



# Nota reserves en voorzieningen

**GGD regio Utrecht**

<b>Nota reserves en voorzieningen .....</b>	<b>1</b>
<b>GGD regio Utrecht .....</b>	<b>1</b>
<b>Inhoudsopgave .....</b>	<b>2</b>
<b>Besluit.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>4</b>
1.1 Reserves.....	4
1.2 Voorzieningen .....	5
1.3 Functies reserves en voorzieningen .....	6
<b>2. Omvang reserves en voorzieningen.....</b>	<b>7</b>
2.1 Algemene reserve .....	7
2.2 Bestemmingsreserves .....	7
2.3 Voorzieningen.....	8
<b>3. Rentetoekening.....</b>	<b>8</b>
<b>4. Beleidsuitgangspunten.....</b>	<b>8</b>
4.1 Instellen nieuwe reserves en voorzieningen .....	8
4.2 Opheffen reserves en voorzieningen .....	9
4.3 Weerstandsvermogen .....	9
4.4 Actualisatie nota reserves en voorzieningen.....	9
<b>5. Slotbepalingen .....</b>	<b>10</b>
5.1 Citeertitel.....	10
5.2 Inwerkingtreding.....	10

## Besluit

Het Algemeen Bestuur van GGD regio Utrecht



### gelet op

- artikel 16 van de Financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet) GGD regio Utrecht 2023;
- het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten;

gezien het advies van de commissie Financiën en Bedrijfsvoering;

### besluit

vast te stellen:

### **Nota reserves en voorzieningen GGD regio Utrecht 2023**

Onder gelijke intrekking van de nota Reserves en Voorzieningen Gemeenschappelijke Regeling Gemeentelijke Gezondheidsdienst regio Utrecht 2015.

Deze nota wordt in de vergadering van het Algemeen Bestuur van GGD regio Utrecht vastgesteld.

# 1. Inleiding

Het omgaan met reserves en voorzieningen is één van de instrumenten van het financieel beleid. Het relevante kader wordt primair gevormd door artikel 42 tot en met 45 van het BBV. Daarnaast heeft de commissie BBV via notities, uitspraken, richtlijnen en antwoorden op vragen het kader nader uitgewerkt.

In onderstaande tabel wordt het onderscheid tussen de reserves en voorzieningen in het kort weergegeven.

	Reserve	Voorziening
Verantwoordelijkheid	Algemeen bestuur, het betreft financieel beleid. Het instellen, doteren, onttrekken en opheffen van een reserve is een bevoegdheid van het algemeen bestuur	Dagelijks bestuur, het betreft financieel beheer. Het dagelijks bestuur is bevoegd tot het instellen, doteren, aanwenden en opheffen van een voorziening, met uitzondering van de voorzieningen ter egalisatie van (onderhouds)kosten
Wijziging bestemming	Mogelijk	Niet mogelijk
Onderdeel van het	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Opbouw (dotatie)	Resultaatbestemming of via begroting (swijziging)	Resultaatbepaling De dotatie aan een voorziening is een last voor de begroting (ten laste van betreffende programma)
Onttrekking	Resultaatbestemming of via begroting (swijziging)	Buiten exploitatie om en wordt direct in mindering gebracht op de voorziening
Aanwending vrij	Ja (besluit algemeen bestuur)	Nee, slechts voor het betreffende doel
Financieel onderbouwd	Niet verplicht maar wenselijk om bestemmingsreserve financieel te onderbouwen	Ja, verplicht

## 1.1 Reserves

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) onderscheidt drie soorten reserves (art. 43 BBV): de algemene reserve, bestemmingsreserves die dienen om ongewenste schommelingen op te vangen in de tarieven die aan derden in rekening worden gebracht (tarief-egalisatie) en overige bestemmingsreserves.

Reserves worden omschreven als vermogensbestanddelen die als eigen vermogen zijn aan te merken en die bedrijfseconomisch gezien vrij zijn om te besteden. Politiek gezien kan aan met name genoemde reserves een bepaalde bestemming worden gegeven. De reserves worden daarom onderscheiden in een algemene reserve en meerdere bestemmingsreserves. Bestemmingsreserves zijn geen harde verplichtingen en *mogen* gevormd worden.

### **Algemene reserve**

De algemene reserve is de reserve, niet zijnde bestemmingsreserves, die primair dienen als weerstandsvermogen om tegenvallers in de exploitatie op te vangen. De omvang van de algemene reserve is afhankelijk van de risico's die de gemeente, afgezet tegen de exploitatie, loopt. Op de te hanteren criteria wordt in het vervolg van deze notitie teruggekomen.

De vorming van de algemene reserve geschiedt in de regel door bestemming van het batige exploitatiesaldo van een willekeurig boekjaar. Aanwending van de algemene reserve kan alleen plaatsvinden door het nemen van een expliciet besluit van het Algemeen Bestuur.

### **Bestemmingsreserve**

Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan het Algemeen Bestuur een bepaalde bestemming heeft gegeven (art. 43 BBV).

Voorts dienen stille reserves, die van substantiële betekenis kunnen zijn, in relatie tot het balanstotaal dan wel de financiële positie, zichtbaar te worden gemaakt bij de jaarrekening in de toelichting bij de balans. Van een stille reserve is sprake als de marktwaarde (actuele opbrengstwaarde) van een actief hoger is dan de boekwaarde, die gebaseerd is op de verkrijgings- of vervaardigingsprijs. Het betreft niet-bedrijfsgebonden activa die een aanzienlijk hogere waarde hebben dan de boekwaarde.

## **1.2 Voorzieningen**

Voor de definitie van het begrip voorzieningen is in het BBV aansluiting gezocht bij het BW2. In artikel 44 van het BBV is bepaald wanneer er sprake is van voorzieningen. Voorzieningen zijn passiefposten op de balans, die een schatting geven van de voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen, waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden per de balansdatum min of meer onzeker zijn en die oorzakelijk samenhangen met de periode voorafgaande aan die datum.

Het gaat bij voorzieningen om verplichtingen waarbij tijdstip van voordoen en omvang nog onzeker zijn, zoals garantieverplichtingen en dergelijke. Ook kunnen voorzieningen betrekking hebben op verplichtingen samenhangend met het in de tijd onregelmatig gespreid zijn van bepaalde kosten, zoals bijvoorbeeld groot onderhoud. Ook kunnen voorzieningen een schatting betreffen van de lasten voortvloeiend uit de bedrijfsvoering, zoals rechtsgedingen, reorganisaties en dergelijke. Voor de gevolgen van toekomstige gebeurtenissen, die niet in causale relatie staan tot het bedrijfsgebeuren in de periode voorafgaand aan de balansdatum, kunnen geen voorzieningen worden gevormd.

In artikel 44 lid 2 (BBV) is bepaald dat tot de voorzieningen ook moeten worden gerekend de van derden verkregen middelen, die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de van een Europees of Nederlands overheidslichaam ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel. De middelen van deze organisaties, die in een volgend begrotingsjaar gebruikt gaan worden, dienen als vooruit ontvangen bedragen te worden verwerkt (overlopende passiva).

Artikel 44 lid 3 (BBV) bepaalt dat geen voorzieningen mogen worden getroffen voor jaarlijks terugkerende aan arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van een vergelijkbaar volume, zoals pensioen en wachtgeldverplichtingen. Reden hiervoor is dat dergelijke verplichtingen bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen al in de begroting en de meerjarenraming zijn verwerkt. Verplichtingen waarvan het bedrag oploopt, dienen wel als voorziening te worden opgenomen, bijvoorbeeld kan gedacht worden aan wachtgeldverplichtingen bij personele krimp.

Voorzieningen moeten naar beste schatting dekkend zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Als onderligger voor de voorzieningen wordt in de meeste gevallen gebruik gemaakt van beheerplannen. De onderbouwing, planning van de uitgaven en de voeding van de voorzieningen zijn in de beheerplannen samengevat en in de tijd uitgezet. Vereist is dat de beheerplannen periodiek worden geëvalueerd en dienovereenkomstig, indien noodzakelijk, worden bijgesteld.

### 1.3 Functies reserves en voorzieningen

In het totale financiële beleid hebben de reserves en voorzieningen verschillende functies, te weten:

- a. de bufferfunctie;
- b. de bestedingsfunctie;
- c. de financieringsfunctie;
- d. de inkomensfunctie;
- e. de verplichtingenfunctie;
- f. de egalisatiefunctie.

De onder a. en b. genoemde functies worden aangeduid als de primaire functies, de beide andere als secundaire functies.

#### Ad. a. Bufferfunctie

Zoals is aangegeven is met name de algemene reserve bedoeld als buffer om bij bepaalde onvoorziene omstandigheden te kunnen worden ingezet. Dit geldt in principe ook voor bestemmingsreserves, die met een risicomotief zijn gevormd. In de praktijk wordt een norm gehanteerd voor het aanhouden van een minimaal niveau aan reserves. Hier wordt in het verdere vervolg van deze nota op teruggekomen.

#### Ad. b. Bestedingsfunctie

De overige reserves en voorzieningen zijn, al dan niet verplicht, in het leven geroepen om besteed te worden aan een van tevoren bepaald doel. Bij de zogenaamde bestemmingsreserves ligt het bestedingsdoel vast. Hierbij kan sprake zijn van éénmalige doelen, meestal kapitaallasten van investeringen. Bij ongelimiteerde doelen betreffen het meestal kapitaalbijdragen ten behoeve van het realiseren van investeringen.

#### Ad. c. Financieringsfunctie

Van belang is hierbij de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido). Deze wet beoogt een solide financieringswijze van de decentrale overheden te bevorderen en schommelingen van rentelasten zo veel mogelijk te beperken.

De financiering van kapitaaluitgaven kan geschieden door het gebruiken van de reserves en voorzieningen als financieringsmiddel (interne financiering) of anderzijds door het aantrekken van vaste geldleningen (vaste financiering). Bij gebruik van reserves (eigen vermogen) en voorzieningen (vreemd vermogen) behoeft geen beroep te worden gedaan op de geld- en kapitaalmarkt. Indien op grond van een besluit van het algemeen bestuur een reserve of voorziening wordt aangewend vervalt automatisch de financieringsfunctie en moet via de kapitaalmarkt een vaste geldlening worden aangetrokken ter vervanging van de weggefallen financieringsmiddelen.

#### Ad. d. Inkomensfunctie

Door de aanwending van reserves en voorzieningen voor de financiering van kapitaaluitgaven, wordt op de aan externe financiers te betalen rentelasten bespaard. Door voor deze bespaarde rentelasten een fictieve rentelast op te nemen worden de producten via de kapitaallasten belast met het niveau van de rentelasten als ware er sprake van externe financiering.

Ook kan de rente als structureel dekkingsmiddel ten gunste van de exploitatie worden gebracht. Deze handelswijze impliceert dat, indien de desbetreffende reserve geheel of gedeeltelijk wordt aangewend, de renteopbrengst vervalt en er in de exploitatie een structureel tekort ontstaat. Derhalve is er dan sprake van een beperking in de besteedbaarheid van de reserve (= geblokkeerde reserve).

#### Ad e. Verplichtingenfunctie

De verplichtingenfunctie heeft betrekking op voorzieningen. Een voorziening heeft een karakter van een verplichting die de GGDrU is aangegaan en waarvoor de benodigde middelen beschikbaar moeten zijn. Voorbeeld zijn wachtgeldverplichtingen.

#### Ad f. Egalisatiefunctie

Hiermee wordt het mogelijk gemaakt om noodzakelijke aanpassingsprocessen geleidelijk (en dus niet schoksgewijs) te laten verlopen. Er ontstaat zodoende een regelmatige verdeling over de jaren heen, mede om ongewenste schommelingen (pieken en dalen) in het resultaat te voorkomen.

## **2. Omvang reserves en voorzieningen**

### **2.1 Algemene reserve**

Ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke taken dient voor de algemene reserve een bepaald minimumniveau in stand te worden gehouden om tenminste nadelige saldi van de exploitatie en eventuele calamiteiten te kunnen opvangen.

Ter dekking van potentieel aanwezige risico's dient een risicobuffer aangehouden te worden. Een algemene maatregel voor de bepaling van deze buffer is wettelijk niet aangegeven. Een en ander hangt af van de wijze waarop de risico's zijn afgedekt. Bijvoorbeeld bij het beheersmatig werken op basis van beheerplannen, waarin het meerjarig onderhoud is vastgelegd, wordt minder risico gelopen en kan een lagere financiële risicobuffer worden aangehouden. Het aangaan van verzekeringen is een andere optie.

Voor een gemeenschappelijke regeling, zoals GGDrU, speelt daarnaast mee dat de gemeenten in de regio Utrecht er zorg voor dragen om binnen de eigen financiële huishouding voldoende weerstandsvermogen op te bouwen om eventuele negatieve (exploitatie)saldi bij een gemeenschappelijke regeling op te vangen. Formeel gezien zou de GGDrU daarmee geen algemene reserve hoeven aan te houden. GGDrU moet echter in staat worden gesteld om potentiële risico's, die worden bepaald aan de hand van een jaarlijkse risicoanalyse, zelf af te kunnen dekken met het aanwenden van de algemene reserve. Deze beleidslijn wordt ook onderschreven door de Provincie Utrecht.

### **2.2 Bestemmingsreserves**

De omvang van de bestemmingsreserves dient zodanig te zijn dat hieruit de toekomstige bestedingen kunnen worden gedekt. Wanneer de maximale omvang voor het aangegeven doel is bereikt dienen verdere toevoegingen achterwege te blijven of te worden bijgesteld.

## 2.3 Voorzieningen

Voorzieningen moeten volgens de voorschriften precies dekkend zijn voor de achterliggende verplichtingen of risico's. Ze mogen niet groter of kleiner zijn dan de verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn ingesteld.

## 3. Rentetoerekening

Door het vormen van reserves en voorzieningen wordt vermogen afgezonderd. Door de reserves en voorzieningen te gebruiken als intern financieringsmiddel wordt rente bespaard, die anders betaald had moeten worden voor het aantrekken van vreemd vermogen (leningen).

Uitgangspunt van GGDrU is om geen rente toe te rekenen aan de investeringen en derhalve ook geen rente toe te voegen aan de reserves en voor zover mogelijk aan voorzieningen.

## 4. Beleidsuitgangspunten

### 4.1 Instellen nieuwe reserves en voorzieningen

#### **Reserves**

Een reserve maakt onderdeel uit van het eigen vermogen en wordt ingesteld door een besluit van het Algemeen Bestuur. Het Algemeen Bestuur besluit daarbij over de omvang van de reserve en het specifieke doel waarvoor de reserve is bedoeld. Het Algemeen Bestuur kan de bestemming van een reserve tussentijds wijzigen.

#### **Voorzieningen**

Voorzieningen worden gevormd om te kunnen voldoen aan toekomstige financiële verplichtingen. Op grond van het BBV worden voorzieningen limitatief gevormd bij de jaarrekening. Derhalve is er geen sprake van een expliciet besluit van het Algemeen Bestuur bij het vormen, aanwenden of vrijvallen van een voorziening. Het besluit van het Algemeen Bestuur is een afgeleide van het besluit tot vaststelling van de jaarrekening.

#### **Meerjarenbegroting**

De meerjarenbegroting bevat een overzicht van de reserves en voorzieningen met daarin opgenomen het doel, bedrag, het meerjarig verloop en de afloop in een bepaald jaar. Nieuwe toevoegingen en onttrekkingen worden via tussentijdse rapportages aan het algemeen bestuur voorgelegd, of achteraf bij de jaarrekening.



## 4.2 Opheffen reserves en voorzieningen

Wanneer het doel op basis waarvan een reserve of een voorziening is gevormd op enig moment vervalt, dan dient de reserve of voorziening te worden opgeheven. Ook dit is voorbehouden aan het Algemeen Bestuur.

### Reserves

De vrijkomende middelen worden niet ten gunste van de exploitatie gebracht en maken daardoor geen onderdeel uit van de resultaatbepaling. Het resultaat wordt toegevoegd aan het resultaat na bestemming. Aan de vrijvallende bestemmingsreserve kan dan door het Algemeen Bestuur door middel van een integrale afweging, een andere bestemming worden gegeven.

### Voorzieningen

Wanneer de voorzieningen worden opgeheven moet het saldo wel ten gunste van de exploitatie worden gebracht, want ze zijn immers ook ten laste van de exploitatie gevormd. Op deze manier wordt het vrijgevallen bedrag in de resultaatbepaling opgenomen. Bij de bestemming van het resultaat kunnen deze middelen dan opnieuw worden ingezet. De besluitvorming hierover dient via een voorstel aan het Algemeen Bestuur te worden voorgelegd.

## 4.3 Weerstandsvermogen

Er doen zich ook risico's voor, die nog niet zo concreet zijn dat er al een bestemmingsreserve of een voorziening voor kan worden gevormd. Op basis van het BBV dienen deze risico's in de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting te worden opgenomen. Deze verplichting geldt ook bij de jaarrekening. De paragraaf bevat dan de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragraaf in de begroting is opgenomen.

Het weerstandsvermogen is de relatie tussen enerzijds de risico's, waar geen maatregelen voor zijn getroffen enerzijds, en anderzijds de capaciteit van middelen en mogelijkheden die de organisatie heeft om niet begrote kosten op te vangen (artikel 11 BBV). De weerstandscapaciteit kan bestaan uit: de algemene reserve, de onbenutte belastingcapaciteit, stille reserves en de post onvoorzien.

## 4.4 Actualisatie nota reserves en voorzieningen

In de financiële verordening van de GGDrU is hierover bepaald dat de nota "Reserves en voorzieningen" eens in de vier jaar wordt geëvalueerd en opnieuw ter vaststelling aan het Algemeen Bestuur zal worden aangeboden.

Ook tussentijds kan hiertoe aanleiding bestaan (bijvoorbeeld door aanpassing van regelgeving). Bij de jaarlijkse begroting en in de jaarrekening in de paragraaf weerstandsvermogen wordt verder aandacht besteed aan het reservebeleid.

## **5. Slotbepalingen**

### **5.1 Citeertitel**

Deze nota kan worden geciteerd onder de naam "Nota reserves en voorzieningen 2023".

### **5.2 Inwerkingtreding**

Deze nota treedt met terugwerkende kracht in werking per 1 januari 2023.

**GGD regio Utrecht**

Postbus 51  
3700 AB Zeist

T 030 608 608 6  
E [info@ggdru.nl](mailto:info@ggdru.nl)  
I [www.ggdru.nl](http://www.ggdru.nl)

Uitgave  
© GGD regio Utrecht  
juli 2023

