

Nota reserves en voorzieningen

2025- 2028

Voorwoord

Voor u ligt de geactualiseerde Nota Reserves en voorzieningen 2025 – 2028. De voorgaande nota reserves en voorzieningen is van 2020. Periodiek wordt de nota geactualiseerd. Hiermee wordt invulling gegeven aan hetgeen in de Financiële Verordening 2023 artikel 17. – Reserves en voorzieningen is geregeld.

Het doel van deze nota is het beleid van de reserves en de voorzieningen vast te leggen. Met deze nota reserves en voorzieningen stelt de raad kaders vast.

De nota reserves en voorzieningen is bij uitstek een kaderstellend instrument voor de raad. Het doel van de nota is immers het bepalen van een kader voor de reserves en voorzieningen. Onderdeel van deze nota is om de bevoegdheid rondom reserves en voorzieningen aan te geven. De bevoegdheden van de raad zijn kaderstellend en controlerend.

Deze nota is belangrijk, gegeven dat de wijze waarop de gemeente met de aanwezigheid van reserves en voorzieningen wenst om te gaan bepalend is voor de financiële positie van de gemeente.

In de nota reserves en voorzieningen gaat het college in op het doel, de vorming en de besteding van de diverse reserves en voorzieningen. Bij de vorming van een bestemmingsreserve en voorziening worden een aantal vaste criteria gehanteerd.

Deze nieuwe, geactualiseerde nota sluit aan bij de huidige inzichten van het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV). Binnen het wettelijk kader en de richtlijnen vanuit het BBV hebben er geen wijzigingen plaatsgevonden die relevant zijn voor de gemeente Noordwijk.

Noordwijk, 6 februari 2025

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Doelstelling	5
1.2 Onderscheid tussen reserves en voorzieningen	5
1.3 Wettelijk kader	6
1.4 Begrippenlijst	7
1.5 Leeswijzer	8
2. Reserves	9
2.1 Algemeen	9
2.2 Soorten reserves	9
2.3 Functies reserves	9
2.4 Vorming van reserves	10
3. Voorzieningen	12
3.1 Algemeen	12
3.2 Soorten voorzieningen	12
3.3 Functie voorzieningen	13
3.4 Vorming van voorzieningen	13
4. Beleidsuitgangspunten	14
4.1 Indeling van de reserves en voorzieningen	14
4.2 Instellen nieuwe reserves en voorzieningen	14
4.3 Toevoeging en aanwending reserves	14
4.4 Toevoeging en aanwending voorzieningen	14
4.5 Wijzigen en opheffen van bestemmingsreserves of voorziening	14
4.6 Evaluatie reservebeleid	15
4.7 Rentebeleid	15
4.8 Weerstandsvermogen	16
5. Beschikkingsbevoegdheid	17
6. Slotbepalingen	18

1. Inleiding

1.1 Doelstelling

Voor u ligt de geactualiseerde Nota reserves en voorzieningen 2025 – 2028. De voorgaande nota reserves en voorzieningen is van 2020. Periodiek wordt de nota geactualiseerd en hiermee wordt invulling gegeven aan artikel 17. – Reserves en voorzieningen uit de Financiële Verordening 2023.

De nota dient een drieledig doel:

- Het beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen op een rij zetten en waar nodig te herijken.
- Beschrijven en overzicht bieden van alle bestaande reserves en waar nodig een voorstel doen voor instellen, opheffen of aanpassen ervan.
- Informatie geven over de richtlijnen van het BBV over reserves en voorzieningen

1.2 Onderscheid tussen reserves en voorzieningen

Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) bevat een aantal artikelen die betrekking hebben op de gemeentelijke reserves en voorzieningen. Reserves en voorzieningen worden vaak in één adem genoemd. Toch is er een wezenlijk onderscheid.

Reserves worden gerekend tot het eigen vermogen, zijn vrij besteedbaar en zijn bestemd voor het afdekken van risico's, het egaliseren van baten en lasten en het dekken van incidenteel beleid. Reserveren is een vorm van sparen en het gaat meestal om zaken die niet direct in de exploitatie kunnen worden opgevangen met een incidentele aard. De raad kan aan reserves een bepaalde bestemming geven of een bestemming wijzigen.

Voorzieningen worden gevormd om verplichtingen of risico's af te dekken waarbij de omvang en het tijdstip van optreden onzeker zijn. De raad kan de bestemming niet wijzigen van een voorziening.

De belangrijkste verschillen samengevat:

	Reserve	Voorziening
Verantwoordelijkheid in het kader van nieuw beleid	De raad is bevoegd	De raad is bevoegd
Verantwoordelijkheid in het kader van bestaand beleid	De raad is bevoegd	Het college is bevoegd
Vorming	Vooraf door de raad (raad heeft keuzemogelijkheid)	Achteraf door de raad. Geen keuze voor de raad door verplichtend karakter van de voorzieningen.
Onderdeel van	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Wijziging van bestemming	Mogelijk na raadsbesluit	Niet mogelijk
Vrij besteedbaar	Ja, raadsbesluit vereist	Alleen voor het betreffende doel
Opbouw (toevoeging)	Resultaat bestemmend (wordt begroot)*	Resultaat bepalend**
Aanwending (onttrekking)	Resultaatbestemming (raadsbesluit vereist)***	Rechtstreeks uit de voorziening. Directe onttrekking is verplicht.
Financiële onderbouwing	Niet verplicht, wel wenselijk	Ja, verplichte onderbouwing
Indeling	Algemene reserve Bestemmingsreserves	Verplichtingen en verliezen Bestaande risico's Egalisatie van kosten Bijdragen van derden

*Het resultaat van de baten en lasten leidt tot een toevoeging aan respectievelijk onttrekking uit de reserve. Raadsbesluit is vereist.

**De storting in een voorziening is een last voor de begroting en komt direct ten laste van de exploitatie.

***Directe onttrekking (via exploitatie) is niet toegestaan.

1.3 Wettelijk kader

De Nota reserves en voorzieningen 2025-2028 sluit aan bij de Gemeentewet (artikel 212) en bij het BBV. De kaders voor reserves en voorzieningen worden uiteen gezet in artikel 41 tot en met 45, artikel 49, 54 en 55 BBV.

In de toepassing van het BBV zijn de afgelopen jaren door de Commissie BBV aan de hand van praktijkcases veel informatie beschikbaar gekomen welke een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV bevorderen. Binnen het wettelijk kader en de richtlijnen vanuit het BBV hebben er geen wijzigingen plaatsgevonden die relevant zijn voor de gemeente Noordwijk.

De meest relevante artikelen uit het Besluit Begroting en Verantwoording zijn:

Artikel 41

Onder de vaste passiva worden afzonderlijk opgenomen het eigen vermogen, de voorzieningen en de vaste schulden, met een rentetypische looptijd van één jaar of langer.

Artikel 42

1. Het eigen vermogen bestaat uit de reserves en het gerealiseerde resultaat volgend uit het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening.
2. Het in het eerste lid bedoelde resultaat wordt afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen.

Artikel 43

1. In de balans worden de reserves onderscheiden naar:
 - a. de algemene reserve;
 - b. de bestemmingsreserves.
2. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan provinciale staten respectievelijk de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

Artikel 44

1. Voorzieningen worden gevormd wegens:
 - a. verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;
 - b. op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
 - c. kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren;
 - d. de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b.
2. Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de voorschotbedragen, bedoeld in artikel 49, onderdeel b;
3. Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

Artikel 45

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.

Artikel 49

1. In de balans worden onder de overlopende passiva afzonderlijk opgenomen:
 - a. verplichtingen die in het begrotingsjaar zijn opgebouwd en die in een volgend begrotingsjaar tot betaling komen, met uitzondering van jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume;
 - b. de van de Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren;
 - c. overige vooruit ontvangen bedragen die ten bate van het volgende begrotingsjaar komen.
2. De voorschotten, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, worden uitgesplitst naar de ontvangen bedragen van;
 - Europese overheidslichamen;
 - het Rijk, en
 - overige Nederlandse overheidslichamen.

Artikel 54

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

Artikel 55

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

1.4 Begrippenlijst

De **balans** is het overzicht van bezittingen, schulden en het eigen vermogen op een bepaald moment. Op de balans zie je hoe de bezittingen gefinancierd zijn en hoe de financiële positie van de gemeente is. De rechterkant van de balans (creditzijde) bevat de passiva; het eigen vermogen (**reserves**) en het vreemd vermogen wat verdeeld is in **voorzieningen**, vaste schulden, vlottende schulden en verplichtingen die volgend jaar tot betaling komen (overlopende passiva).

Het *eigen vermogen* is een post op de balans en wordt gevormd door de *algemene reserve*, de *bestemmingsreserves* en het gerealiseerde resultaat. De omvang van het eigen vermogen wordt bepaald door het saldo van bezittingen en schulden.

Een *bestemmingsreserve* is een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven. De bestemmingsreserves zijn onderdeel van het eigen vermogen.

De *exploitatie* geeft een overzicht van de verwachte en gerealiseerde lasten, baten, stortingen en onttrekkingen en laat per jaar zien of per saldo sprake is van een voor- of nadeel.

Het *vreemd vermogen* omvat de balansposten voorzieningen, vaste schulden, vlottende schulden en verplichtingen die in een volgend jaar tot betaling komen en ontvangen voorschotbedragen (EU en Nederlandse overheid) die ten bate komen van een volgend begrotingsjaar (overlopende passiva).

Voorzieningen zijn gevormd voor verplichtingen, verliezen en risico's die onzeker zijn, maar redelijkerwijs in te schatten. Het gelijkmatig verdelen van kosten van vervangingsinvesteringen die in een volgend jaar worden gemaakt waarvoor een heffing wordt geheven. En van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden. De voorzieningen zijn onderdeel van het vreemd vermogen.

De *solvabiliteit* geeft aan in welke mate de gemeente in staat is om aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Dit wordt uitgedrukt door de verhouding tussen het eigen vermogen en het balanstotaal, dus het totale vermogen. Hoe hoger het eigen vermogen, hoe beter de solvabiliteit. Een score lager dan twintig procent wordt als risicovol gezien.

Het *budgetrecht* van de gemeenteraad betreft de bevoegdheid om financiële middelen beschikbaar te stellen. Door de begroting vast te stellen geeft de gemeenteraad het college toestemming om per programma geld uit te geven aan de afgesproken activiteiten (artikel 189 Gemeentewet).

1.5 Leeswijzer

Na de inleiding (hoofdstuk 1) worden in hoofdstuk 2 en 3 de begrippen en functies van de reserves en voorzieningen beschreven inclusief het wettelijk kader (regelgeving) vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV).

In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de gehanteerde beleidsuitgangspunten. In hoofdstuk 5 worden voorstellen gedaan om reserves en voorzieningen te wijzigen, nieuw aan te maken, te muteren of om op te heffen.

Hoofdstuk 6 en 7 gaan over de beschikkingsbevoegdheid en slotopmerkingen van deze nota en wordt in een totaal overzicht reserves en voorzieningen gegeven inclusief een beschrijving en beoordeling per reserve en voorziening.

2. Reserves

2.1 Algemeen

Reserves worden gevormd door bestemming van het resultaat, zijn vrij besteedbaar en behoren tot het eigen vermogen. Onttrekkingen en toevoegingen verlopen altijd via de resultaatbestemming en derhalve nimmer via de exploitatie. Dit houdt tevens in dat alle mutaties in de reserves de goedkeuring behoeven van de raad.

2.2 Soorten reserves

Het BBV kent twee soorten reserves (artikel 43 BBV), te weten de algemene reserves en de bestemmingsreserves die samen het eigen vermogen vormen.

Algemene reserves

De algemene reserve vormt het vrij besteedbare eigen vermogen van de gemeente en kent geen specifieke bestemming. De reserve heeft als belangrijkste functie het vormen van een buffer voor financiële tegenvallers en onvoorziene risico's. Tekorten en overschotten in de jaarrekening komen ten laste respectievelijk ten gunste van de algemene reserve, tenzij de gemeenteraad een ander besluit neemt.

Bestemmingsreserves

In artikel 43, lid 2 van het BBV wordt een bestemmingsreserve gedefinieerd als een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven. Een bestemmingsreserve is te besteden aan het doel waarvoor deze is ingesteld. De bestemming kan door de raad worden gewijzigd en is dus vrij besteedbaar. Zolang de raad de bestemming kan wijzigen, is sprake van een bestemmingsreserve. Indien de bestemming niet meer gewijzigd kan worden, bijvoorbeeld door het aangaan van financiële verplichtingen, is sprake van een voorziening.

Uitzondering hierop vormt de bestemmingsreserve die aangehouden wordt voor de dekking van kapitaallasten van activa die reeds in het bezit zijn van de gemeente. Het veranderen van de bestemming van deze laatste categorie heeft immers gevolgen voor de exploitatie.

Het uitgangspunt is om de bestemmingsreserves (zowel qua aantal als omvang) te beperken. Door periodiek de reserves te evalueren wordt voorkomen dat reserves blijven bestaan waarvan het beoogde doel niet meer aanwezig is.

2.3 Functies reserves

Bij reserves zijn de volgende functies te onderscheiden:

Functie	Doel	Consequentie verhogen/verlagen
Bufferfunctie	Afdekken van algemene risico's	Verandering weerstandvermogen
Bestedingsfunctie	Spaarpot voor uitgaven met een bepaald doel	Aanpassingen beleidsdoelen
Egalisatiefunctie	Opvangen grote schommelingen in inkomsten/uitgaven	Ongewenste jaarlijkse schommelingen in tarieven/saldo begroting
Inkomensfunctie	Dekken structurele lasten in de begroting	Invloed op hoogte bespaarde rente en daarmee de dekking van de begroting
Financieringsfunctie	Dekken van investeringen	Wijziging hoeveelheid investeringen of noodzaak alternatieve dekking te zoeken binnen de begroting

Bufferfunctie

Dit is de belangrijkste functie van het eigen vermogen. Met name de algemene reserve dient als functie voor het opvangen van eventuele onvoorziene uitgaven (incidenteel) waarmee in de planning geen rekening is gehouden en die noodzakelijkerwijs dienen plaats te vinden.

Hierbij kan men denken aan:

- Financiële risico's waarvoor geen bestemmingsreserve of voorzieningen zijn gevormd, of waarvoor elders in de begroting geen financiële middelen zijn gereserveerd, omdat er nog geen getrouwe kwantificering van de risico's kan plaatsvinden;
- Het opvangen van eventuele jaarrekeningtekorten;
- Het opvangen van een (deel van) eventueel begrotingstekort.

Bestedingsfunctie

Bij de bestedingsfunctie gaat het om middelen die worden gebruikt om de realisering van activa/projecten mogelijk te maken. In deze gevallen wordt het gereserveerde bedrag gebruikt voor de dekking (van de kapitaallasten) van investeringsuitgaven.

Egalisatiefunctie

Reserves kunnen worden gevormd om tarieven of baten en lasten over de jaren heen gelijkmatig te verdelen. Hiermee wordt het mogelijk gemaakt noodzakelijke aanpassingsprocessen geleidelijk (en dus niet pieken en dalen) te laten verlopen. Er ontstaat zodoende een regelmatige verdeling over de jaren heen, mede om ongewenste schommelingen (pieken en dalen) te voorkomen. Dit zijn in onze gemeente de egalisatiereserves onderhoud gebouwen en de egalisatiereserve verhardingen.

Inkomensfunctie

Door het gebruiken van reserves voor de financiering, wordt aan derden te betalen rente bespaard. De bespaarde rente wordt niet aan de reserves toegevoegd maar gebruikt als dekkingsmiddel. De commissie BBV adviseert geen rente aan reserves toe te voegen. De gemeente Noordwijk heeft dit advies opgevolgd en hanteert bij de begroting geen rentepercentage.

Financieringsfunctie

De financiering van kapitaalgoederen kan geschieden door het gebruiken van de reserves en voorzieningen (interne financiering) of anderzijds door het aantrekken van vaste geldleningen (vaste financiering). Bij gebruik van reserves (eigen vermogen) en voorzieningen (vreemd vermogen) behoeft geen beroep te worden gedaan op de geld- en kapitaalmarkt. Indien op grond van een raadsbesluit een reserve of voorziening wordt aangewend vervalt automatisch de financieringsfunctie en moet via de kapitaalmarkt een vaste geldlening worden aangetrokken ter vervanging van de weggefallen financieringsmiddelen. In onze gemeente maken wij gebruik van deze functie. Korthedshalve wordt verwezen naar het treasury statuut voor de randvoorwaarden voor het liquiditeitsbeheer en beleid.

2.4 Vorming van reserves

De vorming van een reserve is in het kader van het budgetrecht een bevoegdheid van de raad. Een bestemmingsreserve wordt ingesteld voor een concreet door de raad vastgesteld doel. Om te voorkomen dat er onnodig middelen worden vastgelegd waarvoor een andere bestemming mogelijk is, moet een bewuste afweging en onderbouwing ten grondslag liggen aan de vorming van een reserve.

Bij het instellen van een reserve geldt dat de vorming dient plaats te vinden via een raadsbesluit. In dit besluit zal moeten worden aangegeven wat voor soort reserve het moet worden, het cluster waaronder de reserve valt, het doel waarvoor de reserve wordt gevormd,

de minimale en/of maximale omvang van de reserve, de omvang en de wijze van stortingen/onttrekkingen (structureel of incidenteel) met onderbouwing en de looptijd van de reserve.

3. Voorzieningen

3.1 Algemeen

Voorzieningen zijn, in tegenstelling tot reserves, onderdeel van het vreemd vermogen en de gelden in een voorziening zijn niet vrij beschikbaar. Doel van het treffen van voorzieningen is dat de gemeente in de toekomst kan voldoen aan financiële verplichtingen en dat duidelijk is wat voor invloed dat heeft op de financiële positie van de gemeente. Voorzieningen zijn passiefposten in de balans, die een schatting geven van de voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen, waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden per de balansdatum min of meer onzeker zijn, en die oorzakelijk samenhangen met de periode voorafgaande aan die datum.

3.2 Soorten voorzieningen

Voorzieningen kunnen worden onderverdeeld in de volgende drie categorieën:

Voor verplichtingen, verliezen en risico's

Er wordt een voorziening gevormd voor verplichtingen, verliezen en risico's welke vanuit bedrijfseconomisch oogpunt noodzakelijk zijn en waarvan de omvang redelijkerwijs is in te schatten. Voorbeeld hiervan is de voorziening wethouderspensioen.

Een dergelijke voorziening wordt ook gevormd in geval van achterstallig onderhoud, waarbij sprake is van kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties.

Ter egalisatie van kosten (onderhoudsvoorzieningen)

Onderhoudsvoorzieningen worden vooraf door de gemeenteraad ingesteld. Hiervoor geldt: geen onderhoudsplan, geen voorziening. Een voorziening om de onderhoudslasten van een kapitaalgoed over een aantal jaren te egaliseren kan worden ingesteld als wordt voldaan aan onderstaande criteria:

- ❖ Instelling en voeding gebeurt alleen op basis van een meerjarenonderhoudsplan (MJOP) van het betreffende kapitaalgoed.
- ❖ Het onderhoudsplan dient een periode van (minimaal) tien jaar te bestrijken.
- ❖ Het onderhoudsplan dient periodiek te worden geactualiseerd (minimaal eenmaal in de vijf jaar).

Bij de vaststelling van het onderhoudsplan wordt het te hanteren kwaliteitsniveau vastgesteld. De achterliggende gedachte hiervan is dat indien de hoogte van de onderhoudsvoorziening aansluit bij een onderhoudsplan de continuïteit van het gemeentelijk voorzieningenniveau, zowel in beleidsmatige als in financiële zin, is gewaarborgd. De onderhoudsplannen worden nader toegelicht in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de begroting en de jaarrekening.

Voor middelen van derden waarvan de bestemming gebonden is

Door derden verkregen middelen met een specifiek bestedingsdoel worden door het BBV op twee verschillende wijzen gerubriceerd in de balans. Dit onderscheid is voor de juiste besluitvorming en rechtmatigheid van belang. In artikel 44 lid 2 staat vermeld dat door derden verkregen middelen, die specifiek besteed moeten worden, gerekend worden tot de voorzieningen. Voor deze middelen geldt het beschikkingsrecht zoals vermeld onder de voorzieningen. Dit zijn bijdragen (niet zijnde EU- of Nederlandse overheidsbijdragen), waarvan de besteding over een aantal jaren wordt uitgesmeerd en waarvan de bestemming gebonden is.

Uitgezonderd hierop zijn voorschotbedragen nader geduid in artikel 49 lid 1b BBV. In dit artikel wordt verwezen naar ontvangen voorschotbedragen van Europese en Nederlandse overheidslichamen. Deze bijdragen worden gerekend tot de overlopende passiva. De voorschotbedragen betreffen subsidies, die veelal via voorschotten en eindafrekeningen aan de gemeente toegekend worden, waarbij de gemaakte kosten meestal een ander tijdsverloop hebben dan de ontvangst van de (voorschot)subsidie. Bijdragen of subsidies voor bestaand beleid, dat reeds onderdeel uitmaakt van de begroting, kunnen worden ingezet na goedkeuring door het college. Deze worden via de reguliere rapportagemomenten in de P&C cyclus in de begroting verwerkt.

Bij bijdragen of subsidies als cofinanciering van nieuwe beleidsinitiatieven, die geen onderdeel uitmaken van de begroting, is voor de besteding hiervan goedkeuring van de raad vereist. Voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen legt het college een voorstel voor aan de raad.

3.3 Functie voorzieningen

Verplichtingenfunctie

Een voorziening heeft een karakter van een verplichting die de gemeente is aangegaan en waarvoor de benodigde middelen beschikbaar moeten zijn. Bijvoorbeeld pensioen- en wachtgeldverplichtingen van (oud) wethouders.

3.4 Vorming van voorzieningen

De uitgangspunten voor het instellen van een voorziening en het in stand houden daarvan zijn binnen het BBV aan strikte regelgeving gebonden. Het vormen van voorzieningen is geregeld in artikel 44 BBV. Onttrekkingen en toevoegingen aan voorzieningen verlopen via de exploitatie. Voorzieningen worden (limitatief) gevormd wegens:

- Verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten (artikel 44 lid 1a BBV);
- Op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten (artikel 44 lid 1b BBV);
- 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 (artikel 44 lid 1c BBV);
- De bijdrage aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b (artikel 44 lid 1d BBV);
- Van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de van de Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren (artikel 44 lid 2 BBV);

Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende, aan arbeidskosten gerelateerde, verplichtingen van vergelijkbaar volume. Voorzieningen ter egalisatie van kosten worden uitsluitend bij raadsbesluit ingesteld omdat aan dergelijke voorzieningen keuzes ten grondslag liggen, zoals onderhouds- en kwaliteitsniveaus.

Elke voorziening moet de omvang hebben van de desbetreffende verplichting of het geschatte risico. Indien er een kans is dat een risico zich zal voordoen en de omvang van het risico niet goed is in te schatten, dan mag er geen voorziening worden getroffen. Het risico moet dan meegenomen worden in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing (W&R) bij de begroting en jaarstukken.

4. Beleidsuitgangspunten

In dit hoofdstuk worden de beleidsuitgangspunten geformuleerd die betrekking hebben op de reserves en voorzieningen van de gemeente Noordwijk. Het beleid ten aanzien van de reserves en voorzieningen is niet op zichzelf staand, maar is bepaald op basis van de gestelde kaders die in de financiële verordening 2023 (ex artikel 212 van de Gemeentewet) staan en maakt onderdeel uit van het algemeen financieel beleid van de gemeente.

4.1 Indeling van de reserves en voorzieningen

Een duidelijke en overzichtelijke indeling betekent onder andere dat het aantal reserves en voorzieningen beperkt blijft tot de hoogstnoodzakelijke. Reserves en voorzieningen dienen onderbouwd te worden. De doelstelling dient helder te zijn, de noodzakelijke omvang alsmede de wijze (en omvang) van stortingen en beschikkingen. Indien er teveel potjes ontstaan (en tot een te grote omvang), bestaat het gevaar dat er onnodig beslag wordt gelegd op gemeenschapsgelden.

4.2 Instellen nieuwe reserves en voorzieningen

Indien zich de noodzaak voordoet nieuwe reserves en voorzieningen in te stellen, gebeurt dit bij besluit van de gemeenteraad. Het budgetrecht ligt namelijk bij de gemeenteraad. In het raadsbesluit dienen in ieder geval de volgende bestanddelen opgenomen te worden: het doel, de budgethouder, de voeding, de maximale hoogte, de maximale duur en het verloop van de toevoegingen c.q. onttrekkingen.

Alleen ter dekking incidentele lasten

Onttrekkingen aan reserves zijn incidentele dekkingsmiddelen. Daarom worden er geen structurele lasten ten laste van de reserves gebracht. Er is één uitzondering: als een reserve wordt gevormd ter dekking van afschrijvingslasten mag de reserve worden ingezet ter dekking van deze jaarlijkse afschrijvingslasten

4.3 Toevoeging en aanwending reserves

In de begroting wordt een zo reëel mogelijk beeld gegeven van de toevoegingen en onttrekkingen van de reserves in een bepaald jaar. Nieuwe toevoegingen en onttrekkingen aan de reserve moeten zijn gedekt door een raadsbesluit. Dit kan bij resultaatbestemming in het kader van de jaarrekening, bij de vaststelling van de begroting, via aparte nota's of via tussentijdse rapportages (bijvoorbeeld: de voorjaarsnota en de najaarsnota) tot stand worden gebracht.

4.4 Toevoeging en aanwending voorzieningen

Een voorziening moet de omvang hebben van de betreffende verplichting (of risico). De voeding van de voorzieningen vindt plaats via de exploitatie, maar de onttrekkingen geschieden rechtstreeks ten laste van de voorziening. Vanuit dit standpunt is duidelijk dat ook toevoegingen aan voorzieningen een besluit van de gemeenteraad vereisen (normaal gesproken via de begroting of een wijziging daarop).

4.5 Wijzigen en opheffen van bestemmingsreserves of voorziening

Wijzigen doel of bestemming reserve

Als het doel van een reserve in belangrijke mate niet meer aan de orde is (het nieuwe doel ligt niet in de lijn van het oorspronkelijk doel) dan kan de bestemming van de reserve worden gewijzigd. Het wijzigen van de bestemming van een reserve vindt plaats door middel van een raadsbesluit.

Opheffen bestemmingsreserve

Wanneer het doel op basis waarvan een reserve is gevormd op enig moment vervalt, of de vastgestelde einddatum verstreken is, dan dient de reserve te worden opgeheven. Het saldo van de bestemmingsreserve valt dan vrij en wordt via resultaatbestemming toegevoegd aan de algemene reserve. Het opheffen van een reserve kan alleen door een raadsbesluit.

Wijzigen doel of bestemming voorziening

Het doel van een voorziening kan niet wijzigen, gegeven het verplichtende karakter en de strakke kaders. Indien het doel niet meer bestaat of wijzigt wordt de voorziening opgeheven. Dit wordt gedekt door een raadsbesluit.

Opheffen voorziening

Een voorziening wordt opgeheven als een verplichting of een risico waarvoor een voorziening is ingesteld, is weggefallen. Indien dit een gevolg is van veranderingen in wet en regelgeving en de opheffing van de voorziening verplicht is conform BBV is een raadsbesluit niet nodig. Voor voorzieningen ter egalisatie van kosten geldt dat deze na besluitvorming door de gemeenteraad worden opgeheven. Het saldo van een voorziening, die wordt opgeheven, komt door een vrijval ten gunste van de exploitatie.

4.6 Evaluatie reservebeleid

In de Financiële Verordening 2023 artikel 17 lid 1 is bepaald dat de nota reserves en voorzieningen eens in de vier jaar zal worden geëvalueerd en opnieuw ter vaststelling aan de gemeenteraad zal worden aangeboden. Ook tussentijds kan hiertoe aanleiding bestaan (bijvoorbeeld door aanpassing van regelgeving of door harmonisatie van beheerplannen). Bij de jaarlijkse begroting en in de jaarrekening in de paragraaf weerstandsvermogen wordt verder aandacht besteed aan het reservebeleid.

4.7 Rentebeleid

Over het bijschrijven van rente aan reserves en voorzieningen staat in het BBV dat rentetoevoegingen aan voorzieningen niet zijn toegestaan (artikel 45), omdat voorzieningen naar beste schatting dekkend dienend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's.

Een uitzondering hierop vormen de voorzieningen die tegen contante waarde zijn gewaardeerd. Aan deze voorzieningen zal jaarlijks een toevoeging aan de voorziening moeten plaatsvinden voor het percentage (disconteringsvoet) waartegen de voorziening contant is gemaakt. In onze jaarrekeningen wordt bij dergelijke voorzieningen (bij voorbeeld in verband met verwachte verliezen in de grondexploitaties) de noodzakelijke hoogte van de voorziening jaarlijks geactualiseerd. In de jaarrekening wordt de hoogte van de voorziening dan aangepast. In die situatie is de (rente)toevoeging feitelijk opgenomen (verdisconteerd) in de totale aanpassing van de voorziening op het betreffende taakveld en komt de rentelast niet tot uiting op het taakveld Treasury.

De Commissie BBV heeft in de notitie rente 2023 aangegeven dat in het BBV vooralsnog de mogelijkheid blijft bestaan om een rentevergoeding (of een vergoeding voor de inflatie) aan reserves te berekenen en deze door te belasten aan de taakvelden. Toch adviseert de Commissie BBV in een aanbeveling om de rentevergoeding aan reserves vanwege het verlangde inzicht, de eenvoud en transparantie niet (meer) toe te passen. Op deze wijze wordt de exploitatie niet onnodig belast. Een uitzondering vormen bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten. Hier geldt dan dat de rentetoevoeging aan de reserve gelijk is aan het percentage dat bij de berekening van de kapitaallasten wordt gehanteerd.

In een "Stellige uitspraak" geeft de commissie het volgende aan: Als er een rentevergoeding over reserves wordt berekend, dan is deze vergoeding maximaal het rentepercentage dat is

gebaseerd op het gewogen samenstel van de (bruto) externe rentelasten over het totaal van de lang en kort aangetrokken financieringsmiddelen. Dit betekent ook dat wanneer er geen aangetrokken financiering is, er geen rente over het eigen vermogen kan worden berekend.

Stellige uitspraken van de Commissie BBV worden als een soort jurisprudentie gezien en behoren zodoende tot de wet- en regelgeving van het BBV. Aanbevelingen daarentegen kunnen worden opgevolgd, maar het staat de gemeente vrij om ervan af te wijken.

De gemeente Noordwijk rekent geen rente toe aan reserves en voorzieningen.

4.8 Weerstandsvermogen

Bestuursdienst

Er doen zich ook risico's voor, die nog niet zo concreet zijn dat er al een bestemmingsreserve of een voorziening voor kan worden gevormd. Op basis van de BBV dienen deze risico's in de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting te worden opgenomen. Deze verplichting geldt ook bij de jaarrekening, de paragraaf bevat dan de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragraaf in de begroting is opgenomen. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen enerzijds de beschikbare weerstandscapaciteit (de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn structureel te dekken) en anderzijds alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Het gaat om die elementen, waarmee tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden, bijvoorbeeld de reserve weerstandsvermogen, maar ook de onbenutte belastingcapaciteit en stille reserves.

De reserve weerstandsvermogen zal op een constant niveau worden gehouden. Dat is noodzakelijk om de risico's te kunnen afdekken die zich in de komende tijd kunnen manifesteren. Het voorkomt dat de stand van de reserve steeds fluctueert.

Grondbedrijf

Voor het bepalen van de netto-risico's in het grondbedrijf zijn die risico's meegenomen die daadwerkelijk moeten worden afgedekt in het weerstandsvermogen grondbedrijf. Dat betekent dat de risico's in de complexen/grondexploitaties, waarvan het saldo van de grondexploitaties voldoende is om de risico's in de exploitatie zelf op te vangen, en waarvan het bedoelde exploitatieresultaat geen directe bestemming heeft gekregen, niet langer in het netto risico wordt betrokken. Daar is al dekking voor in het resultaat van het complex zelf.

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de som van de reserve grondbedrijf + alle voorziene exploitatie winsten -/- de resultaten die worden ingezet voor de dekking van investeringslasten.

De benodigde weerstandscapaciteit komt uit de inventarisatie/kwantificatie van de risico's in de grondexploitaties en de voorradengrond. Voor wat betreft de grondexploitaties geldt dat alleen voor de exploitaties waarbinnen de risico's niet kunnen worden gedekt uit het resultaat van de grondexploitaties. Dat kan zijn omdat het resultaat niet toereikend is of omdat het resultaat (deels) is bestemd voor andere doeleinden. Daarnaast wordt gekeken of de beschikbare weerstandscapaciteit de komende vier jaar voldoende op peil is om de benodigde weerstandscapaciteit af te dekken. Voor de gemeente Noordwijk is de beschikbare weerstandscapaciteit in de komende vier jaar voldoende (zie Programmabegroting 2025-2028).

5. Beschikkingsbevoegdheid

Beschikkingsbevoegdheid houdt in wie, wanneer en tot welk bedrag mag beschikken over een reserve, dan wel voorziening. Dit is deels geregeld in artikel 212 en wordt voor een deel geregeld in deze nota.

We onderscheiden drie soorten bevoegdheden:

1. Raad vooraf

Ons college dient aan uw raad toestemming te vragen voor inrichting, toevoeging, onttrekking en opheffing van de reserves of voorzieningen.

2. Raad achteraf

Ons college dient achteraf aan te geven over welke reserves is beschikt voor welk bedrag en met welk doel.

3. College

Ons college is volledig bevoegd en hoeft geen toestemming te vragen of verklaring af te leggen over de aanwending van voorzieningen. De bestemming van deze voorzieningen ligt namelijk al vast in een voorafgaand raadsbesluit, bijvoorbeeld het vaststellen van een beheerplan.

Omschrijving	Raad vooraf	Raad achteraf	College
Aanwending algemene reserve	X		
Instellen bestemmingsreserve bij geëffectueerd beleid		X (jaarrekening)	
Instellen bestemmingsreserve bij te ontwikkelen beleid	X		
Instellen voorzieningen		X (jaarrekening)	
Mutaties reserves in afgesproken beleid			X
Mutaties voorzieningen in afgesproken beleid			X
Mutaties reserves niet afgesproken beleid	X		
Mutaties voorzieningen niet afgesproken beleid	X		

6. Slotbepalingen

Met deze nota is in hoofdlijnen een beeld gegeven van het gemeentelijk beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen. De nota beoogt eenduidige uitgangspunten te formuleren voor de bepaling en presentatie van reserves en voorzieningen. Het in deze nota geformuleerde beleid voldoet uiteraard aan de geldende begrotings- en verslaggevingsvoorschriften.

Citeertitel

Deze nota wordt aangehaald als de Nota reserves en voorzieningen gemeente Noordwijk 2025-2028.

Wijziging van de nota

Indien wet- en regelgeving of andersoortige omstandigheden dit vereisen, wordt deze nota opnieuw beoordeeld op toepasbaarheid en actualiteit en waar nodig geactualiseerd. Om deze nota van karakter niet te statisch te laten zijn, zal na raadsbesluiten die van invloed zijn op deze materie het overzicht van reserves en voorzieningen worden bijgewerkt.

Inwerkingtreding

Deze nota treedt met terugwerkende kracht in werking vanaf 1 januari 2025.

