



gemeente **Roermond**

Nota

Reserves en Voorzieningen

Gemeente Roermond 2017

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Reserves en voorzieningen.....	1
1.2	Wettelijk kader	1
1.3	Leeswijzer	2
2	Reserves.....	3
2.1	Algemeen.....	3
2.2	Soorten reserves.....	3
2.3	Instellingscriteria reserves.....	3
2.4	Mutaties reserves	4
2.5	Wijzigen van doel/bestemming en opheffen reserves	5
2.6	Overige spelregels reserves.....	5
2.6.1	Waardering.....	5
2.6.2	Herijking reserves	5
2.6.3	Rentetoerekening.....	5
3	Voorzieningen.....	6
3.1	Algemeen.....	6
3.2	Soorten voorzieningen	6
3.2.1	Onderhoudsvoorzieningen	6
3.2.3	Overige voorzieningen.....	6
3.3	Instellingscriteria voorzieningen	6
3.4	Mutaties voorzieningen.....	7
3.5	Opheffen voorzieningen.....	8
3.7	Overige spelregels voorzieningen	8
3.7.1	Waardering.....	8
3.7.2	Beoordeling voorzieningen.....	8
3.7.3	Rentetoerekening.....	8
4	Risicomanagement en weerstandsvermogen	9
4.1	Algemeen.....	9
4.2	Minimumpositie algemene reserve	9
5	Slotbepalingen	11
5.1	Citeertitel.....	11
5.2	Inwerkingtreding	11

1 Inleiding

1.1 Reserves en voorzieningen

Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) bevat een aantal artikelen die betrekking hebben op de gemeentelijke reserves en voorzieningen. Reserves en voorzieningen worden vaak in één adem genoemd. Toch is er een wezenlijk onderscheid. Reserveren is een vorm van sparen. Meestal gaat het om zaken die niet direct in de exploitatie kunnen worden opgevangen. Reserves kunnen in principe vrij worden bestemd. De gemeenteraad kan aan reserves een bepaalde bestemming geven en de bestemming wijzigen.

Bij voorzieningen ligt dat anders. Voorzieningen worden gevormd omdat daar verplichtingen of risico's tegenover staan waarbij omvang en tijdstip van optreden onzeker zijn. De raad kan de bestemming van voorzieningen niet wijzigen.

In onderstaande tabel is het onderscheid tussen reserves en voorzieningen samengevat:

	Reserve	Voorziening
Verantwoordelijkheid	De raad is bevoegd (instellen en beschikken)	Het college is bevoegd (beschikken)
Onderdeel van	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Wijziging bestemming	Mogelijk	Niet mogelijk
Aanwending vrij	Ja	Alleen voor betreffende doel
Opbouw (dotatie)	Resultaat bestemmend (wordt begroot)	Resultaat bepalend
	Het resultaat van de baten en lasten leidt tot een storting respectievelijk onttrekking aan de reserve. Raadsbesluit is vereist. Directe toevoeging is niet toegestaan	De storting in een voorziening is een last voor de begroting en komt direct ten laste van de exploitatie.
Aanwending (onttrekking)	Resultaat bestemmend (wordt begroot) Directe onttrekking (via exploitatie) is niet toegestaan	Rechtstreeks uit voorziening
Financiële onderbouwing	Niet verplicht, wel wenselijk	Ja, verplichte onderbouwing
Indeling	<ul style="list-style-type: none">• Algemene reserve• Bestemmingsreserves	Voorzieningen voor: <ul style="list-style-type: none">• Verplichtingen en verliezen• Bestaande risico's• Egalisatie van kosten• Bijdragen van derden

Vanwege de inhoudelijke verschillen is er in deze notitie voor gekozen reserves en voorzieningen in afzonderlijke hoofdstukken te behandelen.

1.2 Wettelijk kader

De nota reserves en voorzieningen is primair bedoeld als instrument ten behoeve van de kaderstellende rol van de raad. Het doel van deze nota is:

1. Informatie geven over de richtlijnen van het BBV over reserves en voorzieningen;
2. Beleidsregels vast te stellen over de wijze waarop reserves en voorzieningen in de gemeentelijke administratie moeten worden vastgelegd en verantwoord.

Het kader voor reserves en voorzieningen wordt gevormd door artikel 212 van de Gemeentewet, artikel 42 tot en met 45 van het BBV en de Financiële verordening gemeente Roermond. In de toepassing van het BBV is aan de hand van praktijkcases veel informatie beschikbaar gekomen welke een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV bevorderen. Hiermee wordt in de voorliggende nota rekening gehouden.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het beleid en beheer van reserves toegelicht. Hierin worden de richtlijnen weergegeven met betrekking tot instellen, wijzigen, onttrekken, doteren en opheffen van reserves. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de richtlijnen rondom voorzieningen. Tot slot wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op het weerstandsvermogen en het risicoprofiel en volgen in hoofdstuk 5 een aantal slotbepalingen.

2 Reserves

2.1 Algemeen

De definitie van reserves luidt: reserves zijn vermogensbestanddelen die als eigen vermogen zijn aan te merken. Reserveren betekent geld opzij leggen:

- om later een (grote) investering te doen;
- voor moeilijke tijden (weerstandsvermogen);
- om risico's op te vangen;
- voor onverwachte zaken.

Meestal gaat het om zaken die niet direct in de exploitatie zijn op te vangen.

2.2 Soorten reserves

In artikel 43 BBV worden reserves onderscheiden naar twee soorten reserves:

1. *de algemene reserve*: dit is een reserve waaraan geen bestemming is gegeven. De algemene reserve wordt gebruikt voor het opvangen van risico's in algemene zin. De algemene reserve draagt veelal het karakter van spaarfunctie en buffer. Een buffer bijvoorbeeld ter dekking van mogelijke exploitatieverliezen.
2. *bestemmingsreserves*: dit zijn reserves waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

Het onderscheid tussen algemene en bestemmingsreserves is gebaseerd op politieke beslissingen. Zodra de raad aan een reserve een bepaalde bestemming heeft gegeven, is er sprake van een bestemmingsreserve. De reserves zonder een dergelijk oormerk, vormen samen de algemene reserve.

Op voorstel van het college kunnen bestemmingsreserves door de raad nader worden geclusterd op basis van het doel van deze reserves. De besluitvorming door de raad over onttrekkingen en dotaties aan reserves vindt plaats op het niveau van de afzonderlijke reserve, niet per cluster.

2.3 Instellingscriteria reserves

Het instellen van reserves is in het kader van het budgetrecht een bevoegdheid van de raad. Een bestemmingsreserve wordt ingesteld voor een concreet door de raad vastgesteld doel. Om te voorkomen dat er onnodig middelen worden vastgelegd waarvoor een andere bestemming mogelijk is, moet een bewuste afweging en onderbouwing ten grondslag liggen aan de instelling van een reserve.

Bij het instellen van reserves gelden de volgende criteria:

- Het instellen van een reserve dient via een raadsbesluit plaats te vinden.
- In het raadsbesluit zal, voor zover van toepassing, aangegeven moeten worden:
 - De soort reserve;
 - Het cluster waaronder de reserve valt;
 - Het doel waarvoor de reserve wordt gevormd,
 - De minimale en/of maximale omvang;
 - De omvang en de wijze van stortingen en onttrekkingen (structureel of incidenteel), inclusief de onderbouwing daarvan;
 - De looptijd van de reserve (start- en/of einddatum).

- Het minimumbedrag voor het instellen van een bestemmingsreserve is € 500.000, -. Voor doelen kleiner dan € 500.000, - is de bestemmingsreserve "Claims kleiner dan € 500.000, -" ingesteld.
- Vooruitlopend op goedkeuring van de gemeenteraad van de instelling van een bestemmingsreserve kunnen geen financiële verplichtingen worden aangegaan.
- Bestemmingsreserves en claims op reserves vervallen uiterlijk drie jaar na het ontstaan van de claim c.q. het instellen van de reserve, tenzij er een bewuste afweging en onderbouwing aan ten grondslag ligt om de claim/specifieke reserve te handhaven.
- Het jaar waarin opheffing plaatsvindt, is het jaar van instelling plus drie.
- Voor iedere reserve wordt een budgethouder aangewezen.

2.4 Mutaties reserves

In beginsel is het toevoegen en onttrekken aan reserves een bevoegdheid van de raad. Hierbij gelden de volgende criteria:

Toevoegingen

- Toevoegingen aan reserves worden door de raad goedgekeurd via de p&c instrumenten (kadernota, begroting, bestuursrapportage en jaarrekening) of via een apart raadsbesluit.
- In de jaarrekening worden de toevoegingen aan elk van de reserves verwerkt tot maximaal het bedrag dat via de begroting door de raad is goedgekeurd. Daarboven is een expliciet raadsbesluit vereist.

Onttrekkingen

- Onttrekkingen aan reserves worden door de raad goedgekeurd via de p&c instrumenten (kadernota, begroting, bestuursrapportage en jaarrekening) of via een apart raadsbesluit.
- In de rekening worden de onttrekkingen aan elk van de reserves verwerkt tot maximaal het bedrag dat via de begroting door de raad is goedgekeurd. Daarboven is een raadsbesluit vereist.
- Onttrekkingen mogen niet tot gevolg hebben dat de reserve negatief wordt.
- Uitgaven die worden gedaan ten laste van een reserve, dienen incidenteel van aard te zijn omdat de reserve eindig is. Als de reserve besteed is, zijn er geen middelen die deze uitgaven kunnen opvangen. Vandaar dat structurele uitgaven, structureel gedekt moeten worden in de begroting. Incidentele uitgaven of uitgaven die gedurende een beperkt aantal jaren plaatsvinden, kunnen wel worden gedekt uit een reserve.
- Indien geraamde onttrekkingen uit de reserve bij de nacalculatie niet noodzakelijk zijn, worden deze niet onttrokken aan de desbetreffende reserve.
- De besteding van de middelen kan door omstandigheden in tijd anders zijn dan vooraf gepland. Zolang het doel waaraan de middelen worden besteed gelijk is aan hetgeen de raad heeft vastgesteld, mag het college deze gewijzigde onttrekking in jaarschijven goedkeuren mits het maximaal te onttrekken bedrag niet wordt overschreden.

De algemene reserve wordt gevoed door overschotten op de jaarrekening. Tekorten worden onttrokken aan de algemene reserve.

Egalisatiereserves

Op het moment dat de raad een egalisatiereserve voor een doel heeft ingesteld dan kunnen tekorten en overschotten voor dat doel worden onttrokken of toegevoegd zonder dat daarvoor een apart raadsbesluit nodig is.

2.5 Wijzigen van doel/bestemming en opheffen reserves

De gemeenteraad besluit, al dan niet op voorstel van het college, over het wijzigen van het doel of het opheffen van reserves. Hierbij gelden de volgende criteria:

- De raad kan besluiten de bestemming van de reserves te wijzigen (voor zover hiervoor nog geen externe verplichtingen zijn aangegaan) dan wel bestemmingsreserves op te heffen en toe te voegen aan de algemene reserve.
- Het opheffen van een reserve gebeurt door een raadsbesluit.
- Opheffing kan geschieden op momenten dat het geformuleerde doel is gerealiseerd dan wel op basis van ontwikkelingen waarbij het beoogde doel niet meer van toepassing is of de reserve is uitgeput.
- Indien tot opheffing van reserves wordt besloten, vloeien de vrijkomende gelden naar de algemene reserve.

2.6 Overige spelregels reserves

2.6.1 Waardering

Reserves worden op basis van het BBV gewaardeerd tegen nominale waarde.

2.6.2 Herijking reserves

Periodiek vindt een herijking plaats van alle bestemmingsreserves. Dit houdt in dat nagegaan wordt of het doel van de bestemmingsreserve nog steeds bestaat. Bovendien wordt vastgesteld of de hoogte van de bestemmingsreserve in overeenstemming is met de te verwachten uitgaven.

Het resultaat van de herijking wordt ter besluitvorming aan de raad voorgelegd in de kadernota als bedoeld in artikel 5 van de financiële verordening ex. artikel 212 Gemeentewet.

2.6.3 Rentetoerekening

Aan reserves wordt geen rente toegerekend. Aangezien bij de periodieke herijking de noodzaak en omvang van de reserves en voorzieningen wordt getoetst, is het niet noodzakelijk bij voorbaat een inflatiecorrectie toe te passen op de reserves.

3 Voorzieningen

3.1 Algemeen

Voorzieningen zijn passiefposten in de balans, die een inschatting geven van voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden min of meer onzeker zijn.

Bij voorzieningen is er sprake van een oorzaak uit het verleden: er is iets gebeurd wat niet terug te draaien is en wat waarschijnlijk leidt tot lasten in de toekomst die niet waren voorzien (begroot). Van een vrije keuze is derhalve geen sprake. Wel kunnen soms de gevolgen nog beïnvloed worden. Bij het bepalen van de noodzakelijke omvang van de voorziening wordt hiermee ook rekening gehouden.

3.2 Soorten voorzieningen

De voorzieningen worden onderverdeeld in de volgende categorieën:

- Onderhoudsvoorzieningen.
- Overige voorzieningen.

3.2.1 Onderhoudsvoorzieningen

Onderhoudsvoorzieningen worden vooraf door de gemeenteraad ingesteld. Voor het instellen van een onderhoudsvoorziening geldt: geen beheerplan, geen voorziening. Een voorziening om de onderhoudslasten van een kapitaalgoed over een aantal jaren te egaliseren kan worden ingesteld als wordt voldaan aan onderstaande criteria:

- Instelling en voeding gebeurt alleen op basis van een meerjarenbeheerplan van het betreffende kapitaalgoed.
- Het beheerplan dient een periode van (minimaal) 10 jaar te bestrijken.
- Het beheerplan dient periodiek te worden geactualiseerd (minimaal eenmaal in de vijf jaar).

Bij de vaststelling van het beheerplan wordt het te hanteren kwaliteitsniveau vastgesteld. De achterliggende gedachte hiervan is dat indien de hoogte van de onderhoudsvoorziening aansluit bij een beheerplan de continuïteit van het gemeentelijk voorzieningenniveau, zowel in beleidsmatige als in financiële zin, is gewaarborgd.

3.2.3 Overige voorzieningen

Overige voorzieningen worden gevormd voor verplichtingen en risico's welke vanuit bedrijfseconomisch oogpunt noodzakelijk zijn.

Bij instelling van deze voorzieningen wordt in ieder geval het volgende aangegeven:

- de aard en reden voor het vormen en de omvang van de voorziening;
- de verwachte looptijd van de voorziening. Met andere woorden, wanneer wordt de verplichting of het risico naar verwachting geëffectueerd.

3.3 Instellingscriteria voorzieningen

De vorming van voorzieningen is veel dwingender voorgeschreven door het BBV dan de vorming van reserves. De uitgangspunten voor het instellen van een voorziening en het in stand houden daarvan zijn binnen het BBV aan strikte regelgeving gebonden. Het vormen van voorzieningen is geregeld in artikel 44 BBV. Voorzieningen worden gevormd wegens:

- concrete verplichtingen en verliezen waarvan de omvang onzeker is, doch redelijkerwijs is in te schatten;

- bestaande risico's ter zake van te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is in te schatten;
- voor egalisatie van sterk wisselende kosten van grote omvang (onderhoud riolering, wegen, gebouwen e.d.). De mate waarin schommelingen afgedekt moeten worden is mede afhankelijk van de vraag in hoeverre deze schommelingen verstoringen veroorzaken op het totaalbeeld en daardoor de structurele financiële positie van de gemeente vertekenen. Ter onderbouwing van deze kosten dienen actuele beheerplannen aanwezig te zijn;
- de bijdrage aan toekomstige (vervangings-)investeringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35 lid 1b BBV;
- van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden. Uitgezonderd zijn voorschotbedragen ontvangen van Europese en Nederlandse overheidslichamen met een specifiek bestedingsdoel ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren.

Voor het instellen van voorzieningen gelden de volgende criteria:

- Voor bepaalde voorzieningen wordt door de wet al aangegeven dat een voorziening gevormd moet worden. Dit betreft voorzieningen voor afdekking van risico's. Bij deze voorzieningen geldt het principe dat lasten genomen moeten worden zodra ze bekend zijn (en baten wanneer ze gerealiseerd zijn). Het nemen van verlies betekent het verwerken direct ten laste van de exploitatie al of niet via de vorming van een voorziening. Het instellen van voorzieningen die rechtstreeks voortvloeien vanuit de bedrijfsvoering en wettelijke regelingen, kan achteraf bij de vaststelling van de jaarrekening (toelichting op de balans) worden geformaliseerd.
- Voor het vormen van voorzieningen wordt een minimumbedrag van € 25.000, - gehanteerd.
- Voor iedere voorziening wordt een budgethouder aangewezen.

Het beschikkingsrecht over de voorzieningen ligt bij het college.

3.4 Mutaties voorzieningen

Voorzieningen dienen dekkend te zijn voor verplichtingen en risico's. Ze mogen daarom niet hoger of lager zijn dan de verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn gevormd. Als blijkt dat een voorziening te hoog is doordat verplichtingen wegvallen of risico's afnemen dan valt een gedeelte van de voorziening vrij ten gunste van de exploitatie.

Toevoegingen

- Toevoegingen moeten zijn gebaseerd op de gewenste of noodzakelijke omvang.
- Voorzieningen ter egalisatie van kosten worden afgestemd op de door de raad bepaalde kaders (in het bijzonder de beheerplannen).
- De voeding van voorzieningen vindt plaats via de exploitatie. Bij (verwachte) tekorten dienen de voorzieningen te worden aangevuld.

Onttrekkingen

- Bestedingen worden rechtstreeks ten laste van een voorziening verantwoord en blijven buiten de exploitatie.
- Bestedingen ten laste van voorzieningen vinden alleen plaats indien de onttrekkingen zijn gepland bij de vorming van de voorziening. Deze staan in directe relatie tot het doel van de voorziening.
- Voorzieningen mogen niet negatief zijn.

Afwijkingen in geraamde onttrekkingen of dotaties dienen gemeld te worden via de Bestuursrapportage (Burap) en uiteindelijk als toelichting in de jaarrekening.

3.5 Opheffen voorzieningen

Voorzieningen worden opgeheven als:

- de verplichting en/of het risico waarvoor de voorziening is gevormd is vervallen of is opgehouden te bestaan. Indien dit het gevolg is van veranderingen in wet- en regelgeving is een raadsbesluit niet nodig. Voorzieningen ter egalisatie van kosten worden opgeheven na een besluit van de raad.
- De omvang van de voorziening < € 25.000, -. Uitzonderd zijn de voorzieningen die zijn gevormd voor van derden verkregen middelen.

Het doel van een voorziening kan niet gewijzigd worden. Als de daaraan ten grondslag liggende verplichting komt te vervallen wordt de voorziening opgeheven en valt het saldo vrij in de exploitatie.

3.7 Overige spelregels voorzieningen

3.7.1 Waardering

Voorzieningen worden gewaardeerd op het nominale bedrag van de betrokken verplichting c.q. voorzienbare verlies. Een uitzondering hierop is de voorziening wethouders pensioenen, die wordt gewaardeerd op de contante waarde.

Voor jaarlijks terugkerende aan arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van een vergelijkbaar volume mag geen voorziening worden gevormd.

3.7.2 Beoordeling voorzieningen

Jaarlijks vindt bij de jaarrekening een beoordeling van de voorzieningen plaats of de te verwachten verplichting of het risico nog bestaat. Bovendien wordt vastgesteld of de hoogte van de voorziening in overeenstemming is met de te verwachten uitgaven of het bestaande risico.

3.7.3 Rentetoerekening

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan, tenzij de waardering tegen contante waarde is of voorzieningen als gevolg van bijdragen van derden dit verplicht stellen.

4 Risicomanagement en weerstandsvermogen

4.1 Algemeen

Voor wat betreft de reserves ligt er een nadrukkelijke relatie met het weerstandsvermogen en het risicomanagement binnen onze gemeente. Het weerstandsvermogen is de mate waarin de gemeente in staat is om niet-begrote kosten, die onverwachts en substantieel zijn als verplichtingen, verliezen en risico's, te dekken zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken.

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- a. De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
- b. Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Bij weerstandsvermogen gaat het dus om de mate waarin een gemeente in staat is om middelen vrij te maken om substantiële tegenvallers op te vangen, zonder haar hele beleid te hoeven wijzigen.

4.2 Minimumpositie algemene reserve

In de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen is een methode beschreven om de risico's te kwantificeren. Op basis hiervan is het mogelijk om de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen. De invulling en met name de kwantificering hiervan is nog in ontwikkeling en zal in de toekomst nog verbeterd worden.

De algemene reserve (buffervermogen) wordt gerekend tot de vrij besteedbare reserves en kan daarom tot de beschikbare weerstandscapaciteit worden gerekend. Om te voorkomen dat de algemene reserve als buffer niet meer toereikend is, wordt vooralsnog vastgehouden aan de gehanteerde minimumpositie. Deze minimumpositie is uit de volgende onderdelen opgebouwd:

- Buffer ter dekking algemene risico's
- Buffer ter dekking risico's grondexploitaties

Buffer ter dekking algemene risico's

Een belangrijk onderdeel van de incidentele weerstandscapaciteit is de algemene reserve. Voor het financieel toezicht van de provincie op de gemeente is het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader "Zichtbaar Toezicht" (GTK) van toepassing. De kern van het GTK is, dat vanuit de toezichthouder geen norm meer geldt voor de omvang van de algemene reserve. Mocht de raad geen beleid en norm voor de algemene reserve hebben vastgesteld, dan houdt de provincie in beginsel vast aan de minimale norm van 10% van het genormeerde uitgavenpatroon (gun) voor de algemene reserve.

De door de provincie Limburg gehanteerde norm van 10% van het gun wordt gehanteerd als ondergrens van de algemene reserve ter dekking van de algemene risico's en risico's in de risicoparagraaf (ter indicatie: deze norm bedraagt op basis van de begroting 2017 ca. € 6,35 miljoen).

Buffer ter dekking risico's grondexploitaties

Binnen gemeentelijke grondexploitaties en exploitatieovereenkomsten kunnen zich niet te voorziene financiële tegenvallers voordoen, bijvoorbeeld onvoorziene vertragingen, sterk wijzigende marktomstandigheden e.d. Om deze onvoorziene tegenvallers te kunnen opvangen is een weerstandsvermogen met een bepaalde omvang nodig. In de nota grondbeleid is de hoogte

van het weerstandsvermogen voor de risico's binnen de gemeentelijke grondexploitaties en exploitatieovereenkomsten, vastgesteld op een bedrag van € 4,25 miljoen. Aanpassing is aan de orde op het moment dat het risicoprofiel van projecten wijzigt, bijvoorbeeld door verkoop van gronden of het niet doorgaan van projecten. Jaarlijks zal deze toetsing plaatsvinden in het kader van de begroting en de jaarrekening.

Minimumpositie algemene reserve

Indien de minimumpositie van de algemene reserve zoals hierboven berekend lager is dan € 10 miljoen hanteert de gemeente Roermond een ondergrens van het minimumniveau van de algemene reserve van € 10 miljoen.

Jaarlijks zal in de verplichte paragraaf weerstandsvermogen bij jaarrekening en begroting bovenstaande norm herrekend worden.

5 Slotbepalingen

5.1 Citeertitel

Deze nota wordt aangehaald als de Nota reserves en voorzieningen gemeente Roermond.

5.2 Inwerkingtreding

Deze nota treedt in werking vanaf 1 januari 2017.