Gemeente
Geertruidenberg

Nota reserves en voorzieningen Geertruidenberg 2025

Inhoud

Nota reserves en voorzieningen 2025 3
1 Inleiding 3
1.1 Algemeen 3
1.2 Wettelijk kader 3
1.3 Duiding van begrippen 3
1.4 Verschillen reserves & voorzieningen 4
2 Specificatie en functies van reserves en voorzieningen 4
2.1 Functie reserves 4
2.2 Reserves 5
2.3 Inzet reserves ten behoeve dekking structurele lasten 5
2.4 Voorzieningen 5
2.5 Bevoegdheden 6
3. Beleidskaders reserves en voorzieningen 6
3.1 Algemeen 6
3.2 Nadere uitgangspunten reserves 7
3.3 Nadere uitgangspunten voorzieningen 7
3.4 Nadere uitgangspunten resultaatbestemming 7
4 Reserves en voorzieningen in de P&C cyclus 8
4.1 Programmabegroting 8
4.2 Jaarrekening 8
4.3 Weerstandsvermogen 8

Nota reserves en voorzieningen 2025

1 Inleiding

1.1 Algemeen
Voor u ligt de nota reserves en voorzieningen 2025-2030. De nota geeft het integrale kader weer voor het instellen, muteren en opheffen van reserves en voorzieningen.

Reserves en voorzieningen worden vaak samen genoemd. Toch is er op diverse punten een wezenlijk onderscheid. Reserveren is een vorm van sparen.

Reserves kunnen in beginsel vrij worden bestemd. De raad kan aan reserves een bepaalde bestemming geven en de bestemming wijzigen. Bij voorzieningen is dit niet het geval.

Voorzieningen worden gevormd omdat daar toekomstige verplichtingen of risico's tegenover staan, waarbij omvang en tijdstip van optreden onzeker zijn, maar redelijkerwijs in te schatten zijn en zijn ontstaan in de huidige of voorgaande periodes. De raad kan de bestemming van voorzieningen niet wijzigen.

In de financiële verordening is vastgelegd dat een Beleidskader Reserves en voorzieningen wordt vastgesteld. Aan die bepaling wordt hierbij invulling gegeven.

1.2 Wettelijk kader
Het vaststellen, opheffen, vrijvallen, toevoegen, onttrekken en aanhouden van reserves raakt aan het budgetrecht van de gemeenteraad. Dit budgetrecht, hoewel niet expliciet benoemd, is verankerd in artikel 189 van de Gemeentewet.

De kern van dit recht is dat de raad, door de begroting vast te stellen, het college machtigt om uitvoering te geven aan beleid volgens de begroting.

De wettelijke voorschriften voor het opstellen van de gemeentelijke begroting en jaarrekening zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Deze regels bepalen ook de kaders voor de wijze waarop reserves in de begroting en jaarrekening moeten worden verantwoord.

Naast deze landelijke wetgeving bestaat er gemeentelijke regelgeving met betrekking tot de reserves. Deze regelgeving treft u in deze nota aan en wordt geactualiseerd conform afspraak in de financiële verordening van de gemeente..

1.3 Duiding van begrippen
<u>Eigen vermogen</u>
Artikel 42 BBV beschrijft het eigen vermogen als de som van de algemene reserve, de bestemmingsreserves en het gerealiseerde resultaat van baten en lasten in de jaarrekening (het saldo na bestemming).

<u>Lang vreemd vermogen</u>
Het BBV geeft geen definitie van het lang vreemd vermogen. Het zijn vermogensbestanddelen die feitelijk verplichtingen zijn aan derden met een terugbetalingstermijn van langer dan 1 jaar. Onder deze posten vallen de voorzieningen en opgenomen langlopende geldleningen.

<u>Reserves</u>
Reserves behoren tot het eigen vermogen. Het BBV onderscheidt in artikel 42 lid 1 de algemene reserve en bestemmingsreserves. De algemene reserve is vrij inzetbaar, behoudens het deel dat bestemd is voor dekking van eventueel optredende risico's. De bestemmingsreserves zijn slechts inzetbaar voor het doel waarvoor ze ingesteld zijn.

<u>Voorzieningen</u>
Voorzieningen zijn vermogensbestanddelen die binnen het BBV als vreemd vermogen worden aangemerkt en niet vrij te besteden zijn. Voorzieningen moeten dekkend zijn voor de achterliggende verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn gevormd.

Om de noodzakelijke omvang van een onderhoudsvoorziening te bepalen is het van belang dat goede onderhoudsplannen beschikbaar zijn. Op basis van deze onderhoudsplannen kunnen voorzieningen worden gevormd om de onderhoudslasten van de kapitaalgoederen zo goed mogelijk over de jaren te spreiden.

1.4 Verschillen reserves & voorzieningen

De verschillen tussen een reserve en een voorziening worden in de onderstaande tabel weergegeven.

	Verschillen tussen reserves en voorzieningen	
Kenmerk	**Reserves**	**Voorzieningen**
Bevoegdheid	Raad	College
Type vermogen	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Wijziging bestemming	Mogelijk	Niet mogelijk
Aanwending	Ja	Alleen voor het betreffende doel
Opbouw / Storting	Resultaatbestemming	Ten laste van de exploitatie
Onttrekking	Resultaatbestemming	Ten gunste van de exploitatie
Onderbouwing financieel	Gewenst, niet wettelijk verplicht	Verplicht

2 Specificatie en functies van reserves en voorzieningen

2.1 Functie reserves

Reserves hebben één of meer van de volgende vijf functies:

1. bufferfunctie;
2. financieringsfunctie;
3. egalisatiefunctie.
4. bestedingsfunctie;

Hieronder worden deze functies toegelicht.

1. Bufferfunctie

De reserves vormen een buffer voor het opvangen van onverwachte tegenvallers. De reserves kunnen een buffer zijn voor de in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing opgenomen risico's. Voorbeeld is de weerstandsreserve (als onderdeel van de algemene reserve), waarbij de minimale hoogte is gekoppeld aan de benodigde weerstandsvermogen dat jaarlijks wordt geactualiseerd.

2. Financieringsfunctie

Reserves hebben een financieringsfunctie. De aanwezigheid van reserves betekent dat er minder vreemd vermogen nodig is. Er hoeft geen geld van derden te worden aangetrokken.

3. Egalisatiefunctie

Ongewenste schommelingen in tarieven die aan derden in rekening worden gebracht kunnen door middel van een egalisatiereserve worden opgevangen

4. Bestedingsfunctie

Een bestedingsfunctie houdt een reservering in om te zijner tijd de realisering van bepaalde

activiteiten mogelijk te maken. In de praktijk hebben bestedingsreserves een korte looptijd van één of enkele jaren. En meestal bestemd voor een eenmalige beleidsprioriteit. Bestemmingsreserves worden gevormd voor bepaalde specifieke bestemmingen en hebben een bestedingsfunctie.

2.2 Reserves

De reserves worden onderscheiden in algemene reserve en de bestemmingsreserves. In de gemeente worden de bestemmingsreserves onderscheiden in de gewone bestemmingsreserves en de afschrijvingsreserves (ter dekking van afschrijvingslasten).

Algemene reserve

De algemene reserve is een vrij inzetbare reserve; de raad kent geen bestedingsdoel toe aan deze reserve. Vandaar de naam algemene reserve. In de gemeente is de algemene reserve echter verdeeld in een risicodeel en een vrij deel.

Weerstandsreserve

Het risicodeel is een beredeneerde financiële kwantiteit van verwachte risico's in de totale gemeentelijke beleidsuitvoering. Tweemaal jaarlijks, bij de begroting en bij de jaarrekening, wordt dit benodigd geachte saldo berekend en opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Vrije deel algemene reserve

Het vrije deel is het saldo van de algemene reserve minus het risicodeel. Dit deel van de algemene reserve kan door middel van een raadsbesluit ingezet worden voor impuls, implementatie en continuïteit van (nieuw) beleid en bedrijfsvoering.

Bestemmingsreserves - algemeen

Artikel 43 lid 2 BBV definieert een bestemmingsreserve als een reserve waar de raad een specifiek bestedingsdoel aan heeft gegeven. De aanwending mag niet anders zijn dan het vastgestelde bestedingsdoel. De raad kan het bestedingsdoel wijzigen. Het streven is om de hoeveelheid bestemmingsreserves te beperken in aard en omvang. Uitgaven voor een apart bestedingsdoel worden via de algemene reserve toegekend en met de jaarrekening en de begroting gemonitord.

Bestemmingsreserves – afschrijvingen

De reserves die zijn ingesteld ter dekking van afschrijvingen mogen als uitzondering als structurele middelen worden gezien..

2.3 Inzet reserves ten behoeve dekking structurele lasten

Met ingang van 1 januari 2024 is wettelijk bepaald dat gemeenten vanaf 2024 een deel van hun reserves en overschotten mogen inzetten voor het dekken van structurele lasten. Gemeenten bepalen zelf of ze hiervan gebruikmaken.

De maatregel is geen oplossing voor structurele tekorten, maar kan helpen om actuele knelpunten op te lossen. Gemeenten kunnen het surplus in de algemene reserve (de reserve waar geen bestemming aan is gegeven) aanwenden voor het dekken van structurele exploitatielasten.

- Van dit vrij besteedbare deel, het surplus, mogen gemeenten maximaal 10% inzetten voor structurele lasten.
- Dit onder de voorwaarde dat de solvabiliteit van de gemeente groter of gelijk aan 20% is en blijft.

Dit deel wordt dan tot 'structurele baat' bestempeld. Ook moet het weerstandsvermogen naar het oordeel van de toezichthouder (de provincie) voldoende zijn, gebaseerd op een adequate risico-inventarisatie.

2.4 Voorzieningen

Bij voorzieningen gaat het om (on)zekere verplichtingen die tot schulden en/of lasten kunnen leiden en ter egalisatie van kosten. Voorzieningen worden gerekend tot het vreemd vermogen en er kan alleen over beschikt worden voor het doel waarvoor de voorziening is ingesteld.

Vorming voorziening

In het BBV is in artikel 44 bepaald wanneer voorzieningen gevormd worden:

- Verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs in te schatten (bv. garantieverplichtingen);
- Op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten (bv. schadeclaims van derden en risico's die samenhangen met de bedrijfsvoering, zoals reorganisaties);
- 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 (bv. kosten voor groot onderhoud);
- Bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven;
- Van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden.

De volgende soorten voorzieningen komen binnen onze gemeente voor:

1. Onderhoudsvoorzieningen; dit betreffen middelen voor groot onderhoud zoals gebouwen, sportvoorzieningen en openbare ruimte;
2. Grondexploitatie; als het resultaat van een grondexploitatie negatief is wordt voor dit bedrag een verliesvoorziening getroffen. Dit is een waarde correctie op de activazijde van de balans;
3. Personele voorzieningen; voor onder andere wethouders pensioenen en wachtgeld;
4. Dubieuze debiteuren; voor vorderingen op derden wordt een voorziening gevormd voor oninbaarheid. Dit is een waarde correctie op de activazijde van de balans;
5. Van derden verkregen middelen met een specifiek bestedingsdoel; dit betreft bijvoorbeeld rioolheffingen en afvalverwijdering. Middelen van derden die niet gebruikt zijn blijven gereserveerd om aan dat doel te besteden.

2.5 Bevoegdheden

In onderstaande tabel staan de bevoegdheden voor de reserves en voorzieningen uitgewerkt voor het college en de gemeenteraad.

Activiteit	Gemeenteraad	College
Instellen / opheffen van reserves en voorzieningen	X	
Samenvoegen en wijziging van reserves en voorzieningen	X	
Vaststellen van doel, bestemming en omvang reserves	X	
Stortingen in reserves en voorzieningen	X	
Onttrekking aan reserves	X	
Bestedingen ten laste van voorzieningen obv begrote cijfers		X

3. Beleidskaders reserves en voorzieningen

Onderstaand worden de uitgangspunten (beleidskader) voor reserves en voorzieningen weergegeven.

3.1 Algemeen

1. Er wordt terughoudend omgegaan met het vormen van reserves en voorzieningen. Deze worden alleen ingesteld als ze leiden tot het beter realiseren van beleidsdoelen dan via een reguliere begrotingspost;
2. Instellen van een reserve of voorziening kan alleen door middel van een raadsbesluit;
3. Bij een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen wordt minimaal aangegeven:
    a. het specifieke doel van de reserve;
    b. de voeding van de reserve;
    c. de maximale hoogte van de reserve;
    d. de maximale looptijd.
4. Als een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen binnen de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot een investering, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd.
5. Periodiek worden de reserves en voorzieningen geactualiseerd. Hierbij wordt per reserve en voorziening inzicht gegeven in:
    a. het doel/bestemming/grondslag waarvoor de reserve of voorziening is ingesteld;
    b. de wijze waarop de reserve/voorziening wordt gevormd;

c. wijze van besteding/aanwending;
d. informatie over minimale/maximale omvang en duur;
e. bestedingsraming voor de komende jaren;
f. opheffen van reserve/voorziening.

3.2 Nadere uitgangspunten reserves

1. Er wordt geen rente toegerekend aan reserves;
2. Onttrekking aan een reserve kan alleen plaatsvinden op basis van een raadsbesluit;
3. De minimale reserve omvang is € 25.000,- m.u.v. reserves die worden aangewend voor de dekking van de afschrijvingslasten van een activum. De reserves lager dan dit bedrag worden toegevoegd aan de algemene reserve.

3.3 Nadere uitgangspunten voorzieningen

1. Aan elke onderhoudsvoorziening dient een meerjarig beheer- of onderhoudsplan ten grondslag te liggen om de omvang te bepalen.
2. Voor het bepalen van de hoogte van de onderhoudsvoorziening wordt een periode van minimaal 10 jaar van het onderliggende plan gehanteerd, waarbij de eerste 4 jaren volledig moeten worden afgedekt binnen de begroting. Vanaf het 5e jaar wordt gekeken naar de bestendige gedragslijn en het financiële beleid.
3. Een voorziening voor de onderhoudslasten kan worden ingesteld als voldaan wordt aan onderstaande criteria:
    a. Instelling en voeding gebeurt alleen op basis van een meerjarenonderhoudsplan van het betreffende kapitaalgoed.
    b. Het onderhoudsplan dient periodiek te worden geactualiseerd (minimaal eenmaal in de vijf jaar)
    c. De stand van een voorziening mag niet negatief worden. De verplichting tot instellen betekent dat noodzakelijk te vormen voorzieningen ook daadwerkelijk gevormd moeten worden, ongeacht of de gemeenteraad hiertoe vooraf heeft besloten.
4. De omvang van voorzieningen dient dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Te veel en te weinig dekking is niet toegestaan.
5. Indien sprake is van een schatting van de onderliggende verplichting of risico, dan moet deze schatting betrouwbaar zijn. Dit hangt samen met de eisen die aan de getrouwheid van een jaarrekening worden gesteld. Het is niet toegestaan om de vorming van een voorziening voor bestaande verplichtingen achterwege te laten op grond van bijvoorbeeld beleidsmatige overwegingen.
6. Het is niet mogelijk om de bestemming van een voorziening rechtstreeks te wijzigen. Indien dit nodig blijkt te zijn, dient eerst het betreffende bedrag vanuit de voorziening vrij te vallen in de exploitatie, waarna op basis van een nieuw plan de gemeenteraad opnieuw een besluit kan nemen om een nieuwe voorziening in te stellen.
7. Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. Het gaat hier bijvoorbeeld om vakantiegeld en verlofdagen. Voor verlofdagen kan een onderscheid worden gemaakt tussen:
    i. Wettelijk verlof;
    ii. Bovenwettelijk verlof;
    iii. Spaarverlof.

    Wettelijk verlof moet na het jaar waarin dit is opgebouwd, binnen korte termijn worden opgemaakt en is voor iedere werknemer (per fte) hetzelfde. Hier is derhalve sprake van jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume en mag dus geen voorziening voor worden gevormd.
8. Anders is dit voor bovenwettelijk verlof en spaarverlof. Dergelijk verlof is langer aanwendbaar en de opbouw ervan verschilt per werknemer. Voor deze verlof vormen wordt een voorziening gevormd.

3.4 Nadere uitgangspunten resultaatbestemming

Het rekeningresultaat van een jaar wordt in de balans afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen. Dit resultaat kan tot stand zijn gekomen doordat werkzaamheden niet zijn uitgevoerd maar in het volgende jaar alsnog uitgevoerd gaan worden. Om financiële middelen daarvoor beschikbaar te hebben dient het rekeningresultaat "bestemd" te worden.

Voor deze bestemming gelden de volgende uitgangspunten:

1. Hoofdregel is dat het resultaat wordt toegevoegd aan de algemene reserves (i.c. Algemene risicoreserve);

2. Als bestemmingsvoorstellen voldoen aan de onderstaande criteria in lid a tot en met c, of lid d, kan het college starten met de werkzaamheden, vooruitlopend op besluitvorming door de raad. Aanpassing van de begroting vindt dan achteraf plaats door de gemeenteraad:
    a. De prestatie was begroot in het huidige jaar (jaar t) en,
    b. Het budget dat voor de prestatie was begroot niet in het huidige jaar is aangewend en,
    c. Voor de te leveren prestatie is een (contract)verplichting aangegaan, die voortvloeit uit wet- en regelgeving of die voortvloeit uit een eerder genomen raadsbesluit.
    d. De prestatie/ het budget strekt zich uit over meerdere jaren. Het verschil in huidige jaar (jaar t) wordt verrekend met het bedrag in jaar t+1.

Het is niet mogelijk om de bestemming van een voorziening rechtstreeks te wijzigen. Indien dit nodig blijkt te zijn, dient eerst het betreffende bedrag vanuit de voorziening vrij te vallen in de exploitatie,

4 Reserves en voorzieningen in de P&C cyclus

4.1 Programmabegroting

Alle mutaties op reserves vereisen de vaststelling door de raad. Dit gebeurt bij de vaststelling van de begroting of bij afzonderlijk raadsbesluit (hetgeen leidt tot een begrotingswijziging). In het algemeen geldt dat de raad voorgenomen onttrekkingen en dotaties aan de reserves en voorzieningen bij het vaststellen van de programmabegroting toestaat. Bij de begroting wordt inzicht gegeven in de stand van de reserves en voorzieningen.

Tussentijdse mutaties in reserves (stortingen en onttrekkingen) worden in de begroting verwerkt op het moment van vaststellen van het betreffende raadsbesluit. De realisatie wordt bepaald aan de hand van het definitief gerealiseerde saldo van baten en lasten in de jaarrekening. De administratieve verwerking vindt uitsluitend plaats bij de jaarrekening.

Mutaties in de reserves worden met een apart beslispunt in het raadsbesluit per mutatie door de raad vastgesteld. Bij meer dan twee mutaties kan ook worden gekozen om een apart beslispunt op te nemen om te mutaties gezamenlijk in één keer vast te stellen, met verwijzing naar een begrotingswijziging of een mutatie-overzicht in het betreffende P&C document.

4.2 Jaarrekening

Bij de jaarrekening vindt vaststelling plaats van de te realiseren onttrekkingen en dotaties aan reserves en voorzieningen. Daarnaast dient de aard en reden van elke reserve en voorziening en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan te worden toegelicht in de jaarrekening conform art 54 BBV.

Per reserve en voorziening moet daarnaast het verloop gedurende het jaar in een overzicht worden weergegeven. Uit het overzicht in de jaarrekening moet het volgende blijken:

1. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
2. de toevoegingen of onttrekkingen bij het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening;
3. het saldo aan het einde van het begrotingsjaar;
4. omvang structurele onttrekkingen en dotaties.

4.3 Weerstandsvermogen

Het vrije deel van de algemene reserve kan worden ingezet als incidentele weerstandsbuffer. De overige reserves worden niet meegenomen in de bepaling van het weerstandsvermogen omdat hier een bestemming op ligt.