

MEMO Reserves, risico's en weerstandsvermogen

1. Inleiding

In de vergadering van het Algemeen bestuur van 31 maart 2021 is bij de behandeling van de jaarstukken 2020 besloten in een volgend overleg stil te staan bij de reservevorming en te onderzoeken of de huidige uitgangspunten nog steeds passen. Verzoek aan de directie van de Veiligheidsregio was om een notitie te maken op basis waarvan het gesprek in de volgende bestuursvergadering gevoerd kan worden. De voorliggende notitie is hiervoor bedoeld.

Deze notitie is bedoeld inzicht te geven op welke wijze gemeenten binnen de GR omgaan met het beleid rond de vorming van reserves en hoe andere GR-en binnen de regio hier mee om gaan.

Vervolgens zal kort een schets gegeven worden op welke wijze, en met welk doel, het huidige beleid rond reserves en weerstand binnen de Veiligheidsregio wordt vormgegeven.

Afsluitend worden voorstellen gedaan voor uitgangspunten die toegepast kunnen worden bij het opstellen, dan wel herzien van het beleid rond reserves, risico's en weerstandsvermogen. De uitkomsten van de discussie die gevoerd zal worden tijdens de themabijeenkomst zullen worden ingezet bij de herziening / herijking van beleid. In een volgende bestuursvergadering kan dan besluitvorming plaatsvinden op dit onderwerp.

2. Werkwijze gemeenten en andere GR-en

Voor voldoende integraal kunnen voeren van de discussie is het goed om inzicht te krijgen op het gevoerde beleid in de gemeenten die onderdeel uitmaken van onze Veiligheidsregio. De gemeenten in Flevoland voeren op dit moment een verschillend beleid ten aanzien van risico's en weerstandsvermogen.

Enkele gemeenten hebben beleid geformuleerd om de risico's af te dekken door een percentage te nemen van de risico's dat ligt tussen de 100% en 200%.

Enkele gemeenten houden een minimale algemene reserve aan op grond van een percentage van de begroting, een percentage van de risico's of een vast bedrag.

De gemeenten hebben weerstandsratio's die behoorlijk uiteen liggen (tussen 0,98 en 15,24).

Veelal is onduidelijk in hoeverre de gemeenten de risico's in meerjarig kader opgenomen hebben in hun risicoprofiel. Een enkele gemeente geeft aan nog geen beleid te hebben voor de structurele risico's.

De gezamenlijke gemeenten in Flevoland maken onderdeel uit van drie gemeenschappelijke regelingen. Naast de Veiligheidsregio Flevoland zijn dit de GGD Flevoland en de Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek.

De GGD Flevoland kent twee Algemene Reserves, één voor de normale bedrijfsvoering GGD en één specifiek voor de Regionale Ambulancevoorziening (RAV). GGD Flevoland berekent haar risico's in meerjarig kader. De Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek werkt ook met een risicoprofiel en een algemene reserve. Het risicoprofiel heeft betrekking op één jaar. De weerstandsratio's zijn van een vergelijkbaar niveau.

Zowel de gemeenten als de andere gemeenschappelijke regelingen werken met een risicoprofiel. De manier waarop risico's worden bepaald en de hoogte van de weerstandsratio's verschillen. Echter in alle gevallen worden algemene reserves en specifieke voorzieningen geschapen.

3. Schets huidig kader en toezichtregime

Binnen de Veiligheidsregio wordt het beleid rond reserves, risico's en weerstandsvermogen op dit moment uitgevoerd door middel van bestuurlijk vastgestelde richtlijnen, verordeningen en notities. Daarnaast heeft de Veiligheidsregio te maken met een regime van toezicht. De accountant en de provincie als toezichthouder zijn hierin de belangrijkste partijen in. Hieronder worden de belangrijkste zaken kort toegelicht:

Financiële Verordening VRF 2020

De Financiële Verordening is in 2020 geactualiseerd n.a.v. de nieuwe verdeelsleutel en de gewijzigde toepassing van de loon- en prijsindexatie. In deze verordening zijn m.b.t. tot reserves artikelen opgenomen inzake egalisatie kapitaallasten, 4-jaarlijkse bijstelling nota reserves en voorzieningen en paragraaf weerstandsvermogen.

Richtlijnen Reserves en Voorzieningen 2016 VRF

In 2016 zijn de richtlijnen reserves en voorzieningen geactualiseerd. Hierbij zijn de niet bekleemde bestemmingsreserves omgezet naar bedrijfsreserves per programma. Het plafond van de bedrijfsreserves is hierbij bepaald op 10% van de begroting. De algemene reserve is hierbij verhoogd tot het benodigde weerstandsvermogen o.b.v. de toen geldende risico's.

In de richtlijnen is vastgelegd hoe om te gaan met: vorming van reserves, instellingscriteria reserves, mutaties reserves, opheffen reserves en wijzigingen doel of bestemming reserves.

Nota Weerstandsvermogen VRF 2009

In 2009/2010 is door Deloitte de nota weerstandsvermogen opgesteld met de nulmeting van het risicoprofiel. De Nota Weerstandsvermogen VRF 2009 is nog steeds leidend voor de toepassing van de berekening van de risico's. Dit betreft de kans op risico's voor de termijn van de begroting inclusief meerjarenraming (4 jaar).

In deze nota is vastgelegd wat onder risicomanagement verstaan wordt, hoe weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen bepaald worden en hoe de uitvoering van het risicomanagement wordt toegepast bij de VRF.

Aanvullende afspraken t.a.v. doorontwikkeling veiligheidsregio Flevoland

Naast bovenstaand vastgesteld beleid zijn naar aanleiding van het rapport "Doorontwikkeling Veiligheidsregio Flevoland" de reserves, bij de besluitvorming van de programmabegroting 2021, ingrijpend aangepast ten behoeve van de financiering van de ingroeiperiode van de nieuwe verdeelsleutel. Hierbij zijn de bedrijfsreserves opgeheven en is het vrijgefallen bedrag, samen met een grote onttrekking aan de egalisatiereserve kapitaallasten, gebruikt om de ingroeiperiode van 5 jaar te financieren.

Accountant en toezichthouder provincie

Het niveau van het weerstandsvermogen is één van de punten waar de accountant en de toezichthouder van de provincie Flevoland op toetst. Uitgangspunt van de VRF is het op peil houden van het weerstandsvermogen ter voorkoming van opmerkingen van de accountant in het accountantsverslag en ter voorkoming van opmerkingen van de toezichthouder van provincie Flevoland ten aanzien van mogelijk preventief toezicht.

De provincie heeft in haar toezichtsbrief het volgende aangegeven: *"We beschouwen het eerder in deze brief aangehaalde groeipad, hiermee doelt de provincie op de toepassing van de nieuwe verdeelsleutel met een ingroeiperiode van 5 jaar, als een herstelplan naar een structureel en reëel sluitende begroting vanaf de jaarschijf 2025. Het is van belang dat u in uw volgende begrotingen minimaal het groeipad effectueert en dat er geen sprake zal zijn van een opschuivend financieel perspectief ((herstel SRE (structureel reëel evenwicht) in 2025 of eerder)). Hierbij zijn de weerstandsratio's op orde en de risico's gekwantificeerd"*.

Bij het maken van nieuwe uitgangspunten geldt dat vanuit de externe accountant gewezen wordt op het continuïteitsvereiste.

4. Voorgestelde uitgangspunten

Op basis van voorgaande context worden de volgende uitgangspunten voorgesteld.

1. Reserves en risico's algemeen

Jaarlijkse identificatie van risico's met potentiële financiële effecten hoort bij een goede bedrijfsvoering. Het weerstandsvermogen in de vorm van een algemene reserve is te omschrijven als de omvang van de direct beschikbare financiële middelen om geïdentificeerde risico's en onverwachte financiële tegenvallers op te vangen. Naast een algemene reserve kan er sprake zijn van reserves die aangehouden worden voor een specifieke bestemming; de zogenaamde bestemmingsreserves.

In lijn met de gemeenten en andere gemeenschappelijke regelingen in Flevoland is het reëel ook voor de Veiligheidsregio Flevoland een algemene reserve als weerstandsvermogen aan te houden. Dit is nodig vanwege de lange P&C-lijnen en om te voorkomen dat er om relatief kleine bedragen terug gegaan moet worden naar de gemeenten. Het biedt daarmee financiële rust en stabiliteit.

Voorgesteld uitgangspunt 1:

Ook de VR heeft weerstandsvermogen in de vorm van een algemene reserve.

In de huidige systematiek voor het bepalen van het weerstandsvermogen wordt uitgegaan van een horizon van 4 jaar voor de geconstateerde risico's, hiermee krijgen de betreffende risico's een structureel karakter. Een optie zou kunnen zijn om voor de gekwantificeerde risico's één jaar als uitgangspunt te nemen waardoor er een meer incidenteel karakter ontstaat.

Voorgesteld uitgangspunt 2:

Het weerstandsvermogen kan de gekwantificeerde risico's incidenteel opvangen en ook als buffer dienen om nadelige resultaten incidenteel op te vangen.

Voorgesteld uitgangspunt 3

De risico's worden zo objectief mogelijk bij het opstellen van de kadernota vastgesteld en gecommuniceerd. De methodiek voor het bepalen van de risico's wordt (is) bestuurlijk vastgesteld

2. Niveau van het weerstandsvermogen

- Weerstandsratio

De weerstandsratio wordt bepaald door het weerstandsvermogen te delen door de gekwantificeerde risico's. Hierbij wordt beoogd dat het weerstandsvermogen tenminste voldoende is.

Voorgesteld uitgangspunt 4:

Het weerstandsvermogen moet geclassificeerd kunnen worden met minimaal een voldoende volgens de daarvoor geldende richtlijnen.

- Accountant en toezichthouder provincie

Het niveau van het weerstandsvermogen is één van de punten waar de accountant en de toezichthouder van de provincie Flevoland op toetst. Huidig uitgangspunt van de VRF is het op peil houden van het weerstandsvermogen ter voorkoming van opmerkingen van de accountant in het accountantsverslag en ter voorkoming van opmerkingen van de toezichthouder van provincie Flevoland ten aanzien van mogelijk preventief toezicht.

Voorgesteld uitgangspunt 5:

Het uiteindelijk op te stellen beleid rond reserves, risico's en weerstandsvermogen voldoet aan de adviezen en opmerkingen zoals deze door de accountant en de provincie in haar laatste brief is aangehaald.

3. Gerelateerde vraagstukken

- Dotatie aan de reserves

Dotatie aan de reserves vragen een apart bestuursbesluit. Het voorstel daartoe zal worden gebaseerd op de uitgangspunten en de daarop gebaseerde vastgestelde financiële kaders. Niet bestemd jaarresultaat valt vrij/terug aan de gemeenten naar rato van hun inbreng in dat jaar.

- Liquiditeitsbehoefte

Het weerstandsvermogen maakt deel uit van het “eigen vermogen” van de VRF en daarmee wordt de liquiditeitspositie versterkt. Door het op peil houden van het eigen vermogen is de VRF in staat langer onafhankelijk te zijn van externe financiering (“vreemd vermogen”). Tevens heeft dit een drukkend effect op de rentelasten.