

Nota reserves en voorzieningen provincie Drenthe 2020

Provinciale Staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van Drenthe van 3 november 2020, kenmerk 45/5.8/2020002069;

gelet op artikel 216 van de Provinciewet;

BESLUITEN:

1. de Nota reserves en voorzieningen provincie Drenthe 2020 vast te stellen.
2. de Nota reserves en voorzieningen 2016 zoals opgenomen in de Begroting 2017 in te trekken.

Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2021.

Provinciale Staten voornoemd,

mevrouw drs. J. Klijnsma, voorzitter
mevrouw mr. drs. S. Buissink, griffier

Assen, 16 december 2020
Kenmerk: FPC/2020002628

Uitgegeven: 21 december 2020

Nota reserves en voorzieningen provincie Drenthe 2020**Inleiding**

In de Financiële Verordening is vastgelegd dat Provinciale Staten (PS) in de eerste helft van iedere Statenperiode een (geactualiseerde) Nota reserves en voorzieningen vaststellen. Bij zowel de voorjaarsnota's, bestuursrapportages als de jaarrekeningen worden de standen en bestedingen van de reserves en voorzieningen gemonitord en dan wordt beoordeeld of bijstelling nodig is.

Deze nota geeft de regels en richtlijnen rondom de reserves en voorzieningen en geeft aan wanneer onttrekkingen en toevoegingen kunnen plaatsvinden.

Om te voldoen aan het budgetrecht van Provinciale Staten en om Gedeputeerde Staten te faciliteren bij een goede bedrijfsvoering is het van belang dat altijd op een transparante wijze de financiële positie van de provincie te bepalen is. Daarom is het van belang dat eenduidig en consistent omgegaan wordt met reserves en voorzieningen.

De vorige Nota reserves en voorzieningen dateert uit oktober 2016. Deze editie maakte deel uit van de Begroting 2017 en was opgenomen in de paragraaf Reserves en voorzieningen.

De belangrijkste wijziging in de nieuwe – gewijzigde – editie betreft het feit, dat de Nota reserves en voorzieningen 2020 alleen het beleid omtrent reserves en voorzieningen weergeeft. Een resultaat van de periodieke doorlichting van de reserves en voorzieningen wordt aan Provinciale Staten in een afzonderlijk document voorgelegd.

De keuze voor een reserve en/of voorziening wordt conform het gestelde in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) gemaakt. De reserves worden altijd gevormd met eigen

middelen en zijn ter dekking van verwachte toekomstige uitgaven. Voorzieningen kunnen worden gevormd met eigen middelen of met middelen van derden.

Hoofdstuk 1: Wettelijk kader, definities en functie

1.1. Functies reserves en voorzieningen

In het totale financiële beleid hebben reserves en voorzieningen verschillende functies, te weten:

a. spaar- en bestedingsfunctie

Een reserve of voorziening kan worden ingesteld om te sparen voor toekomstige beleidsdoelen. In dit geval is sprake van een spaarfunctie. Zodra de bestemming tot incidentele uitgaven leidt is sprake van een bestedingsfunctie. Het gaat hierbij om reserves en voorzieningen met een specifiek van tevoren bepaald doel of activiteit.

b. bufferfunctie

In deze functie dienen de reserves om onvoorziene tegenvallers op te vangen.

c. egalisatiefunctie

Reserves kunnen worden gevormd om grote schommelingen in de uitgaven in inkomsten met een incidenteel karakter tegen te gaan en dus de lasten en baten over de jaren heen te verdelen.

d. financieringsfunctie

De Wet financiering decentrale overheden (Fido) beoogt een solide financieringswijze van de decentrale overheden te bevorderen en schommelingen van rentelasten zoveel mogelijk te beperken. De financiering van kapitaaluitgaven kan plaats vinden door het gebruiken van reserves en voorzieningen als (intern) financieringsmiddel of door het aantrekken van vaste geldleningen. Bij gebruik van reserves en voorzieningen hoeft geen beroep te worden gedaan op de geld- en kapitaalmarkt. Het gebruik van reserves en voorzieningen als intern financieringsmiddel wordt aangeduid met de financieringsfunctie.

e. inkomensfunctie

Bij de inkomensfunctie staat centraal dat reserves en voorzieningen bespaarde rente genereren. Omdat reserves en voorzieningen dan aangewend worden als intern financieringsmiddel, hoeft er ook minder geld geleend te worden op de kapitaalmarkt.

1.2 Reserves

Provinciale Staten zijn bevoegd om reserves in te stellen of op te heffen. Reserves zijn eigen al dan niet voor specifieke doeleinden gereserveerde middelen op de balans. Ze zijn een onderdeel van het eigen vermogen. De in het Besluit Begroting en Verantwoording BBV opgenomen voorschriften onderscheiden de volgende categorieën reserves:

- algemene reserve
- bestemmingsreserves

1.2.1 Algemene reserves

Algemene reserves zijn reserves waaraan geen bestemming is gegeven. Deze reserves zijn verplicht op grond van artikel 43 van het BBV. De algemene reserve is het vrij besteedbare eigen vermogen van de provincie. Deze reserves hebben als belangrijkste functie het vormen van een buffer voor financiële tegenvallers. Tekorten/overschotten op de jaarrekening worden ten laste/ten gunste van de Reserve voor Algemene Doeleinden gebracht.

De algemene reserves kunnen worden ingedeeld in twee categorieën, te weten:

- Reserve(s) zonder specifieke bestemming. Hiertoe worden gerekend de Reserve voor Algemene Doeleinden en de Saldireserve;
- Reserve(s) om risico's die de provincie loopt, op te vangen. Hiertoe wordt de Risicoreserve gerekend.

1.2.2 Bestemmingsreserves

Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan Provinciale Staten een bepaalde bestemming hebben gegeven. Wanneer vanuit deze reserves bedragen beschikbaar zijn gesteld en die bedragen na afloop van het betreffende jaar niet zijn besteed, dan dient in principe het overschot weer aan de betreffende bestemmingsreserve toegevoegd te worden. Het zijn Provinciale Staten die tot deze toevoegingen besluiten.

1.3 Voorzieningen

Voorzieningen maken deel uit van het vreemd vermogen van de provincie. Provinciale Staten zijn bevoegd om voorzieningen in te stellen of op te heffen. Daarbij wordt aangetekend dat er ten aanzien van de instelling en opheffing van voorzieningen nauwelijks beleidsvrijheid voor Provinciale Staten bestaat, omdat de vorming hiervan in veel gevallen verplicht voortvloeit uit de bepalingen uit het BBV. Voor de definitie van voorzieningen is binnen het BBV aansluiting gezocht bij het Burgerlijk Wetboek. Voorzieningen zijn passiefposten in de balans, die een schatting geven van de voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen, waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden per balansdatum min of meer onzeker zijn, en die oorzakelijk samenhangen met de periode voorafgaande aan die datum.

Het gaat bij voorzieningen om min of meer onzekere verplichtingen die te zijner tijd tot schulden kunnen worden gerekend, zoals garantieverplichtingen en dergelijke. Ook kunnen voorzieningen betrekking hebben op verplichtingen, samenhangend met het in de tijd onregelmatig gespreid zijn van bepaalde kosten, zoals groot onderhoud. Voorts kunnen voorzieningen een schatting betreffen van de lasten voortvloeiend uit risico's die samenhangen met de bedrijfsvoering, zoals rechtsgedingen, reorganisaties en dergelijke. Voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume, bijvoorbeeld die van vakantieverlof, mogen geen voorzieningen worden gevormd (artikel 44 van het BBV).

Daarnaast kunnen voorzieningen ingesteld worden om heffingen waarvan de besteding in wet- en regelgeving is gelimiteerd onder te brengen.

Voorzieningen dienen naar beste schatting dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Ze mogen niet groter of kleiner zijn dan de verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn ingesteld. Het is daarom niet toegestaan rente toe te rekenen aan voorzieningen (artikel 45 van het BBV). De besteding van voorzieningen is de verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. De uitgaven ten laste van voorzieningen worden namelijk al geautoriseerd bij het vormen van de voorzieningen en worden nadien niet opnieuw aan Provinciale Staten te worden voorgelegd. De achterliggende gedachte is dat de uitgaven ten laste van de voorzieningen geen keuzevrijheid kennen en dat Provinciale Staten de bestemming niet meer kunnen wijzigen. Volgens het BBV moeten uitgaven rechtstreeks ten laste van de voorzieningen worden geboekt en lopen ze niet via de exploitatie. Als de besteding ook ten laste van de rekening van baten en lasten zou lopen, zou het bedrag namelijk tweemaal als last worden verantwoord. De onttrekkingen worden dus rechtstreeks via de balans afgewikkeld en maken geen deel uit van de exploitatiebegroting/rekening.

1.4 Verschillen (bestemmings)reserves en voorzieningen

Hiervoor zijn diverse malen verschillen tussen reserves en voorzieningen aangehaald. In onderstaande tabel zijn de verschillen nog eens schematisch opgenomen:

	Reserve	Voorziening
Onderdeel van	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Wijziging bestemming	Mogelijk	Niet mogelijk
Aanwending vrij	Ja	Alleen voor betreffend doel
Opbouw (dotatie)	Resultaatbestemming	Resultaatbepaling
Onttrekking (aanwending)	Resultaatbestemming	Ten laste van de voorziening

Hoofdstuk 2: Provinciaal beleid

In de financiële verordening van de provincie Drenthe is opgenomen dat Gedeputeerde Staten in de eerste helft van iedere Statenperiode een Nota reserves en voorzieningen aan Provinciale Staten ter vaststelling aanbieden. In dit hoofdstuk vindt u een beschrijving van onze provinciale beleidsuitgangspunten ten aanzien van reserves en voorzieningen.

2.1 Autorisatie en Instellingscriteria reserves

Instelling van een reserve is een bevoegdheid van Provinciale Staten. Reserves worden daarom alleen ingesteld bij een expliciet besluit van Provinciale Staten.

Voor het instellen/handhaven van bestemmingsreserves zijn de volgende beleidsregels geformuleerd:

1. wij gaan terughoudend om met het instellen van bestemmingsreserves. Het uitgangspunt is 'nee, tenzij'. Het uitgangspunt is, dat alle baten en lasten in de exploitatie worden verantwoord. In uitzonderingsgevallen is de instelling van reserves mogelijk, passend binnen en onderbouwd vanuit de eerder in deze nota genoemde functies;
2. instelling van een reserve (of voorziening) vindt onderbouwd plaats bij de voorjaarsnota of de begroting, aan de hand van het standaard format (zie bijlage 2 in deze nota);
3. voor een in te stellen reserve geldt een minimum omvang van € 500.000,-;
4. tijdelijk karakter: een bestemmingsreserve is altijd tijdelijk van aard en wordt ingesteld voor een vooraf bepaalde periode. Als de periode op het instellingsmoment niet bekend is dan wordt de reserve ingesteld voor maximaal de resterende duur van de lopende collegeperiode. Na afloop van de collegeperiode vindt altijd een actualisatie van de reserve plaats. Deze kan leiden tot heroverweging van de inzet van de gereserveerde middelen;
5. aan een reserve dient altijd een financiële onderbouwing (bestedingsplan) ten grondslag te liggen inclusief meerjarenbegroting. Het bestedingsplan wordt periodiek en minstens eenmaal per begrotingsjaar geactualiseerd;
6. een reserve dient aan een van de in paragraaf 1.1 benoemde functies te voldoen;
7. Provinciale Staten stellen bij het instellen van een reserve in ieder geval vast:
 - functie
 - doelstelling en gebruik
 - toegestaan minimum
 - toegestane onttrekking
 - voeding (wijze en mate)
 - opheffing, wanneer of onder welke omstandigheden de reserve kan komen te vervallen
 - specifieke spelregels

Voor het instellen van een reserve of voorziening is het format instelling reserves (en voorzieningen) beschikbaar (zie bijlage 2)

2.2. Voorzieningen

Provinciale Staten zijn bevoegd om voorzieningen in te stellen of op te heffen. Daarbij wordt aangetekend dat er ten aanzien van de instelling en opheffing van voorzieningen nauwelijks beleidsvrijheid voor Provinciale Staten bestaat, omdat de vorming hiervan in veel gevallen verplicht voortvloeit uit de bepalingen uit het BBV. Voor de definitie van voorzieningen is binnen het BBV aansluiting gezocht bij het Burgerlijk Wetboek.

2.3. Informatievoorziening, evaluatie en actualisatie

2.3.1 Accountantscontrole

Het verloop van de reserves en voorzieningen wordt elk jaar meegenomen in de accountantscontrole op de jaarrekening.

2.3.2 Wijziging doel, duur of bestemming

Na afloop van een collegeperiode worden alle bestemmingsreserves geactualiseerd. Deze actualisatie kan leiden tot een voorstel aan provinciale staten tot afoming of aanvulling van het saldo van een bestemmingsreserve, verlenging van de duur van of omzetting of opheffing van een bestemmingsreserve. Provinciale Staten nemen een besluit.

Vrijvallende middelen uit de reserve vallen onder de algemene middelen en kan voor wat betreft de aanwending opnieuw ter besluitvorming worden voorgelegd aan PS.

2.4. Rente

Conform artikel 45 van het BBV mag geen rente worden toegevoegd aan voorzieningen. Aan reserves wordt geen rente toegevoegd, tenzij dit wettelijk is verplicht. Als dit het geval is dan moet dit onderbouwd worden samen met het voorgestelde rentepercentage. Dit rentepercentage kan jaarlijks herzien worden.

Bijlage 1. Wettelijk kader externe en interne regels

BBV

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.
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 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

Artikel 63

1. Activa worden gewaardeerd op basis van de verkrijgings- of vervaardigingsprijs.
2. De verkrijgingsprijs omvat de inkoopprijs en de bijkomende kosten.
3. De vervaardigingsprijs omvat de aanschaffingskosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen en de overige kosten, welke rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend. In de vervaardigingsprijs kunnen voorts worden opgenomen een redelijk deel van de indirecte kosten en de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het actief kan worden toegerekend; in dat geval vermeldt de toelichting dat deze rente is geactiveerd.
4. Voor in erfpacht uitgegeven gronden geldt de uitgifteprijs van eerste uitgifte als verkrijgingsprijs. Gronden in eeuwigdurende erfpacht worden gewaardeerd tegen registratiewaarde.
5. Van activa waarvan de bestemming verandert, wordt de actuele waarde van de nieuwe bestemming in de toelichting op de balans opgenomen.
6. In afwijking van het eerste lid is waardering tegen actuele waarde toegestaan voor de activa van de Nazorgfondsen bedoeld in artikel 15.47 van de Wet milieubeheer.
7. Passiva worden gewaardeerd tegen de nominale waarde, met uitzondering van voorzieningen die tegen contante waarde zijn gewaardeerd.
8. Eventuele voorzieningen wegens oninbaarheid worden met de boekwaarde van leningen en vorderingen verrekend.

Bijlage 2: Format instelling reserves (en voorzieningen)

Naam	Naam van de reserve of voorziening
Functie	Indien reserve dan functie invullen
Doelstelling en gebruik	Wat is het doel van de reserve of voorziening?
Statenstuk (instellingsbesluit)	Datum en naam statenstuk besluit instelling
Portefeuillehouder	Verantwoordelijk portefeuillehouder
Programma	Op welk programma heeft de reserve betrekking
Toegestaan minimum	Wat is de minimale omvang
Toegestane onttrekking	Wat is de onttrekking op basis van de begroting
Voeding (wijze en mate)	Wat is de geplande toevoeging op basis van de begroting of eventuele mogelijke bijdrage van derden in geval van voorziening
Opheffing	Wanneer of onder welke omstandigheden kan de reserve komen te vervallen
Koppeling exploitatie	Beleidsopgave, doelstelling, prestatie en kostensoort
Specifieke spelregels	Benoem eventuele bijzonderheden. Indien sprake van rente toevoeging, hier aangeven