

Beleidsnota reserves en voorzieningen 2017

Met ingang van 1 januari 2017 wordt deze nota reserves en voorzieningen toegepast.

Deze nota is de uitwerking van artikel 15 van de financiële verordening 2017 en vastgesteld door de gemeenteraad op

Deze nota vervangt de Beleidsnota reserves en voorzieningen 2013.

Inhoudsopgave

1 Inleiding.....	3
2 Uitgangspunten van het beleid (beleidskader)	7
2.1 Bestemmingsreserves	7
2.1.1 Algemeen.....	7
2.1.2 Instellen van bestemmingsreserves.....	8
2.1.3 Muteren van reserves.....	9
2.1.4 Opheffen en verlenging van de instellingsduur van reserves	10
2.2 Voorzieningen.....	11
2.2.1 Algemeen	11
2.2.2 Instellen van voorzieningen	11
2.2.3 Muteren van voorzieningen	12
2.2.4 Opheffen van voorzieningen.....	12
2.3 Informatievoorziening	12
2.3.1 Hoofdpijnen	12
2.3.2 Programma's.....	13
2.3.3 Basisinformatie	13
3 Algemene toelichting op het beleid	14
4 Inhoudelijke toelichting op de uitgangspunten van het beleid	17
4.1 Bestemmingsreserves.....	17
4.1.1 Algemeen.....	17
4.1.2 Instellen van bestemmingsreserves.....	20
4.1.3 Muteren van bestemmingsreserves.....	22
4.1.4 Opheffen en verlenging van de instellingsduur van reserves	24
4.2 Voorzieningen.....	26
4.2.1 Algemeen	26
4.2.2 Instellen van voorzieningen	27
4.2.3 Muteren van voorzieningen	28
4.3 Informatievoorziening	28
4.3.1 Hoofdpijnen	28
4.3.2 Programma's.....	29
4.3.3 Basisinformatie	29
BIJLAGE 1 Definities.....	30

1 Inleiding

De nota reserves en voorzieningen geeft het kader voor het handelen bij het instellen, muteren en opheffen van bestemmingsreserves en voorzieningen. Het onderscheid tussen reserves en voorzieningen is vooral ingegeven door de vrijheid waarmee deze middelen kunnen worden ingezet. Reserves kunnen door het bestuur naar wens worden ingesteld of opgeheven, bij voorzieningen is dat niet het geval.

De regels voor bestemmingsreserves en voorzieningen zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Daarnaast geeft de commissie BBV nadere richtlijnen voor de toepassing van het BBV. De wetgeving als zodanig wordt niet in deze nota genoemd. Deze nota heeft uitsluitend een functie als uitwerking en toepassing van die verslaggevingsregels waar sprake is van een keuzemogelijkheid en verder waar dat wenselijk en mogelijk is. Dat betekent dat op de punten die in deze nota niet genoemd worden het BBV direct gevolgd wordt.

Het BBV maakt bij reserves onderscheid tussen de algemene reserve en bestemmingsreserves. Gegeven het BBV kan er maar één algemene reserve bestaan. Kaders voor de omgang met de algemene reserve worden separaat gesteld via de beleidsnota Regels weerstandsvermogen. Alle andere reserves die onderdeel uitmaken van de balans van het concern zijn bestemmingsreserves en daarover gaat dit beleidskader voor wat betreft de reserves. Het BBV geeft op zich geen nadere regels die beperkingen opleggen aan het instellen van bestemmingsreserves. Wel moet vaststaan dat sprake is van een specifieke bestemming, of anders gezegd, de bestemmingsreserve moet een bepaald doel dienen.

Het BBV is op het vlak van voorzieningen wel veel specifiek. Voorzieningen **moeten** worden gevormd:

- a. voor verplichtingen en verliezen die zich zeker zullen voordoen en waarvan de omvang onzeker is maar wel redelijk te schatten.
- b. voor verplichtingen of verliezen waarbij een risico bestaat dat die zich voordoen mits de omvang redelijk is te schatten;
- c. voor het parkeren van bijdragen in het geval een heffing wordt geheven waarin bijdragen voor toekomstige vervangingsinvesteringen zijn begrepen. Deze worden in een voorziening gestort die wordt aangewend als de vervanging zich daadwerkelijk voordoet;
- d. voor van derden verkregen middelen mits die derde specifiek heeft aangegeven dat die ergens aan besteed moeten worden (dit heeft geen betrekking op doorlopende rijksbijdragen),

en verder:

- e. een voorziening kan worden gevormd voor 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. Deze gedaante van een voorziening wordt ook wel aangeduid als een egalisatievoorziening zoals die voor kosten van groot onderhoud.
- f. geen voorzieningen treffen voor jaarlijks terugkerende aan arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. Een voorbeeld daarvan is het vakantiegeld.

Deze nota is een actualisatie van de nota reserves en voorzieningen 2013. De nota is verder in een standaardvorm opgesteld die vanaf 2016 wordt gehanteerd voor alle financiële beleidsnota's.

In de nota worden uitgangspunten van het beleid in een apart hoofdstuk weergegeven. In het daarop volgende hoofdstuk worden de uitgangspunten nader toegelicht. Dat gebeurt in een algemeen deel en een specifiek deel voor de beleidsuitgangspunten afzonderlijk. Een lijst met definities is opgenomen als bijlage 1.

De kern van de nota op het gebied van reserves en voorzieningen is weergegeven in de pictogrammen op de volgende bladzijde.

Instelling en beheer van reserves

Reserve vormen?

- Doel en omvang (> € 0,2 miljoen) helder?
- Reden reserve beste instrument valide?
- Bestedingsplan/ritme duidelijk?
- Voldoet aan overige instellingscriteria (in het bijzonder voor egalisereserves)?

Wie doet wat?

Vorbereiden: Ambtelijke organisatie
Voorstel aan raad: College

JA

NEE

Een reserve is niet het goede instrument, een
alternatieve financieringswijze is vereist

2. Reserve instellen

- Als systeemreserve
 - a. Instellingsduur 4 jaar, benoemen opheffingsjaar
 - b. Benoemen systeem voor doteren en onttrekken
- Als overige bestemmingsreserve:
 - a. Instellingsduur 2 jaar, benoemen opheffingsjaar

Wie doet wat?

Besluit tot instellen: Raad

3. Reserve beheren

- Mutaties ramen en bijstellen
- Voorkomen "roodstand"
- Besteding overeenkomstig doel bewaken
- Ramingen niet overschrijden in jaarrekening
- Geen rente toevoegen tenzij onvermijdelijk
- Jaarlijks bijstellen bestedingsplan/bestedingsritme
- Jaarlijkse toets: nog nodig of omvang minder dan € 0,2 miljoen?

Wie doet wat?

Begrotingswijziging noodzakelijk:
Vorbereiden: ambtelijke
organisatie
Voorstel aan raad: College
Besluit over wijziging: Raad

Informatievoorziening:

Basisinformatie over elke reserve
Hoofdpijnen: ontwikkeling in meerjarig perspectief
In programma redengevende toelichting mutaties > € 0,5

4. Reserve opheffen

- Overige bestemmingsreserve: automatisch na twee jaar of omvang minder dan € 0,2 miljoen.
- Systeemreserve: automatisch na vier jaar
- Eerder opheffen:
 - a. op basis van jaarlijkse toets (voldoet reserve nog) of
 - b. als raad daartoe besluit
- Nog niet opheffen: dan verlengingsvoorstel (herhaling van reserve instellen)

Wie doet wat?

(Eerder) opheffen/verlengen:
Vorbereiden: ambtelijke
organisatie
Voorstel aan raad: College
Besluit: Raad

Instelling en beheer van voorzieningen

1. Voorziening vormen?

- Omvang > € 0,2 miljoen?
- Wettelijke plicht (risico op verlies of verplichting)?
- Egalisatie onderhoud kapitaalgoederen?
- Beheerplan aanwezig en actueel?
- Voldoet aan overige criteria?

Wie doet wat?

Vorbereiden en voorstel aan college:
Ambtelijke organisatie (wettelijke plicht)
Voorstel aan raad: College (bij egalisatie)



2. Voorziening instellen

- Als wettelijk verplichte voorziening
- Als egalisatievoorziening

Wie doet wat?

Besluit tot instellen wettelijk verplicht: College
Besluit tot instellen egalisatie-voorziening: Raad

3. Voorziening beheren

- Mutaties ramen en bijstellen
- Voorkomen "roodstand"
- Besteding overeenkomstig doel bewaken
- Rente toevoegen als sprake is van Netto contante waarde
- Jaarlijks bijstellen beheerplan
- Jaarlijkse toets: nog nodig of omvang minder dan € 0,2 miljoen?

Wie doet wat?

Begrotingswijziging noodzakelijk:
Vorbereiden: ambtelijke organisatie
Voorstel aan raad: College
Besluit over wijziging: Raad

Informatievoorziening:
 Basisinformatie over elke voorziening
 Hoofdpijnen: ontwikkeling in meerjarig perspectief
 In programma redengevende toelichting mutaties > € 0,5 miljoen

4. Voorziening opheffen

- Risico verdwenen
- Risico kleiner dan € 0,2 miljoen
- Raad beëindigt egalisatie

Wie doet wat?

Vorbereiden: ambtelijke organisatie
Voorstel aan college en/of raad: ambtelijke organisatie
Besluit: Raad (egalisatie) of College (wettelijk verplicht)

2 Uitgangspunten van het beleid (beleidskader)

2.1 Bestemmingsreserves

2.1.1 Algemeen

1. Bestemmingsreserves worden slechts gevormd als geen reële andere mogelijkheid aanwezig is om specifiek aangewezen en incidenteel beschikbare middelen in meerdere begrotingsjaren aan een bepaald doel te besteden.
2. De gemeente kent twee soorten bestemmingsreserves: 'systeemreserves' en 'overige bestemmingsreserves'.
3. Systeemreserves zijn egalisatiereserves, financieringsreserves, kapitaallastenreserves en de reserve overheveling incidente middelen.
4. Kapitaallastenreserves worden vanaf 1 januari 2017 niet meer ingesteld en voor zover deze bestaan omgezet naar financieringsreserves.
5. Systeemreserves worden door de raad ingesteld met een standaard instellingsduur van vier jaar, het instellingsjaar niet meegerekend. Van deze instellingsduur wordt uitsluitend afgeweken als de systeemreserve een financieringsreserve betreft. In het besluit tot instelling worden het instellingsjaar en het jaar waarin opheffing plaats vindt genoemd. Het jaar waarin opheffing plaats vindt is het jaar van instelling plus vier. Jaarlijks wordt getoetst of de reserve nog aan het doel en de vereisten voldoet.
6. Overige bestemmingsreserves worden door de raad ingesteld met een standaard instellingsduur van twee jaar, het instellingsjaar niet meegerekend. In het besluit tot instelling worden het instellingsjaar en het jaar waarin opheffing plaats vindt genoemd. Het jaar waarin opheffing plaats vindt is het jaar van instelling plus twee. Jaarlijks wordt getoetst of de reserve nog aan het doel en de vereisten voldoet.
7. Een nieuwe bestemmingsreserve kan alleen in de jaarrekening worden opgenomen als door de raad in of voorafgaand aan het betreffende boekjaar een instellingsbesluit is genomen.
8. Bij de jaarrekening worden aan de raad geen voorstellen gedaan voor het instellen van nieuwe bestemmingsreserves. Het instellen van nieuwe bestemmingsreserves is onderdeel van de voorjaarsnota of gebeurt bij afzonderlijk besluit gedurende het begrotingsjaar als de omvang van de reserve, de urgentie of het belang een specifieke behandeling rechtvaardigen.

9. Het is niet mogelijk om bestemmingsreserves in te stellen voor bedragen van minder dan € 0,2 miljoen.
10. Een bestedingsplan voor een overige bestemmingsreserve en de verwachte baten en lasten gedurende de eerste vier jaar in relatie tot dotatie en onttrekking voor een systeemreserve worden jaarlijks bij de voorbereiding van de voorjaarsnota geactualiseerd.
11. Een bestemmingsreserve kan slechts worden ingedeeld bij één programmaonderdeel.

2.1.2 Instellen van bestemmingsreserves

12. De gemeenteraad stelt bestemmingsreserves in via expliciete besluiten die onderdeel zijn van raadsvoordrachten. Een raadsvoordracht bevat de volgende informatie:
 - a. de reden voor de instelling van de reserve en in het bijzonder ook afgezet tegen andere opties en waarom daar niet voor moet worden gekozen;
 - b. het beleidsdoel (inclusief koppeling aan de begrotingsdoelstelling) waarvoor de reserve wordt gevormd;
 - c. de (maximale) omvang van de in te stellen reserve en een motivatie als gevraagd wordt jaarlijks rente aan de reserve toe te voegen;
 - d. of en in hoeverre de besteding van de reserve al ingevuld kan worden met concrete, maar nog niet aan gegane verplichtingen;
 - e. alleen voor overige bestemmingsreserves: een bestedingsplan voor de jaren waarin de reserve tot besteding komt ;
 - f. alleen in het geval van een voordracht in een afzonderlijk besluit gedurende het begrotingsjaar: de reden waarom niet gewacht kan worden tot instelling bij de Voorjaarsnota.
13. Om een bestemmingsreserve aan te kunnen wijzen als systeemreserve wordt naast de informatie verlangd in het vorige uitgangspunt, deze aangevuld met de volgende informatie:
 - a. de specifieke externe regelgeving als daarvan sprake is bij de reservevorming;
 - b. de specifieke werkwijze voor dotaties en onttrekkingen;
 - c. de specifieke bepaling welke lasten of baten of het saldo daarvan in aanmerking moet worden genomen;
 - d. de specifieke bepaling hoe verwerking van de mutaties in de jaarrekening dient plaats te vinden, ook in het geval dat leidt tot afwijking van begrote bedragen;
 - e. de verwachte baten en lasten gedurende de eerste vier jaar in relatie tot dotatie en onttrekking van de bewuste reserve;
 - f. in het geval van een egalisatiereserve:

- I. de motivatie waarom voldaan wordt aan de criteria voor instelling als benoemd in het volgende uitgangspunt en
 - II. de motivatie voor afwijking van de standaard omvang als benoemd in het volgende uitgangspunt.
14. Om een bestemmingsreserve aan te kunnen wijzen als egalisatiereserve (een systeemreserve), dient te worden voldaan aan de volgende criteria:
- a. er is sprake van baten die exclusief beschikbaar zijn gesteld door de raad of een derde voor de bestrijding van lasten van een bepaald doel;
 - b. de baten komen jaarlijks beschikbaar, maar in een onzekere omvang;
 - c. de baten en lasten hebben geen betrekking op door de gemeente geleverde diensten waarvoor een betaling wordt verlangd;
 - d. in de lasten is een omvangrijke variabele component aanwezig die met onzekerheid omgeven is op het gebied van:
 - externe vraag of
 - prijsstelling of
 - onmiddellijke inzetbaarheid;
 - e. bij het instellen van de reserve moet direct sprake zijn van een dotatie;
 - f. de toegestane omvang is standaard maximaal 5% van de geraamde lasten in het instellingsjaar.
15. Éénmalige overheveling van restanten van incidentele middelen van het ene boekjaar naar het daaropvolgende wordt nooit via de instelling van een nieuwe bestemmingsreserve geregeld. Een dergelijke overheveling verloopt via de ingestelde systeemreserve "Budgetoverheveling restanten van incidentele middelen".

2.1.3 Muteren van reserves

16. De gemeenteraad besluit over alle mutaties van bestemmingsreserves door:
- a. vaststelling van de reservemutaties in de voorjaarsnota, de begroting of de najaarsnota;
 - b. het nemen van expliciete besluiten over individuele mutaties van bestemmingsreserves in raadsvoordrachten;
 - c. in expliciete besluiten die onderdeel zijn van raadsvoordrachten in te stemmen met 'systeemafspraken' over het muteren van de in dat besluit genoemde reserves.
17. Een bestemmingsreserve mag als gevolg van mutaties in enig jaar geen negatieve stand aannemen.
18. In de jaarrekening van enig jaar mogen alleen mutaties van bestemmingsreserves worden opgenomen als instemming van de raad tijdens het betreffende boekjaar is verkregen.

19. Vrijval mag alleen in de jaarrekening zelf worden opgenomen als de raad hiermee heeft ingestemd tijdens het boekjaar.
20. Vooruitlopend op goedkeuring door de gemeenteraad van de instelling van een bestemmingsreserve kunnen geen financiële verplichtingen aangegaan worden.
21. Resultaatbestemmingsvoorstellen worden vooruitlopend op instemming van de raad niet in de jaarrekening verwerkt. Nog niet door de raad goedgekeurde resultaatbestemmingsvoorstellen kunnen worden opgenomen in de financiële hoofdlijnen en de voordrachten van de jaarrekening. Ook niet begrote vrijval dient als resultaatbestemmingsvoorstel aan de raad te worden gedaan.
22. Overschrijdingen van begrote dotaties en onttrekkingen van overige bestemmingsreserves kunnen niet verwerkt worden in de jaarrekening.
23. Rentetoevoeging aan bestemmingsreserves kan alleen als het toevoegen onvermijdelijk is. De rentetoevoeging is maximaal het rentepercentage dat is gebaseerd op het gewogen samenstel van de (bruto) externe rentelasten over het totaal van de lang en kort aangetrokken financieringsmiddelen.

2.1.4 Opheffen en verlenging van de instellingsduur van reserves

24. De gemeenteraad besluit als enige, al dan niet op voorstel van het college, over het eerder opheffen of het verlengen van de instellingsduur van bestemmingsreserves.
25. Overige bestemmingsreserves vallen automatisch vrij in de eerstvolgende jaarrekening als de omvang daarvan gedaald is onder de € 0,2 miljoen of een actueel bestedingsplan ontbreekt. Verder vallen overige bestemmingsreserves automatisch vrij in het opheffingsjaar. In alle gevallen wordt bij de bepaling van de omvang van de vrijval rekening gehouden met daadwerkelijk bestaande financiële verplichtingen.
26. Systeemreserves vallen automatisch vrij in het opheffingsjaar. Bij de bepaling van de omvang van de vrijval wordt rekening gehouden met daadwerkelijk bestaande financiële verplichtingen.
27. Als sprake is van automatische vrijval als bedoeld in 25 en 26 en verlenging gewenst is, wordt in het raadsvoorstel tot verlenging de volgende informatie verstrekt:
 - a. de benodigde omvang;
 - b. de mate waarin de doelen worden gerealiseerd;
 - c. de actualiteit van de doelen;
 - d. de afwegingen waarom een reserve nog steeds het meest geëigende middel is om het doel te bereiken;

- e. bij systeemreserves: het functioneren van de specifieke procedure(s) die gelden voor de betreffende reserve;
- f. het verloop van raming en realisatie met toelichting van afwijkingen van de reserve gedurende de laatste vijf jaar;
- g. bij overige bestemmingsreserves: een bestedingsplan;
- h. de mate waarin sprake is van vrije ruimte;
- i. het nieuwe opheffingsjaar.

Het raadsbesluit tot verlenging van een bestemmingsreserve dient voor het einde van het opheffingsjaar genomen te zijn.

2.2 Voorzieningen

2.2.1 Algemeen

- 28. De stand van een voorziening mag nooit negatief worden.
- 29. Een voorziening kan slechts worden ingedeeld bij één programmaonderdeel.
- 30. Er geldt een ondergrens van € 0,2 miljoen voor het treffen van een voorziening voor een risico waarbij de ondergrens geldt per geval en niet voor een groep van risico's.
- 31. Voorzieningen worden niet gevormd voor:
 - a. de gevolgen van toekomstige gebeurtenissen, die niet in causale relatie staan tot het bedrijfsgebeuren in de periode voorafgaande aan de balansdatum.
 - b. structureel verliesgevende exploitaties van activa, waartoe in elk geval vastgoed en andere exploiteerbare activa worden gerekend.
 - c. de egalisatie van andere lasten dan onderhoudslasten, baten of welk ander egalisatiedoel dan ook.

2.2.2 Instellen van voorzieningen

- 32. Door de wetgever verplicht gestelde voorzieningen worden in de jaarrekening of zoveel eerder als noodzakelijk is gevormd als de omstandigheden dat vereisen.
- 33. Een voorziening om de onderhoudslasten van een kapitaalgoed of een afgebakende groep daarvan te egaliseren kan in een raadsvoordracht aan de raad worden voorgesteld als voldaan wordt aan de volgende criteria:
 - a. de voorziening is niet programmaonderdeel- overstijgend;
 - b. voeding en aanwending gebeurt alleen op basis van een vier jaren beheerplan met de daarbij behorende financiële vertaling naar de jaarlasten voor het betreffende kapitaalgoed in de beschouwde periode;
 - c. in de voorziening kunnen geen lasten worden opgenomen die betrekking hebben op regulier jaarlijks onderhoud of investeringen;

- d. de omvang van de onderhoudslasten in een reeks van 4 jaren vertoont één of meer pieken die ten minste € 1 miljoen boven de gemiddelde onderhoudslasten van de beschouwde periode liggen;
- e. het beheerplan wordt 4-jaarlijks geactualiseerd en aan de raad ter vaststelling voorgelegd. De financiële vertaling van het beheerplan wordt jaarlijks geactualiseerd.

2.2.3 Muteren van voorzieningen

- 34. Lasten die ontstaan en waarvoor een voorziening is gevormd worden ten laste van die voorziening gebracht en kunnen niet opnieuw tot een last in de begroting of jaarrekening leiden.
- 35. Voorzieningen die door het college zijn gevormd ter dekking van risico's worden ten minste jaarlijks geactualiseerd bij de opmaak van de jaarrekening. Ingeval de raming van het te verwachten verlies of de verplichting wordt verlaagd of naar nihil wordt gebracht dan leidt een verlaging altijd tot gedeeltelijke of gehele vrijval.
- 36. Rente wordt toegevoegd aan een voorziening als het toevoegen van rente noodzakelijk is omdat de bepaling van de voorziening berust op een netto-contante-waardebepaling.

2.2.4 Opheffen van voorzieningen

- 37. De raad kan onverschillig de instellingsduur besluiten tot het beëindigen van voorzieningen die door de raad zijn gevormd ter egalisatie van onderhoudslasten.

2.3 Informatievoorziening

2.3.1 Hoofdlijnen

- 38. In de begroting en in de hoofdlijnen van de jaarrekening, bij de programma's en in een overzicht met basisinformatie over reserves en voorzieningen wordt informatie verschaft over de reserves en voorzieningen.
- 39. In de jaarrekening wordt in de hoofdlijnen een globaal beeld geschetst van de ontwikkeling van de reserves en voorzieningen in een meerjarig perspectief.
- 40. De ontwikkeling van de reserves wordt toegelicht aan de hand van twee overzichten.
 - a. belangrijke afwijkingen tussen geraamde mutaties en gerealiseerde mutaties in bestaande reserves;
 - b. de resultaatbestemmingsvoorstellen.

2.3.2 Programma's

41. In de begroting en de jaarrekening wordt in de programma's per doelstelling en programmaonderdeel aangegeven welke dotaties en onttrekkingen van reserves en voorzieningen plaatsvinden. De dotaties en onttrekkingen worden voor zover deze groter zijn dan € 0,5 miljoen met een redengevende verklaring toegelicht in termen van hoeveel en waarom.

2.3.3 Basisinformatie

42. In de begroting en de toelichting van de balans wordt een integraal overzicht opgenomen met informatie over alle reserves en voorzieningen. Deze basisinformatie per reserve en voorziening omvat:
- a. naam;
 - b. instellingsjaar;
 - c. soort: systeemreserve/overige bestemmingsreserve/wettelijk verplichte voorziening/voorziening onderhoudslasten;
 - d. doel;
 - e. mutaties dienstjaar plus (verwijzing naar de) toelichting;
 - f. eindjaar van instelling;
 - g. maximaal toegestane omvang.

3 Algemene toelichting op het beleid

3.1 Algemeen

Bij de formulering van financieel beleid inzake reserves en voorzieningen is een tweedeling te maken. Het vormen van reserves is wettelijk gezien nauwelijks aan grenzen gebonden. De beleidsvrijheid is hier optimaal. Dat in tegenstelling tot het vormen van voorzieningen, waar de wet dwingend is. De keuzevrijheid beperkt zich hier slechts tot de vraag of lasten wel of niet geëgaliseerd moeten worden. Voor deze beleidsnota betekent het dat deze overwegend gericht is op reservevorming.

De belangrijkste functie van een bestemmingsreserve is dat deze dient om middelen voor een langere termijn dan één jaar vast te houden ter financiering van specifieke door de gemeenteraad bepaalde doelen. Het gaat dan altijd om middelen die op dit moment beschikbaar zijn, maar later niet meer.

Door het instellen en aanhouden van reserves worden middelen via de balans, als onderdeel van de jaarrekening, overgeheveld van het ene naar het volgende begrotingsjaar. Door onttrekking aan de reserve komen de middelen dan in een vastgesteld tempo beschikbaar. Een andere mogelijkheid is om een reserve te gebruiken voor financiering van eigen activa. In dat geval is van onttrekken geen sprake omdat deze nodig zijn en blijven voor de financiering van een actief.

Het bestaan van een reserve kan op gespannen voet staan met de gedachte dat geld zo effectief mogelijk moet worden ingezet. Het overhevelen van middelen naar volgende jaren is daarom slechts verantwoord als de uitvoering van beleid daarmee gediend is en er zich omstandigheden hebben voorgedaan die dat in het lopende jaar in de weg stonden.

Kern van het beleid in deze nota ten aanzien van reservevorming is het opleggen van beperkingen, juist omdat de beleidsvrijheid zo groot is en dat kan leiden tot een uitgebreid arsenaal aan reserves. Dat is ongewenst omdat in reserves in potentie middelen kunnen zijn vastgezet die wellicht anders of voor meer urgente beleidsdoelen kunnen worden ingezet.

Beperking van het aantal reserves gebeurt op twee fronten: preventief door beperkingen op te leggen aan de instelling bijvoorbeeld door verplicht onderzoek naar andere mogelijkheden op te leggen, beperking van instellingsduur en omvang en repressief door bijvoorbeeld automatische beëindiging, verplichte vrijval als de reserve beneden een minimum omvang daalt en periodieke evaluatie. Eenzelfde soort beperkingen kan worden opgelegd bij de voorzieningen als het gaat om

voorzieningen die een lasten egaliserend karakter hebben bijvoorbeeld door deze te beperken door egalisatie alleen voor onderhoudslasten toe te staan.

Financieel beleid heeft naast het maken van keuzes welke richting gehanteerd zal worden (het wat) ook een belangrijke rol in het geven van kaders die richting geven aan het handelen (het hoe). Deze kaders zijn onontbeerlijk om in een organisatie, en zeker als die zo divers is als de gemeente Amsterdam uniformiteit in het handelen te bewerkstelligen. Als zodanig zijn deze kaders de basis voor toepassingsregels. Een voorbeeld van het laatste is de inrichting van een proces waarin geborgd wordt dat de kaders worden nageleefd.

Het kader dat in deze beleidsnota wordt geschetst, is een samenhangend stelsel van reserves en voorzieningen en de toepassing daarvan. Kernpunten daarin zijn:

- a. Minder ad-hoc reservevorming
- b. Alleen noodzakelijke reservevorming
- c. Duidelijkheid wanneer voor een reserve en wanneer voor een voorziening gekozen moet worden
- d. Beter inzicht in de aanwending van het eigen vermogen
- e. Bevorderen van concernvorming/regie
- f. Versterken van het bestuurlijk primaat

Dit stelsel kent de volgende limitatieve verdeling naar soort reserves en voorzieningen:

- A. Algemene reserve
- B. Systeemreserves bestaande uit:
 - o Financieringsreserves
 - o Egalisatiereserves
 - o De reserve incidentele overheveling
- C. Overige bestemmingsreserves
- D. Wettelijk verplichte voorzieningen
- E. Onderhoudsvoorzieningen

Het stelsel kent drie soorten reserves en twee soorten voorzieningen. Systeemreserves zijn onderverdeeld naar hun verschijningsvorm, waarbij geldt dat de reserve incidentele overheveling slechts één reserve is en dus nooit meerdere malen kunnen voorkomen. De uitleg van de verschillende soorten systeemreserves is opgenomen in de definitielijst in bijlage 1.

De reserves en voorzieningen komen in de begroting als volgt voor:

3.2 Hoofdlijn stelsel in de begroting

- a. Per programmaonderdeel en in het overzicht overhead
 - i. Systeemreserves
 - ii. Overige bestemmingsreserves
 - iii. Voorzieningen

- b. Bij de Algemene dekkingsmiddelen
 - i. Algemene reserve
 - ii. Systeemreserves
 - iii. Overige bestemmingsreserves
 - iv. Voorzieningen

4 Inhoudelijke toelichting op de uitgangspunten van het beleid

4.1 Bestemmingsreserves

4.1.1 Algemeen

1. **Bestemmingsreserves worden slechts gevormd als geen reële andere mogelijkheid aanwezig is om specifiek aangewezen en incidenteel beschikbare middelen in meerdere begrotingsjaren aan een bepaald doel te besteden.**

Het meerjarig spreiden van de inzet van middelen is niet alleen via reservevorming te bereiken, maar kan bijvoorbeeld ook gebeuren door de inzet meerjarig te ramen. Het effect van deze bepaling is dat eerst onderzocht moet worden welke andere mogelijkheden bestaan. Reservevorming wordt hiermee min of meer een laatste toevluchtsoord.

2. **De gemeente kent twee soorten bestemmingsreserves: 'systeemreserves' en 'overige bestemmingsreserves'.**

Deze bepaling heeft tot doel de reserves te splitsen naar gedaante. Een systeemreserve is een door de raad aangewezen bestemmingsreserve met een standaard bepaalde instellingsduur van 4 jaar. Om een bestemmingsreserve aan te kunnen wijzen als systeemreserve is het noodzakelijk dat de raad, al dan niet voorgeschreven door hogere regelgeving, een specifieke invulling geeft aan de toepassing van het budgetrecht door:

- een specifieke werkwijze te bepalen voor dotaties en onttrekkingen en
- specifiek te benoemen welke lasten, baten of het saldo daarvan daarbij in aanmerking moeten worden genomen en
- specifiek te bepalen hoe verwerking van de mutaties in de jaarrekening dient plaats te vinden, ook al leidt dat tot afwijking van begrote bedragen.

Een overige bestemmingsreserve heeft eveneens een bepaald doel, maar de bepaling van bedragen verloopt daar niet als resultante van een systeem maar door vaststelling van concrete bedragen.

3. **Systeemreserves zijn egalisereserves, financieringsreserves, kapitaallastenreserves en de reserve overheveling incidentele middelen.**

Systeemreserves kunnen een aantal gedaantes aannemen die hier limitatief worden aangegeven. De exacte definitie is beschreven in de definitielijst in bijlage 1

4. Kapitaallastenreserves worden vanaf 1 januari 2017 niet meer ingesteld en voor zover deze bestaan omgezet naar financieringsreserves.

Volgens de beleidsnota activeren, waarden en afschrijven 2017 (AWA 2017) wordt voor eigen middelen ter financiering van kapitaal een financieringsreserve gevormd. Voorheen werden hiervoor kapitaallastenreserves ingesteld. Met het in werking treden van AWA 2017 is het vormen van kapitaallastenreserves niet meer aan de orde.

5. Systeemreserves worden door de raad ingesteld met een standaard instellingsduur van vier jaar, het instellingsjaar niet meegerekend. Van deze instellingsduur wordt uitsluitend afgeweken als de systeemreserve een financieringsreserve betreft. In het besluit tot instelling worden het instellingsjaar en het jaar waarin opheffing plaats vindt genoemd. Het jaar waarin opheffing plaats vindt is het jaar van instelling plus vier. Jaarlijks wordt getoetst of de reserve nog aan het doel en de vereisten voldoet.

De standaard instellingsduur van een systeemreserve is vier jaar. Hiervan wordt alleen afgeweken bij de financieringsreserves. De reden daarvoor is dat deze gewoonlijk gelijk zijn aan de boekwaarde van een actief. In het geval van de reserve afkoopsommen, een financieringsreserve die wordt gebruikt voor de financiering van een substantieel deel de in erfpacht uitgegeven grond is de duur in beginsel zelfs oneindig omdat op grond niet wordt afgeschreven. Op basis van dit uitgangspunt ligt het jaar van opheffing voor andere systeemreserves, dat zijn dus alleen egalisatiereserves, dan vier jaar na het jaar van instelling:

Instellingsjaar				Opheffingsjaar
T	T+1	T+2	T+3	T+4
2017	2018	2019	2020	2021

6. Overige bestemmingsreserves worden door de raad ingesteld met een standaard instellingsduur van twee jaar, het instellingsjaar niet meegerekend. In het besluit tot instelling worden het instellingsjaar en het jaar waarin opheffing plaats vindt genoemd. Het jaar waarin opheffing plaats vindt is het jaar van instelling plus twee. Jaarlijks wordt getoetst of de reserve nog aan het doel en de vereisten voldoet.

De instelling van een overige bestemmingsreserve is standaard twee jaar. Op basis van dit uitgangspunt ligt het jaar van opheffing twee jaar na het jaar van instelling:

Instellingsjaar		Opheffingsjaar
T	T+1	T+2
2017	2018	2019

- 7. Een nieuwe bestemmingsreserve kan alleen in de jaarrekening worden opgenomen als door de raad in of voorafgaand aan het betreffende boekjaar een instellingsbesluit is genomen.**

Dit uitgangspunt is de verwoording van het budgetrecht van de raad op het punt van reserves. Alleen de raad kan reserves instellen die in de jaarrekening worden opgenomen als door de raad een voorafgaand besluit is genomen.

- 8. Bij de jaarrekening worden aan de raad geen voorstellen gedaan voor het instellen van nieuwe bestemmingsreserves. Het instellen van nieuwe bestemmingsreserves is onderdeel van de voorjaarsnota of gebeurt bij afzonderlijk besluit gedurende het begrotingsjaar als de omvang van de reserve, de urgentie of het belang een specifieke behandeling rechtvaardigen.**

Dit uitgangspunt ligt in het verlengde van het voorgaande: de raad neemt alleen besluiten over instelling van nieuwe reserves bij de voorjaarsnota of bij afzonderlijk besluit. De voorjaarsnota heeft daarbij de voorkeur als moment van integrale afweging, maar er kunnen omstandigheden zijn die tussentijdse besluitvorming vergen. Tussentijdse voordrachten kunnen noodzakelijk zijn in het geval van belangrijke, meestal ook omvangrijke reserves. Hetzelfde geldt voor urgentie, bijvoorbeeld in het geval externe ontwikkelingen dat rechtvaardigen.

- 9. Het is niet mogelijk om bestemmingsreserves in te stellen voor bedragen van minder dan € 0,2 miljoen.**

Algemeen uitgangspunt van beleid is restrictie. Met dit uitgangspunt wordt voorkomen dat materieel niet van belang zijnde reserves in het leven worden geroepen.

- 10. Een bestedingsplan voor een overige bestemmingsreserve en de verwachte baten en lasten gedurende de eerste vier jaar in relatie tot dotatie en onttrekking voor een systeemreserve worden jaarlijks bij de voorbereiding van de voorjaarsnota geactualiseerd.**

Voor overige bestemmingsreserves wordt bij de instelling van een reserve een bestedingsplan gevraagd. Voor systeemreserves wordt bij de instelling van een reserve de verwachte baten en lasten gedurende de eerste vier jaar in relatie tot dotatie en onttrekking gevraagd. Beide hebben alleen waarde als het actueel is en dus bijgesteld wordt naar gelang de realisatie en de verder verwachte ontwikkelingen.

- 11. Een bestemmingsreserve kan slechts worden ingedeeld bij één programmaonderdeel.**

Met dit uitgangspunt wordt voorkomen dat dezelfde reserve op meerdere plaatsen in de begroting of jaarrekening kan voorkomen.

4.1.2 Instellen van bestemmingsreserves

12. De gemeenteraad stelt bestemmingsreserves in via expliciete besluiten die onderdeel zijn van raadsvoordrachten. Een raadsvoordracht bevat de volgende informatie:
- a. de reden voor de instelling van de reserve en in het bijzonder ook afgezet tegen andere opties en waarom daar niet voor moet worden gekozen;
 - b. het beleidsdoel (inclusief koppeling aan de begrotingsdoelstelling) waarvoor de reserve wordt gevormd;
 - c. de (maximale) omvang van de in te stellen reserve en een motivatie als gevraagd wordt jaarlijks rente aan de reserve toe te voegen;
 - d. of en in hoeverre de besteding van de reserve al ingevuld kan worden met concrete, maar nog niet aan gegane verplichtingen;
 - e. alleen voor overige bestemmingsreserves: een bestedingsplan voor de jaren waarin de reserve tot besteding komt;
 - f. alleen in het geval van een voordracht in een afzonderlijk besluit gedurende het begrotingsjaar: de reden waarom niet gewacht kan worden tot instelling bij de voorjaarsnota.

Dit uitgangspunt regelt de verschaffing van informatie aan de raad die moet worden verstrekt als de instelling van een bestemmingsreserve wordt voorgedragen.

13. Om een bestemmingsreserve aan te kunnen wijzen als systeemreserve wordt naast de informatie verlangd in het vorige uitgangspunt, deze aangevuld met de volgende informatie:
- a. de specifieke externe regelgeving als daarvan sprake is bij de reservevorming;
 - b. de specifieke werkwijze voor dotaties en onttrekkingen;
 - c. de specifieke bepaling welke lasten of baten of het saldo daarvan in aanmerking moet worden genomen;
 - d. de specifieke bepaling hoe verwerking van de mutaties in de jaarrekening dient plaats te vinden, ook in het geval dat leidt tot afwijking van begrote bedragen;
 - e. de verwachte baten en lasten gedurende de eerste vier jaar in relatie tot dotatie en onttrekking van de bewuste reserve;
 - f. in het geval van een egalisatiereserve:
 - I. de motivatie waarom voldaan wordt aan de criteria voor instelling als benoemd in het volgende uitgangspunt en
 - II. de motivatie voor afwijking van de standaard omvang als benoemd in het volgende uitgangspunt.

Dit uitgangspunt regelt de extra verschaffing van informatie aan de raad die moet worden verstrekt als de instelling van een systeemreserve wordt voorgedragen. Het systeem waarmee de bestemmingsreserve gevoed of onttrokken wordt, moet hieruit blijken, maar ook de verwachte baten en lasten (en daarmee dotaties en onttrekkingen).

- 14. Om een bestemmingsreserve aan te kunnen wijzen als egalisereserve (een systeemreserve), dient te worden voldaan aan de volgende criteria:**
- a. er is sprake van baten die exclusief beschikbaar zijn gesteld door de raad of een derde voor de bestrijding van lasten van een bepaald doel;**
 - b. de baten komen jaarlijks beschikbaar, maar in een onzekere omvang;**
 - c. de baten en lasten hebben geen betrekking op door de gemeente geleverde diensten waarvoor een betaling wordt verlangd;**
 - d. in de lasten is een omvangrijke variabele component aanwezig die met onzekerheid omgeven is op het gebied van:**
 - externe vraag of**
 - prijsstelling of**
 - onmiddellijke inzetbaarheid;**
 - e. bij het instellen van de reserve moet direct sprake zijn van een dotatie;**
 - f. de toegestane omvang is standaard maximaal 5% van de geraamde lasten in het instellingsjaar.**

De instelling van een egalisereserve is aan een aantal strikte voorwaarden gebonden.

Ad a., b. en c.

De raad kan besluiten gelden te oormerken voor een systeem van onttrekken en doteren. Een voorbeeld hiervan is geld wat via het gemeentefonds beschikbaar is en daardoor in principe vrij besteedbaar is, maar door de raad geoormerkt wordt voor specifieke uitgaven, zoals de WMO gelden. Deze zijn door het rijk apart benoemd, maar niet specifiek geoormerkt. De raad heeft echter besloten deze gelden wel specifiek te besteden aan dat doel en niet aan andere doeleinden. Voorwaarde is dat de baten gedurende een langere periode beschikbaar komen. Als het slechts om een éénmalige bate gaat, dan komt hooguit het instrument overige bestemmingsreserve in beeld. Een verdere eis is dat sprake is van onzekerheid in de omvang. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan dreigende of verwachte bezuinigingen waarvan de omvang nog onbekend is.

Baten die verband houden met door de gemeente geleverde diensten (zoals leges en tarieven) voldoen niet aan de eis dat deze bate door de raad of een derde beschikbaar zijn gesteld. Deze baten hebben betrekking op rechtstreeks door de gemeente geleverde diensten aan gewoonlijk ingezetenen waarbij een verband bestaat tussen de geleverde prestatie en de betaling daarvan en deze laatste zijn als zodanig aan te merken als opbrengsten. Van ter beschikking stellen is in dat geval geen sprake, hooguit speelt het vraagstuk over de mate van kostendekking die kan fluctueren tussen de jaren. De opname van deze voorwaarde betekent daarom dat fluctuatie geaccepteerd wordt en dat dus geen sprake kan zijn van egalisatie.

Ad d.

Voorwaarde d. brengt tot uitdrukking dat ook de ontwikkeling van de lasten met onzekerheden is omgeven. Dat kan het geval zijn als de vraag en prijsstelling variëren naar gelang de hulpvraag van de burgers, variatie in kosten van uitvoering, variatie in aanbestedingsbedragen, maar ook of de beschikbare middelen onmiddellijk en over

de gehele linie kunnen worden ingezet dan wel dat er omstandigheden zijn die dat organisatorisch of om andere redenen belemmeren.

Ad e.

Een bestemmingsreserve mag niet negatief zijn. De reserve kan daarom pas ingesteld worden als sprake is van voeding in het jaar van instelling waarbij de gemeenteraad uiteindelijk de bron van de voeding bepaalt.

Ad f.

Een egalisatie heeft een standaard instelling voor de omvang van 5% van het lastentotaal in het instellingsjaar dat verband houdt met de egalisatie. Hiervan kan ingevolge uitgangspunt 13 wel afgeweken worden, mits uit de motivatie daarvoor nut en noodzaak overtuigend blijken.

15. Éénmalige overheveling van restanten van incidentele middelen van het ene boekjaar naar het daaropvolgende wordt nooit via de instelling van een bestemmingsreserve geregeld. Een dergelijke overheveling verloopt via de ingestelde systeemreserve "Budgetoverheveling restanten van incidentele middelen".

Het is mogelijk dat door omstandigheden een resterend incidenteel budget nog niet geheel tot besteding is gekomen. Dit uitgangspunt regelt dat overheveling naar een volgend jaar dan alleen kan via de al ingestelde systeemreserve "Budgetoverheveling restanten van incidentele middelen" en dus niet via nieuwe reservevorming.

4.1.3 Muteren van bestemmingsreserves

- 16. De gemeenteraad besluit over alle mutaties van reserves door:**
- a. vaststelling van de reservemutaties in de voorjaarsnota, de begroting of de najaarsnota;**
 - b. het nemen van expliciete besluiten over individuele mutaties van bestemmingsreserves in raadsvoordrachten;**
 - c. in expliciete besluiten die onderdeel zijn van raadsvoordrachten in te stemmen met 'systeemafspraken' over het muteren van de in dat besluit genoemde reserves.**

Dit uitgangspunt geeft aan wanneer de gemeenteraad besluit over mutaties in reserves. Als geen (nieuwe) mutaties worden gemeld, dan geldt de laatst vastgestelde raming van de mutatie.

17. Een bestemmingsreserve mag als gevolg van mutaties in enig jaar geen negatieve stand aannemen.

Een reserve is een som middelen (te vergelijken met een budget) die beschikbaar is om in een bepaalde periode aan een bepaald doel uit te geven. Meer uitgeven dan dat

budget is niet mogelijk en meer onttrekken aan de reserve dan het budget dus ook niet.

18. In de jaarrekening van enig jaar mogen alleen mutaties van bestemmingsreserves worden opgenomen als instemming van de raad tijdens het betreffende boekjaar is verkregen.

Dit uitgangspunt regelt dat alleen door de raad vastgestelde mutaties in de jaarrekening mogen worden verwerkt.

19. Vrijval mag alleen in de jaarrekening zelf worden opgenomen als de raad hiermee heeft ingestemd tijdens het boekjaar.

Als een reserve of een deel daarvan niet meer noodzakelijk is voor het doel waarvoor zij gevormd is, dan kan dat uit de reserve worden genomen of de reserve kan worden opgeheven. Er is dan sprake van vrijval en die mag alleen in de jaarrekening worden verwerkt als de raad daarmee in het boekjaar heeft ingestemd.

20. Vooruitlopend op goedkeuring door de gemeenteraad van de instelling van een bestemmingsreserve kunnen geen financiële verplichtingen aangegaan worden.

Reserves worden net als de begroting door de raad vastgesteld. Zolang dat nog niet gebeurd is, is er door de raad nog geen budget toegekend en is er dus geen titel om financiële verplichtingen (die de gemeente binden tot een betaling aan een derde) aan te gaan.

21. Resultaatbestemmingsvoorstellen worden vooruitlopend op instemming van de raad niet in de jaarrekening verwerkt. Nog niet door de raad goedgekeurde resultaatbestemmingsvoorstellen kunnen worden opgenomen in de financiële hoofdlijnen en de voordrachten van de jaarrekening. Ook niet begrote vrijval dient als resultaatbestemmingsvoorstel aan de raad te worden gedaan.

Dit uitgangspunt ligt in het verlengde van het uitgangspunt dat mutaties en wijzigingen in reserves alleen in het boekjaar aan de raad kunnen worden voorgelegd en dus niet na afloop van het boekjaar in de jaarrekening, zonder voorafgaand raadsbesluit, kunnen worden verwerkt.

22. Overschrijdingen van begrote dotaties en onttrekkingen van overige bestemmingsreserves kunnen niet verwerkt worden in de jaarrekening.

De commissie BBV heeft in het kader van de beoordeling van rechtmatigheid neergelegd dat:

“In de rekening kunnen de toevoegingen en onttrekkingen aan elk van de bestemmingsreserves worden verwerkt tot maximaal het bedrag dat via de begroting (swijzigingen) door de raad is goedgekeurd voor de betreffende bestemmingsreserve. Verder kunnen er raadsbesluiten zijn die inhouden dat specifiek

benoemde saldi, bijvoorbeeld een overschot op de uitvoering van de WMO, ook nog in het lopende begrotingsjaar ten gunste of ten laste van een specifieke bestemmingsreserve mogen worden gebracht (...)"

De laatste zinsnede is een voorbeeld van wat in Amsterdam bekend staat als een systeemreserve.

23. Rentetoevoeging aan bestemmingsreserves kan alleen als het toevoegen onvermijdelijk is. De rentetoevoeging is maximaal het rentepercentage dat is gebaseerd op het gewogen samenstel van de (bruto) externe rentelasten over het totaal van de lang en kort aangetrokken financieringsmiddelen.

Het toevoegen van rente is geen vanzelfsprekendheid. Wanneer rente wordt toegevoegd aan reserves, geldt hiervoor de bepaling in de nota rente van de commissie BBV die hier is opgenomen.

4.1.4 Opheffen en verlenging van de instellingsduur van reserves

24. De gemeenteraad besluit als enige, al dan niet op voorstel van het college, over het eerder opheffen of het verlengen van de instellingsduur van bestemmingsreserves.

Dit uitgangspunt spreekt voor zich.

25. Overige bestemmingsreserves vallen automatisch vrij in de eerstvolgende jaarrekening als de omvang daarvan gedaald is onder de € 0,2 miljoen of een actueel bestedingsplan ontbreekt. Verder vallen overige bestemmingsreserves automatisch vrij in het opheffingsjaar. In alle gevallen wordt bij de bepaling van de omvang van de vrijval rekening gehouden met daadwerkelijk bestaande financiële verplichtingen.

Dit uitgangspunt regelt de vrijval van overige bestemmingsreserves. Dat kan altijd door de raad besloten worden, maar het gaat automatisch als ze kleiner worden dan € 0,2 miljoen in het opheffingsjaar of als er geen actueel bestedingsplan is. Als sprake is van automatische vrijval, maar verlenging gewenst is, dan kan daartoe worden besloten. Dit is opgenomen in uitgangspunt 27. Het kalenderjaar van vorming van de reserve is het eerste instellingsjaar. Als daadwerkelijk financiële verplichtingen zijn aangegaan, dan is de gemeente jegens derden gebonden. Deze bedragen kunnen niet vrijvallen omdat een uitgave volgt.

26. Systeemreserves vallen automatisch vrij in het opheffingsjaar. Bij de bepaling van de omvang van de vrijval wordt rekening gehouden met daadwerkelijk bestaande financiële verplichtingen.

Dit uitgangspunt regelt de vrijval van systeemreserves. Ook dat kan altijd, maar het gaat automatisch in het opheffingsjaar. Een financieringsreserve wordt in stand gehouden gedurende de levensduur van het actief tenzij het actief waaraan deze

gekoppeld is eerder uit gemeentelijk bezit verdwijnt. Ook die reserve zal dan automatisch vrijvallen als deze niet meer nodig is. Als sprake is van automatische vrijval, maar verlenging gewenst is, dan kan daartoe worden besloten. Dit is opgenomen in uitgangspunt 27. Ook hier geldt de beperking voor daadwerkelijk aangegane financiële verplichtingen.

27. Als sprake is van automatische vrijval als bedoeld in 25 en 26 en verlenging gewenst is, wordt in het raadsvoorstel tot verlenging de volgende informatie verstrekt:

- a. de benodigde omvang;
- b. de mate waarin de doelen worden gerealiseerd;
- c. de actualiteit van de doelen;
- d. de afwegingen waarom een reserve nog steeds het meest geëigende middel is om het doel te bereiken;
- e. bij systeemreserves: het functioneren van de specifieke procedure(s) die gelden voor de betreffende reserve;
- f. het verloop van raming en realisatie met toelichting van afwijkingen van de reserve gedurende de laatste vijf jaar;
- g. bij overige bestemmingsreserves: een bestedingsplan;
- h. de mate waarin sprake is van vrije ruimte;
- i. het nieuwe opheffingsjaar.

Het raadsbesluit tot verlenging van een bestemmingsreserve dient voor het einde van het opheffingsjaar genomen te zijn.

Met dit uitgangspunt wordt de evaluatie van de reserves geëffectueerd. Dat gebeurt (naast de jaarlijkse toets) vierjaarlijks voor de systeemreserves en tweejaarlijks voor overige bestemmingsreserves. De gewenste hoogte en ontwikkeling van de reserve wordt met bovenstaande informatie opnieuw bepaald. Als gevolg hiervan kan dus ook sprake zijn van een gedeeltelijke vrijval of toevoeging.

4.2 Voorzieningen

4.2.1 Algemeen

28. De stand van een voorziening mag nooit negatief worden.

Analoog aan een reserve kan aan een voorziening nooit meer onttrokken worden dan er aan budget in staat. Als dat budget ontoereikend is, dan zal het meerdere dus rechtstreeks ten laste van de exploitatie moeten komen.

29. Een voorziening kan slechts worden ingedeeld bij één programmaonderdeel.

Ook deze bepaling is analoog aan wat voor reserves geldt: alleen koppeling aan één programmaonderdeel.

30. Er geldt een ondergrens van € 0,2 miljoen voor het treffen van een voorziening voor een risico waarbij de ondergrens geldt per risicogeval en niet voor een groep van risico's.

Dit uitgangspunt heeft tot doel te voorkomen dat het aantal risico voorzieningen een explosief karakter krijgt. Kleinere risico's dienen opgevangen te worden in de exploitatie als het financieel effect zich manifesteert zonder grote gevolgen voor het rekeningresultaat.

31. Voorzieningen worden niet gevormd voor:

- a. de gevolgen van toekomstige gebeurtenissen, die niet in causale relatie staan tot het bedrijfsgebeuren in de periode voorafgaande aan de balansdatum.
- b. structureel verliesgevende exploitaties van activa, waartoe in elk geval vastgoed en andere exploiteerbare activa worden gerekend.
- c. de egalisatie van andere lasten dan onderhoudslasten, baten of welk ander egalisatiedoel dan ook.

Een risico (met een financieel effect) dat zich nog kan voordoen, maar gerelateerd is aan een activiteit die nog moet plaatsvinden, kan niet op voorhand worden voorzien. Een structureel verlieslatende exploitatie is op zich geen risico maar een zekerheid van een verlies dat zich jaarlijks zal voordoen en ook aan een exploitatiejaar is gebonden. In dit geval kan geen voorziening voor het complete exploitatieverlies gedurende de exploitatieperiode worden gevormd. Voorzieningen die worden gevormd met een egalisatieprincipe als basis voor andere dan onderhoudslasten worden niet toegestaan. Hiervoor is het instrument egalisatiereserve in beginsel beschikbaar.

4.2.2 Instellen van voorzieningen

32. Door de wetgever verplicht gestelde voorzieningen worden in de jaarrekening of zoveel eerder als noodzakelijk is gevormd als de omstandigheden dat vereisen.

De instelling van een wettelijk verplichte voorziening is geen keuze maar een plicht. Vorming daarvan dient dus uiterlijk bij de jaarrekening te gebeuren, maar eerder zodra blijkt dat er sprake moet zijn van vorming.

33. Een voorziening om de onderhoudslasten van een kapitaalgoed of een afgebakende groep daarvan te egaliseren kan in een raadsvoordracht aan de raad worden voorgesteld als voldaan wordt aan de volgende criteria:

- a. de voorziening is niet programmaonderdeel- overstijgend;**
- b. voeding en aanwending gebeurt alleen op basis van een vier jaren beheerplan met de daarbij behorende financiële vertaling naar de jaarlasten voor het betreffende kapitaalgoed in de beschouwde periode;**
- c. in de voorziening kunnen geen lasten worden opgenomen die betrekking hebben op regulier jaarlijks onderhoud of investeringen;**
- d. de omvang van de onderhoudslasten in een reeks van 4 jaren vertoont één of meer pieken die ten minste € 1 miljoen boven de gemiddelde onderhoudslasten van de beschouwde periode liggen;**
- e. het beheerplan wordt 4-jaarlijks geactualiseerd en aan de raad ter vaststelling voorgelegd. De financiële vertaling van het beheerplan wordt jaarlijks geactualiseerd.**

Voorzieningen kunnen worden gevormd om de effecten van verschillen in uitgavenpatronen in onderhoud te egaliseren in de tijd. Het gaat dan om de kosten van groot onderhoud dat zich kenmerkt door een lage frequentie, maar wel gepaard met relatief hoge kosten. Ten denken valt aan zaken als de vervanging van een dak en dergelijke. Belangrijk is dat de voorziening gevormd wordt voor de kosten van dat cyclische (groot) onderhoud en niet voor investeringen (of vervangingsinvesteringen) en niet voor lasten met een jaarlijks weerkerend karakter.

Naarmate de verschillen in uitgavenpatronen tussen jaren groter zijn, is het effect op het resultaat groter.

Dat neemt niet weg dat geaccepteerd moet worden dat verschillen bestaan en dat dat niet altijd met een voorziening hoeft te worden opgevangen. Deze vorm van een voorziening is daarom facultatief. Het mag, maar dan alleen als de verwachte resultaatsinvloed pieken vertoont in de instellingsduur van meer dan € 1 miljoen, maar het moet niet per sé, ook niet als de resultaatsinvloed groter is dan € 1 miljoen. Naast deze beperking is het beheerplan prominent opgevoerd. Qua uitwerking betekent dat: geen beheerplan, dan geen voorziening.

4.2.3 Muteren van voorzieningen

- 34. Lasten die ontstaan en waarvoor een voorziening is gevormd worden ten laste van die voorziening gebracht en kunnen niet opnieuw tot een last in de begroting of jaarrekening leiden.**

De vorming van of het toevoegen aan een voorziening creëert op zichzelf al een last in de exploitatie. Lasten moeten niet dubbel worden verantwoord en daarom direct ten laste van de voorziening worden gebracht. Het kan om administratieve redenen mogelijk zijn deze via de jaarrekening te laten lopen, maar ook dan moet voorkomen worden dat sprake is van het opnieuw opnemen van een last.

- 35. Voorzieningen die door het college zijn gevormd ter dekking van risico's worden ten minste jaarlijks geactualiseerd bij de opmaak van de jaarrekening. Ingeval de raming van het te verwachten verlies of de verplichting wordt verlaagd of naar nihil wordt gebracht dan leidt een verlaging altijd tot gedeeltelijke of gehele vrijval.**

Dit uitgangspunt beschrijft dat ten minste jaarlijks evaluatie van de risicovoorzieningen plaats vindt en dat - ter vermijding van nodeloos vastgehouden middelen- lagere ramingen direct leiden tot gehele of gedeeltelijke vrijval.

- 36. Rente wordt toegevoegd aan een voorziening als het toevoegen van rente noodzakelijk is omdat de bepaling van de voorziening berust op een netto-contante-waardebepaling.**

Ook aan voorzieningen kan rente worden toegevoegd. Dit uitgangspunt beschrijft dat dat alleen kan als de voorziening op netto contante waarde wordt bepaald.

4.2.4. Opheffen van voorzieningen

- 37. De raad kan onverschillig de instellingsduur besluiten tot het beëindigen van voorzieningen die door de raad zijn gevormd ter egalisatie van onderhoudslasten.**

De raad kan altijd besluiten het egaliseren van onderhoudslasten via voorzieningen te staken en besluiten tot opheffen van de corresponderende voorzieningen.

4.3 Informatievoorziening

4.3.1 Hoofdlijnen

- 38. In de begroting en in de hoofdlijnen van de jaarrekening, bij de programma's en in een overzicht met basisinformatie over reserves en voorzieningen wordt informatie verschaft over de reserves en voorzieningen.**

39. In de jaarrekening wordt in de hoofdlijnen een globaal beeld geschetst van de ontwikkeling van de reserves en voorzieningen in een meerjarig perspectief.
40. De ontwikkeling van de reserves wordt toegelicht aan de hand van twee overzichten.
- belangrijke afwijkingen tussen geraamde mutaties en gerealiseerde mutaties in bestaande reserves;
 - de resultaatbestemmingsvoorstellen.

4.3.2 Programma's

41. In de begroting en de jaarrekening wordt in de programma's per doelstelling en programmaonderdeel aangegeven welke dotaties en onttrekkingen van reserves en voorzieningen plaatsvinden. De dotaties en onttrekkingen worden voor zover deze groter zijn dan € 0,5 miljoen met een redengevende verklaring toegelicht in termen van hoeveel en waarom.

4.3.3 Basisinformatie

42. In de begroting en de toelichting van de balans wordt een integraal overzicht opgenomen met informatie over alle reserves en voorzieningen. Deze basisinformatie per reserve en voorziening omvat:
- naam;
 - instellingsjaar;
 - soort: systeemreserve/overige bestemmingsreserve/wettelijk verplichte voorziening/voorziening onderhoudslasten;
 - doel;
 - mutaties dienstjaar plus (verwijzing naar de) toelichting;
 - eindjaar van instelling;
 - maximaal toegestane omvang.

In de onderdelen 38 tot en met 42 wordt de informatievoorziening over de reserves en voorzieningen geregeld. Het gaat daarbij zowel om informatie op hoofdlijnen (38 tot en met 40), als om informatie op detailniveau (41 en 42) en zowel over het schetsen van de ontwikkeling (39,40) als het geven van de standen (42).

BIJLAGE 1 Definities

A. Reserves

Bestemmingsreserve

Een door de raad vastgestelde reserve gevormd voor een specifiek bestedingsdoel. De instelling van een bestemmingsreserve kan plaats vinden bij de begroting, een begrotingswijziging, een specifiek raadsbesluit of bij de behandeling van de jaarrekening.

Systeemreserve

een door de raad aangewezen bestemmingsreserve met een onbepaalde instellingsduur. Om een bestemmingsreserve aan te kunnen wijzen als systeemreserve is het noodzakelijk dat de raad, al dan niet voorgeschreven door hogere regelgeving, een specifieke invulling geeft aan de toepassing van het budgetrecht door:

- een specifieke werkwijze te bepalen voor dotaties en onttrekkingen en
- specifiek te benoemen welke lasten of baten of het saldo daarvan daarbij in aanmerking moeten worden genomen en
- specifiek te bepalen hoe verwerking van de mutaties in de jaarrekening dient plaats te vinden, ook al leidt dat tot afwijking van begrote bedragen.

Financieringsreserve

een door de raad gevormde of te vormen systeemreserve waaraan al dan niet voorgeschreven door hogere regelgeving baten zijn of worden toegevoegd met het uitsluitende doel investeringen in een corresponderend actief geheel of gedeeltelijk met eigen middelen te financieren.

Egalisatiereserve

Een door de raad vastgestelde systeemreserve bedoeld om een jaarlijks overschot of tekort dat samenhangt met de realisatie van minder of meer lasten ten opzichte van door de raad geormerkte of van derden verkregen bijdragen of budgetten over een minimale periode van vier jaar te egaliseren onder voorwaarde dat de bijdragen niet teruggegeven moeten worden aan derden.

Kapitaallastenreserve

Een door de raad gevormde systeemreserve met als uitsluitend doel het gedurende de afschrijvingsperiode geheel of deels dekken van de jaarlijkse afschrijvingen en rente (kapitaallasten) van een specifiek vast actief.

Reserve overheveling incidentele middelen

Een systeemreserve bedoeld om beschikbaar gestelde maar nog niet bestede incidentele middelen voor maximaal een keer over te hevelen naar een volgend begrotingsjaar

Overige bestemmingsreserve

Een door de raad gevormde of te vormen bestemmingsreserve die binnen een periode van maximaal twee jaar besteed dient te zijn.

Toevoeging

Een toevoeging aan een bestemmingsreserve die door de raad is vastgesteld of volgt uit de specifieke toepassing voor een systeemreserve.

Onttrekking

Een onttrekking aan een bestemmingsreserve die door de raad is vastgesteld of volgt uit de specifieke toepassing voor een systeemreserve.

Vrijval

De vermindering van een bestemmingsreserve met een bedrag omdat die middelen niet meer nodig zijn om het doel waarvoor de bestemmingsreserve is gevormd te bereiken. Een vrijval is geen onttrekking.

Negatieve stand

Een bestemmingsreserve waaraan meer is onttrokken of dreigt te worden onttrokken dan aan middelen aanwezig is.

Opheffingsjaar

Het jaar waarin een bestemmingsreserve in de jaarrekening van dat jaar wordt opgeheven.

Budgetoverheveling

De overheveling van budgetten naar (een) volgend(e) ja(a)r(en) als die niet of niet geheel tot besteding zijn gekomen.

Bestedingsplan

Een onderliggend plan bij een bestemmingsreserve waaruit ten minste blijkt wat het bestedingsmoment, de bestedingsrichting (bijvoorbeeld inkoop, subsidieverstrekking) en de bestedingsomvang zal zijn, voorzien van toelichting.

Verlenging: de verlenging van de duur van instelling van een bestemmingsreserve die het college aan de raad kan voorstellen.

B. Voorzieningen

Voorzieningen kunnen worden gevormd voor:

a. Type 1: verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, maar redelijkerwijs te schatten;

b. Type 2: op de balansdatum bestaande risico's van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;

c. Type 3: 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.

Type 4: bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven.

Type 5: van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden.

Toevoeging: Een toevoeging aan een voorziening die begroot is en/of volgt uit de specifieke verplichting tot toepassing voor het type.

Onttrekking: Een onttrekking aan een voorziening die begroot is en/of volgt uit de specifieke noodzaak de voorziening te gebruiken waarvoor hij gevormd is.

Vrijval: De vermindering van een voorziening met een bedrag omdat die middelen niet meer nodig zijn om het doel waarvoor de voorziening is gevormd te bereiken. Een vrijval is geen onttrekking.

Negatieve stand: Een voorziening waaraan meer is onttrokken of dreigt te worden onttrokken dan aan middelen aanwezig is.

-0-0-0-