

Nota reserve- en voorzieningen- beleid 2016-2019



Nota reserve- en voorzieningenbeleid 2016 - 2019

Inhoud

Inleiding	2
1. Vorming van reserves en voorzieningen	3
1.1. Vorming van reserves	3
1.2. Vorming van voorzieningen	3
2. Indeling reserves	5
2.1 Algemene reserves	5
2.2 Bestemmingsreserves	7
3. Rentebeleid reserves en voorzieningen	10
3.1 Rente als structurele of incidentele dekkingsbron	10
3.2 Rentebijschrijving aan reserves en voorzieningen	11

Inleiding

In de Voorjaarsnota 2015 is aangekondigd dat er een herijking zou plaatsvinden van het reservebeleid. De nota reserve- en voorzieningenbeleid die nu voorligt, bevat de uitwerking van deze herijking. Het doel van het nieuwe beleid is om vast te leggen wat voor typen reserves we onderscheiden en wanneer er reserves en voorzieningen gevormd worden. Het doel en looptijd van de reserves moet daarbij heel helder zijn. Daarnaast zal transparant vastgelegd worden met welk doel reserves en voorzieningen worden of zijn gevormd of in stand worden gehouden. Indien het doel van een reserve of voorziening komt te vervallen, zal ook de desbetreffende reserve of voorziening worden opgeheven. De nota reserve- en voorzieningenbeleid wordt iedere 4 jaar geactualiseerd. Het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen is een verantwoordelijkheid van de raad. Daarbij moet voldaan worden aan datgene wat hierover is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De nota wordt vastgesteld door de raad.

Jaarlijks wordt bij de begroting inzicht geboden in de stand van zaken m.b.t. alle reserves en voorzieningen, inclusief de beoogde onttrekkingen en stortingen in dat jaar en een eerste meerjarige raming. Met het vaststellen van de jaarlijkse begroting worden ook de daarin opgenomen onttrekkingen en stortingen door de raad vastgesteld en geautoriseerd.

In hoofdstuk 1 wordt in algemene zin ingegaan op de vorming van reserves en voorzieningen, de achtergrond en bijbehorende regelgeving. Vervolgens wordt een herziene indeling gepresenteerd van de reserves in nieuwe logische categorieën. Deze categorieën zijn opgenomen in hoofdstuk 2. Bij iedere categorie wordt uiteengezet wanneer een dergelijke reserve wordt gevormd, ingezet of opgeheven. Tot slot wordt in hoofdstuk 3 het rentebeleid m.b.t. tot de reserves en voorzieningen nader uiteengezet.

1. Vorming van reserves en voorzieningen

1.1. Vorming van reserves

Reserves vormen het eigen vermogen van de gemeente. De algemene reserves daarbinnen vormen (met de post onvoorzien) het weerstandsvermogen van de gemeente. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om reserves in te stellen en op te heffen binnen de grenzen van de regelgeving, zoals opgenomen in het BBV. Op grond van het BBV besluit de gemeenteraad ook over de stortingen en/of onttrekkingen aan de reserves. De geraamde onttrekkingen en stortingen worden opgenomen in de begroting van enig jaar en worden met het vaststellen van de begroting door de gemeenteraad bekrachtigd.

Een goede reservepositie (eigen vermogen) beperkt de noodzaak tot het aantrekken van vreemd vermogen en beperkt daarmee de rentekosten in de begroting. In hoofdstuk 3 zal nader worden ingegaan op de rentecomponent in relatie tot reserves.

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is geregeld dat in de balans het onderscheid wordt gemaakt in:

- Algemene reserve(s)
- Bestemmingsreserve(s)

In hoeverre binnen deze 2 categorieën een nadere onderverdeling wordt gemaakt, is de vrijheid van de desbetreffende gemeente(raad).

Het jaarlijkse jaarrekeningresultaat wordt verrekend met de algemene reserve. In hoofdstuk 2 wordt hier verder op ingegaan.

1.2. Vorming van voorzieningen

De vorming van voorzieningen is veel dwingender voorgeschreven door het BBV dan de vorming van reserves. Het BBV schrijft het volgende voor:

1. Voorzieningen worden gevormd wegens:
 - a. verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;
 - b. op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
 - c. kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren;
 - d. de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven (lees investeringen in rioleringen).
2. Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden (lees: niet voor bijdragen van het Rijk of provincie met een specifiek bestedingsdoel, deze worden op de balans opgenomen als vooruitontvangen bedragen).

Het is de raad die de voorzieningen instelt, maar voorbereiding hierop vindt plaats door het college. Vanwege het dwingende karakter van de voorzieningen, is hier in de regel geen ruimte om af te wijken van hetgeen wordt voorgesteld. Het vormen van een voorziening wordt daarom vanuit praktisch oogpunt veelal bij de verschillende planning- en controlproducten aan de raad voorgelegd. De vorming van een nieuwe voorziening waaraan een beleidswijziging ten grondslag ligt (bijvoorbeeld het vormen van een nieuwe meerjarenonderhoudsvoorziening) vergt een expliciet raadsbesluit.

Dotaties aan bestaande voorzieningen die binnen de budgettaire ruimte van een programma kunnen plaatsvinden, vergen geen afzonderlijk raadsbesluit. Indien een noodzakelijke dotatie aan een voorziening leidt tot een overschrijding van het desbetreffende programmabudget, dan dient hiervoor een voorstel aan de gemeenteraad voorgelegd te worden. Er vinden geen onttrekkingen plaats aan voorzieningen, lasten die betrekking hebben op de gevormde voorziening komen direct ten laste van de voorziening. Alleen bij de vorming van de voorziening wordt de exploitatie/begroting van dat jaar belast. In het geval dat het doel waarvoor de voorziening gevormd is, komt te vervallen, dan zal ook de voorziening vrijvallen. Het vrijvallen van de voorziening vindt dan plaats op het desbetreffende programma. In de begroting wordt jaarlijks een overzicht opgenomen van de beoogde dotaties en inzet van de voorzieningen.

Omdat er in de praktijk een zeer beperkt aantal voorzieningen aanwezig is wordt in hoofdstuk 2 geen nadere onderverdeling gemaakt in verschillende categorieën. Voor de reserves wordt dit wel gedaan.

2. Indeling reserves

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten kent 2 type reserves: algemene reserves (weerstandsvermogen) en bestemmingsreserves. Om het inzicht in de reserves te vergroten en omdat de bestemmingsreserves een uiteenlopend doel kunnen hebben, wordt een nadere onderverdeling van deze reserves voorgesteld. De nieuwe indeling in reserves is als volgt:

1. Algemene reserves/weerstandsvermogen
 - a. Algemene reserve
 - b. Algemene reserve grondbedrijf
 - c. Reserve achtervang WMO
 - d. Reserve achtervang Jeugd
 - e. Reserve achtervang i-deel (BUIG)
2. Bestemmingsreserves
 - a. Specifieke bestemmingsreserves
 - b. Financieringsreserves
 - c. Dekkingsreserves
 - d. Egalisatiereserves

In de volgende paragrafen zal kort worden ingegaan op iedere van de hierboven genoemde categorie reserves.

2.1 Algemene reserves

De algemene reserves vormen samen met de post onvoorzien incidenteel het weerstandsvermogen van de gemeente. Op deze reserves (en de post onvoorzien) liggen geen claims en ze worden uitsluitend aangesproken in het geval dat de begroting en eventuele bestemmingsreserves geen oplossing bieden voor een financiële tegenvaller. De omvang van het weerstandsvermogen dient voldoende te zijn om de gekwantificeerde risico's die de gemeente loopt (m.u.v. de gekwantificeerde risico's waarvoor een voorziening is gevormd) af te dekken, maar bij voorkeur is het weerstandsvermogen groter dan dat.

De algemene reserves zijn onderverdeeld in verschillende subcategorieën. Naast de algemene reserve worden ook de algemene reserve grondbedrijf en de reserves achtervang WMO, Jeugd en i-deel (BUIG) onderscheiden. Deze onderverdeling wordt de komende jaren gehanteerd om het inzicht te vergroten en de relatie te kunnen leggen met de risico-inschatting op de daaraan gerelateerde beleidsterreinen. Ook de decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten en de daarmee samenhangende onbekendheid met het financiële risico maken dat het benoemen van afzonderlijke reserves voor WMO en Jeugd de voorkeur geniet boven het hanteren van één algemene reserve. Het is daarbij niet uitgesloten dat deze onderdelen op termijn opgaan in de algemene reserve zoals opgenomen onder 1.a. Er is geen reserve achtervang participatie, omdat bij de decentralisatie van participatietaken sprake is van een taakstellend budget, waaraan gemeentelijke keuzen ten grondslag liggen.

2.1.1. Algemene reserve

De algemene reserve vormt het gemeentelijk weerstandsvermogen en dient qua omvang tenminste voldoende te zijn om de gekwantificeerde risico's (waarvoor niet al een voorziening is gevormd) af te dekken. Het bepalen van de (minimale) omvang van deze reserve is een raadsbevoegdheid. De jaarlijkse jaarrekeningresultaten worden met deze reserve verrekend. Na de afwikkeling van het jaarrekeningresultaat wordt bezien of het weerstandsvermogen voldoende in omvang is. Indien dit onder de gestelde norm komt, dan zal de reserve worden verhoogd met het resultaat uit de jaarrekening tot deze minimale hoogte, alvorens er sprake kan zijn van intensiveringen in de begroting.

2.1.2. Algemene reserve grondbedrijf

Het grondbedrijf is binnen de gemeentelijke begroting een gesloten circuit en de algemene reserve grondbedrijf heeft feitelijk dezelfde functie als de algemene reserve die heeft binnen de algemene dienst. De algemene reserve grondbedrijf heeft als doel om de (jaarrekening)resultaten van het grondbedrijf op te vangen. De grondexploitatie werkt met verwachte winsten en verliezen. Voor verwachte verliesgevende grondexploitaties worden overigens op voorhand voorzieningen gevormd. De resultaten van de totale grondexploitaties in enig jaar worden verrekend met de algemene reserve grondbedrijf, evenals de vrijval van de voorzieningen binnen het grondbedrijf.

2.1.3. Reserve achtervang WMO

De reserve achtervang WMO is ingesteld omdat de uitvoering van de WMO (in brede zin) een open-eind-regeling betreft. Na de decentralisatie van rijkstaken is het aantal taken en het bijbehorende gemeentelijke budget enorm toegenomen. Tegelijk is er bij die decentralisatie sprake van een korting ten opzichte van het budget dat bij het Rijk beschikbaar was. Vanwege de onbekendheid met de mate waarin een beroep wordt gedaan op deze voorzieningen, afgezet tegen het beschikbare budget, is ervoor gekozen deze afzonderlijke (algemene) reserve in te stellen. Deze reserve kent qua omvang zijn oorsprong in de gespaarde overschotten op de gemeentelijke WMO-budgetten die de gemeente uitvoerde voor de decentralisatie. Op de reserve WMO kan enkel een beroep worden gedaan indien er in enig jaar sprake is van een tekort ten opzichte van de beschikbare budgetten en dit tekort niet binnen het beleidsterrein zelf kan worden opgevangen. Zodra er op basis van ervaringscijfers een goede inschatting kan worden gemaakt van het financiële risico m.b.t. de WMO, kan de reserve achtervang WMO op termijn worden toegevoegd aan de algemene reserve.

2.1.4. Reserve achtervang Jeugd

De reserve achtervang Jeugd kent net als de reserve achtervang WMO zijn grondslag in de decentralisatie van rijkstaken. Ook op dit gebied is er nog grote onzekerheid met betrekking tot de mate waarin er een beroep wordt gedaan op de voorzieningen en ook hier geldt dat er sprake is van een open-eind-regeling. Deze reserve is gevormd vanuit de positieve resultaten op de gemeentelijke budgetten voor de uitvoering van jeugdtaken in de jaren voor de decentralisatie. Een beroep op deze reserve kan worden gedaan indien in enig jaar sprake is van een tekort bij de uitvoering van de gedecentraliseerde jeugdtaken en het beleidsterrein zelf geen ruimte biedt om deze tekorten op te vangen. Ook hier geldt dat op termijn, wanneer een goede risico-inschatting gemaakt kan worden ten aanzien van het

benodigde weerstandsvermogen voor dit onderdeel, deze reserve zal opgaan in de algemene reserve.

2.1.5. Reserve achtervang i-deel (BUIG)

De uitvoering van de wet Bundeling van Uitkeringen inkomensvoorziening (BUIG) is een gemeentelijke taak waarbij sprake is van een macrobudget met een verdeelsleutel, maar waarbij tevens sprake is van een open-eind-regeling. Indien inwoners van de gemeente recht hebben op een inkomensvoorziening, dan is de gemeente verplicht deze te verstrekken, ook als de kosten van de regeling het budget overschrijden. Een eventueel tekort op het budget komt voor rekening van de gemeente, tenminste voor zover het tekort niet groter is dan 10% van het gemeentelijk budget. Voor het meerdere kan een compensatie worden aangevraagd. Ter afdekking van een eventueel tekort op het uitkeringsbudget (tot 10%) is de reserve achtervang BUIG beschikbaar. Op deze reserve kan een beroep worden gedaan indien het tekort niet opgevangen kan worden binnen het betreffende beleidsterrein.

2.2 Bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves zijn reserves die met een bepaald (bestedings)doel zijn gevormd. Deze bestemmingen kunnen (bijvoorbeeld) betrekking hebben op specifieke tijdelijke projecten of beleidsintensiveringen, maar ook op wettelijk voorgeschreven zaken zoals de inzet van eigen middelen bij bepaalde investeringen. Laatstgenoemde noemen we dekkingsreserves. Tot slot zijn er diverse gemeentelijke taken waarbij sprake kan zijn een jaarlijkse fluctuatie in de gemeentelijke uitgaven. Om te voorkomen dat deze fluctuaties binnen bepaalde functies of producten leiden tot significante verschillen kan een egaliseringsreserve worden ingesteld.

2.2.1. Specifieke bestemmingsreserves

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

1. Het (bestedings)doel van de reserve wordt vastgelegd bij de vorming van de reserve, en
2. de reserve krijgt een beperkte looptijd van maximaal 3 jaar, tenzij bij de vorming van de reserve afwijkend wordt besloten, en
3. na verstrijken van de afgesproken looptijd valt een eventueel restant in de reserve vrij ten gunste van de algemene dienst (rekeningresultaat).

Indien bij het verstrijken van de looptijd geconstateerd wordt dat eventuele restantmiddelen langer nodig zijn, dan is hiervoor een nieuw raadsbesluit nodig waarbij doel en looptijd integraal worden afgewogen.

2.2.2. Financieringsreserves

Financieringsreserves zijn reserves die er voor zorgen dat we bij het financieren van (langlopende) investeringen niet voor de volle omvang hoeven te lenen op de kapitaalmarkt. Omdat er wel (interne) rente in rekening wordt gebracht op alle investeringen, realiseren we hierop een voordeel. Dit noemen we “bespaarde rente”. Deze bespaarde rente kan structureel van aard zijn of incidenteel. De structurele bespaarde rente is structureel ingezet ter financiering van de lasten in onze begroting. De incidenteel bespaarde rente is jaarlijks beschikbaar.

Het beleid is er op gericht om de financieringsreserves op termijn af te bouwen. Omdat deze op dit moment nodig zijn voor de financiering van de structurele begroting (via inzet structureel bespaarde rente) is dit nu nog niet mogelijk.

2.2.3. Dekkingsreserves

Dekkingsreserves zijn reserves die worden ingesteld in de volgende twee gevallen:

1. Er is sprake van een investering waarvoor incidenteel dekking beschikbaar is, maar het BBV schrijft voor dat de lasten van de investering structureel - via activering van de investering – in de begroting moeten worden opgenomen. Dit zijn de zogeheten investeringen met economisch nut¹. De jaarlijkse afschrijvingslasten van de desbetreffende investering worden dan “gematched” met een onttrekking aan de dekkingsreserve. Deze reserves kennen veelal een langere looptijd, aangezien ook de kapitaallasten van de investering een lange looptijd kennen. Het moment dat de investering volledig is afgeschreven is tevens het moment dat de reserve - voor dat onderdeel - op 0 uitkomt.
2. Er is sprake van een investering waarbij incidentele dekking conform het BBV in mindering moet worden gebracht op de investering - dus niet geactiveerd mag worden - maar waarbij de incidentele dekking eerder beschikbaar is dan dat de investering wordt uitgevoerd. Ter voorkoming van “negatieve boekwaarde” van de desbetreffende investering wordt dan een dekkingsreserve gevormd, waarin de dekking tijdelijk vastgehouden wordt tot het moment dat de investering is uitgevoerd² (voor zover dit niet via andere balansrekeningen mag lopen). Dit zijn de zogeheten investeringen met maatschappelijk nut³.

Ook dit type reserve willen we op termijn gaan afbouwen en/of beperken conform het gewijzigde beleid bij investeringen.

¹ Investerings met economisch nut zijn die investeringen die bijdragen aan de mogelijkheid middelen te verwerven en/of verhandelbaar zijn.

² Er wordt een herziening van het BBV verwacht, waarin categorie 2 komt te vervallen en voor dergelijke investeringen dezelfde regels gaan gelden als voor categorie 1.

³ Investerings met maatschappelijk nut zijn die investeringen die niet bijdragen aan de mogelijkheid middelen te verwerven noch verhandelbaar zijn. Het gaat hierbij voornamelijk om investeringen in de openbare ruimte (aanleg van wegen, plantsoenen etc.)

2.2.4. Egalisatiereserves

De laatste categorie bestemmingsreserves zijn de egalisatiereserves. Egalisatiereserves kunnen worden ingesteld voor beleidsterreinen/onderwerpen waar de jaarlijkse kosten en/of inkomsten significant kunnen fluctueren. Het uitgangspunt is dat er jaarlijks in de begroting een bedrag beschikbaar is dat overeenkomt met de gemiddelde kosten/inkomsten per jaar. In de jaren waarin er minder kosten worden gemaakt of meer inkomsten zijn dan het gemiddelde, kan er een dotatie aan de egalisatiereserve plaatsvinden. In de jaren dat er meer kosten worden gemaakt of minder inkomsten zijn dan het gemiddelde, kan er een onttrekking aan de reserve plaatsvinden.

Bij egalisatiereserves dient bij de vorming van de reserve duidelijk te zijn voor welke budgetten/begrotingsposten de egalisatiereserve is ingesteld. Bij de begroting wordt een geprognoseerde storting of onttrekking aan de reserve opgenomen. De jaarlijkse realisatie van de storting dan wel onttrekking aan de reserve zal veelal afwijken van dit geprognoseerde bedrag.

3. Rentebeleid reserves en voorzieningen

Reserves en voorzieningen maken onderdeel uit van het vermogen van de gemeente. Reserves behoren tot het eigen vermogen, voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen vanwege de verplichting die erop rust. De aanwezigheid van reserves en voorzieningen beperkt de mate waarin er een beroep op de kapitaalmarkt gedaan hoeft te worden voor het aantrekken van liquide middelen. Omdat over alle investeringen wel (interne) rente in de begroting wordt opgenomen, realiseren we hierop een voordeel. Dit heet de bespaarde rente. Deze bespaarde rente kan voor verschillende doeleinden worden ingezet. Een nadere toelichting op deze doeleinden is in de volgende paragrafen opgenomen.

3.1 Rente als structurele of incidentele dekkingsbron

Bespaarde rente kan incidenteel zijn of structureel. Bespaarde rente over voorzieningen is per definitie incidenteel, vanwege het feit dat er een verplichting op rust. Nadat aan de verplichting is voldaan is de voorziening uitgeput en is er dus geen sprake meer van bespaarde rente. Bespaarde rente over reserves kan incidenteel zijn, maar ook structureel. Op basis van de reservepositie wordt bepaald of er sprake is van incidentele of structurele bespaarde rente. Hiervoor dient de ijzeren voorraad berekend te worden.

3.1.1. Ijzeren voorraad

De ijzeren voorraad is het volume aan reserves waar de gemeente naar verwachting nooit onder zal komen. De gemeente heeft immer altijd een bepaald volume aan reserves beschikbaar om haar taken uit te kunnen voeren. Dit raakt in de eerste plaats het weerstandsvermogen (algemene reserves). Deze zijn beschikbaar om risico's op te vangen en zijn dus niet op voorhand belegd met concrete claims. Maar ook specifieke bestemmingsreserves zullen er altijd in een minimale omvang zijn. Dit minimale niveau aan reserves noemen we de "ijzeren voorraad" aan reserves. De met de ijzeren voorraad gemoeide bespaarde rente mag als structureel worden beschouwd en deze kan in de begroting worden meegenomen als structurele financiering. Het inzetten van een hoger bedrag aan structureel bespaarde rente draagt dus een risico met zich mee. Indien de reservepositie toch onder het verwachte minimale niveau komt, dan leidt dat tot een structureel knelpunt.

Voor zover de reservepositie deze ijzeren voorraad overstijgt, is sprake van incidenteel bespaarde rente. De incidentele ruimte die daardoor ontstaat kan worden ingezet om daarmee eventuele wensen, ambities en knelpunten te financieren.

De bepaling van de ijzeren voorraad voor reserves wordt de komende periode nader uitgewerkt. De bedoeling is dat hierdoor op termijn de categorie financieringsreserves kan komen te vervallen voor zover dit geen consequenties heeft voor de financiering van de begroting.

3.1.2. Rente voor dekking van kapitaallasten

De in hoofdstuk 2 benoemde dekkingsreserves voor investeringen met economisch nut, zorgen ook voor een bespaarde rente. Deze rente is noodzakelijk voor de dekking van de rentelasten die betrekking hebben op de desbetreffende investering. Omdat de reserve gekoppeld is aan de looptijd van de afschrijvingen, is ook de bespaarde rente gekoppeld aan die looptijd. De rente over deze reserves kan dus niet worden ingezet als incidentele of structurele dekkingsbron voor de begroting, maar enkel ter dekking van de rentelasten over de investering.

3.2 Rentebijbeschrijving aan reserves en voorzieningen

Het uitgangspunt bij reserves is dat er geen rente wordt bijgeschreven. De rente wordt gebruikt als incidentele of structurele dekkingsbron van de begroting. Hierop zijn echter 2 uitzonderingen, waarbij rentebijbeschrijving wel gehanteerd wordt:

1. Er is sprake van een reserve op basis van contante waarde, waarbij de rentebijbeschrijving nodig is om op enig moment tot het benodigde bedrag te komen. Dit gebeurt meestal indien de inzet van de reserve een zeer lange looptijd kent en op het moment van vorming van de reserve onvoldoende begrotingsruimte beschikbaar is om het benodigde bedrag in één keer in de reserve te storten.
2. De inzet van de reserve heeft te maken met een kostencomponent die onderhevig is aan de gevolgen van inflatie die dermate van invloed kan zijn op de totale kosten, dat rentebijbeschrijving noodzakelijk is.

Rentebijbeschrijving aan voorzieningen is volgens het BBV niet toegestaan en vindt dan ook niet plaats.