

Nota reserves en voorzieningen

2024

Gemeente Moerdijk

December 2023



Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Doelstelling	3
1.3	Wettelijk kader	3
1.4	Leeswijzer.....	3
2.	Samenvatting bepalingen.....	4
3.	Algemeen	6
3.1	Functies reserves en voorzieningen	6
3.2	Verschillen tussen reserves en voorzieningen.....	6
3.3	Bevoegdheden	6
4.	Reserves	7
4.1	Soorten reserves	7
4.2	Instelling reserves	8
4.3	Mutatie reserves	9
4.4	Opheffen en wijzigen reserves.....	10
4.5	Overige bepalingen reserves	10
5.	Voorzieningen.....	12
5.1	Soorten voorzieningen	12
5.2	Instelling voorzieningen.....	12
5.3	Mutatie voorzieningen.....	13
5.4	Opheffen voorzieningen	13
5.5	Overige bepalingen voorzieningen	14
6.	Afwijkingen	17
	Bijlage 1 Wettelijke bepalingen	18
	Bijlage 2 Overzicht reserves.....	19
	Bijlage 3 Overzicht voorzieningen.....	21

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op grond van artikel 212 van de Gemeentewet stelt de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid en beheer vast. Dit heeft gestalte gekregen in de "Financiële verordening gemeente Moerdijk". In die verordening is bepaald dat het college een nota reserves en voorzieningen opstelt en deze ter vaststelling voorlegt aan de raad.

De huidige nota reserves en voorzieningen is opgesteld in 2019.

Ten opzichte van deze notitie zijn er geen grote wijzigingen doorgevoerd. De uitgangspunten uit de notitie uit 2019 voldoen nog steeds aan de wettelijke regelgeving en er zijn ook geen andere nieuwe ontwikkelingen die om grote aanpassingen van de notitie vragen. Wel zijn in deze notitie enkele verbeteringen doorgevoerd. Enkele onderdelen zijn verder aangevuld of verder verduidelijkt. Verder is in deze notitie nu ook per bepaling een nadere toelichting opgenomen met een motivatie waarom voor de betreffende bepaling is gekozen.

Deze nota vervangt de nota reserves en voorzieningen 2019 en gaat in op 1 januari 2024.

1.2 Doelstelling

Goed reservebeleid en -beheer zijn essentieel in de beheersing en monitoring van de financiële positie en het financiële vermogen van de gemeente. Doelmatigheid staat hierbij voorop. Er dient voldoende, maar niet onnodig te worden gereserveerd.

Ten behoeve van een efficiënte behandeling van reserves en voorzieningen is het van belang dat de uitgangspunten die gelden voor de vorming, het beheer en de onttrekking aan reserves en voorzieningen zijn beschreven, vastgelegd en vervolgens worden nageleefd.

De doelstelling van deze nota is dan ook het formuleren van beleid en het vastleggen van uniforme regels omtrent reserves en voorzieningen. De nota is een instrument dat bijdraagt aan het eenduidig behandelen van reserves en voorzieningen, met daarbij duidelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

1.3 Wettelijk kader

Deze nota is primair bedoeld als kaderstellend instrument voor de raad. De nota is een uitwerking van artikel 212 van de Gemeentewet en de financiële verordening van de gemeente Moerdijk. De uitwerking hiervan is in overeenstemming met bepalingen zoals die in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn vastgelegd. De betreffende wetsartikelen zijn opgenomen in bijlage 1.

1.4 Leeswijzer

Veel regels omtrent de behandeling van reserves en voorzieningen zijn wettelijk vastgelegd. In deze nota wordt dan ook voornamelijk ingegaan op de onderdelen waarin de raad keuzemogelijkheden heeft. Dit betekent dat wettelijke bepalingen in deze nota alleen opgenomen zijn indien dit vereist is voor de begrijpelijkheid en leesbaarheid van dit document.

- Allereerst is in hoofdstuk 2 een samenvattend overzicht opgenomen van de bepalingen uit deze nota. Deze bepalingen zijn in de verdere teksten van deze nota tevens terug te vinden in omkaderde vakken.
- In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op de functies van en verschillen tussen reserves en voorzieningen.
- Tot slot wordt dieper ingegaan op reserves en voorzieningen (hoofdstukken 4 en 5). Hierbij worden de verschillende soorten reserves en voorzieningen beschreven en wordt ingegaan op een aantal specifieke bepalingen voor onder andere het instellen en muteren van reserves en voorzieningen.

2. Samenvatting bepalingen

Hieronder zijn de bepalingen uit deze nota samengevat. Deze worden in de nota nader toegelicht en zijn in de teksten terug te vinden in omkaderde vakken. Volledigheidshalve wordt hieronder ook toegelicht welke bepalingen gewijzigd zijn ten opzichte van de oude nota uit 2019.

Reserves

Bepaling 1: Het instellen van een reserve vereist een raadsbesluit. Hierbij wordt in ieder geval vastgelegd wat het doel van de reserve is en op welke wijze toekomstige dotaties en onttrekkingen uit de reserve plaatsvinden.

Bepaling 2: Het minimumbedrag voor het instellen van een bestemmingsreserve is €100.000. Dit wil niet zeggen dat een stand van een reserve op enig moment niet onder dit minimumbedrag kan uitkomen. Dit minimumbedrag heeft betrekking op het moment van instellen van de reserve.

Bepaling 3: Reserves worden alleen ingesteld als ze leiden tot het beter realiseren van het gestelde beleidsdoel dan via een reguliere begrotingspost mogelijk is.

Bepaling 4: Reserves worden in principe niet ingezet ter dekking van structurele kapitaallasten.

Wijziging t.o.v. nota 2019:

Aan deze bepaling zijn de woorden “*in principe*” toegevoegd. Vanuit de wetgeving is het toegestaan om reserves te vormen die worden ingezet ter dekking van jaarlijkse kapitaallasten. Aandachtspunt hierbij is dat hiermee structurele kapitaallasten worden gedekt vanuit een reserve. Doordat reserves uitputtend zijn, zullen de kapitaallasten van toekomstige vervangingsinvesteringen mogelijk niet gedekt kunnen worden vanuit de reserves. Om deze reden was in de nota uit 2019 dan ook opgenomen dat reserves daar niet voor worden ingezet. Dit standpunt hebben we als gemeente nog steeds, echter kunnen zich situaties voordoen waarbij dit wel wenselijk wordt geacht. Deze bepaling behoudt de mogelijkheid en flexibiliteit om als raad in voorkomende gevallen toch een dergelijke reserve in te stellen, waarmee de kapitaallasten geen beslag leggen op de structurele begrotingsruimte van de gemeente.

Bepaling 4: Reservemutaties (stortingen/onttrekkingen) vinden plaats op basis van een raadsbesluit.

Bepaling 5: De raad besluit over het opheffen en wijzigen van (het doel van) reserves. Minstens een keer in de vier jaar vindt een integrale beoordeling met betrekking tot de nut en noodzaak van de reserves plaats.

Wijziging t.o.v. nota 2019:

In de vorige nota werd gesproken over een “periodieke” beoordeling van de nut en noodzaak van de reserves. In deze nota is de term “periodiek” concreter gemaakt waarbij het in de praktijk logisch is om de integrale beoordeling te koppelen aan de vierjaarlijkse actualisering van de nota reserves en voorzieningen. Dit neemt niet weg dat indien daar aanleiding voor is ook tussentijds aan de raad voorstellen kunnen worden gedaan voor het instellen, muteren of opheffen van reserves.

Bepaling 6: Periodiek wordt in de begroting en jaarrekening (paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing) vastgelegd wat de minimaal benodigde weerstandsratio is en welk bedrag op basis daarvan afgezonderd wordt binnen de algemene reserve.

Wijziging t.o.v. nota 2019:

In de nota uit 2019 was als bepaling opgenomen dat de algemene reserve een minimale omvang heeft ter grootte van de benodigde weerstandscapaciteit (weerstandsratio van 1,0). Hoewel dat uitgangspunt met deze nota niet wordt gewijzigd, wordt in bovenstaande bepaling aangesloten bij de periodieke actualisering hiervan in de begroting en jaarrekening. Dit sluit meer aan bij de praktijk en biedt meer actualiteit en flexibiliteit. Hierbij geldt dat het weerstandsratio geen statisch gegeven is en de raad ook tussentijds de mogelijkheid heeft om het uitgangspunt omtrent het benodigde weerstandsratio bij te stellen.

Voorzieningen

Bepaling 7: Het college stelt voorzieningen in. Uitzondering hierop vormen voorzieningen ter egalisatie van kosten, waar een raadsbesluit voor nodig is (zie bepaling 10).

Bepaling 8: Het college doet mutaties in voorzieningen om de omvang ervan in overeenstemming te houden met de onderliggende verplichting of risico. Uitzondering hierop vormen voorzieningen ter egalisatie van kosten, die alleen gemuteerd mogen worden op basis van een raadsbesluit (zie bepaling 10).

Bepaling 9: Het college doet bestedingen ten laste van een voorziening.

Bepaling 10: Het instellen, muteren en opheffen van voorzieningen die vooraf gevormd worden om lasten van groot onderhoud gelijkmatig te verdelen over meerdere begrotingsjaren (egalisatie van kosten) kan alleen op basis van een raadsbesluit.

Bepaling 11: Onderhoudsvoorzieningen worden gevoed op basis van een recent (maximaal 5 jaar oud) beheerplan.

Bepaling 12: De jaarlijkse storting in een onderhoudsvoorziening wordt berekend over een periode die gelijk is aan de looptijd van het onderliggende beheerplan, met een minimum van 4 jaar.

3. Algemeen

Reserves en voorzieningen bepalen voor een groot deel het vermogen van een gemeente. Goed reservebeleid en – beheer zijn dan ook essentieel in de beheersing en monitoring van de financiële positie en het financiële vermogen van de gemeente.

In de hoofdstukken 4 en 5 worden een aantal beleidsmatige uitgangspunten toegelicht. Om deze uitgangspunten/bepalingen te kunnen duiden is het van belang om eerst in te gaan op de functies van en verschillen tussen reserves en voorzieningen waarbij tevens de verdeling van bevoegdheden tussen de raad en het college aan bod komt.

3.1 Functies reserves en voorzieningen

Reserves en voorzieningen kunnen een aantal functies hebben. Kort samengevat hebben reserves en voorzieningen een egalisatie-, spaar- of bufferfunctie. Zo is het mogelijk om lasten en baten gelijkmatiger te verdelen over de begrotingsjaren, zodat pieken en dalen kunnen worden opgevangen. Daarnaast kunnen ze gebruikt worden voor het apart zetten van middelen voor bestuurlijke ambities die op langere termijn worden gerealiseerd. Tenslotte zijn reserves en voorzieningen noodzakelijk om te voorkomen dat financiële tegenvallers, of het inspelen op onvoorziene ontwikkelingen, direct gevolgen hebben voor het bestaande beleid.

3.2 Verschillen tussen reserves en voorzieningen

Vaak worden reserves en voorzieningen in één adem genoemd. Reserves en voorzieningen vertonen dan ook een aantal overeenkomsten. Zo behoren ze beiden tot het vermogen van de gemeente en in beide gevallen wordt er geld opzij gezet voor een bepaald doel.

Er zijn echter een aantal wezenlijke verschillen. Het belangrijkste verschil is dat bij reserves een keuze gemaakt kan worden waarvoor er geld opzij gezet wordt. Bij voorzieningen is dat (vrijwel) niet het geval. Aan voorzieningen liggen verplichtingen voor de toekomst ten grondslag, waardoor deze niet vrij besteedbaar zijn. Vanuit de wetgeving zijn voorzieningen dan ook aan meer regelgeving gebonden dan reserves. Het niet vrij besteedbare karakter heeft tevens tot gevolg dat voorzieningen als vreemd vermogen worden aangemerkt, terwijl reserves onderdeel uitmaken van het eigen vermogen.

De belangrijkste verschillen tussen reserves en voorzieningen zijn als volgt samen te vatten.

Reserve	Voorziening
Vrij besteedbaar	Verplicht bestedingsdoel
Onderdeel van eigen vermogen	Onderdeel van vreemd vermogen

Vanwege de verschillen worden de reserves en voorzieningen afzonderlijk in de hoofdstukken 4 en 5 behandeld.

3.3 Bevoegdheden

De verschillen tussen reserves en voorzieningen hebben ook invloed op de vraag welk orgaan bevoegd is om bepaalde handelingen te verrichten.

Hoofregel is dat de raad vanuit haar kaderstellende rol het orgaan is dat kan beslissen over de instelling, wijziging, opheffing, voeding en onttrekking van reserves. Bij voorzieningen is de keuzevrijheid voor de raad veelal beperkt als gevolg van de wettelijke verplichtingen die hieraan ten grondslag liggen. Als gevolg hiervan ligt een aantal bevoegdheden met betrekking tot voorzieningen bij het college.

In de volgende hoofdstukken wordt dit nader uitgewerkt en toegelicht, waarbij in specifieke bepalingen wordt vastgelegd welk orgaan tot welke handelingen bevoegd is.

4. Reserves

Reserves zijn vermogensbestanddelen die als eigen vermogen zijn aan te merken en die vrij te besteden zijn. Dat wil zeggen dat het de raad vrij staat de bestemming van reserves te wijzigen.

4.1 Soorten reserves

In het BBV (art. 43) worden twee soorten reserves onderscheiden, te weten de algemene reserve en bestemmingsreserves.

- **Algemene reserve**

De algemene reserve bestaat uit componenten waaraan de raad (nog) geen bepaalde bestemming heeft gegeven. Deze reserve heeft als belangrijkste functie het vormen van een buffer voor financiële tegenvallers en vormt een belangrijk deel van het weerstandsvermogen van de gemeente. Bij het weerstandsvermogen gaat het om de mate waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken om tegenvallers op te vangen, zonder het beleid direct te moeten aanpassen. Dit weerstandsvermogen wordt periodiek (in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en jaarrekening) afgezet tegen de aanwezige risico's binnen de gemeente. Op deze manier wordt gemonitord in welke mate de gemeente in staat is om financiële tegenvallers op te vangen. Ten tijde van het opstellen van deze nota hebben het Rijk en de VNG afspraken gemaakt over de inzet van het vrij besteedbare deel van de algemene reserve (dat deel wat niet nodig is voor het afdekken van risico's). Van dit vrij besteedbare deel zou een gemeente onder voorwaarden jaarlijks maximaal 10% mogen inzetten voor het dekken van structurele lasten. De provincies gaan deze afspraak verder uitwerken in het gemeenschappelijk financieel toezichtskader.

- **Bestemmingsreserves**

Zodra de raad aan een reserve een bepaalde bestemming heeft gegeven, is er sprake van een bestemmingsreserve. Een bestemmingsreserve is weliswaar een vastgelegde toekomstige aanwending, maar geen financiële verplichting. De bestemming kan door de raad worden gewijzigd. Bestemmingsreserves kunnen worden gevormd ter realisatie van bestuurlijke ambities (omdat de financiële positie van de gemeente niet altijd voldoende ruimte biedt is het soms noodzakelijk om hiervoor te sparen), ter egalisatie van kosten (om grote schommelingen in de exploitatie op te vangen) of ter dekking van kapitaallasten.

Binnen de gemeente Moerdijk wordt naast de algemene reserve ook gebruik gemaakt van verschillende bestemmingsreserves. In bijlage 2 is een overzicht van de aanwezige reserves opgenomen. Periodiek wordt dit overzicht geactualiseerd en opgenomen in de jaarrekening (onderdeel toelichting op de balans).

4.2 Instelling reserves

Het instellen van een reserve is als gevolg van het budgetrecht een bevoegdheid van de raad. Om een reserve in te kunnen stellen is dus altijd een raadsbesluit nodig.

Bepaling 1: Het instellen van een reserve vereist een raadsbesluit. Hierbij wordt in ieder geval vastgelegd wat het doel van de reserve is en op welke wijze toekomstige dotaties en onttrekkingen uit de reserve plaatsvinden.

Nadere toelichting

De gemeenteraad stelt een reserve met een bepaald doel in. Bij de instelling van een reserve is het van belang dat vastgelegd wordt welke kaders daarbij worden meegegeven, zodat o.a. duidelijk is wanneer en voor welke onderwerpen de reserve mag worden aangewend.

Een bestemmingsreserve wordt ingesteld voor een concreet door de raad vastgesteld doel. Om te voorkomen dat er onnodig middelen worden vastgelegd, moet een bewuste afweging en onderbouwing ten grondslag liggen aan de instelling van een bestemmingsreserve.

Bepaling 2: Het minimumbedrag voor het instellen van een bestemmingsreserve is € 100.000. Dit wil niet zeggen dat een stand van een reserve op enig moment niet onder dit minimumbedrag kan uitkomen. Dit minimumbedrag heeft betrekking op het moment van instellen van de reserve.

Nadere toelichting

Om te voorkomen dat er een veelvoud aan bestemmingsreserves ontstaat wordt een grens van € 100.000 gehanteerd. Dit vanuit het uitgangspunt dat bestemmingsreserves ingesteld worden voor omvangrijke zaken en dat relatief kleinere uitgaven gedekt moeten worden binnen de jaarlijkse baten en lasten van de gemeente.

Bij de instelling van reserves moet nadrukkelijk de afweging worden gemaakt ten aanzien van de meerwaarde die een reserve heeft ten opzichte van reguliere begrotingsposten. Wat hierbij meespeelt is het feit dat een belangrijk criterium voor de meerjarenbegroting is dat deze structureel en reëel in evenwicht moet zijn. De begroting moet structureel in evenwicht zijn zonder bijdragen van reserves (structurele lasten moeten met structurele baten opgevangen kunnen worden). Reserves kunnen van nature dan ook alleen worden ingezet voor de dekking van incidentele lasten. Enige uitzondering hierop is de reserve die mag worden ingezet ter dekking van jaarlijkse kapitaallasten.

Met het gebruik van reserves ter dekking van jaarlijkse kapitaallasten geldt als aandachtspunt dat hierbij structurele kapitaallasten worden gedekt vanuit een reserve. Doordat reserves uitputtend zijn, zullen de kapitaallasten van toekomstige vervangingsinvesteringen mogelijk niet gedekt kunnen worden vanuit de reserves. Als gevolg hiervan zou bij toekomstige vervangingsinvesteringen dan alternatieve dekking gezocht moeten worden binnen de begroting.

Bepaling 3: Reserves worden alleen ingesteld als ze leiden tot het beter realiseren van het gestelde beleidsdoel dan via een reguliere begrotingspost mogelijk is.

Nadere toelichting

Naast een substantiële omvang (bepaling 2) moet ook sprake zijn van een duidelijke meerwaarde voor het instellen van een reserve. Het is lastig om aan de voorkant concrete kaders op te stellen wanneer sprake is van *“een duidelijke meerwaarde”*. Deze algemeen geformuleerde bepaling moet vooral gezien worden als stimulans om bij de instelling van een reserve kritisch te beoordelen of een reserve het meest aangewezen middel is.

4.3 Mutatie reserves

Net zoals bij de instelling van reserves mogen ook stortingen en onttrekkingen alleen plaatsvinden op basis van een raadsbesluit. Gedurende het jaar zijn er vaste momenten (bij de vaststelling van de verschillende P&C documenten) waarop voorstellen kunnen worden gedaan voor de vorming van en mutaties in reserves. Daarnaast is het gedurende het jaar mogelijk om de raad door middel van losse raadsvoorstellen een besluit te laten nemen over reservemutaties.

In de meeste gevallen wordt besloten om een specifiek bedrag aan een reserve toe te voegen of te onttrekken. De raad kan tevens besluiten om jaarlijks de werkelijke uitgaven en inkomsten van vooraf afgesproken activiteiten te verrekenen met een reserve. Ook indien de raad een egalisatiereserve voor een doel heeft ingesteld, kan zij besluiten dat tekorten en overschotten voor dat doel jaarlijks mogen worden onttrokken of toegevoegd aan een reserve zonder dat daar telkens een apart raadsbesluit voor nodig is. Logischerwijs is de maximale onttrekking te allen tijde gelijk aan de omvang van de reserve en kan er niet meer worden onttrokken dan de uitgaven in een bepaald jaar.

Ongeacht de uiteindelijke uitwerking van de wijze waarop, blijft de basisregel dat aan alle reservemutaties een raadsbesluit ten grondslag moet liggen.

Bepaling 4: Reservemutaties (stortingen/onttrekkingen) vinden plaats op basis van een raadsbesluit.

Nadere toelichting

Deze bepaling komt voort uit het budgetrecht van de gemeenteraad.

4.4 Opheffen en wijzigen reserves

Ook over het opheffen en wijzigen van het doel van reserves besluit de raad. Opheffing kan bijvoorbeeld plaatsvinden omdat het onderliggende doel van een bestemmingsreserve is gerealiseerd of niet meer van toepassing is. Daarnaast kan de raad besluiten om de bestemming / het doel van een reserve te wijzigen.

Bepaling 5: De raad besluit over het opheffen en wijzigen van (het doel van) reserves. Minstens een keer in de vier jaar vindt een integrale beoordeling met betrekking tot de nut en noodzaak van de reserves plaats.

Nadere toelichting

Net als de instelling en mutatie van reserves, vereist ook het opheffen of wijzigen van het doel van een reserve een raadsbesluit.

Om te voorkomen dat (bestemmings)reserves onnodig lang aangehouden worden en daarmee onnodig afgezonderd worden van de algemene reserve, wordt periodiek de nut en noodzaak van de reserves beoordeeld. Minstens een keer in de vier jaar vindt (tegelijkertijd met de actualisatie van deze nota reserves en voorzieningen) een integrale beoordeling met betrekking tot de omvang van en het aantal reserves plaats. Dit neemt niet weg dat indien nodig ook tussentijds aan de raad voorstellen worden gedaan voor het instellen, muteren of opheffen van reserves.

4.5 Overige bepalingen reserves

Rentetoerekening

Doordat de gemeente reserves heeft, hoeft er minder geld te worden geleend. Daardoor is de door de gemeente feitelijk te betalen rente lager dan in een situatie dat alle investeringen met leningen zouden moeten worden gefinancierd. Dit wordt ook wel "bespaarde rente" genoemd. Wanneer leningen zouden moeten worden afgesloten, zou namelijk een rentelast ontstaan welke onderdeel uitmaakt van de 'kostprijs' van een product.

Het BBV geeft gemeenten de mogelijkheid om een rentevergoeding over het eigen vermogen te berekenen en deze door te belasten aan de diverse producten binnen de gemeente. Deze systematiek creëert een fictieve rentelast. Dit is dan ook de reden dat het BBV de aanbeveling doet om geen rente over het eigen vermogen te berekenen. Zoals gezegd zijn gemeenten echter vrij om hier zelf een keuze in te maken.

Binnen de gemeente Moerdijk wordt tot op heden gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een rentevergoeding over het eigen vermogen te berekenen. In de begroting wordt hiervoor een opbrengst aan bespaarde rente opgenomen en deze wordt (via de kapitaallasten) toegerekend aan de diverse producten. De eerste ingeving zou dus zijn dat dit per saldo budgettair neutraal verloopt. Dit is echter niet het geval.

Op basis van de renteomslag wordt rente toegerekend aan diverse producten binnen de gemeente. Ook aan de producten riolering en afval worden op deze manier rentelasten toegerekend. De bespaarde rentelasten vormen hier een groot aandeel in. Deze rentelasten worden meegenomen in de berekening van de tarieven voor rioolrecht en afvalstoffenheffing. Bij het niet meer toepassen van bespaarde rente worden de kosten van de producten riolering en afval lager. Rekening houdend met de wettelijke verplichting dat deze producten niet meer dan kostendekkend mogen zijn, betekent dit dat de tarieven zullen moeten worden verlaagd. Het niet meer toepassen van de mogelijkheid om een rentevergoeding over het eigen vermogen te berekenen, zou dus een nadelig effect hebben op de begrotingspositie.

Zoals gezegd wordt binnen de gemeente Moerdijk een rentevergoeding over het eigen vermogen berekend. In de situatie dat de gemeente geen reserves heeft en er leningen afgesloten moeten worden, zou de rente over die leningen namelijk ook worden toegerekend aan de diverse producten. Daarnaast zou het stoppen met deze systematiek ertoe leiden dat elders in de begroting middelen gevonden moeten worden om het nadelige effect (van lagere opbrengsten riool- en afvalstoffenheffing) op te vangen. Dit zou kunnen betekenen dat het nadelige effect gecompenseerd moet worden met een kostenbesparing en/of tariefsverhoging op een ander beleidsterrein.

Tot nu toe is door de raad besloten om rente over het eigen vermogen te berekenen. Dit is dan ook vastgelegd in de financiële verordening (artikel 15). Om de zojuist beschreven redenen wordt op dit moment geen noodzaak gezien om de huidige werkwijze aan te passen.

Weerstandsvermogen

De algemene reserve maakt een belangrijk onderdeel uit van het weerstandsvermogen van de gemeente. Bij het weerstandsvermogen gaat het om de mate waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken om tegenvallers op te vangen, zonder het beleid te moeten aanpassen.

Het antwoord op deze vraag wordt uitgedrukt in de zogenaamde weerstandsratio, die door de raad wordt vastgesteld. Deze ratio wordt periodiek in de begroting en jaarrekening (paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing) berekend door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door de benodigde weerstandscapaciteit. De beschikbare weerstandscapaciteit wordt voornamelijk gevormd door de vrij aanwendbare reserves en de onbenutte belastingcapaciteit. De benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend door de inventarisatie en kwantificering van de (niet reeds afgedekte) risico's.

Het is van belang om hier een goede balans in te vinden. Het is niet wenselijk dat de gemeente over te weinig mogelijkheden beschikt om optredende risico's te kunnen dekken. Aan de andere kant is het ook onwenselijk om een te hoge buffer aan te houden. Deze middelen hadden wellicht ook ingezet kunnen worden voor het realiseren van beleidsdoelen.

Bepaling 6: Periodiek wordt in de begroting en jaarrekening (paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing) vastgelegd wat de minimaal benodigde weerstandsratio is en welk bedrag op basis daarvan afgezonderd wordt binnen de algemene reserve.

Nadere toelichting

De weerstandsratio is de factor hoeveel keer de risico's financieel zijn afgedekt in het weerstandsvermogen. De afgelopen jaren is door de raad als uitgangspunt gehanteerd dat de omvang van de algemene reserve minimaal gelijk moet zijn aan de benodigde weerstandscapaciteit. Concreet betekent dit dat de geïdentificeerde en gekwantificeerde risico's (die niet reeds zijn afgedekt) kunnen worden gedekt vanuit de algemene reserve. Het bedrag van het benodigde weerstandsvermogen wordt binnen de algemene reserve afgezonderd, zodat dit derhalve niet meer vrij inzetbaar is voor andere doeleinden.

5. Voorzieningen

Een voorziening is een apart gezet bedrag om (on)zekere verplichtingen die tot schulden en/of lasten kunnen leiden te kunnen dekken en/of ter egalisatie van kosten. Voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen. Omdat hier verplichtingen voor de toekomst aan ten grondslag liggen, zijn voorzieningen niet vrij besteedbaar.

5.1 Soorten voorzieningen

Voorzieningen hebben een aantal specifieke kenmerken. Zo behoren voorzieningen, in tegenstelling tot reserves, tot het vreemd vermogen. Een voorziening wordt namelijk gevormd ten behoeve van een verplichte uitgave of risico en kan zodoende niet vrij aangewend worden. De omvang van een voorziening is altijd gelijk aan de omvang van de onderliggende verplichting of risico. Voorzieningen kunnen dan ook geen negatief saldo hebben.

De werkwijze omtrent voorzieningen is dwingender voorgeschreven in het BBV dan bij reserves het geval is. In het BBV (art. 44) is bepaald dat voorzieningen moeten worden gevormd wegens:

- verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;
- op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
- de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven;
- van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden.

Daarnaast kan de gemeente ervoor kiezen om een voorziening te vormen voor:

- 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 (egalisatie van kosten).

Binnen de gemeente Moerdijk zijn diverse voorzieningen aanwezig. In bijlage 3 is een overzicht van de aanwezige voorzieningen opgenomen. Periodiek wordt dit overzicht geactualiseerd en opgenomen in de jaarrekening (onderdeel toelichting op de balans).

5.2 Instelling voorzieningen

Ten opzichte van de instelling van reserves, is het instellen van voorzieningen vanuit het BBV aan strikte(re) regels gebonden. In een aantal gevallen (zie paragraaf 5.1) is het dan ook verplicht om een voorziening te vormen.

Voorzieningen dienen verplichtingen en risico's te dekken. Wanneer de kans dat een risico zich zal voordoen en de omvang van het risico niet goed is in te schatten, kan er geen voorziening worden ingesteld. In dat geval wordt dit risico meegenomen in de bepaling van het aan te houden weerstandsvermogen.

Door het verplichtende karakter, heeft de raad doorgaans geen keuze bij het al dan niet instellen van een voorziening. De instelling van een voorziening kan dan ook zonder raadsbesluit plaatsvinden. Uitzondering hierop vormt de instelling van een voorziening ter egalisatie van kosten (zoals groot onderhoud). Het instellen van deze voorzieningen is niet wettelijk verplicht. Doordat de raad hier dus een keuzemogelijkheid in heeft, kunnen dit soort voorzieningen alleen op basis van een raadsbesluit worden ingesteld.

Bepaling 7: Het college stelt voorzieningen in. Uitzondering hierop vormen voorzieningen ter egalisatie van kosten, waar een raadsbesluit voor nodig is (zie bepaling 10).

Nadere toelichting

Door het verplichtende karakter vanuit het Besluit begroting en verantwoording (BBV), is de keuzemogelijkheid voor het al dan niet instellen van een voorziening beperkt.

5.3 Mutatie voorzieningen

Voorzieningen dienen verplichtingen en risico's te dekken. Ze mogen daarom niet hoger of lager zijn dan de verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn gevormd. Mutaties in voorzieningen vloeien daarom uitsluitend voort uit het aanpassen op grond van nieuwe inschattingen van de mogelijke verplichting of risico.

Periodiek wordt onder andere bij het opstellen van de jaarrekening beoordeeld in hoeverre de omvang van de voorzieningen nog actueel en toereikend is. Indien een voorziening te hoog blijkt, dient een deel van de voorziening vrij te vallen ten gunste van het exploitatieresultaat. Indien een voorziening te laag is dient juist een aanvullende storting plaats te vinden. Gezien het wettelijk verplichtende karakter van voorzieningen heeft de raad hierin geen keuzemogelijkheden.

Bepaling 8: Het college doet mutaties in voorzieningen om de omvang ervan in overeenstemming te houden met de onderliggende verplichting of risico. Uitzondering hierop vormen voorzieningen ter egalisatie van kosten, die alleen gemuteerd mogen worden op basis van een raadsbesluit (zie bepaling 10).

Nadere toelichting

Doordat de omvang van voorzieningen conform wetgeving overeen moet komen met de onderliggende verplichtingen of risico's, is er hierbij geen keuzemogelijkheid. Hierbij wordt opgemerkt dat onverminderd geldt dat de benodigde middelen voor bijv. een storting in een voorziening conform het budgetrecht beschikbaar moeten worden gesteld door de raad. Dit vindt plaats conform de afspraken die daarover zijn gemaakt in de financiële verordening.

De aanwending van een voorziening wordt rechtstreeks ten laste van de voorziening geboekt en is daarmee geen last die via de exploitatie loopt (en daarmee niet ten laste van het begrotingsresultaat in het betreffende jaar komt). Deze lasten zijn bij de storting in de voorziening namelijk al ten laste van de exploitatie gebracht. Vanwege het verplichtende karakter van de uitgaven en het feit dat hier reeds budget voor aanwezig is, kan het college zonder raadsbesluit uitgaven ten laste van een voorziening doen.

Bepaling 9: Het college doet bestedingen ten laste van een voorziening.

Nadere toelichting

Indien het risico of de verplichting waar de voorziening voor is gevormd tot uiting komt, worden de lasten hiervan gedekt uit de daarvoor ingestelde voorziening.

5.4 Opheffen voorzieningen

Voorzieningen moeten worden opgeheven indien de verplichting of het risico waarvoor de voorziening is gevormd is vervallen. Aangezien opheffing van de voorziening in deze situatie

verplicht is, is voor het opheffen van de voorziening geen raadsbesluit nodig. Enige uitzondering hierop is het opheffen van een voorziening ter egalisatie van kosten. Deze voorzieningen kunnen alleen door de raad worden opgeheven (zie bepaling 10).

5.5 Overige bepalingen voorzieningen

Voor een aantal voorzieningen gelden vanuit de wetgeving specifieke(re) regels. Dit betreft enerzijds de voorziening ter egalisatie van kosten en anderzijds de voorziening middelen verkregen van derden.

Egalisatie van kosten

Vanuit de wetgeving is het mogelijk om een voorziening in te stellen voor 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.

Het gaat hierbij om de zogenaamde onderhoudsvoorzieningen. Lasten van groot onderhoud kunnen in het jaar van ontstaan ten laste van een vooraf gevormde voorziening worden gebracht. Een dergelijke voorziening wordt gevormd om de lasten groot onderhoud over meerdere begrotingsjaren te egaliseren, waardoor sterke fluctuaties kunnen worden voorkomen. De voorziening wordt, voorafgaand aan de onderhoudsactiviteiten, systematisch ten laste van de exploitatie gevoed met zodanige bedragen dat de voorziening over de gehele looptijd genomen voldoende is voor het bekostigen van de uitvoering van groot onderhoud.

In tegenstelling tot de andere voorzieningen hebben gemeenten zelf de keuze om al dan niet dit soort voorzieningen in te stellen. Het is de raad die bevoegd is om hierover een besluit te nemen.

Bepaling 10: Het instellen, muteren en opheffen van voorzieningen die vooraf gevormd worden om lasten van groot onderhoud gelijkmatig te verdelen over meerdere begrotingsjaren (egalisatie van kosten) kan alleen op basis van een raadsbesluit.

Nadere toelichting

In afwijking van andere voorzieningen, geldt dat een voorziening ter egalisatie van de lasten van groot onderhoud alleen op basis van een raadsbesluit kan worden ingesteld. De belangrijkste onderliggende reden hiervan is dat aan dergelijke voorzieningen een (actueel) beheerplan ten grondslag moet liggen.

Voorwaarde voor het hebben van een onderhoudsvoorziening is dat aan elke voorziening een recent meerjarig beheer- of onderhoudsplan ten grondslag moet liggen. Ter beantwoording van de vraag wat onder recent moet worden verstaan hanteert het BBV een richtlijn van 5 jaar. Een actueel beheerplan is van belang omdat op basis van dit beheerplan de periodieke toevoeging aan de voorziening wordt bepaald.

Bepaling 11: Onderhoudsvoorzieningen worden gevoed op basis van een recent (maximaal 5 jaar oud) beheerplan.

Nadere toelichting

Een actueel beheerplan is van belang om de omvang van de voorziening te bepalen die nodig is om het toekomstig groot onderhoud te kunnen bekostigen. Onder recent beheerplan wordt een beheerplan verstaan van maximaal vijf jaar oud ten opzichte van het verslagleggingsjaar. Deze vijf jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn waar gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord is in de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen' van de begroting en de jaarstukken.

De omvang van de voorziening, rekening houdend met de jaarlijkse toevoegingen, moet toereikend zijn om het toekomstig geplande groot onderhoud op elk moment in de tijd ten laste van de voorziening te kunnen brengen. Om te voorkomen dat er jaarlijks relatief kleine mutaties nodig zijn wordt bij de bepaling van de benodigde omvang van de voorziening een marge van 5% gehanteerd.

Hoe langer de gehanteerde periode waarover de jaarlijkse storting wordt berekend, hoe meer er sprake is van het egaliserende karakter van de voorziening. Vanuit het BBV dient de jaarlijkse storting minimaal gebaseerd te zijn op de onderhoudslasten die in het beheerplan zijn opgenomen voor het begrotingsjaar plus de drie jaren van de meerjarenraming.

Bepaling 12: De jaarlijkse storting in een onderhoudsvoorziening wordt berekend over een periode die gelijk is aan de looptijd van het onderliggende beheerplan, met een minimum van 4 jaar.

Nadere toelichting

Hiermee wordt bewerkstelligd dat de lasten gelijkmatig worden verdeeld over een langere periode. Hoe langer de gehanteerde periode waarover de jaarlijkse storting wordt berekend, bijvoorbeeld een periode van 10 jaar, hoe meer er sprake is van het egaliserende karakter van de voorziening. De toevoeging dient minimaal gebaseerd te zijn op de onderhoudslasten die in het beheerplan zijn opgenomen voor het begrotingsjaar (t) plus de drie jaren van de meerjarenraming (t+1, t+2, t+3).

Middelen verkregen van derden

Bij een aantal beleidsterreinen worden de gemeentelijke kosten via tarieven in rekening gebracht bij derden. Voorbeelden hiervan zijn de riolering, begraafplaatsen en afval.

Conform wetgeving moeten deze van derden verkregen middelen specifiek besteed worden aan de betreffende activiteiten. Als gevolg hiervan moeten de jaarlijkse overschotten / tekorten voor deze activiteiten worden toegevoegd aan / onttrokken uit de hiervoor ingestelde voorzieningen.

Tegelijkertijd kunnen deze voorzieningen een egalisatiefunctie hebben. Net zoals bij de onderhoudsvoorzieningen kan door middel van deze voorzieningen voorkomen worden dat burgers te maken krijgen met jaarlijks sterk fluctuerende tarieven als gevolg van jaarlijks wijzigende kosten.

Rentetoerekening

Zoals in paragraaf 4.5 is toegelicht biedt het BBV gemeenten de mogelijkheid om een rentevergoeding over het eigen vermogen (reserves) te berekenen en deze door te belasten aan de diverse producten binnen de gemeente. Deze werkwijze mag ook worden toegepast voor voorzieningen. Binnen de gemeente Moerdijk wordt voor voorzieningen dezelfde werkwijze toegepast als voor de reserves.



6. Afwijkingen

Indien er zich omstandigheden voordoen waarbij het nodig is om af te wijken van een of meerdere bepalingen uit deze nota, dient het college van burgemeester en wethouders dit beargumenteerd in een voorstel aan de gemeenteraad voor te leggen.

Bijlage 1 Wettelijke bepalingen

Wettekst BBV

In het BBV zijn met betrekking tot reserves en voorzieningen onderstaande wetsartikelen opgenomen.

Artikel 41

Onder de vaste passiva worden afzonderlijk opgenomen het eigen vermogen, de voorzieningen en de vaste schulden, met een rentetypische looptijd van één jaar of langer.

Artikel 42

1 Het eigen vermogen bestaat uit de reserves en het gerealiseerde resultaat volgend uit het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening.

2 Het in het eerste lid bedoelde resultaat wordt afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen.

Artikel 43

1 In de balans worden de reserves onderscheiden naar:

- a. de algemene reserve;
- b. de bestemmingsreserves.

2 Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan provinciale staten respectievelijk 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 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;
- d. de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b.

2 Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de voorschotbedragen, bedoeld in artikel 49, onderdeel b.

3 Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

Artikel 45

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.

Notities commissie BBV

Volledigheidshalve wordt vermeld dat de commissie BBV ook een aantal notities heeft uitgebracht waarin uitspraken zijn gedaan die een raakvlak hebben met reserves en voorzieningen. Voor de inhoud van deze notities (o.a. notitie rente en notitie materiële vaste activa) wordt verwezen naar de website van de commissie BBV.

Bijlage 2 Overzicht reserves

Hieronder zijn de verschillende reserves opgenomen die momenteel binnen de gemeente Moerdijk aanwezig zijn. Daarbij is de boekwaarde (bedragen x € 1.000) per 1-1-2023 weergegeven. Jaarlijks wordt de meest actuele stand per reserve opgenomen in de jaarrekening. Over de stand van de algemene reserve wordt daarnaast periodiek (via een overzicht in de commissievergaderingen) gerapporteerd.

Algemene reserve

Naam	Doel	Boekwaarde 1-1-2023
Algemene reserve	Opvangen van financiële tegenvallers	€ 25.391
Subtotaal		€ 25.391

Bestemmingsreserves met dekkings- en bestedingsfunctie

Naam	Doel	Boekwaarde 1-1-2023
Investerings maatschappelijk nut	Dekking van afschrijvingslasten	€ 22.089
Investerings bruto methode	Dekking van afschrijvingslasten	€ 9.384
Meerjarige uitgaven incidenteel	Dekking van meerjarige uitgaven van incidentele aard	€ 1.936
Subtotaal		€ 33.409

Bestemmingsreserves met egalisatiefunctie

Naam	Doel	Boekwaarde 1-1-2023
Huisvesting onderwijs	Egalisatie van kosten	€ 637
Kapitaallasten openbare verlichting	Egalisatie van kosten	€ 899
Subtotaal		€ 1.536

Bestemmingsreserves ten behoeve van specifiek onderwerp/project

Naam	Doel	Boekwaarde 1-1-2023
Bovenwijkse voorzieningen grondexploitatie	Dekking van wijk overstijgende voorzieningen van openbaar nut die als hoofdinfrastructuur aangemerkt kunnen worden.	€ 1.016
Ruimtelijke ontwikkeling	Dekking van voorzieningen gericht op verbetering van het woon-, werk-, en leefklimaat in het buitengebied.	€ 3.979
Grondexploitatie	Opvangen van risico's binnen de grondexploitaties.	€ 458
Strategische verwerving onroerend goed	Middelen beschikbaar hebben voor mogelijke aankopen in het kader van strategische grondpolitiek.	€ 4.607

Naam	Doel	Boekwaarde 1-1-2023
Geluidsanering HSL-Zuid	Het treffen van maatregelen om de geluidsoverlast van bewoners langs de HSL-Zuid in Zevenbergschen Hoek te beperken.	€ 817
Geluidsaneringsmaatregelen	Het treffen van maatregelen in het kader van geluidssanering.	€ 268
Sociaal domein	Opvangen van risico's binnen het sociaal domein.	€ 1.451
Nieuwkomers	Het afzonderen van het surplus aan ontvangen Rijksbijdrage ten opzichte van de werkelijk gemaakte kosten.	€ 2.411
Vitale Centra	Dekken van uitgaven in het kader van de centra van de kernen Zevenbergen, Klundert, Fijnaart en Willemstad.	-
Centrumplan Zevenbergen	De ontvangen Rijksbijdrage aan project centrumplan Zevenbergen in te zetten ter dekking van de kosten.	-
Gemeentegaranties	Opvangen van financiële risico's ten aanzien van de door de gemeente verleende gemeentegaranties.	€ 20
Subtotaal		€ 15.027
Totaal reserves		€ 75.363

Bijlage 3 Overzicht voorzieningen

Hieronder zijn de verschillende voorzieningen opgenomen die momenteel binnen de gemeente Moerdijk aanwezig zijn. Daarbij is de boekwaarde (bedragen x € 1.000) per 1-1-2023 weergegeven. Jaarlijks wordt de meest actuele stand per voorziening opgenomen in de jaarrekening.

Voorzieningen voor verplichtingen, verliezen en risico's

Naam	Doel	Boekwaarde 1-1-2023
Dekking verwacht verlies grondexploitaties	Dekking van verwachte verliezen binnen de grondexploitaties.	€ 4.697
Pensioenverplichtingen (ex)wethouders	Dekking van pensioenverplichtingen (ex) wethouders.	€ 3.159
Wachtgeldverplichtingen (ex)wethouders	Dekking van wachtgeldverplichtingen (ex) wethouders.	€ 27
Dubieuze debiteuren Werkplein	Dekking van het risico van oninbaarheid van vorderingen, waar de gemeente het economisch risico voor draagt.	€ 339
Subtotaal		€ 8.222

Voorzieningen ter egalisatie van kosten

Naam	Doel	Boekwaarde 1-1-2023
Onderhoud wegen	Gelijkmatige verdeling van de lasten over een aantal begrotingsjaren.	€ 1.393
Achterstallig onderhoud wegen	Inhalen achterstallig onderhoud op wegen zoals geconstateerd in het beheerplan 2021-2025.	€ 3.795
Onderhoud gebouwen	Egalisatie van de kosten gemoeid met het onderhoud van de wegen conform het beheerplan wegen.	€ 2.811
Woonrijp maken Vlinderbuurt	Dekking nog te maken kosten ter afronding na administratieve afsluiting van de grondexploitatie.	€ 304
Subtotaal		€ 8.303

Bijdrage aan toekomstige vervangingsinvesteringen

Naam	Doel	Boekwaarde 1-1-2023
Spaarvoorziening riolering	Vooraf sparen om toekomstige vervangingen te kunnen bekostigen.	€ 4.078
Subtotaal		€ 4.078

Voorzieningen middelen van derden

Naam	Doel	Boekwaarde 1-1-2023
Onderhoud en vervanging rioleringen	Van derden verkregen middelen die verplicht besteed moeten worden aan de betreffende taak	€ 18.117
Tariefegalisatie rioolheffing Havenbedrijf N.V.	Van derden verkregen middelen die verplicht besteed moeten worden aan de betreffende taak	€ 781
Tariefegalisatie afvalstoffen	Van derden verkregen middelen die verplicht besteed moeten worden aan de betreffende taak	€ 104
Incidentele ruiming van graven	Van derden verkregen middelen die verplicht besteed moeten worden aan de betreffende taak	€ 229
Begraafplaats Zevenbergen	Van derden verkregen middelen die verplicht besteed moeten worden aan de betreffende taak	€ 92
Begraafplaats Zevenbergen (Noordtoren)	Van derden verkregen middelen die verplicht besteed moeten worden aan de betreffende taak	€ 58
Begraafplaats Klundert	Van derden verkregen middelen die verplicht besteed moeten worden aan de betreffende taak	€ 348
Subtotaal		€ 19.729
Totaal voorzieningen		€ 40.332