Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2023






DRUKKERIJMUSEUM MEP















Inhoudsopgave

1. Inleiding 5
1.1. Aanleiding 5
1.2. Doelstelling van deze nota 5
1.3. Relatie met Nota reserves en voorzieningen 5
1.4. Leeswijzer 5
1.5. Wijzigingen ten opzichte van de vorige notitie 5

2. Begrippen 7
2.1. Risico's 7
2.2. Risicomanagement 7
2.3. Weerstandscapaciteit 7
2.4. Weerstandsvermogen 7

3. Risicomanagement 8
3.1. Het proces van risicomanagement 8
3.1.1. Identificeren van risico's 8
3.1.2. Kwantificeren van risico's 8
3.1.3. Definiëren en implementeren van beheersmaatregelen 9
3.1.4. Financieel afdekken van risico's 9

4. Weerstandscapaciteit 10
4.1. Escalatiemodel 10
4.2. Reserves 10
4.3. Post onvoorziene uitgaven 11
4.4. Begrotingsruimte en kostenreductie 11
4.5. Onbenutte belastingcapaciteit 11

5. Weerstandsvermogen 12
5.1. Kwantificeren van de risico´s 12
5.1.1. Risicobedrag 12
5.1.2. Risicoweging 12
5.1.3. Beheersmaatregelen 13
5.1.4. Benodigde weerstandscapaciteit 13
5.2. Kengetal voor weerstandsvermogen 13

6. Financiële kengetallen 14

7. Rollen en verantwoordelijkheden 16
7.1. Gemeenteraad 16
7.2. College 16
7.3. De uitvoering 16

Bijlage 1; Grondexploitaties 18
Kenmerken grondexploitaties 18
Kwantitatieve risicoanalyse grondexploitaties 18

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Al jaren staan de financiën van de gemeente Meppel onder druk. In het collegeprogramma 2022-2026 stelt het college zich ten doel om de financiële positie van Meppel te verbeteren. Onder meer door voldoende reserves op te bouwen om risico's op te vangen en de schuldenlast te stabiliseren en zo nodig verlagen, blijft ruimte om de ambities en opgaven op te pakken en verantwoord te bouwen aan de groei van Meppel.

Risico's zijn daarbij niet te vermijden, elke organisatie zal risico's moeten nemen om zijn doelen te realiseren. Met een goed risicomanagement krijg je wel grip op de risico's; het maakt betere sturing, verantwoording en toezicht mogelijk.

1.2. Doelstelling van deze nota

Met deze nota willen wij het beleid op gebied van risicomanagement en de spelregels voor de uitvoering vastleggen, in het bijzonder waar het financiële risico's betreft. Met het vaststellen van deze nota door de raad worden de kaders en beleidsuitgangspunten met betrekking tot het weerstandsvermogen en het risicomanagement vastgelegd, en stelt de raad het beleid vast waarbinnen de gemeente dient te opereren.

De kaders en beleidsuitgangspunten borgen dat risicomanagement een structureel onderdeel vormt van de beleidsvorming en de planning & control cyclus. Tevens worden in deze nota de uitgangspunten voor de kwantitatieve risicoanalyse en de berekening van de gewenste bufferreserve vastgelegd.

1.3. Relatie met Nota reserves en voorzieningen

Een belangrijk onderdeel van deze nota is de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit (buffers) om de risico's op te vangen. De algemene reserve is de belangrijkste buffer van de gemeente Meppel. Ook de andere reserves en voorzieningen hebben grote invloed op de financiële robuustheid van de gemeente. Daarom stelt de raad specifiek ook hier periodiek beleidskaders voor vast. In de Nota reserve en voorzieningen zijn deze beleidskaders uitgewerkt. Hoewel de onderwerpen van beide nota's dus verschillend zijn, is er wel een duidelijke relatie met elkaar. Bij het opstellen van beide nota's is de samenhang geborgd.

1.4. Leeswijzer

De nota is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de centrale begrippen toegelicht die in deze nota worden gebruikt. Hoofdstuk 3 behandelt de organisatie van het risicomanagement. Hoofdstuk 4 gaat verder in op de weerstandscapaciteit en hoofdstuk 5 zet uiteen hoe het weerstandsvermogen van de gemeente wordt bepaald in relatie tot de weerstandscapaciteit. De uitgangspunten voor de risicoanalyse en de berekening van de weerstandscapaciteit in de begroting en jaarrekening worden hier vastgelegd. Hoofdstuk 6 behandelt de streefwaarden bij de verplichte financiële kengetallen. Hoofdstuk 7 behandelt de verschillende rollen in het beleid. In de bijlage wordt verder ingegaan op de risicoanalyse bij grondexploitaties.

1.5. Wijzigingen ten opzichte van de vorige notitie

Aan de basis staat de Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2013. Definities zijn over de tijd gelijk gebleven en ook de gehanteerde berekeningswijzes blijven staan.

Deze update heeft drie belangrijke wijzigingen.

1) dat we vastleggen dat de streefwaarde van ons weerstandsvermogen 2,0 is (zoals vastgelegd in het financieel actieplan). en beschrijft deze nota wat we doen als we die streefwaarde niet behalen (paragraaf 5.2).
2) Welk pad we financieel bewandelen indien een risico zich voordoet (paragraaf 4.1)
3) Voor de verplichte financiële kengetallen hebben we streefwaarden opgenomen (hoofdstuk 6)

Daarnaast zijn er kleine wijzigingen aangebracht. Er is inhoud gegeven aan de kansafweging (paragraaf 5.1.2). En is de nota aangepast aan de huidige inrichting van de organisatie (er zijn bv geen afdelingsmanagers meer).

2. Begrippen

Deze nota kent vier kernbegrippen die wij hieronder in onderlinge samenhang toelichten: risico, risicomanagement, weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen.

2.1. Risico's

Risico's zijn onzekere en ongewenste gebeurtenissen, waardoor het realiseren van de organisatiedoelstellingen in gevaar kan komen[1]. Het kan daarbij gaan om diverse typen risico´s: financiële risico's, externe bedrijfsrisico's, interne bedrijfsrisico's, omgevingsrisico's en frauderisco's.

2.2. Risicomanagement

Risicomanagement is het identificeren en beoordelen van risico 's en het vaststellen van beheersmaatregelen. Met beheersmaatregelen worden activiteiten bedoeld waarmee de kans van optreden of de gevolgen van risico's worden beïnvloed.
Het is belangrijk dat het risicomanagement zich richt op het beheersen van processen zodanig dat risico´s voorkomen of beheerst worden, zodat deze zich niet of in mindere mate manifesteren. Risicomanagement gaat dus niet over schadebeperking ná het optreden van een risico.

2.3. Weerstandscapaciteit

Weerstandscapaciteit definiëren wij in financiële zin, d.w.z. als het bedrag dat beschikbaar is of gemaakt kan worden ter afdekking van financiële verliezen. Het gaat daarbij om verliezen die niet op een andere manier financieel zijn ondervangen, via bijvoorbeeld een verzekering of afzonderlijk getroffen financiële voorziening c.q. reservering.

2.4. Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is de verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en het risicoprofiel van de gemeente. Het risicoprofiel bepaalt wat minimaal nodig is aan weerstandscapaciteit om financiële tegenvallers te kunnen opvangen zonder dat de voorzieningen en het bestaande beleid direct in gevaar komen.

Voor zover risico's zijn geïdentificeerd en niet reeds anderszins financieel afgedekt zijn worden zij onderdeel van de kwantitatieve risicoanalyse. Het totaalbedrag van de risico´s definiëren wij als het gewogen gemiddelde risicobedrag. Tegenover dit risicobedrag staat het weerstandscapaciteit waaronder de bufferreserve. Deze nota stelt kaders en eisen aan de uitkomst van de verhouding van de bufferreserve en het risicobedrag.

---

[1] *1 Er is geen sprake van een risico als er zekerheid bestaat over het optreden van de gebeurtenis of als de gebeurtenis geen gevolgen heeft voor het realiseren van de organisatiedoelen.*

3. Risicomanagement

Het risicomanagement is in de basis het sturen op en beheersen van risico's. In dit hoofdstuk wordt het proces van risicomanagement behandeld.

3.1. Het proces van risicomanagement

Zoals in par. 2.2. is beschreven is risicomanagement het identificeren en beoordelen van risico 's en het vaststellen van beheersmaatregelen. Met beheersmaatregelen worden activiteiten bedoeld waarmee de kans van optreden of de gevolgen van risico's worden beïnvloed. Dit is een periodiek terugkerend proces dat bestaat uit een aantal onderdelen:



Figuur 1: proces risicomanagement

- Identificeren van risico's en kwantificeren van risico's
- Definiëren en implementeren van beheersmaatregelen
- Financieel afdekken van risico's

3.1.1. Identificeren van risico's

In deze fase worden alle potentiële risico's geïnventariseerd. Daarbij wordt naar risico's gezocht binnen alle risicogebieden: going concern, projecten en grondexploitaties.

Hoewel de financiële risico's zwaar wegen, richt het risicomanagement zich op een breder spectrum. De toepassing van wet- en regelgeving, beheer van de openbare ruimte en andere handelingen en beslissingen brengen ook risico's met zich mee die niet financieel van aard zijn. Er zijn dus verschillende soorten risico's:

- financiële risico's zijn gebeurtenissen of ontwikkelingen die direct gevolgen hebben voor de vermogenspositie of kasstromen van de gemeente.
- externe bedrijfsrisico's zijn gebeurtenissen die afbreuk doen aan de organisatie, maar ook de samenwerking met derden zijn hieronder te scharen.
- interne bedrijfsrisico's zijn operationele risico's die samenhangen met de interne bedrijfsvoering en/of processen en daarmee het realiseren van de organisatiedoelstellingen belemmeren. Hieronder zijn ook bestuurlijke en politieke risico's te scharen.
- omgevingsrisico's betreffen die risico's die kunnen voortkomen uit demografische ontwikkelingen, maatschappelijke ontwikkelingen, rampen.

3.1.2. Kwantificeren van risico's

De analyse bestaat uit een schatting van de kans dat een gebeurtenis optreedt, en wat daarvan de gevolgen zullen zijn. Met behulp van beoordelingstechnieken kan worden afgewogen hoe groot het risico is. Doel is om de hoge risico's te identificeren. In zijn aard

is het een proces van taxeren en inschatten, en heeft daarmee altijd in bepaalde mate een subjectief karakter. In het hoofdstuk weerstandsvermogen wordt verder ingegaan op dit onderwerp.

3.1.3. Definiëren en implementeren van beheersmaatregelen

Beheersmaatregelen kunnen preventief van aard zijn, gericht op het voorkomen van de gebeurtenis. Voorbeelden daarvan zijn procedures, herinrichting van processen en zorg-systemen. Maatregelen kunnen ook curatief zijn, gericht op het beperken van de gevolgen. Voorbeelden daarvan zijn een rampenorganisatie en verzekering. Het is van belang dat de beheersmaatregel in verhouding staat tot de omvang van het risico. Er kan ook worden besloten dat bepaalde risico's moeten worden geaccepteerd.

Wij onderscheiden vier verschillende soorten beheersmaatregelen, in de voorkeur waarmee ze worden ingezet voor risico's:

- **Vermijden**
  Beheersmaatregelen treffen waarmee risico's vermeden kunnen worden is natuurlijk het eerste streven.
- **Verminderen**
  Beheersmaatregelen waarmee risico's verminderd kunnen worden zijn interessant, maar hebben het nadeel dat een deel van het risico aanwezig blijft.
- **Overdragen aan een andere partij**
  Soms kunnen risico's aan een andere partij worden overgedragen, denk aan verzekeren of afspraken binnen contracten.
- **Accepteren**
  Indien risico's niet te beïnvloeden zijn, of wanneer de beheersmaatregelen omvangrijker zijn dan het risico zelf, dan kan een risico geaccepteerd worden.

3.1.4. Financieel afdekken van risico's

Tot slot kan dan op grond van deze analyses bepaald worden hoeveel middelen gereserveerd moeten worden ter afdekking van de risico's. Het gaat daarbij om de restrisico's. Daarmee wordt bedoeld dat de mate waarin de getroffen beheersmaatregelen het oorspronkelijke risico terugdringen, moet worden meegewogen. Dit wordt in het volgende hoofdstuk uitgewerkt. De uitkomsten hiervan moet afgezet worden tegen de middelen die de organisatie beschikbaar heeft (hoofdstuk 5).

4. Weerstandscapaciteit

In dit hoofdstuk wordt beschreven uit welke bestanddelen de weerstandscapaciteit is opgebouwd. De beschikbare weerstandscapaciteit is de optelsom van alle elementen van de gemeentefinanciën die daadwerkelijk kunnen worden ingezet om de risico's op te vangen. In het BBV is niet voorgeschreven welke bestanddelen behoren tot de weerstandscapaciteit, maar in het algemeen worden de bestanddelen gebruikt die in onderstaande tabel zijn genoemd[2].

Bestanddeel weerstandscapaciteit	Incidenteel	Structureel	Rekent Meppel toe aan weerstandscapaciteit
Algemene reserve; vrij besteedbaar	✓		✓
Algemene reserve; Bufferreserve	✓		✓
Bestemmingsreserves	✓		
Stille en geheime reserves	✓		
Onvoorzien	✓	✓	✓
Begrotingsruimte		✓	
Kostenreductie (bezuinigingen)[3]		✓	
Onbenutte belastingcapaciteit		✓	✓

Figuur 2: Onderdelen weerstandscapaciteit

4.1. Escalatiemodel

Om een goede 'control' te handhaven hanteren we bij het financieel opvangen van risico's het volgende escalatiemodel:

A) eerst dient dekking te worden gevonden binnen het betreffende begrotingsprogramma (collegebevoegdheid);
B) dan dekking binnen de exploitatie (raadsbevoegdheid) en;
C) dan pas dekking vanuit de onderdelen van de weerstandscapaciteit (raadsbevoegdheid).

Daarbij wordt in eerste instantie de incidentele weerstandscapaciteit gebruikt om tegenvallers te dekken.

4.2. Reserves

Reserves zijn vermogensbestanddelen welke als eigen vermogen zijn aan te merken en die vrij te besteden zijn. Reserves hebben verschillende functies en worden ingedeeld in bestemmingsreserves en de algemene reserve.

- **Algemene reserve**
  De algemene reserve bestaat uit de bufferreserve en de vrij besteedbare reserve. De bufferreserve wordt bij de begroting en/of jaarrekening vastgesteld op basis van een actuele risicoanalyse (opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen). De vrij besteedbare reserve is dat deel van de algemene reserve dat overblijft na aftrek van de bufferreserve.
- **Bestemmingsreserves**
  Bestemmingsreserves zijn reserves waaraan door de raad een bepaalde bestemming is gegeven. Bestemmingsreserves kunnen worden gecreëerd voor

---

[2] Deze bestanddelen zijn ontleend aan de 'Handreiking duale begroting' (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2002).

[3] Indien taakstellingen in de begroting zijn opgenomen dan zijn die geen onderdeel van de weerstandscapaciteit – maar vormen op zichzelf een risico indien die niet gerealiseerd worden.

vooraf bepaalde doelen. Deze zijn onderdeel van de weerstandscapaciteit maar kunnen niet zonder alternatief voor de oorspronkelijke bestemming ingezet worden. Daarom worden deze niet in de berekening van de weerstandscapaciteit meegenomen.

- **Stille en geheime reserves**
  Naast de algemene en bestemmingsreserves wordt ook gesproken over stille reserves en z.g. geheime reserves. Stille reserves bestaan uit het verschil tussen de boekwaarde en de marktwaarde van activa (meestal gebouwen). Geheime reserves zijn niet daadwerkelijk geheim, maar zijn niet geïnventariseerde eigendommen van de gemeente, bijvoorbeeld stukjes grond. Pas als de bezittingen verkoopbaar zijn, zonder dat de uitoefening van de publieke taak in gevaar komt, dragen ze bij aan de weerstandscapaciteit.

4.3. Post onvoorziene uitgaven

De post onvoorzien is een buffer voor externe onvoorziene tegenvallers. Artikel 8 (lid 1 en lid 6) van het BBV verplicht iedere gemeente een bedrag voor onvoorziene uitgaven op te nemen in de begroting. Het dekt uitgaven die voldoen aan de 3-o´s: onvoorzien, onvermijdelijk en onuitstelbaar. In het bepalen van de hoogte van dit bedrag is een gemeente vrij.

4.4. Begrotingsruimte en kostenreductie

Begrotingsruimte ontstaat als de begroting en meerjarenraming sluiten met een positief saldo. Deze vormen onderdeel van de weerstandscapaciteit

Toekomstige kostenreducties zijn ook onderdeel van de weerstandscapaciteit in zoverre dit niet ten koste gaat van het voorzieningenniveau. De mogelijkheid tot het realiseren van dergelijke bezuinigingen wordt gerekend tot de structurele weerstandscapaciteit.

4.5. Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit bestaat uit de extra structurele middelen die gegenereerd kunnen worden door de tarieven van de gemeentelijke heffingen te verhogen.

De OZB kan in het algemeen niet (veel) meer verhoogd worden dan de macronorm die is overeengekomen in een bestuurlijk akkoord. De macronorm is de maximale opbrengst-stijging voor een bepaald jaar voor alle gemeenten gezamenlijk. Voor individuele gemeenten zijn er echter situaties om af te wijken van de macronorm. De bovengrens voor het berekenen van de theoretische belastingcapaciteit is te baseren op de toelatingseisen voor artikel 12 steun. Voordat een beroep gedaan kan worden op het gemeentefonds voor een aanvullende uitkering dienen deze gemeenten de OZB tarieven te verhogen tot 20% boven het gemiddeld toegepaste tarief. Het verschil tussen dat niveau en de huidige tarieven is de onbenutte belastingcapaciteit.

Heffingen, die niet worden bestempeld als belastingen (de zogenaamde ‘rechten’), mogen op grond van artikel 229b, lid 1 van de Gemeentewet maximaal 100% kostendekkend zijn. De twee belangrijkste heffingen zijn de afvalstoffenheffing en de rioolheffing. Op het moment dat de opbrengsten uit deze heffingen lager zijn dan de kosten van de hierbij behorende werkzaamheden is sprake van onbenutte belastingcapaciteit.

Tot slot zijn er drie belastingen die niet worden geïnd in Meppel: hondenbelasting, forensenbelasting en toeristenbelasting. Deze zijn daarmee onderdeel van de potentiële belastingcapaciteit, hoewel de netto-opbrengst naar verwachting beperkt is.

5. Weerstandsvermogen

In dit hoofdstuk wordt het beleidskader omtrent het weerstandsvermogen uiteengezet. Het weerstandsvermogen is de verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en het risicoprofiel van de gemeente. Het risicoprofiel bepaalt wat minimaal nodig is aan weerstandscapaciteit om financiële tegenvallers te kunnen opvangen zonder dat de voorzieningen en het bestaande beleid direct in gevaar komen.

5.1. Kwantificeren van de risico´s

De verschillende categorieën risico's zoals beschreven 3.1.1 worden twee keer per jaar bij de begroting en de jaarrekening geïnventariseerd. Gebeurtenissen die zich regelmatig voordoen, en (daarom) vrij goed meetbaar en voorspelbaar zijn, worden niet meegerekend omdat daarvoor voorzieningen gevormd kunnen worden of verzekeringen voor worden afgesloten. De significante risico's worden beschreven en vervolgens wordt een schatting gemaakt van het risicobedrag, de financiële schade als het risico zich daadwerkelijk voordoet. Om het weerstandsvermogen te bepalen wordt de kans dat het risico zich zal voordoen, mede beïnvloed door de beheersmaatregelen, geschat om tot de weging van het risicobedrag te komen.

5.1.1. Risicobedrag

Voor de inschatting van de impact van een risico wordt gebruik gemaakt van ramingen, ervaringscijfers en vuistregels. Hier is nadrukkelijk sprake van een schatting, aangezien de impact niet altijd is te voorzien. Uitgangspunten voor het risicobedrag zijn:

- Voor projecten wordt een risicomarge van 20% aangehouden als risicobedrag. Dit kan worden beschouwd als worst-case scenario waarin alle risico's binnen het project zich voordoen.
- Een specifiek risico voor vastgoed is het leegstandsrisico. Daarom hanteren wij in de risicoanalyses een maximale leegstandsperiode van 4 jaar.
- Voor grondexploitaties wordt het risicobedrag berekend op basis van de IFLO norm of een Monte Carlo analyse. Deze technieken worden in bijlage 1 toegelicht.
- Incidentele risico's worden volledig meegewogen.
- Structurele risico's worden voor een periode van 1 jaar meegewogen. Deze periode is dan beschikbaar om de risico's te beheersen of tot structurele dekking binnen de begroting te besluiten.

5.1.2. Risicoweging

Op grond van de kans dat een risico zich daadwerkelijk voordoet en de aard en omvang van de beheersmaatregelen, wordt een bandbreedte voor de weging gekozen tussen 0% en 100%. Naarmate de beheersing van de risico's toeneemt, zal voor een scenario met een lager percentage worden gekozen, terwijl voor een concreet risico met beperkte of geen beheersmaatregelen het hoogste scenario in beeld komt.

Kans	risicoweging
Zeer laag	0% - 20%
Laag	20% - 40%
Middel	40% - 60%
Hoog	60% - 80%
Zeer hoog	80% - 100%

Bij grondexploitaties maken we gebruik van de Monte Carlo analyse. Hier zit in de methodiek al een weging. Daarom wordt in dat geval deze (bovenstaande tabel) weging niet toegepast. En wordt het volledige bedrag opgenomen.

5.1.3. Beheersmaatregelen

Voor elk risico wordt in de paragraaf weerstandsvermogen aangegeven welke beheersmaatregelen zijn of zullen worden genomen. Dit zijn maatregelen die de impact van risico's beperkt. Als de risico's beheerst kunnen worden, bijvoorbeeld door het afsluiten van een verzekering of het instellen van een aparte voorziening, zijn ze niet relevant voor het weerstandsvermogen.

5.1.4. Benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit is de som van de gewogen gemiddelde risicobedragen na toepassing van de beheersmaatregelen. Per risico wordt het risicobedrag vermenigvuldigd met de weging. De benodigde weerstandscapaciteit is de som van de gewogen risicobedragen.

5.2. Kengetal voor weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen kan goed uitgedrukt worden in een kengetal. Dit kengetal is de verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit.

	Berekening kengetal weerstandsvermogen
a	Gewogen gemiddeld risico
b	Belastingcapaciteit
c = a - b	Op te vangen door weerstandscapaciteit
d	Algemene reserve
e = d/c	Kengetal weerstandsvermogen

De keuze voor een (na te streven) kengetal is tevens een maat voor risico-aversie. De streefwaarde die wij hanteren[4] is 2,0 of groter (uitstekend).

Kengetal	Berekening kengetal weerstandsvermogen	Oordeel
> 2,0	Weerstandcapaciteit is voldoende om 2 keer de berekende risico's op te vangen.	Uitstekend
1,5 - 2,0	Er is ruim voldoende weerstandscapaciteit om de berekende risico's op te kunnen vangen	Goed
1,1 - 1,5	Er is licht meer weerstandscapaciteit aanwezig dan de omvang van de risico's die zijn berekend.	Ruim Voldoende
0,9 - 1,1	Met de aanwezige weerstandscapaciteit kunnen de berekende risico's worden opvangen.	Voldoende
0,6 - 0,9	De berekende risico's kunnen niet geheel worden opgevangen met de aanwezige weerstandscapaciteit	Onvoldoende
< 0,6	Weerstandscapaciteit kan minder dan 60% van de berekende risico's opvangen.	Slecht

Indien deze streefwaarde onder de 2,0 zakt en er niet aannemelijk gemaakt kan worden dat deze binnen afzienbare tijd (bij het volgende rapportagemoment) niet boven de 1,5 zal eindigen dan zal er een verbeterplan ingediend worden door het college aan de raad.

[4] *Zoals vastgesteld in het financieel actieplan Raadsvergadering mei 2023*

6. Financiële kengetallen

Naast het weerstandsvermogen worden ook vijf andere kengetallen gehanteerd om de financiële positie van gemeenten te beoordelen. In artikel 11 van het BBV is voorgeschreven welke kengetallen gemeenten moeten toelichten in de begroting en jaarrekening.

De toevoeging van deze kengetallen geeft een completer beeld van de financiële robuustheid van gemeenten. Zo wordt de verhouding tussen vermogen en schuld inzichtelijk gemaakt evenals de structurele begrotingsruimte. De financiële kengetallen zijn daarom een belangrijk onderdeel geworden van het provinciaal toezicht.

De provincie Drenthe hanteert bij de duiding van de kengetallen de categorieën A, B en C. Daarbij is categorie A het minst risicovol en categorie C het meest risicovol.

Het beheersen van de ontwikkelingen van de financiële kengetallen is een belangrijk onderdeel van het risicomanagement en het financieel beleid. In het financieel actieplan hebben we de volgende streefwaarden bepaald:

- we streven naar een solvabiliteitsratio van minimaal 20% aan het eind van deze bestuursperiode;
- we streven naar een stabiele netto schuldquote van maximaal 90%.

In onderstaande tabel zijn alle voorgeschreven financiële kengetallen weergegeven. Daarbij is per kengetal de grijs gearceerde categorie voor Meppel de voorgestelde streefwaarde[5].

Financiële kengetallen	Categorie A	Categorie B	Categorie C	Score begroting 2024
1. netto schuldquote	<90%	90-130%	>130%	74%
1a. netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	<90%	90-130%	>130%	68%
1b. netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen en voorraden grond	<90%	90-130%	>130%	46%
2. solvabiliteitsratio	>50%	20-50%	<20%	20%
3. grondexploitatie	<20%	20-35%	>35%	22%
4. structurele exploitatieruimte	>0%	=0%	<0%	2,4%
5. belastingcapaciteit	<95%	95-105%	>105%	86%

Netto schuldquote

De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossing op de exploitatie. Bij deze uitkomst kunnen twee factoren worden genoemd die het niveau verklaren. Ze zijn opgenomen als 1a en 1b:

a) Verstrekte leningen. De rente- en aflossingsverplichtingen op deze leningen worden volledig doorberekend aan andere partijen en drukken niet op de exploitatie van de gemeente.

[5] *Streefwaarde 1,2 en 4 zijn reeds vastgesteld in het financieel actieplan in de Raadsvergadering mei 2023*

b) Voorraad bouwgrond. Om deze gronden aan te kopen heeft de gemeente leningen afgesloten, de rentelast drukt op de grondexploitaties. Met de verkoopopbrengst kunnen leningen afgelost worden..

Solvabiliteitsratio
De solvabiliteitsratio is een kengetal dat weergeeft welk deel van het gemeentelijk vermogen is gefinancierd met eigen vermogen. Het is een maatstaf dat inzicht geeft in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen.

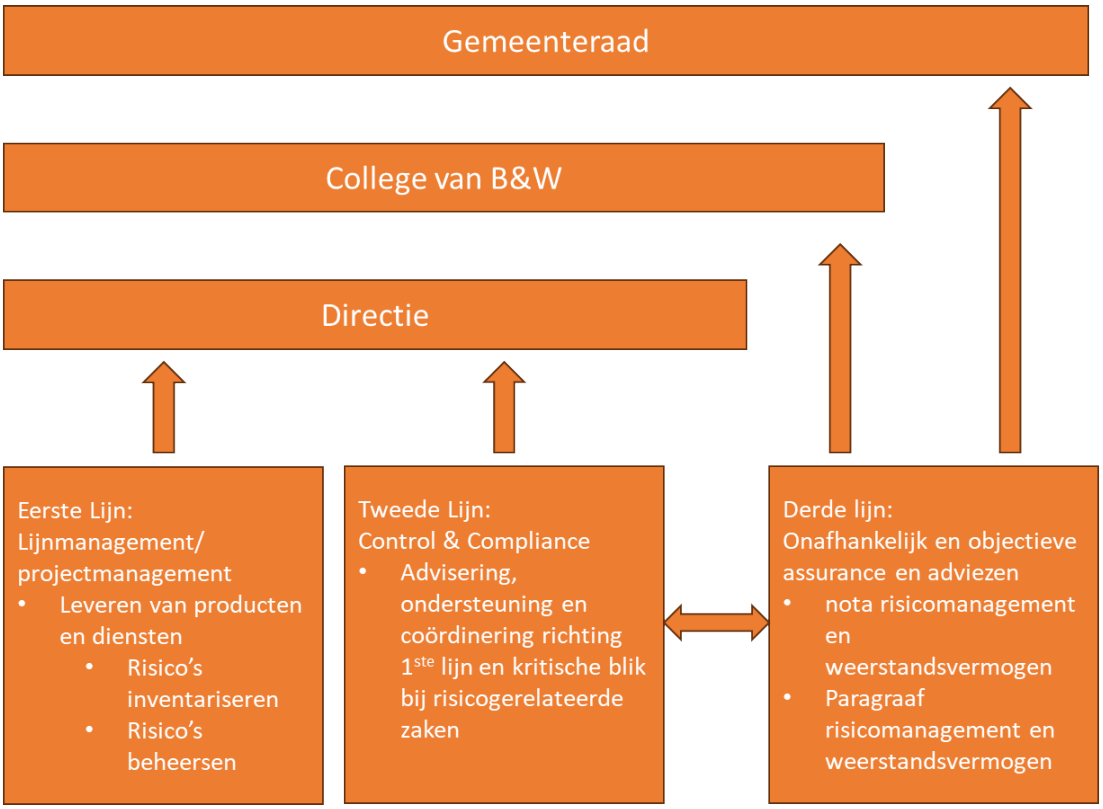
Grondexploitatie
Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de boekwaarde van de grond) is ten opzichte van de totale baten. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze moet worden terugverdiend bij de verkoop.

Structurele exploitatieruimte
Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht wordt onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele lasten. De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten te delen door de totale baten. Een negatief percentage betekent dat de structurele lasten niet geheel gedekt kunnen worden door de structurele baten.

Belastingcapaciteit
Onder de woonlasten worden verstaan de OZB, de rioolheffing en de afvalstoffenheffing voor een woning op basis van de gemiddelde WOZ-waarde in de gemeente. De belastingcapaciteit van gemeenten wordt daarom berekend door de totale woonlasten meerpersoonshuishouden in jaar t te vergelijken met het landelijke gemiddelde. Voor het landelijke gemiddelde wordt jaar t-1 gehanteerd. De belastingcapaciteit wordt uitgedrukt in een percentage.

7. Rollen en verantwoordelijkheden

De raad, het college en de organisatie hebben verschillende rollen in het beleid rond risicomanagement. Schematisch heeft het Institute of Internal Auditors (IIA) het als volgt weergegeven. Dit sluit aan bij onze inrichtingswijze.



7.1. Gemeenteraad

De raad stelt kaders voor het risicomanagement vast en wordt geïnformeerd over risico's. De raad heeft het budgetrecht, en daarmee zeggenschap over de (buffer)reserve en de bestemming van het rekeningresultaat. Bij nieuwe projecten en beleidsontwikkelingen wordt in raadsvoorstellen expliciet aandacht besteed aan de risico's en beheersmaatregelen. De belangrijkste instrumenten zijn – naast deze nota - de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement in de begroting en jaarstukken.

7.2. College

Het college in casu de ambtelijke organisatie zorgt voor een adequaat risicomanagement en voert daarvoor bij elke fase van een project of beleidsontwikkeling een gestructureerde risicoanalyse uit. De beheersmaatregelen worden genomen, en periodiek wordt in voorgangsrapportages, planning en control producten (begroting en jaarrekening) aan-dacht besteed aan de ontwikkeling van de risico's.

7.3. De uitvoering

Risicomanagement behoort tot de normale managementverantwoordelijkheden. Dat betekent dat iedere directeur, teammanager en projectleider verantwoordelijk is voor het risicomanagement met betrekking tot de aan hem/haar toegewezen taken. Door in de P&C cyclus, de beleidsvorming en in projecten systematisch aandacht te besteden aan risico's willen wij het risicobewustzijn in de organisatie verder vergroten. Wij zien daarvoor een belangrijke rol weggelegd voor de controlorganisatie: concerncontrol en stafadviseurs (financiën, juridische zaken, hr, etc). Dit sluit aan bij ons uitgangspunt van three lines of defence.

In de uitvoering worden een aantal instrumenten ingezet, waaronder: administratieve organisatie en interne controle, budgettering en managementrapportages.

Bij het uitvoeren van projecten is risicomanagement een integraal onderdeel van het projectmanagement. Het is belangrijk bij de start, tussentijds en na afloop expliciet de risico's en de beheersing daarvan aan de orde te brengen. Bij de besluitvorming door de raad inzake grote projecten worden risico's geïdentificeerd en geanalyseerd (met schatting van kans en met benoeming van beheersmaatregelen).

Bijlage 1; Grondexploitaties

In deze bijlage wordt ingegaan op de risicoanalyse van grondexploitaties. Voor grondexploitaties zijn twee methoden voor kwantitatieve risicoanalyse in gebruik die hier worden toegelicht.

Kenmerken grondexploitaties

Grondexploitaties hebben een aantal kenmerken die het belang van een goed risicomanagement onderstrepen:

- plannen binnen een grondexploitatie hebben vaak een lange looptijd,
- plannen zijn afhankelijk van de markt, derde partijen en wetgeving, en
- grondexploitaties kennen vele variabelen en uitgangspunten die een grote impact kunnen hebben op de beoogde planuitkomsten.

De raad stelt de grondexploitatie vast, het financieel kader van de gebiedsontwikkeling. De raad besluit over de lopende grondexploitaties in het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG). Om de risico's van de grondzaken goed in beeld te krijgen worden (conform artikel 16 BBV) in de begroting (paragrafen grondbeleid en weerstandsvermogen) de beleidsuitgangspunten vermeld omtrent de (buffer)reserve voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken. In de jaarstukken wordt op basis van onder meer de actuele grondprijzen en de verwachte kosten- en opbrengstenontwikkeling de eventuele voorzieningen aangepast. Een voorziening wordt gevormd voor exploitaties met verwacht negatief saldo.

De vorming van een voorziening voor verliesgevende exploitaties wordt ten laste van de algemene middelen gebracht. Als risico´s zich voordoen en leiden tot bijstelling van het exploitatieresultaat met een voorzien verlies, hebben bijstellingen direct financiële consequenties voor de gemeente door middel van het verhogen of verlagen van de voorziening die voor dat negatieve resultaat is getroffen.

Kwantitatieve risicoanalyse grondexploitaties

Op basis van een risicoanalyse wordt de benodigde omvang van de bufferreserve voor grondexploitaties bepaald. In de kwantitatieve risicoanalyse voor grondexploitaties zijn twee methoden in gebruik: de IFLO-norm (z.g. BZK-methode) en de Monte Carlo analyse.

- **IFLO-norm**

Vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken is een vuistregel opgesteld in het kader van financieel toezicht. Deze 'IFLO-norm[6]' relateert de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit aan de boekwaarden van de complexen in exploitatie en de nog te maken kosten en wordt als volgt berekend: 10% van de boekwaarde, vermeerderd met 10% van de nog te realiseren kosten en verminderd met de post onvoorzien.

De IFLO-norm is een eenvoudige en snelle manier om het risico te berekenen maar geeft dan ook slechts een indicatieve en minimale schatting. Ten eerste levert de methode geen maatwerk ten aanzien van de risico's die worden gelopen. Ten tweede houdt de IFLO-norm onvoldoende rekening met jaarlijkse fluctuaties en ontwikkeling in de twee gebruikte grootheden, de uitkomst is dus slechts een momentopname. Ten derde worden de risico's van aankomende exploitaties nog niet meegenomen.

- **Monte Carlo analyse**

De meer uitgebreide kwantitatieve risicoanalyse is de Monte Carlo analyse. Voor grotere en complexere grondexploitaties heeft het de voorkeur deze methode te gebruiken omdat deze methode meer rekening houdt met specifieke risico's binnen een project.

---

[6] *IFLO: Inspectie Financiën Lagere Overheden*

Voor elke variabele in de grondexploitatieberekening wordt een minimale, een waarschijnlijke en een maximale waarde bepaald. Deze waarden worden in alle mogelijke scenario's (combinaties) doorgerekend (simulatie). Het resultaat van deze simulaties is een verdelingsfunctie die alle mogelijke uitkomsten weergeeft[7].

Het resultaat is een bandbreedte voor de risicoreservering. De totale bandbreedte dekt voor 100% van de berekende risico's af. Voor de weerstandscapaciteit volstaat een afdekking van 90%. Dit betekent dat de kans 90% is dat de risicoreservering voldoende is om het project te realiseren en dat de kans 10% is dat deze risicoreservering onvoldoen-de is voor dit project. Dit is voldoende omdat meerdere projecten elkaar onderling kunnen compenseren, waarmee er sprake is van een kleiner risico dan de som der delen. Immers, hoe meer projecten hoe kleiner de kans is dat de (negatieve) risico's bij alle projecten tegelijk optreden.

Het resultaat (de verwachte winst) van de grondexploitatie en de risicoreservering binnen de grondexploitatie (de posten onvoorzien) vormen het eerste deel van de benodigde weerstandscapaciteit. Als dit lager is dan voor het afdekken van 90% van de risico's nodig is, zal aanvullend een netto risicoreservering in de bufferreserve nodig zijn.

Een beperking van deze methode is de manier waarop met risico's van het bezit van grond wordt omgegaan. Daar waar de IFLO-norm de boekwaarde als uitgangspunt neemt, speelt het bij de Monte Carlo analyse alleen indirect een rol.

Keuze kwantitatieve methode
De keuze voor een methode zal afgestemd worden op de kenmerken van de grondexploitatie. Voor kleine en overzichtelijke grondexploitaties volstaat de IFLO-norm, voor grotere exploitaties heeft de Monte Carlo analyse duidelijk voordelen. Om er zeker van te zijn dat risico's niet worden onderschat bij de bepaling van het weerstandsvermogen kan voor dezelfde grondexploitatie ook beide methoden worden toegepast. Vervolgens wordt voor het bepalen van het weerstandsvermogen de hoogste uitkomst genomen.

[7] Voor de risicoanalyse wordt met waarden gerekend die in theorie wel mogelijk maar niet waarschijnlijk zijn. Voor de risicoreservering wordt hiervoor gecorrigeerd op basis van de kansverdeling: de extreme uitkomsten (bijvoorbeeld hele hoge of lage rentestanden) hebben een kleine kans en hebben in de analyse een lage weging. Ook de kans dat alle voor- of nadelige effecten tegelijk optreden is klein, er is vaker een combinatie van voordelige en nadelige effecten. Bovendien kunnen er verbanden worden gelegd bijvoorbeeld tussen kosten- en opbrengstenstijging.