

**TOELICHTING OP DE  
FUNCTIES  
RESERVES EN VOORZIENINGEN**



	Bladzijde	
<b>INHOUDSOPGAVE</b>	3	
<b>1. ALGEMEEN</b>	5	
1.1 Inleiding	5	
1.2 Leeswijzer	5	
1.3 Doelstelling	5	
1.4 Toekomstig proces	5	
<b>2. WETTELIJK KADER EN BEGRIPPEN</b>	7	
2.0 Indeling van dit hoofdstuk	7	
2.1 Algemeen	7	
2.2 Begrippen	7	
a. Reserves	7	7
b. Voorzieningen	8	
2.3 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)	10	
2.4 Functies	10	
a. Bufferfunctie	11	
b. Bestedingsfunctie	11	
c. Financieringsfunctie	12	
d. Inkomensfunctie	12	
e. Egalisatiefunctie	12	
2.5 Overlap bestemmingsreserves en onderhoudsvoorzieningen	13	
a. Algemeen	13	
b. Overlap bij rioleringen	13	
1 Algemeen	13	13
2 Voorziening riolering	14	14
3 Relatie met het V-GRP	14	14
4 Kosten groot onderhoud	14	14
5 Uitspraak van de commissie BBV	14	14
6 Bestemmingsreserve riolering	14	14
7 Aanbeveling commissie BBV	15	15
2.6 Voordelen en nadelen gebruik reserves	15	
2.7 Praktische zaken met betrekking tot reserves en voorzieningen	16	
a. Instellen van een reserve/voorziening	16	
b. Mutaties op reserves en voorzieningen	17	
c. Opheffen van reserves en voorzieningen	18	
d. Resultaatbepaling versus resultaatbestemming	18	
e. Bevoegdheden m.b.t. reserves en voorzieningen	19	
2.8 Bijzondere bepalingen met betrekking tot reserves	20	
2.9 Verschillen tussen reserves en voorzieningen	21	
<b>3. BELEIDSKADER</b>	23	
3.1 Algemeen	23	

3.2 Reserves	23	
a. Gewenste hoogte reserves in het kader van het weerstandsvermogen		23
I. Weerstandsreserve algemeen	23	
II. Weerstandsreserve grondexploitatie	23	
b. Afschrijvingsreserves	25	
c. Egalisatiereserves	25	
d. Bestemmingsreserve riolering	26	
3.3 Voorzieningen	26	
a. Algemeen beleid voorzieningen	26	
b. Beleid onderhoudsvoorzieningen	26	
c. Voorzieningen en beheerplannen	27	
d. Onderhoudsvoorziening riolering	27	
e. Administratief	27	
3.4 Rentebelief	28	
a. Algemeen rente beleid	28	
b. Rentebelief gemeente Goirle	28	
c. Hoogte algemene reserve in relatie tot de weerstandscapaciteit	29	

## **HOOFDSTUK 1. ALGEMEEN**

### **1.1 Inleiding**

Reserves en voorzieningen vormen een belangrijk onderdeel van de vermogenspositie van iedere gemeente. Zowel vanuit bestuurlijk als bedrijfseconomisch oogpunt is het daarom gewenst de reserves periodiek toe te lichten. Gezien het grote aantal nieuwe raadsleden leek het ons verstandig de functies van de reserves en voorzieningen toe te lichten.

Een nota reserves en voorzieningen is gebaseerd op het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording). Dit besluit is voor de lagere overheid sinds 2004 van toepassing. Ook wordt rekening gehouden met de aanbevelingen die door de commissie BBV zijn gedaan.

In artikel 3.3. van de Verordening ex artikel 212 van de gemeentewet op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Goirle 2009, is opgenomen dat het College eens in de vier jaaren nota Reserves en voorzieningen aan de raad aanbiedt.

Als algemeen uitgangspunt geldt dat het aantal reserves en voorzieningen zo beperkt mogelijk wordt gehouden.

### **1.2 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 zijn de wettelijke kaders op grond van de BBV aangegeven. De kaders zijn uitgewerkt in de paragrafen 2.1 tot en met 2.9.

De beleidskaders zijn geregeld in hoofdstuk 3 en handelt over onze gemeentespecifieke situatie. Geregeld zijn ondemeer het rentebeleid, het omgaan met afschrijvingsreserves en egalisatiereserves en onder welke voorwaarden „voorzieningen" gevormd worden.

### **1.3 Doelstelling**

Hoofddoel is het inzichtelijk maken van wat de functie van reserves en voorzieningen zijn.

### **1.4 Toekomstig proces**

Omdat omstandigheden voortdurend wijzigen, moet ook het reserve- en voorzieningenbeleid

regelmatig worden getoetst aan die omstandigheden. In de verordening ex artikel 212 van de gemeentewet artikel 3.3

is opgenomen dat het college:

1. Eens in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen aan raad aanbiedt. De raad stelt de nota vast.

De nota behandelt:

- a. de vorming en besteding van reserves;
- b. de vorming en besteding voorzieningen;
- c. de toerekening en verwerking van rente over reserves en de voorzieningen.

2. Bij een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen wordt minimaal

aangegeven:

- a. het specifiek doel van de reserve;
- b. de voeding van de reserve;

- c. de maximale hoogte van de reserve;
  - d. de maximale looptijd.
3. Indien een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen binnen de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot een investering, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene weerstands- reserve toegevoegd.

## **HOOFDSTUK 2. WETTELIJK KADER en BEGRIPPEN**

### **2.0 Indeling van dit hoofdstuk**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op verschillende aspecten met betrekking tot de reserves en voorzieningen in relatie tot het wettelijke regime van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Om de begrips-bepaling zuiver te houden worden de reserves en voorzieningen in deze paragraaf óók in een theoretisch perspectief geplaatst.

2.1 Algemeen

2.2 Begrippen

2.3 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

2.4 Functies van de reserves en voorzieningen

2.5 Overlap reserves en voorzieningen

2.6 Voor- en nadelen van het gebruik van reserves

2.7 Praktische zaken: instellen, wijzigen of opheffen

2.8 Bijzondere bepalingen: inzet reserves dekking investeringen

2.9 Verschillen tussen reserves en voorzieningen.

### **2.1 Algemeen**

De voorschriften van het BBV geven duidelijke bepalingen voor het onderdeel reserves en voorzieningen. Het BBV heeft voor het gebruik ervan zoveel als mogelijk aansluiting gezocht bij de regels die ook in het bedrijfsleven gelden en als zodanig zijn vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek (BW). Voor wat betreft de verschilpunten kan worden opgemerkt dat dan sprake is van de zogenaamde „eigenheid van gemeenten". Een voorbeeld van deze „eigenheid" is dat reserves uitsluitend via resultaatbestemming in de jaarrekening en begroting kunnen worden verwerkt.

Voor het instellen of in stand houden van een reserve of voorziening dienen goede gronden aanwezig te zijn. Met andere woorden: er moet een goed motief zijn. Dit om te voorkomen dat onnodig middelen worden vastgelegd waarvoor andere bestemmingen mogelijk zijn. Anderzijds, er moet óók voor gewaakt worden dat de financiële positie van de gemeente door optredende risico's – waarvoor geen buffer is gevormd – kan worden aangetast.

*De omvang van de reserves en voorzieningen moet dan ook worden afgestemd op het doel dat ermee gediend is.*

### **2.2 Begrippen**

#### **2.2a Reserves**

Wat wordt verstaan onder het begrip „reserves"? Een definitie:

- Reserves zijn de vermogensbestanddelen die als **eigen vermogen** zijn aan te merken.

Bedrijfseconomisch gezien zijn reserves vrij te bestemmen. Politiek kan aan reserves een

bepaalde bestemming zijn gegeven, maar er is geen sprake van een verplichting jegens derden. De bestemming die de raad aan een reserve heeft gegeven kan dan ook weer ongedaan worden gemaakt.

Vanuit het BBV worden bepalingen gegeven over reserves en voorzieningen. Volgens art. 43 BBV worden de reserves als volgt op de balans opgenomen:

- de algemene reserve (art. 43, lid 1a BBV);
- de bestemmingsreserve (art. 43, lid 1b BBV);

#### - **Algemene reserve**

Tot de algemene reserve worden gerekend alle reserves, niet zijnde een bestemmingsreserve. In beginsel is er sprake van één algemene reserve. Bij de gemeente Goirle kennen wij het begrip algemene reserve en algemene weerstandsreserve. Deze maken samen met de onbenutte belastingcapaciteit, de zogenaamde stille reserves en onvoorzien deel uit van de weerstandscapaciteit.

De algemene reserve is een reserve waaraan door de gemeenteraad geen bestemming is gegeven. Gevolg hiervan is dat deze reserve in beginsel vrij besteedbaar is. De vrije besteedbaarheid wordt beperkt indien de renteopbrengst van deze reserve wordt gebruikt voor de structurele dekking van de gemeentebegroting.

#### - **Bestemmingsreserves**

Volgens art. 43, lid 2 BBV wordt onder een bestemmingsreserve verstaan een reserve waaraan door de gemeenteraad een bepaalde bestemming is gegeven. Artikel 43, lid 2 geeft een nadere uiteenzetting van artikel 43, lid 1b BBV.

Naast de bestemmingsreserves in algemene zin kunnen tot deze reserves ondermeer worden gerekend:

- de egaliseringsreserves die dienen om ongewenste schommelingen op te vangen in de tarieven die aan derden in rekening worden gebracht wegens door de organisatie geleverde prestaties (bijv. de egaliseringsreserve rioolrechten);
- Overige bestemmingsreserves.  
Voorbeeld: Bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten. Dit heeft te maken met de bedrijfseconomische wenselijkheid van de bruto waardering van vaste activa en de hiemee samenhangende kapitaallasten (overigens is bruto waardering voor investeringen met een economisch nut dwingend voorgeschreven - zie paragraaf 2.6).

Bedoeld worden hier de afschrijvingsreserves. Gezien het specifieke karakter van deze reserves zijn deze afzonderlijk in beeld gebracht (zie hoofdstuk 4). In paragraaf 3.2 wordt hieraan in beleidsmatige zin afzonderlijk aandacht geschonken.

## **2.2b Voorzieningen**



Voorzieningen zijn vermogensbestanddelen die als „**vreemd vermogen**“ zijn aan te merken en die bedrijfseconomisch gezien niet vrij te besteden zijn. Anders gezegd: Een voorziening is een apart gezet bedrag voor een onvermijdelijke toekomstige uitgave waarvan tijdstip en omvang niet exact bekend zijn. Een voorbeeld hiervan is het cyclisch groot onderhoud gebouwen of wegen. Afhankelijk van allerlei omstandigheden is uitvoering vroeg of laat aan de orde. De uitgaven kunnen wat hoger of lager uitvallen, maar binnen de marges is uitvoering onvermijdelijk.

Volgens **art. 44, lid 1 BBV** worden voorzieningen gevormd wegens:

- **Art. 44, lid 1a BBV: verplichtingen en verliezen** waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten is (bijv. voorzieningen wachtgeld- en belastingverplichtingen, pensioenverplichtingen, garantieverplichtingen e.d.). Het betreft hier vrij concreet inschatbare toekomstige kosten.

Het gaat om verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, maar wél redelijkerwijs te schatten. Het betreft dus verplichtingen die schulden kunnen worden (voorbeeld: garantieverplichtingen).

- **Art. 44, lid 1b BBV:** op de balansdatum bestaande **risico's** ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten (bijv. voorzieningen i.v.m. rechtsgedingen, reorganisaties e.d.). Het betreft hier verplichtingen, waarvan de kosten minder goed zijn in te schatten dan in het hiervoor genoemde artikel 1a.

Het gaat om risico's in verband met verplichtingen of verliezen die worden verwacht bij het vaststellen van de balans: De omvang moet redelijk te schatten zijn.

**Voorbeeld:** Schadeclaims van derden, lopende beroepschriften en rechtsgedingen. Het volgende dient hierbij te worden aangetekend:

■ Wanneer de omvang van een risico niet redelijk is te schatten, mag geen voorziening worden getroffen.

■ Wanneer de omvang zeker is, mag eveneens geen voorziening worden getroffen.

Er is

dan sprake van „schuld“.

- **Art. 44, lid 1c BBV:** 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. De **onderhoudsvoorzieningen** vallen hieronder, bijvoorbeeld voorziening groot onderhoud.

In tegenstelling tot het voorgaande gaat het hier niet om de vraag of een verplichting of verlies zich al dan niet voordoet. Deze voorzieningen worden ingesteld als egalisatierekeningen, met als doel de kosten gelijkmatig over de jaren te spreiden.

Een voorbeeld hiervan zijn de kosten groot onderhoud riolering. Deze voorziening heeft een verplichtend karakter: De gelden dienen aan het vooraf bepaalde doel te worden besteed.

Als expliciete voorwaarde voor het instellen van deze voorzieningen is dat er sprake moet zijn van een één op één onderbouwing van het betreffende beheerplan. Ingeval het hiervoor genoemde voorbeeld van groot onderhoud riolering is dat het Verbreed Gemeentelijk rioleringsplan (V-GRP).

- **Art. 44, lid 2 BBV:** de nog niet bestede verkregen middelen, verkregen van derden onder strikte condities voor de richting van de aanwending (bijv. de WIW/ID gelden), met uitzondering van de voorschotbedragen, bedoeld in artikel 49, onderdeel b. Dit artikel regelt dat de van Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren afzonderlijk op de balans worden opgenomen onder de overlopende passiva. Het betreft hier een wijziging met ingang van 1 januari 2008.

Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume (artikel 44, lid 3 BBV). De reden hiervoor is dat dergelijke verplichtingen bij gemeenten al in de (meer)jarenraming zijn opgenomen. Zouden ze vervolgens óók nog op de balans opgenomen worden, dan zou dat dubbelop zijn. Voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen die niet van een vergelijkbaar volume zijn moeten wel voorzieningen worden ingesteld.

De voorzieningen behoren tot het vreemde vermogen van een gemeente. Voorzieningen mogen niet groter of kleiner zijn dan de verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn ingesteld. Van een voorziening is dus sprake als het gaat om te kwantificeren financiële verplichtingen of risico's (als een risico niet kwantificeerbaar is zal dat risico opgenomen moeten worden in de risicoparagraaf).

Mutaties in voorzieningen, wegens toevoegingen ten laste, of door vrijval ten gunste van de gemeentebegroting, vloeien dus uitsluitend voort uit het aanpassen aan een nieuw noodzakelijk niveau. Deze mutaties vormen onderdeel van de resultaatbepaling.

De overige mutaties bestaan alleen uit verminderingen wegens aanwending voor het doel waarvoor de voorziening is ingesteld. Deze mutaties komen rechtstreeks ten laste van deze voorziening.

### **Samenvattend:**

Voorzieningen worden gevormd voor verplichtingen en risico's waarvan:

- De oorzaak zich nu al heeft voorgedaan;
- De financiële gevolgen zich in de toekomst manifesteren;
- De omvang van de financiële gevolgen zijn te kwantificeren.

### **2.3 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).**

Vanwege de eigenheid van gemeenten is de BBV-regelgeving opgenomen in een specifiek voor gemeenten vastgelegd document, te weten "Uitgangspunten voor een gemodificeerd stelsel van baten en lasten". Daarnaast hebben ook de uitspraken van de commissie BBV bindende gevolgen.

### **2.4 Functies Reserves en voorzieningen**

De reserves vormen gezamenlijk het „**eigen vermogen**” van de gemeente. De voorzieningen worden tot het „**vreemde vermogen**” gerekend, vanwege de verplichtingen tegenover derden, die er uit voortvloeien.

Reserves en voorzieningen kunnen de volgende functies vervullen:

- a. Bufferfunctie;
- b. Bestedingsfunctie;
- c. Financieringsfunctie;
- d. Inkomensfunctie ;
- e. Egalisatiefunctie.

#### **Ad a. Bufferfunctie**

De reserves maken het mogelijk noodzakelijke aanpassingsprocessen geleidelijk en dus niet schoksgewijs te laten verlopen en onverwachte tegenvallers op te vangen.

Bij deze functie moet gedacht worden aan het volgende:

- buffer om structurele rentebaten voor de dekking van de gemeentebegroting te genereren;
- buffer voor de genoemde risico's in de risicoparagraaf.

Naast de reserves bestaan de beschikbare financiële middelen van de gemeente vooral uit de post onvoorzien in de begroting en de onbenutte belastingcapaciteit. In het algemeen geldt: de middelen niet onnodig bestemmen en de algemene reserve en het weerstandsvermogen versterken.

Voor de gemeente Goirle zijn dat de reserves:

- Algemene reserve;
- Algemene weerstandsreserve;
- Algemene reserve grondexploitatie.

#### **Ad b. Bestedingsfunctie**

Een bestedingsfunctie houdt in een reservering om te zijner tijd de realisering van bepaalde activiteiten mogelijk te maken. In dergelijke gevallen wordt het gereserveerde bedrag gebruikt voor de dekking van de lasten uit investerings-uitgaven.

Bij reserves met een bestedingsfunctie is een onderscheid te maken tussen:

- Eenmalige, op korte termijn te realiseren doelen, meestal in de investerings sfeer. Consequentie is dan wel dat er een afschrijvingsreserve moet worden ingesteld of het moet een investering van maatschappelijk nut betreffen. Dekking van kapitaallasten van investeringen met een economisch nut vindt plaats door middel van een onttrekking uit een daartoe in te stellen afschrijvingsreserve. Uitgaven (voor investeringen) met een maatschappelijk nut kunnen gedekt worden door een onttrekking ineens uit een daarvoor ingestelde reserve.
- In de tijd gezien ongelimiteerde doelen, waarvoor steeds naar behoefte een beroep op de reserve wordt gedaan.

Het vaste gedeelte van de bestemmingsreserves en voorzieningen kan eventueel worden toegerekend aan de buffer-functie met als doel het genereren van structurele rentebaten voor de dekking van de gemeentebegroting.

Voor de gemeente Goirle zijn dat de reserves/voorzieningen:

- Reserves overgehevelde budgetten
- Bestemmingsreserve Sportzaal Red Star
- Bestemmingsreserve Sportzaal GHV
- Bestemmingsreserve lokale rekenkamer
- Bestemmingsreserve Kloosterplein
- Bestemmingsreserve groen
- Bestemmingsreserve monumenten
- Bestemmingsreserve volkshuisvesting
- Bestemmingsreserve parkeergarage
- Bestemmingsreserve impuls openbare verlichting (ov)
- Bestemmingsreserve impuls openbare ruimte (or)
- Bestemmingsreserve Turnhoutsebaan
- Bestemmingsreserve verfraaiing gemeente
- Bestemmingsreserve 1-loket
- Bestemmingsreserve huisvesting onderwijs
- Bestemmingsreserve jeugdsportsubsidies
- Bestemmingsreserve ontwikkeling Frankische driehoek
- Bestemmingsreserve bovenwijkse voorzieningen
- Voorziening sociaal fonds personeel
- Voorziening energiebesparende maatregelen / milieuactiviteiten
- Voorziening brede school

### **Ad c. Financieringsfunctie**

Op grond van de Wet financiering decentrale overheden (de Wet Fido) moeten alle Investeringsuitgaven worden gefinancierd met langlopende middelen. Dit kan in de vorm van eigen vermogen (reserves) of vreemd vermogen (langlopende geldleningen en/of voorzieningen).

Voor de gemeente Goirle zijn dat de reserves:

- Bestemmingsreserve Cultureel centrum

#### **Ad d. Inkomensfunctie**

De bespaarde rente over de reserves kan worden teruggeleid naar de begroting om daar te fungeren als dekkings-middel. Als de inkomensfunctie wordt toegepast dan kan/kunnen de desbetreffende reserve(s) niet meer aangewend worden, tenzij budgettaire dekking wordt gevonden voor de wegvallende rente-inkomsten. Vooral in financieel krappe tijden brengt dat met zich dat reserves die als inkomstenbron functioneren ter dekking van structurele uitgaven volledig „immobiel" zijn. Vandaar dat in die gevallen wordt gesproken van geblokkeerde reserves.

Kortom, inzet van geblokkeerde reserves zal dus onvermijdelijk leiden tot budgettaire achteruitgang en opoffering van eigen vermogen, dus aantasting van de financieringsstructuur.

#### **Ad e. Egalisatiefunctie**

Reserves kunnen worden gevormd om baten en lasten over de jaren heen gelijkmatig te verdelen. Extreme pieken en dalen in de exploitatiebegroting kunnen zo worden vermeden. Zo ook kunnen ongewenste schommelingen in tarieven die aan derden in rekening worden gebracht middels een egalisatiereserve worden opgevangen. In het algemeen kan worden gesteld dat het aanhouden van reserves een beperking geeft van de toekomstige lastendruk.

Voor de gemeente Goirle zijn dat de reserves/voorzieningen:

- Egalisatiereserve tarieven rioolrecht
- Egalisatiereserve tarieven hondenbelasting
- Egalisatiereserve onderhoud gemeente gebouwen
- Voorziening stimuleringsmaatregelen 57+
- Voorziening fpu
- Voorziening pensioenen (gewezen) bestuurders
- Voorziening vervanging inventaris gemeentehuis
- Voorziening afvalstoffenheffing
- Voorziening onderwijs
- Voorziening sportmaterialen

### **2.5 Overlap bestemmingsreserves en onderhoudsvoorzieningen**

#### **a. Algemeen**

Niet in alle gevallen is het direct even duidelijk of sprake is van een bestemmingsreserve of een onderhoudsvoorziening. Gaat het bijeen onderhoudsvoorziening over een concrete betalingsverplichting en gelijkmatige verdeling van kosten, onder een bestemmingsreserve wordt verstaan een reserve waaraan door de gemeenteraad een bepaalde bestemming is gegeven. Dat laatste onderscheidt een bestemmingsreserve van een onderhoudsvoorziening. Een onderhoudsvoorziening kenmerkt zich doordat sprake is van een (terug)betalingsverplichting. Deze (terug)betalingsverplichting moet dan zo concreet mogelijk zijn, waarbij als voorwaarde is gesteld dat de onderbouwing ervan één op één terug te vinden is in het betreffende beheerplan óf, ingeval een onderhoudsvoorziening riolering, in het Gemeentelijk rioleringsplan (GRP). Een bestemmingsreserve echter kenmerkt zich doordat sprake is van keuzevrijheid van de

gemeenteraad. Een belangrijk kenmerk van een bestemmingsreserve is dat de raad op ieder gewenst moment de bestemming kan wijzigen.

Als voorbeeld kan het wegenonderhoud worden genoemd. In de ene situatie is het opnemen van een reserve geboden, in de andere situatie weer een voorziening. Bij wegenonderhoud is bepalend of het sec over onderhoud gaat dan wel over de aanleg van een nieuwe weg. In het eerste geval is sprake van een voorziening en er is dan ook sprake van een onderliggend beheerplan (met daarin opgenomen de betalingsverplichtingen). In het tweede geval is sprake van een bestemmingsreserve (veelal afschrijvingsreserve). Ook als sprake is van reconstructie en de reconstructie een levensduurverlengend karakter van de weg met zich meebrengt, zal sprake zijn van een reserve.

Tenslotte kan als zeer treffend voorbeeld de behandeling van de riolering worden genoemd. Gelet op de weerbarstigheid van dit onderwerp, zeker in relatie tot het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (V-GRP), de strakke regelgeving met betrekking tot het hanteren van de vaak flinterdunne scheidslijn van bestemmingsreserve of onderhoudsvoorziening heeft de commissie BBV in juli 2007 een notitie uitgebracht. Aan de hoofdlijnen hiervan zal in de paragraaf hierna afzonderlijk aandacht worden besteed. Wellicht ten overvloede zij nog opgemerkt dat óók het politieke aspect een belangrijke rol speelt, zeker gezien de relatie met de riooltarieven.

## **b. Overlap bestemmingsreserves en onderhoudsvoorzieningen bij rioleringen**

### *1. Algemeen*

De hierna vermelde informatie is ontleend uit de notitie "Notitie riolering", uitgebracht door de commissie BBV gedateerd juli 2007. In de notitie worden de scheidslijnen tussen het instellen van een voorziening dan wel bestemmingsreserve aangescherpt. Ook Deloitte Accountants heeft een notitie uitgebracht, waarbij zij de inhoud van deze notitie bevestigt en onderstreept.

De richtlijnen vallen uiteen in „stellige uitspraken" en „aanbevelingen". Met stellige uitspraken geeft de commissie een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Dit betekent dat verwacht wordt dat stellige uitspraken worden gevolgd en indien een gemeente toch een afwijkende interpretatie kiest (de gemeente is van oordeel dat in haar specifieke omstandigheden een andere lijn past en ook „BBV-proof" is), zij dit expliciet moet motiveren en kenbaar moet maken bij de begroting en jaarrekening.

Bij aanbevelingen gaat het om uitspraken die „steun en richting geven aan de praktijk". De commissie BBV spoort gemeenten aan om deze aanbevelingen te volgen omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie).

### *2. Voorziening riolering*

Instellen van een onderhoudsvoorziening:

- Hoofregel is één op één onderbouwing met beheerplan c.q. Nota Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan Gemeente Goirle 2010-2014 (V-GRP). In deze nota V-GRP is dit als volgt verwoord (zie blz. 32): "Middelen en Kostendekking". In het V-GRP is

van belang dat de voorziening onderhoud resp. vervanging zodanig in de begroting en in de jaarrekening wordt toegelicht dat de relatie is te leggen met het V-GRP en inzicht kan worden geboden in het onderscheid onderhoud c.q. spaarcomponent vervangingsinvesteringen.

- Een gemeente die een kostendekkend tarief in rekening brengt kan de rioollasten/tariefniveau nivelleren over de jaren door gebruik te maken van zowel egalisatiebijdragen voor het toekomstig groot onderhoud als door gebruik te maken van de specifieke constructie van 229b, 2a Gemeentewet (spaarbedragen voor toekomstige vervangingsinvesteringen in tarief meenemen voor zover de eerste aanleg van uitbreidingsinvesteringen uit de grondexploitatie zijn gedekt).

### 3. De relatie met het V-GRP

Op grond van artikel 4.22 Wet milieubeheer is wettelijk verplicht dat de gemeenteraad telkens voor een daarbij vast te stellen periode een gemeentelijk rioleringsplan vaststelt.

De door de raad vastgesteld V-GRP vormt – met de 212 verordening waarin minimaal de regels voor waarden en afschrijven van het riool worden vastgelegd – voor de raad het inhoudelijk én budgettair kader voor wat betreft de verwerking rioleringsstaak in begroting en rekening op korte en lange(re) termijn. Het V-GRP dient adequaat te zijn, en moet dus periodiek worden bijgesteld, om inzichtelijk te maken wat inhoudelijk en financieel moet gebeuren c.q. is gebeurd.

In het V-GRP staat een overzicht van de aanwezige voorzieningen in relatie tot de zorgplicht voor stedelijk afvalwater, afvloeiend hemelwater en grondwater, én de voorgenomen maatregelen op deze terreinen.

### 4. Kosten van groot onderhoud

De kosten van groot onderhoud kunnen grote fluctuaties laten zien. Als de gemeente een meer gelijkmatig lastenpatroon wil realiseren, kan ze dat bereiken met behulp van een egalisatievoorziening. Artikel 44, lid 1 onder c biedt hiervoor de basis. De commissie BBV heeft al eerder aangegeven dat hier sprake is van een keuzemogelijkheid voor de gemeenten. Dus de gemeente heeft de keuze om ofwel de lasten via een voorziening te egaliseren, dan wel deze lasten jaarlijks volgens het onderhoudsplan in de begroting/meerjarenraming te verwerken en de fluctuaties voor lief te nemen.

### 5. Stellige uitspraak Commissie BBV:

„Uit oogpunt van transparantie en ten behoeve van de periodieke bijstelling van het verbreed gemeentelijk riolerings-plan (V-GRP) is van belang dat de voorziening onderhoud resp. vervanging in de begroting en in de jaarrekening zodanig wordt toegelicht dat de relatie is te leggen met het V-GRP en inzicht kan worden geboden in het onderscheid onderhoud c.q. spaarcomponent vervangingsinvesteringen.

### 6. Bestemmingsreserve riolering

Instellen van een bestemmingsreserve:

- Ingeval een gemeente een kostendekkend tarief in rekening brengt: het vormen van een bestemmingsreserve (art. 43, lid 1b BBV) dient om ongewenste schommelingen op te vangen in de tarieven die aan derden in rekening worden gebracht, maar die niet specifiek besteed hoeven te worden. Of, een bestemmingsreserve kan worden gevormd voor gerealiseerde resultaten op de riolering. Opgemerkt zij nog dat het vormen van een reserve het karakter heeft van resultaatbestemming en dat de toevoeging aan een

dergelijke reserve geen last vormt die in de tariefberekening opgenomen mag worden. Zoals hiervoor vermeld is met ingang van het jaar 2008 sprake van één soort bestemmingsreserve.

#### 7. Aanbeveling commissie BBV:

De commissie BBV doet de aanbeveling om – als een gemeente een riooltarief hanteert – de gerealiseerde resultaten riolering te muteren op een bestemmingsreserve riolering. Het geeft inzicht in de mate waarin de planning wordt gerealiseerd. De commissie doet de aanbeveling het kader hiervoor vast te leggen in de verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet.

## **2.6 Voordelen en nadelen gebruikreserves**

Het gebruik van voorzieningen is geen beleidskeuze, maar een wettelijk voorschrift (BBV). Het gebruik maken van reserves echter is wél een vrije beleidskeuze van de raad. Voor een goed begrip van de reserves worden daarom hier kort de belangrijkste voor- en nadelen van het gebruik van reserves aangegeven.

#### Voordelen:

- Lasten worden gelijkmatig verdeeld over meerdere begrotingsjaren;
- (On)voorzienbare toekomstige uitgaven/investeringen worden geheel of gedeeltelijk gewaarborgd;
- Bepaalde aangewezen financiële verplichtingen worden in min of meerdere mate onafhankelijk van de toekomstige begrotingspositie;
- Aan een bepaalde taak kan in enig jaar meer worden besteed dan normaal aan jaarlijks budget beschikbaar is in de begroting.

#### Nadelen:

- Geen integrale afweging: eenmaal geoordeelde bestedingen ten laste van reserves en voorzieningen worden in principe niet meer afgewogen tegen andere uitgaven;
- Gevaar van „oppotting“: onderuitputting op reguliere posten zijn veelal alternatief aanwendbaar. Meevallers op uitgaven welke worden gedekt door bijdragen uit reserves en voorzieningen leiden meestal tot toename van de omvang van de reserve of voorziening. Het risico bestaat dat ze achterblijven en voor andere doeleinden worden gebruikt dan voor de door de raad geaccordeerde bestemming. Om deze reden is het belangrijk regelmatig de benodigde hoogte van de reserve of voorziening te actualiseren en overtollig geld vrij te laten vallen.
- De bufferfunctie van de algemene reserve kan door grote aantallen bestemmingsreserves worden beperkt. Het kan dan voorkomen dat knelpunten op het ene terrein niet kunnen worden opgelost, terwijl op het andere terrein gelden onbenut blijven.

Om de nadelen zoveel mogelijk te elimineren is het dus van belang de reserves en voorzieningen regelmatig te beoordelen op nut en noodzaak.

Bij de reserves gaat het dan om de vraag: is het bestedingsdoel nog steeds manifest en de hoogte toereikend? Eventueel kan de raad de hoogte en / of de bestemming bijstellen dan wel wijzigen.



Bij voorzieningen is de belangrijkste vraag eveneens: is het risico nog steeds aanwezig en de hoogte van de voorziening toereikend?

## 2.7 Praktische zaken met betrekking tot reserves en voorzieningen

In deze paragraaf wordt nog een aantal praktische zaken die met reserves en voorzieningen te maken hebben kort uitgewerkt.

### a. Instellen van een reserve / voorziening

RESERVE	VOORZIENING
<p><u>Algemene opmerking</u>            Met de instelling van een reserve of voorziening worden middelen toegewezen en vastgelegd voor een bepaald beleidsdoel. Het vastleggen van middelen is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Reserves en voorzieningen worden dus ingesteld, gewijzigd en opgeheven door een besluit van de gemeenteraad.</p> <p>Bij het raadsbesluit tot instelling van een reserve of voorziening dient een aantal aspecten nader beschreven te worden. Deze aspecten worden hieronder aangegeven.</p>	
- Karakter: is er sprake van een algemene of van een bestemmingsreserve?	- Karakter: betreft het een egalisatie- of een verplichtingenvoorziening?
- Doel/aanwending: wat wordt er met de reserve beoogd?	- Doel/aanwending: wat wordt er met de voorziening beoogd?
- Maximale omvang: is er een maximaal bedrag bepaald?	- Planning: welke planning ligt aan de voorziening ten grondslag (bijv. onderhoudsplan)
- Bestemming rente: wordt de rente toegevoegd aan de reserve of ten gunste van de exploitatie.	- Niet van toepassing, tenzij sprake is van een voorziening op basis van contante waarde .
- Voeding: op welke wijze vindt voeding van de reserve plaats?	- Voeding: op welke wijze wordt de voorziening gevoed?
- Opmerkingen: zijn er claims? Welke onttrekkingen en stortingen zijn al gepland? Ook vermelding van eventuele bijzonderheden.	- Opmerkingen: zijn er claims? Welke onttrekkingen en stortingen zijn al gepland? Ook vermelding van eventuele bijzonderheden.

## **b. Mutaties op reserves en voorzieningen**

Hoewel het hier om financieel-technische aspecten gaat, worden deze in het kader van het „totaalbeeld" van de reservepositie toch uitgewerkt.

### **Reserves**

#### Stortingen

Volgens het BBV moeten alle toevoegingen aan reserves altijd gebeuren in het kader van de resultaatbestemming. Daardoor worden ze niet als last gekwantificeerd. Dit betekent dat het resultaat voor bestemming bestaat uit het saldo van het totaal van baten en lasten volgens de diverse programma's, de algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien (=resultaatbepaling). Daarna worden hierop de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves verwerkt, waarna het uiteindelijke resultaat na bestemming volgt (=resultaatbestemming). Aangegeven moet worden voor welke programma's deze toevoegingen en onttrekkingen zijn. Resultaat- bestemming is een bevoegdheid van de raad. Alle stortingen in en onttrekkingen aan de reserves vereisen dus de goedkeuring van de raad. Dit kan expliciet bij de resultaatbestemming in het kader van de rekening, vooraf bij de vaststelling van de begroting of bij begrotings-wijziging.

De storting kan een rentemutatie behelzen (zie paragraaf 3.4, onderdeel b).

#### Onttrekkingen

Onttrekkingen, evenals stortingen, mogen nog uitsluitend plaatsvinden via de resultaatbestemming en zijn dus een bevoegdheid van de raad. Het rechtstreeks boeken van uitgaven op reserves is niet meer toegestaan. Deze uitgaven behoren als last op de betreffende kostendrager (programma/product) te worden verantwoord. Hiertegenover kan dan een onttrekking aan de reserve staan via de resultaatbestemming. In ieder geval moeten deze onttrekkingen per programma worden aangegeven.

In het algemeen geldt dat de raad voorgenomen onttrekkingen en dotaties aan de reserves en dotaties aan de voorzieningen bij de vaststelling van de programmabegroting vooraf kan vaststellen.

### **Voorzieningen**

### Dotaties

Voorzieningen dienen naar beste schatting dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Ze mogen daarom niet groter of kleiner zijn dan de verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn gevormd. Toevoegingen moeten dan ook altijd gebaseerd zijn op de tijdige opbouw van de noodzakelijke omvang van de voorziening. Mutaties in voorzieningen wegens toevoegingen, of door vrijval, vloeien dus voort uit het aanpassen van een nieuw noodzakelijk niveau.

Dotaties in bestaande voorzieningen of het vormen van een nieuwe voorziening worden, conform de vastgestelde meerjaren(onderhoud)planning/begroting, als last bij de diverse programma's in de primitieve begroting opgenomen, dan wel via een afzonderlijk raadsvoorstel met begrotingswijziging. Bij voorzieningen die op actuariële basis zijn gevormd, zullen de noodzakelijke aanvullende dotaties worden verantwoord in de rekening, waarna vaststelling door de raad volgt. Alle stortingen in voorzieningen vereisen dus toestemming van de raad. Rentebijbeschrijving op voorzieningen zijn volgens het BBV niet toegestaan.

### Onttrekkingen

De aanwending van een (gedeelte van een) voorziening moet rechtstreeks ten laste van de voorziening worden geboekt en mag dus niet via de exploitatie lopen. Een onttrekking aan een voorziening behoort niet tot de resultaatbestemming, waardoor hiervoor geen raadsbesluit benodigd is.

## **c. Opheffen van reserves en voorzieningen**

Wanneer het doel op basis waarvan een reserve of een voorziening is gevormd op enig moment vervalt, dan dient de reserve of voorziening te worden opgeheven. Ook dit is voorbehouden aan de raad.

### ● Reserves

De vrijkomende middelen (zie het als een onttrekking) worden niet ten gunste van de exploitatie gebracht en maken daarom geen onderdeel uit van de resultaatbepaling. Het resultaat wordt toegevoegd aan het resultaat na bestemming. Aan de vrijvallende bestemmingsreserve kan dan door de raad na afweging, een andere bestemming worden gegeven.

### ● Voorzieningen

Wanneer voorzieningen worden opgeheven moet het saldo wél ten gunstevan de exploitatie worden gebracht, want ze zijn immers ook ten laste van de exploitatie gevormd. Op deze manier wordt het vrijgevallen bedrag in de resultaat-bepaling opgenomen. Bij de bestemming van het resultaat kunnen deze middelen dan opnieuw worden ingezet. De besluitvorming hierover dient via een voorstel met begrotingswijziging aan de raad te worden voorgelegd.

## **d. Resultaatbepaling versus resultaatbestemming**

Resultaatbepaling en resultaatbestemming zijn belangrijke onderwerpen in het kader van de reserves en voorzieningen. Dit is van belang omdat stortingen verschillend worden beoordeeld.

In het BBV is bepaald dat per programma de baten en lasten worden bepaald. Hieruit volgt het resultaat voor bestemming ofwel resultaatbepaling. Vervolgens worden de onttrekkingen dan wel de toevoegingen op de reserves verantwoord en ontstaat het resultaat na bestemming.

● Voorzieningen

Voorzieningen worden gevormd door gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan in het verleden of in het begrotingsjaar zelf en waarvoor toekomstige uitgaven worden verwacht. Minimaal ieder jaar moet worden beoordeeld of de voorziening nog toereikend is. Stortingen in c.q. vrijval van voorzieningen die in samenhang hiemee worden gedaan vormen lasten c.q. baten voor het betreffende begrotingsjaar. Deze lasten c.q. baten zijn onderdeel van het resultaat en daarmee van de resultaatbepaling.

● Reserves

Het creëren van reserves is een vrije beleidskeuze van de gemeenteraad. De hiermee samenhangende stortingen vormen in beginsel onderdeel van de resultaatbestemming. Stortingen en onttrekkingen aan reserves kunnen pas plaatsvinden nadat het exploitatieresultaat is bepaald en de raad besluit tot bestemming van dit resultaat.

<b>Resultaatbepaling</b>	Het zichtbaar maken van winst of verlies binnen de exploitatie van de gemeente.
<b>Resultaatbestemming</b>	Het geven van een bestemming aan het bepaalde resultaat door middel van winstverdeling of dekking van het verlies. De bestemming heeft in tegenstelling tot de resultaatbepaling betrekking op het vermogen (balans).

Conform het BBV kunnen er geen tussentijdse verrekeningen meer plaatsvinden tussen de reserves en de exploitatie voordat het resultaat is bepaald. Verrekeningen tussen reserves en exploitatie dienen in het vervolg onderdeel uit te maken van de resultaatbestemming.

**e. Bevoegdheden m.b.t. reserves en voorzieningen**

In de voorgaande hoofdstukken is aangegeven dat de raad het bewegde orgaan is waar het gaat om het instellen, wijzigen, opheffen e.d. van reserves en/of voorzieningen. Resteert thans nog de vraag op welke wijze in de praktijk met reserves en voorzieningen wordt omgegaan (o.a. de administratieve verwerking).

In deze paragraaf wordt een en ander nogmaals op een rijtje gezet.

## **RESERVES**

### **A Vorming**

Instelling van reserves gebeurt door de gemeenteraad, waarbij ook de doelstellingen van de betreffende reserves worden vastgelegd.

### **B Gebruik**

De raad delegeert aan het college de bevoegdheid tot het gebruik van reserves binnen de gestelde doelstellingen.

In het algemeen gelden de volgende bepalingen:

#### **- Uitgaven**

Bij het vaststellen van de begroting geeft de raad aan voor welke bedragen de reserves in het betreffende jaar mogen worden aangesproken. Hiermee delegeert de raad het college onttrekkingen uit die reserve te doen voor het aangegeven maximumbedrag. Uitgaven die uitgaan boven de begrote onttrekkingen moeten alsnog door de raad worden geaccordeerd.

Het college van b en w mandateert vervolgens de budgethouder uitgaven te doen die worden gedekt ten laste van de reserves, uiteraard binnen de vastgestelde kaders en doelstelling.

### **C Mutaties**

Het wijzigen van de bestemming/doelstelling van de reserves is voorbehouden aan de raad. Dit geldt ook het

mueren van de omvang van reserves. De raad kan dit op eigen initiatief doen; gebruikelijk is dat het college zo nodig een voorstel zal doen aan de raad.

### **D Opheffen**

De raad is het enige orgaan dat bevoegd is (restant) reserves op te heffen. Daarbij bestaat de mogelijkheid nieuwe reserves te vormen of vrijvallende gelden aan al bestaande reserves toe te voegen.

## **VOORZIENGEN**

### **A Vorming**

De vorming van voorzieningen is voorbehouden aan de raad. Bij het instellen ervan is het van belang dat:

- De noodzaak wordt aangetoond;
- De hoogte van de voorziening wordt aangegeven;
- De jaarlijkse storting wordt bepaald aan de hand van een meerjarig beheersplan.

## **B Gebruik**

Vorzieningen kunnen alleen aangewend worden voor het voldoen aan de verplichting waarvoor de voorziening is ingesteld.

- Uitgaven

Voor onttrekkingen uit een voorziening is geen raadsbesluit nodig. Het besluit is niet al genomen bij de instelling van een voorziening, waarbij op grond van de onderbouwing (meerjarig onderhoudsplan) de toekomstige onttrekkingen al zijn vastgelegd. Wel dienen onttrekkingen bij de jaarrekening te worden toegelicht.

## **C Mutaties**

Voor de vorming van voorzieningen zijn gegronde redenen nodig. Hetzelfde geldt ook voor mutaties in de voorziening. Indexering van jaarlijkse stortingen vinden plaats op grond van het onderhoudsplan.

## **D Opheffen**

De raad is het enige orgaan dat bevoegd is een voorziening op te heffen. Dit kan plaatsvinden wanneer de redenen voor de vorming van de betreffende voorzieningen zijn weggevallen.

## **2.8 Bijzondere bepalingen met betrekking tot reserves**

### Inzet van reserves ter dekking van investeringen

Er geldt een afzonderlijk wettelijk regime hoe reserves als dekkingsmiddel mogen worden ingezet bij investeringen.

Bij investeringen met een economisch nut – dit zijn investeringen die verhandelbaar zijn en/of financiële middelen kunnen genereren, bijvoorbeeld transportmiddelen, gebouwen, bedrijfsmiddelen – is het dwingend voorgeschreven de investering bruto te activeren. De bestemmingsreserve mag hierop niet in mindering worden gebracht. Wél kan jaarlijks een onttrekking van de gevormde reserve plaatsvinden ter dekking van de kapitaallasten van de betreffende investering. Het betreffen hier de zogenaamde afschrijvingsreserves, zie par. 3.2.1.

Bij investeringen met maatschappelijk nut – dit zijn investeringen die niet verhandelbaar zijn en die geen financiële middelen kunnen genereren, bijvoorbeeld wegen en pleinen – worden bij voorkeur niet geactiveerd (de BBV-wetgeving bevordert dat dergelijke investeringen zo snel mogelijk worden afgeschreven). De opgebouwde reserve kan nu wél ineens op de investering in mindering worden gebracht.

## 2.9 Verschillen tussen reserves en voorzieningen

Ten behoeve van de duidelijkheid volgt hieronder nogmaals, maar nu in een schematisch overzicht, de belangrijkste verschillen tussen de reserves en voorzieningen van een gemeente.

RESERVE		VOORZIENING	
-	<b>Eigen</b> vermogen	-	<b>Vreemd</b> vermogen
-	In principe <b>vrij</b> besteedbaar	-	<b>Vaste</b> bestemming
-	Intern <b>financieringsmiddel</b>	-	<b>Schuld</b> ten opzichte van een derde
-	Ontstaan door <b>resultaten</b> in een (voorgaand) boekjaar	-	<b>Oorsprong</b> in (voorgaand) boekjaar
-	Rentetoevoeging <b>toegestaan</b> (toevoeging via de exploitatie)	-	Rentetoevoeging <b>niet toegestaan</b> (uitzondering: bij contante waardeberekening)
-	<b>Tijdelijk</b> karakter	-	<b>Structureel</b> karakter
-	Gewenste omvang <b>niet</b> (direct) te bepalen	-	Omvang <b>gelijk</b> aan de verplichting





## **HOOFDSTUK 3 BELEIDSKADER**

### **3.1 Algemeen**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op specifieke aandachtspunten met betrekking tot de reserves en voorzieningen.

Reserves (paragraaf 2): aan de orde komen het beleid rond de afschrijving- en egalisereserves. Afzonderlijk wordt ingegaan op de bestemmingsreserve riolering.

Voorzieningen (paragraaf 3): Een nadere toelichting wordt gegeven op het beleid, de relatie met de beheerplannen openbare ruimte en specifiek op de „onderhoudsvoorziening riolering“.

Algemeen uitgangspunt is het streven naar een zo beperkt mogelijk aantal reserves en voorzieningen.

### **3.2 Reserves**

#### **a. Gewenste hoogte reserves in het kader van het weerstandsvermogen**

##### I) weerstandsvermogen algemeen

In het beleidskader voor het Financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen van maart 2001 werden normen genoemd ten aanzien van de hoogte van de algemene reserve als buffer voor de rekeningstekorten en als algemeen weerstandsvermogen geldt een minimum van vijfmaal de door de beheerders van het gemeentefonds in de Handleiding artikel 12 Financiële verhoudingswet genoemde norm voor de vrij te laten aanwendbare reserves.

Dit kwam neer op 5 x 2% van de som van het totaal van alle verdeelmaatstaven ( dus inclusief de aftrekpost ozb), de ( tot 100% herrekenende ) inkomstenmaatstaf ozb en de verfijninguitkeringen van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Dat beleidskader van 2001 is niet meer van toepassing.

Gemeenten worden nu vrij gelaten met betrekking tot de minimale grootte van de vrije reserve.

Omdat er in Goirle nog geen besluit is genomen met betrekking tot de minimaal gewenste hoogte en er ook geen relatie kon worden gelegd is in afwachting van de nota weerstandsvermogen en risicomanagement is met betrekking tot de hoogte van deze vrije reserve nog uitgegaan van de norm zoals werd gehanteerd in het beleidskader van de provincie.

Voor Goirle komt dit voor 2011 neer op een minimale omvang van € 1.979.000,00.

De stand van de algemene weerstandsreserve bedraagt € 2.219.000,00 toegerekend naar de stand van 1 januari 2011 rekening houdend met de onttrekkingen uit het begrotingsjaar 2011. De gemeente voldoet daarmee ruimschoots aan de eis van de minimale omvang van het weerstandsvermogen.

##### II) weerstandsvermogen grondexploitatie

In de nota Grondbeleid gemeente Goirle 2008 wordt het volgende uitgangspunt gehanteerd met betrekking tot de omvang van de algemene reserve grondexploitatie.

Aan de hand van risicoanalyse en inzicht in toekomstige grondexploitaties met bijbehorende strategische aankopen kan de vereiste weerstandscapaciteit worden bepaald.

De Algemene reserve grondexploitatie maakt onderdeel uit van de weerstandcapaciteit. De noodzakelijke hoogte van de algemene reserve kan worden bepaald na beschouwing van het benodigde weerstandsvermogen.

Weerstandsvermogen gaat uit van de volgende elementen:

1. Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover een gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
2. Een inventarisatie van de risico's, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie;
3. Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's en de realisatie daarvan.

Voor bepaling van het weerstandsvermogen moeten de risico's in kaart zijn gebracht. Het weerstandsvermogen van de grondexploitatie in Goirle wordt bepaald door:

$$\begin{array}{r} \text{overschot aan middelen} \\ \text{(Algemene reserve grondexploitatie)} \\ + \\ \text{geprognosticeerd resultaat complexen grondexploitatie} \\ \text{(pas ná 90\% realisatie)} \\ - \\ \text{50 \% van de boekwaarde/ van de strategische aankopen} \\ = \\ \textbf{aanwezige weerstandscapaciteit} \\ - \\ \text{geschatte risico's voor de komende jaren (claims)} \\ \text{zijnde } \textbf{vereiste weerstandscapaciteit} \\ = \\ \textbf{weerstandsvermogen} \end{array}$$

Het verschil tussen de vereiste weerstandscapaciteit en de aanwezige weerstandcapaciteit is het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen is de mate waarin de gemeente weerstand kan bieden aan financiële risico's waar al dan niet reserveringen voor zijn gemaakt in de Algemene reserve grondexploitatie. Het weerstandsvermogen is feitelijk de buffer om niet voorziene risico's op te vangen.

In het weerstandsvermogen is geen rekening gehouden met een (jaarlijkse) afdracht vanuit de Algemene reserve grondexploitatie aan de Algemene middelen van de gemeente. Bij een gezond weerstandsvermogen is vaak een beperkte (jaarlijkse) afdracht mogelijk.

Bij een negatief weerstandsvermogen is afdracht aan de Algemene Reserve van de gemeente niet mogelijk. De Algemene middelen moeten dan bijdragen aan het

weerstandsvermogen van de grondexploitatie.

Een indicatie voor een gezond weerstandsvermogen is de verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de vereiste weerstandscapaciteit. Wanneer de beschikbare weerstandscapaciteit tussen de 1,5 tot 2 maal (ook wel ratio genoemd) groter is dan de vereiste weerstandscapaciteit wordt gesproken van een gezond of ruim voldoende weerstandsvermogen. Uitgaande van het peiljaar 2007 is voor het weerstandsvermogen een omvang van tenminste circa € 2 miljoen voldoende.

- De minimale omvang van de algemene reserve grondexploitatie wordt bepaald op basis van een ratio weerstandsvermogen van minimaal 2 (de beschikbare weerstandscapaciteit is twee keer zo groot als de vereiste weerstandscapaciteit), waarbij de minimale omvang van het weerstandsvermogen € 2 miljoen bedraagt.
- De minimale omvang van het weerstandsvermogen kan jaarlijks door de raad worden aangepast in het kader van de begroting of de jaarrekening, mits de ratio weerstandsvermogen (de vereiste verhouding tussen beschikbare en vereiste weerstandscapaciteit) tenminste 2 bedraagt.
- Jaarlijks wordt aan de hand van het weerstandsvermogen bezien of en in welke mate afdracht uit de algemene reserve grondexploitatie aan de Algemene Middelen kan plaatsvinden.
- Van afroaming van de algemene reserve grondexploitatie ten gunste van de algemene middelen is pas sprake nadat reserves en voorzieningen op een adequaat niveau zijn gebracht aan de hand van gedegen actuele grondexploitaties en bijbehorende risicoanalyses.
- Eventuele afroaming vindt alleen plaats bij het vaststellen van de jaarrekening waarin het gewenste weerstandsvermogen van de gemeente wordt aangegeven.

#### **b. Afschrijvingsreserves**

De afschrijvingsreserves worden in de BBV-wetgeving niet afzonderlijk benoemd, maar zij maken onderdeel uit van de bestemmingsreserves. Het specifieke karakter van de afschrijvingsreserve schuilt hierin dat voor investeringen met economisch nut een specifieke bestemmingsreserve kan worden ingesteld ter dekking van de kapitaallasten.

Doelstelling van het inzetten van de afschrijvingsreserve is om, al dan niet gehele, budgettaire neutraliteit te bereiken.

Afschrijvingsreserves zullen in principe in de volgende situaties worden ingezet:

- er is reeds sprake van een afzonderlijke bestemmingsreserve, die gevoed is ter dekking van de kapitaallasten van de nieuwe investering;
- het is uit budgettair oogpunt wenselijk om te beschikken over een reserve, waarbij jaarlijks een beroep kan worden gedaan op maximaal een bedrag ter grootte van de kapitaallasten;

Het algemeen beleid voor wat betreft het hanteren van afschrijvingsreserves kan als volgt worden gefomuleerd:

- Hoofdregeel zal zijn dat in eerste instantie gekozen zal worden om de kapitaallasten niet te dekken door een afschrijvingsreserve, tenzij er hiertoe een gegronde reden bestaat om dit wél te doen.

### **c. Egalisatiereserves**

Een andere specifieke vorm van een bestemmingsreserve is de egalisatiereserve. Een egalisatiereserve wordt in de regel benut voor het afkomen van voor- en nadelige saldi van bepaald beleid door de jaren heen (bijvoorbeeld riool-recht), óf om te komen tot een gelijkmatige verdeling van kosten over de jaren heen om piekvoering van kosten te voorkomen.

De commissie BBV geeft in de „Hoofdpijnennotitie Resultaatbestemmen. op artikel 27 BBV (programmarekening) nog de volgende informatie: “In de rekening kunnen de toevoegingen en onttrekkingen aan elk van de bestemmingsreserves worden verwerkt tot maximaal het bedrag dat via de begroting(wijzigingen) door de raad is goedgekeurd voor de betreffende bestemmingsreserve”.

Verder kunnen er raadsbesluiten zijn die inhouden dat specifiek benoemde saldi, bijvoorbeeld een overschot op de uitvoering van de WMO, ook nog in het lopende begrotingsjaar ten gunste of ten laste van een specifieke bestemmingsreserve mogen worden gebracht. Uit oogpunt van een goede en integrale allocatiefunctie adviseert de commissie BBV terughoudend te zijn met dergelijke besluiten en de kaders ervoor in de financiële 212-verordening op te nemen.

Waar nodig zullen, in beperkte mate, egalisatiereserves worden gehanteerd zoals:

- Wet Werk en Bijstand
- Resultaten op riolering (zie hierna onder c)

Dit houdt in dat deze mutaties achteraf, bij het vaststellen van de jaarrekening, worden verantwoord. In tegenstelling tot de overige reserves kan voor deze reserves generieke besluitvorming worden toegepast. Bij deze reserves is het wettelijk dus toegestaan de gemeenteraad eerst bij aanbidding van de jaarrekening te informeren over de laatste (egaliserende) mutaties.

### **d. Bestemmingsreserve riolering**

In paragraaf 2.4-b Overlap bestemmingsreserves en onderhoudsvoorzieningen bij rioleringen is uitgebreid ingegaan op de mogelijkheden die de commissie BBV heeft aangegeven. Korthedshalve wordt hierna verwezen. In deze paragraaf worden beschreven op welke wijze de gemeente Goirle hieraan invulling geeft.

Conform de aanbeveling van de commissie BBV zullen de gerealiseerde resultaten riolering gemuteerd worden op een bestemmingsreserve riolering. Hiemee wordt inzicht gegeven in de mate waarin de gemeentelijke planning gerealiseerd wordt en zegt tevens iets over de ontstane prijs- en efficiencyverschillen. Zoals in paragraaf 3.2-b is geregeld, zal de bestemmingsreserve riolering het specifieke karakter van een egalisatiereserve meegekregen.

## **3.3 Voorzieningen**

### **a. Algemeen beleid voorzieningen**

In tegenstelling tot reserves zijn stortingen in voorzieningen wel als exploitatielasten aan te merken. Deze dotaties hebben onder meer ten doel een gelijkmatiger spreiding van kosten in de tijd (bijvoorbeeld kosten van onderhoud) te bewerkstelligen. Aan een voorziening ligt een meerjarig (onderhouds)plan ten grondslag. Het college is bevoegd om te beschikken over de voorzieningen op basis van de goedgekeurde meerjarenonderhoudsplannen.

De onttrekkingen aan deze voorzieningen zijn meestal gebonden aan door de geldgever (vaak de rijksoverheid) gestelde voorwaarden. Afrekening vindt vaak (meerjarig) achteraf plaats met de geldgever.

De omvang van een voorziening dient toereikend te zijn voor de betreffende verplichtingen en risico's. Hierbij dient rekening gehouden te worden met mogelijke inflatie. Bij een afwijkende stand van een voorziening vindt of aanvullend een dotatie plaats dan wel vrijval respectievelijk ten laste of ten gunste van de exploitatie.

Als algemeen beleid voor de voorzieningen wordt nog opgemerkt dat investeringen (van maatschappelijk nut) niet ten laste van een voorziening worden gebracht. Het speelveld van de voorzieningen zal zich dan ook uitsluitend tot de exploitatiesfeer beperken.

#### **b. Beleid onderhoudsvoorzieningen**

Zoals hiervoor vermeld worden onderhoudsvoorzieningen gevormd wegens 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 begrotings-jaren. Maar niet al deze kostenposten leiden tot een voorziening, omdat er tal van voorbeelden zijn te noemen dat dergelijke posten direct in de begroting als exploitatielast worden opgenomen.

Om duidelijkheid te scheppen welke posten wél en welke posten niet als voorziening worden ingeboekt, volgen hieronder criteria waaraan dient te worden voldaan.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat de hierna genoemde voorwaarden als algemene richtlijnen dienen te worden beschouwd waarvan in individuele situaties kan worden afgeweken.

- 1 Er zal sprake moeten zijn van groot onderhoud. Klein onderhoud zal in ieder geval direct in de exploitatie moeten worden verantwoord.
- 2 Er moet sprake zijn van cyclisch onderhoud. Immers, het heeft geen toegevoegde waarde om jaarlijkse gelijk-blijvende kosten ten laste van een voorziening te brengen.
- 3 Er zal altijd sprake (moeten) zijn van een onderliggend (actueel) beheerplan met concrete en actuele ramingen, waarbij het beheerplan één op één loopt met de bijbehorende voorziening. Wellicht ten overvloede wordt nog opgemerkt dat periodiek sprake moet zijn van een actuele onderbouwing van de hoogte van de voorziening.

#### **c. Voorzieningen en (aanwezige) beheerplannen**

Zoals in hoofdstuk 2 Wettelijk kader is uiteengezet, zijn de voorzieningen wettelijk uiteengezet in de BBV-artikelen 44, lid 1a tot en met 1c. In artikel 44, lid 1c worden de onderhoudsvoorzieningen geregeld. Aan iedere onderhoudsvoorziening is een (actueel) onderhoudsplan gekoppeld.

Zolang de er geen actuele beheerplannen voor de gemeente zijn opgesteld, zijn die onderhoudsvoorzieningen omgezet in onderhoudsreserves.

#### **d. Onderhoudsvoorziening riolering**

In paragraaf 2.4-b Overlap bestemmingsreserves en onderhoudsvoorzieningen bij rioleringen is uitgebreid ingegaan op de mogelijkheden die de commissie BBV heeft aangegeven. Korthedshalve wordt hierna verwezen. In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze de gemeente Goirle hieraan invulling geeft.

Zoals in paragraaf 2.4-b al vermeld is het uit oogpunt van transparantie en ten behoeve van de periodieke bijstelling van het verbreed gemeentelijk rioleringsplan (V-GRP) van belang dat de voorziening onderhoud resp. vervanging in de begroting en in de jaarrekening zodanig wordt toegelicht dat de relatie is te leggen met het V-GRP en inzicht kan worden geboden in het onderscheid onderhoud c.q. spaarcomponent vervangingsinvesteringen. Omdat dit een stellige uitspraak van de commissie BBV is, zijn gemeenten hieraan gebonden. Om het inzicht zo transparant mogelijk te houden zijn twee voorzieningen ingesteld, te weten:

- de voorziening voor groot onderhoud rioleringen;
- de voorziening voor toekomstige vervangingsinvesteringen.

#### **e. Administratief**

Voor voorzieningen geldt administratief de regel van stortingen ten laste van de exploitatie en onttrekkingen van de kosten direct ten laste van de voorziening (zoals bij onderhoudsvoorzieningen gebouwen). Bij de voorzieningen voor middelen van derden (bijvoorbeeld onderwijsachterstandsbeleid en opvang asielzoekers) wordt in afwijking van deze regel de lasten verantwoord ten laste van de exploitatie met verrekening (vaak opgenomen onder de baten) met de betreffende voorziening.

### **3.4 Rentebeleid**

#### **a. Algemeen rentebeleid**

Conform de BBV is rentetoerekening aan de voorzieningen niet mogelijk. Motivatie hiervoor is dat de voorzieningen altijd op het juiste niveau moeten zijn bijnominale waardering.

Uitzondering op het verbod om rente aan voorzieningen toe te rekenen is wanneer de voorziening tegen contante waarde is gewaardeerd. In deze waardering is rekening

gehouden met de toevoeging van rente of inflatiecorrectie aan de voorziening. Indien dit niet is gebeurd dan komt de voorziening niet op het noodzakelijke niveau te liggen. In onze gemeenten is deze optie niet aan de orde.

Bij de reserves is, in tegenstelling tot de voorzieningen, wel beleidsvrijheid van de gemeente mogelijk en rentetoe-rekening is dus wel toegestaan (doch echter ook weer niet verplicht). Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen structurele en incidentele rentebaten. Men moet zich ervan bewust zijn dat de besteding van de bestemmings-reserves, waarvan de rentebaten (structureel) worden benut ter dekking van de lasten van de gemeentebegroting, gevolgen heeft voor de hoogte van deze rentebaten en de hiemee samenhangende dekkingsmiddelen binnen de begroting (in meerjarenperspectief). Bij besteding van de reserve vallen de rentebaten (als dekking van de exploitatie) weg.

Rentetoe-rekening leent zich dan ook het beste voor reserves die met een min of meer vast niveau te boek blijven staan in de gemeentelijke administratie. Een goed voorbeeld hiervan is de algemene reserve niet-vrij besteedbaar. Toerekening van rente aan bestemmingsreserves heeft min of meer een incidenteel karakter, aangezien deze rentebaten bij besteding van deze reserves (gedeeltelijk) wegvallen. Met andere woorden, de hoogte van bestemmings-reserves die op enig moment worden aangesproken voor het doel waarvoor zij dienen, zal dalen en ook niet op peil gehouden kunnen worden door periodieke rentetoe-rekening.

Het toerekenen van rente aan reserves zal tot een minimum worden beperkt.

Voor de bestemmingsreserves ligt dit voor de hand. Immers, achterliggende gedachte is dat de hoogte van deze reserves gekoppeld is aan het doel waarvoor het dient. Deze reserves zullen bij de periodieke actualisatie worden beoordeeld op doel en hoogte. In ieder geval zal dit, zij het in beperktere zin, jaarlijks plaatsvinden bij het opstellen van de begroting. Voor bestaande afschrijvingsreserves zal het ingezette (rente)beleid worden gecontinueerd.

Iets anders is dit gesteld bij de algemene reserve. De algemene reserve is, in tegenstelling tot de bestemmings-reserves, niet gebonden aan een specifiek doel. Rentetoe-rekening is echter ook hier niet wenselijk, aangezien de hoogte van de algemene reserve veel meer verband houdt met de hoogte van de weerstandscapaciteit en de risico's waarvan op enig moment sprake is. In plaats van rentemutaties is dan ook sprake van toevoeging van de gewenste mutaties ten laste of ten gunste van de exploitatie.

In de paragraaf hierna wordt hierop nader ingegaan.

## **b. Rentebeleid gemeente Goirle**

Aan reserves en voorzieningen wordt, conform de regels van het BBV, niet direct rente toegevoegd. De intern bereken-de eigen rente over de stand van de reserves en voorzieningen, behalve enkele uitgezonderd, komt in principe geheel ten gunste van de algemene weerstandsreserve en is daar incidenteel beschikbaar.

Voor reserves geldt dat met de resultaatbestemming met het rentebestanddeel rekening kan worden gehouden. Voor voorzieningen geldt het criterium van toereikendheid en kan

als gevolg van bijvoorbeeld inflatie aanvullend een dotatie (uit de rentebaten) plaatsvinden ten laste van de exploitatie.

In het kort komt het er op neer dat gemeenten de reserves en voorzieningen als financieringsbron zien en dus wordt er rente bespaard (inboeken van rentebaten tegenover gelijktijdig opnemen onder de lasten). Het is bij gemeenten gebruikelijk dat bespaarde rente wordt berekend.

Conform raadsbesluit wordt aan de reserve culturele centrum rente toegevoegd teneinde deze reserve voldoende groot te hebben om de jaarlijkse vrijval ter dekking van de kapitaallasten te realiseren.

Ook aan de reserve Turnhoutsebaan wordt rente toegevoegd.

De bespaarde rente van de overige reserves en voorzieningen wordt toegevoegd aan de AWR ter aanwending van incidentele uitgaven.

### **c. Hoogte algemene reserve in relatie tot de weerstandscapaciteit**

De hoogte van de algemene reserve maakt onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. De hoogte dient dan ook in relatie met de weerstandscapaciteit beschouwd te worden. In dit verband kan naast de gewenste hoogte van de weerstandscapaciteit óók worden gedacht aan afdekking van risico's op enig moment.

Van belang in dit verband is verder het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen is in artikel 11 van het BBV gedefinieerd als "De relatie tussen de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie."

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

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

Er zijn (nog) geen wetenschappelijke of algemeen geldende normen voor de gewenste omvang van het weerstandsvermogen. De omvang van het weerstandsvermogen moet in verhouding staan tot de risico's die de organisatie loopt en die niet kunnen worden opgevangen door stuur en beheersmaatregelen en ook niet financieel kunnen worden afgedekt door voorzieningen.

Jaarlijks moet in de begroting en jaarrekening de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicoparagraaf worden opgenomen. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat ten minste:

- a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b. een inventarisatie van de risico's;
- c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.



Door de gemeente Goirle zal in 2011 een "nota weerstandsreserve en risicomanagement" worden opgesteld, waarin een berekening zal worden aangeboden van het benodigde weerstandsvermogen.