

Auditrapport Bestemmingsreserves



Afdeling Concernaudit

Datum 25-09-2019

Status Definitief

Colofon

Projectnaam

Audit Bestemmingsreserves

In opdracht van

Frank Halsema
Concernmanager Financiën en Control, Bestuurs- en Concernstaf
Gemeente Utrecht

Eindverantwoordelijke opdrachtnemer

drs. K. (Katie) Zwetsloot RA (Manager Concernaudit)

Contactpersoon

Annemarie Cuddy
a.busio@utrecht.nl
☎ 030 286 1461
Concernaudit Bestuurs- en Concernstaf

Auditors

Bram Munters, Senior auditor
Annemarie Cuddy, Senior auditor

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding en context	4
1.2	Doelstelling	4
1.3	Onderzoeksvragen	5
1.4	Auditobject en afbakening	5
1.5	Uitgevoerde werkzaamheden	6
1.6	Leeswijzer	6
2	Kaders	7
3	Bevindingen	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Onderzochte reserves	10
3.3	Algemene bevindingen	10
3.4	Bestemmingsreserves	11
3.4.1	Doelmatige besteding van de bestemmingsreserves	11
3.4.2	Reserves waarvan mogelijk sprake is van een voorziening	14
3.5	Egalisatiereserve	18
3.5.1	Geen bestedingsplan aanwezig	18
3.5.2	Geen egalisatiereserve	19
	Bijlage 1. Overzicht verloop reserves	22
	Bijlage 2. Overzicht Bestemmingsreserves	23
	Bijlage 3. Overzicht Egalisatiereserves	24

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en context

De reserves vormen een belangrijk onderdeel van de vermogenspositie van de gemeente Utrecht. Het is noodzakelijk dat er eenduidig en consistent wordt omgegaan met reserves om op een transparante wijze de financiële positie en draagkracht van de gemeente te bepalen. Hiervoor heeft de afdeling Financiën van de gemeente Utrecht een nieuwe nota reserves (januari 2019) gemaakt. Deze nota bevat de regels en richtlijnen die de reserves afbakenen en richting geven aan wanneer onttrekken en toevoegen van de reserves kan plaatsvinden. Dit is van belang voor zowel het budgetrecht van de raad als de beheersing van de bedrijfsvoering door het college van B&W.

Mede in dit kader heeft het college als één van de opdrachten bij de Voorjaarsnota gevraagd om de reserves te screenen en te ‘beoordelen of er budget kan vrijvallen, ook door kritisch naar de bestemming te kijken’.

In de vergadering van de commissie Mens en Samenleving d.d. 28 mei 2019 is de geactualiseerde nota reserves (januari 2019) behandeld. Naar aanleiding van vragen van raadsleden over de besteding van een aantal reserves heeft de wethouder in deze vergadering aangegeven dat er een audit wordt uitgevoerd en is toegezegd dat het auditrapport aan de raad zal worden toegezonden.

De commissie heeft in deze vergadering ook gevraagd om bij de PenC-cyclusdocumenten aanvullende informatie over reserves op te leveren. Dit wordt voor het eerst opgenomen bij de Programmabegroting 2020. Een belangrijk inzicht dat de raad hiermee wil verkrijgen is welk gedeelte van de bestemmingsreserves nog uitgegeven mag worden, dat wil zeggen wat nog de vrije ruimte is om binnen het doel te besteden. De wethouder heeft daarom toegezegd dat ‘de audit ook te gebruiken is om inzichtelijk te maken wat van de beschikbare middelen per bestemming aan contracten (c.q. verplichtingen) is aangegaan’.

1.2 Doelstelling

Het doel van deze audit is inzicht te verschaffen in de mate waarin doelmatige bestedingsplannen van de reserves aanwezig zijn en het identificeren van de reserves die kunnen worden opgeheven.

Daarnaast wordt inzicht geboden of de informatie in het 'Overzicht verloop reserves' in de begroting 2020 juiste en volledige informatie bevat om inzichtelijk te maken welk deel van de bestemmingsreserves nog vrij besteedbaar is binnen het doel en voor welk deel reeds verplichtingen zijn aangegaan.

1.3 Onderzoeksvragen

De doelstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre worden bestaande reserves doelmatig benut?
2. Is de informatie die in het overzicht reserves in de begroting 2020 is opgenomen over het verplichte deel van de reserves juist en volledig?

Hiervoor zijn de onderstaande deelvragen geformuleerd:

- Zijn alle gemeentelijke reserves verantwoord via het nieuwe 'Overzicht verloop reserves' in de begroting en zijn deze ingesteld in overeenstemming met een raadsbesluit?
- Hoe is de ontwikkeling van de reserves in aard en omvang en in welke mate zijn de reserves verplicht?
- Is er voldoende onderbouwing (bestedingsplan) voor het in stand houden van de reserve? In het bijzonder reserves waar in de afgelopen jaren geen of beperkte mutaties op zijn geweest.

1.4 Auditobject en afbakening

Naast reserves kent de gemeente ook diverse voorzieningen waarin de gemeente geld reserveert voor een specifiek doel. In tegenstelling tot reserves, is het vormen van een voorziening een wettelijke verplichting volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De wet laat dan ook niet toe dat gemeenten eigen beleid ontwikkelen met betrekking tot voorzieningen anders dan de wettelijke bepalingen. Het vormen van een reserve is een keuze van de raad, het vormen van een voorziening een wettelijke verplichting. Doelmatige besteding van voorzieningen is daarom niet aan de orde en voorzieningen zijn geen onderwerp van onderzoek in deze audit.

De gemeente kent op hoofdlijnen 3 soorten reserves: de algemene reserve, de vaste activa reserve (kapitaallastenreserve) en de bestemmingsreserves. Het onderzoek is alleen gericht op de bestemmingsreserves. De algemene reserve heeft geen specifiek bestedingsdoel en de kapitaallastenreserve is ingesteld voor dekking van bestaande kapitaallasten. Een doelmatige besteding is voor deze reserves daarom geen vraagstuk. Beide reserves zijn daarom niet betrokken in deze audit.

1.5 Uitgevoerde werkzaamheden

Het onderzoek heeft plaatsgevonden op basis van verkregen informatie en onderbouwende documenten per reserve. Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

Documentonderzoek

Relevante interne en eventueel externe documentatie zijn verzameld en bestudeerd, met als doel kennis te nemen van de onderliggende kaders.

Beoordeling reserves

In het begrotingsproces voor 2020 zijn door de verschillende organisatieonderdelen gegevens over de reserves aangeleverd volgens een vast format (bijlage 1. Overzicht verloop reserves). Dit ingevulde format is op de aangegeven toets punten aangesloten op de per reserve aangeleverde onderbouwende documentatie en geanalyseerd.

Interviews

In geval dat de aangeleverde informatie onvolledig of nadere toelichting nodig was, hebben er zo nodig, ter aanvulling van de gegevens, verdiepende gesprekken plaatsgevonden.

Wij hebben de opdracht uitgevoerd met inachtneming van de Internationale Standaarden voor de beroepsuitoefening van Internal Auditing¹.

1.6 Leeswijzer

In dit rapport worden de resultaten beschreven van de audit bestemmingsreserves, te beginnen met een korte omschrijving in dit hoofdstuk van onder andere de aanleiding, de doelstelling en de gehanteerde aanpak.

Hoofdstuk 2 gaat in op de kaderstelling met betrekking tot reserves.

De bevindingen die voortkomen uit de beoordeling van de reserves zijn beschreven in hoofdstuk 3 en de conclusies en aanbevelingen om de informatievoorziening over de benutting van de reserves te kunnen verbeteren zijn tot slot beschreven in hoofdstuk 4.

¹ Concernaudit komt zo objectief mogelijk tot haar bevindingen. Bij het uitvoeren van deze opdracht hebben wij ons gehouden aan de voor ons geldende relevante ethische voorschriften in de Gedragscode (IIA), de Verordening Gedrags- en Beroepsregels Accountants (NBA) en het Reglement Gedragscode (NOREA)

2 Kadere

In dit hoofdstuk worden de wettelijke en regelgevende kadere met betrekking tot de reserves beschreven. 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 huidige beleid bij voorbaat een beslag legt op de toekomstige budgettaire ruimte.

Het instellen, opheffen, vrijvallen, toevoegen, onttrekken en aanhouden van reserves raakt het budgetrecht van de gemeenteraad. Het budgetrecht is verankerd, zonder overigens als zodanig te zijn benoemd, in artikel 189 van de Gemeentewet. De essentie van het budgetrecht is dat de raad door middel van de vaststelling van de begroting het college machtigt tot uitvoering conform de begroting. In het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) zijn de wettelijke voorschriften opgenomen voor het opstellen van de gemeentelijke begroting en jaarrekening. Deze voorschriften geven ook de kadere voor de wijze waarop de reserves in de begroting en de jaarrekening moeten worden verantwoord.

De volgende wettelijke en regelgevende kadere zijn voor de reserves van belang:

- Gemeentewet;
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
- Financiële verordening (art. 212a GW);
- Nota reserves gemeente Utrecht' (januari 2019).

Het BBV onderscheidt twee hoofdcategorieën van reserves: de algemene reserve en bestemmingsreserves. Met de algemene reserve kunnen risico's worden opgevangen. Deze reserve is in beginsel vrij te besteden. De algemene reserve is bedoeld voor het opvangen van exploitatietekorten, onvoorziene risico's of voor het uitvoeren van beleid. De algemene reserve wordt opgebouwd met het rekeningresultaat bij het vaststellen van de jaarrekening.

Bij een bestemmingsreserve heeft de raad een bepaalde bestemming gegeven, waarvoor het bedrag besteedbaar is. De gemeente Utrecht kent diverse soorten (aard) bestemmingsreserves, zoals:

- Bestemmingsreserve: Een bestemmingsreserve kan bijvoorbeeld worden ingesteld om binnen een bepaalde tijd een bepaald doel te realiseren.
- Risicoreserve – Het eventueel afdekken van kosten van financiële risico's van projecten of programma's. Hieronder vallen ook de kapitaalasten- en projectenreserve.
- Egalisatiereserve – Om grote schommelingen in bepaalde baten of bepaalde lasten tussen de jaren te egaliseren. Zo kan de vraag naar bouwvergunningen van jaar tot jaar sterk schommelen. Zonder egalisatie zouden kostendekkende legestarieven een grillig verloop kennen

Naast de landelijke wetgeving is er ook gemeentelijke regelgeving voor de reserves. In 2017 heeft de gemeenteraad in artikel 11 van de Financiële verordening (art. 212a GW) voor de reserves het volgende geregeld:

Artikel 11 Reserves

1. Het college biedt de nota reserves aan. In deze nota wordt het beleid van de gemeente Utrecht voorgelegd waarin onder meer de volgende inhoud is opgenomen:
 - de gewenste informatie ten behoeve van een nieuw in te stellen reserve;
 - het aantal reserves, de maximale en minimale hoogte en de looptijd;
 - het niveau waarop de bestemmingsreserves worden ingesteld;
 - de niet bestede middelen uit de bestemmingsreserves;
 - het proces van de jaarlijkse beoordeling van de reserves;
 - het proces van de toegestane toevoegingen en onttrekkingen;
 - de rentetoerekening aan reserves.
- De raad stelt de nota reserves vast.
- Nieuwe reserves worden ingesteld bij expliciet raadsbesluit.

In artikel 11 is bepaald dat het college de nota reserves opstelt. Op 10 april 2014 heeft het college deze beleidsnota met nadere voorschriften voor onder meer de reserves vastgesteld voor de periode 2014–2018. In de nota wordt het beleid vastgelegd op het gebied van reserves: wanneer instellen, welke randvoorwaarden, het proces van toevoegingen en onttrekkingen, de jaarlijkse beoordeling.

Omdat de einddatum van deze nota is bereikt, is een nieuwe ‘Nota reserves gemeente Utrecht’ (januari 2019) opgesteld. In de vergadering van de commissie Mens en Samenleving d.d. 28 mei 2019 is deze geactualiseerde nota reserves behandeld. In afwachting of deze audit aanleiding geeft tot aanpassingen van de nota, is de vaststelling van de nota reserves (januari 2019) aangehouden.

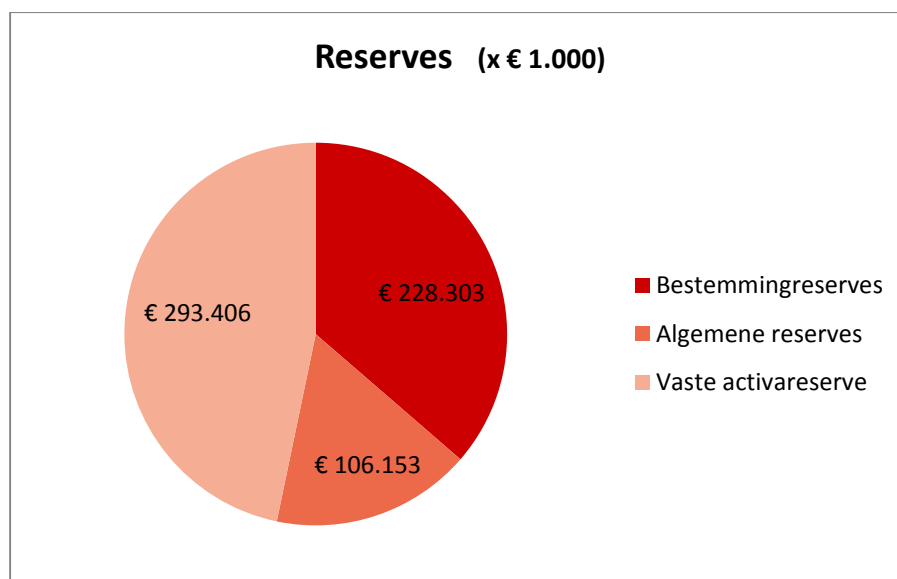
3 Bevindingen

3.1 Inleiding

Per 1 januari 2019 heeft de gemeente Utrecht in totaal 58 reserves. De reserves in de programmabegroting 2020 zijn als volgt onderverdeeld:

- Algemene reserves (aantal: 2);
- Vaste activa reserve (aantal: 1);
- Bestemmingsreserves (aantal: 55).

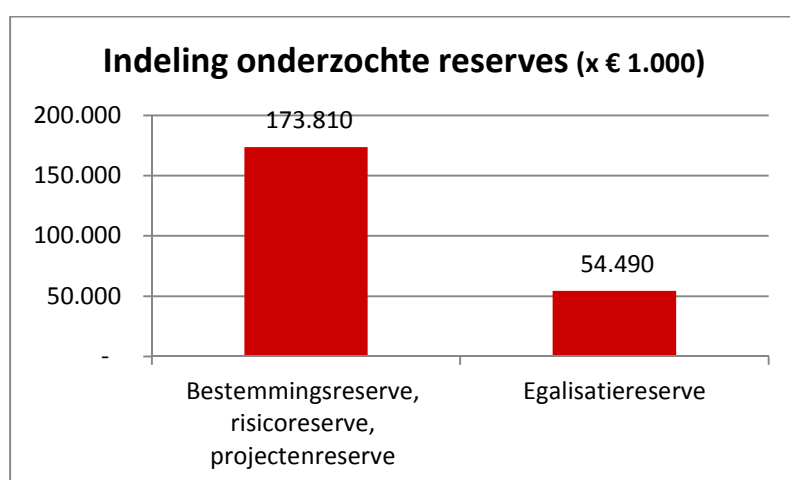
De totale omvang van de reserves is per 1 januari 2019 € 628 miljoen (zie figuur 1). De vaste activa reserve en de algemene reserves vallen buiten de scope van dit onderzoek. De reden hiervan is dat de algemene reserve geen specifiek bestedingsdoel heeft en de kapitaallastenreserve is ingesteld voor dekking van bestaande kapitaallasten. Een doelmatige besteding is voor deze reserves daarom geen vraagstuk.



Figuur 1. Omvang reserves per 1 januari 2019

3.2 Onderzochte reserves

Onderwerp van de audit is het overzicht van 55 bestemmingsreserves ad totaal € 228 miljoen per 1 januari 2019, zoals in de begroting 2020 paragraaf reserves (stand reserves, overzicht verloop reserves en toelichting reserves) is opgenomen. In figuur 2 zijn de bestemmingsreserves verder uitgesplitst naar egaliseriereserve enerzijds en overige bestemmingsreserves, waaronder ook risico- en projectenreserves anderzijds.



Figuur 2. Onderzochte reserves

Hieruit blijkt dat 75% van de reserves bestemd zijn voor het afdekken van (toekomstige) verplichtingen of risico's. De overige 25% van de reserves heeft de raad bestemd als interne dekkingsbron voor jaarlijkse budgetruimte (egaliseriereserve). Bij de audit hebben wij beoordeeld of bij elke reserve het type reserve in het overzicht 'Verloop reserves' en de toelichting van de reserves juist is ingevuld. Waar nodig zijn hier correcties op doorgevoerd, zodat het huidige overzicht een juist beeld geeft naar type reserve.

Onze bevindingen ten aanzien van de beoordeling van de reserves worden in de volgende paragrafen besproken. De algemene bevindingen zijn opgenomen in paragraaf 3.3, bevindingen ten aanzien van de bestemmingsreserves in paragraaf 3.4 en egaliseriereserves in paragraaf 3.5.

3.3 Algemene bevindingen

Vanaf het begrotingsproces 2020 wordt de informatie per reserve volgens een vast nieuw format aangeleverd (bijlage 1 Overzicht verloop reserves). Dit ingevulde format hebben wij beoordeeld op basis van de per reserve aangeleverde onderbouwende documentatie.

Uit het onderzoek blijkt dat alle reserves via het nieuwe format worden verantwoord. Hierbij valt op dat voor 25 reserves het raadsbesluit niet kon worden opgeleverd. In deze gevallen is onder de toelichting van de reserve bij het veld 'datum raadsbesluit' geen datum ingevuld of een datum met 1 januari van het jaar dat het raadsbesluit is ingesteld. Van 8 reserves dateert het raadsbesluit van vóór 2008 en wordt als reden gegeven dat stukken moeilijk terug te vinden zijn, omdat de organisatiestructuur na 2008 erg is veranderd maar de archieven hier niet meer op aansluiten. Van de overige 17 reserves zonder raadsbesluit is de reden niet bekend. Overigens worden 5 van deze reserves in 2019 afgesloten (zie paragraaf 3.4.1.1).

Het raadsbesluit is in het kader van deze audit van belang, omdat hierin het doel van de reserve is vastgesteld. Dit doel is leidend voor onze beoordeling of de reserve in overeenstemming met dit doel (doelmatig) wordt besteed. Voor reserves waar geen raadsbesluit kon worden aangeleverd, hebben wij het doel van de reserve ontleend uit de omschrijving in de meest recente begroting en jaarrekening.

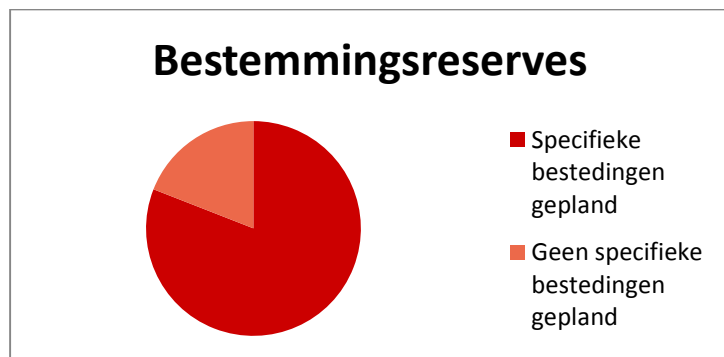
3.4 Bestemmingsreserves

In deze paragraaf zijn de bevindingen opgenomen van de beoordeling van de reserves die worden aangemerkt als bestemmingsreserve, risicoreserve of projectenreserve. Het gaat om 41 reserves (zie bijlage 2. Overzicht Bestemmingsreserves) met een totale omvang van € 174 miljoen.

3.4.1 Doelmatige besteding van de bestemmingsreserves

Voor de beoordeling of reserves doelmatig worden besteed, is beoordeeld of er een specifiek bestedingsplan ten grondslag ligt aan de reserve: in hoeverre zijn er al concrete plannen of besluiten voor de besteding van de reserve. Bijvoorbeeld een bepaalde dekking waarover in het coalitieakkoord is besloten of een concreet plan zoals het Meerjarenplan Perspectief Ruimte. Hierbij is bijzondere aandacht besteed per reserve of in de afgelopen jaren geen of beperkte mutaties op zijn geweest.

Uit het onderzoek blijkt dat voor 20% van de bestemmingsreserves geen specifiek bestedingsplan aanwezig is, zie figuur 3.



Figuur 3. Bestemmingsreserves

Een verdere analyse van de reserves zonder specifiek bestedingsplan (zie figuur 4) heeft geresulteerd in de volgende bevindingen:

- reserves die kunnen vrijvallen of administratief worden afgehandeld (paragraaf 3.4.1.1);
- reserves waarvan de benodigde omvang opnieuw moet worden gezien en onderbouwd (paragraaf 3.4.1.2);
- reserves waarvan mogelijk sprake is van een voorziening (paragraaf 3.4.1.3).

Bestemmingsreserve geen specifieke bestedingen gepland	Stand per 1-1-2019 X (€ 1.000)	Advies reserve
<i>Reserve kan vrijvallen of administratief worden afgehandeld</i>		
Fonds Broedplaatsen	701	Kan vrijvallen
Geluidswal	3.000	Kan vrijvallen
Gezondheid ruimtelijke ontwikkeling	-	Administratief afhandelen
MCV / Muziekpaleis	-	Administratief afhandelen
Muziekcentrum Vredenburg 2009	119	Administratief afhandelen
Stroyenborchdreef brand	-	Administratief afhandelen
<i>Totaal</i>	<i>3.820</i>	
<i>Reserve omvang opnieuw gezien</i>		
Leningen Utrechtse Energie	5.050	Herijken obv actuele risico inschatting
Reserve Utrechts restauratiefonds (URF)	5.981	Herijken obv actuele risico inschatting
Revolverend Fonds Jongeren schulden	556	Alternatief voorstel maken voor inzet reserve.
Revolverend fonds woningrenovatie	762	Herijken obv actuele risico inschatting
Stimuleringsfonds Volkshuisvesting	12.993	Herijken obv actuele risico inschatting
Woonfonds	1.934	Herijken obv actuele risico inschatting
<i>Totaal</i>	<i>27.276</i>	
<i>Mogelijk sprake van voorziening</i>		
Grasmat Zoudenbalch	696	Omzetten naar voorziening o.b.v. actueel onderhoudsplan
Woonruimteonttrekkingsreserve	1.371	Omzetten naar voorziening o.b.v. actueel onderhoudsplan
<i>Totaal</i>	<i>2.067</i>	

Figuur 4. Bestemmingsreserve geen bestedingsplan

3.4.1.1 Reserves die kunnen vrijvallen / administratief worden afgehandeld.

In het overzicht reserves in de begroting is voor 2 bestemmingsreserves aangegeven dat deze vrij kunnen vallen. Dit betreft de volgende reserves:

- Fonds Broedplaatsen ad € 0,2 miljoen;
- Geluidswal ad € 3 miljoen.

Voor de reserves Geluidswal geldt dat bij de Tweede Bestuursrapportage een voorstel wordt gedaan om de reserve vrij te laten vallen. Voor de reserve fonds Broedplaatsen is dit niet expliciet in de toelichting opgenomen.

Uit de beoordeling blijkt dat de reserve taakstelling inkoop LR is ingesteld ter dekking van de jaarlijkse afdracht (tot 2032) aan de algemene middelen van de gemeente Utrecht. Hiervan is geen planning maar wordt conform besluitvorming bij de Voorjaarsnota 2012 de afdracht, evenals de onttrekking aan de reserve, vanaf 2020 verlaagd van € 2,1 miljoen naar € 0,7 miljoen. Deze verlaging wordt technisch verwerkt in de 3e begrotingswijziging 2019. Feitelijk valt deze reserve in delen vrij ten gunste van de algemene middelen.

Tot slot zijn er vier reserves die geen resterend saldo meer hebben en die administratief kunnen worden afgewikkeld. Het gaat hierbij om de volgende reserves:

- Gezondheid ruimtelijke ontwikkeling: De reserve is per 1 januari 2019 opgeheven.
- MCV / Muziekpaleis: De reserve is per 1 januari 2019 opgeheven.
- Muziekcentrum Vredenburg frictiekosten 2009: De reserve is per 1 januari 2019 opgeheven.
- Stroyenborchdreef: Voorstel aan de raad op 11 juli 2019 om deze reserve op te heffen.

3.4.1.2 Reserves waarvan de omvang opnieuw dient te worden gezien en onderbouwd

Bij de volgende reserves hebben we bevindingen ten aanzien van de onderbouwing (het bestedingsplan) voor het in stand houden van de reserve:

- Leningen Utrechtse Energie: Door de Stichting Energietransitie Utrecht (SETU) zijn leningen verstrekt waarbij er voor een deel van de leningen een aanwijsbaar hoog risico is op het niet terugbetalen. Tijdens het instellen van de reserve is besloten om een reservering van 100% risicodekking aan te houden. Om te kunnen bepalen of de hoogte van de reserve naar de toekomst toe naar beneden kan worden bijgesteld, adviseren wij een actuele risico inschatting te maken.
- Reserve Utrechts restauratiefonds (URF): Deze reserve wordt ingezet om jaarlijks het saldo van de rentekosten, rentebaten uitstaande leningen en beheerkosten van het Nederlands Restauratiefonds (NRf) te verrekenen.

De omvang van de reserve is even groot is als het totaal aan uitstaande leningen (NRf). Het is niet duidelijk of deze omvang in relatie staat tot het risicoprofiel van de leningen. Wij adviseren daarom een actuele inschatting te maken van het risico dat leningen niet worden terugbetaald en de hoogte van de reserve hier op aan te laten sluiten.

- Revolverend Fonds Jongeren schulden: Het jongerenfonds is destijds in het leven geroepen met een revolverend karakter maar blijkt niet dusdanig te functioneren. Momenteel wordt er gewerkt aan een alternatief voorstel voor de inzet van de reserve.
- Revolverend fonds woningrenovatie: Het fonds is in het leven geroepen voor het verstrekken van zachte leningen aan eigenaren/bewoners die deelnemen aan gemeentelijke renovatieprojecten. De uitvoering van deze regeling loopt via de Stichting Volkshuisvesting Nederland (SVN). Bij de instelling van het fonds is besloten dat tegenover dit fonds ook een bestemmingsreserve wordt ingesteld. Momenteel is de reserve gelijk aan de omvang van de uitstaande leningen SVN ten behoeve van de dekking van het risico en van de rentekosten. Het is niet duidelijk of deze omvang in relatie staat tot het risicoprofiel van de leningen. Wij adviseren daarom een actuele inschatting te maken van het risico dat leningen niet worden terugbetaald en de hoogte van de reserve hier op aan te laten sluiten.
- Stimuleringsfonds Volkshuisvesting: Deze reserve is ingesteld ter dekking van het risico van de verstrekte leningen (niet het volledige bedrag) en de dekking van de rentekosten. De regeling is inmiddels gestopt en de gemeente Utrecht ontvangt jaarlijks afgeloste bedragen terug. Het is niet duidelijk of de omvang van de reserve nog in relatie staat tot het risicoprofiel van de leningen. Wij adviseren daarom een actuele inschatting te maken van het risico dat leningen niet worden terugbetaald en de hoogte van de reserve hier op aan te laten sluiten.
- Woonfonds: Deze reserve wordt alleen nog gebruikt voor twee oude garantstellingen. De eerste garantstelling is voor de lening aan de Tussenvoorziening ad € 0,2 miljoen, waarvan conform collegebesluit de helft als risicoreserve wordt aangehouden in de reserve Woonfonds. De tweede garantstelling betreft voor leningen Nationaal Restauratie Fonds (NRF). Hoe groot het risico voor dit laatste deel is, wordt door de betreffende afdeling nader uitgezocht.

3.4.2 Reserves waarvan mogelijk sprake is van een voorziening

De gemeente treft voorzieningen om in de toekomst te kunnen voldoen aan financiële verplichtingen en om inzichtelijk te hebben wat voor invloed dat heeft op de financiële positie van de gemeente.

Bij de volgende reserves is er sprake van een voorziening, omdat deze worden ingezet ter egalisatie van kosten die in een volgend begrotingsjaar worden gemaakt (BBV artikel 44.1C) of omdat het gaat om van derden verkregen middelen met specifiek bestedingsdoel (BBV artikel 44.2):

- Grasmat Zoudenbalch: FC Utrecht betaalt een commerciële huurprijs voor de velden op het trainingscomplex Zoudenbalch. Een deel van de huurprijs is bestemd voor de financiering van de vervangingsinvesteringen in de toplaag van deze velden. Omdat dit deel van de huur door een derde is bijgedragen voor een specifiek bestedingsdoel, zijn de gelden niet vrij besteedbaar voor de gemeente. Er is hier daarom geen sprake van een reserve, maar van een voorziening (voorziening bekleemde middelen derden, ex. BBV art. 44 lid 2).
- Woonruimteonttrekkingsreserve. De reserve wordt gevoed vanuit compensatiebedragen die de gemeente int bij woonruimteonttrekking en wordt ingezet voor versnelling van woningbouw en nieuwe woonconcepten en ter dekking van verstrekte subsidies op dit vlak. Omdat de compensatiegelden door derden zijn bijgedragen voor een specifiek bestedingsdoel, zijn de gelden niet vrij besteedbaar voor de gemeente. Ook hier is daarom geen sprake van een reserve, maar van een voorziening.

Het omzetten van deze reserves in dit type voorziening houdt in beide gevallen in dat de gemeente (de raad) niet vrij kan beslissen over herbestemming van deze gelden.

3.4.2.1 Reserves reeds verplicht per 1 juli 2019

We spreken van een verplichting wanneer er een juridisch afdwingbare verplichting richting derden bestaat voor de besteding van de middelen. Een dergelijke verplichting bestaat wanneer er een contract, opdracht, schriftelijke bevestiging of een vergelijkbare toezegging is. Een concrete bestemming van de middelen voor een bepaald doel of bepaalde dekking waarover bijvoorbeeld in het coalitieakkoord is besloten, is nog geen juridische verplichting. De raad kan immers nog anders besluiten. Dit betekent dat er voor een reserve sprake kan zijn van een doelmatige besteding, maar dat er nog geen verplichting bestaat.

De mate waarin al verplichtingen bestaan, zegt dus niets over het bestaan van concrete bestedingsplannen, maar wel over de mate waarin nog kan worden besloten over aanpassing van die bestedingsplannen.

Uit de begroting blijkt dat van de bestemmingsreserves per 1 juli 2019 € 9,4 miljoen al is verplicht, zie figuur 5.



Figuur 5. Bestemmingsreserves

In de audit is beoordeeld of voor de bedragen die als verplichting zijn ingevuld inderdaad een juridische verplichting bestaat en voor zover mogelijk, of dit ook volledig is ingevuld. Hierbij hebben wij de volgende bijzonderheden geconstateerd:

- Geen zicht op verplichtingen/ niet (volledig) onderbouwd;
- Voor een tweetal reserves is de verplichting niet in de begroting opgenomen.

Figuur 6 geeft een specificatie van deze bevindingen.

Bestemmingsreserve	Stand per 1-1-2019 X (€ 1.000)	Verplicht per 1-7-2019 X (€ 1.000)	Advies reserve
<i>Geen zicht op verplichtingen /verplichting niet (geheel) onderbouwd</i>			
Nieuwbouw Centrale Bibliotheek	4.521	4.521	Verplichting onderbouwen
Plan van aanpak MO	2.155		Onvoldoende zicht in hoeverre er reeds verplichtingen zijn aangegaan
<i>Verplichting niet in begroting</i>			
Investeringsimpuls RSU	24.275	0	Verplichting is niet ingevuld in de begroting
Meerjarige Investerings Bereikbaarheid	21.048	0	Verplichting is niet ingevuld in de begroting

Figuur 6. Bestemmingsreserves onvoldoende zicht verplichtingen

Uit het bovenstaand overzicht blijkt dat voor twee reserves geen zicht op de verplichtingen is of dat er niet (geheel) onderbouwing van de verplichting is ontvangen:

- Nieuwbouw Centrale Bibliotheek: Voor deze reserve is een bedrag ad € 4.5 miljoen als verplicht deel opgenomen. Hiervan hebben we tijdens het onderzoek geen onderbouwing ontvangen. Dit betekent dat we niet hebben kunnen vaststellen dat dit bedrag daadwerkelijk is verplicht. Er is wel een concreet bestedingsplan voor deze bestemmingsreserve aanwezig.
- Plan van aanpak MO: De reserve Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang betreft de oorspronkelijke geoormerkte middelen voor het terugdringen van dakloosheid. In 2017, 2018 en 2019 is de reserve gedeeltelijk aangewend voor de Vernieuwing van de "Eerste opvang" voor daklozen. De resterende middelen zullen vanaf 2020 nodig zijn om de transformatie in beschermd wonen en maatschappelijke opvang vorm te geven.

Voor de besteding 2019 zijn reeds onttrekkingen begroot. Er is echter geen informatie opgeleverd in hoeverre hier reeds verplichtingen voor zijn aangegaan.

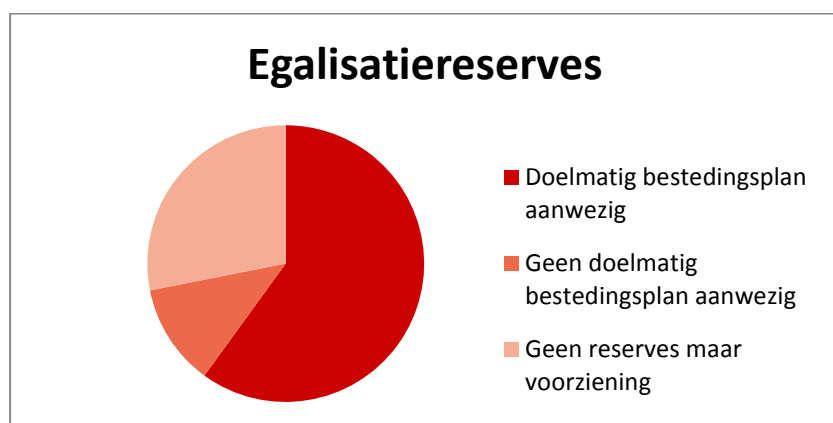
Voor de hierna genoemde reserves geldt het volgende voor wat betreft het zicht op de verplichtingen:

- Investeringsimpuls RSU: Voor de besteding van deze reserve bestaat een specifieke lijst van projecten en begrote bedragen ter grootte van het gehele bedrag van de reserve met daarbij de planning en status gepland of reeds lopend of afgesloten. Eveneens is er een meerjarig overzicht van de aangegane verplichtingen van de verschillende projecten. Vanwege de vertrouwelijkheid en gevoeligheid van deze informatie is in het 'Overzicht verloop reserves' in de begroting 2020 het bedrag van aangegane verplichtingen op nihil gesteld. Het bedrag van de aangegane verplichtingen bedroeg € 1,1 mln.
- Meerjarige Investerings Bereikbaarheid: De reserve Meerjarige investeringen Bereikbaarheid en Luchtkwaliteit (reserve MIB) wordt ingezet voor de uitvoering van de meerjarige investeringsplannen uit het programma Bereikbaarheid en Luchtkwaliteit. Jaarlijks wordt met het Meerjarenplan Bereikbaarheid (MPB/MPR) ter besluitvorming aan de raad (tegelijkertijd met de voorjaarsnota) voorgelegd welke projecten zullen worden uitgevoerd binnen de nog te programmeren financiële ruimte. Vervolgens worden per project de kredieten aangevraagd en door de raad vastgesteld. De uitvoering van de projecten wordt vervolgens geprogrammeerd over de jaren. Omdat de uitvoering van deze projecten niet gelijk hoeven te lopen met het beschikbare budget in een bepaald jaar is een reserve gevormd om de fluctuaties te egaliseren. Jaarlijks wordt de uitvoeringsplanning van alle projecten bijgesteld. Vanwege deze systematiek van het gesloten systeem, is de omvang van de aangegane verplichtingen niet weergegeven in de staat van reserves in de begroting.

Voor deze reserves geldt dat er wel concrete bestedingsplannen zijn en de reserve ook in overeenstemming met het beoogde doel zal worden besteed. De informatie in het overzicht in de begroting over het deel van deze reserves dat is verplicht geeft echter geen compleet beeld. Voor de reserve Meerjarige Investerings Bereikbaarheid is dit overigens ook minder relevant, gezien de systematiek van het gesloten systeem en de jaarlijkse afweging over de inzet van de reserve die plaatsvindt in het MPB/MPR.

3.5 Egalisatiereserve

In deze paragraaf zijn de bevindingen opgenomen van de beoordeling van de reserves conform begroting 2020 die een duidelijk doel hebben maar geen bestedingsplan. Het gaat om hier reserves die als aard hebben ‘egalisatiereserve’ of ‘onderhoudsreserve’. Het gaat om veertien reserves met een totale omvang van € 54 miljoen (zie bijlage 3. Egalisatiereserves).



Figuur 7. Egalisatiereserves

3.5.1 Geen bestedingsplan aanwezig

De egalisatiereserves worden apart behandeld in dit rapport, omdat de beoordeling van de doelmatige besteding van deze reserves een andere invalshoek kent. Egalisatiereserves zijn naar hun aard bedoeld om grote schommelingen in bepaalde baten of bepaalde lasten tussen de jaren te egaliseren. Een voorbeeld is de ‘egalisatiereserve bouwleges’. Dit betekent dat er vaak geen hele concrete bestedingsplannen voor het saldo van de reserve bestaan. Als gevolg hiervan is ook de mate waarin al verplichtingen bestaan voor de besteding van de reserve beperkt. Voor de egalisatiereserves is dan ook vooral gekeken naar de ontwikkeling van de reserves in de afgelopen jaren. We hebben geconstateerd dat er geen sprake is van geen of beperkte mutatie van de egalisatiereserves. Dit betekent dat er ook geen reserves zijn geïdentificeerd die vrij kunnen vallen.

Voor een drietal reserves is echter geen informatie opgeleverd. Hierdoor hebben wij de doelmatige besteding niet kunnen beoordelen. Het betreft:

Egalisatiereserve zonder bestedingsplan	Stand per 1-1-2019 (X € 1.000)
Masterplan primair onderwijs	277
Masterplan voortgezet onderwijs	524
Parkeerexploitatie	5.673
Totaal egalisatiereserve	6.474

Figuur 8. Egalisatiereserves zonder bestedingsplan

Voor de 2 reserves 'Masterplan primair – en voortgezet onderwijs' is de organisatie voornemens de reserves over te hevelen naar de reserve Meerjaren Perspectief Onderwijs Huisvesting. Het saldo van de reserve Groot onderhoud Maatschappelijk Vastgoed is nihil en kan administratief worden afgewikkeld.

3.5.2 Geen egalisereserve

Van een aantal egalisereserves is geconstateerd dat het gaat om de egalisatie van onderhoudskosten van een bepaald actief. De verslaggevingsregels voor gemeenten (BBV) biedt echter alleen de mogelijkheid om onderhoudskosten structureel te egaliseren via een voorziening (artikel 44 lid 1c BBV). Het BBV biedt dus niet de mogelijkheid om onderhoudskosten structureel via een bestemmingsreserve te egaliseren. Bij een aantal reserves is er (mogelijk) sprake van een voorziening. Dit betekent dat deze reserves bij de jaarrekening 2019 moeten kunnen worden geclassificeerd als een voorziening, mits er een actuele meerjarenonderhoudsplanung bestaat en de omvang van de voorziening daar op wordt aangesloten. Het betreft:

- Meerjaren Perspectief Onderwijs Huisvesting: Deze reserve is ingesteld voor de uitvoering van het Meerjarenperspectief Onderwijshuisvesting. Vanuit het jaarlijks vast te stellen Meerjaren Plan Onderwijs Huisvesting (MPOHV) wordt een onttrekking vanuit deze reserve begroot. Het saldo van de reserve is de afgelopen jaren nagenoeg niet veranderd. De reserve is bestemd voor de verwachte uitgaven volgens het jaarlijks vastgestelde meerjarenplan.
- Nota kapitaalgoederen Sport: De reserve is bestemd voor toekomstig groot onderhoud aan de sportaccommodaties. Het benodigde onderhoud wordt geprognoseerd in een Meerjarige Onderhouds Prognose (MJOP). Op basis hiervan wordt jaarlijks het overschot of tekort ten opzichte van het budget respectievelijk gestort in of onttrokken aan de reserve. Door het actualiseren van de MJOP's beschikt de Gemeente inmiddels over recente beheerplannen met een doorlooptijd van 10 jaar. De reserve moet daarom worden omgezet naar een onderhoudsvoorziening.
- Onderhoud Parkeervoorziening: De reserve is een onderhoudsreserve die is ingesteld om de schommelingen van het meerjarig groot onderhoud aan parkeergarages, transferia en stallingsvoorzieningen op te kunnen vangen. De onttrekkingen aan de onderhoudsreserve voor de komende jaren zijn gebaseerd op de verwachte meerjaren onderhoudsuitgaven. Ieder jaar wordt het verloopoverzicht van deze reserve geactualiseerd in het MeerjarenPerspectief Bereikbaarheid op basis van een onderhoudsplan. De huidige reserve is bijna volledig bestemd voor de verwachte uitgaven volgens dit meerjaren onderhoudsplan.

4 Conclusies en aanbevelingen

De conclusies hebben betrekking op de aanwezigheid van concrete plannen voor doelmatige besteding van de bestaande bestemmingsreserves en het identificeren van reserves die kunnen worden opgeheven. Daarnaast komt aan de orde of de informatie in het 'Overzicht verloop reserves' in de begroting 2020 juiste en volledige informatie bevat om inzichtelijk te maken wel deel van de bestemmingsreserves nog vrij besteedbaar is binnen het doel en voor welk deel reeds verplichtingen zijn aangegaan.

Met dit onderzoek zijn we niet nagegaan in hoeverre de incidentele middelen in de diverse bestemmingsreserves nodig zijn om de bewuste doelstellingen te halen. De onderstaande conclusies geven aan in hoeverre de raad voldoende informatie krijgt om deze afweging te maken.

Op basis van de uitgevoerde audit constateren wij dat de nieuwe opzet in de paragraaf reserves in de begroting de informatie bevat zoals opgenomen in de nieuwe Nota Reserves (januari 2019). De reserves worden overzichtelijk gepresenteerd in de begroting 2020 met vaak een goede toelichting. Wat wel vaak nog in de paragraaf reserves ontbreekt, is een duidelijke toelichting van het verloop van de reserves. Een verbetering in deze toelichting zal het inzicht in de beoogde inzet van de reserves nog verder vergroten.

Voor het merendeel van de bestemmingsreserves bestaan concrete bestemmingsplannen, bijvoorbeeld voor specifieke projecten of ter dekking van (coalitie)plannen. Slechts een klein deel (5%) is ook feitelijk verplicht richting derden.

Voor een aantal reserves met een omvang van € 34,1 miljoen (zie figuur 4: € 27,6 miljoen en figuur 8: € 6,5 miljoen) hebben we niet kunnen vaststellen of de omvang van de reserve geheel behouden moet worden voor de beoogde doelstelling. Dit zal nader inzichtelijk moeten worden gemaakt.

In onderstaand overzicht zijn onze bevindingen uiteengezet en geven wij aanbevelingen om het zicht op de reserves verder te verbeteren:

Voor 6 reserves omvang opnieuw
bezien en 3 reserves nog te
onderbouwen.

- **Toelichting:** bestedingsplannen en motivatie voor inzet reserves zijn niet altijd eenduidig vastgelegd. Monitoring hiervan gebeurt niet consequent of is niet duidelijk belegd.
- **Aanbeveling:** Aanscherping van de centrale borging in de P&C cyclus van de kritische beoordeling van de reserves op toereikendheid, nut en noodzaak die op basis van de nota reserves jaarlijks bij de jaarafsluiting plaatsvindt.

5 reserves zijn feitelijk voorzieningen.

- **Toelichting:** Het BBV biedt geen mogelijkheid om onderhoudskosten structureel te egaliseren via een bestemmingsreserve; dit moet via een voorziening. Ook wanneer bijdragen van derden zijn ontvangen voor een specifiek bestedingsdoel, moeten deze middelen in een voorziening worden opgenomen. Dit betekent dat de gemeente (de raad) geen andere bestemming aan deze gelden kan geven.
- **Aanbeveling:** de reserves bij de jaarrekening 2019 herclassificeren als voorziening.

Bij 2 reserves is geen zicht op de
verplichting of is de verplichting niet
(geheel) onderbouwd.

- **Toelichting:** voor 2 reserves is voor de audit geen zicht op de verplichting of is er niet voldoende informatie aangeleverd om te kunnen beoordelen of de opgenomen omvang van de verplichting juist en volledig is. Vaststelling of deze reserve s(deels) kunnen vrijvallen voor een ander doel heeft daarom niet plaatsgevonden.
- **Aanbeveling:** zorg bij het volgende verantwoordingsmoment voor volledige informatie over alle verplichtingen.

Bijlage 1. Overzicht verloop reserves

Overzicht reserves

Legenda:

- *Naam* reserve : de naam van de reserve bij het instellingsbesluit.
- *Aard*: keuze maken uit: bestemmings- risico- egalisatie, projecten- kapitaallasten- of onderhoudsreserve.
- *Minimumbedrag*: indien geen minimum vastgesteld is 100.000 euro het minimum
- *Maximumbedrag*: het bij instelling opgenomen maximumbedrag of percentage
- *Looptijd* tot en met: de bij instelling van reserve opgenomen looptijd. En tot welk jaar loopt.
% rente toerekening: In de meeste gevallen 0% bij kapitaallastenreserve: omslagrente, andere % toelichten.
- *Stand 1/1/2020*: Hier de stand overnemen zoals verwacht per 1/1/2020.
- *waarvan verplicht 1/7/ 2019*: Hier aangeven welk deel van de reserve per 1/7/ 2019 verplichtingen voor zijn.
- *Niet verplicht deel*: Saldo van stand 1/1/2020 – verplicht deel.
- *Deel dat vrij kan vallen*: Dit kan zijn omdat de bestemming is gerealiseerd of het maximumbedrag is bereikt.

Naam reserve	Aard	Minimum bedrag of %	Maximaal bedrag of %	Looptijd tot en met:	% rente-toerekening	Stand 1/1 2020	Waarvan verplicht per 1/7/2020	Niet verplicht deel.	Deel dat vrij kan vallen
Programma Bewoners en bestuur									
1									
etc									
Programma Stedelijke ontwikkeling									
1									
etc									
Programma xxx									
1									
etc									

Bijlage 2. Overzicht Bestemmingsreserves

Bestemmingsreserve (X € 1.000)	Raadsbesluit aanwezig?	Stand per 1-7-2019	Reeds verplicht per 01-07-2019	Niet verplicht	Deel dat vrij kan vallen
Archeologisch opgravingen	Nee	493	0	493	
Cofinanciering Pieken	Nee	258	0	258	
Decentralisatie Sociaal Domein	Ja	5.120	0	5.120	
Domplein 13	Ja	280	40	240	
Essentaksterfte 1002	Ja	4.327	874	3.453	
Europese subsidies	Ja	2.099	115	1.984	
Fonds Broedplaatsen	Ja	701	0	701	200
Geluidswal	Ja	3.000	0		3.000
Gezondheid ruimtelijke ontwikkeling	Nee		0		
Grasmat Zoudenbalch	Ja	696	0	696	
Huisvestingsprogramma	Nee	3.325	0	3.325	
ICT Investeringsprogramma	Ja	1.882	260	1.622	
Investeringsimpuls RSU	Ja	24.275	0	24.275	
Leningen Utrechtse Energie	Ja	5.050	0	5.050	
Lokaal Economisch Fonds (LEF)	Ja	700	580	120	
MCV / Muziekpaleis	Nee		0		
Meerjaren Groen programma	Ja	2.066	0	2.066	
Meerjarige investeringen bereikbaarheid	Nee	21.048	0	21.048	
Muziekcentrum Vredenburg 2009	Nee	119	0	119	
Nieuwbouw Centrale Bibliotheek	Ja	4.521	4.521		
Onderhoud Buitenschoolse opvang (BSO)	Nee	1.980	0	1.980	
Ondersteunen Handhaven	Ja	165	165		
Piekopvang onderwijs LR	Nee	770	0	770	
Plan van aanpak MO	Nee	2.155	0	2.155	
Projecten cameratoezicht	Nee	173	22	151	
Reserve Energiemaatregelen Utr. Scholen	Ja	185	185		
Reserve grondexploitatie*	Nee	48.442	0	48.442	
Reserve taakstelling inkoop LR	Nee	8.802	0	8.802	
Reserve Utrechts restauratiefonds (URF)	Ja	5.981	0	5.981	
Revolverend Fonds Jongeren schulden	Ja	556	14	541	
Revolverend fonds Werk en Inkomen	Ja	1.903	1.903		
Revolverend fonds woningrenovatie	Ja	762	0	760	
Risicoreserve Bodem	Ja	818		818	
Stimuleringsfonds Volkshuisvesting	Nee	12.993	0	12.993	
Stroyenborchdreef brand	Nee		0		
Toeristische stadspromotie	Nee	286		286	
Utrechtse Cultuurlening	Ja	100	0	100	
Utrechtse energie aardgasvrije wijken	Ja	3.428	0	3.428	
Werk en inkomen	Ja	1.046	380	666	
Woonfonds	Ja	1.934	335	1.599	
Woonruimteonttrekkingsreserve	Ja	1.371	0	137	
Totaal		173.810	9.394	160.179	3.200

De reserve grondexploitaties sluit aan bij de BBV notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken(2018). De raad neemt jaarlijks bij het Meerjaren Perspectief Ruimte een besluit over deze reserve en wordt tussentijds geïnformeerd via de jaarlijkse Peilstok.

Bijlage 3. Overzicht Egalisatiereserves

Egalisatiereserve (X € 1.000)	Raadsbesluit	Stand per 1-1-2019	Reeds verplicht per 01-07-2019	Niet verplicht de kan vallen	Deel dat vrij kan vallen
Budgetstructuur Leidsche Rijn	Ja	9.927	3.000	6.927	
Egalisatiefonds rioleringen	Nee	9.009	0	9.009	
Egalisatiereserve bouwleges	Ja	900	0	900	
Groot onderhoud Maatschappelijk Vastgoed	Nee	0	0	0	
Masterplan primair onderwijs	Nee	277	0	277	
Masterplan voortgezet onderwijs	Nee	524	0	524	
Meerjaren Perspectief Onderwijs Huisvesting	Nee	10.792	0	10.792	
Nota kapitaalgoederen Sport	Ja	2.618	0	2.618	
Onderhoud parkeervoorzieningen	Nee	1.915	0	1.915	
Ophaaldienst	Nee	5.770	0	5.770	
Parkeereexploitatie	Nee	5.673	0	5.673	
Reserve Verkiezingen	Nee	88	0	88	
Utrechtse Energie	Ja	3.187	300	2.887	
Vastgoedbeheer	Ja	3.810	0	3.810	
Totaal		54.490	3.300	51.190	0