

NOTA

RESERVES & VOORZIENINGEN

NATUUR- EN RECREATIESCHAP IJSSELMONDE

Opgesteld door:
Staatsbosbeheer

In opdracht van:
Natuur- en recreatieschap IJsselmonde
Postbus 2
3800 AA Amersfoort
Tel.: 010-2981010

Juni 2019

1. INLEIDING	3
2. LEESWIJZER	3
3. KADERS RESERVES EN VOORZIENINGEN	4
3.1 RESERVES	4
3.2 VOORZIENINGEN.....	5
4. BELEIDSUITGANGSPUNTEN VOOR RESERVES EN VOORZIENINGEN	7
4.1 RESERVES	7
4.1.1 Beleidsuitgangspunten	8
4.2 VOORZIENINGEN.....	8
4.2.1 Beleidsuitgangspunten	8
5. OVERZICHT WIJZIGINGEN.....	8
BIJLAGE 1: WETGEVING.....	9
BIJLAGE 2: DEFINITIES	11

1. Inleiding

Voor ligt de Nota Reserves en Voorzeningen. De Nota Reserves en Voorzeningen is een beleidsnota welke uitvoering geeft aan hoofdstuk 3 Financiële positie van de financiële verordening, meer specifiek artikel 11. In de Financiële verordening is bepaald dat elke vier jaar de nota's geactualiseerd worden. Met de voorliggende Nota Reserves en Voorzeningen wordt de nota uit 2014 geactualiseerd.

Het doel van voorliggende Nota Reserves en Voorzeningen is het formuleren van beleid en het vastleggen van de uitgangspunten. Het voorgestelde beleid voldoet aan de algemene wet- en regelgeving, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de verslaggevingsvoorschriften voor gemeenschappelijke regelingen. Binnen de voorschriften heeft het recreatieschap beleidsruimte om naar eigen inzicht een reserve- en voorzieningenbeleid te voeren.

Het BBV schrijft wel verplicht paragrafen voor, maar geen Nota's. Het is echter aan te bevelen om beleid vast te leggen in individuele nota's waarnaar in de begroting en jaarrekening (o.a. balans als het gaat om reserves en voorzieningen) en de paragrafen (onderhoud kapitaalgoederen) verwezen kan worden. Om het beleid en de uitgangspunten vast te leggen wordt deze voorliggende geactualiseerde Nota Reserves en Voorzeningen aangeboden.

2. leeswijzer

Eerst zal in hoofdstuk 3 het referentiekader binnen reserves en voorzieningen worden aangegeven en de verschillen c.q. overeenkomsten tussen beiden. Waar nodig zal in de tekst het relevante artikel uit de BBV worden genoemd en toegelicht.

In Bijlage 1 zijn alle BBV artikelen m.b.t. reserves en voorzieningen opgenomen. Bijlage 2 bevat de relevante definities.

3. Kaders reserves en voorzieningen

Reserves en voorzieningen worden vaak in één adem genoemd, maar kennen wezenlijke (wettelijke) verschillen. Een van de belangrijkste verschillen is hoe reserves en voorzieningen zich verhouden tot het resultaat van het recreatieschap.

1. Een reserve is resultaat *bestemmend*;
Een toevoeging aan een reserve geschiedt altijd in het kader van resultaatsbestemming. Onttrekkingen gaan ook via de resultaatsbestemming en kunnen dus geen baat zijn.
2. Een voorziening is resultaat *bepalend*;
Het vormen, dan wel een dotatie aan een reeds bestaande voorziening, wordt als last in de jaarlijkse exploitatie verantwoord. De aanwending van een (gedeelte van een) voorziening wordt rechtstreeks ten laste van de voorziening geboekt.

Samengevat:

Voorzieningen worden direct op de programma's geboekt, dat wil zeggen: deze worden in het resultaatbepalende deel opgenomen. Alleen mutaties in reserves vinden plaats in het resultaat bestemmende deel, met uitzondering van de boeking van het jaarrekeningresultaat.

3.1 Reserves

In het BBV worden reserves omschreven als vermogensbestanddelen die als eigen vermogen zijn aan te merken en die vanuit bedrijfseconomisch oogpunt vrij te besteden zijn. De vaststelling van de noodzakelijke omvang van reserves is een zaak van het recreatieschap. Daarom worden reserves ook wel onderverdeeld in algemene en bestemmingsreserves. Zodra het recreatieschap aan een reserve een bepaalde bestemming heeft gegeven, is sprake van een bestemmingsreserve. Heeft een reserve geen bestemming dan wordt het een algemene reserve genoemd.

Artikel 43 BBV geeft de volgende onderverdeling:

- a. de algemene reserve;
- b. bestemmingsreserves, die dienen om ongewenste schommelingen op te vangen in de tarieven die aan derden in rekening worden gebracht, maar die niet specifiek besteed hoeven te worden;
- c. overige bestemmingsreserves.

Ad a.

De algemene reserve is onderdeel van het eigen vermogen waaraan geen bijzondere bestemming is gegeven. Deze reserve is gevormd uit overschotten uit de exploitatie en is in principe vrij aanwendbaar. De algemene reserve kan gezien worden als weerstandsvermogen, een buffer die kan worden ingezet om niet-structurele en niet-voorzienbare financiële tegenvallers op te vangen.

Ad b.

Dit is niet relevant voor het recreatieschap.

Ad c.

Volgens artikel 43 BBV, kunnen voor bepaalde doelen bestemmingsreserves worden ingesteld. Een bestemmingsreserve is gebaseerd op een bestuurlijke beslissing. Zodra het recreatieschap aan een reserve een bepaalde bestemming heeft gegeven is sprake van een bestemmingsreserve. Vorming kan plaatsvinden ten laste van de algemene reserve, bestemming van het rekeningresultaat en vanuit andere bestaande bestemmingsreserves.

Het feit dat de bestemmingsreserves tot het eigen vermogen behoren, houdt in dat dergelijke reserves bij een heroverweging van beleid een andere bestemming kunnen krijgen dan wel aan de algemene reserve kunnen worden toegevoegd. Uiteraard dienen hierbij de gevolgen wel te worden afgewogen. Voor een aantal reserves geldt dat een wijziging van de bestemming, gelet op de hieraan verbonden consequenties, niet echt mogelijk is zonder dat het financiële gevolgen heeft voor de exploitatie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan reserves ter dekking van kapitaallasten.

De verschillende functies van reserves binnen het recreatieschap:

De reserves en het resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening vormen het eigen vermogen. In het totale financiële beleid hebben de reserves verschillende functies, dit zijn met name:

1. de bufferfunctie;
2. de bestedings- of bestemmingsfunctie.

Ad. 1. De bufferfunctie

De bufferfunctie is de belangrijkste functie van het eigen vermogen van overheidslichamen. Met name de algemene reserve dient als buffer om in bepaalde incidentele (onvoorziene) omstandigheden te kunnen worden ingezet om risico's af te dekken of om noodzakelijke aanpassingsprocessen financieel soepel te laten verlopen. Deze reserve kan niet gebruikt worden ter afdekking van structurele tekorten. Deze dienen opgevangen te worden binnen de exploitatie.

Ad. 2. De bestedingsfunctie of bestemmingsfunctie

Bij bestemmingsreserves is sprake van een vastgelegde toekomstige aanwending waarbij op het moment van vorming van deze bestemmingsreserve nog geen (wettelijke of feitelijke) verplichting jegens een derde bestaat. Het bestedingsdoel ligt in principe vast. Hierbij kan sprake zijn van eenmalige doelen.

3.2 Voorzieningen

Voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen. Een voorziening wordt getroffen voor voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen, waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden (per de balansdatum) min of meer onzeker zijn. Voorzieningen kunnen ook worden getroffen voor egalisatie van kosten die hun oorsprong vinden in het verleden (onderhoudsvoorzieningen).

In artikel 44 lid 1 BBV staat:

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;

Uit bovenstaande blijkt dat zodra een verplichting of risico zich voordoet waarvan de kosten redelijk zijn in te schatten (a en b), een voorziening moet worden gevormd.

Verder is sprake van een niet verplichte, dus facultatieve, voorziening. Deze vinden we terug in artikel 44 lid 1c BBV. Dit artikel stelt aan het vormen van een voorziening twee eisen, te weten:

1. er moet sprake zijn van kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, maar waarvan de oorsprong wel (mede) ligt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar
2. de voorziening moet strekken tot gelijkmatige verdeling van de lasten over een aantal begrotingsjaren.

Het gaat over (toekomstige) lasten waar het recreatieschap niet 'onderuit' kan. Hierbij valt met name te denken aan het cyclisch (terugkerend) onderhoud van kapitaalgoederen zoals wegen, waterwegen, en gebouwen.

Het vormen van een voorziening is in dit geval niet verplicht; er kan ook voor gekozen worden de ongelijkmatig gespreide lasten in de komende begrotingsjaren voor de te verwachten bedragen in de meerjarenraming op te nemen. Als de ongelijkmatig gespreide lasten als een bezwaar worden gezien kan er voor gekozen worden (mits wordt voldaan aan de twee genoemde eisen in artikel 44, lid 1c BBV) om via een jaarlijkse dotatie in een voorziening de lasten te spreiden. In dat geval worden de feitelijke bestedingen direct ten laste van de voorziening gebracht. De jaarlijkse dotatie zal in principe een gelijk bedrag zijn, de voorziening is immers bedoeld om ongelijkmatig gespreide lasten te voorkomen.

Uit bovenstaande blijkt dat de beleidsruimte/keuze van het recreatieschap zich beperkt tot het wel of niet vormen van een onderhoudsvoorziening (c).

De bestemming van een voorziening kan niet worden gewijzigd, dit in tegenstelling tot reserves. De vorming van een voorziening gebeurt op grond van een (wettelijke) verplichting. Een reservering is vrijblijvend en daar kan dus naar eigen inzicht invulling aan gegeven worden.

Voorzieningen worden gevormd ten behoeve van een vooraf vastgesteld doel en mogen dan ook alleen voor dat doel aangewend worden. Een voorziening kan om die reden ook niet van bestemming wijzigen. Het is altijd voor een specifiek risico of verplichting. Vervalt het risico of de verplichting dan vervalt per definitie ook de noodzaak van handhaven en dus valt de voorziening vrij ten gunste van het resultaat. Op het moment dat blijkt dat een onderhoudsvoorziening niet meer nodig is (bijvoorbeeld een onderhoudsvoorziening van een gebouw dat inmiddels is verkocht) dan dient deze ten gunste van het resultaat vrij te vallen. Voorzieningen waarin restant gelden zitten waarvoor een terugbetaalverplichting geldt, worden bij opheffing terugbetaald aan de betreffende donateur.

Tabel : Overzicht bepaling vorming verplichte voorziening

	Hoe zeker is het dat de verplichting of het verlies zich voordoet ?		
	⇨		
Hoe zeker is de hoogte van het bedrag ↓	Zeker	Waarschijnlijk	Kans is klein maar niet onwaarschijnlijk
Zeker	Opnemen als schuld	Verplicht voorziening instellen	Opnemen in paragraaf weerstandsvermogen en risico's
Redelijkerwijs in te schatten	Verplicht voorziening instellen	Verplicht voorziening instellen	Opnemen in paragraaf weerstandsvermogen en risico's
Niet redelijkerwijs in te schatten	Opnemen in paragraaf weerstandsvermogen en risico's	Opnemen in paragraaf weerstandsvermogen en risico's	Opnemen in paragraaf weerstandsvermogen en risico's

NB; Voor het vastgesteld beleid van het schap m.b.t. Weerstandsvermogen en risico's wordt naar de Nota Weerstandsvermogen verwezen.

Tabel: Samenvatting van de belangrijkste verschillen tussen reserves en voorzieningen

onderdeel	Reserve	Voorziening
Categorisering vermogenspositie	Eigen vermogen	Vreemd Vermogen
Storting en onttrekking	Na resultaatbepaling	Storting in de voorziening loopt via de exploitatie. Onttrekking gaat rechtstreeks ten laste van de voorziening.
Bestemming	Vrij, het schap kan bestemming wijzigen	Niet vrij besteedbaar, slechts inzetbaar voor het betreffende doel
Financiële onderbouwing	Niet verplicht, maar aangeraden	Verplicht
Rentetoerekening	Toegestaan	Niet toegestaan

4. Beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen

4.1 Reserves

Het reservebeleid is geen op zichzelf staand beleid, maar het moet passen binnen het algemeen financieel beleid, dat het maken van integrale beleidsafwegingen bevordert. Het is uiteraard aan het recreatieschap om hierover een oordeel uit te spreken.

Voorgesteld wordt om het vormen van (bestemmings) reserves te toetsen aan de volgende criteria:

1. De reserve dient als dekking van (een) omvangrijke toekomstige voorzienbare investering(en).
Er sprake is van een taakuitbreiding waarbij vooralsnog onduidelijk is welke lasten met de nieuwe taken gemoeid zijn.
 2. Reserves worden alleen ingesteld voor concrete, binnen vooraf bepaalde termijn te realiseren, doelen. De termijn wordt aangegeven bij het instellen van de reserve.
- Aan het in standhouden de volgende criteria te verbinden:
3. Indien het doel is bereikt, de reserve opgeheven dient te worden. De nog in de reserve aanwezige middelen vallen vrij ten gunste van de algemene reserve.
 4. Als de realisatie uitblijft en geen nieuwe termijnen zijn genoemd, de middelen worden overgeheveld naar de algemene middelen.

Activeren investeringen maatschappelijk nut:

Sinds 2018 zijn de verslaggevingsvoorschriften voor gemeenten en provincies voor Gemeenschappelijke Regelingen gewijzigd. Eén van de wijzigingen is dat investeringen met maatschappelijk nut vanaf 2018 verplicht geactiveerd dienen te worden. In de praktijk gaat het hier om de uitgaven op kredieten (projecten) van het recreatieschap. Tot 2018 werden deze uitgaven rechtstreeks binnen de programma's (exploitatie) verantwoord.

Vanaf 2018 worden de uitgaven geactiveerd en wordt hier op afgeschreven. Ter dekking van de jaarlijkse afschrijvingslasten is reeds een reserve Afschrijvingslasten ingesteld. Jaarlijks wordt een zelfde bedrag gelijk aan de geplande activeringen toegevoegd aan de reserve Afschrijvingslasten van het recreatieschap.

Vanaf de programmabegroting GA 2018 is deze nieuwe werkwijze opgenomen.

4.1.1 Beleidsuitgangspunten

Voorstel :

- Het recreatieschap kent minimaal de volgende reserves:
 - Algemene Reserve
 - Investeringsreserve
 - Kredieten / Projecten
 - Reserve vervangingsinvesteringen kapitaalsgoederen
 - Reserve afschrijvingslasten.
- Bij invoering nieuwe reserve wordt getoetst aan bovengenoemde vier genoemde criteria/richtlijnen.
- Storting en onttrekking reserves expliciet inzichtelijk maken bij programmabegroting en jaarrekening.
- In de jaarrekening, en de overige P&C documenten, wordt voor iedere reserve aangegeven of nog voldoende nut en noodzaak voor de reserve is en of mutaties nodig zijn.

4.2 Voorzieningen

Voorgesteld wordt om het vormen of in standhouden van voorzieningen aan richtlijnen te binden (rekening houdend met het BBV) en de onderstaande uitgangspunten te hanteren:

Bij onderhoudsvoorzieningen:

1. Een onderhoudsvoorziening treffen voor onderhoud met een cyclus van langer dan één jaar. Voor dit onderhoud wordt een planning van de uitgaven opgesteld met een periode die overeenkomt met de maximale cyclus van genoemde onderhoudswerkzaamheden.
2. De hoogte van de storting in de onderhoudsvoorziening wordt berekend op basis van de TBM-systematiek (TBM- Terrein Beheer Model).
3. Jaarlijks wordt een analyse gemaakt van de toereikendheid van de onderhoudsvoorziening.

Bij voorzieningen voor verplichtingen, risico's, verliezen en derden:

4. Jaarlijks in beeld brengen welke voorzieningen getroffen moeten worden voor verplichtingen, risico's, verliezen en derden.

4.2.1 Beleidsuitgangspunten

Voorstel :

- Het Terrein Beheer Model (TBM) is de basis voor planmatig Groot Onderhoud.
- Elke voorziening kent een onderliggende onderhoudsplanning.
- Periodiek herijking nut en hoogte van de onderhoudsvoorziening op basis van de onderhoudsplanning.
- Jaarlijkse inschatting of de noodzaak tot instellen c.q. handhaven van de voorziening aanwezig is.

5. Overzicht wijzigingen

De wijzigingen in het (voorgestelde) beleid ten opzichte van de voorgaande Nota Reserves en Voorzieningen zijn:

- Toevoegen reserve afschrijvingslasten.

Bijlage 1: Wetgeving

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Met ingang van 1 januari 2004 is het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van kracht. In het BBV zijn veel richtlijnen gegeven omtrent de waardering van vaste activa. De belangrijkste worden hier uitgelicht:

Paragraaf 4.5.5 Vaste Passiva

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.

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.

Paragraaf 4.5.7. Toelichting op de balans

Artikel 54

1. In de toelichting op de balans worden de aard en reden van elke reserve en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan toegelicht.
2. Per reserve wordt het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven. Daaruit blijken:
 - a. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
 - b. de toevoegingen of onttrekkingen via de resultaatbestemming bij de programmarekening;
 - c. de toevoegingen of onttrekkingen uit hoofde van de bestemming van het resultaat van het voorgaande boekjaar;
 - d. de verminderingen in verband met afschrijvingen op activa waarvoor een specifieke bestemmingsreserve is gevormd;
 - e. het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Artikel 55

1. In de toelichting op de balans worden de aard en reden van de voorzieningen, bedoeld in artikel 44 en de wijzigingen daarin toegelicht.
2. Per voorziening wordt het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven. Daaruit blijken:
 - a. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
 - b. de toevoegingen;
 - c. ten gunste van de rekening van baten en lasten vrijgevallen bedragen;
 - d. de aanwendungen;
 - e. saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Bijlage 2: Definities

Om een goed beeld te krijgen wordt hieronder een aantal kernbegrippen beschreven.

Vermogen is het totaal van de kapitaalsbestanddelen ter financiering van de bezittingen (activa) op de balans. Het vermogen wordt gepresenteerd op de passivazijde van de balans.

Eigen vermogen is dat deel van het vermogen waarvoor geen verplichten jegens derden bestaan. Niet te verwarren met liquide middelen die op de bank staan.

Reserves zijn het niet uitgekeerde gedeelte van het eigen vermogen, anders dan aandelenkapitaal en onverdeelde winst.

Algemene reserve is de reserve waarvoor nog geen bestemming is bepaald.

Bestemmingsreserve is een reserve waaraan het recreatieschap een bepaalde bestemming geeft. Dit betekent dat bestemmingsreserves derhalve ook door het recreatieschap alternatief aanwendbaar zijn.

Weerstandscapaciteit is het geheel van geldmiddelen waaruit negatieve financiële consequenties van opgetreden eventueel bekostigd kunnen worden, zonder dat de begroting en het beleid (direct) aangepast behoeven te worden.

Weerstandsvermogen is de weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's.

Vreemd vermogen betreft de bestaande verplichtingen van het recreatieschap aan derden die resulteren in een uitstroom van middelen.

Voorzieningen 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. Daarnaast kunnen voorzieningen worden aangehouden 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.