

Molenlanden



# Nota Reserves en voorzieningen

2026

## Inhoud

1.	Inleiding.....	3
2.	Vorming van reserves en voorzieningen .....	3
2.1.	Verschillen reserves en voorzieningen.....	3
2.2.	Reserves .....	4
2.3.	Voorzieningen .....	6
2.4.	Rentebeleid reserves en voorzieningen .....	8
3.	Kaders beleid en beheer van reserves.....	8
3.1.	Instellen van een reserve .....	9
3.2.	Wijzigen doel of bestemming .....	10
3.3.	Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves .....	10



# 1. Inleiding

De nota Reserves en Voorzieningen komt voort uit de Gemeentewet artikel 212. Dit artikel schrijft voor dat de raad een verordening vaststelt met daarin de uitgangspunten voor het financiële beleid voor de gemeente. In deze nota zijn de regels met betrekking tot de reserves en voorzieningen opgenomen.

De algemene regels zijn opgenomen in artikel 16 van de Financiële verordening van de gemeente Molenlanden.

## **Opbouw van de nota**

Deze nota schetst in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 de regelgeving en het wettelijke kader rondom de reserves en voorzieningen.

Deze nota vervangt de eerdere nota Reserves en voorzieningen 2021-2025.

# 2. Vorming van reserves en voorzieningen

Belangrijke leidraad voor de beleidskaders bij reserves die we in deze nota uitwerken, is het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). In tegenstelling tot reserves, laat de wet niet toe dat gemeenten eigen beleid ontwikkelen met betrekking tot voorzieningen anders dan de wettelijke bepalingen. Het wettelijk kader voor reserves en voorzieningen wordt gevormd door artikel 212 van de Gemeentewet, artikel 42 tot en met 45, 54 en 55 van het BBV en de Financiële verordening van de gemeente Molenlanden. Het doel van deze nota is niet om wet- en regelgeving als zodanig te herhalen, maar een nadere uitwerking en toepassing te geven van de verslaggevingsregels uit hogere wet- en regelgeving waar sprake is van een keuzemogelijkheid en verder waar dat wenselijk en mogelijk is.

Onderstaand worden de definities, functies en soorten reserves en voorzieningen nader toegelicht. In deze toelichting is ook aandacht voor de verschillen tussen reserves en voorzieningen, net als enkele hierbij behorende bijzonderheden.

## 2.1. Verschillen reserves en voorzieningen

Middelen in een reserve blijven deel uitmaken van het eigen vermogen van de gemeente. Er zijn geen wettelijke restricties voor de raad om reserves in te stellen, op te heffen of de bestemming ervan te wijzigen. In voorkomende gevallen moeten de gevolgen voor de begroting van dergelijke besluiten inzichtelijk gemaakt worden. Het is tegelijk ook het voorrecht van de raad. Dat wil zeggen dat er altijd een raadsbesluit nodig is met betrekking tot reserves. De regelgeving met betrekking tot reserves in het BBV is hoofdzakelijk beperkt tot definities en de wijze van rapporteren in begroting en jaarrekening.

Voorzieningen daarentegen zijn met meer wettelijke bepalingen en restricties omgeven. Een voorziening vormen is alleen toegestaan voor specifieke zekere uitgaven in de toekomst die onvermijdelijk zijn. Voorzieningen hebben een verplicht karakter: de gemeente kan niet meer vrij over de middelen beschikken. Daarom worden voorzieningen tot het vreemd vermogen gerekend. Minstens eenmaal per jaar moet getoetst worden of de omvang van een voorziening feitelijk overeenkomt met de verplichte uitgaven. Dit gebeurt in de regel bij de vaststelling van de jaarrekening.



Hierna worden de kenmerkende verschillen tussen reserves en voorzieningen samenvattend weergegeven.

	<b>Reserve</b>	<b>Voorziening</b>
<b>Onderdeel van</b>	Eigen Vermogen	Vreemd vermogen
<b>Wijziging bestemming</b>	Toegestaan via raadsbesluit	Niet mogelijk
<b>Aanwending vrij</b>	Vrije bestemming: raad bepaalt de bestemming en eventuele wijziging van bestemming.	Alleen voor betreffend doel
<b>Opbouw (dotatie)</b>	Storting vindt plaats via een raadsbesluit of de vastgestelde begroting.	Storting in een voorziening wordt gelijkgesteld met een exploitatielast (uitgave). Geen apart besluit nodig.
<b>Onttrekking (aanwending)</b>	Onttrekking vindt plaats via een raadsbesluit of de vastgestelde begroting. Onttrekken mag tot maximaal begrote bedrag.	Onttrekken gaat rechtstreeks ten laste van de voorziening (balansmutatie) als de uitgave voldoet aan het specifieke doel waarvoor de voorziening is ingesteld.
<b>Wie is verantwoordelijk voor het instellen/opheffen van</b>	Raad	College van B&W
<b>Besteding/Uitgaven</b>	Via de exploitatie	Rechtstreeks uit de voorziening
<b>Verantwoordelijk voor de aanwending</b>	Raad	College van B&W

## 2.2. Reserves

### **Definitie reserves**

Een reserve is een uitgestelde begrotingspost. Een deel van de beschikbare begrotingsruimte wordt nu niet gebruikt, maar apart gezet om te dienen als financiële dekking voor toekomstige lasten. Zodoende wordt voorkomen dat huidig beleid bij voorbaat een beslag legt op de toekomst. Reserves zijn daarmee vermogensbestanddelen die als eigen vermogen zijn aan te merken en die vrij zijn te besteden. Artikel 43 lid 1 van het BBV onderscheidt de reserves naar algemene reserve(s) en bestemmingsreserve(s). Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

### **Eigen vermogen**

Conform artikel 42 van het BBV bestaat het eigen vermogen uit de reserves (algemene reserve(s) en bestemmingsreserve(s)) en het gerealiseerde resultaat. Het gerealiseerde resultaat is het saldo van baten en lasten in enig jaar, inclusief toevoegingen en onttrekkingen aan reserves op grond van eerdere besluitvorming.



Het gerealiseerde resultaat is een rekeningssaldo, waaraan nog geen bestemming is gegeven. Bestemming van het resultaat gebeurt aan de hand van een raadsvoorstel dat bij de jaarrekening wordt voorgelegd. Toevoeging van het rekeningssaldo aan de algemene reserve is hierbij de bestendige lijn. De feitelijke bestemming van het gerealiseerde resultaat vindt daarmee pas plaats nadat de raad heeft besloten over een voorstel tot de bestemming ervan. Op de balans wordt het gerealiseerde resultaat overigens ook tot uitdrukking gebracht als het nog te bestemmen resultaat.

### 2.2.1 Functies van reserves

Reserves kunnen verschillende functies binnen de gemeentelijke financiële huishouding vervullen. De functie is bepalend voor de besteding en de voeding van de reserve. Binnen de gemeente Molenlanden onderscheiden we de volgende drie functies van reserves:

#### 1. Bufferfunctie

Alleen algemene reserves hebben een bufferfunctie. De bufferfunctie is noodzakelijk om ongewenste en onvoorziene toekomstige tegenvallers op te kunnen vangen. Deze reserves zijn aanwendbaar bij tegenvallers. De hoogte van deze reserves wordt bepaald aan de hand van een prognose van de benodigde weerstandcapaciteit. Bij het bepalen van de omvang van de algemene reserves wordt ervan uitgegaan dat de kans dat alle risico's tegelijkertijd optreden gering is.

#### 2. Bestedingsfunctie

Reserves die in het leven zijn geroepen om te worden ingezet voor een bepaald doel hebben een bestedingsfunctie. De aanwending hiervan heeft in principe een incidenteel karakter. Het merendeel van de reserves heeft dit motief. Bij bestemmingsreserves is sprake van een toekomstige aanwending waarbij op het moment van vorming van deze reserve nog geen (wettelijke of feitelijke) verplichting jegens derden bestaat. Het bestedingsdoel ligt in principe vast, waarbij sprake kan zijn van eenmalige doelen.

#### 3. Egalisatiefunctie

Reserves kunnen worden gevormd om baten en lasten over de jaren heen gelijkmatig te verdelen. Extreme pieken en dalen in de exploitatiebegroting kunnen zo worden vermeden. Ongewenste schommelingen in tarieven die aan derden in rekening worden gebracht, kunnen met een egalisatiereserve worden opgevangen. Er is ook sprake van een egalisatiefunctie als structureel gelden aan reserves worden onttrokken als dekking van de afschrijvingslasten van investeringen.



### 2.2.2 Bijzonderheden reserve

#### *Structureel en reëel begrotingsevenwicht en afschrijving ten laste van reserve*

Een belangrijk criterium voor de meerjarenbegroting, dat ook door de toezichthouder wordt gehanteerd, is structureel en reëel evenwicht. Ook bij het gebruik van reserves speelt dit criterium een rol. De begroting moet structureel in evenwicht zijn zonder bijdragen van reserves. Met andere woorden: structurele lasten moeten met structurele baten opgevangen kunnen worden. Wanneer hiervan in het eerste begrotingsjaar geen sprake is, wordt bekeken in hoeverre het structurele evenwicht in de meerjarenramingen reëel is.

Te allen tijde volgt hieruit, dat reserves alleen kunnen worden ingezet voor de dekking van incidentele lasten. Een afwijking hierop is de reserve kapitaallasten die wordt ingezet voor de dekking van afschrijvingslasten. Door de spreiding van de aanwending over een langere periode is sprake van structurele lasten. Om dit in goede banen te leiden is voor de dekking van afschrijvingslasten deze specifieke bestemmingsreserve gevormd. De omvang hiervan is gekoppeld aan de te dekken afschrijvingslasten en voeding vindt ineens plaats bij de start van de afschrijvingen.

## 2.3. Voorzieningen

#### *Definitie*

Een voorziening is een apart gezet bedrag voor voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen waarvan het tijdstip van optreden en/of de omvang per balansdatum niet exact bekend zijn. De uitgave zal in de toekomst plaatsvinden, maar hangt dus wel samen met de periode voorafgaande aan de balansdatum.

In tegenstelling tot reserves is de vorming, voeding en aanwending van voorzieningen dus niet vrij. Tegenover voorzieningen staan namelijk verplichtingen. Het is ook daarom dat het BBV specifiek aangeeft in welke gevallen een voorziening moet worden gevormd. Voor een voorziening gelden de volgende vier kenmerken.

- Een voorziening behoort tot het vreemd vermogen.
- Een voorziening wordt gevormd ten behoeve van een verplichte uitgave (of risico). Een verplichte uitgave kan ook een verlies zijn.
- De omvang van een voorziening is gelijk aan de omvang van de (geschatte) verplichting (of het risico).
- Niet in te schatten risico's worden opgenomen in het risicoprofiel behorende bij de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Vanwege het verplichtende karakter van de uitgaven is het college zonder meer bevoegd uitgaven ten laste van de voorziening te doen, binnen de gestelde kaders. Voor het vormen van een onderhoudsvoorziening is echter een raadsbesluit nodig. De omvang van voorzieningen dient dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen. Over- en onderdekking zijn in principe niet toegestaan, maar vaak is sprake van een schatting.



### 2.3.1 Soorten voorzieningen

De gemeente onderscheidt de volgende soorten voorzieningen:

1. *Onderhoudsvoorziening*

Voor voorzieningen die zijn ingesteld om zekere kosten te dekken die gemaakt moeten worden om een actief in stand te houden, dienen meerjaren(onderhoud)beheersplannen beschikbaar te zijn. Het groot onderhoud en de vervanging kunnen worden gedekt uit de voorziening.

2. *Verplichtingen, verliezen en risico's*

Naast een voorziening voor concrete verplichting of het voorkomen van schommelingen kan ook sprake zijn van een verliesvoorziening. In feite gaat het hier om risico's waarvan vast is komen te staan dat ze feitelijk niet meer afwendbaar zijn. In dat geval maken ze geen onderdeel meer uit van het risicoprofiel (en weerstandscapaciteit) maar dient er binnen de totale vermogenspositie een deel te worden afgezonderd om dit risico te kunnen afdekken. Verliesvoorzieningen voor de grondexploitaties worden op de activazijde van de balans opgenomen (als aftrekpost op de boekwaarde van de grondexploitatie). Als deze onder "0" komt, vindt verschuiving naar de passivazijde plaats. Verliesvoorzieningen worden gewaardeerd op eindwaarde.

3. *Door derden bekleemde middelen*

In deze categorie vinden we de voorzieningen die worden gevormd met middelen die van derden (niet zijnde overheid) worden verkregen en waaraan een specifieke besteding is gekoppeld.

### 2.3.2 Functies voorzieningen

Er worden op basis van het BBV twee hoofdfuncties onderscheiden van voorzieningen.

- *Egalisatiefunctie*

Voorzieningen kunnen in het leven geroepen worden om tarieven van wettelijk gesloten taakvelden over de jaren heen te egaliseren. Een deel van de opbrengsten dient dan ter dekking van lasten in andere jaren.

- *Bestedingsfunctie*

Voorzieningen worden gevormd of zijn gevormd ten behoeve van de inzet voor zekere lasten waarvan omvang en/of tijdstip nog onbekend zijn.

### 2.3.3 Bijzonderheden voorzieningen

*Algemeen*

Voor de gevolgen van toekomstige gebeurtenissen, die niet in causale relatie staan tot het bedrijfsgebeuren in de periode voorafgaande aan de balansdatum, kunnen geen voorzieningen worden gevormd. Daarnaast vallen schulden en transitoria (overlopende posten, zoals vooruit ontvangen baten, nog te betalen sociale premies, nog te betalen salarissen, etc.) niet onder het begrip voorzieningen, omdat daarbij geen onzekerheid bestaat over de omvang en het tijdstip van opeisbaar worden van de schuld respectievelijk last.

*Voorzieningen als correctie op activa (niet zuivere voorzieningen)*

Bovengenoemde voorzieningen die aan de passivazijde van de balans staan en behoren tot het vreemd vermogen moeten we niet verwarren met voorzieningen zoals de voorziening dubieuze

debiteuren of verliesvoorzieningen voor grondexploitaties. Dit zijn namelijk geen voorzieningen zoals bedoeld in art. 44 van het BBV. Dergelijke voorzieningen zijn waardecorrecties op activaposten. Met andere woorden: een voorziening dubieuze debiteuren kennen we wel, maar wordt in de rekening niet onder de balanspost voorzieningen opgenomen. De voorziening wordt namelijk in mindering gebracht op het totale debiteurensaldo.

Hetzelfde geldt voor verliesvoorzieningen bij grondexploitaties. Deze verliesvoorzieningen betreffen waardecorrecties op grondexploitaties. Feitelijk wordt de verliesvoorziening in mindering gebracht op de boekwaarde. Indien het verwachte verlies groter is dan de boekwaarde van de grondexploitatie, dan dient deze wel aan de passivazijde tot uiting te worden gebracht (negatieve activa zijn niet toegestaan).

#### *Risico's waarvan de omvang niet redelijkerwijs is in te schatten*

Zoals bij de definitie is aangegeven, moet er een voorziening worden gevormd voor op balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten. De mogelijkheid kan zich voordoen dat er ook risico's bestaan, waarvan geen redelijke inschatting gemaakt kan worden van het bedrag van de schade of verlies dat hiermee gemoeid kan zijn. In de voorziening wordt het bedrag dat redelijkerwijs te verwachten is opgenomen. Het is natuurlijk denkbaar dat dit bedrag hoger of lager kan uitvallen. Denk bijvoorbeeld aan ondernemersrisico's, grondexploitaties en open-einde regelingen. Hiervoor kunnen dan geen voorzieningen worden gevormd. In deze gevallen schrijft het BBV voor dat dit soort risico's moeten worden opgenomen in de paragraaf over het weerstandsvermogen van de gemeente.

#### *Vorming ten laste van betreffende taakveld*

Voorzieningen worden gevormd ten laste van het betreffende taakveld in de exploitatiebegroting. Vorming van voorzieningen telt dan ook mee in het resultaat voor bestemming (in tegenstelling tot reserves). De toepassingen komen rechtstreeks ten laste van de voorziening.

## **2.4. Rentebelief reserves en voorzieningen**

Reserves en voorzieningen maken onderdeel uit van het vermogen van de gemeente. Reserves behoren tot het eigen vermogen, voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen vanwege de verplichting die erop rust. De aanwezigheid van reserves en voorzieningen beperkt de mate waarin er een beroep op de kapitaalmarkt gedaan hoeft te worden voor het aantrekken van liquide middelen en beperkt daarmee de rentekosten in de begroting. Overeenkomstig de aanbeveling van de Commissie BBV berekent de gemeente vanaf 2017 geen rente meer over het eigen vermogen en de voorzieningen (geen bespaarde rente meer)

## **3. Kaders beleid en beheer van reserves**

In dit hoofdstuk formuleren wij beleids- en beheersmatige aspecten die betrekking hebben op reserves. Het gaat hierbij feitelijk om logische toetsingscriteria, op basis waarvan de vermogenshuishouding met betrekking tot reserves wordt ingericht.

We gaan hierbij uit van de volgende principes:

- Het instellen en gebruik van reserves moet transparant zijn: aan het instellen van reserves, maar ook aan toevoegingen en onttrekkingen moeten raadsbesluiten ten grondslag liggen.



- Het gebruik van reserves moet doelmatig zijn: er moeten inhoudelijke argumenten ten grondslag liggen aan de vorming en de hoogte van reserveringen. Het doel van een reserve moet daarom ook duidelijk zijn.
- Het inzetten van vermogen dient zo integraal mogelijk afgewogen te worden: de gemeentelijke middelen zijn immers niet onbegrensd en zijn schaars.

Hieronder werken wij nader uit, wat deze principes betekenen voor de kaders in relatie die wij intern hanteren.

### 3.1. Instellen van een reserve

Redenen op grond waarvan een reserve ingesteld kan worden:

1. Concrete door de raad vast te stellen (incidentele) doelen, die in principe binnen vooraf bepaalde tijd (langer dan 1 jaar) kunnen worden gerealiseerd. Hierbij dient gemotiveerd te worden, waarom het vormen van een reserve noodzakelijk is voor het bereiken van het doel. Indien realisatie binnen de gestelde termijn uitblijft, dan vindt opnieuw afweging door de raad plaats. Deze nieuwe afweging kan betekenen dat de reserve wordt gehandhaafd voor het doel waarvoor deze is gevormd of dat de reserve wordt opgeheven en de gereserveerde middelen vrijvallen naar de algemene reserve.
2. In de context van subsidies kan een egalisatiereserve worden gebruikt om overschotten uit een subsidieperiode te bewaren voor een later jaar waarin de kosten hoger zijn. Er gelden vaak strikte regels voor de maximale hoogte (bijvoorbeeld 10%) van de reserve.
3. Specifiek voor bestemmingsreserves geldt daarnaast het kader:  
Uitgangspunt is dat bij het instellen van een bestemmingsreserves deze een ondergrens heeft van € 100.000 tenzij de raad anders besluit.

#### *Budgetrecht van de raad*

Om het budgetrecht van de raad op het terrein van de reserves tot zijn recht te laten komen moet voor het instellen van reserves een raadsbesluit worden genomen. In principe vindt het instellen van reserves plaats bij begroting en jaarrekening.

Na het raadsbesluit, wordt de reserve in de administratie ingevoerd en conform besluit gevoed en aangewend. Het moment waarop de raad besluit over de instelling van een nieuwe reserve kan samenvallen met de kadernota, de programmabegroting, de bestuursrapportage of de resultaatbestemming bij de jaarrekening.

#### *Instellingscriteria*

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 vanuit de reserves wordt gedekt, hoe meer druk later op de begrotingsruimte als activiteiten door moeten gaan of vervanging van investeringen gewenst is. Daarom is het advies terughoudend te zijn met het instellen van reserves.

Het voorstel tot instelling van een reserve moet daarom ten minste de volgende basisinformatie bevatten (=instellingscriteria):

1. Benaming van de in te stellen reserve.
2. Beleidsdoel (inclusief doelstelling) waarvoor de reserve wordt gevormd;



3. Maximale hoogte van de reserve.
4. Storting en onttrekking op basis van begrotingsbasis of realisatiebasis.
5. Bij bestemmingsreserves: waar mogelijk en zinvol een eerste bestedingsplan of een uitgewerkt bestedingsplan vanaf het moment dat er stortingen en onttrekkingen begroot worden bij de instelling van de reserve.

### 3.2. Wijzigen doel of bestemming

De raad kan te allen tijde het doel of de bestemming wijzigen. Voor een dergelijke wijziging is altijd een raadsbesluit nodig.

### 3.3. Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves

Voor het budgetrecht van de raad is het belangrijk dat vorming van en toevoegingen en onttrekkingen aan reserves zo veel als mogelijk al bij de begroting worden bepaald. Deze voorgenomen en daadwerkelijke mutaties worden daarom apart zichtbaar gemaakt in de begroting (ter accordering door de raad) en in de jaarrekening (ter verantwoording aan de raad).

#### *Onttrekking op basis begrote uitgaven*

De basisregel in het BBV is dat een begrote onttrekking ten gunste van de exploitatie ook daadwerkelijk voor hetzelfde bedrag wordt uitgevoerd. Als de werkelijke uitgaven die hiertegenover staan lager of hoger uitvallen, komt dit verschil tot uitdrukking in het rekeningresultaat. De raad kan vervolgens via resultaatbestemming besluiten (een deel van) de middelen opnieuw toe te voegen aan de betreffende (bestemmings)reserve en zo middelen beschikbaar houden voor uitvoering in het jaar erop. Er wordt nooit meer onttrokken dan begroot.

Bij egalisatiereserves wordt altijd toegevoegd en onttrokken op basis van realisatie (werkelijke bedragen).

#### *Onttrekking op basis werkelijke uitgaven*

Bij uitzondering is het ook mogelijk om te onttrekken op basis van werkelijke uitgaven. Zo voorkomen we dat er in de jaarstukken een omvangrijk financieel resultaat moet worden verklaard met een grote lijst resultaatbestemmingen. Hiervoor geldt wel, onttrekking van werkelijke uitgaven tot het maximale gevoteerde bedrag vanuit de raad. Per reserve wordt vooraf vastgelegd of we onttrekken op basis van de begrote of werkelijke uitgaven.

