

Beleidsnota weerstandsvermogen en risicobeheersing
2023 - 2026

Inhoud

1. Inleiding en samenvatting	3
2. Kaders voor weerstandsvermogen en risicobeheersing	4
3. Risico's en risicomanagement	6
4. Weerstandscapaciteit	8
5. Financiële kengetallen weerstandsvermogen	10

1. Inleiding en samenvatting

Inleiding

Voor u ligt de herziene nota weerstandsvermogen en risicobeheersing van Veiligheidsregio Fryslân.

De beleidsnota gaat in het volgende hoofdstuk in op de kaders die ten grondslag liggen aan deze beleidsnota. Vervolgens worden de onderscheiden elementen van risicomangement en weerstandsvermogen nader uitgewerkt.

Samenvatting

Deze nota leidt niet tot significante wijziging van de benadering van weerstandsvermogen die is vastgesteld in de vorige beleidsnota 2019 – 2022. Ter informatie alvast de belangrijkste onderwerpen uit deze nota:

- Binnen de gemeenschappelijke regeling wordt geen eigen weerstandscapaciteit aangehouden, die is bepaald op basis van de risico-inventarisatie. Wel wordt het risico inzichtelijk gemaakt, zodat deelnemende gemeenten hier rekening mee kunnen houden in hun eigen risicoprofiel;

Er wordt gebruik gemaakt van een egalisatiereserve, die gebruikt wordt om tussentijdse fluctuaties in het begrotingssaldo op te vangen. Deze reserve heeft een omvang van tussen de 2% en 5% van het begrotingstotaal. Voor wat betreft de spelregels die van toepassing zijn bij het aanvullen of onttrekken aan de egalisatiereserve wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de egalisatiereserve automatisch wordt gevuld met incidentele overschotten en aangewend voor tekorten in het jaarrekeningresultaat. Elk besluit over het vullen van of aanwenden voor tekorten van de egalisatiereserve wordt genomen door het bestuur nadat dit besluit voor zienswijze is voorgelegd aan de deelnemende gemeenten.

- De post onvoorzien zoals die tot nu toe werd gehanteerd, voldoet niet aan de definitie zoals het BBV die hanteert, en wordt daarom geclassificeerd als regulier budget voor personele fricties.

De nota weerstandsvermogen 2023 – 2026 treedt in werking met ingang van het begrotingsjaar 2023.

2. Kaders voor weerstandsvermogen en risicobeheersing

In de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Fryslân is opgenomen dat de organisatie haar financieel beleid, begroting en jaarstukken inricht conform de bepalingen in artikelen 212 tot en met 215 van de gemeentewet. Dit betekent onder meer dat de begroting en de jaarstukken worden opgemaakt in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), en dat het algemeen bestuur in een financiële verordening de uitgangspunten vastlegt van het financiële beleid. Zowel de financiële verordening als het BBV geven richtlijnen voor hoe de organisatie om dient te gaan met weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Volgens artikel 9 van het BBV dient de organisatie in de begroting en de jaarstukken een paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing op te nemen. Artikel 11 bevat vervolgens de definitie van weerstandsvermogen, en de elementen die de paragraaf minimaal dient te bevatten:

- 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:
 - netto schuldquote
 - solvabiliteitsratio
 - structurele exploitatieruimte
 - grondexploitatie en belastingcapaciteit (beide niet van toepassing voor de VRF)
- e. een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

In deze paragraaf legt de veiligheidsregio jaarlijks in haar begroting de inschatting van de risico's vast. Dezelfde paragraaf in het jaarverslag bevat de verantwoording over het gevoerde beleid. Indien nodig wordt in de bestuursrapportage ook tussentijds verslag gedaan van de ontwikkelingen in het risicobeeld.

Financiële verordening

Voor de bepaling van het beleid is het dus mogelijk om te volstaan met de paragraaf zoals hiervoor genoemd. Het risico hiervan is echter dat de paragraaf dan snel het karakter krijgt van een jaarlijkse beleidsnota, die uitdijt en herhalingen bevat en daardoor minder effectief is. Om die reden is ervoor gekozen eens in de 4 jaar een beleidsnota op te stellen, waarin het beleid is vastgelegd.

In de financiële verordening is hierover in artikel 15, lid 1 het volgende opgenomen:

“Het dagelijks bestuur biedt eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen aan ter behandeling en vaststelling door het algemeen bestuur. In deze nota wordt ingegaan op het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins. In de nota wordt tevens het gewenste weerstandsvermogen bepaald.”

De paragrafen in de begroting en de jaarrekening worden daarop gehanteerd voor het (indien nodig) bijstellen van de risico-inschatting, en voor de verantwoording over in hoeverre risico's zich hebben voorgedaan en worden opgevangen.

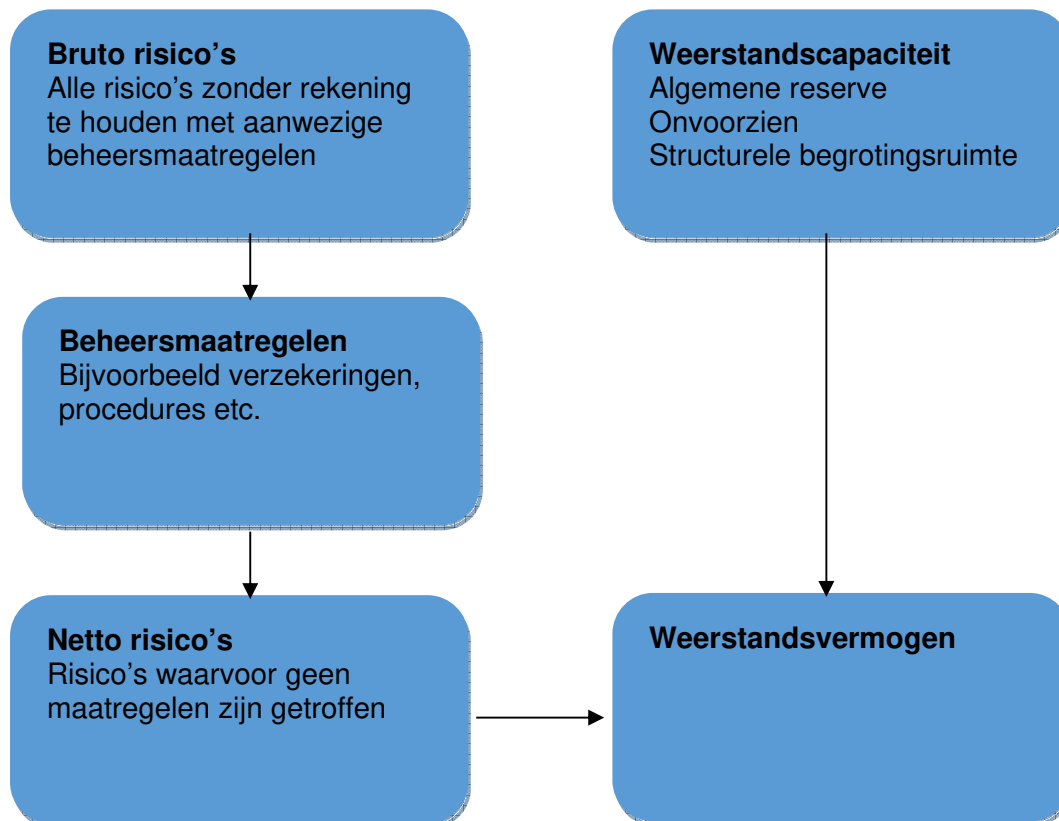
Definitie volgens het BBV

De definitie van weerstandsvermogen is volgens het BBV als volgt:

“Het weerstandsvermogen bestaat 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.”

Schematisch ziet deze relatie er als volgt uit:



In de volgende hoofdstukken worden het risicomanagement en de weerstandscapaciteit nader uitgewerkt. Daarna wordt ingegaan op de kengetallen die de paragraaf weerstandsvermogen bevat.

3. Risico's en risicomangement

In de reguliere managementcyclus van Veiligheidsregio Fryslân wordt op alle niveaus in de organisatie vastgelegd welke resultaatafspraken zijn gemaakt over de te realiseren doelstellingen en hoe hierover wordt gerapporteerd. Hierin worden ook de risico's betrokken, die de realisatie van de doelstellingen mogelijk bedreigen, en worden afspraken gemaakt over hoe de risico's worden beheerst of vermeden.

De belangrijkste risico's ("materiële betekenis" uit de BBV-definitie) worden ook in de bestuurlijke cyclus betrokken. Concreet betekent dit dat deze risico's worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de programmabegroting, en dat verslag wordt gedaan van de voortgang in het jaarverslag en eventueel in de bestuursrapportages.

Naast de risico's die, indien zij zich voordoen, worden afgewenteld op de weerstandscapaciteit, wordt ook verslag gedaan van de risico's die mogelijk structurele impact hebben op de begroting. Indien laatstgenoemde zich zeker voordoen, dient dit te worden verwerkt in de begroting. Eenmaal in de vier jaar wordt onze begroting doorgelicht (Operatie doorlichting begroting). Tijdens deze doorlichting worden de risico's met structurele impact op de begroting benoemd.

Veel van de geconstateerde risico's zullen naar verwachting zijn afgedekt door beheersmaatregelen, wat leidt tot een verwaarloosbaar netto-risico. De risico's die niet of minder goed beheersbaar zijn én van materiële betekenis zijn, worden opgenomen in de paragraaf. Hierbij wordt de volgende indeling gehanteerd:

- Risico's die worden afgewenteld op de weerstandscapaciteit;
- Risico's die mogelijk een structurele impact hebben op de begroting.

Op het moment van schrijven van deze nota komen in deze categorieën de volgende belangrijke risico's naar voren:

Risico's die worden afgewenteld op de weerstandscapaciteit:

- Wegvallen van maatwerk- en markttaken: de Veiligheidsregio Fryslân voert diverse taken uit die nauw verbonden zijn met de basistaak, maar niet collectief worden uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn maatwerk JGZ, dienstverlening WABO en reizigersvaccinaties. Op deze taken wordt deels vast personeel ingezet, en wordt een beroep gedaan op overhead. De bijdrage die deze taken leveren aan de overhead, zorgt ervoor dat basistaken goedkoper worden uitgevoerd. Wegvallen van deze taken zorgt voor incidentele fricties en voor het vervallen van structurele dekking;
- Fysieke en psychische schade door werkzaamheden: het optreden van personeel en vrijwilligers bij incidenten kan fysieke en psychische schade opleveren, die niet altijd goed te verzekeren is. De gevolgen hiervan kunnen verstrekkend zijn, bijvoorbeeld blijvende arbeidsongeschiktheid. Veiligheidsregio Fryslân neemt deel aan de 'stichting waarborgfonds veiligheidsregio's' zodat per 1 januari 2024 de risico's op dit vlak die niet verzekeraar zijn in gezamenlijkheid met alle veiligheidsregio's worden gedragen.
- Het niet kunnen werven van voldoende kwalitatief personeel, waardoor de taakuitvoering in gevaar komt: bij de huidige arbeidsmarkt is het lastig om voldoende kwalitatief personeel te werven. Dit probleem doet zich voor bij alle organisatieonderdelen. Het gevolg kan zijn dat de kwaliteit van de dienstverlening onder druk komt of alleen kan worden gerealiseerd tegen onevenredig hoge kosten.

Risico's die mogelijk structurele effecten hebben op de begroting

- Omgevingswet

De komst van de Omgevingswet bevordert de integrale afweging als het gaat om besluiten in de fysieke leefomgeving. Alle aspecten die van invloed zijn, moeten meegenomen worden. Dit geldt dus zeker ook voor veiligheid en gezondheid. De invoering van de Omgevingswet brengt de nodige onzekerheden met zich mee. Zo is het onduidelijk hoe groot de vraag vanuit de gemeenten echt gaat worden. Verder laten landelijke onderzoeken zien dat de komst van de Omgevingswet meer tijd en geld gaat kosten. De minister van Binnenlandse Zaken heeft dit - en ook de bijzondere positie voor veiligheidsregio's hierin - onderkend. De invoering van de wet is inmiddels wederom uitgesteld, ditmaal tot 1 januari 2024. De onzekerheid zal op korte termijn niet opgelost zijn.

- Onderhouds- en exploitatielasten vastgoed (M.J.O.P)

Om de onderhoudslasten beter te kunnen voorspellen, is aanvullend specialistisch onderzoek nodig om de staat van de panden beter in kaart te brengen. Het is onzeker wat er uit dit onderzoek zal komen.

- Langere en onbetrouwbare levertijden

Als gevolg van grondstoftekorten en krapte op de arbeidsmarkt, hebben we ook te maken met problemen bij de tijdige levering van materieel, materiaal en diensten. Daarom moet hier bij aanbestedingen in de planning rekening mee worden gehouden, trajecten vroeg worden begonnen en duidelijke afspraken met leveranciers worden gemaakt. Voor ons regulier onderhoud en de aanschaf van kleiner materiaal is het nodig dat we voldoende aandacht aan het voorraadbeheer besteden. We moeten voorkomen dat er, door problemen met de levertijden, risico's in de uitvoering van de hulpverlening ontstaan. De ontwikkelingen rond levertijden kunnen financiële consequenties hebben (verschuiving van kosten in de tijd).

- Verduurzaming gebouwen en materieel

Het verder verduurzamen van onze gebouwen en materieel heeft de aandacht. Veiligheidsregio Fryslân heeft hierin ook al slagen gemaakt en dit op eigen initiatief opgepakt. Op het moment dat er vanuit de Rijksoverheid of vanuit Europese duurzaamheidsdoelstellingen meer verduurzaming verplicht wordt gesteld, zou dit een verhoging van de kosten tot gevolg kunnen hebben. We kunnen de financiële consequenties op dit moment niet concreet maken.

- Functioneel leeftijdsontslag (FLO)

Door de landelijke netto afspraak hebben wijzingen in diverse wet- en regelgeving, zoals cao-verhogingen, directe financiële gevolgen op het FLO. Ontwikkelingen in de CAO-gemeenten en de afschaffing van de levensloopregeling kunnen ervoor zorgen dat de bestemmingsreserve eerder uitgeput is dan waarmee op het moment van de overname rekening is gehouden.

- Risico van functiewaardering verpleegkundigen en doktersassistenten

De inhoud van het werk van de verpleegkundigen en doktersassistenten wordt geëvalueerd. Er worden gesprekken met de betreffende groepen gevoerd en een profiel opgesteld. Op basis van de uitkomsten kan worden vastgesteld of de functionele inschaling nog passend is bij taken en bevoegdheden van deze functies. In vergelijking met de meeste andere GGD'en hanteren wij een lagere inschaling. Wanneer wij de landelijke lijn zouden volgen, leidt dit tot een uitzetting van € 1 miljoen.

- **Instream Jeugdgezondheidszorg**

De afgelopen jaren bleek het gefixeerde budget toereikend om op gepaste wijze invulling te geven aan de inhoud van de zorgactiviteiten. Wanneer de kind aantallen (fors) toenemen door het Oekraïneconflict en andere ontheemden, ontstaat hier een mogelijk budgettair risico. Dit kan ertoe leiden dat óf het budget óf de inhoud ter discussie komt te staan.

- **Vakbekwame brandweermensen**

De BON is de opleidingsinstelling waar de brandweer aan gebonden is voor het afnemen van opleidingen en het vakbekwaam houden van de brandweermensen. De beschikbare capaciteit sluit niet altijd aan bij de behoefte. Het verloop onder de vrijwilligers is wisselend waardoor de behoefte aan nieuwe vrijwilligers en opleidingsplekken varieert.

Deze risico's worden op de reguliere momenten in de planning- en controlcyclus geactualiseerd en herzien, of eerder als hiertoe de noodzaak bestaat. De risico's worden waar mogelijk gekwantificeerd en voorzien van een analyse van de kans op voordoen.

Beleidslijnen

Samengevat leidt dit tot de volgende beleidslijnen voor risicomanagement:

- I. Risicomanagement is een regulier onderdeel van het managementcontrolestelsel van de VRF. De geïdentificeerde risico's worden waar mogelijk ondervangen door beheersmaatregelen;
- II. De belangrijkste netto-risico's worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement in de begroting en jaarrekening. Waar nodig wordt tussentijds verslag gedaan van de voortgang;
- III. In de paragraaf worden ook de risico's opgenomen die mogelijk op termijn impact hebben op de begroting. Deze worden structureel verwerkt in de begroting op het moment dat deze zich zeker gaan voordoen.

4. Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit de beschikbare middelen om risico's op te vangen, in het geval die zich voordoen. Dit kan bestaan uit incidentele weerstandscapaciteit (aanwezige vrije reserves) en structurele weerstandscapaciteit (bijvoorbeeld post onvoorzien en vrije begrotingsruimte).

In beginsel is bij een gemeenschappelijke regeling altijd sprake van 100% weerstandscapaciteit. Tegenvallers kunnen immers altijd worden afgewenteld op de deelnemende gemeenten (artikel 30, lid 3 van de GR). Een GR hoeft om die reden geen eigen weerstandscapaciteit aan te houden. Bij VRF is er voor gekozen een egaliseringsreserve en post onvoorzien aan te houden, om zelf eerst de risico's te kunnen opvangen. Tegelijkertijd houden de deelnemende gemeenten ook zelf rekening met de risico's die zij lopen als gevolg van hun deelname aan de GR. Dit verschilt per gemeente, en is afhankelijk van het eigen gemeentelijk beleid rondom weerstandsvermogen. Een en ander zou tot gevolg kunnen hebben dat risico's soms dubbel zijn afgedekt.

VRF zal zelf een risico-analyse opstellen die door de gemeenten kan worden gehanteerd in de vaststelling van de eigen risico's en de weging ervan.

Het gebruik van een egaliseringsreserve wordt als nuttig ervaren, aangezien dit bijdraagt aan een stabiele ontwikkeling van de gemeentelijke bijdragen en het risico op tussentijdse verrekeningen aanzienlijk verkleint. Dit zorgt voor een stabiel begrotingsbeeld in de gemeentelijke begrotingen, voor wat betreft de bijdrage aan de VRF.

Het voorstel is de bestaande werkwijze van het egalisatiereserve aan te houden. Hierbij blijft een ondergrens van 2% en een bovengrens van 5% van het begrotingstotaal gehandhaafd.

Voor wat betreft de spelregels die van toepassing zijn bij het aanvullen of onttrekken aan de egalisatiereserve wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de egalisatiereserve automatisch wordt gevuld met incidentele overschotten en aangewend voor tekorten in het jaarrekeningresultaat. Naast de resultaatsbestemming bij de jaarrekening wordt de reserve alleen gebruikt voor het tussentijds aanpassen van de begroting waar vastgesteld nieuw beleid en/of autonome ontwikkelingen hiertoe aanleiding geven én waarin de incidentele begrotingsruimte niet voldoende is. Dit kan nodig zijn, aangezien de begroting voor enig jaar al vroeg wordt vastgesteld, waar in de tussentijd tot het begin van het begrotingsjaar nog ontwikkelingen plaatsvinden. Deze aanpassing vindt plaats bij de eerste begrotingswijziging.

Elk besluit over het vullen van of aanwenden voor tekorten van de egalisatiereserve wordt genomen door het bestuur nadat dit besluit voor zienswijze is voorgelegd aan de deelnemende gemeenten.

De post onvoorzien, zoals nu is opgenomen, is in werkelijkheid geen echte post “onvoorzien” zoals bedoeld in het BBV. De post is tijdens de bezuinigingsoperatie 2011-2014 gevormd uit reguliere budgetten voor bovenmatige frictie (bijvoorbeeld de post vervanging bij ziekte), en is niet direct te koppelen aan één of enkele risico's. Het budget is gepositioneerd bij de algemeen directeur, en wordt toegekend op basis van een integrale, VRF-brede afweging van de bovenmatige personele fricties. Het aanhouden van een ‘echte’ post onvoorzien, zoals bedoeld in het BBV, is niet noodzakelijk gezien de werking van de egalisatiereserve.

Beleidslijnen weerstandscapaciteit

Samenvattend leiden deze afwegingen tot de volgende beleidslijnen voor de weerstandscapaciteit voor Veiligheidsregio Fryslân:

- I. De risico's die (deels) niet zijn afgedekt, worden inzichtelijk gemaakt in de paragraaf.
- II. In de begroting en financiële positie van Veiligheidsregio Fryslân wordt geen eigen weerstandscapaciteit aangehouden die is bepaald adv. risico's.
- III. De algemene reserve bestaat alleen uit een egalisatiereserve, die een ondergrens heeft van 2% van het begrotingstotaal en een bovengrens van 5%.
- IV. Voor het hanteren van de egalisatiereserve worden de spelregels gehanteerd zoals beschreven in deze nota.
- V. De post “onvoorzien” wordt zoals in de laatste beleidsnota aangepast gebruikt voor bovenmatige personele fricties.

5. Financiële kengetallen weerstandsvermogen

In de programmabegroting neemt Veiligheidsregio Fryslân een geprognosticeerde balans en kengetallen op voor de financiële positie. Deze kengetallen maken inzichtelijk(er) over hoeveel (financiële) ruimte de GR beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Ze geven zodoende inzicht in de financiële weerbaar- en wendbaarheid. De kengetallen worden gezamenlijk opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, omdat die paragraaf weergeeft hoe solide de begroting is en in hoeverre financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen.

In het BBV zijn de volgende kengetallen opgenomen:

- netto schuldquote (gecorrigeerd voor verstrekte leningen)
- solvabiliteitsratio
- structurele exploitatieruimte
- grondexploitatie en belastingcapaciteit (beide niet van toepassing voor de VRF)

De normering voor deze kengetallen is sterk afhankelijk van de aard van de bedrijfsactiviteiten en van de wijze waarop met weerstandscapaciteit binnen de GR wordt omgegaan (zoals weergegeven in hoofdstuk 4). Het opnemen van deze kengetallen is een verplicht vanuit de BBV, maar de ontwikkeling van deze kengetallen is voor Veiligheidsregio Fryslân niet van groot belang en er wordt dan ook niet op gestuurd. Daarnaast is er geen norm vastgelegd en wordt dit ook niet als wenselijk gezien. Per kengetal is de uitwerking en de achtergrond als volgt:

Netto-schuldquote

De netto-schuldquote is de verhouding van de netto-schuld (schulden – vorderingen) ten opzichte van het begrotingstotaal. In de jaarrekening 2022 kwam dit percentage uit op 33,36%. In de herziene begroting 2023 (74,71%) en de begroting 2024 (76,60%) is zichtbaar dat de netto-schuldquote meerjarig verder oploopt. Dit wordt veroorzaakt door externe financiering van geplande investeringen. De netto-schuld is relatief hoog ten opzichte van het begrotingstotaal: hierin is zichtbaar dat Veiligheidsregio Fryslân (en dan vooral de brandweer) gezien haar activiteiten een kapitaalintensieve dienst is. Daarnaast was in de jaarrekening 2022 het gerealiseerde totaal van de baten veel hoger door de opbrengsten die tegenover de extra kosten voor het coronavirus en de vluchtelingenopvang stonden. Deze extra kosten vallen in 2023 en 2024 lager uit en verhogen de netto-schuldquote.

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteit is de verhouding tussen het eigen vermogen en het totale vermogen (balanstotaal) van de VRF. In 2022 kwam deze uit op 10,53%. In de herziene begroting 2023 loopt deze terug naar 8,88% om in de begroting 2024 uit te komen op 7,49%.

De solvabiliteit neemt af door het invullen van de investeringsplanning in de komende jaren. Daarnaast neemt het saldo van de bestemmingsreserves af door de besteding van de specifiek voor projecten beschikbare gelden.

Structurele begrotingsruimte

Binnen de begrotingssystematiek van de VRF wordt gewerkt met een gemeentelijke bijdrage *in het nadelig saldo*. De baten en lasten van de activiteiten worden geraamd op basis van het vastgestelde beleid en autonome ontwikkelingen in lonen en prijzen. Het daaruit voortvloeiende saldo is gelijk aan de bijdrage van de deelnemende gemeenten. In totaal is dus op begrotingsbasis per definitie sprake van een structurele ruimte van 0%. In de jaarrekening kan dit wel afwijken: in de eerste begrotingswijziging wordt incidentele ruimte (overschot op kapitaallasten én bijdrage

egalisatiereserve) eenmalig ingezet om uitzettingen te dekken, alvorens tussentijds de gemeentelijke bijdrage te verhogen.