

Nota Reserves en Voorzieningen 2010

Inleiding

Door de raad is op 25-02-2009 vastgesteld de gewijzigde "Verordening op de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Ten Boer" (verder te noemen "Financiële verordening gemeente Ten Boer").

In artikel 10 van de financiële verordening met als onderwerp "Reserves en Voorzieningen" is het volgende opgenomen:

1. In de nota Reserves en Voorzieningen worden de regels vermeld voor de reserves en voorzieningen van de gemeente Ten Boer.
2. Aan het begin van een nieuwe raadsperiode wordt de nota geijkt en zonodig herzien.
3. In de paragrafen en staat van reserves en voorzieningen wordt bij de begroting de verwachte ontwikkeling, inclusief de voorgenomen onttrekkingen en toevoegingen, van de reserves en voorzieningen aangegeven.
4. In het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over het verloop van de reserves en voorzieningen.

De nota die nu voor u ligt is een actualisatie van de nota reserves en voorzieningen vastgesteld door de raad op 24-06-2009 en geeft uitvoering aan het bepaalde in artikel 10 van de Financiële verordening gemeente Ten Boer.

Met deze nota stelt uw raad het kader vast voor de omvang van de reserves en voorzieningen. Het geeft inzicht in het beleid dat wordt gevoerd ten aanzien van de reserves en voorzieningen.

Een periodieke herziening van het aantal en de omvang van de reserves en voorzieningen is zowel vanuit bestuurlijk als vanuit bedrijfseconomisch oogpunt gezien noodzakelijk. Aangezien de omstandigheden voortdurend wijzigen moet het reserve- en voorzieningenbeleid regelmatig aan die gewijzigde omstandigheden worden getoetst en eventueel aangepast. Dit behoort door het bestuur in casu de gemeenteraad te gebeuren aangezien het bij reserves deels gaat om het bestemmen van vrij besteedbaar vermogen. Hiermee wordt optimaal inhoud gegeven aan het budgetrecht van de gemeenteraad.

De vorming alsmede het gebruik van de reserves en voorzieningen heeft een nauwe relatie met de begroting en de rekening. Bij de behandeling van de begroting en de rekening komt de totale financiële positie van de gemeente aan de orde. Op dat moment worden meestal de keuzes gemaakt. Artikel 10 van de Financiële verordening geeft aan, dat in de paragrafen en staat van reserves en voorzieningen bij de begroting ingegaan wordt op het verloop van de gemeentelijke reserves en voorzieningen. Daarbij dient een relatie te worden gelegd met de nota reserves en voorzieningen die 1x in de 4 jaar aan het begin van een nieuwe raadsperiode opnieuw wordt vastgesteld. Met het vaststellen van de begroting geeft de raad invulling aan zijn budgetrecht en geeft het college de bevoegdheid over de reserves en voorzieningen te beschikken, zoals in de paragrafen en staat van reserves en voorzieningen is verwoord.

In de in deze nota opgenomen hoofdstukken worden de volgende onderwerpen behandeld :

- . Wet- regelgeving en definities;
- . Functies van reserves en voorzieningen;
- . Vorming en besteding van reserves en voorzieningen;
- . Rentetoevoeging aan reserves en een mogelijke inflatiecorrectie aan voorzieningen;
- . Beschrijving van reserves en voorzieningen.

2. Wet- regelgeving en definities

2.1 Wet- en regelgeving

De uitgangspunten voor het actualiseren van reserves en voorzieningen worden onder andere bepaald door de geldende verslaggevingsvoorschriften.

De geldende verslaggevingsvoorschriften met ingang van 1 januari 2004 worden beschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Hierin worden de volgende definities gegeven:

In de artikelen 43 en 44 van bovenstaand Besluit worden reserves en voorzieningen nader uitgewerkt.

Artikel 43

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

Artikel 43

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

Artikel 44

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 make 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 (BBV)
3. Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten- gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

2.2 Definities

Reserves

Reserves zijn vermogensbestanddelen die zijn aan te merken als eigen vermogen en die bedrijfseconomisch gezien vrij te besteden zijn. Het in bedrijfseconomische zin vrij besteedbaar zijn van de reserve wil zeggen dat tot het moment van daadwerkelijke aanwending er altijd voor gekozen kan worden om op basis van een politieke heroverweging de reserve op te heffen en in te zetten voor een ander doel. Kenmerkend voor reserves is, dat ze:

- . worden gevormd door bestemming van het resultaat
- . vrij besteedbaar zijn
- . tot het eigen vermogen behoren

Nadere uitsplitsing reserves

Algemene reserve

De algemene reserve bestaat uit de componenten van het eigen vermogen waaraan de gemeenteraad géén bepaalde bestemming heeft gegeven. Tot de algemene reserve worden derhalve gerekend alle reserves, niet zijnde een bestemmingsreserve. Op een algemene reserve ligt dus geen bestemming waardoor de algemene reserve vrij besteedbaar is.

Bestemmingsreserves

Onder overige bestemmingsreserves worden verstaan alle overige reserves waaraan door de raad een bepaalde bestemming is gegeven. In principe kan de raad de gegeven bestemming en de omvang aanpassen tot aan het moment dat er verplichtingen worden aangegaan. Dan verandert de reserve tot aan het bedrag van de verplichting in een voorziening.

Voorzieningen

Voorzieningen zijn passief posten in de balans, die een schatting geven van de voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen, waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden per de ba-

lansdatum min of meer onzeker zijn, en die oorzakelijk samenhangen met de periode voorafgaande aan die datum.

Er zijn drie categorieën voorzieningen, te weten:

- . voorzieningen voor verplichtingen en risico's (art. 44, lid 1a en 1b BBV)
- . voorzieningen ter egalisatie van kosten (art. 44, lid 1c BBV)

Kenmerkend voor de voorzieningen voor verplichtingen en risico's is dat ze moeten worden gevormd door het nemen van een last en ze een verplichte bestedingsrichting hebben. Het gaat bij deze voorzieningen om min of meer onzekere verplichtingen die te zijner tijd tot schulden kunnen worden, zoals garantstellingen e.d. of om voorzieningen die een schatting betreffen van de lasten voortvloeiend uit risico's die samenhangen met de bedrijfsvoering, zoals rechtsgedingen, reorganisaties e.d.

De voorzieningen ter egalisatie van kosten worden gevormd ter egalisatie van in de tijd onregelmatig gespreide kosten, zoals groot onderhoud. Op facultatieve basis kunnen dergelijke voorzieningen worden gevormd, mits:

- . sprake is van kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, ma waarvan de oorsprong wel (mede) ligt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar;ar

1. de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van de lasten over een aantal begrotingsjaren.

Het gaat dan over (toekomstige) lasten waar de gemeente niet onderuit kan. Hierbij valt met name te denken aan het cyclisch (terugkerend) onderhoud van kapitaalgoederen zoals wegen, groen, riolering en gebouwen.

Een voorziening moet altijd financieel onderbouwd zijn in verband met de noodzakelijk geachte omvang (bijv. door middel van een onderhoudsplan wegen, groen, riolering , gebouwen etcetera) Ze dienen naar beste schatting dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Ze mogen niet groter of kleiner zijn dan de geschatte omvang van verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn ingesteld.

Exploitatie-overschotten die voortkomen uit de heffing van tarieven bij derden worden als bestemmingsreserve of als voorziening gepresenteerd, afhankelijk van het bestaan van een restitutieplicht. Indien tarieven worden geheven, waarvan de besteding gebonden is – dat wil zeggen dat de middelen moeten worden teruggegeven als ze niet aan het specifieke doel waarvoor ze geheven zijn worden uitgegeven – dan vallen deze middelen als ze niet in het begrotingsjaar worden besteed onder de voorzieningen. Indien de besteding niet dusdanig is gebonden dat de middelen teruggegeven moeten worden als ze niet aan het doel waarvoor ze geheven zijn worden besteed, dan dienen ze onder de bestemmingsreserves te worden opgenomen.

3 Functies van reserves en voorzieningen

Reserves en voorzieningen kunnen de volgende betekenis (functie) hebben voor de gemeente:

1. Financieringsfuncties: investeringen in kapitaalgoederen worden gefinancierd met langlopende middelen. Dit kan in de vorm van vreemd vermogen (langlopende geldleningen en/of voorzieningen) of eigen vermogen (reserves).
2. Bestedingsfunctie: een reservering om de realisering van activa/projecten moge maken. In deze gevallen wordt het gereserveerde bedrag gebruikt voor de betaling van investeringsuitgaven.lijk te
3. Bufferfunctie: het mogelijk maken om onverwachte tegenvallers op te vangen.
4. Inkomensfunctie: de door de reserve gegenereerde / bespaarde rente kan ingezet worden ingezet als dekkingsmiddel.
5. Verplichtingenfunctie: de vorming van een voorziening om aan toekomstige finaverplichtingen te kunnen voldoen.nciële

3.1 Financieringsfunctie

Van belang is hierbij de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido). Deze wet beoogt een solide financieringswijze van de decentrale overheden te bevorderen en schommelingen van rentelasten zo veel mogelijk te beperken.

De financiering van kapitaalgoederen kan geschieden door het gebruiken van de reserves en voorzieningen (interne financiering) of anderzijds door het aantrekken van vaste geldleningen (vaste financiering). Bij gebruik van reserves (eigen vermogen) en voorzieningen (vreemd vermogen) behoeft geen beroep te worden gedaan op de geld- en kapitaalmarkt. Indien op grond van een raadsbesluit een reserve of voorziening wordt aangewend vervalt automatisch de financieringsfunctie en moet via de ka-

pitaalmarkt een vaste geldlening worden aangetrokken ter vervanging van de weggefallen financieringsmiddelen.

3.2 Bestedingsfunctie

Bij de bestedingsfunctie gaat het om middelen die worden gebruikt om de realisering van activa/projecten mogelijk te maken. In deze gevallen wordt het gereserveerde bedrag gebruikt voor de dekking (van de kapitaallasten) van investeringsuitgaven.

3.3 Bufferfunctie

De algemene reserve dient als bufferfunctie voor het opvangen van eventuele onvoorziene uitgaven (incidenteel) waarmee in de planning geen rekening is gehouden en die noodzakelijkerwijs dienen plaats te vinden.

Hierbij kan men denken aan :

- . Financiële risico's waarvoor geen bestemmingsreserve of voorzieningen zijn gevormd, of waarvoor elders in de begroting geen financiële middelen zijn gereserveerd, omdat er nog geen getrouwe kwantificering van de risico's kan plaatsvinden.
- . Het opvangen van eventuele rekeningstekorten.
- . Het opvangen van een eventueel begrotingstekort.

Voor de bepaling van de omvang van de hierboven genoemde risico's bestaan géén landelijke richtlijnen. Voor de berekening van de minimale hoogte van de buffer worden in de praktijk diverse criteria gehanteerd. Voorbeelden hiervan zijn een bedrag per inwoner, een percentage van de algemene uitkering of een percentage van de totale gemeentelijke exploitatie.

Doordat er géén echte richtlijnen zijn gaan gemeenten verschillend om met de bepaling van de minimale omvang van de algemene reserve. Daarnaast valt op dat weinig gemeenten een jaarlijkse indexering toepassen op de minimale hoogte van de buffer.

In het college-programma is de minimale omvang van de vrij aanwendbare algemene reserve bepaald op € 1.000.000,--.

3.4 Inkomensfunctie

Van een deel van de algemene reserve komt de rente structureel ten goede aan de exploitatie. Deze rente vormt een stukje inkomen voor afdekking van de normale uitgaven van de gemeente. Nadeel van deze constructie is dat indien de reserve wordt gebruikt dit inkomen voor afdekking van de uitgaven (gedeeltelijk) wegvalt. Er ontstaat dan een tekort op de begroting. Met het structureel toerekenen van rente aan de exploitatie dient daarom voorzichtig te worden omgegaan.

3.5 Verplichtingenfunctie

De verplichtingenfunctie heeft betrekking op voorzieningen. Een voorziening heeft een karakter van een verplichting die de gemeente heeft aangegaan en waarvoor de benodigde middelen beschikbaar moeten zijn. Bijvoorbeeld het (groot)onderhoud van wegen en gebouwen.

4. Vorming en besteding van reserves en voorzieningen.

Voor de vorming en besteding van de reserves is in het kader van het budgetrecht een expliciet besluit van de raad nodig. Dit past binnen het algemene kenmerk van een reserve: de vrije besteedbaarheid. Gedurende het jaar is er een aantal vaste momenten waarop er voorstellen kunnen worden gedaan met betrekking tot de reserves:

- . Bij de vaststelling van de begroting;
- . Bij de vaststelling van de jaarrekening;
- . Bij de vaststelling van de Voorjaarsnota en Najaarsnota;
- . Bij de behandeling van de nota "Reserves en voorzieningen".

Daarnaast is het mogelijk om gedurende het jaar voorstellen aan de raad te doen voor vorming c.q. aanwending van reserves met betrekking tot specifieke onderwerpen.

De toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves komen in de begroting ("Overzicht baten en lasten" en de "Staat van reserves en voorzieningen") en in de jaarrekening ("Programmarekening" en "Mutaties in de reserves") specifiek tot uitdrukking.

Voor de vorming van een voorziening is een besluit nodig van de raad waarin de uitgangspunten worden vastgelegd. Voor voorzieningen geldt echter in mindere mate dat toevoegingen en onttrekkingen apart inzichtelijk worden gemaakt. Het is niet verplicht om zoals bij reserves het geval is bij de begroting en jaarrekening de toevoegingen en onttrekkingen specifiek te benoemen. De omvang van voorzieningen is immers bepaald aan de hand van verwachte verplichtingen waardoor er geen sprake meer is van

vrije besteedbaarheid. Het college kan binnen de aangegeven uitgangspunten bij de instelling van de voorziening handelen.

Voor de raad bestaat de mogelijkheid om bij de behandeling van de "Nota reserves en voorzieningen" een oordeel te vormen over de voorzieningen

Voor zowel reserves als voorzieningen geldt dat er duidelijke uitgangspunten moeten liggen met betrekking tot:

- . doelstelling waarvoor reserve of voorziening is ingesteld;
- . de toevoegingen en onttrekkingen;
- . een eventueel vast te stellen boven- en/of ondergrens.

De nota "Reserves en voorzieningen" geeft bovenstaande uitgangspunten aan.

5. Rentetoevoeging aan reserves en een mogelijke inflatiecorrectie aan voorzieningen

Door het vormen van reserves en voorzieningen wordt vermogen afgezonderd. Door de reserves en voorzieningen te gebruiken als interne financieringsmiddelen (zie ook 3.1) wordt rente bespaard, die anders betaald had moeten worden voor het aantrekken van vreemd vermogen (leningen). Omdat aan alle investeringen rente wordt toegerekend, komt deze bespaarde rente (over de reserves en voorzieningen) feitelijk beschikbaar. Over het totale vermogen (eigen en vreemd vermogen) wordt dus rente berekend.

Voor wat betreft de rente over de "interne financieringsmiddelen" bestaat in principe de keus:

- . deze rente toe te voegen aan de reserves (aan voorzieningen mag geen rente worden toegevoegd);
- . deze rente ten gunste te laten komen aan de exploitatie.

Aanwending van de rente voor structurele exploitatie-uitgaven is niet gewenst. Op het moment dat de reserve wordt besteed voor het doel, waarvoor zij was gevormd, ontstaat er een dekkingsprobleem. Zie tevens 3.4. Derhalve wordt de rente van de overige reserves en voorzieningen toegevoegd als bate aan de exploitatie. Beleid is met ingang van 2009 dat een bedrag van € 70.000,00 (5% rente van € 1,4 miljoen) wordt toegevoegd aan de exploitatie en de rest van de berekende rente komt ten gunste van de algemene reserve.

Zoals in de begroting 2010 reeds is verwoord worden de Reserves en Voorzieningen op peil gebracht danwel gehouden door gebruik te maken van een onttrekking aan de Algemene Reserve welke mede is gevoed door rentetoevoegingen vanuit de exploitatie.

De voorschriften staan toe dat de rente ook wordt toegevoegd aan de bestemmings-reserves. Daarvoor hebben wij niet gekozen. Deze keuze houdt in dat bestemmingsreserves niet waardevast zijn en dat daardoor de kans bestaat dat bij aanwending van de reserve de omvang niet voldoende is om de uitgave te dekken.

Aan de voorzieningen wordt geen rente toegevoegd. De voorschriften staan dit niet toe (artikel 45 BBV). Bij de opstelling van de begroting wordt wel rente gecalculeerd over de voorzieningen. Voorzieningen worden immers ook gebruikt als (intern) financieringsmiddel. De gecalculeerde rente wordt gedeeltelijk toegevoegd aan de algemene reserve. Door het niet toerekenen van rente kan er bij aanwending van de voorzieningen een extra budgettair beslag ontstaan, doordat de omvang van de voorziening niet meer toereikend is door inflatie en prijsstijgingen.

In de vorige nota "Reserves en voorzieningen", vastgesteld op 24 juni 2009, heeft de raad besloten om jaarlijks, bijv. gelijktijdig met de behandeling van de voorjaarsnota, de reserves en voorzieningen te behandelen en de voorzieningen op het benodigde peil te brengen. Deze methode past goed bij de aard van een voorziening. De voorschriften geven aan dat de omvang van een voorziening redelijk in te schatten dient te zijn. Bij de opstelling van de nota reserves en voorzieningen dienen alle voorzieningen te worden beoordeeld op noodzakelijkheid en benodigde omvang. Een eventueel tekort kan worden aangevuld (uit de algemene reserve) en een overschot kan worden afgeroomd (ten gunste van de algemene reserve).

Voorgesteld wordt het huidige beleid te handhaven.

Voor bespaarde rente wordt rekening gehouden met een percentage van 5% (begroting 2010). Dit percentage is gebaseerd op de rentetarieven voor langlopende geldleningen. Het beleid van de gemeente Ten Boer is om jaarlijks bij de opstelling van de begroting de ontwikkeling van de kapitaalmarkt (leningen voor 15 jaar bij de BNG) in te schatten en het te hanteren tarief voor de eigen reserves en voorzieningen hier op af te stemmen. Daarbij wordt een veiligheidsmarge ingebouwd van maximaal +0,5% ter afdekking van risico's.

Dit beleidsuitgangspunt kan worden gecontinueerd.

6. Beschrijving van reserves en voorzieningen en voorstellen met betrekking tot het toekomstig gebruik.

Hierna treft u een totaaloverzicht en een beschrijving per reserve en voorziening aan.

Het saldo per 1-1-2010 is gebaseerd op de cijfers die zijn opgenomen in de jaarrekening 2009, nog te behandelen door de raad op 30 juni 2010.

De indeling naar algemene reserve, bestemmingsreserve of voorziening sluit ook grotendeels aan bij de presentatie in de jaarrekening 2009.

Voorgesteld wordt , in voorkomende gevallen , het college te machtigen om op voorhand onttrekkingen danwel stortingen te mogen doen met betrekking tot de estemmingsreserves.

Deze mutaties worden dan ook achteraf gerapporteerd in de Voor- en Najaarsnota's danwel de gemeenterekeningen

Inhoud

1. Inleiding
2. Wet- ren regelgeving en definities
3. Functies van reserves en voorzieningne
4. Vorming en besteding van reserves en voorzieningen
5. Rentetoevoeging aan reserves en een mogelijke inflatiecorrectie aan voorzieningen
6. Beschrijving van reserves en voorzieningen en voorstellen met betrekking tot het toekomstig gebruik.