Jaargang 21, Oktober 2023 | NR. 2

TPC

TIJDSCHRIFT VOOR PUBLIC GOVERNANCE, AUDIT & CONTROL

Leren om strategische keuzes in ziekenhuizen te maken met een management game

De gebruiker centraal in public sector accounting

Onderzoek naar financierbaarheid van Dienst Justitiële Inrichtingen

Verplichte weerstandsratio schept schijnwerkelijkheid





Tom Noordermeer is concerncontroller van de gemeente Zevenaar en bestuurslid van het Risico Platform Overheden.



Chris Ravensbergen is directeur van VNG Risicobeheer.

De huidige verplichtingen in de paragraaf Weerstands-vermogen en risicobeheersing vormen een onderschat risico

Verplichte weerstandsratio schept schijnwerkelijkheid



Hilko de Boer is eigenaar van Finolia en betrokken bij het Zijlstra Center van de VU.



Tjerk Budding is Hoogleraar Public Sector Accounting aan de Vrije Universiteit Amsterdam.



Johan de Kruijf is universitair docent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen.



Rein-Aart van Vugt is accountant en partner bij Deloitte.

Heb jij nog risico's? Voor het opstellen van de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van provincies en gemeenten maakt de financieel adviseur of (concern)controller jaarlijks een ronde langs de directeuren en managers van afdelingen. Hierbij wordt op een systematische manier in beeld gebracht of eerder geïdentificeerde risico's nog relevant zijn en worden nieuwe risico's aan de lijst toegevoegd. Althans, dat is de gedachte.

Samenvatting

De huidige verplichting van de weerstandsratio in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van provincies en gemeenten levert schijnnauwkeurigheid en geeft de wethouders en gemeenteraadsleden slechts beperkt informatie. We kunnen de verplichte weerstandsratio beter afschaffen. De auteurs pleiten voor een andere invalshoek en een andere manier om de risico's te identificeren en bespreekbaar te maken.

Door **Tom Noordermeer, Chris Ravensbergen, Hilko de Boer, Tjerk Budding, Johan de Kruijf** en **Rein-Aart van Vugt**

Een manager zegt dan bijvoorbeeld dat de onderhoudsstatus van een brug slecht is en dat daar risico's aan zijn verbonden. Aan welke risico's moeten we dan denken en hoe schat je die 'risico's op waarde'? Hoe groot is de kans dat de risico's zich voordoen? Allemaal vragen die leiden tot – vaak – moeilijk te objectiveren antwoorden. Uiteindelijk wordt een inschatting van de risico's en de mogelijke financiële gevolgen, opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Eventueel aangevuld met te treffen maatregelen.

Voor het bepalen van het weerstandsvermogen, die in de praktijk veelal de weerstandsratio wordt genoemd, wordt dit risico, samen met de andere risico's, afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. Bij het bepalen daarvan zijn diverse

keuzes te maken, zoals in hoeverre stille reserves worden meegenomen en hoe wordt aangekeken tegen de onbenutte belastingcapaciteit, dat wil zeggen de mogelijkheid om de tarieven voor de Onroerendzaakbelasting te verhogen.

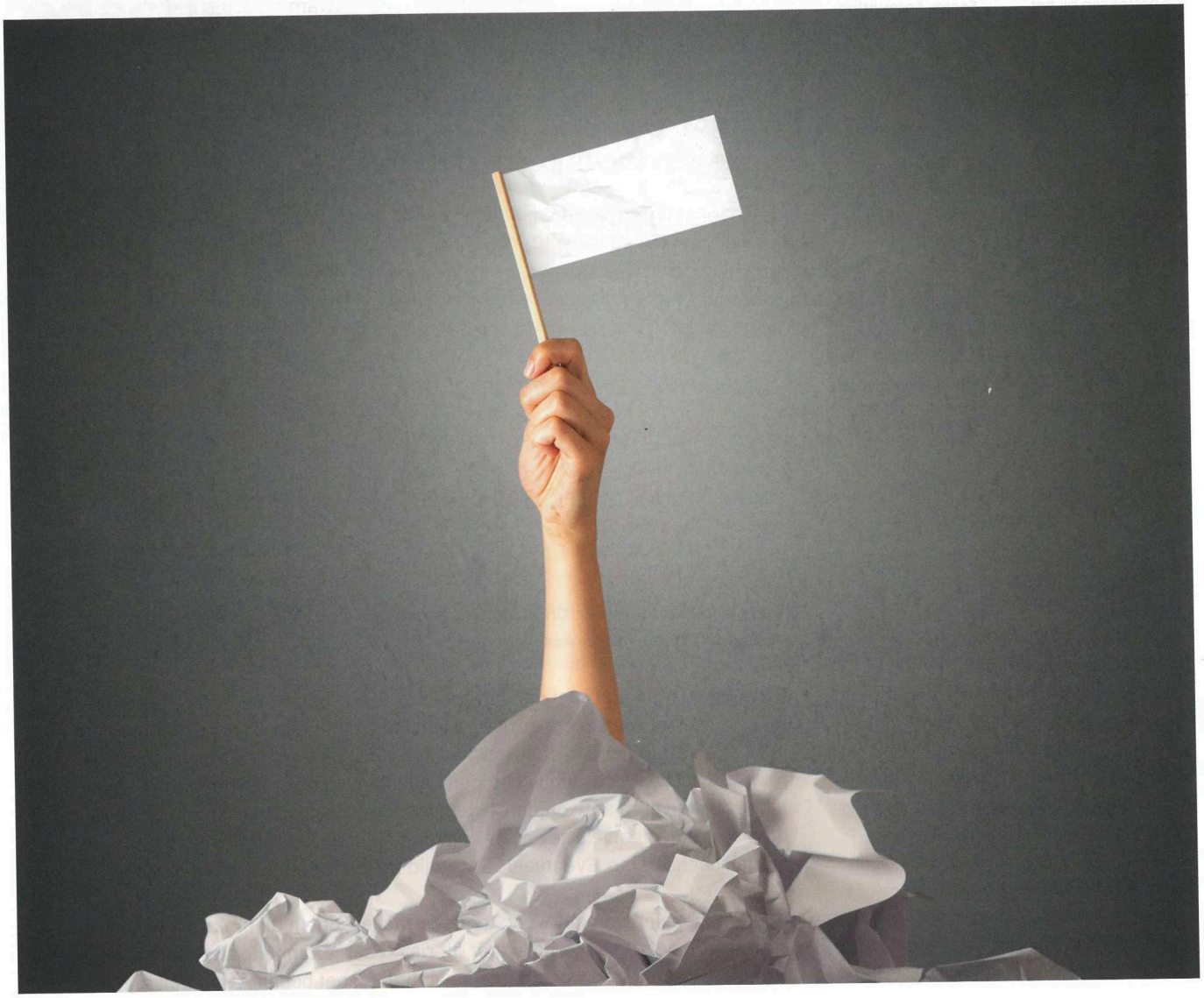
Aandacht voor risico's en risicobeheersing is wenselijk en noodzakelijk

Kortom, een gemeente maakt zowel keuzes bij het bepalen van de risico's als bij de berekening van de weerstandscapaciteit. Een derde keuze betreft de vraag welk percentage van de gemodelleerde verwachte risico's je wil afdekken? Wat is de mate van onzekerheid die de gemeente wil lopen?

Ontwikkeling financiële positie van gemeenten

De financiële situatie van gemeenten lijkt rooskleurig, gemeten aan de overschotten op de jaarrekeningen tot en met 2022. Tegelijk zijn er zorgen over de lange termijn door het ontbreken van langjarige financiële zekerheid in de financiële verhoudingen vanaf met name 2026. Op de Dag van de Financiële Verhoudingen van 20 april 2023 klonk deze boodschap in verschillende toonaarden. Voormalig minister van Financiën en burgemeester van Eindhoven, Jeroen Dijsselbloem, benoemde in zijn speech dat de onzekerheid die gemeenten ervaren vooral doorwerkt bij investeringen in de grote opgaven voor klimaat, mobiliteit, wonen en maatschappelijke voorzieningen. Dat zijn precies thema's die volgens de regelgever in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing aan bod zouden moeten komen (BBV 2003, toelichting art. 66). Een andere belangrijke factor voor de toegenomen onzekerheid is dat de rijksoverheid steeds meer middelen uitkeert in de vorm van specifieke, doel- en incidentele uitkeringen. Dit leidt tot verrommeling van het begrotingsbeleid.

Gemeenten moeten investeren in taaie, complexe, langjarige maatschappelijke opgaven en deze betalen uit een waaier van regelingen en potjes. Steeds meer opgaven, steeds meer incidentele regelingen en potjes, steeds meer financiële onzekerheid. Daar komt de spanning op de arbeidsmarkt nog bij; die leidt tot veel vacatures, tijdelijke inhuur en korte contracten. Dat geeft forse risico's voor gemeenten bij de realisatie van maatschappelijke opgaven en zet gemeenten op achterstand.



Onderstaand worden drie onderwerpen besproken die vanuit risico-perspectief bijzondere aandacht verdienen, te weten het onderscheid structureel-incidenteel, verantwoording in relatie tot duurzaamheid en lange termijn perspectieven.

Rigide onderscheid structurele en incidentele baten en lasten

Katie Zwetsloot (concerncontroller gemeente Utrecht) en Rein-Aart van Vugt (partner Deloitte Accountants) schreven ter gelegenheid van de Dag van de Financiële Verhoudingen 2023 een essay dat veel weerklank en herkenning kreeg in gemeenten (Zwetsloot en Van Vugt, 2023). Zij pleiten voor een andere benadering van het toezichthouden op de financiële huishouding van gemeenten. Het uitgangspunt van het dekken van structurele lasten met structurele baten staat te veel centraal, stellen Zwetsloot en Van Vugt. Ze signaleren dat de financiële positie van gemeenten is verbeterd, dat gemeenten meer geld overhouden dan begroot, veelal door onverwachte rijksmiddelen. Het jaarrekeningresultaat van de gemeenten gezamenlijk, laat over 2022 een positief saldo zien van 3,9 miljard euro, dat voor een deel wordt veroorzaakt door voorschotten op in 2023 uit te keren energietoeslagen. Het overschot wordt grotendeels aan de algemene reserve toegevoegd en wordt daarmee een incidenteel dekkingsmiddel. Over 2020 en 2021 was ook al sprake van forse positieve saldi. Tegelijk zijn er moeilijke discussies over bezuinigingen op voorzieningen omdat structurele bekostiging ontbreekt, zoals op het vlak van jeugdhulpverlening. Door het ontbreken van structurele dekking is het lastig om vast personeel aan te nemen, wat leidt tot meer inhuur en risico's voor de kennisborging.

De gemeentebegroting zit op slot door het rigide onderscheid tussen incidenteel en structureel geld. Zo zijn financiële risico's geminimaliseerd, maar het realiseren van maatschappelijke opgaven komt nog meer onder druk te staan, mede omdat het geld op de plank blijft liggen. Zwetsloot en Van Vugt pleiten voor het werken aan maatschappelijke opgaven door te redeneren vanuit wendbaarheid en weerbaarheid. Wendbaarheid gaat over de mate waarin opgaven te beïnvloeden zijn, weerbaarheid over de financiële buffer die nodig is. Hoe minder wendbaar de gemeente, hoe groter de benodigde weerbaarheid.

Maatschappelijke ontwikkelingen en verantwoording

In de hele maatschappij worden de standaarden voor verslaglegging aangescherpt. In het bedrijfsleven is onder invloed van kritische stakeholders (beleggers, klanten, werknemers) veel aandacht voor ESG-maatstaven en informatie (*environmental, social en governance*), een ontwikkeling die gericht is op het ontwikkelen van bredere, transparantere verslaggeving. Hier ligt een directe relatie en overlap met de onderdelen van de Brede Welvaartsagenda en de Sustainable Development Goals (SDG's). Het CBS publiceert op verzoek van de Tweede Kamer jaarlijks de Monitor Brede Welvaart en de SDG's. Het ligt in de rede dat in de publieke sector – waaronder bij gemeenten – deze vereisten ook hun weg gaan vinden naar de begroting en de jaarstukken. Een verantwoording over risico's met betrekking tot het niet realiseren van de doelen van de Brede Welvaartsagenda en de SDG's kan een belangrijk onderdeel van risicobeheersing en de rapportage daarover zijn.

Langtermijn focus

De afgelopen jaren moesten gemeenten ad hoc reageren op crises, zoals corona en de toestroom van vluchtelingen uit Oekraïne. Tegelijk moeten ze de langjarige opgaven uitvoeren. Dit brengt een spanningsveld met zich mee. Goed bestuur vereist een goed gesprek over de scenario's voor die langere termijn, afgezet tegen de mate van wendbaarheid en weerbaarheid van de gemeente. De maatschappelijke opgaven stellen gemeenten voor de noodzaak doelen te bepalen met onvoorspelbare uitkomsten. Naar onze mening zou juist hierover verslag moeten worden gedaan in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Bezwaren tegen de weerstandsparagraaf

In reactie op het denken van Zwetsloot en Van Vugt houden wij de verplichte paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing tegen het licht. De verplichte verantwoording over risico's deed z'n intrede in 1995 en werd in 2004 verder uitgebreid met onder meer de verplichting tot het opnemen van een weerstandsratio. Het was een reactie op het grote aantal gemeenten dat door niet-gesignaleerde financiële risico's in de problemen kwam en de artikel 12-status kreeg, een status waarbij een gemeente onder toezicht wordt geplaatst en additionele middelen ontvangt (ten laste van andere gemeenten). Sinds 2004 zijn er door veel gemeenten inspanningen gedaan om de financiële verantwoording te verbeteren, ook als gevolg van de aanscherping van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) door de commissie Depla in 2017.

> Vervang huidige invulling door een werkwijze die bijdraagt aan een beter gesprek over de echte risico's

De risicoparagraaf in de gemeentebegroting was ooit bedoeld om de informatiepositie van de gemeenteraad te versterken (BBV 2003, toelichting). Het moet informatie zijn om de financiële robuustheid van de begroting te beoordelen. Welke informatie (risico's) zit nog niet in de begroting, maar is wel relevant om mee te wegen in de besluitvorming? Verder staat in de toelichting op het BBV dat er geen algemene norm vast te stellen is voor de omvang van het benodigde weerstandsvermogen. Gemeenten hanteren in de regel wel een norm: ten minste meer beschikbaar weerstandsvermogen dan risico's.

Verschillende gemeenten geven het signaal dat de weerstandsparagraaf een doel op zich is geworden en dat de weerstandsratio subjectief is. Dat heeft niet zozeer te maken met de tools, maar meer met de input (waar wordt mee gerekend), de verwerking daarvan en met name in de interpretatie van de output. Het is erg financieel en op de uitkomst van een financiële ratio gericht. Een ratio groter dan 1 wordt al

Onderstaand worden drie onderwerpen besproken die vanuit risico-perspectief bijzondere aandacht verdienen, te weten het onderscheid structureel-incidenteel, verantwoording in relatie tot duurzaamheid en lange termijn perspectieven.

Rigide onderscheid structurele en incidentele baten en lasten

Katie Zwetsloot (concerncontroller gemeente Utrecht) en Rein-Aart van Vugt (partner Deloitte Accountants) schreven ter gelegenheid van de Dag van de Financiële Verhoudingen 2023 een essay dat veel weerklank en herkenning kreeg in gemeenten (Zwetsloot en Van Vugt, 2023). Zij pleiten voor een andere benadering van het toezichthouden op de financiële huishouding van gemeenten. Het uitgangspunt van het dekken van structurele lasten met structurele baten staat te veel centraal, stellen Zwetsloot en Van Vugt. Ze signaleren dat de financiële positie van gemeenten is verbeterd, dat gemeenten meer geld overhouden dan begroot, veelal door onverwachte rijksmiddelen. Het jaarrekeningresultaat van de gemeenten gezamenlijk, laat over 2022 een positief saldo zien van 3,9 miljard euro, dat voor een deel wordt veroorzaakt door voorschotten op in 2023 uit te keren energietoeslagen. Het overschot wordt grotendeels aan de algemene reserve toegevoegd en wordt daarmee een incidenteel dekkingsmiddel. Over 2020 en 2021 was ook al sprake van forse positieve saldi. Tegelijk zijn er moeilijke discussies over bezuinigingen op voorzieningen omdat structurele bekostiging ontbreekt, zoals op het vlak van jeugdhulpverlening. Door het ontbreken van structurele dekking is het lastig om vast personeel aan te nemen, wat leidt tot meer inhuur en risico's voor de kennisborging.

De gemeentebegroting zit op slot door het rigide onderscheid tussen incidenteel en structureel geld. Zo zijn financiële risico's geminimaliseerd, maar het realiseren van maatschappelijke opgaven komt nog meer onder druk te staan, mede omdat het geld op de plank blijft liggen. Zwetsloot en Van Vugt pleiten voor het werken aan maatschappelijke opgaven door te redeneren vanuit wendbaarheid en weerbaarheid. Wendbaarheid gaat over de mate waarin opgaven te beïnvloeden zijn, weerbaarheid over de financiële buffer die nodig is. Hoe minder wendbaar de gemeente, hoe groter de benodigde weerbaarheid.

Maatschappelijke ontwikkelingen en verantwoording

In de hele maatschappij worden de standaarden voor verslaglegging aangescherpt. In het bedrijfsleven is onder invloed van kritische stakeholders (beleggers, klanten, werknemers) veel aandacht voor ESG-maatstaven en informatie (*environmental, social en governance*), een ontwikkeling die gericht is op het ontwikkelen van bredere, transparantere verslaggeving. Hier ligt een directe relatie en overlap met de onderdelen van de Brede Welvaartsagenda en de Sustainable Development Goals (SDG's). Het CBS publiceert op verzoek van de Tweede Kamer jaarlijks de Monitor Brede Welvaart en de SDG's. Het ligt in de rede dat in de publieke sector – waaronder bij gemeenten – deze vereisten ook hun weg gaan vinden naar de begroting en de jaarstukken. Een verantwoording over risico's met betrekking tot het niet realiseren van de doelen van de Brede Welvaartsagenda en de SDG's kan een belangrijk onderdeel van risicobeheersing en de rapportage daarover zijn.

Langtermijn focus

De afgelopen jaren moesten gemeenten ad hoc reageren op crises, zoals corona en de toestroom van vluchtelingen uit Oekraïne. Tegelijk moeten ze de langjarige opgaven uitvoeren. Dit brengt een spanningsveld met zich mee. Goed bestuur vereist een goed gesprek over de scenario's voor die langere termijn, afgezet tegen de mate van wendbaarheid en weerbaarheid van de gemeente. De maatschappelijke opgaven stellen gemeenten voor de noodzaak doelen te bepalen met onvoorspelbare uitkomsten. Naar onze mening zou juist hierover verslag moeten worden gedaan in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Bezwaren tegen de weerstandsparagraaf

In reactie op het denken van Zwetsloot en Van Vugt houden wij de verplichte paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing tegen het licht. De verplichte verantwoording over risico's deed z'n intrede in 1995 en werd in 2004 verder uitgebreid met onder meer de verplichting tot het opnemen van een weerstandsratio. Het was een reactie op het grote aantal gemeenten dat door niet-gesignaleerde financiële risico's in de problemen kwam en de artikel 12-status kreeg, een status waarbij een gemeente onder toezicht wordt geplaatst en additionele middelen ontvangt (ten laste van andere gemeenten). Sinds 2004 zijn er door veel gemeenten inspanningen gedaan om de financiële verantwoording te verbeteren, ook als gevolg van de aanscherping van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) door de commissie Depla in 2017.

> Vervang huidige invulling door een werkwijze die bijdraagt aan een beter gesprek over de echte risico's

De risicoparagraaf in de gemeentebegroting was ooit bedoeld om de informatiepositie van de gemeenteraad te versterken (BBV 2003, toelichting). Het moet informatie zijn om de financiële robuustheid van de begroting te beoordelen. Welke informatie (risico's) zit nog niet in de begroting, maar is wel relevant om mee te wegen in de besluitvorming? Verder staat in de toelichting op het BBV dat er geen algemene norm vast te stellen is voor de omvang van het benodigde weerstandsvermogen. Gemeenten hanteren in de regel wel een norm: ten minste meer beschikbaar weerstandsvermogen dan risico's.

Verschillende gemeenten geven het signaal dat de weerstandsparagraaf een doel op zich is geworden en dat de weerstandsratio subjectief is. Dat heeft niet zozeer te maken met de tools, maar meer met de input (waar wordt mee gerekend), de verwerking daarvan en met name in de interpretatie van de output. Het is erg financieel en op de uitkomst van een financiële ratio gericht. Een ratio groter dan 1 wordt al

snel beschouwd als ruimte om te investeren. Wanneer op basis van de aannames de ratio onder de 1 komt of ver boven de 5, dan worden niet zelden de aannames (bedrag of kans) herzien en vindt herrekening plaats. Dit vormt op zichzelf een risico en kan het doel van de paragraaf juist ondermijnen.

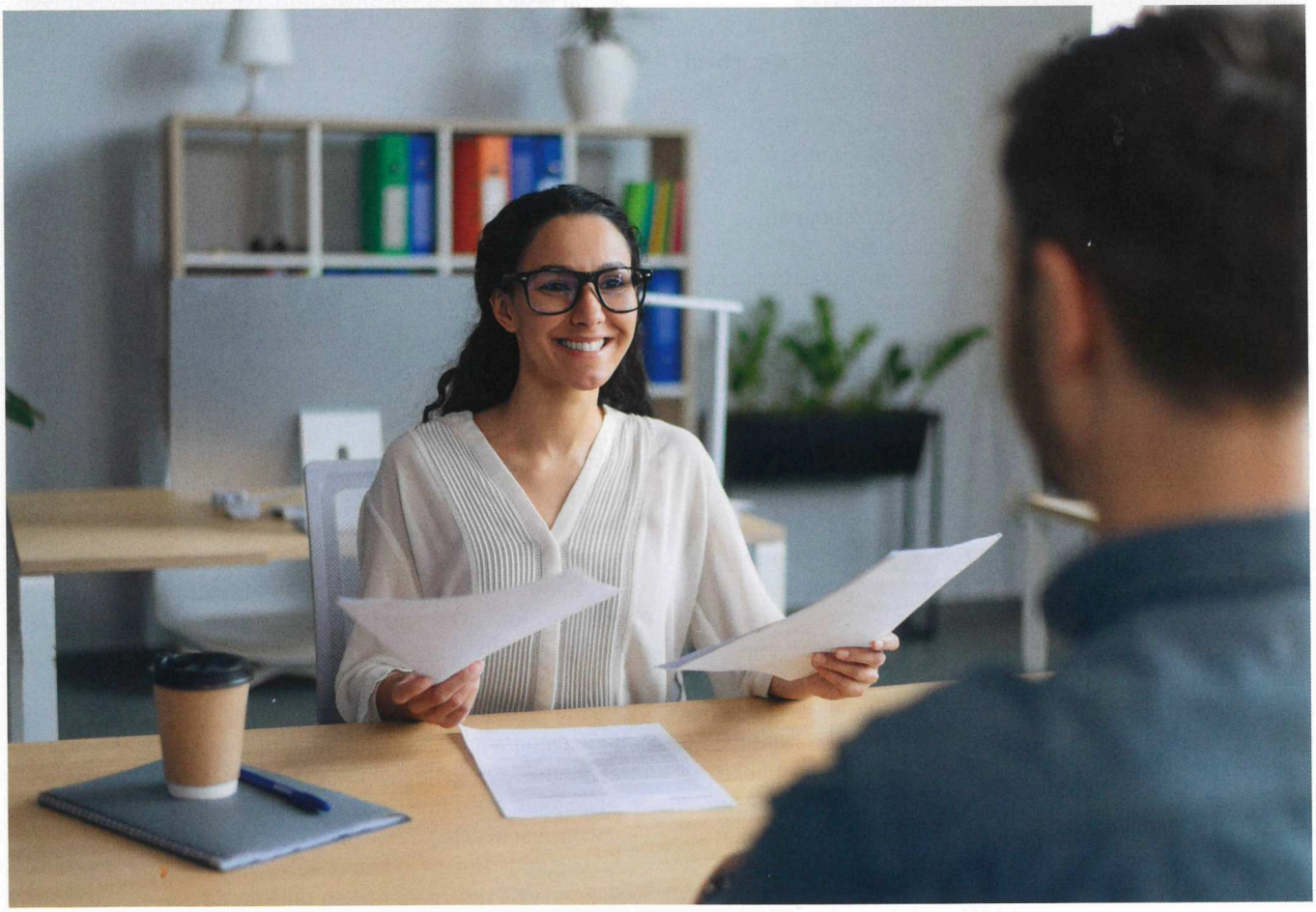
De weerstandsparagraaf is een doel op zich geworden

Een ander bezwaar tegen de weerstandsparagraaf is dat die zelden een weerslag is van de risico's waar het in de organisatie, het college en in de gemeenteraad echt om gaat. Dit zijn veelal niet de financiële, maar de beleids- en uitvoeringsrisico's, de mate waarin de gemeente erin slaagt invulling te geven aan maatschappelijke opgaven en wettelijke taken uit te voeren. Lukt het om kwetsbare inwoners te bereiken en ze uit de schulden te halen? Worden de woningbouwopgaven en verbetering van de mobiliteit gerealiseerd? Maken we de bedrijfsvoering en ICT van de gemeente robuust en toekomstbestendig? De risico's die een mogelijke realisatie van deze doelen en maatschappelijke opgaven in de weg kunnen zitten, vinden door de huidige opzet van de weerstandsparagraaf onvoldoende hun weg naar de begroting en jaarrekening. De huidige werkwijze geeft bestuurders dan ook geen mate van zekerheid of zij maatschappelijke doelen al dan niet realiseren. Het geeft bestuurders een soort (financiële) waarheid die geen waarheid is.

De informatie is daarnaast moeilijk vergelijkbaar. De commissie Depla stelde dat wanneer je over vergelijkbaarheid wilt spreken, er een eenduidige definitie van het begrip weerstandsvermogen zou moeten zijn (VNG, 2014, p. 10-11). Die definitie is niet ontwikkeld. Berekeningswijzen lopen te veel uiteen en belangrijke risico's worden buiten de analyse gehouden. Daarnaast ontbreekt een wetenschappelijke onderbouwing van de methodiek. De weerstandsratio draagt niet bij aan het goede gesprek over risico's en vormt in sommige situaties zelf een risico.

De weerstandsratio is te subjectief

Dat laat onverlet dat aandacht voor risico's en risicobeheersing in de begroting en het jaarverslag wenselijk en noodzakelijk is, ook voor de gemeenteraad als kaderstellend en controlerend orgaan. In die zin biedt de wetstechnische toelichting op de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing nog steeds houvast. Het gaat om de risico's die niet 'anderszins' (BBV 2003, toelichting art. 11) zijn ondervangen. Voorbeelden die in de toelichting zijn genoemd, hebben betrekking op ondernemingsrisico's, sociale structuur en open einde regelingen. Het gaat om inzicht in risico's, risicohouding en -gedrag en risicobeheersing. Het gaat dus niet om de uitkomsten van een reken technische exercitie, waarbij het weerstandsvermogen de verhouding





vormt tussen de risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie en de weerstandscapaciteit, waarbij de uitkomst boven een bepaalde norm zou moeten liggen.

Vijfde W-vraag

Kortom, wij pleiten ervoor de huidige invulling van de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing af te schaffen en te vervangen door een werkwijze die bijdraagt aan een beter gesprek over de echte risico's van de gemeente. Dit ligt ook in lijn met het denken van Zwetsloot en Van Vugt die weerbaarheid en wendbaarheid centraal stellen.

Schaf de huidige invulling van de paragraaf af

Risico-afwegingen spelen in de politiek-bestuurlijke besluitvorming een belangrijke rol. Geef die de plaats die het verdient. De gemeenteraad beantwoordt nu per programma vier samenhangende vragen: Wat willen we bereiken (doelstellingen)? Wat gaan we daarvoor doen (activiteiten)? Welke externe (verbonden) partijen zijn daarbij betrokken? Wat mag het kosten?

De informatiewaarde van begrotingen en jaarverslagen zou erop vooruit gaan door het toevoegen van een vijfde W-vraag: Welke onzekerheden, kansen en risico's, gekoppeld aan de maatschappelijke doelen en opgaven, spelen een rol bij het realiseren van deze doelen en opgaven? Dit leidt tot een beter gesprek en meer risicobewustzijn in de organisatie, bij het college en in de gemeenteraad. Kortom, integreer het risico-denken in de reguliere planning en control-cyclus. De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing kan dan beperkt blijven tot een plaats waar (meer dan nu) het risicobeleid wordt besproken, scenario's worden gepresenteerd en risico's waarbij een integrale of programma-overstijgende analyse gewenst is, aan bod kunnen komen.

Referenties:

- BBV toelichting, *Besluit van 17 januari 2003, staatsblad nr. 27*
- VNG (2014). *Rapport Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten* (rapport commissie Depla), VNG, Den Haag.
- Zwetsloot, K. en R.M.J. van Vugt (2023). 'Bezuinigingen met goed-gevulde reservepotten? Dat kan anders. Het faillissement van structureel financieel evenwicht' in: Raad voor het Openbaar Bestuur (2023). *Een financieel fundament voor grote opgaven.* Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag, 2023, p. 57-66.