

Notitie Weerstandsvermogen, reserves en voorzieningen Veiligheidsregio Flevoland 2024

Inleiding

In deze notitie wordt ingegaan op het beleid aangaande het weerstandsvermogen, de weerstandscapaciteit en de risico's en beheersmaatregelen van Veiligheidsregio Flevoland. Daarbij wordt ook het beleid geformuleerd ten aanzien van de reserves en voorzieningen. Hiermee wordt invulling gegeven aan art. 8 lid 3 en art. 9 van de financiële verordening (art. 212 GW) Veiligheidsregio Flevoland. Veiligheidsregio Flevoland benadrukt dat zij gehouden is aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Hierna: BBV). De kaders die hierin worden gesteld zijn leidend en onderstaande notitie is in overeenstemming met dit Besluit opgesteld.

1. Weerstandsvermogen

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

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

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

Op grond van artikel 11 BBV wordt een uitspraak over het weerstandsvermogen onderbouwd door een confrontatie van de resterende risico's met de beschikbare weerstandscapaciteit (zie formule hierboven). Een dergelijke uitspraak wordt uitgedrukt in termen van gewenste weerstandscapaciteit, gelet op de aard en omvang van de resterende risico's. De benodigde weerstandscapaciteit is het bedrag waarover de organisatie zou moeten beschikken op grond van de resterende risico's (risicoprofiel). Voor de financiële positie van de organisatie is het van belang in hoeverre daadwerkelijk weerstandscapaciteit beschikbaar is om het benodigde weerstandsvermogen te vormen.

1.1 Beleid Weerstandsvermogen

Het uitgangspunt van Veiligheidsregio Flevoland ten aanzien van het weerstandsvermogen is dat de risico's (benodigde weerstandscapaciteit) zo veel als mogelijk worden gedekt door de algemene reserve (beschikbare weerstandscapaciteit) -en daarmee dus niet door bestemmingsreserves of stille reserves.

Het verstandig omgaan met risico's betekent dat om vastgestelde doelstellingen te kunnen realiseren de organisatie risico's mag lopen, zolang dit maar een bewuste (bestuurlijke) keuze is en er ook voldoende weerstandscapaciteit aanwezig is om eventuele risico's op te vangen. Voor de beoordeling van hoeveel weerstandscapaciteit 'voldoende' is, sluiten wij ons aan bij de definitie van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR). De beschikbare weerstandscapaciteit dient te voorzien in een ratio weerstandsvermogen tussen de 1,0 en 1,4.

Om een actuele en gefundeerde grondslag te hebben voor de beoordeling van de ratio weerstandsvermogen, wordt zowel de risicoparagraaf als de hoogte van reserves en voorzieningen minimaal jaarlijks herzien in de P&C-producten.

2. Reserves en voorzieningen

In deze notitie worden de wettelijke kaders rondom reserves (vrij besteedbare middelen) en voorzieningen (financiële verplichting op termijn) uitgeschreven. Vanuit het wettelijk kader wordt aangegeven hoe het algemeen bestuur haar verantwoordelijkheden en bevoegdheden kan invullen.

2.1 Definitie reserves

Reserves zijn vermogensbestanddelen die als eigen vermogen worden aangemerkt en die behoren tot het vrij besteedbare vermogen waarover het algemeen bestuur het budgetrecht heeft. In artikel 43 van het BBV is nader bepaald wanneer er sprake is van reserves en welke reserves worden onderscheiden. De voorschriften (BBV) maken met betrekking tot de reserves onderscheid naar:

- A. Algemene reserve;
- B. Bestemmingsreserves.

A. Een **algemene reserve** wordt aangehouden om overtollige gelden te clusteren en om een deel van het vermogen beschikbaar te houden als buffer voor het opvangen van algemene, specifieke en bekende risico's. Zijn deze risico's gedefinieerd dan kan bij het optreden van deze risico's, vanuit de algemene reserve een voorziening worden gevormd. Het is dan ook noodzakelijk om de algemene reserve goed te definiëren en te relateren aan algemene, specifieke en bekende risico's. Deze zijn opgenomen in de notitie/paragraaf weerstandsvermogen. Het beleid en beheer rondom de algemene reserve is belegd bij het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio.

B. Een **bestemmingsreserve** is een reserve die het algemeen bestuur instelt met een bepaalde bestemming. Zolang de bestemming veranderd kan worden, is er sprake van een (bestemmings-)reserve. Het beheer rondom deze bestemmingsreserve ligt bij het dagelijks bestuur. Zij voert alleen conform het instellingsbesluit, de mutaties in deze reserves uit. Verantwoording loopt via de P&C producten.

2.2 Definitie voorzieningen

Volgens het BBV moet er een voorziening worden opgenomen als er sprake is van een te kwalificeren financiële verplichting, verlies of risico dat onontkoombaar is.

De omvang moet redelijkerwijs geschat kunnen worden en er moet een oorzakelijk verband bestaan met het lopende jaar of een voorgaand jaar. De voorziening mag dus niet kleiner maar ook niet groter zijn dan de verplichting, risico of verlies. Een voorziening wordt aangemerkt als vreemd vermogen en is niet vrij besteedbaar.

Op basis van artikel 44 lid 1 van het BBV kunnen naar hun aard vier soorten voorzieningen worden onderscheiden. Deze voorzieningen hebben betrekking op:

- 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.

Art. 44 lid 2 van het BBV voegt daaraan toe: 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.

Conform artikel 44 lid 1 van het BBV is bestuurlijke besluitvorming over het wel of niet vormen van een voorziening in feite overbodig omdat wettelijk is geregeld wanneer en hoe een voorziening tot stand komt.

Voor onderhoudsvoorzieningen geldt dat deze onderbouwd moeten worden met beheersplannen voor (groot) onderhoud. Jaarlijks wordt een analyse gemaakt of de voorzieningen toereikend zijn. De aanwending van voorzieningen, mits deze besteed worden voor het doel waarvoor ze gevormd zijn, behoeven niet meer separaat aan het algemeen bestuur te worden voorgelegd.

2.3 Verschillen tussen voorzieningen en reserves

Het primaire verschil tussen reserves en voorzieningen is het feit dat er bij reserves sprake is van beleidsvrijheid, terwijl er bij voorzieningen sprake is van een financiële verplichting. Reserves zijn vergelijkbaar met gespaard geld, waar je mee kunt doen wat je wilt. Voorziening is vergelijkbaar met geleend geld, dat je moet terugbetalen.

Reserves behoren dan ook tot het eigen vermogen en voorzieningen worden gerekend tot het vreemd vermogen.

2.4 Beleid reserves en voorzieningen

Door het beleid rond reserves en voorzieningen vast te leggen kan eenduidig worden gepland en verantwoord.

De mate van keuzevrijheid bij reserves en voorzieningen maakt dat Veiligheidsregio Flevoland ervoor kiest dat de bevoegdheid tot het instellen van een reserve bij het algemeen bestuur ligt en van een voorziening bij het dagelijks bestuur. Reserves worden ingesteld door het algemeen bestuur en zij formuleert ook het doel van de reserve (=kaderstellen). De bevoegdheid tot het instellen van voorzieningen en het doen van de reservemutaties kan worden belegd bij het dagelijks bestuur, binnen de door het AB gestelde kaders (=uitvoering). Het uitgangspunt hierbij is dat er zo weinig mogelijk reserves en voorzieningen worden ingesteld om het beklemmen van gelden te minimaliseren.

Zoals in artikel 1 van deze notitie is vastgelegd, wordt de algemene reserve gebruikt als risicobuffer (=weerstandscapaciteit) en wordt de algemene reserve op het niveau gehouden waarbij de weerstandsratio tussen 1,0 en 1,4 ligt.

Beleid ten aanzien van rente

Aangezien reserves en voorzieningen worden aangewend als intern financieringsmiddel, hoeft in theorie minder geld te worden geleend op de kapitaalmarkt. De reserves en voorzieningen genereren bespaarde rente. De bespaarde rente kan toegevoegd worden aan de reserves of kan als inkomst aan de begroting c.q. aan de jaarrekening ten goede komen.

Ondanks dat uit bedrijfseconomische oogpunt is geoordeeld, dat de toerekening van rente aan de reserves niet juist is, is rentebijschrijving op reserves overeenkomstig de voorschriften wel toegestaan. De reden is dat het bij de overheid meer gaat om de effectieve besteding van de collectieve middelen. De bespaarde rente mag echter niet als structureel dekkingsmiddelen worden ingezet. Het risico is namelijk dat bij een wijziging in de omvang van de reserves, bijvoorbeeld door aanwending, door rentederving een begrotingsnadeel kan ontstaan.

Gelet op het voorgaande kiezen wij voor de nodige terughoudendheid ten aanzien van de toerekening van rente aan reserves. Wij hanteren momenteel niet de systematiek om rente toe te voegen aan reserves. Evenmin wordt bespaarde rente over reserves en voorzieningen ten gunste van de exploitatie gebracht. Dit beleid wordt voortgezet.

3. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze regeling wordt aangehaald als: Notitie Weerstandsvermogen, reserves en voorzieningen Veiligheidsregio Flevoland 2024.
2. Deze regeling vervangt de Nota weerstandsvermogen Veiligheidsregio Flevoland 2021 en Richtlijnen en reserves en voorzieningen 2021 VRF.
3. Deze regeling treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het algemeen bestuur, gehouden te Lelystad, 11 december 2024.

J.A. van der Zwan, secretaris

W.H.J.M. van der Loo, voorzitter