

Nota reserves en voorzieningen 2025

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Algemeen

Het Algemeen Bestuur heeft in haar Financiële Verordening (2019) regels opgenomen ten aanzien van het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening is het basisdocument waarin de meest essentiële financiële beleidskaders zijn opgenomen.

Met betrekking tot reserves en voorzieningen stelt artikel 11 van de regeling het volgende:

1. In de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening vindt geen toerekening van rente over de reserves en voorzieningen aan de taakvelden plaats.
2. Het Dagelijks Bestuur biedt het Algemeen Bestuur eens in de vijf jaar een nota reserves en voorzieningen aan. Deze nota wordt door het Algemeen Bestuur vastgesteld en behandeld.
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; en
 - 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.

De vorige nota reserves en voorzieningen is in 2019 vastgesteld. Voor u ligt de geactualiseerde nota reserves en voorzieningen 2025. Met deze nota stelt het Algemeen Bestuur de kaders vast voor de omgang met reserves en voorzieningen. De nadruk ligt hierbij op de kaders met betrekking tot de reserves, voor voorzieningen geldt vooral een verplichtend karakter. Omwille van de inzichtelijkheid en samenhang worden de kaders voor de voorzieningen wel in de nota meegenomen.

Een actueel overzicht van de reserves en voorzieningen behoort tot de scope van deze nota.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de begrippen en kaders nader omschreven, welke van belang zijn voor een goed inzicht in reserves en voorzieningen. Hoofdstuk 3 gaat in op het beleid en beheer in dit kader. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de criteria omtrent het instellen en opheffen van reserves en voorzieningen. Tevens wordt de relatie met het begrip "rente" hier besproken.

Hoofdstuk 2: Begripsbepalingen

2.1 Algemeen

Het kader voor de nota reserves en voorzieningen vormt het "Besluit Begroting en Verantwoording provincie en gemeenten" (BBV). Als de Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland (BSGR) uitgaven wil doen, dan zijn daarvoor middelen noodzakelijk. Tot dergelijke financieringsmiddelen behoren, naast bijvoorbeeld de deelnemersbijdragen en geldleningen, ook het eigen vermogen (waaronder reserves) en de voorzieningen.

2.2 Reserves

De reserves worden, samen met het resultaat na bestemming (volgend uit het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening), gerekend tot het eigen vermogen van de BSGR (artikel 42, lid 1 BBV). In artikel 43 BBV worden twee soorten reserves onderscheiden:

1. algemene reserve; de algemene reserve is de reserve waaraan het Algemeen Bestuur geen bestemming heeft gegeven. Deze reserve dient om risico's in algemene zin op te vangen (bufferfunctie).
2. bestemmingsreserves; de bestemmingsreserves zijn reserves waaraan het Algemeen Bestuur een bepaalde bestemming heeft gegeven.

Kenmerkend voor reserves is, dat ze worden gevormd door bestemming van het resultaat (zie hierna onder paragraaf 2.5), vrij besteedbaar zijn en tot het eigen vermogen behoren. Bedrijfseconomisch kennen bestanddelen van het eigen vermogen geen zelfstandige waardering. Ze zijn in feite een resultaat van alle overige in de balans opgenomen posten, die wel een eigen waardering kennen.

Het Algemeen Bestuur kan een bestemmingsreserve instellen. De bestemmingsreserve is een reserve waaraan door het Algemeen Bestuur wel een bepaalde bestemming wordt gegeven (artikel 43, lid 2 BBV). Reserves zijn echter geen financiële verplichtingen in de letterlijke zin van het woord, ook niet als het gaat om een bestemmingsreserve die is gevormd voor een bepaald doel (een actief). Bij een bestemmingsreserve is weliswaar sprake van een door middel van een besluit vastgelegde toekomstige aanwending, maar een dergelijk besluit roept geen (wettelijke of feitelijke) verplichting jegens een derde op. Algemeen geldt dat indien de bestemming door het Algemeen Bestuur kan worden gewijzigd, sprake is van een (bestemmings)reserve. Zodra dit niet kan, is er sprake van een voorziening.

De volgende functies van reserves kunnen worden onderscheiden:

1. bufferfunctie. Dit is de belangrijkste functie van het eigen vermogen. Reserves behoren tot één van de instrumenten om niet kwantificeerbare risico's af te dekken. Reserves maken, naast ruimte in de begroting, onderdeel uit van de weerstandscapaciteit.
2. egalisatiefunctie. Dit betekent dat de lasten en baten over de jaren heen regelmatig ten laste of ten gunste van de exploitatiebegroting gebracht wordt, om pieken en dalen te egaliseren. Voorwaarde hierbij is dat er een actueel meerjarenperspectief aan ten grondslag ligt.
3. bestedings-/bestemmingsfunctie. De bestemmingsreserve is een reserve, welke het Algemeen Bestuur gevormd heeft voor een bepaald doel. Deze middelen zijn zonder toestemming van het bestuur niet vrij aanwendbaar voor andere zaken.

Negatieve (bestemmings)reserves en voorzieningen zijn niet toegestaan.

2.3 Voorzieningen

Voorzieningen worden (verplicht) gevormd wegens (artikel 44 BBV):

1. voorzieningen voor verplichtingen, verliezen en kwantificeerbare risico's (artikel 44, lid 1a en 1b BBV). Van de verplichtingen, verliezen en risico's is de omvang onzeker. De omvang is wel redelijk in te schatten. Overige risico's worden opgenomen in de risicoparagraaf bij de begroting en jaarrekening.
2. voorzieningen ter egalisatie van de kosten (artikel 44 lid 1c BBV). Deze voorzieningen hebben een gelijkmatige verdeling (mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar) van lasten en/of baten over een aantal begrotingsjaren tot strekking.
3. voorzieningen voor middelen van derden waarvan de bestemming gebonden is. Dit betreffen schenkingen met een specifieke bestedingsverplichting, voor zover deze niet in het jaar van verkrijgen besteed worden. Hieronder vallen niet ontvangen voorschotbedragen voor specifieke uitkeringen die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren, die zijn verkregen van Europese of Nederlandse overheidslichamen. Deze laatste worden verantwoord onder de overlopende passiva, conform artikel 44 lid 2 BBV.

Voorzieningen zijn onvermijdelijke verplichtingen, welke zijn ontstaan in het heden, dan wel het verleden. Dit betekent dat de voorzieningen alleen ingezet worden voor het doel waarvoor zij zijn ingesteld. Omdat voorzieningen niet vrij beschikbaar zijn, worden ze tot het vreemd vermogen gerekend.

Conform artikel 44, lid 3 BBV, mogen er geen voorzieningen worden gevormd voor jaarlijks terugkerende aan arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

2.4 Nadere uitwerking reserves versus voorzieningen

In onderstaande tabel wordt het verschil tussen reserves en voorzieningen nog eens getoond:

Reserve	Voorziening
<ul style="list-style-type: none"> • wordt gevormd door bestemming van het resultaat; • is vrij besteedbaar; • behoort tot het eigen vermogen. • onderdeel van financieel beleid Algemeen Bestuur 	<ul style="list-style-type: none"> • wordt verplicht gevormd door het nemen van een last; • heeft een verplichte bestedingsrichting; • behoort tot het vreemd vermogen.

Verder gespecificeerd heeft dit de volgende gevolgen:

	Reserve	Voorziening
Wijziging bestemming	Mogelijk	Niet mogelijk

Dotatie	Via de bestemming van het resultaat	Resultaatbepalend
Onttrekking	Via de bestemming van het resultaat	Rechtstreeks in mindering op de voorzieningen
Aanwending vrij	Ja, via een besluit van het Algemeen Bestuur	Nee, is bestemd voor het betreffende doel
Financieel onderbouwd	Nee, m.u.v. de bestemmingsreserves	Ja
Verantwoordelijkheid	Algemeen Bestuur (financieel beleid)	Dagelijks Bestuur (financieel beheer), m.u.v. voorzieningen voor equalisatie van kosten

2.5 Resultaatbestemmend versus resultaatbepalend

Het Algemeen Bestuur stelt voorafgaand aan het begrotingsjaar een begroting vast waarin wordt bepaald of er gespaard (gedoteerd aan reserves) dan wel ontspaard (onttrokken aan reserves) gaat worden. Conform het BBV is er resultaat vóór bestemming (de resultaatbepaling) en een resultaat na bestemming (de resultaatbestemming). Het resultaat na bestemming is het saldo van het resultaat voor bestemming en de werkelijke dotaties en onttrekkingen aan reserves (op grond van eerdere besluitvorming door het Algemeen Bestuur).

De dotaties alsmede de onttrekkingen aan reserves geschieden in de sfeer van de resultaatbestemming. Een besteding van een reserve wordt daarom 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 derhalve geen baten of lasten. Zowel de vorming van, als de dotatie aan, een voorziening heeft een lasten verhogend effect. Uitgaven, die ten laste van een voorziening komen, hebben daarentegen geen lasten verhogend effect, anders zouden de lasten twee keer in de exploitatie geboekt worden (eenmaal bij de vorming/dotatie en eenmaal als uitgave). Er is alleen sprake van een balansmutatie. Vrijval van voorzieningen heeft een gunstig effect op het resultaat voor bestemming.

Hoofdstuk 3: Beleid en beheer van reserves en voorzieningen

3.1 Instellingscriteria en wijze van instelling

In dit hoofdstuk worden de beleids- en beheersmatige aspecten die betrekking hebben op reserves en voorzieningen weergegeven. Het gaat hierbij om de instelling en de opheffing van, en om mutaties in reserves en voorzieningen.

Conform artikel 54 BBV wordt in de toelichting op de balans de aard en de reden van elke reserve en de dotaties en onttrekkingen daaraan toegelicht. Daarnaast wordt in een overzicht het verloop per reserve gedurende het jaar weergegeven.

Per definitie dienen er goede gronden aanwezig te zijn om een reserve of voorziening in te stellen of in stand te houden, zodat er niet onnodig middelen worden vastgelegd waarvoor een andere bestemming mogelijk is. Keerzijde is evenwel dat de financiële positie van de BSGR kan worden aangetast indien er voor bepaalde (financiële) risico's geen buffer is gevormd.

Om het budgetrecht van het Algemeen Bestuur optimaal tot zijn recht te laten komen, zal het instellen of opheffen van reserves via een besluit van het Algemeen Bestuur plaats moeten vinden of als onderdeel van het reguliere planning & controleproces (begroting en jaarrekening).

3.2 Beleid en beheer van reserves

In deze paragraaf worden de beleids- en beheersmatige aspecten geformuleerd die betrekking hebben op reserves. Het gaat hierbij om de instelling van reserves, richtlijnen met betrekking tot dotaties en onttrekkingen en overige aandachtspunten.

Vorming van reserves

Het instellen van reserves dient bij besluit van het Algemeen Bestuur plaats te vinden. Dit kan bij de begroting, jaarrekening of door een separaat besluit gebeuren. In het besluit van het Algemeen Bestuur worden, voor zover van toepassing, de volgende aspecten aangegeven:

- de omschrijving van het doel waarvoor de reserve wordt gevormd;
- de gewenste of noodzakelijke, minimale en/of maximale, omvang;
- de omvang en de wijze van dotaties en onttrekkingen (structureel of incidenteel), inclusief onderbouwing daarvan;
- de looptijd.

Mutaties reserves

Het Algemeen Bestuur dient dotaties en onttrekkingen aan de reserves vooraf goed te keuren. Dit kan via de programmabegroting of via begrotingswijzigingen. Over de begrotingswijzigingen moet het Algemeen Bestuur uiterlijk 31 december van dat jaar besloten hebben, om de mutaties in de reserves in de jaarrekening van dat jaar te kunnen verwerken (in verband met de begrotingsrechtmatigheid).

Directe dotaties of onttrekkingen aan reserves zijn niet toegestaan. Alle dotaties en onttrekkingen vinden plaats via de resultaatbestemming en mogen tot maximaal het bedrag dat het Algemeen Bestuur via de begroting of begrotingswijzigingen heeft goedgekeurd.

Onttrekkingen mogen niet tot gevolg hebben dat de reserve een negatieve omvang bereikt.

Opheffing van reserves

Wanneer het doel, op basis waarvan een reserve was gevormd, op enig moment vervalt of de vastgestelde looptijd van de reserve is verstreken, dan dient de reserve te worden opgeheven. Dit gebeurt door middel van een besluit van het Algemeen Bestuur.

De vrijkomende middelen worden aan de algemene reserve toegevoegd of zoveel anders als het Algemeen Bestuur besluit.

3.3 Beleid en beheer van voorzieningen

In deze paragraaf worden de beleids- en beheersmatige aspecten geformuleerd die betrekking hebben op voorzieningen. Het gaat hierbij om de instelling van voorzieningen, richtlijnen met betrekking tot dotaties en onttrekkingen en overige aandachtspunten.

Vorming van 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 het Algemeen Bestuur hiertoe vooraf heeft besloten. Voorzieningen dienen, naar beste schatting, dekkend te zijn voor de achterliggende verplichting en risico's. Indien sprake is van een schatting van de onderliggende verplichting of risico, dan moet deze schatting betrouwbaar zijn. Het is niet toegestaan om de vorming van een voorziening voor bestaande verplichtingen achterwege te laten op grond van bijvoorbeeld beleidsmatige overwegingen.

Over de vorming van voorzieningen ter dekking van verplichtingen en verliezen, risico's en bijdragen van derden wordt het Algemeen Bestuur geïnformeerd en vindt aanpassing van de begroting plaats, indien dit qua tijdstip mogelijk is. Voorzieningen ter egalisatie van kosten worden uitsluitend bij afzonderlijk besluit van het Algemeen Bestuur ingesteld, omdat aan deze voorzieningen keuzes ten grondslag liggen.

Per voorziening wordt aangegeven:

- type voorziening;
- de omschrijving van het doel waarvoor de voorziening wordt gevormd;
- de gewenste of noodzakelijke omvang, van elke voorziening moet een financiële onderbouwing aanwezig te zijn;
- de omvang en de wijze van dotaties en onttrekkingen (structureel of incidenteel), inclusief onderbouwing en dekking daarvan, bijvoorbeeld op basis van een meerjarenplanning;
- de looptijd.

Mutaties voorzieningen

Voorzieningen dienen naar beste schatting dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Dotaties moeten dan ook altijd gebaseerd zijn op de gewenste of noodzakelijke omvang en de tijdige opbouw van de noodzakelijke omvang van de voorziening. Dotaties aan voorzieningen vinden plaats via de exploitatie (resultaatbepalend). Indien een voorziening een omvang bereikt die hoger is dan het noodzakelijke niveau, valt het meerdere vrij ten gunste van de exploitatie.

Bestedingen ten laste van voorzieningen (onttrekkingen) vinden alleen plaats indien deze onttrekkingen zijn voorzien bij de vorming van de voorziening en deze direct in 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 buiten de baten en lasten in de exploitatie (conform het BBV).

Indien voorzieningen zijn gevormd om een gelijkmatige verdeling van lasten over begrotingsjaren te bewerkstelligen, dan dienen actuele beheerplannen of (meerjaren) berekeningen aanwezig te zijn.

Opheffing van voorzieningen

Voorzieningen worden opgeheven als de verplichting of 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- en regelgeving. Een besluit van het Algemeen

Bestuur is in deze situaties niet noodzakelijk, omdat de opheffing verplicht is conform het BBV. Het opheffen van voorzieningen ter egalisatie van kosten dient wel met een besluit van het Algemeen Bestuur te gebeuren. Het doel van een voorziening kan niet wijzigen gezien het verplichtende karakter en de harde kaders. Indien het doel niet meer bestaat of is veranderd, moet de voorziening worden opgeheven. Indien voor het nieuwe doel opnieuw een voorziening wordt gevormd, gelden daarvoor de regels voor het instellen van een nieuwe voorziening.

Wanneer een voorziening wordt opgeheven, komt het saldo (de vrijval) ten gunste van de exploitatie.

3.4 Rentebelasting reserves en voorzieningen

Het BBV kent 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).

Eerder in deze nota is gesteld dat er jaarlijks een evaluatie van, onder meer, de omvang van de reserves plaatsvindt. Een rentetoevoeging aan de (bestemmings)reserves om deze qua omvang op niveau te houden is derhalve niet noodzakelijk. Een rentetoevoeging aan de algemene reserve is eveneens niet wenselijk aangezien de hoogte van de algemene reserve veel meer verband houdt met de hoogte van de weerstandscapaciteit en de risico's waarvan op enig moment sprake is.

De aanwezigheid van reserves en voorzieningen leidt er toe dat de BSGR geen rentevergoeding aan derden hoeft te betalen daar waar de reserves en voorzieningen worden ingezet ten behoeve van de financiering van investeringen. Er kan gesteld worden dat de BSGR hierdoor "rente bespaart". Was een lening bij derden aangetrokken ter financiering van investeringen, dan was hiervoor wel een rentevergoeding verschuldigd geweest.

3.5 Weerstandvermogen en risicoprofiel

De weerstandscapaciteit van de BSGR bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover beschikt kan worden om niet voorziene uitgaven (tegenvallers) te dekken. Onderdelen van de weerstandscapaciteit kunnen zijn: het vrij besteedbare deel van de algemene reserve en stille reserves.

In de paragraaf 'Weerstandvermogen en risicobeheersing' in de jaarrekening worden de bekende risico's beschreven en geclassificeerd naar kans dat ze zich voordoen en de eventuele financiële impact die het kan hebben.

Bufferfunctie

Op 27 juni 2019 is door het algemeen bestuur bepaald dat er een algemene reserve wordt opgebouwd vanaf 2020 tot een maximum van 5% van de totale jaarlijks begrote lasten van de BSGR. Op 25 juni 2020 is daaraan toegevoegd dat de minimumhoogte 3% van de totale jaarlijks begrote lasten van de BSGR zal bedragen.

Risico's

In de begroting en jaarrekening wordt door het algemeen bestuur in de paragraaf weerstandvermogen en risicobeheersing inzicht gegeven in de mogelijke risico's die de BSGR heeft. Daarbij moet worden aangegeven hoe groot de kans is dat een bepaald risico zich voordoet, evenals de potentiële financiële gevolgen als het risico werkelijk optreedt. Het risicoprofiel is een momentopname en nieuwe risico's kunnen in de loop van de tijd ontstaan of bestaande risico's kunnen anders worden ingeschat.

Verplichte kengetallen

Conform de wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), gepubliceerd op 17 maart 2016 en in werking getreden op 1 april 2016, dienen in de begroting en jaarstukken enkele verplichte kengetallen te worden opgenomen.

Kengetallen zijn getallen, die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de jaarrekening of de balans en die kunnen helpen bij de verantwoording van de vastgestelde bedragen in de begroting. Deze kengetallen maken inzichtelijk(er) over hoeveel (financiële) ruimte de BSGR beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Ze geven zodoende inzicht in de financiële weerbaarheid en wendbaarheid. De kengetallen worden gezamenlijk opgenomen in de paragraaf weerstandvermogen en risicobeheersing, omdat deze paragraaf weergeeft hoe solide de begroting is en in hoeverre financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen.

De volgende kengetallen dienen opgenomen te worden in de begroting/jaarrekening in de paragraaf weerstandvermogen en risicobeheersing conform BBV:

- Netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen.
- Solvabiliteitsratio.

- Structurele exploitatieruimte.

De netto schuldquote is de netto schuld als aandeel van de inkomsten en geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen. Er wordt een onderscheid gemaakt door het kengetal zowel inclusief als exclusief de verstrekte leningen te berekenen.

De solvabiliteitsratio geeft aan in welke mate de BSGR in staat is om aan de financiële verplichtingen op langere termijn te kunnen voldoen. Het geeft de verhouding weer tussen het eigen vermogen en het totale vermogen.

De structurele exploitatieruimte is van belang om te kunnen beoordelen welke structurele ruimte aanwezig is om de lasten te dragen.

Hoofdstuk 4: Overzicht reserves en voorzieningen

Naam van de reserve	Algemene reserve
Type	Algemene reserve
Doel van de reserve	De algemene reserve heeft een algemene bestedingsmiddel-/bufferfunctie om risico's op te vangen.
Maximale omvang van de reserve	De maximale hoogte bedraagt 5% van de totale lasten zoals begroot.
Dotatie	Incidentele baten (onder andere jaarrekeningoverschotten).
Verwachte bestedingen	Incidentele bestedingen.
Opheffingsdatum	Niet van toepassing

Naam van de reserve	Bestemmingsreserve
Type	Bestemmingsreserve
Doel van de reserve	De bestemmingsreserve is een reserve waaraan de BSGR een bepaalde bestemming heeft gegeven.
Maximale omvang van de reserve	De maximale omvang van de reserve is gebaseerd op een onderbouwde inschatting
Verwachte bestedingen	De besteding is afhankelijk van het doel van de gevormde bestemmingsreserve.
Looptijd en opheffingsdatum	Worden bepaald bij vorming van de reserve.

Hoofdstuk 5: Slotbepalingen

De nota reserves en voorzieningen Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland vastgesteld door het Algemeen Bestuur op 27 juni 2019 wordt ingetrokken, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de jaarrekening en het jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar voorafgaand aan het jaar waarin deze nota in werking treedt.

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

Deze nota wordt aangehaald als: nota reserves en voorzieningen Belastingssamenwerking Gouwe Rijnland 2025.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 6 november 2025

*De Voorzitter
Dhr. mr. M. Bunnik*

*De Directeur
Mevr. drs. E.T.M. van Kesteren*