

**Beleidskader
Reserves en voorzieningen
2012-2015**

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
1.1 Doelstelling	3
1.2 Rol van de raad	3
1.3 Leeswijzer	3
2. Wijzigingen en beslispunten	4
2.1 Belangrijkste wijzigingen	4
2.2 Beslispunten	4
3. Regelgeving	5
3.1 Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten	5
3.2 Financiële verordening	5
3.3 Uitgangspunten voor beleidskader reserves en voorzieningen	5
4. Begripsbepalingen	6
4.1 Onderscheid reserves en voorzieningen	6
4.2 Wat is een reserve?	6
4.3 Wat is een voorziening?	7
4.4 Wat is weerstandsvermogen?	8
4.5 Wat is een stille reserve?	9
4.6 Wat is resultaatbestemmen?	9
5. Richtlijnen instellen reserves en voorzieningen	12
5.1 Bevoegdheden en verantwoordelijkheden	12
5.2 Instellen reserves en voorzieningen	12
5.3 Stortingen en onttrekkingen reserves	13
5.4 Stortingen en toepassingen voorzieningen	13
5.5 Opheffen reserves	13
5.6 Vrijval voorzieningen	13
5.7 Relatie met investeringen	13
5.8 Toelichting en onderbouwing	13
5.9 Omvang	14
5.10 Overige spelregels reserves	14
5.11 Overige spelregels voorzieningen	14
6. Rentetoerekening aan reserves en voorzieningen	16
6.1 Algemeen	16
6.2 Rentetoerekening aan reserves (en voorzieningen)	16
7. Procesbeheersing	18
7.1 Rol van de gemeenteraad en het college	18
7.2 Budgetverantwoordelijkheid	18
7.3 Nut en noodzaak	18
7.4 Bestendige gedragslijn	18
7.5 Informatievoorziening	18
7.6 Controle	19
7.7 Evaluatie	19
8. Slotbepalingen	20
8.1 Inwerkingtreding	20

1. Inleiding

In 2008 is het beleidskader reserves & voorzieningen 2008-2011 vastgesteld. In dat beleidskader is aangegeven dat eenmaal in de vier jaar actualisatie van het beleidskader plaatsvindt.

In deze notitie wordt het geactualiseerde beleidskader rondom reserves & voorzieningen voor de komende vier jaar vastgelegd.

1.1 Doelstelling

De doelstelling van deze notitie is een voor de gemeenteraad en college helder beleidskader, met duidelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de reserves en voorzieningen van de gemeente Etten-Leur. Dit kader is samengesteld op basis van de actuele wet- en regelgeving.

Dit nieuwe beleidskader is voor de komende vier jaar het uitgangspunt voor het jaarlijks actualiseren van de reserve- en voorzieningenpositie van gemeente Etten-Leur. Er is bewust gekozen voor een tweedeling, namelijk eerst het door de gemeenteraad vast te stellen beleidskader (één keer per vier jaar) en vervolgens op basis van het beleidskader jaarlijks actualiseren van de financiële positie reserves en voorzieningen.

1.2 Rol van de raad

In het kader van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft de wetgever beoogd om de gemeenteraad kaderstellend en controlerend te laten acteren. Het college bestuurt binnen de vastgestelde kaders. De kaderstellende rol is ook van toepassing op de financiële positie van de gemeente Etten-Leur, in die zin dat de gemeenteraad onder andere de kaders vaststelt voor de reserves en voorzieningen. Het is vervolgens aan het college om het beleid binnen deze kaders uit te voeren. Op een juiste toepassing van deze kaders is interne controle binnen het ambtelijk apparaat georganiseerd. Daarnaast voert de accountant een externe controle uit op de naleving van het kader. Op deze wijze is de gemeenteraad gewaarborgd van een betrouwbare informatievoorziening.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de beslispunten behorende bij dit beleidskader reserves en voorzieningen opgenomen waarbij wordt ingegaan op de wijzigingen ten aanzien van vorige beleidskader. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de geldende wet- en regelgeving die uitgangspunt is voor het beleidskader reserves en voorzieningen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op enkele belangrijke begrippen. In hoofdstuk 5 zijn de richtlijnen voor reserves en voorzieningen opgenomen. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op het begrip rentetoerekening. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de beheersing van het proces reserves en voorzieningen van gemeente Etten-Leur en hoofdstuk 8 bevat de slotbepalingen. In een aparte notitie, die later, en vervolgens jaarlijks, afzonderlijk aan de gemeenteraad wordt voorgelegd, wordt ingegaan op de financiële positie reserves en voorzieningen. Hierin wordt per reserve en voorziening het beleidskader nader uitgewerkt.

2. Wijzigingen en beslispunten

2.1 Belangrijkste wijzigingen

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven is dit beleidskader gebaseerd op het vorige beleidskader. De wijzigingen zijn dan ook beperkt. De belangrijkste wijzigingen/aanvullingen in dit beleidskader ten opzichte van de nota reserves en voorzieningen 2008-2011 zijn:

1. Paragraaf 4.6: Een resultaatsbestemmingsvoorstel moet groter zijn dan € 25.000 (was € 10.000).
2. Paragraaf 4.6: De gemeenteraad kan, vooruitlopend op de jaarrekening, al besluiten tot budgetoverheveling van restantbudgetten.
3. Paragraaf 4.6: Bij resultaatsbestemmingsvoorstellen die voldoen aan genoemde criteria vindt alleen nog achteraf bekrachtiging door gemeenteraad plaats.
4. Paragraaf 5.11: Voor de bepaling van de toereikendheid van onderhoudsvoorzieningen wordt een minimale periode van 10 jaar gehanteerd..
5. Paragraaf 6.2: De bespaarde rente over algemene reserves komt ten gunste van de exploitatie. De bespaarde rente over bestemmingsreserves wordt in beginsel toegevoegd aan de bestemmingsreserve.
6. Paragraaf 7.1: De jaarlijkse vaststelling van de reserves en voorzieningen vindt plaats bij de kadernota (was jaarrekening).

2.2 Beslispunten

Naar aanleiding van dit beleidskader reserves en voorzieningen worden uitgangspunten voor reserves en voorzieningen vastgelegd. Enerzijds zijn dit wettelijke voorschriften. Hierover is geen besluitvorming noodzakelijk. Het betreft de volgende wettelijke bepalingen:

1. Instellen, opheffen, voeden, samenvoegen en wijzigen van reserves en voorzieningen is de bevoegdheid van de gemeenteraad;
2. Onttrekking aan de reserves is de bevoegdheid van de gemeenteraad.

Anderzijds wordt op basis van dit beleidskader de gemeenteraad voorgesteld om:

1. Het beleidskader reserves en voorzieningen 2012-2015 vast te stellen;
2. Met ingang van 2012 de uitgangspunten per reserve en voorziening en de financiële positie jaarlijks te laten actualiseren door het college en bij voorkeur gelijktijdig met de kadernota te laten vaststellen door de gemeenteraad;
3. Het instellen van nieuwe reserves en voorzieningen alleen te laten plaatsvinden als is voldaan aan de gevraagde informatie in het beleidskader;
4. De gewijzigde beleidsregels voor resultaatbestemming vast te stellen;

3. Regelgeving

3.1 Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) heeft zijn grondslag in de Provincie- en Gemeentewet. Het BBV bevat de regelgeving voor de jaarlijks op te stellen begrotings- en verantwoordingsstukken, de financiële positie/weerstandsvermogen, waardering activa en informatie voor derden. Het BBV geeft dus wettelijke bepalingen waaraan reserves en voorzieningen moeten voldoen.

Bij de invoering van het BBV in 2004 is tevens een Commissie in het leven geroepen, de commissie voor het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Commissie BBV). Zij heeft tot taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. Dit doet zij ondermeer door een 'Vraag en antwoord'-rubriek en richtlijnen (in onderwerpgerelateerde notities). Nadere informatie hierover is te raadplegen via www.commissiebbv.nl.

De Commissie BBV maakt onderscheid in stellige uitspraken en aanbevelingen. De betekenis van stellige uitspraken en aanbevelingen voor de praktijk verschillen. Aan stellige uitspraken is een extra gewicht toe te kennen. Van stellige uitspraken kan slechts worden afgeweken, indien daarvoor goede gronden zijn. De afwijkingen en de gronden daarvoor moeten in de begroting en jaarstukken worden vermeld. Aanbevelingen kennen dat extra gewicht niet maar dienen wel om steun en richting aan de praktijk te geven.

3.2 Financiële verordening

Op 31 maart 2008 is door de gemeenteraad de financiële verordening vastgesteld. Hierin zijn de uitgangspunten voor het financieel beleid, het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Etten-Leur opgenomen. In deze verordening zijn enkele specifieke voorschriften en bepalingen opgenomen voor reserves en voorzieningen. Het gaat hier om de volgende specifieke voorschriften en bepalingen:

Artikel 6a. Reserves en voorzieningen

1. Het college biedt de raad eenmaal in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen ter behandeling en vaststelling aan. De nota behandelt de beleidskaders voor:
 - a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding van voorzieningen;
 - c. de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen.
2. Jaarlijks worden de reserves en de voorzieningen bij het opstellen van de jaarrekening geactualiseerd aan de vastgestelde nota.

3.3 Uitgangspunten voor beleidskader reserves en voorzieningen

De bepalingen vastgelegd in het BBV, de stellige uitspraken en aanbevelingen van de commissie BBV, en de financiële verordening zijn uitgangspunt voor dit geactualiseerde beleidskader reserves en voorzieningen.

4. Begripsbepalingen

4.1 Onderscheid reserves en voorzieningen

Eigen vermogen: Artikel 42 van het BBV bepaalt dat het eigen vermogen van de gemeente wordt gevormd door:

- Reserves;
- Het (afzonderlijk in de balans opgenomen) resultaat ná bestemming volgend uit de programmarekening.

Met resultaat ná bestemming wordt het resultaat van dat lopende jaar bedoeld, dat tot stand komt na de verwerking van de reservemutaties op basis van besluitvorming door de gemeenteraad. Mutaties in de reserves maken geen deel uit van de resultaatbepaling op basis van de geldende verslaggevingsvoorschriften.

Vreemd vermogen: Aangezien artikel 42 BBV het eigen vermogen sterkt afbakt, vallen voorzieningen dus niet onder het eigen vermogen, maar behoren tot het vreemd vermogen. Het BBV geeft aan dat een essentieel kenmerk van het vreemd vermogen is, dat er een verplichting bestaat. Als er verplichtingen aan de orde zijn, dan is er uiteraard geen sprake van vrije aanwendbaarheid.

De vorming van voorzieningen gaat via de resultaatbepaling. Dat wil zeggen dat de vorming van voorzieningen als een last in exploitatie wordt gepresenteerd. De kosten die ten laste van de voorzieningen worden gebracht vormen daarentegen geen last meer in de exploitatie. Indien dit wel zou gebeuren zouden de lasten feitelijk twee keer in de exploitatie worden verantwoord, hetgeen indruist tegen het stelsel van baten en lasten.

4.2 Wat is een reserve?

In dit hoofdstuk staan in de grijze kaders de wettelijke bepalingen vermeld waaraan reserves en voorzieningen moeten voldoen. De toelichting is ontleend aan het BBV en de uitspraken van de Commissie BBV.

Artikel 42 BBV

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

Artikel 43 BBV

1. In de balans worden de reserves onderscheiden naar:
 - a. De algemene reserve;
 - b. De bestemmingsreserves.
2. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

Algemene reserves: Algemene reserves zijn alle reserves niet zijnde bestemmingsreserves. Deze reserves worden gebruikt voor het opvangen van risico's in algemene zin, het opvangen van risico's waarvoor geen (toereikende) bestemmingsreserves zijn ingesteld. De algemene reserves dragen veelal het karakter van een buffer, bijvoorbeeld ter dekking van een negatief jaarrekeningsaldo.

Bestemmingsreserves: Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de gemeenteraad een bepaalde bestemming heeft gegeven. De bestemmingsreserves zijn onder te verdelen in:

- Dekkingsreserves: Investerings met een economisch nut (bijvoorbeeld stadskantoor en parkeergarage) moeten geactiveerd worden zonder dat eventuele reservebijdragen hierop in mindering zijn gebracht. Voor (reserve)bijdragen wordt daarom een dekkingsreserve gevormd ter dekking van de kapitaallasten van dergelijke investeringen;
- Egalisatiereserves: Dit zijn reserves die gevormd zijn om (ongewenste) fluctuaties in exploitatie of tarieven op te vangen (hier mag geen sprake zijn van een bestedingsverplichting van een derde);
- Overige bestemmingsreserves: De overige (vrije) bestemmingsreserves zijn in principe reserves waaraan nog geen concrete besteding is gekoppeld in de vorm van 'harde' verplichtingen of risico's. De raad geeft aan deze reserves een bepaalde bestemming, maar kan deze nog vrij besteden zolang er niet via begrotingswijziging is besloten tot aanwending.

In veel gevallen zijn de bestemmingsreserves niet vrij aanwendbaar. Dit wordt veroorzaakt doordat op basis van het ingezette beleid verplichtingen aangegaan zijn of dat toezeggingen gedaan zijn aan derden.

In het totale financiële beleid hebben reserves een viertal functies, namelijk:

Financieringsfunctie: Reserves kunnen worden gebruikt als eigen financieringsmiddel omdat ze onderdeel uitmaken van het totale vermogen van de gemeente. Het aanwenden van reserves (en voorzieningen) voor de financiering heeft tot gevolg dat het renterisico voor de gemeente wordt beperkt. Het gebruik hiervan wordt aangeduid als de financieringsfunctie. Immers, de ontwikkelingen van de rente op de kapitaalmarkt heeft geen invloed op deze eigen financieringsmiddelen.

Inkomensfunctie: Door de reserves te gebruiken voor de financiering zijn er minder geldleningen nodig van derden. Op deze wijze wordt rente bespaard die anders aan de geldgevers verschuldigd zou zijn. Door deze besparing is de bespaarde rente als het ware een inkomen dat door de reserves en voorzieningen wordt gegenereerd.

Bestedingsfunctie: Bij bestemmingsreserves en voorzieningen is sprake van een bestedingsfunctie. Er is door de gemeenteraad een doel vastgesteld waarvoor de middelen zullen worden ingezet. Hierbij kan sprake zijn van eenmalige doelen, meestal investeringen, maar ook het egaliseren van tarieven of een structurele bijdrage aan de exploitatie.

Bufferfunctie: De bufferfunctie betekent dat reserves worden ingezet voor de dekking van onverwachte tegenvallers en risico's (weerstandsvermogen).

4.3 Wat is een voorziening?

Voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen en zijn bepalend voor het resultaat. Van belang is dat aan voorzieningen een verplichting of een kwantificeerbaar risico is verbonden. Dit blijkt uit de volgende artikelen van het BBV:

Artikel 44 BBV

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.

2. Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de voorschotbedragen, bedoeld in artikel 49, onderdeel b.
3. Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

Artikel 45 BBV

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.

Artikel 49b

In de balans worden onder de overlopende passiva afzonderlijk opgenomen:

- b. de van de Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren.

Kenmerken van voorzieningen

- Verplichtingen samenhangend met het in de tijd onregelmatig gespreid zijn van kosten. Het gaat in deze om (toekomstige) lasten waar de gemeente niet 'onderuit' kan (bijvoorbeeld groot onderhoud). Overigens is het vormen van een voorziening in deze gevallen niet verplicht. Er kan ook voor gekozen worden om de ongelijkmatig gespreide lasten in de meerjarenraming op te nemen;
- Min of meer onzekere verplichtingen die te zijner tijd schulden worden (bijvoorbeeld wachtgelden en pensioenverplichtingen);
- De oorsprong heeft plaatsgevonden in het verleden (voorafgaande aan de balansdatum).

Samenvattend geeft de voorziening de geschatte hoogte aan van de omvang van de verplichting of het risico. Een eenmaal gevormde voorziening behoort tot het vreemd vermogen en is niet meer vrij aanwendbaar. Voorzieningen zijn onafwendbaar en dus niet (of beperkt) onderhevig aan beleidskeuzes. Oneigenlijk gebruik leidt tot een te lage of een te hoge voorziening. Bij een te hoge voorziening dient vrijval van het surplus plaats te vinden ten gunste van de exploitatie. Mochten de onderliggende risico's c.q. plannen te laag zijn ingeschat dan moet de voorziening op niveau worden gebracht. Het daadwerkelijk gebruik maken van de voorziening kan alleen voor uitgaven die binnen het onderliggende plan of risico vallen. Uitgaven moeten in die zin ook inzichtelijk zijn en de accountant toetst dit bij de jaarrekening.

4.4 Wat is weerstandsvermogen?¹

Het weerstandsvermogen is te definiëren als het vermogen van de gemeente Etten-Leur om niet begrote financiële gevolgen van risico's met middelen op te kunnen vangen, om zo haar taken te kunnen voorzetten. Het gaat hierbij om risico's waarvoor geen voorziening is gevormd of waarvoor geen verzekering is afgesloten. Het weerstandsvermogen geeft daarmee inzicht in de financiële positie van de gemeente.

Het weerstandsvermogen is het resultaat van de confrontatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de niet afgedekte risico's. Het geeft aan in hoeverre de gemeente Etten-Leur in staat is om niet begrote financiële gevolgen van risico's op te vangen met eigen middelen. De beoordeling van het weerstandsvermogen wordt via een ratio berekend. Dit gebeurt als volgt:

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

De weerstandscapaciteit is het geheel aan geldmiddelen waaruit tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden, zonder dat de begroting en het beleid aangepast hoeven te worden.

¹ Bron: Nota weerstandsvermogen en risicomanagement, juni 2007

De weerstandscapaciteit is een verzamelterm van al die bronnen die niet voorziene tegenvallers kunnen opvangen. Het gaat om buffers in het eigen vermogen, respectievelijk in de exploitatie, die kunnen worden vrijgemaakt om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken.

Er wordt onderscheid gemaakt in twee vormen van weerstandscapaciteit. Incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat het invloed heeft op de hoogte van de voorzieningenniveaus van de programma's. Structurele weerstandscapaciteit zijn de middelen die permanent ingezet kunnen worden om structurele tegenvallers in de exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de programma's.

In het BBV is niet voorgeschreven welke bestanddelen tot de weerstandscapaciteit behoren. Bestemmingsreserves zijn 'bestemd' en dus op korte termijn niet vrij inzetbaar. De reserves die tot de weerstandscapaciteit behoren zijn dan ook de algemene reserves en de reserve exploitatierisico's

Indien de rente van (één van) deze reserves ten gunste komt van de exploitatie (en dus niet wordt toegevoegd aan de reserve) zal bij een beroep op de reserve de rentecomponent gecompenseerd moeten worden.

Door het karakter van voorzieningen rekenen we voorzieningen niet tot de weerstandscapaciteit. Een voorziening dient altijd een vooraf ingeschatte verplichting of verlies af te dekken. Alternatieve aanwending is dus niet aan de orde.

4.5 Wat is een stille reserve?

Er is sprake van een stille reserve als de reële waarde van een actief² hoger is dan de boekwaarde.

Bij de relevantie van de stille reserves voor het weerstandsvermogen speelt de directe verhandelbaarheid een belangrijke factor. Voor het weerstandsvermogen is het van belang dat de gelden beschikbaar komen binnen een beperkte termijn (één jaar). Aanwezige stille reserves kunnen hierdoor slechts beperkt ingezet worden voor het weerstandsvermogen.

In de periodieke actualisatie van de financiële positie reserves en voorzieningen wordt afzonderlijk aandacht besteed aan de stille reserves. Hiermee wordt beoogd inzicht te geven in de stille reserves van gemeente Etten-Leur.

4.6 Wat is resultaatbestemmen?

Met het inwerkingtreden van het BBV in 2004 zijn de regels over resultaatbepaling- en bestemming veranderd. Het BBV bevat bepalingen die toestaan dat niet alleen bij de rekening toevoegingen en onttrekkingen aan reserves kunnen plaatsvinden, maar dat dit al kan bij de begroting of via begrotingswijzigingen gedurende het jaar. Uitgangspunt is dat de wijzigingen op reserves transparant worden gemaakt en dat de gemeenteraad deze vaststelt

Artikel 17 BBV geeft aan hoe resultaatbestemmen in de begroting wordt verwerkt. In het overzicht van baten en lasten worden de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves elk afzonderlijk per programma zichtbaar gemaakt.

Via begrotingswijzigingen kan de gemeenteraad gedurende het begrotingsjaar besluiten tot wijzigingen van het overzicht van baten en lasten. Als het gewenst is dat de door de gemeenteraad geautoriseerde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves worden gewijzigd is hiervoor een begrotingswijziging nodig.

² Bezitting(en).

Artikel 27 BBV geeft aan hoe de mutaties op reserves in de rekening worden verwerkt.

Artikel 27 BBV

1. De programmarekening bevat:
 - a. de gerealiseerde baten en lasten per programma;
 - b. het overzicht van de gerealiseerde algemene dekkingsmiddelen;
 - c. het gerealiseerde resultaat voor bestemming, volgend uit de onderdelen a en b;
 - d. de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;
 - e. het gerealiseerde resultaat na bestemming, volgend uit de onderdelen c en d.
2. De programmarekening bevat van de onderdelen genoemd in het eerste lid ook de ramingen uit de begroting voor en na wijziging.

1. In de rekening kunnen de toevoegingen en onttrekkingen aan elk van de reserves worden verwerkt tot maximaal het bedrag dat via de begroting (swijzigingen) door de gemeenteraad is goedgekeurd voor de betreffende reserves.
2. Verder kunnen er raadsbesluiten zijn die inhouden dat specifiek benoemde saldi ook nog in het lopende begrotingsjaar ten gunste of ten laste van een specifieke reserve mogen worden gebracht (bijvoorbeeld een egalisereserve). Om te voorkomen dat het gepresenteerde gerealiseerde resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening via een automatisme van 'potjes' richting nul gaat, worden dergelijke besluiten beperkt. In de notitie financiële positie reserves en voorzieningen wordt aangegeven welke saldi verrekend worden met reserves.

Het gerealiseerde resultaat na bestemming, in spraakgebruik vaak het 'vrij beschikbare resultaat' genoemd, volgend uit de programmarekening wordt in de eindbalans afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen. Op basis van resultaatbestemmingsvoorstellen aan de gemeenteraad besluit de gemeenteraad over de bestemming van het resultaat vorig boekjaar. Hieronder worden de beleidsregels opgenomen die gehanteerd worden bij de resultaatbestemmingsvoorstellen aan de gemeenteraad. Het uitgangspunt is hierbij dat resultaatbestemmingsvoorstellen betrekking hebben op nog niet uitgevoerd beleid van het afgelopen jaar. Inzetten van reservemiddelen voor het huidige jaar en volgende jaren vindt plaats bij bestuursrapportages, kadernota en begroting.

Bij resultaatbestemmingsvoorstellen aan de gemeenteraad worden de volgende beleidsregels gehanteerd:

1. Hoofregel is dat het gerealiseerde resultaat na bestemming aan de algemene reserves wordt toegevoegd ;
2. In afwijking op de hoofregel kunnen daarnaast bestemmingsvoorstellen worden gedaan indien aan de volgende criteria wordt voldaan:
 - a. De prestatie, waarvoor het bestemmingsvoorstel tot budgetoverheveling wordt gedaan, was begroot in het rekeningsjaar (jaar t).
 - b. Het budget waarvoor het voorstel wordt gedaan blijft ook feitelijk over op het betreffende product.
 - c. Voor de te leveren prestatie is reeds een (contract)verplichting aangegaan of vloeit voort uit wet- en regelgeving.
 - d. Het is mogelijk om de prestatie in het volgende jaar (t+1) daadwerkelijk uit te voeren, naast de reeds geplande prestaties voor dat jaar (t+1).
 - e. Het budget van het volgende jaar (t+1) biedt geen ruimte voor de uitvoering van de prestatie.
 - f. Het totale rekeningsresultaat inclusief technische correcties (jaar t) biedt ruimte voor het bestemmingsvoorstel.
 - g. Het bedrag van het bestemmingsvoorstel is groter dan € 25.000.
3. Indien de gemeenteraad in eerder stadium al heeft besloten dat een resterend budget in jaar t voor budgetoverheveling naar jaar t+1 in aanmerking komt zijn bovengenoemde criteria niet van toepassing.

4. Indien een resultaatbestemmingsvoorstel voldoet aan de onder ad 2. en 3. genoemde criteria kan het college vooruitlopend op besluitvorming door de gemeenteraad starten met de werkzaamheden die betrekking hebben op het bestemmingsvoorstel. Bekrachtiging van deze voorstellen vindt achteraf plaats door de gemeenteraad bij vaststelling van de jaarrekening van jaar t en wordt verwerkt in de begroting van jaar t+1.
5. Voor resultaatbestemmingsvoorstellen die niet voldoen aan de criteria onder ad 2. en 3. is akkoord van de gemeenteraad benodigd. Indien de gemeenteraad niet akkoord gaat met deze resultaatbestemmingsvoorstellen zullen eventueel aangegane verplichtingen binnen het budget van het volgende begrotingsjaar (t+1) moeten worden opgevangen.

5. Richtlijnen instellen reserves en voorzieningen

In dit beleidskader zijn op diverse plaatsen richtlijnen en uitgangspunten inzake reserves en voorzieningen opgenomen. In onderstaand overzicht zijn de belangrijkste richtlijnen voor reserves en voorzieningen opgenomen:

	Reserves	Voorzieningen
Soort vermogen	: Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Instelling en opheffing	: Gemeenteraad	Gemeenteraad
Samenvoegen en wijzigen	: Gemeenteraad	Gemeenteraad
Besluit stortingen	: Gemeenteraad	Gemeenteraad
Besluit aanwendungen	: Gemeenteraad	College (binnen de vastgestelde kaders door de gemeenteraad)
Aanwending	: 'Vrij' besteedbaar	Verplichte bestedingsrichting
Storting door	: Bestemming van het resultaat	Het nemen van een last
Onttrekking	: Via resultaatbestemming	Rechtstreeks op voorziening
Financieel onderbouwd	: Niet noodzakelijk, wel gewenst	Noodzakelijk

5.1 Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

In de Gemeentewet is verankerd dat de gemeenteraad het enige orgaan is – vanuit zijn kaderstellende rol - dat kan beslissen over de instelling, opheffing, samenvoeging, wijziging, voeding en onttrekking van reserves en voorzieningen (budgetrecht). Bij voorzieningen dient rekening gehouden te worden met de minimale keuzevrijheid voor de gemeenteraad als gevolg van wettelijke verplichtingen of het zich voordoen van concrete risico's en uitgaven.

De uitvoering van het vorenstaande beleid wordt weggelegd bij het college. Dit komt tot uitdrukking in de aanwendungen van voorzieningen. Indien bij de uitvoering van dit beleid blijkt dat reserves of voorzieningen niet toereikend zijn op programmaniveau wordt aanpassing van de begroting voorgesteld. In principe is er een aantal momenten waarop besluitvorming kan plaatsvinden:

- Bij het vaststellen van de kadernota;
- Bij het vaststellen van de begroting;
- Bij vaststelling van de jaarrekening;
- Tussentijdse besluitvorming en begrotingswijziging.

5.2 Instellen reserves en voorzieningen

Het instellen van een reserve of voorziening zal, zoals hierboven geschetst, bij raadsbesluit plaats moeten vinden. Dit kan op initiatief van het college, of vanuit voorstellen uit de gemeenteraad. Bestemmingsreserves worden ingesteld voor incidentele zaken en zullen zo concreet mogelijk moeten worden geformuleerd. In voorkomend geval kan dat in combinatie met de jaarrekening, bestuursrapportages of de begroting. Bij de jaarlijkse actualisatie van de financiële positie reserves en voorzieningen wordt per reserve en voorziening inzicht gegeven in:

- Het doel/bestemming/grondslag waarvoor de reserve/voorziening is ingesteld;
- Bestedingsraming voor de komende jaren;
- De wijze waarop de reserve/voorziening wordt gevormd;
- Wijze van besteding/aanwending;
- Informatie over de minimale/maximale omvang van de reserve.

Met het instellen van nieuwe reserves en voorzieningen wordt terughoudend omgegaan. Een beperkt aantal reserves en voorzieningen is niet alleen overzichtelijk maar zorgt er ook voor dat de integrale afweging gewaarborgd is.

Bestemmingsreserves moeten zoveel mogelijk beperkt blijven tot concrete bestemmingen die binnen afzienbare tijd zijn te realiseren en een van tevoren afgesproken omvang hebben.

5.3 Stortingen en onttrekkingen reserves

Mede in het kader van (financiële) rechtmatigheid is het belangrijk dat stortingen en onttrekkingen aan reserves plaatsvinden op basis van de begroting (swijzigingen) die door de gemeenteraad zijn goedgekeurd voor de desbetreffende reserve. Verder kunnen er raadsbesluiten zijn die inhouden dat specifiek benoemde saldi ook nog in het lopende begrotingsjaar ten gunste of ten laste van een specifieke reserve mogen worden gebracht. Deze reserves worden benoemd in de notitie financiële positie reserves en voorzieningen en door de gemeenteraad besloten.

5.4 Stortingen en toepassingen voorzieningen

Stortingen in voorzieningen vinden bij voorkeur plaats op basis van de jaarlijks vast te stellen begroting. Daarnaast kan via tussentijdse begrotingswijzigingen bijstelling plaatsvinden.

Mede in het kader van (financiële) rechtmatigheid is het belangrijk dat toepassingen ten laste van voorzieningen in overeenstemming zijn met eerder genomen raadsbesluiten en/of dat deze passen in de (andere) kaders die de raad heeft vastgesteld (bijvoorbeeld meerjarenplannen). Binnen deze kaders heeft het college bevoegdheid tot toepassing.

5.5 Opheffen reserves

Reserves moeten opgeheven worden op grond van een tweetal redenen:

1. het project/werk waarvoor de reserve is ingesteld is afgerond;
2. er is geen sprake (meer) van een concrete bestemming.

Voor ad. 2 is het van belang dat bij het instellen van een reserve de onder paragraaf 5.2 genoemde gegevens zijn benoemd.

Wanneer de bestemming op welke wijze dan ook aan een reserve ontvalt dan wel de reserve de bovengrens overschrijdt worden dergelijke 'overschotten' ten gunste van de rekening van baten en lasten gebracht van desbetreffend jaar. Bij 'overschotten' is het aan de gemeenteraad om een bestemming te geven aan deze middelen.

5.6 Vrijval voorzieningen

In algemene zin vallen voorzieningen vrij als blijkt dat er een overschot is dan wel de verplichting/risico is komen te vervallen. Deze vrijval komt ten gunste van het programma van waaruit de voorziening oorspronkelijk is gevoed.

5.7 Relatie met investeringen

In het BBV is opgenomen dat investeringen alleen direct uit een reserve kunnen worden gedekt wanneer het investeringen met een maatschappelijk nut zijn (investeringen in openbare ruimte zoals wegen). Investeringen met een economisch nut (bijvoorbeeld nieuwbouw stads-kantoor) mogen indirect uit een reserve worden gedekt door jaarlijks een bedrag ter grootte van de kapitaallasten te onttrekken aan een reserve bij de resultaatbestemming. Belangrijk om vast te stellen dat dergelijke reserves op basis van de besluitvorming van de gemeenteraad voor dat bedrag geheel zijn beklemd. Deze reserves worden dekkingsreserves genoemd.

5.8 Toelichting en onderbouwing

Als onderdeel van de financiële positie is in het BBV bepaald dat afzonderlijk aandacht besteed moet worden aan de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen.

In de balans worden het eigen vermogen en de voorzieningen afzonderlijk opgenomen op de passivazijde. In de toelichting op de balans wordt per reserve de volgende informatie opgenomen:

- De aard en de reden van de reserve;
- Toelichting toevoegingen en onttrekkingen;
- Het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
- De toevoegingen en onttrekkingen via de resultaatbestemming;
- De toevoegingen of onttrekkingen van de bestemming van het resultaat van het voorgaande begrotingsjaar;
- De verminderingen in verband met afschrijvingen op activa waarvoor een reserve is gevormd;
- Het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

In de toelichting op de balans wordt per voorziening de volgende informatie opgenomen:

- Het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
- De toevoegingen;
- Ten gunste van de rekening van baten en lasten vrijgevalen bedragen;
- De aanwendungen;
- Het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Voorzieningen wegens oninbaarheid worden op de balans verrekend met de boekwaarde van leningen en vorderingen.

5.9 Omvang

De omvang van de reserves en voorzieningen is afhankelijk van het doel waarvoor ze in het leven zijn geroepen. Aan voorzieningen liggen onderhouds- en beheerplannen ten grondslag. Deze voorzieningen moeten het niveau hebben om de toekomstige uitgaven te kunnen opvangen (rekeninghoudende met de nog te realiseren stortingen).

De omvang van de algemene reserves is niet aan regels gebonden. De omvang van de algemene reserves moet afhankelijk worden gesteld van de risico's en de benodigde weerstandscapaciteit. Besluitvorming over de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit wordt niet bepaald in dit beleidskader.

Bij het instellen van bestemmingsreserves zullen, waar mogelijk, de gewenste minimale en maximale omvang bepaald moeten worden. Dit is vervolgens richtinggevend voor de omvang van de bestemmingsreserves.

5.10 Overige spelregels reserves

Voor reserves gelden naast eerder genoemde zaken nog de volgende spelregels:

- Alle baten en lasten lopen via de exploitatiebegroting en -rekening;
- in de begroting wordt weergegeven wat er in een bepaald jaar zal worden onttrokken en toegevoegd aan reserves;
- Reserves vormen geen instrument voor het verrekenen van programma-, product- of afdelingsresultaten, tenzij door de gemeenteraad hiertoe is besloten.
- Bij de jaarlijkse actualisatie worden de gedragsregels per reserve geactualiseerd.

5.11 Overige spelregels voorzieningen

Voor voorzieningen gelden naast eerder genoemde zaken nog de volgende spelregels:

- Voorzieningen worden gevoed ten laste van de exploitatie. Aanwendungen worden rechtstreeks ten laste van de voorziening gebracht.
- Om de toereikendheid van de voorzieningen te kunnen beoordelen is het noodzakelijk dat wordt beschikt over actuele (meerjarige) beheers-, onderhoudsplannen of berekeningen, waaruit de benodigde omvang blijkt.

- Voor de bepaling van de toereikendheid van de onderhoudsvoorzieningen wordt een periode van minimaal 10 jaar van het onderliggende plan gehanteerd.
- Het BBV staat negatieve voorzieningen niet toe, gemeten naar het totaal van de relevante voorziening.

6. Rentetoerekening aan reserves en voorzieningen

6.1 Algemeen

Reserves (en voorzieningen) hebben een financieringsfunctie voor de gemeente Etten-Leur omdat zij worden gebruikt als intern financieringsmiddel. De beschikbaarheid van eigen financieringsmiddelen vermindert de behoefte aan rentedragend vreemd vermogen waardoor de rentekosten worden verlaagd. Dit werkt door in het resultaat van de exploitatie. Omdat het uitgangspunt is dat de financieringswijze in beginsel geen rol mag spelen bij de kostprijsberekening van een gemeentetaak rekent gemeente Etten-Leur aan elke taak de kosten toe die samenhangen met het beslag op het gehele vermogen. Onderscheid tussen eigen en vreemd vermogen speelt hierbij geen rol. Het gevolg van dit alles is dat ook rente wordt berekend over de eigen financieringsmiddelen (bespaarde rente).

Het BBV biedt verschillende mogelijkheden hoe met bespaarde rente kan worden omgegaan, namelijk:

1. Bespaarde rente berekenen over eigen financieringsmiddelen en deze bespaarde rente toevoegen aan reserves;
2. Bespaarde rente berekenen over eigen financieringsmiddelen en deze bespaarde rente inzetten als dekkingsmiddel voor rekening van baten en lasten;

Ad 1. Op basis van het BBV is het mogelijk om bespaarde rente toe te voegen aan de reserves. Dit kan verschillende functies hebben, bijvoorbeeld het sparen voor latere uitgaven of rekening houden met inflatie.

Ad 2. Indien bespaarde rente berekend wordt en niet toegevoegd wordt aan de reserves wordt deze als bate verantwoord in de rekening van baten en lasten. Deze bespaarde rente kan (gedeeltelijk) als structureel dekkingsmiddel worden ingezet. Dit betekent dat bij een onttrekking aan een reserve ook sprake kan zijn van een verlaging van de bespaarde rente.

Indien de bespaarde rente over het saldo van de reserves structureel ten gunste van het begrotingssaldo wordt meegenomen kunnen de reserves alleen worden aangewend als de verlaging van de bespaarde rente (=bate) niet leidt tot een begrotingstekort. Om het saldo van de reserves te allen tijde te kunnen aanwenden kan de bespaarde rente over de reserves toegevoegd worden aan die reserves of ingezet worden als incidenteel dekkingsmiddel.

Rentetoerekening aan voorzieningen is niet toegestaan volgens het BBV. Voorzieningen moeten het bedrag bevatten waarvoor ze zijn ingesteld. Uitzondering hierop betreft een voorziening die is berekend op contante waarde³. In het BBV is ook bepaald dat de over het eigen vermogen en de voorzieningen berekende rente binnen de rekening van baten en lasten wordt verwerkt.

6.2 Rentetoerekening aan reserves (en voorzieningen)

Gemeente Etten-Leur schrijft de bespaarde rente in de regel bij op de bestemmingsreserves, waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat de koopkracht (inflatie) van de reserve in stand blijft en (eventueel) gespaard wordt voor latere uitgaven. De rente over de algemene reserves wordt niet aan de reserves toegevoegd maar wordt als structureel dekkingsmiddel ingezet op de rekening van baten en lasten. Dit betekent feitelijk dat de algemene reserve niet zonder consequenties kan worden ingezet. Immers, bij het inzetten van de algemene reserve vervalt de bespaarde rente in de exploitatie. In de financiële positie reserves en voorzieningen die op basis van dit beleidskader is opgesteld wordt voor iedere afzonderlijke reserve en voorziening aangegeven hoe met rente wordt omgegaan. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat bespaarde rente niet aan de reserve wordt toegevoegd omdat het maximum van desbetref-

³ De huidige waarde van een in de toekomst vervallende verplichting, rekeninghoudend met rente.

fende reserve is bereikt of dat toevoeging niet nodig is op basis van de bestedingsraming. Ten slotte kan de bespaarde rente niet toegevoegd worden aan reserves maar ingezet worden als dekkingsmiddel.

7. Procesbeheersing

7.1 Rol van de gemeenteraad en het college

Het budgetrecht (autorisatie) ligt bij de gemeenteraad. De gemeenteraad beslist over het instellen en opheffen van reserves en voorzieningen. Daarnaast geeft de gemeenteraad het doel/bestemming van de reserves of voorzieningen aan. Voor mutaties tussen reserves en voorzieningen is eveneens een raadsbesluit noodzakelijk. Hierbij dient vermeld te worden dat de beleidsvrijheid van voorzieningen beperkt is.

De actualisatie van de reserves en voorzieningen aan het vastgestelde beleidskader vindt jaarlijks plaats bij het opstellen van de kadernota. Het college is bevoegd om binnen de bovenstaande kaders nadere uitvoeringsvoorschriften vast te stellen.

Bij tussentijdse wijzigingen in reserves wordt een deel van het (jaar)resultaat bestemd. Tussentijdse wijzigingen hebben als nadeel dat er geen integrale afweging plaatsvindt bij de jaarrekening. Tussentijds beschikken over een reserve dan wel bestemmen van een deel van het resultaat moet dan ook door middel van een begrotingswijziging door de raad worden vastgesteld.

Toevoegingen aan voorzieningen komen als last in de begroting en de rekening van baten en lasten. De aanwending van de voorziening wordt rechtstreeks ten laste van de voorziening geboekt. Er kunnen zich situaties voordoen waarbij de geraamde toevoegingen aan voorzieningen tussentijds aangepast moeten worden. Deze aanpassingen worden met een begrotingswijziging vastgelegd (bevoegdheid gemeenteraad). Aanwending van voorzieningen valt binnen bevoegdheid college. Voor aanpassing van de geraamde aanwendingen is derhalve geen begrotingswijziging noodzakelijk.

7.2 Budgetverantwoordelijkheid

Voor iedere reserve of voorziening wordt een budgetverantwoordelijke (budgethouder) aangewezen. De budgethouder bewaakt de gemeentelijke kaders en richtlijnen en adviseert het college en de raad hoe om te gaan met desbetreffende reserve/voorziening. De budgethouder legt daarover verantwoording af in lijn met de vastgestelde budgethoudersregeling.

7.3 Nut en noodzaak

Vanwege de overzichtelijkheid en een duidelijke afweging dient het instellen van reserves en voorzieningen te worden beperkt tot de hoogst noodzakelijke. Vermeden moet worden dat diverse 'potjes' ontstaan en dat niet gebruikte budgetruimte door middel van budgetoverheveling gereserveerd worden. Reserves en voorzieningen zijn gemeenschapsgelden waarover de gemeenteraad beschikt.

7.4 Bestendige gedragslijn

Het is van belang dat voor de mutaties van de reserves en voorzieningen een bestendige gedragslijn wordt gevolgd. Met behulp van interne controle, de accountantscontrole en de jaarlijkse actualisatie van de reserves en voorzieningen wordt dit gewaarborgd.

7.5 Informatievoorziening

Via de begroting, tussentijdse rapportages en de jaarrekening wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de voornemens, respectievelijk de uitvoering van het beleid betreffende de reserves en de voorzieningen. Via de kadernota, begroting en (tussentijdse) rapportages wordt de gemeenteraad geïnformeerd over eventuele afwijkingen en voorstellen op het gebied van reserves en voorzieningen.

7.6 Controle

Jaarlijks wordt getoetst of de (mutaties) reserves en voorzieningen voldoen aan de geldende wet- en regelgeving. Hiertoe behoort ook dossiervorming en onderbouwing met bestedingsramingen en (onderhouds)plannen.

7.7 Evaluatie

Het beleidskader reserves en voorzieningen wordt eenmaal in de vier jaar geactualiseerd. Jaarlijks wordt de financiële positie reserves en voorzieningen geactualiseerd op basis van ontwikkelingen en de vastgestelde beleidskaders reserves en voorzieningen.

8. Slotbepalingen

8.1 Inwerkingtreding

Naar dit beleidskader kan worden verwezen als “Beleidskader reserves en voorzieningen 2012-2015”. Dit beleidskader treedt na vaststelling door de gemeenteraad direct in werking en is uitgangspunt voor de P&C-documenten vanaf 2012.

Gelijktijdig met de inwerkingtreding van deze notitie komt het “Beleidskader reserves en voorzieningen 2008-2011” te vervallen.