

Beleidsnota weerstandsvermogen en risicobeheersing
2019 - 2022

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. Deze nota is tot stand gekomen op basis van een risico-inventarisatie die is uitgevoerd samen met het management van de organisatie, en naar aanleiding van een overleg met specialisten van de deelnemende gemeenten.

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

Samenvatting

Deze nota leidt tot een wat andere benadering van weerstandsvermogen dan tot nu toe werd gehanteerd. De wijzigingen zitten niet zo zeer in het risicomanagement zelf, maar vooral in de wijze waarop de risico's worden afgedekt (weerstandscapaciteit). In hoofdlijnen zijn de volgende wijzigingen aangebracht:

- 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 het gebruik van de reserve zijn nadere spelregels afgesproken;
- 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.

Deze nota treedt in werking met ingang van het begrotingsjaar 2019. De gevolgen voor de reservepositie worden daarom verwerkt bij de resultaatbestemming 2018, en de gevolgen voor de begroting in de programmabegroting 2020 en de eerste begrotingswijziging 2019.

2. Kaders voor weerstandsvermogen en risicobeheersing

In de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Fryslân is opgenomen dat de organisatie haar financieel beleid, begroting en jaarstukken inrichting 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 paragrafen. 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 risicomangement, 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.

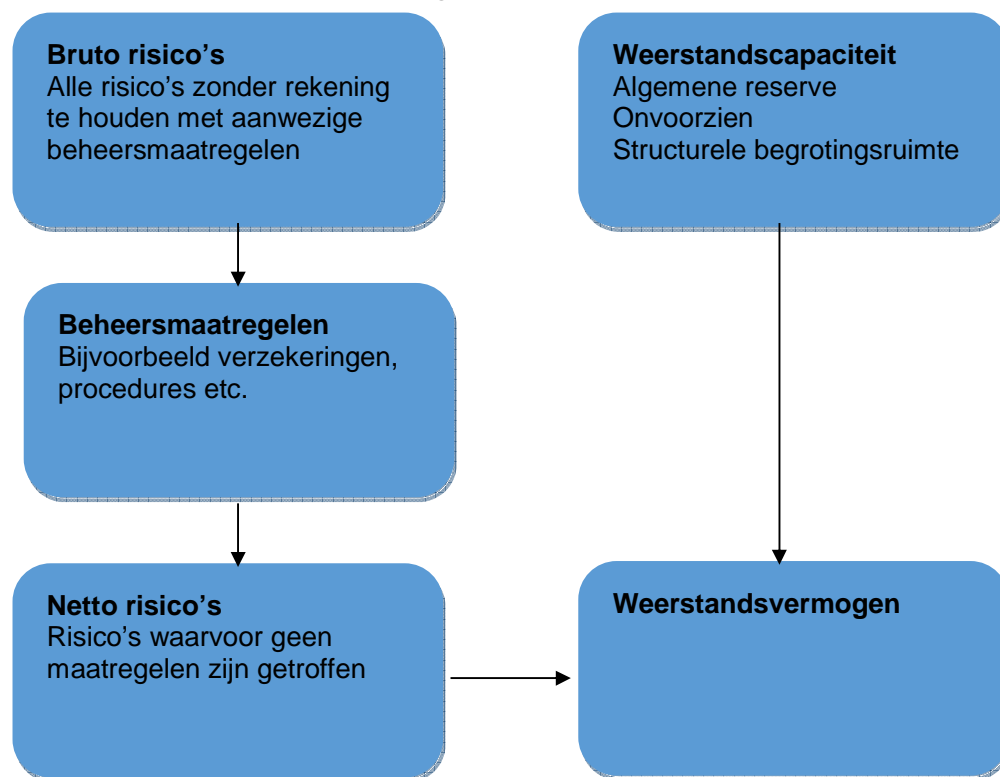
Definitie volgens het BBV

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 risicomanagement

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 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.

De interne risico-inventarisatie is besproken met vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten. Veel van de geconstateerde risico's 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;
- 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

- Openbaar meldsysteem (OMS): door ontwikkelingen in de wijze waarop de organisatie van het systeem is vormgegeven, vervalt mogelijk de opbrengst die structureel is begroot. Dit zal binnen afzienbare tijd leiden tot het wegvallen van deze opbrengst (€ 200.000) uit de begroting van de VRF;
- Normontwikkeling GGD: Voldoen aan het landelijk professioneel kader (LPK) JGZ en het leveren van verantwoorde zorg blijft een aandachtspunt. In 2017 is een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om te voldoen aan het LPK door de JGZ binnen het huidige financiële kader. In het project JGZ 3.0 wordt onderzocht hoe de organisatie kan voldoen aan het LPK, bijvoorbeeld door toepassing van innovatieve werkwijzen. Het effect hiervan op de begroting is afhankelijk van de uitkomsten van het project. Het voorgaande betekent wel dat het eerder genoemde financiële risico (€ 400.000) voorsnog blijft bestaan
- Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: Voorsnog treedt de wet normalisering rechtspositie ambtenaren (WNRA) op 1 januari 2020 in werking. De wet zorgt ervoor dat ambtenaren zoveel mogelijk dezelfde arbeidsrechtelijke positie krijgen als werknemers in het bedrijfsleven. De invoering van deze wet brengt een financieel risico met zich mee ten aanzien van de brandweervrijwilligers. Mogelijk wordt de vergoeding van de brandweervrijwilliger beschouwd als loon, waardoor de loonkosten stijgen. Tevens kunnen de kosten stijgen doordat een brandweervrijwilliger op een gegeven moment aanspraak kan maken op structurele uren en niet alles meer op declaratiebasis gedaan wordt. Het maximale risico als gevolg van stijgende loonkosten bedraagt € 2,1 miljoen. Op landelijk niveau vindt overleg plaats om te onderzoeken of en hoe de wet hierop kan worden aangepast.

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 managementcontrolsysteem 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. De risico's die worden afgewenteld op de weerstandscapaciteit worden voorzien van een kans van voordoen en de impact. Dit vindt plaats in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de programmabegroting;
- IV. 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. Tot nu toe is er bij de VRF wel voor gekozen een eigen algemene reserve 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 heeft tot gevolg dat risico's soms dubbel zijn afgedekt.

In samenspraak met een deel van de deelnemende gemeenten is verkend hoe zij tegen dit thema aankijken. De consensus tijdens dit overleg was dat de deelnemers vooral waarde hechten aan een goede risico-analyse door Veiligheidsregio Fryslân, die zij zelf weer kunnen hanteren voor de eigen bepaling en weging van het risico. Het zelf aanhouden van een risico-buffer door de GR wordt hierbij als minder nuttig ervaren.

Het gebruik van een egalisatiereserve wordt door de gemeenten wel 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 gelijktijdig hanteren van een risico-reserve én een egalisatiereserve zorgt echter te veel voor vermenging van deze thema's, en voor een niet-transparant beeld van hoe de egalisatie werkt en de risico's zijn afgedekt. Het voorstel is dan ook alleen een egalisatiereserve aan te houden. Hierbij blijft de bovengrens van 5% van het begrotingstotaal (circa 3,6 miljoen) gehandhaafd. Om ervoor te zorgen dat de egalisatiereserve goed blijft functioneren en waar nodig wordt gevoed, wordt ook voorgesteld een ondergrens in te stellen van 2% (circa 1,4 miljoen).

De egalisatiereserve 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 voor het verslagjaar, die voor zienswijze wordt 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. Uit de verkenning met de deelnemende gemeenten blijkt dat zij dit herkennen, en wordt de suggestie gedaan het budget niet meer aan te merken als onvoorzien, maar als regulier budget voor personele frictie. Het aanhouden van een 'echte' post onvoorzien, zoals bedoeld in het BBV, lijkt niet noodzakelijk, wat aansluit bij het beeld over de algemene risico-reserve.

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. Daarbij wordt bepaald wat de impact van het risico is (Kans x effect) en wat de gevolgen zijn voor de deelnemende gemeenten;
- II. In de begroting en financiële positie van Veiligheidsregio Fryslân wordt geen eigen weerstandscapaciteit aangehouden.
- III. De huidige reservepositie (algemene reserve + weerstandscapaciteit) wordt omgevormd naar alleen een egaliseringsreserve, die een ondergrens heeft van 2% van het begrotingstotaal en een bovengrens van 5%.
- IV. Voor het hanteren van de egaliseringsreserve worden de spelregels gehanteerd zoals beschreven in deze nota
- V. De huidige post "onvoorzien" wordt niet meer als zodanig benoemd, en in de begroting gewijzigd naar een reguliere post bovenmatige personele fricties.

Deze beleidslijnen zullen worden toegepast vanaf 2019, wat in ieder geval betekent dat bij de resultaatbestemming van 2018 de reservepositie wordt aangepast, en dat de begroting 2019 voor wat betreft de post onvoorzien zal worden gewijzigd.

5. Financiële kengetallen weerstandsvermogen

In de programmabegroting van 2017 heeft Veiligheidsregio Fryslân voor het eerst een geprognosticeerde balans en kengetallen voor de financiële positie opgenomen. 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). Per getal 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 2017 komt dit getal uit op 66,92%. In de programmabegroting 2019 is zichtbaar dat de netto-schuldquote meerjarig verder oploopt. 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. Ook is de (bewust lage) weerstandscapaciteit zichtbaar: er wordt relatief weinig eigen vermogen aangehouden, de investeringen zijn grotendeels extern gefinancierd. Het verder oplopen van de quote naar de toekomst toe heeft vooral te maken met de oplopende investeringen, hierin is duidelijk het verband dekkingsplan 2.0 zichtbaar.

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteit is de verhouding tussen het eigen vermogen en het totale vermogen (balanstotaal) van de VRF. In 2017 kwam deze uit op 5,05%. In de begroting loopt deze terug naar 3,4%. Ook hier is de samenhang zichtbaar met de keuzes rondom de weerstandscapaciteit (dus een beperkt eigen vermogen) en het kapitaalintensieve karakter van de activiteiten (dus een hoog totaal vermogen).

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 met een structureel karakter te dekken, alvorens tussentijds de gemeentelijke bijdrage te verhogen. In de praktijk is daarom vaak sprake van een negatieve structurele begrotingsruimte op jaarrekening-basis.