



Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond

MEMO ALGEMENE RESERVE

Aan: Dagelijks Bestuur
Betreft: Algemene reserve VRR
Datum: 4 september 2024

Inleiding

In de vergadering van de Auditcommissie van 5 april 2023 is bij de behandeling van de 1^e begrotingswijziging de vraag ontstaan over het nut en de noodzaak van een algemene reserve. De Auditcommissie heeft gevraagd om een gespreksnotitie voor te bereiden waarin dit onderwerp behandeld wordt.

Met deze notitie wordt ingegaan op de afwegingen tot het wel of niet hebben van een algemene reserve en het advies van de Auditcommissie.

Algemeen

In 2009 heeft het bestuur van de VRR een onderzoek laten doen naar en verzocht inzicht te geven in, het aanwezige weerstandsvermogen, de aanwezige risico's die samenhangen met de normale bedrijfsvoering en de minimaal noodzakelijke omvang van het weerstandsvermogen.

Het bestuur heeft Deloitte opdracht gegeven dit te onderzoeken. Voor het onderzoek is een inventarisatie van de risico's gemaakt vanuit de processen van de gehele organisatie. Daarbij zijn de financiële risico's geïnterpreteerd. In de inventarisatie zijn alle risico's betrokken die te maken hadden met de gehele VRR. Dit betekent dat ook de risico's van de ambulancezorg onderdeel zijn van deze inventarisatie en daarmee ook onderdeel van de benodigde weerstandscapaciteit. Op basis van dit onderzoek heeft het bestuur besloten om een algemene reserve te vormen en de omvang van de weerstandscapaciteit vast te laten stellen op een weerstandsratio van 1. Dit is vervolgens opgenomen in de Nota Reserves en Voorzieningen.

In de jaren daarna is de Nota Reserves en Voorzieningen een aantal keren geactualiseerd, waarbij de uitgangssituatie van een weerstandsratio met een factor 1 voor de gehele VRR is gehandhaafd.

Algemene reserve

Zoals u hierboven kunt lezen heeft het bestuur al eerder besloten dat de VRR een algemene reserve aanhoudt. De voorliggende vraag is nu of dit besluit herzien moet worden.

Het financiële beleid van de gemeenschappelijke regeling kent vele facetten en is erop gericht om verantwoord met de ter beschikking gestelde middelen om te gaan. Een belangrijk element daarvan is het beleid rondom reserves en voorzieningen en het weerstandsvermogen. Net als bij gemeenten zijn de kaders voor de financiële verantwoording van gemeenschappelijke regelingen vastgelegd in het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten).

Hierin staat dat een algemene reserve dient als financiële buffer om onverwachte uitgaven, financiële risico's en andere onvoorziene omstandigheden op te kunnen vangen.

Bij gemeenschappelijke regelingen staan gemeenten garant voor de financiële tekorten die ontstaan door hogere uitgaven, financiële risico's of andere onvoorziene omstandigheden van de gemeenschappelijke regeling. Dit houdt in dat gemeenten zich verplichten om het ontstane tekort gezamenlijk op te vangen, zodat de continuïteit van de regeling gewaarborgd blijft.

Daarbij is het goed om aan te geven dat de Toezichthouder (Provincie Zuid-Holland) als uitgangspunt hanteert dat er een weerstandsratio van 1 moet zijn. Hiervan afwijken kan, als de deelnemers in de gemeenschappelijke regeling (de gemeenten) zich expliciet committeren aan het compenseren van eventuele tekorten. Een negatieve algemene reserve moet conform voorschrift van de Toezichthouder direct aangevuld worden tot deze niet meer negatief is. Dit standpunt komt overigens overeen met het gestelde in artikel 26, lid 1 van de gemeenschappelijke regeling.

Gaan we uit van het garant staan voor de financiële tekorten bij gemeenschappelijke regelingen dan kan je de conclusie trekken dat een algemene reserve niet nodig is. Gemeenten zorgen er namelijk voor dat de VRR over voldoende middelen beschikt om aan de financiële verplichtingen te kunnen blijven voldoen.

Ondanks dat het hebben van een algemene reserve niet verplicht is en gemeenten garant staan voor een gemeenschappelijke regeling, kan de keuze worden gemaakt om wel een algemene reserve te vormen. De keuze hangt af van verschillende factoren.

- Het aanwezig zijn van een algemene reserve zorgt voor financiële stabiliteit bij de VRR. Als er onverwachte kosten of tegenvallers optreden, is het mogelijk om de algemene reserve aan te spreken en niet direct op de gemeenten terug te vallen.
- Voor gemeenten zorgt een algemene reserve ook voor een zekere mate van stabiliteit. Gemeenten weten namelijk vooraf waar ze aan toe zijn.
- Het beheren van financiële risico's is een belangrijk aspect van goed bestuur. De algemene reserve van de gemeenschappelijke regeling kan fungeren als vangnet voor situaties waarin de inkomsten lager zijn dan verwacht of de uitgaven hoger. Ook kan het dienen om mogelijke schommelingen in de economie of andere onzekere factoren op te vangen.
- Het voeren van een goed risicobeheer staat los van het wel of niet hebben van een algemene reserve bij de VRR. Bij geen algemene reserve binnen de VRR nemen gemeenten de risico's van de VRR op in hun eigen risicobeheer waardoor dit meeweegt in de weerstandsratio van gemeenten.
- Door een adequate reserve op te bouwen, kan de VRR minder afhankelijk zijn van externe financieringsbronnen, zoals leningen of extra bijdragen van de deelnemende gemeenten. Hierdoor kan de VRR meer autonomie behouden en financiële beslissingen nemen op basis van haar eigen financiële positie. Een gezonde financiële situatie met een solide reserve kan het vertrouwen van de deelnemende gemeenten en andere stakeholders in de VRR vergroten. Het laat zien dat de regeling financieel verantwoordelijk handelt en in staat is om eventuele tegenvallers op te vangen.

- Een te hoge algemene reserve kan een indruk wekken van niet optimaal gebruik van middelen, omdat het geld van de gemeenten/andere stakeholders is, dat stil staat bij de VRR.
- Andere stakeholders dan de gemeenten willen een algemene reserve bij de VRR om risico's incidenteel op te kunnen vangen.

Zoals hierboven geschetst zijn er dus verschillende afwegingen die leiden tot de keuze voor het al dan niet hebben van een algemene reserve bij de VRR.

Kijken we naar de zienswijzen op de begrotingen van de afgelopen jaren dan hebben een aantal gemeenten hun zorgen geuit over het niveau van de algemene reserve en de weerstandsratio vanuit de zorg over het zelfstandig op kunnen vangen van risico's door de VRR. Deze gemeenten geven de voorkeur aan het aanhouden van een algemene reserve bij de VRR.

In het Dagelijks Bestuur van 19 april 2023 is bij de behandeling van de 1^e Begrotingswijziging 2023 gesproken over een algemene reserve. Dit naar aanleiding van het advies uit de Auditcommissie. Hierbij is aangegeven dat het Dagelijks bestuur vindt dat er een algemene reserve moet zijn. De motivatie hiervoor is dat met een algemene reserve risico's zoals reguliere schommelingen in indexeringsontwikkelingen en jaarrekeningresultaten kunnen worden opgevangen. Bij bijvoorbeeld standaard schommelingen in loon- en prijsontwikkelingen, incidentele tegenvallers of kleine afwijkingen in het jaarrekeningresultaat hoeft dan niet terug te worden gegrepen op de deelnemende gemeenten.

Daarnaast hebben we te maken met het gegeven dat zorgverzekeraars en het Rijk aangeven dat zij gedeeltelijk niet bestede gelden in ieder geval willen reserveren ter dekking van het later uitvoeren van taken of het opvangen van risico's.

Gezien het standpunt van de Toezichthouder, het Dagelijks Bestuur, enkele deelnemende gemeenten en de uitgangspunten van het Rijk en de zorgverzekeraars en de verschillende factoren die meewegen bij het al of niet aanhouden van een algemene reserve, is het advies om de algemene reserve te handhaven om incidentele tekorten/risico's bij de VRR op te kunnen vangen. Dit ondanks de garantstelling van de deelnemende gemeenten.

Niveau algemene reserve

Bij het aanhouden van een algemene reserve bij de VRR is het belangrijk om op te merken dat er een gezonde balans is tussen het aanhouden van de reserve voor stabiliteit en het optimaal gebruik van beschikbare middelen. Het beheer van de reserve is daarbij een cruciaal aspect van het financiële beleid en vereist een goede planning en strategie.

Hoewel een algemene reserve belangrijk is, is het van belang om deze niet onnodig groot te maken. Dit om te voorkomen dat het geld stilligt en hierdoor niet door de deelnemende gemeenten/andere stakeholders kan worden ingezet voor investeringen of andere noodzakelijke doeleinden. Een goede balans tussen een gezonde reserve en doelgerichte bestedingen is daarom belangrijk voor een effectief financieel beheer van de VRR.

Bovenstaande overwegende adviseert de auditcommissie om:

- De risicoanalyse op te splitsen naar de drie grootste stakeholders, omdat de verschillende stakeholders (gemeenten, zorgverzekeraars, het Rijk) een eigen risicoprofiel kennen. Er worden dan drie risicoanalyses gemaakt voor de taken gefinancierd door gemeenten, door het Rijk (bij specifieke uitkeringen) en de zorgverzekeraars. Op basis van deze risicoanalyses kan per stakeholder de benodigde weerstandratio worden berekend. Bovendien kunnen deelnemende gemeenten hierdoor sturend zijn naar de overige stakeholders van de VRR. Vooruitlopend op het besluit is met ingang van de half jaar nota 2024 de risicoanalyse opgesplitst naar de drie grootste stakeholders.
- De huidige uitgangspunten voor de weerstandratio van de algemene reserve voor de taken die worden gefinancierd door gemeenten en het Rijk als volgt aan te passen. De huidige weerstandratio van 1 (eigen vermogen / totaal risico ≥ 1) aan te passen naar een bandbreedte van de weerstandratio van 0,5 – 0,8. Dit betekent dat het eigen vermogen matig tot voldoende moet zijn om alle risico's in de risicoparagraaf van de begroting af te dekken.
- Hieraan kan worden toegevoegd dat het niet hebben van een gezond weerstandratio betekent dat alle gemeenten individueel de Gemeenschappelijke Regeling in de eigen risicoparagraaf dienen op te nemen.
- Vast te houden aan het standpunt in de Nota Reserves en Voorzieningen dat risico's die zich voordoen met een incidenteel effect gedekt kunnen worden uit de algemene reserve als er geen ruimte is binnen de begroting.
- Door het hebben van een algemene reserve is het mogelijk om schommelingen in de kosten op te vangen. Zo kan bijvoorbeeld de accres toekenning bekeken worden. Hier zit een vertragend effect in van 4 jaar wat tot incidentele tekorten kan leiden. Deze tekorten kunnen uit de algemene reserve gefinancierd worden..
- Als de weerstandscapaciteit in de begroting meerjarig boven de ratio van 0,8 uitkomt dan wordt de algemene reserve verlaagd tot een weerstandratio van 0,8 door een incidentele correctie conform de verdeelsleutel van de gemeentelijke bijdrage op de bijdrage.
- Hieraan kan worden toegevoegd dat het Dagelijks Bestuur aan de hand van de risicoanalyses nadere besluiten neemt om het weerstandvermogen weer op niveau te brengen als de weerstandscapaciteit meerjarig onder de 0,5 blijft. Dit besluit kan ook betekenen dat de weerstandratio voor één of meerdere jaren onder de 0,5 kan komen/blijven.