

Beleidsregel reserves en voorzieningen

Inleiding

Bij de aanbidding van de begroting 2002 hebben wij een beleidsnota reserves en voorzieningen aangekondigd. Bij de opstelling van deze nota zijn wij uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

1. met het instellen van bestemmingsreserves zal vanwege de integrale afweging zeer terughoudendheid worden omgegaan, waarbij de noodzaak degelijk moet worden onderbouwd.
2. door het nadrukkelijk beperken van het aantal reserves en voorzieningen moet het leiden tot een beter zicht op het totaal van de geldmiddelen en tot verhoging van de transparantie van de (bestemmings)-reserves en voorzieningen en tot een zo goed mogelijke integrale afweging. Indien onverhoopt tot het instellen van bestemmingsreserves en voorzieningen wordt overgegaan dient nadrukkelijk aandacht te worden besteed aan (o.a.):
 - a. het bepalen van een duidelijke doelstelling per reserve, c.q. voorziening.
 - b. het maken van afspraken over het instellen, storten, aanwenden en opheffen van de reserve, c.q. voorziening.
 - c. het maken van afspraken over de hoogte en de duur van de reserve, c.q. voorziening.
3. onderhoudsvoorzieningen voorlopig te handhaven en deze op basis van een degelijke onderbouwing van de inhoudelijke afdeling zo spoedig mogelijk te beoordelen zodra de beheers- en onderhoudsplannen gereed zijn.
4. het formuleren van beleid ten aanzien van het gebruik van reserves als structureel dekkingsmiddel.
5. duidelijk zichtbaar maken of en in hoeverre de reserves en voorzieningen vrij besteedbaar zijn.
6. na realisering van de doelstelling wordt de reserve of voorziening opgeheven, waarbij het saldo wordt verrekend met de Algemene Reserve.
7. een tijdelijke negatieve stand van een voorziening is alleen toegestaan, indien er een duidelijke meerjarige planning van de voeding en besteding aan ten grondslag ligt.
8. tussentijdse resultaten van bouwgrondexploitatie worden opgenomen in een afzonderlijke bestemmingsreserve; na afwikkeling van de complexen van de bouwgrondexploitatie worden deze overgeheveld naar de Algemene Reserve.
9. rekening houden met de voorgenomen wijziging van de comptabiliteitsvoorschriften in verband met de dualisering van het lokale bestuur.
10. samenvoegen van reserves en voorzieningen van de voormalige gemeenten.

1. Reserves

Onder reserves moet worden verstaan: afgezonderde vermogensbestanddelen, die al dan niet met het oog op het realiseren van een vooraf bepaald doel zijn gevormd. In de comptabiliteitsvoorschriften 1995 wordt aangegeven dat reserves worden gerekend tot het eigen vermogen. Vervolgens wordt vermeld, dat de reserves kunnen worden onderscheiden in algemene reserve en bestemmingsreserves.

2. Voorzieningen

Voorzieningen worden gevormd voor verplichtingen tegenover derden, waarvan het bestaan en de omvang nog onzeker is, maar wel redelijkerwijs ingeschat kunnen worden. Het zijn afgezonderde vermogensbestanddelen, die worden gevormd voor het afdekken van kwantificeerbare risico's en verplichtingen en voor kostenegalisatie van uitgaven in de exploitatiebegroting, waar geoormerkte inkomsten tegenover staan (bijv. afval, riolering). In het laatste geval spreken we ook wel van fondsen.

3. Verskil tussen reserves en voorzieningen

Het belangrijkste onderscheid tussen reserves en voorzieningen is dat reserves tot het eigen vermogen en voorzieningen tot het vreemd vermogen worden gerekend. Reserves zijn bedrijfseconomisch gezien vrij te besteden. Aan een reserve kan een bepaalde bestemming worden gegeven en indien nodig ook gewijzigd worden. Er kan door de gemeente dus ook zelfstandig over de aanwending van reserves worden beslist.

Voorzieningen worden op grond van de CV 95 beschouwd als verplichtingen om uitgaven te doen in een volgend dienstjaar, terwijl de verplichting haar oorsprong vindt in een daaraan voorafgaand boekjaar. In verband met het verplichtend karakter dat hieraan gekoppeld is, komen voorzieningen overeen met schulden.

Gemeentelijke reserves en voorzieningen: criteria

Er kunnen een aantal functies van reserves en voorzieningen worden onderscheiden, te weten:

- **een financieringsfunctie** : door de reserves en voorzieningen te gebruiken als “eigen” financieringsmiddelen kan het beroep op de geld- en kapitaalmarkt voor het aantrekken van leningen worden beperkt.
- **een inkomensfunctie** : door de reserves en voorzieningen te gebruiken als “eigen financieringsmiddelen” wordt er bespaard op rentekosten die aan externe geldgevers moeten worden voldaan. Door in de rente-omslag voor deze bespaarde rentekosten een fictieve rente op te nemen ontstaat er aan de ene kant een rentelast en aan de andere kant een rentebaar. Er is zodoende indirect sprake van inkomen voor de gemeente, óf ten gunste van de reserve óf ten gunste van de gewone dienst.
- **een egalisatiefunctie**: voorzieningen kunnen in het leven worden geroepen om te voorkomen, dat de lasten in exploitatie grote schommelingen te weeg brengen.
- **een bufferfunctie**: voor het opvangen van algemene niet-kwantificeerbare financiële risico's en tegenvallers kan met name de algemene reserve dienen. De financiële risico's moeten worden vertaald in een risicoparaagraaf.
- **een bestedingsfunctie**: bestemmingsreserves en voorzieningen worden of zijn in het leven geroepen om te worden bestemd voor een van tevoren bepaald doel.
- **een spaarfunctie**: reserves kunnen in het leven worden geroepen om te sparen voor toekomstige beleidsdoelen.

Deze functies zullen in het verdere verloop van deze nota in meer of mindere mate aan de orde komen.

II Rentebelief ten aanzien van reserves en voorzieningen

1. Rente toerekenen aan reserves en voorzieningen
De reserves en voorzieningen fungeren als een intern financieringsmiddel (financieringsfunctie). Bij gemeenten is het gebruikelijk om rente te berekenen over de reserves en voorzieningen om tot uitdrukking te brengen, dat dit geen “gratis” vermogen is. Aan reserves moet vaak tenminste het inflatiepercentage worden toegevoegd om ze waardevast te houden. Een andere reden om rente over de interne financieringsmiddelen te berekenen is dat daarmee wordt bereikt, dat bij de besteding van een reserve of voorziening de rente van de aan te trekken financieringsmiddelen reeds (ten dele) is geraamd. Deze rentekosten worden betrokken bij de berekening van de omslag-rente. De omslag-rente is de gemiddelde rente die de gemeente over de opgenomen leningen betaalt. Alle boekwaarden van gepleegde en nog te plegen investeringen worden met de omslag-rentepercentage belast. Een aantal activa waarbij in het verleden, om wat voor reden dan ook, voor een vast rentepercentage is gekozen, wordt buiten de renteomslag gehouden. In de Hof van Twente wordt de doorberekende rente in de regel toegevoegd aan de reserve. Van de algemene reserve wordt echter de rente (deels) ten gunste van de exploitatie gebracht. Er zijn motieven die er voor pleiten om het bestaande beleid met betrekking tot rentetoevoeging aan reserves en voorzieningen te heroverwegen
2. Comptabiliteitsvoorschriften
In het bedrijfsleven is een en ander gefocust op het behalen van een goed rendement over het eigen vermogen, terwijl bij gemeenten dit meer op het zorgen voor een zo goed mogelijk voorzieningenniveau. In het bedrijfsleven is er daarom geen sprake van rentetoevoeging aan reserves en voorzieningen. Dit is namelijk op grond van het Burgerlijk Wetboek (boek 2, titel 9) niet toegestaan, omdat het niet past in het stelsel van baten en lasten. De NCV 95 wijken hiervan enigszins af. Zo is het wel toegestaan om rente aan reserves toe te voegen. Evenwel is het toevoegen van rente aan voorzieningen niet toegestaan. Uitzondering hierop zijn voorzieningen voor het onderwijs en voorzieningen, die gewaardeerd zijn tegen de contante waarde. Met het laatste wordt bedoeld dat door rentebijbeschrijving de voorziening in een aantal jaren naar het noodzakelijke niveau toegroeit.
3. Andere motieven om rentebelief te heroverwegen
De vraag is gewettigd of het in alle gevallen noodzakelijk is om automatisch rente aan de reserves en voorzieningen toe te voegen. Uit een oogpunt van een gedegen financieel beleid is dit echter wel gewenst. Voor voorzieningen zou een jaarlijkse storting kunnen plaatsvinden ter grootte van de rente die aan de exploitatie wordt toegerekend. De budgettaire positie van de gemeente wordt bij beschikking over reserves en voorzieningen niet beïnvloed. Ter illustratie kan worden opgemerkt, dat momenteel in de begroting 2002 de rente van de algemene reserve en voorzieningen (± € 390.000) als dekkingsmiddel worden gebruikt, terwijl de rente over de bestemmingsreserves en reserves onderwijs (± € 400.000) wordt toegevoegd.
4. Mogelijkheden voor rentetoevoeging
In deze paragraaf zullen wij de voor- en nadelen van al dan niet blijven toevoegen van rente aan reserves en voorzieningen bespreken. Het toevoegen van rente aan voorzieningen is overigens formeel in strijd van de (letter) van de comptabiliteitsvoorschriften, tenzij de waardering van de

voorziening plaats heeft tegen de contante waarde. Er zijn enkele mogelijkheden om rente de berekende rente op eigen middelen te bestemmen.

Mogelijkheid I:

Hierbij wordt de rente toegevoegd aan alle reserves en voorzieningen. In tegenstelling tot de huidige situatie wordt ook ten aanzien van de algemene reserve de rente toegevoegd. De argumentatie waarom rente aan de reserves zouden moeten worden toegevoegd zijn eerder in deze nota aangegeven. Wij noemen deze nog eens:

- de koopkracht van de reserves en voorzieningen wordt minimaal in stand gehouden en kan afhankelijk van het rentepercentage dat wordt gebruikt zelfs groeien.
- optimale flexibiliteit van de reserves, omdat de exploitatie onafhankelijk wordt gemaakt van de rente van de reserves.

Bij het inzetten van de rente als algemeen dekkingsmiddel voor de lopende uitgaven wordt de budgettaire ruimte lager zodra over deze reserve wordt beschikt. Als de reserves namelijk worden ingezet als algemeen dekkingsmiddel betekent aanwending van deze reserve per definitie het jaar daarop een lagere rentebaar voor de gewone dienst en daarmee een probleem bij de dekking van de lopende uitgaven. De inzetbaarheid van reserves is door deze keuze minder flexibel. Om deze reden is bij de opzet van de begroting 2001 de inzet ten gunste van de exploitatie te beperken tot de rente over de algemene reserve. De reden hiervan is, dat het merendeel van de voormalige gemeenten dezelfde gedragslijn hanteerden. Het nadeel van dit laatste is, dat de algemene reserve niet vrij aanwendbaar is. Bovendien wordt niet geheel conform de comptabiliteitsvoorschriften gehandeld.

Mogelijkheid II:

De rente over de eigen financieringsmiddelen opnemen in de rente-omslagberekening, maar deze niet meer toevoegen aan de reserves en voorzieningen. Hierbij gelden de volgende motieven:

- Het automatisme, dat de reserves en voorzieningen jaarlijks met het (inflatie)percentage stijgen wordt verlaten. De koopkracht kan even goed worden gecompenseerd door het verhogen van de jaarlijkse dotatie aan de reserves en voorzieningen.
- De neiging kan ontstaan, dat de besteding van de voorzieningen wordt vertraagd, omdat het fonds niet aan inflatie onderhevig is.
- De jaarlijkse rentevergoeding komt ten goede aan de algemene dienst. Er komen derhalve middelen vrij voor andere activiteiten.
- Er wordt conform de comptabiliteitsvoorschriften gehandeld.

Aan mogelijkheid II kleeft het nadeel, dat de reserves en voorzieningen niet voldoende flexibel zijn, omdat de rente ten bate van de algemene dienst wordt gebracht. Hierdoor ontstaat bij het beschikken/aanwenden van de reserves en voorzieningen een budgettair "gat" in de begroting.

Mogelijkheid III:

Een systematiek waarin de vrije besteedbaarheid van de algemene reserve, de waardevastheid van de bestemmingsreserves en de zuiverheid in de hantering van de comptabiliteitsvoorschriften erg voorop staat is de volgende:

- aan de algemene reserve wordt een rentepercentage toegerekend dat in de buurt ligt van de rente op de kapitaalmarkt. De toegerekende rente wordt jaarlijks toegevoegd aan de algemene reserve (en komt dus niet direct ten gunste van de exploitatiebegroting).
- Aan de overige reserves wordt het inflatiepercentage toegevoegd (behoud waardevastheid). Dit vanuit de veronderstelling dat het totale niveau van alle bestemmingsreserves van jaar tot jaar niet spectaculair daalt of stijgt (wet van de grote getallen) en het rente-effect op de exploitatiebegroting beperkt is.
- Aan de voorzieningen wordt niet standaard rente toegerekend, maar in begroting en rekening wordt steeds bezien wat de noodzakelijke omvang moet zijn. De dotaties worden daar op afgestemd.

Een nadeel van deze systematiek is dat met name onderdeel a. in de situatie van de Hof van Twente forse budgettaire consequenties heeft. Dit omdat er in plaats van het inflatiepercentage een hoger percentage aan de algemene reserve wordt toegerekend en omdat deze rente vervolgens niet aan de exploitatie ten goede komt, maar in de reserve blijft. Samenvattend kunnen wij stellen, dat aan deze mogelijkheden belangrijke voor- en nadelen zijn verbonden.

Op basis van de geschetste voor- en nadelen komen wij tot de volgende aanbeveling:

5. Voorstel voor rentetoerekening

Resumerende stellen wij u voor om vooralsnog:

- a. De bespaarde rente over de algemene reserve niet toe te voegen, doch ten bate te brengen van de gewone dienst.
 - b. De bestemmingsreserves op peil te houden door jaarlijks rente toe te voegen ter grootte van de inflatiecorrectie en dit percentage op begrotingsbasis vast te stellen.
 - c. De voorzieningen op peil te houden door de jaarlijkse dotatie ter hoogte van het inflatiepercentage.
6. Wat zijn de gevolgen van dit voorstel?
De budgettaire gevolgen van dit voorstel voor rentetoerekening zijn nihil. Dat is ook de belangrijkste reden om vooralsnog aan bovenstaande systematiek van rentetoerekening vast te houden. Het hanteren van het inflatiepercentage voor de renteberekening heeft geringe budgettaire gevolgen op het moment, dat de reserves en voorzieningen worden aangewend. Er moet dan namelijk een lening worden aangetrokken tegen de marktrente, die in de regel hoger ligt. Anderzijds betekent een stijging van de gemeentelijke reserves en voorzieningen een voordeel ter grootte van het verschil tussen de marktrente en het inflatiepercentage.
7. Totaaloverzicht financiële gevolgen
De budgettaire gevolgen van dit voorstel zijn nihil. Alleen als het standpunt wordt gehuldigd om alle reserves en voorzieningen zogenaamd rentevrij te maken, dus ook de algemene reserves en voorzieningen, heeft dit een structureel negatief effect op de begroting van ± € 390.000.

III Bufferfunctie van reserves

1. Beoordeling omvang gemeentelijke reservepositie
De gemeente heeft een zekere buffer nodig om onvoorziene tegenvallers te kunnen opvangen. De vraag is echter hoe hoog moet het buffervermogen zijn om onvoorziene financiële tegenvallers te kunnen opvangen en om noodzakelijke extra uitgaven te kunnen dekken waarin de reguliere begroting niet voorziet. Voor reserves en voorzieningen geldt in zijn algemeenheid, dat de omvang niet hoger hoeft te zijn dan strikt noodzakelijk. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn een aantal zaken relevant, nl.
- a. samenstelling en ontwikkeling van de reservepositie in de tijd.
 - b. Hof van Twente in relatie tot vergelijkbare gemeenten.
 - c. de belastingopbrengsten en de mogelijkheid c,q, politieke bereidheid om deze te verhogen (belastingcapaciteit).
 - d. risicoprofiel van de gemeente in relatie tot de rekeningsresultaten en de prognose van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.
 - e. in hoeverre is het reserve- en voorzieningenbeleid van de gemeente voorzichtig te noem.
 - f. het verwachte verloop van de voorzieningen.

De omvang van de reserves en voorzieningen is simpelweg een optelsom van die van de voormalige gemeenten. De stijging van de algemene reserve heeft betrekking op het voordelige resultaat van de jaarrekeningen van de voormalige gemeenten van bijna € 3 miljoen, inclusief de verkoop van de aandelen bouwfonds. Daarnaast is de bestemmingsreserve Gemeentehuis met bijna € 1,4 miljoen extra gevoed door verkoop woningen, gebouwen en enkele verspreide gronden. Tegenover deze stijging van de reserves staat ook de onttrekking die is voorzien bij de realisatie van het nieuwe gemeentehuis.

De ongecorrigeerde (nog niet opgeschoonde) reservepositie bedraagt op 1 januari 2002:

- Algemene reserves, inclusief resultaat jaarrekeningen 2000 € 11,0 miljoen
- Bestemmingsreserves € 10,2 miljoen
- Reserves onderwijs € 1,3 miljoen
- Voorzieningen € 3,1 miljoen
- Reserve grondbedrijf (voormalige gemeente Goor) € 0,4 miljoen totaal € 26,0 miljoen

Bij deze opstelling is rekening gehouden met de aanwending van diverse bestemmingsreserves, zoals daartoe is besloten bij de voorjaarsnota 2001 en de begroting 2002.

2. Vergelijking samenstelling reservepositie met andere gemeenten
In hoeverre de gemeente Hof van Twente scoort ten opzichte van gemeenten die qua inwonertal vergelijkbaar zijn voor het totaal aan reserves en voorzieningen is niet objectief te meten. Er zijn verschillende factoren die vergelijkingen van dergelijke cijfers tussen gemeenten bemoeilijken. In het verleden werd nog wel eens aansluiting gezocht bij de Vergelijkende Budgetanalyse (VBA)

De omvang van de reservepositie van de gemeente wordt namelijk mede beïnvloed door factoren als:

- het financiële beleid van de gemeente

Dit wordt mede beïnvloed door de vraag hoe wordt omgegaan met kwantificeerbare risico's: worden daar direct voorzieningen voor getroffen of niet? Gemeenten gaan hier erg verschillend mee om. Indien deze risico's niet worden vertaald in een voorziening is de kans groter dat de bufferruimte moet worden aangesproken.

- de afschrijvingsystematiek

Er zijn gemeenten die aanschaffingen ineens afschrijven ten laste van de reserves. Overigens is dit met de wijziging van de comptabiliteitsvoorschriften ingaande 2004 niet meer toegestaan. In het verleden zijn in de voormalige gemeenten investeringen ineens gedekt uit de reserves. Veelal gebeurde dit bij investeringen van het gemeentehuis. In de Hof van Twente is dit nog gebeurd door enkele investeringen (m.n. automatisering, telefooninstallatie, aanpassing van de locaties) ineens ten laste van de reserve frictiekosten te brengen. Het zal duidelijk zijn dat de vergelijking van de reservepositie van verschillende gemeenten hierdoor wordt beïnvloed.

3. Uitgangspunten rijk en provincie

Het rijk gaat er van uit dat iedere gemeente zelf in staat is de minimale omvang van de algemene reserve te bepalen. Minimale eis is, dat de algemene reserve positief is en dat de omvang ervan groter is dan de artikel-12 norm. Deze norm bedraagt 2% van de algemene uitkering uit het gemeentefonds gecorrigeerd voor de OZB-capaciteit. Voor onze gemeente betekent dit een bedrag van € 0,5 miljoen.

Voor de beantwoording van onze vraag zegt dit bodembedrag natuurlijk heel weinig. De provincies geven in het kader van het financieel toezicht adviezen op dit punt. Het beleidskader toezicht gemeentefinanciën van de provincie Overijssel zegt in zijn algemeenheid wel iets over de weerstandscapaciteit en risicoprofiel, doch geeft geen concrete kengetallen aan, waaraan enig houvast kan worden verkregen. Enkele provincies geven wel concrete adviezen. Zo adviseert de provincie Zuid-Holland een minimale omvang van ± 4% van het jaarlijkse budget. Voor de Hof van Twente is dit ongeveer € 2,3 miljoen. Een andere provincie, nl. Utrecht beveelt een minimaal bedrag aan van f 100 tot f 300 per inwoner. Om gerekend zou dit voor de Hof van Twente neerkomen op € 1,6 miljoen tot € 4,8 miljoen.

Deze normen zijn slechts adviezen voor een 'normaal' draaiende gemeente. Een goede theoretische onderbouwing is heel moeilijk is. Onze gemeente bevindt zich echter in een zeer specifieke situatie. Vanwege de herindeling zijn er meer budgettaire risico's. Er is nog geen getrouw beeld van de financiële positie aanwezig. Zo is het resultaat van de jaarrekening 2001 nog niet bekend, worden we in 2001 en 2002 geconfronteerd met veelvuldig beroep op de post Onvoorzien en blijken ook bij de opstelling van de Voorjaarsnota nogal wat omissies c.q. onverwacht noodzakelijke uitgaven in de begroting 2002 te moeten worden opgenomen. Bovendien komen er nogal wat nieuwe ontwikkelingen op de gemeente af, waarvan de kosten niet goed zijn in te schatten (o.a. reconstructie, aanscherping handhavingsvereisten). Tenslotte verwijzen wij naar de opmerkingen in par. 5 met betrekking tot de risico's van de gemeente.

Resumerend komen wij tot de slotsom dat in ieder geval in 2003 een buffer in de algemene reserve van € 10 miljoen moet worden aangehouden. Wanneer er meer ervaring met de begroting is opgedaan, kan in volgende jaren dit standpunt worden heroverwogen. Een reserve van € 5 mln aan het eind van deze meerjarenperiode (2003-2006) kan dan acceptabel zijn.

4. Belastingcapaciteit van de gemeente

Voorstellen om de belastingcapaciteit van de gemeente te benutten heeft een sterker politieke lading. Bij verhoging van belasting zal van de burger een extra offer worden gevraagd, waarbij het uitermate belangrijk is om uit te leggen welk profijt de burger hiervan mag verwachten (nut en offer).

In het collegeprogramma is vastgelegd, dat ten aanzien van de tarieven het profijtbeginsel zo veel mogelijk wordt toegepast (met andere woorden: de kosten worden verhaald op degene ten behoeve waarvan de kosten worden gemaakt) Verder zal er worden gestreefd om het rioolrecht en de afvalstoffenheffing zo laag mogelijk te houden voor de burgers. Verder is vastgelegd, dat voordat tot een verhoging van meer dan de inflatiecorrectie wordt overgegaan eerst dient te worden gekeken naar de bestaande uitgaven.

De norm om in aanmerking te komen voor artikel 12 is door het ministerie van Binnenlandse Zaken vastgesteld op € 6,- per € 2.268 WOZ-waarde. Deze norm kan daarmee een indicatie geven voor de lokale belastingcapaciteit van de gemeente. De provincie rekent in het kader van het toezicht ook met deze norm.

Op basis van deze norm bedraagt de belastingcapaciteit van de gemeente ± € 1,25 miljoen en komt overeen met een procentuele stijging van ± 24%.

5. Risicoprofiel gemeente
Het risicoprofiel van de gemeente kan worden afgeleid door de onzekere en in omvang niet te kwantificeren risico's die de gemeente door middel van een risicoparagraaf in beeld te brengen. Voor risico's die wel te kwantificeren zijn moeten voorzieningen worden gevormd. De omvang van het buffervermogen van de gemeente is sterk afhankelijk van de mate waarin deze risico's zijn gekwantificeerd. Naar mate de risico's namelijk meer en beter financieel worden vertaald zal het omvang van het buffervermogen lager kunnen zijn. Speciale aandacht hierbij verdient de grondexploitatie. Het verleden heeft geleerd, dat bij grondexploitaties extra risico wordt geleden, bijv. bodemvervuiling, planschade enz. Het principe moet echter zijn, dat binnen de exploitaties deze en andere mogelijke risico's in voldoende mate zijn afgedekt. Als hieraan wordt voldaan kan het aanhouden van een voorziening achterwege blijven. Echt onvoorzienbare risico's kunnen en moeten dan worden afgedekt via de algemene reserve.
6. Meerjarenontwikkeling reserves en voorzieningen
Het inzicht in de meerjarige ontwikkeling van de reserves en voorzieningen is nog in ontwikkeling. Dit heeft namelijk een directe relatie met de meerjarenbegroting. Wel is in beeld gebracht op welke onderdelen over de reserves en voorzieningen bij de voorjaarsnota 2001 en de begroting 2002 is beschikt. Het ligt in de bedoeling om in het vervolg elk jaar bij de begroting de ontwikkeling van de reserves en voorzieningen te actualiseren.
7. BTW-compensatiefonds
Met ingang van het begrotingsjaar 2003 wordt het BCF (BTW-compensatiefonds) ingevoerd. De reserves en met name de voorzieningen dienen dan zogenaamd BTW-vrij te worden gemaakt, omdat de omzetbelasting via het BCF wordt terugontvangen. Daarnaast is het wenselijk om een egalisatiefonds (voorziening) in het leven te roepen, waaruit mogelijke tegenvallers in de eerste jaren kunnen worden gedekt. In hoofdstuk VII gaan wij hier verder op in.
8. Conclusie
Concluderend kunnen wij stellen dat er de afgelopen jaren bij de voormalige gemeenten steeds meer aandacht is besteed aan het risicobeheer door het opnemen van een risicoparagraaf. In de gemeente Hof van Twente is in de begroting 2002 voor het eerst een "echte" risicoparagraaf opgenomen. Verder moet worden geconcludeerd dat er geen eenduidige normen zijn voor het minimaal aan te houden financieel weerstandsvermogen. De gemeente Hof van Twente voldoet overigens ruimschoots aan de ondergrens die landelijk gebruikelijk is. Verder kan worden gesteld dat de vergelijking met andere gemeenten sterk afhankelijk is van de specifieke situatie van de gemeente, bijv. belastingcapaciteit. Desalniettemin is de stelling verdedigbaar, dat een buffervermogen van € 10 miljoen in 2003 nodig is. Nadat enkele jaren ervaring is opgedaan, kan er aanleiding zijn om de minimale omvang bij te stellen tot € 5 mln.

IV Stille en verborgen (geheime) reserves

Een geheime of verborgen reserve is een reserve, waarvan het bestaan niet uit de administratie blijkt. Van stille reserves is sprake als de waardering op de balans lager is dan de marktwaarde.

Bij een geheime reserve is een gemeentelijk eigendom niet in de balans van de gemeente is opgenomen. Geheime reserves klinkt op zich vrij alarmerend en illegaal, maar dat is niet terecht. Geheim wil zeggen dat het niet op de balans voorkomt. Meestal zijn er gegronde redenen om specifiek gemeentelijk bezit niet meer te waarderen. Hiervan is bijv sprake bij incurante bezittingen, waarvan de waarde bijna niet te bepalen is. Hierbij kan worden gedacht aan schilderijen of andere bezittingen met een cultuurhistorische waarde, die niet verkocht kunnen worden (het zgn. tafelzilver). Deze reserves mogen daarom niet worden meegeteld voor de bepaling van het buffervermogen van de gemeente. Overigens vermelden gemeenten dit soort reserves in tegenstelling tot het bedrijfsleven niet op de De investeringen die worden gedekt met reserves mogen niet ineens ten laste van deze reserves worden gebracht, maar moeten voor de volle aanschafwaarde worden geactiveerd. De kapitaallasten (aanschrijving) worden vervolgens ten laste van een afschrijvingsreserve, waarin de middelen zijn gestort die voorheen werden aangewend voor de verlaging van de aanschafwaarde..

V Vergroten van de transparantie van het bestand aan reserves en voorzieningen

1. Reserves en voorzieningen in aantal beperken.
Het aantal bestemmingsreserves en voorzieningen vanuit de voormalige gemeenten is nogal omvangrijk, namelijk respectievelijk 41 en 32. Daarbij zijn enkele reserves en voorzieningen van de voormalige gemeenten reeds samengevoegd, wanneer er sprake was van (nagenoeg) gelijk-luidende benaming. Een belangrijk uitgangspunt is dat, zoals in de inleiding reeds gezegd, met het instellen van bestemmingsreserves zeer terughoudend wordt omgegaan. In het navolgende wordt dit uitgangspunt nog eens toegelicht. Een beperkt aantal reserves en voorzieningen is al-ler eerst eenvoudig en overzichtelijk. Maar er is nog iets. Als er in enig jaar budget op een bepaald terrein over is, dan zal de budgethouder in het algemeen graag zien dat dat restant voor zijn beleidsterrein beschikbaar blijft. In een aantal gevallen kan dat een heel gerechtvaardigde wens zijn. Als bijvoorbeeld de budgethouder kan aantonen dat hij de geplande output niet heeft gehaald vanwege buiten zijn macht liggende redenen, dan kan dat een goede reden zijn om de daardoor

veroorzaakte onderuitputting op het jaarbudget het volgende jaar beschikbaar te houden. Dat kan op verschillende manieren geregeld worden:

- a. Als er een bestemmingsreserve aan dat specifieke beleidsterrein is gekoppeld, dan zal voorgesteld worden om het restant daaraan toe te voegen. De bestemmingsreserve vangt onderschrijdingen en overschrijdingen op het jaarbudget op (egalisatiekarakter).
- b. Als er geen reserve of voorziening is aan dat beleidsterrein gekoppeld is, kunnen restantbudgetten voor een volgend jaar beschikbaar worden gehouden door een voorstel voor budgetoverheveling te doen. Dat is het via de algemene reserve meenemen van het restant naar het volgend jaar.

Er zijn een aantal verschillen tussen deze twee werkwijzen.

Als er gewerkt wordt met een bestemmingsreserve op een bepaald beleidsterrein, dan zullen de budgethouder en portefeuillehouder van het beleidsterrein en de reserve dezelfde zijn. Heel in het algemeen en los van de situatie in onze gemeente werkt die situatie in de hand dat jaarbudgetten en bestemmingsreserves een gesloten circuit gaan vormen. Budget- en portefeuillehouder zullen er 'bovenop' gaan zitten. Niet overhevelen van restantbudgetten wordt meer uitzondering dan regel. Voorstellen tot overheveling worden benaderd met een houding van "Ja, mits ..."

Na verloop van tijd zal in zo'n cultuur een aantal reserves en voorzieningen voor een deel niet precies omschreven bestedingsdoeleinden hebben. Dat beperkt het zicht op de werkelijk beschikbare middelen. Dat werkt bovendien in de hand dat wanneer een budgethouder gaandeweg de begrotingsuitvoering een financieel probleem heeft, hij zal aanbieden dit op te lossen door geld uit 'zijn' reserve of voorziening te halen. Het beschikbaar stellen van extra middelen gaat dan in feite buiten de integrale afweging om.

Bij het ontbreken van een bestemmingsreserve zal er een voorstel tot budgetoverheveling via de algemene reserve moeten worden gedaan. De budget- en portefeuillehouder van het beleidsterrein zijn in het algemeen niet dezelfde als van de Algemene Reserve. Bovendien zullen ze hun voorstel tot budgetoverheveling in open competitie met voorstellen voor budgetoverheveling van andere budget- en portefeuillehouders moeten doen. Dat maakt dat voorstellen tot budgetoverheveling wat kritischer worden bezien. In deze werkwijze wordt het meer expliciet gemaakt dat het gaat om algemene middelen. De houding ten opzichte van voorstellen tot budgetoverheveling zal er eerder een zijn van "nee, tenzij ...".

Overigens dienen in beide gevallen voorstellen voor onttrekkingen en toevoegingen aan reserves en voorzieningen in de jaarrekening expliciet ter goedkeuring aan de raad te worden voorgelegd. Zeker op grond van de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften. In aansluiting hierop worden de bestemmingsreserves in principe alle overgeheveld naar de algemene reserves, tenzij de sector/afdeling een duidelijke doelstelling van de reserve kan formuleren.

2. Instellen en opheffen van reserves en voorzieningen

Het instellen en opheffen van reserves en voorzieningen is in het kader van het budgetrecht voorbehouden aan de raad. Bij het instellen van de reserve moet in ieder geval worden aangegeven de doelstelling, het geschatte verloop, het plafond, heroverwegingsfrequentie. In principe vindt de instelling plaats bij de behandeling van de begroting. Het instellen met een afzonderlijk voorstel vindt slechts bij hoge uitzondering plaats. Ook hier speelt weer het aspect van 'integrale afweging'

3. Hoogte en duur reserves en voorzieningen

Nieuwe reserves en voorzieningen moeten zoveel mogelijk voor bepaalde tijd worden ingesteld. Regelmatig (bij de begroting) moet de vraag aan de orde komen of de noodzakelijke hoogte van een reserve en of voorziening is overschreden. Belangrijk is de vaststelling van de noodzakelijke hoogte van een reserve/voorziening. Het gaat daarbij enerzijds om de minimale hoogte waarbij als beleidslijn geldt, dat een negatieve stand van een reserve/voorziening in principe niet is toegestaan. Immers als er te weinig aandacht wordt geschonken aan de maximaal noodzakelijk hoogte van reserves en voorzieningen, bestaat het risico dat een aantal reserves/voorzieningen weer in omvang uitdijt. Daardoor wordt de aanwezigheid van een algemene reserve versluierd en worden onnodig middelen vastgelegd. Bovendien verhoudt het teveel reserveren van middelen ("potjesdenken") zich slecht tot het budgetrecht van de raad. Immers, gelden die worden gereserveerd, worden toch onttrokken aan de integrale afweging. Bestedingsplannen moeten inzicht geven in de vraag hoe hoog een reserve of voorziening moet zijn. Bij algemene reserves is limitering minder relevant omdat hier een koppeling aan een specifieke doelstelling ontbreekt. Deze reserves hebben met name een bufferfunctie. Verder dienen reserves en voorzieningen dienen naar onze mening zoveel mogelijk beperkt te blijven tot concreet binnen afzienbare tijd te realiseren bestemmingen (horizonprincipe). Voor nieuwe reserves en voorzieningen geldt, dat bij het instellen ervan de duur moet worden benoemd. Daarbij worden reserves en voorzieningen in principe voor bepaalde tijd ingesteld. De looptijd zal ook bij de jaarlijkse begrotingsbehandeling punt van aan-

dacht blijven. Voor een voorziening geldt, dat deze wordt aangesproken op het moment dat het risico materieel wordt. De voorziening wordt vervolgens opgeheven, zodra het risico vervalft.

4. Naamgeving en rubricering

In een aantal gevallen is de naam van reserve of voorziening aangepast. De namen van reserves en voorzieningen waren soms onvoldoende gedefinieerd. Er waren ook voorzieningen opgenomen, die het karakter hadden van een bestemmingsreserve, omdat er geen kwantificeerbare verplichtingen tegenover stonden. Rekening houdend met deze conclusie is een aantal reserves omgedoopt tot voorziening en andersom.

5. Vormen en opheffen van voorzieningen (bepaling doelstelling).

Aanschaffingen kunnen zowel worden geactiveerd als ten laste van een voorziening of reserve worden gedekt. Nadeel van laatstgenoemde mogelijkheid is dat de lasten niet meer functioneel in de begroting zichtbaar zijn. Er staat een wijziging van de comptabiliteitsvoorschriften (ingangsdatum begroting 2004) op stapel, die voorschrijft dat investeringen die geheel of gedeeltelijk door reserves worden gedekt, niet netto meer worden verantwoord. Dit geeft een stabiel begrotingsbeeld. De kosten worden bijvoorbeeld dan ook meegenomen in de tarifiering. Bij kosten die om de zoveel jaar terugkomen als bijvoorbeeld groot onderhoud (in principe bij meerdere kostensoorten) zijn twee constructies denkbaar. Kosten worden of afgeschreven of afgedekt via een onderhoudsvoorziening. Via de afschrijvingsmethodiek worden kosten afgeschreven. De vervanging wordt vervolgens weer geactiveerd en afgeschreven. De budgettaire lasten rusten dan op de jaren waarin het gebruik van die kapitaalgoederen plaatsvindt. Andere mogelijkheid is om te sparen voor vervanging via jaarlijkse toevoegingen aan een voorziening. De waardevermindering wegens slijtage blijkt dan niet direct uit de scherp dalende boekwaarde maar uit de stijging van de onderhoudsvoorziening.

In dit kader zou in de toekomst diverse jaarlijkse kredieten omgezet kunnen worden naar jaarlijkse budgetten in de begroting. Dit is bijvoorbeeld het geval indien elke jaar voor het actualiseren van bestemmingsplannen een krediet wordt gevoteerd. In zo'n geval zou dit bedrag ook ineens in de exploitatie kunnen worden opgenomen, waardoor de rentecomponent wordt bespaard. Een voorziening mag echter niet negatief worden ("rood lopen").

Voordeel van het vormen van een voorziening is, dat lasten niet naar de toekomst worden geschoven maar direct worden genomen. In die zin is het voorzichtiger financieel beleid. Daar staat natuurlijk wel tegenover dat de voor investeringen beschikbare ruimte bij activeren van aanschaffingen hoger is. Immers: Omdat de kapitaallasten over de economische levensduur van het activum worden gespreid zijn de lasten die jaarlijks op de begroting drukken, lager.

Vooraf bij jaarlijks of zeer regelmatig terugkerende investeringen blijkt er bij activeren een cumulatie van rente-effecten op te treden. Het vormen van een voorziening is dan handiger. Tenslotte geeft het vormen van een voorziening een stabiel begrotingsbeeld. Elk jaar komt hetzelfde bedrag ten laste van de begroting. Bij activeren dalen -door de binnen de gemeente gebruikte lineaire afschrijvingsmethodiek- de kapitaallasten en na vervanging stijgen de lasten weer fors.

6. Stortingen en onttrekkingen (voeding)

De informatiewaarde van de begroting en de jaarrekening wordt vergroot door helder te maken welk bedrag wordt toegevoegd aan respectievelijk reserves en voorzieningen. In de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften die vanaf 2004 gelden wordt hiervoor een afzonderlijke hoofdfunctie (10) opgenomen, waarin de mutaties van de reserves en voorzieningen worden verantwoord.

Om maximale transparantie te garanderen verlopen stortingen en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen dan alleen via de exploitatie. Dat betekent, dat stortingen en onttrekkingen ook worden verwerkt in het jaarresultaat en terug te vinden zijn in de jaarrekening. Dit komt de verantwoording ten goede. Tot nu toe was in de begroting en jaarrekening van de voormalige gemeenten niet altijd even helder aangegeven welk bedrag per saldo wordt toegevoegd aan reserves en welk bedrag aan voorzieningen. Veelal werd dit in de aanbestedingsbrief van de jaarrekening afzonderlijk weergegeven. Wij zullen conform de aanstaande wijziging van de comptabiliteitsvoorschriften dit in de cyclusstukken inzichtelijker trachten te maken. Voor wat betreft de autorisatie van bestedingen van en dotaties aan reserves en voorzieningen geldt het volgende. Met het vaststellen van de begroting heeft de Raad tevens de in het begrotingsjaar aangegeven bestedingen uit en dotaties aan reserves en voorzieningen geaccordeerd. Bij de jaarrekening wordt er verantwoording afgelegd in hoeverre de gerealiseerde onttrekkingen ook waren geraamd. De normale budgetdisciplineregels gelden dus ook voor de onttrekkingen uit en toevoegingen aan reserves en voorzieningen. In de bijlagen bij de begroting wordt vervolgens elk jaar een totaaloverzicht opgenomen waarbij per reserve/voorziening wordt aangegeven wat in het eerstvolgende jaar de geraamde storting/onttrekking is en op welk bestuursproduct deze is verantwoord. Als er meer wordt onttrokken aan een reserve of voorziening dan gepland of als er een besteding wordt voorgesteld die buiten het bestek valt van de planning, zal er een afzonderlijk raadsvoorstel worden gemaakt om de bestedingen te autoriseren. Onttrekkingen zijn alleen toegestaan als de stand van de reser-

ve/voorziening dit toelaat. Negatiefstanden zijn dus niet toegestaan. Het wijzigen van een bestemming van een reserve of voorziening is alleen mogelijk na expliciete goedkeuring door de raad.

7. **Aanwenden algemene reserves.**

Deze paragraaf gaat in op de vraag of er spelregels zijn voor het aanwenden van de algemene reserves). Wij stellen voor om hierbij als criterium te hanteren dat een investering zichzelf op (de lange) termijn terugverdient door hogere gemeentelijke inkomsten. In de voormalige gemeenten zijn geen spelregels geformuleerd om te bepalen wanneer een uitgaaf ten laste van een algemene reserve kan worden gebracht. Veelal werd een dergelijke beslissing ad hoc genomen.

Zoals in de vorige paragraaf van deze nota is aangegeven is de hoofdregel, dat de investeringen worden geactiveerd. Dan wordt er immers afgeschreven en zijn de investeringslasten inzichtelijk. Uit de vrijval van kapitaallasten die na verloop van jaren ontstaat, kunnen onderhoud en vervanging worden gedekt. Niettemin wordt in bepaalde situaties bewust van deze regel afgeweken. Het moet daarbij gaan om eenmalige doelen waarbij er ook een zekere vanzelfsprekendheid is om de algemene reserves hiervoor aan te wenden. Die vanzelfsprekendheid kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit de gedragslijn die in het verleden in dat soort gevallen is gevolgd. Als voorbeeld kan worden genoemd: sanering van asbestwegen, realisering van een centrale huisvesting.

Er zijn in de literatuur weinig geschreven regels die ingaan op de relevante vraag: wanneer is aanwenden van algemene reserves toegestaan. Vanzelfsprekend heeft de raad het primaat (budgetrecht) om bij elke voorgestelde onttrekking deze vraag te beantwoorden.

VI Algemene reserves

In hoofdstuk III constateerden wij, dat de hoofdfunctie van algemene reserves is het verstevigen van het gemeentelijk weerstandsvermogen. Een vast onderdeel hiervan is het egaliseren van jaarlijkse rekeningresultaten.

1. **Saldi- en algemene reserve.**

In de voormalige gemeenten werd voor de verrekening van exploitatie-uitkomsten een afzonderlijke saldireserve aangehouden. Argumenten hiervoor zijn:

- Het geeft meer zicht op de (meerjarige) ontwikkeling van de gemeentelijke rekeningresultaten;
- De saldireserve fluctueert; een afzonderlijke saldireserve levert meer stabiliteit voor de andere algemene reserves;

Het aanhouden van een afzonderlijke saldi-reserve is niet nodig, omdat de minimale omvang van de algemene reserve als buffer dient voor o.a. het opvangen van eventuele tegenvallers bij de jaarrekening. Wij zijn dan ook van mening dat de saldireserve en de algemene reserve kunnen worden samengevoegd.

2. **Reserve grondexploitatie (voorheen grondbedrijf).**

De reserves grondexploitatie bedraagt vanuit de voormalige gemeenten ruim € 1,2 miljoen, waarvan ongeveer € 2 ton voorgerecalculeerde winst. Wij gaan er in de toekomst vanuit dat de exploitatie van bestemmingsplannen per saldo in ieder geval niet verliesgevend zijn. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met onvoorziene zaken, zoals schadeclaims ex artikel 49 RO, bodemvervuiling enz. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan de reserve grondexploitatie worden beperkt tot verantwoording van de tussentijdse resultaten van bouwgrondexploitaties. Na afwikkeling van de complexen kan dan zonder bezwaar het definitieve resultaat worden overgeheveld naar algemene reserve.

VII Voorstellen ten aanzien van reserves

Bij het schrijven van deze nota is uitgegaan van de zogenaamde inventarisatieformulieren reserve/voorzieningen. Per reserve/voorziening is de relevante informatie opgenomen: wat is het doel van de reserve/voorziening, wat is het verwachte meerjarige verloop ervan enz. Tevens is per reserve de lopende verplichting vanuit de voormalige gemeenten en verplichtingen vanuit de voorjaarsnota 2001 en de Begroting 2002 opgenomen.

1. **Algemene reserves (eigen kapitaal).**

Een noodzaak om een afzonderlijke saldireserve aan te houden is niet meer aanwezig. In verband hiermee wordt voorgesteld om de volgende reserves samen te voegen tot de algemene reserve:

- algemene en saldi reserve
- verkoop aandelen bouwfonds.
- resultaat jaarrekening 2000 voormalige gemeenten.
- algemene investeringsreserve.

Daarnaast worden een aantal bestemmingsreserves opgeheven, waarvan het saldo aan algemene reserve wordt toegevoegd. Wij verwijzen u hierbij naar paragraaf 6: opheffen.

2. Bestemmingsreserves

In de uitgangspunten van deze nota en de vorige paragrafen is aangegeven, dat het instellen van bestemmingsreserves vanwege de integrale afweging met een zekere terughoudendheid zal plaatsvinden. Dit heeft geleid tot het opheffen van enkele reserves. Daarnaast wordt voorgesteld om een reserve BTW-compensatiefonds in te stellen. Voor de onderbouwing wordt verwezen naar paragraaf 3 van dit hoofdstuk. Verder stellen wij voor om een reserve in te stellen met de naam: cofinanciering provinciale en Europese subsidies. Doelstelling van deze reserve is: egalisatie van de kosten van projecten die met cofinanciering van de provincie of de Europese Unie tot stand kunnen worden gebracht. Voor de verdere toelichting wordt verwezen naar het betreffende formulier.

3. Reserve BTW compensatiefonds

De wet op het BTW-compensatiefonds (verder genoemd BCF) wordt ingevoerd met ingang van 1 januari 2003. Uitgangspunt voor het rijk is dat het BCF budgettair neutraal verloopt. Voor de gemeenten heeft de introductie van BCF echter wel budgettaire gevolgen, omdat de BTW die verscholen zit in de boekwaarde en dus de kapitaallasten van reeds gedane investeringen niet kunnen worden gedeclareerd bij het BCF. Hoe groot dit door bestaande activa veroorzaakte overgangsprobleem is, is sterk afhankelijk van de waarde van de BTW in de geactiveerde investeringen en de resterende afschrijvingstermijnen. Onderzoek door een accountantsbureau naar de financiële effecten van het BCF heeft uitgewezen, dat gemeenten in totaal met een dekkingstekort zullen worden geconfronteerd, dat in een aantal jaren kan oplopen (dus cumulatief) tot € 1,27 miljard. Veel gemeenten beschikken over bestemmingsreserves en voorzieningen in verband met toekomstige uitgaven. Bij de vorming van deze reserves en voorzieningen is impliciet rekening gehouden met het betalen van BTW. Voor de introductie van het BCF was de BTW immers een last. Na de introductie is dit echter niet meer het geval en kunnen de reserves en voorzieningen "BTW-vrij" worden gemaakt. Hierdoor vermindert de "koopkracht" niet en kan door storten van dit bedrag in een "reserve BCF" deze worden ingezet voor het tekort in de dekking van de BTW-component in de kapitaallasten van bestaande activa gedurende de eerste jaren na de introductie van het BCF. Macro gaat het hier volgens de onderzoekers om een bedrag van € 0,454 miljard. Door de inzet van de BTW, die verscholen ligt in de reserves en voorzieningen blijft er landelijk nog een dekkingstekort van ongeveer € 0,82 miljard over. Voor het oplossen van dit dekkingsvraagstuk is de volgende maatregel genomen:

1. De invoering van de regeling gaat gepaard met een vertraagde uitname uit het gemeentefonds. Dit betekent, dat over het jaar 2003 er geen uitname uit het gemeentefonds zal plaatsvinden. Eerst vanaf 2004 vindt een korting plaats aan de hand van het beroep, dat door de gemeenten in het voorafgaande jaar wordt gedaan op het BCF.
2. De uitkering op door gemeente ingediende declaraties ten laste van het BCF zal plaatsvinden per 1 juli na het jaar waarover een declaratie is ingediend. De uitkering BCF over 2003 zal dus plaatsvinden op 1 juli 2004, waardoor gemeenten aan het eind van het boekjaar een vordering hebben op het rijk

In termen van het door gemeenten gehanteerde stelsel van baten en lasten is er budgettaire neutraliteit gerealiseerd. Althans op macro-niveau. Tegenover de korting op het Gemeentefonds in 2003 staat een vordering in 2003. Aangezien het rijk nog werkt met het kasstelsel verloopt de BCF-operatie voor het rijk ook budgettair neutraal. Want tegenover de uitgave ten laste van het BCF in 2004 staat een even grote verlaging van de uitgaven op het Gemeentefonds in 2004.

Resumerend zijn er derhalve voor het oplossen van het dekkingsvraagstuk de volgende middelen beschikbaar:

- a. De BTW-component van de bestaande reserves en voorzieningen.
- b. het bedrag van de vertraagde uitname uit het gemeentefonds. Voor het inzetten van deze middelen voor het oplossen van het (tijdelijk) dekkingstekort kan worden gekozen uit de volgende mogelijkheden:
 1. het eenmalig afschrijven van de BTW in bestaande activa.
 2. het instellen van een reserve voor opvang van afschrijvingslasten
 3. het instellen van een reserve voor opvang van afschrijvingslasten en de effecten van de onderbandbreedte

Ad 1

Bij deze optie wordt in 2003 de BTW over de bestaande activa verrekend met de extra inkomsten uit de vertraagde uitname uit het gemeentefonds en de BTW van de bestaande reserves en voorzieningen. Hierdoor is de BTW in de bestaande reserves ineens afgeschreven. Gevolg hiervan is, dat het dekkingsprobleem in één keer in de begroting wordt verwerkt, waardoor de begrotingen vanaf 2004 niet meer worden belast met afschrijvingseffecten van het BCF. Gevolg is echter dat

er een financieel effect kan optreden, indien bij de individuele gemeente blijkt dat de som van de BTW afwijkt van de extra gelden van de vertraagde uitname en de het btw-bedrag van de reserves en voorzieningen. Dit betekent dat een eventueel tekort ineens ten laste van de algemene reserve moet worden gebracht.

Ad 2

Hierbij wordt een reserve gevormd, bestaand uit het btw-bedrag van de bestaande reserves en voorzieningen en de extra gelden i.v.m. de vertraagde uitname uit her gemeentefonds. Jaarlijks vindt er dan een onttrekking plaats die gelijke loop met de afschrijvingstermijn van de bestaande activa en de BTW-component daarin. Voordeel hiervan is dat het financieel effect dat optreedt wordt uitgesmeerd over een reeks van jaren. Dit voordeel kan eveneens als een nadeel worden uitgelegd omdat het nauwkeurig inzicht in het budgettair effect voor de gemeente niet wordt verkregen.

Ad 3

In deze optie wordt een reserve gevormd ter grootte van de BTW uit de bestemmingsreserves en de extra gelden in verband met de vertraagde uitname uit het gemeentefonds. De onttrekking van deze reserve loopt gelijk op met de afschrijvingstermijn van de bestaande activa. Daarnaast vinden aan deze reserve stortingen en onttrekkingen plaats in verband met de minimumuitkering (onderbandbreedte). Er is namelijk afgesproken, dat het negatief effect voor gemeenten maximaal € 4,54 per inwoner bedragen. Dit nadeel zal macro worden gecompenseerd door gemeenten die een voordeel hebben een korting toe te passen. Thans is nog niet duidelijk of de gemeente tot een voordeel dan wel nadeel gemeente zal behoren. Naast het voordeel genoemd onder 2 heeft deze optie een egaliserende werking, omdat mogelijke fluctuaties in de inkomsten door de meerjarige werking van de onderbandbreedte kunnen worden opgevangen. Ook hier bestaat het nadeel, dat een minder nauwkeurig inzicht bestaat in de financiële effecten, omdat zij over een aantal jaren worden uitgesmeerd en de effecten van de BTW van de bestaande activa en de uitkering van de onderbandbreedte met elkaar worden verrekend. Resumerend stellen wij u – gelet op de genoemde voor- en nadelen - voor om te kiezen voor optie 3. Daarbij dient wel een opmerking te worden geplaatst, namelijk dat moet worden voorkomen, dat deze reserve onbedoeld wordt besteed voor andere doeleinden dan de bedoelde maatregelen, waardoor in de toekomst er tekorten kunnen ontstaan bij de dekking van het geheel.

4. Samenvoegen

Enkele reserves van de voormalige gemeenten met nagenoeg dezelfde naam zijn samengevoegd tot een reserve. Het gaat hierbij om de volgende reserves:

- reserve Welzijn (Goor en Diepenheim)
- reserve personeelskosten (Goor en Stad Delden)
- reserve verkeersveiligheid (Goor, Diepenheim en Stad Delden)
- reserve automatisering (Goor en Diepenheim)
- reserve W.V.G. (Goor, Diepenheim en Stad Delden)
- reserve kernuitleg/stadsuitleg (Ambt Delden, Diepenheim, Goor en Markelo)
- reserve grondexploitatie (Ambt Delden, Diepenheim en Stad Delden)
- reserve afwikkeling complexen grondexploitatie (Ambt Delden en Diepenheim)

Daarnaast zijn alle reserves van het onderwijs samengevoegd tot een reserve. Deze zal in een later stadium nog worden gespecificeerd per school en soort reserve. Hierover zal door middel van een afzonderlijke nota u een voorstel worden gedaan.

5. Lopende en toekomstige verplichtingen

Voor elke reserve zijn de lopende verplichtingen vanuit de voormalige gemeenten in kaart gebracht. Verder zijn de verplichtingen, die voortvloeien uit de voorjaarsnota 2001 en de begroting 2002 aangegeven. Voor de specificaties verwijzen wij u naar de betreffende formulieren van de betreffende reserve.

6. Opheffen

Een aantal reserves kan worden opgeheven in verband met het algemene uitgangspunt, dat bestemmingsreserve met de nodige terughoudendheid moeten worden ingesteld vanwege de integrale afweging. Wij vinden eveneens, dat bij de beoordeling van de bestaande reserves (van de voormalige gemeenten) eveneens deze toets moet plaatsvinden. In verband hiermee stellen wij u voor om (eventueel na aftrek van de lopende verplichtingen) de volgende reserves op te heffen:

- reserve bodemverontreiniging Go
- reserve milieu AD
- reserve gemeenschapsvoorzieningen Ma
- reserve gemeenschapsvoorzieningen SD
- reserve volkshuisvestingsplan Go

- reserve restauratie monumenten Ma
- reserve sociale zaken
- reserve sociale vernieuwing Dph
- reserve stimuleringskosten vluchtelingen Ma
- reserve economische zaken Go
- reserve internationale contacten Go
- reserve welzijn Go
- reserve onderhoud beeldende kunst Go
- reserve kunst en cultuur
- reserve verkeersveiligheid
- reserve automatisering
- reserve wijkbeheer
- reserve W.V.G.
- reserve herinrichting dorpskern Markelo
- reserve afkoopsom onderhoud wegen
- reserve afkoopsom onderhoud graven
- reserve Stado
- reserve grondbeschermingsgelden
- reserve sociale woningbouw
- reserve tractiemiddelen
- reserve beeldbepalende panden
- reserve ruimtes diverse investeringen
- reserve nader te bepalen doelen
- reserve woonomgeving

Naar aanleiding van een voorstel over deelname aan het Europese programma voor Plattelandsontwikkeling Leader+ heeft de gemeenteraad in januari 2002 een besluit genomen om bij de aangekondigde nota Reserves en Voorzieningen een reserve Co-financiering provinciale en Europese subsidies in te stellen. Bij nader inzien concluderen wij op grond van de in deze nota gehanteerde uitgangspunten dat deze reserve niet ingesteld moet worden.

VIII Voorstellen ten aanzien van voorzieningen

1. Onderhoudsvoorzieningen

Door conversie van de voorzieningen van de voormalige gemeenten is voor onderhoud van gebouwen een voorziening ontstaan van ruim f. 1,1 miljoen (€ 5,27 ton). De voeding van deze voorziening is geschied door restant-budgetten van groot onderhoud gedurende een reeks van jaren. Een adequaat onderbouwd onderhouds-beheersplan is nog niet opgesteld. Zoals wij in hoofdstuk I hebben aangegeven zijn voorzieningen o.a. afgezonderde vermogensbestanddelen voor het afdekken van kwantificeerbare risico's en voor kostenegalitatie in de exploitatie, waartegen over geoormerkte inkomsten staan. Hierdoor vallen kosten van afvalinzameling en riolering onder het begrip "voorzieningen", omdat deze worden gedekt door tarieven. Als niet tot kostenegalitatie zou worden overgegaan, zou dit leiden tot een niet wenselijk grillig verloop van tarieven. Voor groot onderhoud van gebouwen geldt eigenlijk hetzelfde motief. Ook hiertegenover staan inkomsten in de vorm van huren. Ook hier geldt weer, dat zonder egalitatie van het groot onderhoud de exploitatie een onregelmatig verloop vertoont. Wij stellen u voor om deze voorziening te handhaven en deze t.z.t. in te zetten als dekking van een nog op te stellen meerjarige onderhoudsplanning. Verder stellen wij u voor om de "reserve afvalstoffen" te wijzigen in "voorziening afvalstoffen".

2. Samenvoegen

Door de conversie zijn enkele reserves ontstaan, die eigenlijk op basis van de definitie tot voorzieningen moeten worden gerekend. Deze zijn in de specificaties die bij deze nota is gevoegd aan de betreffende voorziening, Het betreft:

- van reserve sociale zaken naar: voorziening scholings- en activeringsbudget WIW en voorziening extra werkgelegenheid langdurige werklozen
- van reserve welzijn naar: voorziening welzijn en voorziening VVTV
- reserve afvalstoffen naar: voorziening afvalstoffen
- reserve personeelskosten naar: voorziening personeel
- reserve stimulering sociale activering naar: voorziening sociale activering

3. Afhalen of opheffen

Een aantal voorzieningen worden in verband met de voorgestelde nieuwe beleidsregels afgeroomd of opgeheven. In verband hiermee stellen wij u voor om (eventueel na aftrek van de lopende verplichtingen) de volgende voorzieningen op te heffen en het saldo hiervan toe te voegen aan de algemene reserve:

- voorziening VS VVTV
- voorziening buitenschoolse opvang
- voorziening ouderenwerk

- voorziening opvang vreemdelingen
- voorziening eenmalige werkzaamheden 2000
- voorziening fietsmaatregelen duurzaam veilig
- voorziening eigen risico verzekeringen
- voorziening pand de Kroon
- voorziening wegen
- voorziening hulpverleningsvoertuig brandweer
- voorziening ISLU, sluitende aanpak
- voorziening landschapsbeleidsplan
- voorziening startprogramma duurzaam veilig

Verder wordt de naam "voorziening" afschrijving gemeentehuis Ambt Delden als gevolg van de nadere definiëring van reserves en voorzieningen (zie hoofdstuk I) gewijzigd in "reserve" afschrijving gemeentehuis Ambt Delden.

4. Lopende en toekomstige verplichtingen

Voor elke voorziening zijn de lopende verplichtingen vanuit de voormalige gemeenten in kaart gebracht. Verder zijn de verplichtingen, die voortvloeien uit de voorjaarsnota 2001 en de begroting 2002 aangegeven. Voor de specificaties verwijzen wij u naar de betreffende formulieren van de betreffende reserve

5. Rente

In hoofdstuk II hebben wij voorgesteld om – conform de comptabiliteitsvoorschriften – geen rente toe te rekenen aan de voorzieningen, doch deze jaarlijks aan de passen aan de inflatie. Hierdoor wordt voorkomen, dat in de toekomst een mogelijk tekort op deze voorzieningen ontstaat. Bijkomend voordeel is, dat op moment, dat de voorziening wordt aangewend er geen budgettaire gevolgen heeft. Een ander mogelijkheid is om de voorzieningen te waarderen tegen de contante waarde (zie par. 7).

6. Verhoging van de storting

Een verhoging van een storting in een voorziening dient evenals het instellen daarvan degelijk te worden onderbouwd. Als voorbeeld noemen wij hier de meerjarige onderhoudsplanning, waarvan wij aannemen, dat die regelmatig wordt geëvalueerd.

7. Voorziening tegen contante waarde

Indien een voorziening tegen de contante waarde is gewaardeerd mag op grond van de comptabiliteitsvoorschriften wel rente worden toegevoegd. Bij ons is dit echter thans nog niet aan de orde.