

Voorzien in reserves?

*Een geactualiseerde nota over reserves en voorzieningen
bij de gemeente Schiermonnikoog*

Voorwoord

De gemeente is verplicht om één keer per vier jaar een nota reserves en voorzieningen vast te stellen, waarin zij haar beleid ten aanzien van het omgaan met deze zaken weergeeft. Zo heeft de gemeente Schiermonnikoog bepaald in artikel 10 van haar financiële beheersverordening (ex. art. 212 Gemeentewet). De voorgaande nota dateert van 24 februari 2009. Daarnaast bestaat ook de noodzaak om de nota te actualiseren omdat verscheidene reserves en voorzieningen opgeheven kunnen worden dan wel nieuwe reserves en voorzieningen via raadsbesluiten ingesteld zijn. In deze nota is hiermee al rekening gehouden. In dit raadsvoorstel worden de op te heffen reserves en voorzieningen specifiek vermeld.

Met het vaststellen van deze nota wordt de vorige versie, die door u is vastgesteld in de vergadering van 24 februari 2009, ingetrokken. De voorliggende geactualiseerde nota reserves en voorzieningen heeft de ingangsdatum van 1 januari 2015.

Ten slotte vindt u bijgaand de nota reserves en voorzieningen waarin een actueel beeld wordt gegeven van alle reserves en voorzieningen en het doel waartoe ze zijn gevormd.

Schiermonnikoog, maart 2015

Inhoudsopgave

1 Inleiding	-04-
2 Algemeen kader	
2.1 Reserves en voorzieningen volgens het BBV	-05-
2.1.1 Reserves	-05-
2.1.2 Voorzieningen	-05-
2.2 Functies reserves en voorzieningen	-06-
2.3 Verwerkingsaspecten reserves en voorzieningen	-07-
2.3.1 Verwerkingsaspecten reserves	-07-
2.3.2 Verwerkingsaspecten voorzieningen	-07-
2.4 Rente en indexatie	-07-
2.5 Welke reserves en voorzieningen zijn er op Schiermonnikoog?	-08-
3 Toelichting reserves en voorzieningen	-09-
3.1 Algemene reserve	-09-
3.2 Bestemmingsreserves	-09-
3.3 Voorzieningen voor verplichtingen, verliezen en risico's	-11-
3.4 Onderhoudsegalisatievoorzieningen	-12-

1. Inleiding

Hierbij biedt het college u de geactualiseerde nota reserves en voorzieningen ter vaststelling aan. De laatste actualisatie van deze nota dateert van 24 februari 2009, met als ingangsdatum 1 januari 2009. Volgens artikel 10 van de beheersverordening dient de nota reserves en voorzieningen eens per vier jaar te worden geactualiseerd.

Aangezien in 2014 in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) enkele wijzigingen hebben plaatsgevonden met betrekking tot dit onderwerp, zijn er enkel tekstwijzigingen doorgevoerd. Inhoudelijk gezien is actualisatie nodig omdat verscheidene reserves en voorzieningen opgeheven zijn, dan wel nieuwe reserves en voorzieningen vastgesteld zijn. In deze nota is hiermee al rekening gehouden. In het bijgaande raadsvoorstel worden zowel de reeds opgeheven en op te heffen, als de nieuwe reserves en voorzieningen vermeld.

Met het vaststellen van deze nota wordt de vorige versie, die door u is vastgesteld in de vergadering van 24 februari 2009, ingetrokken.

In artikel 10 van de financiële verordening gemeente Dongeradeel staat dat de nota reserves en voorzieningen de volgende onderwerpen behandelt:

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

Deze nota is daarmee ook kaderstellend voor de wijze waarop met reserves en voorzieningen moet worden omgegaan. Dit kader is met name van belang voor de opstelling van de begroting en de jaarrekening.

Het vervolg van deze nota is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk twee wordt het algemeen kader geschetst. Hierbij worden relevante artikelen uit het BBV aangehaald. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie per reserve en voorziening aangegeven wie budgethouder is, wat de omschrijving en het doel zijn, of rente wordt bijgeschreven (reserves) of indexatie wordt toegepast (voorzieningen) en tot slot wordt de specificatie waarvoor de reserve of voorziening is bestemd aangegeven. In het laatste hoofdstuk worden een aantal spelregels opgesomd waaraan de vorming van een reserve of voorziening getoetst kan worden.

2 Algemeen kader

2.1 Reserves en voorzieningen volgens het BBV

Iedereen die wel eens een gemeentelijke balans heeft gelezen herkent de begrippen wel: algemene reserve, bestemmings- en egalisereserves en voorzieningen. Wat nu precies het onderscheid is tussen deze verschillende termen is wellicht niet iedereen duidelijk. Het is belangrijk onderscheid te maken tussen de verschillende verschijningsvormen van reserves en voorzieningen. Hieronder volgt een uiteenzetting van de specifieke kenmerken van de verschillende reserves en voorzieningen.

2.1.1 Reserves

Reserves zijn het saldo van bezittingen (de activa) minus de schulden (de passiva). Samen met het resultaat na bestemming uit de programmarekening vormen zij het eigen vermogen van de gemeente. Er wordt onderscheid gemaakt in artikel 43 van het BBV tussen twee types reserves:

1. algemene reserve(s);
2. bestemmingsreserves.

Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de gemeenteraad een bepaalde bestemming heeft gegeven. Specifiek kenmerk van een reserve is de vrije beschikkingsmacht: de gemeenteraad is bevoegd de bestemming (=doel) van een reserve te wijzigen. De voeding van de algemene reserve vindt in principe plaats door bestemming van positieve exploitatiesaldi, incidentele opbrengsten en/of rentetoevoegingen. Aanwending van de algemene reserve kan alleen plaatsvinden door het nemen van een raadsbesluit.

2.1.2 Voorzieningen

Voor wat voorzieningen betreft hanteert het BBV in artikel 44 de volgende definitie: "Voorzieningen worden gevormd wegens (risico's wegens verwachte) verplichtingen en verliezen waarvan de omvang per de balansdatum min of meer onzeker zijn".

Onderstaand is de praktische invulling van voorzieningen weergegeven.

1. Voorzieningen worden gevormd wegens:
 - a. verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten. Bijvoorbeeld een schadevergoeding, personele kosten die voortvloeien uit een reorganisatie, pensioenverplichtingen, wachtgeld en pensioenen voor wethouders (tenzij volledig verzekert);
 - b. op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten. Bijvoorbeeld verwachte claims bij garantstellingen;
 - c. kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren. Bijvoorbeeld het gebruik van een onderhoudsvoorziening.
 - d. Bijdragen aan vervangingsinvesteringen waarvoor een heffing wordt geheven. Bijvoorbeeld een voorziening riolering.
2. Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de voorschotbedragen van Europese en Nederlandse overheidslichamen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren.
3. Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume, bijvoorbeeld vakantiegeld.

Sinds de invoering van het BBV ontstaan voorzieningen niet zo maar: juist vanwege de strikte voorwaarden die aan het instellen van een voorziening worden gesteld, kunnen gemeenten (en

provincies) niet zo maar een voorziening instellen. Voorzieningen zijn er omdat gemeenten verplichtingen hebben, risico's lopen en verliezen in moeten calculeren op het moment dat de omvang daarvan redelijkerwijs kan worden bepaald. Anderzijds zijn er voorzieningen omdat gemeenten middelen van derden krijgen met een specifieke bestedingsverplichting: de termijn voor besteding loopt vaak over de jaren heen, waardoor voorzieningen ontstaan op de balans.

2.2 Functies reserves en voorzieningen

In het totale financiële beleid hebben de reserves en voorzieningen verschillende functies, te weten:

- de bufferfunctie;
- de bestedingsfunctie;
- de financieringsfunctie;
- de egalisatiefunctie;

De bufferfunctie

Een reserve kan een bufferfunctie vervullen wanneer deze de mogelijkheid biedt om onverwachte tegenvallers op te vangen. Een voorbeeld van een dergelijke reserve is de algemene reserve. Daarnaast is dit ook voor bestemmingsreserves van toepassing, indien deze met een risicomotief zijn gevormd

De bestedingsfunctie

De overige reserves en voorzieningen zijn, al dan niet verplicht, in het leven geroepen om besteed te worden aan een van te voren bepaald doel. Bij reserves gaat het meestal om een incidentele besteding en bij voorzieningen kan het doel zijn om een spreiding van lasten te realiseren zoals bij een voorziening voor systematisch onderhoud.

De financieringsfunctie

Deze functie geldt voor alle reserves. Ze vormen een deel van het totale vermogen en kunnen worden belegd, zowel binnen als buiten de gemeente. Intern doordat door het gebruik van reserves als financieringsmiddel geen beroep hoeft te worden gedaan op de geld- en kapitaalmarkt. Reserves vormen een voordelige wijze van financieren. Buiten de gemeente door de gelden op korte of lange termijn uit te zetten.

De egalisatiefunctie

Deze functie is van toepassing wanneer een reserve of voorziening is gevormd voor het gelijkmatig laten stijgen van tarieven. In de Gemeente Dongeradeel zijn voor afval en riolering voorzieningen in het leven geroepen om grote schommelingen in tarieven te voorkomen.

2.3 Verwerkingsaspecten reserves en voorzieningen

Teneinde de transparantie van de gemeentelijke boekhouding zo groot mogelijk te houden, zijn in het BBV enkele spelregels afgesproken met betrekking tot de verwerking van onttrekkingen en toevoegingen aan reserves en voorzieningen.

2.3.1 Verwerkingsaspecten reserves

De verwerkingsaspecten van reserves en voorzieningen zijn zeer verschillend. Teneinde een goed structureel zicht te krijgen op de exploitatie van de gemeente is in het BBV expliciet vastgelegd op welke wijze baten en lasten kunnen worden onttrokken en toegevoegd aan een reserve

Voor de reserves zijn de volgende verwerkingsaspecten van toepassing:

- Een toevoeging aan een reserve geschiedt altijd in het kader van resultaatbestemming en wordt daarom niet als last gekwalificeerd. Onttrekkingen gaan ook via de resultaatbestemming en kunnen ook geen bate zijn. In beide gevallen is sprake van een vermogensmutatie.
- Bestedingen waarvoor een reserve bestaat, worden als last op het betreffende product en kostensoort verantwoord. Daar tegenover staat een onttrekking aan de reserve via de resultaatbestemming, welke de dekking voor de besteding vormt.
- Alleen investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut kunnen via resultaatbestemming worden onttrokken aan de reserve. Overige investeringen dienen te allen tijde te worden geactiveerd (uitzondering vormt de kunstvoorwerpen met cultuur-historische waarde, zie art. 59 lid 3).
- Daar waar reserves zijn ingesteld in verband met een maximale kostendekkendheid van de tarieven wordt het resultaat van deze producten op begrotingsbasis verrekend met de reserve. De toevoegingen of onttrekkingen worden verwerkt in het resultaat voor bestemming.

2.3.2 Verwerkingsaspecten voorzieningen

De verwerkingsaspecten voor voorzieningen (conform het BBV) zijn de volgende:

- Stortingen in voorzieningen vormen een last in de exploitatie;
- vrijval van voorzieningen vormt een bate in de exploitatie;
- uitgaven worden direct ten laste van een voorziening gebracht;
- toevoegen van rente is niet toegestaan (indexatie van voorzieningen is wel toegestaan).

De conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat de winstbepaling (=het bruto exploitatieresultaat) altijd inclusief mutaties in voorzieningen is en dat de winstbestemming via de reserves loopt, waarna het netto exploitatieresultaat wordt bepaald.

2.4 Rente en indexatie

Zoals reeds opgemerkt mag aan reserves rente worden toegerekend, maar aan voorzieningen niet. Sommige voorzieningen mogen worden geïndexeerd, teneinde waardevastheid na te streven. Deze indexatie moet reëel zijn en gebaseerd op inflatiepercentages in het betreffende jaar. Voorzieningen gevormd door van derden verkregen middelen mogen niet worden geïndexeerd: de terugbetalingsverplichting is namelijk niet aan indexatie onderhevig, maar dient eenvoudigweg op niveau te zijn!

Momenteel wordt aan verschillende reserves rente toegerekend. Ieder jaar wordt bij de Notitie Financieel Kader het toe te rekenen rentepercentage voor het komende begrotingsjaar bepaald. Het al dan niet toerekenen van rente aan reserves is een beleidsvrijheid van de gemeente. Per reserve kan worden bepaald of rente wordt toegerekend of niet. Aan welke reserve rente wordt toegerekend en aan welke niet wordt duidelijk in hoofdstuk 3.

Onze voorzieningen worden conform de regels niet geïndexeerd.

2.5 Welke reserves en voorzieningen zijn er op Schiermonnikoog?

Binnen de financiële huishouding van Schiermonnikoog worden op 1 januari 2015 de volgende reserves en voorzieningen onderscheiden:

1. Algemene reserve
 - a. 7.910.01.2 Algemene reserve

2. Bestemmingsreserves
 - a. 7.910.22.2 Reserve sociale domein
 - b. 7.910.23.4 Reserve lichtmasten
 - c. 7.910.31.3 Reserve veerdam
 - d. 7.910.33.2 Reserve decentrale arbeidsvoorwaarden
 - e. 7.910.51.2 Reserve resultaat riolering
 - f. 7.910.53.2 Reserve wegen
 - g. 7.910.70.0 Reserve cofinanciering
 - h. 7.910.80.0 Reserve duurzame energie
 - i. 7.910.90.0 Reserve toerisme

3. Voorzieningen voor verplichtingen, verliezen en risico's
 - a. 7.910.52.2 Voorziening riolering
 - b. 7.910.62.2 Voorziening wachtgeld voormalig wethouders

4. Onderhoudsegalisatievoorzieningen
 - a. 7.910.50.2 Voorziening gemeentelijke gebouwen

De gemeenteraad is het enige orgaan op Schiermonnikoog dat bevoegd is toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves te doen of reserves in te stellen of op te heffen. Zij is ook als enige bevoegd voorzieningen in het leven te roepen: de daadwerkelijke onttrekkingen en toevoegingen gedurende het jaar worden niet aan de Raad voorgelegd¹. Met het instellen van de voorziening is de autorisatie gegeven om voor dat doel gelden rechtstreeks ten laste van de voorziening te brengen.

¹ De bevoegdheid om voorzieningen in het leven te roepen is soms een pure formaliteit, omdat we gehouden zijn aan het BBV en het BBV voorschrijft dat, als er op balansdatum toekomstige verplichtingen zijn waarvan de omvang onzeker is, doch redelijk in te schatten is, verplicht een voorziening moet worden ingesteld. De raad heeft dan dus géén keus.

3 Toelichting gemeentelijke reserves en voorzieningen

3.1 Algemene reserve

7.910.01.2 Algemene reserve	
Omschrijving en doel	De algemene reserve dient: -ter dekking van het jaarrekeningstekort en tekorten in de tussentijdse rapportages -ter dekking van incidentele tegenvallers -als buffer voor kosten van calamiteiten die voorkomen uit bedrijfsrisico's (hier ligt de link met de paragraaf weerstandsvermogen)
Regels aangaande voeding en onttrekking	De algemene reserve wordt gevoed door overschotten in de jaarrekening en in tussentijdse rapportages. Tekorten worden onttrokken aan de algemene reserve.
Hoogte	De minimale stand van de reserve bedraagt € 454.000. Er is geen maximum vastgesteld.
Rentebijbeschrijving	Ja, bespaarde rente wordt bijgeschreven.

3.2 Bestemmingsreserves

7.910.22.2 Reserve sociaal domein	
Omschrijving en doel	De reserve is bedoeld om tekorten binnen het sociale domein op te vangen. Onder het sociale domein worden de uitgaven verstaan op het gebied van: -jeugdzorg -WMO -participatie
Regels aangaande voeding en onttrekking	Tekorten worden verrekend met de reserve. Overschotten kunnen via een voorstel tot resultaatsbestemming worden toegevoegd aan deze reserve.
Hoogte	Er is geen maximum vastgesteld.
Rentebijbeschrijving	Nee.

7.910.23.2 Reserve openbare verlichting	
Omschrijving en doel	De reserve is ingesteld om sterke fluctuaties in uitgaven door de jaren heen op het gebied van openbare verlichting op te vangen (egaliseren). Voor het vervangen van lichtmasten en armaturen is op 15 augustus 2006 een meerjaren onderhoudsplan vastgesteld.
Regels aangaande voeding en onttrekking	Jaarlijks wordt € 7.500 toegevoegd aan de reserve ten laste van de exploitatie. De kosten voor de vervanging van de lichtmasten en armaturen worden ten laste van de reserve openbare verlichting gebracht.
Hoogte	Er is geen maximum bepaald.
Rentebijbeschrijving	Ja.

7.910.31.3 Reserve veerdam	
Omschrijving en doel	Deze reserve is ingesteld om het onderhoud aan de veerdam dat in de loop der jaren moet worden gepleegd te kunnen voldoen. In 2004 is de reserve gevormd door de afkoopsom die is ontvangen van Rijkswaterstaat te bestemmen voor toekomstig onderhoud.
Regels aangaande voeding en onttrekking	De jaarlijkse kosten voor onderhoud aan en beheer (uren buitendienst + piketregeling) van de veerdam worden verrekend met de reserve veerdam.
Hoogte	Er is geen maximum of minimum bepaald.
Rentebijbeschrijving	Ja, bespaarde rente wordt bijgeschreven.

7.910.33.2 Reserve decentrale arbeidsvoorwaarden	
Omschrijving en doel	De reserve is ingesteld om uitvoer te geven aan decentrale arbeidsvoorwaarden. De middelen ten behoeve van decentrale arbeidsvoorwaarden zijn in samenspraak met het GO te besteden aan arbeidsvoorwaarden voor (groepen van) ambtenaren, in de meest brede zin van het woord. Hierbij valt (niet uitputtend) te denken aan opleidingsplannen, eenmalige uitkeringen etc.
Regels aangaande voeding en onttrekking	Er zijn geen regels aangaande toevoegingen en onttrekkingen.
Hoogte	Er is geen maximum of minimum bepaald.
Rentebijbeschrijving	Nee.

7.910.51.2 Reserve resultaat riolering	
Omschrijving en doel	Voor- en nadelen op uitgevoerd werk op het product riolering worden verrekend met een reserve resultaat riolering. Het betreft hier dus resultaat uit efficiency.
Regels aangaande voeding en onttrekking	Het onderdeel is 100% kostendekkend. Jaarlijks wordt bij de jaarrekening het efficiencyvoordeel of -nadeel op het product riolering verrekend met de reserve resultaat riolering.
Hoogte	Er is geen maximum of minimum bepaald.
Rentebijbeschrijving	Nee.

7.910.53.2 Reserve wegen	
Omschrijving en doel	De reserve is bedoeld om al het in de exploitatie geraamde onderhoud te verrekenen. Het onderhoud bestaat uit alle onderhoud (zowel uit het MOP wegen als klein incidenteel onderhoud) lager dan € 40.000. Het MOP wegen wordt iedere vier jaar geactualiseerd.
Regels aangaande voeding en onttrekking	De werkelijke kosten voor al het onderhoud < € 40.000 worden jaarlijks verrekend met de reserve wegen. Verder worden de begrote stortingen in de reserve wegen jaarlijks toegevoegd.
Hoogte	De hoogte van de reserve wordt iedere vier jaar bepaald op basis van het MOP wegen.
Rentebijbeschrijving	Ja, bespaarde rente wordt bijgeschreven.

7.910.70.0 Reserve cofinanciering	
Omschrijving en doel	De reserve is ingesteld ten behoeve van aanvragen voor cofinanciering. Om meer initiatieven te kunnen stimuleren door een gemeentelijke cofinancieringsbijdrage is deze reserve gevormd.
Regels aangaande voeding en onttrekking	Tekorten op het budget cofinanciering op product 6.005.10.0 worden verrekend met deze reserve. Overschotten kunnen via een voorstel tot resultaatsbestemming worden toegevoegd aan deze reserve.
Hoogte	Er is geen maximum of minimum bepaald.
Rentebijbeschrijving	Nee.

7.910.80.0 Reserve toerisme	
Omschrijving en doel	De reserve is ingesteld om fluctuaties in de opbrengst toeristenbelasting op te vangen.
Regels aangaande voeding en onttrekking	Het saldo van het product 6.936.10.2 wordt jaarlijks verrekend met de reserve toerisme.
Hoogte	Er is geen maximum of minimum bepaald.
Rentebijbeschrijving	Nee.

7.910.90.0 Reserve duurzame energie	
Omschrijving en doel	De reserve is ingesteld om een bijdrage te leveren aan de bekostiging van initiatieven van burgers op het gebied van duurzame energie.
Regels aangaande voeding en onttrekking	De raad bepaalt (jaarlijks) de storting en onttrekking aan de hand van door de burgers ingediende plannen.
Hoogte	Er is geen maximum of minimum bepaald.
Rentebijbeschrijving	Nee.

3.3 Voorzieningen voor verplichtingen, verliezen en risico's

7.910.52.2 Voorziening riolering	
Omschrijving en doel	De voorziening is ingesteld om het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) uit te kunnen voeren en om sterke fluctuaties door de jaren heen ten behoeve van vervangingen en onderhoud aan rioleringen op te vangen. Het GRP wordt ieder vier jaar geactualiseerd.
Regels aangaande voeding en onttrekking	Jaarlijks worden de begrote stortingen en onttrekking daadwerkelijk verrekend met deze reserve.
Hoogte	De hoogte van de reserve wordt iedere vier jaar bepaald op basis van het GRP.
Inflatiecorrectie	Nee.

7.910.62.2 Voorziening wachtgeld voormalig wethouders	
Omschrijving en doel	Deze voorziening is ingesteld om daaruit uitkeringen aan voormalig wethouders te kunnen bekostigen.
Regels aangaande voeding en onttrekking	Uitkeringen aan voormalig wethouders worden verrekend met de voorziening.
Hoogte	Jaarlijks worden bij het opmaken van de jaarrekening de hoogte van de voorziening aangepast aan de berekende/benodigde hoogte van de voorziening..
Inflatiecorrectie	Nee.

3.4 Onderhoudsegalisatievoorzieningen

7.910.50.2 Voorziening gemeentelijke gebouwen	
Omschrijving en doel	De voorziening is ingesteld om het MOP gemeentelijke gebouwen uit te kunnen voeren en om sterke lastenfluctuatie door de jaren heen in de exploitatie te voorkomen.
Regels aangaande voeding en onttrekking	Deze voorziening is ingesteld om op basis van het MOP gebouwen 2013-2022 uitgaven te kunnen doen en pieken in de uitgaven op te kunnen vangen. Jaarlijks vindt uit de gemeentelijke exploitatie een storting plaats welke gebaseerd is op de benodigde gemiddelde kosten. Onttrekking vindt plaats conform werkelijke kosten. Om de vier jaar wordt het MOP gebouwen geactualiseerd.
Hoogte	Bij de jaarrekening wordt elk jaar een berekening gemaakt van de actuele verplichting en de voorziening wordt daarop aangepast.
Inflatiecorrectie	Nee.