligt dus in het verleden of het heden, maar de bijbehorende financiële verplichting ligt in de toekomst.

4.2. Instellen, voeden en onttrekken

Vorming van een voorziening en dotatie aan een voorziening ramen we in de begroting of effectueren we in de jaarrekening vóór vaststelling van het exploitatiesaldo.

De voeding van de voorzieningen vindt plaats via de exploitatie en vereist een besluit van de gemeenteraad (via de begroting of een wijziging daarop). De raad heeft echter bij het vaststellen van voorzieningen weinig ruimte voor het maken van keuzes, vanwege het verplichtende karakter van voorzieningen (artikel 44 BBV).

Een onttrekking vindt rechtstreeks ten laste van de voorziening plaats. De aanwending van een (gedeelte van een) voorziening boeken we dus rechtstreeks ten laste van de voorziening en is daarmee geen last die via de exploitatie loopt. Een begrotingswijziging is om deze reden dan ook niet nodig. Het verloop van de voorzieningen lichten we in de begroting en jaarstukken toe.

Elke voorziening moet de omvang hebben van de desbetreffende verplichting of het desbetreffende

risico. Mutaties in voorzieningen vloeien daarom uitsluitend voort uit het aanpassen op grond van nieuwe inschattingen van de verplichting of het risico. Verhoging van een voorziening omdat de omvang ontoereikend is, geschiedt via een begrotingswijziging of bij het opstellen van de jaarrekening. Op het moment dat we de kans dat een risico zich zal voordoen of de omvang van het risico niet goed kunnen inschatten, treffen we geen voorziening. In dat geval maken we een risico-inschatting bij de bepaling van het aan te houden weerstandsvermogen. Ook op het moment dat we de omvang van de verplichting goed in kunnen schatten, treffen we geen voorziening, maar moeten we via de exploitatie dekking zoeken in de begroting of een (bestemmings)reserve instellen.

4.3. Nominale of contante waarde

We waarderen (al) onze voorzieningen -dus ook de verliesvoorzieningen ten behoeve van de grondexploitatie- tegen nominale waarde.

4.4. Rentebijbeschrijving

Rentebijbeschrijvingen (als vorm van inflatiecorrectie) aan voorzieningen zijn niet toegestaan. De hoogte van voorzieningen is namelijk gelijk aan de verplichting of het risico, een automatische verhoging zoals het toevoegen van rente past daar niet bij. We kunnen wel rente berekenen over de voorzieningen, maar hier kiezen wij niet voor.

4.5. Negatieve voorzieningen

Een voorziening kan niet (langdurig) negatief zijn: de voorziening dient immers bepaalde (onzekere) uitgaven te dekken. Uitzondering is alleen toegestaan als de voorziening bestemd is om de uitgaven van grote investeringen te egaliseren en er een heffing (afvalstoffen- en rioolheffing) tegenover staat, mits er een duidelijke meerjarige planning van de voeding en besteding aan ten grondslag ligt en deze leidt tot een gemiddeld genomen voldoende dekking van de lasten.

4.6. Voorzieningen grondexploitaties

Voorzieningen met betrekking tot grondexploitaties hebben een ander karakter dan gewone voorzieningen. Als de boekwaarde hoger is dan de verwachte marktwaarde, dan treffen we een zogenaamde verliesvoorziening: daarmee dekken we het risico van de hogere boekwaarde af. Ook als we de door de raad voorgenomen bestemming in het geheel niet of slechts gedeeltelijk kunnen realiseren waardoor een lagere verwachte marktwaarde ontstaat, treffen we een verliesvoorziening.

De verliesvoorziening treft u niet aan op de passivazijde van de balans, maar op de activazijde, zodat per saldo een lagere (totale) boekwaarde zichtbaar is.

Een verliesvoorziening maakt het mogelijk te anticiperen op toekomstige marktwaardestijgingen en voorkomt onnodige definitieve afwaarderingen van activa, die we vanwege het verbod op herwaarderen naar een hogere marktwaarde, niet ongedaan kunnen maken.

Op het moment dat er geen enkel reëel zicht (meer) is op een marktwaardestijging tot de boekwaarde, gaan we over tot afwaarderen.

“Warme gronden”

Gronden waarvan op voorhand vaststaat dat deze op langere termijn als bouwgrond zullen gaan fungeren, maar waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is vastgesteld worden in de regel als ‘warme grond’ geduid. Deze gronden nemen we op de balans op onder de materiele vaste activa tegen verwervingskosten. Ingeval de gronden nog geen bestemming hebben gekregen als bouwgrond dienen we ze af te waarderen naar de waarde volgens de geldende bestemming.

Aangezien het hierbij gaat om een naar verwachting tijdelijke en niet duurzame waardevermindering, mogen we onder voorwaarden bij de waardering uitgegaan van de grond tegen toekomstige bestemming in plaats van de huidige bestemming. Het betreft de volgende cumulatieve voorwaarden:

de gronden moeten deel uitmaken van een door de gemeenteraad vastgestelde visie of masterplan voor (een) concrete en binnen afzienbare tijd te starten grondexploitatie(s), waarin de gebiedsontwikkeling van totaalplan naar deelgrondexploitaties is vastgelegd;

de gebiedsontwikkeling mag niet zodanig conflicteren met de uitkomst van de inventarisatie van bedreigingen die de ontwikkeling in de weg kunnen staan, bijvoorbeeld op het gebied van milieu of bereikbaarheid;

de visie / het masterplan mag niet strijdig zijn met beleid van de provincie en/of rijk;

het mag alleen gaan om gebiedsontwikkeling voor de bouw van woningen en niet voor bedrijfsterreinen;

periodiek (minimaal eens in de 2 jaar) taxeren we de gronden tegen de waarde volgens de toekomstige woningbouwbestemming met inachtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelmogelijkheden.

Indien op enig moment uit de bovenstaande cumulatieve voorwaarden voortvloeit dat de verwervingsprijs hoger is dan de verwachte toekomstige marktwaarde, dan zullen we –net als bij grondexploitatie– eerst een voorziening treffen en alleen op het moment dat er geen enkel reëel zicht (meer) is op een marktwaardestijging overgaan tot definitieve afwaardering van deze activa.

5. Beleidskader

Het wettelijk en theoretisch kader met de daarin verwoorde beleidsuitgangspunten leiden tot de beleidsregels in dit hoofdstuk. Deze beleidsregels zijn richtlijnen voor de organisatie hoe om te gaan met reserves en voorzieningen.

5.1. Algemeen

Algemene uitgangspunten voor reserves en voorzieningen zijn:

het beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen moet consistent, eenduidig en transparant zijn en daarom streven wij naar een beperkt aantal reserves en voorzieningen.

instelling van reserves en voorzieningen kan alleen door middel van expliciete besluitvorming door de gemeenteraad;

het instellen van reserves en voorzieningen moet passen binnen geldende wet- en regelgeving;

aanwending van een reserve kan alleen nadat aantoonbaar geen financiële ruimte beschikbaar is binnen het betreffende cluster;

inzet van reserves en voorzieningen geschiedt alleen als dit leidt tot het aantoonbaar beter realiseren van het gestelde beleidsdoel dan via een reguliere begrotingspost.

We rekenen geen rente over reserves en voorzieningen.

5.2. Vorming reserves

Bij vorming en bepaling van de omvang van reserves minimaal de volgende aspecten te vermelden in het raadsvoorstel:

Het doel van de reserve;

Motivering instelling reserve ten opzichte van een reguliere begrotingspost;

De noodzakelijke minimale en maximale omvang;

De omvang van de storting(en);

De aard van de storting(en) -structureel of incidenteel-, inclusief de onderbouwing daarvan;

De dekking van de storting(en);

Omvang van en tijdstip/periode van de onttrekking(en);

(Zie bijlage 1 voor het standaard in te vullen sjabloon).

5.3. Algemene reserves

De algemene reserves van de gemeente Tynaarlo bestaan uit:

de Algemene Reserve Calamiteiten (Arca)

de Algemene Reserve Grote Investerings (Argi).

5.3.1. Algemene Reserve Calamiteiten (Arca)

De Arca dient als weerstandsvermogen voor de opvang van calamiteiten en risico's. In de huidige nota weerstandsvermogen en risicomangement (oktober 2014) is dit beleid ten aanzien van de opvang van risico's verwoord.

5.3.2. Algemene Reserve Grote Investerings (Argi)

De Argi dient als:

Buffer voor opvang van risico's. Dit betekent dat de Argi deel uit maakt van het weerstandsvermogen.

Buffer voor de opvang van tegenvallers in de lopende exploitatie (voor- en najaarsbrief en jaarrekening).

Goed rentmeesterschap ten behoeve van de toekomst/nieuw bestuur.

Budget voor noodzakelijke uitgaven en wensen.

5.4. Voorzieningen

Vormen van of doteren aan voorzieningen ramen we bij de begroting en effecturen we bij de jaarstukken voor resultaatbestemming.

We waarderen voorzieningen tegen nominale waarde.

We treffen altijd eerst een verliesvoorziening (ten aanzien van “warme gronden” en grondexploitaties) als de marktwaarde (tijdelijk) lager is dan de verwervingskosten. Alleen in uiterste gevallen gaan we over tot definitieve afwaardering van een actief.

5.5. Financieel administratieve uitgangspunten

In onze administratie en planning en control documenten gelden de volgende regels:

In de jaarrekening en begroting wordt een integraal overzicht opgenomen van de reserves en voorzieningen.

*Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Tynaarlo in zijn openbare vergadering van 21 april 2020,
drs. M.J.F.J. Thijsen, voorzitter
P. Koekoek griffier*

Bijlagen

Bijlage 1. sjabloon instellen reserve

Zie bijlage bij bekendmaking

Toelichting sjabloon

Hierna volgt een toelichting van de bovengenoemde variabelen.

Naam en nummer:

Doel (aard en reden): hier beschrijven we kort en bondig het doel van de reserve/voorziening. Deze omschrijving sluit aan bij de toelichting op de balans, als onderdeel van de jaarrekening. Buiten de Algemene Reserve heeft elke reserve/voorziening een bepaald doel of bestemming. Een voorbeeld is de beschikking over voldoende middelen voor het onderhoud van de gebouwen.

Historische achtergrond: bij de historische achtergrond geven we zo nodig aan hoe de reserve/voorziening is ontstaan en/of geven we overige van belang zijnde aanvullende informatie.

Soort: hier geven we aan of het gaat om een:

algemene reserve;

bestemmingsreserve;

voorziening.

Bij 'soort' is ook aangegeven of het gaat om een structurele dan wel om een incidentele reserve. Veel bestemmingsreserves zijn incidenteel.

Looptijd: vaststelling van de duur van een reserve en/of voorziening bevordert de beheersbaarheid.

We onderscheiden incidentele reserves en structurele (oneindige) reserves.

Benodigd minimaal/maximaal peil: het aangeven van een bodem en plafond van een reserve voorkomt dat een reserve ontoereikend of meer dan toereikend is. Het is echter niet eenvoudig dit per reserve/voorziening aan te geven. Daar waar mogelijk hebben we een normbedrag aangegeven. Wanneer een structurele reserve onder de bodem dreigt te zakken, vullen we deze aan uit de Argi. Overschotten (boven het plafond) komen ten gunste van de Argi. Mocht het zo zijn dat het plafond afwijkt van de benoemde stelregel(s) dan vermelden we dat apart met daarbij de reden van de afwijking.

& 8. Stortingen en onttrekkingen: de stortingen en onttrekkingen formuleren we zoveel mogelijk voorwaardelijk.

Risico calculatie: feitelijk gaat het hier om een onderbouwing van de hierboven genoemde punten.

Waarom is de reserve noodzakelijk? Wat is de reden van het genoemde bedrag of percentage bij de bodem? Waarom is de looptijd bepaald op voortdurend/eindig? Waarop zijn de stortingen of onttrekkingen bepaald?

Bevoegdheid: hier geven we aan of de bevoegdheid tot onttrekking of toevoeging ligt bij het college of de raad en binnen welke grenzen.

Ontwikkelingsplanning: het is goed om voor een reserve of voorziening een ontwikkelingsplan op te stellen voor de duur van de reserve of voorziening. Is geen einddatum bepaald, dan geldt de reserve en/of voorziening tot opheffing door het daartoe bevoegde bestuur. Het plan geeft aan wat de gewenste ontwikkeling van een reserve of voorziening is. In de begroting kunnen we hiermee rekening houden.

Algemene opmerkingen: hier bespreken we in het kort enkele zaken over de reserve. Daarbij kunnen we denken aan de oorsprong, of aan mogelijke bestemmingswijzigingen, e.d.