

Nota Reserves en Voorzieningen 2021

De raad van de gemeente Baarn

- gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 13 april 2021

- behandeld in het debat in de raad d.d. 26 mei 2021

besluit:

1. De nota 'Investeren, activeren en afschrijven' vast te stellen.

2. De nota 'Reserves en voorzieningen' vast te stellen.

Vastgesteld in de vergadering, op 2 juni 2021

C. Heusingveld
griffier

M.A. Röell
voorzitter

Artikel 1 Definities

Eigen vermogen

Artikel 42 BBV beschrijft het eigen vermogen als de som van de algemene reserve, de bestemmingsreserves en het gerealiseerde resultaat van baten en lasten in de jaarrekening (het saldo na bestemming).

Lang vreemd vermogen

Het BBV geeft geen definitie van het lang vreemd vermogen. Het zijn vermogensbestanddelen die feitelijk verplichtingen zijn aan derden met een terugbetalingstermijn van langer dan 1 jaar. Onder deze posten vallen de voorzieningen en opgenomen langlopende geldleningen.

Reserves

Reserves behoren tot het eigen vermogen. Het BBV onderscheidt in artikel 42 lid 1 de algemene reserve en bestemmingsreserves. De algemene reserve is vrij inzetbaar, behoudens het deel dat bestemd is voor dekking van eventueel optredende risico's. De bestemmingsreserves zijn slechts inzetbaar voor het doel waarvoor ze ingesteld zijn.

Bruto waarderingsreserve

Een bruto waarderingsreserve is een reserve die is ingesteld ter dekking van kapitaallasten. Het BBV onderkent hiervoor geen separate reserves. Deze dekking van structurele lasten vanuit een reserve is wel toegestaan. Ook de financieel toezichthouder ziet geen bezwaar in deze vorm van dekking van structurele lasten.

Voorzieningen

Voorzieningen zijn vermogensbestanddelen die binnen het BBV als vreemd vermogen worden aangemerkt en niet vrij te besteden zijn. Voorzieningen moeten dekkend zijn voor de achterliggende verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn gevormd.

Om de noodzakelijke omvang van een voorziening te bepalen is het van belang dat goede beheerplannen beschikbaar zijn. Op basis van deze beheerplannen kunnen voorzieningen worden gevormd om de onderhoudslasten van de kapitaalgoederen zo egaal mogelijk over de jaren te spreiden. Deze werkwijze geldt in Baarn voor het onderhoud van de openbare ruimte, gemeentelijke gebouwen en de begraafplaats.

Mutatie reserves en voorzieningen

Mutaties zijn de stortingen en/of onttrekkingen die een consequentie zijn van besluitvorming door het college van B&W of de gemeenteraad. Een voorgestelde mutatie wordt eerst begroot en bij de jaarrekening geëffectueerd. Een mutatie kan nooit hoger zijn dan het besluit toelaat. De verwerking in de jaarrekening vindt plaats op basis van het actuele uitgaven in dat jaar tot maximaal de begrote onttrekking.

Artikel 2 Specificatie en functies van reserves en voorzieningen

Reserves

De reserves worden onderscheiden in algemene reserve en de bestemmingsreserves. In de gemeente Baarn worden de bestemmingsreserves onderscheiden in de gewone bestemmingsreserves en de bruto waarderingsreserves (ter dekking van afschrijvingslasten).

Algemene reserve

De algemene reserve is in principe een vrij inzetbare reserve; de raad kent geen bestedingsdoel toe aan deze reserve. Vandaar de naam algemene reserve. In de gemeente Baarn is de algemene reserve echter verdeeld in een risicodeel en een vrij deel.

Het risicodeel is een beredeneerde financiële kwantiteit van verwachte risico's in de totale gemeentelijke beleidsuitvoering. Tweemaal jaarlijks, bij de begroting en bij de jaarrekening, wordt dit benodigd geachte saldo berekend en opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Het vrije deel is het saldo van de algemene reserve minus het risicodeel. Het is daadwerkelijk vrij inzetbaar op raadsbesluit.

Bestemmingsreserves

Artikel 43 lid 2 BBV definieert een bestemmingsreserve als een reserve waar de raad een specifiek bestedingsdoel aan heeft gegeven. De aanwending mag niet anders zijn dan het vastgestelde bestedingsdoel. De raad kan het bestedingsdoel wijzigen. Het streven is om geen bestemmingsreserves te hebben. Uitgaven voor een apart bestedingsdoel worden via de algemene reserve toegekend en met het systeem van budgetoverheveling gemonitord.

Bruto waarderingsreserves

De reserves die zijn ingesteld ter dekking van kapitaallasten worden de bruto waarderings reserves genoemd.

Deze reserves worden veelal gevormd met incidentele middelen, omdat er geen structurele middelen in de begroting zijn om de afschrijving te dekken.

Het beleid van de gemeente Baarn (financieel duurzaam beleid) is erop gericht op termijn deze reserves slechts tijdelijk aan te houden en zodra de mogelijkheid zich voordoet op te heffen indien de kapitaallasten volledig ten laste van het begrotingssaldo zijn te brengen.

De onttrekking uit de bruto waarderings reserve mag niet hoger zijn dan het percentage dat het saldo van de reserve is ten opzichte van de boekwaarde van het actief. Voorbeeld: de boekwaarde is 100%, het saldo van de bruto waarderings reserve bedraagt 65% hiervan, dan is de onttrekking slechts 65% van de kapitaallast. Resterende kapitaallast komt ten laste van het begrotingssaldo.

Voorzieningen

De voorzieningen worden onderscheiden in voorzieningen voor verplichtingen, verliezen en risico's, onderhoudsvoorzieningen en door derden beklemde middelen. Ze worden ingezet voor concrete verplichtingen of verwachte verliezen.

Verplichtingen, verliezen en risico's

Deze voorzieningen worden ingezet om concrete verplichtingen of verwachte verliezen af te dekken. De verplichtingen moeten onderbouwd zijn met een berekening van de achterliggende verplichting of risico. Een voorziening die niet toereikend is, moet op peil worden gebracht met een extra storting ten laste van de begroting.

Onderhoudsvoorzieningen

Voor voorzieningen die ingesteld zijn om de lasten over de jaren heen te egaliseren, moeten onderhoudsplannen beschikbaar zijn. Alleen groot onderhoud kan gedekt worden uit de voorziening. Klein dagelijks onderhoud komt direct ten laste van het begrotingssaldo. In deze groep worden voorzieningen opgenomen voor de openbare ruimte, gemeentelijke gebouwen, riolering en begraafplaats.

Door derden beklemde middelen

Tot de voorzieningen moeten ook gerekend worden de van derden verkregen middelen met een specifiek bestedingsdoel (art 44 lid 2 BBV). Dit betekent dat middelen die verkregen zijn en in een jaar niet volledig

zijn besteed, tot de voorziening gerekend worden. Hierop rust een eventuele terugbetalingsverplichting bij onderbesteding of als ze anderszins zijn ingezet.

Artikel 3 Reserves en voorzieningen in de P&C cyclus

Perspectiefnota

Bij het opstellen van de perspectiefnota worden de reserves integraal beoordeeld en de meerjarenclaims op de algemene reserve geactualiseerd. Hierbij kijken wij naar de noodzaak voor het aanhouden van de reserve, naar de omvang van de reserve en naar de mogelijkheid tot samenvoegen van reserves. In ieder geval vindt één keer in de vier jaar een integrale herbezinning over de omvang van en het aantal reserves plaats.

Programmabegroting

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

Mutaties in reserves (stortingen en onttrekkingen) worden in de begroting verwerkt op het moment van vaststellen betreffende raadsvoorstel. De realisatie wordt bepaald aan de hand van het definitief gerealiseerde saldo van baten en lasten in de jaarrekening. De administratieve verwerking vindt uitsluitend plaats bij de jaarrekening.

Mutaties in de reserves worden met een apart beslispoint in het raadsvoorstel door de raad vastgesteld per mutatie. Bij veel mutaties kan ook worden gekozen om een apart beslispoint op te nemen om te mutaties gezamenlijk in één keer vast te stellen, met verwijzing naar een begrotingswijziging of een mutatieoverzicht in het betreffende P&C document. Dit houdt in dat een mutatie op impliciete wijze, door bijvoorbeeld alleen te melden in het voorstel aan de raad, niet is toegestaan.

Jaarrekening

Bij de jaarrekening vindt vaststelling plaats van de te realiseren onttrekkingen en dotaties aan reserves en voorzieningen. Daarnaast dient de aard en reden van elke reserve en voorziening en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan te worden toegelicht in de jaarrekening cf art 54 BBV.

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

- het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
- de toevoegingen of onttrekkingen bij het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening;
- het saldo aan het einde van het begrotingsjaar;
- omvang structurele onttrekkingen en dotaties.

Weerstandvermogen

Het vrije deel van de algemene reserve kan worden ingezet als incidentele weerstandsbuffer. De overige reserves worden niet meegenomen in de bepaling van het weerstandvermogen omdat hier een stemming op ligt. Baarn kiest ervoor deze bestemming intact te laten.

Artikel 4 Instellen en opheffen van reserves en voorzieningen

4.1 Grondslag voor instellen van reserves en voorzieningen

Reserves en Voorzieningen worden ingesteld voor:

1. Concrete door de raad vast te stellen doelen, die in principe binnen vooraf bepaalde tijd (langer dan 1 jaar) kunnen worden gerealiseerd.
2. Bij voorkeur wordt geen bestemmingsreserve gevormd, maar wordt geld voor het doel beschikbaar gesteld met een claim op de algemene reserve;
3. Hierbij moet gemotiveerd worden, waarom het vormen van een reserve noodzakelijk is voor het bereiken van het doel. Indien realisatie binnen de gestelde termijn uit blijft, dan vindt opnieuw afweging door de raad plaats. Deze nieuwe afweging kan betekenen dat de reserve worden gehandhaafd voor het doel waarvoor deze is gevormd of dat de reserve wordt opgeheven. Het saldo wordt alsdan toegevoegd aan de algemene reserve.

4. Het veiligstellen van object- of doelsubsidies of bijdragen van derden of niet benutte delen daarvan, waarvan de verplichting tot het doen van uitgaven zich pas in latere jaren voordoet, maar die niet specifiek hoeven te worden besteed (dus waarop geen terugbetalingsverplichting rust).
5. De egalisatie van ongewenste schommelingen in gemeentelijke tarieven die naar derden toe of intern worden gehanteerd, indien de besteding niet dusdanig gebonden is dat de middelen moeten worden teruggegeven als ze niet zijn besteed aan het doel waarvoor ze zijn gegeven.
6. Voor de egalisatie van ongewenste schommelingen in de exploitatie.

4.2 Het instellen van reserves en voorzieningen

Voor het instellen van reserves wordt de onderstaande uitgangspunten toegepast:

1. Het streven is zo min mogelijk (in aantal) reserves en voorzieningen in te stellen;
2. Bij het instellen van een reserve is het minimumbedrag € 100.000. Een egalisatiereserve kan een saldo hebben van minder dan € 100.000;
3. Het instellen van een reserve mag niet leiden tot afname van de integrale begrotingsafweging; Instelling van reserves en voorzieningen vindt plaats door middel van expliciete besluitvorming door de gemeenteraad via vaststelling van de begroting, jaarrekening of een raadsvoorstel. Dit betekent dat de instelling van een reserve of voorziening op impliciete wijze (door simpelweg verwerking in de begroting, of via de jaarrekening zonder uitdrukkelijke toelichting) niet is toegestaan.

In het raadsbesluit tot instelling van een reserve of voorziening worden onderstaande criteria uitgewerkt:

- a. de omschrijving van het doel waarvoor de reserve wordt gevormd (bestedingsplan);
- b. de reden van het hanteren van de rente en het tarief;
- c. de minimale en/of maximale omvang;
- d. de omvang en de wijze van stortingen en onttrekkingen (structureel of incidenteel), inclusief onderbouwing daarvan;
- e. de looptijd (minimaal > 1 jaar);

De uitgangspunten voor het instellen van een voorziening en het in stand houden daarvan zijn binnen het BBV aan strikte regelgeving gebonden.

Voor het instellen van een onderhoudsvoorziening geldt: geen beheersplan, geen voorziening. Een voorziening om de onderhoudslasten van een kapitaalgoed over een aantal jaren te egaliseren kan worden ingesteld als voldaan wordt aan onderstaande criteria:

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

4.3 Het opheffen van reserves en voorzieningen

Reserves kunnen door de raad worden opgeheven als het doel waarvoor ze in het leven zijn geroepen niet meer actueel is of als door middel van het instellen van een reguliere begrotingspost het gewenste (beleids)doel ook kan worden gerealiseerd. De vrijvallende middelen worden via resultaatbestemming toegevoegd aan de algemene reserve.

Indien van een voorziening de achterliggende verplichting, het verlies, het risico of specifieke besteding vervallen is, dan wordt de voorziening opgeheven ten gunste van het saldo van baten en lasten in de jaarrekening.

Verder worden reserves en voorzieningen opgeheven als de regelgeving dit op enig moment voor bepaalde zaken dwingend voorschrijft.

Artikel 5 Mutaties in de reserves en voorzieningen

5.1 Reserves

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



Mutaties in reserves (stortingen en onttrekkingen) worden in de begroting verwerkt op het moment van vaststellen betreffende raadsvoorstel. Dit kan bij opstellen van de begroting of tussentijds. De realisatie wordt bepaald aan de hand van het gerealiseerde saldo van baten en lasten in de jaarrekening. De administratieve verwerking van de realisatie vindt uitsluitend plaats bij de jaarrekening.

Mutaties in de reserves worden door expliciete besluitvorming door de raad vastgesteld. Dit houdt in dat een mutatie op impliciete wijze (door op te nemen in begroting of jaarrekening) niet is toegestaan.

Het voorleggen van tussentijdse mutaties aan de raad kan in het geval van een financieel majeur bedrag of dat de uitvoering van een programma in het gedrang komt.

Het gerealiseerde saldo van baten en lasten in de jaarrekening wordt in principe gemuteerd op de algemene reserve. Bij een overschot vindt storting plaats in de algemene reserve, bij een tekort een onttrekking uit de algemene reserve. Op expliciet voorstel of raadsamendement wordt een (deel van het) gerealiseerde saldo van baten en lasten in de jaarrekening toegevoegd aan een nader te benoemen reserve.

Werkelijke mutaties in de reserves zijn nooit hoger dan het begrote bedrag.

5.2 Voorzieningen

De raad stelt de voorzieningen in en besluit tot toevoegingen aan de voorzieningen via de vaststelling van de programma's (in het resultaatbepalende deel van de begroting en/of jaarrekening). De raad heeft bij het vaststellen van voorzieningen weinig ruimte voor het maken van keuzen (allocatiefunctie). Voorzieningen hebben een verplichtend karakter (artikel 44 BBV). De bevoegdheid tot het doen van uitgaven is een bevoegdheid van het college, tenzij de raad het anders heeft geregeld of wil regelen. De uitgaven, die direct ten laste van de voorziening komen, vallen buiten het budgetrecht van de raad.

Mutaties in voorzieningen (toevoegingen dan wel verminderingen) vloeien uitsluitend voort uit het aanpassen van de omvang van een voorziening aan een nieuw noodzakelijk niveau en wegens aanwending (vrijval) voor het doel waarvoor de voorziening is ingesteld. Deze mutaties vormen een onderdeel van (de resultaatbepaling vóór bestemming).

Elke voorziening moet de omvang hebben van de betreffende verplichting, verlies of risico en mag niet groter, maar ook niet kleiner zijn. Voor het bepalen van de hoogte dient een berekening met argumenten of beheer- en onderhoudsplan ten grondslag te liggen.

5.3 Rente- en inflatietoerekening aan reserves en voorzieningen

Aan reserves wordt geen rente toegerekend. Aan voorzieningen wordt geen rente toegerekend.

Aan de reserve en voorzieningen wordt geen inflatiepercentage toegerekend.

Artikel 6 Inwerkingstreding

De voorgaande nota reserves en voorzieningen (april 2019) wordt ingetrokken, met dien verstande dat deze van toepassing blijft op de jaarrekening en het jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar 2020.

Deze nota treedt in werking op de dag na de datum van bekendmaking en werkt terug tot 1 januari 2021.

Vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Baarn op 2 juni 2021

Namens deze,

Griffier Voorzitter