

Herijking reservebeleid

Januari 2017

1. Aanleiding

Bij de behandeling van de programmabegroting 2017 is door enkele gemeenten gevraagd het weerstandsvermogen door risico-inventarisatie en -kwantificering beter te onderbouwen.

In deze notitie wordt daar inhoud aan gegeven. Voorafgaand aan die uitwerking wordt kort ingegaan op de historie van het bestaand beleid.

2. Historie

Samenvoeging

De regionalisering van de brandweer, de integratie van de ambulancedienst en de meldkamer en de overgang van Haarlemmermeer naar Kennemerland (inclusief de overgang van een deel van GGD Amstelland de Meerlanden naar de VRK) hebben geleid tot de organisatie, zoals die nu is; een organisatie van circa 1.300 medewerkers en een begroting van circa € 77 miljoen. Met de regionalisering van de brandweer zijn vanuit de gemeenten de jaarlijkse budgetten en verantwoordelijkheden overgekomen, evenals de risico's. Er is geen weerstandsvermogen ter dekking van de overgedragen risico's overgedragen. Deze is bij de gemeenten achtergebleven. Wel is vanuit GGD Amstelland de Meerlanden een algemene reserve overgekomen van circa € 200.000. Het bij de voorloper van de VRK (de Hulpverleningsdienst Kennemerland) aanwezige eigen vermogen is beschikbaar gebleven.

Bestaand reservebeleid

In de kadernotitie begroting 2011 zijn de uitgangspunten van het reservebeleid vastgelegd. In de notitie, die aan de besluitvorming ten grondslag lag, zijn twee denkrichtingen tegen het licht gehouden.

De eerste gaat uit van de situatie dat de VRK dient te beschikken over voldoende financiële weerstand om als **zelfstandige** organisatie te kunnen acteren, en alleen in uitzonderlijke situaties een beroep zou moeten worden gedaan op de aangesloten gemeenten.

Het tweede gaat uit van de filosofie dat de aangesloten gemeenten de belangrijkste risicodragers zijn. Vanuit die gedachte is een algemene reserve bedoeld voor relatief beperkte tegenvallers in de jaarlijkse exploitatie afdoende. Deze invalshoek brengt met zich mee dat bij grotere tegenvallers het bestuur sneller genoodzaakt is een beroep te doen op de gemeenten.

Bij de vaststelling van die Kadernotitie is gekozen voor benadering 1.

Daaruit volgde dat de hoogte van het weerstandsvermogen diende te worden bepaald op basis van het toen bestaande risicoprofiel, met uitzondering van financiële gevolgen van grootschalige incidenten. Aangezien de mogelijke tegenvallers, die in de bedrijfsvoering kunnen optreden, overzienbaar zijn, is gekozen voor een omvang van een weerstandspositie van 5% van de exploitatiebegroting, in casu 5% van € 78 miljoen = € 3,9 miljoen.

Zoals gezegd is geen rekening gehouden met het risico van grootschalige incidenten. Een groot incident kan extra kosten met zich meebrengen, die uitstijgen boven de financiële reikwijdte van de VRK. In het geval het Rijk, i.c. het ministerie van Veiligheid en Justitie, in dat geval onvoldoende bijdraagt, kan een groot incident een verstreckende financiële consequentie hebben voor gemeenten.

3. Herziening van het reservebeleid

Steeds vaker wordt de VRK gevraagd (gemeenten, provincie, accountant) risico's te kwantificeren in de programmabegroting, met als doel om een beter beeld te krijgen van de impact ervan. De nieuwe BBV-regels (Besluit Begroting en Verantwoording) schrijven voor dat er gewerkt dient te worden met een ratio waarin het totaal van de gekwantificeerde risico's wordt afgezet tegen het beschikbaar weerstandsvermogen.

Ook vanuit het bestuur is aangegeven deze behoefte te hebben.

Kwantificering van risico's

In de bijlage bij deze notitie is een overzicht opgenomen van de risico's, zoals die benoemd zijn in de programmabegroting 2017, aangevuld met een aantal inzichten, die na de vaststelling van deze begroting zijn gebleken. Daar waar mogelijk zijn de risico's voorzien van een mogelijke financiële impact en een inschatting van de kans dat het risico zich ook daadwerkelijk zal voordoen.

Hierbij wordt aangetekend dat de ingeschatte kans percentages gerelateerd zijn aan een periode van vier jaar, de periode van de meerjarenbegroting.

De kwantificering van de risico's tellen op tot een bedrag van € 3,5 miljoen. Hierbij wordt aangetekend dat een deel van de risico's niet gekwantificeerd is.

Daarnaast is van belang te onderkennen dat sommige risico's een structurele doorwerking (kunnen) hebben, terwijl andere risico's 'slechts' een eenmalige financiële oplossing vragen. In dit verband zijn vooral de risico's, die een ontvlechtingproblematiek met zich meebrengen, van betekenis voor de langere termijn. Het gaat dan om de risico's verbonden aan het wegvallen van grote subsidies (o.a. BCT), het aanbesteden van de Ambulancezorg en de gevolgen van de LMO-vorming voor de dekking van de overhead. In het geval sprake is van ontvlechting heeft dat gevolgen voor de robuustheid van de organisatie, hetgeen in principe leidt tot een grotere kwetsbaarheid.

Weerstandscapaciteit

De weerstandspositie wordt uitgedrukt in een ratio. Deze ratio wordt, overeenkomstig de BBV-regels (Besluit Begroting en Verantwoording), als volgt bepaald:

Beschikbare weerstandscapaciteit

Benodigde weerstandscapaciteit

Naast de reserves (het eigen vermogen) maakt de ruimte in de bestaande begroting deel uit van de weerstandscapaciteit. Immers, deze ruimte kan worden ingezet om tegenvallers op te vangen. In de meerjarenbegroting 2017 - 2020 is totaal een ruimte beschikbaar van € 1,2 miljoen. Echter, de verwachtingen over de meerjarenraming 2018 - 2021 geven een ander beeld. De ruimte zal naar verwachting benodigd zijn om een aantal autonome ontwikkelingen het hoofd te bieden.

De begroting bevat een structurele post voor onvoorzien van € 124.000. Voor een periode van vier jaar geeft dat een weerstandsbedrag van afgerond € 0,5 miljoen.

Per ultimo 2016 bedraagt het eigen vermogen naar verwachting rond € 2,7 miljoen. Als dat wordt afgezet tegen de bestaande norm (5% van het begrotingstotaal, € 3,9 miljoen) dan ligt het lager dan het afgesproken niveau. De verklaring hiervan is dat een deel van de reserve in 2016 als financieringsbron is gebruikt voor het treffen van een voorziening voor de invoering van het Individueel Keuzebudget. Daarbij

is de afspraak gemaakt dat toekomstige positieve exploitatiesaldi worden ingezet om de reservepositie terug te brengen naar 5%.

Het huidig niveau van de reserve (€ 2,7 miljoen) plus het vierjarig budget 'onvoorzien' ad € 0,5 miljoen, geeft een totale weerstandscapaciteit van € 3,2 miljoen.

De beschikbare weerstandscapaciteit afgezet tegen de benodigde weerstandscapaciteit levert het volgende beeld op:

$$\frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit: € 3,2 miljoen}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit: € 3,45 miljoen}} = 0,93$$

Gewenste omvang weerstandscapaciteit

Door het Nederlands Instituut voor Risicomanagement (NAR) is een, in overheidsland breed toegepaste, beoordelingsmatrix opgesteld om de weerstandratio te kunnen kwalificeren.

<u>Ratio</u>	<u>beoordeling</u>
Groter dan 2	uitstekend
Tussen de 1,4 en 2	ruim voldoende
Tussen de 1 en 1,4	voldoende
Tussen de 0,8 en 1	matig
Tussen de 0,6 en 0,8	onvoldoende
Lager dan 0,6	ruim onvoldoende

Deze beoordelingstabel gaat uit van een eigenstandige verantwoordelijkheid van de organisatie voor de weerstandspositie.

Tegen de achtergrond van deze beoordelingsmatrix zou de huidige weerstandscapaciteit als matig moeten worden gekwalificeerd.

Optie 1: VRK is eigen risicodragers

In het geval uitgegaan wordt van de premisse dat de VRK zelf dient te beschikken over voldoende weerstandscapaciteit, is een ratio van 1 toereikend. Hierbij blijft, evenals het staande reservebeleid, het uitgangspunt dat de weerstandspositie niet berekend is op het risico van grootschalige incidenten. Een ratio van 1 betekent een reserveniveau dat bijna € 1 miljoen lager ligt dan de huidige norm van 5% van het begrotingstotaal.

De huidige ratio komt uit op 0,93 (zie vorige paragraaf). Om op een ratio van 1 uit te komen is een groei van de reserves nodig met € 0,25 miljoen.

Het realiseren van een volwaardig eigen weerstandspositie heeft als voordeel dat de gemeenten uiterst beperkt risico lopen. Alleen als veel risico's zich in een relatief kort tijdsbestek manifesteren, kan er sprake van zijn dat de VRK dat in onvoldoende mate zelfstandig kan ondervangen.

Daar staat tegenover dat het aanhouden van een reservepositie van € 3 miljoen ertoe kan leiden dat relatief veel (gemeenschaps)geld niet benut wordt voor maatschappelijke doeleinden (dood geld).

Optie 2: Gemeenten zijn risicodragers

Als gekozen wordt voor het uitgangspunt dat de gemeenten risicodragers zijn van de VRK, is in principe geen weerstandscapaciteit noodzakelijk. Gevolg hiervan is wel dat bij tegenvallers van enige betekenis,

die niet binnen de begroting kunnen worden opgevangen, een beroep moet worden gedaan op de gemeenten.

Er vanuit gaande dat dit niet wenselijk is, is het aan te bevelen bij deze optie te kiezen voor een beperkte buffer, van bijvoorbeeld maximaal € 1 miljoen, om de gang naar de gemeenten te beperken. Deze optie resulteert erin dat van de huidige reservepositie ongeveer € 1,7 miljoen kan terugvloeien naar de gemeenten.

Optie 3: Gemeenten en VRK zijn gezamenlijk risicodragers

Een middenweg is de optie om het risicodragerschap te 'delen'. De motivatie hiervan is vooral gelegen in het gegeven dat risico's normaal gesproken zich niet gelijktijdig manifesteren. Spreiding in de tijd geeft de gelegenheid bij te sturen om, als sprake is van een tegenvaller, tijdig voor aanvulling van de reserve zorg te dragen. De kans dat een beroep moet worden gedaan op de gemeenten is uiteraard groter dan in scenario 1, maar er mag vanuit gegaan worden dat die situatie zich niet snel zal voordoen.

De keuze voor het gemiddelde van de opties 1 en 2 komt neer op een ratio van 0,7. Dit vraagt op basis van de risico-inventarisatie een weerstandscapaciteit van afgerond € 2,4 miljoen. Gegeven de post onvoorzien in de begroting, is dan een reserve benodigd van € 1,9 miljoen. Hiermee kan circa € 0,8 miljoen per ultimo 2016 terugvloeien naar de gemeenten.

Overweging

De bovenstaande scenario's bieden inzicht in de keuzeopties. De uiteindelijke keuze wordt in belangrijke mate bepaald door de bestuurlijke overwegingen die gemeenten hebben ten aanzien van de vraag of de VRK een eigenstandig reservepositie dient te hebben om risico's op te kunnen vangen of dat gemeenten daar geheel of gedeeltelijk garant voor staan.

Er vanuit gaande dat gemeenten, naast het risico van grootschalige incidenten, een deel van het risicodragerschap op zich willen nemen, en tegelijkertijd willen voorkomen dat de VRK met regelmaat een beroep doet op de gemeenten om tegenvallers te compenseren, ligt optie 3 in de rede.

Bandbreedtes

Voor de goede orde is het wenselijk om spelregels af te spraken voor de situaties dat de reserves in werkelijkheid hoger of lager zijn dan het gewenste niveau op basis van het reservebeleid.

Vanuit de gedachte dat het niet wenselijk is steeds te moeten acteren bij kleine marges, wordt het volgende voorgesteld:

- Te besluiten dat als de reserves meer dan € 0,25 miljoen uitstijgen boven het gewenste niveau, over te gaan tot het laten terugvloeien van reservemiddelen naar de gemeenten
- Te besluiten dat als de reserves meer dan € 0,25 miljoen blijven onder het gewenste niveau, een voorstel van het Dagelijks Bestuur in te wachten hoe – in eerste instantie binnen de bestaande begrotingskaders van de VRK – tot het versterken van het reserveniveau wordt gekomen.