



NOTA

WEERSTANDSVERMOGEN

en

Risicomanagement

Inhoudsopgave

1. Conclusies	4
2. Opzet	5
2.1. Huidige situatie	Error! Bookmark not defined.
2.2. Gewenste situatie	5
3. Doelstellingen en wettelijk kader	7
3.1. Doelstellingen	7
3.2. Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)	8
3.3. Beleidskader financieel toezicht	8
4. Risicomanagement.....	9
4.1. Inleiding	9
4.2. Elementen risicomanagement	9
4.3. Rollen en verantwoordelijkheden.....	12
5. Weerstandsvermogen	13
5.1. Elementen weerstandsvermogen	13
5.2. Weerstandscapaciteit.....	14
5.3. Berekening weerstandsvermogen.....	16
6. Nieuwste ontwikkelingen	17
6.1. Actualisatie BBV onderdeel weerstandsvermogen en risicobeheersing	17
6.2. Rekenmodel Houdbare gemeentefinanciën.....	19
Bijlage I Bronvermelding.....	21

1. Conclusies

De nota weerstandsvermogen en risicomanagement heeft als doel dat de raad het beleidskader voor weerstandsvermogen en risicomanagement vaststelt. Hiermee wordt duidelijk welke afspraken er voor raad, college en organisatie zijn gemaakt zodat daar ook naar gehandeld kan worden.

Financiële tegenvallers dwingen een gemeente met voldoende weerstandsvermogen daardoor niet direct tot bezuinigingen of drastische beleidsbijstellingen.

Verscherpte regelgeving, aanbevelingen vanuit het rekenkameronderzoek, het BMC rapport en de constatering dat er binnen de organisatie te weinig aandacht is voor het onderwerp risicomanagement, maakt het noodzakelijk om de nota te herzien en aan te scherpen.

De aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamercommissie geven de richting aan om een geactualiseerde nota weerstandsvermogen op te stellen. Bij de actualisatie zijn ook de aanbevelingen uit het BMC rapport, van de huidige accountant en de twee afstudeerscripties meegenomen die over dit onderwerp zijn gemaakt.

Aanvullend zijn ook de nieuwste ontwikkelingen van de BBV op het onderdeel weerstandsvermogen en de nieuwe houdbaarheidstest van de VNG meegenomen.

De uitwerkingen van deze nota zullen op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording voor gemeenten en provincies (hierna BBV), in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement in de begroting en in het jaarverslag worden opgenomen. Hierin wordt gerapporteerd of de gemeente in staat is om de financiële gevolgen van de risico's op te vangen.

2. Opzet

2.1. Huidige situatie

De huidige nota Weerstandsvermogen is van 2008. In hetzelfde jaar heeft de toenmalige accountant in samenwerking met de ambtelijke organisatie een risicoscan uitgevoerd naar de grootste risico's binnen onze gemeente. Op basis van deze risicoscan constateerde de accountant dat onze gemeente uitstekend in staat was om de financiële gevolgen van risico's op te vangen. Als raad bent u toen op de hoogte gesteld van de resultaten. Deze methodiek voor het identificeren en kwantificeren van de risico's wordt momenteel nog steeds toegepast om de risicotabel te actualiseren.

Tweemaal per jaar, bij het opstellen van de begroting en bij de jaarstukken, worden de risico's geactualiseerd.

In 2012 heeft de Rekenkamercommissie een onderzoek uitgevoerd naar het risicobeleid van onze gemeente. Hierin is onderzocht of de werkwijzen en risico's uit de risicoscan nog actueel en toereikend zijn. Doel van het rekenkameronderzoek was nagaan of de raad voldoende in staat wordt gesteld om zijn sturende en controlerende rol ten aanzien van risicobeheersing te vervullen. De hoofdconclusie van het onderzoek was dat de raad zijn kader stellende- en controlerende rol op het terrein van financiële risicobeheersing onvoldoende heeft geborgd.

Zo heeft zij geconstateerd dat de gebruikte berekeningsmethode niet formeel door de raad was vastgesteld, wat voor de transparantie en navolgbaarheid wel nodig is. Daarnaast werd er in verschillende voorstellen onvoldoende aangegeven wat de risico's waren van het voorstel. Tenslotte wordt de aanbeveling gedaan om in de begroting en tussentijdse rapportages ook te rapporteren over risico's en ontwikkelingen. Het risicomanagement moet prominenter op de agenda worden geplaatst van raad en commissie.

Vanuit eigen waarneming komt naar voren dat het risicomanagement niet voldoende is ingebed in onze organisatie. Medewerkers realiseren zich onvoldoende dat een voorstel ook risico's met zich mee kan brengen.

Overigens kan met betrekking tot de financiële risico's geconcludeerd worden dat sinds het ontstaan van de gemeente Midden-Drenthe zich geen situaties met grote financiële gevolgen hebben voorgedaan.

Hierop hebben een tweetal afstuderende studenten van de Hanzehogeschool Groningen aanvullende onderzoeken gedaan: op welke wijze de informatievoorziening kan worden verbeterd en hoe risicomanagement op integrale wijze kan worden ingevoerd. Dit hebben zij verwoord in hun afstudeerscripties "Grip op risico's" en "Groeien naar risicovolwassenheid"

2.2. Gewenste situatie

We zien dat er gebaseerd op de uitkomsten van het rekenkameronderzoek, het onderzoek van BMC en op basis van eigen ervaringen dat risicomanagement binnen de organisatie en bij de raad nog prominenter op de agenda moet worden geplaatst. Risicomanagement moet de gemeente in staat stellen om op basis van een gestructureerde aanpak risico's proactief te beheersen in plaats van ad hoc achteraf. De invoering van risicomanagement vraagt in veel gevallen ook om een cultuurverandering binnen de organisatie, omdat "risico-denken" tussen de oren moet gaan zitten. Het beperkt zich nu nog tot een te beperkte groep medewerkers.

In deze nieuwe nota worden formeel de volgende punten vastgelegd::

1. *De systematiek voor het inventariseren en kwantificeren van risico's en de gebruikte procedures.*

2. *Het inzicht voor de raad in de onzekerheden en het verwacht financieel eindresultaat van grondexploitaties verbeteren door de dynamische kostprijsberekening te hanteren.*

Rondom grondexploitaties is de regelgeving de afgelopen periode al aangescherpt. Dit heeft erin geresulteerd dat wij vanaf de jaarrekening 2012 alle exploitaties, zowel de in exploitatie als de nog niet in exploitatie genomen gronden, via de dynamische kostprijsberekening doorrekenen. Hiermee krijgen wij een beter inzicht in het verwacht verloop en de risico's van de plannen. Als op basis van de geactualiseerde ontwikkelingen de berekening van een plan in de toekomst niet met een positief resultaat kon worden afgesloten dan zijn in afgelopen jaren bij de vaststelling van de jaarrekening al de noodzakelijke maatregelen genomen om dat toekomstig tekort af te dekken.

Deze lijn zetten wij voort. Jaarlijks actualiseren wij de plannen en informeren wij u hier tijdig over zodat u in staat bent om een afgewogen keuze te maken ten aanzien van de bouwgrondexploitaties

3. *Het verbeteren van de risicobeheersing en de control van de grotere projecten*
Dit te doen door uit de geïnventariseerde risico's een selectie te maken die bestuurlijk relevant zijn en relatief hoog gekwalificeerd worden. Deze worden specifiek beschreven.
4. *Een duidelijke omschrijving van de risicodefinitie (welke risico's neem je wel of niet mee?) Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele effecten*
5. *Om te kunnen rapporteren op hoofdlijnen wordt voorgesteld voor het beschrijven van een risico een ondergrens van € 75.000. te hanteren.*
Hiermee wordt aangesloten bij de door de accountant gehanteerde ondergrens voor "materieel belang".
6. *Het risicomanagement nog meer als sturingsmiddel gebruiken voor het management.*
7. *De informatiewaarde van voorstellen en nota's vergroten door de informatievoorziening op het vlak van het beschrijven van de risico's te verbeteren en een alinea hierover in het voorstel op te nemen.*
Bij het opstellen van college- en raadsvoorstellen en beleidsnota's informeert de organisatie daarmee het college en de raad over de mogelijke risico's en de beheersingsmogelijkheden van het voorstel.
8. *Het opnemen van de verplichte kengetallen voortvloeiend uit de actualisatie van de BBV en de nieuwe houdbaarheidstest van de VNG.*
De mate waarin wij in staat zijn om onze risico's financieel af te dekken komt tot uiting in deze twee berekeningsmethodieken
9. *In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicomanagement de risico's en de beheersingsmogelijkheden beschrijven.*
Hierdoor wordt het risicomanagement als reguliere activiteit binnen de P&C cyclus opgenomen.

3. Doelstellingen en wettelijk kader

In dit hoofdstuk worden de doelstellingen van deze nota kort benoemd. Tevens wordt het wettelijk kader beschreven dat aan deze nota ten grondslag ligt.

3.1. Doelstellingen

Met het vaststellen van deze nota worden de volgende doelstellingen beoogd:

- **Vaststelling van het beleidskader**
De raad is verantwoordelijk voor een sluitende begroting. Met deze nota geeft de raad de kaders met betrekking tot het weerstandsvermogen en het risicomanagement aan en stelt de raad het beleid vast waarbinnen de gemeente dient te handelen. De kaders en de beleidsregels moeten ervoor zorgen dat het weerstandsvermogen en het risicomanagement een plek krijgen binnen de P&C cyclus, dat de risico's beheersbaar zijn en dat de gemeente voldoende weerstandsvermogen heeft.
- **Voldoen aan wet- en regelgeving en onderbouwing van het weerstandsvermogen**
Deze doelstelling richt zich op de wettelijke verplichting die voortvloeit uit de BBV. De gemeente dient een inventarisatie van de risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit te maken en bovendien beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's te voeren.
- **Inzicht krijgen in de risico's en daarmee het risicobewustzijn stimuleren**
Het doel van risicomanagement is gericht op het in kaart brengen van de risico's en de beheersing hiervan. Het gaat hierbij niet alleen om risico's met financiële gevolgen maar kan ook gaan om risico's op het gebied van politiek, imago, veiligheidsvlak, juridische zaken of externe ontwikkelingen.
Inzicht in de risico's die de gemeente loopt, begint bij het creëren van draagvlak en het risicobewustzijn van de medewerkers in de organisatie. Als zij risicobewust zijn in hun dagelijkse werkzaamheden kan proactief worden ingespeeld op de risico's door het op tijd nemen van passende beheersmaatregelen.
- **Vermindering van het negatieve effect van risico's op het bestaande beleid en de kwaliteit van de bestaande voorzieningen**
Om dit doel te bereiken is eerst inzicht in de risico's noodzakelijk. Deze doelstelling hangt zodoende nauw samen met bovenstaande doelstelling. Pas als er inzicht is in de risico's kunnen deze ook beheerst worden zodat ze zo weinig mogelijk effect hebben op de uitvoering van het bestaande beleid en voorzieningen.
- **Optimaliseren van de interne beheersing**
Risicomanagement is één van de instrumenten voor het managen en beheersen van risico's. Risicomanagement kan een bijdrage leveren aan het stellen van prioriteiten, het ondersteunen van een beslissing en/of het kwantitatief onderbouwen.
- **Vastleggen van de weerstand**
Of de gemeente beschikt over voldoende weerstand brengen wij in beeld via het berekenen van ons weerstandsvermogen en de houdbaarheidstest

3.2. Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Het wettelijk kader voor een gemeentelijk beleidskader voor het weerstandsvermogen en het risicomanagement is de BBV en indirect artikel 212 van de Gemeentewet

Het doel van de BBV is het verbeteren van de te leveren informatie aan de raad, burgers en maatschappelijke organisaties en de toezichthouder. In het besluit zijn richtlijnen opgenomen voor de begroting (inclusief meerjarenraming) en de jaarrekening en –verslag.

De paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement is één van de verplichte paragrafen in de begroting en de jaarrekening. Deze paragraaf dient tenminste de volgende informatie te bevatten:

- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
- een inventarisatie van de risico's;
- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit.

3.3. Beleidskader financieel toezicht

Het financieel toezicht op de gemeente wordt uitgeoefend door Gedeputeerde Staten van de Provincie Drenthe. De Provincie heeft haar financieel toezicht vastgelegd in “het beleidskader financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen provincie Drenthe”.

Met het toezicht wordt beoogd een gezonde financiële situatie bij de gemeente te bevorderen. Hiermee wordt een situatie bedoeld dat een gemeente kan voortbestaan zonder een beroep te hoeven doen op middelen van de collectiviteit van de gemeenten (via artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet) en niet onder curatele wordt gesteld. Tevens wordt door het toezicht de kredietwaardigheid van de gemeenten bevorderd.

In Drenthe maakt het toetsen van de bestuurlijke integriteit onderdeel uit van het financieel toezicht.

Samenhangend met de ontwikkelingen bij de gemeenten zal het financieel toezicht zich steeds meer gaan richten op de langere termijn en de duurzaamheid van het financieel beleid.

De gemeente is zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid. De toezichthouder toetst de paragraaf op het voldoen aan de BBV-vereisten en of de inhoud van de paragraaf is doorvertaald naar de begroting. Daarnaast kijkt de toezichthouder of de paragraaf zelfstandig leesbaar is en/of er op dit gebied een nota is en/of er over het desbetreffende onderwerp iets is opgenomen in de 212-verordening.

4. Risicomanagement

4.1. Inleiding

Om het risicobewustzijn te verhogen wordt het risicomanagement integraal ingevoerd binnen de organisatie. Integraal betekent dat alle medewerkers die voorstellen schrijven en besluiten nemen zich bewust zijn van de risico's die maatregelen en besluiten met zich meebrengen. Het risicomanagement vindt plaats binnen de afdelingen die belast zijn met de betreffende taak.

Het realiseren van dit traject zal de nodige inspanning en tijd vergen.

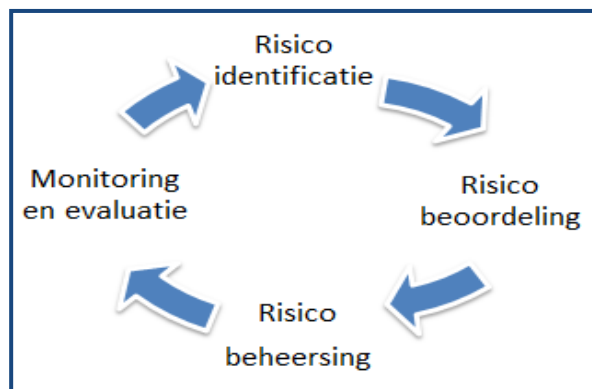
4.2. Elementen risicomanagement

Het doel van risicomanagement is het voorkomen of reduceren van de nadelige gevolgen die het optreden van risico's met zich mee kunnen brengen. Risicomanagement is een proces van het identificeren, kwantificeren en beheersen van risico's.

De risicomangers zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en coördinatie van het risicomanagementproces binnen hun afdeling. Dit proces wordt op elke afdeling periodiek op een systematische wijze uitgevoerd. Om de risico's in beeld te krijgen en te houden zal het een regulier onderdeel worden van onze P&C cyclus.

Het proces van risicomanagement bestaat uit het doorlopen van de volgende stappen:

1. Risico - identificatie
2. Risico beoordeling
3. Risicobeheersing
4. Monitoring en evaluatie



Risico – identificatie

Onder een risico verstaan wij: *de kans op het optreden van een gebeurtenis met een bepaald gevolg dat een negatief effect (= schade) kan veroorzaken. De kans dat een gebeurtenis zich voordoet en de mate waarin het gevolg zich voordoet zijn onzeker.*

Een risico is een onzekere gebeurtenis op economisch, politiek, juridisch, milieu of financieel gebied die niet gewenst is.

Het gaat om gebeurtenissen die de verschillende onderdelen van de organisatie of de doelstellingen van de organisatie kunnen beïnvloeden.

Hiervoor worden de volgende stappen gezet:

- Het doorlopen van de activiteiten en toetsen of deze een risico voor de organisatie kunnen gaan worden.
- Het beschrijven van het soort risico/ onderwerp.
- Korte omschrijving van het risico

Risico beoordeling

Per risico moet ingeschat worden hoe groot de kans is dat deze zich voordoet en wat de gevolgen hiervan kunnen zijn.

Voor de inventarisatie zal standaard gebruik gemaakt worden van een risicokaart of van een geautomatiseerd systeem. De gedetailleerde stappen die moeten worden doorlopen zijn voor de risicokaart vastgelegd in bijlage "Inventariseren en het kwantificeren van risico's".

Onderstaande tabellen geven de kaders.

Tabel "kansscore":

Deze stap is voor het vaststellen van de kans dat een risico zich voor kan doen.

Kansscore	Omschrijving	Toelichting
1	Minder dan of 1 keer per 10 jaar	Zeer onwaarschijnlijk
2	1 keer per 5-10 jaar	Onwaarschijnlijk
3	1 keer per 2-5 jaar	Waarschijnlijk
4	1 keer per 1-2 jaar	Mogelijk
5	1 keer per jaar	Vrijwel zeker

Tabel "klasse":

Deze stap is voor het vaststellen van de financiële impact van een risico.

Klasse	Financieel gevolg	Imagobeeld	Referentiebeeld
A	< € 75.000	Zeer klein	Geen bedreiging voor de doelstellingen
B	Tussen € 75.000 en € 250.000	Klein	Minimale bedreiging voor de doelstellingen
C	Tussen € 250.000 en € 1.000.000	Midden	Bedreiging voor de doelstellingen
D	Tussen € 1.000.000 en € 1.500.000	Groot	Ernstige bedreiging voor de doelstellingen
E	>€ 1.500.000	Zeer groot	Zeer ernstige bedreiging voor de doelstellingen

Tabel "risicokans in %":

De financiële gevolgen van het voordoen van een risico worden in beeld gebracht. Hiervoor wordt de "kansscore" vermenigvuldigd met de "klasse". De hieruit voortvloeiende score wordt uitgedrukt in een risicokans in %.

Risico's die lager dan € 75.000 zijn komen onder de ondergrens om risico's te beschrijven en als zij ook niet één keer per 2 jaar voorkomen stellen wij de risicokans op 0%.

Risicokans	Score (kans x klasse)	Risicokans in %
Laag	1A, 2A of 3A	0%
Laag	1B, 1C, 2B of 4A	15%
Laag	2C, 3B of 5A	20%
Gemiddeld	1D, 2D, 3C of 4B	40%
Gemiddeld	3D, 4C of 5B	50%
Hoog	1E of 2 ^E	50%
Hoog	3E, 4D of 5C	60%
Hoog	4E of 5D	75%
Hoog	5 ^E	90%

Risicobeheersing

Het is niet voldoende om de geïdentificeerde risico's jaarlijks op te sommen. Een tweede belangrijke stap in het proces is ook om inzicht te hebben in maatregelen die genomen kunnen worden om het risico te beheersen.

Hierbij kan het gaan om de volgende beheersmaatregelen:

- **Vermijden of voorkomen.** Dit houdt in dat het beleid waar een risico door ontstaat, wordt beëindigd, op een andere manier wordt vorm gegeven of geen nieuw beleid wordt gestart. Ook kunnen werkprocessen zodanig ingevuld zijn, dat op die manier bepaalde risico's worden vermeden.
- **Verminderen of beheersen.** Bij verminderen wordt gedacht aan het aanpakken of wegnemen van de oorzaak van het risico via bijvoorbeeld technische of organisatorische maatregelen. Indien getracht wordt de oorzaak te verkleinen wordt deze maatregel vooraf uitgevoerd. Het risico wordt ook verminderd of beheerst door een verzekering af te sluiten, een voorziening of een ander budget in de begroting op te nemen.
- **Overdragen of uitbesteden.** Dit kan door het beleid dat een risico met zich meebrengt, uit te laten voeren door een andere betrokken partij, die daarbij ook de financiële risico's overneemt.
- **Accepteren.** Het risico is klein of kan niet vermeden, verminderd of worden overgedragen. Het risico moet worden geaccepteerd. De eventuele financiële schade wordt via de weerstandscapaciteit afgedekt. Acceptatie kan ook verband houden met het ontbreken van de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de risico's

Op basis van de risicobeoordeling wordt per risico de mogelijke beheersmaatregelen vastgelegd. Deze kan uiteenlopen van stoppen, het afsluiten van een verzekering tot het accepteren van het risico.

Monitoring en evaluatie

Risicomanagement is een doorlopend proces. Het is van belang om regelmatig te toetsen of de beheersmaatregelen nog effect hebben op het risicoprofiel.

Hiernaast verandert de omgeving van onze organisatie continu en daarmee ook de risico's. Daarom is het belangrijk om met enige regelmaat onze risico's te actualiseren. Door regelmatige monitoring worden wijzigingen tijdig gesignaleerd en is het mogelijk om adequate maatregelen te blijven nemen.

Gedurende het proces van risicomanagement moet aandacht blijven voor verbetermogelijkheden. Hierbij gaat het om de onderliggende processen, systemen of werkwijzen. Daar waar nodig wordt het beleid en methodiek bijgesteld.

4.3. Rollen en verantwoordelijkheden

Risicomanagement is niet alleen een integraal proces, maar ook een dynamisch proces. Om het proces goed te kunnen sturen gaan wordt de verdeling van de taken duidelijk vastgelegd. De afdelingshoofden/budgethouders worden daarom aangewezen als risicomangers voor de hun toevertrouwde taken. Zij gaan samen met hun (beleids)medewerkers en met ondersteuning van een financieel adviseur de risico's in beeld brengen. De concerncontroller wordt verantwoordelijk voor de totale uitvoering van het risicomanagement.

Overzicht van de verdeling van de taken:

Wie	Rollen	Acties/besluiten
Raad	Kaderstellend en toezicht houdend	- Vaststellen Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement - Hoogte weerstandsvermogen vaststellen - Paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement in de programmabegroting en – jaarrekening vaststellen
College	Sturen, en verantwoorden	- Toezien op de implementatie van het risicomanagement - Sturen op verantwoording van de risico's - Verantwoording risicobeleid aan de raad
Organisatie (Concern-Control en MT)	Sturen en verantwoorden	- Implementatie van het risicomanagement - Hanteren van risicomanagement als rapportage instrument - Kwantificering van de risico's - Maatregelen nemen om de risico's te beheersen en hierover actieve terugkoppeling laten organiseren. - Aanspreken op gedrag
Organisatie (de (deel)-budgethouders)	Beheersen	- Kwantificering van de risico's - Rapportage over ontwikkeling van de risico's. - In beeld brengen van de gevolgen op de financiële positie. - Implementeren van beheersmaatregelen om risico's op te vangen
Organisatie (financieel adviseurs)	Beheersen en monitoring	- Bijdrage leveren aan de risico analyse. - De gevolgen van de financiële positie in beeld brengen - Beheer en inrichting van de risicokaarten - Bijstellen van de methodiek/hulpmiddelen voor het risicomanagement.

5. Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft een indicatie van de mate waarin wij in staat zijn om financiële tegenvallers op te vangen, zonder dat ons activiteitsniveau in gevaar wordt gebracht.

5.1. Elementen weerstandsvermogen

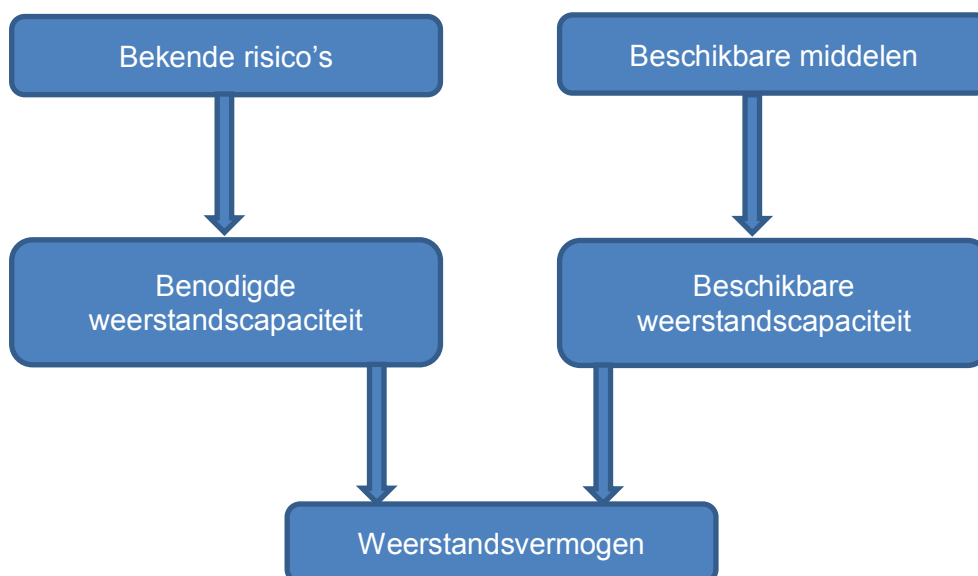
Voor het weerstandsvermogen zijn op grond van de definitie uit de BBV twee elementen van belang:

1. De financiële gevolgen van de risico's die kunnen worden gelopen;
2. De middelen die vrijgemaakt kunnen worden om deze financiële gevolgen op te vangen.

De gemeente verricht verschillende activiteiten om de doelstellingen en de achterliggende maatschappelijke effecten binnen de programma's van de begroting te bereiken. De gemeente wil de lopende en toekomstige activiteiten kunnen voortzetten. Binnen het kader van het weerstandsvermogen houdt dit in dat de gemeente in staat wil zijn om de financiële gevolgen van de niet afgedekte risico's te kunnen opvangen. In ieder geval zal de gemeente inzicht willen hebben in de mate waarin zij de financiële gevolgen van deze risico's kan opvangen.

De hoeveelheid middelen die de gemeente nodig heeft om de eventuele financiële tegenvallers op te kunnen vangen wordt uitgedrukt in de benodigde weerstandscapaciteit. In hoofdstuk 4 staat beschreven hoe de benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend. Tegenover de benodigde weerstandscapaciteit staat de beschikbare weerstandscapaciteit. De beschikbare weerstandscapaciteit geeft aan hoeveel middelen beschikbaar zijn om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen.

De relatie tussen beiden is het weerstandsvermogen:



Het weerstandsvermogen wordt in een ratio (= verhouding) uitgedrukt.

Een weerstandsvermogen met een ratio kleiner dan 1 betekent dat er onvoldoende middelen zijn om de nadelige financiële gevolgen van de risico's op te vangen. Is het weerstandsvermogen groter dan 1, dan zijn middelen toereikend om de risico's op te vangen.

5.2. Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit is de verzamelnaam van de bronnen waaruit niet voorziene financiële tegenvallers bekostigd kunnen worden. Het gaat om buffers in het eigen vermogen (balans) en in de exploitatie. Middelen die vrijgemaakt kunnen worden, zonder dat hierdoor het beleid of de uitvoering van taken worden aangetast.

Om inzicht te bieden in de duurzaamheid waarmee financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen is er onderscheid in de incidentele en de structurele beschikbare weerstandscapaciteit. De incidentele beschikbare weerstandscapaciteit is het vermogen om calamiteiten in één keer af te dekken zonder dat dit de beleidsuitvoering aantast. De structurele beschikbare weerstandscapaciteit betreft de middelen die permanent (meerjarig) ingezet kunnen worden in de lopende exploitatie.

Er bestaat geen algemeen sluitende opsomming van de elementen die moeten worden meegenomen in het begrip beschikbare weerstandscapaciteit.

Voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen en worden niet tot de weerstandscapaciteit gerekend, aangezien het hier gaat om dekking voor vooraf ingeschatte verplichtingen of verliezen (art. 42 BBV).

De beschikbare weerstandscapaciteit bij de gemeente Midden-Drenthe bestaat uit de samenstelling van de volgende onderdelen:

Exploitatie (structureel)

- onbenutte belastingcapaciteit;
- meerjarige bestedingsruimte

Vermogen (incidenteel)

- incidentele bestedingsruimte
- algemene A-reserve;
- weerstandsvermogen bouwgrondexploitatie;
- bestemmingsreserves;
- stille reserves.

Onbenutte belastingcapaciteit:

Bij onbenutte belastingcapaciteit wordt uitsluitend gekeken naar de OZB-heffing. Voor de overige (afvalstoffenheffing en rioolheffing) is een een kostendekkend systeem opgesteld. Bij de afvalstoffenheffing en de rioolheffing is dus geen sprake van onbenutte belastingcapaciteit.

Om de onbenutte belastingcapaciteit van de OZB te berekenen wordt gebruik gemaakt van de norm die het rijk stelt aan de artikel 12-status. Zodra een gemeente in financiële problemen komt houdt het Rijk rekening met een minimaal OZB tarief die vastgesteld is op 120% van het gemiddelde tarief voor de OZB¹.

Meerjarige bestedingsruimte:

Uitgangspunt van het huidige financieel beleid is dat er jaarlijks structurele financiële ruimte voor nieuw beleid is. De invulling van deze financiële ruimte vindt plaats via het bestedingsplan, dat als onderdeel van de begroting wordt vastgesteld. In de

¹ Handleiding-artikel 12 -2015 onderdeel 3.3

meerjarenbegroting bedraagt de ruimte voor nieuw beleid jaarlijks € 750.000. Wel wordt rekening gehouden met een structurele onderuitputting van € 202.500. Dit betekent dat de directe ruimte € 750.000 minus € 202.500 = € 547.500 is. Indien zich onverwachte financiële tegenvallers voordoen zal de financiële ruimte voor nieuw beleid (voor een deel) kunnen worden ingezet, zonder dat dit tot een bijstelling van de bestaande activiteiten leidt.

Incidentele bestedingsruimte:

Er wordt een bestendige gedragslijn gevolgd met betrekking tot de kapitaallasten van de investeringen. Vanaf het jaar dat een krediet beschikbaar wordt gesteld worden ook de kapitaallasten voor dekking van de rentekosten en afschrijving begroot.

Alleen worden de werkelijke kapitaallasten op basis van boekwaarden op 1 januari van het betreffende jaar berekend. Aan de bestedingen van de kredieten die in de loop van het jaar plaatsvinden wordt geen kapitaallasten toegerekend. Hierdoor ontstaat er incidentele ruimte in de lopende begroting.

Dit verschil tussen de begrote kapitaallasten en de werkelijke kapitaallasten wordt onderuitputting van de kapitaallasten genoemd. Bij het opstellen van de nieuwe begroting wordt jaarlijks een schatting van de verwachte onderuitputting gemaakt. Naast de nieuwe kapitaalsinvesteringen zoals opgenomen in het bestedingsplan wordt gekeken naar het verwachte verloop van de nog niet gerealiseerd grotere investeringskredieten.

In de begroting wordt rekening gehouden met een jaarlijkse onderuitputting van € 202.500. Daarom wordt van de berekende onderuitputting eerst € 202.500 aangewend om in de betreffende begrotingsjaar de stelpost incidenteel op te vangen. Het resterende bedrag is incidenteel beschikbaar.

Algemene A-reserve:

Op grond van het huidige beleidskader voor het weerstandsvermogen is sprake van een afzonderlijk weerstandsdeel in de algemene reserve, de algemene A -reserve. Deze algemene reserve is ingesteld voor de dekking van nadelige rekeningresultaten, onvoorziene incidentele uitgaven en andere niet voorziene bedrijfsrisico's, voor zover hierin niet op andere wijze is voorzien.

Weerstandsvermogen bouwgrondexploitatie:

Het doel van deze reserve is het opvangen van eventuele nadelen in de bouwgrond waarvan zeker is dat deze in de toekomst in het betreffende plan niet meer kunnen worden goed gemaakt.

Bestemmingsreserves:

Bestemmingsreserves zijn en worden ingesteld om toekomstige beleidswensen te financieren of ter dekking van de kapitaallasten uit investeringen. De raad stelt de bestemming van deze reserves vast en is ook bevoegd om de bestemming van de reserves te wijzigen.

Stille reserves

Er is sprake van stille reserves als de marktw waarde van de bezittingen de boekwaarde daarvan overstijgt. In principe dragen stille reserves bij aan de weerstandscapaciteit.

Voorwaarde is dat bezittingen verkoopbaar zijn en te gelde kunnen worden gemaakt, zonder dat de uitoefening van de publieke taak in gevaar komt.

Indien zich een financiële tegenvaller voordoet, kan (een deel) van de bezittingen worden verkocht tegen meer dan de boekwaarde, waardoor boekwinst ontstaat.

Een vergelijking van de boekwaarden met de WOZ waarden van de gebouwen geeft een globale indicatie van de aanwezige stille reserves. Op 31 december 2013 bedroegen de boekwaarden van onze gebouwen € 36 miljoen en de WOZ waarden € 48 miljoen.

5.3. Berekening weerstandsvermogen.

Het weerstandsvermogen toont de verhouding aan tussen de benodigde - en de beschikbare weerstandscapaciteit.

Het weerstandsvermogen wordt als volgt uitgedrukt:

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen dient te worden vastgesteld welke verhouding (ratio) tussen het beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit wij nastreven. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van onderstaande beoordelingstabel.

Ratio weerstandsvermogen	Waardering
> 2	Uitstekend
1,5 - 2,0	Ruim voldoende
1,0 - 1,5	Voldoende
0,8 - 1,0	Matig
0,6 - 0,8	Onvoldoende
< 0,6	Ruim onvoldoende

Het doel is dat de gemeente met haar weerstandsvermogen tussen de bandbreedte van voldoende of tot ruim voldoende als waardering scoort (ratio tussen 1.0 en 2.0).

De gemeente heeft dan voldoende weerstandscapaciteit beschikbaar om de mogelijke risico's af te kunnen dekken. Voor de begroting 2015 heeft de ratio zelfs de waardering uitstekend. Met een ratio van 3,2% is de gemeente uitstekend in staat om de meegenomen risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing te kunnen opvangen.

6. Nieuwste ontwikkelingen

Naast de berekening om de risico's op te vangen binnen de beschikbare weerstandscapaciteit hebben zich twee nieuwe grote ontwikkelingen voorgedaan.

- De actualisatie van de BBV op het onderdeel weerstandsvermogen en risicobeheersing.
- De houdbaarheidstest van de VNG..

6.1. Actualisatie BBV onderdeel weerstandsvermogen en risicobeheersing

De Adviescommissie vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) heeft een rapportage uitgebracht om de huidige BBV te actualiseren. Inmiddels is ingestemd met een voorstel om te komen tot een verplichte basisset van vijf kengetallen die informatie moeten geven aan raadsleden over de financiële positie van de gemeente. De set van kengetallen nemen we op in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement. De kengetallen geven een goed beeld van de financiële positie. Het is van belang de kengetallen in samenhang te presenteren aangezien een afzonderlijk kengetal niet zoveel zegt over de financiële positie.

Op dit moment is er nog sprake van een voorstel. Echter de inschatting is dat deze basisset wel zal worden verplicht, hij wordt daarom al meegenomen in de nota.

De vijf kengetallen zijn:

1. Netto schuldquote en Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. De netto schuldquote wordt berekend inclusief of exclusief doorgeleende gelden. Omdat er onzekerheid is of deze leningen wel allemaal terug zullen worden betaald, is het verstandig om dit onderscheid te maken. Op die manier wordt dit risico in beeld gebracht.

De netto schuldquote moet aangepast worden met de volgende verstrekkingen om tot de netto gecorrigeerde schuldquote te komen.

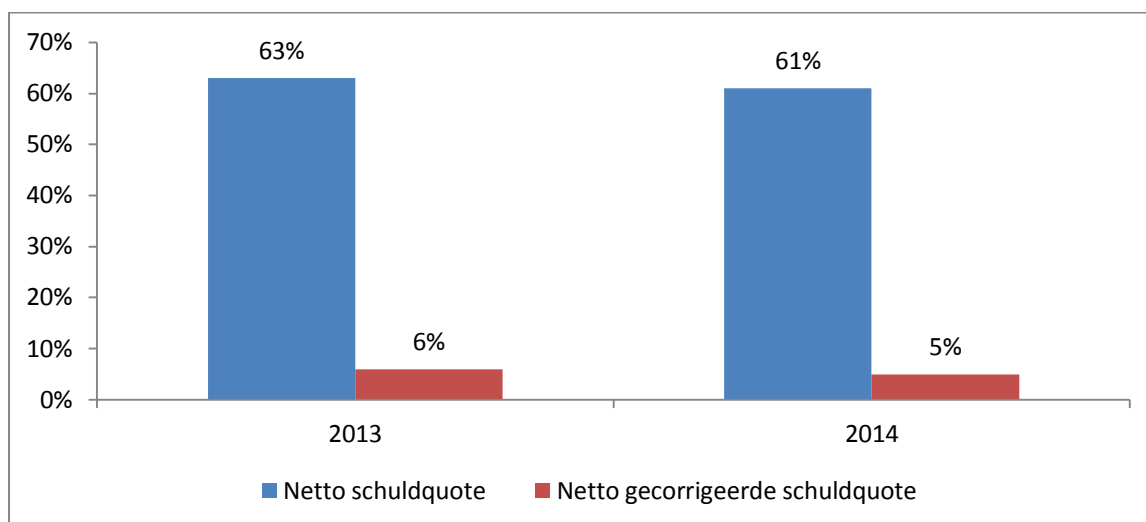
Dit zijn:

- De geldelijke bezittingen. Er is contant geld in kas of geld op een bankrekening. Hier kan vrij over worden beschikt.
- Gelden die zijn uitgeleend aan derden. Hiervoor wordt een vergoeding ontvangen voor rente en aflossing
- De bouwgrondexploitaties. De lijn is om de jaarlijks rentekosten toe te voegen aan de boekwaarden. De rente drukt zodoende niet op de exploitatie. Bij de verkoop van de kavels worden de rentekosten van deze schulden goed gemaakt.

Al rekening wordt gehouden met bovenstaande uitzonderingen dan wordt inzicht verkregen in onze netto schuldquote en onze netto gecorrigeerde schuldquote.

Deze kan worden uitgedrukt in een percentage van de inkomsten. Door de geldelijke bezittingen in mindering te brengen op de bruto schuld wordt de netto schuldpositie berekend.

Grafiek van de netto (gecorrigeerde) schuldquote van de gemeente Midden-Drenthe:



Met een netto schuldquote die lager is dan 100% is de gemeente in staat om zonder problemen nieuwe leningen aan te trekken om investeringen te kunnen plegen.

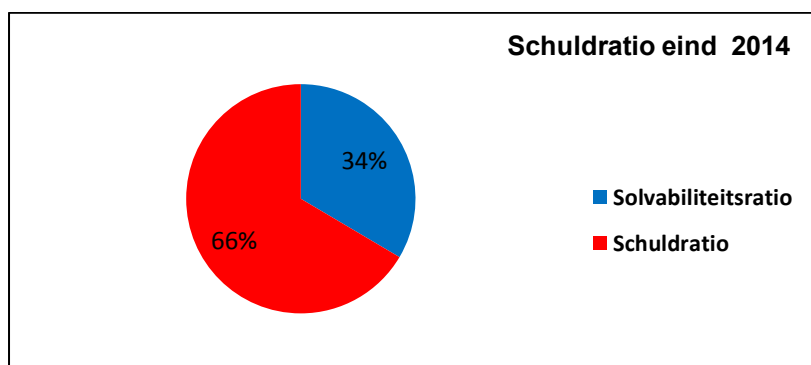
2. De schuldratio en solvabiliteitsratio

De gemeente spaart niet voor nieuwe investeringen. De raad stelt een krediet beschikbaar en eventueel wordt hiervoor een lening aangetrokken. Deze lening moet in de volgende jaren worden afgelost en over het restant bedrag van de lening wordt een rentevergoeding betaald. Rente en aflossingen leggen hiermee een beslag op de (toekomstige) baten. Hoe hoger het saldo van de kredieten hoe meer toekomstige baten voor het betalen van aflossingen en renteverplichtingen worden vastgelegd. Hierdoor kunnen deze baten niet aan andere publieke voorzieningen worden besteed.

Met het kengetal schuldratio wordt beoordeeld in hoeverre het bezit op de activa zijde van de balans is belast met schuld.

Hiertegenover staat de solvabiliteitsratio. Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het totale vermogen. Deze indicator geeft inzicht in de mate waarin de decentrale overheid in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. De schuldratio en de solvabiliteitsratio zijn gezamenlijk altijd 100%. Dit wordt in de risicoparagraaf opgenomen als een cirkeldiagram.

Grafiek van de gemeente Midden-Drenthe:



Met een schuldratio zich tussen de 20% en 70% heeft de gemeente een groot gedeelte van haar bezittingen gefinancierd uit eigen middelen en biedt dit ruimte om nieuwe investeringen te kunnen plegen.

3. Kengetal Grondexploitatie

Hierin wordt informatie gegeven over de waarde van de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgrond in exploitatie bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten uit de programmabegroting of jaarstukken en uitgedrukt in een percentage.

4. Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte geeft aan hoe wendbaar de gemeente is. Als de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is de gemeente in staat om (structurele) tegenvallers op te vangen. De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves gedeeld door de totale en uitgedrukt in een percentage.

5. Belastingcapaciteit: woonlasten meerpersoonshuishouden

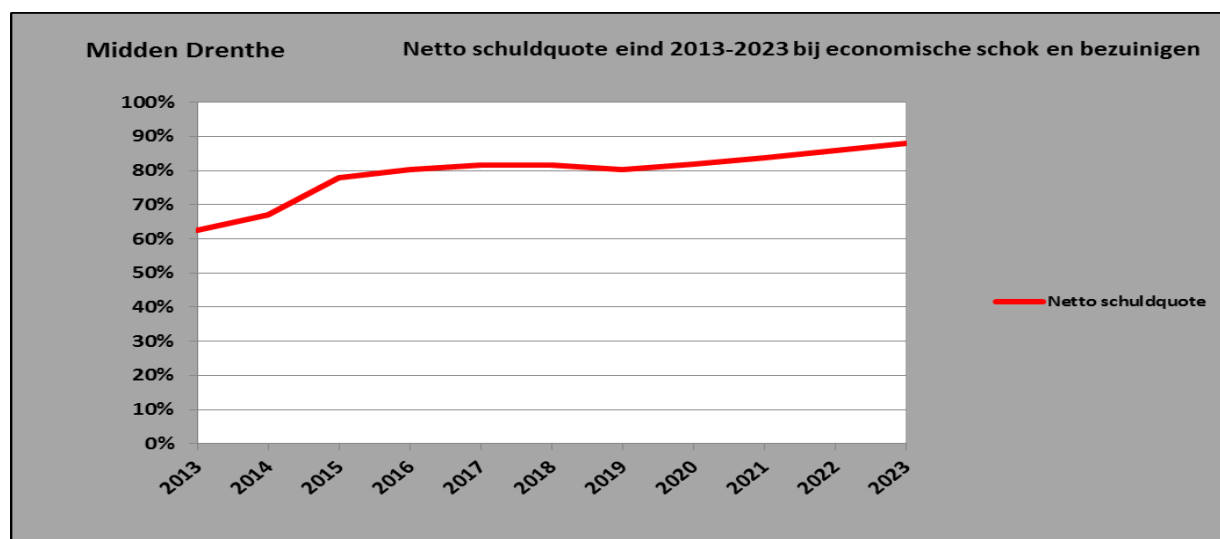
De belastingcapaciteit geeft de potentiële ruimte aan die de gemeente heeft om de structurele baten te verhogen om stijgende structurele lasten (zoals kapitaallasten) op te vangen. De onroerendzaakbelasting, de rioolheffing en de reinigingsheffing bepalen hoe hoog de woonlasten per gemeente zijn. Het Coelo publiceert ieder jaar deze lasten in de Atlas van de lokale lasten.

Woonlasten meerpersoonshuishouden in huidig jaar worden vergeleken met het landelijk gemiddelde in het vorige jaar en uitgedrukt in een percentage daarvan.

6.2. Rekenmodel Houdbare gemeentefinanciën

De VNG heeft een houdbaarheidstest ontwikkeld. Deze kijkt meerjarig vanuit een andere invalshoek naar de financiële positie van de gemeente. Dit rekenmodel gaat uit van de kasstromen en de schuldpositie van de gemeente.

De gemeentefinanciën zijn houdbaar wanneer onze gemeente ook bij een scenario met economisch slecht weer genoeg geld overhoudt om aan de schuldverplichtingen (rente en aflossing) te kunnen voldoen, zonder dat de noodzakelijke publieke voorzieningen in de knel komen. De test laat dus de gezondheid van de (toekomstige) financiële positie van de gemeente Midden-Drenthe zien.



Zolang bij een slecht weerscenario de netto schuldquote onder de 100% blijft, is de gemeente prima in staat onze financiën houdbaar te houden. Als gemeente Midden-Drenthe houden wij onze netto schuldquote beneden de 100%.

De vijf kengetallen en uitkomst van het slecht weer model worden met een toelichting en grafiek opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement.

Bijlage I Bronvermelding

Literatuur:

- Rekenkamercommissie Midden-Drenthe: Onderzoek risicobeleid
- Deloitte: Risicomanagement meer dan de som der delen.
- BMC: Inzicht in de financiële positie in het financieel handelen.
- J. de Leeuw: Grip op risico's.
- B. Bosma: Groeien naar risicovolwassenheid.
- VNG: Nota houdbare gemeentefinanciën.
- Binnenlandse Zaken: Decembercirculaire 2014.

Wet en regelgeving:

- Ministerie van BZK: Circulaire Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
Op: www.minbzk.nl
- Provincie Drenthe: : Beleidskader voor het financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.
Op: www.drenthe.nl
- Gemeente Midden-Drenthe: Financiële verordening Midden-Drenthe
Op: www.middendrenthe.nl

Nota's andere gemeenten:

- Uden: Nota risicomanagement en weerstandsvermogen en bijlagen.
- Hoogeveen: Nota weerstandsvermogen.
- Coevorden: Nota risicomanagement en weerstandsvermogen .