

RIS.3266

Nota reserves en voorzieningen

November 2008

**Gemeente Emmen
Concernstaf, Beleid en Financiën
Patricia Harms**

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Wet- en regelgeving en definities	4
2.1 Wijzigingen in het BBV	4
2.2 Definities	5
2.2.1 Reserves	5
2.2.2 Voorzieningen	9
3. Functies van reserves en voorzieningen	11
3.1 Financieringsfunctie	11
3.2 Bestedingsfunctie	11
3.3 Bufferfunctie	11
3.4 Inkomensfunctie	12
4. Vorming en besteding van reserves en voorzieningen	14
4.1 Reserves	14
4.2 Voorzieningen	14
4.3 Monitoring	14
Bijlagen	
- Overzicht reserves en voorzieningen	

1. Inleiding

De raad heeft op 30 november 2006 de financiële verordening gemeente Emmen 2006 vastgesteld. In deze verordening staat in artikel 12 dat het college bij nieuwe actualiteit de raad een nota reserves en voorzieningen aanbiedt. De laatst geschreven nota reserves en voorzieningen van de gemeente Emmen dateert uit 1996. Deze nota is middels de programmajaarrekening 2004 aangevuld met de nieuwe voorschriften Besluit Begroting en Verantwoording 2004 (BBV). Ondertussen zijn de voorschriften van het BBV aangepast. Deze aanpassing betreft voornamelijk de voorzieningen. In deze nota wordt hier nader op ingegaan in hoofdstuk 2.

Deze nota heeft tot doel het inzichtelijk maken van het beleid dat gevoerd wordt ten aanzien van de reserves en voorzieningen. In deze nota worden de volgende onderwerpen behandeld.

- Wet- en regelgeving en definities in hoofdstuk 2.
- Functies van reserves en voorzieningen in hoofdstuk 3.
- Vorming en besteding van reserves en voorziening in hoofdstuk 4.

2. Wet- en regelgeving en definities

2.1 Wijzigingen in het BBV

Ten opzichte van de nota reserves en voorzieningen gemeente Emmen 1996 en de aanvulling, zoals genoemd in de programmajaarrekening 2004, zijn de volgende wijzigingen in het Besluit Begroting en Verantwoording aan te geven:

1. Na artikel 40 in het BBV is het volgende artikel ingevoegd:

Artikel 40A

In de balans worden onder de “overlopende activa” afzonderlijk opgenomen:

- a. de van Europese en Nederlandse overheidslichamen nog te ontvangen voorschotbedragen die ontstaan door voorfinanciering op uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel;
- b. overige nog te ontvangen bedragen en de vooruitbetaalde bedragen die ten laste van de volgende begrotingsjaren komen.

2. Artikel 43, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 43, lid 1

1. De onderdelen b en c vervallen¹
2. Er wordt een nieuw onderdeel ingevoegd:
 - b. bestemmingsreserves.

3. Artikel 49 wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 49

In de balans worden onder de “overlopende passiva” afzonderlijk opgenomen:

- a. verplichtingen die in het begrotingsjaar zijn opgebouwd en die in een volgend begrotingsjaar tot betaling komen, met uitzondering van jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume;
- b. de van de Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren;
- c. overige vooruit ontvangen bedragen die ten bate van volgende begrotingsjaren komen.

Deze wijzigingen in het BBV heeft tot gevolg dat de voorziening van derden verkregen middelen verplaatst wordt naar de overlopende passiva als vooruitontvangen van derden.

Ook het onderscheid tussen bestemmingsreserve en overige bestemmingsreserve komt te vervallen. Onder de bestemmingsreserves stonden voorheen de volgende twee bestemmingsreserves: egalisatiefonds afvalstoffen en egalisatiereserve rioolretributie. De bestemmingsreserves dienden om ongewenste schommelingen op te vangen in de tarieven die aan derden in rekening worden gebracht, maar die niet specifiek besteed hoeven te worden.

¹ Onderdelen b en c hadden betrekking op het onderscheid dat werd gemaakt tussen bestemmingsreserves en overige bestemmingsreserves.

Nu het onderscheid in bestemmingsreserves en overige bestemmingsreserves niet meer wordt gemaakt worden alle reserves, met uitzondering van de algemene reserves, bestemmingsreserves.

2.2 Definities

2.2.1 Reserves

Uit het BBV volgt dat reserves behoren tot het eigen vermogen en om die reden vrij te besteden zijn. Wel kan de raad besluiten om een bepaalde bestemming aan een deel van de reserves toe te kennen (bestemmingsreserve). Tot het moment van aanwending kan een bestemmingsreserve op grond van politieke heroverweging door de raad ingezet worden voor een ander doel.

Reserves kunnen worden onderverdeeld in:

- a. algemene reserve;
- b. bestemmingsreserve.

a. algemene reserves

De algemene reserve is dat deel van de reserves waaraan geen bestemming is gegeven. Deze dient om risico's in algemene zin op te vangen (bufferfunctie).

Jaarlijks wordt door de accountant een onderzoek gedaan naar het weerstandsvermogen van de gemeente Emmen in relatie tot het risicoprofiel. De resultaten van het onderzoek worden in de paragraaf weerstandsvermogen van de jaarrekening weergegeven. In het BBV, artikel 11, staat omschreven waar het weerstandsvermogen uit bestaat.

Artikel 11

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente kan beschikken om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken, en;
- alle risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd of die niet tot afwaardering van activa hebben geleid en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot het balanstotaal van de financiële positie.

In de gemeente Emmen worden drie algemene reserves gehanteerd, namelijk:

- Weerstandsdeel Algemene Reserve (WAR)
In de notitie weerstandsvermogen, mei 2003, is gekozen voor een afzonderlijk weerstandsdeel in de algemene reserve, de WAR.
De WAR kent een ondergrens van 7,5 miljoen euro. Bij aanwending van de WAR moet de reserve met hetzelfde bedrag weer binnen vier jaar aangevuld worden.
- Budgettaire Algemene Reserve (BAR)
In de nota reserves en voorzieningen van 1996 wordt de volgende definitie gegeven van de (BAR):
Betreft een niet aanwendbaar deel in verband met het feit dat de renteopbrengsten in de gewone dienst zijn geraamd.

We stellen voor om de definitie van de BAR te veranderen in:

Betreft reserve die ingezet kan worden ter afdekking van eventuele begrotings- of rekeningstekorten. De renteopbrengsten van de BAR zijn volledig geraamd in de exploitatie. Een deel van deze renteopbrengsten, namelijk de rente over een bedrag van 2,9 miljoen² euro wordt specifiek ingezet in de exploitatie ten behoeve van natuurbescherming en beheer openbaar groen. Bij aanwending van de BAR moet de reserve met hetzelfde bedrag weer binnen vier jaar aangevuld worden. Voor de tussenliggende jaren moet een oplossing gezocht worden voor de derving van renteopbrengsten in de exploitatie.

- Vrije Algemene Reserve (VAR)

In de nota reserves en voorzieningen van 1996 wordt de volgende definitie gegeven van de (VAR):

Betreft een vrij aanwendbaar deel, dat zonder belemmeringen kan worden gebruikt.

Aan deze definitie zijn geen randvoorwaarden verbonden. Het gevolg is dat er veel en veel verschillende soorten claims op de VAR liggen, zoals:

- claims met bedragen variërend van € 2.000 tot € 3,3 miljoen;
- claims die over meerdere jaren uiteengezet worden;
- claims die ongebruikt jarenlang blijven staan als claim.

Om de VAR inzichtelijk te houden, moeten de claims zich beperken tot:

- bedragen tot € 500.000. Hogere claims moeten onttrokken worden aan de VAR en gestort worden in een apart hiervoor aan te wenden bestemmingsreserve;
- incidentele claims. Een incidentele claim houdt een eenmalige onttrekking in één jaar in;
- claims jonger dan drie jaar. Dit houdt in dat een claim binnen drie jaar moet worden uitgevoerd. Heeft uitvoering niet binnen drie jaar plaatsgevonden, dan komt de claim op de VAR automatisch bij de jaarrekening te vervallen. Blijkt echter dat de claim nog wel noodzakelijk is, drie jaar na besluitvorming, dan dient de raad hierover opnieuw een besluit te nemen bij de jaarrekening. Op deze wijze wordt voorkomen dat claims ongebruikt jarenlang een beslag leggen op de VAR.

Gelet op voorgaande jaren, de definitie van de VAR te veranderen in:

De VAR is een vrij aanwendbaar deel, dat zonder belemmeringen gebruikt kan worden, mits voldaan wordt aan de voorwaarde dat de incidentele claims lager moeten zijn dan € 500.000 en binnen 3 jaar opgevraagd worden.

² Bij de opschoning van de reserves en voorzieningen in 2006 zijn de volgende 3 bestemmingsreserves vrij komen te vallen: realisatie landschapelementen, reserve bouw- en slooafval en afkoopsom openbare voorzieningen Parc Sandur. Over deze reserves, van in totaal 2,9 miljoen euro, werd echter rente berekend en toegevoegd aan de exploitatie. Om deze rentetoevoegingen aan de exploitatie in stand te houden, wordt deze toevoeging nu uit de renteopbrengsten van de BAR gehaald.

Deze definitie heeft tot gevolg dat er een bestemmingsreserve gevormd wordt ten laste van de VAR (op basis van de oude definitie was dit een claim):

- bestemmingsreserve gebruiksvergunning primair- en voortgezet onderwijs (€ 1.330.527)³;

Ook de volgende twee bestemmingsreserves worden ten laste van de VAR gevormd. Echter nog niet voor het gehele bedrag, aangezien de bestemmingsreserves gedekt worden uit bespaarde rente van het desbetreffende jaar.

- bestemmingsreserve vaarverbinding Erica-Ter Apel;

<i>jaar</i>	<i>Dekking vanuit VAR (bespaarde rente), ter hoogte van:</i>
2008	200.000
2009	500.000
2010	500.000
2011	700.000
2012	700.000
2013	700.000
2014	700.000
2015	700.000

- bestemmingsreserve digitaliseren en actualiseren bestemmingsplannen.

<i>jaar</i>	<i>Dekking vanuit VAR (bespaarde rente), ter hoogte van:</i>
2008	1.113.908
2009	800.000
2010	800.000

b. bestemmingsreserves

De definitie van bestemmingsreserves volgt uit de nota van toelichting van het BBV. Hierin staat omschreven dat voor alle bestemmingsreserves geldt dat de raad over aard en omvang kan beslissen. Via naamgeving en toelichting kan een en ander worden verduidelijkt. De raad kan de gegeven bestemming en de omvang van een bestemmingsreserve aanpassen tot het moment van aanwending of verplichting.

De volgende soorten bestemmingsreserves zijn te onderscheiden:

- Egalisatiereserves
Het doel van deze reserves is om de baten en lasten gelijkmatiger over de begrotingsjaren te verdelen. In de gemeente Emmen kennen we de volgende egalisatiereserves;
 1. egalisatiefonds afvalstoffen;
 2. egalisatiereserve rioolretributie;
 3. bestemmingsreserve Fonds Werk en Inkomen;
 4. egalisatiereserve Wet Maatschappelijke Ondersteuning.
- Amortisatiereserves

³ Deze reserve is niet opgenomen in de bijlage reserves en voorzieningen in verband met de verwachting dat deze kosten geheel in 2008 worden gemaakt (bijlage is op basis van begroting 2009). Mocht op basis van werkelijkheid blijken dat nog niet alle kosten zijn gemaakt, dan wordt in 2009 alsnog deze reserve gevormd.

Activa met een economisch nut mogen ingevolge het BBV niet in één keer ten laste van de reserves worden gebracht. Deze activa moeten eenduidig worden geactiveerd en op consistente wijze worden afgeschreven. Met andere woorden de kapitaallasten als gevolg van activa met economisch nut moeten conform het BBV ten laste van de exploitatie geboekt worden. Aan de passivazijde kan ter dekking van de investering een amortisatiereserve worden gevormd. De kapitaallasten van de investering worden dan (gedeeltelijk) gedekt door een onttrekking aan de amortisatiereserve. Na afloop van de afschrijvingsperiode van het actief, die is gebaseerd op de levensduur van het actief, is de reserve verbruikt en vervalt daarmee de inkomst van de gewone dienst. In de gemeente Emmen kennen we een

viertal amortisatiereserves, namelijk;

1. amortisatiereserve sportvelden;
2. amortisatiereserve sporthal Klazienaveen;
3. amortisatiereserve investeringssubsidies instellingen⁴;
4. amortisatiereserve brandweerkazerne.

- Doelreserves

Doelreserves zijn bestemmingsreserves niet zijnde amortisatiereserves en egalisereserves. Deze reserves worden ingesteld voor de realisering van een bepaald doel, hetzij wettelijk, hetzij door de raad bepaalt. Voor een overzicht wordt verwezen naar de bijlage “Overzicht reserves en voorzieningen”.

Het Strategisch Innovatie- en OntwikkelingsFonds (SIOF), Fonds Openbaar Gebied, Onderhoudsfonds Gebouwen en het Fonds Versterking Sociale Infrastructuur kennen specifieke spelregels voor een beroep op deze doelreserves. Deze spelregels zijn als volgt:

Strategisch Innovatie- en OntwikkelingsFonds

Bijdragen uit dit fonds worden verstrekt indien de activiteiten/ investeringen van groot belang zijn voor de ontwikkeling in de gemeente. Concreet wordt daarbij gedacht aan ontwikkelingen als theater, dierentuin, Emmen-centrum en de tuinbouw, danwel ontwikkelingen van soortgelijk formaat, zoals het Bereikbaarheidsconvenant met de provincie voor de jaarschijven 2009 en 2010. Het fonds wordt gevoed door 75% van de incidentele meevallers.

Criteria zijn:

- belangrijke bijdrage aan de werkgelegenheid;
- het genereren van co-financiering door andere overheden en private partijen;
- bijdragen aan de profilering van Emmen en daarmee een spin-off hebben.

Daarbij worden de volgende randvoorwaarden gesteld:

- de raad kan bij besluit over het fonds beschikken;
- bij de bijdrage aan de werkgelegenheid is het belangrijk dat er sprake is van diversiteit/innovativiteit.

Het fonds biedt mogelijkheden om als co-financier op te treden van gewenste maatschappelijke ontwikkelingen. Om substantiële onttrekkingen mogelijk te maken, wordt het fonds op rekeningbasis gevoed met 75% van de incidentele meevallers na verrekening met de tegenvallers.

⁴ Betreft subsidies bedoeld voor buurtgebouwen, 1/3 regelingen voor sportverenigingen en andersoortige subsidies voor sportverenigingen.

Fonds Openbaar Gebied

Een onttrekking aan het Fonds Openbaar Gebied is gericht op het oplossen van ondermeer knelpunten, die zonder een bijdrage uit het fonds zouden leiden tot kapitaalvernietiging. Het fonds biedt mogelijkheden om daarnaast ook als co-financier op te treden van gewenste maatschappelijke ontwikkelingen. Om substantiële onttrekkingen mogelijk te maken, wordt het fonds op rekeningbasis gevoed met 25% van de incidentele meevallers na verrekening met de tegenvallers.

Het gaat om (beperkte) éénmalige investeringsbijdragen. Verder is het van belang dat in overleg met de samenleving (erkende overlegpartners) keuzes worden bepaald. Ook substantiële bijdragen van derden zijn medebepalend voor de prioriteit.

Onderhoudsfonds Gebouwen

Met betrekking tot onderhoud gebouwen zal er een meerjaren onderhoudsplan worden gemaakt waarin de noodzaak tot onderhoud van de verschillende gebouwen staat omschreven. Daarbij wordt de relatie gelegd naar dekkingen uit de exploitatie en de dekking uit dit fonds.

Prioriteit wordt gelegd bij gebouwen waarin reeds in voldoende mate is gereserveerd en een meerjarig onderhoudsplan aanwezig is.

Het fonds wordt gevoed door een jaarlijkse bijdrage vanuit de exploitatie.

Fonds versterking sociale infrastructuur

In de begroting 2009 is een Fonds Versterking Sociale Infrastructuur ingesteld. Dit om de ambities binnen het sociale domein te kunnen financieren. De komende jaren staat 'meedoen' centraal. De gemeenten en het Rijk hebben als gezamenlijke doelstelling om zoveel mogelijk mensen voluit te laten meedoen in en aan de samenleving. De voeding van het Fonds vindt vooralsnog plaats vanuit de jaarresultaten op de producten Hulpmiddelen (voorheen Wvg, thans Wmo) en WWB.^{5 6} De resultaten van deze producten blijven afzonderlijk zichtbaar in het Fonds. De gemeenteraad neemt over de mutaties in het Fonds een afzonderlijk besluit.

Reserve grondexploitatie

Deze reserve vormt het weerstandsvermogen dat bedoeld is om algemene bedrijfsrisico's voortvloeiend uit de ondernemersactiviteit grondexploitatie, af te dekken. Het minimaal benodigde weerstandsvermogen wordt bepaald door het risicoprofiel. Dit risicoprofiel is voor de verschillende activiteiten binnen de grondexploitaties verschillend.

Het weerstandsvermogen moet jaarlijks op het berekende peil worden gebracht. Indien dit niet vanuit het jaarresultaat van de grondexploitaties mogelijk is zal uit een op te stellen dekkingsplan moeten blijken of binnen 4 jaar het minimaal benodigde weerstandsvermogen weer aanwezig is. Indien het weerstandsvermogen niet binnen 4 jaar op peil is te brengen vanuit de geprognosticeerde resultaten op grondexploitaties, zal een beroep moeten worden gedaan op de algemene reserve.

⁵ De resultaten WWB zijn sterk afhankelijk van de ontwikkeling van het toegekende budget én de aantallen uitkeringsgerechtigden. Op basis van nadere informatie over budget én aantallen uitkeringsgerechtigden zal jaarlijks in de begroting een actuele berekening van het resultaat worden verwerkt. Er is dus sprake van ramingen die onderhevig zijn aan fluctuaties. Dit geldt ook voor meer reserves.

⁶ Resultaat op WMO nieuw (mn huishoudelijke verzorging) wordt gestort in de egaliseringsreserve WMO. Resultaat WMO bestaat uit het budget in de algemene uitkering mbt WMO (mn huishoudelijke verzorging en persoonsgebonden budget) minus de corresponderende werkelijke uitgaven.

2.2.2 Voorzieningen

Het BBV heeft aansluiting gezocht met artikel 374, boek 2 BW voor de definitie van voorzieningen. Dit artikel bepaalt dat voorzieningen op de balans worden opgenomen tegen naar hun aard duidelijk omschreven verplichtingen die op de balansdatum als waarschijnlijk of als vaststaand worden beschouwd, maar waarvan niet bekend is in welke omvang of wanneer zij zullen ontstaan. Tevens kunnen voorzieningen worden opgenomen voor uitgaven die in een volgend boekjaar zullen worden gedaan, voor zover het doen van die uitgaven zijn oorsprong mede vindt voor het einde van het boekjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal boekjaren.

Concreet betekent dit dat voorzieningen worden gerekend tot het vreemd vermogen. Ze worden gevormd ten behoeve van concrete of specifieke risico's, of om te kunnen voldoen aan verplichtingen en ter dekking van verliezen die op de balansdatum daadwerkelijk bestaan. In de definitie is begrepen dat een voorziening ook kan worden gevormd voor kosten welke in een volgend boekjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong vindt in het lopende of in een voorgaand boekjaar en strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal boekjaren.

Een voorziening moet altijd financieel onderbouwd zijn in verband met de noodzakelijk geachte omvang. Daarnaast is een periodieke beoordeling van de noodzakelijke omvang vereist. Indien blijkt dat de verplichting of het risico niet te kwantificeren is, dient hiervan melding te worden gemaakt in de risicoparagraaf.

De raad kan besluiten tot de vorming van een voorziening. De vorming of dotatie aan een voorziening moet als een last in het betreffende begrotingsjaar worden beschouwd.

Naast de in het BBV opgenomen voorzieningen (artikel 44) kennen we in de gemeente Emmen nog een ordervoorziening per dienst, met het karakter van overlopende posten. Deze ordervoorziening is geen voorziening, zoals vermeld in het BBV. Deze ordervoorziening is een hulpmiddel om de administratie inzichtelijk te houden ten aanzien van gesubsidieerde projecten die over meerdere jaren wordt uitgevoerd.

3. Functies van reserves en voorzieningen

Het vormen van reserves en voorzieningen heeft een aantal functies. Deze functies worden in de volgende paragrafen besproken.

3.1 Financieringsfunctie

Reserves en voorzieningen zijn een intern financieringsmiddel. De redenering hierachter is dat de gemeente moet lenen om te kunnen investeren. Over het te lenen bedrag moet rente worden betaald. De rente hiervan wordt ten laste van de exploitatie van de gemeente gebracht. De gemeente hoeft deze gelden niet te lenen wanneer zij de reserves en voorzieningen inzet als intern financieringsmiddel. Om bedrijfseconomisch zuiver het resultaat van de exploitatie te kunnen bepalen dient er toch rente berekend te worden over het geïnvesteerde bedrag gefinancierd met eigen middelen. Enerzijds omdat er anders een scheve verhouding komt tussen investeringen die zijn geïnvesteerd met “vreemd geld” en anderzijds de investeringen die zijn geïnvesteerd met “eigen geld”. Overigens bepaalt ook het BBV dat er rente over het eigen vermogen berekend moet worden, zie BBV artikel 8 lid 5f.

Bij de Kadernota wordt ieder jaar een rentepercentage voor de financieringsfunctie van de reserves en voorzieningen vastgesteld. Dit percentage wordt gerelateerd aan de verwachte marktontwikkeling.

3.2 Bestedingsfunctie

Middels een reserve of voorziening kan, al dan niet verplicht, geld worden “gespaard” om te kunnen worden aangewend voor een van te voren bepaald doel. Bij reserves gaat het meestal om een incidentele besteding en bij voorzieningen om een spreiding van lasten.

3.3 Bufferfunctie

De algemene reserves dienen als bufferfunctie voor het opvangen van eventuele onvoorziene incidentele uitgaven waarmee in de planning geen rekening is gehouden en die noodzakelijkerwijs dienen plaats te vinden.

Hierbij kan men denken aan:

- Financiële risico's waarvoor geen bestemmingsreserve of voorzieningen zijn gevormd, of waarvoor elders in de begroting geen financiële middelen zijn gereserveerd, omdat er nog geen getrouwe kwantificering van de risico's kan plaatsvinden (VAR of WAR).
- Het opvangen van eventuele begrotingstekorten (BAR)⁷.
- Het opvangen van eventuele rekeningstekorten (BAR).

⁷ De provincie Drenthe heeft beleidsregels opgesteld in het “Beleidskader voor het financieel toezicht op gemeente en gemeenschappelijke regelingen” voor preventief toezicht. Hierin staat o.a. dat in meerjarig perspectief de structurele lasten gedekt moeten worden met structurele baten. In dat geval is er sprake van materieel begrotingsevenwicht. De provincie gaat ook na hoe het formele evenwicht, zoals dat rechtstreeks uit de begroting valt op te maken, zich verhoudt met het materiële evenwicht. Met andere woorden de provincie zal voor zijn eigen oordeel het geraamde resultaat na bestemming corrigeren met incidentele posten (lees onttrekking BAR). Wanneer de begroting dan niet meer in evenwicht is, komt de gemeente onder preventief toezicht te staan.

3.4 Inkomensfunctie

Over de stand van de reserves en voorzieningen wordt jaarlijks per 1 januari de bespaarde rente berekend. Bij de Kadernota wordt ieder jaar een rentepercentage hiervoor vastgesteld.

Van een aantal reserves en voorzieningen wordt de rente ingezet als structureel dekkingsmiddel in de exploitatie. Voor deze reserves en voorzieningen geldt dat deze niet aangewend kunnen worden teneinde een structureel tekort te voorkomen. Uitzondering hierop is de Budgettaire Algemene Reserve (BAR), hiervoor zijn afzonderlijk regels vermeld in paragraaf 2.2.1.

Reserves en voorzieningen die ingezet worden als structureel dekkingsmiddel in de exploitatie zijn:

- budgettaire Algemene Reserve (BAR);
- overige bestemmingsreserve brandkranen;
- voorziening onderhoud graven.

Bij een aantal reserves en voorzieningen wordt de bespaarde rente toegekend aan de desbetreffende reserve of voorziening. Aan de volgende reserves wordt rente toegevoegd:

- bestemmingsreserve BTW-compensatiefonds (tot eind 2009)
- bestemmingsreserve amortisatie investeringssubsidies instellingen;
- bestemmingsreserve amortisatie sportvelden;
- ~~bestemmingsreserve amortisatiereserve brandweerkazerne;~~
- bestemmingsreserve amortisatiereserve nieuwbouw sporthal Klazienaveen.

Rentetoevoeging aan voorzieningen:

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan, omdat voorzieningen naar beste schatting dekkend dienen te zijn voor achterliggende verplichtingen en risico's. Hierop zijn twee uitzonderingen:

1. ingeval van waardering van de voorziening tegen contante waarde;
2. bij voorzieningen als gevolg van bijdragen van derden als deze derden rentetoevoeging verplicht stellen.

Deze toevoegingen worden niet gezien als rentetoevoeging, maar als toevoegingen om de voorzieningen op de juiste hoogte te houden. Dit vormt een (extra) last, die op het desbetreffende programma/onderdeel in de exploitatie wordt verantwoord. In onze gemeente is dit het geval bij de onderwijsvoorzieningen als gevolg van punt 2.

Aan de volgende voorzieningen wordt bespaarde rente toegekend:

- voorziening onderwijs⁸;
- fonds Ploeg;
- stadsvernieuwingsfonds.

Bespaarde rente die niet specifiek wordt toegevoegd aan de exploitatie of aan een specifieke reserve of voorziening wordt toegevoegd aan de Vrije Algemene Reserve (VAR).

⁸ In het kader van het BBV zijn dit voorzieningen. In het kader van het Elektronisch Financieel Jaarverslag zijn dit reserves.

Verplichtingenfunctie

De vorming van een voorziening om aan toekomstige financiële verplichtingen te kunnen voldoen.

4. Vorming en besteding van reserves en voorzieningen

4.1 Reserves

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

- bij de vaststelling van de begroting;
- bij de vaststelling van de jaarrekening.

Daarnaast is het mogelijk om gedurende het jaar voorstellen aan de raad te doen voor vorming c.q. aanwending van reserves met betrekking tot specifieke onderwerpen. In het voorstel staat duidelijk omschreven met welk doel de reserve gevormd/aangewend wordt. Bij vorming van een reserve, moet in het voorstel als bijlage een inventarisatieformulier van de nieuwe reserve opgenomen worden. Op dit formulier wordt aangegeven de naam van de reserve, de grondslag van de instelling van de reserve, het doel van de reserve, de wijze van voeding van de reserve en het meerjarig perspectief van de reserve.

De toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves komen in de begroting en jaarrekening specifiek tot uitdrukking en worden specifiek in besluitvorming benoemd. Bij de vaststelling van de begroting bepaalt de gemeenteraad de omvang en mutaties van de reserves. Als tijdens het begrotingsjaar blijkt dat er meer mutaties nodig zijn, dan neemt de gemeenteraad hierover vooraf een afzonderlijk besluit. Dit besluit omvat tevens een begrotingswijziging.

4.2 Voorzieningen

Via de vaststelling van de programma's in het resultaatbepalende deel van de begroting en jaarrekening stelt de gemeenteraad voorzieningen in. Ook kan de gemeenteraad op deze manier besluiten tot dotaties aan voorzieningen. De raad heeft bij het vaststellen van de voorzieningen weinig ruimte voor het maken van een keuze. Dit komt door het verplichtende karakter van een voorziening. Uitgaven worden rechtstreeks afgeboekt van een voorziening. Het verloop van de voorziening wordt in de programmabegroting en programmajaarrekening toegelicht.

4.3 Monitoring

Voor het volgen van de bestedingen van de reserves en voorzieningen wordt gebruik gemaakt van een inventarisatieformulier. Op dit formulier wordt in meerjarig perspectief per reserve en voorziening de geplande toevoegingen en onttrekkingen bijgehouden. Bij de jaarrekening wordt aan de hand van deze inventarisatieformulieren de stand van de reserves en voorzieningen opnieuw beoordeeld. Blijkt naar aanleiding van de beoordeling dat de middelen gereserveerd in de reserve of voorziening niet meer nodig zijn, dan vloeien deze terug naar de algemene middelen. Mocht blijken dat een reserve of voorziening onvoldoende middelen heeft, dan moet de gemeenteraad verzocht worden om middelen aan deze reserve of voorziening toe te voegen.

Bijlage: Overzicht reserves en voorzieningen

Bijlage reserves en voorzieningen

omschrijving	standen per 1-1			
	2009	2010	2011	2012
Algemene reserves				
Budgettaire algemene reserve (BAR)	11.409.989	9.609.489	8.374.239	7.388.239
Vrije algemene reserve (VAR)	3.808.768	4.050.414	5.608.017	7.510.537
Weerstandsdeel algemene reserve (WAR)	7.487.374	7.487.374	7.487.374	7.487.374
Totaal algemene reserves	22.706.131	21.147.277	21.469.630	22.386.150
Bestemmingsreserves				
<i>Amortisatiereserves</i>				
Amortisatiereserve sporthal Klazienaveen	438.750	427.500	416.250	405.000
Amortisatiereserve sportvelden	1.018.932	970.412	921.892	873.372
Amortisatieres.inv.subs.instell.	2.946.078	2.860.773	2.670.021	2.480.685
Amortisatiereserve brandweerkazerne	284.800	659.800	0	0
<i>Egalisatiereserves</i>				
Egalisatiefonds afvalstoffen	924.430	624.430	324.430	24.430
Egalisatiereserve rioolretributie	4.588.002	2.962.314	1.717.670	588.008
Egalisatiereserve WMO	6.439.015	7.207.006	5.486.390	3.765.774
Bestemmingsreserve FWI	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000
<i>Doelreserves</i>				
Reserve brandkranen	26.059	26.059	26.059	26.059
Herwaarderingsreserve openbaar onderwijs	971.128	896.426	821.724	747.022
Reserve beeldende kunst	12.545	12.545	12.545	12.545
Fonds bovenwijkse voorzieningen	7.380.213	9.190.977	6.107.144	7.958.060
Reserve grondexploitaties	20.095.930	22.532.905	22.379.404	26.588.237
Reserve bodemvoorzieningen grondexploitaties	228.574	228.574	228.574	228.574
Reserve overschrijdingsuitkering basisonderwijs	47.022	47.022	47.022	47.022
Bestemmingsreserve GSB	75.343	300.833	293.333	140.000
BTW Compensatiefonds	1.637.167	0	0	0
Bestemmingsreserve onderhoud	1.862.344	1.884.802	1.907.260	1.929.718
Strategisch Innovatief Ontwikkelings Fonds	4.971.588	4.971.588	4.971.588	4.971.588
Fonds openbaar gebied	1.575.892	1.575.892	1.575.892	1.575.892
Reserve ontwikkeling landelijk gebied	148.798	148.798	148.798	148.798
Reserve exploitatie woonwagens	43.739	50.682	57.625	64.568
Bestemmingsreserve verkiezingen	174.733	161.733	48.733	10.733
Reserve werkloosheidsfonds	62.700	0	0	0
Algemene reserve GKB	19.570	19.570	19.570	19.570
Reserve kosten Civision/Welzijn	252.351	133.351	14.350	0
Bestemmingsreserve WIW/ID	2.161.751	1.800.751	1.250.751	860.751
ESF reserve	152.530	52.530	2.530	2.530
Reserve meeropbrengst leges bouwvergunningen	625.000	625.000	625.000	625.000
Fonds versterking sociale infrastructuur	3.588.000	6.370.000	8.054.000	9.096.000
Sport- en speelvoorzieningen	118.000	118.000	118.000	118.000
Fonds museale voorzieningen	250.000	500.000	650.000	800.000
Vaarverbinding Erica - Ter Apel (storting)	200.000	500.000	500.000	700.000
Vaarverbinding Erica - Ter Apel (onttrekking)	(200.000)	(500.000)	(500.000)	(700.000)
Digitaliseren en actualiseren best.plannen (storting)	1.113.908	800.000	800.000	0
Digitaliseren en actualiseren best.plannen (onttrekking)	(1.113.908)	(800.000)	(800.000)	0
Totaal bestemmingsreserves	65.120.984	69.360.273	62.896.555	66.107.936
Totaal reserves	87.827.115	90.507.550	84.366.185	88.494.086

Vervolg - Bijlage reserves en voorzieningen

omschrijving	2009	2010	2011	2012
Voorzieningen				
Voorzieningen groot onderhoud/vervanging meubilair gymlokalen	558.607	647.784	736.961	826.138
Voorziening BAPO	30.000	31.350	32.761	34.235
Voorziening BK-bezit	173.918	173.918	173.918	173.918
Voorzieningen openbaar onderwijs	9.114.069	9.524.202	9.952.791	10.400.667
Voorziening APC Beeldende Kunst	27.961	27.961	27.961	27.961
Fonds Ploeg	146.685	0	0	0
Stadsvernieuwingsfonds/algemeen	2.613.267	2.380.864	2.138.003	1.884.213
Voorziening stedelijke vernieuwing	32.147	32.147	32.147	32.147
Voorziening APC Culturele diversiteit	239.908	239.908	239.908	239.908
Voorziening besluit woning geb. subsidie (BWS)	5.508.395	6.218.435	6.979.631	7.796.527
Voorziening besluit lok.geb. subsidies(BLS)	2.393.685	2.393.685	2.393.685	2.393.685
Knelpuntenpot Emmen Revisited	59.569	59.569	59.569	59.569
Voorz. startende ondernemers tuinbouwsector	6.968	6.968	6.968	6.968
Voorziening dubieuze vorderingen ¹	595.291	470.291	345.291	220.291
Afkoopsommen onderhoud graven	1.234.558	1.234.558	1.234.558	1.234.558
Voorziening dub.deb.belastingen ¹	45.998	45.998	45.998	45.998
Fonds bodemsanering	693.412	679.412	665.412	651.412
Voorziening opvang asielzoekers	115.657	90.657	65.657	40.657
Voorziening inburgering nieuwkomers	131.086	0	0	0
GKB risicofonds	51.049	33.049	15.049	0
Voorziening bijstandsdebiteuren ¹	3.936.811	3.936.811	3.936.811	3.936.811
Totaal voorzieningen	27.709.041	28.227.567	29.083.079	30.005.663
Totaal reserves / voorzieningen excl. orders	115.536.156	118.735.117	113.449.264	118.499.749
Voorziening orders gebied	6.439.274	7.636.986	7.636.986	7.636.986
Voorziening orders publiek	18.342.324	19.926.403	19.926.403	19.926.403
Voorziening orders beleid	32.560.351	32.560.351	32.560.351	32.560.351
TOTAAL RESERVES / VOORZIENINGEN	172.878.105	178.858.857	173.573.004	178.623.489
¹ De volgende voorzieningen worden in mindering gebracht op het actief:				
Voorziening dubieuze vorderingen				
Voorziening dub.deb.belastingen				
Voorziening bijstandsdebiteuren				
totaal voorzieningen	27.709.041	28.227.567	29.083.079	30.005.663
af: voorzieningen dubieuze vorderingen	-4.578.100	-4.453.100	-4.328.100	-4.203.100
totaal voorzieningen +/- voorz. dub.vord.	23.130.941	23.774.467	24.754.979	25.802.563
totaal reserves en voorzieningen	115.536.156	118.735.117	113.449.264	118.499.749
af: voorzieningen dubieuze vorderingen	-4.578.100	-4.453.100	-4.328.100	-4.203.100
totaal reserves en voorzieningen +/- voorz. dub.vord.	110.958.056	114.282.017	109.121.164	114.296.649