

Richtlijnen Reserves en Voorzieningen Veiligheidsregio Flevoland 2021

Het Algemeen Bestuur van Veiligheidsregio Flevoland;

overwegende dat het gewenst is om criteria vast te stellen welke Reserves en Voorzieningen de Veiligheidsregio mag vormen,

BESLUIT

vast te stellen de navolgende 'Richtlijnen Reserves en Voorzieningen Veiligheidsregio Flevoland 2021'.

Artikel 1 Doel van deze regeling

In deze regeling wordt vastgelegd hoe wordt omgegaan met Reserves en Voorzieningen, en welke Reserves en welke Voorzieningen acceptabel dan wel noodzakelijk zijn bij het beoordelen van de begroting en de jaarrekening.

Artikel 2 Begripsbepalingen

De bepalingen reserves en voorzieningen zijn vastgelegd in artikel 42 t/m 45 van het BBV. In dit hoofdstuk worden de definities en kenmerken van de reserves en voorzieningen nader beschreven.

Reserves

Reserves kunnen worden omschreven als vermogensbestanddelen die als eigen vermogen zijn aan te merken en die vrij zijn te besteden. Artikel 43 lid 1 van het BBV onderscheidt de reserves naar:

- de algemene reserve;
- de bestemmingsreserves

De bestemmingsreserve wordt gedefinieerd als een reserve waar het Algemeen Bestuur een bepaalde bestemming aan heeft gegeven.

Eigen vermogen

Volgens artikel 42 van het BBV bestaat het eigen vermogen uit de reserves (algemene reserve en bestemmingsreserves) en het resultaat na bestemming, volgend uit de jaarrekening. Het resultaat na bestemming is in feite het saldo van het resultaat voor bestemming en de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves, op grond van eerdere besluitvorming. In de huidige terminologie is dit dan een rekeningssaldo waaraan nog geen bestemming is gegeven en waarvoor een voorstel wordt gedaan voor de bestemming ervan in de jaarrekening. Op de balans wordt dit tot uitdrukking gebracht als 'rekeningresultaat' en behoort dus tot het eigen vermogen. De feitelijke bestemming van dit saldo vindt pas plaats nadat het Algemeen Bestuur heeft besloten over een voorstel tot de bestemming ervan.

Functies reserves

In het kader van een verantwoord en flexibel financieel beleid verdient het de aanbeveling, daar waar het nodig of wenselijk is, tot de vorming en instandhouding van reserves over te gaan. Dit kan en moet mede worden gezien in relatie tot een aantal functies die de reserves hebben. Hierbij zijn de volgende vier functies te onderscheiden:

1. De bufferfunctie: de reserves maken het mogelijk noodzakelijke aanpassingsprocessen geleidelijk en dus niet schoksgewijs te laten verlopen en onverwachte tegenvallers op te vangen.
2. De 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. Zo ook kunnen ongewenste schommelingen in tarieven die aan derden in rekening worden gebracht door middel van een egaliseringsreserve worden opgevangen.
3. De financieringsfunctie: reserves kunnen worden gebruikt als eigen financieringsmiddel, omdat ze onderdeel uitmaken van het totale vermogen. Binnen de veiligheidsregio kan het vermogen worden aangewend als intern financieringsmiddel. De veiligheidsregio 'leent' in dit geval als het ware van zichzelf in plaats van dit geld te lenen van derden.
4. De bestedingsfunctie: een reservering om te zijner tijd de realisering van bepaalde activiteiten mogelijk te maken. In dergelijke gevallen wordt het gereserveerde bedrag gebruikt voor de dekking van de lasten of de investeringsuitgaven.

Bij reserves met een bestedingsfunctie is een onderscheid te maken tussen:

- éénmalige, op korte termijn te realiseren doelen, meestal in de investerings sfeer en
- in de tijd gezien ongelimiteerde doelen, waarvoor steeds naar behoefte een beroep op de reserve wordt gedaan.

Artikel 3 Vorming van Reserves

1. Reserves worden ingesteld door het Algemeen Bestuur.
2. Voorstellen voor het vormen van Reserves worden gedaan:
 - a. bij de programmabegroting;
 - b. bij afzonderlijke begrotingswijziging;
 - c. bij de programmarekening als onderdeel van het voorstel voor resultaatbestemming.
3. Voorstellen voor het instellen van Reserves omvatten ten minste:
 - a. de naam van de Reserve;
 - b. doel en functie van de Reserve;
 - c. maximale noodzakelijke omvang (plafond);
 - d. geprognosticeerd bestedings-/stortingspatroon;
 - e. meerjarenplanning;
4. Er kunnen geen Reserves worden ingesteld voor:
 - a. het overhevelen van jaarlijks terugkerende budgetten naar een volgend boekjaar.

Artikel 4 Instellingscriteria Reserves

Bij het instellen van Reserves moeten de volgende criteria worden gehanteerd:

Algemene reserve

1. De Algemene Reserve dient van voldoende omvang te zijn om onvoorziene tegenvallers en risico's op te kunnen vangen;
2. Jaarlijks bij de programmabegroting en jaarstukken wordt in de paragraaf weerstandsvermogen een analyse opgenomen, waarin aandacht wordt besteed aan de omvang van de Algemene Reserve in relatie tot de financiële ontwikkelingen en de ontwikkelingen van de risico's.

Bestemmingsreserves

1. Een bestemmingsreserve wordt ingesteld voor concrete, in principe binnen vooraf bepaalde tijd te realiseren, door het Algemeen Bestuur vast te stellen doelen;
2. Voor het instellen van een Bestemmingsreserve geldt een instellingsminimumniveau van
1. € 25.000 en een maximum (een plafond).

Artikel 5 Mutaties Reserves

Stortingen

1. Toevoegingen aan Reserves dienen altijd vooraf door het Algemeen Bestuur te worden goedgekeurd. Deze goedkeuring dient te blijken uit een expliciet besluit.
2. Toevoegingen zijn niet hoger of lager dan het in de actuele begroting (of separaat besluit) vastgestelde bedrag, tenzij het Algemeen Bestuur expliciet in een specifiek geval besluit om de toevoeging afhankelijk te stellen van andere omstandigheden, bijvoorbeeld een koppeling met incidentele opbrengsten van derden.

Onttrekkingen

1. Onttrekkingen aan Reserves vinden alleen plaats na goedkeuring door de portefeuillehouder financiën van het Algemeen Bestuur. In de eerst volgende bestuursvergadering maakt de portefeuillehouder melding van deze mutatie(s) in de reserve(s), vergezeld van eventuele begrotingswijzigingen die daaruit voortvloeien.
2. Onttrekkingen zijn niet hoger of lager dan het in de actuele begroting (of separate goedkeuring) vastgestelde bedrag, tenzij de portefeuillehouder financiën binnen het Algemeen Bestuur expliciet in een specifiek geval besluit om de onttrekking afhankelijk te stellen van andere omstandigheden, bijvoorbeeld de koppeling aan bepaalde uitgaven.
3. Onttrekkingen mogen niet tot gevolg hebben dat de Reserve een negatieve omvang bereikt.

Artikel 6 Opheffing Reserves

Wanneer het doel op basis waarvan een Reserve is gevormd op enig moment vervalt, of de vastgestelde einddatum verstreken is, dan dient de Reserve te worden heroverwogen. Indien dit leidt tot opheffing dan dient dit te gebeuren middels een bestuursbesluit, op voorstel van de portefeuillehouder financiën, door het Algemeen Bestuur.

Artikel 7 Wijzigingen doel of bestemming Reserves

1. Reserves worden tenminste om de vier jaar geëvalueerd. Dit betekent dat van alle Reserves beoordeeld wordt of het doel waarvoor de Reserves zijn gevormd nog relevant is, de omvang in overeenstemming is met de gestelde doelen, de overige factoren actueel zijn (einddatum, minimum, maximum e.d.).
2. Verandering van het doel, de bestemming, of andere factoren van een Reserve (minimum, maximum, duur e.d.) vindt bij besluit van het Algemeen Bestuur plaats.
3. Indien de verandering van het doel wezenlijk is (het nieuwe doel ligt niet in de lijn van het voormalige doel), dan wordt de Reserve opgeheven en wordt een nieuwe Reserve gevormd.

Artikel 8 Presentatie Reserves in de jaarrekening

Conform artikel 54 Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies dient in de toelichting op de balans de aard en reden van elke reserve en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan te worden toegelicht. Per reserve dient inzicht te worden gegeven in:

1. het saldo aan het begin van het boek(verslag)jaar;
2. de toevoegingen of onttrekkingen via de resultaatbestemming bij de programmarekening;
3. de toevoegingen of onttrekkingen uit hoofde van de bestemming van het resultaat van het voorgaande boekjaar;
4. de vermindering in verband met afschrijvingen op activa waarvoor een specifieke bestemmingsreserve is gevormd;
5. het saldo aan het einde van het boekjaar.

Voor de verantwoording aan het Algemeen Bestuur worden de toevoegingen en onttrekkingen per Reserve apart zichtbaar gemaakt, en niet gesaldeerd. Dit is in lijn met de verplichte separate verantwoording van stortingen in en onttrekkingen aan Reserves zoals deze in de programma's wordt opgenomen.

Artikel 9 Vorming van voorzieningen

Het Algemeen Bestuur krijgt jaarlijks bij de programmarekening inzicht welke nieuw gevormde Voorzieningen in de rekening zijn opgenomen. Daarin worden per voorziening de volgende gegevens verstrekt:

1. naam van de Voorziening;
2. reden en doel van de Voorziening;
3. het in de Voorziening gestorte bedrag;
4. de wijze waarop de noodzakelijke omvang van de Voorziening is berekend, de looptijd/het tijdvak waarin de Voorziening wordt aangewend, evenals de eventueel in volgende jaren nog te verrichten stortingen;
5. indien van toepassing: een overzicht van het verwachte verloop van de besteding van de Voorziening, mede in relatie tot de uit te voeren activiteiten;
6. voor onderhoudsvoorzieningen worden meerjarenonderhoudsplannen vervaardigd voor een periode van minimaal 4 opvolgende jaren.

Indien het Besluit Begroting en Verantwoording dit eist of indien de situatie daartoe noopt, wordt er altijd een voorziening opgenomen.

Artikel 10 Instellingscriteria Voorzieningen

Bij het instellen van Voorzieningen moeten overeenkomstig artikel 44 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten de volgende criteria worden gehanteerd: Voorzieningen worden gevormd wegens:

1. verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;

2. op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
3. 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;
4. de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b.
5. het verantwoorden van object- of doelsubsidies/ bijdragen van derden of niet benutte delen daarvan, waarvan de verplichting tot het doen van uitgaven zich pas in latere jaren voordoet en waarvan de aanwending is gebonden c.q. waarop een terugbetalingsverplichting rust, dit voor zover het Besluit Begroting en Verantwoording dit toelaat;
6. de egalisatie van ongewenste schommelingen in tarieven van diensten die naar derden toe worden gehanteerd en waarvan de besteding gebonden is, dat wil zeggen dat de middelen moeten worden teruggegeven als ze niet besteed zijn aan het doel waarvoor ze zijn geheven;
7. de egalisatie van sterk wisselende kosten van grote omvang. De mate waarin schommelingen afgedekt moeten worden, is mede afhankelijk van de vraag in hoeverre deze schommelingen verstrend werken op het totaalbeeld en daardoor de structureel financiële positie voor de Veiligheidsregio vertekenen. Incidentele schommelingen moeten dus zoveel mogelijk worden verwerkt in de meerjarenramingen. Ter onderbouwing van deze kosten dienen actuele beheerplannen of andere deugdelijke calculaties aanwezig te zijn.

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 van het Besluit Begroting en Verantwoording.
Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

Het instellen van Voorzieningen vindt plaats op grond van de regels van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Dit houdt in dat noodzakelijk te vormen voorzieningen ook daadwerkelijk gevormd moeten worden, ongeacht of het Algemeen Bestuur hiertoe vooraf heeft besloten. Voorzieningen ter egalisatie van kosten worden uitsluitend bij besluit van het Algemeen Bestuur ingesteld, omdat aan dergelijke Voorzieningen keuzes ten grondslag liggen (bijv. onderhouds- en kwaliteitsniveau, beheerplannen).

Artikel 11 Mutaties Voorzieningen

Toevoegingen

1. Voorzieningen dienen dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's c.a. Ze mogen derhalve niet groter of kleiner zijn dan de verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn gevormd. Toevoegingen moeten dan ook altijd gebaseerd zijn op de gewenste of noodzakelijke omvang en de tijdige opbouw van de noodzakelijke omvang van de voorziening.
2. Voorzieningen ter egalisatie van kosten worden afgestemd op de door het Algemeen Bestuur bepaalde kaders (met name beheerplannen). Indien een voorziening een omvang bereikt die hoger is dan het noodzakelijke niveau, valt het meerdere vrij ten gunste van de exploitatie.

Bestedingen

1. Bestedingen ten laste van Voorzieningen vinden alleen plaats indien de onttrekkingen zijn voorzien bij de vorming van de Voorziening en deze in directe relatie staan tot het doel van de Voorziening. In de jaarrekening wordt inzicht gegeven in de bestedingen ten laste van de Voorzieningen.
2. Bestedingen worden rechtstreeks ten laste van een Voorziening verantwoord en blijven dus buiten de baten en lasten in de exploitatie. De autorisatie van bestedingen door het Algemeen Bestuur vindt plaats door middel van:
 - a. besluit van het Algemeen Bestuur over de instelling van voorzieningen ter egalisatie van kosten en de vaststelling van bestedings- c.q. beheerplannen die daar aan ten grondslag liggen.
 - b. begroting en begrotingswijzigingen waarin de dotaties aan Voorzieningen en de begrote bestedingen worden weergegeven.
 - c. de jaarrekening waarin de bestedingen worden aangegeven en Voorzieningen individueel worden toegelicht.

Het geniet de voorkeur om alle voorziene bestedingen in een bijlage bij de begroting op te nemen. Het kan voorkomen dat bestedingen eerder plaats moeten vinden dan begroot. Deze bestedingen moeten uiteraard passen binnen het doel van de voorziening en onderdeel zijn van de kwantitatieve onderbouwing er van. Indien de wijziging van het bestedingsplan (de temporisering van de uitgaven) niet voor het eind van het boekjaar aan het Algemeen Bestuur kan worden voorgelegd, vindt autorisatie ervan

plaats bij de jaarrekening waarin de verschillen naar voren worden gebracht en worden toegelicht. Uitgangspunt is dat de budgetregels zoals deze gelden voor exploitatielasten en investeringen, ook voor bestedingen ten laste van Voorzieningen gelden.

Saldo van Voorziening

Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten mag een voorziening niet negatief staan. Indien hier per ultimo van enig jaar sprake is dan dient het negatieve saldo van een Voorziening, via de exploitatie van het betreffende verslagjaar, aangezuiverd te worden.

Artikel 12 Opheffing Voorzieningen

1. Voorzieningen worden opgeheven als de verplichting / risico waarvoor de Voorziening is gevormd is ingelost of op een andere wijze ophoudt te bestaan. In het laatste geval kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de gevolgen van veranderingen in wet- of regelgeving. Omdat opheffing in die situaties verplicht is als gevolg van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, is geen besluit van het Algemeen Bestuur hiertoe noodzakelijk.
2. Voorzieningen ter equalisatie van kosten worden opgeheven na besluit van het Algemeen Bestuur. Wanneer een Voorziening wordt opgeheven, komt het saldo ten gunste van de exploitatie (zgn. vrijval).

Artikel 13 Wijzigen doel of bestemming van Voorzieningen

Het doel van een Voorziening kan niet wijzigen, gegeven het verplichtende karakter en de harde kaders. Indien het doel niet meer bestaat of is veranderd, wordt de Voorziening opgeheven. Voor het veranderde doel gelden zo nodig de regels voor het instellen van een Voorziening.

Artikel 14 Presentatie Voorzieningen in de jaarrekening

1. Ten aanzien van Voorzieningen geldt, conform artikel 55 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, dat in de toelichting op de balans de aard en reden van elke Voorziening en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan dient te worden toegelicht.
2. Per Voorziening dient inzicht te worden gegeven in:
 - a. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
 - b. de toevoegingen;
 - c. ten gunste van de rekening van baten en lasten (= exploitatie) vrijgevallen bedragen;
 - d. inflatiecorrectie;
 - e. de aanwendungen;
 - f. het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Artikel 15 Evaluatie Voorzieningen

De evaluatie van Voorzieningen vindt tenminste gelijktijdig plaats met de evaluatie van de Reserves. Aanvullend hierop wordt tenminste jaarlijks een kwantitatieve onderbouwing van de omvang van de Voorziening gemaakt.

Artikel 16 Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2021. Met instelling van deze richtlijnen komen de bestaande richtlijnen van 29 juni 2016 te vervallen.

Artikel 17 Citeertitel

Deze regeling kan worden aangehaald als 'Richtlijnen Reserves en Voorzieningen Veiligheidsregio Flevoland 2021'.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het Algemeen Bestuur, 6 oktober 2021.

Voorzitter, Secretaris

F.M. Weerwind J.A. van der Zwan