

Nota Reserves en Voorzieningen

Provincie Utrecht

Juni 2018

Inhoud

Samenvatting.....	3
Inleiding	4
Wet- en regelgeving reserves en voorzieningen.....	5
Begrippen en onderscheid tussen reserves en voorzieningen	5
Beleidsuitgangspunten reserves en voorzieningen	6
Reserves.....	6
Voorzieningen.....	9
Bijlage 1: Relevante artikelen uit het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten	11
Bijlage 2: Standaardmodellen voor instellen en evalueren van reserves en voorzieningen	13

Samenvatting

Inleiding

Voor u ligt de nieuwe Nota reserves en voorzieningen 2018. In artikel 12 lid 5 van de Financiële verordening provincie Utrecht 2018 staat dat we minimaal één keer in de vier jaar een nota over reserves en voorzieningen uit moeten brengen. Met deze nota, een herziening van de vorige nota uit 2014, willen we voldoen aan deze verplichting. De nota is een aanvulling op het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), waarin vooral definities en verslaggevingsvereisten staan. In deze nota vindt u terug hoe wij als provincie Utrecht met onze reserves willen omgaan en hoe wij ervoor zorgen dat een voorziening wordt ingesteld als dat nodig is en dat er - net als bij de reserves - genoeg, maar ook niet te veel geld in wordt gestopt.

In de spelregels zijn geen fundamentele wijzigingen aangebracht ten opzichte van de vorige nota uit 2014. Bij de totstandkoming van deze nota is kritisch gekeken naar ons huidige kader, mede in het licht van een uitgevoerde evaluatie en naar omliggende provincies. De conclusie is dat het huidige kader in veel opzichten voldoet. De oplossing is dan ook niet gezocht in meer regels en kaders, maar de nadruk wordt meer gelegd op sturing en naleving van dit kader. De belangrijkste (ongewijzigde) uitgangspunten hierbij zijn:

- 1) geen reserves tenzij er geen andere mogelijkheid is;
- 2) geen reserves kleiner dan € 1 miljoen;
- 3) het niet onnodig oppotten van geld.

In de herziening van deze nota hebben we geprobeerd alles zo leesbaar, toegankelijk en compact mogelijk te maken. Niet alleen voor de Staten maar ook voor de organisatie.

Via kader 1 en 2 spreken we af waarvoor en op welke wijze we reserves instellen. De kaders 3 en 7 geven aan op basis waarvan wij geld in reserves en voorzieningen mogen storten en eruit mogen halen in de begroting en hoe wij hierover rapporteren in de jaarrekening. Kader 4 geeft aan in welke gevallen rente wordt toegevoegd aan de reserve. Via kader 5 en 6 geven we aan wanneer we voor een risico een voorziening instellen en wanneer we het risico meenemen bij de bepaling van het weerstandsvermogen.

Wat is er gewijzigd?

1. De vorige nota bevatte naast het beleid ook een evaluatie van alle reserves en voorzieningen. De evaluatie van de reserves en voorzieningen vindt jaarlijks plaats als vast onderdeel van het jaarrekeningproces. Om een dubbeling te voorkomen en de wens om beleidskaderstelling en uitvoering van elkaar te scheiden bevat deze nota geen evaluatie van de reserves en voorzieningen.
2. De tweejaarlijkse op zichzelf staande evaluatie (kader 5 in de vorige nota) is vervallen om de dubbeling met de jaarlijkse evaluatie bij de jaarrekening te elimineren.
3. Naast de bovenstaande aanpassingen wordt ook ingezet om nieuwe reserves *zo veel mogelijk* in te stellen op één moment in de planning- en controlcyclus en wel bij de Kadernota. Dit moment is namelijk het moment waarop een integrale afweging wordt gemaakt tussen de te behalen doelen en de in te zetten middelen. Deze aanpassing is opgenomen in kader 2.

Inleiding

Het werken met bestemmingsreserves is kenmerkend voor organisaties zonder winstoogmerk in het algemeen en voor overheidsorganisaties in het bijzonder. Bij deze organisaties staat immers niet het maken van winst en daarmee de groei van het eigen vermogen centraal, maar het behalen van bepaalde maatschappelijke doelen. Dit soort doelen is vaak zo groot en ingewikkeld, dat ze niet in één jaar te bereiken zijn. Denk bijvoorbeeld maar aan de ontwikkeling van een vitaal landelijk gebied of de verbetering van de bereikbaarheid van onze provincie. Hierbij is het dus nodig om geld meerjarig beschikbaar te houden. Ook zijn hiervoor vaak dure eenmalige investeringen nodig, zoals de aankoop van gronden of de aanleg van een nieuwe weg. En net zoals het privé verstandig is om voor grote aankopen zoals een nieuwe auto of voor een verbouwing geld te reserveren, geldt dit ook voor ons als provincie. De bestemmingsreserves zijn de spaarpotjes van de provincie. En u besluit of en waarvoor geld apart gezet wordt en hoeveel er jaarlijks ingestopt en uitgegeven mag worden.

Omdat u zelf niet degene bent die de spaarpotten beheert en de uitgaven doet, is het belangrijk om goede afspraken te maken. De basis voor alle financiële afspraken tussen provinciale en gedeputeerde staten wordt gevormd door de provinciewet¹ en het daaruit volgend Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de financiële verordening Provincie Utrecht 2018. Omdat het besluit om ergens al dan niet een reserve voor in te stellen een politieke keuze is, vind je in het BBV voor reserves vooral definities wat reserves zijn en wat hierover minimaal moet worden gerapporteerd in de jaarrekening. Hoe we als provincie met reserves willen omgaan ligt vast in deze Nota reserves en voorzieningen. De regels voor voorzieningen in het BBV laten weinig ruimte voor 'eigen' afspraken. Daarom zijn de interne regels voor voorzieningen vooral gericht op volledigheid en juistheid: hoe zorgen we er voor dat er een voorziening wordt ingesteld als dat nodig is en dat er - net als bij de reserves - genoeg, maar ook niet te veel geld in wordt gestopt.

Ons uitgangspunt bij de herziening van al ons beleid en daarmee ook van deze Nota reserves en voorzieningen, is dat eigen beleid geen herhaling moet zijn van wat al in de wet is te vinden. Daarom zijn dit soort dubbelingen zo veel mogelijk geschrapt. Ook hebben we geprobeerd om alles zo leesbaar en toegankelijk mogelijk te maken. Niet alleen voor u, maar ook voor de organisatie. Daarom hebben wij de afspraken zoveel mogelijk in een korte heldere zin samengevat (kader), met daaronder een toelichting.

In deze nota komen achtereenvolgens aan de orde:

1. (Wijzigingen in) wet- en regelgeving sinds de vorige nota
2. Begrippen en onderscheid tussen reserves en voorzieningen
3. Beleidsuitgangspunten reserves en voorzieningen met toelichting

Tot slot volgen enkele bijlagen:

1. Relevante artikelen BBV en Financiële verordening provincie Utrecht 2018
2. De standaardsjablonen voor instelling en evaluatie

¹ Zie artikel 190 lid 1 Provinciewet

Wet- en regelgeving reserves en voorzieningen

Bij het opstellen en/of wijzigen van financieel beleid wordt de basis gevormd door de geldende wet- en regelgeving. Dit is breder dan alleen externe wetten en regels; hierbij moeten ook de eigen interne regelingen, verordeningen en besluiten meegenomen worden.

Het externe kader is het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), de bijbehorende memorie van toelichting en de uitleg en aanbevelingen van de commissie BBV. In het BBV staan de regels voor het opstellen van begroting en jaarrekening. De commissie BBV moet er voor zorgen dat het BBV door alle gemeenten en provincies op dezelfde manier wordt uitgelegd en toegepast. Dit doet zij onder andere door een 'vraag en antwoord rubriek' op hun website en door het uitbrengen van richtinggevend notities. Sinds de vorige Nota uit 2014 zijn er in 2016 wijzigingen doorgevoerd in het BBV. Deze wijzigingen hadden betrekking op overhead, beleidsindicatoren, kengetallen, rente en taakvelden en hebben geen invloed op reserves en/of voorzieningen. In bijlage 1 vindt u alle artikelen uit het BBV die betrekking hebben op reserves en voorzieningen. Voor de memorie van toelichting op het BBV, de 'vraag en antwoord rubriek' en de notities verwijzen wij naar de website: www.commissiebbv.nl.

De basis van ons interne financiële kader wordt gevormd door de Financiële verordening provincie Utrecht 2018. In deze verordening heeft u de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vastgelegd. In deze verordening zijn de financieel gerelateerde artikelen uit de Verordening interne zaken provincie Utrecht 2004 (VIZ) overgenomen. Daarnaast heeft u sinds de vorige nota diverse besluiten genomen die de reserves en voorzieningen raken. Deze zijn integraal in de nu voorliggende nota verwerkt.

Voordat de beleidsuitgangspunten uiteen worden gezet, wordt eerst kort ingegaan op het onderscheid tussen reserves en voorzieningen.

Begrippen en onderscheid tussen reserves en voorzieningen

Het onderscheid tussen reserves en voorzieningen is voor veel mensen onduidelijk en de termen worden dan ook regelmatig door elkaar of verkeerd gebruikt. Dit is niet zo vreemd, omdat reserves en voorzieningen ook erg op elkaar lijken: in beide gevallen wordt er geld opzij gezet voor een bepaald doel en de posten zijn ook allebei terug te vinden op de passiefzijde² van de balans. Het belangrijkste verschil tussen de twee is dat u bij bestemmingsreserves een keus hebt of en waarvoor er geld opzij gezet wordt. Bij voorzieningen is dat (vrijwel) niet het geval. Een ander onderscheid is dat voorzieningen ingesteld worden ten laste van het resultaat. Dit betekent dat ook alle dotaties, onttrekkingen en vrijval ten gunste of ten laste van het resultaat gaan, dus boven de streep. Reserves worden gevormd door middel van resultaatbestemming en ook alle mutaties worden op die wijze verwerkt, dus onder de streep. In artikel 44 BBV vindt u waarvoor voorzieningen moeten worden gevormd en waarvoor niet. Daarom ook worden reserves gerekend tot het eigen vermogen en voorzieningen tot het vreemd vermogen. Kort samengevat:

Er is sprake van een **reserve** als u de bestemming kunt veranderen.

Er is sprake van een **voorziening** als de bestemming vast ligt.

Op grond van artikel 43 BBV, eerste lid worden de reserves onderverdeeld in algemene reserves en bestemmingsreserves. Alleen bij bestemmingsreserves heeft u een keus of u een reserve instelt of niet. Deze keus heeft u niet bij de algemene of saldi reserve. Deze reserve is namelijk verplicht op grond van artikel 43 van het BBV. De algemene reserve is het vrij besteedbare eigen vermogen van de provincie. Onze algemene reserves bestaan uit de saldireserve, de egalisatiereserve en de reserve weerstandsvermogen. Deze reserves hebben als belangrijkste functie het vormen van een buffer voor financiële tegenvallers. Tekorten/overschotten op de jaarrekening worden ten laste/ten gunste van de algemene (saldi)reserve gebracht. De noodzakelijke hoogte van de algemene reserves wordt mede bepaald aan de hand van het weerstandsvermogen van de provincie. Onze toezichthouder, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bekijkt jaarlijks of de algemene reserves het gewenste niveau hebben. Om het weerstandsvermogen goed te kunnen volgen en duidelijk af te zonderen ten opzichte van het vrij besteedbare deel van de algemene reserves, heeft u in 2009 ingestemd met de vorming van de reserve Weerstandsvermogen binnen de algemene reserve (PS2009PS05).

² Uitgezonderd voorzieningen gevormd wegens oninbaarheid van leningen en vorderingen, zoals bijvoorbeeld een voorziening dubieuze debiteuren. Deze voorzieningen worden conform artikel 63, sub 8 verrekend met de boekwaarde van leningen en vorderingen en zijn dus te vinden op de debetzijde van de balans.

Via het weerstandsvermogen en specifiek de reserve Weerstandsvermogen komen we ook uit bij de overgang tussen reserves en voorzieningen. Zowel bij het weerstandsvermogen als bij voorzieningen hebben we namelijk te maken met mogelijke risico's en verplichtingen. In het in 2016 door u vastgestelde 'Beleidskader Integraal Risicomanagement' (PS2016BEM14) heeft u de scheidslijn bepaald: risico's met financiële gevolgen groter dan € 100.000 moeten worden opgenomen in het risicoprofiel als de kans van voorkomen ingeschat wordt op minder dan 50%. Als de kans van voorkomen ingeschat wordt op 50% of meer, dan moet altijd een voorziening worden gevormd.

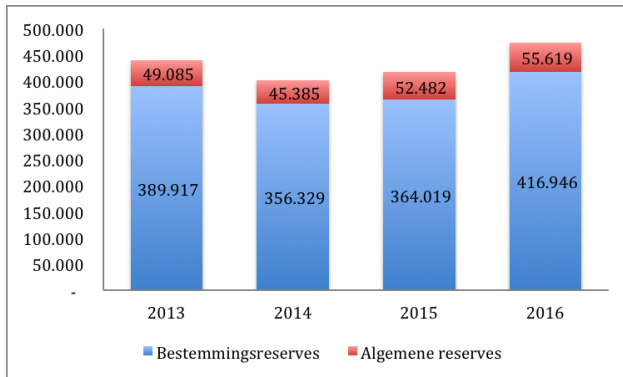
Beleidsuitgangspunten reserves en voorzieningen

Reserves

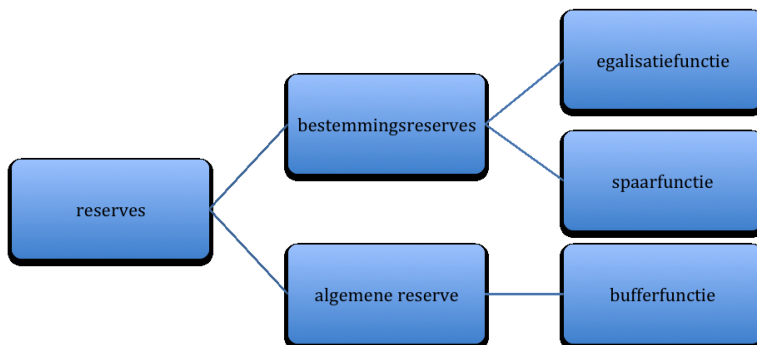
De reserves bestaan uit, zoals in de vorige paragraaf is vermeld, algemene reserves en bestemmingsreserves. De algemene reserve is toegelicht in de vorige paragraaf.

Het werken met bestemmingsreserves heeft een aantal voordelen. Ze kunnen worden gebruikt om grote schommelingen in de uitgaven tegen te gaan (egalisatiefunctie) en houden geld meerjarig beschikbaar zodat grote en complexe projecten mogelijk worden gemaakt en hiervoor eenmalige investeringen kunnen worden gedaan (spaarfunctie). Er kleeft echter ook een nadeel aan. Het gevaar bestaat dat middelen in reserves (en voorzieningen) buiten uw zicht blijven. Dit omdat u bij begroting en verantwoording alleen over beoogde en gerealiseerde toevoegingen aan en onttrekkingen uit reserves besluit. Het apart zetten van gelden maakt de financiële huishouding dus minder transparant en bemoeilijkt de integrale afweging van budgetten en het afleggen van verantwoording. Daarom willen we zoveel mogelijk alles via de jaarlijkse exploitatie laten lopen. Ons uitgangspunt is dus dat we zo min mogelijk werken met reserves. Er zal strakker worden gestuurd op naleving van dit fundamentele uitgangspunt. In onderstaande grafiek is de reservepositie weergegeven uitgesplitst naar aard zoals opgenomen in de jaarrekeningen 2013 tot en met 2016. Het streven is om de bekleemde middelen in de bestemmingsreserves tot een minimum te beperken zodat middelen niet onnodig opgepot worden.

Reservepositie provincie Utrecht per jaarrekening 2013-2016 x €1000



Onderstaand is een schematische weergave opgenomen naar aard en functie van de reserves.



Instelling

Omdat het dus niet altijd mogelijk of wenselijk is om alles via de exploitatie te laten lopen (lees: jaarlijks even veel uit te geven als er binnenkomt), zullen er altijd bestemmingsreserves nodig blijven. Hier moet dan wel zo spaarzaam en transparant mogelijk mee worden omgegaan.

Hieruit volgt ons eerste kader:

Kader 1

De provincie houdt alleen specifieke bestemmingsreserves aan voor bijzondere doeleinden voor bedragen vanaf € 1 mln.:

1. Voor incidenteel beschikbaar gestelde middelen die, wanneer zij in hetzelfde jaar niet volledig verbruikt worden, gereserveerd dienen te blijven voor het doel waarvoor zij beschikbaar zijn gesteld, zolang de middelen nog niet zijn besteed (spaarfunctie).;
2. In situaties waarbij het verloop van de jaarlijkse lasten zodanige schommelingen vertoont, waardoor deze lasten - zonder een reserve - niet of nauwelijks op evenwichtige wijze over de begrotingsjaren verspreid kunnen worden (egalisatiefunctie).

Toelichting

Ad 1.

Het gaat hier om het reserveren van incidentele middelen die niet in één begrotingsjaar óf niet in het huidige begrotingsjaar zullen worden uitgegeven aan de realisatie van een bepaald doel. Het betreft hier voornamelijk programma's en/of projecten. De middelen blijven op deze wijze gereserveerd tot het betreffende project of programma volledig is afgerond. Pas na realisatie van het doel kan een resterend positief saldo vrijvallen ten gunste van de algemene middelen en de betreffende reserve worden opgeheven (als het gaat om één specifiek project of programma). Een voorbeeld van zo'n soort reserve is de reserve Programma Landelijk Gebied.

Ad 2.

Hierbij wordt de mogelijkheid geboden om lasten gelijkmatig over de jaren te spreiden. Een voorbeeld van dit soort reserves is de reserve egalisatie bodemsanering.

Omdat we de instelling van bestemmingsreserves voor het realiseren van beleidsdoelen zoveel mogelijk willen beperken, hanteren we een minimum instellingsbedrag van € 1 mln. Deze instellingsgrens van € 1 mln. is al in de vorige nota ingesteld. Dit om een wildgroei aan reserves zoveel mogelijk tegen te gaan.

Kader 2

Instelling van een bestemmingsreserve vindt alleen onderbouwd plaats bij voorkeur in de kadernota, aan de hand van het standaardmodel, waarbij specifiek wordt gelet op de onderdelen 'bestedingsplan' en 'looptijd'.

Toelichting

U besluit of een nieuwe bestemmingsreserve mag worden ingesteld. Omdat de afspraak is dat we dit bij voorkeur zo min mogelijk doen en alleen voor bijzondere doeleinden, moet hierbij weloverwogen te werk worden gegaan. Voor nieuwe bestemmingsreserves is het de bedoeling om zo veel mogelijk het P&C moment van de kadernota te benutten. De kadernota is namelijk het moment waarop de integrale afweging plaatsvindt tussen de te behalen doelen en de inzet van middelen. Vanuit die optiek verdient het aanbeveling om het instellen van nieuwe reserves te betrekken bij de kadernota.

Om u te helpen weloverwogen te werk te gaan wordt sinds de vorige nota reserves en voorzieningen gewerkt met een standaardmodel (bijlage 2). Hierin moet niet alleen het doel zo goed mogelijk worden omschreven, maar ook waarom de instelling van een reserve hiervoor nodig is. Met een goede onderbouwing van de benodigde hoogte van reserves (en voorzieningen) aan de hand van een concreet bestedingsplan, kan de doelmatigheid (reserveren we niet meer dan nodig) en de doeltreffendheid (reserveren wij voldoende om de gestelde doelen te kunnen behalen binnen de daarvoor gestelde periode) van het beleid worden gewaarborgd. Zo min mogelijk werken met bestemmingsreserves betekent dus niet alleen het zo veel mogelijk beperken van het aantal bestemmingsreserves en van de omvang van deze reserves. Dit betekent dus ook dat een bestemmingsreserve zo veel mogelijk niet voor altijd maar voor een bepaalde periode wordt ingesteld. Vandaar speciale aandacht voor onderdelen 'bestedingsplan' en 'looptijd'.

Deze onderdelen maakten ook in de vorige nota al onderdeel uit van het standaardmodel, om dezelfde redenen. De afgelopen jaren is gebleken dat een concreet bestedingsplan niet altijd mogelijk of gewenst is. Denk bijvoorbeeld aan de reserve Programma Landelijk gebied. Op moment van instelling bestond een redelijk goed beeld hoeveel geld hiervoor nodig/beschikbaar was. Maar wanneer precies wat nodig was kon pas later worden uitgewerkt door de gebiedscommissies. Ook kan het bijvoorbeeld bij cofinancieringsprojecten ongewenst zijn om op detailniveau vooraf inzicht te geven in welke bedragen voor welke periode beschikbaar zijn. Dit omdat aanvragende partijen dan hierop kunnen gaan sturen; oftewel hun plannen hierop kunnen gaan aanpassen en meer vragen dan eigenlijk nodig is. Om toch de doelmatigheid en doeltreffendheid van de reserve in de gaten te kunnen houden, willen we aanvullend het volgende afspreken:

Als, om welke reden dan ook, bij instelling geen concreet bestedingsplan was opgenomen, dan moet dit zo snel mogelijk alsnog worden opgesteld. Als dit blijvend onmogelijk of ongewenst is, dan legt de desbetreffende portefeuillehouder hierover verantwoording af aan zijn collega's.

Besteding: begroting en verantwoording

Kader 3

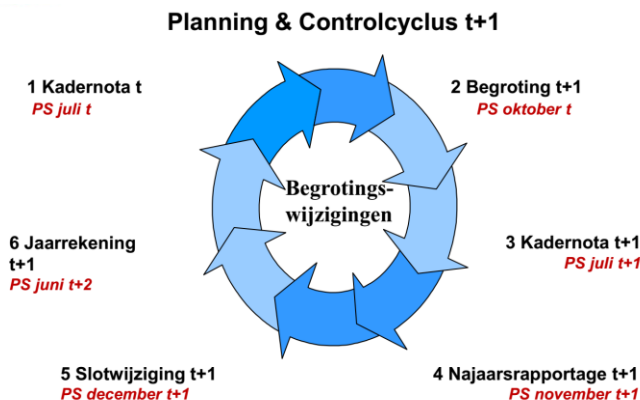
De meerjarige bestedingsplannen worden uitgewerkt in concrete uitvoeringsplannen als basis voor de geplande dotaties aan en onttrekkingen uit de reserves in de begroting.

In de jaarrekening worden de gerealiseerde dotaties en onttrekkingen afgezet tegen de geraamde dotaties en onttrekkingen.

Toelichting

U besluit niet alleen of en waarvoor een bestemmingsreserve mag worden ingesteld, u bepaalt ook hoeveel er jaarlijks bijgestort en uitgegeven mag worden. Dit gebeurt vooral bij de vaststelling van de begroting en soms via een apart statenvoorstel.

Bij de jaarrekening leggen GS verantwoording aan u af over wat er in het afgelopen jaar daadwerkelijk is uitgegeven en ontvangen. Over de verantwoording van de reserves zegt het BBV alleen dat er een toelichting moet worden opgenomen over de werkelijke dotaties en onttrekkingen. Dit zegt echter weinig als er niet bij wordt vermeld wat er was begroot, en wat de reden van de afwijking was. Om u beter te informeren en ook zelf kritischer te worden op wat wij begroten, zijn wij er met ingang van de jaarrekening 2011 mee gestart om deze extra toelichting op te nemen. Het standaardmodel voor evaluatie is als bijlage 2 bijgevoegd. Daarnaast biedt de P&C cyclus de mogelijkheid om na instelling van de bestemmingsreserve gedurende de looptijd het bestedingsplan in lijn te brengen met de benodigde middelen, waardoor bij bijvoorbeeld een kadernota, najaarsnota of jaarrekening bestemmingsreserves (deels) vrij kunnen vallen.



Kader 4

Aan voorzieningen en reserves wordt geen rente toegevoegd, tenzij dit wettelijk is verplicht of - dit geldt alleen voor reserves - een uitzonderlijke situatie hierom vraagt.

Toelichting

Conform artikel 45 van het BBV wordt al sinds jaar en dag geen rente toegevoegd aan voorzieningen. In de vorige nota reserves en voorzieningen was al opgenomen dat ook aan reserves geen rente toegevoegd zou worden, tenzij wettelijk verplicht of uitzonderlijke situaties hierom zouden vragen. Als dit het geval is, dan moet dit onderbouwd worden, ook het voorgestelde rentepercentage. Dit rentepercentage kan jaarlijks herzien worden.

Voorzieningen

De basisregel voor het vormen van voorzieningen is dat er een verwachte verplichting of verwacht verlies is ontstaan, die in de toekomst tot een uitstroom van middelen zal gaan leiden (kans > 50%). Per balansdatum wordt de meest betrouwbare inschatting gemaakt van de verplichting of het verlies en die inschatting wordt verantwoord. De inschatting per balansdatum wordt vergeleken met de vorige stand van de voorziening en het verschil wordt ten laste van het resultaat gedoteerd of valt vrij. Bestedingen gedurende het jaar worden ten laste gebracht van de voorziening, de zogenaamde onttrekkingen. Daarnaast kan een voorziening worden getroffen voor egalisatie van kosten over meerdere jaren.

De opgenomen beleidskaders voor de voorzieningen zijn deels (kaders 5³ en 6⁴) ontleend aan de eerder genoemde 'Nota beleidskader integraal risicomanagement'. Deze twee kaders zien toe op de volledigheid van de identificatie van risico's en verplichtingen en daarmee op de volledigheid van de voorzieningen. Kader 7 is gericht op de juistheid.

Kader 5

Alle risico's die voldoen aan de risicodefinitie uit het 'Beleidskader Integraal Risicomanagement' en de 'Kernnota Weerstandsvermogen en Risicobeheersing' worden geïdentificeerd.

Toelichting

We streven ernaar als provincie Utrecht om continu een kwalitatief en kwantitatief volledig beeld te hebben van de risico's die we lopen. Risico is hierbij gedefinieerd als "Effect (positief of negatief) van onzekerheden op onze doelstellingen". Dit kunnen dus financiële gevolgen zijn, maar ook politiek/bestuurlijke gevolgen of gevolgen voor het al dan niet realiseren van prestaties en/of effecten.

Kader 6

Als van een risico of verplichting met materiële incidentele financiële gevolgen de kans van voorkomen wordt ingeschat op 50% of meer, dan wordt hiervoor een voorziening of verplichting opgenomen.

Toelichting

In het kader van de voorzieningen beperken we ons tot risico's met incidentele financiële gevolgen. In de Nota beleidskader integraal risicomanagement is hierover aangegeven dat we ons in het kader van het weerstandsvermogen beperken tot de risico's die van materiële betekenis zijn, i.c. tot risico's > € 100.000. Hierbij sluiten we ons met de voorzieningen op aan.

In artikel 44 van het BBV is opgenomen dat voorzieningen worden gevormd voor (risico's op) verplichtingen en verliezen waarvan de omvang onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten. De overige risico's moeten conform artikel 11 sub b worden betrokken bij de bepaling van het weerstandsvermogen. Ergens moet dus een scheidslijn worden bepaald. In het 'Beleidskader integraal risicomanagement' is deze scheidslijn gelegd op 50%:

≥ 50% voorziening;
< 50% weerstandsvermogen.

³ Kader 5 is gebaseerd op uitgangspunt 2 in het 'Beleidskader Integraal Risicomanagement'.

⁴ Kader 6 is gebaseerd op uitgangspunt 5 in het 'Beleidskader Integraal Risicomanagement'.

Kader 7

De opname van geplande dotaties aan en onttrekkingen uit de voorzieningen in de begroting wordt gebaseerd op een adequate onderbouwing.

In de jaarrekening worden de gerealiseerde dotaties en onttrekkingen afgezet tegen de geraamde dotaties en onttrekkingen.

Toelichting

De stand van de voorzieningen in begroting en jaarrekening is gebaseerd op de meeste betrouwbare inschatting die op het moment van opstellen van de stukken aanwezig is. De inschatting wordt gebaseerd op lopende en toekomstige ontwikkelingen. Met andere woorden er moeten op het moment dat er een uitstroom van middelen ten laste van de voorziening plaatsvindt, voldoende middelen aanwezig zijn om dit te kunnen doen. De vertaling van toekomstige ontwikkelingen wordt zichtbaar in de geplande en gerealiseerde dotaties, onttrekkingen en vrijval. Om de betrouwbaarheid van de inschatting te waarborgen dienen de geplande en gerealiseerde dotaties, onttrekkingen en vrijval adequaat te worden onderbouwd.

Adequaat houdt ten minste in dat een onderbouwing actueel moet zijn, c.q. periodiek geactualiseerd moet worden, en dat de onderbouwing financieel getoetst moet zijn. De onderbouwing, de stand van de voorziening en de dotaties en onttrekkingen eraan moeten op elkaar aansluiten. Dit houdt dus ook in dat een voorziening niet gevormd mag worden zonder (recente) onderbouwing.

Inzake de jaarrekening zegt het BBV bij voorzieningen alleen dat er een toelichting moet worden opgenomen over de werkelijke dotaties aan en onttrekkingen. Om dezelfde redenen als bij reserves zijn wij er ook voor voorzieningen met ingang van de jaarrekening 2011 mee gestart om deze extra toelichting op te nemen. Dit gebeurt ook aan de hand van het aangepaste standaardmodel voor evaluatie.

Bijlage 1: Relevante artikelen uit het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten

Besluit Begroting en verantwoording

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 rente typische looptijd van één jaar of langer.

Artikel 42

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

Paragraaf 4.5.7. Toelichting op de balans

Artikel 51

In de toelichting op de balans wordt aangegeven volgens welke methoden de afschrijvingen worden berekend. Ook wordt aangegeven welke investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut worden geactiveerd, welke afschrijvingstermijn hiervoor wordt voorzien en welke reserves hiervoor naar verwachting beschikbaar zullen zijn.

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 uit hoofde van het voorgaande boekjaar;*
 - c. de toevoegingen of onttrekkingen *bij het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening;*
 - 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

Gerelateerde artikelen:**Artikel 35**

...

- b) *investeringen met een economisch nut, waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven;*

Artikel 49

...

- 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

Bijlage 2: Standaardmodellen voor instellen en evalueren van reserves en voorzieningen

STANDAARDMODEL VOOR het INSTELLEN VAN RESERVES EN VOORZIENINGEN

Criteria	Toelichting
Naam en nummer	Naam van de reserve/voorziening en het nummer in de financiële administratie
Soort	Algemene reserve, bestemmingsreserve of voorziening
Instellingsdatum	Datum waarop de reserve/voorziening formeel is ingesteld, incl. nummer
Besluitvorming	Door wie is de reserve of voorziening formeel ingesteld?
Nut en noodzaak	Waarom is het noodzakelijk om de reserve/voorziening in te stellen, welke onderbouwing bestaat hiervoor?
Functie	Sparen of egaliseren
Doel	Doel van de reserve/voorziening, zo specifiek mogelijk geformuleerd
Ambtelijk beheerder	Welke afdelingsmanager is ambtelijk beheerder?
Voeding	Hoe wordt de reserve/voorziening gevoed?
Plafond/streefbedrag	Het maximumbedrag dat in de reserve/voorziening mag worden gestort
Minimumbedrag	Het minimumbedrag dat in de reserve/voorziening aanwezig dient te zijn
Bestedingsplan	Waaraan en wanneer worden de middelen uitgegeven? Zo concreet mogelijk, ter onderbouwing van de omvang
Voorwaarden besteding	Voorwaarden waaronder bestedingen mogen plaatsvinden
Looptijd	Wanneer wordt de reserve/voorziening opgeheven?
Risico's	Welke risico's zijn er te onderkennen?
Bijzonderheden	Bijzonderheden

