Nota reserves en voorzieningen 2026



gemeente harderwijk

Inhoudsopgave

1 Inleiding 3
1.1 Aanleiding en doelstelling 3
1.2 Leeswijzer 3
2 Samenvatting 4
3 Wet- en regelgeving 5
3.1 Externe regelgeving 5
3.2 Interne regelgeving 5
4 Introductie reserves en voorzieningen 6
4.1 Onderscheid reserves en voorzieningen 6
4.2 Functies van reserves en voorzieningen 7
5 Reserves 9
5.1 Onderverdeling reserves 9
5.2 Visie op reserves 9
5.3 Beleidsregels reserves 10
6 Voorzieningen 12
6.1 Onderverdeling voorzieningen 12
6.2 Onderbouwing voorzieningen 13
6.3 Beleidsregels voorzieningen 13
Bijlagen 16
1. Totaaloverzicht reserves en voorzieningen 16
2. Externe regelgeving: relevante artikelen BBV 16
3. Onderbouwingsformulier reserves en voorzieningen 18

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

Voor u ligt de Nota reserves en voorzieningen 2026. Deze beleidsnota geeft weer op welke wijze gemeente Harderwijk omgaat met reserves en voorzieningen. Op grond van artikel 19 van de Financiële verordening wordt deze nota eens in de vier jaar geactualiseerd. Deze nota heeft als doel het beschrijven van de kaders voor het beheer en besteding van reserves en voorzieningen, passend binnen de kaders van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de gemeentewet. Dit alles draagt bij aan een transparante en gezonde financiële positie van de gemeente Harderwijk.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt samenvatting beschreven van deze nota. In hoofdstuk 3 wordt een beknopte toelichting gegeven op relevante wet- en regelgeving, inclusief de mogelijkheid om een surplus van de Algemene reserve in te zetten als structureel dekkingsmiddel. Daarna volgt een introductie op reserves en voorzieningen (hoofdstuk 4) en worden beide onderwerpen verder uitgewerkt (hoofdstuk 5 en 6). Tot slot zijn er een aantal bijlagen opgenomen.

2 Samenvatting

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bevat de wettelijke richtlijnen voor het beleid van reserves en voorzieningen. Hoewel reserves en voorzieningen vaak in één adem genoemd worden, is er op meerdere punten een wezenlijk onderscheid. Reserveren is een vorm van sparen. De raad kan aan reserves een bepaalde bestemming geven of deze bestemming wijzigen. Reserves zijn onderdeel van het eigen vermogen van de gemeente.
Bij voorzieningen ligt dat anders. Voorzieningen (moeten) worden gevormd voor toekomstige verplichtingen of risico's, voor egalisatie van toekomstige onderhoudslasten of voor beklemde middelen van derden. Voorzieningen hebben een verplicht karakter en zijn onderdeel van het vreemd vermogen van de gemeente. De gemeenteraad heeft beduidend minder keuzevrijheid bij voorzieningen dan bij reserves. Via de reguliere P&C cyclus wordt de gemeenteraad periodiek geïnformeerd over reserves en voorzieningen.

In de nota reserves en voorzieningen 2026 wordt beschreven op welke wijze de gemeente Harderwijk omgaat met reserves en voorzieningen. Op grond van artikel 19 van de Financiële verordening wordt deze nota eens in de vier jaar geactualiseerd. Daarbij wordt rekening gehouden met actuele wet- en regelgeving.

Met deze nota reserves en voorzieningen stelt de raad kaders en het beleid vast rondom reserves en voorzieningen. In de nota zijn verdere beleidsregels rond het instellen, opheffen en muteren van reserves en voorzieningen uitgewerkt. In tegenstelling tot de voorgaande nota's bevat deze nota geen voorstellen om reserves en voorzieningen te vormen of op te heffen. Het actualiseren van de reserves en voorzieningen (de uitvoering van beleid) wordt losgekoppeld van het vaststellen van deze beleidsnota. Deze actualisatie vindt jaarlijks plaats in de P&C cyclus zodat daar de integrale afweging gemaakt kan worden.

Harderwijk voert een terughoudend beleid bij de structurele inzet van reserves. Omdat reserves slechts eenmalig kunnen worden uitgegeven, vormen zij geen structurele dekkingsbron. Een terughoudend beleid is van belang om bijvoorbeeld toekomstige vervanging van kapitaalgoederen te garanderen. Zo blijft het voorzieningenniveau voor inwoners en bedrijven ook op de lange termijn gewaarborgd.

Sinds 2024 mogen gemeenten het surplus in de algemene reserve onder voorwaarden aanwenden voor het dekken van structurele exploitatielasten in de begroting. Van het vrij besteedbare deel van de algemene reserve, het surplus, mogen gemeenten 10% inzetten voor de dekking van structurele lasten (zie verder hoofdstuk 4).

3 Wet- en regelgeving

3.1 Externe regelgeving

Het externe kader van deze notitie wordt vooral gevormd door het *Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten* (BBV). Dit is het wettelijk voorgeschreven verslaggevingskader voor gemeenten. Het bevat voorschriften voor de inrichting van de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening. Een deel van deze voorschriften heeft betrekking op het onderwerp reserves en voorzieningen.

Naast het BBV zijn ook de publicaties van de Commissie BBV kaderstellend. Deze commissie heeft als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. Dit doet zij onder meer door het uitbrengen van richtinggevende notities en het beantwoorden van praktijkvragen. De uitingen van de Commissie BBV zijn minimaal richtinggevend (aanbevelingen), maar vaak ook bindend (stellige uitspraken).

De landelijke regelgeving voor de inzet van de algemene reserve is gewijzigd. Sinds 2024 mogen gemeenten onder voorwaarden, 10% van het surplus, in de algemene reserve aanwenden voor het dekken van structurele exploitatielasten in de begroting. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 4.2.

In de uitwerking van deze notitie zijn de externe richtlijnen toegepast. De relevante BBV-artikelen zijn voor de leesbaarheid opgenomen in de bijlage hoofdstuk 8.2.

3.2 Interne regelgeving

De *Financiële verordening gemeente* vormt het interne kader. Daarvan is specifiek artikel 19 (versie 2024) relevant:

Artikel 19 van de Financiële verordening:

1. Het college biedt aan de raad eens in de vier jaar een nota reserves en voorzieningen aan. In de nota wordt nader ingegaan op beleidsregels rondom reserves en voorzieningen.
2. De raad stelt de nota vast.

4 Introductie reserves en voorzieningen

4.1 Onderscheid reserves en voorzieningen

Reserves en voorzieningen worden vaak in één adem genoemd. Toch is er op diverse punten een wezenlijk onderscheid. Reserveren is een vorm van sparen. De raad kan aan reserves een bepaalde bestemming geven of deze bestemming wijzigen. Reserves zijn onderdeel van het eigen vermogen van de gemeente.

Bij voorzieningen ligt dat anders. Voorzieningen moeten worden gevormd voor verplichtingen, verliezen en risico's. Daarnaast worden voorzieningen gevormd voor de egalisatie van toekomstige lasten, bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen en voor beklemde middelen van derden. Vanwege het verplichte karakter van voorzieningen kan de raad de bestemming van voorzieningen niet wijzigen. Voorzieningen worden tot het vreemd vermogen van de gemeente gerekend.

In onderstaande tabel is het onderscheid tussen reserves en voorzieningen samengevat.

	Reserve	Voorziening
Vermogensvorm	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Bevoegdheid	Het instellen van, het toevoegen / onttrekken aan en het opheffen van een reserve is een bevoegdheid van de gemeenteraad.	[1]Het instellen en opheffen van een voorziening is formeel een bevoegdheid van de gemeenteraad. Het college is bevoegd tot het doen van toevoegingen of onttrekkingen indien deze voortvloeien uit wettelijke plicht of risico's, of voor zover passend binnen de begroting en de door de raad gestelde kaders.
Toevoeging / Onttrekking	Resultaat bestemmend Een toevoeging of onttrekking aan een reserve vindt plaats (via de resultaatbestemming) op grond van een raadsbesluit. Een toevoeging of onttrekking aan de reserve kan maximaal tot het begrote bedrag.	Resultaat bepalend Een toevoeging aan een voorziening komt direct ten laste van de exploitatie in het betreffende boekjaar. Bij het zich voordoen van de voorziene gebeurtenis of risico worden de kosten rechtstreeks ten laste van de voorziening geboekt. De onttrekking uit de voorziening heeft dan geen effect meer op de exploitatie.
Bestemming vrij of gebonden	Raad is bevoegd om de bestemming te wijzigen.	Alleen besteedbaar voor het voorziene doel. College en raad kunnen dit doel niet wijzigen.
Financiële onderbouwing	Niet wettelijk verplicht	Wettelijk verplicht, op basis van goed beargumenteerde berekeningen

[1] Soms verplicht het BBV tot het vormen van een voorziening, hiervan kan sprake zijn bij bijvoorbeeld risico's en ontvangen gelden met een bestedingsverplichting. Hoewel de instelling formeel via de raad loopt, is er weinig beleidsruimte.

	Reserve	Voorziening
Rentetoerekening	Geen rentetoerekening	Geen rentetoerekening, met uitzondering van voorzieningen met waardering tegen contante waarde (notitie grondbeleid Commissie BBV
Indeling	• Algemene reserve; • Bestemmingsreserves; • Bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten.	• Voorzieningen voor verplichtingen, verliezen en risico's • Voorzieningen ter egalisering van kosten • Voorzieningen voor bijdragen aan toekomstige vervangings-investeringen waarvoor een heffing wordt geheven • Voorzieningen voor middelen van derden waarvan de bestemming gebonden is
Toetsing	Verantwoordelijkheid van de raad	Jaarlijks vindt toetsing plaats bij het opstellen van de jaarrekening of er een aanvullende storting nodig is om de voorziening op peil te houden. Daar waar sprake is van beheersplannen, vind integrale toetsing plaats bij het herzien van het onderliggende beheersplan. Tevens toetst de accountant bij de controle van de jaarrekening.

4.2 Functies van reserves en voorzieningen

Reserves en voorzieningen kennen een aantal functies. De volgende functies zijn te onderscheiden:

Functie	Reserve	Voorziening
Bufferfunctie	X	
Financieringsfunctie	X	
Dekkingsfunctie	X	X
Egalisatiefunctie	X	X

Bufferfunctie

De reserves met bufferfunctie vormen een buffer voor het opvangen van onverwachte tegenvallers. De bufferfunctie komt tot uitdrukking in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting en jaarrekening. Daar is uitgewerkt in welke mate de reserves onderdeel zijn van de weerstandscapaciteit, waarmee risico's kunnen worden opgevangen. De algemene reserve is een voorbeeld van een reserve met een bufferfunctie.

Financieringsfunctie

Reserves kunnen worden gebruikt als eigen financieringsmiddel, omdat ze onderdeel uitmaken van het totale vermogen van de gemeente. Binnen de gemeente kan het vermogen, mits dat aanwezig is in de vorm van liquide middelen, worden aangewend als intern financieringsmiddel. Hierdoor hoeft geen geld van derden te worden aangetrokken.

Dekkingsfunctie

Bij de dekkingsfunctie gaat het om de inzet van reserves en voorzieningen om (te zijner tijd) een activiteit mogelijk te maken. Middelen kunnen in een bestemmingsreserve worden gereserveerd voor toekomstige lasten. Het gereserveerde bedrag kan vervolgens worden ingezet ter dekking van eenmalige lasten, maar bijvoorbeeld ook voor jaarlijkse afschrijvingslasten. De ‘bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten’ zijn hiervan een goed voorbeeld. Een belangrijk aandachtspunt bij het gebruik van de dekkingsfunctie van reserves is dat dit geen structureel dekkingsmiddel is[2]. Een reserve kan immers maar één keer ingezet worden. Het kan tot financiële problemen leiden als bijvoorbeeld kapitaalgoederen in de toekomst vervangen moeten worden. Daarom wordt als uitgangspunt gehanteerd om slechts die kapitaalgoederen die in de toekomst niet vervangen hoeven te worden in aanmerking te laten komen voor financiering vanuit een bestemmingsreserve.

Zoals is aangegeven mogen gemeenten sinds 2024 10% van het vrij besteedbare deel van de algemene reserve, het surplus, ter dekking van de structurele lasten inzetten.

Aanleiding hiervoor was de terugval van het gemeentefonds vanaf 2026 van ca. €3 miljard, terwijl door incidentele overschotten van de afgelopen jaren de reserveposities van gemeenten waren verbeterd. Om gemeenten de mogelijkheid te bieden om dit in te kunnen zetten zijn destijds de mogelijkheden verruimd voor gemeenten om onder voorwaarden structurele lasten te dekken met het vrije deel van de algemene reserve. Hierbij werd destijds benadrukt dat het inzetten van reserves als structureel dekkingsmiddel niet oneindig is en enkel een hulpmiddel betrof voor gemeenten.

De volgende twee voorwaarden zijn verbonden aan het inzetten van het 10% van het surplus:

- de solvabiliteit is en blijft groter of gelijk aan 20% (solvabiliteit is het totaal van het eigen vermogen gedeeld door het totaal van het vreemd vermogen op de balans).
- het weerstandsvermogen is, naar het oordeel van de toezichthouder (de provincie), voldoende, gebaseerd op een adequate risico-inventarisatie.

Het is duidelijk dat deze mogelijkheid op termijn zorgt voor een dalende algemene reserve en solvabiliteit wanneer dit instrument meerdere jaren wordt ingezet. Doordat dit een tijdelijke maatregel betreft, zal er structurele ruimte moeten worden gezocht door bijvoorbeeld kosten te verlagen en/of inkomsten te verhogen.

Voorzieningen worden gevormd om aan mogelijke toekomstige verplichtingen te kunnen voldoen. Daarmee vervullen ook voorzieningen een dekkingsfunctie. Voor voorzieningen geldt echter wel een verplicht bestedingsdoel en een verplichte degelijke onderbouwing van de hoogte van de voorziening.

Egalisatiefunctie

Reserves en voorzieningen kunnen worden gevormd om tarieven of baten en lasten over de jaren heen gelijkmatig te verdelen. Met een egalisatiereserve- of voorziening kunnen pieken en dalen in de exploitatie worden opgevangen. Dit geldt ook voor ongewenste schommelingen in tarieven die aan derden in rekening worden gebracht. Voorbeelden van voorzieningen met een egalisatiefunctie zijn voorzieningen voor toekomstige onderhoudslasten van kapitaalgoederen.

[2] In het kader van het provinciaal toezicht op de gemeentelijke begroting worden ‘bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten’ overigens wel als structureel dekkingsmiddel gerekend. Dit neemt niet weg dat een reserve maar eenmalig gebruikt kan worden en daarmee geen structurele financiële dekking biedt.

5 Reserves

In hoofdstukken 3 en 4 is ingegaan op het wettelijk kader het onderscheid tussen reserves en voorzieningen. Deze hoofdstukken vormen het vertrekpunt voor het beleid van reserves.

5.1 Onderverdeling reserves

De reserves zijn vermogensbestanddelen die als eigen vermogen zijn aan te merken. In artikel 43, lid 1 van het BBV worden de reserves in de balans als volgt onderscheiden naar:

- algemene reserve;
- bestemmingsreserves.

Het onderscheid tussen beiden is gebaseerd op bestuurlijke besluitvorming. Zodra de raad aan een reserve een bepaalde bestemming heeft gegeven, is sprake van een bestemmingsreserve.

Algemene reserve

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

Bestemmingsreserves

In artikel 43, lid 2 van het BBV wordt een bestemmingsreserve gedefinieerd als een reserve waar de raad een bepaalde bestemming aan heeft gegeven. Een bestemmingsreserve is door de raad te besteden aan het doel waarvoor deze is ingesteld. De bestemming kan door de raad worden gewijzigd en is dus in principe eveneens vrij besteedbaar.

Bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten

Een afzonderlijke categorie binnen de bestemmingsreserves zijn de ‘bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten’. De bestemmingsreserves hebben als doel afschrijvingslasten en (gedeeltelijk) rente van een bepaalde investering te dekken. Voor deze reserves wordt de dekkingsfunctie toegepast (zie ook 0). Hoewel de raad voor deze reserves de doelstelling formeel wel kan wijzigen, heeft een andere inzet direct een nadelig effect op de exploitatie. De kapitaallast moet dan immers uit de exploitatie worden gedekt als dat niet langer uit de reserve kan. Daarom wordt voor deze categorie bestemmingsreserves ook wel gesproken over ‘beklemde reserves’.

5.2 Visie op reserves

Gemeente Harderwijk hanteert de volgende uitgangspunten als leidraad voor de omgang met reserves. Hiervan kan, mits goed onderbouwd, van worden afgeweken door de raad.

1. De Algemene Reserve heeft voornamelijk een bufferfunctie en is daarmee bedoeld om financiële risico’s en tegenvallers op te vangen. Vanuit besluitvorming is het mogelijk om claims te leggen op de algemene reserve.
2. Er vindt een kritische en integrale overweging plaats voordat gebruik gemaakt wordt van de dekkingsfunctie van reserves. Dit geldt nadrukkelijk als structurele lasten worden gedekt, zoals bij ‘bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten’ het geval is. Dekking van structurele lasten in de begroting heeft de voorkeur boven de inzet van reserves. Dit zodat vervanging naar de toekomst toe gewaarborgd is om het voorzieningenniveau in stand te kunnen houden voor de inwoners en bedrijven in Harderwijk.
3. Als kapitaallasten van een nieuwe investering gedekt worden uit een reserve, verloopt dit via een ‘bestemmingsreserve ter dekking van kapitaallasten’. Mocht voor dit onderwerp geen passende ‘bestemmingsreserve ter dekking van kapitaallasten’ zijn, dan wordt deze ingesteld.
4. Het aantal reserves wordt zoveel mogelijk beperkt. Reserves worden ingesteld voor een bepaald bestedingsdoel en met een bestedingsplan. Om te voorkomen dat middelen worden afgezonderd

van de beschikbare ruimte, wordt terughoudend omgegaan met het vormen van reserves. Vanuit een gezonde financiële huishouding dienen lasten zoveel mogelijk structureel in de exploitatie opgenomen te worden.

5.3 Beleidsregels reserves

Instellen reserves

Het instellen van reserves is in het kader van het budgetrecht een bevoegdheid van de raad. Een bestemmingsreserve wordt ingesteld voor een specifiek doel. Om te voorkomen dat er onnodig middelen worden vastgelegd, moet een bewuste afweging en onderbouwing ten grondslag liggen aan de instelling van een reserve. Bij het instellen van een reserve wordt het “onderbouwingsformulier reserves en voorzieningen” toegevoegd aan het college/raadsvoorstel zoals opgenomen in de bijlage van deze nota.

Mutaties reserves

Toevoegingen en onttrekkingen aan de reserve mogen door de raad gedurende het jaar plaatsvinden in lijn met het doel van de reserve. Deze mutaties moeten gedekt zijn door en passend zijn binnen een raadsbesluit. De besluitvorming kan plaatsvinden binnen de reguliere planning- en control cyclus; vooraf bij vaststelling van de begroting, tussentijds bij vaststelling van de tussentijdse rapportage of achteraf bij de resultaatbestemming van de jaarrekening. Daarnaast kan de raad gedurende het jaar afzonderlijk besluiten tot het muteren van reserves door middel van een begrotingswijziging.

Vanuit het BBV is het niet toegestaan om baten of lasten van een bepaalde activiteit rechtstreeks op een reserve te boeken. Deze baten of lasten worden in de exploitatie geboekt op het betreffende programma. Vervolgens vindt via de resultaatbestemming de toevoeging en onttrekking aan de reserve plaats.

Een toevoeging of onttrekking aan de reserve kan maximaal tot het begrote bedrag, tenzij de raad afwijkend heeft besloten.

Voor een reserve kan een minimale omvang (bodem) zijn vastgesteld. Als het saldo van de reserve onder de vastgestelde bodem komt, worden zo spoedig als mogelijk passende maatregelen getroffen om de reserve (weer) op het gewenste niveau te brengen. Indien er geen bodem is vastgesteld is de minimale omvang € 0,-. Een bestemmingsreserve mag volgens het BBV geen negatief saldo hebben.

Andersom kan voor een reserve ook een maximale omvang (plafond) zijn vastgesteld. Als het saldo van de reserve boven het vastgestelde plafond komt, worden zo spoedig als mogelijk passende maatregelen getroffen om de reserve (weer) onder het gewenste niveau te brengen. Een vrijvallend saldo wordt toegevoegd aan de algemene reserve.

Opheffen reserves

Het opheffen van een reserve kan alleen door een raadsbesluit. Opheffing kan plaatsvinden als:

- het geformuleerde bestedingsdoel is gerealiseerd;
- het geformuleerde bestedingsdoel vervalt;
- de vastgestelde einddatum van de reserve is verstreken;
- een reserve niet meer passend is binnen geldende regelgeving;

Wijzigen bestemming reserves

Een bestemmingsreserve is gevormd voor een specifiek doel. Als het oorspronkelijke doel van een reserve niet meer wenselijk of niet meer van toepassing is, maar er wel een nieuw gerelateerd doel aanwezig is, dan kan de bestemming van de reserve worden gewijzigd. Het wijzigen van de bestemming van een reserve vindt plaats door middel van een raadsbesluit.

Als er niet of nauwelijks sprake is van een relatie tussen het oorspronkelijke en het nieuwe doel, dan heeft het wijzigen van de bestemming niet de voorkeur. In die situatie wordt de bestaande reserve opgeheven en een nieuwe reserve ingesteld.

Rente en inflatie

In lijn met de aanbeveling uit de Notitie rente 2023 van de Commissie BBV wordt geen rentevergoeding over het eigen vermogen meer berekend. De Commissie BBV is van mening dat deze fictieve rentelast leidt tot het onnodig opblazen van de programmalasten. Daarmee gaat het ten koste van de eenvoud en transparantie. Deze systematiek is formeel nog wel toegestaan, maar wordt wel afgeraden door de Commissie BBV. De gemeente Harderwijk past geen rentetoerekening aan reserves toe.

Jaarlijkse actualisatie

Actualisatie van de reserves vindt jaarlijks plaats in de P&C cyclus zodat daar de integrale afweging gemaakt kan worden. Daarbij worden de nut, noodzaak en de omvang beoordeeld in relatie tot het door de raad vastgestelde bestedingsdoel.

6 Voorzieningen

De vorming van voorzieningen is veel specifieker en dwingender voorgeschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) dan de vorming van reserves. Voorzieningen zijn onderdeel van het vreemd vermogen. De gelden in een voorziening hebben geen vrij bestedingsdoel maar een verplicht karakter.

6.1 Onderverdeling voorzieningen

In artikel 44 van het BBV is uitgewerkt wanneer de voorzieningen gevormd kunnen of moeten worden. Er is feitelijke sprake van vier hoofdcategorieën:

- Voorzieningen voor mogelijk toekomstige verplichtingen / verliezen / risico's;
- Voorzieningen ter egalisering van kosten;
- Voorzieningen voor bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen waarvoor een heffing wordt geheven.
- Voorzieningen beklemde middelen van derden;

Hierna worden deze hoofdcategorieën nader toegelicht.

Voorzieningen voor mogelijke toekomstige verplichtingen / verliezen / risico's

Voorzieningen moeten worden gevormd voor:

- verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten (art. 44, lid 1, sub a);
- op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten (art. 44, lid 1, sub b).

De formulering voor het vormen van een voorziening bevat feitelijk twee criteria. Ten eerste: hoe groot de kans is dat de verplichting, het verlies of het risico zich voordoet. En ten tweede hoe betrouwbaar de omvang van de impact daarvan is in te schatten. Afhankelijk van de beantwoording van bovenstaande vragen is sprake van een verplichte voorziening, een schuld of een toelichting in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Schematisch ziet dit er als volgt uit:

		Kans dat een verplichting / verlies / risico zich voordoet?		
Impact omvang betrouwbaar in te schatten?		Zeker	Waarschijnlijk	Klein
	Zeker	Schuld	**Voorziening**	Risicoparagraaf
	Redelijk	**Voorziening**	**Voorziening**	Risicoparagraaf
	Niet	Risicoparagraaf	Risicoparagraaf	Risicoparagraaf

Voorbeelden van situaties waarin dit type voorziening gevormd kan worden zijn pensioenverplichtingen, wachtgeld verplichtingen en aansprakelijkheidsstellingen.

De voorzieningen in deze categorie hebben een verplicht karakter. Ze moeten worden gevormd in het jaar waarin de toekomstige verplichting, het verlies of het risico bekend wordt. Dat betekent dat in datzelfde jaar de last in de exploitatie moet worden genomen.

Voorzieningen ter egalisering van kosten

Artikel 44, lid 1, sub c geeft de mogelijkheid om een voorziening te vormen voor toekomstige lasten, waarvan de oorsprong (mede) in dit begrotingsjaar ligt én waarbij de voorziening bedoeld is om lasten gelijkmatig te verdelen over meerdere jaren. Dit breed geformuleerde artikel wordt in de praktijk vooral toegepast als voorziening voor toekomstige lasten voor (groot) onderhoud. Door jaarlijks een vast bedrag toe te voegen aan de voorziening wordt een 'pot' opgebouwd voor toekomstige onderhoudslasten. De jaarlijkse stortingen in de voorziening komen ten laste van het betreffende

programma van de begroting en hebben invloed op het resultaat. De onderhoudskosten komen rechtstreeks ten laste van de voorziening en blijven zo buiten de exploitatie. Hierdoor kunnen de lasten voor de exploitatie gelijkmatig verdeeld worden. Hier is dus sprake van de egalisatiefunctie van een voorziening (zie 0). Een goed voorbeeld hiervan is de voorziening voor toekomstig groot onderhoud van gemeentelijke gebouwen.

De notitie Materiële vaste activa van de commissie BBV stelt verplicht dat een onderhoudsvoorziening alleen mogelijk is bij een recent beheerplan (niet ouder dan 5 jaar). Indien er geen recent beheerplan aanwezig is, dan valt de voorziening vrij in het rekeningresultaat. Een uitzondering hierop is een onderhoudsvoorziening waarin vanuit het tarief wordt gespaard voor toekomstige lasten. Indien de voorziening onvoldoende is onderbouwd of niet actueel is, dan komen deze gelden te staan onder artikel 44 lid 2 beklemde middelen van derden.

Voorzieningen voor bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen waarvoor een heffing wordt geheven

Artikel 44 lid 1 sub d geeft de mogelijkheid te sparen voor toekomstige vervangingsinvesteringen waarvoor een heffing wordt geheven. Hiervan kan sprake zijn bij investeringen die voortkomen uit het rioleringsplan.

Voorzieningen beklemde middelen van derden

Middelen die van derden verkregen zijn en die specifiek besteed moeten worden, moeten worden opgenomen in een voorziening (artikel 44, lid 2)[3]. Dit artikel zorgt er bijvoorbeeld voor dat ontvangen overschotten uit tarieven, zoals riolering en afval, beschikbaar blijven voor het specifieke bestedingsdoel.

Er is een keuze om egalisatie van de tarieven riool en afval te bereiken door artikel 44, lid 1 of artikel 44, lid 2 van het BBV.

6.2 Onderbouwing voorzieningen

Voorzieningen geven (zo concreet als mogelijk) de financiële omvang weer van de verplichtingen of risico's waarvoor ze gevormd zijn. De omvang van voorzieningen wordt bepaald op basis van goed beargumenteerde berekeningen. Omdat er altijd een bepaalde mate van onzekerheid is over de toekomstige verplichtingen of risico's bevatten deze berekeningen ook schattingselementen. De gevormde voorzieningen moeten toereikend zijn voor de gekwantificeerde verplichtingen of risico's; niet lager, maar ook niet hoger.

De benodigde onderbouwing is afhankelijk van de aard van de voorziening. Zo wordt een voorziening voor toekomstige pensioenverplichtingen bepaald op basis van een actuele actuariële berekening. Een ander voorbeeld is een onderhoudsvoorziening Aan deze voorzieningen moeten meerjarige onderhouds- of beheerplannen ten grondslag te liggen[4]. Op basis daarvan worden de jaarlijkse stortingen in en onttrekkingen aan de voorziening bepaald. Gedurende de onderhoudsperiode wordt jaarlijks beoordeeld in hoeverre het verloop van de voorziening nog aansluit bij de actualiteit. De hoogte van onderhoudsvoorzieningen is deels afhankelijk van het te hanteren kwaliteitsniveau. De keuze voor het kwaliteitsniveau is een bevoegdheid van de raad.

6.3 Beleidsregels voorzieningen

Instellen voorzieningen

Het instellen van een voorziening is in het kader van het budgetrecht een bevoegdheid van de raad. Vanwege het verplichte karakter van voorzieningen is de keuzevrijheid hierbij echter meestal zeer beperkt. Toevoegingen of onttrekkingen die voorkomen uit wettelijke plicht of risico's zijn dan ook

[3] Dit geldt niet voor ontvangen voorschotten van medeoverheden die bestemd zijn voor een specifiek doel in toekomstige jaren. Deze gelden worden opgenomen als schuld onder de overlopende passiva.
[4] Bedoeld zijn de voorzieningen op basis van artikel 44, lid 1, sub c.

voorbehouden aan het college. Bij het instellen van een voorziening wordt het “onderbouwingsformulier reserves en voorzieningen” toegevoegd aan het college/raadsvoorstel zoals opgenomen in de bijlage van deze nota.

Mutaties voorzieningen

Toevoeging aan voorzieningen vinden plaats ten laste van de exploitatie en zijn gebaseerd op de noodzakelijk berekende omvang van de voorziening of onderliggende onderhouds- of beheerplan. Onttrekkingen worden rechtstreeks ten laste van een voorziening geboekt en blijven buiten de exploitatie.

Voorzieningen mogen volgens het BBV niet negatief zijn. Bij tekorten ten opzichte van de actuele berekening moeten de voorzieningen (weer) worden aangevuld.
Voor de categorie voorzieningen met betrekking tot verplichtingen, verliezen of risico’s wordt bij de jaarrekening op basis van actuele informatie bepaald wat de noodzakelijke omvang moet zijn. Eventuele toevoegen als gevolg hiervan zijn meestal niet op genomen in de begroting en komen in de jaarrekening tot uitdrukking.
De categorie voorzieningen ter egalisatie van kosten is gebaseerd op vooraf vastgestelde onderhouds- of beheerplannen. De toevoegingen hiervan zijn in principe al verwerkt in de begroting.
De omvang van de categorie voorzieningen beklemde middelen van derden wordt bij de jaarrekening bepaald op basis van werkelijke baten en lasten voor de betreffende activiteit.

Indien een voorziening een omvang heeft bereikt die hoger is dan het noodzakelijke niveau, bijvoorbeeld doordat verplichtingen wegvallen of risico’s afnemen, dan valt het meerdere vrij ten gunste van de exploitatie. Dit laatste geldt nadrukkelijk niet, als het gaat om voorzieningen die opgebouwd zijn uit bijdragen van derden, zoals voor afval en riolering. Als deze voorzieningen te hoog zijn, dan moet het overschot op redelijke termijn terugvloeien naar de inwoners. Dit kan bijvoorbeeld door de tarieven (tijdelijk) te verlagen.

Het toevoegen aan of onttrekken uit voorzieningen is een collegebevoegdheid, voor zover passend binnen de begroting en de door de raad gestelde kaders. Afwijkingen ten opzichte van de begroting worden in de tussentijdse rapportage en/of jaarrekening toegelicht en door de raad geautoriseerd.

Opheffen voorzieningen

Vanwege het verplichtende karakter kunnen voorzieningen niet zomaar opgeheven worden. Dit is alleen mogelijk als de verplichting en/of het risico waarvoor de voorziening is gevormd is vervallen of is opgehouden te bestaan. Voorzieningen worden opgeheven na een besluit van het college. Dit geldt echter niet voor voorzieningen uit de categorie ‘egalisatie van toekomstige onderhoudslasten’ of ‘beklemde middelen van derden’. Voorzieningen in deze categorieën zijn altijd gekoppeld aan beleid-, beheer- of onderhoudsplannen. Door deze koppeling moet de raad besluiten over het opheffen van deze voorzieningen.

Een eventuele vrijval van het saldo bij opheffing van een voorziening wordt verwerkt zoals hierboven beschreven onder ‘mutaties voorzieningen’.

Wijzigen bestemming voorzieningen

Het doel van een voorziening kan niet wijzigen vanwege het verplichtende karakter en de strakke kaders. Indien het doel niet meer bestaat of wijzigt, wordt de bestaande voorziening opgeheven en een nieuwe voorziening ingesteld. Daarbij gelden bovenstaande beleidsregels.

Rente en inflatie

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn volgens het BBV niet toegestaan (artikel 45). Uitzondering hierop zijn verliesvoorzieningen die getroffen worden vanuit de grondexploitaties. Verlies-

voorzieningen moeten getroffen worden tegen eindwaarde of contante waarde. Volgens de “notitie Grondbeleid” van de commissie BBV moet rente (de disconteringsvoet) worden toegerekend aan verliesvoorzieningen die gewaardeerd zijn tegen contante waarde. Bij verliesvoorzieningen tegen eindwaarde wordt al rekening gehouden met het rentecomponent waardoor jaarlijkse rentetoerekening niet van toepassing is. Binnen Harderwijk worden de verliesvoorzieningen getroffen tegen eindwaarde.

Jaarlijkse actualisatie

De jaarrekening is het gebruikelijke moment waarop de waardering van de voorzieningen wordt beoordeeld. Daarbij worden de noodzaak en omvang beoordeeld in relatie tot het vastgestelde bestedingsdoel. Dit kan leiden tot aanpassingen die in de jaarrekening tot uitdrukking komen.

Bijlagen

1. Totaaloverzicht reserves en voorzieningen

Voor een totaaloverzicht van de reserves en voorzieningen wordt verwezen naar de toelichting op de balans in de begroting en jaarrekening van de gemeente Harderwijk.

2. Externe regelgeving: relevante artikelen BBV

Het externe kader wordt gevormd door het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV) en de publicaties van de Commissie BBV. Deze commissie heeft als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. Dit doet zij onder meer door het uitbrengen van richtinggevende notities en het beantwoorden van praktijkvragen. De uitingen van de Commissie BBV zijn minimaal richtinggevend (*aanbevelingen*), maar vaak ook bindend (*stellige uitspraken*).

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
De meest relevante artikelen uit het BBV zijn hierna opgenomen:

Artikel 17, lid d
Het overzicht van baten en lasten in de begroting bevat de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma.

Artikel 19, lid d
De toelichting op het overzicht van baten en lasten bevat ten minste een overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

Artikel 20, lid 2, onder d en e
De uiteenzetting van de financiële positie bevat de stand en het gespecificeerde verloop van de reserves en de stand en het gespecificeerde verloop van de voorzieningen.

Artikel 23, lid c
De toelichting op de meerjarenraming bevat ten minste een overzicht per jaar van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

Artikel 27, lid 1, onder d
Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening bevat de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.

Artikel 28 lid d
De toelichting op het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening bevat ten minste een overzicht van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

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

Artikel 43

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

Artikel 44

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

Artikel 45

Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.

Artikel 54

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

Artikel 55

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

Notitie Structurele en incidentele baten en lasten 2025

Surplus algemene reserve
Het surplus van de algemene reserve is dat deel, dat niet nodig is voor het afdekken van risico's (weerstandscapaciteit). Van dit vrij besteedbare deel (surplus) kan een gemeente met ingang van 1 januari 2024 jaarlijks maximaal 10% inzetten voor het dekken van structurele lasten. Met de voorwaarde dat de solvabiliteit groter of gelijk aan 20% is en blijft.
De inzet van het surplus algemene reserve (= vrije reserve) wordt door dit gebruik als structurele baat bestempeld en is daarmee ook een uitzondering dat reservemutaties incidenteel zijn. Het weerstandsvermogen moet naar het oordeel van de toezichthouder voldoende zijn. Dit betekent dat het moet zijn gebaseerd op een adequate risico-inventarisatie. De structurele onttrekkingen aan de algemene reserve moeten worden opgenomen in het overzicht van structurele reservemutaties (artikel 23c BBV).

3. Onderbouwingsformulier reserves en voorzieningen

3.1. Formulier reserves

Naam Reserve	
Nummer	
Type	
Doel	
Stand per 31/12/XXXX	
Minimale omvang	
Maximale omvang	
Toevoegingen	
Onttrekkingen	
Looptijd	
Besluitvorming B&W en gemeenteraad	
Vervangingsinvestering*	
Aanvullende toelichting	

* Alleen van toepassing bij een bestemmingsreserve kapitaallasten

3.2 Formulier voorzieningen

Naam Voorziening	
Nummer	
Type	
Doel	
Stand per 31/12/XXXX	
Toevoegingen	
Onttrekkingen	
Looptijd	
Besluitvorming B&W en gemeenteraad	
Aanvullende toelichting	