Nota weerstandsvermogen en risicobeheersing

2022-2023



gemeente harderwijk

Inhoudsopgave

1 Inleiding 3
1.1 Aanleiding 3
1.2 Doelstelling 3
1.3 Relatie met Nota reserves en voorzieningen 3
1.4 Leeswijzer 3
2 Samenvatting 4
3 Wettelijk kader 5
3.1 Externe regelgeving 5
3.2 Interne regelgeving 6
4 Financiële kengetallen 7
4.1 Begrip weerstandsvermogen 7
4.2 Streefwaarde weerstandsvermogen 8
4.3 Streefwaarde financiële kengetallen 9
5 Weerstandscapaciteit 11
5.1 Beschikbare weerstandscapaciteit 11
5.2 Bepaling incidentele weerstandscapaciteit 12
5.3 Bepaling structurele weerstandscapaciteit 12
5.4 Benodigde weerstandscapaciteit 13
5.5 Ratio weerstandscapaciteit 13
6 Risicomanagement 14
6.1 Algemeen 14
6.2 Doorontwikkeling risicomanagement 14
7 Relatie met planning- en controlcyclus 16

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Voor u ligt de Nota weerstandsvermogen en risicobeheersing 2022-2023. Deze beleidsnota geeft weer op welke wijze gemeente Harderwijk omgaat met het beleid rondom het weerstandsvermogen en de risicobeheersing. Op grond van artikel 14 van de Financiële verordening wordt deze nota elke twee jaar geactualiseerd. De huidige beleidsnota dateert van 7 november 2019 en wordt geactualiseerd met deze nota. De nota treedt in werking vanaf de datum van het raadsbesluit en wordt aangehaald als de Nota weerstandsvermogen en risicobeheersing gemeente Harderwijk 2022-2023.

1.2 Doelstelling

Het doel van deze nota is het beleid voor weerstandsvermogen en risicobeheersing te actualiseren, rekening houdend met actuele wet- en regelgeving. In deze nota zijn ten opzichte van de vorige nota ook beleidskaders toegevoegd voor andere financiële kengetallen dan het weerstandsvermogen. Met deze nota stelt de raad beleidskaders vast. Deze beleidskaders geven richting aan de risicobeheersing en het financieel beleid van de gemeente. Daarnaast is beknopt weergegeven aan welke doorontwikkeling van de risicobeheersing wordt gewerkt. Dit alles draagt bij aan een gezonde financiële positie en effectieve risicobeheersing van de gemeente Harderwijk. En dat geeft ruimte om de ambities waar te maken.

Deze nota is niet bedoeld om een actueel inzicht te geven in de stand van de risico's en de weerstandcapaciteit van de gemeente. Daarvoor is de reguliere planning- en controlcyclus ingericht. In de Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de jaarrekening en begroting wordt inzicht gegeven in de actuele stand en ontwikkelingen.

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 Harderwijk. 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

Hoofdstuk 2 is een samenvatting van deze nota. In hoofdstuk 3 wordt een beknopte toelichting gegeven op relevante wet- en regelgeving. Daarna volgen de streefwaarden van de financiële kengetallen in hoofdstuk 4. Vervolgens worden de onderwerpen weerstandscapaciteit (hoofdstuk 5) en risicomanagement binnen de gemeente (hoofdstuk 6) verder uitgewerkt. Tot slot wordt in hoofdstuk 7 de relatie met de planning- en controlcyclus gelegd.

2 Samenvatting

De Nota weerstandsvermogen en risicobeheersing 2022-2023 geeft weer op welke wijze gemeente Harderwijk omgaat het weerstandsvermogen en de risicobeheersing. Op grond van artikel 14 van de Financiële verordening wordt deze nota elke twee jaar geactualiseerd. De huidige beleidsnota dateert van 7 november 2019 en wordt geactualiseerd met deze nota. Daarbij is rekening gehouden met actuele wet- en regelgeving.

Al jaren is er aandacht voor het weerstandsvermogen van de gemeente. Het weerstandsvermogen is een belangrijke indicator voor hoe robuust de financiële positie van de gemeente is. Het geeft informatie over hoe goed de gemeente in staat is om financiële tegenvallers op te vangen uit beschikbare middelen. In deze nota wordt voorgesteld om het huidige beleid rondom het weerstandsvermogen te handhaven.

In 2017 werden naast het weerstandsvermogen ook vijf andere kengetallen geïntroduceerd om de financiële positie van gemeenten te beoordelen. Het betreft de Netto schuldquote, Solvabiliteitsratio, Grondexploitatie, Structurele exploitatieruimte en de Belastingcapaciteit. Deze kengetallen zijn een belangrijke toevoeging, omdat ze samen een completer beeld van de financiële positie van de gemeente geven. Zo wordt de verhouding tussen vermogen en schuld inzichtelijk gemaakt evenals de structurele begrotingsruimte. Deze financiële kengetallen zijn intussen een belangrijk onderdeel geworden van het provinciaal toezicht. In deze nota zijn daarom ook streefwaarden opgenomen voor deze kengetallen.

Op het gebied van risicobeheersing is een professionalisering gaande van ‘traditioneel risicomanagement’ naar ‘risicobeer als gewoonte’. Het uitgangspunt hiervan vormt Notitie ‘Risicobeheer – wij gaan op berenjacht’ (2015). De komende jaren zal de doorontwikkeling en bewustwording van risicobeheersing verder vorm krijgen. Mede in het licht van de invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording is het relevant om de verschillende rollen en verantwoordheden binnen de risicobeheersing nader te definiëren. Het Tree-lines-of-defencemodel (IIA) zal hierbij richtinggevend zijn.

Beslispunten

Deze nota bevat de volgende beslispunten:

1. De gewenste minimale omvang van de ratio van het weerstandsvermogen handhaven op 1,0.
2. De streefwaarden voor de financiële kengetallen vast te stellen zoals uitgewerkt in hoofdstuk 4.3.

3 Wettelijk kader

3.1 Externe regelgeving

Het externe kader van deze notitie wordt vooral gevormd door het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV). Dit is het wettelijk voorgeschreven verslaggevingskader voor gemeenten. Het bevat voorschriften voor de inrichting van de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening. Enkele van deze voorschriften hebben betrekking op het onderwerp weerstandsvermogen en risicomanagement.

Artikel 9 BBV
In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten (lid 1). Eén van deze paragrafen is de Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing (lid 2, onder b).

Artikel 11 BBV

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
   a. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
   b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.
2. De paragraaf betreffende het bevat ten minste:
   a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
   b. een inventarisatie van de risico's;
   c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.
   d. een kengetal voor de:
      1a. netto schuldquote;
      1b. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
      2. solvabiliteitsratio;
      3. grondexploitatie;
      4. structurele exploitatieruimte; en
      5. belastingcapaciteit.
   e. een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Deze artikelen zijn leidend voor het beleid rondom risicomanagement en de wijze waarop hierover verantwoording moet plaatsvinden. De gemeente kan aan deze artikelen deels zelf verdere invulling geven. Deze nota vormt hiervoor het beleidskader.

3.2 Interne regelgeving

De *Financiële verordening gemeente Harderwijk 2019*, vastgesteld bij raadsbesluit van 16 mei 2019, vormt het interne kader. Daarvan is specifiek artikel 14 relevant:

Artikel 14 van de Financiële verordening:

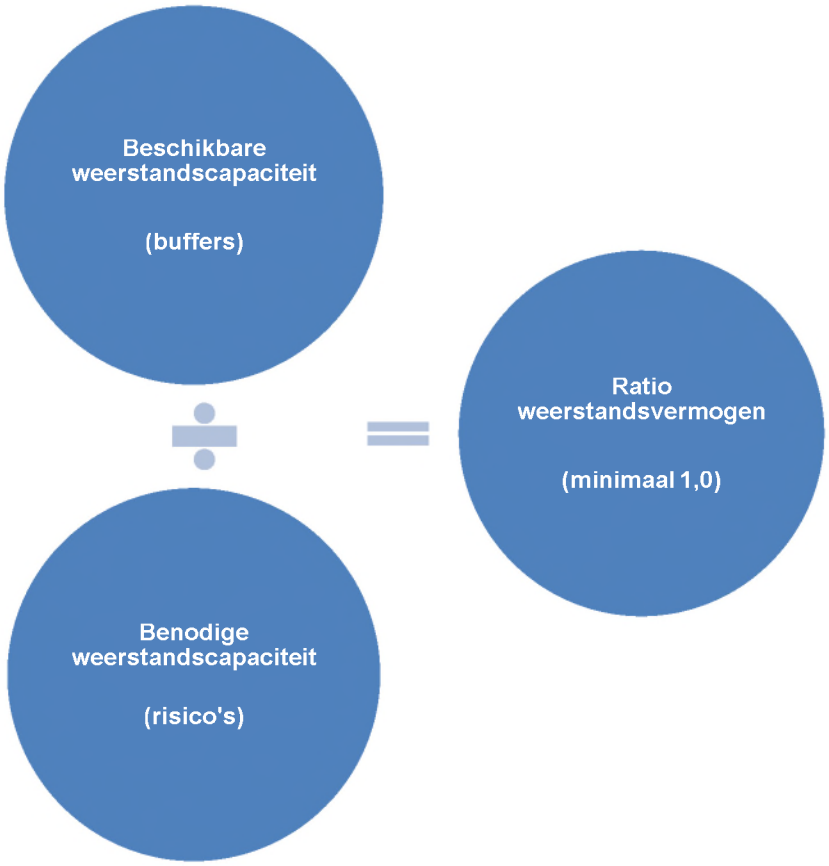
- Het college biedt aan de raad eens in de twee jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicobeheersing aan. In deze nota wordt ingegaan op het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, incidentele weerstandscapaciteit (waaronder reserves) of andere wijze. In de nota wordt het gewenste weerstandsvermogen bepaald.
- De raad stelt de nota vast.
- Tegelijkertijd wordt aan de raad een nota reserves en voorzieningen aangeboden waarin nader in wordt gegaan op de gevormde, de besteding en de te vormen bestemmingsreserves en voorzieningen en de verwachte looptijd hiervan. In deze nota worden noodzaak en toereikendheid van voorzieningen en bestemmingsreserves behandeld.
- Eventuele tekorten of overschotten bij de voorzieningen worden aangevuld bij de nota reserves en voorzieningen ten laste of ten gunste van het jaarrekeningresultaat.
- Bij eventuele tekorten of overschotten op bestemmingsreserves vindt aanvullende besluitvorming plaats bij de nota reserves en voorzieningen.
- De raad stelt deze nota vast.

4 Financiële kengetallen

Financiële kengetallen geven inzicht in de houdbaarheid van de financiële positie van de gemeente. In dit hoofdstuk worden de streefwaarden van het weerstandsvermogen en diverse andere kengetallen vastgesteld.

4.1 Begrip weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is een belangrijke indicator voor hoe robuust de financiële positie van de gemeente is. Dit geeft informatie over hoe goed de gemeente in staat is om financiële tegenvallers op te vangen uit beschikbare middelen. Het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt als een verhoudingsgetal (ratio) tussen de benodigde en de beschikbare weerstandscapaciteit. De *benodigde* weerstandscapaciteit is de totale omvang van risico's (uitgedrukt in geld) waaraan de gemeente staat blootgesteld. De *beschikbare* weerstandscapaciteit bestaat uit de totale omvang van vrije middelen en buffers die de gemeente kan inzetten om deze risico's op te vangen. Het weerstandsvermogen is voldoende wanneer het totaal van alle risico's opgevangen kan worden met de beschikbare buffers. Dit betekent dat de gewenste ratio weerstandsvermogen minimaal 1,0 is (zie verder 4.2).



Voor een juiste beoordeling van het weerstandsvermogen is van belang om de risico's en de buffers goed te begrijpen. De externe wetgeving biedt gemeenten op dit onderdeel de nodige beleidsvrijheid. In hoofdstuk 5 worden deze onderdelen verder uitgewerkt.

4.2 Streefwaarde weerstandsvermogen

De wetgever heeft voor het weerstandsvermogen geen absolute norm gesteld. Bij een lage normstelling voor het weerstandsvermogen zal de provinciale toezichthouder wel kritische vragen stellen. Het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) heeft een model ontwikkeld om de ratio weerstandsvermogen te duiden. Dit model wordt in de praktijk veel gehanteerd, zo ook door gemeente Harderwijk.

Waarderingsschaal	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	> 2	Uitstekend
B	1,4 < x < 2,0	Ruim voldoende
C	1,0 < x < 1,4	Voldoende
D	0,8 < x < 1,0	Matig
E	0,6 < x < 0,8	Onvoldoende
F	< 0,6	Ruim onvoldoende

De gemeente streeft een waardering na die minimaal als 'voldoende' (waarderingsschaal C) wordt beoordeeld. Dat komt dus neer op een ratio weerstandsvermogen van minimaal 1,0. Dit betekent dat het totaal van alle risico's opgevangen kan worden met de beschikbare buffers.

Het weerstandsvermogen is een belangrijk onderdeel van het provinciale toezicht. De provincie Gelderland hanteert bij de duiding van het weerstandsvermogen de categorieën A, B en C. Daarbij valt een ratio weerstandsvermogen van minimaal 1,0 in het provinciaal toezicht in de minst risicovolle categorie A (zie ook 4.3).

Indien er gekozen wordt om het weerstandsvermogen te verhogen naar bijvoorbeeld 'ruim voldoende' moet er een hogere buffer beschikbaar blijven. Dit zorgt er echter voor dat er minder middelen aangewend kunnen worden om gemeentelijke taken te realiseren. Het verlagen van de risico's is soms ook mogelijk, maar dit gaat vaak ten koste van ambities.

Andersom kan er gekozen worden om het weerstandsvermogen te verlagen naar niveau 'matig'. Dan neemt de gemeente meer risico, doordat de buffers niet meer toereikend zijn om alle risico op vangen. Dit is niet wenselijk.

In deze nota stellen wij voor om de huidige ratio weerstandsvermogen van minimaal 1,0 te blijven hanteren. De gemeente Harderwijk beschouwt dit als voldoende robuust. Zeker omdat de weerstandscapaciteit relatief voorzichtig wordt bepaald (zie hoofdstuk 5). Het is daarom niet nodig om nog meer buffers aan te houden. Andersom is het nemen van meer risico ook niet gewenst.

Het financieel beleid en het risicomanagement moeten erop gericht zijn om de minimale streefwaarde van het weerstandsvermogen te halen. Als het weerstandsvermogen onder de gestelde streefwaarde komt of dreigt te komen moeten maatregelen getroffen worden om bij te sturen.

Beslispunt 1:
De gewenste minimale omvang van de ratio van het weerstandsvermogen handhaven op 1,0.

4.3 Streefwaarde 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.[1] 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 Gelderland 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. Deze waarden heeft de provincie gebaseerd op de 'signaleringswaarde' die gebruikt worden bij de stresstesten voor 100.000+ gemeenten.

Het beheersen van de ontwikkelingen van de financiële kengetallen is een belangrijk onderdeel van het risicomanagement en het financieel beleid. Gemeente Harderwijk heeft tot dusver nog geen streefwaarden bepaald voor de verschillende kengetallen. In onderstaande tabel zijn de kengetallen weergeven. Daarbij is per kengetal de grijs gearceerde categorie voor Harderwijk de voorgestelde streefwaarde. Voor een betere duiding van deze getallen is ook de waarde van Harderwijk (Begroting 2022-2025) en het gemiddelde van Gelderse gemeenten (jaarrekening 2021) opgenomen.

Kengetal	Categorie A	Categorie B	Categorie C	Kengetal Harderwijk begroting 2022	Gemiddelde in Gelderland 2021
1a. Netto schuldquote	*<90%*	*90-130%*	*>130%*	*75%*	*67%*
1b. Netto schuldquote (gecorrigeerd)	<90%	90-130%	>130%	75%	*59%*
2. Solvabiliteitsratio	>50%	20-50%	<20%	28%	30%
3. Grondexploitatie	<20%	20-35%	>35%	43%	9%
4a. Structurele exploitatieruimte begroting (jaar T)	>0%	0%	<0%	-0,10%	0,20%
4b. Structurele meerjarenbegroting (jaar T+3)				0,46%	0,11%
5. Belastingcapaciteit	<95%	95-105%	>105%	87%	104%

Het financieel beleid en het risicomanagement moeten erop gericht zijn om deze kengetallen in de genoemde categorie te brengen en/of te houden. Als een kengetal buiten de gestelde streefwaarde komt of dreigt te komen moeten maatregelen getroffen worden om bij te sturen.

1a. en 1b. Netto schuldquote (gecorrigeerd)

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schulden ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft daarmee ook een indicatie van de mate waarin rentelasten op de exploitatie drukken en aflossingen de kasstromen beïnvloeden. Een laag percentage betekent dat er weinig extern gefinancierd is. De netto schuldquote van Harderwijk valt in de minst risicovolle categorie A. Om de

[1] In een ministeriële regeling is exact uitgewerkt hoe deze financiële kengetallen berekend moeten worden. Daarbij heeft een gemeente geen beleidsvrijheid.

schuldenlast ook in de toekomst beheersbaar te houden wordt voorgesteld de streefwaarde op **< 90% (categorie A)** te bepalen.

2. Solvabiliteitsratio
De solvabiliteit geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is op langere termijn aan haar financiële verplichtingen te voldoen. De solvabiliteitsratio drukt het eigen vermogen uit als percentage van het totale vermogen. Hoe hoger deze ratio, hoe groter de weerbaarheid van de gemeente. De solvabiliteit van Harderwijk valt in categorie B en ligt in lijn met het gemiddelde van de gemeenten in Gelderland. Een verbetering naar categorie A zou een behoorlijke impact hebben op de maximaal toegestane schuldpositie en daarmee op de financierbaarheid van nieuwe investeringen. Daarom wordt voorgesteld om categorie B als doelstelling te hanteren, waarbij de streefwaarde van de solvabiliteit **minimaal 20% (categorie B)** moet zijn.

3. Grondexploitatie
Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de boekwaarde van de grond) is ten opzichte van de totale geraamde baten. De gedachte bij dit kengetal is dat relatief grote grondposities forse impact op de financiële positie van een gemeente kan hebben. Een lage uitkomst van dit kengetal geeft aan dat de financiële positie maar in beperkte mate beïnvloed wordt door grondexploitaties. Doordat de gemeente Harderwijk omvangrijke grondexploitaties heeft, is de uitkomst van dit kengetal relatief hoog. Daarmee valt Harderwijk in de meeste risicovolle categorie C. Dit is een indicatie dat de financiële positief relatief beïnvloedbaar is door de grondexploitaties. Deze uitkomst zegt nadrukkelijk iets over de omvang van de grondexploitatie, maar niet zozeer over de kwaliteit en de risicobeheersing daarvan. Als die op orde zijn, kan categorie C gewoon geaccepteerd worden. Gezien de forse uitdagingen en ambities op dit domein is het niet wenselijk nieuwe ontwikkelen te beperken vanwege een te strakke streefwaarde voor dit kengetal. Daarom wordt voorgesteld **categorie C** te accepteren.

4a. en 4b. Structurele exploitatieruimte (meerjaren)begroting
Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is. Er wordt gekeken naar de structurele baten en structurele lasten in relatie tot de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken. Harderwijk streeft naar een structureel sluitende begroting. Dit is ook een belangrijk criterium in het provinciaal toezicht. De voorgestelde streefwaarde is daarom **> 0% (categorie A)**. In de begroting 2022-2025 laat dit kengetal een positieve trend zien, mede door de ombuigingsopgave.

5. Belastingcapaciteit
De belastingcapaciteit geeft de potentiële ruimte aan, die een gemeente heeft om zijn structurele baten te verhogen. Voor dit kengetal worden de lokale woonlasten voor een meerpersoonshuishouden gerelateerd aan landelijk gemiddelde tarieven. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing voor een woning met gemiddelde waarde in de gemeente. Een uitkomst onder 100% betekent dat de lokale woonlasten onder het landelijk gemiddelde liggen. De gedachte hierbij is dat er nog ruimte bestaat om tegenvallers op te vangen via belastingverhoging. Het kengetal belastingcapaciteit voor Harderwijk valt gunstig uit in categorie A. Een uitkomst van **< 95% (categorie A)** is tevens de voorgestelde streefwaarde.

Beslispunt 2:
De streefwaarden voor de financiële kengetallen vast te stellen zoals hierboven uitgewerkt.

5 Weerstandscapaciteit

5.1 Beschikbare weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om risico's en/of niet-voorziene lasten op te vangen, zonder dat de begroting en het beleid aangepast hoeven te worden. Met andere woorden; de weerstandscapaciteit vormt de financiële buffer tegen risico's en tegenvallers. Het gaat hier om substantiële risico's en tegenvallers waarvoor geen concrete maatregelen zijn getroffen (zie verder hoofdstuk 5.4).

De weerstandscapaciteit kan *incidenteel* en *structureel* van aard zijn. De incidentele weerstandcapaciteit is de buffer die eenmalig ingezet kan worden om (eenmalige) tegenvallers op te vangen, zonder dat dit invloed heeft op het gemeentelijk voorzieningenniveau. De belangrijkste incidentele buffer is de Algemene reserve.

Indien sprake is structurele (jaarlijks terugkerende) niet begrote kosten dan is - op termijn - ook structurele weerstandscapaciteit nodig. Dit zijn de mogelijkheden binnen de begroting en het beleid om terugkerende tegenvallers op te vangen. De begrotingspost voor onvoorziene uitgaven is een voorbeeld van een structurele buffer.

In de richtlijnen is niet voorgeschreven welke bestanddelen er tot de weerstandscapaciteit gerekend moeten en mogen worden. Gemeenten hebben hierin dus enige vrijheid. Uit onderstaande tabel blijkt welke bestanddelen onderdeel van de weerstandscapaciteit kunnen zijn en welke keuze Harderwijk hierin maakt.

Bestanddeel	Incidentele weerstands-capaciteit	Structurele weerstandscapaciteit	Gemeente Harderwijk rekent dit tot de weerstandscapaciteit
Algemene reserve	X		X
Bestemmingsreserves	X		
Stille reserves	X		
Begrotingspost Onvoorzien		X	X
Begrotingsruimte		X	
Onbenutte belastingcapaciteit		X	
Kostenreductie (ombuigingen)		X	

De gemeente Harderwijk rekent de Algemene reserve en de begrotingspost Onvoorzien tot de weerstandscapaciteit. De verschillende onderdelen worden hierna verder uitgewerkt. Hoewel er goede argumenten zijn om alleen deze twee onderdelen te betrekken in de weerstandscapaciteit is dit beleid wel relatief voorzichtig. Dit is belangrijk om te realiseren bij de interpretatie van de uitkomst van de weerstandscapaciteit.

Indien een financieel risico of een tegenvaller zich voordoet, kan de weerstandscapaciteit worden ingezet. Daarbij gelden de gebruikelijke financiële kaders. De volgorde is als volgt:

1. Inzet van begrotingspost 'Onvoorzien' (€ 161.400). Vanwege de relatief beperkte omvang zal deze buffer niet toereikend zijn om substantiële risico's op te vangen;
2. Inzet begrotingsruimte van het lopende jaar;
3. Inzet van de Algemene reserve;
4. Indien sprake is van structurele en niet begrote kosten moet in de eerstvolgende kadernota en begroting dekking gevonden worden.

5.2 Bepaling incidentele weerstandscapaciteit

Onder de incidentele weerstandscapaciteit verstaan wij de financiële capaciteit om eenmalige tegenvallers op te vangen, zonder dat daarvoor beleidsaanpassingen nodig zijn.

Algemene reserve

De algemene reserve is veruit de belangrijkste component van de (incidentele) weerstandscapaciteit van de gemeente. Deze reserve vervult een zuivere bufferfunctie en is in zijn geheel beschikbaar om financiële tegenvallers op te vangen.

Bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves zijn door de raad ingesteld voor het realiseren van een bepaald bestedingsdoel en behoren daarom in principe niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit. Uiteraard kan de raad indien noodzakelijk deze bestemming wijzigen om risico's financieel op te vangen. Maar vaak zijn voor deze reserves al verplichtingen aangegaan. Bovendien zal een wijziging van een bestemming vaak leiden tot een aanpassing van het beleid en/of het voorzieningenniveau. De middelen in de 'bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten' worden ingezet als dekkingsmiddel en kunnen daarmee in elk geval niet als buffer ingezet worden. Om bovengenoemde redenen rekent Harderwijk de bestemmingsreserves niet toe aan de weerstandscapaciteit.

Stille reserve

Van stille reserves is sprake als bezittingen op de balans lager dan de marktwaarde (opbrengstwaarde) of zelfs tegen nihil zijn gewaardeerd. Bij verkoop van deze bezittingen ontstaan dan winsten die eenmalig vrij inzetbaar zijn. Het gaat hier vaak om onroerende zaken (gronden of gebouwen) en deelnemingen (aandelenbezit). De moeilijkheid bij stille reserves is dat deze om allerlei redenen niet direct beschikbaar zijn. Bovendien leidt de verkoop van deze bezittingen vaak tot lagere structurele opbrengsten zoals pacht, huur of dividenden. Om deze redenen worden stille reserves niet meegenomen bij de berekening van de beschikbare weerstandcapaciteit.

5.3 Bepaling structurele weerstandscapaciteit

De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit financiële middelen die jaarlijks inzetbaar zijn om terugkerende tegenvallers op te vangen, zonder dat daarvoor beleidsaanpassingen nodig zijn.

Begrotingspost Onvoorzien

In de begroting is jaarlijks een vast bedrag opgenomen (€ 161.400, -) voor onvoorziene kosten. Dit budget is bedoeld om incidentele, niet begrote, uitgaven te dekken tijdens een begrotingsjaar. Daarbij wordt de uitgaaf getoetst aan de drie O's: onvoorzien, onvermijdbaar en onuitstelbaar. Omdat dit budget jaarlijks in de begroting is opgenomen wordt deze post gerekend tot de structurele weerstandscapaciteit.

Begrotingsruimte

Als de begroting sluit met een structureel positief saldo, dan is er sprake van ruimte die ingezet kan worden voor structurele financiële tegenvallers. De begrotingsruimte zou daarom ook gerekend kunnen worden tot de structurele weerstandscapaciteit. Met de ruimte die er eventueel is, wordt op basis van het huidig beleid terughoudend omgegaan. Er zijn diverse onderwerpen en onzekerheden die de nodige druk op het structurele begrotingssaldo kunnen leggen. Uit voorzichtigheid rekent Harderwijk de begrotingsruimte daarom niet mee in de weerstandscapaciteit.

Onbenutte belastingcapaciteit
Met de onbenutte belastingcapaciteit worden de extra middelen bedoeld waarover de gemeente kan beschikken door de gemeentelijke belastingen en rechten structureel te verhogen. Voor de berekening van deze onbenutte belastingcapaciteit (voornamelijk OZB) is het gebruikelijk om de normen voor het zogenaamde artikel 12 – beleid Financiële verhoudingswet toe te passen. Voor gemeente Harderwijk is een artikel 12-status[2] gelukkig niet aan de orde. De toepassing van deze normen zou tot een forse verhoging van de OZB leiden. Dit zou een aanzienlijke beleidswijziging zijn ten opzichte van het huidige beleid rondom gemeentelijke belastingen. Daarom neemt Harderwijk deze onbenutte belastingcapaciteit niet mee in de berekening van de weerstandscapaciteit.

Kostenreductie (ombuigingen)
De mogelijkheid tot het realiseren van kostenreductie wordt in de theorie ook nog genoemd als mogelijk bestandsdeel van de structurele weerstandscapaciteit. Deze kostenreductie mag echter niet leiden tot gewijzigd beleid en/of versobering van het voorzieningenniveau, omdat anders geen sprake meer is van een echte buffer. In het licht van tal genomen ombuigingsmaatregelen op uiteenlopende beleidsterreinen en de bedrijfsvoering in de afgelopen jaren, wordt kostenreductie nu niet meegenomen in de berekening van de totale weerstandscapaciteit.

5.4 Benodigde weerstandscapaciteit
In voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de vraag hoe de gemeente Harderwijk de *beschikbare* weerstandscapaciteit (de buffers) bepaalt. Een andere belangrijke vraag is hoe de *benodigde* weerstandscapaciteit (de risico's) wordt bepaald. De verhouding van buffers en risico's bepaalt namelijk de ratio van het weerstandsvermogen (zie 4.1).

De *benodigde* weerstandscapaciteit wordt jaarlijks bepaald op basis van een organisatie brede risico-inventarisatie. Hierbij worden materiële risico's in beeld gebracht en daarvan ingeschat hoe groot de kans is dat het risico zich voordoet en wat de financiële impact hiervan zal zijn. Op basis van deze weging ontstaat een beeld van belangrijkste financiële risico's die de gemeente loopt. Voor veel risico's zijn echter al maatregelen getroffen om de kans en/of de impact te reduceren. Zo kan bijvoorbeeld een verzekering zijn afgesloten of een bestemmingsreserve of voorziening zijn gevormd. Voor nieuwe risico's worden beheersmaatregelen getroffen om deze zoveel mogelijk te reduceren. Het resterende risico, na effectieve werking van maatregelen, bepaalt de benodigde weerstandscapaciteit.

De risico-inventarisatie wordt jaarlijks uitgevoerd bij het opstellen van de jaarrekening. De uitkomsten worden toegelicht in de Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de jaarrekening.

5.5 Ratio weerstandscapaciteit
Door de *beschikbare* en de *benodigde* weerstandscapaciteit met elkaar te confronteren ontstaat inzicht in de ratio weerstandsvermogen. In de jaarrekening wordt hierover gerapporteerd en worden de ontwikkelingen geduid.

Het financieel beleid en het risicomanagement moeten erop gericht zijn om de minimale streefwaarde van het weerstandsvermogen te halen. Als het weerstandsvermogen onder de gestelde streefwaarde komt of dreigt te komen moeten maatregelen getroffen worden om bij te sturen.

[2] Situatie waarbij een gemeente door de Rijksoverheid onder financiële curatele is gesteld.

6 Risicomanagement

6.1 Algemeen

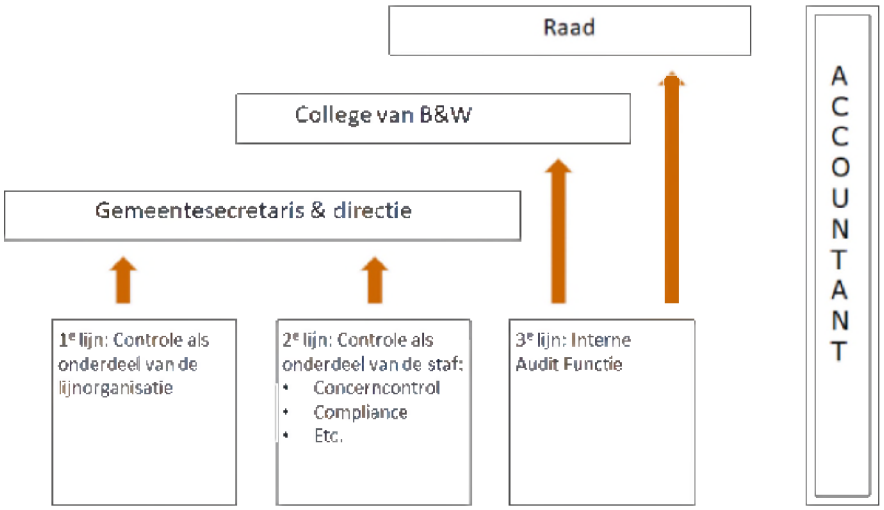
In Harderwijk willen we doelgericht werken aan resultaten van topkwaliteit. Daarbij hoort inzet om de kans op een goed resultaat zo groot mogelijk te maken. Door risico's te vermijden, verminderen, overdragen of accepteren, wordt de kans op een goed resultaat groter. Tegenvallers worden voorkomen, of je bent er klaar voor als ze zich voordoen. Daarom doet Harderwijk aan risicobeheer!
Ons doel voor risicobeheer is: altijd aandacht geven aan het risico, om de kans dat we ons doel halen zo groot mogelijk te maken (Notitie 'Risicobeheer – wij gaan op berenjacht' 2015).

6.2 Doorontwikkeling risicomanagement

Al eerder is een professionaliseringsslag in gang gezet, die weergegeven wordt in het volgende schema. Het uitgangspunt hiervan vormt Notitie 'Risicobeheer – wij gaan op berenjacht' (2015).

Van Traditioneel risicomanagement	Naar Risicobeheer als gewoonte
Gefragmenteerd - Organisatieonderdelen en functies beheersen de diverse risico's apart en onafhankelijk van elkaar.	**Geïntegreerd** - Risicobeheer wordt gecoördineerd vanuit de directie en is volledig ingepast in de organisatie.
Ad-hoc en reactief - Risicomanagement krijgt aandacht als het bestuur er aanleiding voor ziet, bijvoorbeeld na een crisissituatie.	**Continue en proactief** - Risicobeheer is een activiteit die zich telkens ontwikkelt. Er vindt een actieve identificatie plaats van nieuwe risico's.
Nauw aandachtsgebied - Vooral gericht op verzekerbare en financiële of begrotingsrisico's.	**Breed aandachtsgebied** - Alle organisatierisico's worden in het proces betrokken.

De komende jaren zal de doorontwikkeling en bewustwording van risicobeheersing verder vorm krijgen. Een onderdeel daarvan is de verdere definiëring van rollen en verantwoordelijkheden in het kader van risicomanagement en interne beheersing. Mede in het licht van de invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording is dit relevant. Het Tree-lines-of-defencemodel[3] zal hierbij als uitgangspunt worden gebruikt. Dit model wordt door veel organisaties, zowel profit als overheid, gebruikt als een blauwdruk voor de inrichting van het risicomanagement. In de Notitie Rechtmatigheidsverantwoording 2020 van de Commissie BADO[4] is een vereenvoudigde weergave hiervan voor gemeenten opgenomen.



[3] In 2013 ontwikkeld door het Institute of Internal Auditors (IIA). In 2020 heeft IIA het model geactualiseerd naar 'The Lines Model'. Dat is iets minder gericht op voorkomen van risico's, maar ook op het benutten van kansen. De basisgedachte is vergelijkbaar.
[4] De Commissie Bedrijfsvoering Auditing Decentrale Overheden richt zich op verantwoordingsvraagstukken voor decentrale overheden. In deze commissie zitten deskundigen die werkzaam zijn bij o.a. VNG, gemeenten, Rijk, accountantskantoren en beroepsgroep van accountants (NBA).

Kort samengevat gaat dit model er vanuit dat in de organisatie drie beheersingslijnen[5] in de organisatie zijn ingericht. Elke beheersingslijn heeft een duidelijke rol in het kader van risicobeheersing. De rollen zijn er niet zozeer op gericht om alle risico's te vermijden, maar juist om deze goed te beheersen en zo ambities waar te kunnen maken. De drie lijnen zijn als volgt:

- De eerste lijn bestaat uit de lijnorganisatie die werkt aan de primaire doelen van de organisatie. Deze lijn is de basis voor een goede risicobeheersing. De medewerkers, proceseigenaren en managers zijn zelf verantwoordelijk voor de risicobeheersing van hun processen en activiteiten. Zij worden hierbij ondersteund door de tweede en de derde lijn.
- De tweede lijn wordt gevormd door staffuncties zoals Concerncontrol, Financieel advies en Compliance. Deze functies leveren expertise, advisering, ondersteuning, monitoring en een kritische blik bij risico gerelateerde onderwerpen.
- De derde lijn is de interne audit functie. Deze functie beoordeelt onafhankelijk en objectief de effectiviteit van de verschillende beheersactiviteiten.

Binnen gemeente Harderwijk zijn veel elementen van het Tree-lines-of-defencemodel al ingericht. De komende jaren zullen de rollen en verantwoordelijkheden verder ontwikkeld worden. Als de drie lijnen hun eigen rol in risicomanagement helder voor ogen hebben én daarbij goed met elkaar samenwerken is er een stevige basis voor goede risicobeheersing. Dit geheel wordt versterkt door een goede samenwerking met de raad en externe toezichthouders zoals de externe accountant, de rekenkamer en de provincie.

[5] Vaak wordt hier ook de term 'verdedigingslinie' gebruikt. Omdat deze term een defensieve klank heeft hanteren wij liever de term 'beheersingslijnen'. Het gaat namelijk niet om het uitbannen van risico's, maar om het beheersen daarvan, zodat de doelstellingen gehaald kunnen worden.

7 Relatie met planning- en controlcyclus

Het weerstandsvermogen en risicomanagement maken onderdeel uit van de jaarlijkse planning- en controlcyclus. Hierna wordt per instrument beknopt uitgewerkt wat de rol van risico's, het weerstandsvermogen en de financiële kengetallen daarin is.

Jaarrekening
In de Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing worden de ontwikkelingen rondom financiële kengetallen, risico's en weerstandsvermogen toegelicht. Het weerstandsvermogen is mede gebaseerd op de jaarlijkse risico-inventarisatie (zie 5.4). Indien streefwaarden voor het weerstandsvermogen en/of financiële kengetallen niet gehaald worden, moet worden bijgestuurd. Daarvoor zijn de kadernota en de begroting geschikte instrumenten.

Kadernota
In de kadernota worden de uitkomsten van de financiële kengetallen, weerstandsvermogen en risico's meegenomen in de integrale afweging. Indien streefwaarden niet gehaald worden zal hier specifiek aandacht voor moeten zijn om bij te sturen.

Begroting
In de begroting worden de Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing opgenomen. Daarbij wordt uitgegaan van de risico-inventarisatie die uitgevoerd is ten behoeve van de meeste recente jaarrekening. De prognose van de algemene reserve en eventuele claims daarop worden geactualiseerd om een actueel beeld van het weerstandsvermogen te geven. Ook worden de financiële kengetallen meerjarig inzichtelijk gemaakt en ontwikkelingen daarin geduid.

Bestuursrapportage
In de bestuursrapportage kan aandacht zijn voor risico's en weerstandsvermogen. Dit zal vooral het geval zijn als bepaalde kengetallen een kritieke waarde krijgen.