

Nota reserves en voorzieningen 2022 gemeente Someren

De raad van de gemeente Someren;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 5 oktober 2022;

gelet op:

artikel 42 tot en met 45, 49, 54, en 55 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten

b e s l u i t :

1. De beleidsnota reserves en voorzieningen 2022 gemeente Someren vast te stellen;
2. De beleidsnota reserves en voorzieningen 2018 gemeente Someren in te trekken;
3. Bij iedere raadsperiode nieuwe beleidsnota vast te laten stellen door de Raad;
4. In te stemmen met opheffen reserve sociaal domein;
5. In te stemmen met opheffen reserve aanpak buitengebied;
6. In te stemmen met instellen egalisatiereserve afval.

Inleiding

Reserves en voorzieningen vormen een belangrijk onderdeel van de vermogenspositie van iedere gemeente. Zowel vanuit bestuurlijk als bedrijfseconomisch oogpunt is het gewenst de reserves en voorzieningen periodiek toe te lichten. Als algemeen uitgangspunt binnen de gemeente Someren is gesteld het aantal reserves en voorzieningen zo beperkt mogelijk te houden.

1.1 Aanleiding

Voor u ligt de geactualiseerde 'Nota reserves en voorzieningen 2022 gemeente Someren'. In deze nota worden de kaders voor reserves en voorzieningen van de gemeente Someren beschreven. Deze nota vervangt de 'Nota reserves en voorzieningen 2018 gemeente Someren'.

1.2 Doelstelling

In de 'Financiële verordening artikel 212 gemeente Someren 2017' zijn de uitgangspunten van het financiële beleid vastgelegd. De bepalingen in deze verordening bieden een belangrijk kader door de nota reserves en voorzieningen. In artikel 10 is de volgende tekst opgenomen met betrekking tot reserves en voorzieningen:

Artikel 10 Reserves en voorzieningen

1. *In de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening vindt geen toerekening van rente over de reserves en voorzieningen aan de taakvelden plaats.*
2. *Het college informeert de raad jaarlijks middels de kadernota over de stand van reserves en voorzieningen. Hierbij is aandacht voor:*
 - a. *de vorming en besteding van reserves;*
 - b. *de vorming en besteding van 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.*

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de algemene kaders opgenomen en toegelicht. In hoofdstuk 3 zijn de aanvullende gemeentelijke kaders beschreven en toegelicht.

1.4 Toekomstig proces

Omstandigheden wijzigen voortdurend, om die reden moet het reserve- en voorzieningenbeleid regelmatig worden getoetst aan die omstandigheden. Voorgesteld wordt om in ieder geval bij de aanvang

van een nieuwe raadsperiode een bijgestelde nota aan de raad aan te bieden om het eigen beleid te bepalen.

Indien omstandigheden hiertoe aanleiding geven, zal bijstelling van de geschetste kaders plaatsvinden en er een nieuwe notitie ter vaststelling worden aangeboden.

Algemene kaders reserves en voorzieningen

In dit hoofdstuk worden de wettelijke kaders op hoofdlijnen gepresenteerd en wordt de gemeentelijke beleidsvrijheid in beeld gebracht. De beleidskaders zijn afgestemd op artikel 42 tot en met 45, 49, 54, en 55 van het BBV. Daarnaast zijn de notities, stellige uitspraken en richtlijnen van de commissie BBV bepalend voor het kader.

2.1 Algemeen

Reserves en voorzieningen lijken op het eerste gezicht op elkaar. Het zijn beide spaarpotten voor toekomstige uitgaven. Er is wel een groot verschil. Reserves zijn eigen vermogen. Voorzieningen zijn verplichtingen waar de raad niet onderuit kan, en dus vreemd vermogen. Eigen vermogen bestaat uit activa exclusief voorzieningen en schulden. Eigen vermogen wordt in feite behandeld als een boekhoudkundige restpost. Het eigen vermogen wordt aangehouden als een reserve die vaak wordt aangesproken in slechte economische tijden.

2.2 Reserves

De definitie van een reserve is als volgt. Een reserve is een bedrag dat apart gezet is door de gemeenteraad, maar waar geen verplichting voor bestaat. Dit geld van de gemeente is vrij te besteden. Reserves zijn te onderscheiden in algemene- en bestemmings- reserves.

Algemene reserve: deze reserve kan worden beschouwd als de belangrijkste component van het financiële weerstandsvermogen. Tegenover de reserve staan geen verplichtingen en kan vrij besteed worden. Indien de raad geen andere bestemming geeft aan een positief rekeningresultaat van de jaarrekening dan wordt dit toegevoegd aan de algemene reserve. Een eventueel tekort wordt onttrokken aan deze reserve. De belangrijkste functie is het vormen van een buffer voor onvoorziene financiële tegenvallers.

Bestemmingsreserves: een bestemmingsreserve is te besteden aan het doel waarvoor deze ingesteld is. De reserve kan door de raad ingesteld en gewijzigd worden. Bestemmingsreserves worden tot het eigen vermogen gerekend omdat deze reserves ondanks de toegekende bestemming vrij besteedbaar zijn.

Een bestemmingreserve heeft minimaal de volgende kenmerken:

- ingesteld bij een voorafgaand expliciet raadsbesluit;
- een duidelijk omschreven bestemming;
- een afhankelijk bestaan, dit wil zeggen dat de reserve op houdt te bestaan wanneer de bestemming bereikt is. Het restant zal dan terugvloeien in algemene reserve.

2.3 Stille reserves

Een stille reserve is een reserve, waarvan het bestaan niet uit de administratie blijkt. Van een stille reserve is sprake als de waardering op de balans (boekwaarde) lager is dan de marktwaarde. In de praktijk is sprake van stille reserves bij het gemeentelijk aandelenbezit, grond, gebouwen of in het geval een gemeentelijk eigendom geen waarde meer heeft op de balans. Het activum is totaal afgeschreven, het vertegenwoordigt nog wel een waarde en is nog eigendom van de gemeente. Daarnaast kunnen ook bezittingen met een cultuurhistorisch waarde, die niet verkocht kunnen worden (het zgn. tafelzilver) een stille reserve in zich hebben. Volgens de BBV-voorschriften mogen deze niet worden gewaardeerd. In de gemeente Someren bestaat een groot deel van de stille reserves uit het bezit van landbouw- en bosgronden en het aandelenbezit bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG Bank) en Brabant Water. Bij de berekening van het beschikbare weerstandsvermogen worden de stille reserves buiten beschouwing gelaten. Deze stille reserves kunnen namelijk niet allemaal direct omgezet worden in liquide middelen. In de jaarstukken wordt onder de "niet uit de balans blijvende verplichtingen" de omvang van de stille reserves jaarlijks geactualiseerd.

2.4 Voorzieningen

Voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen en worden ingesteld om te kunnen voldoen aan verplichtingen en voorzienbare risico's. Het gaat hier om onvermijdelijke uitgaven voor gebeurtenissen die al hebben plaatsgevonden. Voorzieningen zijn niet vrij besteedbaar en worden dan ook aangemerkt als vreemd vermogen. De vorming van voorzieningen is veel dwingender voorgeschreven door het BBV dan de vorming van reserves. De uitgangspunten voor het instellen van een voorziening en het

in stand houden daarvan zijn binnen het BBV aan strikte regelgeving gebonden. Het BBV schrijft voor (artikel 44) wanneer voorzieningen worden gevormd. Een voorziening mag niet groter zijn dan de verplichting, verlies of risico waarvoor de voorziening gevormd wordt.

2.4.1 Instellen en opheffen voorziening

Het college kan besluiten tot het instellen van een voorziening. Vanwege het verplichtende karakter is er vrijwel geen beleidsvrijheid en heeft de raad geen keuze bij het instellen van een voorziening (allocatievoorziening). De raad heeft wel invloed bij de bepaling van de hoogte van de voorziening.

Een voorziening wordt opgeheven wanneer de verplichting, verlies of risico waarvoor deze gevormd is vervallen is. Bij het opheffen van een voorziening valt het eventuele saldo vrij ten gunste van de exploitatie. Het college besluit tot het opheffen van een voorziening, met uitzondering van de voorzieningen die dienen ter egalisatie van (onderhouds-)kosten.

2.4.2 Mutaties voorzieningen

Toevoegingen aan de voorzieningen komen ten laste van de exploitatie en zijn gebaseerd op de noodzakelijk berekende omvang van de voorziening. Onttrekkingen worden rechtstreeks ten laste van de voorziening geboekt en blijven buiten de exploitatie.

Voor voorzieningen die betrekking hebben op verplichtingen, verliezen of risico's wordt in de jaarrekening de noodzakelijke omvang bepaald. De omvang van voorzieningen ter egalisatie van kosten worden gebaseerd op door de raad vastgestelde beheerplannen. Toevoegingen worden in de begroting opgenomen. Ook voor voorzieningen inzake van derden verkregen middelen wordt bij de jaarrekening bepaald wat de noodzakelijke omvang moet zijn.

Indien een voorziening een omvang heeft groter dan noodzakelijk, dient dit vrij te vallen ten gunste van de exploitatie.

2.4.3 Wijzigen doel of bestemming

Het doel of bestemming van een voorziening kan niet wijzigen vanwege het verplichtende karakter en de strakke kaders. Een voorziening wordt opgeheven wanneer de bestemming vervalt.

2.5 Kenmerken reserves en voorzieningen samengevat

Kenmerken	Reserve	Voorziening
Vermogen	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Bevoegdheid	Raad	College
Mutaties	Resultaatbestemming	Resultaatbepalend
Aanwending	Vrije bestemming: de raad bepaalt bestemming en eventuele wijziging van de bestemming.	Bestemming is gebonden. Alleen voor betreffende doel aanwendbaar.
Opbouw (storing, dotatie)	De hoogte van de storting mag maximaal het begrote bedrag zijn, tenzij anders besloten door de raad.	Storting in de voorziening is gelijk aan een exploitatielast en hiervoor is geen besluit nodig.
Onttrekking	De hoogte van de onttrekking mag maximaal het begrote bedrag zijn, tenzij anders besloten door de raad.	Onttrekkingen vinden rechtstreeks ten laste van de voorziening plaats. Buiten de exploitatie om.
Toevoeging rente	In beginsel toegestaan.	Niet toegestaan (uitzondering bij contante waarde berekening).
Instrument van	Financieel beleid (raad)	Financieel beheer (college)
Financiële onderbouwing	Niet wettelijk verplicht, wel wenselijk.	Onderbouwing is wettelijk verplicht.
Toetsing	Verantwoordelijkheid van de raad.	Door accountant bij controle op de jaarrekening.

2.6 Functies reserves en voorzieningen

Om een oordeel te kunnen vormen is het van belang te weten waarom reserves en voorzieningen worden gevormd. Reserves en voorzieningen kunnen de volgende functies vervullen:

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

a. Bufferfunctie

Algemene reserves vervullen een belangrijke rol als het gaat om het opvangen van risico's. In de paragraaf weerstandsvermogen, zoals deze is opgenomen in de gemeentelijke begroting, worden deze risico's financieel vertaald. Daarnaast maken reserves het mogelijk om noodzakelijke aanpassingsprocessen

geleidelijk en dus niet schoksgewijs te laten verlopen. In het algemeen geldt: middelen niet onnodig bestemmen en algemene reserves (en daarmee het weerstandsvermogen) versterken.

b. Bestedingsfunctie

Bij deze functie worden reserves gebruikt om te zijner tijd de realisering van bepaalde activiteiten mogelijk te maken. In dergelijke gevallen wordt het gereserveerde bedrag ingezet voor de dekking van de lasten uit investeringsuitgaven.

Dergelijke reserves worden gevormd voor eenmalige, op korte termijn te realiseren doelen, meestal in de investeringsfeer. Consequentie is dan wel dat er een afschrijvingsreserve moet worden ingesteld. Dekking van kapitaallasten van deze investeringen vindt dan plaats door middel van een onttrekking aan de betreffende dekkingsreserve voor kapitaallasten, welke gevormd kan zijn uit de algemene reserves. Nadeel hiervan is dat voor de vervanging van het actief in de toekomst geen middelen beschikbaar zijn. Dit in tegenstelling tot de gebruikelijke methodiek waarbij de afschrijvingslasten ten laste van de exploitatie worden gebracht. Op het moment dat in deze situatie de levensduur van het actief is beëindigd, is er binnen de exploitatie structurele ruimte aanwezig voor de dekking van de kapitaallasten van de betreffende vervangingsinvestering.

c. Financieringsfunctie

Op grond van de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) moeten alle investeringsuitgaven worden gefinancierd met langlopende middelen. Dit kan in de vorm van eigen vermogen (reserves) of vreemd vermogen (langlopende geldleningen en/of voorzieningen).

In de paragraaf treasury van de begroting en jaarrekening van de gemeente wordt jaarlijks een actueel financieringsoverzicht opgenomen. Hierin wordt tevens aangegeven of sprake is van in financieringstekort of -overschot. De omvang van de reservepositie is bepalend voor de mate waarin sprake is van interne financiering. Een omvangrijke reservepositie leidt ertoe dat minder extern gefinancierd hoeft te worden in de vorm van leningen. Rentelasten kunnen hierdoor beperkt blijven.

d. Inkomensfunctie

Met het opvolgen van de aanbeveling uit de Notitie rente 2017 van de Commissie BBV om geen rente meer toe te rekenen aan de reserves, wordt er ook geen rente meer ten gunste van de exploitatie gebracht. Aanwending van vrije reserves leidt daarom niet meer tot budgettaire achteruitgang in de exploitatie. Bij de inzet van reserves ter dekking van structurele kapitaallasten in de exploitatie is nog wel sprake van de inkomensfunctie.

e. Egalisatiefunctie

Reserves kunnen worden gevormd om baten en lasten over de jaren heen gelijkmatig te verdelen. Extreme pieken en dalen in de exploitatiebegroting kunnen zo worden vermeden. Zo ook kunnen ongewenste schommelingen in tarieven die aan derden in rekening worden gebracht met een egalisatiereserve worden opgevangen. In het algemeen kan worden gesteld dat het aanhouden van egalisatie reserves een gelijkmatiger verloop geeft aan de toekomstige lastendruk.

Gemeentelijke beleidskaders

3.1 Algemeen

In dit hoofdstuk worden de beleidsuitgangspunten ten aanzien van de reserves en voorzieningen beschreven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de instellingscriteria, wijzigingen, rentetoe rekening, rapportages en specifieke onderwerpen. Algemeen uitgangspunt is het streven naar een zo beperkt mogelijk aantal reserves en voorzieningen. Achterliggende gedachte hiervan is dat we moeten voorkomen onnodig beslag te leggen op de beschikbare bestedingsruimte. Hiermee bevorderen we tevens een juist inzicht in de financiële positie van de gemeente.

3.2 Vorming reserves en voorzieningen

Om het aantal en de omvang van de reserves en voorzieningen beperkt te houden, moeten er goede gronden aanwezig zijn om een reserve of een voorziening in te stellen of in stand te houden. Aan de andere kant wordt er natuurlijk ook voor gewaakt dat de begrotingspositie van de gemeente, door financiële risico's waarvoor geen buffer is gevormd, kan worden aangetast. De omvang van de reserve en voorzieningen moet daarom worden afgestemd op het doel dat ermee gediend wordt c.q. op de omvang van de risico's dan wel de verplichtingen en/of verliezen die erdoor moeten worden afgedekt. Het vormen of opheffen van reserves en voorzieningen is een bevoegdheid van de raad, en dient dus bij afzonderlijk raadsbesluit (apart beslispunt) plaats te vinden.

Per reserve worden de volgende uitgangspunten opgenomen:

- tot welk programma de reserve behoort;

- tot welke categorie reserves de reserve behoort;
- het doel (bestedingsrichting) van de reserve;
- de looptijd van de reserve, wanneer is de reserve ingesteld en wanneer eindigt de reserve;
- de minimale en maximale omvang van de reserve;
- een toelichting op geplande stortingen en onttrekkingen;
- bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijke;

Per voorziening worden de volgende uitgangspunten opgenomen:

- tot welk programma de voorziening behoort;
- tot welke categorie voorzieningen de voorziening behoort;
- het doel van de voorziening;
- de looptijd van de voorziening, wanneer is de voorziening ingesteld en wanneer eindigt de voorziening;
- de noodzakelijke omvang van de voorziening;
- een toelichting op geplande stortingen en onttrekkingen;
- bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijke.

3.3 Reserves en voorzieningen mogen geen negatief saldo hebben

Omdat het doel van voorzieningen is de lasten te kunnen dragen van toekomstige verplichtingen, verliezen, risico's en bestemde middelen van derden kunnen deze niet negatief zijn. Wanneer de omvang van de voorziening meerjarig niet toereikend is, moeten er direct middelen gedoteerd worden vanuit de exploitatie. Een negatieve voorziening is niet mogelijk.

Negatieve bestemmingsreserves zijn niet toegestaan op basis van de BBV. Een negatieve bestemmingsreserve geeft namelijk een kunstmatig te hoog beeld van de algemene reserve.

3.4 Rapportage in P&C-cyclusdocumenten

Stortingen in de voorzieningen vinden plaats op de programma's en bepalen het resultaat. Ten aanzien van de reserves ligt dat anders: deze mutaties maken onderdeel uit van de resultaatbestemmingen. In de financiële P&C-cyclus documenten (begroting en jaarrekening) wordt in de toelichting altijd een relatie gelegd tussen de lasten en baten op de programma's en de mutaties in de reserves. Het is echter niet altijd mogelijk om de reserves één-op-één te koppelen aan de programma's. Het komt namelijk voor dat reservemutaties betrekking hebben op meerdere programma's. Ten behoeve van de transparantie en beheersbaarheid worden in de begroting en jaarrekening overzichten opgenomen van de beoogde en gerealiseerde toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves per programma. De toelichtingen op die mutaties staan bij de programma's.

3.5 Rentebelid

In de Notitie Rente 2017 van de commissie BBV wordt aanbevolen om geen rentekosten meer toe te rekenen over het eigen vermogen (de reserves). Deze aanbeveling wordt overgenomen.

Volgens artikel 45 van het BBV mag aan voorzieningen geen rente toegerekend worden. Uitzonderd voorzieningen die tegen contante waarde gewaardeerd zijn.

3.6 Onderhoudsvoorzieningen

De hoogte van de voorzieningen is gebaseerd op onderhoudsplanningen of op actuele berekeningen van de verplichting, het verlies of het risico.

Het uitgangspunt bij het onderhoud van gemeentelijke gebouwen, terreinen, wegen, groen en riolering is dat deze op een adequate wijze worden onderhouden. Om dit te realiseren worden onderhoudsplanningen opgesteld. Renovaties en maatregelen om economische veroudering tegen te gaan worden niet in de planning meegenomen. Op basis van deze planningen zijn er voorzieningen gevormd om het onderhoud te bekostigen. Door jaarlijks een vast bedrag in de voorzieningen te storten, ontstaan er geen grote schommelingen in onderhoudskosten op de exploitatie en blijven de voorzieningen van voldoende niveau.

Om duidelijkheid te scheppen voor welke posten wél en welke posten geen voorziening gevormd wordt moet volgens de bestaande regelgeving worden voldaan aan de volgende criteria:

- a. Er moet sprake zijn van groot onderhoud. Klein onderhoud moet direct in de exploitatie moeten worden begroot en verantwoord;
- b. Er moet sprake zijn van cyclisch onderhoud. Immers, het heeft geen toegevoegde waarde om jaarlijkse gelijkblijvende kosten ten laste van een voorziening te brengen;
- c. Er zal altijd sprake (moeten) zijn van een onderliggend (actueel) beheerplan met concrete en actuele ramingen, waarbij het beheerplan één op één loopt met de bijbehorende voorziening. Wellicht

ten overvloede wordt nog opgemerkt dat periodiek sprake moet zijn van een actuele onderbouwing van de hoogte van de voorziening

3.7 Beheersing van de voorzieningen

Voor wat betreft de beheersbaarheid van de voorzieningen geldt vanwege het verplichtende karakter de noodzaak om deze periodiek te beoordelen op de (minimaal) benodigde omvang. Een onjuiste omvang van de voorziening leidt in de regel tot directe bijstelling en heeft directe budgettaire gevolgen voor het resultaat. Dit kan zowel in positieve als negatieve zin: bij een te lage omvang van de voorziening is een extra dotatie nodig, bij een te hoge omvang dient er een bedrag vrij te vallen ten gunste van het resultaat. De beoordeling ten aanzien van de voorzieningen vindt eens in de twee jaar plaats bij het opstellen van de jaarrekening.

Citeertitel

Deze nota vervangt de 'Nota reserves en voorzieningen 2018 gemeente Someren' en kan worden aangehaald onder de naam 'Nota reserves en voorzieningen 2022 gemeente Someren'.

*Aldus besloten in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Someren,
de secretaris,
J. Koppers-Krabben
de burgemeester,
D. Blok*