

## Besluit van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam Stroomopwaarts houdende regels omtrent financiële verantwoording

### 1. Algemene inleiding

Het financiële beleid van de gemeenschappelijke regeling kent vele facetten en is er op gericht om verantwoord met de ter beschikking staande middelen om te gaan. Een belangrijk element daarvan is het beleid rond reserves en voorzieningen en het weerstandsvermogen.

De kaders voor de financiële verantwoording van gemeenschappelijke regelingen zijn gesteld in het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten). Voor Stroomopwaarts MVS is aan deze regels invulling gegeven in de Financiële regeling Stroomopwaarts MVS 2018. Hierin is ook geregeld dat het Dagelijks Bestuur het Algemeen Bestuur periodiek een nota reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen aanbiedt. Met deze nota wordt daaraan invulling gegeven.

### Weerstandsvermogen

Volgens artikel 11 van het BBV bestaat het weerstandsvermogen uit de relatie tussen:

1. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeenschappelijke regeling beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
2. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Het BBV maakt onderscheid tussen de incidentele en de structurele weerstandscapaciteit. Incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen om niet begrote kosten te dekken.

Tot de incidentele weerstandscapaciteit wordt gerekend:

1. de algemene reserve;
2. de in de begroting opgenomen raming voor onvoorziene uitgaven;
3. 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). Voorbeeld van stille reserves zijn geheel afgeschreven panden welke wel een courante waarde hebben op de markt.

De 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.

Het tweede element van de ratio weerstandsvermogen bestaat uit de gekwantificeerde risico's, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die een materieel financieel belang hebben. De omvang van een risico wordt bepaald door de mate van waarschijnlijkheid (kans) en de (gekwantificeerde) impact (op het financiële resultaat).

### 1.1 Nadere toelichting reserves

Reserves hebben de volgende mogelijke functies:

1. Bufferfunctie: reserves vormen mede het weerstandsvermogen van de gemeenschappelijke regeling. Deze bufferfunctie wordt binnen Stroomopwaarts ingevuld via de Algemene Reserve.
2. Egalisatiefunctie: reserves kunnen worden gevormd om baten en lasten over de jaren heen gelijkmatig te verdelen. Extreme pieken en dalen in de exploitatiebegroting kunnen zo worden vermeden. Ook ongewenste schommelingen in tarieven die aan derden in rekening worden gebracht kunnen door middel van een egalisatiereserve worden voorkomen. Deze vorm van reserves wordt binnen Stroomopwaarts niet gebruikt.
3. Bestedingsfunctie: een reservering die te zijner tijd voor de realisatie van bepaalde activiteiten aangewend kan worden. Deze bestedingsfunctie wordt binnen Stroomopwaarts ingevuld via bestemmingsreserves.

Stroomopwaarts rekent geen rente toe aan de saldi van de reserves en volgt daarmee het advies van de commissie BBV in de Notitie Rente 2017.

### Bufferfunctie

De algemene reserve heeft als functie het afhechten van financiële risico's in de bedrijfsvoering, de algemene dienstverlening van Stroomopwaarts MVS. Er bestaat een direct verband met de paragraaf weerstandsvermogen. In deze paragraaf worden de incidentele (financiële) risico's waarmee de organisatie wordt geconfronteerd gekwantificeerd en afgezet tegen het aanwezige weerstandsvermogen

(met name in de vorm van de algemene reserve). De risico's worden geïnventariseerd en gekwantificeerd in de paragraaf Weerstandsvermogen in de begroting en de jaarstukken.

Er is hierbij sprake van een kansberekening. Een risico kan zich voordoen en is niet altijd vooraf goed te kwantificeren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het risico van faillissement van leveranciers of schadeclaims. Hier wordt een percentage van het totale maximale risico aangehouden als risicobuffer. Er is sprake van meerdere soorten risico's die op dezelfde manier worden behandeld. Risico's worden dus maar voor een beperkt deel van de maximale impact afgedekt in het weerstandsvermogen.

In geval risico's een zeer concrete kwantificering kunnen krijgen en de kans van optreden groot is (denk bijvoorbeeld aan een juridisch sterk onderbouwde financiële claim op de organisatie) moet hier een voorziening voor getroffen worden. In dat geval moet het risico wel in zijn geheel worden afgedekt. De vorming van voorzieningen wordt behandeld in hoofdstuk 5.

De financiële impact van het daadwerkelijk optreden van risico's komt terug in het exploitatieresultaat van Stroomopwaarts. De algemene reserve wordt slechts aangewend wanneer het financieel resultaat van de exploitatie hierdoor negatief is en kan niet worden aangewend voor algemene uitgaven. Positieve exploitatieresultaten worden toegevoegd aan de algemene reserve, negatieve exploitatieresultaten daaraan onttrokken. Op de gewenste hoogte van de algemene reserve wordt ingegaan in hoofdstuk 3.

### **Bestedingsfunctie**

Een bestemmingsreserve is een deel van het eigen vermogen waaraan het Algemeen Bestuur een bestemming heeft gegeven. Met het vormen van bestemmingsreserves wordt uit een oogpunt van transparantie terughoudend omgegaan. Wanneer voor een beleidsterrein extra middelen noodzakelijk/wenselijk zijn, wordt dit zoveel mogelijk tijdig in de (meerjaren)begroting geraamd. Omdat een bestemmingsreserve alleen wordt gevormd wanneer sprake is van een concreet voornemen tot besteding, inclusief een concreet bestedingsplan, worden de bestemmingsreserves door Stroomopwaarts MVS niet tot de weerstandscapaciteit gerekend.

De specifieke bestemming van een bestemmingsreserve bepaalt de besteding ervan. Het Dagelijks Bestuur stelt jaarlijks aan het Algemeen Bestuur de besteding voor. Deze voorstellen worden verwerkt in de begroting of als begrotingswijziging. De realisatie van baten uit de reserve kunnen niet hoger zijn dan de begrote bedragen.

### **1.2 Nadere toelichting Voorzieningen**

Voorzieningen moeten worden ingesteld wanneer specifieke en kwantificeerbare verplichtingen of verliezen ontstaan of kwantificeerbare risico's (denk aan de oninbaarheid van vorderingen). Voorzieningen worden dan ook als vreemd vermogen aangemerkt. Om de juiste omvang van een voorziening te bepalen zijn goede onderbouwingen noodzakelijk. Adequate, actuele beheerplannen zijn ook noodzakelijk voor de vorming van voorzieningen om de onderhoudslasten van kapitaalgoederen zo egaal mogelijk over de jaren te spreiden. Toevoegingen aan voorzieningen worden als last in de begroting/jaarrekening opgenomen. De aanwending van een (gedeelte van een) voorziening wordt rechtstreeks ten laste van de voorziening geboekt. Het bestaan en de omvang van voorzieningen geeft een adequaat beeld van de feitelijke financiële positie en verplichtingen van een organisatie. De afdekking van verplichtingen en concreet kwantificeerbare risico's heeft daarom ook vanuit de BBV een verplichtend karakter. De onderbouwingen van voorzieningen worden jaarlijks getoetst door de accountant bij de controle van de jaarstukken.

Ingevolge artikel 44 van het BBV moet onder meer een voorziening worden gevormd wanneer:

1. Er sprake is van verplichtingen of verliezen die schulden kunnen worden, zoals bijv. garantieverplichtingen. Wanneer sprake is van een risico op een te verwachten verplichting of verlies moet eveneens een voorziening worden gevormd.
2. Er sprake is van verplichtingen, samenhangend met het in de tijd onregelmatig gespreid zijn van bepaalde kosten, zoals groot onderhoud gebouwen. Voorwaarde is dat er een actueel meerjarig onderhoudsplan is.
3. Van derden middelen zijn ontvangen die specifiek besteed moeten worden. Dit geldt niet voor nog niet bestede ontvangen subsidies van Europese en Nederlandse overheden die op de balans als vooruit ontvangen moeten worden verantwoord.

## **2. Soorten activiteiten Stroomopwaarts**

De activiteiten van Stroomopwaarts zijn te onderscheiden in de volgende categorieën:

- Activiteiten die rechtstreeks voor rekening en risico van een deelnemende gemeente worden uitgevoerd. De Individuele dienstverlening gaat over Inkomens- en Armoedevervoorzieningen. Deze voorzieningen worden individueel met de deelnemende gemeenten verrekend. Voorbeeld daarvan



zijn de kosten van verstrekte bijstandsuitkeringen, loonkostensubsidies, armoedebeleid en verricht maatwerk. Financiële risico's ten aanzien van deze activiteiten dienen dan ook door de gemeenten te worden afgedekt binnen hun eigen specifieke beleid ten aanzien van reserves en weerstandsvermogen. Stroomopwaarts informeert de gemeenten over het risicobedrag zodat het in de gemeentelijke Planning & Control stukken verwerkt kan worden.

- Kosten bedrijfsvoering Stroomopwaarts. Het gaat hier met name om salarislasten, maar ook kosten voor faciliteiten en ondersteunende diensten. Deze kosten worden voor rekening en risico van Stroomopwaarts uitgevoerd, Financiering vindt plaats via de bijdrage voor Algemene Dienstverlening, waarvoor een verdeelsleutel over de drie gemeenten is afgesproken, welke jaarlijks wordt geactualiseerd op basis van een aantal kengetallen. Stroomopwaarts dient zelf een weerstandsvermogen aan te houden voor de risico's binnen de eigen bedrijfsvoering. Bij de overdracht van de hosting zal de omvang van deze kosten aanmerkelijk toenemen. De financiële risico's vanwege de hosting berusten nu bij gemeenten.
- Bedrijfsmatige activiteiten die Stroomopwaarts voor eigen rekening en risico uitvoert. Belangrijks voorbeelden hiervan zijn de uitvoering van de Sociale Werkvoorziening, Nieuw Beschut en integratie-activiteiten. Financiering vindt plaats via de bijdrage voor Algemene Dienstverlening en Werkleerbedrijf, waarvoor een verdeelsleutel over de drie gemeenten is afgesproken, welke jaarlijks wordt geactualiseerd op basis van een aantal kengetallen. Stroomopwaarts dient zelf een weerstandsvermogen aan te houden voor de risico's binnen deze bedrijfsmatige activiteiten.

Op basis van voorstaande zal de Algemene Reserve van Stroomopwaarts bestaan uit twee onderdelen:

- Risico's bedrijfsvoering en
- Risico's bedrijfsmatige activiteiten.

Deze risico's zullen in de toekomst apart worden gespecificeerd en gekwantificeerd.

### 3. Kwantificering Algemene Reserve (bufferfunctie)

De deelnemende gemeenten hebben bij de start van Stroomopwaarts MVS het standpunt ingenomen dat zij garant staan voor de resultaten van Stroomopwaarts en dat er slechts een beperkt weerstandsvermogen in de gemeenschappelijke regeling beschikbaar hoeft te zijn. Het Algemeen Bestuur van Stroomopwaarts is op 5 maart 2020 in principe akkoord gegaan met het vormen van een algemene reserve (c.q. eigen weerstandsvermogen) voor SOW.

Van een eigen weerstandsvermogen was tot 2020 feitelijk geen sprake. Stroomopwaarts is conform de besluitvorming uit 2015 gestart met een sterk negatief eigen vermogen (vooral vanwege initiële kosten bij oprichting) dat in vijf jaar diende te worden aangezuiverd. Op basis van de actuele inzichten gaat dat lukken. De Algemene Reserve zal ultimo 2020 voor het eerst een positief saldo bevatten (ruim € 3 mln).

Uiterlijk bij de vaststelling van de jaarstukken 2021, als ook duidelijk is wat de gevolgen zijn van de overdracht van de hostingtaken aan Stroomopwaarts, streeft Stroomopwaarts naar een Algemene Reservebedrag dat gebaseerd is op de gekwantificeerde risico's in de paragraaf weerstandsvermogen. Hiervoor is een voorwaarde dat de kwantificering plaatsvindt op een voor Stroomopwaarts geschikte en tevens erkende methode.

Er is bewust voor gekozen om het moment van de eerste integrale beoordeling van de risico's te koppelen aan de jaarstukken over 2021. Dit vanwege de fundamentele wijzigingen die de verwachte overdracht van de hostingtaken naar Stroomopwaarts in het komende jaar met zich zullen brengen en de gesprekken over de strategische visie van Stroomopwaarts en de transitie van het sociaal domein in MVS-verband. De kwantificering van de risico's kan dan begin 2022 ook betrokken worden bij de accountantscontrole.

Nu vindt de kwantificering van de risico's nog plaats op een beredeneerde wijze. In de toekomst gaat Stroomopwaarts gebruik maken van de een erkende en toepasbare methode voor het kwantificeren van risico's. Dan wordt de benodigde weerstandscapaciteit bepaald door het risicoprofiel van de gemeenschappelijke regeling. In begroting en jaarstukken worden de risico's toegelicht en worden beheersmaatregelen benoemd, waarmee de risico's worden beperkt. De beheersmaatregelen maken deel uit van het interne sturingsproces. Over de risico's en beheersmaatregelen wordt in de bestuursrapportage gerapporteerd.

Daarnaast zal een verhoudingsgetal gehanteerd worden, zoals dat gebruikt wordt door de NVVR (Nederlandse vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies). De NVVR geeft aan dat normaliter gestreefd zou moeten worden naar een ratio weerstandsvermogen van minimaal 1,0 (omvang algemene reserve gedeeld door gekwantificeerde omvang risico's).

Deze ratio sluit aan bij een waarderingstabel opgesteld door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) in samenwerking met de Universiteit van Utrecht (zie tabel).

#### *Ratio waardering weerstandsvermogen*

Ondergrens	Bovengrens	Waardering
	>2	Uitstekend
1,4	2	Ruim voldoende
1,0	1,4	Voldoende
0,8	1,0	Matig
0,6	0,8	Onvoldoende
	<0,6	Ruim onvoldoende

#### **Stroomopwaarts hanteert als norm een waardering van tussen 1,0 en 1,4 (voldoende).**

Jaarlijks zal bij de kadernota ten behoeve van de begroting een kwantificering gemaakt worden van de risico's en het beschikbare weerstandsvermogen. Bij de jaarstukken worden positieve of negatieve saldi die voor rekening en risico komen van Stroomopwaarts verrekend met de Algemene Reserve. Daarbij wordt zoals gesteld een onderscheid gemaakt tussen bedrijfsvoering en bedrijfsmatige activiteiten. Op basis daarvan kan in de begroting een voorstel worden opgenomen voor een terugstorting aan of incidentele extra bijdrage vanuit de deelnemende gemeenten.

#### **4. Vorming en besteding bestemmingsreserves**

Bestemmingsreserves kunnen worden ingesteld als onderdeel van een begroting of bij de resultaatbestemming in het kader van de jaarstukken.

In een besluit tot instelling van een bestemmingsreserve worden de volgende onderdelen opgenomen:

- a) naam van de reserve;
- b) de omschrijving van het doel waarvoor de reserve wordt gevormd;
- c) de gewenste of noodzakelijke, minimale en/of maximale omvang;
- d) een concreet bestedingsplan;
- e) de looptijd, welke in beginsel maximaal 3 jaar bedraagt.

Jaarlijks rapporteert het Dagelijks Bestuur bij de begroting en de jaarrekening over het verloop van de reserves. Bestemmingsreserves waarvan de looptijd is verstreken worden opgeheven, tenzij het Algemeen Bestuur besluit de looptijd te verlengen. Een vrijvallend saldo van een bestemmingsreserve wordt meegenomen in het resultaat van het betreffende boekjaar.

#### **5. Voorzieningen**

Hoe om te gaan met voorzieningen is in hoge mate voorgeschreven binnen het BBV en kent nauwelijks eigen beleidsruimte voor een organisatie. Jaarlijks wordt bij de opstelling van de jaarstukken van Stroomopwaarts een actualisatie gemaakt van de hoogte van de voorzieningen. Deze wordt getoetst bij de accountantscontrole.

De voorzieningen kennen, zoals gesteld, een aantal hoofdgroepen. Enerzijds zijn zij bedoeld voor de meerjarige afdekking van onderhoudsplannen, anderzijds voor de afdekking van concrete en kwantificeerbare financiële risico's (waarbij de kans van optreden groot is).

##### **Onderhoud**

Voor de bij Stroomopwaarts in beheer zijnde kapitaalgoederen wordt een actueel meerjaren onderhoudsplan opgesteld, dat tenminste eens per 5 jaar wordt geactualiseerd. De gemiddelde jaarlijkse lasten die uit deze inventarisaties blijken, dienen te worden afgedekt binnen de voorzieningen en vertaald in jaarlijkse dotaties. De onderhoudsplannen worden vastgesteld door het Dagelijks Bestuur.

In geval van de overdracht van kapitaalgoederen in het kader van de overdracht van hostingtaken aan Stroomopwaarts (denk aan het beheer en eigendom van onroerend goed) zal er een onderhoudsinventarisatie worden opgemaakt en vastgesteld.

##### **Risico's**

De voorzieningen ten aanzien van de afdekking van risico's worden ook jaarlijks heroverwogen in het kader van de opstelling van de jaarstukken. Voor het debiteurenrisico op dubieuze handelsdebiteuren en op inkomensdebiteuren is een voorziening gevormd.

Ook hier geldt uiteraard, dat er sprake is van de uitvoering van beheersingsmaatregelen om het risico zoveel mogelijk te beperken. Voor de voorziening handelsdebiteuren geldt dat de uitkomsten van het incassobeleid de hoogte van de voorziening bepalen. Door actief debiteurenbeheer blijft betalingsachterstand door debiteuren beperkt. Wanneer betaling uitblijft, wordt uiterlijk dertig dagen na verloop van de betalingstermijn een incassobureau ingeschakeld.

**Middelen derden**

Stroomopwaarts kent op dit moment geen voorzieningen als gevolg van derden ontvangen middelen die specifiek besteed moeten worden.