



Nota reserves

Colofon

uitgave

Financiën
Interne Bedrijven
Gemeente Utrecht
030 – 286 00 00
info@utrecht.nl

in opdracht van

Afdeling Financiën
Organisatie Interne Bedrijven
Gemeente Utrecht

internet

www.utrecht.nl

rapportage

informatie

B. Weynants
030 – 28 64558

| Januari-Oktober 2019

Inhoud

1 Inleiding

2 Definitie reserve

- 2.1 Wat is een reserve?
- 2.2 Wet- en regelgeving omtrent reserves
- 2.3 Verschil tussen reserve en voorziening

3 Soorten reserves

- 3.1 Bestemmingsreserve
- 3.2 Egalisatiereserve
- 3.3 Algemene reserve
 - 3.3.1 Algemene dekkingsreserve
 - 3.3.2 Algemene risicoreserve
- 3.4 Overige risicoreserves
- 3.5 Projectenreserve
- 3.6 Kapitaallastenreserve
- 3.7 Onderhoudsreserve versus –voorziening

4 Kaders met betrekking tot reserves

- 4.1 Het instellen van een bestemmingsreserve.
- 4.2 Het niveau waarop de bestemmingsreserves worden ingesteld
- 4.3 De gewenste informatie ten behoeve van een nieuw in te stellen reserve
- 4.4 Eenduidige bestemming. Geen gemengde reserves.
- 4.5 Het aantal reserves, de maximale en de minimale hoogte en de looptijd
 - 4.5.1 Aantal reserves
 - 4.5.2 Bovengrens
 - 4.5.3 Ondergrens
 - 4.5.4 Looptijd
- 4.6 Geen negatieve stand.
- 4.7 Het proces van de toegestane toevoegingen en onttrekkingen
- 4.8 Rentetoerekening aan reserves

- 4.9 De niet bestede middelen uit de bestemmingsreserves
- 4.10 Proces van de jaarlijkse beoordeling van de reserves
- 4.11 Een bestemmingsreserve opheffen of de looptijd ervan verlengen

5 Totaaloverzicht reserves

6 Bijlagen

Bijlage 1 18

Bijlage 2 19

Bijlage 3 21

1 Inleiding

Deze ‘nota Reserves, januari 2019’ vervangt de ‘nota Reserves en voorzieningen 2014–2018’, omdat deze nota de einddatum heeft bereikt. Sinds de vaststelling ervan in 2014 is de landelijke regelgeving gewijzigd in het hernieuwde Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), ingaande januari 2017. Naar aanleiding daarvan is de financiële verordening van Utrecht met ingang van hetzelfde jaar aangepast. Daarbij is vastgelegd dat kadernota’s zoals de nota reserves niet meer standaard elke vier jaar worden herzien, maar indien de actualiteit daartoe aanleiding geeft (art. 8, lid 4).

Door vaststelling van deze nota reserves worden de kaders met betrekking tot reserves vastgelegd tot de actualiteit een herziening nodig maakt. Het is mogelijk om op incidentele basis bij raadsbesluit en gemotiveerd af te wijken van de hierna beschreven kaders, voor zover het afwijkende besluit past binnen de geldende wet- en regelgeving.

Het doel van deze nota is het beleid ten aanzien van reserves voor de komende jaren vast te stellen. Hoofddlijn is dat we terughoudend zijn ten aanzien van reservevorming. Reserves zijn weliswaar een buffer voor bijvoorbeeld het afdekken van risico’s. Tegelijkertijd leggen stortingen in reserves beslag op een deel van de gemeentelijke middelen, die daardoor niet meer beschikbaar zijn voor een ander doel. Ook zijn reserves niet de beste keuze als het gaat om de dekking van structurele lasten.

Met deze nota reserves voldoen we aan de bepalingen uit de Financiële verordening gemeente Utrecht 2017. In artikel 11 van de financiële verordening staat welke onderwerpen in de nota reserves moeten worden behandeld:

Artikel 11 Reserves

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.

In [bijlage 1](#) bij deze nota zijn alle relevante artikelen uit de Financiële verordening opgenomen.

Van toepassing op reserves is het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). In tegenstelling tot reserves, laat de wet niet toe dat gemeenten eigen beleid ontwikkelen met betrekking tot voorzieningen anders dan de wettelijke bepalingen. Daarom staat het woord ‘voorzieningen’ niet in de titel van deze nota. Voor het volledige beeld hebben we de belangrijkste wet- en regelgeving omtrent voorzieningen uit het BBV aan deze nota toegevoegd.

In bijlage 2 bij deze nota zijn de relevante artikelen uit het BBV opgenomen met betrekking tot reserves en voorzieningen.

Een bijzonder geval zijn de reserveringen voor groot onderhoud aan gemeentelijk eigendom. Onder bepaalde voorwaarden is het toegestaan om een onderhouds*voorziening* te treffen.

In bijlage 3 bij deze nota zijn de voorwaarden en stellige uitspraken van de commissie BBV opgenomen met betrekking tot een onderhoudsvoorziening.

2 Definitie reserve

2.1 Wat is een reserve?

Een reserve is een uitgestelde begrotingspost. Een deel van de beschikbare begrotingsruimte wordt nu niet gebruikt, maar apart gezet om te dienen als financiële dekking voor toekomstige lasten. Zodoende wordt voorkomen dat huidig beleid bij voorbaat een beslag legt op de toekomst.

2.2 Wet- en regelgeving omtrent reserves

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bevat onder andere de volgende bepalingen over reserves:

Reserves maken deel uit van het eigen vermogen ([Artikel 42](#)). Ze worden onderscheiden in algemene reserves en bestemmingsreserves ([Artikel 43](#)). In de toelichting op de balans dient van elke reserve de aard en reden te worden toegelicht, de begin- en eindstand en de toevoegingen en onttrekkingen ([Artikel 54](#)).

Voor alle relevante artikelen uit het BBV: zie [bijlage 2](#) bij deze nota.

2.3 Verschil tussen reserve en voorziening

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

Voorzieningen daarentegen zijn met meer wettelijke bepalingen en restricties omgeven. Een voorziening vormen is alleen toegestaan voor specifieke zekere uitgaven in de toekomst die onvermijdelijk zijn ([Artikel 44](#)). Voorzieningen hebben een verplicht karakter: de gemeente kan niet meer vrij over de middelen beschikken. Daarom worden voorzieningen tot het vreemd vermogen gerekend. Minstens eenmaal per jaar moet getoetst worden of de omvang van een voorziening feitelijk overeenkomt met de verplichte uitgaven. Dit gebeurt in de regel bij de vaststelling van de jaarrekening. Hierna worden de kenmerkende verschillen tussen reserves en voorzieningen schematisch weergegeven.

Kenmerk	Reserve	Voorziening
t.a.v. vermogen	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Bevoegdheid	De raad is bevoegd	Verplicht karakter.
Bestemming	Vrije bestemming: Raad bepaalt de bestemming en eventuele wijziging van bestemming.	Bestemming is gebonden: de voorziening is alleen voor het betreffende doel aanwendbaar.
Instellen en opheffen	Vooraf raadsbesluit vereist	Achteraf rapporteren in jaarrekening
Wijzigen van bestemming	Toegestaan via raadsbesluit	Niet toegestaan
Storting	Storten mag tot maximaal het begrote bedrag.	Storting in een voorziening wordt gelijk gesteld met een exploitatielast (uitgave). Geen apart besluit nodig.
Onttrekking	Onttrekken mag tot maximaal het begrote bedrag.	Onttrekken gaat rechtstreeks ten laste van de voorziening (balansmutatie) als de uitgave voldoet aan het specifieke doel waarvoor de voorziening is ingesteld.
Financiële onderbouwing	Niet wettelijk verplicht, maar wel wenselijk	Onderbouwing is wettelijk verplicht
Toetsing	Verantwoordelijkheid van de raad	Door accountant in kader van controle op de jaarrekening
Rentebijbeschrijving	Is alleen toegestaan als de raad daartoe besluit	Rente bijbeschrijving niet toegestaan

3 Soorten reserves

Het BBV onderscheidt twee hoofdcategorieën van reserves: de algemene reserve en bestemmingsreserves. Er zijn diverse soorten bestemmingsreserves. Hierna gaan we in op de onderscheidende bestemmingen. Ook lichten we toe hoe de algemene reserve functioneert in Utrecht.

3.1 Bestemmingsreserve

Een bestemmingsreserve wordt met een bepaald doel ingesteld. Een voorbeeld is een reserve ten behoeve van duurzaamheidsmaatregelen aan gebouwen. Middelen die gestort worden in deze reserve maken het beleidsdoel ‘verduurzaming van gebouwen’ mede mogelijk.

3.2 Egalisatiereserve

Een egalisatiereserve is een bijzondere soort bestemmingsreserve. Zij dient om grote schommelingen in bepaalde baten of bepaalde lasten tussen de jaren te egaliseren. Een voorbeeld is de ‘egalisatiereserve bouwleges’. De vraag naar bouwvergunningen kan van jaar tot jaar sterk schommelen. Zonder egalisatie zouden kostendekkende legestarieven een grillig verloop kennen. Een ander voorbeeld is de egalisatiereserve riolering om grote schommelingen in rioolheffingen te egaliseren.

3.3 Algemene reserve

De middelen in een algemene reserve hebben geen bepaalde bestemming. Er kan maar één reserve algemeen zijn. Algemene middelen zijn beschikbaar voor een nog te benoemen bestemming. Daarover besluit de raad. In Utrecht wordt een deel van de algemene reserve afgezonderd voor het opvangen van algemene risico's. Het deel van de algemene reserve, dat niet nodig is voor risico-dekking, noemen we de ‘algemene dekkingsreserve’.

3.3.1 Algemene dekkingsreserve

De algemene dekkingsreserve wordt gebruikt voor gemeentebrede reserveringen van incidentele baten zolang deze nog geen bestemming hebben gekregen. Daarnaast wordt de algemene dekkingsreserve gebruikt voor egalisatie tussen de jaren van de meerjarenraming. Jaarlijks wordt het rekeningresultaat in de algemene dekkingsreserve gestort, waarna het als ‘nog te besteden resultaat’ opnieuw beschikbaar komt bij de eerstvolgende voorjaarsnota.

3.3.2 Algemene risicoreserve

De algemene risicoreserve is onderdeel van de algemene reserve. Zij is de uiterste buffer voor het opvangen van de financiële gevolgen van optredende risico's. Zodoende zorgt deze reserve mede voor voldoende weerstandscapaciteit. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de Nota ‘Risicomanagement en weerstandsvermogen’. De noodzakelijke hoogte van de algemene risicoreserve

wordt jaarlijks bepaald op basis van de geactualiseerde risicoberekening. Als algemeen criterium wordt daarbij gehanteerd dat de totale weerstandscapaciteit gelijk moet zijn aan het totaal van de gekwantificeerde risico's. Met andere woorden: de verhouding tussen de twee is minimaal gelijk aan 1.

3.4 Overige risicoreserves

Een risicoreserve vormen binnen een bepaald beleidsprogramma behoort tot de mogelijkheden [ter beheersing van risico's opgenomen in het risicomodel conform de Nota risicomangement en weerstandsvermogen](#). Als de verwachte omvang van een risico binnen dat programma redelijkerwijs niet kan worden ingeschat, mag voor dat risico een reserve worden gevormd. Als het risico een verplichting is, die redelijkerwijs kan worden ingeschat, moet een voorziening worden gevormd.

3.5 Projectenreserve

Een projectenreserve is gekoppeld aan een meerjarig investeringsprogramma. In een projectenreserve kunnen middelen van nu gereserveerd worden voor projecten in de toekomst. Een voorbeeld is de Reserve 'Meerjarige investeringen bereikbaarheid en luchtkwaliteit', gekoppeld aan het Meerjaren Programma Bereikbaarheid. Zodra een project werkelijk is gerealiseerd, worden de gereserveerde middelen overgeheveld naar de kapitaallastenreserve ter dekking van (het anders ongedekte deel van) de kapitaallasten.

3.6 Kapitaallastenreserve

De kapitaallastenreserve wordt in Utrecht ook wel de 'activareserve' genoemd. Een kapitaallastenreserve dient voor de dekking van rente- en afschrijvingslasten gedurende de gehele levensduur van een gedane investering. En dat alleen voor dat deel van de kapitaallasten die niet op een andere manier gedekt zijn; bijvoorbeeld niet gedekt zijn uit huurinkomsten. Zij wordt gevormd met eigen gemeentelijke middelen. Elke kapitaallastenreserve is gekoppeld aan één specifiek object. Bijzonder hierbij is de onveranderlijkheid van de bestemming: als de investering een feit is, zijn de rente- en afschrijvingslasten die volgens vooraf bepaalde regels berekend worden onontkoombaar. Het is niet mogelijk om de bestemming van een kapitaallastenreserve te wijzigen of het saldo ervan af te romen zonder de meerjarenbegroting aan te tasten.

3.7 Onderhoudsreserve versus -voorziening

De gebruikelijke manier is om kosten van onderhoud aan gemeentelijk eigendom ten laste van de exploitatie te boeken. De kosten van groot onderhoud mogen incidenteel na afloop van het boekjaar alsnog ten laste van een onderhoudsreserve worden gebracht. Maar onder bepaalde voorwaarden mogen kosten van groot onderhoud gedurende het jaar rechtstreeks ten laste van een daarvoor gevormde onderhoudsvoorziening worden gebracht. Ze drukken daardoor niet op de exploitatie in het jaar van uitgave. De onderhoudsvoorziening wordt over de jaren gelijkmatig gevoed ten laste van de exploitatie.

Belangrijkste voorwaarde voor het treffen van een onderhoudsvoorziening is de aanwezigheid van een recente door de raad vastgestelde onderhoudsplanning. Daarbij vereist het BBV dat minimaal de

volgende categorieën kapitaalgoederen worden onderscheiden: wegen, riolering, water, groen en gebouwen. In Utrecht zijn onderhoudsplanningen een nadere uitwerking van de nota 'onderhoud kapitaalgoederen'. Een voorziening is bijvoorbeeld getroffen voor het groot onderhoud van begraafplaatsen.

Voor een volledige weergave van alle BBV-richtlijnen met betrekking tot een onderhoudsvoorziening verwijzen we u naar de bijlage 3 bij deze nota.

4 Kaders met betrekking tot reserves

In het voorgaande hoofdstuk is de aard en het gebruik van reserves beschreven. Hierna beschrijven we de kaders met betrekking tot bestemmingsreserves. Door vaststelling van deze nota gelden onderstaande kaders in alle voorkomende gevallen, tenzij de raad bij uitzondering in een specifiek geval anders besluit.

4.1 Het instellen van een bestemmingsreserve.

Het college legt het voorstel voor instelling van een nieuwe bestemmingsreserve voor aan de raad. Na het raadsbesluit, wordt de reserve in de administratie ingevoerd en conform besluit aangewend. Het moment waarop de raad besluit over de instelling van een nieuwe reserve kan samenvallen met de voorjaarsnota, de programmabegroting, één van de bestuursrapportages of de resultaatbestemming bij de jaarrekening. Bij urgentie kan het ook als zelfstandig raadsbesluit. Het besluit tot het instellen van een kapitaallastenreserve is onderdeel van het kredietbesluit bij de betreffende investering. [Een risicoreserve kan worden ingesteld als beheersmaatregel voor een risico dat is geïdentificeerd in het risicomodel.](#)

4.2 Het niveau waarop de bestemmingsreserves worden ingesteld

Bij het instellen van een reserve bepaalt de raad aan welk beleidsprogramma de reserve wordt gekoppeld. Afhankelijk van de reikwijdte van de nieuwe reserve kan de raad besluiten om binnen het betreffende programma de reserve te bestemmen voor een bepaald beleidsdoel.

4.3 De gewenste informatie ten behoeve van een nieuw in te stellen reserve

Het voorstel tot instelling van een reserve moet minimaal de volgende gegevens bevatten:

Naam:	Benaming van de in te stellen reserve
Aard reserve:	Bestemmingsreserve, egalisatie-, risico-, project-, kapitaallastentreserve
Registratienr.:	Uniek administratief nummer = IO-nummer in SAP
Programma:	Het programma waaraan de reserve wordt gekoppeld
Doel:	Het doel waarvoor de reserve wordt ingesteld
Ingangsdatum:	De reserve wordt ingesteld per <datum>
Stortingsplan:	Het soort dotatie(s) waarmee de reserve wordt gevoed
Bestedingsplan:	De verwachte bestedingen waarvoor de reserve wordt gebruikt
Opheffingsdatum:	De reserve wordt automatisch opgeheven per <datum>
Reikwijdte:	Maximale omvang van de reserve.
Rente:	Geen rentetoerekening tenzij... Motivatie indien rente vereist

4.4 Eenduidige bestemming. Geen gemengde reserves.

Een reserve moet een eenduidige bestemming hebben. Het moet bij de instelling van een reserve duidelijk zijn voor welk uniek doel de reserve gebruikt mag worden. Gemengde reserves zijn niet toegestaan. Zo moet bijvoorbeeld het onderscheid gemaakt worden tussen een projectenreserve en een kapitaallastenreserve. In een projectenreserve wordt gereserveerd voor projecten uit een meerjarig investeringsprogramma. Het is nog niet nodig dat de projecten al precies gedefinieerd zijn. Zodoende blijft er beleidsruimte voorafgaand aan de realisatie. Om een kapitaallastenreserve te vormen moet de realisatie van een project al in gang zijn. Het is dus niet toegestaan om een gemengde 'activareserve' aan te houden die tegelijk projectenreserve en kapitaallastenreserve is.

4.5 Het aantal reserves, de maximale en de minimale hoogte en de looptijd

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 voor de toekomst gereserveerd wordt, hoe minder begrotingsruimte er voor nu over blijft. Daarom is de hoofdregel terughoudendheid met het instellen van reserves.

4.5.1 Aantal reserves

Aan het aantal reserves wordt bij voorbaat geen maximum gesteld. Maar indirect wordt het instellen en aanhouden van reserves beperkt door afspraken te maken over een maximale en minimale hoogte en de looptijd. Bij het instellen van elke nieuwe reserve wordt vastgelegd wat de minimale en maximale hoogte en looptijd is. De reserves worden jaarlijks beoordeeld op deze criteria. Zie verder bij 'Proces van beoordeling'. Hierna volgen de aanvullende algemene criteria.

4.5.2 Bovengrens

Bij instelling van een bestemmingsreserve is het noodzakelijk de bovengrens aan te geven. Als het saldo de bovengrens op enig moment overschrijdt, valt het meerdere bij de resultaatbestemming vrij in de algemene middelen. Daarnaast wordt nut en noodzaak van stortingen beoordeeld en of deze in overeenstemming zijn met de bestemming van de reserve.

4.5.3 Ondergrens

De minimale omvang van een reserve wordt gesteld op 100.000 euro. Als het saldo van een reserve, na verrekening van het resultaat, lager is dan de ondergrens van 100.000 euro, dan valt het restant automatisch vrij.

4.5.4 Looptijd

Geen beperkingen qua looptijd zijn er aan de algemene reserve en egalisatiereserves, tenzij deze laatste voor een beperkte periode zijn ingesteld. De looptijd van bestemmingsreserves is beperkt:

- bij instelling van een bestemmingsreserve dient de opheffingsdatum opgegeven worden.
- een risicoreserve wordt opgeheven vanaf het moment dat het risico niet langer aanwezig is.

- de raad kan besluiten een reserve op te heffen of een andere bestemming te geven.
- als een bestemmingsreserve gedurende vier opeenvolgende jaren niet is gebruikt, wordt de reserve na afloop van het vierde jaar automatisch opgeheven, tenzij de raad opnieuw besluit om de reserve langer aan te houden.

De looptijd van de kapitaallastenreserve als geheel is onbeperkt. De kapitaallastenreserve bestaat in werkelijkheid uit evenveel deelreserves als er projecten zijn waarvoor de kapitaallasten gedekt worden. Per object is de deelreserve beperkt tot de afschrijvingstermijn van de betreffende investering. Met andere woorden: Als een investering aan het eind van haar levensduur is afgeschreven, dan is de overeenkomstige deel-kapitaallastenreserve opgebruikt en houdt op te bestaan.

4.6 Geen negatieve stand.

Een bestemmingsreserve mag niet negatief staan. We houden een ondergrens aan: zie punt 4.5.3. Als de stand van een reserve onverhoopt lager uitkomt, dan moet het ontbrekende bedrag snel gevonden worden binnen het betreffende beleidsprogramma om de reserve in stand te mogen houden. Bij een negatieve stand van een egaliseringsreserve dient bij de toelichting te worden aangetoond op welke manier deze zo spoedig mogelijk wordt aangezuiverd.

Bij een negatieve stand van de algemene reserve bestaat – naast het verdampen van het eigen vermogen – het risico dat niet langer voldaan wordt aan de toezichtscriteria van de provincie. In dat geval moeten de nodige maatregelen genomen worden om zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval binnen vier jaren, de situatie in orde te brengen.

4.7 Het proces van de toegestane toevoegingen en onttrekkingen

De raad is als enige bevoegd om te besluiten over mutaties – dat zijn begrote stortingen en onttrekkingen – van reserves. De begrote reservemutaties maken deel uit van de programmabegroting. Begrote stortingen en onttrekkingen kunnen gedurende het lopende jaar nog worden aangepast. Wijzigingen van de begrote mutaties leiden altijd tot een begrotingswijziging. Het moment waarop de raad over reservemutaties besluit kan samenvallen met de voorjaarsnota, de programmabegroting, één van de bestuursrapportages of de resultaatbestemming bij de jaarrekening. Er zijn twee momenten in het jaar waarop de raad in ieder geval besluiten neemt over toevoegingen en onttrekkingen:

- Bij de Programmabegroting: hierin worden per reserve de begrote stortingen en onttrekkingen opgenomen en voorzien van een inhoudelijke toelichting. Zie hiervoor het overzicht van begrote mutaties reserves en de toelichting daarop in de programmabegroting.
- Bij de Jaarstukken: Verschillen tussen begroting en realisatie worden in de jaarstukken opgenomen en van een verklaring voorzien. Bij de resultaten volgt per programma een voorstel over dekking (bij nadelig resultaat) of besteding (bij voordelig resultaat). Deze dekkings- en bestedingsvoorstellen houden meestal in: onttrekkingen aan of stortingen in een bestemmingsreserve. De Raad besluit over deze dekkings- en bestedingsvoorstellen.

De werkelijke stortingen mogen de begrote niet overstijgen. Hetzelfde geldt voor onttrekkingen. Bovendien mogen werkelijke onttrekkingen niet hoger zijn dan de bestedingen die daarmee samenhangen. Een onttrekking die leidt tot een negatieve stand van een reserve is niet toegestaan. Stortingen zijn toegestaan zolang de maximale stand van de reserve niet overschreden wordt.

4.8 Rentetoerekening aan reserves

Over het algemeen wordt geen interne rente toegevoegd aan reserves tenzij de raad bij instelling van een reserve gemotiveerd anders besluit.

Een uitzondering vormt de kapitaallastenreserve: de rente die wordt toegerekend aan de kapitaallastenreserve is maximaal even hoog als de interne rente die wordt toegerekend aan de overeenkomstige vaste activa. Zo houden beide rentetoerekening qua baten en lasten elkaar in evenwicht en wordt het resultaat hierdoor niet beïnvloed.

Over rentetoerekening aan voorzieningen is het BBV uitgesproken helder:

BBV [Artikel 45](#): Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.

Dit betekent dat een toevoeging om een specifieke voorziening op peil te houden met de onderliggende verplichting, los staat van rentetoerekening.

4.9 De niet bestede middelen uit de bestemmingsreserves

Zoals hiervoor aangegeven bij 'looptijd', vallen middelen uit een bestemmingsreserve automatisch vrij als de reserve gedurende vier opeenvolgende jaren niet is gebruikt. Ook komt het voor dat slechts een deel van de gereserveerde middelen zijn ingezet en er de komende jaren voor hetzelfde doel geen uitgaven meer verwacht worden. In beide gevallen wordt de reserve opgeheven nadat de resterende middelen zijn vrijgevallen.

De raad kan ~~op voorstel van het college~~ besluiten om de niet bestede middelen uit bestemmingsreserves, of een deel daarvan, af te romen ten behoeve van op dat moment urgentere bestedingen. Dit valt onder de raadsbevoegdheid tot het wijzigen van de bestemming van gereserveerde middelen.

Gelijktijdig met het vrijvallen van niet bestede middelen uit een reserve, besluit de raad op voorstel van het college of de reserve wel of niet moet worden opgeheven.

4.10 Proces van de jaarlijkse beoordeling van de reserves

De reserves worden ieder jaar kritisch beoordeeld op toereikendheid, nut en noodzaak. De jaarlijkse beoordeling van de reserves gebeurt bij de jaarafsluiting. Vóór het opstellen van de jaarstukken worden de financiële resultaten bepaald en de afwijkingen ten opzichte van de begroting geanalyseerd en verklaard. Dit is het moment om de reserves te beoordelen aan de hand van de kaders en criteria die in deze nota [en in de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen](#) zijn beschreven. Ook oude reserves komen op deze manier bij de beoordeling aan bod.

Als proces sluiten we aan bij de resultaatbepaling: Het aanvullen of het laten vrijvallen van (een deel van) een bestemmingsreserve gebeurt als onderdeel van de dekkings- en bestedingsvoorstellen van de resultaten van het afgelopen jaar.

4.11 Een bestemmingsreserve opheffen of de looptijd ervan verlengen

Reserves opheffen of de looptijd ervan verlengen is een bevoegdheid van de raad. Als een reserve bij instelling een opheffingsdatum heeft meegekregen, dan wordt de reserve op die datum automatisch

opgeheven. Hetzelfde geldt als het saldo van een bestemmingsreserve onder de ondergrens van 100.000 euro is gedaald. Een bestemmingsreserve die gedurende vier opeenvolgende jaren niet is gebruikt, wordt eveneens automatisch opgeheven. Eventuele saldi vallen vrij in de algemene middelen. Voor verlenging van de looptijd van een reserve die anders zou vervallen is tijdig een nieuw raadsbesluit nodig. Het moment waarop de raad besluit over de opheffing dan wel verlenging van een reserve valt samen met het besluit over de bestemming van het jaarresultaat. Afhankelijk van het raadsbesluit, wordt de reserve administratief buiten gebruik gesteld of voortgezet.

5 Totaaloverzicht reserves

Twee keer per jaar wordt een actueel totaaloverzicht gepubliceerd van alle reserves respectievelijk voorzieningen en de mutaties daarop. In de programmabegroting en in de jaarstukken is informatie over de reserves op twee verschillende plaatsen opgenomen: bij het beleidsprogramma waaronder de reserve valt en in een financieel overzicht van alle reserves. Dat laatste in de paragraaf 'Financiën' (programmabegroting) respectievelijk 'Jaarrekening' (jaarstukken)

- Binnen elk beleidsprogramma is een tabel van baten en lasten opgenomen. In deze tabel staan onderin de stortingen en onttrekkingen reserves met daarbij een inhoudelijke toelichting.
- In het overzicht 'Stand en verloop reserves' zijn alle programmareserves als totaal opgenomen. Vervolgens wordt in het onderdeel 'Toelichting reserves' per programma een toelichting gegeven op elke onderliggende reserve afzonderlijk: de aard, het doel, de begin- en eindstand en een specificatie van het verloop.

6 Bijlagen

Bijlage 1: uit de Financiële verordening gemeente Utrecht 2017, gepubliceerd 20 dec. 2016

Hoofdstuk 2 Begroting en verantwoording

- Artikel 4 lid 6: De raad is bevoegd gedurende het jaar de begroting aan te passen voor zover de begroting wijzigt op het niveau van ...
 - de onttrekkingen of toevoegingen in de reserves

Hoofdstuk 3 Financieel beleid

- Artikel 8 lid 4: Het college stelt kaders in afzonderlijke nota's ten behoeve van het financieel beleid op en legt deze ter vaststelling voor aan de raad. De kaders worden op de momenten aangeboden indien de actualiteit hiertoe aanleiding geeft.

Artikel 11 Reserves

- 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 (zie 4.3);
 - het aantal reserves, de maximale en minimale hoogte en de looptijd (zie 4.5);
 - het niveau waarop de bestemmingsreserves worden ingesteld (zie 4.2);
 - de niet bestede middelen uit de bestemmingsreserves (zie 4.9);
 - het proces van de jaarlijkse beoordeling van de reserves (zie 4.10);
 - het proces van de toegestane toevoegingen en onttrekkingen (zie 4.7);
 - de rentetoerekening aan reserves (zie 4.8)

Toelichting art. 11 Reserves

Met de bepaling van de omvang rond (globale) kaders het eigen vermogen stuurt de raad op bijvoorbeeld de gewenste dekking van risico's of het bestemmen van ruimte voor specifieke doelen of maatschappelijke investeringen. In het BBV is een kader voor reserves opgenomen. In dit artikel van de verordening geeft de raad expliciet invulling aan de regels rond reserves. Voor de reserves biedt vooral de jaarcyclus bij uitstek de gelegenheid om de actuele ontwikkelingen te volgen en te toetsen aan de geformuleerde uitgangspunten. De verdere ontwikkeling van beleid kan dan ook gestalte krijgen in het onderdeel reserves bij de begroting en jaarstukken.

Bijlage 2: uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), geldend vanaf 17 december 2017

Hoofdstuk I: Algemene bepalingen

Artikel 2

4. Onder de baten en lasten worden ook begrepen de over het eigen vermogen en de voorzieningen berekende bespaarde rente.

Hoofdstuk II: De begroting en de toelichting

Titel 2.3 De Paragrafen

Artikel 16

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Titel 2.4 Het overzicht van baten en lasten en de toelichting

Artikel 17

Het overzicht van baten en lasten in de begroting bevat:

d. de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;

Artikel 19

De *toelichting* op het overzicht van baten en lasten bevat ten minste:

d. een overzicht van de beoogde *structurele* toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

Titel 2.5 De uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting

Artikel 20

2 Afzonderlijke aandacht wordt ten minste besteed aan:

d. de stand en het gespecificeerde verloop van de reserves;

e. de stand en het gespecificeerde verloop van de voorzieningen.

Hoofdstuk III: De meerjarenraming en de toelichting

Artikel 23

De toelichting op de *meerjarenraming* bevat ten minste:

c. een overzicht per jaar van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves;

Hoofdstuk IV: De jaarstukken en de toelichting

Titel 4.4 Het overzicht van de baten en lasten en de toelichting

Artikel 27

Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening bevat:

d. de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;

Artikel 28

De toelichting op het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening bevat ten minste:

d. een overzicht van de *structurele* toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves;

Titel 4.5 De balans en de toelichting

Paragraaf 4.5.5 Vaste passiva

Artikel 41

Onder de vaste passiva worden afzonderlijk opgenomen het eigen vermogen, de voorzieningen en de vaste schulden, met een rentetypische 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.

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 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.

Paragraaf 4.5.7 Toelichting op de balans

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 aanwendungen;
- e. saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Hoofdstuk V: Waardering, activeren en afschrijven

Artikel 62

1. Alle vaste activa worden voor het bedrag van de investering geactiveerd.

3 In afwijking van het eerste lid moeten de voorzieningen, bedoeld in artikel 44, eerste lid, onder d, in mindering gebracht worden op de investeringen, bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b.

(investerings met een economisch nut, waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven)

Artikel 63

7 Passiva worden gewaardeerd tegen de nominale waarde, met uitzondering van voorzieningen die tegen contante waarde zijn gewaardeerd.

8 Eventuele voorzieningen wegens oninbaarheid worden met de boekwaarde van leningen en vorderingen verrekend.

Hoofdstuk IX: Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 76

2. In afwijking van artikel 62, eerste lid, worden alle activa waar voor 31 december 2003 reserves op in mindering zijn gebracht op de waarde volgens de op 31 december 2003 aanwezige boekwaarde voor de rest van de periode afgeschreven.

Bijlage 3: Regelgeving mbt onderhoudsvoorziening

Uit: BBV-notitie materiële vaste activa, dd december 2017

6.5 Lasten groot onderhoud ten laste van een onderhoudsvoorziening

6.5.1. Tijdstip instellen voorziening

Lasten van groot onderhoud kunnen in het jaar van ontstaan ten laste van een vooraf gevormde voorziening worden gebracht (artikel 44 lid 1c BBV). Een dergelijke voorziening wordt door de raad, op grond van de financiële verordening artikel 212 Gemeentewet, gevormd om de lasten groot onderhoud over meerdere begrotingsjaren te egaliseren. De voorziening wordt, voorafgaand aan de onderhoudsactiviteiten, systematisch ten laste van de exploitatie gevoed met zodanige bedragen dat de voorziening over de gehele looptijd genomen voldoende is voor het bekostigen van de uitvoering van het groot onderhoud. Indien een voorziening is gevormd, moeten de onderhoudslasten direct ten laste van de voorziening worden gebracht. Deze lasten mogen niet via de exploitatie worden geboekt.

6.5.2. Voorwaarden voor het hebben van een voorziening

Lasten van groot onderhoud kunnen alleen dan ten laste van een gevormde voorziening worden gebracht, indien er een recent beheerplan van het kapitaalgoed aanwezig is. Onder recent wordt een beheerplan verstaan van maximaal vijf jaar oud ten opzichte van het verslagleggingsjaar. Wanneer het verslagleggingsjaar bijvoorbeeld 2020 is, mag het beheerplan niet ouder dan 2015 zijn. Binnen deze vijf jaar bestaat wel de verplichting om het beheerplan tussentijds bij te stellen, indien het beheerplan in belangrijke mate niet meer aansluit bij de actuele situatie van staat van het onderhoud.

Deze vijf jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn waar gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord is in de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen' van de begroting en de jaarstukken. In de motivatie moet tevens worden aangegeven welke maatregelen er worden genomen om achterstallig onderhoud te voorkomen.

Stellige uitspraak:

- Voorzieningen die vooraf worden gevormd om lasten van groot onderhoud gelijkmatig te verdelen over meerdere begrotingsjaren, kunnen alleen met instemming van de raad ingesteld en gevoed worden op basis van een recent beheerplan;
- Onder recent beheerplan wordt een beheerplan verstaan van maximaal vijf jaar oud ten opzichte van het verslagleggingsjaar. Deze vijf jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn waar gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord is in de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen' van de begroting en de jaarstukken;
- Tussentijdse bijstelling van het beheerplan binnen de vijf jaar is verplicht, indien een belangrijke afwijking is opgetreden in de staat van het onderhoud.

Hoogte toevoeging

De hoogte van de periodieke toevoeging aan de voorziening wordt bepaald op basis van een recent (meerjarig) beheerplan. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de lasten gelijkmatig worden verdeeld over een langere periode. Hoe langer de gehanteerde periode waarover de jaarlijkse storting wordt berekend, bijvoorbeeld een periode van 10 jaar, hoe meer er sprake is van het egaliserende karakter van de voorziening. De toevoeging dient minimaal gebaseerd te zijn op de onderhoudslasten die in het beheerplan zijn opgenomen voor het begrotingsjaar (t) plus de drie jaren van de meerjarenraming (t+1, t+2, t+3). Voor bijvoorbeeld het begrotingsjaar 2020 en de meerjarenraming 2021 – 2023 is de storting dus gebaseerd op minimaal de jaarschijven 2020 t/m 2023 van het beheerplan.

Omvang voorziening

De omvang van de voorziening, rekening houdend met de jaarlijkse toevoegingen, moet toereikend zijn om het toekomstig geplande groot onderhoud op elk moment in de tijd ten laste van de voorziening te kunnen brengen. Daarbij is het niet toegestaan dat de voorziening een negatieve stand vertoont. Indien geplande onderhoudsuitgaven eerder uitgevoerd moeten worden dan oorspronkelijk gepland in het beheerplan, moet bezien worden of de voorziening geen negatieve stand bereikt.

Aard voorziening

De aard van de (egaliserende) voorziening vereist dat de jaarlijkse toevoeging aan de voorziening van vergelijkbaar niveau is. Er kan geen eenmalige piek zitten in de toekomstige jaarlijkse toevoegingen. Wanneer bij het opstellen van de jaarstukken echter blijkt, dat de voorziening toch een negatieve stand vertoont, moet deze negatieve stand door middel van een eenmalige toevoeging ten laste de exploitatie worden gecorrigeerd. Vervolgens zullen in het opvolgende jaar het beheerplan en de jaarlijkse toevoegingen aan de voorziening geactualiseerd moeten worden.

Voorziening per categorie

Per categorie kapitaalgoederen moet een beheerplan worden opgesteld. Er kan ook worden gekozen om per (sub)categorie een beheerplan op te stellen, echter dit is niet verplicht. Dit houdt in dat voor alle gemeentelijke gebouwen één beheerplan mag worden opgesteld en één voorziening mag worden gevormd. Onderhoudsvoorzieningen van verschillende (sub)categorieën kapitaalgoederen mogen niet worden samengevoegd. Dit betekent dat bijvoorbeeld het groot onderhoud van de kapitaalgoederen 'wegen' en 'gebouwen' niet samengevoegd mogen worden in één voorziening.

Op basis van artikel 12 lid 1 BBV dienen minimaal de volgende categorieën kapitaalgoederen te worden onderscheiden:

1. Wegen;
2. Riolering;
3. Water;
4. Groen;
5. Gebouwen;

Artikel 55 lid 1 BBV schrijft voor dat per voorziening een toelichting wordt gegeven. Om deze toelichting te kunnen geven (en te kunnen toetsen) dient er inzicht te zijn in de afzonderlijke onderhoudsvoorzieningen, gebaseerd op afzonderlijke beheerplannen per (sub)categorie.

Bij de vaststelling van de begroting en de jaarstukken wordt jaarlijks verklaard of voorzieningen van voldoende omvang zijn voor de bekostiging van het toekomstig groot onderhoud op basis van het vigerende beheerplan.

einde