NOTA Reserves en voorzieningen

Gemeente Arnhem



Gemeente Arnhem
februari 2023

GEMEENTE Arnhem

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3

2. Reserves 4
2.1 Algemene reserve en weerstandscapaciteit 4
2.2 Soorten bestemmingsreserves 4
2.3 Minimumbedrag en looptijd 4
2.4 Rentevergoeding 4
2.5 Beoordelingskader voor het instellen van nieuwe bestemmingsreserves 5
2.6 Beheerprocedure bestemmingsreserves 6

3. Voorzieningen 7
3.1 Soorten voorzieningen 7
3.2 Voorziening voor (risico op) verplichtingen en verliezen 7
3.3 Kostenegalisatievoorziening 7

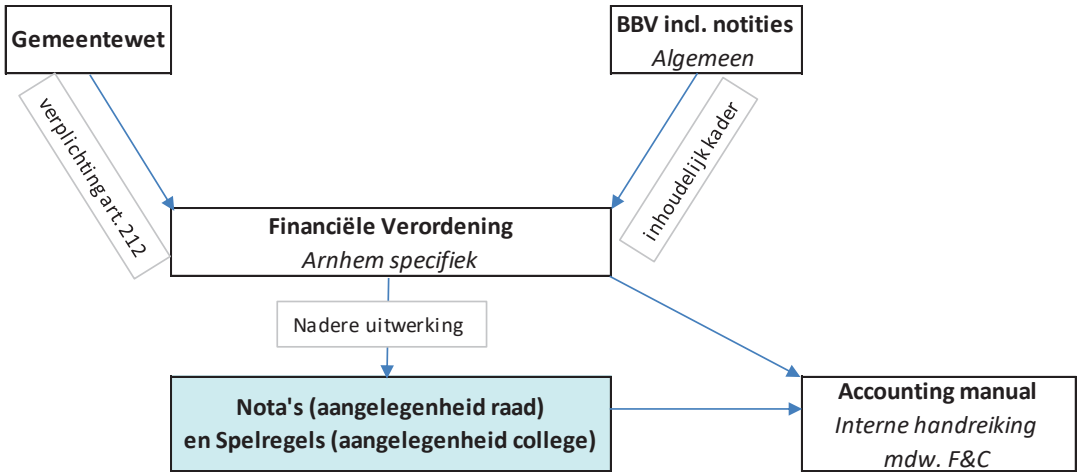
4. Ingangsdatum, geldigheidsduur en citeertitel 8

Bijlage: Relevante artikelen uit het BBV 9

1. Inleiding

In deze nota worden de gestelde kaders in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de financiële verordening verder uitgewerkt. Waar het BBV algemene kaders stelt, betreffen de financiële verordening en deze nota de in Arnhem gemaakte keuzes.
Om te komen tot een eenduidige financiële verslaggeving is in het accounting manual vastgelegd wat de gemaakte keuzes concreet betekenen voor de inrichting en uitvoering van de financiële administratie. Het accounting manual wordt gebruikt door de medewerkers binnen de afdeling Financiën en Control; het betreft een 'levend document', waarin door het jaar heen (proces)afspraken worden vastgelegd.

In onderstaand schema zijn de genoemde verhoudingen weergegeven.



Voor het vormen van (bestemmings)reserves laat het BBV veel ruimte aan de gemeenten. Vastgelegd is dat door de raad aan een bestemmingsreserve een bepaalde bestemming gegeven moet worden (art. 43), maar verder is er een grote mate van beleidsvrijheid. Het BBV heeft met betrekking tot voorzieningen voornamelijk een verplichtend karakter (art. 44). Dit betekent dat er een voorziening gevormd moet worden als de genoemde reden zich voordoet. Enkel voor de kostenegalisatievoorziening is er de keuze om deze wel of niet op te nemen.

In deze nota zijn enkel Arnhem specifieke beleidskeuzes opgenomen. Voor aspecten waar het BBV een werkwijze verplicht voorschrijft wordt verwezen naar het BBV (inclusief notities van de commissie BBV). Voor punten die in deze nota niet benoemd worden betekent dit dat het BBV direct gevolgd wordt.

2. Reserves

2.1 Algemene reserve en weerstandscapaciteit

Dit hoofdstuk beschrijft het beleidskader voor de omgang met de bestemmingsreserves. Voor het beleid van de algemene reserve en een aantal andere (bestemmings-)reserves die onderdeel uitmaken van de buffers voor risico's/weerstandscapaciteit wordt verwezen naar de nota risicomanagement en weerstandsvermogen.
De onderdelen van de risicobuffer hebben een ander karakter dan de bestemmingsreserves in de huidige nota en de daarvoor opgenomen spelregels in de onderdelen 2.2 t/m 2.6.

2.2 Soorten bestemmingsreserves

Het is aan de raad om de instelling, looptijd en voorwaarden rondom de besteding van een bestemmingsreserve te bepalen. Het beleid inzake bestemmingsreserves, waaronder de gehanteerde functies, kan dan ook per gemeente verschillen.

Bij de gemeente Arnhem onderscheiden we bestemmingsreserves met onderstaande functies:

a. **Dekkingsfunctie:**	Voor het dekken van uitgaven met een specifiek doel of het dekken van kapitaallasten. Het saldo van een bestemmingsreserve met een dekkingsfunctie tendeert naar nul; de omvang van de reserve neemt gedurende de looptijd steeds verder af.
b. **Egalisatiefunctie:**	Voor het gelijkmatig verdelen van baten en lasten over de jaren heen. Overschotten en tekorten van bij het instellen van de reserve specifiek benoemde activiteiten worden ten gunste of ten laste van de reserve gebracht, zodat ongewenste schommelingen in het resultaat en in tarieven richting derden kunnen worden voorkomen. Voor een bestemmingsreserve met een egalisatiefunctie geldt dat er bij het instellen ervan een maximale omvang wordt bepaald.

2.3 Minimumbedrag en looptijd

1. Voor bestemmingsreserves met een dekkingsfunctie geldt dat er geen reserve wordt ingesteld met een omvang die kleiner is dan € 100.000,-. Indien de omvang van een bestaande dekkingsreserve daalt onder € 25.000,-, dan wordt de bestemmingsreserve opgeheven en wordt het saldo aan het einde van het boekjaar toegevoegd aan de algemene reserve.
2. Lid 1 geldt niet voor bestemmingsreserves die zijn ingesteld om kapitaallasten te dekken.
3. Na het verstrijken van de bij het instellen van de reserve bepaalde maximale looptijd wordt de bestemmingsreserve opgeheven en wordt het saldo aan het einde van het opheffingsjaar toegevoegd aan de algemene reserve. Indien de raad de looptijd wenst te verlengen, dan dient het besluit hiertoe vóór het einde van het opheffingsjaar genomen te zijn.

2.4 Rentevergoeding

Over reserves wordt in principe geen rente vergoed. Hierop kan een uitzondering worden gemaakt voor reserves, die gevoed zijn door bijdragen voor investeringen. Aan investeringsbijdragen die de boekwaarde van de bijbehorende investeringen overstijgen wordt geen rente toegerekend.

2.5 Beoordelingskader voor het instellen van nieuwe bestemmingsreserves

Een nieuwe bestemmingsreserve kan door de raad pas worden ingesteld als deze voldoet aan onderstaande kaders.

Een nieuwe bestemmingsreserve kan door de raad pas worden ingesteld als deze voldoet aan:

1. De bestemmingsreserve heeft één van onderstaande functies:
   a. Dekkingsfunctie
   b. Egalisatiefunctie
2. De bestemmingsreserve heeft een actuele doelstelling; én
3. De bestemmingsreserve is niet bedoeld om structurele lasten te dekken; én
4. De bestemmingsreserve kent geen samenloop met een risico dat wordt meegewogen bij het bepalen van het weerstandsvermogen.

Aanvullend op de leden 1 t/m 4 geldt voor bestemmingsreserves met een dekkingsfunctie:

5. Bij het instellen van de bestemmingsreserve wordt een maximale looptijd bepaald; én
6. Er is een bestedingsplan, waarbij het saldo van de bestemmingsreserve tendeert naar nul.
7. Indien onttrekkingen het gevolg zijn van nog door het college nader uit te werken projecten, kan de raad bij instelling van bestemmingsreserves besluiten dat voor onttrekkingen conform de vastgestelde bestedingsraming maar boven een bepaalde drempel, een expliciet raadsbesluit vereist is.

Aanvullend op de leden 1 t/m 4 geldt voor bestemmingsreserves met een egalisatiefunctie:

8. Bij het instellen van de bestemmingsreserve wordt vastgesteld van welke specifieke activiteit overschotten en tekorten ten gunste of ten laste van de bestemmingsreserve komen; én
9. Bij het instellen van de bestemmingsreserve wordt bepaald wat de maximale omvang van de bestemmingsreserve mag zijn.
10. De maximale looptijd van een bestemmingsreserve met een egalisatiefunctie kan niet bij het instellen van de bestemmingsreserve worden bepaald. Jaarlijks zal bij het opmaken van de begroting worden bezien of de mate waarin fluctuaties in het uitgavenpatroon zich voordoen, het aanhouden van een egalisatiereserve rechtvaardigt.

Voor enkele bestemmingsreserves kan als gevolg van het doel van de reserve, een uitzonderingspositie gelden waar het gaat om de bestedingsraming, de maximale hoogte of de maximale duur. De raad dient in die gevallen bij instelling van die reserve expliciet te besluiten dat aan deze randvoorwaarden niet wordt voldaan.

2.6 Beheerprocedure bestemmingsreserves

De omvang van zowel het aantal bestemmingsreserves als van de bedragen in de bestemmingsreserves vragen om een specifieke beheerprocedure. Uitgangspunt hierbij is dat reserves in beginsel een tijdelijke aard hebben en dat structurele beleidskeuzes niet via bestemmingsreserves, maar via afwegingen bij de begroting en/of jaarrekening worden gemaakt.

Een nieuwe bestemmingsreserve kan door de raad pas worden ingesteld als deze voldoet aan:

1. Jaarlijks, ten behoeve van de begroting (jaar t+1), wordt het bestedingsplan van de bestemmingsreserve met een dekkingsfunctie geactualiseerd op basis van de voorlopige realisatie van toevoegingen en onttrekkingen in het lopende boekjaar (jaar t) en op basis van de uitkomsten van de jaarrekening van het voorgaande jaar (jaar t-1). Het overschot in de bestemmingsreserve ten opzichte van het bestedingsplan valt vrij ten gunste van de exploitatie;
2. Jaarlijks, ten behoeve van de begroting (jaar t+1), wordt getoetst of er bestemmingsreserves zijn die op grond van de maximale instellingsduur dienen vrij te vallen;
3. Jaarlijks, ten behoeve van de begroting (jaar t+1), worden doelstelling/beschrijving van de bestemmingsreserves gecontroleerd op actualiteit, opgenomen in de begroting en door de raad bevestigd door vaststelling van de begroting;
4. Gerealiseerde onttrekkingen en toevoegingen hoeven (in het kader van rechtmatigheid) niet meer ter besluitvorming aan de raad te worden voorgelegd indien:
   - deze in lijn zijn met het door de raad goedgekeurde bestedingsplan.
   - deze het gevolg zijn van de egalisatiefunctie van de bestemmingsreserve.
   - deze het gevolg zijn van een exploitatiesaldo waarvan uit de doelstelling/beschrijving van de reserve blijkt dat deze met de reserve verrekend moet worden (anders dan uit hoofde van een egalisatiefunctie).
5. Alle aanpassingen in onttrekkingen en toevoegingen niet bedoeld onder lid 4 worden bij de eerstvolgende begrotingswijziging aan de raad ter besluitvorming aangeboden (uiterlijk 31 december van het betreffende verslagjaar).

3. Voorzieningen

3.1 Soorten voorzieningen

Dit hoofdstuk heeft betrekking op voorzieningen die zijn opgenomen aan de passiefzijde van de balans en behoren tot het vreemd vermogen. Voorzieningen ter waardecorrectie op activa vallen hier niet onder, zoals voorzieningen wegens oninbaarheid en voorzieningen voor verliezen op grond-exploitaties.

Voor het beleid inzake voorzieningen voor verliezen op grondexploitaties wordt verwezen naar het BBV[1]. Bij een voorzienbaar tekort dient er een voorziening getroffen te worden.

3.2 Voorziening voor (risico op) verplichtingen en verliezen

Het BBV (art. 44) vereist dat een voorziening wordt gevormd voor (het risico op) verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op balansdatum onzeker is, maar wel redelijkerwijs te schatten. Er is ruimte om hierbij een (redelijk) minimumbedrag te hanteren.

Voor het instellen van een voorziening voor een (risico op) een verplichting of verlies geldt een ondergrens van € 25.000,-

3.3 Kostenegalisatievoorziening

Het BBV (art. 44) laat de keuze om een voorziening te vormen voor de egalisatie van kosten. Veelal wordt hiermee de egalisatievoorziening voor groot onderhoud bedoeld.
Op moment van het vaststellen van deze nota wordt er bij de gemeente Arnhem geen voorziening voor groot onderhoud gehanteerd. Indien er in de toekomst reden is om deze alsnog in te stellen, dan is dat toegestaan.

[1] Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van de commissie BBV

4. Ingangsdatum, geldigheidsduur en citeertitel

Deze nota wordt aangehaald als de "nota reserves en voorzieningen gemeente Arnhem" en treedt met terugwerkende kracht in werking per 1 januari 2023.

Deze nota vervangt na vaststelling ervan de "nota reserves en voorzieningen gemeente Arnhem" uit 2021.

Verder zal de nota ten minste eenmaal in de vier jaar op toepasbaarheid en actualiteit worden geëvalueerd en zo nodig aangepast (volgende actualisatie in 2026). Indien wet- en regelgeving of de omstandigheid dit vereist zal aanpassing uiteraard eerder plaatsvinden.

Bijlage

Relevante artikelen uit het BBV

Artikel 42 BBV

1. Het eigen vermogen bestaat uit de reserves en het gerealiseerde resultaat volgend uit het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening.

2. Het in het eerste lid bedoelde resultaat wordt afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen.

Artikel 43 BBV

1. In de balans worden de reserves onderscheiden naar:
   a. de algemene reserve;
   b. de bestemmingsreserves.

2. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan provinciale staten respectievelijk de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

Artikel 44

1. Voorzieningen worden gevormd wegens:
   a. verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijker wijs 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.