

Beleidsnota Reserves en Voorzieningen 2025

1 Inleiding

De gemeenteraad stelt op voorstel van het college een nota reserves en voorzieningen vast wanneer daar aanleiding toe is.

Deze nota biedt het kader voor de vorming, het gebruik en het opheffen van reserves en voorzieningen. De basis hiervoor ligt in het BBV en de Financiële verordening van de gemeente Westland. Samen vormen zij de formele uitgangspunten voor het financieel beheer van reserves en voorzieningen.

Met deze herziening wordt beoogd:

- te voorzien in een actueel, helder en uitvoerbaar beleidskader;
- de transparantie en doelmatigheid van het financiële beleid te versterken;
- te borgen dat het gemeentelijk beleid aansluit bij wet- en regelgeving.

Opbouw van deze nota

De nota is opgebouwd aan de hand van de volgende onderwerpen:

- Het algemene beleidskader;
- Relevante wet- en regelgeving;
- Aard en functies van reserves en voorzieningen;
- De onderlinge verschillen tussen reserves en voorzieningen;
- Vorming, aanwending, toevoegingen en onttrekkingen;
- Toerekening en verwerking van rente;
- De rol van bespaarde rente bij interne financiering;
- Verantwoording en rapportage;
- Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

De nota bevat zowel algemene toelichtingen als lokale beleidsuitwerkingen.

2 Beleidskader

Dit hoofdstuk schetst de kaders waarbinnen deze nota tot stand is gekomen. Het gaat hierbij zowel om de landelijke regelgeving als om de gemeentelijke beleidsruimte. Daarnaast worden de voornaamste begrippen kort toegelicht.

2.1 BBV

Het BBV vormt het wettelijke kader en ligt daarmee aan de basis van deze nota. De artikelen 42 tot en met 45 bevatten de kernbepalingen over reserves en voorzieningen:

- reserves maken deel uit van het eigen vermogen (art. 42);
- de onderscheiden typen reserves (art. 43);
- de gronden waarop voorzieningen moeten worden gevormd (art. 44);
- het verbod op rentetoevoeging aan voorzieningen (art. 45).

Daarnaast bevatten artikelen 17, 27 en 30 bepalingen over de verwerking van reserves en voorzieningen in de planning- en controlcyclus.

Naast de formele wetgeving geeft de commissie BBV nadere duiding via richtlijnen, notities en antwoorden op praktijkvragen. Voor zover deze betrekking hebben op reserves en voorzieningen, zijn ze mede richtinggevend voor deze nota.

2.2 Financiële verordening Westland

Naast de wettelijke kaders staan in de Financiële verordening van de gemeente aanvullende regels, specifiek voor de gemeente Westland. In artikel 17 van de Financiële Verordening 2025 is vast - gelegd dat:

1. Het college beziet tenminste één keer in de duur van een raadsperiode de noodzaak tot herziening van de nota reserves en voorzieningen. Deze nota wordt door de raad vastgesteld en behandelt:
 - a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding van voorzieningen; en
 - c. de rentetoe rekening aan reserves en voorzieningen.
2. 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 met een gemotiveerde onderbouwing;
 - d. de wijze van toerekening en verwerking van rente over de bestemmingsreserve; en
 - e. de maximale looptijd.
3. Bij de instelling van een bestemmingsreserve dient het om een bedrag van minimaal € 250.000 te gaan.
 4. Van het minimale bedrag in lid 3, kan de raad afwijkend besluiten als zij daartoe een goed beargumenteerd collegevoorstel ontvangt.
 5. Als een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen binnen de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot een besteding, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd.

Een bijzondere voorziening, is die voor de risico's met betrekking tot oninbaarheid van debiteuren en de voorziening voor de verlieslatende BIE's. Dit is een voorziening die op grond van art. 63.8 aan de activazijde van de balans gepresenteerd dient te worden.

2.3 Begrippen en toelichting

In dit onderdeel worden de belangrijkste begrippen die relevant zijn voor het beleid rond reserves en voorzieningen toegelicht.

Eigen vermogen

Het eigen vermogen van de gemeente bestaat uit de reserves en het gerealiseerde resultaat uit het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening. Het jaarrekeningresultaat wordt afzonderlijk op de balans gepresenteerd. Het eigen vermogen vertegenwoordigt het verschil tussen bezittingen en schulden (inclusief voorzieningen).

Vreemd vermogen

Het vreemd vermogen omvat verplichtingen die voortkomen uit gebeurtenissen in het verleden, waarvan de afwikkeling naar verwachting leidt tot een uitstroom van middelen. Vreemd vermogen bestaat uit vaste en vlottende schulden, voorzieningen en overlopende passiva.

Reserves

Reserves maken deel uit van het eigen vermogen en zijn in beginsel vrij aanwendbaar. De gemeenteraad stelt de bestemming vast en kan deze wijzigen, tenzij anders is bepaald. Instelling, opheffing, toevoegingen en onttrekkingen verlopen via raadsbesluit. Reserves zijn passiefposten op de balans en kunnen ook worden ingezet om risico's af te dekken.

Het BBV onderscheidt:

- de algemene reserve (art. 43.1.a);
- de bestemmingsreserves (art. 43.1.b).

Algemene reserve

De algemene reserve heeft geen vooraf vastgestelde bestemming en vormt het vrij besteedbare deel van het eigen vermogen. Zij wordt onder andere ingezet voor het opvangen van financiële risico's en tekorten. Deze reserve speelt een centrale rol in het weerstandsvermogen van de gemeente.

Bestemmingsreserve

Een bestemmingsreserve is gekoppeld aan een specifiek doel, vastgesteld door de raad. De omvang van de reserve is afgestemd op dit doel. De raad behoudt de bevoegdheid de bestemming te wijzigen, zolang er nog geen financiële verplichtingen aan zijn verbonden.

Stille reserves

Van een stille reserve is sprake wanneer bezittingen (zoals gronden of gebouwen) op de balans tegen een lagere waarde zijn opgenomen dan hun marktwaarde. Dit betreft doorgaans niet-bedrijfsgebonden bezittingen, zoals:

- in pacht uitgegeven landbouwgronden;
- gebouwen die geen publieke taak dienen, maar wel een hogere actuele waarde hebben.

Stille reserves worden niet zichtbaar op de balans en zijn lastig exact te kwantificeren.

Negatieve reserves

Negatieve reserves zijn niet toegestaan. Wanneer er indicaties zijn dat een reserve een negatief saldo zal bereiken, dienen corrigerende maatregelen te worden genomen.

Voorzieningen

Voorzieningen maken deel uit van het vreemd vermogen en zijn bedoeld voor de afdekking van verplichtingen of risico's. In tegenstelling tot reserves zijn voorzieningen niet vrij aanwendbaar en is de bestemming niet wijzigbaar.

Een voorziening wordt gevormd indien sprake is van een inschatbare financiële verplichting, verlies of toekomstige uitgave waarvan het moment van optreden en/of de omvang onzeker is. Mutaties in voorzieningen verlopen via de exploitatie en maken geen deel uit van de resultaatbestemming. Zij worden als passiefposten op de balans opgenomen.

Voorzieningen mogen alleen worden gevormd in de volgende gevallen (art. 44 BBV):

1. verplichtingen en verliezen die op de balansdatum onzeker, maar redelijkerwijs te schatten zijn;
2. risico's die op de balansdatum bestaan en betrekking hebben op te verwachten verplichtingen of verliezen;
3. middelen van derden met een specifiek bestedingsdoel kunnen ook als voorziening worden verantwoord, mits het geen voorschotten betreft zoals bedoeld in art. 49, lid 1, onder b.
4. kosten in een toekomstig begrotingsjaar die hun oorsprong vinden in het lopende of een eerder jaar, en waarvoor een gelijkmatige lastenverdeling wenselijk is;
5. bijdragen aan vervangingsinvesteringen waarvoor een heffing wordt geheven (art. 35, lid 1, onder b).

Daarnaast geldt:

- voorzieningen mogen niet worden gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten van vergelijkbare omvang. Deze lasten worden opgenomen in de reguliere (meerjaren)begroting.

Als de situaties 1, 2 of 3 zich voordoen, is het college verplicht een voorziening te vormen. Voor situatie 4 en 5 is dit niet verplicht.

De omvang van een voorziening moet in verhouding staan tot het onderliggende risico of de verplichting. Indien onder- of overdekking ontstaat, vindt bijstelling plaats via dotatie of vrijval, verwerkt in de exploitatie. De dotatie aan de voorziening gebeurt met instemming van de raad, via de (meerjaren)begroting, begrotingswijziging of bij vaststelling van de jaarrekening.

Als verplichtingen nog onvoldoende concreet te maken zijn, worden zij als risico opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen.

De aanwending van voorzieningen valt onder de verantwoordelijkheid van het college. Uitgaven worden rechtstreeks ten laste van de voorziening gebracht. Rentetoevoeging is niet toegestaan, tenzij de voorziening is gebaseerd op contante waarde.

De voorziening voor dubieuze debiteuren betreft een waardecorrectie op de debiteurenpost en wordt rechtstreeks in mindering gebracht op het saldo van uitstaande vorderingen. Deze voorziening wordt derhalve niet opgenomen op de staat van reserves en voorzieningen (conform art. 63, lid 8 BBV). Ditzelfde is van toepassing op de voorziening voor de verlieslatende BIE's.

2.4 De functies van reserves en voorzieningen

Reserves en voorzieningen vervullen binnen het gemeentelijk financieel beleid verschillende functies. Deze kunnen afzonderlijk of gecombineerd voorkomen. In hoofdlijnen gaat het om de volgende zes functies:

1. Bufferfunctie
2. Bestedingsfunctie
3. Financieringsfunctie
4. Egalisatiefunctie
5. Inkomensfunctie
6. Verplichtingenfunctie

1. Bufferfunctie

De belangrijkste functie van het eigen vermogen, en specifiek van de algemene reserve, is het opvangen van financiële tegenvallers. Deze zogenaamde 'bufferfunctie' is van belang voor het waarborgen van de financiële veerkracht van de gemeente.

De bufferfunctie is bedoeld voor:

- risico's waarvoor geen afzonderlijke voorzieningen of bestemmingsreserves zijn getroffen;
- onvoorziene uitgaven waarvoor in de begroting geen middelen zijn gereserveerd;
- het opvangen van incidentele tekorten op de jaarrekening of begroting.

De algemene reserve speelt hierin een centrale rol.

2. Bestedingsfunctie

De bestedingsfunctie betreft het gereserveerd inzetten van middelen voor een specifiek doel. Dit geldt met name voor bestemmingsreserves en in beperkte mate voor voorzieningen. Het kan hierbij gaan om toekomstige lasten, investeringen of de afschrijvingslasten daarvan. Een bijzondere vorm van besteding is het gebruik van een bestemmingsreserve ter dekking van afschrijvingslasten van geactiveerde investeringen met een economisch of maatschappelijk nut. Deze reserve wordt gedurende de looptijd benut voor de jaarlijkse dekking van afschrijvingen in de exploitatie. Bestemmingsreserves mogen – in tegenstelling tot bijdragen van derden – niet direct in mindering worden gebracht op de boekwaarde van een investering.

3. Financieringsfunctie

Reserves maken deel uit van het totale vermogen van de gemeente. Ze kunnen daardoor worden ingezet als intern financieringsmiddel, waarmee externe (rentedragende) leningen kunnen worden beperkt. Dit draagt bij aan een lagere rentelast en versterkt de financiële autonomie. De kaders voor deze inzet zijn vastgelegd in de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) en het gemeentelijke Treasurystatuut.

4. Egalisatiefunctie

Voorzieningen kunnen worden ingezet om schommelingen in lasten en tarieven te dempen, met als doel een stabiele ontwikkeling van het financiële beeld. Dit betreft met name egalisatievoorzieningen die kosten gelijkmatig verdelen over meerdere begrotingsjaren, bijvoorbeeld voor onderhoud, kapitaal-lasten of tarieven voor derden.

5. Inkomensfunctie

De inkomensfunctie verwijst naar het effect van reserves en voorzieningen op de financieringslasten van de gemeente. Door inzet van eigen middelen hoeft minder extern kapitaal te worden aangetrokken, waardoor rente wordt bespaard. Dit leidt tot zogenaamde bespaarde rente, die ten gunste komt van de exploitatie.

Bij de volgende situaties is sprake van een inkomensfunctie:

- Structurele onttrekkingen aan reserves ter dekking van structurele lasten;
- Dekking van afschrijvingslasten van investeringen vanuit reserves;
- Aanwending van bespaarde rente als structureel dekkingsmiddel.

De gemeente kan er ook voor kiezen om bespaarde rente toe te voegen aan een reserve, via resultaat-bestemming.

6. Verplichtingenfunctie

Deze functie is exclusief van toepassing op voorzieningen. Voorzieningen zijn bedoeld voor verplichtingen of risico's die voortvloeien uit bestaande of te verwachten situaties. Ze hebben een verplichtend karakter en dienen niet als beleidsinstrument.

Voorbeelden zijn:

- Wachtgeldverplichtingen van (voormalige) bestuurders;
- Pensioenverplichtingen van oud-wethouders;
- Kosten van toekomstige verplichtingen waarvoor een voorziening is gevormd conform artikel 44 BBV.

2.5 De verschillen tussen reserves en voorzieningen

Het belangrijkste onderscheid tussen reserves en voorzieningen is dat reserves onderdeel zijn van het eigen vermogen, terwijl voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen.

Reserves zijn in principe vrij aanwendbaar. De gemeenteraad stelt de bestemming vast en kan deze, tenzij anders besloten, op ieder moment wijzigen. Een uitzondering betreft bestemmingsreserves die worden ingezet voor de dekking van afschrijvingslasten van activa die reeds in bezit zijn van de gemeente (bijvoorbeeld investeringen met economisch of maatschappelijk nut). Het wijzigen van de bestemming van dit type reserve heeft namelijk directe gevolgen voor de exploitatie.

Voorzieningen daarentegen zijn niet vrij aanwendbaar. Ze worden uitsluitend gevormd voor verplichtingen en risico's die redelijkerwijs zijn in te schatten. De bestemming van een voorziening staat vast en is niet te wijzigen. In sommige gevallen is de vorming wettelijk verplicht, bijvoorbeeld bij ontvangen middelen (zoals heffingen) waarvoor een toekomstige uitgave moet worden gedaan.

Mutaties in reserves worden pas verwerkt nadat het totaalsaldo van baten en lasten is vastgesteld. Daardoor worden deze mutaties nooit als baat of last aangemerkt. Uitgaven mogen niet rechtstreeks op een reserve worden geboekt.

Bij voorzieningen verlopen stortingen en vrijval wél via de exploitatie en vormen daarmee onderdeel van het saldo van baten en lasten. De feitelijke aanwending van een voorziening wordt rechtstreeks ten laste van de voorziening geboekt en is dus een balansmutatie.

Overzicht verschillen

Kenmerk	Reserve	Voorziening
Soort vermogen	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Wijziging bestemming	Toegestaan	Niet toegestaan
Vrij aanwendbaar	Ja*	Nee, alleen voor specifiek doel
Opbouw (dotatie)	Na vaststelling saldo van baten en lasten	Via exploitatie (baat of last)
Aanwending (onttrekking)	Via resultaatbestemming	Rechtstreeks ten laste van voorziening
Financiële onderbouwing vereist	Niet verplicht	Verplicht

* Bij reserves die dienen ter dekking van afschrijvingslasten dient een alternatieve dekking te worden aangewezen bij wijziging van de bestemming.

2.6 Bespaarde rente

Wanneer de gemeente (een deel van) haar reserves inzet voor de financiering van investeringen of andere uitgaven, hoeft minder extern vermogen te worden aangetrokken. Hierdoor ontstaat een besparing op rentekosten: de bespaarde rente.

Het hanteren van bespaarde rente dient drie doelen:

- Eerlijke kostenverdeling: de werkelijke kosten van gemeentelijke activiteiten worden zichtbaar, ook wanneer deze met eigen middelen worden gefinancierd.
- Transparantie: het maakt inzichtelijk hoeveel gemeentelijk vermogen is ingezet voor beleidsdoel-einden.
- Structurele dekking: de bespaarde rente kan worden ingezet als structureel dekkingsmiddel in de begroting.

De berekening en verwerking van bespaarde rente volgt de landelijke BBV-regels. De technische uitwerking hiervan is opgenomen in hoofdstuk 5.

2.7 Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit geeft aan in hoeverre de gemeente in staat is om onverwachte, substantiële financiële tegenvallers op te vangen. In combinatie met de omvang van de geïnventariseerde risico's bepaalt dit het weerstandsvermogen van de gemeente.

Het weerstandsvermogen is een belangrijke indicator voor de financiële veerkracht. Het toont in welke mate de gemeente tegenvallers kan opvangen, zonder dat dit ten koste gaat van beleidsdoelen, wettelijke taken of de structurele financiële positie.

Tegenvallers kunnen ontstaan door niet-begrote kosten of verplichtingen waarvoor geen voorziening of bestemmingsreserve is getroffen. Niet alle risico's zijn voldoende concreet of gekwantificeerd om een voorziening voor te vormen. Dergelijke risico's moeten op grond van het BBV worden opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van zowel de begroting als de jaarrekening.

De weerstandscapaciteit wordt onderscheiden in:

- Incidentele capaciteit: het vermogen om eenmalige financiële tegenvallers binnen een begrotingsjaar op te vangen;
- Structurele capaciteit: het vermogen om meerjarige of terugkerende tekorten structureel op te vangen, zonder beleidsaanpassing.

De beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente Westland bestaat uit:

- de algemene reserve;
- bestemmingsreserves zonder bestedingsplan;
- de post onvoorzien uitgaven.

De gemeente Westland rekent bestemmingsreserves met bestedingsplan en stille reserves niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit, vanwege het ontbreken van directe inzetbaarheid. De vakliteratuur rekent soms ook de onbenutte belastingcapaciteit mee als potentiële bron van weerstandscapaciteit. In Westland wordt deze niet meegeteld, mede vanwege de beperkte ruimte binnen de OZB en de werking van de landelijke macronorm. Deze ruimte wordt als onvoldoende concreet en realistisch beschouwd voor risicodekking.

3 Instellen en opheffen

3.1 Instellen reserves en voorzieningen

Het instellen en opheffen van reserves en voorzieningen is op grond van de artikelen 186 tot en met 189 van de Gemeentewet voorbehouden aan de gemeenteraad. Besluitvorming hierover kan plaatsvinden:

- bij het vaststellen van de programmabegroting;
- tussentijds via een begrotingswijziging die door de raad is vastgesteld;
- bij de jaarrekening, na vaststelling van het totaalresultaat.

Conform het BBV dienen bestemmingsreserves altijd een tijdelijk karakter te hebben en moet de bestemming helder en onderbouwd zijn.

De gemeente Westland streeft naar een beperkt en beheersbaar aantal reserves en voorzieningen. Dit draagt bij aan:

- meer transparantie in de financiële positie;
- beter beheer van financiële middelen;
- het voorkomen van onnodige claim op beschikbare ruimte binnen de begroting.

3.2 Instellen van reserves

Richtlijnen voor reservevorming

Bij het instellen en aanwenden van reserves gelden de volgende uitgangspunten:

a. Doelbinding

Bestemmings- en egalisatiereserves worden uitsluitend ingezet voor het doel waarvoor zij zijn ingesteld. De raad behoudt het recht om de bestemming te wijzigen via een raadsbesluit. Een uitzondering geldt voor reserves die zijn bedoeld voor de dekking van afschrijvingslasten van reeds geactiveerde investeringen; wijziging van de bestemming heeft daar directe gevolgen voor de exploitatie.

b. Inhoud van het raadsvoorstel

Bij de vorming van een nieuwe reserve dient het voorstel aan de raad minimaal de volgende onderdelen te bevatten:

- een duidelijke omschrijving van het doel van de reserve;
- de bron en aard van de voeding (structureel of incidenteel), met motivering;
- een onderbouwde minimale en maximale omvang van de reserve;
- de maximale looptijd van de reserve.

Terughoudendheid bij bestemmingsreserves

Het instellen van een bestemmingsreserve beperkt de beschikbare financiële ruimte: de middelen zijn geormerkt en daardoor niet inzetbaar voor andere, actuele beleidsdoelen. Ter bevordering van transparantie en bestuurlijke afweging wordt terughoudendheid betracht bij het instellen van nieuwe bestemmingsreserves.

In de financiële verordening van de gemeente Westland is vastgelegd dat een bestemmingsreserve bij aanvang minimaal een omvang van € 250.000 dient te hebben. Van deze norm kan alleen worden afgeweken indien het college een goed gemotiveerd voorstel indient dat door de raad wordt vastgesteld. Bij voorkeur worden geen nieuwe reserves gevormd indien het bedrag onder € 250.000 blijft of de looptijd korter is dan twee jaar. Er is terughoudendheid in het vormen van nieuwe reserves, waarbij er een voorkeur is voor het begroten via de reguliere exploitatie.

3.3 Instellen van voorzieningen

Het instellen van voorzieningen gebeurt op grond van artikel 44 van het BBV. Voorzieningen hebben een verplichtend karakter: ze worden gevormd ter dekking van voorzienbare verplichtingen, verliezen of toekomstige uitgaven waarvan de omvang of het tijdstip van optreden onzeker is. In tegenstelling tot reserves kan de bestemming van een voorziening niet worden gewijzigd.

De raad stelt een voorziening in via de begroting of een begrotingswijziging. Toevoegingen verlopen via de exploitatie, als last. De raad neemt hierop besluit bij vaststelling van het programmaonderdeel in de begroting of jaarrekening.

Wettelijke vormen van voorzieningen

Voorzieningen worden uitsluitend gevormd in de volgende gevallen:

- Verplichtingen of verliezen waarvan de omvang onzeker is, maar redelijkerwijs te schatten (art. 44.1.a);
- Risico's op balansdatum die kunnen leiden tot verplichtingen of verliezen (art. 44.1.b);
- Toekomstige kosten die voortvloeien uit het huidige of een vorig begrotingsjaar, als de voorziening dient tot gelijkmatige verdeling van lasten (art. 44.1.c);
- Vervangingsinvesteringen waarvoor een heffing wordt opgelegd (art. 44.1.d);
- Middelen van derden met een specifiek bestedingsdoel worden opgenomen als voorziening, met uitzondering van voorschotten zoals bedoeld in artikel 49 BBV. (art 44.2).

Bij voorzieningen die zijn gebaseerd op artikel 44 lid 1c BBV — ter egalisatie van lasten — geldt als aanvullende voorwaarde dat deze lasten voortvloeien uit verplichtingen die hun oorsprong vinden in het huidige of een eerder begrotingsjaar. Er mag geen voorziening worden gevormd voor toekomstige lasten die pas ontstaan ná de verslagperiode.

Criteria en voorwaarden

Bij het instellen van een voorziening bevat het raadsvoorstel ten minste:

- het specifieke doel van de voorziening;
- het programmaonderdeel waaruit de voeding (dotatie) wordt gedekt;
- een onderbouwde inschatting van de looptijd en een planning van dotaties en aanwendungen.

Voorzieningen worden jaarlijks beoordeeld op noodzaak en toereikendheid bij de programmabegroting en jaarstukken. De toelichting beschrijft het verloop van de voorziening en de status van het onderliggende beleid of plan.

Afscheiding van risico's en schulden

Een risico waarvoor de omvang of kans onvoldoende concreet of betrouwbaar is in te schatten, komt niet in aanmerking voor een voorziening. Dergelijke risico's worden opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Onderhoudsvoorzieningen

Voorzieningen voor groot onderhoud van kapitaalgoederen mogen alleen worden gevormd indien een actueel beheerplan aanwezig is. Dit plan bevat ten minste een overzicht van geplande werkzaamheden, tijdpad en kostenraming. Het beheerplan dient periodiek te worden geactualiseerd.

Indien geen actueel beheerplan beschikbaar is, kunnen onderhoudskosten — indien voorzienbaar — uitsluitend worden gedekt uit een bestemmingsreserve via resultaatbestemming of via de reguliere exploitatie, niet via een voorziening.

Geen voorziening bij concrete verplichtingen of facturabele verplichtingen

Indien de verplichting waarvoor een voorziening wordt overwogen reeds concreet, juridisch afdwingbaar of volledig bepaalbaar is, dan moet deze verplichting als schuld of als overlopende passief op de balans worden opgenomen. Er mag dan géén voorziening worden gevormd. Dit geldt bijvoorbeeld voor verplichtingen waarvoor reeds facturen zijn ontvangen of waarvoor een factuur kan worden verwacht. In die gevallen is sprake van een reguliere financiële verplichting en niet van een onzeker risico of verlies.

3.4 Procedurele onderbouwing

Voorstellen tot het instellen van reserves of voorzieningen worden door het college aan de raad voorgelegd, voorzien van een inhoudelijke onderbouwing. Deze bevat in elk geval een heldere omschrijving van het doel, de beoogde looptijd en de financiële omvang van het voorstel.

Indien mogelijk wordt dit aangevuld met een concreet bestedingsplan, zodat de raad kan toetsen op doelmatigheid en tijdigheid van de voorgenomen inzet van middelen. Waar dit niet mogelijk is, wordt dit expliciet gemotiveerd.

Deze uitgangspunten zijn aanvullend op de voorwaarden die in de paragrafen 3.2 (reserves) en 3.3 (voorzieningen) zijn vastgelegd.

3.5 Opheffing van een reserve

Een bestemmingsreserve wordt opgeheven zodra het doel waarvoor zij is ingesteld is vervallen of gerealiseerd. Dit geldt ook wanneer er geen toereikend of actueel bestedingsplan (meer) aanwezig is. Bij

de jaarrekening wordt periodiek beoordeeld of de doeleinden van bestaande reserves nog actueel zijn en of de omvang van de reserve nog gerechtvaardigd is.

Uitzonderingen

In de volgende gevallen kan een reserve blijven bestaan, mits dit gemotiveerd wordt toegelicht in de jaarrekening:

- reserves die onderdeel uitmaken van een gesloten systeem of open-einderegeling (zoals riolering, afval, grondexploitatie);
- reserves waarvoor vanwege hun aard geen concreet bestedingsplan kan worden opgesteld, zoals een 'spaarreserve' voor een specifiek doel.

Procedure

Het besluit tot opheffing van een reserve is voorbehouden aan de gemeenteraad. Bij opheffing valt het resterende saldo vrij en wordt in beginsel via resultaatbestemming toegevoegd aan de algemene reserve. In het raadsvoorstel wordt de reden van opheffing expliciet toegelicht.

3.6 Opheffing van een voorziening

Een voorziening wordt opgeheven wanneer het risico of de verplichting waarvoor zij is ingesteld is vervallen. In dat geval schrijft het BBV opheffing verplicht voor. Het college doet daartoe bij de jaarrekening een voorstel aan de gemeenteraad.

Daarnaast kan een voorziening die is gevormd ter gelijkmatige verdeling van lasten over meerdere jaren (artikel 44 lid 1 onder c) worden opgeheven als de raad besluit deze lasten voortaan direct via de exploitatie te verwerken. Ook dit besluit is voorbehouden aan de gemeenteraad.

Procedure

Wijziging van het doel van een voorziening is niet toegestaan. Bij opheffing valt een eventueel resterend saldo vrij in de exploitatie en maakt het onderdeel uit van het saldo van baten en lasten. De raad kan vervolgens via resultaatbestemming een nieuwe bestemming toekennen.

De opheffing wordt aan de gemeenteraad voorgelegd via een afzonderlijk voorstel, inclusief bijbehorende begrotingswijziging.

4 Toevoegingen en aanwending reserves en voorzieningen

4.1 Toevoeging en aanwending reserves

Volgens de voorschriften van het BBV worden toevoegingen en onttrekkingen aan reserves pas verwerkt nadat het saldo van baten en lasten is vastgesteld. Deze mutaties verlopen niet via de exploitatie, maar via de resultaatbestemming. Reserves mogen nooit een negatief saldo hebben.

Alle mutaties in reserves vereisen een raadsbesluit. Dit besluit vindt plaats:

- bij de vaststelling van de begroting;
- via een begrotingswijziging;
- of bij de resultaatbestemming van de jaarrekening.

Onttrekkingen aan bestemmingsreserves zijn uitsluitend toegestaan binnen het doel waarvoor de reserve is ingesteld. Mutaties moeten zijn gebaseerd op een raadsbesluit dat uiterlijk vóór het einde van het verslagjaar is genomen. In het geval van een systeemreserve kan het raadsbesluit voor de aanwending hetzelfde raadsbesluit als het raadsbesluit voor de instelling van de reserve betreffen.

Uitzonderingen: open-einderegelingen

Voor reserves die deel uitmaken van een gesloten systeem of open-einderegeling (zoals bijvoorbeeld riolering en afval) geldt dat:

- voor- en nadelen via de exploitatie verrekend mogen worden met de betreffende bestemmingsreserve;
- afwijkingen groter dan € 50.000 worden toegelicht in de P&C-cyclus.

Verantwoording en verwerking

Uitgaven mogen nooit rechtstreeks op een reserve worden geboekt. Zij worden als last verantwoord op het betreffende programma of product. De dekking verloopt via een onttrekking aan de reserve.

Verantwoording over de stand en mutaties van reserves vindt plaats binnen de planning- en controlcyclus. Aanpassingen op basis van beleidskeuzes worden verwerkt in de begroting, Afwijkingenrapportages of via afzonderlijke raadsvoorstellen.

4.2 Verplichte voorzieningen voor middelen derden

Voor specifieke taken zoals riolering en afvalverwijdering gelden bijzondere regels op grond van het BBV. Deze taken vallen onder zogenoemde gesloten systemen: de opbrengsten uit heffingen mogen uitsluitend worden besteed aan het doel waarvoor de heffing is opgelegd. Wanneer een deel van deze middelen niet wordt ingezet voor de specifieke taak dan dienen deze middelen gereserveerd te blijven voor het doel waarvoor zij geïnd zijn via een voorziening middelen derden. Het vormen van een voorziening is verplicht wanneer sprake is van een overschot uit heffingsopbrengsten en dit overschot niet aantoonbaar het gevolg is van gerealiseerde efficiency- of aanbestedingsvoordelen. In die uitzonderlijke gevallen mag het overschot worden toegevoegd aan het rekeningresultaat.

Spaarvoorziening voor toekomstige vervangingsinvesteringen

Wanneer in de heffing (bijvoorbeeld riool- of afvalstoffenheffing) bedragen zijn opgenomen voor toekomstige vervangingsinvesteringen, worden deze gestort in een spaarvoorziening voor deze vervangingsinvesteringen. Zodra de vervangingsinvestering plaatsvindt:

- wordt de investering geactiveerd op de balans;
- en wordt de opgebouwde voorziening rechtstreeks in mindering gebracht op de investering.

Wanneer de gespaarde bedragen niet, of niet volledig, nodig zijn voor de vervangingsinvestering dan worden deze bedragen toegevoegd aan de voorziening middelen derden aangezien ook deze middelen gereserveerd dienen te blijven voor het doel waarvoor zij zijn geïnd.

4.3 Toevoeging en aanwending voorzieningen

Voorzieningen dienen naar beste inschatting overeen te komen met de omvang van de achterliggende verplichtingen of risico's. Een voorziening mag daarom niet structureel te hoog of te laag zijn. Bij overschrijding valt het meerdere vrij ten gunste van de exploitatie. Tekorten worden aangevuld via een dotatie, eveneens ten laste van de exploitatie.

Toevoegingen

Toevoegingen aan voorzieningen lopen via de exploitatie en vereisen altijd een besluit van de gemeenteraad. Dat besluit kan plaatsvinden bij:

- het vaststellen van de begroting;
- een begrotingswijziging;
- of de jaarrekening.

Het toevoegen van rente aan voorzieningen is niet toegestaan. Uitzondering hierop vormen voorzieningen die gewaardeerd zijn tegen contante waarde; hoe daarmee wordt omgegaan is beschreven in hoofdstuk 5.

Aanwending

Uitgaven mogen uitsluitend ten laste van een voorziening worden gebracht als ze verband houden met het doel waarvoor de voorziening is gevormd. De onttrekking wordt rechtstreeks op de voorziening geboekt en loopt dus niet via de exploitatie.

De bevoegdheid tot aanwending ligt bij het college van B&W. Voor de uitgaven uit een voorziening is geen afzonderlijke begrotingswijziging vereist. Het college legt via de planning- en controlcyclus (begroting en jaarrekening) verantwoording af aan de gemeenteraad over de stand en mutaties van de voorzieningen. Zie hiervoor de desbetreffende paragrafen in de jaarrekening en programmabegroting.

Een voorziening mag nooit een negatief saldo vertonen.

Onderhoudsvoorzieningen

Voorzieningen die worden ingesteld om (groot) onderhoudslasten van kapitaalgoederen over meerdere jaren te egaliseren, mogen uitsluitend worden gevormd op basis van een actueel beheerplan. Dit beheerplan dient periodiek geactualiseerd te worden.

Indien (tijdelijk) geen actueel beheerplan beschikbaar is, kunnen de lasten van groot onderhoud worden gedekt uit een daartoe gevormde bestemmingsreserve of uit de reguliere exploitatie. Dit gebeurt via resultaatbestemming op basis van het gerealiseerde saldo van baten en lasten, totdat het beheerplan is herzien.

5 Het toerekenen van rente

Conform de Financiële verordening van de gemeente Westland bepaalt de gemeenteraad bij het vaststellen van deze nota de wijze waarop rente wordt toegerekend en verwerkt bij bestemmingsreserves. In hoofdstuk 2.6 is toegelicht welke beleidsdoelen de gemeente beoogt met het werken met bespaarde

rente. Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de rente technisch wordt berekend en verwerkt, conform het BBV en de gemeentelijke financiële verordening.

Uitgangspunten

In deze nota worden de volgende uitgangspunten vastgelegd:

- De gemeente rekent bespaarde rente toe over het gebruik van eigen financieringsmiddelen;
- Deze rente wordt toegerekend aan de taakvelden, om inzicht te geven in de werkelijke kosten van gemeentelijke producten (inclusief vermogensbeslag);
- De berekende bespaarde rente wordt verantwoord onder baten én lasten in de exploitatie.

Het BBV staat toe een rentevergoeding over het eigen vermogen toe te rekenen aan de taakvelden. Gemeente Westland maakt hiervan gebruik.

Berekeningswijze

De toe te rekenen rentevergoeding mag niet hoger zijn dan het percentage dat de gemeente gemiddeld betaalt over extern aangetrokken financieringsmiddelen. Omdat dit percentage ontstaat uit een mix van kort- en langlopende leningen, wordt een gewogen rentepercentage gehanteerd. De berekeningswijze wordt jaarlijks geactualiseerd.

Rente en dekkingsfunctie

Het aanwenden van rentebaten uit reserves voor de exploitatie betekent feitelijk dat de betreffende reserve (deels) geblokkeerd raakt om deze rentebaten te kunnen garanderen. Indien de omvang van de reserve afneemt – bijvoorbeeld door aanwending voor het beoogde doel – dalen de rentebaten uit interne financiering evenredig. Dit kan leiden tot een structureel dekkingsvraagstuk in de begroting.

Het is daarom van belang bij besluiten over het gebruik van rentebaten of omvang van reserves altijd de effecten op de exploitatie en de financiële positie in bredere zin mee te wegen. Hierbij past een toetsing aan het actuele risicoprofiel en de structurele weerbaarheid van de gemeente.

5.1 Rentetoerekening reserves

Gemeenten hebben de vrijheid om te bepalen of over bestemmingsreserves rente wordt bijgeschreven of dat de rente wordt toegevoegd aan de exploitatie. Conform het BBV vindt eventuele rentetoerekening aan reserves altijd plaats ná het bepalen van het saldo van baten en lasten.

De gemeente Westland kiest ervoor om rente over eigen (interne) financieringsmiddelen te berekenen en deze als last op te nemen in de begroting. Deze rente wordt vervolgens niet toegevoegd aan de reserves, maar als baten geboekt in de exploitatie. Hierdoor ontstaat een zuiver beeld van het vermogensbeslag op de taakvelden.

Beleidsuitgangspunten:

- Aan de algemene reserve wordt géén rente toegevoegd.
- Aan de bestemmingsreserves wordt in beginsel géén rente toegevoegd.
- In incidentele gevallen kan hiervan worden afgeweken indien sprake is van een specifiek project met een afwijkend financieringsprofiel. Daarbij geldt dat:
 - o het rentetarief is gebaseerd op het werkelijk gehanteerde projectrendement (bijvoorbeeld bij contant gemaakte bijdragen);
 - o dit expliciet wordt onderbouwd bij het voorstel tot instelling van de bestemmingsreserve;
 - o een dergelijk afwijkend rentetarief uitsluitend geldt voor de betreffende reserve.

Het belangrijkste doel van de renteberekening is het zichtbaar maken van de kapitaalsinzet binnen de kostprijs van gemeentelijke activiteiten. Deze rente betreft echter een fictieve rente, aangezien het gaat om interne financiering. Om te voorkomen dat deze fictieve rente tot een jaarlijks oplopend beslag op de reserves leidt, kiest Westland er bewust voor om de rente als exploitatiebaat te verwerken in plaats van deze toe te voegen aan de reserves.

Nadeel van deze werkwijze

Een consequentie van deze benadering is dat bij aanwending van een bestemmingsreserve de rentecomponent in de begroting vervalt. Indien dan vervangende externe financiering nodig is, ontstaan hoger rentelasten terwijl er geen rentebaat tegenover staat. Dit kan leiden tot een structureel nadeel in de exploitatie.

Daarom wordt in de meerjarenbegroting zoveel mogelijk geanticipeerd op de effecten van afnemende reserves en de bijbehorende rentebaten.

5.2 Rentetoerekening voorzieningen

Op grond van artikel 45 van het BBV is het niet toegestaan rente toe te voegen aan voorzieningen, omdat deze uitsluitend bedoeld zijn om naar beste schatting de achterliggende verplichtingen en risico's te dekken. Een voorziening mag daardoor niet structureel hoger of lager zijn dan noodzakelijk.

Uitzonderingen

Er zijn echter twee uitzonderingen waarbij toerekening van rente aan een voorziening wel is toegestaan:

- a) Wanneer de voorziening is gewaardeerd tegen contante waarde (verdisconteerd);
- b) Wanneer er sprake is van een verplichte rentetoevoeging, bijvoorbeeld bij voorzieningen gevormd uit bijdragen van derden waarbij rente expliciet onderdeel uitmaakt van de overeenkomst.

Voorzieningen waarvoor rentetoerekening is toegestaan

Binnen de gemeente Westland vallen de volgende voorzieningen onder de uitzonderingsregels:

- Voorziening wethouderspensioenen (specifieke renteberekening);
- Voorziening wachtgelden wethouders (specifieke renteberekening);
- Voorziening grondexploitaties, het rentepercentage is gelijk aan de door het BBV voorgeschreven disconteringsvoet van 2%.

Toepassing bij contante waarde

Indien een voorziening op de balans wordt gewaardeerd tegen contante waarde, moet jaarlijks een correctie plaatsvinden om deze waarde op peil te houden. Deze correctie betreft een rentetoevoeging op basis van de gehanteerde disconteringsvoet. De rente wordt in dat geval als last opgenomen in de exploitatie en moet als zodanig worden geraamd in de begroting.

Actualisatie en verwerking

Voorzieningen worden minimaal jaarlijks geactualiseerd, onder meer bij de jaarrekening. Dit geldt bijvoorbeeld voor de voorziening ten behoeve van verliezen of risico's binnen grondexploitaties. In deze actualisatie wordt ook de rentecomponent (bij contante waardering) meegenomen als onderdeel van de bijstelling.

6 Monitoring

De gemeente Westland monitort jaarlijks de reserves en voorzieningen op nut, noodzaak en toereikendheid.

Bij het opstellen van de eerste afwijkingenrapportage worden alle reserves en voorzieningen getoetst. Wanneer de actualiteit, benutting of omvang daartoe aanleiding geven, wordt dit vertaald in voorstellen die het reguliere bestuurlijke besluitvormingstraject doorlopen.

Daarnaast geldt op grond van het BBV dat bij het opstellen van de jaarrekening expliciet moet worden vastgesteld:

- of de getroffen voorzieningen nog toereikend zijn voor het risico of de verplichting waarvoor zij zijn gevormd;
- of de reserves nog actueel, noodzakelijk en passend zijn qua omvang.

Deze jaarlijkse beoordeling vormt een essentieel onderdeel van het financiële beheer en draagt bij aan een transparante, doelmatige inzet van gemeentelijke middelen. De resultaten van deze toetsing worden opgenomen in de toelichting op de begroting en jaarrekening, zodat de raad haar controlerende taak effectief kan uitvoeren.

7 Omvang algemene reserve

De algemene reserve vormt een essentieel onderdeel van het gemeentelijke financieel beleid. Deze reserve dient als buffer voor het opvangen van nadelige rekeningresultaten en om onverwachte financiële tegenvallers of calamiteiten te kunnen verwerken.

De omvang van de algemene reserve wordt niet wettelijk voorgeschreven. De benodigde hoogte hangt onder meer af van het financiële risicoprofiel van de gemeente, de samenstelling van de begroting en de mate waarin risico's afgedekt kunnen worden via reguliere budgetten of voorzieningen.

Het college hanteert als uitgangspunt dat de algemene reserve zodanig moet zijn ingericht dat de financiële continuïteit van de gemeente onder reguliere omstandigheden is gewaarborgd. In de programma-begroting en jaarrekening wordt hier jaarlijks op teruggekomen. Eventuele bijsturing gebeurt via integrale besluitvorming.

8 Taken en bevoegdheden

In het kader van een transparante en zorgvuldige financiële bedrijfsvoering zijn de verantwoordelijkheden van raad en college helder verdeeld. De gemeenteraad is kaderstellend en besluit over het instellen, wijzigen en opheffen van reserves en voorzieningen. Het college is uitvoerend, stelt voor en voert uit binnen de vastgestelde kaders.

Reserves

Raad:

- Besluit over het instellen, wijzigen en opheffen van reserves;
- Stelt de dotaties en onttrekkingen vast via de begroting, begrotingswijzigingen of bij de (resultaatbestemming van de) jaarrekening;
- Besluit over de bestemming van het totaalresultaat van baten en lasten.

College:

- Doet voorstellen aan de raad tot instelling, wijziging of opheffing van reserves;
- Zorgt voor een inhoudelijke onderbouwing bij de begroting en jaarrekening;
- Monitort jaarlijks of de reserves actueel en toereikend zijn, mede op basis van bestedings- of beheerplannen.

Voorzieningen

Raad:

- Besluit over het instellen van voorzieningen en de daaraan verbonden dotaties via de exploitatie;
- Stelt aanvullende dotaties vast indien een voorziening ontoereikend is (conform artikel 18 BBV);
- Besluit tot opheffing van een egalisatievoorziening indien het doel is vervallen.

College:

- Doet voorstellen aan de raad voor het instellen, bijstellen of opheffen van voorzieningen;
- Is bevoegd tot aanwending van voorzieningen voor het doel waarvoor zij zijn gevormd;
- Monitort jaarlijks de voorzieningen op basis van actualiteit, omvang en onderliggende verplichtingen.

Overzicht besluitvormingsbevoegdheid

Besluit tot	Reserve	Voorziening
Instelling	Raad	Raad
Dotatie	Raad	Raad
Onttrekking / aanwending	Raad	College
Wijziging bestemming	Raad	Niet mogelijk