

DORDRECHT



Nota Reserves en Voorzieningen

Gemeente Dordrecht

2025

1. Inleiding

In deze nota is het Dordtse beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen omschreven. De geldende verslaggevingsvoorschriften, opgenomen in het Besluit begroting en verantwoording voor provincies en gemeenten (hierna: BBV) en nadere richtlijnen voor de toepassing van het BBV zijn hierbij het uitgangspunt.

Deze nota heeft voornamelijk een functie als uitwerking en toepassing van die verslaggevingsregels waar sprake is van een keuzemogelijkheid en verder waar dat wenselijk en mogelijk is. Dat betekent dat op de punten die in deze nota niet genoemd worden het BBV direct gevolgd wordt.

Opbouw van deze nota

In hoofdstuk 2 worden de definities, functies en soorten reserves en voorzieningen en het wettelijke kader besproken. De specifieke kaders voor reserves en voorzieningen zijn in de hoofdstukken 3 en 4 opgenomen.

2. Begripsbepaling, functies en soorten 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 BBV niet toe dat gemeenten eigen beleid ontwikkelen met betrekking tot voorzieningen anders dan hetgeen in de BBV is opgenomen met inbegrip van de uitspraken van de commissie BBV.

Het wettelijk kader voor reserves en voorzieningen wordt gevormd door artikel 42 tot en met 45, 54 en 55 van het [BBV](#) en de Financiële verordening van de gemeente Dordrecht. 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.

Reserves en voorzieningen hebben beide een andere plaats op de balans en dienen een ander doel. 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 de bevoegdheid 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. De verschillende categorieën worden later in dit document toegelicht. 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. De screening van de reserves vindt in de regel plaats bij het opstellen van de Perspectiefnota.

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, alsmede enkele hierbij behorende bijzonderheden.

2.1 Reserves

Definitie reserves

Reserves behoren tot het eigen vermogen. Het zijn vermogensbestanddelen die via resultaatbestemming zijn ontstaan door bestemming van overschotten of planmatige bestemmingen.

Er worden twee soorten reserves onderscheiden;

De algemene reserve

Deze reserve is in principe vrij inzetbaar. Naast het wettelijk verplicht verrekenen van het jaarresultaat met de algemene reserve vormt deze reserve een buffer voor financiële tegenvallers en onvoorziene risico's.

De bestemmingsreserves

Dit zijn reserves waaraan de gemeenteraad een bepaalde bestemming heeft gegeven. Deze reserves mogen alleen besteed worden aan de doelen die daaraan door de gemeenteraad zijn toegekend. De gemeenteraad kan de bestemming van de reserve nadien ook weer aanpassen.

2.1.2 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 Dordrecht onderscheiden we de volgende drie functies van reserves:

1. Bufferfunctie

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

2. Bestedingsfunctie

Reserves die gevormd zijn om in te zetten voor een bepaald doel, hebben een bestedingsfunctie. Het merendeel van de reserves heeft dit motief. De aanwending hiervan heeft in principe een incidenteel karakter. Bij **bestemmingsreserves** ligt het bestedingsdoel in principe vast, waarbij sprake kan zijn van eenmalige doelen. Het doel van de reserve kan via de raad gewijzigd worden. Een bestemmingsreserve hoeft niet noodzakelijkerwijs toereikend te zijn.

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 egaliseringsreserve worden opgevangen.

2.1.4 Bijzonderheden reserves

Structurele dekkingsreserve

Reserves kunnen alleen worden ingezet voor de dekking van incidentele lasten. Afwijkingen hierop zijn reserves ter dekking van afschrijvingslasten of ter dekking van structurele lasten om de financiële positie te verbeteren.

Door de spreiding van de aanwending over een langere periode is sprake van structurele lasten. Om dit in goede banen te leiden zijn voor de dekking hiervan deze specifiek bestemmingsreserves gevormd.

Negatieve reserves

Reserves mogen volgens het BBV niet negatief zijn. Negatieve bestemmingsreserves passen niet bij de aard en de beoogde betekenis van reserves.

Algemene reserves en weerstandsvermogen

De Algemene reserve en de reserve Grondbedrijf maken onderdeel uit van het weerstandsvermogen. Primair dient het weerstandsvermogen als buffer voor financiële tegenvallers en risico's. Voor het beleid omtrent het weerstandsvermogen in relatie tot de Algemene reserve wordt verder verwezen naar de "Nota Risicosturing en Weerstandsvermogen".

2.2 Voorzieningen

Definitie

Een voorziening is een apart gezet bedrag voor voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen. 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 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, inclusief recent beheerplan. De omvang van voorzieningen dient dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen. Over- en onderdekking zijn niet toegestaan, maar vaak is sprake van een schatting (art. 44 BBV).

2.2.2 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 dekken we uit de voorziening.

2. Verliesvoorzieningen voor risico's

Naast een voorziening voor concrete verplichting of het voorkomen van schommelingen kan ook sprake zijn van een verliesvoorziening. Het gaat hier om risico's waarvan vast is komen te staan dat ze feitelijk niet meer afwendbaar zijn.

Verliesvoorzieningen worden gewaardeerd op eindwaarde.

3. Specifiek te besteden middelen van derden

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.

4. Voor bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen waarvoor een heffing wordt geheven

Hieronder vallen de voorzieningen die gevormd worden uit de opbrengsten van heffingen.

5. Personele voorzieningen

In deze categorie vinden we voorzieningen voor het financieren van toekomstige personele verplichtingen van (rechtspositionele) rechten die in het verleden zijn opgebouwd.

2.2.3 Functies voorzieningen

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

1. Egalisatiefunctie

Voorzieningen kunnen in het leven geroepen worden om pieken en dalen in de exploitatie op te vangen.

2. Bestedingsfunctie

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

2.3 Verschillen reserves en voorzieningen

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

	Reserve	Voorziening
Onderdeel van	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Wijziging bestemming	Toegestaan via raadsbesluit	Niet mogelijk
Aanwending vrij	Vrije bestemming: raad bepaalt de bestemming en eventuele wijziging van bestemming.	Alleen voor betreffend doel
Opbouw (dotatie)	Storten mag tot maximaal het begrote bedrag ten laste van de exploitatie.	Storting in een voorziening wordt gelijkgesteld met een exploitatielast (uitgave). Geen apart besluit nodig.
Onttrekking (aanwending)	Onttrekking obv gerealiseerde	Onttrekken gaat rechtstreeks ten

	kosten (ongeacht begrote bedrag) tot maximaal het totaal van de bestemmingsreserve, mits de uitgave voldoet aan het specifieke doel waarvoor de reserve is ingesteld. Een uitzondering hierop betreft de Algemene Reserve. Hierbij geldt onttrekking op basis van het begrote bedrag.	laste van de voorziening (balansmutatie) als de uitgave voldoet aan het specifieke doel waarvoor de voorziening is ingesteld.
Instrument van	Financieel beleid (raad)	Financieel beheer (college)
Stelt beheerplan vast	n.v.t.	Raad
Wie is bevoegd voor instellen/opheffen van	Raad	Raad/College van B&W (afhankelijk van soort voorziening)
Besteding/uitgaven	Via de exploitatie	Rechtstreeks uit de voorziening
Wie is bevoegd voor de aanwending van	Raad	College van B&W

2.4 Omslagrente

Aan reserves en voorzieningen voegen we geen rente toe. Bij de bepaling van de omslagrente houden we rekenkundig wel rekening met rente over eigen vermogen en voorzieningen. Dit doen we voor de berekening van het renteaandeel in de kapitaallasten en de rentetoerekening aan grondexploitaties.

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 derhalve ook duidelijk zijn.
- Het inzetten van vermogen wordt zo integraal mogelijk afgewogen: de gemeentelijke middelen zijn immers niet onbegrensd en zijn schaars.

3.1 Instellen van een reserve

Om te voorkomen dat er onnodig middelen worden vastgelegd waarvoor een andere bestemming mogelijk is, moet er een bewuste afweging en goede onderbouwing ten grondslag liggen aan de instelling van een reserve. Omdat een reserve hoofdzakelijk incidentele middelen betreft, kunnen hier bijvoorbeeld geen structurele exploitatielasten uit gedekt worden. Zoals aangegeven vormen de dekkingsreserves structurele lasten hierop een vastgestelde uitzondering.

Met oog op het bovenstaande worden reserves alleen ingesteld voor:

1. Concrete voor de raad vast te stellen (incidentele) doelen, die in principe binnen vooraf bepaalde tijd (langer dan 1 jaar) kunnen worden gerealiseerd.
Hierbij dient bovendien gemotiveerd te worden, waarom het vormen van een reserve noodzakelijk is voor het bereiken van het doel.
2. De egalisatie van ongewenste schommelingen in gemeentelijke tarieven die naar derden toe worden gehanteerd, indien de besteding niet dusdanig gebonden is dat de middelen moeten worden teruggegeven als ze niet zijn besteed aan het doel waarvoor ze zijn geheven.
3. Voor de egalisatie van ongewenste schommelingen in de exploitatie.

Specifiek voor bestemmingsreserves geldt daarnaast het kader:

4. Het is niet mogelijk om nieuwe bestemmingsreserves in te stellen voor minder dan € 100.000, tenzij de raad anders besluit.

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 reserveringen wordt gedekt, hoe meer druk later op de begrotingsruimte als activiteiten door moeten gaan of vervanging van investeringen gewenst is. Daarom is de hoofdregel 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. Soort reserve (algemeen, bestemming, egalisatie);
3. Reden voor instelling;
4. Beleidsdoel (inclusief doelstelling en begrotingsprogramma) waarvoor de reserve wordt gevormd;
5. Minimale en maximale omvang van de reserve en de voeding;

6. 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

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

3.3 Heroverweging van reserves

Heroverweging van reserves vindt plaats tijdens het opstellen en vaststellen van de perspectiefnota. Hierbij geldt dat:

- Bestemmingsreserves worden ter vrijval voorgelegd indien de omvang kleiner is dan € 100.000;
- Er gedurende drie jaar geen onttrekkingen aan de reserve hebben plaatsgevonden.
- Bestemmingsreserves vallen vrij uiterlijk 1 jaar na het behalen van het inhoudelijk doel / afronding van de activiteit of het project, tenzij er heroverwegingen zijn om dit niet te doen. Deze overwegingen, bijvoorbeeld voor het verlengen van de reserve, dienen dan in de P&C cyclus te worden toegelicht.

3.4 Opheffen van en vrijval reserve

Wanneer het doel op basis waarvan een reserve is gevormd op enig moment vervalt of is gerealiseerd, dan moet de reserve bij het afronden van een activiteit of project worden opgeheven. Vrijval van middelen uit de reserves komt (tenzij de raad anders heeft besloten) automatisch ten goede van het verbeteren van de algemene vermogenspositie van de gemeente (Algemene reserve) door middel van een raadsbesluit.

Reserves met een saldo van "0" op 1/1 en een jaar later op 31/12 en waarbij geen meerjarige mutaties zijn voorzien, worden automatisch beëindigd door middel van een raadsbesluit.

Wanneer sprake is van overfinanciering door aanbestedingsvoordelen of bijstelling van de ambities door de raad valt het overschot in principe (tenzij er binnen het project een nadeel moet worden gecompenseerd) vrij op dezelfde manier zoals bovenstaand aangegeven. De uitvoering van dit principe vindt plaats bij de vaststelling van de perspectiefnota en/of jaarrekening.

3.5 Toevoeging 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 van werkelijke uitgaven

Alle reserves worden onttrokken op basis van werkelijke uitgaven. Kanttekening hierbij is wel dat de looptijd van de betreffende reserve actueel is.

De gedachte achter het onttrekken van reserves op realisatiebasis is dat de raad goedkeuring heeft gegeven aan uit te voeren werkzaamheden en dit te dekken uit een reserve. Dit dient te gebeuren binnen de gestelde looptijd en kan binnen deze looptijd van jaar tot jaar afwijken. Wanneer er sprake is van overbesteding in een jaar kunnen de daadwerkelijke kosten toch onttrokken worden aan de reserve als de werkzaamheden in lijn liggen met het doel van de reserve. Hiermee voorkomen we dat wanneer bijvoorbeeld een project versnelt, en er eerder kosten worden gemaakt, deze extra kosten ten laste van het resultaat zouden komen.

Met de systematiek van onttrekken op basis van werkelijke uitgaven voorkomen we een lange lijst resultaatbestemmingen, terwijl dit in feite alleen meerjarige projecten zijn die zijn verschoven in de tijd. Wel dienen de afwijkingen (meer of minder onttrokken) > 100k toegelicht te worden in de jaarstukken.

Dit geldt niet voor de Algemene Reserve. Hierbij geldt dat onttrekkingen worden gedaan op basis van de begroting.

4. Kaders beleid en beheer van voorzieningen

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

We gaan hierbij uit van de volgende principes:

- Het instellen en gebruik van voorzieningen moet transparant zijn: aan het instellen van voorzieningen, maar ook aan toevoegingen en onttrekkingen moeten goede onderbouwingen van kosten en waar nodig raadsbesluiten ten grondslag liggen.
- Het gebruik van voorzieningen moet doelmatig zijn: er moeten inhoudelijke argumenten ten grondslag liggen aan de vorming en de hoogte van voorzieningen (met name bij egalisatiefunctie). Het doel van een voorziening moet derhalve ook duidelijk zijn.
- Anders dan bij reserves kan de bestemming niet worden gewijzigd en moet het saldo wel toereikend zijn.

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

4.1 Instellen van een voorziening

De uitgangspunten voor het instellen van een voorziening en het in stand houden daarvan zijn binnen het BBV aan strikte regelgeving gebonden. Zo is voor onderhoudsvoorzieningen de BBV notitie Materiele vaste activa van toepassing.

Voor het instellen van een onderhoudsvoorziening geldt: geen actueel beheersplan, geen voorziening. De te maken kosten in de toekomst moeten immers goed onderbouwd zijn. Een voorziening om de onderhoudslasten van een kapitaalgoed over een aantal jaren te egaliseren kan worden ingesteld als voldaan wordt aan onderstaande criteria:

- Instelling en voeding gebeurt alleen op basis van een actueel beheersplan van het betreffende kapitaalgoed.
- Het beheersplan dient periodiek te worden geactualiseerd (minimaal eenmaal in de vijf jaar met een raadsbesluit)
- De stand van een voorziening mag niet negatief worden.

Andere voorzieningen betreffen (onverwachte) verplichtingen, verliezen of specifieke besteding die door het College, conform BBV, verwerkt moeten worden als het gaat om dotaties via de baten en lasten en onttrekkingen direct via de voorziening.

Het voorstel tot instelling van een voorziening ten minste de volgende basisinformatie bevatten:

1. Benaming van de in te stellen voorziening;
2. Soort voorziening (onderhoud, verlies, specifiek, bijdrage)
3. Reden voor instelling;
4. Beleidsdoel (inclusief doelstelling en programma) waarvoor de voorziening wordt gevormd;
5. Minimale en maximale omvang van de voorziening en de voeding;
6. Beheersplan;
7. Instellingsjaar en eindjaar.

4.2 Wijzigen doel of bestemming voorziening

Het doel van een voorziening kan niet gewijzigd worden.

4.3 Opheffen van en vrijval voorziening

Als de achterliggende verplichting, het verlies (artikel 44 lid 1a [BBV](#)), risico (44 lid 1b [BBV](#)), of specifieke besteding (44 lid 2 [BBV](#)), van voorzieningen vervalst, dan moet het college de voorziening opheffen en vrij laten vallen in de jaarrekening.

Wanneer een voorziening is gevormd ter gelijkmatige verdeling van lasten over begrotingsjaren dan zal de gemeenteraad de beslissing nemen over de voorziening.

4.4 Toevoeging en onttrekkingen aan voorzieningen

Toevoegingen aan een voorziening zijn, als het de egalisatie van onderhoudslasten betreft, geautoriseerd op basis van de uitvoering van een door de raad vastgesteld actueel beheersplan. Onttrekkingen aan een voorziening zijn geautoriseerd indien dit lasten betreft die horen bij de voorziene lasten zoals opgenomen in de voorzieningen. Dit betekent dat alleen toevoegingen vooraf worden begroot in de Programmabegroting.

Voor andere voorzieningen geldt, dat toevoegingen en onttrekkingen voortkomen uit regelgeving en derhalve een verplichting zijn. Voorzieningen moeten worden gevormd en op de benodigde omvang worden gehouden ten laste van de exploitatie. Het vormen van een voorziening of het op peil houden daarvan is hiermee van invloed op het resultaat vóór bestemming.