Gemeente Maastricht

Raadsvergadering	15-12-2015
Volgnummer	113-2015
Onderwerp	Wijziging beleidsnota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement
Programmanummer	-
Registratienummer	2015-32899
Collegevergadering	29-09-2015
Portefeuillehouder	Wethouder Aarts
Organisatieonderdeel	BCC Concernzaken
Behandelend ambtenaar	VMLJ Sweelssen Telefoonnummer: 043-350 5802 Valerie.sweelssen@maastricht.nl
Bijlagen	bijlage 1 Raadsbesluit bijlage 2 Beleidsnota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement
Ter inzage in raadsportefeuille	-

Raadsvoorstel

AAN DE GEMEENTERAAD

Samenvatting

Dit voorstel beoogt de vaststelling van een geactualiseerde beleidsnota "Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement". Deze beleidsnota bevat het geactualiseerde beleid voor de wijze waarop met reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement in de gemeente Maastricht wordt omgegaan. De aanleiding voor de actualisering is mede ingegeven vanuit de aandachtspunten die door de provincie Limburg zijn gedaan in het kader van het financieel verdiepingsonderzoek (juni 2013) alsmede de aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek Reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen van de gemeente Maastricht (juni 2015).

De belangrijkste verbeteringen zijn:

- Samenvoeging van beleidsnota Reserves en voorzieningen en de beleidsnota Weerstandsvermogen en risicomanagement;

- Bedrijfsreserves zijn ingebed in de beleidsnota;
- Expliciet is opgenomen dat de beleidsnota eenmaal per 4 jaar zal worden geactualiseerd;
- De relatie met de programma`s uit de begroting is duidelijker dan voorheen gelegd;
- Het nemen van instellingsbesluiten is verplicht;
- Het gemeentelijk risicomanagement is geactualiseerd.

In dit raadsvoorstel worden de wijzigingen nader toegelicht.

Beslispunten

De gewijzigde beleidsnota "Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement" vast te stellen onder gelijktijdige intrekking van de oude beleidsnota`s.

Raadsvoorstel

1. Aanleiding, bevoegdheden en context.

Financieel verdiepingsonderzoek provincie Limburg

Eenmaal per vier jaar voert de provincie Limburg een financieel verdiepingsonderzoek uit bij gemeenten. Op basis van de resultaten van dat onderzoek doen Gedeputeerde Staten (GS) van Limburg een uitspraak over de toezichtvorm voor een periode van vier jaar gelegen na het onderzoek. In het onderzoek zijn enkele aandachtspunten opgenomen. Op basis van het onderzoek uit 2013 beveelt de provincie o.a. aan om één keer in de vier jaren de beleidsnota reserves en voorziening ter behandeling en vaststelling voor te leggen aan de raad. In de raadsvergadering van 23 juni 2009 is de eerste beleidsnota reserves en voorzieningen vastgesteld; wijziging is nu aan de orde.

Rekenkameronderzoek Reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen van de gemeente Maastricht

In juni 2015 heeft de Rekenkamer Maastricht haar onderzoek "Reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen van de gemeente Maastricht" gepubliceerd. Het college heeft de volgende aanbevelingen daaruit verwerkt in de nieuwe beleidsnota. Op hoofdlijnen zijn de volgende aanbevelingen door het college overgenomen en verwerkt in de beleidsnota:

- Generieke conclusie/aanbeveling 2: relatie met beleidsprogramma`s en periodieke actualisatie;
- Generieke conclusie/aanbeveling 3 en 4 (tevens Specifiek conclusie/aanbeveling 1): het verplicht stellen van instellingsbesluiten voor reserves inclusief toelichting/onderbouwing;

- Generieke conclusie/aanbeveling 7: de te hanteren schaal voor het bepalen van het weerstandsvermogen;
- Generieke conclusie/aanbeveling: goede voorbeelden andere gemeenten.

De navolgende wetten en regels zijn van toepassing op de beleidsnota reserves en voorzieningen:

- Art. 212 Gemeentewet: “De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast.”
- Art. 12 resp. art. 17 Financiële verordening gemeente Maastricht[1]: “Het college biedt een (bijgestelde) beleidsnota reserves / voorzieningen en weerstandsvermogen / risicomanagement aan ter behandeling en vaststelling door de raad.”
- Het Besluit begroten en verantwoorden (BBV), de memorie van toelichting op het BBV en de uitgangspunten hiervan zoals die door de Commissie BBV worden uitgelegd, bevatten het wettelijk kader van de reserves en voorzieningen.

2. Gewenste situatie.

Deze beleidsnota bevat het geactualiseerde beleid voor de wijze waarop met reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement in de gemeente Maastricht wordt omgegaan.

3. Argumenten.

De gewijzigde beleidsnota "Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement" treft u bijgevoegd bij dit raadsvoorstel aan. De belangrijkste wijzigingen zijn:

A. Samenvoeging van beleidsnota Reserves en voorzieningen en de beleidsnota Weerstandsvermogen en risicomanagement

Voorgesteld wordt de in 2009 vastgestelde beleidsnota`s "Reserves en voorzieningen" en "Weerstandsvermogen en risicomanagement" samen te voegen. Aanleiding hiervoor is het feit dat er een zeer nauwe relatie bestaat tussen reserves, weerstandsvermogen en risicomanagement. De samenvoeging komt het begrip en de leesbaarheid ervan ten goede.

[1] De teksten zoals hier genoemd zijn teksten uit de Financiële Verordening gemeente Maastricht zoals geldend per september 2015. Een wijziging van de Financiële Verordening is in voorbereiding en zal in het 4e kwartaal van 2015 aan uw raad ter behandeling en vaststelling worden aangeboden.

B. Bedrijfsreserve

Gezien de aanbevelingen uit het verdiepingsonderzoek van de provincie Limburg is het van belang om de consequenties van het in 2012 geïntroduceerde OG/ON - en de daaruit voortvloeiende bedrijfsreserves - te verwerken in de beleidsnota reserves en voorzieningen. In het bijzonder betreft het uniforme definiëring en duidelijke criteria/spelregels met betrekking tot de bedrijfsreserve.

De bedrijfsreserve heeft als doel het opvangen van de jaarlijkse fluctuaties in het resultaat van het organisatieonderdeel en dient als een buffer voor de bedrijfsrisico's binnen de door de opdrachtgever(s) geformuleerd prestaties/resultaten en de bijbehorende vastgestelde programmabegroting. De bedrijfsreserve werkt daarmee als een egalisatiereserve bestemd voor de voor- en nadelen op de apparaatskosten (zijnde alle personele en materiële kosten die verbonden zijn aan het functioneren van de ambtelijke organisatie) van het organisatieonderdeel; incidenteel kan deze tevens worden ingezet ter realisering van de oplopende efficiencytaakstelling. Naast aanwending voor de egalisatie van de exploitatie, kan – indien de reserve toereikend is – aanwending ook geschieden ten behoeve innovatie- en efficiëntiemaatregelen. De bedrijfsreserve van het Shared Service Centrum (SSC) heeft daarnaast een specifieke functie, zijnde het gedurende het jaar opvangen van prijsschommelingen tussen voorcalculatorische en werkelijke tarieven.

C. Eenmaal per 4 jaar actualisatie

Gezien de aanbevelingen uit het financieel verdiepingsonderzoek, alsmede ook eigen ervaringen en de praktijk bij andere gemeenten, zal de beleidsnota "Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement" eenmaal per vier jaar ter actualisatie worden aangeboden aan uw raad. In de - in het 4^{e} kwartaal van 2015 - aan uw raad aan te bieden wijziging van de Financiële Verordening zal dit expliciet worden opgenomen. Hiermee wordt gevolg gegeven aan een van de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek.

D. Instellingsbesluit

Bij het instellen van reserves dient in het daartoe strekkende raadsbesluit (dus bij begroting, jaarrekening dan wel middels separaat raadsbesluit) expliciet te worden aangegeven :

- het bestedingsdoel waarvoor de reserve moet worden gevormd of de noodzaak van de reserve;
- de gewenste of noodzakelijke, minimale en/of maximale omvang;
- de omvang en de wijze van stortingen en onttrekkingen (structureel of incidenteel), inclusief onderbouwing daarvan;

- de dekking van de storting;
- de looptijd.

Uw raad wordt daarmee in de gelegenheid gesteld bij de toekomstige vorming van reserves - op basis van de onderbouwing van het bestedingsdoel - een weloverwogen besluit te nemen daaromtrent. Tevens wordt hiermee een van de aanbevelingen uit het hiervoor vermelde rekenkamerrapport ingebed.

E. Relatie met de beleidsprogramma`s

Van de bestaande reserves is in de bijlage een overzicht opgenomen waarin per reserve wordt toegelicht het doel waarvoor deze is ingesteld. Tevens is opgenomen dat stortingen/onttrekking in/uit reserves, indien daar aanleiding toe is, in de begroting/rekening van een toelichting zullen worden voorzien. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de aanbevelingen uit het hiervoor vermelde rekenkameronderzoek.

F. Actualisatie risicomanagement

Het gemeentelijk risicomanagement heeft de laatste jaren een doorontwikkeling gemaakt. Risicomanagement is stapsgewijs versterkt in de organisatie. Denk hierbij aan de periodieke risico-inventarisatie met betrekking tot de grond- en vastgoedexploitaties of het risicomanagement bij grote stedelijke opgaven zoals Belvédère. De beleidsnota is geactualiseerd aan de bestaande praktijk, waarbij expliciet is opgenomen op welke wijze kans en impact van risico`s worden bepaald. Tevens is op onderdelen geleerd van goede werkwijzen bij andere gemeenten.

G. Overig

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt een redactieslag door te voeren, is alle wettechnische informatie naar een bijlage gebracht en is een verklarende woordenlijst toegevoegd.

4. Alternatieven.

N.v.t

5. Financiën.

N.v.t

6. Vervolg.

N.v.t.

7. Participatie

N.v.t.

Burgemeester en Wethouders van Maastricht,

De Secretaris,	De Burgemeester,
P.J. Buijtels.	J.M. Penn-te Strake.

Raadsvoorstel

Gemeente Maastricht

Bijlage 1.

DE RAAD DER GEMEENTE MAASTRICHT,

gezien het voorstel van Burgemeester en Wethouders d.d. 29 september 2015, organisatieonderdeel BCC Concernzaken, no. 2015-32899;

gelet op In de Financiële verordening gemeente Maastricht is opgenomen dat het college een (bijgestelde) beleidsnota reserves / voorzieningen en weerstandsvermogen / risicomanagement aanbiedt ter behandeling en vaststelling door de raad.

BESLUIT:

De gewijzigde beleidsnota "Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement" vast te stellen onder gelijktijdige intrekking van de oude beleidsnota`s.

Aldus besloten door de raad der gemeente Maastricht in zijn openbare vergadering van 15 december 2015.

de griffier, de voorzitter,

Raadsbesluit

BELEIDSNOTA

RESERVES
VOORZIENINGEN
WEERSTANDSVERMOGEN &
RISICOMANAGEMENT

Gemeente Maastricht

INHOUD

0

1 INLEIDING 4
1.1 Samenvoeging nota Reserves en voorzieningen en Weerstandsvermogen en risicomanagement 4
1.2 Nieuw in de beleidsnota 4
1.3 Doel van de beleidsnota 5
1.4 Afbakening 5
1.4 Opbouw van de beleidsnota 5
2 WETTELIJKE EN BELEIDSMATIGE REGELS 6
2.1 Wettelijke regels reserves en voorzieningen 7
2.2 Beleidsmatige regels reserves en voorzieningen 7
2.3 Beleidsmatige regels weerstandsvermogen en risicomanagement 8
3 RESERVES EN VOORZIENINGEN 9
3.1 Beleid omtrent reserves en voorzieningen 9
3.1.1 Reserves bij de gemeente Maastricht 9
3.1.2 Voorzieningen bij de Gemeente Maastricht 10
3.1.3 Verschil tussen reserves en voorzieningen 10
3.1.4 Functies van de reserves en voorzieningen 11
3.1.5 Resultaatbestemmend en resultaatbepalend 12
3.1.6 Relatie met de begroting en rekening 12
3.2 Beheer omtrent reserves en voorzieningen 12
3.2.1 Vorming 13
3.2.2 Mutaties 13
3.2.3 Evaluatie en opheffing 14
3.2.4 Wijzigen doel of bestemming 14
3.3 Rentebeleid reserves en voorzieningen 15
4 WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOMANAGEMENT 16
4.1 Risicomanagement 16
4.1.1 Algemeen 16
4.1.2 Definities 16
4.1.3 Methodiek 16
4.2 Weerstandsvermogen 19
4.2.1 Beschikbare weerstandscapaciteit 19
4.2.2 Benodigde weerstandscapaciteit 21
4.2.3 Ratio weerstandsvermogen 22
4.2.4 Relatie tot de paragraaf “Weerstandsvermogen en risicobeheersing” 23
5 BIJLAGE A: OMSCHRIJVING DOEL RESERVES 24
6 BIJLAGE B: TEKSTEN WET- EN REGELGEVING 26
7 BIJLAGE C: BEGRIPPENLIJST 31

1 INLEIDING

1.1 Samenvoeging nota Reserves en voorzieningen en Weerstandsvermogen en risicomanagement

In de raadsvergadering van 23 juni 2009 is door de raad de nota Reserves en voorzieningen en de nota Weerstandsvermogen en risicomanagement vastgesteld. Beide nota`s worden gezien als beleidsnota`s: hierin staat het beleid en algemene spelregels opgenomen met betrekking tot reserves en voorzieningen respectievelijk het weerstandsvermogen en risicomanagement.

Er bestaat een zeer nauwe relatie tussen het gemeentelijk risicomanagement, het weerstandsvermogen en de gemeentelijke reserves en voorzieningen. Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) schrijft gemeenten voor een risico-inventarisatie op te stellen. Uit de financiële verordening vloeit voort dat risicomanagementbeleid moet worden gevoerd en op basis van de risico-inventarisatie het weerstandsvermogen in beeld gebracht moet worden. De reserves geven een indicatie van het weerstandsvermogen van de gemeente, dat wil zeggen de mate waarin de gemeente in staat is om financiële risico's op te vangen. De voorzieningen zijn gekoppeld aan kwantificeerbare risico's en in die zin minder vrij besteedbaar.

Om die reden zijn bij deze herijking de in 2009 door de raad vastgestelde nota`s Reserves en voorzieningen en Weerstandsvermogen en risicomanagement samengevoegd. Dat zal de onderlinge samenhang alsmede ook de leesbaarheid ten goede komen. De ervaring leert dat financiën, en zeker ook de techniek rondom reserves en voorzieningen, als lastig wordt ervaren. Het is voor raadsleden, in het bijzonder in tijden waarin inkomsten van gemeenten teruglopen en eventueel bezuinigingen nodig zijn, van belang een begrip van en inzicht in reserves en voorzieningen in relatie tot weerstandsvermogen / risicomanagement te ontwikkelen.

Deze beleidsnota geeft op hoofdlijnen de spelregels weer over reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement. Gedetailleerde uitvoeringsregels en werkprocesbeschrijvingen zijn niet in deze beleidsnota opgenomen, deze kunnen door het college nader worden ingevuld en vastgesteld. De onderhavige beleidsnota zal hierna uitsluitend nog worden aangeduid als "de beleidsnota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement" (beleidsnota RVWR).

1.2 Nieuw in de beleidsnota

Een aantal ontwikkelingen geeft aanleiding tot actualisatie van de beleidsnota RVWR:

- Financieel verdiepingsonderzoek provincie Limburg (juni 2013), waarin aandachtspunten worden genoemd met betrekking tot de beleidsnota RVWR;
- Rekenkameronderzoek Reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen van de gemeente Maastricht (juni 2015), waarin de rekenkamer aanbevelingen heeft gedaan met betrekking tot de beleidsnota RVWR.

Op basis hiervan is de beleidsnota RVWR op de volgende punten gewijzigd:

- Samenvoeging nota Reserves en voorzieningen en de nota Weerstandsvermogen en risicomanagement (zie paragraaf 1.1 hiervoor);
- Bedrijfsreserves zijn ingebed in de beleidsnota;
- Expliciet is opgenomen dat de beleidsnota eenmaal per 4 jaar zal worden geactualiseerd;
- Het belang van reserves en voorzieningen is nogmaals benadrukt;
- De relatie tussen reserves en voorzieningen en de beleidsprogramma`s is opgenomen (zie bijlage A) ;
- Het nemen van instellingsbesluiten is verplicht;
- Het risicomanagement is geactualiseerd.

1.3 Doel van de beleidsnota

Ten eerste wordt de raad met het vaststellen van deze beleidsnota in de gelegenheid gesteld adequaat invulling te geven aan haar kaderstellende rol en daarmee het formuleren van beleidsuitgangspunten. Het doel van deze beleidsnota is dan ook om een gedegen financieel beleid ten aanzien van de reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen vast te leggen en dit beleid vierjaarlijks te actualiseren. Daartoe worden in deze beleidsnota kaders gesteld en spelregels opgenomen.

Anderzijds dient deze beleidsnota om het beleid vast te leggen ten aanzien van het zo goed mogelijk beheersen van de belangrijkste risico's (risicomanagement). In de betreffende paragrafen bij de begroting en de rekening wordt elk jaar de laatste stand van zaken weergegeven. Op deze wijze krijgt de raad een zo goed mogelijk inzicht in de omvang, de dekking en de beheersing van de risico's waarmee de gemeente geconfronteerd wordt.

Ten slotte wordt met deze beleidsnota voldaan aan de vigerende wet- en regelgeving.

1.4 Afbakening

Een actueel overzicht van de reserves en voorzieningen behoort niet tot de scope van deze beleidsnota; daarvoor wordt verwezen naar de staat van reserves en voorzieningen welke zowel bij de begroting als bij de rekening afzonderlijk wordt opgesteld.

Er is bij deze actualisatie nogmaals kritisch gekeken naar de wijze waarop het weerstandsvermogen dient te worden bepaald. Wat evenwel niet tot de scope van deze beleidsnota behoort, is de specifieke (jaarlijkse) berekening van de weerstandscapaciteit. Daarvoor wordt verwezen naar een opvraagbare bijlage bij de begroting en de rekening.

1.4 Opbouw van de beleidsnota

In hoofdstuk 2 van deze beleidsnota is de wettelijke en beleidsmatige context omtrent reserves en voorzieningen alsmede weerstandsvermogen opgenomen. Hoofdstuk 3 gaat in op het beleid respectievelijk het beheer van reserves en voorzieningen. In hoofdstuk 4 is de visie rondom risicomanagement alsmede de spelregels met betrekking tot de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen opgenomen. Hoofdstuk 5 bevat de bijlagen met een overzicht van de reserves en het doel waarvoor deze zijn ingesteld, de teksten van wet- en regelgeving en een verklarende woordenlijst.

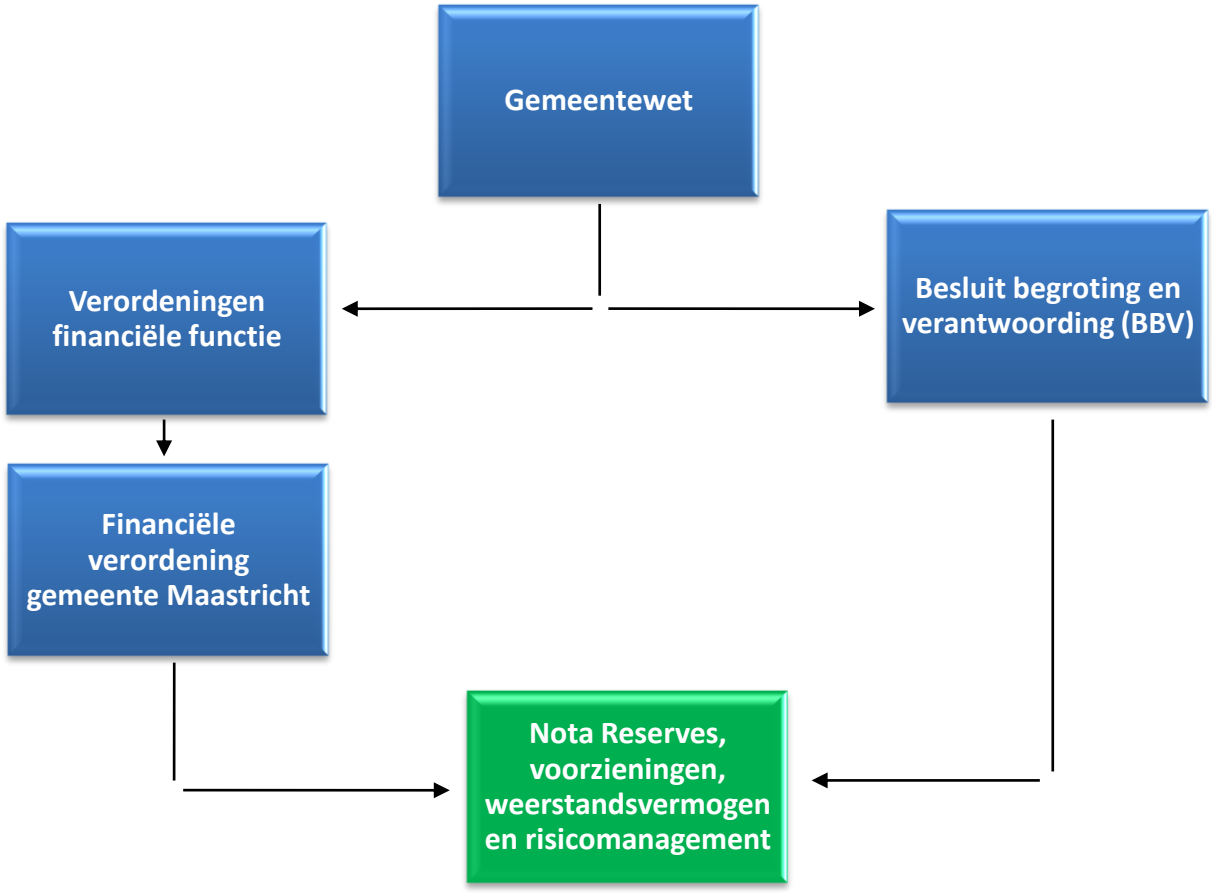
2 WETTELIJKE EN BELEIDSMATIGE REGELS

De beleidsnota RVWR is tot stand gekomen binnen de kaders en voorschriften die op verschillende niveaus hieraan worden gesteld:

Rijk	Gemeentewet
Ministeriële regeling	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
Gemeente Maastricht	Financiële verordening gemeente Maastricht

Het gemeenschappelijke kenmerk van deze kaders is te waarborgen dat de financiën van gemeenten gezond zijn en blijven. In de navolgende paragrafen zijn de wettelijke en beleidsmatige kaders op hoofdlijnen toegelicht. De letterlijke teksten zijn als bijlage bij deze beleidsnota opgenomen.

Schematisch laat dit het volgende beeld zien:



2.1 Wettelijke regels reserves en voorzieningen

Reserves en voorzieningen vormen een onderdeel van de balans van de gemeente. Stortingen en onttrekkingen aan reserves en de vorming van voorzieningen maken onderdeel uit van de exploitatie van de gemeente. Hierop zijn voorschriften van toepassing, vastgelegd in de gemeentewet, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), de memorie van toelichting op het BBV en de inkleuring van deze regeling door de Commissie BBV. Deze commissie is ingesteld om via de “vraag- en antwoordrubrieken”, notities en richtlijnen de regelgeving nader te duiden.

Gemeentewet

In de Gemeentewet zijn de algemene kaders neergelegd, waarbinnen het college en de raad kunnen opereren. Zo bepaalt de Gemeentewet onder meer dat:

- de raad verordeningen dient vast te stellen die zien op het financiële beleid en beheer van de gemeente (artikel 212 Gemeentewet);
- dat de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag worden ingericht overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels (artikel 186 Gemeentewet). In het BBV zijn die nadere regels opgenomen.

Besluit begroting en verantwoording (BBV)

In het BBV is enerzijds regelgeving opgenomen met betrekking tot de op te nemen informatie in de P&C documenten (begroting / jaarrekening) van de gemeente. De artikelen 17, 19, 20, 27 en 28 zien hierop:

- In artikel 17 van de BBV is opgenomen dat de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma onderdeel zijn van het overzicht van baten en lasten in de begroting.
- In artikel 19d van de BBV is opgenomen dat er een overzicht moet zijn van beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.
- In artikel 20 van de BBV is opgenomen dat de stand en het verloop van reserves en voorzieningen onderdeel uit maakt van de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting.
- In artikel 27 van de BBV is opgenomen dat de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves onderdeel uitmaken van de rekening.
- In artikel 28d van de BBV is opgenomen dat de toelichting op het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves bevat.

Daarnaast zijn er specifieke bepalingen opgenomen met betrekking tot de balansposten:

- In artikel 42 van de BBV is aangeven waar het eigen vermogen uit bestaat.
- In artikel 43 van de BBV is aangegeven welke soorten reserves worden onderscheiden.
- In artikel 44 van de BBV is opgenomen waarvoor voorzieningen dienen te worden gevormd.
- In artikel 45 van de BBV zijn rentetoevoegingen aan voorzieningen uitgesloten.

2.2 Beleidsmatige regels reserves en voorzieningen

Naast voornoemde landelijke wet- en regelgeving heeft ook de raad in haar financiële verordening ex. artikel 212 van de Gemeentewet regels vastgelegd ten aanzien van het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Maastricht. De financiële verordening vormt daarmee het basisdocument waarin de meest essentiële financiële beleidskaders van de gemeente Maastricht zijn opgenomen. Hierin is onder meer opgenomen dat het college een (bijgestelde) beleidsnota reserves en voorzieningen aan ter behandeling en vaststelling door de raad en welke aspecten hier ten minste in zijn opgenomen.

2.3 Beleidsmatige regels weerstandsvermogen en risicomanagement

De financiële verordening bepaalt verder dat het college een bijgestelde beleidsnota Weerstandsvermogen en risicomanagement aanbiedt aan de raad ter vaststelling. De financiële verordening vormt daarmee de basis voor de uitgangspunten die in deze beleidsnota zijn opgenomen omtrent het risicomanagement, het opvangen van risico's en het bepalen van het gewenste weerstandsvermogen.

3 RESERVES EN VOORZIENINGEN

3.1 Beleid omtrent reserves en voorzieningen

3.1.1 Reserves bij de gemeente Maastricht

De reserves worden samen met het resultaat (volgend uit de rekening) gerekend tot het eigen vermogen van de gemeente (artikel 42, lid 1 BBV). In artikel 43 BBV worden twee soorten reserves onderscheiden (zie ook hoofdstuk 2 hiervoor):

1. algemene reserve
2. bestemmingsreserves

In zijn algemeenheid is kenmerkend voor reserves dat ze worden gevormd door bestemming van het resultaat, in principe vrij besteedbaar zijn en zoals reeds vermeld tot het eigen vermogen behoren. Bedrijfseconomisch kennen bestanddelen van het eigen vermogen geen zelfstandige waardering. Ze zijn feitelijk een resultante van alle overige in de balans opgenomen posten, die wel een eigen waardering kennen.

Hierna worden de verschillende soorten reserves die binnen de gemeente Maastricht worden gehanteerd nader toegelicht.

Algemene reserve

De algemene reserve is de reserve waaraan gemeentebreed door de raad geen bestemming is gegeven; deze reserve dient om tegenvallers/onzekerheden in algemene zin op te vangen (bufferfunctie). De algemene reserve is vrij inzetbaar. Tekorten en overschotten op het jaarrekeningresultaat (inclusief het resultaat van de vastgoed en (grondexploitatie)projecten) komen ten laste respectievelijk ten gunste van de algemene reserve.

Bestemmingsreserve

Aan een bestemmingsreserve[1] is door de raad een bepaalde bestemming gegeven (artikel 43, lid 2 BBV). Reserves zijn echter geen financiële verplichtingen in de letterlijke zin des woords, ook niet als het gaat om een bestemmingsreserve die is gevormd voor een bepaald doel (actief). Bij een bestemmingsreserve is weliswaar sprake van een door middel van een besluit vastgelegde toekomstige aanwending (beleidsdoelstelling), maar een dergelijk besluit roept geen (wettelijke of feitelijke) verplichting jegens een derde op. Algemeen geldt dat indien de bestemming door de raad kan worden gewijzigd, er sprake is van een (bestemmings)reserve; zodra dit niet kan, is sprake van een voorziening (zie paragraaf 3.1.2 hierna).

Bestemmingsreserves worden ingesteld voor:

- concrete, binnen vooraf bepaalde tijd te realiseren, door de raad vast te stellen doelen. Reservevorming hiertoe dient gemotiveerd te zijn. Blijft realisatie binnen de gestelde termijn uit, dan vindt heroverweging door de raad plaats.
- het afdekken van kosten voortvloeiende uit redelijkerwijs niet in te schatten (omvangrijke) financiële risico`s;
- object- of doelsubsidies/ bijdragen van derden en soortgelijke middelen waarvan de verplichting tot het doen van de uitgaven zich pas in latere jaren voordoet, maar waarvan de aanwending niet is gebonden c.q. waarop geen terugbetalingsverplichting rust[2];

[1] Negatieve (bestemmings)reserves zijn niet toegestaan. Dit is nog eens expliciet vermeld in een Vraag & Antwoordrubriek van de Commissie BBV (vraag 19 van deel 8).

[2] Is de besteding wel gebonden (dus de middelen moeten worden teruggegeven als ze niet voor het specifieke doel worden gebruikt), dan vallen deze middelen onder de voorzieningen, als ze niet in het betreffende

- de egalisatie van ongewenste schommelingen in gemeentelijke tarieven, indien de besteding niet dusdanig gebonden is dat de middelen moeten worden teruggegeven als ze niet zijn besteed voor het doel waarvoor ze zijn geheven (ook wel **egalisatiereserves** genoemd).

Binnen de bestemmingsreserves kan voorts nog een onderscheid gemaakt worden tussen beklemde en niet-beklemde bestemmingsreserves. **Beklemde bestemmingsreserves** zijn bestemmingsreserves die worden gebruikt als structurele dekkingsmiddelen voor de begroting. Een voorbeeld hiervan is de reserve Vruchtboomfonds.

Toelichting bedrijfsreserve

Binnen de bestemmingsreserves wordt een specifieke vorm van 'egalisatiereserve' onderscheiden, te weten de bedrijfsreserve. Een bedrijfsreserve wordt binnen de gemeente Maastricht gedefinieerd als '*een egalisatiereserve bestemd voor de voor- en nadelen op de apparaatskosten (zijnde alle personele en materiële kosten die verbonden zijn aan het functioneren van de ambtelijke organisatie) van het organisatieonderdeel, met als doel het opvangen van de jaarlijkse fluctuaties in het resultaat van het organisatieonderdeel en dient als een buffer voor de bedrijfsrisico's binnen de door de opdrachtgever(s) geformuleerd prestaties/resultaten en de bijbehorende vastgestelde programmabegroting*'. Naast aanwending voor de egalisatie van de exploitatie, kan – indien de reserve toereikend is – aanwending ook geschieden ten behoeve innovatie- en efficiëntiemaatregelen. De bedrijfsreserve van het Shared Service Centrum (SSC) heeft daarnaast een specifieke functie, zijnde het gedurende het jaar opvangen van prijsschommelingen tussen voorcalculatorische en werkelijke tarieven.

Financieringsreserve

De financieringsreserves zijn reserves die als functie hebben het afdekken van kapitaallasten van investeringen. Binnen de gemeente Maastricht kennen we financieringsreserves voor productiemiddelen. Deze financieringsreserves zijn dan ook bedoeld om (toekomstige) kapitaallasten van investeringen in bijvoorbeeld afval, riolen, verkeersregelinstallaties te bekostigen.

3.1.2 Voorzieningen bij de Gemeente Maastricht

Voorzieningen maken onderdeel uit van het vreemd vermogen. Vreemd vermogen betreft bestaande verplichtingen van de gemeente die voortkomen uit gebeurtenissen in het verleden, waarvan de afwikkeling naar verwachting resulteert in een uitstroom van middelen uit de gemeente. Essentieel hierin is dat er voor de gemeente een verplichting bestaat, waarvan de omvang onzeker, doch redelijkerwijs in te schatten, is. Voorzieningen moeten dekkend zijn voor de achterliggende verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn gevormd.

Een verplichting is een plicht of verantwoordelijkheid om op een bepaalde manier te handelen of te presteren jegens een derde. Voor alle soorten voorzieningen geldt de zogeheten causaliteitseis, dat wil zeggen dat er een oorzakelijke samenhang moet zijn met een gebeurtenis of met het bedrijfsgebeuren in de periode voorafgaande aan de balansdatum.

3.1.3 Verschil tussen reserves en voorzieningen

Het verschil tussen reserves enerzijds en voorzieningen anderzijds is dat:

- een reserve is gevormd door bestemming van het resultaat (kan-bepaling), vrij besteedbaar is en tot het eigen vermogen behoort;

---

begrotingsjaar worden gebruikt. Hierop is weer een uitzondering sinds 2008, namelijk de van (Europese en Nederlandse) overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen vallen onder de overlopende passiva.

- een voorziening is gevormd door het nemen van een last (zal-bepaling), een verplichte bestedingsrichting heeft en tot het vreemd vermogen behoort.

Nader gespecificeerd betekent dit het navolgende:

	Reserve	Voorziening
Wijziging bestemming	Mogelijk	Niet mogelijk
Opbouw (dotatie)	Resultaatbestemming	Resultaatbepaling
Onttrekking	Resultaatbestemming	Buiten de exploitatie om; rechtstreeks in mindering op voorziening
Aanwending vrij	Ja, mits raadsbesluit	Nee, slechts voor betreffende doel
Financieel onderbouwd	Nee, behoudens bestemmingsreserve	Ja
Verantwoordelijkheid	Raad (=financieel beleid)	College (=financieel beheer), met uitzondering van voorzieningen ter egalisatie van kosten waarvan de grondslag van de voorziening door de raad wordt bepaald)

3.1.4 Functies van de reserves en voorzieningen

Reserves en voorzieningen kunnen de navolgende functies vervullen:
A)de bestedingsfunctie
B)de financieringsfunctie
C)de bufferfunctie
D)de egalisatiefunctie

Reserves op zich kunnen daarnaast nog vervullen:
E)de inkomensfunctie

A) de bestedingsfunctie

De bestemmingsreserves en voorzieningen zijn ingesteld met een bepaald doel. Er is in dat geval dus sprake van een bestedingsfunctie: een reservering om te zijner tijd de realisatie van bepaalde activiteiten mogelijk te maken. In dit soort gevallen wordt het gereserveerde bedrag gebruikt ter dekking van toekomstige lasten (zie onder andere de reserve mobiliteit).

B) de financieringsfunctie

Op grond van de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) moeten alle investeringsuitgaven worden gefinancierd met langlopende middelen. Dit kan in de vorm van eigen vermogen (reserves) dan wel vreemd vermogen (o.a. voorzieningen). In het eerste geval leent de gemeente als het ware van zichzelf in plaats van derden (dus intern financieren). Een voorbeeld hiervan zijn de diverse reserves productiemiddelen.

C) de bufferfunctie

Hiermee wordt het mogelijk gemaakt om onverwachte tegenvallers op te vangen om zodoende de continuïteit te waarborgen. Zo is de algemene reserve in principe bedoeld als buffer voor het opvangen van risico's, waarvan de financiële gevolgen vooraf niet redelijkerwijs zijn in te schatten.

D) de egalisatiefunctie

Hiermee wordt het mogelijk gemaakt noodzakelijke aanpassingsprocessen geleidelijk (en dus niet schoksgewijs) te laten verlopen. Er ontstaat zodoende een regelmatige verdeling over de jaren heen, mede om ongewenste schommelingen (pieken en dalen) in het resultaat te voorkomen. Hierbij kan worden gedacht aan de bedrijfsegalisatiereserves van de culturele instellingen.

E) de inkomensfunctie

De gemeente betaalt geen rente en/of dividend over het eigen vermogen. De rente over de reserves kan worden teruggeleid naar de begroting om daar te dienen als dekkingsmiddel.

3.1.5 Resultaatbestemmend en resultaatbepalend

De gemeente stelt voorafgaand aan het begrotingsjaar een begroting vast waarin wordt bepaald of er gespaard (toegevoegd aan reserves) dan wel ontspaard (onttrokken aan reserves) gaat worden. Er bestaat namelijk een '*totaal van saldo van baten en lasten*' (de resultaatbepaling) en een resultaat (de resultaatbestemming). Het resultaat is feitelijk het saldo van het '*totaal van saldo van baten en lasten'* en de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves (op grond van eerdere besluitvorming).

De vorming van / toevoeging alsmede de onttrekking aan reserves geschieden in de sfeer van de resultaatbestemming. Daarom wordt een besteding van reserves anders verwerkt dan een uitgave ten laste van een voorziening. De besteding van een reserve vormt namelijk de dekking van de in de exploitatie verwerkte bijbehorende lasten. Mutaties in reserves zijn geen baten of lasten.

Zowel de vorming van als de toevoeging (dotatie) aan een voorziening heeft een lastenverhogend effect. Uitgaven die ten laste van een voorziening komen, hebben daarentegen geen effect op het resultaat. Er is alleen sprake van een balansmutatie. De uitgave c.q. last is immers bij de vorming van de voorziening al genomen. Vrijval van voorzieningen heeft een gunstig effect op het '*totaal van saldo van baten en lasten'*.

3.1.6 Relatie met de begroting en rekening

In het voorgaande (zie onder meer hoofdstuk 2) is aangegeven op welke wijze reserves en voorzieningen in de wet- en regelgeving zijn verankerd. Op die wijze maken zij verplicht onderdeel uit van de begroting en rekening. Een en ander vertaalt zich dan in een geactualiseerde (meerjarige) staat van reserves en voorzieningen, die als bijlage bij de begroting en rekening wordt opgenomen.

Tevens wordt bij de diverse beleidsprogramma`s zowel de stortingen/onttrekkingen in/uit reserves opgenomen, alsmede ook de stortingen in voorzieningen. Indien daar noodzaak toe is, dan zullen de stortingen/onttrekkingen van een toelichting worden voorzien.

3.2 Beheer omtrent reserves en voorzieningen

Het instellen, opheffen, vrijvallen, toevoegen, onttrekken en aanhouden van reserves raakt het budgetrecht (het recht om over middelen te beschikken) van de gemeenteraad. Het budgetrecht is verankerd, zonder letterlijk te zijn benoemd, in artikel 189 van de Gemeentewet: "'Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden". De essentie van het budgetrecht is dat de raad door middel van de vaststelling van de begroting het college machtigt tot uitvoering conform de begroting.

3.2.1 Vorming

Reserves

Het instellen van alle reserves dient expliciet bij raadsbesluit (dus bij begroting, jaarrekening dan wel middels separaat raadsbesluit) plaats te vinden (in het resultaatbestemmende deel van de begroting / rekening).
In het raadsbesluit dient te worden aangegeven :
• het bestedingsdoel waarvoor de reserve moet worden gevormd of de noodzaak van de reserve;
• de gewenste of noodzakelijke, minimale en/of maximale omvang;
• de omvang en de wijze van stortingen en onttrekkingen (structureel of incidenteel), inclusief onderbouwing daarvan;
• de dekking van de storting;
• de looptijd.

In de bijlage A is een overzicht opgenomen van de reserves per ultimo 2014 met daarbij opgenomen een omschrijving van het doel waarvoor deze zijn ingesteld.

Vanuit de financieringsfunctie bezien, worden de reserves centraal belegd bij de Algemene Dienst van de gemeente Maastricht. Hiervan kan worden afgeweken, uitsluitend middels een daartoe strekkend collegebesluit.

Voorzieningen

Het instellen van voorzieningen vindt plaats op grond van de regels van het BBV. Dit houdt in dat noodzakelijk te vormen voorzieningen ook daadwerkelijk gevormd moeten worden, ongeacht of de raad hiertoe vooraf heeft besloten. Voorzieningen dienen naar beste schatting dekkend te zijn (dus: niet groter en niet kleiner) voor de achterliggende verplichting en risico's. De raad stelt voorzieningen in (en besluit tot dotaties) via de vaststelling van de programma's (in het resultaatbepalende deel). Voorzieningen ter egalisatie van kosten worden uitsluitend bij afzonderlijk raadsbesluit ingesteld, omdat aan dergelijke voorzieningen keuzes ten grondslag liggen (bijv. onderhouds- en kwaliteitsniveau of beheerplannen). Over de vorming van voorzieningen ter dekking van verplichtingen en verliezen, risico's en bijdragen van derden, wordt de raad geïnformeerd en, waar qua tijdstip mogelijk, vindt aanpassing van de begroting plaats.

Per voorziening moet aangegeven worden*:*
• de omschrijving van het doel waarvoor de voorziening wordt gevormd;
• de gewenste of noodzakelijke omvang. Van elke voorziening moet een financiële onderbouwing aanwezig zijn;
• de omvang en de wijze van stortingen en bestedingen (structureel of incidenteel), inclusief onderbouwing en dekking daarvan, bijvoorbeeld op basis van meerjarenplanning;
• de looptijd.

3.2.2 Mutaties

Reserves

Directe toevoegingen of onttrekkingen aan reserves zijn niet toegestaan. Alle toevoegingen of onttrekkingen dienen plaats te vinden via de resultaatbestemming; zij vallen derhalve onder het budgetrecht van de raad. Dat is nog eens expliciet vermeld in de toelichting bij artikel 54 BBV. Aangegeven moet worden op welke programma's deze toevoegingen of onttrekkingen betrekking hebben. Expliciete goedkeuring van de raad is dus vereist.

Ook onttrekkingen mogen slechts plaatsvinden via resultaatbestemming (na besluit van de raad). Deze goedkeuring dient bij voorkeur te blijken uit een begrotingspost of begrotingswijziging. Onttrekkingen mogen niet tot gevolg hebben dat de reserve een negatieve omvang bereikt.

Voorzieningen

Voorzieningen dienen naar beste schatting dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Toevoegingen / dotaties moeten dan ook altijd gebaseerd zijn op de noodzakelijke omvang en de tijdige opbouw hiervan. Dotaties aan voorzieningen vinden plaats via de exploitatie.

Bestedingen ten laste van voorzieningen (onttrekkingen) vinden alleen plaats indien deze onttrekkingen zijn voorzien bij de vorming van de voorziening en deze in directe relatie staan tot het doel van de voorziening. In de jaarrekening wordt inzicht gegeven in de bestedingen ten laste van de voorzieningen. Bestedingen worden rechtstreeks ten laste van een voorziening verantwoord en blijven dus buiten de baten en lasten in de exploitatie, een en ander conform de voorschriften van het BBV.

3.2.3 Evaluatie en opheffing

Tenminste eenmaal per jaar bij het opmaken van de jaarrekening dient er een evaluatie plaats te vinden. Voor elke reserve en voorziening wordt afgewogen of:

- het bestedingsdoel nog gehandhaafd is;
- de omvang waarvoor de voorziening gevormd is nog toereikend is;
- de voorziening reeds is benut volgens de doelstelling.

Op deze wijze kan er jaarlijks een correcte onderbouwing plaatsvinden.

Reserves

Wanneer het doel op basis waarvan een reserve is gevormd op enig moment vervalt of de vastgestelde einddatum verstreken is, dient de reserve te worden opgeheven. Dit dient te gebeuren middels een raadsbesluit. De vrijkomende middelen worden niet ten gunste van de exploitatie gebracht (derhalve geen onderdeel resultaatbepaling); ze worden evenwel toegevoegd aan het resultaat. Aan een vrijvallende bestemmingsreserve kan door de raad een andere bestemming worden gegeven.

Voorzieningen

Voorzieningen worden opgeheven als de verplichting / het risico waarvoor de voorziening is gevormd, is ingelost of op een andere wijze ophoudt te bestaan. In het laatste geval kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de gevolgen van veranderingen in wet- of regelgeving. Omdat opheffing in die situaties verplicht is ingevolge het BBV, is geen raadsbesluit hiertoe noodzakelijk. Voorzieningen ter egalisatie van kosten worden opgeheven na besluit van de raad. Wanneer een voorziening wordt opgeheven, komt het saldo ten gunste van de exploitatie.

3.2.4 Wijzigen doel of bestemming

Reserves

Reserves worden tenminste eenmaal per jaar geëvalueerd (zie hiervoor paragraaf 3.2.3) bij het opmaken van de rekening. Dit betekent dat van alle reserves beoordeeld wordt of het doel waarvoor de reserves zijn gevormd nog relevant is, de omvang in overeenstemming is met de gestelde doelen en de overige factoren actueel zijn (einddatum, minimum, maximum e.d.). Verandering van het doel,

de bestemming of andere factoren van een reserve (minimum, maximum, duur e.d.) vindt bij raadsbesluit plaats. Indien de verandering van het doel wezenlijk is (het nieuwe doel ligt niet in de lijn van het voormalige doel), dan wordt de reserve opgeheven en wordt een nieuwe reserve gevormd.

De raad kan overigens te allen tijde het doel of de bestemming van bestemmingsreserves wijzigen (middels separaat raadsvoorstel of initiatief van de raad en begrotingswijziging).

Voorzieningen

Het doel van een voorziening kan niet wijzigen, gegeven het verplichtende karakter en de harde kaders. Indien het doel niet meer bestaat of is veranderd, wordt de voorziening opgeheven.

3.3 Rentebeleid reserves en voorzieningen

De aanwezigheid van reserves en voorzieningen leidt ertoe dat de gemeente Maastricht ter zake geen rentevergoeding aan derden hoeft te betalen ten behoeve van de financiering van investeringen. Er kan gesteld worden dat de gemeente hierdoor ‘rente bespaart’; was namelijk een lening bij derden aangetrokken dan was hierover wel een rentevergoeding verschuldigd geweest. Het BBV kent voorts geen bepalingen over het toerekenen van rente aan reserves: er bestaat noch een verplichting noch een verbod daartoe. Wel bestaat er een verbod op het toerekenen van rente aan voorzieningen (artikel 45 BBV), tenzij een voorziening tegen contante waarde is gewaardeerd.

Binnen de gemeente Maastricht wordt het BBV gevolgd en is de gangbare praktijk dat aan voorzieningen geen rente wordt toegerekend. Uitzondering hierop bestaat in die gevallen waarin de raad expliciet anders heeft besloten.

De hoogte van de rentetoevoegingen (het te hanteren percentage) aan de reserves wordt jaarlijks bij de begroting bepaald.

In de kostensfeer kan als gevolg hiervan mede sprake zijn van rentelasten over het eigen vermogen (reserves) en - daar waar van toepassing - de voorzieningen. Deze rente blijft uiteraard wel binnen de eigen organisatie. De zogenaamde Staat van reserves en voorzieningen wordt zowel bij de begroting als bij de rekening opgesteld en geeft de actuele stand van de reserves en voorzieningen weer per begin en eind van het begrotingsjaar, alle stortingen en onttrekkingen in het betreffende begrotingsjaar en tevens de rentetoevoegingen.

4 WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOMANAGEMENT

4.1 Risicomanagement

4.1.1 Algemeen

Na een gemeentebrede introductie in 2008 van de huidige risicobenadering streven wij er anno 2015 naar een goed functionerende cyclus van risicomanagement te hanteren. Risicomanagement maakt integraal onderdeel uit van de planning- en controlcyclus, waarbij de risico's worden geïnventariseerd, en er een verdere analyse plaatsvindt van deze risico`s (kans en impact), inclusief de bestaande en eventueel nog te implementeren beheersmaatregelen.

4.1.2 Definities

De volgende definities worden gehanteerd in het kader van risicomanagement:

- Risico: een onzekere gebeurtenis die negatieve effecten (schade) kan hebben op de realisatie van de beleidsdoelstellingen c.q. de totstandkoming van de vastgestelde goederen en diensten van een organisatie
- Risicomanagement: Het systematisch onderzoeken van doelstellingen en activiteiten op mogelijke risico's dat geformuleerde doelen niet gehaald worden met als doel deze risico's te kennen, te wegen en het nemen van beslissingen die gericht zijn op het voorkomen of minimaliseren van nadelige effecten die het optreden van deze risico's met zich mee kan brengen.

Opgemerkt wordt dat beleidswensen of de daaruit voortkomende budgettaire claims waarvoor aan organisatieonderdelen geen middelen ter beschikking zijn of worden gesteld, niet als risico worden bestempeld. Hier is namelijk geen sprake van een risico omdat een financiële verplichting pas zou ontstaan door een beleidsbeslissing waarop de gemeente zelf (overwegende) invloed heeft.

Het risicobegrip omvat daarnaast ook de niet-materiële risico's en ook de risico's waarvan verondersteld wordt dat hier adequate beheersmaatregelen voor zijn getroffen. Een breed risicobegrip stelt ons beter in staat te beoordelen of er sprake is van beheerste bedrijfsprocessen in brede zin en maakt het mogelijk gericht verbeteringen door te voeren. Aanvullend op de kwantificeerbare risico`s dienen de immateriële risico`s separaat benoemd te worden inclusief eventuele (gewenste) beheersmaatregelen.

4.1.3 Methodiek

Verantwoordelijkheden

Binnen de gemeente Maastricht is control op een decentrale wijze ingericht. Hierbij heeft het management van het organisatieonderdeel en/of de decentrale controller de verantwoordelijkheid voor het in control zijn ten aanzien van risicomanagement. Uitgangspunt is dan ook dat de organisatieonderdelen binnen de gemeente Maastricht zelf verantwoordelijk zijn voor de inventarisatie, analyse en beheersing van de aanwezige risico`s. Ten behoeve van het gemeentebrede overzicht dient structurele rapportage vanuit de organisatieonderdelen binnen de planning & control cyclus plaats te vinden.

Proces van risicomanagement

Risicomanagement binnen de gemeente Maastricht vindt decentraal plaats. De organisatieonderdelen nemen hun uitgevoerde risicoanalyse inclusief kwantificering van de risico`s op in hun jaarplannen die dienen als input voor de samenstelling van de gemeentebrede begroting. Hierbij worden de volgende stappen als richtlijn meegegeven:

- *Stap 1 → Inventarisatie*

Bij de inventarisatie is van belang dat schematisch alle actuele risico`s voor de gemeente Maastricht geïdentificeerd en geclassificeerd worden. Dit betreft zowel interne als externe risico`s. Bij externe risico`s ligt de oorzaak buiten de invloedssfeer van de gemeente Maastricht. Na identificatie van de risico`s worden risico`s gecategoriseerd volgens de volgende categorieën:

- externe risico's:
  - economisch / markt;
  - politiek / maatschappelijk;
  - natuur.
- Interne risico`s
  - organisatorisch;
  - politiek / bestuurlijk;
  - uitvoering;
  - middelen;
  - personeel;
  - juridisch.

- *Stap 2 → Analyseren en kwantificeren*

Impact

Bij het kwantificeren van de risico`s gaat het om het bepalen van de kans dat een bepaald risico zich voordoet en de impact die dit vervolgens met zich meebrengt. Hierbij is het van belang dat inzichtelijk gemaakt wordt wat de zogenaamde bruto (initieel risico zonder rekening te houden met reeds getroffen beheersmaatregelen) en netto omvang van het risico is. Vervolgens dient er bepaald te worden of (en welk gedeelte van) het netto risico geaccepteerd wordt (meegewogen in bepaling benodigde weerstandscapaciteit) of dat er verdere mitigatie dient plaats te vinden d.m.v. nog te implementeren beheersmaatregelen.

Op basis van de uiteindelijke netto verwachte omvang van het geïdentificeerd risico dient er een risicoscore op basis van onderstaande tabel plaats te vinden.

Netto verwachte omvang	Risicoscore op omvang
< € 0,25 mln.	1
€ 0,25 mln. -- € 1,0 mln.	2
€ 1,0 mln -- € 2,5 mln.	3
€ 2,5 mln. -- € 5,0 mln.	4
> € 5,0 mln.	5

Kans

Naast de inschatting van de netto verwachte omvang van het geïdentificeerde risico dient de waarschijnlijkheid dat het risico zich voordoet bepaald te worden. Dit dient gecategoriseerd te worden in de onderstaande drie klassen:

Risicoscore op kans	Netto verwachte omvang	Vuistregel	
		Periodiciteit (1 op x jaar)	*%kans*
1	Klein	1 op de 10 jaar	10%
2	Gemiddeld	1 op de 3 jaar	30%
3	Hoog	Jaarlijks	70%

N.b. het kanspercentage zoals in bovenstaande tabel vernoemd, is tevens het dekkingspercentage dat wordt gebruikt voor de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

Risicoscore
Vervolgens dient op basis van de vastgestelde kans en impact een risicoscore te worden toegekend aan de geïnventariseerde risico`s. Dit dient plaats te vinden middels onderstaande matrix.

			Netto verwachte omvang				
			<€ 0,25 mln.	€ 0,25 mln. - € 1,0 mln.	€ 1,0 mln. - € 2,5 mln.	€ 2,5 mln. - € 5,0 mln.	> € 5,0 mln.
			1	2	3	4	5
Waarschijnlijkheid / kans	1	Klein					
	2	Gemiddeld					
	3	Hoog					

- *Stap 3 → Risicobeheersing*

Op basis van de analyse en kwantificering van de risico`s, zoals omschreven bij stap 2 hiervoor, kan er opvolging nodig zijn. Deze opvolging dient veelal te resulteren in een andere netto risico-omvang. De risico-omvang kan hoger worden door bijvoorbeeld het opheffen van bestaande maatregelen (zoals niet meer verzekeren) of lager worden door implementatie van aanvullende maatregelen om een verdere reductie van de omvang van de risico's te bewerkstelligen. Dit kan plaatsvinden door het vermijden, verminderen of overdragen van het risico.

4.2 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is een maatstaf voor de mate waarin de gemeente in staat is om de gevolgen van risico's op te vangen zonder dat het beleid of de uitvoering van dat beleid in gevaar komt. Alle risico's met mogelijke financiële implicaties hebben hun invloed op het weerstandsvermogen van de gemeente. Het weerstandsvermogen is afhankelijk van de *beschikbare weerstandscapaciteit* en de *benodigde weerstandscapaciteit*. Hieronder worden de al deze begrippen nader toegelicht.

Schematisch kunnen de diverse begrippen als volgt worden weergegeven:

4.2.1 Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de financiële middelen en de mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om risico's van financiële aard (niet-begrote kosten), die zich onverwacht kunnen voordoen en die van substantiële aard zijn, te kunnen dekken. Er wordt derhalve een duidelijk onderscheid maakt tussen begrote kosten (dat wil zeggen kosten die deel uitmaken van de (meerjaren)begroting) en niet-begrote kosten. De beschikbare weerstandscapaciteit ziet op de laatste categorie.

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat *in zijn algemeenheid* uit:

- Algemene reserve
- Bestemmingsreserves
- Egalisatiereserves
- Financieringsreserves
- Stille reserves
- Onbenutte belastingscapaciteit
- Post onvoorzien en risicobuffer

De mate waarin deze posten kunnen bijdragen aan de weerstandscapaciteit zal steeds opnieuw

moeten worden beoordeeld. Dit gebeurt via de paragraaf “Weerstandsvermogen en risicobeheersing” in de begroting en de rekening.

Hieronder worden de onderdelen van de beschikbare weerstandscapaciteit nader toegelicht, waarbij wordt aangegeven welke onderdelen binnen de gemeente Maastricht tot de weerstandcapaciteit worden gerekend.

Posten die in Maastricht wel tot de weerstandscapaciteit worden gerekend

De beschikbare weerstandscapaciteit is de optelsom van onderstaande elementen uit de gemeentefinanciën die kunnen worden ingezet om niet-begrote kosten te dekken.

- Algemene reserve

De algemene reserve is het belangrijkste bestanddeel van de beschikbare weerstandscapaciteit en is in principe bedoeld als buffer voor het opvangen van risico’s, waarvan de financiële gevolgen vooraf niet redelijkerwijs zijn in te schatten. De algemene reserve is vrij inzetbaar, zonder dat dit consequenties heeft voor de exploitatie.

- Bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves zijn reserves welke verbonden zijn aan beleidsdoelstellingen. Deze behoren naar hun aard tot de beschikbare weerstandscapaciteit.
Niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit worden gerekend die bestemmingsreserves welke volledig beklemd zijn. Het betreft in het laatste geval reserves die naar hun aard niet behoren tot de vrij besteedbare middelen. Inzet van deze reserves is niet mogelijk omdat het resultaat nog niet is gerealiseerd (bijvoorbeeld bij herwaarderingsreserves) of omdat inzet niet mogelijk is daar uit de reserve een structurele bijdrage aan de begroting is voorzien (bijvoorbeeld de reserve Vruchtboomfonds).
De overige bestemmingsreserves worden wel tot de weerstandscapaciteit gerekend, waarbij moet worden aangemerkt dat de aanwending van deze reserves op termijn de geformuleerde beleidsuitgangspunten zullen aantasten.

- Egalisatiereserves

Egalisatiereserves dienen om schommelingen in de exploitatie op te vangen (anders dan door tarieven aan derden) en hebben hierdoor een egaliserend effect op het rekeningresultaat. De gemeenteraad zal in de begroting een verwachte exploitatiestorting of -onttrekking moeten accorderen. Bij de rekening blijkt echter pas het definitieve bedrag dat de raad dient te storten of te onttrekken. Een egalisatiereserve betreft geen afdwingbare verplichting, derhalve wordt ook deze categorie tot de beschikbare weerstandscapaciteit gerekend.

- Onvoorzien en risicobuffer

De post onvoorzien en de risicobuffer zijn twee extra posten welke de gemeente jaarlijks reserveert om onvoorziene omstandigheden op te vangen. Deze behoren tot de beschikbare weerstandscapaciteit. De hoogte van de post onvoorzien en de risicobuffer worden jaarlijks bij begroting vastgesteld.

- Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit doelt op het verschil tussen de huidige (werkelijke) inkomsten uit belastingen en tarieven en de maximaal mogelijk inkomsten. Deze potentiële extra opbrengsten – die

tot stand zouden komen door tariefsverhogingen van die belastingen en tarieven – behoren in beginsel tot de beschikbare weerstandscapaciteit, maar worden per saldo niet meegenomen in de bepaling daarvan. Zo heeft de raad als uitgangspunt gekozen dat een groot aantal belastingen en leges kostendekkend dienen te zijn (bijvoorbeeld de rioolheffing) waardoor feitelijk de extra ruimte zeer beperkt is.

Posten die in Maastricht niet tot de weerstandscapaciteit worden gerekend

- Stille reserves

Er is sprake van stille reserves als de marktwaarde van de bezittingen de boekwaarde daarvan overstijgt. Stille reserves hebben dus te maken met activa die te laag (of tegen nul) zijn gewaardeerd. De bezittingen worden gewaardeerd op basis van de verkrijgings- of vervaardigingprijs. Als bezittingen kunnen worden verkocht tegen meer dan de boekwaarde, is er sprake van boekwinst. Stille reserves kunnen een onderdeel van de weerstandscapaciteit vormen. Desondanks worden de stille reserves vaak niet gekwantificeerd om de volgende redenen:

- de marktwaarde is vaak moeilijk te bepalen omdat het meestal om specifieke zaken gaat;
- de vraag is of het bezit gemist kan worden;
- de vraag is of het bezit wel te verkopen is.

Uit de opsomming kunnen we concluderen dat stille reserves niet met volledige zekerheid beschikbaar zijn. Om deze reden nemen wij stille reserves niet mee bij de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit.

- Financieringsreserves

Binnen de gemeente Maastricht kennen we financieringsreserves voor productiemiddelen. Deze financieringsreserves zijn dan ook bedoeld om (toekomstige) kapitaallasten van investeringen in afval, riolen, verkeersregelinstallaties, spreidingsplan Sport en overige productiemiddelen te bekostigen. Zij worden dan ook niet meegenomen bij het bepalen van de beschikbare weerstandscapaciteit.

- Volledig beklemde bestemmingsreserves

Voor uitleg zie “Bestemmingsreserves” hiervoor.

4.2.2 Benodigde weerstandscapaciteit

Het weerstandsvermogen is, zoals vermeld, tevens afhankelijk van de benodigde weerstandscapaciteit: hoeveel middelen zijn nodig om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen?

De benodigde weerstandscapaciteit vloeit voort uit een risico-analyse. De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door:

- de verwachte impact van de aanwezige risico’s
- de gewenste mate van zekerheid dat de risico’s kunnen worden opgevangen.
- De mate waarin risico’s al op andere wijze zijn afgedekt.

Voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit tellen alleen risico’s met nadelige gevolgen mee, die nog niet op andere wijze zijn afgedekt (bijvoorbeeld door het afsluiten van een verzekering). Risico’s kunnen ook positieve gevolgen hebben. Deze mogen vanuit het voorzichtigheidsprincipe bij de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen niet gesaldeerd worden met negatieve risico’s. De aanwezigheid van positieve risico’s is echter wel belangrijke achtergrondinformatie bij de beoordeling van het weerstandsvermogen.

De kans is erg klein dat álle aanwezige risico's zich daadwerkelijk voor zullen doen, dit allemaal tegelijkertijd gebeurt én alle risico's dan ook nog eens tot het maximaal mogelijke nadeel leiden. Vandaar dat in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit rekening wordt gehouden met de verwachte impact van de risico's en de gewenste mate van zekerheid dat deze opgevangen kunnen worden.

4.2.3 Ratio weerstandsvermogen

De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risico-inventarisatie voorvloeit kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van deze berekening wordt geduid als de ratio van het weerstandsvermogen. Het is van belang te weten of er sprake is van een toereikend weerstandsvermogen.

Opgemerkt wordt, dat het woord 'vermogen' in de term weerstandsvermogen níet verwijst naar geld. Het is een maatstaf voor de mate waarin een gemeente in staat is om de nadelige gevolgen van risico's op te vangen. Het gaat hierbij om tegenvallers die – als er geen weerstandsvermogen zou zijn – de continuïteit in de uitvoering van taken in gevaar kunnen brengen. Volledigheidshalve: de weerstandscapaciteit (anders dat het weerstandsvermogen) bestaat juist wél uit geld; enerzijds hoeveel geld nodig is (de benodigde weerstandscapaciteit) en anderzijds hoeveel geld beschikbaar is (de beschikbare weerstandscapaciteit).

Het weerstandsvermogen geeft dus aan wat de verhouding is tussen de beschikbare hoeveelheid geld en de benodigde hoeveelheid geld, of de mate waarin de gemeente in staat is om de nadelige gevolgen van risico's op te vangen. Dit wordt uitgedrukt in onderstaande breuk:

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

In dit verhoudingsgetal komt de eigen beleidsvrijheid van de gemeente tot uitdrukking om te bepalen in welke mate de gemeente de risico's wil afdekken.

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen dient te worden vastgesteld welke ratio de gemeente Maastricht nastreeft. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van onderstaande waarderingstabel, die in meerdere gemeenten wordt gebruikt.

Waardering	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	> 2,0	Uitstekend
B	1,4 – 2,0	Ruim voldoende
C	1,0 – 1,4	Voldoende
D	0,8 – 1,0	Matig
E	0,6 – 0,8	Onvoldoende
F	< 0,6	Ruim onvoldoende

Er zijn op dit moment geen wettelijke normen voor de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen. Gelet op de aard van de ratio is het uitgangspunt van de gemeente Maastricht dat de beschikbare weerstandscapaciteit minimaal gelijk moet zijn aan de benodigde weerstandscapaciteit. Op basis van de bovenstaande tabel streven wij derhalve naar een ratio weerstandsvermogen van minimaal 1.

Indien de ratio weerstandsvermogen daalt onder de 1, zullen de volgende maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de ratio weerstandsvermogen weer op niveau is:

- de beschikbare weerstandscapaciteit aanvullen, door alle gemeentebrede meevallers hiervoor in te zetten, tenzij nadrukkelijk besloten is tot andere maatregelen
- de benodigde weerstandscapaciteit verminderen door extra inspanningen op het gebied van risicomanagement te leveren.

Op deze manier wordt voorkomen dat onnodig geld opzij gezet wordt en dat we toch in staat zijn om risico's op te vangen.

4.2.4 Relatie tot de paragraaf "Weerstandsvermogen en risicobeheersing"

In de paragraaf "Weerstandsvermogen en risicobeheersing" van de jaarrekening en de begroting zal worden weergegeven:

- wat de beschikbare weerstandscapaciteit is.
- wat de benodigde weerstandscapaciteit is.
- wat het weerstandsvermogen is.
- hoe weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen zich over de jaren ontwikkelen.
- Of er aanleiding bestaat het weerstandsvermogen aan te vullen of af te romen.

5 BIJLAGE A: OMSCHRIJVING DOEL RESERVES

Naam reserve	Programma	Soort	Structureel / incidentdeel	Omschrijving doel
Productiemiddelen	allen	f	s	De reserve productiemiddelen dient ter vervanging van productiemiddelen, met name op het gebied van ICT, logistiek, etc. met als doel een effectieve en efficiënte ondersteuning van het productieproces. De systematiek behelst dat aankopen geactiveerd worden en de kapitaallasten ten laste van de vervangingsreserve productiemiddelen gebracht worden. Voeding gebeurt jaarlijks met een gelijkblijvend bedrag uit de begroting.
Verkiezingen	1	br	s	Deze reserve is ingesteld ter dekking van de kosten van verkiezingen.
Reserve Frontiere	2	br	i	Betreft gelabelde Rijksgelden ten behoeve van de georganiseerde drugsaanpak
Wervingsfonds acquisitie	3	br	i	In het actieprogramma "Verder bouwen aan een sterk en sociaal Maastricht" is het initiëren van een wervingsfonds acquisitie opgenomen. Doel is om bedrijven die zich hier willen vestigen een financiële stimulans te geven. Het college heeft in januari 2010 besloten om hiertoe de reserve in te stellen. In de begroting is een jaarlijkse storting van ca € 70.000 voorzien.
Meeneemregeling 2014	4	br	i	Reserve is ingesteld bij jaarrekening 2014. De reserve betreft resterende middelen voor re-integratie.
Innovatieopdracht Welzijn & Zorg	6	br	i	Bij de kaderbrief 2011 en de innovatieopdracht Welzijn en Zorg van mei 2011 is besloten om financiële voordelen, die in aanloop naar het realiseren van de taakstelling geboekt worden, te gebruiken voor de frictiekosten en voor de kosten van ontwikkeling van alternatieve werkwijzen.
Decentralisatie rijksbeleid sociaal	6	br	i	Bij de jaarrekening 2012 is deze reserve ingesteld. Deze heeft tot doel de transformatie in het sociale domein te bekostigen. De storting wordt gevormd door gemeentefondsmiddelen voor uitvoeringskosten en middelen voor CJG/opvoeding tbv de integratie met jeugdzorg.
Investeringsfonds Duurzame Sociale Infrastructuur	6	br		Betreft de bij de marap/jaarrekening 2014 ingestelde reserve "Investeringsfonds duurzame sociale infrastructuur".
Combinatie functie	7	br	i	Deze reserve is ingesteld bij de vaststelling van de jaarrekening 2010. Uit de reserve combinatiefunctie worden allerlei kosten betaald die te maken hebben met bewegingsstimulering.
Reserve Spreidingsplan Sport	7	b	s	Deze reserve is ingsteld voor de transformatie/nieuwe investeringen en achterstallig onderhoud. Is een gesloten financiering die eindigt in 2026 en waarvan de vrijval start in 2020 (raadsnota 2008).
Economische/culturele impulsprojecten	8	br	i	Bij de begroting 2014 heeft de Gemeenteraad (bij amendement) van de restgelden Maastricht Culturele Hoofdstad ad € 3 miljoen een investeringsfonds ingesteld voor sociaal/economische/culturele impulsprojecten. In de Kaderbrief 2014 is van deze € 3 miljoen, € 2 miljoen gereserveerd voor impulsen voor de Creatieve Industrie en € 1 miljoen voor de Innovatieagenda Cultuur. Bij de begroting 2015 heeft de Gemeenteraad in aanloop naar de vaststelling van de uitvoeringsnota Creatieve Industrie reeds 3 concrete projecten goedgekeurd te weten de projecten Fashion House, Fashion Clash en Launch Base. Bij Raadsbesluit van 27 januari 2015 zijn de overige projecten goedgekeurd. De Innovatieagenda Cultuur zal in de 2e helft van 2015 ter besluitvorming aan de Raad worden voorgelegd, na het afronden van de cultuurverkenning met de sector en de Maastrichtse bevolking.
Heiligdomsvaart	8	br	i	Deze reserve is in het leven geroepen om een subsidiebijdrage aan de Heiligdomsvaart te genereren. Eenmaal per 7 jaar vindt de Heiligdomsvaart plaats. Vanuit de exploitatie wordt jaarlijks een bedrag in de reserve gestort zodat in het jaar van de Heiligdomsvaart een substantieel bedrag voor subsidie beschikbaar is. De eerstvolgende Heiligdomsvaart zal plaatsvinden in 2018.
Reuzenfestival	8	br	i	Deze reserve is gecreëerd om een subsidiebedrag te genereren voor het Reuzenfestival. Eenmaal per 5 jaar vindt het Reuzenfestival plaats. Vanuit de exploitatie wordt jaarlijks een bedrag gestort.
Evenementenfonds	8	br	i	De reserve is op basis van een raadsbesluit d.d. 20 december 2005 ingesteld. De meeropbrengsten precarioheffing bij de vergunningverlening inzake evenementen ten opzichte van de begroting worden gestort in dit fonds. De reserve is bestemd om (culturele) evenementen te subsidiëren.
Egalisatiereserve kap.lasten onderwijshuisvesting	9	er	s	De reserve "kapitaallasten onderwijshuisvesting" heeft tot doel het egaliseren van tijdelijk oplopende kapitaallasten in de begroting 2016 t/m 2018 zodat het saldo algemene middelen hier geen nadeel van ondervindt. De storting vindt plaats op basis van lagere kapitaallasten 2013 t/m 2015. In 2019 wordt deze reserve opgeheven en komen de dan lagere kapitaallasten via het saldo ten gunste van de algemene middelen, conform vastgesteld beleid. De reserve is bij de programmabegroting 2014 ingesteld.
Bestemmingsreserve project A2	10	br	i	De bestemmingsreserve project A2 is in 2006 gecreëerd. Belangrijkste doelstelling van deze reserve is om rente te kweken voor de gedeeltelijke dekking van de gemeentelijke bijdrage.
Gebiedsontwikkeling Maastricht Noord Oost	10	br	i	De bestemmingsreserve Gebiedsontwikkeling Noord Oost betreft vooruitontvangen middelen die aangewend worden bij de uitvoering van de WOP`s Noord Oost
Mecc	10	br	s	Het congrescentrum en de expofoyer zijn eigendom van de gemeente Maastricht. De exploitatie MECC is een gesloten budgetsysteem. Over- en onderschrijdingen en grote onderhoudslasten komen ten laste van deze reserve.
Mobiliteitsfonds	12	br	i	Het mobiliteitsfonds is ingesteld op basis van het raadsbesluit 'PPS Mobiliteit - Initiële fase' en de in 2003 opgestelde kadernotitie. Doelstelling van het Mobiliteitsfonds is het faciliteren van het mobiliteitsbeleid. Naast het leveren van de cofinanciering bij investeringsprojecten ligt het accent op het afdekken van onrendabele exploitaties. Hierbij is nadrukkelijk gesteld dat het Mobiliteitsfonds niet aangewend mag worden voor regulier onderhoud c.q. vervangingstaken. Het Mobiliteitsfonds wordt grotendeels gevoed door de inkomsten uit straatparkeren, de inkomsten uit de erfpacht voor de parkeergarages (PPS-parkeren) en rente. Onttrekkingen uit het Mobiliteitsfonds betreffen het afdekken van onrendabele exploitaties (voornamelijk fietsenstallingen) alsmede bijdragen aan investeringsprojecten, waaronder de Noorderbrug. Hiervoor is structureel een jaarlijks bedrag nodig van € 1,4 mln. Het fonds kan hier slechts ten dele aan bijdragen. Mocht in de toekomst ruimte ontstaan in het Mobiliteitsfonds dan zal dit rechtstreeks worden ingezet voor de Noorderbrug.
Productiemiddelen verkeersregelinstallaties	12	f	s	De reserve productiemiddelen verkeersregelinstallaties (vri's) is in 2013 ingesteld en dient ter dekking van de kosten van vervangingsinvesteringen. De reserve wordt gevoed door een vast bedrag vanuit de exploitatiebegroting. De kapitaallasten van de werkelijke investeringen vri's worden ten laste van deze reserve gebracht.
Beleidsinitiatieven aanloopstraten	13	br	i	De bestemmingsreserve is in 2014 ingesteld en betreft de dekking van de (vervolg)aanpak kwaliteitsverbetering Aanloopstraten.
Openbare verlichting	13	f	s	De reserve productiemiddelen is in 2012 ingesteld en is de opvolger van de egalisatiereserve openbare verlichting. Sinds 2011 loopt een traject om de Leidraad Openbare Verlichting te actualiseren. Naar verwachting wordt de nieuwe leidraad in 2015 definitief vastgesteld. Belangrijk onderdeel van de leidraad is de technische doorrekening van de toekomstige investeringen van het totale areaal. Vooruitlopend op de nieuwe leidraad is de bestaande egalisatiereserve Openbare verlichting omgevormd tot een reserve productiemiddelen Openbare Verlichting; de kapitaallasten van de geactiveerde investeringen worden ten laste van deze reserve productiemiddelen gebracht.
Algemene reserve	15	ar	i	Een algemene reserve is een reserve waaraan gemeentebreed door de raad geen bestemming is gegeven; deze reserve dient om risico's in algemene zin op te vangen (bufferfunctie).

Vruchtboomfonds (Nutsbedrijven)	15	bbr	s	De Raad heeft in 2000 besloten tot verkoop van de aandelen Nutsbedrijven voor een bedrag van € 229 mln. In de begroting van 2001 is van deze middelen € 147 mln. renderend weggezet in het vruchtboomfonds. Renderend wil zeggen dat over het saldo van de reserve 5,8% rente wordt bijgeschreven. In 2009 is ook de opbrengst van de verkoop aandelen Essent (€ 16,4 mln.) in het vruchtboomfonds gestort. Tegenover de renteopbrengst staat een aantal door de Raad geaccordeerde structurele onttrekkingen. Dit zijn: compensatie dividend Nutsbedrijven (€ 7,2 mln.), kwijtschelding Diftar (€ 1,0 mln.), huisvesting SEZ (€ 1,1 mln.), rente erfpacht (€ 700.000), bezwaarschriften OZB (€ 600.000) en huisvesting Mosae Forum (€ 600.000) en overige posten.
				Op basis van de huidige berekening zijn de uitgaven en inkomsten in evenwicht. Dit betekent dat er niet wordt ingeteerd op het vruchtboomfonds en dat het fonds eeuwigdurend is.
Sociale infrastructuur & buurten (SIB)	15	br	i	Van de opbrengst uit de verkoop van de aandelen Nutsbedrijven in 2000 heeft de raad € 45,4 mln. gereserveerd voor de verbetering van de sociale infrastructuur en de buurten. Deze middelen zijn inmiddels nagenoeg besteed. Het restant is bestemd voor BOP Malberg.
Bedrijfs/egalisatie reserve	allen	er	i	Een egalisatiereserve bestemd voor de voor- en nadelen op de apparaatskosten (zijnde alle personele en materiële kosten die verbonden zijn aan het functioneren van de ambtelijke organisatie). Bij de organisatieonderdeel SSC heeft de reserve een specifieke functie.
Reserve I&A	15	f	s	De reserve I&A is ter financiering van de kapitaallasten van projecten.
Reserve organisatieontwikkeling / frictie	15	br	i	De reserve is ingesteld bij de vaststelling van de jaarrekening 2006. De reserve is ingesteld voor kosten van trainees, het 'lean' maken van processen en ontdubbelen van applicaties, frictiekosten, interne curussen integriteit en projectmatig werken. Dotaties vinden plaats op basis van het restant van het centrale budget OVT (opleiding, vorming en training).
Cofinancieringsfonds	15	br	i	Het cofinancieringsfonds is bij begroting 2007 ingesteld. Hieromtrent is met de gemeenteraad afgesproken dat incidentele meevallers in dit fonds gestort zouden worden ter financiering van aanvullende investeringen, aangezien het meerjareninvesteringsplan daartoe te weinig ruimte bood. Vanwege de gemeentelijke ambities zal het noodzakelijk zijn cofinanciers te vinden. Dit wetende heeft de gemeenteraad bij begroting 2008 besloten structurele stortingen in het fonds te doen. Ook voor de nieuwe meerjarenbegroting wordt voorgesteld stortingen in het cofinancieringsfonds te doen. Hiermee wordt een krachtig signaal afgeven aan onze partners en medeoverheden dat de gemeente kansen grijpt en problemen aanpakt. Maar tevens wordt onderkend dat daarbij hun hulp onvermijdelijk is.
				Conform het besluit van de gemeenteraad wordt het cofinancieringsfonds gekoppeld aan:
				1. economische structuurversterking: onder andere internationaal onderwijs en kenniseconomie
				2. (euregionale) bereikbaarheid, waaronder A2.
				3. integrale gebiedsgerichte ontwikkeling, bijv. de Geusselt in combinatie met de Geuldalontwikkeling
				4. culturele kwaliteit: culturele hoofdstad 2018
				5. stedelijke kwaliteit: Belvédère, stedelijke programmering, krachtwijk Noord-Oost
Herijking Belvedere	15	br	i	Deze reserve is ingesteld bij jaarrekening 2011. Het incidentele resultaat van de reserve betreft de vertaling van de financiële consequenties van de overdracht van aandelen in WOM Belvédère B.V. door ING Real Estate Development Holding B.V. en Bouwinvest Projecten B.V. aan de gemeente Maastricht. Bij jaarrekening 2012 is € 5,359 mln. onttrokken aan de reserve ter dekking van de ophoging van de voorziening Belvédere.

6 BIJLAGE B: TEKSTEN WET- EN REGELGEVING

Gemeentewet

Artikel 186

1. De begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag worden ingericht overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels.

2. Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, kunnen tevens regels gesteld worden ten aanzien van:
a. door het college vast te stellen documenten ten behoeve van de uitvoering van de begroting en de jaarrekening;
b. door het college aan derden te verstrekken informatie op basis van de begroting en de jaarrekening en de controle van deze informatie.

3. Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van het periodiek verstrekken van informatie voor derden. In overeenstemming met Onze Minister van Economische Zaken kan worden bepaald dat de informatie voor derden wordt gezonden aan het Centraal Bureau voor de Statistiek.

4. De informatie voor derden, bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, wordt gezonden aan Onze Minister binnen de termijnen, bedoeld in de artikelen 191, tweede lid, en 200. Artikel 17a, vierde lid, van de Financiële-verhoudingswet is van overeenkomstige toepassing.

5. Indien Onze Minister vaststelt dat de informatie, bedoeld in het tweede lid, onder b, of de informatie, bedoeld in het derde lid, voor zover die verstrekt moet worden aan Onze Minister, niet of niet tijdig wordt verstrekt, dan wel de kwaliteit van die informatie tekort schiet, doet hij daarvan mededeling aan het betrokken college.

6. Het college kan tot twee weken voor het verstrijken van de termijnen, bedoeld in het vierde lid, schriftelijk en met redenen omkleed, aan Onze Minister verzoeken om uitstel voor de toezending van de informatie. Onze Minister beslist binnen twee weken op dat verzoek.

7. Indien de informatie, bedoeld in het tweede lid, onder b, of de informatie, bedoeld in het derde lid, voor zover die verstrekt moet worden aan Onze Minister, niet of niet tijdig wordt verstrekt, dan wel de kwaliteit van die informatie tekort schiet, geeft Onze Minister een aanwijzing aan het college om binnen tien werkdagen alsnog informatie van voldoende kwaliteit te leveren.

8. Indien het college nalaat de aanwijzing, bedoeld in het zevende lid, op te volgen, kunnen Onze Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën besluiten de betalingen op grond van artikel 15, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet aan de betreffende gemeente geheel of gedeeltelijk op te schorten gedurende ten hoogste zesentwintig weken. Artikel 17b, vierde, vijfde en zesde lid, van de Financiële-verhoudingswet is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 212

1. De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

2. De verordening bevat in ieder geval:
a. regels voor waardering en afschrijving van activa;
b. grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b, alsmede, voor zover deze wordt geheven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer;

c. regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie.

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Artikel 17

Het overzicht van baten en lasten in de begroting bevat:

a. per programma, of per programmaonderdeel als bedoeld in artikel 8, vierde lid, de raming van de baten en lasten en het saldo;
b. het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen en het geraamde bedrag voor onvoorzien;
c. het geraamde totaal saldo van baten en lasten, volgend uit de onderdelen a en b;
d. de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
e. het geraamde resultaat, volgend uit de onderdelen c en d.

Artikel 19

De toelichting op het overzicht van baten en lasten bevat ten minste:

a. het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar;
b. de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en, in geval van aanmerkelijk verschil met de raming, respectievelijk de realisatie, van het vorig, respectievelijk voorvorig, begrotingsjaar de oorzaken van het verschil;
c. een overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten per programma, waarbij per programma ten minste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen;
d. een overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves;
e. de berekening van het aandeel van de gemeente, de provincie of de gemeenschappelijke regeling in het EMU-saldo, over het vorig begrotingsjaar, de berekening van het geraamde bedrag over het begrotingsjaar en de berekening van het geraamde bedrag over het jaar volgend op het begrotingsjaar.

Artikel 20

1. De uiteenzetting van de financiële positie bevat een raming voor het begrotingsjaar van de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen.

2. Afzonderlijke aandacht wordt ten minste besteed aan:
a. de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume;
b. de investeringen; onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut;
c. de financiering;
d. de stand en het gespecificeerde verloop van de reserves;
e. de stand en het gespecificeerde verloop van de voorzieningen.

Artikel 27

1. Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening bevat:
a. per programma, of per programmaonderdeel als bedoeld in artikel 8, vierde lid, de gerealiseerde baten en lasten en het saldo daarvan;
b. het overzicht van de gerealiseerde algemene dekkingsmiddelen;
c. het gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten, volgend uit de onderdelen a en b;
d. de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;
e. het gerealiseerde resultaat, volgend uit de onderdelen c en d.

2. Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening bevat van de onderdelen genoemd in het eerste lid ook de ramingen uit de begroting voor en na wijziging.

Artikel 28

De toelichting op het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening bevat ten minste:

a. voor alle onderdelen van artikel 27, eerste lid, een analyse van de afwijkingen tussen de begroting na wijziging en de jaarstukken;
b. een overzicht van de aanwending van het bedrag voor onvoorzien;
c. een overzicht van de incidentele baten en lasten per programma, waarbij per programma ten minste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen;
d. een overzicht van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves;
e. de informatie, bedoeld in de artikelen 4.1, eerste en tweede lid, en 4.2, eerste tot en met derde lid van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector.

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.

Financiële verordening gemeente Maastricht.**

Artikel 12. Reserves en voorzieningen

1. Het college biedt een (bijgestelde) nota reserves en voorzieningen aan ter behandeling en vaststelling door de raad.

2. De nota behandelt:
   a. de vorming en besteding van reserves;
   b. de vorming en besteding voorzieningen;
   c. de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen, in relatie tot de nota weerstandsvermogen bedoeld in artikel 20.

Artikel 17. Weerstandsvermogen en risicomanagement

1. Het college biedt een (bijgestelde) nota Weerstandsvermogen en risicomanagement aan. In deze nota wordt ingegaan op het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het Weerstandsvermogen of anderszins. In de nota wordt tevens het gewenste weerstandscapaciteit bepaald.

2. Het college geeft aan in de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Het college brengt hierbij in elk geval de risico's in beeld en actualiseert de risico's genoemd in de nota bedoeld in het eerste lid. Het college geeft aan in de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de weerstandscapaciteit en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.

***Noot: in het 4^{e} kwartaal van 2015 zal de wijziging financiële verordening gemeente Maastricht aan de raad ter besluitvorming wordt aangeboden. Daarin zal expliciet worden opgenomen dat het college eenmaal per vier jaar een (bijgestelde) nota reserves / voorzieningen en weerstandsvermogen / risicomanagement aanbiedt aan de raad*

7 BIJLAGE C: BEGRIPPENLIJST

Algemene reserve	Tekorten en overschotten op het jaarrekeningresultaat (inclusief het resultaat van de vastgoed en (grondexploitatie)projecten) komen ten laste respectievelijk ten gunste van de algemene reserve. Aan deze reserve is gemeentebreed door de raad geen bestemming gegeven. De algemene reserve dient om risico's in algemene zin op te vangen (bufferfunctie).
Balans	Overzicht van de bezittingen en schulden van de gemeente op een bepaald moment.
Bedrijfsreserve	Een egalisatiereserve bestemd voor de voor- en nadelen op de apparaatskosten (zijnde alle personele en materiële kosten die verbonden zijn aan het functioneren van de ambtelijke organisatie).
Benodigde weerstandscapaciteit	De hoeveelheid middelen die nodig is om risico's op te kunnen vangen.
Beschikbare weerstandscapaciteit	De financiële middelen en de mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om risico's van financiële aard (niet-begrote kosten), die zich onverwacht kunnen voordoen en die van substantiële aard zijn, te kunnen dekken.
Bestemmingsreserve	Een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.
Dotatie	Storting in (opbouw van) reserve of voorziening.
Egalisatiereserve	Een reserve die dient om de schommelingen in de exploitatie op te vangen (anders dan door tarieven aan derden)
Financieringsreserve	Een reserve die als functie heeft het afdekken van kapitaallasten van investeringen.
Onbenutte belastingcapaciteit	Het verschil tussen de huidige (werkelijke) inkomsten uit belastingen en tarieven en de maximaal mogelijk inkomsten.
Onttrekking	Aanwending (van een reserve of voorziening)
Onvoorzien	Middelen die in de begroting nog niet zijn bestemd voor specifieke doeleinden, maar beschikbaar zijn voor onvoorziene uitgaven. De post onvoorzien maakt deel uit van programma 15 "Algemene inkomsten en uitgaven".
Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing	Verplicht onderdeel van de begroting en de rekening, waarin ingegaan wordt op het weerstandsvermogen en de risico's.
Ratio weerstandsvermogen	De verhouding tussen de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit.
Reserves	De reserves zijn onderdeel van de balans en behoren tot het eigen vermogen van de gemeente. Ze zijn in beginsel vrij besteedbaar.
Risico	Een onzekere gebeurtenis die negatieve effecten (schade) kan hebben op de realisatie van de beleidsdoelstellingen c.q. de totstandkoming van de vastgestelde producten en diensten van een organisatie.
Risicobuffer	Middelen die in de begroting nog niet zijn bestemd voor specifieke doeleinden, maar beschikbaar zijn voor onvoorziene uitgaven. De post onvoorzien maakt deel uit van programma 15 "Algemene inkomsten en uitgaven".
Risicomanagement	Het systematisch onderzoeken van doelstellingen en activiteiten op mogelijke risico's dat geformuleerde doelen niet gehaald worden met als doel deze risico's te kennen, te wegen en het

	nemen van beslissingen die gericht zijn op het voorkomen of minimaliseren van nadelige effecten die het optreden van deze risico's met zich mee kan brengen.
Stille reserves	Bezittingen waarvan de marktwaarde daarvan de boekwaarde overstijgt. Stille reserves hebben dus te maken met activa die te laag (of tegen nul) zijn gewaardeerd.
Voorzieningen	Voorzieningen zijn onderdeel van de balansen behoren tot het vreemd vermogen. Ze dienen ter dekking voor de achterliggende verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn gevormd. Ze zijn derhalve niet vrij besteedbaar.
Weerstandsvermogen	Een maatstaf voor de mate waarin de gemeente in staat is om de gevolgen van risico's op te vangen zonder dat het beleid of de uitvoering van dat beleid in gevaar komt