

Nota reserves en voorzieningen 2023

1 Inleiding

1.1 Nota reserves en voorzieningen 2023 en financiële verordening

In de financiële verordening 2020 van de gemeente Waalwijk is in artikel 10 bepaald dat, indien daartoe aanleiding bestaat, tenminste eenmaal per raadsperiode de nota reserves en voorzieningen geactualiseerd wordt. Daarnaast is bij de begroting 2019 aan de raad toegezegd deze nota om de twee jaar te actualiseren.

De vorige nota reserves en voorzieningen dateert van 2020 (raad 2 juli 2020). Voorafgaand aan de vorige nota is het Besluit Begroting en Verantwoording gewijzigd, maar na 2020 is dat niet het geval voor de bepalingen in onze nota reserves en voorzieningen. De nota reserves en voorzieningen is nu in materiele zin nauwelijks gewijzigd ten opzichte van de nota uit 2020. Desalniettemin is een overzicht toegevoegd met een vergelijking tussen de nota reserves en voorzieningen 2023 met de nota uit 2020.

De nota reserves en voorzieningen 2023 is bedoeld om een kader te stellen voor het beheer en het beleid. De nota reserves en voorzieningen is niet bedoeld om een actueel saldo-overzicht te geven van de diverse reserves en voorzieningen en evenmin een toets aan de actualiteit van de doelstellingen. Hiervoor wordt verwezen naar de jaarrekening en de programmabegroting.

Wel is naast en tegelijkertijd met deze nota een toetsing van alle bestaande reserves en voorzieningen opgesteld. Daarbij wordt bepaald of een reserve c.q. voorziening wordt gehandhaafd, wordt samengevoegd of wordt opgeheven.

Leeswijzer:

In hoofdstuk 2 komt de begripsbepaling aan de orde. Wat zijn de definities en wat is het verschil tussen een reserve en een voorziening.

In hoofdstuk 3 wordt het beleid en het beheer van reserves toegelicht. Hierin worden richtlijnen weergegeven met betrekking tot het instellen en opheffen van reserves en criteria met betrekking tot mutaties. Tot slot wordt in hoofdstuk 4 een samenvattende vergelijking van het onderscheid tussen reserves en voorzieningen weergegeven.

Achteraan deze nota 2023 zijn twee bijlagen toegevoegd:

1. Relevante artikelen uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV);
2. Standaardmodel voor het instellen en evalueren van reserves en voorzieningen.

Goed reservebeleid en –beheer is essentieel. Er dient voldoende, maar niet onnodig te worden gereserveerd om transparantie te bevorderen. De aanwezigheid van reserves is ook van belang in het kader van een weerstandsvermogen dat aansluit op het risicoprofiel van de gemeente.

1.2 Relatie met interne regels weerstandsvermogen & risicomanagement

In artikel 15 van de Financiële verordening gemeente Waalwijk 2020 staat: De interne regels omtrent weerstandsvermogen en risicomanagement worden vastgelegd in een Nota weerstandsvermogen en risicomanagement. Deze nota wordt, indien daartoe aanleiding bestaat, tenminste eenmaal per raadsperiode geactualiseerd en ter vaststelling aan de raad aangeboden.

De thans geldende nota weerstandsvermogen en risicomanagement dateert van 2015 (en is nu als separate bijlage toegevoegd). In de raadsinformatiebrief 38-19 (d.d. 14 mei 2019) is geconcludeerd dat conform het vastgestelde beleid wordt gewerkt en dat de huidige nota (van 2015) nog steeds adequaat is, zowel qua beleid als uitvoering en het college dan ook geen aanleiding ziet om de bestaande nota te actualiseren. Begin 2023 is dat nog steeds zo. Zie ook: <https://waalwijk.notubiz.nl/document/7608067/1> en <https://waalwijk.notubiz.nl/document/7608068/1>

2. Begripsbepaling

Bij de begripsbepaling is uitgegaan van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) met de geldende tekst per januari 2023. In dit hoofdstuk zullen achtereenvolgens in de paragrafen 2.1 en 2.2 de definities en kenmerken van reserves en voorzieningen worden weergegeven.

2.1 Reserves

Eigen vermogen

Volgens artikel 42 van het BBV bestaat het eigen vermogen uit de reserves (algemene reserve en bestemmingsreserves) en het gerealiseerde resultaat, volgend uit het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening. Het gerealiseerde resultaat is in feite het saldo van baten en lasten plus toevoegingen en onttrekkingen aan reserves, op grond van eerdere besluitvorming. In de huidige terminologie is dit dan een rekeningssaldo waaraan nog geen bestemming is gegeven en waarvoor een voorstel wordt gedaan

bij de jaarrekening (op de balans wordt dit tot uitdrukking gebracht als “rekeningresultaat” en behoort dus tot het eigen vermogen). De feitelijke bestemming van dit saldo vindt pas plaats nadat de raad heeft besloten over een voorstel tot de bestemming ervan.

Definitie reserves

Reserves kunnen worden omschreven als vermogensbestanddelen die als eigen vermogen zijn aan te merken en die vrij zijn te besteden. Artikel 43 lid 1 van het BBV onderscheidt de reserves naar:

- a. algemene reserves;
- b. bestemmingsreserves.

In lid 2 van dat artikel wordt een bestemmingsreserve gedefinieerd als een reserve waaraan de gemeenteraad een bepaalde bestemming heeft gegeven. Algemeen geldt dat als de bestemming door de raad kan worden gewijzigd, sprake is van een (bestemmings-) reserve; bij een voorziening kan dit niet.

Negatieve reserves

Een reserve mag in principe niet negatief zijn. In het kader van het begrotingstoezicht is het volgende bepaald:

- Wanneer de algemene reserve negatief wordt, moet deze binnen de termijn van de meerjarenbegroting worden gesaneerd. Lukt dit niet, dan komt de gemeente onder preventief toezicht.
- Zijn er nog voldoende andere reserves beschikbaar, dan dienen deze te worden ingezet om het negatieve saldo van een reserve te beperken of zelfs op te heffen.

Bestemmingsreserves en waardering activa

Volgens art. 62 van het BBV moeten investeringen met een economisch nut^[1] bruto, dus voor het bedrag van de investering, worden geactiveerd. Dit betekent dat het niet is toegestaan reserves in mindering te brengen op investeringen. Alleen bijdragen van derden die in directe relatie staan met dit actief mogen op de waardering in mindering worden gebracht.

Indien het gaat om investeringen met een maatschappelijk nut (investeringen in de openbare ruimte) dan geeft art. 62 lid 3 van het BBV aan dat (bestemmings-)reserves wel in mindering mogen worden gebracht op deze activa.

[1] Investerings hebben economisch nut indien ze verhandelbaar zijn (er een markt voor is) en/of indien ze kunnen bijdragen aan het genereren van middelen, bijvoorbeeld door het vragen van rechten, heffingen, leges of prijzen.

Type en functies van reserves

In het kader van een verantwoord financieel beleid verdient het aanbeveling, daar waar nodig tot de vorming en instandhouding van reserves over te gaan. Dit kan en moet mede worden gezien in relatie tot een aantal functies die de reserves hebben. Hierbij zijn de volgende vier functies te onderscheiden, die ook tegelijkertijd voor kunnen komen:

1. financieringsfunctie

Alle reserves hebben een financieringsfunctie, omdat ze deel uitmaken van het totale vermogen van de gemeente. Door investeringen of andere grote uitgaven hiermee te financieren wordt de noodzaak beperkt tot financiering via rentedragend vermogen. In dat geval “leent” de gemeente van zichzelf in plaats van vaste geldleningen (rentedragend vermogen) aan te trekken van derden.

2. bestedingsfunctie

Reserves die in het leven zijn geroepen om te worden ingezet voor een bepaald doel, hebben een bestedingsfunctie. De aanwending hiervan heeft veelal een incidenteel karakter. Het merendeel van de reserves heeft dit motief.

3. bufferfunctie

De algemene reserve heeft een bufferfunctie. Dit is noodzakelijk om ongewenste en onvoorziene toekomstige tegenvallers op te kunnen vangen.

4. 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. Er is ook sprake van een egalisatiefunctie als structureel gelden aan reserves worden onttrokken ter dekking van de kapitaal-lasten van investeringen.

Binnen de gemeente Waalwijk wordt bij de bestemmingsreserves de volgende indeling gehanteerd:

- a. risicoreserve;
- b. egalisatiereserves;
- c. kapitaallastenreserves (geblokkeerde reserves);

d. overige bestemmingsreserves.

Ad. a. Risicoreserve:

Betreft een gedeelte van de algemene reserve dat beschikbaar moet blijven als weerstandsvermogen. Op basis van de "Nota weerstandsvermogen en risicomanagement van de gemeente Waalwijk" wordt jaarlijks de hoogte van het risicodeel bepaald. In voormelde nota is vastgelegd dat er een weerstands-ratio wordt gehanteerd die ligt tussen 1,0 en 1,4. Dit deel van de algemene reserve is dus niet aanwendbaar voor nieuw beleid.

Ad. b. Egalisatiereserves:

We spreken van egalisatiereserves indien een bestemmingsreserve ingericht is om baten en lasten over de jaren heen gelijkmatig te verdelen.

Ad. c. Kapitaallastenreserves (geblokkeerde reserves):

In het kader van de BBV is het niet toegestaan om reserves in mindering te brengen op investeringen met economisch nut. Deze investeringen moeten bruto worden geactiveerd en afgeschreven. Via de vorming van een (afzonderlijke) bestemmingsreserve kan de afschrijving, die in de exploitatie op de betreffende producten staat, worden afgedekt door jaarlijks een bedrag gelijk aan de afschrijving uit die bestemmingsreserve te laten vrijvallen. Op die manier kan worden bereikt dat deze lasten (ook in de toekomst) budgetneutraal zijn. Een kapitaallastenreserve (geblokkeerde reserve) heeft derhalve slechts administratieve, financieel-technische achtergronden.

Er dient rekening te worden gehouden met het onderscheid tussen bestemmingsreserves (die vrij besteedbaar zijn) en bestemmingsreserves die worden aangehouden voor de dekking van (een gedeelte van) de afschrijvingen van activa die reeds in het bezit zijn van de gemeente.

Sinds de wijziging van het BBV in 2017 is het niet meer toegestaan de rente (als onderdeel van de kapitaallasten van de investering) te dekken uit een geblokkeerde reserve. Dit betekent ook dat bij het vormen van een geblokkeerde reserve ter dekking van de afschrijvingen van een investering de rente van de investering als last in de exploitatie moet worden opgenomen. Bij de vorming van een geblokkeerde reserve dient het (meerjarige) effect van deze rente in de financiële paragraaf van het raadsvoorstel te worden toegelicht.

Het vormen van een geblokkeerde reserve ter dekking van afschrijvingen van een investering betekent ook dat als uiteindelijk alles is afgeschreven er in de meerjaren begroting geen dekkingsmiddelen voor een vervangingsinvestering zijn opgenomen. Voorbeeld: Geblokkeerde reserve nieuwbouw Stadhuis.

Ad.d. Overige bestemmingsreserves:

Bij de overige bestemmingsreserves is sprake van een toekomstige aanwending waarbij op het moment van vorming van deze reserve nog geen (wettelijke of feitelijke) verplichting jegens derden bestaat. Het bestedingsdoel ligt in principe vast. Hierbij kan sprake zijn van eenmalige doelen. Voorbeeld: Reserve duurzaamheid.

Samengevat:

Type reserve		Functie reserve	
Algemene Reserve	Risicoreserve (deel)	-	Financieringsfunctie (1)
		-	Bufferfunctie (3)
Bestemmingsreserves	Egalisatiereserves	-	Financieringsfunctie (1)
		-	Egalisatiefunctie (4)
	Kapitaallastenreserves (Geblokkeerde reserves)	-	Financieringsfunctie (1)
		-	Egalisatiefunctie (4)
Overige bestemmingsreserves		-	Financieringsfunctie (1)
		-	Bestedingsfunctie (2)

2.2 Voorzieningen

Definitie

Voorzieningen kunnen worden omschreven als vermogensbestanddelen die als vreemd vermogen zijn aan te merken en die niet vrij te besteden zijn. In artikel 44 van het BBV staat het volgende over voorzieningen:

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 (BBV artikel 35, eerste lid onder b)

Het gaat bij voorzieningen om, min of meer onzekere verplichtingen, die te zijner tijd schulden kunnen worden, zoals garantieverplichtingen en dergelijke (ad 1a). Ook kunnen voorzieningen betrekking hebben op verplichtingen, samenhangend met het in de tijd onregelmatig gespreid zijn van bepaalde (sterk wisselende) kosten van grote omvang, zoals bijvoorbeeld onderhoud gebouwen, riolering (ad 1c en 1d). De mate waarin schommelingen afgedekt moeten worden, is mede afhankelijk van de vraag in hoeverre deze schommelingen verstrend werken op het totaalbeeld en daardoor de structureel financiële positie voor de gemeente vertekent. Incidentele schommelingen moeten dus zoveel mogelijk worden verwerkt in de meerjarenramingen. Voorts kunnen voorzieningen een schatting betreffen van lasten voortvloeiend uit risico's die samenhangen met bedrijfsvoering, zoals rechtsgedingen, reorganisaties en dergelijke (ad 1b). Voor de gevolgen van toekomstige gebeurtenissen, die niet in causale relatie staan tot het bedrijfsgebeuren in de periode voorafgaande aan de balansdatum, kunnen geen voorzieningen worden gevormd.

Posten als schulden en transitoria (overlopende posten, zoals vooruit-ontvangen baten, nog te betalen sociale premies, nog te betalen salarissen, etc.) vallen niet onder het begrip voorzieningen, omdat daarbij geen onzekerheid bestaat over de omvang en het tijdstip van opeisbaar worden van de schuld respectievelijk last.

2. Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de van Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren (deze categorie wordt onder de overlopende passiva verantwoord).

Zoals hierboven al is vermeld onder reserves worden alleen die middelen van derden, waarvan de bestemming gebonden is, geassocieerd onder voorzieningen. Dit betekent in feite dat van derden ontvangen gelden, waarop een bestedingsverplichting rust en die in een jaar niet (volledig) zijn besteed tot de voorzieningen worden gerekend. Voorbeelden hiervan zijn de Voorziening riolering en de Voorziening afvalstoffenheffing.

3. Voorzieningen worden niet gevormd voor aan jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

Er mogen geen voorzieningen worden getroffen voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van een vergelijkbaar volume. Dergelijke verplichtingen dienen in de meerjarenbegroting als lasten te worden opgenomen. Wel dienen verplichtingen waarvan het volume niet gelijk blijft als voorziening te worden opgenomen. Gedacht kan worden aan wachtgeld-verplichtingen bij personele krimp.

Bovengenoemde voorzieningen die aan de passivazijde van de balans staan en behoren tot het vreemd vermogen moeten we niet verwarren met voorzieningen zoals de voorziening dubieuze debiteuren of verliesvoorzieningen voor grondexploitaties. Dit zijn namelijk geen voorzieningen zoals bedoeld in art. 44 van het BBV. Dergelijke voorzieningen zijn waardecorrecties op activaposten. Met andere woorden: een voorziening dubieuze debiteuren kennen we wel, maar wordt in de rekening niet onder de balanspost voorzieningen opgenomen. De voorziening wordt namelijk in mindering gebracht op het totale debiteurensaldo. Hetzelfde geldt voor verliesvoorzieningen m.b.t. de grondexploitatie. Een verliesvoorziening betreft een waardecorrectie op een grondexploitatie. De verliesvoorziening wordt in mindering gebracht op de boekwaardes die uiteindelijk in de Algemene Reserve tot uiting komen.

Zoals bij de definitie is aangegeven moet er een voorziening worden gevormd voor op balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten. De mogelijkheid kan zich voordoen dat er ook risico's bestaan, waarvan geen redelijke inschatting gemaakt kan worden van het bedrag van de schade of verlies dat hiermee gemoeid kan zijn. Denk bijvoorbeeld aan ondernemersrisico's, grondexploitaties en open-einde regelingen. Hiervoor kunnen dan geen voorzieningen worden gevormd. In deze gevallen schrijft het BBV voor dat dit soort risico's moeten worden opgenomen in de verplicht voorgeschreven paragraaf over het weerstandsvermogen. Zie hiervoor de separaat opgestelde "Nota weerstandsvermogen en risico-management".

3. Beleid en beheer van reserves

In dit hoofdstuk formuleren wij die beleids- en beheersmatige aspecten die betrekking hebben op reserves. Hierbij gaat het om de instelling van de reserves, richtlijnen met betrekking tot dotaties en onttrekkingen, renteaspecten en overige aanverwante aandachtspunten.

3.1 De instellingscriteria

Algemeen uitgangspunt is het, in alle redelijkheid, zo veel mogelijk beperken van reserves, zowel qua aantal als qua omvang. Hierbij moet natuurlijk wel rekening worden gehouden met de wettelijke voorschriften zoals vermeld in hoofdstuk 2.

Bij het instellen van reserves moeten de volgende criteria worden gehanteerd:

Bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves worden alleen ingesteld:

- a. voor concrete, in principe binnen vooraf bepaalde tijd te realiseren, door de raad vast te stellen doelen. Reservevorming dient hiervoor gemotiveerd noodzakelijk te zijn. Blijft realisatie binnen de gestelde termijn uit, dan vindt opnieuw afweging door de raad plaats; dit kan betekenen dat de reserve kan worden gehandhaafd voor het doel waarvoor deze is gevormd, of dat de bestemming wordt veranderd en de reserve om die reden kan worden opgeheven;
- b. voor het veiligstellen van object- of doelsubsidies/bijdragen van derden of niet benutte delen daarvan, waarvan de verplichting tot het doen van uitgaven zich pas in latere jaren voordoet, maar die niet specifiek hoeven te worden besteed (dus waarop geen terugbetalingsverplichting rust);
- c. om baten en lasten over de jaren heen gelijkmatig te verdelen (egaliseringsreserve). Extreme pieken en dalen in de exploitatiebegroting kunnen zo worden vermeden. Er is ook sprake van een egaliseringsfunctie als structureel gelden aan reserves worden onttrokken ter dekking van de kapitaallasten van investeringen.

3.2 De wijze van instelling

Om te voorkomen dat onnodig middelen worden vastgelegd waarvoor een andere bestemming mogelijk is, moeten goede gronden aanwezig zijn om een reserve in te stellen of in stand te houden. Aan de andere kant moet er natuurlijk ook voor worden gewaakt dat de begrotingspositie van de gemeente, door financiële risico's waarvoor geen buffer is gevormd, wordt aangetast. De omvang van de reserves moet daarom worden afgestemd op het doel dat er mee gediend moet worden c.q. op de omvang van de risico's dan wel de verplichtingen en/of verliezen die erdoor moeten worden afgedekt.

Budgetrecht raad

Om het budgetrecht van de raad op het terrein van de reserves tot zijn recht te laten komen zal het instellen of opheffen van bestemmingsreserves bij afzonderlijk raadsbesluit (apart beslispunt) dienen plaats te vinden. Het doel waarvoor de bestemmingsreserve wordt ingesteld dient zo smart^[2] mogelijk te worden geformuleerd. In het raadsbesluit zal aandacht moeten worden besteed aan het volgende:

- a. de omschrijving van het doel waarvoor de reserve wordt gevormd;
- b. de vermelding van het te hanteren rentemotief (wel of geen rentebijbeschrijving);
- c. de minimale en/of maximale omvang;
- d. de omvang en de wijze van stortingen en onttrekkingen (structureel of incidenteel), inclusief onderbouwing daarvan;
- e. de looptijd.

[2] SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden.

3.3 De mutaties op reserves

Alle mutaties op reserves vereisen de goedkeuring van de raad. Dit gebeurt vooraf bij de vaststelling van de begroting of bij afzonderlijk raadsbesluit (hetgeen zal leiden tot een begrotingswijziging). In het algemeen geldt dat de raad voorgenomen onttrekkingen en dotaties aan de reserves, zoals samengevat in het overzicht reserves, bij de programmabegroting toestaat. Bij de jaarrekening zal achteraf de vaststelling plaatsvinden. Het rechtstreeks boeken van uitgaven en ontvangsten op reserves is niet toegestaan. Deze bedragen behoren als reservemutatie bij het betreffende programma/ product te worden verantwoord. De toevoegingen en onttrekkingen aan reserves worden echter niet als last respectievelijk baten gekwalificeerd. Het uiteindelijk gerealiseerde resultaat ontstaat door het gerealiseerde totaalsaldo van baten en lasten te verrekenen met het saldo van reservemutaties.

Het college is bevoegd om ter dekking van niet begrote uitgaven, niet zijnde kredieten, tot een bedrag van maximaal € 50.000 per bestemmingsreserve jaarlijks te beschikken over bestemmingsreserves. De raad heeft hieraan de voorwaarde gesteld dat de portefeuillehouder de raad d.m.v. een bestuurdersbrief informeert en dat de mutatie in de eerstvolgende kwartaalswijziging van de begroting wordt verwerkt.

3.4 Wijziging doel of bestemming

Het principe van (bestemmings)reserves is dat de raad te allen tijde het doel of de bestemming kan wijzigen. Voor een dergelijke wijziging is dus altijd een apart raadsbesluit benodigd.

3.5 Opheffen

Wanneer het doel op basis waarvan een reserve is gevormd op enig moment vervalt, dan dient de reserve te worden opgeheven. Ook als het doel is gerealiseerd dient de reserve te worden opgeheven. c

Opheffing van de reserves geschiedt als volgt:

De vrijkomende middelen worden als onttrekking toegevoegd aan het gerealiseerde totaalsaldo van baten en lasten.

3.6 Evaluatie en actualisatie van reserves

Doordat omstandigheden voortdurend wijzigen is het nodig periodiek het reservebeleid te toetsen. Hierbij wordt integraal aangegeven welke reserves er zijn, waarbij per reserve wordt gekeken naar de noodzaak om deze aan te houden, naar de omvang ervan en naar de mogelijkheid reserves samen te voegen. Het spreekt vanzelf dat dit soort afwegingen moet plaatsvinden in een bestuurlijk kader, aangezien het daarbij gaat om het bestemmen van gemeentelijke middelen. Ook vanuit bedrijfseconomisch oogpunt is een periodieke doorlichting gewenst. Zo moeten risico's die worden onderkend zo goed mogelijk worden afgedekt, maar daarbij moet voorkomen worden dat uit voorzichtigheidsoverwegingen een te ruime marge wordt gehanteerd. Dit betekent immers dat middelen niet op een andere wijze kunnen worden besteed. De jaarlijkse kaderstelling in het voorjaar is een natuurlijk moment om de evaluatie en actualisatie uit te voeren en de uitkomsten te betrekken bij de kaderstelling.

Voorts dient in de jaarrekening conform artikel 54 BBV in de toelichting op de balans de aard en reden van elke reserve en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan te worden toegelicht. De reserves en de mutaties in de reserves worden expliciet toegelicht als voldaan wordt aan de volgende criteria:

- de stand van de reserve is per eind van het jaar > € 250.000;
- de mutaties in de reserve zijn > € 50.000.

Per reserve dient het verloop gedurende het jaar in een overzicht te worden weergegeven. Daaruit moet blijken:

- a. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
- b. de toevoegingen of onttrekkingen uit hoofde van het voorgaande boekjaar;
- c. de toevoegingen of onttrekkingen bij het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening;
- d. de verminderingen in verband met afschrijvingen op activa waarvoor een specifieke bestemmingsreserve is gevormd;
- e. het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Tevens geldt voor alle reserves dat de onderliggende stukken op basis waarvan de reserve is ingesteld in het rekeningdossier beschikbaar zijn.

3.7 Rente

De notitie rente die in het kader van de herziening BBV is opgesteld en vanaf 2018 moet worden toegepast, is tevens van belang voor de reserves waar rente wordt toegepast. Alhoewel in het BBV de mogelijkheid vooralsnog blijft bestaan om een rentevergoeding over het eigen vermogen (reserves) en de voorzieningen te berekenen en deze door te belasten aan de taakvelden, adviseert de Commissie BBV vanwege het verlangde inzicht, de eenvoud, en transparantie, deze systematiek niet (meer) toe te passen. Op grond van dit advies is vanaf de begroting 2017 is deze rentetoerekening gestopt. Daarbij is afscheid genomen van het fenomeen bespaarde rente over eigen vermogen en dat de rente die ten laste respectievelijk ten gunste van begroting (en jaarrekening) komt slechts bestaat uit daadwerkelijk te betalen (betaalde) en te ontvangen (ontvangen) rente. Dit maakt het allemaal veel eenvoudiger en inzichtelijker en is daarmee geheel in lijn met hetgeen de herziening van de voorschriften voorstaat.

3.8 Weerstandsvermogen**Weerstandscapaciteit**

De benodigde weerstandscapaciteit is de hoeveelheid financiële middelen die op basis van de geïnventariseerde risico's nodig is om risico's financieel op te vangen. De financiële middelen die de gemeente tot haar beschikking heeft om risico's op te kunnen vangen wordt de beschikbare weerstandscapaciteit genoemd.

Beschikbare weerstandscapaciteit

Doelstelling voor het hebben/aanhouden van beschikbare weerstandscapaciteit is dat we als gemeente over een buffer beschikken om financiële tegenvallers op te vangen zodra risico's werkelijkheid worden. De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote uitgaven en wegvallende inkomsten die onverwachts en substantieel zijn te kunnen dekken. Het gaat om die elementen waarmee tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden, zoals bijvoorbeeld de algemene reserve en de onbenutte belastingcapaciteit.

Dit is dus een beperkt deel van het totale vermogen van de gemeente. De beschikbare weerstandscapaciteit strekt zich maar uit tot een beperkt deel van het totale vermogen omdat het namelijk reëel is om ervan uit te gaan dat niet alle reserves op korte termijn "liquide" kunnen worden gemaakt. Veelal zijn ten aanzien van reserves reeds verplichtingen aangegaan (bijvoorbeeld cofinanciering: GOL, Insteekhaven) of ze zijn geblokkeerd ter dekking van kapitaallasten. Ook kan het zijn dat aan reserves een meerjarenplan ten grondslag ligt met daaruit voortvloeiende verplichtingen (Meerjaren investeringsplan

Onderwijsruimte (MIP). Deze reserves behoren dan ook niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit. De focus ligt dus per saldo op de algemene reserve.

De ten behoeve van de grondexploitatie getroffen voorzieningen maken **geen** deel uit van de algemene weerstandscapaciteit omdat het risico reeds manifest is en er geen keuzevrijheid meer bestaat.

Benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald op basis van het risicoprofiel. Op basis van de inschatting van kans en gevolg wordt per risico berekend hoeveel geld er benodigd is om de risico's financieel af te kunnen dekken. De kans dat alle risico's met het maximale gevolg zullen optreden is verder erg klein.

Voor het beleid omtrent het weerstandsvermogen in relatie tot de algemene reserve wordt verwezen naar de "Nota weerstandsvermogen en risicomanagement".

4. Vergelijking reserves en voorzieningen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste verschillen tussen reserves en voorzieningen genoemd.

4.1 Reserves

Reserves betreffen het eigen vermogen van de gemeente. In de reserves dient onderscheid te worden gemaakt in algemene en bestemmingsreserves. De algemene reserve dient ter afdekking van risico's, terwijl bestemmingsreserves zijn ingesteld voor een bepaald doel of bestemming. In zijn algemeenheid is het karakter van reserves dat de gemeenteraad zelf kan beslissen over de inzet daarvan. Het instellen en opheffen van reserves kan alleen bij raadsbesluit (apart beslispunt) plaatsvinden. Dotaties aan reserves vereisen te allen tijde goedkeuring van de raad. Dit geldt eveneens voor de onttrekkingen uit de reserves. Mutaties op reserves behoren niet tot de lasten of de baten.

4.2 Voorzieningen

Voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen van de gemeente. Voorzieningen worden gevormd voor, min of meer onzekere, onvermijdelijke verplichtingen, verliezen en risico's waarvan de omvang goed kan worden geschat. Ook worden voorzieningen getroffen voor de verplichte besteding van goederen van derden. Tevens kunnen voorzieningen betrekking hebben op het egaliseren van jaarlasten, samenhangend met het in de tijd onregelmatig gespreid zijn van bepaalde kosten, die zijn oorsprong mede vinden in voorgaande jaren, zoals bijvoorbeeld groot onderhoud.

Het karakter van voorzieningen is verplichtend en voor de gemeente is geen sprake van een vrije keuze daarin. Voorzieningen dienen naar beste schatting (onderbouwing/plan) dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Ze mogen derhalve niet groter of kleiner zijn dan de verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn gevormd. Toevoegingen moeten dan ook altijd gebaseerd zijn op de tijdige opbouw van de noodzakelijke omvang van de voorziening. Mutaties in voorzieningen wegens toevoegingen, of door vrijval, vloeien dus voort uit het aanpassen van een nieuw noodzakelijk niveau en uit verminderingen wegens aanwending voor het doel waarvoor de voorziening is ingesteld. De feitelijke mutaties in voorzieningen vallen 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. Rentebijdragen op voorzieningen is volgens het BBV niet toegestaan.

4.3 Onderscheid reserves en voorzieningen

In onderstaand schema zijn de verschillen opgesomd.

	Reserve	Voorziening
Verantwoordelijkheid	De raad is bevoegd.	Het college is bevoegd.
Onderdeel van	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Wijziging bestemming	Mogelijk	Niet mogelijk
Aanwending vrij	Ja ^[3]	Alleen voor betreffend doel
Financiële onderbouwing	Niet verplicht, wel wenselijk.	Ja, verplichte onderbouwing.
Stelt beheerplan vast	n.v.t.	Raad
Toevoeging (dotatie)	t.l.v. het gerealiseerde totaalsaldo van baten en lasten	De storting in een voorziening is een last voor de begroting en komt direct ten laste van de exploitatie.
Onttrekking (aanwending)	t.g.v. het gerealiseerde totaalsaldo van baten en lasten	Direct t.l.v. de voorziening
Indeling	- Algemene reserves - Bestemmingsreserves	Voorzieningen voor: - Verplichtingen en verliezen - Bestaande risico's - Egalisatie van kosten - Bijdragen van derden

[3] bij kapitaallastenreserves (geblokkeerde reserve) dient dan wel vervangende dekking te worden aangegeven.

4.4 Rente

Hoewel het BBV daartoe nog enige ruimte biedt, heeft de gemeente Waalwijk na wijziging van de het BBV er voor gekozen om met ingang van de begroting 2017 geen rente meer aan reserves toe te voegen; deze handelswijze wordt nu gecontinueerd. Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan conform BBV, omdat voorzieningen naar beste schatting dekkend dienen te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 6 april 2023.

*DE RAAD VAN DE GEMEENTE WAALWIJK,
De griffier, De voorzitter,
Jeske W.M. Louer, Sacha C.A.M. Ausems*

Bijlage 1: Relevante artikelen uit het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (tekst januari 2023)

Paragraaf 4.5.5. Vaste Passiva

Artikel 41

Onder de vaste passiva worden afzonderlijk opgenomen het eigen vermogen, de voorzieningen en de vaste schulden, met een rentetypische looptijd van één jaar of langer.

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.
Link: https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01#HoofdstukIV_Titeldeel4.5_Paragraaf4.5.3_Artikel35
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.
Link: https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01#HoofdstukIV_Titeldeel4.5_Paragraaf4.5.6_Artikel49
3. Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

Artikel 45

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.

Paragraaf 4.5.7. Toelichting op de balans

Artikel 54

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

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.

Gerelateerde artikelen:

Artikel 16

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Artikel 17

Het overzicht van baten en lasten in de begroting bevat:

- d. de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;

Artikel 19

De toelichting op het overzicht van baten en lasten bevat ten minste:

- d. een overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

Artikel 63

8. Eventuele voorzieningen wegens oninbaarheid worden met de boekwaarde van leningen en vorderingen verrekend.

Bijlage 2: Standaardmodel voor instellen en evalueren van reserves en voorzieningen

Rubriek	Toelichting
Naam en nummer	Naam van de reserve / voorziening en het nummer in de financiële administratie
Portefeuillehouder	Bestuurlijk verantwoordelijk collegelid
Budgethouder	Welke teammanager is ambtelijk beheerder ?
Financieel adviseur	Welke financieel adviseur is bij reserve / voorziening betrokken
Soort	Algemene reserve, bestemmingsreserve of voorziening
Functie	Sparen of egaliseren
Doel	Doel van de reserve / voorziening, zo specifiek mogelijk geformuleerd
Nut en noodzaak	Waarom is het noodzakelijk om de reserve / voorziening in te stellen, welke onderbouwing is hiervoor ?
Instellingsdatum	Datum waarop de reserve / voorziening formeel is ingesteld, inclusief nummer besluit
Besluitvorming	Door wie is de reserve of voorziening formeel ingesteld ?
Voeding	Hoe wordt de reserve / voorziening gevoed ?
Looptijd	Wanneer wordt de reserve / voorziening opgeheven ?
Minimumbedrag	Het minimumbedrag dat in de reserve / voorziening aanwezig dient te zijn
Maximumbedrag/ Plafond/streefbedrag	Het maximumbedrag dat in de reserve / voorziening mag worden gestort
Financieel verloop	Financieel verloop van de reserve / voorziening in de afgelopen jaren, met een prognose voor de komende 4 jaar
Bestedingsplan	Waarom en wanneer worden de middelen uitgegeven ? Zo concreet mogelijk, ter onderbouwing van de omvang
Voorwaarden besteding	Voorwaarden waaronder bestedingen mogen plaatsvinden
Risico's	Welke risico's zijn er te onderkennen ?
Bijzonderheden	Eventuele verdere bijzonderheden