



Belastingsamenwerking
gemeenten & hoogheemraadschap Utrecht

Nota reserves en voorzieningen BghU 2018

1. Inleiding

Artikel 11 van de verordening financieel beheer BghU 2018 bevat de volgende bepalingen

1. De directie legt minimaal eens per vijf jaar (een herijking van) beleidsregels inzake reserves en voorzieningen ter vaststelling voor aan het bestuur. Daarin zijn bepalingen opgenomen over:
 - a. de instelling c.q. de opheffing van een reserve of voorziening door het bestuur;
 - b. de voeding en onttrekking van/aan de reserve of voorziening;
 - c. de eventuele normeringen en bandbreedtes
 - d. de rentetoerekening en
 - e. de looptijd.
2. De begroting bevat een samenvattend overzicht van de reserves en voorzieningen en van de mutaties daarin.
3. De directie stelt voor reserves en voorzieningen waar mogelijk bestedingsplannen op en neemt deze op in het ontwerp van de begroting en in de procesraming.
4. Het bestuur kan bij besluit afwijken van de vastgestelde beleidsregels inzake reserves en voorzieningen.

2. Algemeen beleids- en begrippenkader

2.1 Definitie 'reserves'

Reserves zijn onderdelen van het eigen vermogen en bedrijfseconomisch gezien vrij te besteden. Tegenover een reserve staat geen direct aanwijsbare verplichting. De in het Besluit Begroting en Verantwoording BBV opgenomen voorschriften onderscheiden de volgende categorieën reserves:

- algemene reserve;
- bestemmingsreserves.

Naast deze reserves wordt in de toelichting op de balans de *stille reserves* opgenomen van niet-bedrijfsgebonden activa, die tot het moment van aanbieden van de jaarrekening bekend zijn.

2.2.1 Algemene reserve

Een algemene reserve wordt gedefinieerd als een reserve niet zijnde een bestemmingsreserve.

De algemene reserve is een vrije reserve en is noodzakelijk om te kunnen beschikken over een financiële buffer voor het opvangen van onvoorziene financiële risico's c.q. negatieve rekeningssaldi.

2.2.2 Bestemmingsreserve

Onder een bestemmingsreserve wordt verstaan een reserve waaraan door het bestuur een bepaalde bestemming (doelstelling) is gegeven en derhalve voor het realiseren van die doelstelling geormerkt is. Zodra die doelstelling is gerealiseerd of komt te vervallen valt het restant saldo van de bestemmingsreserve per definitie vrij ten gunste van het rekeningresultaat.

De bestemmingsreserves worden volgens art. 43 BBV, onderverdeeld in:

- bestemmingsreserves die dienen om ongewenste schommelingen op te vangen in de tarieven, die aan derden in rekening worden gebracht wegens door de organisatie geleverde prestaties;
- overige bestemmingsreserves.

2.2.3 Stille reserve

Onder een stille reserve wordt verstaan het verschil tussen de actuele waarde en de boekwaarde, waarbij de eerste materieel hoger uitvalt dan de tweede (bijvoorbeeld aandelen). Hieronder wordt ook verstaan activa die tegen nul zijn gewaardeerd doch indien gewenst direct verkoopbaar zijn.

2.3 Definitie 'voorzieningen'

Voorzieningen hebben het karakter van een 'verplichting' en behoren tot het vreemde vermogen op de balans. Voorzieningen worden gevormd ten laste van het resultaat (resultaatbepaling) en kunnen als volgt worden gedefinieerd:

'Voorzieningen worden gevormd ten behoeve van concrete of specifieke risico's of om te kunnen voldoen aan verplichtingen en ter dekking van verliezen die op de balansdatum daadwerkelijk bestaan'.

In het BBV wordt dit als volgt omschreven. Voorzieningen worden gevormd wegens:

- a. verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld min of meer onzekere verplichtingen die te zijner tijd tot schulden kunnen worden, zoals bijvoorbeeld belastingverplichtingen, garantieverplichtingen en dergelijke;
- b. op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten. Het gaat hierbij om bijv. lasten voortvloeiend uit risico's die samenhangen met de bedrijfsvoering, zoals rechtsgedingen, kosten van mobiliteit, e.d.;
- 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 de lasten over een aantal begrotingsjaren (bijv. onderhoudsvoorzieningen);

3 Beleidslijn reserves BghU

3.1 Resultaatbestemming / resultaatbepaling

Transparantie resultaatbestemmingen

Door het vaststellen van de begroting weegt het bestuur af welke activiteiten zij het belangrijkste vindt en machtigt zij de directie tot het doen van uitgaven tot een bepaald bedrag voor een bepaald onderwerp (de allocatie- en autorisatiefunctie).

Van groot belang is dan ook dat de begroting transparant is. De begroting moet helder aangeven waar het geld aan uitgegeven zal worden, maar bijvoorbeeld ook waarvoor reserves opgebouwd gaan worden. Het BBV bevat dan ook bepalingen die toestaan dat niet alleen bij de rekening toevoegingen en onttrekkingen aan reserves kunnen plaatsvinden, maar dat dit al kan bij de begroting en begrotingswijzigingen. Uitgangspunt is dan ook dat de wijzigingen op reserves transparant worden gemaakt en dat het bestuur deze via het vaststellen van de begroting/rekening goedkeurt.

Begroting en resultaatbestemmingen

Artikel 17 BBV geeft aan hoe resultaatbestemming in de begroting verwerkt behoren te worden. In het overzicht van baten en lasten worden de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves elk afzonderlijk zichtbaar gemaakt (zie onder d):

Artikel 17 BBV

Het overzicht van baten en lasten bevat:

- a. per programma, of per programmaonderdeel, de raming van de baten en lasten en het saldo;

- b. het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen en het geraamde bedrag voor onvoorzien;
 - c. het geraamde resultaat voor bestemming, volgend uit de onderdelen a en b;
 - d. de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;*
 - e. het geraamde resultaat na bestemming, volgend uit de onderdelen c. en d.
- Via begrotingswijzigingen kan het bestuur gedurende het begrotingsjaar besluiten tot wijzigingen van het overzicht van baten en lasten (artikel 18 BBV). Als het gewenst is dat de door het bestuur geautoriseerde beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan bestemmingsreserves worden gewijzigd is hiervoor een begrotingswijziging nodig.

Rekening en resultaatbestemmingen

Artikel 27 BBV geeft aan hoe de mutaties op bestemmingsreserves in de rekening worden verwerkt (zie onder d):

Artikel 27

1. De programmarekening bevat:
 - a. de gerealiseerde baten en lasten per programma;
 - b. het overzicht van de gerealiseerde algemene dekkingsmiddelen;
 - c. het gerealiseerde resultaat voor bestemming, volgend uit de onderdelen a en b;
 - d. de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;*
 - e. het gerealiseerde resultaat na bestemming, volgend uit de onderdelen c en d.
2. De programmarekening bevat van de onderdelen genoemd in het eerste lid ook de ramingen uit de begroting voor en na wijziging.

In de rekening kunnen de toevoegingen en onttrekkingen aan elk van de reserves worden verwerkt tot maximaal het bedrag dat via de begroting (swijzigingen) door het bestuur is goedgekeurd voor de betreffende reserve. Verder kunnen er bestuursbesluiten zijn die inhouden dat specifiek benoemde saldi ook nog in het lopende begrotingsjaar ten gunste of ten laste van een specifieke bestemmingsreserve mogen worden gebracht. Uit oogpunt van een goede en integrale allocatie (herverdelings)functie voert de BghU een terughoudend beleid met dergelijke besluiten.

De BghU presenteert een resultaat dat zo goed mogelijk laat zien hoe zij in het betreffende jaar heeft gepresteerd. Het gerealiseerde resultaat na bestemming volgend uit de rekening wordt in de eindbalans afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen. Het bestuur besluit bij de vaststelling van de programmarekening over de bestemming van het resultaat van het vorig boekjaar.

3.2 Algemene reserve

Algemene Dienst

De algemene reserve is een vrije reserve zonder specifiek bestedingsdoel. Zij dient als weerstandscapaciteit om eventuele rekeningtekorten c.q. onvoorzienbare zaken op te vangen. In de Gemeenschappelijke Regeling is bepaald dat de BghU geen algemene reserve aanhoudt. In de plaats daarvan staan de deelnemers er borg dat eventuele rekeningtekorten zo nodig worden aangevuld.

De benodigde omvang van de weerstandscapaciteit moet bezien worden in relatie tot de aanwezige risico's en de aanwezigheid van specifieke voorzieningen. Zie hiervoor de vigerende nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement.

3.3 Bestemmingsreserves

3.3.1 Instellen bestemmingsreserves

Het instellen van een reserve is het primaat van het bestuur (budgetrecht). Dit betekent dat voor het vormen van een reserve vooraf toestemming gegeven moet worden door het bestuur. Het instellen van een reserve gebeurt alleen op die momenten dat er een integrale afweging van beleidsbeslissingen kan plaatsvinden. Reserves kunnen daarom alleen gevormd worden bij behandeling van de begroting en de jaarrekening. De informatie die hierbij verstrekt moet worden is:

- het doel van de reserve;
- de wijze waarop de omvang reserve is bepaald (financiële onderbouwing inclusief eventuele inflatoire ontwikkeling);
- de looptijd van de in te stellen reserve;

Bestemmingsreserves dienen alleen gevormd te worden voor doelen waarbij op het moment van instelling van de reserve een doel beoogd wordt met een omvang van minimaal € 100.000,=

De bestemmingsreserves worden binnen de BghU onderverdeeld in de volgende categorieën:

- bestemmingsreserves die dienen om ongewenste schommelingen op te vangen in de bijdragen die aan de deelnemers in rekening worden gebracht wegens door de organisatie geleverde prestaties (bv. egaliseringsreserve);
- bestemmingsreserves die dienen om verdere ongewenste schommelingen op te vangen in de exploitatiebegroting
- bestemmingsreserves met een inkomensfunctie. Hieronder worden verstaan de reserves waarbij een onttrekking uit de reserves plaatsvindt ten gunste van de exploitatie ter dekking van lopende uitgaven die niet specifiek zijn gekoppeld (bijvoorbeeld afkoopsommen i.v.m. uittreding van deelnemers);
- overige bestemmingsreserves. Het gaat hierbij om bestemmingsreserves ter dekking van concrete uitgaven met een incidenteel karakter.

3.4 Overige 'spelregels' reserves

3.4.1 Opheffen reserves

Opheffing kan geschieden op momenten dat het geformuleerde doel gerealiseerd is dan wel op basis van ontwikkelingen waarbij het beoogde doel niet meer van toepassing is. Indien tot opheffing van reserves wordt besloten vallen de vrij komende gelden automatisch vrij t.g.v. de exploitatie in het jaar van afhandeling.

3.4.2 Beschikkingsrecht

Het beschikkingsrecht van het eigen vermogen ligt bij het bestuur. Dit betekent dat het doen van uitgaven (onttrekkingen) ten laste van een reserve behoort tot het uitdrukkelijke primaat van het bestuur. Onttrekkingen uit reserves t.b.v. projecten kunnen alleen plaatsvinden middels een besluit van het bestuur tot maximaal het bedrag waartoe is besloten.

3.4.3 Afwijkingen

Afwijkingen in geraamde onttrekkingen of stortingen dienen onverwijld gemeld te worden in het kader van de P&C-cyclus. Indien begrote onttrekkingen bij de nacalculatie niet noodzakelijk zijn vallen de betreffende middelen automatisch vrij t.g.v. de exploitatie in het jaar van afhandeling.

3.4.4 Negatieve reserves

Volgens de voorschriften mogen reserves niet negatief zijn. Dit betekent dat voordat er voorstellen worden gedaan tot onttrekkingen uit reserves vastgesteld moet zijn dat de reserve ook van voldoende omvang is en dat de onttrekking ook geraamd is in de betreffende jaarschijf van de laatste begroting. Uitzondering hierop zijn egalisatiereserves, welke dienen om ongewenste schommelingen op te vangen in de bijdragen, die aan de deelnemers in rekening worden gebracht wegens door de organisatie geleverde prestaties. Voorwaarde aan een dergelijke egalisatiereserve is dan wel dat er een concreet plan aan ten grondslag ligt, welke door het algemeen bestuur is vastgesteld. De reserve mag niet langer negatief zijn dan 3 opeenvolgende jaren.

3.5.5 Waardering

Reserves worden gewaardeerd tegen nominale waarde.

4 Beleidslijn voorzieningen BghU

4.1 Voorzieningen algemeen

Elke voorziening moet de omvang hebben van de desbetreffende verplichting of het desbetreffende risico. Mutaties in voorzieningen wegens toevoegingen of door vrijval vloeien uitsluitend voort uit het aanpassen aan een nieuw noodzakelijk niveau. De overige mutaties bestaan alleen uit verminderingen wegens aanwending voor het doel waarvoor de voorziening is ingesteld. Toevoegingen aan voorzieningen maken onderdeel uit van de rekening van baten en lasten. Dit betekent dat toevoegingen aan voorzieningen onderdeel uitmaken van het resultaat (resultaatbepaling).

4.2 Instellen van voorzieningen

Het instellen van een voorziening is het primaat van het bestuur (budgetrecht). Voor bepaalde voorzieningen wordt door de wet al aangegeven dat een voorziening gevormd moet worden. Dit betreffen dan voorzieningen voor afdekking van risico's. Bij deze voorzieningen geldt het principe dat "verliezen" genomen moeten worden zodra ze bekend zijn (en winsten wanneer ze gerealiseerd zijn). Het nemen van verlies betekent het verwerken direct ten laste van de exploitatie al of niet via de vorming van een voorziening. Het instellen van voorzieningen, welk een rechtstreeks gevolg is vanuit de bedrijfsvoering en wettelijke regelingen, kan achteraf bij de vaststelling van de jaarrekening (toelichting op de balans) worden geformaliseerd.

De voorzieningen worden binnen de BghU onderverdeeld in de volgende categorieën:

- onderhoudsvoorzieningen;
- voorzieningen middelen van derden;
- overige voorzieningen.

4.2.1 Onderhoudsvoorzieningen

Onderhoudsvoorzieningen worden vooraf door het bestuur ingesteld. Aan de vorming van een onderhoudsvoorziening wordt de volgende voorwaarde dat de vorming van de voorziening gebaseerd dient te zijn op een beheerplan. In het uitgavenpatroon van het beheerplan wordt rekening gehouden met een nader vast te stellen inflatiepercentage. Het beheerplan wordt periodiek geactualiseerd (minimaal 1 keer in de drie jaren). Bij vaststelling van het beheerplan wordt het te hanteren kwaliteitsniveau vastgesteld.

4.2.2 Voorziening middelen van derden

Het gaat hierbij om middelen welke verkregen worden van derden die specifiek besteed moeten worden aan een bepaald doel. Bij niet besteding van de middelen moeten deze terugbetaald worden. Het instellen van deze voorzieningen kan achteraf geformaliseerd worden bij de vaststelling van de jaarrekening (toelichting op de balans). Bij instelling van deze voorzieningen wordt in ieder geval het volgende aangegeven:

- (wettelijke) regeling waarop de vorming van de voorziening is gebaseerd;
- periode waarin de gelden besteed moeten worden.

4.2.3 Overige voorzieningen

Overige voorzieningen worden gevormd voor verplichtingen en risico's welke vanuit bedrijfseconomisch oogpunt noodzakelijk zijn (verplichtingen welk het gevolg zijn van hetgeen is opgenomen onder hoofdstuk 2.3. rond de definitie van voorzieningen). Het instellen van deze voorzieningen kan achteraf plaatsvinden bij de vaststelling van de jaarrekening (toelichting op de balans). Bij instelling van deze voorzieningen wordt in ieder geval het volgende aangegeven:

- onderbouwing waarop de vorming en omvang van de voorziening is gebaseerd;
- geplande looptijd van de voorziening. Met andere woorden wanneer is de verwachting dat de verplichting wordt geëffectueerd.

4.3 Overige 'spelregels' voorzieningen

4.3.1 Stortingen in voorzieningen

Stortingen in de onderhoudsvoorzieningen dienen gebaseerd te zijn op het vastgestelde beheerplan. Uitgangspunt is dat de stortingen niet inflatoir worden bijgesteld. De inflatoire consequenties dienen opgenomen te worden in het beheerplan, gebaseerd op de uitgaven uitgezet in de tijd. Middels actualisatie van de beheerplannen vindt eventuele bijstelling van de stortingen plaats.

4.3.2 Opheffen voorzieningen

Het opheffen van voorzieningen (m.u.v. onderhoudsvoorzieningen) vindt plaats op het moment dat de verplichting c.q. het ingeschatte risico zich heeft geëffectueerd. Nadat afhandeling heeft plaatsgevonden valt een eventueel saldo vrij t.g.v. de exploitatie in het jaar van afhandeling. Het besluit tot het opheffen van een onderhoudsvoorziening ligt bij het bestuur en is het gevolg van veranderde omstandigheden waartoe de voorziening is ingesteld.

4.3.3 Beschikkingsrecht voorzieningen

Het beschikkingsrecht over de voorzieningen ligt bij het bestuur. Uitgaven komen rechtstreeks ten laste van voorzieningen en gaan niet via de exploitatie. Een voorziening wordt gevormd ten laste van een bepaald jaar omdat in dat jaar wel de voorwaardelijke verplichting ontstaat maar niet de bijbehorende uitgaven worden gedaan. Als na het vormen van de voorziening ook de uitgaven via de exploitatie zouden lopen, is sprake van het tweemaal verwerken van dezelfde uitgaven (zij het in

verschillende boekjaren). Daarom komen de uitgaven direct ten laste van de voorziening. De uitgaven zijn zoals gesteld gebaseerd op een onderbouwd beheerplan.

Een uitzondering wordt gemaakt met betrekking tot de voorzieningen welke zijn gebaseerd op het beschikbaar komen van middelen van derden. V.w.b. voorzieningen waar geen concreet bestedingsdoel aan ten grondslag ligt worden uitgaven in dat kader eerst voorgelegd aan het bestuur. Andere uitzondering is een risicovoorziening. Deze is gebaseerd op een financieel gekwantificeerd risico. Op het moment dat een risico zich effectueert mag de directie de voorziening aanwenden om de financiële gevolgen van de effectuering van het risico op te vangen.

4.3.4 Afwijkingen

Afwijkingen in geraamde onttrekkingen of stortingen dienen gemeld te worden via de bestuursrapportage en uiteindelijk als toelichting bij de jaarrekening.

4.3.5 Omvang voorzieningen

Onderhoudsvoorzieningen

Bij de actualisering van beheerplannen wordt beoordeeld of de onderhoudsvoorziening op basis van de vastgestelde uitgangspunten van voldoende omvang is. Indien een voorziening een te hoge dan wel te lage omvang vertoont op basis van de vastgestelde uitgangspunten zal het overschot c.q. tekort onderdeel uitmaken van de integrale afweging van beleidsbeslissingen (bijv. bij een tekort de afweging kwaliteitsniveau versus benodigde middelen).

Overige voorzieningen

Bij afsluiting van de jaarrekening wordt beoordeeld of de voorziening op basis van de vastgestelde uitgangspunten van voldoende omvang is. Op momenten dat geconstateerd wordt dat de voorziening op basis van nacalculatie een te hoge omvang vertoont, komt dit via de exploitatie ten gunste van het rekeningresultaat.

4.3.6 Negatieve voorzieningen

Volgens de voorschriften mogen voorzieningen niet negatief zijn. Dit betekent dat het doen van uitgaven (onttrekkingen) ten laste van een voorziening eerst plaatsvinden nadat geconstateerd is dat de omvang van de voorziening voldoende groot is.

4.3.7 Waardering

Voorzieningen worden gewaardeerd tegen nominale waarde. Eventuele voorzieningen wegens oninbaarheid mogen met de nominale waarde van leningen en vorderingen worden verrekend.

5 Rentebeleid

5.1 Extern- en interne financieringsmiddelen

Reserves en voorzieningen maken onderdeel uit van de financieringsmiddelen van de BghU. De financieringsmiddelen kunnen ingezet worden voor externe dan wel interne financiering. Indien de financieringsmiddelen ingezet worden als extern financieringsmiddel genereert dit inkomsten (rente/dividend). Indien reserves en voorzieningen gebruikt worden als intern financieringsmiddel, voor het doen van investeringen, hoeven we geen rente te betalen (we hoeven op dat moment geen geld te lenen). Dit rentevoordeel wordt als een bate aangemerkt, welke verantwoord wordt in de rekening van baten en lasten (op het proces zelf wordt namelijk een kapitaallast opgenomen als zijnde dat er rente betaald moet worden).

5.2 Rente

De rente die deze financieringsmiddelen oplevert kan – onder voorwaarden – ingezet worden door de rente bij te schrijven op reserves dan wel te gebruiken als dekkingsmiddel voor de exploitatie. Rentebijbeschrijving op voorzieningen is niet toegestaan. Een voorziening moet immers precies dekkend zijn voor de achterliggende verplichtingen of risico's. Een uitzondering hierop is toegestaan indien de voorziening tegen contante waarde is gewaardeerd.

De rente over reserves kan, in principe, alleen als structureel dekkingsmiddel worden ingezet indien er bij aanwending van de reserves voor alternatieve dekking wordt zorggedragen. Rente over voorzieningen kan alleen als incidenteel dekkingsmiddel worden aangewend.

Indien uit de meerjarenraming duidelijk blijkt hoe het verloop van de voorzieningen is en in de meerjarenraming hiermee wordt rekening gehouden, kan deze rente als structureel dekkingsmiddel worden ingezet.

5.2.1 'Spelregels' rente BghU

Met betrekking tot de rentecomponent worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Aan reserves wordt in principe **geen** rente toegevoegd. Uitgangspunt is dat de reserve een omvang heeft van hetgeen wordt beoogd. Indien rente toevoeging - om expliciete redenen toch gewenst is dient dit gemotiveerd aan het bestuur te worden voorgelegd. Hierbij wordt als voorwaarde gesteld dat de rente benodigd is om de benodigde middelen voor het beoogde doel te kunnen realiseren. In het bestuursbesluit wordt expliciet aangegeven welk rentepercentage daarbij wordt gehanteerd.
2. Indien rente wordt toegevoegd gebeurt dit op dezelfde manier als omschreven is in paragraaf 3.1. van deze nota. Dit betekent dat bij de resultaatbestemming inzichtelijk wordt gemaakt op welke reserves en voor welk bedrag op de reserves wordt bijgeschreven. Dit geeft een zuiver beeld van het bedrijfsresultaat.
3. Het inzetten van de rente als structureel dekkingsmiddel wordt zoveel mogelijk beperkt
4. Aan voorzieningen wordt in principe geen rente toegevoegd
5. De rente wordt berekend over het saldo van de reserves en voorzieningen (boekwaarde) per 1 januari van het betreffende boekjaar, tenzij expliciet besloten is een andere berekeningswijze toe te passen.
6. Als rentepercentage voor de bepaling van de rente over de interne financieringsmiddelen, wordt gebruikt het gemiddeld percentage dat in de beleidsbegroting gehanteerd wordt met betrekking tot het tekort aan c.q. het overschot van financieringsmiddelen.