

# **NOTA**

## **Reserves en voorzieningen**

**2018**

Krimpen aan den IJssel  
Januari 2018

# Nota reserves en voorzieningen

## INHOUDSOPGAVE

<b>1 - Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 Bestaand beleid	3
1.2 Voorzieningen en reserves	3
1.3 Indeling nota	3
1.4 Voorstellen tot wijziging	4
<b>2 -Regelgeving</b>	<b>5</b>
2.1 Besluit begroting en verantwoording	5
2.2 Verordening 212	6
<b>3 - Reserves</b>	<b>7</b>
3.1 Functies van reserves	7
3.2 Soorten reserves	7
<b>4 - Voorzieningen</b>	<b>8</b>
4.1 Soorten voorzieningen	8
<b>5 - Gemeentelijk beleid</b>	<b>9</b>
5.1 Instellen en handhaven van reserves en voorzieningen	9
5.2 Mutaties in reserves	9
5.3 Rentebeleid	10
5.4 Structureel en reëel begrotingsevenwicht en afschrijving ten laste van reserves	10
5.5 Algemene reserves	10
5.6 Bestemmingsreserves	10
5.7 Reserve grondexploitatie	11
5.8 Instellen en opheffen van voorzieningen	11
5.9 Voorziening Onderhoud Kapitaalgoederen	12
5.10 Toereikendheid voorzieningen	12
<b>6 - Indeling reserves en voorzieningen in Krimpen</b>	<b>13</b>
6.1 Indeling	13
6.2 Opheffen reserve	13
<b>7 – Overzicht van reserves en voorzieningen</b>	<b>14</b>
<b>8 - Rapportage aan de raad</b>	<b>15</b>
<b>9 - Recapitulatie</b>	<b>16</b>

## **1 - Inleiding**

Vanaf 1 januari 2017 geldt het gewijzigde Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV). Het BBV heeft ook gevolgen voor de manier waarop wij beleidsmatig met reserves en voorzieningen om dienen te gaan. Onderstaand wordt het wettelijk kader weergegeven ten aanzien van de vorming en het gebruik van reserves en voorzieningen. De gemeente Krimpen aan den IJssel beschikt over een aantal reserves en voorzieningen, waarmee zorgvuldig omgesprongen wordt. De financiële positie van de gemeente is gezond.

De laatste nota reserves en voorzieningen in 2013 is vastgesteld, waardoor actualisatie noodzakelijk is. Hiervoor zijn 3 redenen aan te geven:

1. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is met ingang van 2017 gewijzigd,
2. De nota wordt op een paar punten aangescherpt en
3. Conform de verordening ex. artikel 212 Gemeentewet.

### **1.1 Bestaand beleid**

De geldende nota reserves en voorzieningen is opgesteld in 2013. In de door uw raad vastgestelde verordening ex. artikel 212 Gemeentewet is opgenomen, dat deze nota eens per 4 jaar geactualiseerd dient te worden. Mede om deze reden verschijnt op dit moment een geactualiseerde nota.

Een ingrijpende wijziging van de nota (zoals in 2009) is nu niet aan de orde, maar (financiële) ontwikkelingen maken een herziening op dit moment wel noodzakelijk. Ook hebben er binnen het BBV wijzigingen plaatsgevonden die aanleiding vormen tot herziening, mede vanwege de stelselwijziging Investerings Maatschappelijk Nut.

Evaluatie van de reservepositie en het bijbehorende beleid uit 2013 is dus noodzakelijk, waaraan begrippen als risico's en weerstandsvermogen onlosmakelijk verbonden zijn. Ook heeft de gemeente haar integraal risicomanagement helder in beeld. Het blijft van belang het beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen aan te scherpen om de risico's binnen haar reservepositie op te kunnen vangen.

### **1.2 Voorzieningen en reserves**

Voorzieningen vertonen een aantal belangrijke overeenkomsten met reserves, maar ook verschillen. Zo speelt de voorziening Onderhoud Kapitaalgoederen een belangrijke rol bij het gelijkmatig verdelen van de omvangrijke onderhoudskosten van de gemeentelijke gebouwen en accommodaties, terwijl een aantal andere voorzieningen juist weer een relatie heeft met de risico's van de gemeente. In deze nota komt daarom opnieuw ook de visie op voorzieningen en de toereikendheid ervan aan de orde. Een belangrijk verschil is dat voorzieningen tot het vreemd vermogen behoren en reserves tot het eigen vermogen. Aan de overeenkomsten en andere verschillen wordt verderop in deze nota aandacht besteed.

### **1.3 Indeling nota**

Deze nota is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 gaat in op de kaders waarbinnen het reserve- en voorzieningenbeleid vorm dient te krijgen dan wel te houden. In hoofdstuk 3 en 4 wordt verder ingegaan op welke reserves en voorzieningen er zijn en voor welke doelen die kunnen dienen. Hoofdstuk 5 is het deel van deze nota waarin het gemeentelijke beleid aan de orde komt, waarna in hoofdstuk 6 de (aangepaste) indeling van de reserves en voorzieningen volgt. Per reserve en voorziening is in hoofdstuk 7 een tabel opgenomen met de (vermoedelijke) saldi per 1-1-2018. Vervolgens wordt nog ingegaan op weerstandsvermogen en risicobeheersing (hoofdstuk 8) en wordt de nota afgesloten met de wijze van rapporteren aan de raad (hoofdstuk 9) en een opsomming van de beslispunten (hoofdstuk 10).

#### **1.4 Voorstellen tot wijziging**

In deze paragraaf worden de relevante wijzigingen in de nota gerecapituleerd.

Als gevolg van de wijziging van het BBV op het terrein van het maatschappelijk nut in de buitenruimte is de voorziening herstraten bij de jaarrekening van 2016 opgeheven. Dit geldt eveneens voor delen van de voorziening OK, die betrekking hebben op het maatschappelijk nut in de buitenruimte.

Om de lasten tussen de storting in deze voorziening(en) en de afschrijvingslasten vanaf 2017 gelijk te houden, is besloten een nieuwe reserve "afschrijvingen maatschappelijk nut buitenruimte" in te stellen. Daarnaast wordt in de reserve "hoofdinfrastructuur" de eerste drie jaar eveneens (extra) gestort om de afschrijvingslasten van enkele specifieke investeringen op dit terrein te kunnen dekken.

## **2 -Regelgeving**

De beleidsvrijheid van reserves en voorzieningen wordt voor een deel bepaald door regels van buitenaf en voor een deel door gemeentelijke verordeningen. Dit hoofdstuk gaat kort in op de kaders die worden gesteld door wetgever, verordeningen en toezichthouder.

### **2.1 Besluit begroting en verantwoording**

De belangrijkste kaders voor onze financiële huishouding zijn vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV).

Artikel 43 geeft richtlijnen voor het gebruik van reserves:

*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 de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.*

Artikel 44 gaat over het gebruik van voorzieningen:

*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.*

In andere artikelen zijn bepalingen opgenomen die raakvlakken hebben met het onderwerp van deze nota. Dit geldt voor artikel 35, als het gaat om investeringen van een economisch nut, waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven en voor artikel 49, als het gaat om voorzieningen en overlopende passiva. Andere voorbeelden zijn de voorschriften dat alle mutaties in de reserves vallen onder het begrotingsonderdeel resultaatbestemming en dat reservemutaties altijd een raadsbesluit vereisen. Hierop wordt in het vervolg van deze nota verder ingegaan.

## 2.2 Verordening 212

De verordening ex artikel 212 Gemeentewet geeft in artikel 12 verdere richtlijnen ten aanzien van het gebruik van reserves en voorzieningen in Krimpen.

### *Artikel 12 – Reserves en voorzieningen*

*1. Het college biedt de raad eens in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen aan. De raad stelt de nota vast. De nota behandelt:*

- de vorming en besteding van reserves;*
- de vorming en besteding van voorzieningen;*
- de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen.*

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

- a. het specifieke doel van de reserve;*
- b. de voeding van de reserve;*
- c. de maximale hoogte van de reserve;*
- d. de maximale looptijd.*

*3. Jaarlijks worden de reserves en voorzieningen geactualiseerd en getoetst aan de nota reserves en voorzieningen. Een rapportage hiervan wordt aan de raad aangeboden. Indien nodig worden in de kadernota besluiten voorgelegd.*

*4. In de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening vindt geen toerekening van rente over de reserves en voorzieningen aan de taakvelden plaats.*

De belangrijkste aanwijzing in dit artikel is dat regelmatig een nota reserves en voorzieningen wordt opgesteld en welke onderwerpen daarin aan bod komen. Uiteraard wordt hierop in deze nota ingegaan.

Naast de nu genoemde kaders zijn er weinig of geen bepalingen waarmee de gemeente rekening dient te houden bij het opstellen van beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen.

Ook de provincie geeft als toezichthouder geen nadere richtlijnen als het gaat om de omvang van algemene reserves en het weerstandsvermogen. Wel wordt de weerstandscapaciteit gezien in relatie tot de risico's en overige financiële informatie. Veel wordt dus overgelaten aan het beleid dat de gemeente zelf vaststelt. Deze nota beoogt, binnen de gestelde kaders, het beleid op het terrein van reserves en voorzieningen daar waar nodig te herzien en indien noodzakelijk ook de kaders zelf.

### 3 - Reserves

Het belangrijkste verschil tussen reserves en voorzieningen is dat reserves tot het eigen vermogen behoren en voorzieningen tot het vreemd vermogen. Dit wil zeggen dat het de raad vrij staat de bestemming van reserves te wijzigen. Ook het vormen, voeden en aanwenden van reserves is een bevoegdheid van de raad. In dit deel van de nota wordt kort ingegaan op de functies en vormen van reserves.

#### 3.1 Functies van reserves

Reserves kunnen verschillende functies binnen de gemeentelijke financiële huishouding vervullen. De functie is bepalend voor de besteding en de voeding van de reserve. Er kunnen drie functies van reserves worden onderscheiden:

- Reserves met een **bufferfunctie** zijn bedoeld om financiële tegenvallers op te vangen. Deze reserves behoren tot het weerstandsvermogen.
- Een groot deel van de reserves heeft een **bestedingsfunctie**. Dit zijn de zogenaamde bestemmingsreserves. Bij deze reserves is in feite sprake van uitgestelde bestedingen, waarvoor al wel middelen zijn gereserveerd.
- Tenslotte zijn er reserves met een zogenaamde **inkomensfunctie**. Hiermee worden reserves bedoeld waarvan de toegerekende rente wordt gebruikt om lasten te dekken. Het is verstandig deze middelen alleen voor incidentele lasten te gebruiken. Hiermee wordt voorkomen dat de reserve zelf geblokkeerd wordt voor aanwending. Immers, wijzigingen in het saldo hebben gevolgen voor de renteopbrengst en dus voor de dekkingsmogelijkheden. Bij structurele inzet van de rentebaten leidt dit onmiddellijk tot tekorten. Omdat in Krimpen geen rente wordt toegerekend aan reserves, kennen we geen reserves met een inkomensfunctie.

#### 3.2 Soorten reserves

Uitgaande van de bovenstaande functies kennen we in Krimpen aan den IJssel vier soorten reserves:

##### 1. *Algemene reserves*

Hier toe behoren naast de algemene reserve ook de vrije reserve (voorheen reserve nieuw beleid) en de algemene reserve van de bouwgrondexploitatie. Deze vormen samen een belangrijk deel van het weerstandsvermogen.

##### 2. *Bestemmingsreserves*

Voor een aantal specifieke onderwerpen zijn bestemmingsreserves gevormd. Omdat aan bestemmingsreserves al een bestedingsdoel is gekoppeld lijken ze op voorzieningen. Het is echter anders dan bij een voorziening nog mogelijk om de bestemming te wijzigen en ze zijn niet noodzakelijkerwijs toereikend. Een bestemmingsreserve kan ook worden gevormd om een deel van de lasten op te vangen. Voorbeeld hiervan in Krimpen is de reserve maatschappelijk vastgoed.

##### 3. *Egalisatiereserve*

Een bijzonder soort bestemmingsreserve is de egalisatiereserve. Deze reserves worden gebruikt om pieken en dalen in inkomsten of uitgaven op een bepaald terrein af te vlakken. Door reservevorming wordt bijvoorbeeld voorkomen dat burgers met sterk schommelende tarieven voor afvalstoffenheffing en leges voor de omgevingsvergunning te maken krijgen.

##### 4. *Stille reserve*

Ten slotte zijn er nog de zogenaamde stille reserves. Dit zijn de meerwaarden van activa die op de balans een lagere waardering hebben dan de waarde in het economisch verkeer. Hierbij moet met name worden gedacht aan onroerend goed en (niet-gewaardeerde) gronden. Deze reserves zijn in tegenstelling tot de andere soorten niet direct beschikbaar. Daarom worden ze niet aan de reserves toegevoegd en in beeld gebracht.

## **4 - Voorzieningen**

De vorming, voeding en aanwending van reserves is dus volledig vrij. Voor voorzieningen geldt dit in het algemeen niet. Tegenover voorzieningen staan namelijk verplichtingen. Het is ook daarom dat het BBV specifiek aangeeft in welke gevallen een voorziening moet worden gevormd. Voor een voorziening gelden de volgende vier kenmerken:

- Een voorziening behoort tot het vreemd vermogen;
- Een voorziening wordt gevormd ten behoeve van een verplichte uitgave (of risico). Een verplichte uitgave kan ook een verlies zijn;
- De omvang van een voorziening is gelijk aan de omvang van de verplichting (of het risico);
- Niet in te schatten risico's worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing (overzicht van risico's).

Vanwege het verplichtende karakter van de uitgaven is het college zonder meer bevoegd uitgaven ten laste van de voorziening te doen, binnen de gestelde kaders. Voor het vormen van een voorziening is echter altijd dekking nodig en dus een raadsbesluit. De omvang van voorzieningen dient dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen. Over- en onderdekking zijn in principe niet toegestaan, maar vaak is sprake van een schatting.

### **4.1 Soorten voorzieningen**

In 2009 is besloten de voorzieningen meer aan te laten sluiten bij het BBV. Dat heeft geresulteerd in een aanzienlijke reductie van het aantal voorzieningen. Zie hiervoor tevens hoofdstuk 6 en 7. Vanaf 2009 kent de gemeente de volgende indeling van voorzieningen:

#### *1. Voorzieningen met relatie heffingen*

Deze voorzieningen zijn enigszins te vergelijken met egalisereserves, want ze dienen om pieken en dalen in inkomsten of uitgaven op een bepaald terrein af te vlakken. Door het vormen van een voorziening kan bijvoorbeeld voorkomen worden, dat burgers met sterk wisselende heffingen voor riolering te maken krijgen.

#### *2. Onderhoudsvoorzieningen*

Om de lasten van cyclisch (groot) onderhoud te spreiden is het toegestaan voorzieningen te vormen. De omvang van deze voorzieningen is gebaseerd op de bedragen die naar verwachting nodig zijn om in de komende jaren het onderhoud te kunnen bekostigen. Voor deze voorzieningen is een beheerplan opgesteld, waaruit de benodigde omvang en voeding en de geplande besteding blijken.

#### *3. Voorzieningen met onzekere verplichtingen*

Deze categorie betreft voorzieningen die worden gevormd met het oog op een gekwantificeerd risico. Niet voor alle risico's worden voorzieningen gevormd, maar wel wanneer het redelijk is om aan te nemen dat er financiële verplichtingen gaan ontstaan. De exacte hoogte en het tijdstip zijn veelal niet bekend. Tot deze categorie voorzieningen worden bijvoorbeeld dubieuze debiteuren en pensioenvoorzieningen voor (voormalige) bestuurders gerekend. Hieraan zijn tevens de verliesvoorzieningen toegevoegd die nodig zijn om de verwachte negatieve eindwaarde van enkele grondexploitaties te dekken.

#### *4. Voorzieningen derdengelden*

In deze categorie vinden we de voorzieningen die worden gevormd met middelen die van derden worden verkregen en waaraan een specifieke besteding is gekoppeld. Hieronder vallen (alleen nog) de spaarsaldi van de hypotheek van ambtenaren.



## **5 - Gemeentelijk beleid**

Alle bovenstaande informatie betreft feitelijk de uitwerking van bestaande regelgeving. Daarbinnen blijft echter veel ruimte over om gemeentelijk beleid te voeren. Beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen is geen doel op zich, maar onderdeel van het financiële beleid van de gemeente. In dit hoofdstuk worden onderwerpen behandeld waaraan Krimpen aan den IJssel een eigen invulling wil geven. Dit hoofdstuk behandelt het algemene beleid en enkele bijzondere situaties. Eerst komen enkele algemene uitgangspunten aan de orde, vervolgens beleid met betrekking tot reserves en tenslotte voorzieningen. In hoofdstuk 7 wordt per reserve en voorziening aangegeven wat het saldo begin 2018 is en hoe dat begin 2022 zal zijn.

### **5.1 Instellen en handhaven van reserves en voorzieningen**

Waarvoor gebruiken we reserves en voorzieningen? Bij voorzieningen is hierop vrij eenduidig te antwoorden dat de instelling van voorzieningen een verplichtend karakter hebben en er geen sprake is van een vrije keuze.

Ten aanzien van de vorming en handhaving van reserves is door het BBV weinig bepaald. Het beleid ten aanzien van reserves staat niet op zich, maar maakt deel uit van het algemene financiële beleid van de gemeente. Reservevorming draagt bij aan het structurele evenwicht van de begroting. Om die reden kunnen reserves worden ingezet om incidentele uitgaven te dekken. Het instellen van een reserve moet wel een bijdrage leveren aan het realiseren van beleidsdoelen. Met het instellen van nieuwe reserves moet daarom terughoudend worden omgegaan. Voor algemene reserves worden criteria opgesteld omtrent voeding, omvang en besteding. Voor bestemmingsreserves gebeurt dat evenzo, maar wordt tevens aangegeven waarom het vormen van de reserve nodig is en de voorkeur verdient boven het ten laste van de begroting brengen van de lasten. Onder de criteria voor bestemmingsreserves wordt hier verder op ingegaan.

Bij de instelling en aanwending van reserves wordt nadrukkelijk een afweging gemaakt ten aanzien van de meerwaarde die een reserve heeft boven de reguliere begrotingsposten. De verantwoordelijkheid voor deze afweging en het beleid en beheer van reserves en voorzieningen ligt ambtelijk bij de afdeling Financiën en Control.

### **5.2 Mutaties in reserves**

Het BBV geeft aan dat alle uitgaven en inkomsten via de programma's dienen te verlopen. Dit betekent dat ook uitgaven die worden gedekt door aanwending van reserves via een programma worden verantwoord. De bijbehorende aanwending van de reserve is terug te vinden in het onderdeel Resultaatbestemming. Hiermee wordt via het saldo van de programma's het werkelijke saldo van de begroting en rekening zichtbaar. De dekking ten laste van de balans (reserves) vindt daarna plaats. Belangrijk is de link met structureel evenwicht die verderop in deze nota wordt toegelicht. Alle dotaties en aanwendingen met betrekking tot reserves zijn dus terug te vinden in het verplichte onderdeel resultaatbestemming bij de begroting en rekening. Dit geldt ook voor mutaties tussen reserves.

Een tweede belangrijk punt bij mutaties in de reserves is dat geen mutaties mogen plaatsvinden zonder raadsbesluit. In de meeste gevallen betekent dit een specifiek besluit om een bedrag toe te voegen of te onttrekken aan een reserve, via de begroting of een begrotingswijziging (notitie begrotingsafwijkingen en de notitie begrotingsruimte). Het BBV staat toe dat de raad besluit om saldi van vooraf afgesproken activiteiten of investeringen te verrekenen met reserves. Het advies is om daar terughoudend mee om te gaan. In Krimpen wordt op deze wijze de overheveling van de algemene reserve naar de vrije reserve (voorheen reserve nieuw beleid) geregeld, wanneer de algemene reserve boven het afgesproken plafond komt. Ook van andere (bestemming)reserves waarvan een plafond en overloop is afgesproken in deze nota kan de verwerking zonder raadsbesluit plaatsvinden.

### **5.3 Rentebeleid**

Voor voorzieningen geldt dat deze altijd toereikend moeten zijn op basis van een beheersplan of verplichtingen. Rentetoerekening is niet toegestaan. De toereikendheid wordt getoetst bij het opstellen van de begroting en de jaarrekening. Aan de reserves wordt evenmin rente toegerekend.

### **5.4 Structureel en reëel begrotingsevenwicht en afschrijving ten laste van reserves**

Een belangrijk criterium voor de meerjarenbegroting, dat ook door de toezichthouder wordt gehanteerd, is structureel en reëel evenwicht. Ook ten aanzien van het gebruik van reserves speelt dit criterium een rol. De begroting moet structureel in evenwicht zijn zonder bijdragen van reserves. Met andere woorden: structurele lasten moeten met structurele baten opgevangen kunnen worden. Wanneer hiervan in het eerste begrotingsjaar geen sprake is, wordt bekeken in hoeverre het structurele evenwicht in de meerjarenramingen reëel is.

Ten allen tijden volgt hieruit, dat reserves alleen kunnen worden ingezet voor de dekking van incidentele lasten. Een uitzondering hierop is de reserve die wordt ingezet voor de dekking van kapitaallasten. Door de spreiding van de aanwending over een langere periode is sprake van structurele begrotingsposten. Om dit in goede banen te leiden is voor de dekking van afschrijvingslasten een specifieke bestemmingsreserve gevormd. De omvang hiervan is gekoppeld aan de te dekken afschrijvingslasten en voeding vindt ineens plaats bij de start van de afschrijvingen.

### **5.5 Algemene reserves**

De algemene reserves van de gemeente Krimpen zijn onder te verdelen in drie benoemde reserves:

- Algemene reserve
- Vrije reserve
- Algemene reserve grondexploitatie

De algemene reserves hebben een bufferfunctie. Ze dienen met name om risico's op te vangen en maken daarom deel uit van het weerstandsvermogen. In het hoofdstuk over weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt nog ingegaan op de gewenste omvang van het weerstandsvermogen. Voor de algemene reserves hanteren we een bodem van € 4 miljoen en een plafond van € 5 miljoen. Wanneer het saldo boven het plafond komt vindt overheveling naar de vrije reserve plaats, waarvoor geen afzonderlijk raadsbesluit nodig is. Wanneer de algemene reserve onder de bodemwaarde zakt, vindt in principe aanvulling vanuit de Vrije Reserve plaats. In dat geval kan echter ook worden besloten om de algemene reserves op een andere wijze weer op het gewenste niveau te brengen.

Voor de dekking van het nieuw beleid c.q. intensivering van bestaand beleid dat jaarlijks in de begroting wordt opgenomen, is eerder afgesproken dat incidentele lasten uit de reserves worden gedekt. De eerst aangewezen reserve hiervoor is de vrije reserve. Echter, wanneer een andere (bestemming)reserve beter aansluit bij het betreffende beleidsterrein wordt deze reserve ter dekking aangewend. Deze werkwijze wordt niet aangepast, zodat structurele lasten door structurele baten gedekt blijven worden.

### **5.6 Bestemmingsreserves**

Bestemmingsreserves worden gevormd om middelen beschikbaar te houden voor een specifiek doel: de bestemming. Deze reserves behoren daarom niet tot het weerstandsvermogen. Immers, doordat ze aan een doel gekoppeld zijn, kunnen ze niet voor algemene doeleinden worden aangewend. In de Financiële verordening 2017 is een beperkt aantal richtlijnen voor bestemmingsreserves vastgelegd (artikel 12). Voorkomen moet worden dat een wildgroei aan bestemmingsreserves ontstaat en middelen onnodig worden vastgehouden wanneer de verwachte besteding niet (meer) reëel is.

Daarom zijn in deze nota de criteria met betrekking tot het vormen, in stand houden en opheffen van bestemmingsreserves vastgelegd.

- Een bestemmingsreserve onderscheidt zich van de algemene reserve door een specifiek omschreven doel waarvoor de reserve wordt gevormd. Het is daarom belangrijk om dit doel goed te omschrijven, zodat duidelijk is waarvoor de middelen kunnen worden aangewend. Eventueel kan de raad besluiten het college te autoriseren om voor dergelijke uitgaven de reserve aan te wenden.
- Bij het instellen van een bestemmingsreserve moet worden beargumenteerd dat de reserve beter dan de bestaande dekkingsmogelijkheden bijdraagt aan de realisatie van het betreffende beleidsdoel. Hiermee wordt beoogd het vormen van "potjes" tegen te gaan.
- De voeding van de reserve wordt omschreven en vastgelegd. Dit kan de storting van een vast bedrag per jaar zijn, maar ook incidentele voeding wanneer zich bijvoorbeeld financiële meevallers voordoen.
- Niet minder belangrijk is natuurlijk de aanwending van de reserve. Deze dient aan te sluiten bij het doel en een incidenteel karakter te hebben. Voor zover mogelijk wordt vastgelegd wat de te verwachten bestedingen zijn (omvang en tijdstip).
- De maximaal gewenste omvang van de reserve wordt bepaald om te voorkomen dat een te hoog bedrag wordt afgezonderd van de algemene middelen. Tevens wordt bepaald of het plafond ook moet worden nagestreefd en zo ja, op welke termijn. Dit is gekoppeld aan het volgende punt. Indien nodig wordt ook een minimale omvang vastgesteld. Daarbij wordt tevens aangegeven hoe wordt omgegaan met de reserve wanneer deze bodem wordt bereikt.
- Indien mogelijk wordt vastgelegd wat de (verwachte) looptijd van de reserve is. De bestemming is al concreet gemaakt en het realiseren van het genoemde beleidsdoel leidt automatisch tot het overbodig worden van de reserve.
- Indien gedurende drie achtereenvolgende jaren geen mutaties plaatsvinden en er geen zicht is op besteding van een bestemmingsreserve, wordt deze opgeheven. Tevens wordt in dergelijke gevallen een besluit genomen over de bestemming van de vrijvallende middelen.

In de beschrijving van de bestemmingsreserves die als bijlage bij deze nota is gevoegd zijn de bovenstaande criteria zoveel mogelijk opgenomen.

## **5.7 Reserve grondexploitatie**

De bouwgrondexploitatie kent nog slechts één eigen reserve: de algemene reserve.

### ***Algemene reserve grondexploitatie***

De functie van algemene reserves is hierboven al beschreven. De grondexploitatie kent een eigen algemene reserve, die een bufferfunctie vervult. Sinds de eerste vaststelling van het MPG in 2011 dient deze reserve ter dekking van de structurele algemene kosten en die van de zogenaamde 'groene projecten'. Jaarlijks wordt in het najaar een nieuw MPG opgesteld en de financiële haalbaarheid van de verschillende locaties beoordeeld. Indien noodzakelijk wordt een voorziening gevormd om verliezen te dekken, waarvoor in eerste instantie naar de algemene reserve BE wordt gekeken of daarin voldoende middelen aanwezig zijn.

## **5.8 Instellen en opheffen van voorzieningen**

Eerder in deze nota is al aangegeven dat de instelling van voorzieningen een verplichtend karakter heeft. Voor meerjarige onderhoudsplanningen dient een voorziening te worden gevormd en dat geldt tevens voor andere verplichte uitgaven in de toekomst, voor zover die niet in de programmabegroting zijn opgenomen. Dit heeft er onder andere toe geleid, dat op basis van de al eerder genoemde MPG's voorzieningen zijn ingesteld voor mogelijke verliezen in de grondexploitatie. Ook voor gekwantificeerde risico's waarvan bekend is dat ze zich gaan voordoen dienen voorzieningen ingesteld te worden. Het instellen hiervan gebeurt normaal gesproken door middel van een begrotingswijziging, omdat de raad de dekkingswijze dient te bepalen.

Wanneer het bestedingsdoel niet meer aanwezig is kan de voorziening vrijvallen. In principe valt het saldo dan vrij op het betreffende programma.

## **5.9 Voorziening Onderhoud Kapitaalgoederen**

Een bijzondere plek in het geheel van reserves en voorzieningen wordt ingenomen door de voorziening onderhoud kapitaalgoederen. Via deze voorziening wordt het (groot) onderhoud van onder andere gebouwen en accommodaties afgewikkeld, alsmede kunstwerken in de buitenruimte.

Deze werkwijze is tot en met het jaar 2016 gehanteerd. Met de wijziging van het BBV is dit voor de buitenruimte niet meer toegestaan. Vanaf 2017 wordt op de investeringen maatschappelijk nut in de buitenruimte afgeschreven.

Bij de jaarrekening 2016 zijn deze onderdelen in de voorziening OK dan ook afgewikkeld en wordt vanaf 2017 de voorziening nog slechts gebruikt voor de gebouwen en accommodaties.

De werkwijze voor dekking van de onderhoudskosten blijft hiervoor echter wel hetzelfde.

## **5.10 Toereikendheid voorzieningen**

Voorzieningen worden gevormd om toekomstige verplichtingen af te dekken. Ten aanzien van de omvang van de voorziening lijkt dit niet veel keuzevrijheid te bieden. Dat is echter wel het geval wanneer het om een onderhoudsverplichting gaat. Deze voorzieningen zijn gebaseerd op een beheersplan dat een lange looptijd heeft. Voor het onderhoud van accommodaties en gebouwen wordt bijvoorbeeld 25 jaar vooruit gepland en voor het gemeentelijk rioleringsplan 40 jaar.

De benodigde omvang van de voorziening over een dergelijke periode vraagt om planning en afstemming om tot een optimale inzet van middelen te komen.

Wanneer jaarlijks voeding vanuit de programma's plaatsvindt, verdient het de voorkeur dat de gemiddelde uitgaven van de voorziening ongeveer gelijk zijn aan de jaarlijkse storting. Het niveau van de voorziening kan daarop worden afgestemd. Hiervoor wordt een voortschrijdende termijn van 10 jaar gehanteerd. Een langere planningshorizon leidt tot grote onnauwkeurigheden en onnodige financiële maatregelen. Overtollige middelen kunnen worden afgeroomd, zodat niet onnodig gemeentelijke middelen worden vastgehouden voor de verre toekomst. Door het voortschrijdend inzicht blijft steeds een periode van 10 jaar in beeld om het niveau van de voorziening bij te stellen.

Jaarlijks wordt bij de actualisatie van de reserves en voorzieningen de noodzaak en toereikendheid van voorzieningen beoordeeld. Indien nodig worden via de kadernota voorstellen gedaan om de voorziening op het vereiste niveau te brengen.

## 6 - Indeling reserves en voorzieningen in Krimpen

### 6.1 Indeling

Op basis van hetgeen hiervoor is geschreven, kunnen de reserves en voorzieningen van Krimpen als volgt worden gerangschikt: Tussen haakjes is bij de betreffende onderdelen aangegeven dat ze tot de bouwgrondexploitatie behoren (BE)

Algemene reserves	Algemene reserve Algemene reserve grondexploitatie Vrije reserve
Bestemmingsreserves	BTW-compensatiefonds Organisatieontwikkeling Maatschappelijk vastgoed (incl. onderwijshuisvesting) Hoofdinfrastructuur Afschrijvingen maatschappelijke nut buitenruimte Sociaal Domein
Egalisatiereserves	Reiniging Riolering Leges omgevingsvergunning
Voorzieningen met relatie tarieven	Rioleringen
Onderhoudsvoorzieningen	Onderhoud kapitaalgoederen (gebouwen/accommodaties)
Voorzieningen met onzekere verplichtingen	Dubieuze debiteuren Pensioenen wethouders Spaarovereenkomst ambtenaren Regeling voormalig personeel Tekort grex Krimpenerwaardcollege Tekort grex Prinsessenpark Herwaardering Industrieweg 13
Voorzieningen derdengelden	Spaarsaldi Hypotheek Totaal Plan

### 6.2 Opheffen reserve

De reserve raadhuis wordt opgeven omdat het project volledig is afgerond en geen kosten meer worden verwacht. Het saldo van de reserve raadhuis (132.000) wordt gestort in de algemene reserve.

## 7 – Overzicht van reserves en voorzieningen

In dit hoofdstuk zijn de overzichten met de beschikbare middelen opgenomen. De tabellen voor zowel reserves als voorzieningen bevatten alleen cijfers op totaalniveau. In de bijlage zijn tabellen bijgevoegd met basisgegevens, wijze van voeding en aanwending en indien nodig een toelichting en eventueel een beslissingsvoorstel. Deze voorstellen zijn ook terug te vinden in de recapitulatie van besluiten in hoofdstuk 10. De tabellen zullen jaarlijks opgenomen worden in de actualisatie die in het najaar verschijnt.

De overzichtstabellen van de reserves en de voorzieningen zijn hieronder weergegeven.

**Tabel reserves (stand begroting 2018)**

	1-1-2018	mutaties	1-1-2022
<b>Algemene reserves</b>			
Algemene Dienst	4.762		4.762
Bouwgrondexploitatie	1.984	-596	1.388
Vrije reserve	836	-359	477
<b>Subtotaal</b>	<b>7.582</b>	<b>-955</b>	<b>6.627</b>
<b>Bestemmingsreserves</b>			
BTW-Compensatiefonds	796		796
Organisatieontwikkeling	67		67
Maatschapp vastgoed (incl. onderw)	1.175		1.175
Raadhuis	132		132
Sociaal Domein	1.823	-1.823	
Hoofdinfrastructuur	7.744	4.969	12.713
Afschrijvingen maatschappelijk Nut		1.424	1.424
<b>Subtotaal</b>	<b>11.737</b>	<b>4.570</b>	<b>16.307</b>
<b>Egalisatiereserves</b>			
Reiniging	612	-635	-23
Riolering	550		550
Omgevingsvergunningen	323	-627	-304
<b>Subtotaal</b>	<b>1.485</b>	<b>-1.262</b>	<b>223</b>
<b>Totaal reserves</b>	<b>20.804</b>	<b>2.352</b>	<b>23.156</b>

**Tabel voorzieningen (stand begroting 2018)**

	1-1-2018	mutaties	1-1-2022
<b>Voorzieningen met relatie tarieven</b>			
Rioleringen	5.108	-1.891	3.218
<b>Subtotaal</b>	<b>5.108</b>	<b>-1.891</b>	<b>3.218</b>
<b>Voorzieningen voor onderhoud</b>			
Onderhoud Kapitaalgoederen	54	-4	50
<b>Subtotaal</b>	<b>54</b>	<b>-4</b>	<b>50</b>
<b>Voorzieningen voor onzekere verplichtingen</b>			
Dubieuze debiteuren	467		467
Pensioenvoorziening wethouders	3.144		3.144
Spaarovereenkomst ambtenaren	30		30
Tekort Grex K'waardcollege	2.007	-2.007	
Regeling voormalig personeel	194	-194	
Herwaardering Industrieweg 13	51		51
<b>Subtotaal</b>	<b>5.894</b>	<b>-2.201</b>	<b>3.692</b>
<b>Voorzieningen derdengelden</b>			
Spaarsaldi Hypotheek Totaal Plan	1.568	145	1.713
<b>Subtotaal</b>	<b>1.568</b>	<b>145</b>	<b>1.713</b>
<b>Totaal voorzieningen</b>	<b>12.624</b>	<b>-3.951</b>	<b>8.673</b>

De vorming van de verliesvoorziening voor de grondexploitatie Prinsessenpark (ten laste van de algemene reserve grondexploitatie) heeft plaatsgevonden in september 2017, maar was nog niet opgenomen in de begrotingsstukken 2018. De omvang van deze voorziening is € 208.000.

## **8 - Rapportage aan de raad**

De raad wordt via de budgetcyclus geïnformeerd over relevante ontwikkelingen op het gebied van reserves en voorzieningen. Met name via de paragraaf “weerstandsvormogen en risicobeheersing” worden beleidsaanpassingen en besluiten voorgelegd. Tevens wordt via de begroting inzicht geboden in de reservepositie van de gemeente, waarvoor ook het onderdeel Financiële begroting dient.

Jaarlijks wordt van alle reserves en voorzieningen beoordeeld of zij nog nodig en toereikend zijn. Via de kadernota wordt hierover gerapporteerd en worden indien nodig wijzigingsvoorstellen gedaan.

Eerder is al aangegeven dat mutaties in reserves, in principe, slechts kunnen plaatsvinden op basis van raadsbesluiten. Bij enkele reserves wordt voorgesteld het college toestemming te geven om een besluit te nemen deze reserves aan te wenden, waarna via budgetautorisatie alsnog de raad deze besluiten bekrachtigd. Op die manier kan snel op ontwikkelingen worden ingespeeld.

## **9 - Recapitulatie**

In deze nota is het beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen voor de komende vier jaar vastgelegd. Voor een groot deel is dit een herbevestiging van bestaand beleid. Hieronder volgt een recapitulatie van de belangrijkste punten uit deze nota.

### **Algemeen:**

1. Jaarlijks worden de reserves en voorzieningen tegen het licht gehouden. Indien nodig worden via de kadernota voorstellen gedaan tot bijstelling van het beleid en/of besluiten gevraagd met betrekking tot reserves.
2. Overheveling van reservesaldi, die boven het afgesproken plafond van de reserve uitkomen, kunnen zonder raadsbesluit plaatsvinden bij het opstellen van de jaarrekening, conform de afspraken die per reserve zijn vastgelegd in de bijlagen van deze nota. Voor alle overige mutaties in reserves is een raadsbesluit nodig.
3. Reserves worden uitsluitend aangewend ter dekking van incidentele lasten, met uitzondering van de bestemmingsreserve afschrijvingen maatschappelijk nut en egalisereserves.
4. Incidentele lasten van nieuw beleid c.q. intensivering van bestaand beleid worden indien mogelijk gedekt uit de vrije reserve, tenzij er een andere (bestemmings)reserve is die beter aansluit bij het beleidsterrein.
5. In te stemmen met de criteria betreffende bestemmingsreserves zoals genoemd in paragraaf 5.6.

### **Specifiek:**

6. De algemene reserve heeft een bodem van € 4 miljoen en een plafond van € 5 miljoen. Boven het plafondbedrag wordt overgeheveld naar de vrije reserve. Wanneer de algemene reserve onder het bodembedrag zakt vindt aanvulling uit de vrije reserve plaats en worden indien nodig aanvullende besluiten genomen.
7. De reserve "raadhuys" op te heffen.