

Nota reserves en voorzieningen 2021

De raad van de gemeente Best;

gezien het voorstel van Burgemeester en wethouders d.d. 18 mei 2021 (IN21-01449);

gelet op

artikel 43 lid 1 van het Besluit Begroting en Verantwoording,
artikel 44 lid 1 t/m 3 van het Besluit Begroting en Verantwoording,
artikel 189 van de Gemeentewet en op het
Besluit Begroting en Verantwoording zoals gepubliceerd in het Staatsblad 2016-101.

Besluit tot

1. het vaststellen van de nota reserves en voorzieningen 2021, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2021 (zie BL21-08648)
2. het per 1 januari 2021 intrekken van de nota reserves en voorzieningen 2016, zoals vastgesteld in de raadsvergadering van 11 juli 2016 (zie IN16-01329)

INLEIDING

De actuele Reserves en Voorzieningen is vastgesteld in 2016. Volgens de door u vastgestelde Financiële verordening 2020, wordt de nota Reserves en Voorzieningen (de nota R&V) elke 4 jaar geactualiseerd.

Via de periodieke herziening van de nota reserves en voorzieningen heeft de raad de mogelijkheid om:

1. reserves en voorzieningen in te stellen, aan te passen of op te heffen;
2. te bepalen waarvoor reserves en voorzieningen kunnen worden ingezet;
3. eerder gekozen beleid voor de reserves en voorzieningen aan te passen.

Onder 1. zijn de kaders voor reserves en voorzieningen uitgewerkt. Onder 2 wordt nader ingegaan op de regelgeving waarmee rekening gehouden moet worden.

1. Reserves en voorzieningen in Best

Algemeen

In dit onderdeel worden de reserves en voorzieningen die in Best van toepassing zijn met de bijbehorende kenmerken voor de periode 2022-2025 weergegeven. Voor wijzigingen ten opzichte van de nota reserves en voorzieningen 2016 wordt verwezen naar het raadsvoorstel bij deze nota en naar de bijlage 'Nota R&V: vergelijking 2021 met 2016, BL21-08471'.

Reserves zijn vermogensbestanddelen die zijn aan te merken als eigen vermogen en die zijn bedrijfseconomisch gezien vrij te besteden. Het in bedrijfseconomische zin vrij besteedbaar zijn van de reserve wil zeggen dat tot het moment van daadwerkelijke aanwending er altijd voor gekozen kan worden om op basis van een heroverweging de reserve op te heffen en in te zetten voor een ander doel. De aanwezige reserves zijn op grond van artikel 43 van het BBV en op grond van lokale keuzes onder te verdelen in:

- 1.1 De Vrije Algemene reserve
- 1.2 Bestemmingsreserves.
- 1.3 Administratieve reserves: de dekkingsreserves.
- 1.4 Voorzieningen
- 1.5 Stille reserves

Per reserve of voorziening zijn opgenomen:

- het doel waarvoor de reserve of voorziening kan worden ingezet;
- het werkelijk aanwezige saldo per 1-1-2021;
- hoe de stortingen in de reserve of voorziening plaatsvinden ;
- in welke gevallen onttrekkingen aan de reserve of voorziening kunnen plaatsvinden;
- welke maximum of minimum hoogte de reserve of voorziening heeft;
- ons advies voor de specifieke reserve of voorziening.

1.1. De Vrije Algemene reserve

De vrije algemene reserves wordt gevormd uit het eigen vermogen en de rekeningresultaten.

Vrije Algemene reserve	
Doel	Algemeen bestedingsmiddel voor incidentele uitgaven en investeringen en dekking van exploitatietekorten / buffer t.b.v. voldoende weerstandscapaciteit.
Saldo 1-1-2021	€ 22.818.123
Stortingen	Positieve jaarresultaten, voordelige saldi risicoreserve grondexploitatie en incidentele baten.
Onttrekkingen	Nadelige jaarresultaten, incidentele lasten, aanvulling risicoreserve GREX en investeringen.
Maximale hoogte	Geen, er is wel koppeling met de norm voor het weerstandsvermogen. Op grond daarvan kan de toezichthouder (de provincie) bepalen dat de hoogte van de vrije algemene reserve naar boven moet worden bijgesteld.
Bijzonderheden	Geen.
Besluit	Reserve handhaven, dit is een wettelijk verplichte reserve.

1.2 Bestemmingsreserves

In een aantal gevallen zijn in het verleden budgetten afgezonderd en vastgelegd in een bestemmingsreserve. Vooraf is bepaald voor welk doel bestedingen uit de bestemmingsreserve mogen plaatsvinden, conform artikel 43 lid 2 van het BBV. De gemeenteraad kan de bestemming van deze reserves ten alle tijde aanpassen.

Bestemmingsreserves worden tot het eigen vermogen gerekend omdat deze reserves ondanks de toegekende bestemming vrij besteedbaar zijn. Het is daarom zinvol om periodiek de bestemming van de reserves te toetsen aan actuele ontwikkelingen. Per reserve wordt hier nader op ingegaan.

De bestemmingsreserves zijn te onderscheiden in:

- a. Tariefegalisatiereserves
- b. Overige bestemmingsreserves

a. Tariefegalisatiereserves

Hiertoe behoren de reserves die bedoeld zijn om een gelijkmatige ontwikkeling van tarieven die aan derden in rekening worden gebracht te bevorderen. Tarieven zijn doorgaans gebaseerd op kosten die worden gemaakt. Deze kosten kunnen een grillig verloop hebben. Door sterke kostenafwijkingen te verrekenen met een tariefegalisatiereserve, wordt een beheerste ontwikkeling van de tarieven mogelijk. Zonder deze reserves zou zouden zeer sterke schommelingen in de tarieven optreden.

Wij kennen de volgende tariefegalisatiereserve:

Egalisatiereserve afvalverwijdering	
Doel	Beperken van schommelingen in het tarief afvalstoffenheffing en het afdekken van hoger dan geraamde exploitatieuitgaven.
Saldo 1-1-2021	€ 300.000
Stortingen	Werkelijke overschotten op het taakveld afvalverwerking en verwijdering
Onttrekkingen	Dekkingsmiddel voor het spreiden van tariefsstijgingen
Minimale hoogte / Maximale hoogte	Minimale hoogte € 300.000
Bijzonderheden	<p>Het systeem van afvalstoffenheffing is dat de afvalproducent betaald en dat tarieven niet meer dan 100% kostendekkend worden geraamd. De Hoge Raad heeft op 17 april 2017, zaaknummer 16/00171 bepaald dat ook een reservering voor een egalisatiereserve met het doel om tarieven te egaliseren onderdeel uitmaakt van de 100% kostendekking. Voorwaarden aan deze reserve is wel dat deze uitsluitend ten gunste van het optreden van ongewenste tariefschommelingen moet worden ingezet. Dit betekent dus dat kosten in het algemeen belang van afvalverwerking en verwijdering kunnen worden gedekt uit deze reserve. Ook kan de reserve gebruikt worden om onverwachte tariefsstijgingen te dempen.</p> <p>In het verleden is, om plotselinge tariefsstijgingen te dempen, deze egalisatiereserve afvalverwijdering ingesteld. De gedachte hierachter was om een buffer te creëren zodat belastingplichtigen niet ineens met een grote lastenverzwaring worden geconfronteerd bij onverwachte ontwikkelingen. Al geruime tijd is deze reserve gemaximeerd op € 300.000. Voor 2021 hebben we te maken gehad met een bovenmatige tariefsstijging van ongeveer 14%. Het lage maximum wat gehaneerd werd bood onvoldoende ruimte om voornoemde tariefsstijging te dempen. Door het loslaten van het maximum kan de reserve geleidelijk worden opgehoogd, waardoor er bij nieuwe onverwachte tariefsontwikkelingen wel ruimte is om een bovenmatige tariefsstijging te dempen.</p> <p>In de eerste alinea is een uitspraak van de Hoge Raad aangehaald. Deze uitspraak betekent dat eventueel ook gekozen kan worden voor een extra reservering ten laste van de exploitatie. Gezien de hoge stijging van de afvalstoffenheffing in 2021 wordt dit op dit moment niet geadviseerd. Dit zou namelijk een verdere tariefsstijging tot gevolg hebben. Mogelijk is dit in de toekomst wel een optie als het ingezette beleid vruchten af gaat werpen en de kosten gaan dalen. Wat verder belangrijk is, is om de hoogte van deze reserve elke 4 jaar kritisch te beoordelen in relatie tot de geraamde opbrengsten, de hoogte van het tarief en de actuele risico's op toekomstige extra tariefsstijgingen.</p> <p>Om de noodzakelijke buffers voor het functioneren van deze reserve te kunnen vormen, wordt jaarlijks wordt € 75.000 gereserveerd en doorberekend via het tarief afvalstoffenheffing. Verder worden de werkelijk aanwezige buffers elke 4 jaar herijkt, i.r.t. de dan geldende uitgangspunten.</p>
Besluit	Hanteren van een minimale hoogte van € 300.000 voor deze reserve. Bij de berekening van de afvalstoffenheffing € 75.000 reserveren voor de opbouw van deze reserve. Elke 4 jaar de hoogte van deze reserve herbeoordelen via de nota Reserves en Voorzieningen.

b. Overige bestemmingsreserves

Dit zijn reserves waarvoor nog geen besteding is vastgelegd en die nog niet zijn geblokkeerd voor bepaalde verplichtingen of risico's, oftewel het zijn reserves die nog open staan. De gemeenteraad kan aan deze reserves een bepaalde bestemming geven, maar zolang nog niet tot daadwerkelijke aanwending is besloten is sprake van vrij besteedbare reserves.

Wij kennen de volgende bestemmingsreserves:

Bestemmingsreserve: Reserve gevolgen reorganisatie 2005	
Doel	Dekking van garantiesalarissen
Saldo 1-1-2021	€ 208.734
Maximale hoogte	Geen. Wel wordt rekening gehouden met het matchingsprincipe: de gereserveerde verplichtingen in deze reserve moeten gelijk zijn aan de uitgaven die op grond van deze verplichtingen in de toekomst verwacht worden.
Stortingen	Geen.
Onttrekkingen	Dekking van garantiesalarissen.
Bijzonderheden	Geen
Besluit	Reserve handhaven

Bestemmingsreserve: Reserve wegbeheer	
Doel	1. Dekken van investeringen vanwege het in stand houden van wegen volgens het wegbeheersplan. 2. Beperken van schommelingen in de raming van baten en lasten.
Saldo 1-1-2021	€ 11.760.123
Maximale hoogte	Geen, hoogte is gebaseerd op het actuele wegbeheersplan.
Stortingen	Jaarlijkse storting t.l.v. de raming van baten en lasten op basis van het actuele wegbeheersplan
Onttrekkingen	Onderhoudsinvesteringen en rehabilitaties, (vraag: er stond ook nieuw beleid, maar dit lijkt niet aan de orde als
Bijzonderheden	Jaarlijks wordt het wegbeheersplan geactualiseerd In het wegbeheersplan zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd: - investeringen (rehabilitaties) worden ten laste gebracht van deze reserve en gestort in een dekkingsreserve; - de reserve wordt jaarlijks gevoed door een Stortingen vanuit de raming van baten en lasten. - de kostendekking wordt over 50 jaar berekend. Binnen deze periode wordt op iedere weg minimaal eenmaal groot onderhoud gepleegd; - areaaluitbreidingen en inflatiecorrectie worden bij actualisatie van het wegbeheerplan toegevoegd.
Besluit	Reserve handhaven

Bestemmingsreserve: Reserve vervanging groen.	
Doel	Vervangen van openbaar groen
Saldo 1-1-2021	
Maximale hoogte	Geen, gebaseerd op het kwaliteitsplan openbare ruimte
Stortingen	Structurele storting ten laste van de raming van baten en lasten
Onttrekkingen	Voor renovaties en het in stand houden van openbaar groen, door de raad vast te stellen via het nieuw beleid
Bijzonderheden	De investeringen zijn gebaseerd op het kwaliteitsplan openbare ruimte. Jaarlijks wordt een vast bedrag
Besluit	Reserve handhaven

Bestemmingsreserve: Reserve speelelementen	
Doel	Vervangen en repareren speelelementen
Saldo 1-1-2021	€ 758.891
Maximale hoogte	Geen
Stortingen	Structurele storting ten laste van de raming van baten en lasten
Onttrekkingen	Voor vervangingsinvesteringen en reparaties van speelelementen in buitensportaccommodaties, door de raad
Bijzonderheden	Gebaseerd op het actuele speelruimteplan
Besluit	Reserve handhaven

Bestemmingsreserve: Risicoreserve grondexploitatie	
Doel	Afdekken van risico's en nadelige resultaten van gemeentelijke grondexploitatie.
Saldo 1-1-2021	€ 14.153.976
Stortingen	Stortingen kunnen plaatsvinden door: 1. (Tussentijdse) Winstafdrachten van grondexploitatie. 2. Aanvulling vanuit de vrije algemene reserve.
Onttrekkingen	Onttrekking kunnen plaatsvinden door: 1. Het instellen of verhogen van een verlies-voorziening voor grondexploitatie. 2. Afdracht aan de vrije algemene reserve.
Maximale hoogte	Geen absolute maximale hoogte. De hoogte van deze reserve wordt mede bepaald door de jaarlijkse
Bijzonderheden	Periodiek vindt zowel actualisatie van de grondexploitatie plaats als een inventarisatie van de risico's in de grondexploitatie. Afhankelijk hiervan vinden dotaties en/of onttrekkingen plaats.
Besluit	Reserve handhaven

Bestemmingsreserve: Reserve Sociaal Domein	
Doel	Afdekken van risico's die optreden in het sociaal domein, waaronder de uitvoering van de Wet Maatschappelijke
Saldo 1-1-2021	€ 906.533
Maximale hoogte	Geen
Stortingen	Elk jaar worden de risico's binnen het sociaal domein bij de jaarrekening beoordeeld. Afhankelijk van de
Onttrekkingen	Deze zijn afhankelijk van ontwikkelingen die zich binnen de taakvelden van het Sociaal Domein voordoen.
Bijzonderheden	Geen.
Besluit	Reserve handhaven om fluctuaties vanwege risico's in de exploitatie op te kunnen vangen.

Bestemmingsreserve: Algemeen culturele reserve	
Doel	Aankoop kunst, wijkaankleding in openbare ruimte en subsidiëring incidentele culturele activiteiten
Saldo 1-1-2021	€ 146.412
Stortingen	€ 10.000 per jaar ten laste van de exploitatie cultuur (raadsbesluit 2-11-2020, borging beeldende kunst)
Onttrekkingen	Onttrekkingen volgens het doel van deze reserve.
Maximale hoogte	Geen.
Bijzonderheden	Geen.
Besluit	Reserve handhaven

Bestemmingsreserve: Reserve buitensportaccommodaties.	
Doel	Dekking van vervangingsinvesteringen in buitensportaccommodaties
Saldo 1-1-2021	€ 1.777.186
Maximale hoogte	Gebaseerd op het onderhoudsplan buitensportaccommodaties
Stortingen	Structurele storting ten laste van de raming van baten en lasten
Onttrekkingen	Voor vervangingsinvesteringen in buitensportaccommodaties, door de raad vast te stellen via het nieuw beleid voor de raming van baten en lasten.
Bijzonderheden	Geen.
Besluit	Reserve handhaven

Bestemmingsreserve: Egalisatiereserve ICT	
Doel	Beperken van schommelingen in de raming van baten en lasten vanwege de ICT-hardware investeringen en
Saldo 1-1-2021	€ 1.269.598
Maximale hoogte	Geen, dit is afhankelijk van het investeringsplan voor de komende jaren.
Stortingen	Stortingen vindt jaarlijks plaats via een onttrekking uit de exploitatie. De onttrekking is gebaseerd op het
Onttrekkingen	Voor onttrekkingen van lasten van investeringen en projecten.
Bijzonderheden	Toekomstige investeringen en projecten worden bepaald en vervolgens worden de lasten daarvan geëgaliseerd via deze reserve.
Besluit	Reserve handhaven

1.3 De dekkingsreserves

Artikel 59 van het BBV schrijft voor dat investeringen met een economisch nut (bijvoorbeeld een gebouw wat 50 jaar meegaat) moet worden geactiveerd, dat wil zeggen zichtbaar gemaakt moet worden op de balans.

Bij dekking uit reserves is dit standaard niet het geval, de afwikkeling verloopt zonder aanvullende maatregelen volledig via de raming van baten en lasten.

Om toch reserves te kunnen gebruiken als dekkingsmiddel en gelijktijdig te kunnen voldoen aan artikel 59 van het BBV is het systeem van activering op de balans via een zogenaamde dekkingsreserve bedacht.

De technische uitleg hierbij:

door het storten van het investeringsbedrag in een dekkingsreserve en vervolgens jaarlijks de afschrijvingslast onttrekken uit de dekkingsreserve kan aan de eis in artikel 59 van het BBV worden voldaan. De dekkingsreserve is zo in feite een "potje" om de jaarlijkse afschrijvingen die ontstaan vanwege de investering te dekken. Budgettair wordt de dekking van investering in het jaar van aanschaf gestort in de dekkingsreserve waarmee in dat jaar de investering is afgedekt. Vervolgens worden via de dekkingsreserve de lasten van de investering gedurende de looptijd onttrokken. Overeenkomstig het raadsbesluit bij deze investeringen worden lasten ineens gedekt uit een reserve, toekomstige lasten die op grond van artikel 59 moeten worden verantwoord in de raming van baten en lasten, worden structureel afgedekt door bijdragen uit de daartoe ingerichte dekkingsreserve.

Belangrijk bij dekkingsreserves: een bestemmingswijziging heeft gevolgen voor de exploitatie:

De gemeenteraad is vrij om de bestemming van reserves te wijzigen, maar als dit plaatsvindt bij dekkingsreserves heeft dit een bijeffect:

Als een dekkingsreserve wordt opgeheven of verlaagd, is er geen/minder ruimte om de lasten van de investering waarvoor de dekkingsreserve was, te dekken.

Uit het oogpunt van een solide financieel beleid wordt geadviseerd om dekkingsreserves in stand te houden zolang op onderliggende investering nog moet worden afgeschreven (op de balans is opgenomen met een boekwaarde).

Hieronder worden de dekkingsreserves samengevat weergegeven. Voor een volledig overzicht per dekkingsreserve wordt verwezen naar bijlage 1.

Dekkingsreserves	
Doel	Het spreiden van de lasten van investeringen die oorspronkelijk uit een reserve gedekt zijn.
Saldo 1-1-2021	€ 27.677.027
Maximale hoogte	Geen. Het saldo van de dekkingsreserve is voldoende om de resterende kapitaallasten te dekken.
Stortingen	Het investeringsbedrag wordt gestort vanuit de vrije algemene reserve of bestemmingsreserve.
Onttrekkingen	Jaarlijks worden de kapitaallasten onttrokken de dekkingsreserve.
Bijzonderheden	Dekkingsreserves worden ook wel administratieve reserves genoemd. De dekking heeft immers al plaatsgevonden uit de vrije algemene reserve of een bestemmingsreserve. Dekkingsreserves zijn uitsluitend bedoeld om lasten over meerdere jaren te verdelen, zodat inzicht verkregen kan worden in de waardering van investeringen.
Besluit	Dekkingsreserves handhaven

1.4 Voorzieningen

Wanneer is sprake van een voorziening en wanneer is sprake van een reserve?

Het onderscheid tussen reserves en voorzieningen is soms moeilijk te maken. De belangrijkste verschillen tussen een reserve en een voorziening zijn in onderstaande tabel weergegeven:

Kenmerk:	Reserve:	Voorziening:
Onderbouwend plan noodzakelijk?	nee	ja
Omvang redelijkerwijs in te schatten?	niet altijd	ja
Eigen vermogen / vreemd vermogen?	eigen vermogen	vreemd vermogen
Omvang is voldoende om toekomstige verplichtingen op te vangen?	niet altijd	ja (obv plan)
Bestemming wijzigbaar algemene Reserves en bestemmingsreserves:	ja (raadsbesluit)	ja
Bestemming wijzigbaar dekkingsreserve:	ja, maar alternatieve dekking moet aangewezen worden.	

Op basis van de uitleg hierboven blijkt dat de bestemming van zowel een dekkingsreserve als van een voorziening in de praktijk niet zonder (financiële) gevolgen te wijzigen is.

Bevoegdheid tot het instellen, storten in en onttrekken uit voorzieningen

Op grond van artikel 189 van de Gemeentewet is de raad bevoegd tot het instellen en het storten in voorzieningen. Voorzieningen worden gevormd op basis van artikel 44 lid 1 t/m 3 van het BBV. Omdat uitgaven uit voorzieningen op basis van door de raad goedgekeurde plannen wordt gedaan, ligt de bevoegdheid tot het doen van uitgaven uit voorzieningen bij het college.

Wij hebben op dit moment de volgende voorzieningen:

Voorziening rioolbeheer	
Doel	In stand houden van het rioolnetwerk en aanverwante infrastructuur.
Saldo 1-1-2021	€ 8.229.110
Maximale hoogte	Geen. De voorziening is voldoende om de verplichtingen binnen de planperiode te dekken.
Stortingen	Opbrengst jaarlijkse rioolrechten +/- exploitatielast = storting
Onttrekkingen	Jaarlijkse exploitatielasten (dagelijks onderhoud) (Kapitaal)lasten van vervangen, renoveren en functioneel verbeteren van het rioolnetwerk en aanverwante
Bijzonderheden	Geen. Gebaseerd op de uitgangspunten van het Water en rioleringsplan gemeente Best
Besluit	Voorziening handhaven

Voorziening uitkeringsverplichtingen oud bestuurders	
Doel	Dekking van uitkeringen aan oud bestuurders
Saldo 1-1-2021	€ 3.645.819
Maximale hoogte	Het aanwezig saldo moet voldoende zijn om aan toekomstige verplichtingen vanwege oud bestuurders te
Stortingen	Tekorten worden aangevuld uit het exploitatiesaldo of uit de vrije algemene reserve op het moment van het ontstaan van een nieuwe verplichting.
Onttrekkingen	Uitkeringsrechten vanwege gewezen bestuurders
Bijzonderheden	Het betreft hier uitkeringsverplichtingen vanwege voormalige burgemeesters en voormalige wethouders.
Besluit	Omvorming naar specifieke voorziening voor oud bestuurders. Hiertoede naam van de voorziening aanpassen in

Onderhoudsvoorzieningen gebouwen	
Doel	Opvangen van schommelingen in de lasten voor groot onderhoud van de gebouwen die bij de gemeente in
Saldo 1-1-2021	€ 1.765.113
Maximale hoogte / minimale hoogte	Geen, de hoogte is gebaseerd op het onderhoudsplan gebouwen
Stortingen	De storting wordt als volgt bepaald: totale onderhoudskosten volgens het onderhoudsplan over 20 jaar / 20 jaar
Onttrekkingen	Voor het groot onderhoudslasten opgenomen in het onderhoudsplan. Dagelijks klein onderhoud wordt
Bijzonderheden	Geen.
Besluit	Voorziening handhaven

1.5 Stille reserves

Men spreekt van een stille reserve als de actuele waarde van een actief hoger is dan de boekwaarde. Het gaat hierbij om alle activa niet voor de openbare dienst bestemd die een hogere waarde hebben dan de boekwaarde, die is gebaseerd op de verkrijging- of vervaardigingsprijs. Voorbeelden hiervan zijn:

- landbouw- en overige gronden, die (nog) niet in bouwgrondexploitaties zijn opgenomen;
- gebouwen, waaronder woningen, waarvan de te verwachten opbrengstwaarde aanzienlijk uitgaat boven de (eventueel aanwezige) boekwaarde;
- verhandelbare aandelen die op korte termijn kunnen worden omgezet in liquide middelen en waaraan geen of onvoldoende waarde is toegekend.

2. Reserves en voorzieningen wettelijke kaders en algemeen

In dit onderdeel wordt eerst ingegaan op de belangrijkste wetgeving waarmee we bij reserves en voorzieningen rekening moeten houden.

Deze wetgeving is met name vastgelegd in de Gemeentewet en in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

a. Gemeentewet

In relatie met de reserves en voorzieningen staat het budgetrecht centraal. Artikel 189, lid 1 van de Gemeentewet luidt als volgt:

Artikel 189 Gemeentewet

1. Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.

Toelichting op artikel 189:

In de Gemeentewet wordt dus bepaald dat de Raad bepaald welke budgetten er zijn en hoe deze lasten voor deze budgetten worden gedekt. De reserves en voorzieningen zijn een middel deze lasten te dekken.

b. Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv)

De belangrijkste wettelijke voorschriften voor reserves en voorzieningen zijn vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna te noemen BBV). Hieronder wordt op de belangrijkste regelgeving in relatie tot de reserves en voorzieningen ingegaan.

Artikel 42 BBV presentatie eigen vermogen en resultaat

1. Het eigen vermogen bestaat uit de reserves en het gerealiseerde resultaat volgend uit het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening.
2. Het in het eerste lid bedoelde resultaat wordt afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen.

Toelichting op artikel 42:

Dit onderdeel gaat over de wijze waarop reserves als eigen vermogen moeten worden gepresenteerd in de jaarrekening.

Artikel 43 BBV soorten reserves en welk orgaan stelt reserves vast.

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.

Toelichting op artikel 43:

Het is op grond van dit artikel verplicht om een algemene reserve te hebben. Aanvullende reserves kunnen worden vastgesteld door de raad.

Artikel 44 BBV voorwaarden het instellen van een voorziening

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.

Toelichting artikel 44:

Naast dat beschreven is waarvoor voorzieningen kunnen worden ingesteld staat er tussen de regels door ook wat anders: om toekomstige verplichtingen/verliezen in te kunnen schatten, is er een plan nodig.

Op dit moment kennen wij de voorziening rioolbeheer en de onderhoudsvoorziening voor gemeentelijke gebouwen. Deze voorzieningen voldoen aan artikel 44. De plannen worden jaarlijks geactualiseerd, zodat we steeds redelijkerwijs kunnen inschatten welke lasten er in de toekomst op ons af komen. Met deze voorzieningen zijn we in staat om toekomstige lasten gelijkmatig te verdelen in de begroting. Hiermee worden schommelingen in de exploitatie voorkomen.

Artikel 54 BBV specificaties van reserves op de balans

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

Toelichting artikel 54:

Inzichtelijk is wat het vermogen van de gemeente is en uit welke onderdelen het vermogen bestaat.

Artikel 55 BBV specificatie van voorzieningen op de balans

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

Toelichting: de kaders hiervoor worden door de gemeenteraad via deze nota en de daartoe bestemde planning en control instrumenten vastgesteld.

Toelichting artikel 54:

Op basis van deze verplichte toelichting bij de balans in de jaarrekening, wordt inzicht gegeven in de stand van de voorzieningen en is toetsing aan de begroting mogelijk. Inzicht in de toereikendheid van voorzieningen ontstaat door (onderhouds)plannen te koppelen aan de werkelijke stand van de voorziening per balansdatum

c. Relatie van wetgeving met lokale keuzes voor reserves en voorzieningen

De wetgeving voor reserves en voorzieningen is erop gericht dat de bevoegdheden helder zijn, dat de informatie eenduidig en bruikbaar is voor het maken van afwegingen en dat de verslaglegging over reserves en voorzieningen bij elke gemeente eenduidig is.

Aanvullend behoren uitgangspunten voor reserves en voorzieningen ook lokaal geregeld worden. Met uitzondering van de vrije algemene reserve, zijn de gemeenten vrij om te bepalen welke reserves of

voorzieningen er zijn. Daarnaast bepalen gemeenten zelf welke uitgaven gedekt kunnen worden uit reserves. Voor voorzieningen geldt dit ook, alleen een voorwaarde daarvoor is dat aan uitgaven uit voorzieningen een plan ten grondslag ligt. Ook kunnen lokaal uitgangspunten worden gekozen voor de hoogte van reserves.

d. Soorten reserves en voorzieningen

Om een afgewogen keuze te kunnen maken, is het nodig op basis van de indeling van de wetgever een hoofdindeling te maken van reserves en voorzieningen:

1. De vrije algemene reserve (vrij besteedbaar, wettelijk verplicht)
2. De bestemmingsreserves (de raad heeft hieraan een doel toegekend)
3. Specifieke bestemmingsreserves, de dekkingsreserves (ter dekking van investeringslasten)

e. Relatie reserves en voorzieningen met bedrijfsvoering en weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin een gemeente in staat is om financiële tegenvallers op te vangen teneinde haar taken voort te kunnen zetten. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's van de gemeente waarvoor geen voorzieningen zijn getroffen of verzekeringen zijn afgesloten. Het weerstandsvermogen is van belang voor het bepalen van de gezondheid van de financiële positie, nu en op termijn.

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 stille reserves. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden in 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 de taken. Met de structurele weerstandscapaciteit worden de middelen bedoeld, die permanent ingezet kunnen worden om de tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken.

De indicatoren waaruit de weerstandscapaciteit is opgebouwd zijn:

- a. Als buffer voor onverwachte ontwikkelingen met incidentele financiële gevolgen:
 - algemene reserves;
 - stille reserves (bestaande uit privaatrechtelijke eigendommen die een hogere waarde in het economisch verkeer hebben dan de boekwaarde).
- b. Als buffer voor onverwachte ontwikkelingen met structurele financiële gevolgen:
 - begrotingsruimte;
 - de onbenutte belastingcapaciteit.

Het financieel beleid in Best is op dit moment gebaseerd op het beleidsakkoord 2018-2022. Over de reserves en voorzieningen is het volgende vastgelegd in het beleidsakkoord:

Het weerstandsvermogen moet uitstekend blijven. Hieraan is een kwalificatie van het ratio weerstandsvermogen gekoppeld van minimaal 2. Een ratio van 2 of hoger betekent dat we een uitstekende weerstandscapaciteit hebben. Daarnaast is aangegeven dat reserves en voorzieningen goed worden afgestemd op actuele plannen.

f. Functies van reserves en voorzieningen

Hieronder wordt ingegaan op de verschillende functies die reserves en voorzieningen kunnen hebben.

De financieringsfunctie

Door het vormen van reserves (eigen vermogen) en voorzieningen (vreemd vermogen) wordt vermogen afgezonderd voor toekomstige besteding. Reserves en voorzieningen kunnen worden ingezet als dekkingmiddel. Bij een uitgave ten laste van een reserve of voorziening, wordt het exploitatiesaldo niet belast.

Bufferfunctie

De bufferfunctie is een belangrijke functie van reserves. Naast de doelstelling die is meegegeven aan reserves, kunnen reserves ook dienstdoen om in bepaalde (onvoorziene) omstandigheden risico's af te dekken. Deze bufferfunctie is feitelijk ook van toepassing op de zogenaamde stille reserves en de voorzieningen. Verwezen wordt naar de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting en jaarrekening. Hierin wordt via de berekening van het kengetal 'weerstandscapaciteit' invulling gegeven aan de bufferfunctie.

Bestedingsfunctie

Een gemeente heeft de mogelijkheid om via reserves en voorzieningen te sparen voor toekomstige uitgaven. Als een reserve of voorziening wordt ingezet ter dekking van toekomstige uitgaven, spreekt men van een reserve met een bestedingsfunctie, een bestemmingsreserve.

h. Resultaatbestemming en resultaatbepaling in relatie tot reserves en voorzieningen

Reserves en voorzieningen moeten elk op de wettelijk voorgeschreven wijze worden verwerkt in de jaarrekening:

Reserves in relatie tot de resultaatbepaling en de resultaatbestemming

Ten aanzien van de bepaling en bestemming van het resultaat is voorgeschreven dat inzichtelijk moet zijn op welke wijze het resultaat wordt bepaald en op welke wijze de bestemming daarvan plaats vindt. Dat wil zeggen dat zowel bij de begroting als bij de rekening, alle baten en lasten allereerst worden verantwoord zonder rekening te houden met toevoegingen en onttrekkingen aan reserves (het brutore-sultaat). Vervolgens worden op het aldus bepaalde resultaat de toevoegingen en onttrekkingen uit de reserves verwerkt (de resultaatbestemming). Het saldo wat daarna resteert is het resultaat na resultaat-bestemming.

Voorzieningen in relatie tot de resultaatbepaling en de resultaatbestemming

Op grond van Bbv regelgeving geldt het hierboven beschreven systeem van resultaatbestemming bij reserves niet voor voorzieningen. Om voorzieningen te voeden worden onttrekkingen daarvoor rechtstreeks ten laste van de raming van baten en lasten gebracht. Als er uitgaven plaats vinden ten laste van voorzieningen, worden deze rechtstreeks uit de voorziening gedekt. Bij de werkelijke uitgaven is er dus geen rechtstreekse met de exploitatiebegroting.

i. Uitgangspunt: incidentele lasten kunnen met incidentele middelen worden gedekt, structurele lasten moeten met structurele middelen worden gedekt

Een standaard uitgangspunt is dat voor jaarlijks terugkerende lasten voldoende dekking moet zijn. Hier wordt voor gezorgd door structurele lasten te dekken uit structurele inkomsten. Incidentele lasten mogen ook gedekt worden uit de exploitatieruimte of uit reserves en voorzieningen.

Er is een goede reden om dit uitgangspunt strikt toe te passen. Enerzijds omdat dit noodzakelijk is voor het verkrijgen van het oordeel van repressief toezicht van de provincie voor de begroting.

Anderzijds is er ook een financiële reden om het genoemde uitgangspunt te hanteren. Als structurele lasten structureel gedekt worden uit een reserve, dan raakt de reserve uitgeput. Als de reserves uitgeput zijn, zal dekking gevonden moeten worden in de exploitatie. Als die er niet is, zal moeten worden bezuinigd. In de financiële advisering voor nieuw beleid zal daarom altijd worden getoetst aan het genoemde uitgangspunt.

j. De dekkingsreserves

Op grond van het Besluit begroting en verantwoording zijn we verplicht om investeringen te activeren en op investeringen af te schrijven. Als investeringen ineens worden gedekt uit een reserve, is het activeren en afschrijven op een investering niet mogelijk. Met de inzet van een dekkingsreserve kunnen we wel overgaan tot activeren en afschrijven van investeringen.

Het is niet verstandig om dekkingsreserve gedurende de looptijd ervan op te heffen of van bestemming te veranderen. Dit veroorzaakt namelijk extra lasten voor de exploitatie.

Aldus besloten door de raad van Best in zijn vergadering van 28-06-2021

*Maaïke Mesdag-Blom
raadsgriffier*

*Hans Ubachs
voorzitter*