

Nota reserves en voorzieningen 2023 Gemeente Krimpen aan den IJssel

1. Inleiding

Het doel van deze nota is het door de raad vast te stellen van kaders voor de vorming van een verantwoorde reserve- en voorzieningenpositie. Wat voor typen reserves worden voor Krimpen aan den IJssel onderscheiden en waarvoor worden deze ingezet? Belangrijke vragen om zicht te krijgen en houden op de bestedingsdoelen en (totale) omvang van de reserves en de voorzieningen.

Het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen is een verantwoordelijkheid van de raad. Daarbij moet voldaan worden aan datgene wat hierover is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

In de Financiële verordening Krimpen aan den IJssel 2022 is dan ook aangegeven dat het college de nota reserves en voorzieningen opstelt en dat de raad deze vaststelt. Inhoudelijk staat in de verordening dat aandacht besteed wordt aan:

- de vorming en besteding van reserves;
- de vorming en besteding van voorzieningen;
- de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen.

Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 een samenvatting gepresenteerd van de opgenomen kaders/uitgangspunten en voorstellen uit deze nota.

In hoofdstuk 3 en 4 wordt ingegaan op het wettelijk kader rond de vorming van reserves en voorzieningen.

In hoofdstuk 5 en 6 gaan we in op de indeling en bestedingsdoel van de reserves en voorzieningen binnen Krimpen aan den IJssel.

Tot slot wordt in hoofdstuk 7 de toerekening van rente met betrekking tot reserves en voorzieningen uiteengezet.

2. Samenvatting van de kaders en voorstellen

De in deze nota opgenomen kaders zijn de volgende:

2.1 Uitgangspunten

Op basis van wettelijk kader t.a.v. reserves:

1. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om reserves in te stellen en op te heffen.
2. Geraamde onttrekkingen en stortingen worden opgenomen in de jaarlijkse begroting en worden met het vaststellen van de begroting door de gemeenteraad bekrachtigd.
3. In de reguliere planning & control instrumenten wordt gerapporteerd over afwijkingen rond de onttrekkingen en toevoegingen aan reserves.
4. De raad besluit bij het vaststellen van de Kadernota over de verwerking van het jaarresultaat.

Op basis van wettelijk kader t.a.v. voorzieningen:

5. Het vormen van een voorziening wordt bij de verschillende planning- en control-instrumenten aan de raad voorgelegd.
6. De vorming van een nieuwe voorziening waaraan een beleidswijziging ten grondslag ligt vergt een raadsbesluit.
7. In de begroting wordt jaarlijks een overzicht opgenomen van de beoogde dotaties en inzet van de voorzieningen.
8. Rentebijdrage aan voorzieningen is volgens het BBV niet toegestaan en vindt dan ook niet plaats.

Op basis van eigen gemeentelijk beleid t.a.v. reserves:

9. De algemene reserve grondexploitaties vormt een buffer die aanwezig moet zijn om financiële tegenvallers vanuit de ontwikkelingsprojecten op te kunnen vangen.
10. Het (bestedings)doel van de bestemmingsreserve wordt vastgelegd bij de vorming van de reserve en onderbouwd met een bestedingsplan dat naar zijn aard een incidenteel karakter heeft. Hiermee worden onnodige reservepotjes voorkomen. De raad neemt het besluit om een bestemmingsreserve te vormen.
11. Na verstrijken van de afgesproken looptijd van een bestemmingsreserve valt een eventueel restant in de reserve vrij t.g.v. de algemene reserve. Indien bij het verstrijken van de looptijd geconstateerd

- wordt dat eventuele restantmiddelen langer nodig zijn, dan is hiervoor een nieuw raadsbesluit nodig waarbij doel, omvang en looptijd opnieuw worden afgewogen.
12. Na de afwikkeling van het jaarrekeningresultaat wordt bezien of het weerstandsvermogen voldoende in omvang is om de gekwantificeerde risico's af te dekken. Het bepalen van de omvang van de algemene reserve is een raadsbevoegdheid.
 13. Rentebijbeschrijving aan reserves is volgens het BBV nog steeds mogelijk, maar de aanbeveling is om dit niet te doen. Binnen Krimpen aan den IJssel was echter al jaren de afspraak geen rente toe te rekenen aan reserves. In het licht van de nog geldende aanbeveling van de commissie BBV wordt dit gehandhaafd.
 14. Indien de Algemene Reserve als bodem onder de 5% van de totale lasten van de begroting of indien de weerstandsratio in de begroting onder de 1,0 dreigt te komen, komt het college met voorstellen om dit te herstellen.
Indien de Algemene Reserve boven het plafond van 10% van de totale lasten van de begroting komt, het surplus naar de Vrije Reserve gaat.

3. Wettelijk kader vorming reserves

Reserves vormen het eigen vermogen van de gemeente. De algemene reserves daarbinnen vormen samen met de post voor onvoorziene uitgaven¹ het weerstandsvermogen. Hierop liggen geen concrete claims. Ze worden uitsluitend aangesproken in het geval dat de begroting en eventuele bestemmingsreserves geen oplossing bieden voor een financiële tegenvaller.

*De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om (bestemmings)reserves in te stellen en op te heffen (uitgangspunt 1) ² binnen de grenzen van de wettelijke regelgeving, zoals opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).
Op grond van het BBV besluit de gemeenteraad ook over de stortingen en/of onttrekkingen aan de reserves. De geraamde onttrekkingen en stortingen worden opgenomen in de jaarlijkse begroting van enig jaar (overzicht van baten en lasten) en worden met het vaststellen van de begroting door de gemeenteraad bekrachtigd (uitgangspunt 2)³.*

In de reguliere planning & control-instrumenten (begrotingswijzigingen en jaarrekening bij de toelichting op de balans) wordt gerapporteerd over afwijkingen en werkelijke onttrekkingen en toevoegingen (uitgangspunt 3) ⁴.

In het BBV wordt onderscheid gemaakt in twee typen reserves⁵:

1. Algemene reserves
2. Bestemmingsreserves, waaronder:
 - a) Bestemmingsreserves met specifiek doel
 - b) Egalisatiereserves
 - c) Kapitaallastenreserves

In hoeverre binnen deze twee hoofdcategorieën een nadere onderverdeling wordt gemaakt, is de vrijheid van de desbetreffende gemeente (zie hoofdstuk 5).

Het jaarresultaat maakt deel uit van het eigen vermogen ⁶. De raad besluit bij het vaststellen van de kadernota over de verwerking van het jaarresultaat (uitgangspunt 4).

4. Wettelijk kader vorming voorzieningen

De vorming van voorzieningen is wettelijk veel dwingender voorgeschreven dan bij reserves. Het BBV schrijft het volgende voor⁷:

1. Voorzieningen worden gevormd wegens:

1) De gemeente Krimpen aan den IJssel hanteert een onvoorzien van € 0
 2) Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)- Artikel 43 lid 2
 3) BBV - Artikel 17 lid d
 4) BBV - Artikel 18, 27 en 54.
 5) BBV - Artikel 43 lid 1.
 6) BBV - Artikel 42
 7) BBV - Artikel 44.

- 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 (b.v. voor investeringen in rioleringen).

2. Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden.

Het is de gemeenteraad die de voorzieningen instelt, maar voorbereiding hierop vindt plaats door het college. Vanwege het dwingende wettelijke karakter van de voorzieningen, is hier in de regel geen ruimte om af te wijken van hetgeen wordt voorgesteld. *Het vormen van een voorziening wordt daarom vanuit praktisch oogpunt bij de verschillende planning- en control instrumenten aan de raad voorgelegd (uitgangspunt 5).*

De vorming van een nieuwe voorziening waaraan een beleidswijziging ten grondslag ligt vergt een raadsbesluit (uitgangspunt 6) .

Dotaties aan bestaande voorzieningen die binnen de budgettaire ruimte van een programma kunnen plaatsvinden, vergen geen afzonderlijk raadsbesluit. Indien een noodzakelijke dotatie aan een voorziening leidt tot een overschrijding van het desbetreffende programmabudget, dan wordt dit op de gebruikelijke manier aan de gemeenteraad voorgelegd. Lasten die betrekking hebben op de gevormde voorziening komen direct ten laste van de voorziening. Alleen bij de vorming van de voorziening wordt de exploitatie/begroting van dat jaar belast. In het geval dat het doel waarvoor de voorziening gevormd is, komt te vervallen, dan zal de voorziening vrijvallen bij de jaarrekening. Het vrijvallen van de voorziening vindt plaats op het desbetreffende programma.

In de jaarrekening (toelichting op de balans) wordt jaarlijks een overzicht opgenomen van de standen, werkelijke dotaties en onttrekkingen/inzet en vrijvallen van de voorzieningen (uitgangspunt 7) ⁸.

5. Indeling en bestedingsdoel reserves

Om het inzicht in de reserves te vergroten en omdat de bestemmingsreserves een uiteenlopend bestedingsdoel hebben, is er binnen Krimpen aan den IJssel een nadere indeling aangebracht. In het bijlagenboek worden de reserves en voorzieningen nader uitgewerkt. Het betreft een momentopname, de raad kan zoals hierboven aangeven besluiten tot instellen en opheffen van reserves.

5A Algemene reserves

De algemene reserves vormen samen met de post onvoorzien (incidenteel) het weerstandsvermogen van de gemeente. Dit resulteert in de volgende indeling van de algemene reserves:

- 1) Algemene reserve
Verplichte reserve ten behoeve van het opvangen van risico's, waarvoor geen of onvoldoende middelen in een bestemmingsreserve of voorziening zijn vastgezet (uitgangspunt 12).

Voorgesteld wordt om de bodem en het plafond van deze reserve te relateren aan de omvang (lasten) van de begroting⁹ en de weerstandsratio (uitgangspunt 14). Als bodem:

- a) 5% van de omvang van de begroting
- b) Indien weerstandsratio onder de 1,0 dreigt te komen.

Als plafond wordt 10% van de omvang van begroting.

Indien de weerstandsratio onder de 1,0 dreigt te komen, komt het college met voorstellen om dit te herstellen.

Indien de algemene reserve boven het plafond komt wordt het surplus in de Vrije Reserve gedeporteerd.

- 2) Vrije reserve

8) BBV - Artikel 55.

9) De begroting van 2023 heeft afgerond € 92,5 miljoen als omvang. Dit resulteert in een bodem van € 4,625 miljoen (5%) en een plafond van 9,250 miljoen (10%).

Financiële ruimte reserveren voor incidentele dekking van nieuw beleid c.q. intensivering van bestaand beleid.

3) Algemene reserve grondexploitatie

Deze reserve is bedoeld om niet sluitende grondexploitaties mogelijk te maken en de risico's in de grondexploitaties te kunnen opvangen, voor zover hiervoor geen voorzieningen zijn gevormd (**uitgangspunt 9**).

5B Bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves zijn reserves die met een bepaald (bestedings)doel zijn gevormd. Deze bestemmingen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op specifieke tijdelijke projecten of eenmalige beleidsintensiveringen.

Het uitgangspunt in de gemeentelijke begroting is dat structurele zaken/budgetten ook structureel zijn gefinancierd en dat incidentele zaken/budgetten incidenteel worden gefinancierd. De raad heeft de bevoegdheid om voor specifieke projecten, intensiveringen of andere zaken met een tijdelijk karakter een specifieke bestemmingsreserve te vormen. Om een doelmatige inzet van middelen mogelijk te maken en te voorkomen dat middelen "geparkeerd" worden zonder concreet bestedingsdoel, worden voor de vorming van specifieke bestemmingsreserves de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- ✓ Het (bestedings)doel van de bestemmingsreserve wordt vastgelegd bij de vorming van de reserve en onderbouwd met een bestedingsplan dat naar zijn aard een incidenteel karakter heeft. Hiermee worden onnodige reservepotjes voorkomen. De raad neemt het besluit om bestemmingsreserves te vormen (**uitgangspunt 10**).
- ✓ Na verstrijken van de afgesproken looptijd van een bestemmingsreserve valt een eventueel restant in de reserve vrij t.g.v. de algemene reserve of de vrije reserve. Indien bij het verstrijken van de looptijd geconstateerd wordt dat eventuele restantmiddelen langer nodig zijn, dan is hiervoor een nieuw raadsbesluit nodig waarbij doel, omvang en looptijd opnieuw worden afgewogen (**uitgangspunt 11**).

5B1 Bestemmingsreserves met specifiek doel

Op dit moment worden de volgende specifieke bestemmingsreserves onderscheiden:

- a) Eneco
Dekking diverse beleidsvoorstellen.
- b) Overrente
Structurele dekking op basis van berekende herfinancieringsvoordelen voor lopende leningen.
- c) Maatschappelijk vastgoed (incl. onderwijshuisvesting voorzieningen)
Bevordering van de (ver)bouwplannen in het kader van het integraal huisvestingsplan onderwijs en (ver)bouwplannen overig maatschappelijk vastgoed.
- d) Maatregelen klimaatakkoord
Middelen van Rijk voor periode 2019-2021 voor het Klimaatakkoord.
- e) Maatschappelijke voorzieningen
Toekomstbestendig maken van maatschappelijke voorzieningen.
- f) Nog uit te voeren werkzaamheden
Overheveling jaargebonden budgetten.
- g) Energiearmoede
Stijgende energieprijzen leidt bij inwoners met beperkte financiële armslag dan ook snel tot (extra) armoede. Naast ondersteuning door het Rijk is het belangrijk dat we ook vanuit de gemeente in staat zijn om kwetsbare inwoners (maatwerk) ondersteuning te kunnen bieden.

5B2 Bestemmingsreserves - Kapitaallastenreserve

In het kader van de BBV is het niet toegestaan om reserves rechtstreeks in mindering te brengen op investeringen. De investeringen moeten bruto worden geactiveerd en afgeschreven. Via de vorming van een (afzonderlijke) bestemmingsreserve kunnen de kapitaallasten worden afgedekt door jaarlijks een bedrag gelijk aan de kapitaallasten uit die bestemmingsreserve te onttrekken. Op deze manier kan worden bereikt dat deze lasten (ook in de toekomst) budgetneutraal zijn. Een kapitaallastenreserve heeft dus slechts administratieve, financieel-technische achtergronden.

- a) Hoofdinfra / afschrijvingen maatschappelijk nut (wordt opgeheven in verband met splitsing)
Deze reserve wordt gesplitst in afschrijving grote kruising en afschrijving maatschappelijk nut.
- b) Afschrijving grote kruising
Voor de afschrijving van de grote kruising wordt deze bestemmingsreserve ingesteld ter dekking van de kapitaallasten.
- c) Afschrijving Maatschappelijk nut
Sinds 2017 zijn gemeenten verplicht om investeringen met maatschappelijk nut te activeren en inzichtelijk te maken op de balans. Deze reserve maakt mogelijk om de kapitaallasten van de investeringen met maatschappelijk nut te dekken.
- d) Afschrijving riolering klimaat fase 1 Oud Krimpen
Dekking afschrijving riolering klimaat fase 1 Oud Krimpen

5B3 Bestemmingsreserve - Egalisatiereserves

Een bijzonder soort bestemmingsreserve is de egalisatiereserve. Deze reserves worden gebruikt om pieken en dalen in inkomsten of uitgaven op een bepaald terrein af te vlakken. Door reservevorming wordt bijvoorbeeld voorkomen dat burgers met sterk schommelende tarieven voor afvalstoffenheffing en leges voor de omgevingsvergunning te maken krijgen.

Voor Krimpen aan den IJssel worden op dit moment de volgende egalisatiereserves onderscheiden:

- a) Riolering
- b) Omgevingsvergunningen
- c) Reiniging

5C Stille reserves

Ten slotte zijn er nog de zogenaamde stille reserves. Dit zijn de meerwaarden van activa die op de balans een lagere waardering hebben dan de waarde in het economisch verkeer. Hierbij moet met name worden gedacht aan onroerend goed en (niet-gewaardeerde) gronden. Deze reserves zijn in tegenstelling tot de andere soorten niet direct beschikbaar. Daarom worden ze niet aan de reserves toegevoegd en in beeld gebracht.

6. Indeling en bestedingsdoel voorzieningen

De vorming, voeding en aanwending van reserves is dus volledig vrij. Voor voorzieningen geldt dit in het algemeen niet. Tegenover voorzieningen staan namelijk verplichtingen. Het is ook daarom dat het BBV specifiek aangeeft in welke gevallen een voorziening moet worden gevormd. Voor een voorziening gelden de volgende vier kenmerken:

- Een voorziening behoort tot het vreemd vermogen;
- Een voorziening wordt gevormd ten behoeve van een verplichte uitgave (of risico). Een verplichte uitgave kan ook een verlies zijn;
- De omvang van een voorziening is gelijk aan de omvang van de verplichting (of het risico);
- Niet in te schatten risico's worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing (overzicht van risico's).

Vanwege het verplichtende karakter van de uitgaven is het college zonder meer bevoegd uitgaven ten laste van de voorziening te doen, binnen de gestelde kaders. Voor het vormen van een voorziening is echter altijd dekking nodig en dus een raadsbesluit. De omvang van voorzieningen dient dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen. Over- en onderdekking zijn in principe niet toegestaan, maar vaak is sprake van een onderbouwde schatting.

6A Onderhoudsegalisatievoorzieningen

Om de lasten van cyclisch (groot) onderhoud te spreiden is het toegestaan voorzieningen te vormen. De omvang van deze voorzieningen is gebaseerd op de bedragen die naar verwachting nodig zijn om in de komende jaren het onderhoud te kunnen bekostigen. Voor deze voorzieningen is een beheerplan opgesteld, waaruit de benodigde omvang en voeding en de geplande besteding blijken.

Voor Krimpen aan den IJssel worden op dit moment de volgende onderhoudsegalisatievoorzieningen onderscheiden:

- 1) Onderhoud kapitaalgoederen

6B Voorzieningen voor verplichtingen, verliezen en risico's

Deze categorie betreft voorzieningen die worden gevormd met het oog op een gekwantificeerd risico. Niet voor alle risico's worden voorzieningen gevormd, maar wel wanneer het redelijk is om aan te nemen

dat er financiële verplichtingen gaan ontstaan. De exacte hoogte en het tijdstip zijn veelal niet bekend. Tot deze categorie voorzieningen worden bijvoorbeeld dubieuze debiteuren en pensioenvoorzieningen voor (voormalige) bestuurders gerekend.

Voor Krimpen aan den IJssel worden op dit moment de volgende voorzieningen voor verplichtingen, verliezen en risico's onderscheiden:

- 1) Spaarovereenkomsten, wordt omgezet naar Verlofsparen
- 2) Pensioen- en wachtgeldverplichtingen

6C Door derden beklemde middelen met een specifieke aanwendingsrichting

In deze categorie vinden we de voorzieningen die worden gevormd met middelen die van derden worden verkregen en waaraan een specifieke besteding is gekoppeld. Hieronder vallen (alleen nog) de spaarsaldi van de hypotheeken van ambtenaren.

Voor Krimpen aan den IJssel worden op dit moment de volgende door derden beklemde middelen met een specifieke aanwendingsrichting onderscheiden:

- 1) Spaarsaldi Hypotheek Totaal Plan

6D Voorzieningen voor vervangingsinvesteringen waarvoor een heffing wordt geheven

Deze voorzieningen zijn enigszins te vergelijken met egalisereserves, want ze dienen om pieken en dalen in inkomsten of uitgaven op een bepaald terrein af te vlakken. Door het vormen van een voorziening kan bijvoorbeeld voorkomen worden, dat burgers met sterk wisselende heffingen voor riolering te maken krijgen.

Voor Krimpen aan den IJssel worden op dit moment de volgende voorzieningen voor vervangingsinvesteringen waarvoor een heffing wordt geheven onderscheiden:

- 1) Rioleringen

6E Voorziening dubieuze debiteuren

Op grond van de financiële verordening artikel 12 wordt de voorziening dubieuze debiteuren aangehouden.

Voor Krimpen aan den IJssel worden op dit moment de volgende voorzieningen voor dubieuze debiteuren onderscheiden:

- 1) Dubieuze debiteuren algemeen
- 2) Dubieuze debiteuren sociale zaken

6F Voorziening verlieslatende grondexploitaties

Voor grondexploitaties in de gele of rode fase (bouwgrond in exploitatie) met een negatief eindsaldo wordt een verliesvoorziening getroffen, zoals voorgeschreven door de commissie BBV. De hoogte van de verliesvoorziening is gelijk aan de geprognosticeerde eindwaarde van de grondexploitaties. De benodigde middelen worden uit de reserve grondexploitaties gehaald.

Voor Krimpen aan den IJssel worden op dit moment de volgende voorzieningen verlieslatende grondexploitaties onderscheiden:

- 1) Centrum-Zuid
- 2) Veld en Beemd
- 3) Werf aan den IJssel

7. Toerekening rente met betrekking tot reserves en voorzieningen

Een belangrijk criterium voor de meerjarenbegroting, dat ook door de toezichthouder wordt gehanteerd, is structureel en reëel evenwicht. Ook ten aanzien van het gebruik van reserves speelt dit criterium een rol. De begroting moet structureel in evenwicht zijn zonder bijdragen van reserves. Met andere woorden: structurele lasten moeten met structurele baten opgevangen kunnen worden. Wanneer hiervan in het eerste begrotingsjaar geen sprake is, wordt bekeken in hoeverre het structurele evenwicht in de meerjarenramingen reëel is.

Te allen tijde volgt hieruit, dat reserves alleen kunnen worden ingezet voor de dekking van incidentele lasten. Uitzonderingen hierop zijn:

- a) Reserves die worden ingezet voor de dekking van kapitaallasten. Door de spreiding van de aanwending over een langere periode is sprake van structurele begrotingsposten. Om dit in goede banen te leiden is voor de dekking van afschrijvingslasten een specifieke bestemmingsreserve

gevormd. De omvang hiervan is gekoppeld aan de te dekken afschrijvingslasten en voeding vindt ineens plaats bij de start van de afschrijvingen.

- b) De reserve Overrente. De jaarlijkse onttrekking uit deze reserve is gebaseerd op het verschil tussen de werkelijke rente op leningen en de berekende rente na herstructurering van de leningenportefeuille op het moment dat de reserve werd ingesteld. Dit leidt tot een langjarige en dus structurele onttrekking.

Rentebijbeschrijving aan voorzieningen is volgens het BBV niet toegestaan en vindt dan ook niet plaats (**uitgangspunt 8**¹⁰).

Rentebijbeschrijving aan reserves is volgens het BBV nog steeds mogelijk, maar de aanbeveling is om dit niet te doen. Binnen Krimpen aan den IJssel was echter al jaren de afspraak geen rente toe te rekenen aan reserves. In het licht van de aanbeveling van de commissie BBV wordt dit gehandhaafd (**uitgangspunt 13**).

¹⁰)BBV - Artikel 45