



Nota Reserves en Voorzieningen 2018 - 2021

CONCEPT



Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. Begrippen en kaders	4
1.1 Vorming van reserves	4
1.2 Vorming van voorzieningen	4
1.3 Rente	4
2. Beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen	5
2.1 Algemene reserve(s)	5
2.2 Bestemmingsreserve(s)	5
2.3 Voorziening(en)	6
2.3.1 Instelling van de voorziening(en)	6
2.3.2 Toevoegingen aan de voorziening(en)	6
2.3.3 Onttrekkingen aan de voorziening(en)	6
2.3.4 Negatief saldo van de voorziening	6
2.3.5 Wijzigen doel of bestemming	6
2.3.6 Opheffing	7
2.3.7 Evaluatie	7
3. Relatie met het weerstandsvermogen	8



Inleiding

Op 16 december 2013 heeft het Algemeen bestuur van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) de Nota reserves en voorzieningen vastgesteld. Deze nota vervangt de nota uit 2013 en is in principe voor een periode van 4 jaar geschreven, gerekend vanaf het jaar van inwerkingtreding, maar blijft van kracht totdat deze weer geactualiseerd wordt door een nieuwe nota.

Het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen is een verantwoordelijkheid van het Algemeen bestuur. Daarbij moet voldaan worden aan datgene wat hierover is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (hierna BBV). Het BBV omschrijft reserves als vermogensbestanddelen die behoren tot het eigen vermogen en die bedrijfseconomisch gezien vrij zijn te besteden. Het belangrijkste onderscheid tussen reserves en voorzieningen is dan ook dat reserves tot het eigen vermogen behoren en in principe vrij aanwendbaar zijn. Er ligt geen oorzaak uit het verleden aan ten grondslag met financiële gevolgen in de toekomst. De besteding vindt natuurlijk wel in de toekomst plaats maar wanneer, waarvoor en hoeveel is vrij door het algemeen bestuur te bepalen. Het staat het bestuur immers vrij om een reeds bepaalde bestemming op enig moment te wijzigen.

Het doel van het beleid is om vast te leggen wat voor typen reserves we onderscheiden en wanneer, hoe en waarom er reserves en voorzieningen gevormd worden. Het doel en de looptijd van de reserves en voorzieningen moet daarbij helder zijn. Daarnaast zal transparant vastgelegd worden met welk doel reserves en voorzieningen worden of zijn gevormd of in stand worden gehouden. Indien het doel komt te vervallen, zal ook de betreffende reserve of voorziening worden opgeheven.

Jaarlijks wordt bij de begroting inzicht geboden in de stand van zaken met betrekking tot alle reserves en voorzieningen, inclusief de beoogde onttrekkingen en dotaties in dat jaar en een eerste meerjarenraming. Met het vaststellen van de jaarlijkse begroting worden ook de daarin opgenomen mutaties door het Algemeen bestuur vastgesteld en geautoriseerd.

In hoofdstuk 1 wordt in algemene zin ingegaan op begrippen en kaders. In hoofdstuk 2 wordt het beleid ten aanzien van de vorming van reserves en voorzieningen nader uiteengezet. Ten slotte wordt in hoofdstuk 3 het rentebeleid met betrekking tot de reserves en voorzieningen nader uiteengezet en sluit hoofdstuk 4 van deze nota af met een nadere toelichting op de relatie met het weerstandbeleid.

Deze nota kan worden aangehaald onder de citeertitel "*Nota Reserves en Voorzieningen 2018-2021*".



1. Begrippen en kaders

1.1 Vorming van reserves

Reserves vormen het eigen vermogen van de Veiligheidsregio. De algemene reserves daarbinnen vormen (met de post onvoorzien) het weerstandsvermogen. Het Algemeen bestuur heeft de bevoegdheid om reserves in te stellen, te wijzigen en op te heffen binnen de grenzen van de regelgeving, zoals opgenomen in het BBV.

Op grond van het BBV besluit het Algemeen bestuur ook over de dotaties en/of onttrekkingen aan de reserves. De geraamde dotaties en onttrekkingen worden opgenomen in de begroting van enig jaar en worden met het vaststellen van de begroting door het Algemeen bestuur bekrachtigd.

Een goede reservepositie (eigen vermogen) beperkt de noodzaak tot het aantrekken van vreemd vermogen en beperkt daarmee de rentekosten in de begroting.

In het BBV is geregeld dat in de balans het onderscheidt wordt gemaakt in :

- Algemene reserve(s)
- Bestemmingsreserve(s)

In hoeverre binnen deze 2 categorieën een nadere onderverdeling wordt gemaakt, is de vrijheid van het Algemeen bestuur.

Het jaarlijkse jaarrekeningresultaat wordt verrekend met de algemene reserve.

Uitgangspunt : Zowel de Algemene reserve als bestemmingsreserves zijn vanuit hun aard vrij besteedbaar, maar bestemmingsreserves zijn door het Algemeen bestuur voor een bepaald doel (bestemming) ingesteld.

1.2 Vorming van voorzieningen

De vorming van voorzieningen is veel dwingender voorgeschreven door het BBV dan de vorming van reserves. Gevallen waarin volgens het BBV voorzieningen gevormd moeten worden zijn:

- verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;
- op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
- 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.

Het is het Algemeen bestuur die de voorzieningen instelt, maar de voorbereiding hierop vindt plaats door het Dagelijks bestuur. Vanwege het dwingende karakter van de voorzieningen, is hier in de regel geen ruimte om af te wijken van hetgeen wordt voorgesteld. Het vormen van een voorziening wordt derhalve vanuit een praktisch oogpunt veelal bij de verschillende plannings- en control producten aan het Algemeen bestuur voorgelegd.

Dotaties aan een bestaande voorziening die binnen de budgettaire ruimte van een programma kunnen plaatsvinden, vergen geen afzonderlijk besluit van het Algemeen bestuur.

Lasten die betrekking hebben op de gevormde voorziening komen direct ten laste van die voorziening.

Alleen bij vorming van een voorziening wordt de exploitatierekening van dat jaar belast. In het geval dat het doel waarvoor de voorziening is gevormd, komt te vervallen, komt ook de voorziening vrij te vallen.

Uitgangspunt : Voorzieningen kunnen worden ingesteld voor de functies die in het BBV genoemd worden.

1.3 Rente

Reserves en voorzieningen maken deel uit van het vermogen van de VRR. Reserves behoren tot het eigen vermogen, voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen, vanwege de verplichting die erop rust.

De aanwezigheid van deze twee vermogensbestanddelen beperkt de mate waarin een beroep op de kapitaalmarkt gedaan hoeft te worden voor het aantrekken van liquide middelen. Omdat over alle investeringen wel (interne) rente in de begroting wordt opgenomen, realiseren we hierop een voordeel.

Uitgangspunt : Er wordt geen rente bijgeschreven op de reserves en voorzieningen.



2. Beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen

2.1 Algemene reserve(s)

De algemene reserves vormen samen met de post onvoorzien incidenteel de weerstandscapaciteit van de VRR en is onderverdeeld in 2 subcategorieën;

- Algemene reserve
- Algemene reserve (deel Ambulancezorg)

Deze onderverdeling is gemaakt naar aanleiding van het opzeggen van de reserve aanvaardbare kosten (RAK) eind 2012. De RAK was een bestemmingsreserve en had feitelijk dezelfde functie als een algemene reserve. In de RAK werden de tekorten en overschotten van de ambulancedienst vereffend. Hiervoor in de plaats is nu de algemene reserve (deel ambulancezorg) ingericht.

Op de algemene reserve(s) (en de post onvoorzien) liggen geen claims en deze worden uitsluitend aangesproken in het geval dat de begroting en eventuele bestemmingsreserves geen dekking bieden voor een financiële tegenvaller. De omvang van de weerstandscapaciteit dient voldoende te zijn om de gekwantificeerde risico's die de VRR loopt (m.u.v. gekwantificeerde risico's waarvoor een voorziening is gevormd) af te dekken, maar bij voorkeur is de weerstandscapaciteit groter dan deze minimale eis.

Het bepalen van de (minimale) omvang van de algemene reserve is een bevoegdheid van het Algemeen bestuur.

De jaarlijkse jaarrekeningresultaten worden met deze reserve verrekend. Na de afwikkeling van het jaarrekeningresultaat wordt bezien of het weerstandsvermogen voldoende in omvang is. Indien dit onder de gestelde norm komt, zal de reserve worden verhoogd met resultaten uit de jaarrekening tot deze minimale hoogte, alvorens er sprake kan zijn van bijvoorbeeld intensivering(en) in de begroting.

Uitgangspunt : De algemene reserve zal op het niveau worden gehouden waardoor een minimale weerstandscapaciteitswaardering wordt bereikt van 1,0-1,4 ¹.

2.2 Bestemmingsreserve(s)

Bestemmingsreserves zijn reserves die met een bepaald (bestedings)doel zijn gevormd.

Het Algemeen bestuur heeft de bevoegdheid om voor specifieke bestemmingen met een tijdelijk karakter een bestemmingsreserve te vormen. Deze bestemmingen hebben betrekking op een specifiek doel. Bijvoorbeeld een tijdelijk project, intensivering van beleid, egalisatie van kosten of financiering van een investering.

Om een doelmatige inzet van middelen mogelijk te maken en te voorkomen dat middelen "geparkeerd" worden zonder concreet bestedingsdoel, worden voor de vorming van specifieke bestemmingsreserves de volgende uitgangspunten gehanteerd ;

1. Het (bestedings)doel van de reserve wordt vastgelegd bij de vorming van de reserve, en
2. de reserve krijgt een beperkte looptijd van maximaal 3 jaar, tenzij bij de vorming van de reserve afwijkend wordt besloten, en
3. na verstrijken van de afgesproken looptijd valt een eventueel restant in de reserve vrij ten gunste van het rekeningresultaat.

Indien bij het verstrijken van de looptijd geconstateerd wordt dat eventuele restantmiddelen langer nodig zijn, dan is hiervoor een nieuw besluit van het Algemeen bestuur nodig waarbij doel en (nieuwe) looptijd integraal worden afgewogen.

Uitgangspunt : Het Algemeen bestuur is bevoegd om voor een specifiek doel een bestemmingsreserve in te stellen.

¹ De waarderingstabel waarnaar wordt verwezen is door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement in samenwerking met de Universiteit van Twente samengesteld.



2.3 Voorziening(en)

2.3.1 Instelling van de voorziening(en).

Het instellen van voorzieningen vindt plaats op grond van de regels van het BBV.

Voorzieningen voor equalisatie van kosten worden uitsluitend bij besluit van het Algemeen Bestuur ingesteld, omdat aan dergelijke voorzieningen gefundeerde keuzes ten grondslag moeten liggen.

Per voorziening moet aangegeven worden:

- het doel waarvoor de voorziening wordt gevormd;
- de noodzakelijke omvang, waarbij van elke voorziening een financiële onderbouwing aanwezig moet zijn;
- de omvang en de wijze van stortingen en bestedingen (structureel of incidenteel), inclusief onderbouwing daarvan, bijvoorbeeld op basis van meerjarenplanning.

2.3.2 Toevoegingen aan de voorziening(en)

Voorzieningen dienen dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. 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 noodzakelijke omvang en de tijdige beschikbaarheid van de voorziening.

Bij het opstellen van de jaarrekening worden de voorzieningen geactualiseerd en gewaardeerd. Indien daarbij extra middelen noodzakelijk zijn om het niveau van de voorziening op peil te houden, dient dit te geschieden door middel van een (extra) dotatie in de jaarrekening ten laste van het betreffende programma in de jaarrekening. Indien de voorziening te hoog is gewaardeerd, dienen de overbodige middelen vrij te vallen bij het desbetreffende programma in de jaarrekening.

2.3.3 Onttrekkingen aan de voorziening(en)

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. In de jaarrekening wordt inzicht gegeven in de bestedingen ten laste van de voorzieningen.

Bestedingen worden rechtstreeks ten laste van een voorziening verantwoord en blijven dus buiten de baten en lasten in de exploitatie.

Het Algemeen Bestuur autoriseert de bestedingen van voorzieningen door middel van:

- de vierjaarlijkse evaluatie en vaststelling van de nota Reserves en voorzieningen.
- een besluit over de instelling van voorzieningen ter equalisatie van kosten (en de vaststelling van bestedings- of beheerplannen die daar aan ten grondslag liggen)
- de begroting en begrotingswijzigingen, waarin de dotaties aan en de begrote bestedingen ten laste van de voorzieningen worden weergegeven.
- de jaarrekening, waarin de mutaties worden aangegeven en voorzieningen individueel worden toegelicht.

Het kan voorkomen dat bestedingen eerder moeten plaatsvinden dan begroot. Deze bestedingen moeten uiteraard passen binnen het doel van de voorziening en onderdeel zijn van de kwantitatieve onderbouwing ervan. 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 vaststelling van 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. Dit houdt in dat het Algemeen Bestuur vooraf de verwachte bestedingen autoriseert en dat in de jaarrekening verantwoording wordt afgelegd over afwijkingen.

2.3.4 Negatief saldo van de voorziening

Op grond van BBV 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.

2.3.5 Wijzigen doel of bestemming

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 de regels voor het instellen van een voorziening.



2.3.6 Opheffing

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 ingevolge het BBV, is geen besluit van het Algemeen Bestuur hiertoe noodzakelijk.

Voorzieningen ter egalisatie van kosten worden opgeheven na besluit van het Algemeen Bestuur. Wanneer een voorziening wordt opgeheven, komt het saldo ten gunste van de exploitatie.

2.3.7 Evaluatie

Bij het opstellen van de jaarrekening vindt de jaarlijkse evaluatie van voorzieningen plaats, gelijktijdig met de evaluatie van de reserves. Aanvullend hierop wordt een kwantitatieve onderbouwing van de omvang van de voorziening gemaakt.

<p>Uitgangspunt : Voorzieningen kunnen worden ingesteld voor duidelijk omschreven doelen op grond van de regels van het BBV en worden opgeheven als dit doel is bereikt of als de wettelijke basis ervoor ophoudt.</p>
--



3. Relatie met het weerstandsvermogen

De algemene reserves vormen samen met de post onvoorzien incidenteel de weerstandscapaciteit van de VRR

De weerstandscapaciteit van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond is de buffer die de organisatie heeft om onverwachte financiële tegenvallers op te vangen (weerstandsvermogen). Het weerstandsvermogen is dan ook een belangrijke indicatie over de "robuustheid" van de begroting, de jaarrekening en de financiële positie. Het geeft aan of (en in welke mate) de VRR in staat is om tegenvallers op te vangen zonder dat de uitvoering van het beleid in het geding komt of een beroep moet worden gedaan op de deelnemende gemeenten.

Het weerstandsvermogen wordt bepaald door de aanwezige risico's te identificeren en te kwalificeren. De risico's, voor zover die niet al door beheersmaatregelen worden afgedekt, moeten vervolgens afgedekt kunnen worden door de aanwezige weerstandscapaciteit van de organisatie.

Voor het beleid van de VRR aangaande het weerstandsvermogen wordt verwezen naar de beleidsnota '*weerstandsvermogen & risicomanagement*'.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het Algemeen Bestuur van 13 december 2017

De Secretaris,
A. Littooi

De Voorzitter,
A. Aboutaleb