

Nota reserves en voorzieningen 2024 - 2027

1. Wet- en regelgeving en begrippen

1.1 Wet- en regelgeving reserves en voorzieningen

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

BBV

Het externe kader is het BBV en de uitleg en aanbevelingen van de commissie BBV. In het BBV staan de regels voor het opstellen van begroting en jaarrekening. De commissie BBV heeft tot doel om het BBV door alle gemeenten en provincies op dezelfde manier te laten toepassen en geeft daartoe uitleg van de regelgeving. Dit doet zij onder andere door een 'vraag en antwoord rubriek' op hun website en door het uitbrengen van richtinggevende notities. In bijlage 1 zijn alle artikelen opgenomen uit het BBV die betrekking hebben op reserves en voorzieningen.

Financiële verordening gemeente Noordenveld

De basis van ons interne financiële kader wordt gevormd door de Financiële verordening gemeente Noordenveld 2023. In deze verordening heeft de raad uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vastgelegd. In artikel 16 van de Financiële verordening wordt ingegaan op de reserves en voorzieningen. Dit artikel is opgenomen in bijlage 2. Deze nota Reserves en voorzieningen is gebaseerd op artikel 16 lid 2 van de financiële verordening gemeente Noordenveld 2023.

Kadernota rechtmatigheid 2023

De commissie BBV heeft in 2023 een de Kadernota Rechtmatigheid uitgebracht. Hierin wordt ingegaan op budgetoverheveling tussen de begrotingsjaren. Het college geeft uitvoering aan de door de raad vastgestelde begroting en de, in aanvulling daarop, gedurende het jaar vastgestelde beleids- en begrotingsaanpassingen. In de praktijk wijkt de werkelijke besteding af van de in de begroting opgenomen bedragen. Het komt regelmatig voor dat deze afwijkingen worden veroorzaakt doordat activiteiten, waarvoor de raad geld beschikbaar heeft gesteld, nog niet (geheel) zijn uitgevoerd. Dit leidt dan tot een voordelig saldo ten opzichte van de begroting. De activiteiten worden in het volgende begrotingsjaar (verder) uitgevoerd. De commissie BBV geeft om de geschetste problematiek rechtmatig op te lossen een viertal opties in overweging. Samengevat zijn de vier opties:

1. via een begrotingswijziging in een tussentijdse rapportage (de trimesterrapportage of slotwijziging);
2. de raad besluit bij niet volledig besteden van specifieke budgetten een bestemmingsreserve te vormen waaruit in een volgend jaar deze specifieke lasten kunnen worden gedekt;
3. niet bestede middelen vallen vrij in het jaarrekeningresultaat. De raad besluit via een begrotingswijziging de lasten te dekken uit de algemene reserve in het nieuwe begrotingsjaar;
4. niet bestede middelen vallen vrij in het jaarrekeningresultaat. De raad besluit op grond van een geactualiseerde uitvoeringsplanning in met het overhevelen van de niet aangewende middelen naar het nieuwe begrotingsjaar. De bijhorende lasten worden ten laste van de exploitatie in het nieuwe jaar te verantwoord.

1.2 Begrippen en onderscheid tussen reserves en voorzieningen

Het onderscheid tussen reserves en voorzieningen is niet altijd even duidelijk en de termen worden dan ook regelmatig door elkaar of verkeerd gebruikt. Dit is niet zo vreemd, omdat reserves en voorzieningen ook erg op elkaar lijken: in beide gevallen wordt er geld opzij gezet voor een bepaald doel en de posten zijn ook allebei terug te vinden op de passiefzijde van de balans. Het belangrijkste verschil tussen de twee is dat de raad bij bestemmingsreserves een keus heeft of en waarvoor er geld opzij gezet wordt. Bij voorzieningen is dat (vrijwel) niet het geval. Een ander onderscheid is dat voorzieningen ingesteld worden ten laste van het resultaat. Dit betekent dat ook alle dotaties, onttrekkingen en vrijval ten gunste of ten laste van het resultaat gaan. Reserves worden veelal gevormd door middel van resultaatbestemming en ook alle mutaties worden op die wijze verwerkt. In artikel 44 BBV is opgenomen waarvoor voorzieningen moeten worden gevormd en waarvoor niet. Daarom ook worden reserves gerekend tot het eigen vermogen en voorzieningen tot het vreemd vermogen. Hieronder worden de begrippen reserves en voorzieningen afzonderlijk toegelicht.

Reserves

De raad is bevoegd om reserves in te stellen of op te heffen. Reserves zijn eigen, al dan niet voor specifieke doeleinden, gereserveerde middelen op de balans. Ze zijn een onderdeel van het eigen vermogen. De in het BBV opgenomen voorschriften onderscheiden de volgende categorieën reserves:

- Algemene reserves;
- Bestemmingsreserves.

Algemene reserves

De algemene reserve is een reserve waaraan geen bestemming is gegeven. Deze reserve is verplicht op grond van artikel 43 van het BBV. De algemene reserve is het vrij besteedbare eigen vermogen van de gemeente. Deze reserve heeft als primaire functie het vormen van een buffer voor financiële tegenvallers, het opvangen van begrotingstekorten en bieden de mogelijkheid dat de raad adequaat kan reageren op nieuwe of urgente ontwikkelingen. De raad kan deze middelen inzetten voor nieuw beleid en intensivering van bestaand beleid. Tekorten/overschotten op de jaarrekening worden ten laste/ten gunste van de algemene reserve gebracht.

Bestemmingsreserves

Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming (doelstelling) heeft gegeven.

Voorzieningen

Voorzieningen maken deel uit van het vreemd vermogen van de gemeente. De raad is bevoegd om voorzieningen in te stellen of op te heffen. Daarbij wordt aangetekend dat er ten aanzien van de instelling en opheffing van voorzieningen nauwelijks beleidsvrijheid voor de raad bestaat, omdat de vorming hiervan in veel gevallen verplicht voortvloeit uit de bepalingen uit het BBV. Voor de definitie van voorzieningen is binnen het BBV aansluiting gezocht bij het Burgerlijk Wetboek. 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 balansdatum min of meer onzeker zijn, en die oorzakelijk samenhangen met de periode voorafgaande aan die datum.

Het gaat bij voorzieningen om min of meer onzekere verplichtingen die op termijn tot schulden kunnen worden gerekend, zoals garantieverplichtingen en dergelijke. Ook kunnen voorzieningen betrekking hebben op verplichtingen, samenhangend met het in de tijd onregelmatig gespreid zijn van bepaalde kosten, zoals groot onderhoud. Daarnaast kunnen voorzieningen een schatting betreffen van de lasten voortvloeiend uit risico's die samenhangen met de bedrijfsvoering, zoals rechtsgedingen, reorganisaties en dergelijke. Voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume mogen geen voorzieningen worden gevormd (artikel 44 van het BBV).

Daarnaast kunnen voorzieningen ingesteld worden om heffingen waarvan de besteding in wet- en regelgeving is gelimiteerd onder te brengen. Voorzieningen dienen naar beste schatting dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Ze mogen niet groter of kleiner zijn dan de verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn ingesteld. Het is daarom niet toegestaan rente toe te rekenen aan voorzieningen (artikel 45 van het BBV). De besteding van voorzieningen is de verantwoordelijkheid van het college. De uitgaven ten laste van voorzieningen worden namelijk al geautoriseerd bij het vormen van de voorzieningen en worden daarom opgenomen in de jaarrekening en programmabegroting. De achterliggende gedachte is dat de uitgaven ten laste van de voorzieningen geen keuzevrijheid kennen en dat de raad de bestemming niet meer kan wijzigen. Op grond van het BBV mag een voorziening niet negatief staan. Als er sprake is van een negatief saldo van een voorziening, dan dient dit via de exploitatie van het betreffende verslagjaar aangevuld te worden.

Indien een voorziening een omvang bereikt die hoger is dan het noodzakelijke niveau valt het meerdere vrij ten gunste van de exploitatie.

Kort samengevat:

Er is sprake van een reserve als de raad de bestemming kan veranderen. Er is sprake van een voorziening als de bestemming vast ligt.

Hieronder staat het schematisch weergegeven:

Regels met betrekking tot	Reserves	Voorziening
Onderdeel van	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Wijziging bestemming toegestaan?	Mogelijk	Niet mogelijk
Aanwending vrij	Ja	Nee, alleen voor betreffend doel
Opbouw (dotatie)	Resultaat-bestemming	Resultaatbepaling
Onttrekking (aanwending)	Resultaat-bestemming	Ten laste van de voorziening

2. Reserves en voorzieningen in de P&C-cyclus

De ingestelde reserves en voorzieningen worden in deze nota niet afzonderlijk besproken. Dit heeft een plek binnen de P&C-cyclus.

Programmabegroting

Bij het opstellen van de (meerjaren)begroting worden de reserves en voorzieningen integraal beoordeeld en worden de meerjarige uitgaven en inkomsten geactualiseerd. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de noodzaak voor het aanhouden van de reserves, de omvang en de (meerjarige)ontwikkeling van de reserves en voorzieningen. Daarnaast wordt ook beoordeeld of het noodzakelijk is om nieuwe reserves of voorzieningen in te voeren. Een meerjarig overzicht van de reserves en voorzieningen wordt in de programmabegroting opgenomen in het onderdeel financiële begroting: geprognosticeerde balans. Mutaties op reserves vereisen de instemming van de raad. De raad keurt met het vaststellen van de begroting de voorgenomen onttrekkingen aan en stortingen in de reserves goed. De vaststelling van de begroting heeft een begrotingswijziging tot gevolg waarna de verwerking van de begroting in de financiële administratie wordt doorgevoerd.

Tussentijdse rapportages

Tussentijdse wijzigingen op reserves en voorzieningen worden gerapporteerd in de 1e / 2e trimester-rapportage of slotwijziging voor het bijstellen van de begroting. Na goedkeuring door de raad wordt de begroting hierop aangepast.

Jaarrekening

In de jaarrekening wordt in de toelichting op de balans per reserve en per voorziening het verloop gedurende het jaar weergegeven. Daarnaast wordt de aard en reden van elke reserve en voorziening, de stortingen of onttrekkingen en de afwijkingen van de realisatie ten opzichte van de raming toegelicht.

Door de vaststelling van de jaarrekening door de gemeenteraad vindt vaststelling plaats van de gerealiseerde onttrekkingen en stortingen in reserves en voorzieningen.

Weerstandsvermogen

Alleen een algemene reserve mag volgens de provinciaal financieel toezichthouder meetellen bij het bepalen van het weerstandsvermogen. De reserve sociaal domein en de reserve grondexploitaties zijn door de raad ingesteld om incidentele initiatieven mogelijk te maken. En in het geval van de reserve grondexploitatie worden daarnaast tekorten of overschotten binnen de grondexploitaties via resultaatbestemming toegevoegd of onttrokken aan de reserve. Hoewel deze reserves gedeeltelijk vrij besteedbaar zijn, mogen zij niet meetellen bij het bepalen van het weerstandsvermogen. De overige bestemmingsreserves worden hier ook niet meegenomen, omdat hier een bestemming aan ten grondslag ligt. In de begroting en in de jaarrekening wordt in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing het weerstandsvermogen geactualiseerd op basis van de beschikbare weerstandscapaciteit in relatie tot de mogelijke risico's.

In het onderdeel Informatievoorziening en beheersing van deze nota wordt gedetailleerder ingegaan op het opnemen van informatie in de p&c-documenten.

3. Kaders reserves en voorzieningen

Gebaseerd op de wet- en regelgeving en de functies volgt hierna een beschrijving van de kaders voor de gemeentelijke reserves en voorzieningen.

3.1 Uitgangspunt vorming reserves

Het uitgangspunt voor het vormen van reserves is dat dit zo min mogelijk gebeurt. Het heeft onze voorkeur, en daarmee volgen we de Commissie BBV, om uitgaven en inkomsten zoveel mogelijk via de jaarlijkse exploitatie te laten verlopen. Dat is namelijk transparant en bevordert de integrale afweging van de inzet van budgetten. Echter, er zijn situaties denkbaar waarin het tóch de voorkeur heeft om een reserve in te stellen. Dat kan bijvoorbeeld zijn om grote schommelingen in de lasten tegen te gaan (egaliseringsfunctie) of om budgetten meerjarig beschikbaar te houden voor het bereiken van een doel.

3.2 Algemene reserve

De algemene reserve is een reserve waaraan door de raad géén bestemming is gegeven en welke vrij besteedbaar is. Hoewel de reserve vrij besteedbaar is, kan de reserve ook dienen om de door de raad ingestelde eenmalige budgetten te dekken. Daarnaast dient de algemene reserve eventuele financiële

tegenvallers op te kunnen vangen. De algemene regel is daarbij dat tegenvallers binnen een beleidsprogramma ook binnen hetzelfde programma opgevangen dienen te worden. De algemene reserve dient om concernbrede tegenvallers op te vangen.

Kaders algemene reserve

- Tekorten/overschotten op de jaarrekening worden ten laste/ten gunste van de algemene reserve gebracht;
- Er is geen bovengrens voor de omvang van de algemene reserve, de ondergrens is (hoewel ongewenst) nul;
- Wanneer er een onderliggend bestedingsplan voor het doel is opgesteld, wordt daarvoor een bedrag opgenomen in de exploitatiebegroting of een bedrag gedoteerd aan een specifieke ingestelde bestemmingsreserve;
- Bij een negatieve stand van de algemene reserve bestaat -naast het verdampen van het eigen vermogen- het risico dat niet langer voldaan wordt aan de toezichtcriteria van de provincie. In dat geval moeten de nodige maatregelen genomen worden om zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval binnen vier jaren, de situatie in orde te brengen.

3.3 Bestemmingsreserves

In het voorgaande onderdeel is de aard en het gebruik van de algemene reserve beschreven. Hierna beschrijven we de kaders met betrekking tot bestemmingsreserves. Door vaststelling van deze nota gelden onderstaande kaders in alle voorkomende gevallen, tenzij de raad bij uitzondering in een specifiek geval anders besluit.

Bevoegdheid

Het college legt het voorstel voor instelling van een nieuwe bestemmingsreserve voor aan de raad. Na het raadsbesluit, wordt de reserve in de administratie ingevoerd en conform besluit aangewend. Het moment waarop de raad besluit over de instelling van een nieuwe reserve kan samenvallen met de perspectiefnota, de programmabegroting, één van de trimesterrapportages, slotwijziging of de resultaatbestemming bij de jaarrekening. Bij urgentie kan het ook als zelfstandig raadsbesluit. Het besluit om middelen toe te voegen aan de reserve dekking kapitaallasten is onderdeel van het besluit bij de betreffende investering.

Het niveau waarop de bestemmingsreserves worden ingesteld

Bij het instellen van een reserve bepaalt de raad aan welk beleidsprogramma de reserve wordt gekoppeld. Afhankelijk van de reikwijdte van de nieuwe reserve kan de raad besluiten om binnen het betreffende programma de reserve te bestemmen voor een bepaald beleidsdoel.

De gewenste informatie ten behoeve van een nieuw in te stellen reserve

Het voorstel tot instelling van een reserve moet minimaal de volgende gegevens bevatten:

Naam	Benaming van de in te stellen reserve
Aard reserve	Bestemmingsreserve, egalisatie-, risico-, project-, kapitaallastenreserve
Registratienummer	Uniek administratief nummer
Programma	Het programma waaraan de reserve wordt gekoppeld
Doel	Het doel waarvoor de reserve wordt ingesteld
Ingangsdatum	De reserve wordt ingesteld per <datum>
Stortingsplan	Het soort dotatie(s) waarmee de reserve wordt gevoed
Bestedingsplan	De verwachte bestedingen waarvoor de reserve wordt gebruikt
Opheffingsdatum	De reserve wordt automatisch opgeheven per <datum>
Reikwijdte	Maximale omvang van de reserve
Rente	Geen rentetoe rekening

Eenduidige bestemming: geen gemengde reserves

Een reserve moet een eenduidige bestemming hebben. Het moet bij het instellen van een reserve duidelijk zijn voor welk doel de reserve gebruikt mag worden. Gemengde reserves zijn niet toegestaan. Zo moet bijvoorbeeld het onderscheid gemaakt worden tussen een reserve die de werkelijke uitgaven dekt en een reserve voor dekking van kapitaallasten.

Aantal reserves

Door een reserve in te stellen wordt het mogelijk om met beschikbare middelen van nu een bepaald doel in de toekomst te realiseren, zonder toekomstige begrotingsruimte daarvoor te gebruiken. Maar het betekent ook: hoe meer er voor de toekomst gereserveerd wordt, hoe minder begrotingsruimte er voor nu over blijft. Daarom is de hoofdregel terughoudendheid met het instellen van reserves.

Aan het aantal reserves wordt bij voorbaat geen maximum gesteld. Maar indirect wordt het instellen en aanhouden van reserves beperkt door afspraken te maken over een maximale en minimale hoogte en de looptijd. Bij het instellen van elke nieuwe reserve wordt vastgelegd wat de minimale en maximale hoogte en looptijd is. De reserves worden jaarlijks beoordeeld op deze criteria. Zie verder bij 'Proces van beoordeling'.

Bovengrens

Bij instelling van een bestemmingsreserve is het noodzakelijk de bovengrens aan te geven. Als het saldo de bovengrens op enig moment overschrijdt, valt het meerdere bij de resultaatbestemming vrij in de algemene middelen. Daarnaast wordt nut en noodzaak van stortingen beoordeeld en of deze in overeenstemming zijn met de bestemming van de reserve.

Ondergrens

De minimale omvang van een reserve wordt gesteld op € 50.000. Als het saldo van een reserve, na verrekening van het resultaat, lager is dan de ondergrens van € 50.000, dan valt het restant automatisch vrij.

Looptijd

Er zijn geen beperkingen qua looptijd aan de algemene reserve en de bestemmingsreserves sociaal domein, grondexploitaties en dekking kapitaallasten. De looptijd van de overige bestemmingsreserves is beperkt:

- bij het instellen van een bestemmingsreserve dient de opheffingsdatum of een gewenst moment van opheffen gegeven te worden;
- de raad kan besluiten een reserve op te heffen of een andere bestemming te geven;
- als een bestemmingsreserve gedurende vier opeenvolgende jaren niet is gebruikt, wordt de reserve na afloop van het vierde jaar automatisch opgeheven, tenzij de raad besluit om de reserve (opnieuw) langer aan te houden.

Geen negatieve stand.

Een bestemmingsreserve mag niet negatief staan. We houden een ondergrens aan. Als de stand van een reserve onverhoopt lager uitkomt, dan moet het ontbrekende bedrag allereerst snel gevonden worden binnen het betreffende beleidstaakveld om de reserve in stand te mogen houden.

Het proces van de toegestane toevoegingen en onttrekkingen

De raad is als enige bevoegd om te besluiten over mutaties -dat zijn begrote stortingen en onttrekkingen- van reserves. De begrote reservemutaties maken deel uit van de programmabegroting. Begrote stortingen en onttrekkingen kunnen gedurende het lopende jaar nog worden aangepast.

Wijzigingen van de begrote mutaties leiden altijd tot een begrotingswijziging. Het moment waarop de raad over reservemutaties besluit kan samenvallen met de perspectiefnota, de programmabegroting, één van de trimesterrapportages, slotwijziging of de resultaatbestemming bij de jaarrekening. Er zijn twee momenten in het jaar waarop de raad in ieder geval besluiten neemt over toevoegingen en onttrekkingen:

- Bij de programmabegroting: hierin worden per reserve de begrote stortingen en onttrekkingen opgenomen en voorzien van een inhoudelijke toelichting. Zie hiervoor het overzicht van begrote mutaties reserves en de toelichting daarop in de programmabegroting.
- Bij de jaarstukken: verschillen tussen begroting en realisatie worden in de jaarstukken opgenomen en van een verklaring voorzien. Bij de resultaten volgt per programma een voorstel over dekking (bij nadelig resultaat) of besteding (bij voordelig resultaat). Deze dekkings- en bestedingsvoorstellen houden meestal in: onttrekkingen aan of stortingen in een bestemmingsreserve. De raad besluit over deze dekkings- en bestedingsvoorstellen.
- De werkelijke stortingen mogen de begrote niet overstijgen. Hetzelfde geldt voor onttrekkingen. Bovendien mogen werkelijke onttrekkingen niet hoger zijn dan de bestedingen die daarmee samenhangen. Een onttrekking die leidt tot een negatieve stand van een reserve is niet toegestaan. Stortingen zijn toegestaan zolang de maximale stand van de reserve niet overschreden wordt.

Renttoerekening aan reserves

We voegen geen interne rente toe aan reserves

De niet bestede middelen uit de bestemmingsreserves

Zoals hiervoor aangegeven bij 'looptijd', vallen middelen uit een bestemmingsreserve automatisch vrij als de reserve gedurende vier opeenvolgende jaren niet is gebruikt. Ook komt het voor dat slechts een deel van de gereserveerde middelen zijn ingezet en er de komende jaren voor hetzelfde doel geen uitgaven meer verwacht worden. In beide gevallen wordt de reserve opgeheven nadat de resterende middelen zijn vrijgevallen.

De raad kan op voorstel van het college besluiten om de niet bestede middelen uit bestemmingsreserves, of een deel daarvan, af te romen ten behoeve van op dat moment urgentere bestedingen. Dit valt onder de raadsbevoegdheid tot het wijzigen van de bestemming van gereserveerde middelen.

Gelijktijdig met het vrijvallen van niet bestede middelen uit een reserve, besluit de raad op voorstel van het college of de reserve wel of niet moet worden opgeheven.

Proces van de jaarlijkse beoordeling van de reserves

De reserves worden ieder jaar kritisch beoordeeld op toereikendheid, nut en noodzaak. De jaarlijkse beoordeling van de reserves gebeurt bij de jaarafsluiting. Vóór het opstellen van de jaarstukken worden de financiële resultaten bepaald en de afwijkingen ten opzichte van de begroting geanalyseerd en verklaard. Dit is het moment om de reserves te beoordelen aan de hand van de kaders en criteria die in deze nota zijn beschreven. Ook oude reserves komen op deze manier bij de beoordeling aan bod. Als proces sluiten we aan bij de resultaatbepaling: Het aanvullen of het laten vrijvallen van (een deel van) een bestemmingsreserve gebeurt als onderdeel van de dekkings- en bestedingsvoorstellen van de resultaten van het afgelopen jaar.

Een bestemmingsreserve opheffen of de looptijd ervan verlengen

Reserves opheffen of de looptijd ervan verlengen is een bevoegdheid van de raad. Als een reserve bij instelling een opheffingsdatum heeft meegekregen, dan wordt de reserve op die datum automatisch opgeheven. Hetzelfde geldt als het saldo van een bestemmingsreserve onder de ondergrens van € 50.000 is gedaald. Een bestemmingsreserve die gedurende vier opeenvolgende jaren niet is gebruikt, wordt eveneens automatisch opgeheven. Eventuele saldi vallen vrij in de algemene middelen. Voor verlenging van de looptijd van een reserve die anders zou vervallen is tijdig een nieuw raadsbesluit nodig. Het moment waarop de raad besluit over de opheffing dan wel verlenging van een reserve valt samen met het besluit over de bestemming van het jaarresultaat. Afhankelijk van het raadsbesluit, wordt de reserve administratief buiten gebruik gesteld of voortgezet.

3.4 Voorzieningen

Algemeen

De omvang van voorzieningen dient dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Over- en onderdekking zijn niet toegestaan.

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.

Bij voorzieningen kan ook sprake zijn van voorzieningen voor dubieuze debiteren en verliesvoorzieningen grondexploitaties. Dit zijn voorzieningen die op basis van het BBV (presentatietechnisch) verplicht in mindering moeten worden gebracht op het totale debiteurensaldo c.q. de boekwaarde van de grondexploitaties (activazijde van de balans).

Voorzieningen worden gevormd ten laste van het betreffende taakveld of product in de exploitatiebegroting. Vorming van voorzieningen telt dan ook mee in het resultaat vóór bestemming (resultaatbepaling). De toepassingen komen verplicht rechtstreeks ten laste van de voorziening. Dit in tegenstelling tot reserves (resultaatbestemming).

Bevoegdheid

De gemeenteraad besluit tot het instellen en opheffen van voorzieningen. Door het verplichtende karakter van de voorzieningen heeft de gemeenteraad hierbij echter weinig speelruimte. Dit met uitzondering van de voorzieningen om de lasten van groot onderhoud gelijkmatig te verdelen (onderhoudsvoorzieningen).

Formeel dient de gemeenteraad de betreffende lasten in de begroting echter wel te autoriseren. De gemeenteraad besluit tot toevoegingen aan voorzieningen via de vaststelling van de programma's van de begroting en/of de jaarrekening. Door het verplichtende karakter van de uitgaven heeft het college de bevoegdheid uitgaven ten laste van de voorziening te doen, indien de uitgave voldoet aan het doel van de voorziening.

Instellingscriteria

Het instellen van voorzieningen vindt plaats op grond van criteria genoemd in het BBV. Dit betekent dat noodzakelijk te vormen voorzieningen ook daadwerkelijk gevormd moeten worden, ongeacht of de gemeenteraad hiertoe vooraf heeft besloten.

Voorzieningen ter egalisatie van lasten van groot onderhoud worden uitsluitend bij raadsbesluit ingesteld, omdat aan dergelijke voorzieningen beleidskeuzes ten grondslag liggen (bijvoorbeeld ten aanzien van het onderhouds- en kwaliteitsniveau). Per voorziening kunnen de beleidskeuzes verschillen. De gemeenteraad stelt jaarlijks budget beschikbaar om de betreffende kwaliteitsniveaus te kunnen handhaven. De door de gemeenteraad genomen beleidskeuzes komen tot uitdrukking in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

Over de vorming van voorzieningen ter dekking van verplichtingen en verliezen, risico's, bijdragen van derden wordt de gemeenteraad geïnformeerd en vindt aanpassing van de begroting plaats.

- Per voorziening moet voor zover van toepassing aangegeven worden:
- de naam van de voorziening;
- de reden van instellen;
- het doel waarvoor de voorziening wordt gevormd;
- van elke voorziening moet een financiële onderbouwing aanwezig zijn in de vorm van een actueel beheerplan;
- de omvang en de wijze van stortingen en bestedingen (structureel of incidenteel), inclusief onderbouwing daarvan;
- de verwachte looptijd.

Rentetoevoeging aan voorzieningen

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn op basis van het BBV niet toegestaan. De noodzakelijke hoogte van de voorziening wordt namelijk jaarlijks geactualiseerd op basis van de onderliggende verplichting/risico. 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. Wanneer voorzieningen met de methode van contante waarde in de balans van de gemeente zijn gewaardeerd, zal wel jaarlijks een toevoeging aan de voorziening moeten plaatsvinden voor het percentage (disconteringsvoet) waartegen de voorziening contant is gemaakt. Deze (rente)toevoeging is een last voor de exploitatie. Deze (rente)last zal in de begroting moeten worden geraamd.

Mutaties op voorzieningen

Toevoegingen aan en onttrekkingen uit de voorziening zijn gebaseerd op de noodzakelijke omvang van de voorziening. Stortingen in de voorziening zijn een last voor de exploitatie (resultaatbepaling).

De onderhoudslasten moeten verplicht direct ten laste van de voorziening worden gebracht. Deze lasten mogen niet via de exploitatie worden geboekt.

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

Als de achterliggende verplichting, het verlies, het risico of specifieke besteding van de voorzieningen vervalt, dan moet de voorziening worden opgeheven en vallen de middelen vrij ten gunste van het betreffende taakveld/product in de exploitatie.

Negatieve voorzieningen

Voorzieningen kunnen niet negatief zijn.

Wijzigen doel of bestemming van voorzieningen

Vanwege het verplichte karakter kan het doel of bestemming van een voorziening niet wijzigen.

Opheffen van voorzieningen

Voorzieningen worden door het college opgeheven als de verplichting of het risico waarvoor de voorziening is gevormd niet meer actueel is. Zoals gezegd wordt dit bepaald door het verplichtende karakter in het BBV.

Indien de voorziening echter is gevormd om een gelijkmatige verdeling van lasten over de begrotingsjaren te bewerkstelligen, dan moet de gemeenteraad hierover een beslissing nemen; bijvoorbeeld ingeval een actueel beheerplan ontbreekt kan gemotiveerd van de richttermijn van vijf jaar worden afgeweken, indien dit is geautoriseerd door de gemeenteraad.

4. Informatievoorziening en beheersing

4.1 Accountantscontrole

Het verloop van de reserves en voorzieningen wordt elk jaar meegenomen in de accountantscontrole op de jaarrekening.

4.2 Wijziging doel, duur of bestemming

Jaarlijks analyseren wij bij het opstellen van de begroting en de jaarrekening of de door de raad ingestelde bestemmingsreserves nog noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor deze zijn ingesteld. Daarbij wordt ook beoordeeld of de in de reserve opgenomen middelen voldoende toereikend zijn om de beoogde doelstellingen te realiseren. Deze actualisatie kan leiden tot een voorstel aan de raad tot afroaming of aanvulling van het saldo van een bestemmingsreserve, verlenging van de duur van of omzetting of opheffing van een bestemmingsreserve. De raad neemt hierover een besluit.

Vrijvallende middelen uit de reserve vallen onder de algemene middelen en kan voor wat betreft de aanwending opnieuw ter besluitvorming worden voorgelegd aan de raad.

4.3 Informatievoorziening en beheersing

In de programmabegroting wordt een overzicht gegeven van elke reserve en voorziening de voorgestelde toevoegingen en onttrekkingen daaraan. Per reserve en voorziening wordt inzicht gegeven in:

- De stand aan het begin van het boek(verslag)jaar;
- De toevoegingen en onttrekkingen in het betreffende boekjaar;
- Het verwachte saldo aan het einde van het boekjaar;
- De instelling, niet financiële wijzigingen en opheffing van voorzieningen;
- De meerjarige doorkijk eindigend in het jaar waar de reserve op nul is gekomen, waarbij een in-deling wordt gehanteerd dat inzicht geeft in de activiteiten.

In de jaarrekening wordt in de toelichting op de balans de aard en reden van elke reserve en voorziening en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan toegelicht. Per reserve en voorziening wordt inzicht gegeven in:

- De stand aan het begin van het boek(verslag)jaar;
- De mutaties via de resultaatbestemmingen bij de jaarrekening van het voorgaande boekjaar;
- De toevoegingen en onttrekkingen in het betreffende boekjaar;
- Het saldo aan het einde van het boekjaar;
- De eventuele instellingsbesluiten, niet financiële wijzigingen en opheffing van voorzieningen.

Inleiding

Voor u ligt de Nota reserves en voorzieningen 2024. In artikel 16 lid 2 van de financiële verordening gemeente Noordenveld 2023 staat dat we één keer in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen ter vaststelling aanbieden aan de raad. Deze nota is een herziening van de vorige nota uit 2018.

Deze nota is een uitwerking van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (hierna BBV), waarin vooral definities en vereisten voor de verslaggeving staan. In deze nota vindt u terug hoe wij als gemeente Noordenveld met onze reserves en voorzieningen willen omgaan.

Deze nota geeft de regels en richtlijnen rondom de reserves en voorzieningen en geeft aan wanneer onttrekkingen en toevoegingen kunnen plaatsvinden. Om te voldoen aan het budgetrecht van de raad en om het college te faciliteren bij een goede bedrijfsvoering is het van belang dat altijd op een transparante wijze de financiële positie van de gemeente te bepalen is. Daarom is het van belang dat eenduidig en consistent omgegaan wordt met reserves en voorzieningen.

De keuze voor een reserve en/of voorziening wordt conform de regelgeving in het BBV gemaakt. De reserves worden altijd gevormd met eigen middelen en zijn ter dekking van verwachte toekomstige uitgaven. Voorzieningen kunnen worden gevormd met eigen middelen of met middelen van derden. De nota bestaat naast de inleiding uit vier hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk worden de relevante begrippen gedefinieerd en nader uitgewerkt. In het tweede hoofdstuk worden de reserves en voorzieningen in perspectief van de planning en control (p&c)-cyclus geplaatst. De kaders rond reserves en voorzieningen worden in het derde hoofdstuk uiteengezet. In het laatste hoofdstuk wordt ingegaan op de informatievoorziening en beheersing.

Bijlage 1: Relevante artikelen uit het Besluit Begroting en Verantwoording

Besluit Begroting en verantwoording

Paragraaf 4.5.5. Vaste Passiva

Artikel 41

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

Artikel 42

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

Artikel 43

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

Artikel 44

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

Artikel 45

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.

Paragraaf 4.5.7. Toelichting op de balans

Artikel 51

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

Artikel 54

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

- e. Het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Artikel 55

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

Gerelateerde artikelen:

Artikel 35

...

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

Artikel 49

...

- b) de van de Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren.

Bijlage 2: Relevante artikelen uit de financiële verordening 2023

Artikel 16. Reserves en voorzieningen

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. Burgemeester en wethouders bieden de raad eens in de 4 jaar een nota reserves en voorzieningen aan. Deze nota wordt door de raad vastgesteld en behandelt in ieder geval:
 - a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding van voorzieningen, en
 - c. bij welke specifiek benoemde taakvelden het verschil tussen het geraamde saldo van
 - d. baten en lasten en het gerealiseerde saldo van baten en lasten mogen worden verrekend
 - e. met een daartoe in het leven geroepen reserve.
3. Bij een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen wordt in ieder geval aangegeven:
 - a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding van voorzieningen, en
 - c. bij welke specifiek benoemde taakvelden het verschil tussen het geraamde saldo van baten en lasten en het gerealiseerde saldo van baten en lasten mogen worden verrekend met een daartoe in het leven geroepen reserve.
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.

Bijlage 3: Standaardmodellen voor het instellen en evalueren van reserves en voorzieningen

Criteria	Toelichting
Naam en nummer	Naam van de reserve/voorziening en het nummer in de financiële administratie
Instellingsbesluit	Datum waarop de reserve/voorziening formeel is ingesteld, incl. nummer
Soort	Algemene reserve, bestemmingsreserve of voorziening
Functie	Besteding, egaliseren of kapitaallasten
Doel	Doel van de reserve/voorziening, zo specifiek mogelijk geformuleerd
Beleidsdoel(en)	Beleidsdoel uit de doelenboom van het programma
Voeding	Hoe wordt de reserve/voorziening gevoed?
Nut en noodzaak	Waarom is het noodzakelijk om de reserve/voorziening in te stellen, welke onderbouwing bestaat hiervoor?

Plafond/streefbedrag	Het maximumbedrag dat in de reserve/voorziening mag worden gestort
Minimumbedrag	Het minimumbedrag dat in de reserve/voorziening aanwezig dient te zijn
Bestedingsplan	Waraan en wanneer worden de middelen uitgegeven? Zo concreet mogelijk, ter onderbouwing van de omvang. In jaarlijks overzicht altijd aflopend tot nihil (op basis van dan aanwezig inzicht). Bij spaarreserve aangeven in welk jaar dit minimaal opnieuw wordt gewogen.
Voorwaarden besteding	Voorwaarden waaronder bestedingen mogen plaatsvinden
Looptijd	Wanneer wordt de reserve/voorziening opgeheven?
Risico's	Welke risico's zijn er te onderkennen?
Bijzonderheden	In de begroting wordt het geprognosticeerde verloop van de reserve toegevoegd