

Beleidsnota Reserves en Voorzieningen 2021

1 Inleiding

In de financiële verordening is bepaald dat het college de raad een (nieuwe) nota reserves en voorzieningen aanbiedt wanneer daar aanleiding toe is. Dat is nu het geval.

Aan de basis van de nota staan de voorschriften zoals die zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Daarnaast is de financiële verordening van de gemeente Westland van belang. BBV en verordening vormen samen de kaders voor het instellen, gebruik en opheffen van reserves en voorzieningen.

Met deze herziening wordt beoogd een bijdrage te leveren aan een doelmatig en transparant beleid ten aanzien van de reserves en voorzieningen dat voldoet aan de vereisten van het BBV.

Beknpte begrippenlijst Nota Reserves en Voorzieningen

Om een goed beeld te krijgen van het beleidsveld, wordt hieronder een aantal kernbegrippen beschreven. De toelichting bij de specifiek bij reserves, voorzieningen en rente behorende begrippen en termen is opgenomen in de verschillende onderdelen van deze nota Reserves en Voorzieningen.

Activeren

Het op de balans zetten van bedrijfsmiddelen wanneer deze een relatief grote economische waarde vertegenwoordigen en meer dan één jaar meegaan. De kosten van de investering (het zogenoemde activum) worden op deze wijze gespreid over meerdere jaren, zijnde de verwachte gebruiksduur van de betreffende investering.

Afschrijven

Het in de boekhouding tot uitdrukking brengen van de waardedaling van een bedrijfsmiddel over een bepaalde periode.

Investering met een maatschappelijk nut

Bezittingen van de gemeente in de openbare ruimte, die zij langdurig gebruikt, die geen middelen genereren, maar wel duidelijk een publieke taak vervullen. Het betreft investeringen in bijvoorbeeld wegen, water en groenvoorzieningen.

Investering met een economisch nut

Bezittingen van de gemeente, die zij langdurig gebruikt voor haar bedrijfsvoering en die verhandelbaar zijn (er een markt voor is) en/of kunnen bijdragen aan het genereren van middelen. Indien dit genereren van middelen gebeurt of kan gebeuren middels het vragen van rechten of heffingen, dan wordt gesproken over investeringen met een economisch nut waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven.

Taakvelden

Door de wetgever voorgeschreven eenheden in de gemeentebegroting die betrekking hebben op de taken en daaraan gerelateerde activiteiten van gemeenten waar baten en lasten mee gemoeid zijn. Zij clusteren niet alleen producten (goederen en diensten), maar ook taken en activiteiten die niet direct te vertalen zijn in kosten per hoeveelheid. Daarom wordt in relatie tot de begrotingsuitvoering niet meer gesproken van producten en producten-ramingen/realisaties, maar van taakvelden, en taakveldenramingen/realisaties.

Gesloten circuits

Een gesloten circuit is een taakveld, of een aantal samenhangende taakvelden, waarvan de totale kosten geheel worden gedekt uit een specifieke inkomstenbron, anders dan de algemene dekkingsmiddelen. Het saldo van baten en lasten van deze producten wordt veelal toegevoegd of onttrokken aan een bestemmingsreserve of een voorziening. Gedacht kan worden aan de afvalverwerking, de riolering en grondexploitaties.

Onderwerpen Nota Reserves en voorzieningen

Deze nota behandelt reserves en voorzieningen aan de hand van de volgende onderwerpen:

- Het algemene beleidskader;

- Van toepassing zijnde wet- en regelgeving;
- Aard van reserves en voorzieningen en de onderlinge verschillen;
- De vorming en aanwending van reserves en voorzieningen;
- Onttrekkingen en toevoegingen;
- Bespaarde rente bij interne financiering via reserves en voorzieningen;
- Toerekening en verwerking van rente over de reserves en voorzieningen;
- Verantwoording van de bestedingen van reserves en voorzieningen;
- Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

De nota is deels beschrijvend van aard en bevat toelichtende informatie over regelgeving, kaders en het wezen van reserves en voorzieningen. Waar er sprake is van specifiek lokaal beleid zijn deze samenvattend per paragraaf in een tabel opgenomen. Dit zijn ook de onderdelen waar keuze mogelijk is.

2 Kaders en begrippen

Dit hoofdstuk bevat de kaders waarbinnen deze nota tot stand is gekomen en geeft daarnaast een omschrijving van de belangrijkste begrippen. Het betreft dan ook een toelichting cq. feitelijke informatie waarin verder geen keuze wordt voorgelegd. De wettelijke kaders zijn vastgelegd in het BBV. Daarnaast geldt de Financiële verordening (Gemeentewet art. 212) 2021 van de gemeente Westland.

2.1 Kaders

2.1.1 BBV

Het BBV is het wettelijk kader en staat zodoende aan de basis van deze nota. De artikelen 42 tot en met 45 van het BBV bevatten de bepalingen die de primaire kenmerken van reserves en voorzieningen beschrijven:

- reserves maken deel uit van het eigen vermogen (artikel 42);
- soorten reserves die worden onderscheiden (artikel 43);
- waarvoor voorzieningen dienen te worden gevormd (artikel 44);
- rentetoevoeging aan voorzieningen is niet toegestaan (artikel 45).

De artikelen 17, 30 en 27 van het BBV geven de hoofdlijnen weer voor de verwerking van de reserves en voorzieningen in de P&C-cyclus (zie bijlage 3). Naast deze bepalingen heeft de commissie BBV via aanvullende BBV-artikelen, notities, stellige uitspraken, richtlijnen en antwoorden op vragen, de wettelijke kaders verder uitgewerkt. Voor zover deze de reserves en voorzieningen raken, zijn deze ook van toepassing op deze nota.

Het BBV staat toe dat de raad al bij de begroting autoriseert dat toevoegingen en onttrekkingen aan bestemmingsreserves plaatsvinden. Feitelijk heeft de raad hiermee gedurende het jaar al een deel van het verwachte resultaat bestemd. Om die reden kende het BBV tot voor kort de begrippen geraamd en gerealiseerd resultaat voor en na bestemmen. Het verschil tussen de geraamde respectievelijk gerealiseerde resultaten betreft het saldo van de geraamde respectievelijk gerealiseerde mutaties in reserves. Het begrip 'resultaat bestemmen' kan verwarring geven. Om hierin meer duidelijkheid te geven, zijn de begrippen in de artikelen 17 en 27 van het BBV als volgt aangepast.

Voor wijziging BBV	Na wijziging BBV 2013
Geraamd resultaat voor bestemmen	Geraamde totaal saldo van baten en lasten
Geraamd resultaat na bestemmen	Geraamde resultaat
Gerealiseerd resultaat voor bestemmen	Gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten
Gerealiseerd resultaat na bestemmen	Gerealiseerde resultaat

Een overzicht van de reserves en voorzieningen van de gemeente Westland is als bijlage 2 bij deze nota gevoegd. Daarnaast is een lijst van reserves en voorzieningen standaard onderdeel van de programmabegroting en de jaarrekening.

2.1.2 Financiële verordening Westland

Naast de wettelijke kaders staan in de Financiële verordening van de gemeente aanvullende regels, specifiek voor de gemeente Westland. In artikel 13 van de Financiële Verordening 2021 is vastgelegd dat:

1. Het college beziet tenminste één keer in de duur van een raadsperiode de noodzaak tot herziening van de nota reserves en voorzieningen. De nota wordt door de raad vastgesteld en behandeld:

- a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding van voorzieningen;
 - c. de rentetoerekening aan reserves en voorzieningen.
2. Bij een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen wordt minimaal aangegeven:
 - a. het specifieke doel van de reserve;
 - b. de voeding van de reserve;
 - c. de maximale hoogte van de reserve met een gemotiveerde onderbouwing;
 - d. de wijze van toerekening en verwerking van rente over de bestemmingsreserve;
 - e. de maximale looptijd.
 3. Bij de instelling van een bestemmingsreserve dient het om een bedrag van € 250.000 of meer te gaan.
 4. Van het minimale bedrag genoemd onder 3, kan de raad afwijkend besluiten als zij daartoe een goed beargumenteerd collegevoorstel ontvangt.

Een bijzondere voorziening die in de financiële verordening wordt genoemd, is die voor de risico's met betrekking tot oninbaarheid van debiteuren. Dit is geen voorziening zoals bedoeld in art. 44 van het BBV en hoort daarom niet thuis op een staat van Reserves en Voorzieningen en valt buiten het bestek van deze nota (zie paragraaf 2.2.4).

2.2 Begrippen en toelichting

2.2.1 Eigen vermogen

Het eigen vermogen is het saldo van de bezittingen en schulden (incl. de voorzieningen). Volgens artikel 42 BBV bestaat het eigen vermogen uit de reserves en het gerealiseerde resultaat volgend uit het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening. Het jaarrekeningresultaat moet afzonderlijk op de balans worden opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen.

2.2.2 Vreemd vermogen

Bij vreemd vermogen handelt het zich om bestaande verplichtingen van de gemeente die voortkomen uit gebeurtenissen in het verleden, waarvan de afwikkeling naar verwachting resulteert in een uit-stroom van middelen bij de gemeente. Het vreemd vermogen van de gemeente kan worden onder-verdeeld in vaste en vlottende schulden, voorzieningen en overlopende passiva.

2.2.3 Reserves

Reserves behoren tot het eigen vermogen van de gemeente. Ze zijn in beginsel vrij te besteden. Door het ontbreken van een verplichtend karakter mag de gemeenteraad de bestemming wijzigen. De instelling, opheffing, onttrekkingen en toevoegingen verlopen altijd via de bestemming van het (geraamde/gerealiseerde) totaal saldo van baten en lasten en nooit via de exploitatie. Mutaties op reserves behoren dus niet tot de lasten of de baten. In al deze gevallen is de goed-keuring van de gemeenteraad nodig. Reserves vormen een deel van het eigen vermogen en kunnen ook een instrument zijn om risico's af te dekken. Het zijn passiefposten op de balans.

Het BBV onderscheidt twee soorten reserves:

- de algemene reserve (artikel 43.1.a);
- de bestemmingsreserves (artikel 43.1.b).

Hoewel het BBV dat niet doet, kan hieraan nog een derde categorie worden toegevoegd, namelijk de stille reserves. Ze wijken in aard en ontstaanswijze af van de andere reserves. Om die reden worden ze ook anders behandeld.

Algemene reserve

Een algemene reserve is een reserve waaraan de raad nog geen bestemming heeft gegeven en behoort tot het vrij besteedbare eigen vermogen van de gemeente. De algemene reserve dient om financiële risico's in algemene zin op te vangen (bufferfunctie). Tekorten en overschotten op de jaarrekening komen ten laste respectievelijk ten gunste van deze reserve. De algemene reserve is een belangrijke component van het gemeentelijk weerstandsvermogen.

Bestemmingsreserve

Als de gemeenteraad een reserve een bepaalde bestemming heeft gegeven, is er sprake van een bestemmings-reserve. De hoogte van de bestemmingsreserve is gerelateerd aan het doel waarvoor de reserve is ingesteld. De raad heeft de bevoegdheid een bestemming toe te kennen of te wijzigen zolang er geen financiële verplichtingen zijn aangegaan.

Geblokkeerde en niet-geblokkeerde reserves

Naast de bovengenoemde wettelijke verdeling van reserves is er nog een onderscheid naar geblokkeerde en niet-geblokkeerde reserves. Een reserve is geblokkeerd wanneer de rente, die over de reserve wordt berekend, ten gunste van de exploitatie wordt gebracht. De term geblokkeerd houdt in dit geval in dat de reserve niet zonder meer kan worden aangesproken, omdat dit consequenties heeft voor de dekking in de exploitatie.

Stille reserves

Als bezittingen meer waard zijn dan de waarde waarvoor zij op de balans staan, is er sprake van een stille reserve. Het gaat hierbij om privaatrechtelijke (niet-bedrijfsgebonden) bezittingen die geen boekwaarde meer hebben maar wel een marktwaarde of waarvan de boekwaarde lager is dan de marktwaarde (gebouwen, gronden e.d.). Niet bedrijfsgebonden wil zeggen niet nodig voor de uitvoering van de wettelijke taken van de gemeente. Voorbeelden van niet bedrijfsgebonden bezittingen zijn:

- In pacht uitgegeven landbouwgronden;
- Niet-bedrijfsgebonden gebouwen met een hogere actuele waarde dan op de balans is verantwoord.

Vaak zijn de stille reserves niet direct aanwijsbaar en is de waarde niet zonder meer vast te stellen. Stille reserves komen niet tot uitdrukking in de balans. In paragraaf 2.2.8 wordt ingegaan op stille reserves in relatie tot de weerstandscapaciteit.

Negatieve reserves

Negatieve reserves zijn niet toegestaan. Als er concrete aanwijzingen zijn dat een reserve (in toekomstige jaren) negatief wordt, dienen er maatregelen te worden getroffen om weer tot een positieve reserve te komen.

2.2.4 Voorzieningen

Voorzieningen zijn geen onderdeel van het eigen vermogen maar behoren tot het vreemd vermogen van de gemeente. In tegenstelling tot de reserves, dienen ze formeel slechts één doel, namelijk een bufferfunctie. Ze worden gevormd voor de dekking van redelijkerwijs in te schatten (risico's op) financiële verplichtingen en verliezen of (onder voorwaarden) voor toekomstige uitgaven, waarvan de omvang en het moment van optreden op de balansdatum onzeker is. Anders dan bij reserves kan de raad de bestemming van voorzieningen niet wijzigen doordat ze een verplichtend karakter hebben.

Voorzieningen zijn passiefposten in de balans. Mutaties in voorzieningen maken geen deel uit van de resultaatbestemming. Vrijval en toevoegingen verlopen bij voorzieningen via de exploitatie.

Artikel 44 BBV bevat ten aanzien van voorzieningen de volgende bepalingen:

1. Dat voorzieningen worden gevormd wegens:
 - Verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, maar redelijkerwijs wel te schatten (artikel 44.1.a);
 - Op de balansdatum bestaande risico's met betrekking tot bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten (artikel 44.1.b);
 - 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 (artikel 44.1.c);
 - de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35 eerste lid onder b. (artikel 44.1.d).
2. Dat tot de voorzieningen ook worden gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de voorschotbedragen, bedoeld in artikel 49 lid b. Dit betreft van de Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren.
3. Dat voorzieningen niet worden gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. Verplichtingen voortkomend uit jaarlijks terugkerende arbeid gerelateerde kosten worden in de reguliere begroting en de meerjarenbegroting opgenomen.

Als er sprake is van een van de situaties uit artikel 44 BBV, is het college verplicht om een voorziening in te stellen.

De omvang van een voorziening dient toereikend te zijn voor de betreffende verplichtingen en risico's. Voorzieningen mogen daarom niet groter of kleiner zijn dan de verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn gevormd. Bij een afwijkende stand van een voorziening vindt of aanvullend een dotatie plaats dan wel vrijval respectievelijk ten laste of ten gunste van de exploitatie. Via het vaststellen van de (meerja-

ren)–programmabegroting dan wel een separate begrotings–wijzig–ing besluit de raad tot storting in de voorziening.

Als de omvang van de verplichtingen onvoldoende concreet te maken is, dan komen deze als risico terug in de paragraaf weerstandsvermogen.

De aanwending van een voorziening valt onder verantwoordelijkheid van het college. Voor dotaties aan of vrijval van voorzieningen geldt dat deze tot het saldo van baten en lasten behoren. Aanwending van voorzieningen geschiedt rechtstreeks op de voorziening. Rente–bijschrijving op voorzieningen is volgens het BBV niet toegestaan, tenzij de voorziening berekend is op contante waarde.

Voorziening dubieuze debiteuren

Een voorziening voor risico's met betrekking tot oninbaarheid van debiteuren is geen voorziening zoals bedoeld in artikel 44 van het BBV. Deze voorziening is een waardecorrectie op activaposten en behoort daarom niet thuis op een staat van reserves en voorzieningen. Volgens artikel 63 lid 8 van het BBV moet de voorziening in mindering worden gebracht op het totale debiteurensaldo.

2.2.5 De functies van reserves en voorzieningen

Wanneer wordt gekeken naar de rol van reserves en voorzieningen binnen een gemeente, dan blijkt het veelal om één of een combinatie van de volgende functies te gaan:

- a. Bufferfunctie;
- b. Bestedingsfunctie;
- c. Financieringsfunctie;
- d. Egalisatiefunctie;
- e. Inkomensfunctie;
- f. Verplichtingenfunctie.

De functies worden hieronder nader toegelicht.

a. Bufferfunctie

De belangrijkste functie van het eigen vermogen in het algemeen en de algemene reserve (en binnen Westland de reserve Versterking financiële soliditeit) in het bijzonder, is de bufferfunctie. Onvoorziene (toekomstige) tegenvallers en bestaande risico's kunnen zo worden opgevangen.

Te denken valt aan:

- Financiële risico's waarvoor geen bestemmingsreserves of voorzieningen zijn gevormd of waar-voor elders in de begroting geen financiële middelen zijn gereserveerd omdat er nog geen getrouwe kwantificering van de risico's kan plaatsvinden;
- Het opvangen van eventuele jaarrekeningtekorten;
- Het incidenteel opvangen van een (deel van) een eventueel begrotingstekort.

b. Bestedingsfunctie

Er is sprake van een bestedingsfunctie als het gereserveerde bedrag bestemd is voor een bepaald doel en gebruikt wordt ter dekking van toekomstige lasten of investeringsuitgaven of de kapitaal-lasten daarvan.

Een bijzondere categorie vormen de reserves, die specifiek dienen om de lasten van investeringen met een economisch nut en maatschappelijk nut op te vangen. Dit type investeringen moet altijd geactiveerd worden. De afschrijvingslasten worden berekend over de netto-investering¹ en de eventuele beschikbare (bestemmings)reserve wordt gedurende de afschrijvingstermijn benut om de jaarlijkse afschrijvingslasten af te dekken in de exploitatie.

Financieringsfunctie

Reserves kunnen worden gebruikt als eigen financieringsmiddel omdat ze onderdeel uitmaken van het totale vermogen van een gemeente. De aanwezigheid van reserves beperkt de noodzaak om rentedragend kapitaal aan te trekken op de geld- en kapitaalmarkt. Van belang hierbij is de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido), die regels stelt hoe gemeenten en provincies hun geld en kapitaal beheren. De randvoorwaarden voor het liquiditeitsbeheer en –beleid staan beschreven in het treasurystatuut² van de gemeente.

c. Egalisatiefunctie

1) Eventuele reserves mogen in tegenstelling tot bijdragen van derden niet direct in mindering worden gebracht van een investering met economisch nut.

2) Treasurystatuut: Herziening is vastgesteld door college op 12 juli 2016.

Een egalisatievoorziening is bedoeld om uitgaven over de jaren heen te spreiden om zo pieken en dalen in het resultaat en schommelingen in de tarieven die aan derden in rekening worden gebracht, te voorkomen.

d. **Inkomensfunctie**

Door de aanwezigheid van reserves en voorzieningen is er een lagere financieringsbehoefte en hoeft de gemeente minder geldleningen aan te gaan bij externe financiers en dus ook minder rente te betalen. Doordat over de interne financiering rente wordt bespaard, geniet de gemeente toch renteopbrengsten, ook wel bespaarde rente genoemd. De bespaarde rente komt ten gunste van de exploitatie. Wel kan de gemeente ervoor kiezen om de rente (na het bepalen van het resultaat van baten en lasten, door resultaatbestemming) via een reservemutatie toe te voegen aan de reserves.

Bij reserves is er sprake van een inkomensfunctie indien:

- Structureel gelden aan reserves worden onttrokken ter dekking van structurele lasten;
- Structureel gelden aan reserves worden onttrokken ter dekking van de afschrijvingslasten van investeringen;
- De renteopbrengsten van de reserves (i.c. bespaarde rentelasten) worden aangewend als dekkingsmiddel voor de exploitatielasten.

e. **Verplichtingenfunctie**

Specifiek van toepassing op voorzieningen is de verplichtingenfunctie. Een dergelijke voorziening heeft het karakter van een verplichting die de gemeente is aangegaan en waarvoor de benodigde middelen beschikbaar moeten zijn. Bijvoorbeeld pensioen- en wachtgeldverplichtingen van (oud) wethouders.

2.2.6 De verschillen tussen reserves en voorzieningen

Het belangrijkste onderscheid tussen reserves en voorzieningen is dat reserves vermogensbestanddelen zijn die tot het eigen vermogen behoren en in principe vrij aanwendbaar zijn. Een bestemmingsreserve wordt ingesteld door de gemeenteraad. Bovendien kan de gemeenteraad desgewenst besluiten de bestemming van een reserve te wijzigen. Een uitzondering op deze regel betreft de bestemmingsreserve die aangehouden wordt voor de dekking van afschrijvingslasten van activa die reeds in het bezit zijn van de gemeente (zoals investeringen met een economisch of maatschappelijk nut). Het veranderen van de bestemming van reserves uit deze categorie heeft namelijk gevolgen voor de exploitatie.

Een voorziening maakt deel uit van het vreemd vermogen en is gevormd door het nemen van een last. In bepaalde gevallen is de vorming van een voorziening verplicht vanwege bedragen die worden ontvangen (bijvoorbeeld subsidies, heffingen) en waar een (toekomstige) last tegenover staat. Zie paragraaf 2.2.4, bladzijde 5 en 6 voor een toelichting.

Een voorziening is niet vrij besteedbaar en de bestemming is niet meer te veranderen, dit in tegenstelling tot een reserve. Voorzieningen dienen slechts één doel, namelijk het vormen van een buffer voor de dekking van reeds voorziene verplichtingen en risico's.

Mutaties in reserves vinden plaats nadat het totaalsaldo van baten en lasten is vastgesteld. De mutaties kunnen daarom nooit als last of baat worden aangemerkt. Het rechtstreeks boeken van uitgaven op reserves is niet toegestaan.

Stortingen in en vrijval van voorzieningen zijn onderdeel van de lasten en de baten (exploitatie). De onttrekking (aanwending) aan een voorziening wordt rechtstreeks op de voorziening geboekt en is dus geen last, maar een balansmutatie.

De verschillen tussen reserves en voorzieningen staan op hoofdlijnen weergegeven in het volgende schema.

Schema 1- Belangrijkste verschillen reserves en voorzieningen

	Reserve	Voorziening
Soort vermogen	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Wijziging bestemming	Toegestaan	Niet toegestaan
Aanwending vrij	Ja*	Nee, alleen voor betreffend doel
Opbouw (dotatie)	T.l.v. het gerealiseerde saldo van baten en lasten	Exploitatie, als last of baat (stortingen en vrijval)

Onttrekking (aanwending)	T.g.v. het gerealiseerde saldo van baten en lasten	Rechtstreeks t.l.v. voorziening
Financiële onderbouwing	Niet verplicht	Verplicht

*Bij reserves ten behoeve van afschrijvingslasten dient dan wel de vervangende dekking te worden aangegeven.

2.2.7 Bespaarde rente

Door in het kader van totaalfinanciering (een deel van) de eigen reserves in te zetten, is het mogelijk rente die normaliter over externe geldleningen moet worden betaald, te besparen. Naarmate een gemeente over meer eigen reserves beschikt, hoeft ze minder externe financieringsmiddelen in de vorm van geldleningen aan te trekken. Bij interne financiering wordt ook rente in rekening gebracht, maar deze betaalt de gemeente als het ware aan zichzelf. Deze rente wordt bespaarde rente genoemd.

Het is bij gemeenten gebruikelijk om met bespaarde rente te rekenen. De toerekening van rente aan producten (taakvelden) maakt zichtbaar wat de reële kosten van de producten zijn en (de kosten van) het vermogensbeslag.

In artikel 2, lid 4 van het BBV is bepaald dat de berekende bespaarde rente over reserves en voorzieningen moet worden opgenomen onder de baten en lasten in de exploitatie. Als de gemeente werkt met berekende bespaarde rente, worden rentebaten ingeboekt tegenover een gelijktijdige opname van het rentebedrag onder de lasten.

De behoefte aan inzicht in de kosten op de taakvelden en de behoefte om de wijze van verantwoorden van rente in de begroting en jaarrekening te harmoniseren, hebben er toe geleid dat in het wijzigingsbesluit BBV is opgenomen, dat de rentekosten aan de desbetreffende taakvelden moeten worden toegerekend met behulp van een (rente)omslag. Omdat de onderlinge vergelijking tussen gemeenten het uitgangspunt is voor de aanpassingen van het BBV is hier sprake van een verplichting. In hoofdstuk 5 van deze Nota wordt hier verder op ingegaan.

2.2.8 Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit geeft de mogelijkheden van de gemeente aan om substantiële tegenvallers op te vangen. De weerstandscapaciteit afgezet tegen de risico's wordt het weerstandsvermogen genoemd. Het weerstandsvermogen is een indicator voor de mate waarin een gemeente tegenvallers op kan vangen zonder dat deze gevolgen hebben voor de financiële positie en daarmee de uitoefening van haar taken en het voorgenomen beleid. Bij tegenvallers moet gedacht worden aan niet begrote kosten of kosten waarvoor geen voorziening is gevormd. Risico's zijn niet altijd zo concreet dat er al een bestemmingsreserve of een voorziening voor kan worden gevormd. Op basis van het BBV dienen deze risico's in de paragraaf weerstandsvermogen en risico-beheersing bij de begroting te worden vermeld. Deze verplichting geldt ook voor de jaarrekening maar betreft dan de verantwoording.

De weerstandscapaciteit is onder te verdelen in:

- **Incidentele weerstandscapaciteit:** het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige financiële tegenvallers binnen een begrotingsjaar op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van de taken;
- **Structurele weerstandscapaciteit:** het vermogen om financiële tegenvallers die structureel doorwerken in de begroting permanent op te vangen (meerdere begrotingsjaren) zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van de taken;

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover een gemeente beschikt om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn, te dekken. Dit kan bijvoorbeeld de algemene reserve zijn.

De gemeenten zijn vrij in hun keuze ten aanzien van de omvang van de buffer. De gemeente Westland beschrijft het weerstandsvermogen in de begroting en bij de jaarrekening aan de hand van een aantal ratio's en relateert dit waar mogelijk aan de landelijk geaccepteerde normgetallen, zoals vastgelegd in de financiële verordening. De gemeente hanteert voor de weerstandsratio een bandbreedte tussen de 1,0 - 1,4 (dat volgens de landelijke normering met een waardering voldoende wordt gekwalificeerd).

Jaarlijks wordt in de programmabegroting en het jaarverslag de relatie gelegd tussen de benodigde en de beschikbare weerstandscapaciteit. De weerstandscapaciteit bestaat naast de post voor onvoorzijene uitgaven uit de algemene reserve en een (vast) geormerkt deel van de reserve Versterking financiële soliditeit. Periodiek wordt het risicoprofiel van de gemeente geactualiseerd, hetgeen resulteert in een benodigde weerstandscapaciteit.

In de vaktheorie wordt als onderdeel van de weerstandscapaciteit vaak ook de zogenoemde onbenutte belastingcapaciteit meegeteld. Deze wordt berekend door de maximale tarieven van belastingen en leges te vergelijken met de tarieven van de gemeente Westland. Met name voor wat betreft de OZB is inzet van deze ruimte echter zo beperkt door de macronorm, dat het meetellen hiervan als weerstandscapaciteit als weinig realistisch wordt ingeschat.

Daarnaast geldt in de gemeente Westland dat de bestemmingsreserves en de stille reserves ook niet worden meegeteld in de berekening van de weerstandscapaciteit.

Kernpunten aanvullend beleid:

- De gemeente hanteert voor de weerstandsratio een bandbreedte van 1,0 - 1,4 (dat volgens de landelijke normering met een waardering voldoende wordt gekwalificeerd)
- Het weerstandsvermogen wordt jaarlijks in de programmabegroting en het jaarverslag beschreven
- De weerstandscapaciteit bestaat uit de algemene reserve, de post onvoorzien en een geoormerkt deel van de reserve Financiële Soliditeit

3 Instellen en opheffen

3.1 Instellen reserves en voorzieningen

Het instellen en opheffen van reserves en voorzieningen is op basis van art. 186-189 GW voorbehouden aan de gemeenteraad. Het instellen en opheffen kan op verschillende momenten in een begrotingsjaar: bij het vaststellen van de begroting, tussentijds via een begrotingswijziging en bij de jaarrekening na bepaling van het totaal saldo van baten en lasten. Het BBV schrijft voor dat bestemmingsreserves altijd een tijdelijk karakter dienen te hebben.

Het beleid van de gemeente Westland is om het aantal reserves en voorzieningen te beperken, dit bevordert de transparantie. Door het aantal reserves en voorzieningen overzichtelijk te houden, wordt het makkelijker de financiële middelen te beheersen en kan worden voorkomen dat er onnodig beslag wordt gelegd op de schaarse middelen van de gemeente Westland.

Kernpunten aanvullend beleid

- Met het instellen van reserves en voorzieningen wordt terughoudend omgegaan

3.2 Instellen reserves

Het instellen van reserves gebeurt door de gemeenteraad via een raadsbesluit. Bij het instellen en het aanwenden van reserves gelden de volgende richtlijnen:

- a) De bestemmings- en egaliseringsreserves worden ingezet voor het doel waarvoor zij ingesteld zijn. De raad is te allen tijde bevoegd de bestemming te wijzigen met een raadsbesluit (met uitzondering van de reserves ten behoeve van afschrijvingslasten).
- b) Bij vorming en bepaling van de omvang van nieuwe reserves moet het raadsbesluit minstens de volgende informatie bevatten:
 - het specifieke doel van de reserve;
 - de voeding van de reserve; structureel of incidenteel, met onderbouwing;
 - de minimale en maximale omvang van de reserve met een gemotiveerde onderbouwing
 - de maximale looptijd;

Het BBV schrijft voor dat bij de begroting en jaarrekening eerst alle baten en lasten worden geraamd/geboekt. Vervolgens wordt het saldo van baten en lasten bepaald. Daarna vinden de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves plaats, zodat ten slotte het geraamde resultaat (begroting) of het gerealiseerde resultaat (jaarrekening) bepaald kan worden. Een toevoeging aan een reserve vormt zodoende geen last, en een onttrekking geen baat.

Het moment waarop reserves ingesteld kunnen worden, valt in de gemeente Westland in principe samen met de momenten waarop jaarlijks de behandeling van de begroting en de jaarrekening plaatsvindt en bij de tussentijdse rapportages (1e actualisatie en ProRap). De raad kan daarnaast in de loop van het jaar een aparte beslissing nemen over reservevorming, bijvoorbeeld als onderdeel van de vaststelling van een beleidsnota. Dit gaat gepaard met een begrotingswijziging.

Bestemmingsreserve

Het instellen van een bestemmingsreserve betekent een beperking van de financiële ruimte omdat de gelden in deze reserves geormerkt zijn voor een specifiek doel en daardoor niet vrij inzetbaar zijn voor andere, actuele politiek-maatschappelijke doelen..

Enige terughoudendheid bij het instellen van bestemmingsreserves is op zijn plaats. In de financiële verordening van de gemeente is vastgelegd dat een bestemmingsreserve bij aanvang een omvang heeft van € 250.000 of meer. Van dit minimum normbedrag kan worden afgeweken als het college daartoe een goed beargumenteerd voorstel ter besluitvorming voorlegt aan de raad.

Kernpunten aanvullend beleid

- Een bestemmingsreserve heeft bij aanvang een minimale omvang van € 250.000,--.
- Van dit minimum normbedrag kan worden afgeweken als het college daartoe een goed beargumenteerd voorstel ter besluitvorming voorlegt aan de raad.

3.3 Instellen van voorzieningen

De raad heeft bij het instellen van voorzieningen weinig ruimte voor het maken van keuzes. Voorzieningen hebben een verplichtend karakter (artikel 44 BBV) waardoor het doel van een voorziening later niet meer gewijzigd kan worden.

Vorming van een voorziening en dotaties aan een voorziening worden bij de begroting geraamd of vinden plaats in de jaarrekening vóór vaststelling van het totaal saldo van baten en lasten, via de vaststelling van de programma's. De toevoeging aan een voorziening vindt plaats via de exploitatie en vereist een besluit van de gemeenteraad (via de begroting of een wijziging daarop).

Het BBV bepaalt dat voorzieningen worden gevormd wegens:

- Verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, maar redelijkerwijs wel te schatten;
- Op de balansdatum bestaande risico's met betrekking tot 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 begrotings-jaren;
- de bijdrage aan toekomstige vervangingsinvesteringen waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35 eerste lid onder b.

Ter verduidelijking van en in aanvulling op de hierboven genoemde voorschriften, kan gedacht worden aan het volgende:

- Voorzieningen worden ingesteld voor toekomstige verplichtingen waarbij uit het onderliggende (beheer)plan blijkt dat de kosten hiervoor ongelijkmatig in de tijd verdeeld zijn;
- Voorzieningen derden worden ingesteld voor van derden ontvangen middelen die op termijn voor een specifiek doel ingezet moeten worden;
- Voorzieningen worden continu maar in ieder geval jaarlijks bij de begroting en de jaarrekening op hun actualiteit beoordeeld;
- De uitvoering van het programma en het verloop van de voorziening worden toegelicht bij de begroting en de jaarstukken.

Het instellen van voorzieningen gebeurt door de gemeenteraad via een raadsbesluit. In het besluit staat aangegeven:

- De voeding van de voorziening en het programma waarbinnen dekking voor dotaties beschikbaar is;
- De beoogde termijn waarvoor de voorziening wordt ingesteld en een planning van dotaties en bestedingen. Bij een onderhoudsvoorziening betreft deze planning een beheerplan van het specifieke object.

Is er kans dat een risico zich zal voordoen en de schade of het verlies dat hieruit voortvloeit niet goed is in te schatten, dan kan er geen voorziening worden getroffen. In dat geval schrijft het BBV voor dat dit risico moet worden opgenomen in de (verplichte) paragraaf weerstands-vermogen en risicobeheersing. De algemene reserve en een geormerkt deel van de reserve versterking financiële soliditeit kunnen dienen als buffer voor dergelijke risico's.

Is de omvang van de verplichting goed in te schatten, dan is het vormen van een voorziening niet toegestaan, maar moet het bedrag van de verplichting via de exploitatie in de begroting gedekt worden en dient een schuld te worden opgenomen.

Een voorziening moet de omvang hebben die overeenkomt met de beste schatting van de betreffende verplichting of risico.

Onderhoudsvoorzieningen

Voorzieningen die worden gevormd om de lasten van een (groot) onderhoud van een kapitaalgoed over een aantal jaren te egaliseren kunnen alleen worden ingesteld en gevoed op basis van een beheerplan van het desbetreffende kapitaalgoed. Dit beheerplan dient periodiek te worden geactualiseerd.

Indien er geen (recent) beheerplan aanwezig is, kunnen de kosten van groot onderhoud wel door vrijval via bestemming van het totaal saldo van baten en lasten vanuit een (daartoe gevormde) reserve worden gedekt.

3.4 Onderbouwing reserves en voorzieningen

Het college doet voorstellen aan de raad tot het instellen van een reserve of voorziening. Een voorstel dient onderbouwd te worden middels een format (bijlage 1) en in principe vergezeld te gaan van een bestedingsplan.

Het bestedingsplan omvat minimaal:

- Een beschrijving van de soorten activiteiten die vanuit de betreffende reserve of voorziening worden bekostigd;
- Een inschatting van de kosten per soort activiteit;
- Het jaar waarin de betreffende activiteiten zullen worden uitgevoerd of gerealiseerd.

Deze bepaling geldt niet voor reserves waarvan het naar de aard van het duidelijk omschreven doel, niet mogelijk is een bestedingsplan op te stellen.

Kernpunten aanvullend beleid

- Het instellen van een reserve of voorziening gaat vergezeld van een bestedingsplan waarin een beschrijving van de activiteiten, geschatte kosten en jaar van uitvoering is opgenomen.
- Van deze bepaling zijn uitgezonderd die reserves waarvan het naar de aard van het duidelijk omschreven doel, niet mogelijk is een bestedingsplan op te stellen.

3.5 Opheffing reserve

Wanneer het doel waarvoor een reserve is gevormd op enig moment vervalt, dan dient de reserve te worden opgeheven. Bij de jaarrekening wordt geïnventariseerd welke bestemmingsreserves er zijn, of de stand toereikend is en of het doel waarvoor ze zijn ingesteld nog actueel is. Voor zover er geen toereikend bestedingsplan is op dat moment, wordt de reserve in beginsel opgeheven. Hierbij gelden uitzonderingen voor:

- reserves die samenhangen met een open-einde regeling of een zogenoemd gesloten circuit (bv. kosten riolering en afvalverwerking, grondexploitaties) en voor reserves waarvoor een ander bijzonder regime geldt, te motiveren in de jaarrekening (bv. bovenwijkse voorzieningen);
- reserves waarvan naar de aard van het omschreven doel geen bestedingsplan kan worden opgesteld (bv. als de reserve als "spaarpotje" voor een concreet doel fungeert of een reserve flankerende personeelsmiddelen);

Bij het opheffen van een bestemmingsreserve valt het resterende saldo vrij en wordt dit via de resultaatbestemming in beginsel toegevoegd aan de algemene reserve. Het besluit een reserve op te heffen is voorbehouden aan de gemeenteraad. In het besluit dient de reden tot opheffing te worden aangegeven.

Kernpunten aanvullend beleid

- Wanneer het doel van de reserve vervalt, wordt de reserve opgeheven
- Opheffing vindt ook plaats als er geen volledig bestedingsplan is
- Uitzondering hierop vormen de reserves die samenhangen met een open einde-regeling of een zogenaamd gesloten circuit en reserves waarvan naar de aard van het omschreven doel geen bestedingsplan kan worden opgesteld

3.6 Opheffing voorziening

Een voorziening valt vrij als een verplichting of een risico waarvoor een voorziening is ingesteld, komt te vervallen. Opheffing is dan volgens het BBV verplicht. Het college doet bij het vaststellen van de jaar-rekening een voorstel aan de raad om de voorziening op te heffen.

Een aanvulling hierop is wanneer een voorziening is gevormd ter gelijkmatige verdeling van lasten over begrotingsjaren (BBV artikel 44 lid 1c) en de raad deze lasten niet langer wil egaliseren. Ook in dat geval moet de gemeenteraad de beslissing nemen tot opheffing. De gevolgen van die beslissing worden in de jaarrekening en begroting verwerkt.

Wijziging van het doel is niet mogelijk vanwege het verplichtende karakter dat een voorziening heeft.

Bij het opheffen van een voorziening valt een eventueel resterend saldo vrij ten gunste van de exploitatie en is dat op die manier onderdeel van het saldo van baten en lasten. De gemeenteraad kan er daarna eventueel een andere bestemming aan geven.

De besluitvorming hierover dient via een voorstel met begrotingswijziging aan de gemeenteraad te worden voorgelegd.

4 Toevoegingen en aanwending reserves en voorzieningen

4.1 Toevoeging en aanwending reserves

Volgens de voorschriften van het BBV wordt in de begroting een zo reëel mogelijk beeld gegeven van de toevoegingen en aanwendingen van de reserves in een bepaald jaar. Het BBV staat niet toe dat reserves een negatief saldo vertonen.

Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves vinden plaats nadat het gereali-seerde totaal saldo van baten en lasten bij de jaarrekening is bepaald en lopen dus niet via de exploitatie.

Alle stortingen in en onttrekkingen aan de reserves vereisen de goedkeuring van de raad. Dit kan expliciet bij de resultaatbestemming in het kader van de jaarrekening, vooraf bij de vaststelling van de begroting of bij begrotingswijziging.

Onttrekkingen aan bestemmingsreserves zijn alleen toegestaan binnen de doelstelling van de reserve. Mutaties in bestemmingsreserves moeten zijn gedekt door een vóór het einde van het verslagjaar genomen raadsbesluit.

Als aanvullend beleid wordt een uitzondering hierbij gemaakt voor reserves die verband houden met een zogenoemde open-einderegeling en waarbij de raad besloten heeft dat voor- en nadelen in de exploitatie verrekend dienen te worden met de betreffende bestemmingsreserve.

Overigens blijft voor dit type reserves onverkort de regel gelden dat afwijkingen (positief dan wel negatief) > € 50.000,-, voorzover op dat moment bekend, bij de 1e Actualisatie en ProRap moeten worden gemeld en toegelicht.

Het rechtstreeks boeken van uitgaven op reserves is niet toegestaan. Het BBV schrijft voor dat de bestedingen als last op de betreffende kostendrager (programma, product, functie) apart zichtbaar gemaakt moeten worden. De dekking van de besteding wordt gevormd door een ont-trek-king aan de reserve.

Verantwoording van de stand en mutaties in reserves en voorzieningen aan de raad vindt plaats als onderdeel van de planning- en controlcyclus.

In de Voortgangsrapportage CWP en de begroting staat of reserves op basis van nieuwe keuzes moeten worden verhoogd of verlaagd (onttrokken). Er is dan sprake van een integrale afweging. Los daarvan zijn tussentijdse mutaties niet altijd te voorkomen, bijvoorbeeld bij grote bedragen of wanneer de uitvoering van een programma dat vereist. Deze mutaties kunnen plaats-vinden in de tussentijdse rapportages of via afzonderlijke raadsbesluiten.

Kernpunten aanvullend beleid

- Mutaties in bestemmingsreserves moeten zijn gedekt door een vóór het einde van het verslagjaar genomen raadsbesluit
- Uitzondering hierop geldt voor reserves die verband houden met een zogenoemde open-einde-regeling en waarbij de raad besloten heeft dat voor- en nadelen in de exploitatie verrekend dienen te worden met de betreffende bestemmingsreserve
- Verantwoording en besluitvorming over reserves en voorzieningen vindt zo veel als mogelijk plaats als onderdeel van de P&C-cyclus

Verplichte voorzieningen voor vervangingsinvesteringen riolering en afvalstoffen

Specifiek regelgeving bestaat sinds de notitie Riolering van de commissie BBV (17 november 2014) voor voorzieningen vervangingsinvesteringen riolering en afvalstoffen. Als gevolg van deze regelgeving worden de investeringen voor beide taken en de bijdrage voor vervanging, apart zichtbaar.

Wanneer gemeenten in de heffing bijdragen hebben opgenomen voor de toekomstige vervanging van investeringen met betrekking tot deze taken, dan komen deze gelden in een vervangingsvoorziening. Als de daadwerkelijke vervangingsinvestering plaatsvindt, wordt deze investering geactiveerd op de balans. Vervolgens is het verplicht om de bedragen die zijn opgenomen in de voorzieningen, rechtstreeks op de vervangingsinvestering in mindering te brengen.

Meergenoemde "notitie Riolering" verplicht het gemeenten om opbrengsten uit heffingen uitsluitend en blijvend aan het doel waarvoor de heffing is opgelegd, te besteden (de zgn.'gesloten systemen'). Eventuele overschotten op de tarieven moeten ex art. 44 lid 2 in een voorziening worden gestort. Het treffen van een voorziening heeft een verplichtend karakter. Alleen indien en voor zover het overschot is ontstaan uit gerealiseerde efficiency- en aanbestedingsvoordelen mag dit gedeelte worden toegevoegd aan een bestemmingsreserve of vrijvallen ten gunste van de algemene reserve of het resultaat.

Zolang de lasten uitstijgen boven de baten ontbreekt de noodzaak een voorziening te vormen. Op het moment dat het totaal van de heffingen de geraamde lasten lijken te gaan overschrijden, moet in lijn met de voorschriften uit het BBV een voorziening worden ingesteld.

Er worden heffingen opgelegd voor de afvalstoffen, riolering en de lijkbezorging.

De grondslag voor de rioolheffing vormen de kosten zoals opgenomen in het Verbreed Gemeente-lijk Rioleringsplan (VGRP). Afwijkingen in benutting van de gelden - uitgezonderd de behaalde efficiency- en aanbestedingsvoordelen - komen volgens de notitie Riolering ten goede aan deze algemene rioleringsvoorziening.

4.2 Toevoeging en aanwending voorzieningen

Voorzieningen dienen naar beste schatting dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Ze mogen daardoor niet groter of kleiner zijn dan de verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn gevormd. Indien een voorziening een omvang heeft bereikt die hoger is dan het noodzakelijke niveau, valt het meerdere vrij ten gunste van de exploitatie. Bij tekorten dienen de voorzieningen te worden aangevuld.

Toevoegingen moeten altijd gebaseerd zijn op de tijdige opbouw van de noodzakelijke omvang van de voorziening. Toevoegingen lopen via de exploitatie en vereisen een besluit van de gemeente-raad. Dit kan bij de begroting, de jaarrekening of via een tussentijdse begrotingswijziging. Het toevoegen van rente aan voorzieningen is volgens het BBV niet toegestaan. Voorzieningen die gewaardeerd zijn tegen contante waarde vormen in dit verband een bijzondere categorie. Hoe hiermee om te gaan, wordt beschreven in de volgende paragraaf.

Het doen van uitgaven ten laste van een voorziening is alleen toegestaan als de middelen gebruikt worden voor het doel waarvoor de betreffende voorziening is gevormd. Een onttrekking aan een voorziening loopt niet via de exploitatie maar wordt rechtstreeks verwerkt via de betreffende voorziening. De bevoegdheid om bestedingen te doen, ligt bij het college. Voor de aanwending van een voorziening is geen begrotingswijziging nodig. Het college legt via de rekening in de planning- en control-cyclus verantwoording af aan de raad over de stand en mutaties van de voorzieningen. Hiervoor wordt verwezen naar het hoofdstuk reserves en voorzieningen in de Jaarrekening en Programma-begroting.

Voorzieningen kunnen geen negatief saldo vertonen.

Voorzieningen die worden gevormd om de (groot) onderhoudslasten van een kapitaalgoed over een aantal jaren te egaliseren kunnen alleen worden ingesteld en gevoed op basis van een beheerplan van

het desbetreffende kapitaalgoed. Dit beheerplan dient periodiek te worden geactualiseerd. Indien er geen (recent) beheerplan aanwezig is, kunnen de kosten van groot onderhoud wel door vrijval via bestemming van het gerealiseerde totaal van baten en lasten tijdelijk vanuit een (daartoe gevormde) reserve worden gedekt gedurende de periode dat het beheerplan wordt geactualiseerd.

5 Het toerekenen van rente

De raad bepaalt met het vaststellen van de nota reserves en voorzieningen de wijze van toe-rekening en verwerking van rente over de bestemmingsreserves, dit overeenkomstig artikel 12 van de Financiële verordening van de gemeente Westland.

In deze nota reserves en voorzieningen worden de uitgangspunten vastgelegd voor wat betreft de berekening van bespaarde rente over de eigen (interne) financieringsmiddelen, over de daarvoor te hanteren methode en voor wat betreft de toevoeging van de bespaarde rente aan de eigen (interne) financieringsmiddelen toegevoegd.

In het BBV blijft de mogelijkheid bestaan om een rentevergoeding (of een vergoeding voor de inflatie) over het eigen vermogen te berekenen en deze door te belasten aan de taakvelden.

Bij de gemeente Westland wordt een rentevergoeding over het eigen vermogen berekend. Deze vergoeding moet op een realistisch niveau liggen, zodat deze vergoeding maximaal het rentepercentage is dat door de gemeente over extern aangetrokken financieringsmiddelen wordt vergoed. Aangezien het hierbij veelal om een samenspel van meerdere langlopende en kortlopende leningen gaat, zal hiertoe een gewogen percentage moeten worden berekend.

Het inzetten van de rentebaten uit een reserve voor de dekking in de exploitatie betekent feitelijk dat de desbetreffende reserve geblokkeerd wordt om de rentebaten te garanderen. Wanneer de reserve in omvang afneemt, bijvoorbeeld doordat hij wordt aangewend voor het bestemde doel, zullen ook de rentebaten uit de interne financiering afnemen. In beginsel resulteert dit in een dekkingsvraagstuk. Het verdient aanbeveling bij besluiten over reserves en de rentebaten uit reserves rekening te houden met effecten op de exploitatie of de reservepositie, bijvoorbeeld door toetsing aan het risicoprofiel.

Kernpunten aanvullend beleid

- Er wordt een rentevergoeding over het eigen vermogen berekend
- Hiervoor wordt het gemiddelde percentage gehanteerd dat geldt over extern aangetrokken financieringsmiddelen (gewogen percentage)

5.1 Rentetoerekening reserves

Gemeenten zijn vrij om te bepalen of de rente over de bestemmingsreserves wordt bijgeschreven of als inkomstenpost wordt toegevoegd aan de exploitatie. Rentetoerekening aan reserves dient plaats te vinden via een toevoeging aan de reserves (na het bepalen van het resultaat van baten en lasten). De berekende rentelast over de eigen (interne) financieringsmiddelen wordt in lijn met het vorenstaande als last meegenomen in de begroting.

In dit verband worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Aan de algemene reserve wordt geen rente toegevoegd;
- Aan de bestemmingsreserves wordt geen rente toegevoegd met uitzondering van Reserve nieuwbouw gemeentehuis (vanaf begrotingsjaar 2015).

Als belangrijkste functie van de renteberekening over de reserves (aan de kostenkant) wordt gezien het zo zuiver mogelijk in de kostprijs van activiteiten tot uitdrukking brengen van het vermogensbeslag van die activiteiten. Het blijft echter wel gaan om fictieve rente; reden waarom er voor gekozen wordt om – een enkele uitzondering daargelaten – deze rente vervolgens als exploitatiebaat te ramen en te verantwoorden. Het toevoegen van deze fictieve rente aan de reserves zou jaarlijks een aanzienlijk budgettair beslag met zich meebrengen. Dit wordt als ongewenst beschouwd.

Nadeel van deze werkwijze is dat aanwending van bestemmingsreserves leidt tot een nadelig rente-effect op de begroting. Vervangende financiering (veelal in de vorm van vaste geldleningen) brengt rentelasten met zich mee, waar tegenover dan in de begroting niet langer een baat staat. In de meerjarenbegroting wordt zoveel als mogelijk op deze mutaties geanticipeerd.

Kernpunten aanvullend beleid

- Aan de algemene reserve wordt geen rente toegevoegd
- Aan de bestemmingsreserves wordt geen rente toegevoegd met uitzondering van Reserve nieuwbouw gemeentehuis (vanaf begrotingsjaar 2015).

5.2 Rentetoe rekening voorzieningen

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn op grond van artikel 45 BBV niet toegestaan omdat voorzieningen naar beste schatting dekkend dienen te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Uitzonderingen op deze regel doen zich voor als:

- a) De voorziening tegen contante waarde is gewaardeerd;
- b) De rentetoevoeging verplicht is opgelegd, bijvoorbeeld bij een voorziening gevormd uit bijdragen van derden, waarbij de rentetoevoeging wordt gezien als een toevoeging om de voorziening op de juiste hoogte te houden.

Over voorzieningen mag wel bespaarde rente worden berekend c.q. verantwoord.

De voorzieningen die binnen het BBV onder de uitzonderingsregel vallen en waaraan wel rente wordt toegevoegd, zijn:

- Voorziening wethouderspansioenen conform een specifieke renteberekening;
- Voorziening wachtgelden wethouders conform een specifieke renteberekening;
- Voorziening grondexploitatie. Hiervoor wordt een apart rentepercentage gehanteerd, dat is gebaseerd op de jaarlijks aan de grondbanken toe te rekenen rente;

Wanneer voorzieningen met de methode van contante waarde in de balans van de gemeente zijn gewaardeerd, zal jaarlijks een toevoeging aan de voorziening moeten plaatsvinden voor het percentage (disconteringsvoet) waartegen de voorziening contant is gemaakt. Deze (rente)vergoeding is een last voor de exploitatie. Deze (rente)last zal in de begroting moeten worden geraamd.

Bij de jaarrekening wordt bij veel voorzieningen (bijvoorbeeld in verband met verwachte verliezen en risico's voor de grondexploitaties) de noodzakelijke hoogte van de voorziening jaarlijks geactualiseerd. In de jaarrekening wordt de hoogte van de voorziening dan aangepast. In die situatie is de (rente)toevoeging feitelijk opgenomen (verdisconteerd) in de totale aanpassing van de voorziening.

6 Monitoring

Jaarlijks worden bij het opstellen van de eerste actualisatie/Voortgangsrapportage CWP de reserves en voorzieningen getoetst op nut en noodzaak en of ze nog toereikend zijn. Indien daar aanleiding toe bestaat, zullen voorstellen worden gedaan die het bijbehorende bestuurlijke besluitvorming traject doorlopen. Ten tijde van het opstellen van de jaarrekening dient overigens jaarlijks – op grond van het BBV – te worden vastgesteld dat de getroffen voorzieningen toereikend zijn voor het financiële risico, waarvoor de voorzieningen zijn gevormd. Tevens worden dan de reserves getoetst op nut, noodzaak en omvang.

Kernpunten aanvullend beleid

- Jaarlijks worden bij het opstellen van de eerste actualisatie/Voortgangsrapportage CWP de reserves en voorzieningen getoetst op nut en noodzaak en of ze nog toereikend zijn.

7 Omvang algemene reserve

In beginsel geldt dat de omvang van de algemene reserve zodanig moet zijn dat een nadelig rekeningresultaat opgevangen kan worden en de buffer voldoende is om eventuele calamiteiten en risico's af te dekken. Er zijn geen algemene richtlijnen hoe groot de reserve moet zijn. Dit hangt onder meer samen met het risicoprofiel van de gemeente.

Westland beschikt naast de algemene reserve ook over een reserve Versterking financiële soliditeit. Deze reserve is in 2007/2008 gevormd uit de verkoopopbrengsten van de CAIW en Westland Energie Services. De renteopbrengst over deze reserve wordt ten gunste van de exploitatie gebracht ter compensatie van de door verkoop weggevallen winstuitkeringen van de verkochte bedrijven.

De weerstandscapaciteit van Westland bestaat uit de post voor onvoorziene uitgaven, de algemene reserve en een vast geormerkt deel van de reserve Versterking financiële soliditeit. Een aantal maal per jaar (vastgelegd in de nota Risicomanagement) wordt het risicoprofiel van de gemeente geactualiseerd, wat resulteert in een benodigde weerstandscapaciteit. Zolang de weerstandsratio zich beweegt tussen de bandbreedte 1,0 – 1,4 is sprake van een voldoende weerstandscapaciteit (de weerstandsratio wordt berekend door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door de benodigde weerstandscapaciteit). Het college behoeft in dat geval, in tegenstelling tot hetgeen de afgelopen jaren (t/m 2021) gebruikelijk was, de raad geen voorstel te doen voor aanpassing van het geormerkte deel van de reserve Versterking financiële soliditeit.

Kernpunten aanvullend beleid

- Voor de weerstandsratio wordt uitgegaan van een ratio met een bandbreedte 1,0 - 1,4 zijnde een waardering voldoende.

8 Taken en bevoegdheden

RESERVES

Raad

- Het instellen en opheffen van reserves, het doen van stortingen en onttrekkingen vindt plaats bij de bestemming van het totaal saldo van baten en lasten. Alle genoemde acties vereisen goedkeuring van de raad. Dit kan bij de jaarrekening, vooraf bij de vaststelling van de begroting of via een tussentijdse begrotingswijziging;

College

- Het college doet voorstellen aan de raad tot het instellen, muteren en opheffen van reserves. Voor het instellen van een reserve dient gebruik te worden gemaakt van het format uit bijlage 1 en dient een bestedingsplan te zijn bijgevoegd;
- Zorgdragen voor onderbouwing bestaande reserves voor de begroting en jaarrekening;
- Jaarlijks monitoring van bestaande reserves aan de hand van regelgeving en bestedings- of beheerplan en het beleidskader.

VOORZIENINGEN

Raad

- Het instellen van voorzieningen geschiedt door de raad op voorstel van het college. De dotatie aan een voorziening vindt plaats via de exploitatie en vereist een besluit van de gemeenteraad (via de begroting of een wijziging daarop);
- Als een voorziening ontoereikend dreigt te worden, is er een door de raad vast te stellen begrotingswijziging nodig (artikel 18 BBV);
- Als het een voorziening betreft die egalisatie tot doel heeft en de raad wil de lasten niet langer egaliseren, dan ligt de beslissing om de voorziening op te heffen bij de gemeenteraad. Dit besluit wordt in de volgende jaarrekening en begroting verwerkt.

College

- Het college doet voorstellen aan de raad voor het instellen, dotaties en het opheffen van voorzieningen. Voor het instellen van een voorziening dient een bestedingsplan of een beheerplan te zijn bijgevoegd en dient gebruik te worden gemaakt van het format uit bijlage 1;
- Het college is bevoegd tot het doen van uitgaven en legt verantwoording af over de uitgaven bij de jaarrekening;
- Op voorstel van het college heft de raad een voorziening op wanneer de achterliggende verplichting, het verlies, risico of specifieke besteding vervalt;
- Jaarlijks monitoring van bestaande voorzieningen reserves aan de hand van regelgeving en bestedings- of beheerplan en het beleidskader.

Besluit tot	Reserve	Voorziening
-------------	---------	-------------

- Instelling	Raad	Raad
- Dotatie	Raad	Raad
- Onttrekking	Raad	College
- Wijziging bestemming	Raad	Raad

Bij de jaarrekening of vooraf bij de vaststelling van de begroting of via een afzonderlijk raadsbesluit tot begrotingswijziging.

Gemeentewet

Hoofdstuk X. De bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders

Artikel 160 Bevoegdheden college

De budgettaire bevoegdheid geeft de raad het recht om jaarlijks de budgetten op de programma-begroting te bepalen, waarna het college een ontwerpbegroting maakt die de raad vaststelt.

De gemeenteraad bepaalt op hoofdlijnen het beleid van de gemeente. De **kaderstellende** (ook wel sturende) rol van de raad is, naast de **volksvertegenwoordigende** en **controlerende** rol, één van de drie rollen van het gemeenteraadslid.

*Dat kaderstellen een breed en tweeledig begrip is, blijkt wel uit wat de wet erover zegt. In de wet staan alleen de **verordenende** en **budgettaire** bevoegdheden van de raad genoemd. Op basis van de verordenende bevoegdheid kan de raad de gemeentelijke verordeningen (=regelgeving) vaststellen. **De budgettaire bevoegdheid geeft de raad het recht om jaarlijks de budgetten op de programmabegroting te bepalen, waarna het college een ontwerpbegroting maakt die de raad vaststelt.***

Bijlage 1 Voorblad voorstel instelling reserve of voorziening

Onderwerp	Omschrijving
Naam:	Naam waaronder de reserve/voorziening bekend is
Afdeling:	Verantwoordelijke afdeling
Programma:	In te vullen op basis van programmabegroting
Product:	In te vullen op basis van productenraming
Portefeuillehouder:	Verantwoordelijke portefeuillehouder
Budgethouder:	Verantwoordelijke budgethouder (hoofd van de verantwoordelijke afdeling) en afdeling
Instellingsbesluit:	Het besluit en datum waarop de reserve/voorziening is ingesteld
Doel:	Het doel waarvoor de reserve/voorziening is ingesteld.
Type:	Het type reserve/voorziening
Looptijd:	Verwachte looptijd van de reserve/voorziening
Inkomsten Bron:	Opgave van waaruit de reserve/voorziening wordt gevoed
Bodem:	Opgave van de minimale omvang van de reserve/voorziening
Plafond:	Opgave van de maximale omvang van de reserve/voorziening
Rente:	Waarvan wordt de rente toegerekend
Stand begin:	Opgave van de hoogte van de beginstand van de reserve/voorziening
Recente / actueel bestedingsplan:	Een korte omschrijving van het bestedings-/beheersplan of reden waarom deze reserve valt onder de uitzondering voor het ontbreken van een bestedingsplan

Bijlage 2 Staat Reserves en Voorzieningen

Omschrijving
A. Algemene reserve
Algemene reserve
Algemene reserve - saldorekening
B. Bestemmingsreserves
Volkshuisvesting
Vastgoed
Egalisatiereserve rente groundbanken
Flankerende personele middelen
risicobeheersing Sociaal Domein ond. Participatie
Kennis en innovatie
MKB
Nieuwbouw gemeentehuis
Centrumplannen
Sportaccommodaties
De Waterman
Zwembaden
Werk en Inkomen
Omgevingswet
Regionale verkeersprojecten
Tariefseglisatie afvalstoffenheffing
Tariefseglisatie rioolheffing
Bruggen Hoogheemraadschap
Egalisatie beheerplannen
Egalisatie taakstelling vastgoed
Overdracht eigendom Provinciale Wegen (oranjesluis)
Overdracht eigendom provinciale wegen
Faciliterende ontwikkeling
Provisie garantstelling
Kwaliteitsimpulsen projecten
Duurzaamheidsfonds
Noodfonds huisvesting primair onderwijs
Nieuwbouw gemeentewerf
Dekking investeringen e-nut
C. Voorzieningen
C1. Beklemdde voorzieningen met een specifieke aanwendingsrichting
Garantie financiering Aardwarmte
Egalisatie riolering
Toekomstige vervanging riolering
Egalisatie Afval
C2. Onderhoudseglisatie voorzieningen
Onderhoud gebouwen
Grafrechten
Afkoopsommen begraafplaatsen
C3. Voorzieningen verplichtingen, verliezen en risico's
Wethouderspensioenen
Wachtgelden wethouders
Onderhoud scholen IHP
Grondexploitatie

Deze reserves kunnen per 1-1-2022 vervallen

Deze reserves kunnen per 1-1-2023 vervallen

Deze reserves worden bij jaarrekening 2020 nader geanalyseerd op gebruik dekking risico's

Bijlage 3 Artikelen BBV

Titel 2.4. Het overzicht van baten en lasten en de toelichting

Artikel 17

Het overzicht van baten en lasten in de begroting bevat:

- a. Per programma, of per programmaonderdeel als bedoeld in artikel 8, vierde lid, de raming van de baten en lasten en het saldo;
- b. Het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen en het geraamde bedrag voor onvoorzien;
- c. Het geraamde totaal saldo van baten en lasten, volgend uit de onderdelen a en b;
- d. De beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
- e. Het geraamde resultaat, volgend uit de onderdelen c en d.

Titel 4.4. Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening en de toelichting

Artikel 27

1. Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening bevat:

- a. Per programma, of per programmaonderdeel als bedoeld in artikel 8, vierde lid, de gerealiseerde baten en lasten en het saldo daarvan;
 - b. Het overzicht van de gerealiseerde algemene dekkingsmiddelen;
 - c. Het gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten, volgend uit de onderdelen a en b;
 - d. De werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;
 - e. Het gerealiseerde resultaat, volgend uit de onderdelen c en d.
2. Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening bevat van de onderdelen genoemd in het eerste lid ook de ramingen uit de begroting voor en na wijziging.

Titel 4.5. De balans en de toelichting

Paragraaf 4.5.1. Algemeen

Artikel 30

In de balans worden naast de cijfers per balansdatum tevens de cijfers van de balans van het vorige begrotingsjaar opgenomen.

Paragraaf 4.5.5. Vaste Passiva

Artikel 42

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.

Artikel 43

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

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.

Artikel 45

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.