

Nota reserves en voorzieningenbeleid 2020

van de gemeenten Achtkarspelen,
Tytsjerksteradiel
en de Werkmaatschappij 8KTD



Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	5
2.	Verschil tussen reserves en voorzieningen	8
2.1	Wettelijk kader en begrippen	8
2.2.	Reserves	9
2.3.	Voorzieningen.....	9
2.4.	Verschillen tussen reserves en voorzieningen	10
3.	Doel van reserves en voorzieningen.....	11
3.1.	Wanneer worden reserves en voorzieningen gevormd	11
3.2.	Dagelijkse praktijk.....	11
3.3.	Uitgangspunten reserves en voorzieningenbeleid	12
4.	Samenhang reserves, voorzieningen en weerstandvermogen	16
4.1	Inleiding.....	16
4.2	Risico's en weerstandscapaciteit	17
4.3	Welke reserves/voorzieningen voor de werkmaatschappij	18
4.4	Bijlage per gemeente en voor werkmaatschappij.....	19
5.	Besluitvorming	20
Bijlagen		21
Bijlage I	Relevante artikelen uit het BBV met betrekking tot reserves en voorzieningen	
Bijlage II	Relevante artikelen uit de beheersverordening m.b.t. reserves en voorzieningen	
Bijlage III	Relevante artikelen uit de Gemeentewet.	

1. Inleiding

Voor u ligt de geactualiseerde nota reserves en voorzieningen 2020 van de gemeenten Tytsjerksteradiel (TD) en Achtkarspelen (8K) en de gemeenschappelijke regeling Werkmaatschappij 8KTD.

Voor de samenwerking is het van belang de uitvoering van het financieel-technisch beleid zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Om dezelfde systematiek voor de dragende organisaties en de werkmaatschappij te kunnen toepassen is het van belang de werkwijze en de bepalingen rond reserves en voorzieningen op elkaar af te stemmen.

Naast deze nota wordt voor beide gemeenten en de werkmaatschappij gewerkt met een overzicht van de bestaande reserves en voorzieningen waarbij de beide gemeenten en de werkmaatschappij elk hun eigen informatietraject richting bestuur kennen.

Deze nota vervangt de nota reserves en voorzieningenbeleid 2015 van de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen en de gemeenschappelijke regeling Werkmaatschappij 8KTD

In deze nota is tevens een hoofdstuk opgenomen waarin de relatie van de reserves en voorzieningen met de bepaling van het weerstandsvermogen wordt aangegeven.

Voor de samenstelling van deze notitie reserves en voorzieningenbeleid zijn de aanbevelingen in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) van wezenlijk belang.

Hoewel het BBV een nadere uitwerking van artikel 186 van de Gemeentewet¹ is, wordt in de Gemeentewet in de artikelen 186 t/m 215 niets dwingend meer geregeld ten aanzien van de reserves en voorzieningen. Wel wordt in de Gemeentewet het budgetrecht nog steeds bij de raad gelegd en wordt in artikel 212 van de Gemeentewet bepaald dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en de inrichting van de financiële administratie vaststelt.

In deze verordening kunnen de raden nader bepalen hoe en op welke wijze naast de begroting en jaarrekening over reserves en voorzieningen gerapporteerd dient te worden.

In deze nota wordt de relatie tussen (benodigde) omvang van de reserves, (benodigde) weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen meegenomen. Hiermee willen wij de wijze van verslaglegging van de risico's op voorhand duiden.

In deze nota reserves en voorzieningen leggen we beleidsregels en kaders vast. Hierover worden de besturen periodiek inhoudelijk geïnformeerd binnen het kader van de planning en control cyclus.

Het is goed om regelmatig de uitgangspunten te herijken en te beoordelen in hoeverre een reserve of voorziening nog nodig is. Voor de raden is het in het kader van zijn kaderstellende en controlerende rol essentieel dat er een helder en gemotiveerd inzicht bestaat in de reserves en voorzieningen. In die zin denken wij met deze notitie hierin een belangrijke bijdrage te leveren.

Nadat de notitie reserves en voorzieningen is vastgesteld, moet deze wel periodiek geactualiseerd worden. Daarmee blijven de uitgangspunten wel gehandhaafd, maar kan op basis van ontwikkelingen een partiële aanpassing plaatsvinden. Hiervoor wordt binnen de financiële beheersverordening de kaders aangegeven. Nieuwe reserves kunnen worden ingesteld in het kader van de vaststelling van de kadernota, de begroting of de jaarrekening óf door een raadsbesluit op basis van een afzonderlijk voorstel. Naast reserves kennen wij in de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen ook voorzieningen. In de Werkmaatschappij zijn er geen reserves, wel voorzieningen aanwezig.

¹Art.ikelen Gemeentewet teksten van genoemde artikelen uit de gemeentewet zijn in bijlage III van de notitie toegevoegd.

De opbouw van de notitie is verder als volgt.

In hoofdstuk 2 wordt het verschil tussen reserves en voorzieningen aangegeven en op grond van welke wettelijke bepalingen dat is vastgelegd.

In hoofdstuk 3 geven wij het doel van reserves en voorzieningen weer en worden de daarbij te hanteren uitgangspunten geformuleerd.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de relatie tussen reserves en voorzieningen aan de ene kant en risico's, weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen aan de andere kant.

De besluitvorming naar aanleiding van deze notitie is geformuleerd in hoofdstuk 5.

2. Verschil tussen reserves en voorzieningen

2.1 Wettelijk kader en begrippen

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn diverse bepalingen opgenomen met betrekking tot reserves en voorzieningen en het al dan niet toevoegen van rente aan reserves en voorzieningen. Deze bepalingen zijn opgenomen in artikel 41 tot en met artikel 45. Het BBV is met ingang van 1 januari 2004 in werking getreden.

De relevante artikelen uit het BBV zijn opgenomen in bijlage I. Deze artikelen vormen het kader op basis waarvan onze reserves en voorzieningen gevormd zijn.

Op grond van het BBV kan een reserve, of een voorziening als volgt worden onderscheiden. Zolang de raden de bestemming van de aanwending van de gereserveerde middelen kunnen wijzigen is er sprake van een reserve. Het gaat hierbij om het eigen vermogen.

Wanneer de bestemming door de raden of het AB niet kan worden gewijzigd en er dus een verplichting op de aanwending van de middelen rust, is er sprake van een voorziening. Het gaat hierbij om vreemd vermogen.

Wat de reserves betreft gaat het om een dwingende rubricering op de balans. Voor de voorzieningen wordt aangegeven wanneer in ieder geval een voorziening gevormd moet worden. Door het verschil tussen reserve en voorziening zo scherp te stellen, kunnen reserves en voorzieningen boekhoudkundig ook op een andere manier verantwoord worden. Zo is bepaald dat mutaties in de reserves plaatsvinden bij resultaatsbestemming en mutaties in de voorzieningen bij resultaatsbepaling. De raad beslist dus zelfstandig over de aanwending en vorming van reserves. Voorzieningen betreffen echter naar verwachting onvermijdelijke uitgaven voor gebeurtenissen, die zich reeds hebben voorgedaan. Hier valt niet in vrijheid over te beslissen, waardoor aanwending en vorming van voorzieningen een verantwoordelijkheid van de colleges is.

Het verschil tussen reserves en voorzieningen is verder van belang vanwege het verschil voor resultaatbepaling en resultaatbestemming in relatie tot eigen vermogen.

Volgens artikel 42 van het BBV 2004 bestaat het eigen vermogen van de gemeenten uit de reserves en het gerealiseerde resultaat volgend uit een programmarekening. Het resultaat van de programmarekeningen wordt afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen.

Het belangrijkste onderscheid tussen reserves en voorzieningen is dat reserves **wel** en voorzieningen **niet** tot het eigen vermogen behoren. Om één en ander te verduidelijken zullen wij in de volgende paragrafen het verschil tussen reserves en voorzieningen toelichten.

2.2. Reserves

In het BBV worden reserves omschreven als vermogensbestanddelen die als eigen vermogen zijn aan te merken en die vanuit bedrijfseconomisch oogpunt vrij te bestemmen zijn.

De vaststelling van de noodzakelijke omvang van reserves is een zaak van de gemeenteraden (de politiek).

De reserves worden onderverdeeld in algemene reserves en bestemmingsreserves. Deze onderverdeling is veelal gebaseerd op politieke beslissingen.

Zodra de raad aan een reserve een bepaalde bestemming heeft gegeven, is er sprake van een bestemmingsreserve. Heeft een reserve geen bestemming dan wordt het de algemene reserve genoemd.

Voor de dragende organisaties en de werkmaatschappij biedt dit ruimte voor het maken van eigen keuzes.

2.3. Voorzieningen

Voorzieningen behoren, in tegenstelling tot reserves, niet tot het eigen vermogen maar tot het vreemd vermogen. Voorzieningen worden getroffen voor toekomstige uitgaven, waarvan de oorzaak zich soms nu al voordoet en waarvan het financiële risico te kwantificeren is.

Er moet dus een inschatting worden gemaakt van de noodzakelijke omvang van de voorzieningen.

In het BBV wordt aan het vormen van voorzieningen een viertal criteria verbonden:

- Voorzieningen kunnen worden gevormd voor verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op balansdatum onzeker is, maar wel redelijk in te schatten is;
- Voorzieningen kunnen worden gevormd voor risico's die per balansdatum bestaan voor te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs in te schatten is;
- Voorzieningen kunnen worden gevormd voor kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits de kosten hun oorsprong mede vinden in het begrotingsjaar, of in een voorafgaand begrotingsjaar. De voorziening is dan bedoeld om de lasten gelijkmatig over een aantal jaren te verdelen;
- Voorzieningen worden gevormd als er middelen van derden zijn verkregen, die specifiek moeten worden besteed; er is geen sprake van vrije aanwending van de middelen.

Gelet op de bovenstaande bepalingen biedt dit voor de dragende organisaties en de werkmaatschappij ruimte voor het maken van eigen keuzes.

2.4. Verschillen tussen reserves en voorzieningen

Zolang de bestemming veranderd kan worden, is er sprake van een (bestemmings-)reserve, zodra dit niet meer kan is er sprake van een voorziening.

Ten behoeve van de duidelijkheid hebben wij in de onderstaande tabel nog eens de belangrijkste verschillen tussen de reserves en voorzieningen van een gemeente in beeld gebracht.

Tabel 2.1.: belangrijkste verschillen tussen reserves en voorzieningen

Reserves	Voorzieningen
Eigen vermogen	Vreemd vermogen
In principe vrij besteedbaar	Vaste bestemming
Intern dekkingsmiddel	Schuld ten opzichte van een derde
Ontstaan door resultaten in een (voorgaand) boekjaar	Oorsprong in (voorgaand) boekjaar
Rentetoevoeging toegestaan (toevoeging via de exploitatie)	Rentetoevoeging niet toegestaan (uitzondering: bij contante waardeberekening)
Gewenste omvang niet (direct) te bepalen	Omvang gelijk aan de verplichting

3. Doel van reserves en voorzieningen

3.1. Wanneer worden reserves en voorzieningen gevormd

Er zijn verschillende redenen om reserves en voorzieningen te vormen. In paragraaf 2.3. zijn de redenen voor het vormen van voorzieningen al voldoende aan bod geweest. De vraag is nu waarom gemeenten reserves vormen. Hiervoor zijn een drietal redenen:

- **Bufferfunctie**; op deze manier kan de continuïteit van de taakuitoefening van de gemeenten worden gewaarborgd; de algemene reserve is hier het belangrijkste voorbeeld van;
- **Bestemmingsreserve**; om nieuwe initiatieven te realiseren, of om tot vervanging van bestaande initiatieven over te kunnen gaan; hierin worden dan gedurende een aantal jaren stortingen gedaan;
- **Egalisatiereserve**; dit betreft een bestemmingsreserve bedoeld om bijvoorbeeld ongewenste schommelingen in tarieven op te kunnen vangen;

3.2. Dagelijkse praktijk

3.2.1 Reserves

De raad, en het AB voor de gemeenten c.a. kunnen op basis van voorstellen besluiten om gebruik te maken van reserves. Dit betreft meestal voorstellen, die in het kader van een kadernota wel zijn meegenomen in de algemene kaderstelling, waardoor de financiële ruimte is gecreëerd, maar waarbij op basis van een concreet plan een raads-/AB-besluit nodig is om hieraan uitvoering te kunnen geven. Ook uit besluitvorming rond periodieke bestuursrapportages, of begrotingswijzigingen kunnen voorstellen met betrekking tot instelling of wijziging van reserves voortkomen.

Ook bij de besluitvorming bij de jaarrekening wordt in het kader van de resultaatsbestemming nog eens aangegeven welke (eventuele) consequenties hier voor de reserves uit voortvloeien.

Op deze manier wordt de raad/het AB voortdurend op de hoogte gehouden van de recente ontwikkelingen rondom de stand van de algemene reserve en de bestemmingsreserves.

3.2.2 Voorzieningen

De voorzieningen worden jaarlijks in het kader van de jaarrekening geactualiseerd. De colleges van burgemeester en wethouders en het DB van de werkmaatschappij zijn wettelijk verplicht voorzieningen in te stellen voor toekomstige voorzienbare en onontkoombare verplichtingen, die voortvloeien uit bestaande of reeds plaatsgevonden hebbende oorzaken. De actualisatie houdt in, dat zo nauwkeurig mogelijk wordt nagegaan, of de (bestaande) voorzieningen nog voldoende op peil zijn om de verplichtingen op te kunnen vangen, dan wel of er verplichtingen zijn vervallen. Ook wordt beoordeeld, of er nieuwe voorzieningen gevormd moeten worden. In de analyse(s) bij de jaarrekening worden de mutaties in de voorzieningen expliciet binnen de programma's verantwoord. In principe komen vrijvallende (delen van) voorzieningen ten gunste van de exploitatie en worden voorzieningen, die niet op peil zijn en nieuwe voorzieningen, aangepast ten laste van de exploitatie. Daarnaast worden de voorzieningen ook tussentijds beoordeeld. Als er aanleiding is om tussentijds te rapporteren dan wordt dit meegenomen.

3.3. Uitgangspunten reserves en voorzieningen beleid

3.3.1. Basis

De uitgangspunten voor het reserves en voorzieningen beleid van de gemeenten is gebaseerd op de "Financiële beheersverordeningen". Bij de aanvang van elke nieuwe bestuursperiode van 4 jaar wordt de vraag via college aan de raad voorgelegd of er aanleiding is om de notitie reserve en voorzieningen te herzien. Deze notitie is bedoeld als een herijking en/of herbevestiging van de beleidsregels ten aanzien van reserves en voorzieningen.

3.3.2. Uitgangspunten van reserves en voorzieningenbeleid

Het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen moet gebaseerd zijn op plannen. Hiermee wordt voorkomen dat reserves en voorzieningen het karakter van potjes krijgen. Het is een landelijk ervaringsgegeven, dat de verzameling reserves en voorzieningen de neiging heeft te groeien. Tevens moet worden voorkomen, dat bedragen onnodig worden geormerkt voor een bepaald wenselijk bestedingsdoel, of buffer.

In onze planning en control cyclus is reeds sprake van een vorm van permanente evaluatie van reserves en voorzieningen. Hiermee wordt voorkomen dat er een onnodig beslag wordt gelegd op financiële middelen en dat de basis voor onze meerjarenbegroting zo actueel mogelijk wordt gehouden.

Samengevat zijn onze uitgangspunten ten aanzien van reserves en voorzieningen als volgt te formuleren:

- beleid t.a.v. (bestemmings-)reserves en voorzieningen is gebaseerd op plannen, die transparant zijn;
- het aantal reserves en voorzieningen wordt zoveel mogelijk beperkt;
- structurele uitgaven dienen altijd een structurele dekking te hebben;
- incidentele uitgaven kunnen gedurende een beperkt aantal jaren ten laste van een reserve worden gebracht;
- reserves zijn niet bedoeld om onbenutte begrotingsruimte binnen het eigen programma (of begrotingspost) door te schuiven naar een volgend jaar;
- alle (bespaarde) rente wordt in principe als bate verantwoord op de exploitatie;
- investeringen bij derden kunnen bij wijze van subsidie, of bijdrage wel bekostigd worden uit reserves

3.3.3. Beleidsregels ten aanzien van reserves

Wij stellen u voor om op grond van de hiervoor geformuleerde uitgangspunten van het reserves en voorzieningenbeleid de volgende beleidsregels ten aanzien van reserves te hanteren.

Beleidsregels ten aanzien van reserves:

- de raden/het AB stellen de reserves in en besluit tot mutaties daarin;
- het aantal reserves wordt zoveel mogelijk beperkt; hierdoor verbetert de beheersbaarheid en inzichtelijkheid van jaarrekening, begroting en meerjarenraming; een groot aantal reserves leidt tot veel mutaties na resultaatbepaling; het inzicht tussen het resultaat voor resultaatbestemming en het resultaat na resultaatbestemming wordt hierdoor erg ondoorzichtig.
- de instelling (en instandhouding) van een bestemmingsreserve dient aan een aantal voorwaarden te voldoen, waaronder
 - heldere en eenduidige doelstelling van de reserve aangeven;
 - splitsing van bestemmingsreserves met meerdere doelstellingen en een diversiteit in mutaties;

- de raden/het AB stellen een (meerjarig) plan van toevoegingen en onttrekkingen op; dit kan plaatsvinden binnen de reguliere P&C cyclus; het plan wordt meegenomen in het kader van de kadernota en begroting, terwijl de bijstellingen van het plan via de andere instrumenten plaatsvinden;
- het automatisch doteren van niet gebruikte budgetten of delen daarvan vindt niet plaats;
- niet benutte bestemmingsreserves worden opgeheven en overgeheveld naar de algemene reserve; niet benutte gedeelten van bestemmingsreserves worden ook overgeheveld naar de algemene reserve;
- de reserve dient bij de instelling een bepaalde minimale omvang te hebben, die gerelateerd is aan de verwachte uitgaven;
- in de programmabegrotingen wordt een verkort (meerjarig) totaaloverzicht van de reserves en voorzieningen opgenomen inclusief (meerjarige) mutaties op hoofdlijnen; de mutaties in de reserves worden per programma inzichtelijk gemaakt onder “Wat mag het kosten”;
- in de programmarekening wordt voor het betreffende jaar een totaal overzicht van de reserves en voorzieningen opgenomen inclusief mutaties;

3.3.4. Beleidsregels ten aanzien van voorzieningen

Wij stellen u voor om op grond van de geformuleerde uitgangspunten van reserves en voorzieningenbeleid de volgende beleidsregels ten aanzien van voorzieningen te hanteren.

Beleidsregels ten aanzien van voorzieningen:

- de colleges/het DB stellen een voorziening in;
- de raden/het AB besluiten impliciet via vaststelling van de programmabegroting en programmarekening over het gewenste niveau van voorzieningen.
- de colleges/het DB zijn bevoegd tot aanwending rechtstreeks ten laste van de voorziening;
- de instelling van een voorziening dient te voldoen aan een aantal voorwaarden:
 - de grondslag voor de instelling van de voorziening moet worden aangegeven;
 - er moet een duidelijke doelstelling van de voorziening worden geformuleerd;
 - ten aanzien van de niet verplichte, facultatieve voorziening voor een gelijkmatige verdeling van kosten over een aantal begrotingsjaren gelden de volgende extra voorwaarden;
 - er dient sprake te zijn van cyclisch onderhoud van kapitaalgoederen (wegen, groen, riolering en gebouwen);
 - er dient een door de raden vastgesteld plan te zijn voor meerjarig groot onderhoud van deze kapitaalgoederen;
 - er dient sprake te zijn van een dusdanige schommeling van lasten dat deze via de reguliere begroting en meerjarenraming redelijkerwijs niet op te vangen is en dit zal leiden tot een verstoring van het begrotingsevenwicht.
- de colleges/het DB stellen jaarlijks een cijfermatige onderbouwing op van de benodigde omvang van de voorziening(en) en neemt dit mee in de programmajaarrekening;
- indien tussentijdse informatievoorziening naar de raden/het AB toe gewenst is, zal dit zoveel mogelijk binnen de P&C cyclus plaatsvinden;
- voorzieningen kunnen geen negatieve stand vertonen;

3.3.5. Reserves in relatie tot investeringen

Het BBV maakt onderscheid tussen twee soorten materiële vaste activa, namelijk investeringen met een meerjarig economisch nut en investeringen met een maatschappelijk, maar geen economisch nut.

Economisch nut

Investeringen met een economisch nut zijn alle investeringen die bijdragen aan de mogelijkheid middelen te verwerven en/of die verhandelbaar zijn. Dat een gemeente ervoor kan kiezen ergens geen of geen kostendekkend tarief voor te heffen is niet relevant voor de vraag of een actief economisch nut heeft. Een vergelijkbare redenering geldt voor de verhandelbaarheid. Het gaat om de mogelijkheid de activa te verkopen, niet om de vraag of de gemeente het actief ook daadwerkelijk wil verkopen. Dit betekent onder ander dat alle gebouwen een economisch nut hebben; er is immers een markt voor gebouwen. Ook mogen reserves niet in mindering worden gebracht op deze investeringen.

Op deze investeringen mag niet resultaat afhankelijk extra worden afgeschreven. De enige uitzondering op deze regel zijn de kunstvoorwerpen van cultuurhistorische waarde. Het activeren van deze voorwerpen zou de balans te zeer opblazen, zonder dat dit tot extra inzicht leidt. Voorbeelden van investeringen met een economisch nut zijn voertuigen, riolering e.d.

Wel kunnen de reserves in specifieke situaties worden gebruikt, om te voorzien in het dekken van de kapitaallasten. Het is echter eenvoudiger en ook inzichtelijker, om in ieder geval de reguliere investeringen via de exploitatie te laten lopen.

Maatschappelijk nut.

Investeringen met een meerjarig maatschappelijk nut betreffen investeringen die meestal niet worden vervangen, maar die daarentegen veel onderhoud met zich mee kunnen brengen. Het goed verwerken hiervan in de begroting en meerjarenraming is essentieel. Op deze investeringen mogen wel de reserves in mindering worden gebracht en er mag ook resultaatafhankelijk op worden afgeschreven. Voorbeelden van investeringen met maatschappelijk nut zijn wegen, water, bruggen e.d.

Tot 1 januari 2017 moesten alleen investeringen met een economisch nut worden geactiveerd en konden investeringen met een maatschappelijk nut in de openbare ruimte geactiveerd worden. Met ingang van 1 januari 2017 moeten alle investeringen, die vanaf het begrotingsjaar 2017 of later gereed komen, geactiveerd worden. Dit betekent een geleidelijke invoering, met als gevolg dat pas over 30 tot 40 jaar alle investeringen op een identieke manier op de balans worden opgenomen en worden afgeschreven. Door de geleidelijke invoering van de nieuwe systematiek blijven verschillen bestaan in de wijze waarop mag worden afgeschreven op investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut die vóór het begrotingsjaar 2017 zijn gedaan.

In het Wijzigingsbesluit BBV van 5 maart 2016 is opgenomen dat op investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut, die vóór de inwerkingtreding van dit besluit zijn gedaan, het BBV van toepassing blijft zoals dat gold op de dag vóór de inwerkingtreding van dit besluit. Dit betekent dat bij meerjarige investeringen het deel dat in/vanaf 2017 wordt gerealiseerd, geactiveerd moet worden, ongeacht of er al dekking is voor de kapitaallasten.

Mochten er bijdragen van derden zijn, die in directe relatie met het actief staan, dan moeten deze bijdragen in mindering worden gebracht op het geactiveerde bedrag. Indien aan de bijdrage door de derde specifieke voorwaarden voor terugbetaling (meerjarig) zijn gesteld, mag de eventuele verrekening pas plaats vinden als – veelal naar (tijds)evenredigheid aan de voorwaarden is voldaan.

Mochten er eigen middelen zijn, dan kunnen deze middelen in een door de raad in te stellen bestemmingsreserve kapitaallasten worden gestort voor de dekking van de kapitaallasten die uit de activering en de wijze van afschrijven voortvloeien.

Een bestemmingsreserve kapitaallasten zal van voldoende omvang moeten zijn om de kapitaallasten gedurende de gehele vastgestelde afschrijvingsperiode aan de reserve te kunnen onttrekken. Om de volledige kapitaallasten aan de bestemmingsreserve kapitaallasten te kunnen onttrekken, moet het saldo van de bestemmingsreserve kapitaallasten gelijk zijn aan de boekwaarde van de desbetreffende activa. Wanneer het saldo van de bestemmingsreserve kapitaallasten minder is dan de boekwaarde van de desbetreffende activa, dan kunnen de kapitaallasten slechts naar rato aan de bestemmingsreserve kapitaallasten worden onttrokken. De kapitaallastenreserves zijn gekoppeld aan de betreffende investeringen. Dit houdt in dat wanneer de investering vertraging oploopt de onttrekking evenredig lager zal zijn en vice versa.

Extra afschrijvingen op investeringen blijven mogelijk mits dit maar niet resultaat afhankelijk wordt gedaan, maar bijvoorbeeld in het kader van het vroegtijdig afstoten van activa. Voor extra afschrijvingen is altijd een expliciet raadsbesluit nodig, tenzij het extra afschrijvingen in het kader van de bedrijfsvoering betreft. Dit is een bevoegdheid van het college van B&W.

4. **Samenhang reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen**

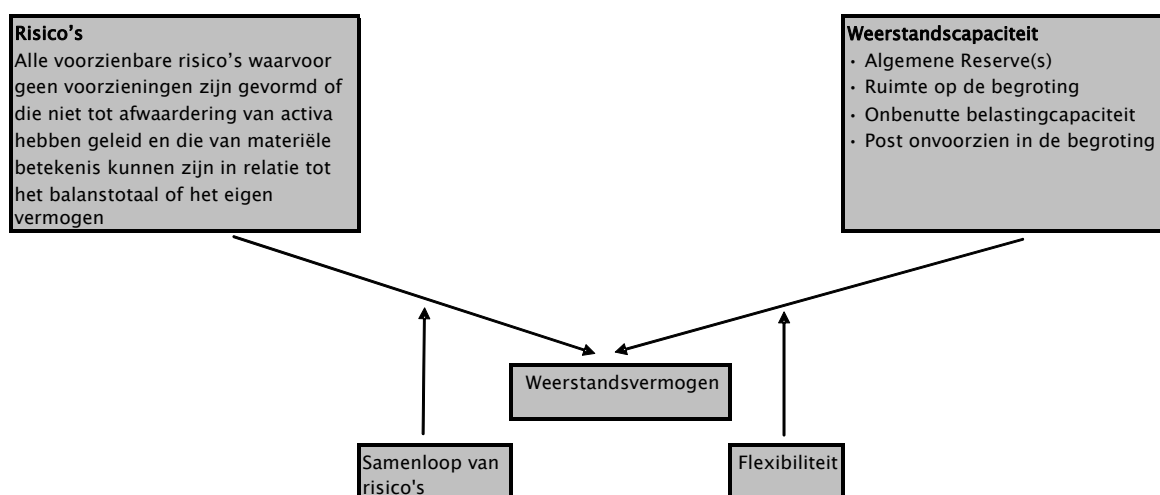
4.1 **Inleiding**

Het BBV bevat regelgeving voor de financiële verslaglegging. Volgens artikel 11 van het BBV moeten gemeenten inzicht verschaffen in hun weerstandsvermogen. Hierbij gaat het om het verband tussen de weerstandscapaciteit en de risico's, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Met andere woorden, hoe goed ben je als gemeente bestand tegen financiële tegenvallers.

Onder weerstandscapaciteit verstaat het BBV de middelen en de mogelijkheden waarover een gemeente beschikt om niet begrote kosten te dekken. Naast de aanwezige weerstandscapaciteit en de ongedekte risico's zijn ook andere factoren van invloed op het weerstandsvermogen, zoals het aanpassingsvermogen van de organisatie en de kans dat tegenslagen zich gelijktijdig voordoen.

Bij weerstandscapaciteit van een gemeente gaat het om de samenhang tussen reserves, voorzieningen, risico's en weerstandsvermogen. Deze samenhang is hieronder schematisch opgenomen.

Tabel 4.1.: Samenhang tussen reserves, voorzieningen risico's en weerstandsvermogen



De door het BBV voorgeschreven paragraaf over het weerstandsvermogen moet onder meer een inventarisatie bevatten van de weerstandscapaciteit en van de risico's. De in onze programmabegroting (en programmarekening) opgenomen paragraaf weerstandsvermogen voldoet hier in voldoende mate aan.

Hiervoor is het van belang te kiezen voor het zo compleet en concreet mogelijk benoemen van risico's, waarbij onder meer aandacht wordt besteed aan moment van signalering, raming van boven- en ondergrens én afwikkeling, waardoor een goed (voortschrijdend) inzicht ontstaat in de risico's van de gemeente. Op basis hiervan kan ook een betere relatie worden gelegd met het beschikbare weerstandsvermogen.

4.2 Risico's en weerstandscapaciteit

“Risico's zijn relatief grote bestaande of toekomstige verplichtingen met een buitengewoon karakter, waarbij de omvang en de kans niet is in te schatten (ook niet bij benadering) en die niet worden afgedekt door een voorziening, verzekering of andere beheersmaatregel”

Voor het bepalen van het beschikbare weerstandsvermogen, moet eerst de weerstandscapaciteit in kaart worden gebracht. Hierna kunnen de geïnventariseerde risico's aan de weerstandscapaciteit worden gerelateerd.

Voor het bepalen van de weerstandscapaciteit kunnen de volgende componenten worden gebruikt:

- eigen vermogen; algemene reserve
- onbenutte belastingcapaciteit
- ruimte op de begroting

Uitwerking risico's en weerstandsvermogen

Voor de afzonderlijke gemeenten en de werkmaatschappij wordt in de jaarlijks vast te stellen Programmabegroting in de paragraaf Weerstandsvermogen informatie opgenomen over gehanteerd beleid en uitgangspunten voor het weerstandsvermogen en de risico's voor de specifieke organisatie.

In deze paragraaf wordt ook aangegeven in welke mate het weerstandsvermogen toereikend is in relatie tot de benoemde risico's.

4.3 Welke reserves/voorzieningen voor de werkmaatschappij

Dat er voor een efficiënte bedrijfsvoering binnen de werkmaatschappij ook behoefte bestaat aan het gebruik (kunnen) maken van eigen reserves en voorzieningen ligt voor de hand.

Het is wel van belang om hiervoor uitgangspunten en randvoorwaarden te definiëren om daarmee vooraf een kader mee te geven dat is vastgesteld door de afzonderlijke gemeenteraden.

De te hanteren uitgangspunten en randvoorwaarden zijn de volgende:

- Reserves en voorzieningen die nodig zijn voor de reguliere bedrijfsvoering van de werkmaatschappij worden op voorstel van het DB door het AB ingesteld en toegevoegd aan de jaarlijkse meerjarenbegroting;
- Per reserve en voorziening wordt in de aan de gemeenteraden en het AB van de werkmaatschappij aan te bieden jaarstukken aangegeven met welk doel en voor welke termijn en met welk volume deze nodig zijn.

Omdat de werkmaatschappij is bedoeld als een uitvoerend verlengstuk van de beide gemeenten en omdat het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur wordt gevormd vanuit de bestuurders van de gemeenten is er geen grond voor het kiezen voor een eigen algemene reserve voor de werkmaatschappij. Daarmee wordt een extra beslag op publieke middelen gelegd terwijl de eindverantwoordelijkheid voor tekorten/overschotten in alle gevallen bij de beide gemeenten blijft.

Daarnaast is een eigen vermogen c.q. een algemene reserve voor de werkmaatschappij niet nodig, omdat de exploitatie van de werkmaatschappij jaarlijks wordt afgesloten met de verrekening van het exploitatiesaldo (voor- of nadelig) met de deelnemende gemeenten.

4.4 Notitie/overzicht per gemeente en voor werkmaatschappij

Voor beide gemeenten en voor de werkmaatschappij wordt in een aparte bijlage aangegeven welke reserves en voorzieningen er zijn, wat het doel hiervan is en welke kaders er voor de bestemming zijn. De rangschikking van de reserves vindt plaats volgens het BBV en zal in dit overzicht ook als zodanig zijn onderverdeeld.

Volgens het BBV worden de reserves als volgt onderscheiden:

- Algemene reserve(s); (BBV; art. 43; lid 1.a.);
- Bestemmingsreserves; reserve waaraan de raad (of het AB) een bepaalde bestemming heeft gegeven; (BBV; art. 43; lid 2.b.);

In het BBV wordt aan het vormen van voorzieningen een viertal criteria verbonden:

- Voorzieningen kunnen worden gevormd voor verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op balansdatum onzeker is, maar wel redelijk in te schatten is;
(Onzekere verplichtingen en verliezen; BBV; art. 44; lid 1.a.);
- Voorzieningen kunnen worden gevormd voor risico's die per balansdatum bestaan voor te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs in te schatten is;
(Risicovoorzieningen; BBV; art. 44; lid 1.b.);
- Voorzieningen kunnen worden gevormd voor kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits de kosten hun oorsprong mede vinden in het begrotingsjaar, of in een voorafgaand begrotingsjaar. De voorziening is dan bedoeld om de lasten gelijkmatig over een aantal jaren te verdelen;
(Onderhoudsvoorzieningen; BBV; art. 44; lid 1.c.);
- Voorzieningen worden gevormd als er middelen van derden zijn verkregen (bijvoorbeeld het Rijk) die specifiek moeten worden besteed; er is geen sprake van vrije aanwending van de middelen.
(voorzieningen i.v.m. van derden verkregen middelen; BBV; art. 44; lid 2);

5. Besluitvorming

Hierbij stellen wij u voor de notitie reserves en voorzieningenbeleid vast te stellen.

Separaat: bijlagen met toelichting reserves en voorzieningen per gemeente en voor de werkmaatschappij

Bijlagen

I. Relevante artikelen uit het BBV met betrekking tot reserves en voorzieningen

Artikel 41, BBV

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, BBV

1. Het eigen vermogen bestaat uit de reserves en het resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening.
2. Het in het eerste lid genoemde resultaat wordt afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen.

Artikel 43, BBV

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, BBV

1. Voorzieningen worden gevormd wegens:
 - a. verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs is in te schatten;
 - b. op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is in 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.
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, BBV

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.

Artikel 49, BBV

In de balans worden onder de overlopende passiva afzonderlijk opgenomen:

- a. verplichtingen die in het begrotingsjaar zijn opgebouwd en die in een volgend begrotingsjaar tot betaling komen, met uitzondering van jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume;
- b. de van de Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren;
- c. overige vooruit ontvangen bedragen die ten bate van volgende begrotingsjaren

In artikel 40a, onderdeel a, van het BBV is vastgelegd dat dergelijke van deze overheidslichamen nog te ontvangen voorschotbedragen in de balans onder de overlopende activa worden opgenomen.

II Relevante artikelen uit de beheersverordening m.b.t. reserves en voorzieningen (Achtkarspelen, Tytskerksteradiel, werkmaatschappij 8KTD)

Op grond van artikel 212 van de Gemeentewet wordt er een verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie vastgesteld.

In deze verordening zijn ten aanzien van de reserves en voorzieningen een aantal relevante artikelen opgenomen.

Reserves

1. Aanpassing van de gezamenlijke nota reserves en voorzieningen te koppelen aan de nieuwe bestuursperiode van 4 jaar.
2. Nieuwe reserves kunnen worden ingesteld (a) in het kader van de vaststelling kadernota, de begroting of de jaarrekening of (b) door een raadsbesluit op basis van een afzonderlijk voorstel. Een en ander gebeurt op basis van een voorstel van het college/DB, onverlet het recht van initiatief van de raad/AB.
3. De raad/AB beslist over de bestemming van reserves.

Voorzieningen

1. Met de vaststelling van de jaarrekening stelt de raad de voorzieningen vast voor verplichtingen of risico's, die hun oorsprong hebben in het verleden.
2. De omvang van de voorzieningen wordt gebaseerd op een actuele onderbouwde raming.
3. In latere jaren wordt inzicht gegeven in de afwikkeling van de eerder opgenomen posten.
4. Het college/DB is bevoegd om bestedingen te doen ten laste van de voorzieningen

TOELICHTING

Reserves

Wijzigingen in de vorm en de aard van de reserves worden door de raad vastgesteld. Doorgaans worden deze wijzigingen aan de orde gesteld in de kadernota, de aanbiedingsbrief bij de begroting of (in een enkel geval) bij de vaststelling van de rekening. Ook de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften (Besluit Begroting en Verantwoording 2004) zullen ons noodzaken om de bestemming van enkele reserves te veranderen.

Voorzieningen

Uitgaven ten laste van voorzieningen kunnen worden gedaan onder verantwoordelijkheid van het college/DB; het gaat immers om de uitvoering van aanvaard beleid.

Bijlage III Relevante artikelen uit de Gemeentewet.

Art. 186 Gemeentewet

De begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag worden ingericht overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels.

Art 186 t/m 215 Gemeentewet

Deze artikelen gaan over de financiën van de gemeente; onder meer over begroting, jaarrekening én administratie en controle.

Artikel 212 Gemeentewet

De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening dient te waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

De verordening bevat in ieder geval:

- a) regels voor waardering en afschrijving van activa;
- b) grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b, alsmede, voor zover deze wordt geheven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer;
- c) regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, alsmede inzake de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

Afzonderlijk bijlagen met toelichting op aanwezige Reserves en Voorzieningen voor

- gemeente Achtkarspelen
- gemeente Tytsjerksteradiel
- werkmaatschappij 8KTD.