

## Beleidsnota weerstandsvermogen, reserves en voorzieningen 2016 SSC-ZL

Het Bestuur van het Shared Service Center Zuid-Limburg

### OVERWEGING

gelet op het bepaalde in artikel 41 tot en met 44 van het BBV;  
mede gelet op het bepaalde in artikel 14 en artikel 22, lid 3 van de Gemeenschappelijke regeling Shared Service Center Zuid-Limburg;  
mede gelet op het bepaalde in artikel 13 van de Financiële Verordening SSC-ZL;

### BESLUIT

vast te stellen de navolgende beleidsregels: Beleidsnota weerstandsvermogen, reserves en voorzieningen 2016 SSC-ZL

## 1. Inleiding en samenvatting

Doelstelling van deze notitie is het vormgeven van beleid ten aanzien van weerstandsvermogen en de daarmee samenhangende begrippen bij het SSC-ZL. In deze notitie wordt invulling gegeven aan de samenhangende begrippen: weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en risico's. Omdat de reserves en voorzieningen beiden vermogensbestanddelen zijn die dienen om risico's in financiële zin op te vangen, wordt in deze nota ook het beleidskader omtrent voorzieningen weergegeven.

Het Bestuur is het bevoegde orgaan voor wat betreft de besluitvorming aangaande vorming van de vermogensbestanddelen die tezamen het weerstandsvermogen van het SSC-ZL bepalen.

Deze beleidsnota wordt herijkt conform artikel 13 van de financiële verordening indien hiertoe noodzaak is.

### 1.1 Samenvatting beleid SSC-ZL ten aanzien van weerstandsvermogen

Het beleid van het SSC-ZL is erop gericht om enerzijds te beschikken over een bedrijfsreserve om de jaarlijkse fluctuaties in de resultatenrekening op de vangen en anderzijds te beschikken over een weerstandsvermogen, in de vorm van een algemene reserve, dat voorziet in dekking van de gepercipiëerde en gekwantificeerde risico's.

De bedrijfsreserve wordt gevormd indien in enig jaar een positief resultaat ontstaat. Als onderdeel van de bestemming van het jaarrekeningresultaat kan het Bestuur de hoogte van de dotatie aan de bedrijfsreserve bepalen waarbij een maximum van € 250.000 geldt. De directeur bepaalt de aanwending van de bedrijfsreserve en legt verantwoording af middels de jaarrekening.

De algemene reserve wordt gevormd om risico's voor de continuïteit op te kunnen vangen en wordt gevormd indien in enig jaar een positief resultaat ontstaat. Als onderdeel van de bestemming van het jaarrekeningresultaat kan het Bestuur de hoogte van de dotatie aan de algemene reserve bepalen. Risico's voor de continuïteit hebben geen betrekking op bedrijfsrisico's (hiervoor bestaat de bedrijfsreserve) en vloeien niet voort uit eigen beleid (risico's gecreëerd als gevolg van interne keuzes). Deze risico's zijn niet reeds verzekerd en vinden geen weerslag in voorzieningen of verplichtingen in de financiële administratie.

De directeur en afdelingshoofden voeren jaarlijks een integrale risico-inventarisatie uit voor het identificeren en kwantificeren van de risico's en de mate waarin deze gedekt moeten worden. Het SSC-ZL streeft naar een weerstandscapaciteit van 1,0. Dat wil zeggen dat het weerstandsvermogen overeenkomt met de omvang van de geschatte risico's. Deze zijn bepaald door de kans op een gebeurtenis die de organisatie belet om haar doelstellingen te behalen vermenigvuldigd met de financiële impact. Een tijdelijke verlaging van de weerstandscapaciteit naar 0,8 wordt aanvaardbaar geacht. Het SSC-ZL zal dan een plan opstellen om middels maatregelen van risicobeperking (vermijden van risico's, afwentelen van risico's, verzekeren van risico's, versterken van beheersmaatregelen) de risico's te verlagen met de daarbij behorende kostenindicatie, dan wel de reserves te verhogen, binnen twee jaar de weerstandscapaciteit weer op 1,0 te brengen.

## 2. Regelgevend kader en begrippen

Algemeen is bepalend het wettelijk kader van het Besluit begroting en verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) voor wat onder weerstandsvermogen moet worden verstaan.

Het relevante kader voor reserves en voorzieningen wordt primair gevormd door de artikelen 41 tot en met 44 van het BBV. Daarnaast heeft de Commissie BBV via notities, stellige uitspraken, richtlijnen en antwoorden op vragen het kader verder uitgewerkt. Voor het SSC-ZL is daarnaast een tweetal documenten nader bepalend voor wat betreft het weerstandsvermogen. Dit zijn de Gemeenschappelijke Regeling en de Financiële verordening.

### 2.1 Gemeenschappelijke regeling

- Gemeenschappelijke Regeling artikel 14: De deelnemers zorgen er voor dat het SSC-ZL over voldoende middelen beschikt om aan al zijn verplichtingen jegens derden te kunnen voldoen.
- Gemeenschappelijke Regeling artikel 22 lid3: Het Bestuur stelt een regeling vast omtrent de verzekering van de gelden van het SSC-ZL tegen benadeling.

### 2.2 Financiële verordening

#### Artikel 12 Reserves en voorzieningen

1. De directeur biedt jaarlijks als onderdeel van de Begroting het overzicht van reserves en voorzieningen aan ter behandeling en vaststelling door het Bestuur. Het overzicht bevat de criteria voor vorming en vrijval van reserves en de vorming en de mutaties van voorzieningen en reserves.
2. De directeur biedt jaarlijks als onderdeel van de Jaarrekening het overzicht van mutaties van reserves en voorzieningen aan ter behandeling en vaststelling door het Bestuur. Het overzicht bevat een toelichting over de hoogte van reserves en voorzieningen en mutaties.
3. De bevoegdheden ten aanzien van het vormen van reserves en voorzieningen worden toegelicht in de Beleidsnota weerstandsvermogen, reserves en voorzieningen die wordt herijkt indien hiertoe noodzaak is.

#### Artikel 14 Weerstandsvermogen

Het SSC-ZL bouwt een beperkt weerstandsvermogen op. De eisen aan de omvang van het weerstandsvermogen zijn door het Bestuur vastgelegd in de Beleidsnota weerstandsvermogen, reserves en voorzieningen en worden herijkt indien hiertoe noodzaak is. In de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en de jaarstukken, geeft de directeur inzicht in de ontwikkeling van risicomanagement en weerstandsvermogen bestaande uit:

- a. een overzicht van de risico's van materieel belang, met een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Waar mogelijk worden deze risico's gekwantificeerd en er wordt ingegaan op de vraag hoe de risico's zijn afgedekt door verzekeringen, voorzieningen of eigen vermogen;
- b. de weerstandscapaciteit en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.

### 2.3 BBV

#### Weerstandsvermogen

Volgens artikel 11, eerste lid, van het Besluit begroting en verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) bestaat het weerstandsvermogen uit de relatie tussen:

- a. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de Provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
- b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat ten minste:

- a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b. een inventarisatie van de risico's;
- c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
- d. een kengetal voor de:
  - 1a°. netto schuldquote;
  - 1b°. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
  - 2°. solvabiliteitsratio;
  - 3°. grondexploitatie;
  - 4°. structurele exploitatieruimte; en
  - 5°. belastingcapaciteit.

e. een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Belangrijk is dat het BBV het weerstandsvermogen nadrukkelijk heeft gedefinieerd als een ratio. Deze ratio beschrijft de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de (gekwantificeerde) risico's, waarvoor geen beheersmaatregelen zijn getroffen. Hoe hoger de ratio, des te beter de risico's in financiële zin zijn afgedekt.

Het BBV is ontworpen om Begroting en Verantwoording van Provincies en Gemeenten te reguleren, maar geldt ook voor de Gemeenschappelijke Regeling SSC-ZL. Daar waar in het BBV gesproken wordt over Raad en Provinciale Staten wordt hier gesproken over het Bestuur.

### **Weerstandscapaciteit**

Weerstandscapaciteit zijn de middelen en mogelijkheden waarover de Gemeenschappelijke Regeling het SSC-ZL kan beschikken om niet-begrote kosten te dekken. Dit ter onderscheiding van de begrote kosten, die deel uitmaken van de begroting en meerjarenramingen. Daarom maakt het BBV onderscheid tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

Incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen om onverwachte incidentele tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dat invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau.

De middelen die dat vermogen bepalen voor het SSC-ZL zijn:

- a. de algemene reserve en de reserves waaraan het Bestuur van het SSC-ZL een bestemming heeft gegeven die kan worden gewijzigd (bestemmingsreserves);
- b. de in de begroting opgenomen ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven;
- c. de stille reserves, voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn (reserves waarvan de omvang en/of het bestaan niet uit de balans blijkt, voortkomend uit de onderwaardering van activa of overwaardering van schulden bij het volgen van normale waarderingmethoden).

Structurele weerstandscapaciteit heeft betrekking op het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de lopende begroting op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken. De middelen die dat bepalen voor het SSC-ZL zijn:

- a. bezuinigingsmogelijkheden (voor zover niet meegenomen in de begroting en meerjarenramingen);
- b. cumulatief geraamde onvoorziene uitgaven.

De totale weerstandscapaciteit bestaat uit de optelsom van incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

### **Risico**

Risico wordt vanuit de BBV gedefinieerd als een mogelijke belemmering voor het behalen van (operationele en strategische) doelstellingen. De omvang van het risico wordt bepaald door de mate van waarschijnlijkheid (kans) en de (gekwantificeerde) impact op de doelstellingen. De basis voor het inventariseren, kwantificeren en beheersen van deze risico's ligt in het risicomanagement. Goed uitgevoerd risicomanagement voorkomt dat weerstandsvermogen (te) fors oploopt, omdat de meeste reguliere risico's in het kader van risicomanagement proactief worden herkend en afgedekt met beheersmaatregelen. Het is van belang dat risicomanagement een vast onderdeel vormt van de planning en control cyclus, waardoor zicht ontstaat op risico's en beheersmaatregelen in een vroeg stadium kunnen worden genomen. Het SSC-ZL voert een integrale risico-inventarisatie uit als onderdeel van de planning en control cyclus en rapporteert hierover in de begroting, tussentijdse rapportages en de jaarrekening.

### **Relatie tussen weerstandscapaciteit en risico's**

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de voor de afdekking van de risico's benodigde weerstandscapaciteit. De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door het risicoprofiel van het SSC-ZL als geheel, waarbij de waarschijnlijkheid en de omvang van elk afzonderlijk risico wordt bekeken en opgeteld om tot het totaal te komen.

De relatie wordt meestal uitgedrukt in een verhoudingsgetal, waarbij normaliter gestreefd zou moeten worden naar een ratio weerstandsvermogen van minimaal 1,0. Dat wil zeggen dat het volledige risico gedekt wordt door weerstandsvermogen.

### **Relatie tussen begroting, voorziening en weerstandscapaciteit**

Aan de begroting worden in het BBV nadrukkelijk eisen gesteld van transparantie, toerekening en voorzichtigheid.

Transparantie vereist dat de begroting helder inzicht biedt, voldoende informatief is.

Toerekening is inherent aan het stelsel van baten en lasten. Baten en lasten dienen in de jaarrekening te worden toegerekend aan het jaar waarop ze betrekking hebben. Dat geldt eveneens voor ramingen in de begroting.

Het voorzichtigheidsprincipe vloeit voort uit het gegeven dat zich bij het opstellen van begroting en jaarrekening altijd onzekerheden voordoen. Het voorzichtigheidsvereiste houdt in dat risico's die hun oorsprong vinden voor het einde van het begrotingsjaar in acht moeten worden genomen als zij voor het opmaken van de jaarrekening bekend zijn.

In de voorzieningen dienen verplichtingen en verliezen te worden meegenomen waarvan de omvang op balansdatum onzeker is doch redelijkerwijs in te schatten. Uiteindelijk is er nog het weerstandsvermogen. Hierin dienen de risico's opgevangen te worden die wel geïdentificeerd zijn maar waarvan onzeker is of ze zich zullen voordoen en waarvan de omvang nog niet redelijkerwijs is te bepalen.

Hierna worden de begrippen reserves en voorzieningen nader toegelicht.

### **Reserves**

Reserves kunnen worden omschreven als vermogensbestanddelen die als eigen vermogen zijn aan te merken en die vrij zijn te besteden. Artikel 43, eerste lid, van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) onderscheidt de reserves naar:

- a. de algemene reserve;
- b. de bestemmingsreserves.

In het tweede lid van dat artikel wordt een bestemmingsreserve gedefinieerd als een reserve waaraan het Bestuur een bepaalde bestemming heeft gegeven. Algemeen geldt dat indien de bestemming door het Bestuur kan worden gewijzigd, sprake is van een (bestemmings)reserve. Als dit niet kan is sprake van een voorziening.

De consequentie van het vorenstaande is dat het weerstandsvermogen om de risico's af te dekken in de verslaglegging is verwerkt als de algemene reserve en het deel van de bestemmingsreserves waarvoor nog geen verplichtingen voor aangegaan en waarvan de bestemming door het Bestuur nog gewijzigd kan worden.

### **Voorzieningen**

Voorzieningen kunnen worden omschreven als vermogensbestanddelen die als vreemd vermogen zijn aan te merken en die (bedrijfseconomisch gezien) niet vrij te besteden zijn. Dit impliceert dat voorzieningen geen deel uitmaken van beschikbare weerstandscapaciteit, omdat er sprake is van reeds aange-gane verplichtingen, dan wel risico's met een hoge mate van waarschijnlijkheid.

Voor de volledigheid van de beleidsnotitie, wordt navolgend desondanks het toepasselijk regelgevend kader ten aanzien van voorzieningen toegelicht.

Volgens artikel 44, eerste lid, BBV zijn voorzieningen afgezonderde vermogensbestanddelen die gevormd worden 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 (investeringen met een economisch nut waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven).

Artikel 44 van het BBV geeft over voorzieningen verder het volgende aan.

1. Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de voorschot bedragen, bedoeld in artikel 49, onderdeel b.
2. Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende aan arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

Ad 1. Het gaat bij voorzieningen om min of meer onzekere verplichtingen, die te zijner tijd schulden kunnen worden, zoals garantieverplichtingen en dergelijke (ad a). Ook kunnen voorzieningen betrekking hebben op verplichtingen, samenhangend met het in de tijd onregelmatig gespreid zijn van bepaalde kosten, zoals bijvoorbeeld groot onderhoud (ad c). Voorts kunnen voorzieningen een schatting betreffen van lasten voortvloeiend uit risico's die samenhangen met bedrijfsvoering, zoals rechtsgedingen, reorganisaties en dergelijke (ad b). Voor de gevolgen van toekomstige gebeurtenissen, die niet in causale relatie staan tot het bedrijfsgebeuren in de periode voorafgaande aan de balansdatum, kunnen geen

voorzieningen worden gevormd. Het is ook mogelijk dat er uit opslagen in tarieven die voorzien in de dekking van investeringskosten een voorziening voor vervanging wordt gevormd (ad d).

Posten als schulden en transitoria (overlopende posten, zoals vooruit ontvangen baten, nog te betalen sociale premies, nog te betalen salarissen, etc.) vallen niet onder het begrip voorzieningen, omdat daarbij geen onzekerheid bestaat over de omvang en het tijdstip van opeisbaar worden van de schuld respectievelijk last.

Zoals hierboven al is vermeld onder reserves bij artikel 43 worden alleen die middelen van derden, waarvan de bestemming gebonden is, geclassificeerd onder voorzieningen. Dit betekent in feite dat alle van derden ontvangen gelden, waarop een bestedingsverplichting rust en die in een jaar niet (volledig) zijn besteed, tot de voorzieningen worden gerekend, behoudens de bedragen als beschreven in artikel 49, onderdeel b.

Ad 2. Er mogen geen voorzieningen worden getroffen voor jaarlijks terugkerende aan arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van een vergelijkbaar volume zoals pensioen- en wachtgeld-verplichtingen. Dergelijke verplichtingen dienen in de meerjarenbegroting als lasten te worden opgenomen. Wel dienen verplichtingen waarvan het volume niet gelijk blijft als voorziening te worden opgenomen. Gedacht kan worden aan wachtgeldverplichtingen bij personele krimp.

### **Rentemethodiek**

Het SSC-ZL past, conform het advies van de Commissie BBV geen renteberekening toe over reserves en voorzieningen.

## **3. Bevoegdheden**

### **3.1 Instellen nieuwe reserves en voorzieningen**

Het instellen van nieuwe reserves is, gelet op het budgetrecht, een bevoegdheid van het Bestuur. Het instellen en herijken van voorzieningen vindt plaats door de directeur indien verslaggevingsvereisten dit voorschrijven.

### **3.2 Toevoeging en aanwending reserves**

Een mutatie van een reserve kan alleen plaatsvinden door een besluit hiertoe van het Bestuur, hetzij bij de vaststelling van de begroting of begrotingswijziging, dan wel bij een separaat besluit of bestemming van het rekeningresultaat.

### **3.3 Toevoeging en aanwending voorzieningen**

Toevoegingen aan en vrijval van voorzieningen vinden plaats ten laste, respectievelijk ten gunste van de exploitatie (dus niet via resultaatbestemming, zoals bij reserves), terwijl onttrekkingen plaatsvinden door de aanwending rechtstreeks ten laste van de voorziening te brengen.

## **4. Weerstandsvermogen in de praktijk: kwantificering**

Ook het SSC-ZL heeft te maken met risico's die nog niet concreet genoeg zijn om er een bestemmingsreserve of voorziening voor te creëren. Naar aanleiding van het BBV worden deze risico's benoemd in de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting. Hierover wordt verantwoording afgelegd in de overeenkomstige paragraaf in de jaarrekening.

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de weerstandscapaciteit (middelen en mogelijkheden waarover het SSC-ZL kan beschikken om niet begrote kosten te dekken) en anderzijds de risico's waarvoor geen maatregelen zijn genomen en die van materiele (substantiële omvang in relatie tot financiële omvang SSC-ZL) betekenis zijn.

Er bestaan geen voorschriften of algemene rekenmodellen waarmee de samenstelling of omvang van het weerstandsvermogen moet worden bepaald.

Het SSC-ZL heeft hiervoor zelf beleid bepaald. Jaarlijks voert de directeur met de afdelingshoofden een integrale risico-inventarisatie uit. Per risico wordt vervolgens beoordeeld:

- Wat het mogelijke gevolg is indien het risico zich voor doet.
- Welke beheersingsmaatregelen zijn of worden getroffen om deze risico's zo veel als mogelijk te beperken.
- De kans dat een risico zich voordoet. Hierbij geldt dat naar mate de waarschijnlijkheid toeneemt, er sprake is van een hoger percentage.

Frequentie  
Doet zich meermalen per jaar voor

Percentage  
100%

Doet zich 1 maal per jaar voor	75%
Doet zich 1 maal per 2 jaar voor	50%
Doet zich 1 maal per 5 jaar voor	20%
Doet zich minder dan 1 maal per 5 jaar voor	5%

- De mogelijke financiële impact dat het risico zich voordoet. Deze financiële impact is een zo nauwkeurig en realistisch als mogelijke inschatting. Het SSC-ZL hanteert hierbij als uitgangspunt dat alle direct toerekenbare kosten worden meegewogen.
- Het weerstandsvermogen is vervolgens bepaald door een vermenigvuldiging van het kans-percentage met de financiële impact uitgedrukt in euro's. Bijvoorbeeld:
  - Een risico doet zich naar verwachting 1 maal per 5 jaar voor, dit correspondeert met een kans-percentage van 20%.
  - Indien de financiële impact van het risico geschat wordt op € 100.000, dan streeft het SSC-ZL voor dit risico, naar een weerstandsvermogen van € 20.000 (20% van € 100.000).

Indien zo'n risico zich daadwerkelijk in enig jaar voordoet, dan doet het SSC-ZL een aanspraak op het weerstandsvermogen (in het voorbeeld dus ter grootte van € 100.000). Het weerstandsvermogen moet derhalve groot genoeg zijn om – in enig jaar – meerdere risico's tegelijkertijd te kunnen opvangen. In de praktijk zal het nooit voorkomen dat alle risico's tegelijkertijd werkelijkheid worden. Een combinatie van diverse risico's is evenwel waarschijnlijker, bijvoorbeeld als gevolg van elkaar opvolgende en versterkende risico's.

Normaal gebruik is een gewenste omvang van een weerstandscapaciteit van minimaal 1,0. De gewenste minimale omvang van het weerstandsvermogen is gelijk aan de omvang van de risico's.

Het kunnen beschikken over een weerstandsvermogen verschaft het Bestuur van het SSC-ZL de mogelijkheid adequaat te reageren op onverhoopte ontwikkelingen. Het zorgt voor continuïteit wanneer het 'tegen zit'.

## 5. Bestuurlijke informatievoorziening

Het geven van een helder inzicht in de reservepositie is van belang om beslissingen te kunnen nemen die gevolgen hebben voor de vermogenspositie. Het inzicht moet actueel zijn en moet vooral een prognose zijn om de huidige situatie in een helder perspectief te kunnen plaatsen.

1. In de begroting en jaarrekening wordt de verplichte presentatie conform BBV (art. 20 uiteenzetting financiële positie) opgenomen.
2. In het overzicht reserves en voorzieningen wordt de stand en het verloop (mutaties) in de jaarrekening en begroting en meerjarenraming opgenomen.
3. In de tussenrapportages wordt over de afwijkingen in voortgang gerapporteerd.

*Aldus vastgesteld in de vergadering van het Bestuur van 15 februari 2017.*

*De voorzitter,*

*J. Aarts*

*De secretaris,*

*W. Lousberg*