

Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Den Helder, houdende de vaststelling van het Beleidskader Reserves en Voorzieningen 2022

Beleidskader reserves en voorzieningen 2022

Inhoudsopgave

1. Wat willen we bereiken?.....	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Kaders.....	3
1.2.1 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).....	3
1.2.2 Financiële verordening.....	5
2. Wat gaan we daarvoor doen?.....	6
3. Wat mag het kosten.....	7
4. Hoe kunnen we er op sturen?.....	7
Bijlage 1: Format reserves en voorzieningen.....	9
Bijlage 2: Overzichten reserves en voorzieningen.....	10

1. Wat willen we bereiken?

1.1 Aanleiding

Elke vier jaar moet het beleid van reserves en voorzieningen worden geactualiseerd volgens de financiële verordening van de gemeente. De indeling van beleidskaders is ook vastgesteld om deze gestructureerd en effectief vorm te geven. Dat betekent dat de volgende vragen moeten worden beantwoord:

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daar voor doen?
3. Wat mag het kosten?
4. Hoe kunnen we er op sturen?

Het beleidskader reserves en voorzieningen geeft de kaders aan met betrekking tot het instellen, de omvang en de voeding en bestedingen van reserves en voorzieningen.

Zowel reserves als voorzieningen zijn middelen die apart zijn gezet ter realisatie van een bepaald doel. De raad is vrij om reserves te vormen en te besteden terwijl voorzieningen vaak verplicht moeten worden gevormd en besteed. Door middel van een geactualiseerd beleidskader voor reserves en voorzieningen worden de volgende doelstellingen nagestreefd:

- voldoen aan wet- en regelgeving;
- adequate financiële beheersing van de gemeentelijke middelen;
- zorgvuldig afgewogen inzet van reserves en voorzieningen.

De eerste vraag die voorligt als het gaat om reserves en voorzieningen is: Wat is het doel van het vormen en aanhouden hiervan? Welke functies kunnen reserves en voorzieningen vervullen? Het antwoord hierop bestaat uit verschillende aspecten:

- reserves vormen een buffer voor onvoorziene omstandigheden (buffer functie);
- geld sparen om vervolgens uit te geven (bestedingsfunctie);
- gebruiken als 'eigen' financieringsmiddelen om aantrekken van leningen op geld- en kapitaalmarkt te voorkomen (financieringsfunctie) en
- het egaliseren van lasten en baten in de begroting (egalisatiefunctie).

1.2 Kaders

Het kader voor het samenstellen van dit beleidskader bestaat uit externe regelgeving (het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) en de Financiële verordening 2017 van de gemeente (ex artikel 212 Gemeentewet).

1.2.1 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

In 2003 heeft het Rijk het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten vastgesteld. Het doel van dit besluit is het verbeteren van de te leveren informatie naar de raad, burgers en maatschappelijke organisaties en de toezichthouder (de provincie). Het kader voor reserves en voorzieningen wordt gevormd door artikel 42 tot en met 45 van het BBV. Daarnaast heeft de commissie BBV via notities, stellige uitspraken en richtlijnen het kader verder ingevuld. Samengevat kan het onderscheid tussen een reserve en een voorziening als volgt geschetst worden:

	Reserve	Voorziening
Wijziging bestemming	Mogelijk	Niet mogelijk
Onderdeel van het:	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Toevoeging (storting)	Resultaatbestemmend Raad kan besluiten tot een storting ten laste van de algemene reserve dan wel een andere bestemmingsreserve. Het resultaat van de baten en lasten leidt tot een storting in respectievelijk onttrekking aan de (algemene) reserve. Raadsbesluit is vereist voor (de manier van) storten. Directe toevoeging is niet toegestaan.	Resultaatbepalend De storting in een voorziening is een last voor de begroting en komt direct ten laste van een programma / doelstelling.
Onttrekking (besteding)	Resultaatbestemmend: directe onttrekking ten gunste van de rekening van baten en lasten is niet toegestaan.	Directe onttrekking is verplicht.
Aanwending vrij	Ja (conform raadsbesluit)	Nee, slechts voor het desbetreffende doel.
Financieel onderbouwd	Niet verplicht, wel wenselijk	Ja
Indelingen	- Algemene reserves - Bestemmingsreserves	Voorzieningen voor: - Verplichtingen en verliezen - Bestaande risico's - Egalisatie van kosten - Bijdragen van derden met een bestedingsverplichting
Wie is verantwoordelijk voor de vorming en aanwending	Raad	College

Wat zegt het BBV over reserves en voorzieningen?

Volgens art. 43 BBV worden reserves onderscheiden naar:

- *Algemene reserve*. Deze bevat gelden waaraan door de raad geen bestemming is gegeven en in principe vrij besteedbaar is;
- *Bestemmingsreserves*. Reserves waaraan door de raad een bepaalde bestemming is gegeven.

Bestemmingsreserves kunnen worden onderscheiden in de volgende functies:

- Bufferfunctie (voor onvoorziene toekomstige uitgaven of ter dekking van risico's),
- Financieringsfunctie (een reserve kan worden ingezet als intern financieringsmiddel),
- Bestedingsfunctie (een reserve ingezet voor een specifieke bestemming),
- Egalisatiefunctie (reserves gevormd om tarieven of baten en lasten over de jaren heen gelijkmatig te verdelen).

Over voorzieningen geeft het BBV het volgende aan:

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.

Artikel 55

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 vrijgevallen bedragen;
 - d. de aanwendungen;
 - e. saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

1.2.2 Financiële verordening

De laatste nota reserves en voorzieningen is van 2016. Artikel 11 van deze verordening geeft richtlijnen ten aanzien van de reserves en voorzieningen:

1. *Het college biedt de raad ten minste eens in de vier jaar een (bijgestelde) Beleidskader reserves en voorzieningen aan. Het beleidskader geeft de kaders aan met betrekking tot het instellen, de omvang en de bestedingen van reserves en voorzieningen, in overeenstemming met de relevante bepalingen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. De raad stelt het beleidskader (en eventuele wijzigingen) vast.*
2. *Het beleidskader behandelt, naast de bepalingen uit het BBV, de volgende onderwerpen:*
 - a. *de vorming en besteding van reserves;*
 - b. *de vorming en besteding van voorzieningen;*
 - c. *de toerekening en verwerking van rente aan de voorzieningen.*
3. *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;*
 - d. *en de maximale looptijd.*

4. *Indien een bestemmingsreserve voor een bestedingsvoornemen binnen de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot een besteding, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd.*

Deze voorschriften worden in de uitgangspunten van het beleid hierna verder uitgewerkt.

2. Wat gaan we daarvoor doen?

In 2016 heeft de raad het beleidskader 'Reserves en voorzieningen' vastgesteld. Op grond van artikel 11 uit onze financiële verordening biedt het college eens in de vier jaar een (geactualiseerde) nota 'Reserves en voorzieningen' aan. De afgelopen jaren is er zowel wettelijk als bestuurlijk weinig veranderd op het gebied van reserves en voorzieningen. Daarom heeft deze actualisering niet eerder plaatsgevonden en zijn de wijzigingen van beperkte omvang.

De uitwerking van artikel 11 van de financiële verordening in uitgangspunten voor het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen zijn als volgt:

Uitgangspunten beleid
1. Beperken van de bestaande reserves en voorzieningen ter ondersteuning van de integrale afweging en de transparantie op financieel gebied.
2. Reserves en voorzieningen moeten bij instelling een minimale omvang hebben van € 100.000.
3. Er wordt terughoudend omgegaan met het instellen van nieuwe reserves en voorzieningen.
4. Kader bij resultaatbestemming: <ul style="list-style-type: none"> - Het moet gaan om voorgenomen activiteiten die niet (volledig) in het begrotingsjaar konden worden uitgevoerd <u>en</u> - In het volgende begrotingsjaar zijn voor het alsnog uitvoeren van deze activiteiten onvoldoende middelen beschikbaar <u>en</u> - Het minimumbedrag is € 10.000.
5. Bij het instellen van een reserve of voorziening moet het doel duidelijk zijn. De omvang is onderbouwd vanuit een bestedingsplan dat bij iedere reserve en voorziening aangegeven moet worden. Ook de maximale looptijd van een bestemmingsreserve moet aangegeven zijn.
6. Het instellen van reserves en voorzieningen moet passen binnen de BBV-voorschriften.
7. Vorming en besteding van bestemmingsreserves moet passen binnen de besluitvorming door de raad: <ul style="list-style-type: none"> - De raad kan rechtstreekse aanwijzingen geven voor toevoeging aan en besteding reserves; - De raad kan regels geven over wanneer en hoe toevoeging en besteding van reserves kan plaatsvinden; - De raad kan bepalen of toevoeging en besteding moet plaatsvinden conform de begrote bedragen dan wel de in relatie met de werkelijke inkomsten en uitgaven.
8. Reserves worden ingedeeld in de volgende types: <ul style="list-style-type: none"> - Algemene reserve - Bestemmingsreserve voor beleidsprioriteiten - Bestemmingsreserve om meerjarig ingezet beleid financieel mogelijk te maken - Bestemmingsreserve als buffer voor risico's - Bestemmingsreserve als egaliseringsreserve - Bestemmingsreserve als financieel technische reserve
9. Vrijval, keuzemogelijkheden en heroverwegingen reserves zijn een vast onderdeel van de kadernota.
10. Reserves en voorzieningen worden onderbouwd conform het format 'format reserves en voorzieningen'.
11. In het management informatiesysteem en het digitale P&C systeem wordt een overzicht bijgehouden van actuele reserves en voorzieningen, de omvang en de daarop rustende verplichtingen.
12. Reserveren voor onderhoudsvoorzieningen vindt plaats op basis van meerjarenonderhoudsprogramma's.
13. De voorzieningen kennen de volgende indeling: <ol style="list-style-type: none"> 1. Voorziening voor verplichtingen. 2. Voorziening ter dekking van risico's.

- | |
|--|
| 3. Voorziening voor de egalisatie van kosten over meerdere jaren. |
| 4. Voorziening voor de bijdrage vervangingsinvesteringen met een heffing |

14. Rente: er wordt geen rente toegevoegd aan bestemmingsreserves en aan de voorzieningen.
--

Vooraf bij de uitgangspunten 1,5,7 en 9 is de bevoegdheid van de raad ten aanzien van de reserves (en voorzieningen) concreet gemaakt. Uitgangspunt 7 is uitgebreider dan in het vorige beleidskader, omdat over de toepassing daarvan de afgelopen jaren soms vragen naar voren kwamen. Met deze uitbreiding heeft de raad de mogelijkheid concreter aan te geven op welke manier een reserve moet worden gehanteerd.

Met deze uitgangspunten heeft de raad de mogelijkheid om te sturen met reserves bij het financiële beleid.

Ten behoeve van de toepassing van deze uitgangspunten is een format bijgevoegd (bijlage 1) dat moet worden ingevuld bij de aanvraag van een nieuwe bestemmingsreserve.

3. Wat mag het kosten

Het beleidskader voor reserves en voorzieningen wordt toegepast bij het opstellen van de jaarstukken in de P&C cyclus. Het beleidskader geeft in de techniek aan hoe we als gemeente omgaan met reserves en voorzieningen.

Voor het toepassen van deze werkwijze is geen budget bepaald, dat is voor de uitvoering van dit beleid niet nodig.

4. Hoe kunnen we er op sturen?

In artikel 11 van de huidige Financiële verordening 2017 staat opgenomen dat eens in de vier jaar de Beleidskader reserves en voorzieningen (bijgesteld) aan de raad wordt aangeboden. Op het moment dat in het BBV belangrijke wijzigingen op het gebied van reserves en voorzieningen worden aangebracht, zullen deze worden overgenomen in het beleidskader van de gemeente Den Helder. Aan de raad wordt vervolgens een geactualiseerde beleidskader aangeboden. De verplichte bepalingen van het BBV (de stellige uitspraken) worden te allen tijde toegepast bij het opstellen van de P&C documenten. Het toepassen van deze regels wordt door de accountant gecontroleerd bij de jaarstukken. De gemeente is vrij om de aanbevelingen die door het BBV worden gedaan op te volgen. De keuze om een aanbeveling wel of niet over te nemen is aan de raad; deze keuze wordt bij het vaststellen van het beleidskader gemaakt. Een aanbeveling van het BBV wordt door de organisatie overgenomen in de P&C documenten op het moment dat de raad hiermee heeft ingestemd.

Er bestaat een relatie van dit beleidskader met het beleidskader weerstandsvermogen en risicomanagement. Om de risico's van de gemeente op te kunnen vangen heeft de raad bepaald dat het weerstandsvermogen niet lager mag zijn dan 1,0. Dat betekent dat de omvang van de risico's, berekend in overeenstemming met het beleidskader weerstandsvermogen en risicomanagement minimaal moet kunnen worden opgevangen met de beschikbare omvang van de weerstandscapaciteit. De weerstandscapaciteit bestaat voor het belangrijkste deel uit de algemene reserve en daarnaast nog uit een aantal bestemmingsreserves waarvan de bestemming eenvoudig kan worden aangepast zonder directe gevolgen voor de begroting. Ook door de omvang van het weerstandsvermogen te bepalen heeft de raad sturingsmogelijkheden.

Bijlage 1: Format reserves en voorzieningen



Bijlage 1: Format reserves en voorzieningen

Algemene informatie

Naam	:	
Grootboeknummer	:	
Taakveld	:	
Budgethouder	:	
Programmanaam en -nummer	:	
Soort en type	:	

Doel

Hier wordt het doel van de reserve of voorziening aangegeven.

Toevoegingen en onttrekkingen (alleen voor reserves)

Van de toevoegingen wordt aangegeven waar deze vandaan komen en op welk raadsbesluit ze zijn gebaseerd. Van de bestedingen wordt aangegeven wanneer deze worden verwacht en welke onderbouwing hierbij hoort (een bestedingsplan op basis van het aangegeven doel). Aangegeven wordt of bestedingen afhankelijk zijn van de werkelijke uitgaven die daar mee samenhangen.
--

Minimum / maximum

Het minimum van de reserve is € 100.000 bij instelling van een reserve. Voor een reserve kan een maximum worden ingesteld. Als de reserve boven het maximum uitkomt, valt het meerdere vrij ten gunste van de algemene reserve. Aangeven wat de maximale hoogte is wanneer van toepassing?
--

Rente

Er mag geen rente worden toegevoegd aan een reserve of voorziening.

Omvang / meerjarenraming

Overzicht met meerjarenraming van de het verloop van de reserve

Looptijd (alleen voor bestemmingsreserves).

Aangeven wat de (maximale) looptijd van de bestemmingsreserve is.

Bijlage 2: Overzichten reserves en voorzieningen

Overzicht reserves stand 31 december 2021 (in € 1.000)	Stand 1 jan 2021	Vermeerderingen	Verminderingen	Verminderingen (af-schr)	Stand 31 dec 2021
Algemene reserve	15.612	10.820	7.876	0	18.556
Sociaal Domein	8.178	0	8.178	0	0
Totaal algemene reserve	23.790	10.820	16.054	0	18.556
Beleidsprioriteiten	7.654	1.243	1.697	0	7.200
Nieuwbouw stadhuis	1.187	361	0	0	1.548
Woonomgeving De Schooten	293	0	0	0	293
Drooghe Weert	32	0	0	0	32
Bijdrage locatie RWS+	3.061	743	0	0	3.804
Evenementen	108	139	0	0	247
Helders Perspectief	1.523	0	329	0	1.194
Regio Deal	1.450	0	1.368	0	82
Meerjarig beleid	1.005	120	122	0	1.003
Kunstopdr./aankoop kunst-voorw.	63	0	0	0	63
Monumenten	71	0	48	0	23
Bovenwijkse voorzieningen	133	0	0	0	133
Bodemsanering	738	120	74	0	784
Buffer voor risico's	3.304	1.264	617	0	3.951
Divmag terrein	227	0	0	0	227
Aankopen Stadshart	296	0	14	0	282
Af te stoten gem.vastgoed	938	0	156	0	782
Reserve Beschermd Wonen	624	1.177	0	0	1.801
Reserve huurderwing	39	0	0	0	39
Helders Steunfonds	1.180	87	447	0	820
Egalisatiereserve	2.188	169	561	0	1.796
Historische graven	7	0	7	0	0
Egalisatiereserve grondexploitatie	500	0	250	0	250
Stabilisatiefonds Alg. Uitkering	1.506	0	304	0	1.202
Egalisatie leges vs kn bouwleges	175	169	0	0	344
Technische reserve	14.909	806	0	400	15.315
Nieuwbouw Pijler/Herderschee	1.454	0	0	52	1.402
Onderwijscluster Pasteurstraat	1.978	0	0	64	1.914
Parkeerterrein De Schooten	120	0	0	0	120
A. Pieckplein	808	0	0	233	575
Noorderhaaks	1.925	0	0	22	1.903
Polderweg	429	0	0	11	418
Fietspad Duinweg	132	0	0	3	129
Streepjesberg	250	0	0	1	249
Villa Kakelbont	274	0	0	14	260
Fietspad Ooghduyne	200	0	0	0	200

Koningstraat-Spoorstraat	2.190	180	0	0	2.370
Stadspark	3.500	0	0	0	3.500
Sportlaan 10	375	0	0	0	375
Wildopvang	220	0	0	0	220
Kerkgracht	582	0	0	0	582
Serverruimte	475	0	0	0	475
Renovatie Ambachtsweg	0	598	0	0	598
Laadpalen	0	28	0	0	28
Totaal bestemmingsreserves	29.060	3.602	2.997	400	29.265
Saldo van rekening	453	8.261	453	0	8.261
Totaal eigen vermogen	53.303	22.683	19.504	400	56.082

Overzicht voorzieningen stand 31 december 2021 (in € 1.000)	Stand 31 dec 2020	Toevoeging	vrijval	aanwending	Stand 31 dec 2021
Egalisatievoorzieningen (heffingen)	4.680	0	0	470	4.210
Egalisatievoorziening riolering	4.680	0	0	470	4.210
Kostenegalisatievoorzieningen	5.068	641	598	497	4.614
Egalisatievoorziening onderhoud gebouwen	3.804	430	598	469	3.167
Onderhoud sportaccommodaties	711	211	0	13	909
Onderhoud waterwegen	443	0	0	0	443
Beheer strandlagen	110	0	0	15	95
Voorz. risico's en verplichtingen	2.160	26	0	1.029	1.157
Wachtgeld voormalig wethouders	67	26	0	82	11
Waterbreed	1.864	0	0	862	1.002
Watertoren	170	0	0	73	97
Voormalig personeel	59	0	0	12	47
Totaal voorzieningen	11.908	667	598	1.996	9.981