



Nota Weerstandsvermogen en risicomanagement 2019

Samenvatting

Bij een gedegen financieel beleid zijn het risicomanagement en het weerstandsvermogen een essentieel onderdeel. Risicomanagement is het geheel aan activiteiten en maatregelen gericht op het expliciet en systematisch in kaart brengen van, het omgaan met en het beheersen van risico's binnen onze organisatie. Weerstandsvermogen is een waarborg voor de financiële gezondheid van de gemeente. Als een onverwachte financiële tegenvaller zich daadwerkelijk voordoet, hoe vangen we dit dan op?

De huidige nota dateert van 2006 en is niet langer actueel. In de kern zijn de begrippen niet veranderd. Wel zijn door onder andere raadsbesluiten bepaalde onderdelen gewijzigd. Zo wordt bij het bepalen van het weerstandsvermogen geen onderscheid meer gemaakt tussen risico's bij grondexploitatie en andere risico's nu de reserve grondexploitatie is overgegaan in de algemene reserve (vaste buffer). Ook is de landelijke wetgeving veranderd waardoor gemeenten verplicht zijn een aantal financiële kengetallen op te nemen in de begroting en de jaarstukken. In deze nota is daar een afzonderlijk hoofdstuk (H3) aan gewijd.

Deze nota moet worden beschouwd als één van de kaderstellende documenten van de raad, net zoals bijvoorbeeld de nota 'Reserves en Voorzieningen 2017'. Met het vaststellen van de laatstgenoemde nota heeft de raad de volgende normen gesteld:

1. Hoogte Algemene reserve (vaste buffer): 15% van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds + de inkomsten uit de OZB met een marge naar boven en beneden van 5%. Afwijking van de bandbreedte is maximaal 3 jaar toegestaan;
2. Financiële kengetallen: Het solvabiliteitspercentage (eigen vermogen/totale vermogen *100) moet minimaal 20% bedragen;

In aanvulling daarop wordt met voorliggende nota aan uw raad het volgende voorgesteld:

1. Het begrip weerstandsratio - de verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de totale omvang van de gewogen risico's - te introduceren en de uitkomsten voortaan te presenteren in de jaarlijkse programmabegroting en de jaarstukken van de gemeente Steenwijkerland;
2. De signaleringswaarde voor de weerstandsratio te bepalen op: minimaal 1,0. Deze waarde heeft alleen betrekking op de risico's, voor zover deze zijn te kwantificeren.
3. De Nota Weerstandsvermogen en risicomanagement 2019 vast te stellen en deze direct van toepassing te laten zijn.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Weerstandsvermogen.....	5
3. Financiële kengetallen	7
3.1 Financiële kengetallen	7
3.2 Beoordeling financiële kengetallen.....	9
3.3 Normen voor de gemeente Steenwijkerland.....	10
4. Weerstandscapaciteit.....	11
4.1 Algemene reserve (vaste buffer)	11
4.2 Onbenutte belastingcapaciteit: OZB.....	13
4.3 Berekening weerstandscapaciteit.....	13
5. Risico's.....	14
5.1 Definitie.....	14
5.2 Risicoprofiel.....	15
6. Risicomanagement / beleid inzake weerstandsvermogen	17
6.1 Definitie risicomanagement.....	17
6.2 Beleid inzake risicomanagement	17
6.3 Interne controle en rol van de accountant	18
6.4 Beleid inzake weerstandsvermogen.....	20
7. Raadsbesluit.....	22

1. Inleiding

Ambities kunnen niet gerealiseerd worden zonder risico's te nemen. Risico's horen bij het proces van verandering. Het is belangrijk dat de gemeenteraad zich bewust is van de risico's die horen bij het beleid van de gemeente en dat zij hierop stuurt. Of de gemeente in staat is de gevolgen van de risico's op te vangen zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt, wordt weergegeven door de 'weerstandscapaciteit'. Onder weerstandscapaciteit verstaan we de middelen en mogelijkheden die de gemeente heeft om onverwachte, niet-begrote kosten te kunnen dekken. Het geld en de mogelijkheden bestaan onder andere uit het aanwenden van de Algemene reserve (vaste buffer) of dekking te zoeken in de onbenutte belastingcapaciteit. De benodigde weerstandscapaciteit is afhankelijk van de aard en de omvang van de risico's waar de gemeente mee wordt geconfronteerd (risicoprofiel), bijvoorbeeld financiële risico's binnen projecten. Voor deze risico's kunnen geen verzekeringen worden afgesloten of voorzieningen worden gevormd, omdat de risico's zich niet regelmatig voordoen en niet goed meetbaar zijn.

Tussen de weerstandscapaciteit en de risico's waarvoor een gemeente geen maatregelen heeft getroffen, maar die wel van betekenis kunnen zijn voor de financiële positie van een gemeente bestaat dus een relatie. Deze relatie wordt het weerstandsvermogen genoemd.

Op het moment dat het collegeakkoord wordt afgesproken, worden gewoonlijk ook afspraken gemaakt over de verschillende weerstandsindicatoren. Net zo goed als sommige mensen in de privésfeer bereid zijn om meer of minder financiële risico te nemen (door bijvoorbeeld een hogere of lagere hypotheek af te sluiten), geldt dit ook voor gemeenten. Zo kan een gemeente er voor kiezen om minder financiële risico's te lopen door de schuld af te bouwen, maar dit betekent automatisch dat er minder middelen beschikbaar zijn om te investeren.

Om de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen, dient regelmatig een risico-inventarisatie plaats te vinden. Deze inventarisatie vindt jaarlijks plaats waarbij wordt gerapporteerd in de 'Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing' in de programmabegroting. In de loop van de collegeperiode kunnen de streefwaarden voor de weerstandsindicatoren eventueel worden aangepast.

De huidige nota 'Weerstandsvermogen en risicomanagement' dateert van 2006, tijd voor een actualisatie!

2. Weerstandsvermogen

Regelgevend kader en begrippen

Het wettelijk kader van het Besluit begroting en verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) is bepalend voor wat onder weerstandsvermogen moet worden verstaan. Het relevante kader voor reserves en voorzieningen wordt primair gevormd door de artikelen 41 tot en met 44 van het BBV. Daarnaast heeft de Commissie BBV via notities, stellige uitspraken, richtlijnen en antwoorden op vragen het kader verder uitgewerkt. Voor de gemeente Steenwijkerland is daarnaast een tweetal documenten van invloed op de (berekening van) het weerstandsvermogen:

1. De 'Nota Reserves en Voorzieningen 2017';
2. de 'Financiële verordening gemeente Steenwijkerland 2018'.

BBV

In artikel 9, tweede lid, van het BBV is vastgelegd dat de jaarlijkse programmabegroting ten minste een aantal paragrafen bevat, waaronder de paragraaf 'weerstandsvermogen en risicobeheersing'. Doel van de paragrafen is dat onderwerpen die versnipperd in de begroting staan worden gebundeld in een kort overzicht, waardoor de raad voldoende inzicht krijgt. De paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de begroting. De paragrafen geven daardoor extra informatie voor de beoordeling van de financiële positie op de korte en langere termijn. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de paragrafen kan verschillen. Indien er voor een onderwerp, bijvoorbeeld verbonden partijen of grondbeleid, een actuele nota bestaat kan in de paragrafen worden volstaan met een korte berichtgeving van de stand van zaken. De paragraaf vervult dan een rol in het planning & control proces. Indien een actuele nota ontbreekt dient een uitvoerigere paragraaf te worden gemaakt; de paragraaf vervult dan nadrukkelijker een rol in de kaderstelling binnen de provincie respectievelijk gemeente. Het werken met beleidsnota's voor de onderwerpen van de paragrafen is aan te bevelen.

Volgens artikel 11, eerste lid, van het BBV bestaat het weerstandsvermogen uit de relatie tussen:

- de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
- alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

In lid 2 van hetzelfde artikel staat vermeld dat de 'paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing' in de jaarlijkse programmabegroting ten minste de volgende onderdelen omvat:

1. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
2. een inventarisatie van de risico's;
3. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
4. 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.
5. een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Belangrijk is dat het BBV het weerstandsvermogen nadrukkelijk heeft gedefinieerd als een ratio. Deze ratio beschrijft de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de (gekwantificeerde) risico's, waarvoor geen beheersmaatregelen zijn getroffen. Hoe hoger de ratio, des te beter de risico's in financiële zin zijn afgedekt.

Nota Reserves en Voorzieningen 2017

In de door de raad vastgestelde 'Nota Reserves en Voorzieningen 2017' wordt het wettelijk kader geschetst waaraan de vorming en het gebruik van reserves en voorzieningen moet voldoen. Tevens is ingegaan op het beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen zoals dat in de gemeente Steenwijkerland is geformuleerd, waaronder de Algemene reserve (vaste buffer).

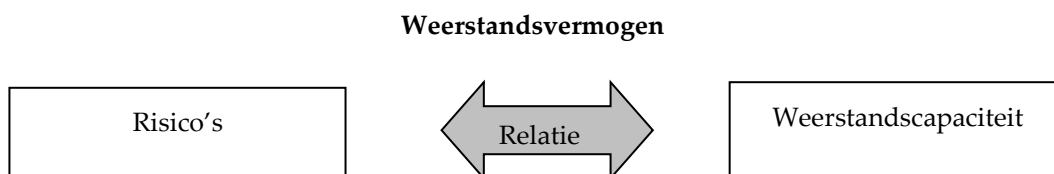
Financiële verordening gemeente Steenwijkerland 2018

Eind 2018 heeft de raad de 'Financiële verordening gemeente Steenwijkerland 2018' vastgesteld. In artikel 18 staat vermeld dat in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de begroting en de jaarstukken het college de verplichte onderdelen op grond van artikel 11 van het BBV opneemt en daarnaast toevoegt:

- a. de ontwikkeling van de netto schuld per inwoner;
- b. het saldo van de baten en lasten voor toevoegingen en onttrekkingen van reserves als percentage van de inkomsten;
- c. de onbenutte belastingcapaciteit onroerende zaakbelasting als percentage van de inkomsten.

Definitie weerstandsvermogen

Bij het weerstandsvermogen gaat het dus om het verband tussen de weerstandscapaciteit en de risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie (art. 11 BBV). In de kern gaat het om de mate waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken om substantiële tegenvallers op te vangen, zonder dat het beleid moet worden veranderd door bijvoorbeeld te moeten bezuinigen. In feite gaat het dus om de robuustheid van de begroting. Door middel van onderstaand schema is dit in beeld gebracht:



In paragraaf 3 en 4 wordt afzonderlijk ingegaan op (het bepalen van de hoogte van) de weerstandscapaciteit en (de hoogte van) de risico's die daartegenover staan.

3. Financiële kengetallen

3.1 Financiële kengetallen

Met ingang van de begroting 2016 en de jaarrekening 2015 is het voor gemeenten verplicht een aantal financiële kengetallen op te nemen in de begroting en de jaarstukken. Deze kengetallen zijn bedoeld om de gemeentelijke financiële positie inzichtelijker te maken en de vergelijkbaarheid tussen gemeenten te vergroten. De kengetallen die in de begroting moeten staan, zijn:

1. Netto schuldquote;
2. Netto schuldquote, gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
3. Solvabiliteitsratio;
4. Kengetal grondexploitatie;
5. Belastingcapaciteit;
6. Structurele exploitatieruimte.

Het verplicht opnemen van kengetallen in de begroting past in het streven naar meer transparantie. Daarmee wordt beoogd de raad in staat te stellen gemakkelijker inzicht te krijgen in de financiële positie en de baten en de lasten van de gemeente. De kengetallen vormen een verbinding tussen de verschillende aspecten die de raad in haar beoordeling van de financiële positie moet betrekken om daar een verantwoord oordeel over te kunnen geven. Zij leveren daarmee ook een bijdrage aan haar kaderstellende en controlerende rol.

Kengetallen zijn getallen die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de begroting of de balans en kunnen helpen bij de beoordeling van de financiële positie van een gemeente. Om dit te bereiken wordt voorgeschreven dat de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing de volgende kengetallen dient te bevatten: netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit.

Deze kengetallen maken inzichtelijk(er) over hoeveel (financiële) ruimte de gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Ze geven zodoende inzicht in de financiële weerbaar- en wendbaarheid. De kengetallen worden gezamenlijk opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, omdat die paragraaf weergeeft hoe solide de begroting is en in hoeverre financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen.

Voor de beoordeling van de financiële positie is het belangrijk dat zowel naar de balans als naar de exploitatie wordt gekeken. In de kengetallen structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit komt tot uitdrukking of een gemeente over voldoende structurele baten beschikt, en welke mogelijkheid er is om de structurele baten op korte termijn te vergroten. De kengetallen netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio en grondexploitatie hebben betrekking op de balans.

Hieronder wordt per kengetal weergegeven welke verhouding wordt uitgedrukt.

Netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen

De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Een hoge netto schuldquote hoeft op zichzelf geen probleem te zijn. Of dat het geval is, valt niet direct af te leiden uit de netto schuldquote zelf, maar hangt af van meerdere factoren. Zo kan een hoge schuld worden veroorzaakt doordat er leningen zijn afgesloten en die gelden vervolgens worden doorgeleend aan bijvoorbeeld woningbouwcorporaties, die op hun beurt weer jaarlijks aflossen. In dat geval hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn. Om inzicht te verkrijgen in hoeverre er sprake is van doorlenen, wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven (netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen).

Solvabiliteitsratio

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Indien er sprake is van een forse schuld én veel eigen vermogen (het totaal van de algemene en de bestemmingsreserves), hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn voor de financiële positie. Daar is bijvoorbeeld sprake van indien een lening is aangegaan, omdat het eigen vermogen niet liquide is (omdat het vast zit in bijvoorbeeld een gemeentehuis of dat er andere investeringen mee zijn gefinancierd). Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid van de gemeente. De mate van weerbaarheid geeft in combinatie met de andere kengetallen een indicatie over de financiële positie van de gemeente. De solvabiliteitsratio drukt immers het eigen vermogen uit als percentage van het totale vermogen en geeft daarmee inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen.

Kengetal grondexploitatie

Dit kengetal geeft de verhouding weer tussen de waarde van de (bouw-)gronden en het totaal aan (geraamde) baten en geeft een indicatie van het risico dat de gemeente loopt binnen grondexploitatie.

De boekwaarde van de voorraden grond moet worden terugverdiend bij de verkoop. Kenmerkend voor grondexploitaties is dat de looptijd meerdere jaren is. Naarmate de inkomsten verder in de toekomst liggen, brengt dit meer rentekosten en risico's met zich mee. De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. Indien gemeenten leningen hebben afgesloten om grond te kopen voor een (toekomstig) woningbouwproject hebben zij een schuld. Bij de beoordeling van een dergelijke schuld is het van belang om te weten of deze schuld kan worden afgelost, wanneer het project wordt uitgevoerd. Van de opbrengst van de woningen kan immers de schuld worden afgelost. Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten. Wanneer de grond tegen de prijs van landbouwgrond is aangekocht, loopt een gemeente een relatief gering risico. Het is dus belangrijk om te kunnen beoordelen of er een reële verwachting is of grondexploitatie kan bijdragen aan de verlaging van de schuld. Staat de grond tegen een te hoge waarde op de balans en moet die worden afgewaardeerd, dan leidt dit tot een lager eigen vermogen en dus een lagere solvabiliteitsratio.

Voor de gemeente Steenwijkerland is een dalende tendens zichtbaar voor wat betreft de ontwikkeling van dit kengetal. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een afname van de voorraad bouwgrond. De gemeente voert namelijk een faciliterend grondbeleid, tenzij vanwege volkshuisvestings- en economische redenen actief grondbeleid gewenst is.

Belastingcapaciteit

De OZB is voor gemeenten de belangrijkste eigen belastinginkomst. De belastingcapaciteit geeft

inzicht in de mate waarin een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen of ruimte is voor nieuw beleid. Als dit percentage laag ligt, betekent het dat de gemeente meer inkomsten uit belastingen zou kunnen verwerven. Of dit wel of niet gebeurt is een beleidskeuze.

Om deze ruimte weer te kunnen geven is een ijkpunt nodig. Voor de gemeenten wordt de belastingcapaciteit gerelateerd aan de hoogte van de gemiddelde woonlasten (OZB, rioolheffing en reinigingsheffing). Naast de OZB wordt tevens gekeken naar de riool- en afvalstoffenheffing, omdat de heffing niet kostendekkend hoeft te zijn, maar ook lager mag worden vastgesteld (er is dan sprake van belastingcapaciteit die niet benut wordt).

Structurele exploitatieruimte

Voor de beoordeling van de financiële positie is het ook van belang te kijken naar de structurele baten en structurele lasten. Structurele baten zijn bijvoorbeeld de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de opbrengsten uit de onroerende zaakbelasting (OZB). Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is, doordat wordt gekeken naar de structurele baten en structurele lasten en deze worden vergeleken met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van een lening) te dekken.

De relevantie van dit kengetal voor de beoordeling van de financiële positie schuilt erin dat het van belang is om te weten welke structurele ruimte een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen, of welke structurele stijging van de baten of structurele daling van de lasten daarvoor nodig is. De kengetallen moeten daarbij in samenhang worden gezien. Wanneer bijvoorbeeld de grondexploitatie er niet toe bijdraagt om de schuldpositie te verminderen en de structurele exploitatie ruimte negatief is, geeft het kengetal belastingcapaciteit inzicht in de mogelijkheid tot hogere baten.

3.2 Beoordeling financiële kengetallen

Uit de beschrijving van de verschillende kengetallen hierboven blijkt dat een afzonderlijk kengetal nog weinig zegt over hoe de financiële positie moet worden beoordeeld. Zo hoeft een hoge schuld geen nadelig effect te hebben op de financiële positie, maar is dat afhankelijk of en wat er aan eigen vermogen en baten tegenover die schuld staat en hoe groot de kans is dat de schuld weer wordt afgelost. Noch hoeft een tegenvallende ontwikkeling van de grondprijs een negatieve invloed te hebben als de structurele exploitatieruimte groot is of de gemeente over voldoende ruimte in belastingcapaciteit beschikt om tegenvallers op te vangen.

Het is dus, met andere woorden, niet mogelijk om een individueel kengetal te gebruiken voor de beoordeling van de financiële positie. De kengetallen zullen altijd in samenhang moeten worden gezien, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een goed beeld kunnen geven van de financiële positie van een gemeente. Het is dan ook van belang dat de kengetallen door het college worden voorzien van een adequate toelichting en worden geraamd voor vier jaar, zodat transparant wordt waar het gevoerde en voorgestelde beleid heen leidt. Vanuit de controlerende en kaderstellende rol, is het aan de raad om eventueel bijstellingen te verlangen.

Bij de invoering van de kengetallen is door de wetgever een bewuste keuze gemaakt om geen norm op te leggen. Het is aan gemeenten zelf om ervoor te kiezen de kengetallen te normeren. De raad kan het college opdragen maatregelen te treffen als de gemeente de gestelde normen niet haalt. Een kengetal, of de ontwikkeling van een kengetal, is een weerspiegeling van het gevoerde beleid. Voor de toezichthouder hebben de kengetallen een signaleringswaarde. Ze kunnen worden

betrokken bij het krijgen van een completer inzicht in de financiële situatie en risicopositie van een gemeente. De toezichthouder hanteert dus geen normering, maar maakt zo nodig gebruik van onderstaande signaleringswaarden.

Tabel 1: Signaleringswaarden (verplichte) financiële kengetallen

Kengetallen	Categorie A	Categorie B	Categorie C
Netto schuldquote	< 90%	90-130%	> 130%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	< 90%	90-130%	> 130%
Solvabiliteitsratio	> 50%	20-50%	< 20%
Grondexploitatie	< 20%	20-35%	> 35%
Structurele exploitatieruimte (begroting)	> 0%	0%	< 0%
Belastingcapaciteit	< 95%	95-105%	> 105%

Hoewel er geen landelijke normen zijn gesteld voor de financiële kengetallen, kan de gemeenteraad wel eigen normen stellen. Bij belangrijke raadsbesluiten kan de raad dan laten opnemen wat het effect is op de financiële kengetallen en de afgesproken normen.

3.3 Normen voor de gemeente Steenwijkerland

De raad heeft met het vaststellen van de 'Nota Reserves en Voorzieningen 2017' besloten dat het solvabiliteitspercentage (eigen vermogen/totale vermogen *100) minimaal 20% moet bedragen. Dit komt overeen met de ondergrens van categorie B in tabel 1. Het eigen vermogen van de gemeente Steenwijkerland mag niet beneden de 20% van het totale vermogen dalen. Zodra dat dreigt te gebeuren, zal de vermogenspositie moeten worden versterkt vanuit een bijdrage vanuit de exploitatie. Een dergelijke norm was nog niet van toepassing.

Ter indicatie: Op basis van de Programmabegroting 2019-2022 wordt voor 2019 een solvabiliteitsratio verwacht van 27%, ruim boven de norm van 20%. Daarmee zit de gemeente Steenwijkerland met dit kengetal in de categorie B (oranje). Bij overige 5 kengetallen voldoet de gemeente aan de signaleringswaarden onder categorie A (groen).

Voor het kengetal 'belastingcapaciteit' geldt geen specifieke norm. Wel hanteren wij als uitgangspunt dat we terughoudend zijn met het verhogen van de lokale lasten. Wij streven naar een gematigde ontwikkeling van de lasten die we in rekening brengen van inwoners en ondernemers. Dat betekent dat de OZB jaarlijks niet meer dan trendmatig mag worden verhoogd. De tarieven voor de rioolheffing en reinigingsheffing zijn begrenst doordat de kosten voor de taakvelden riolering en afval maximaal voor 100% mogen worden doorberekend. Dit is wettelijk bepaald. Om grote tariefschommelingen te voorkomen, wordt gebruik gemaakt van de voorziening Reiniging en de voorziening Riolering.

Voor de overige kengetallen hanteert de gemeente Steenwijkerland geen normen.

4. Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt/kan beschikken om niet begrote kosten te dekken als zich financiële tegenvallers voordoen. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Met het eerste wordt bedoeld het vermogen om eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de hoogte van de voorzieningenniveaus van de bestuursprogramma's in de programmabegroting. Met de structurele weerstandscapaciteit worden de middelen bedoeld die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van het voorzieningenniveau.

De weerstandscapaciteit van de gemeente Steenwijkerland bestaat uit de volgende onderdelen:

Weerstandscapaciteit gemeente Steenwijkerland		
	Structureel	Incidenteel
Algemene reserve vaste buffer	Nee	Ja
Onbenutte belastingcapaciteit: OZB	Ja	Nee

De Algemene reserve vrij aanwendbaar telt niet mee bij het bepalen van de hoogte van de weerstandscapaciteit voor de gemeente Steenwijkerland, maar zou in theorie natuurlijk wel kunnen worden aangewend.

Daarnaast kunnen de posten onvoorzien en de bestemmingsreserves, voor zover vrij aanwendbaar, meetellen bij het bepalen van de hoogte van de weerstandscapaciteit. Voor de gemeente Steenwijkerland geldt dat niet. De programmabegroting kent geen post onvoorzien en de bestemmingsreserves zijn door de raad geoormerkt en worden niet als vrij aanwendbaar beschouwd.

4.1 Algemene reserve (vaste buffer)

In de door de raad vastgesteld nota 'Reserves en voorzieningen 2017' is aangegeven dat de Algemene reserve (vaste buffer) uitsluitend kan worden ingezet voor uitzonderlijke situaties (soort ijzeren voorraad voor het opvangen van calamiteiten). De omvang van de reserve bedraagt eind 2018 € 11,2 miljoen. Praktijk is dat er in het verleden nog nooit een beroep op de Algemene reserve vaste buffer is gedaan, omdat de gemeente Steenwijkerland altijd in staat is geweest financiële tegenvallers binnen de begroting op te vangen.

De algemene reserve (vaste buffer)

De Algemene reserve (vaste buffer) en de Algemene reserve Grondbedrijf zijn beide bedoeld voor het opvangen van risico's¹ die op de balansdatum qua aard en omvang niet zijn te voorzien. De gewenste hoogte hangt onder meer samen met het weerstandsvermogen en de risico's die worden gelopen. Het weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust een begroting is. Een exact sluitende begroting zonder weerstandsvermogen betekent dat iedere tegenvaller een probleem gaat opleveren. In dat geval staan de programma's en daarmee het beleid van de gemeente Steenwijkerland onder druk. Een buffer – een weerstandscapaciteit – is daarom noodzakelijk. De (incidentele) weerstandscapaciteit wordt grotendeels bepaald door de Algemene reserve (vaste buffer) en de Algemene reserve Grondbedrijf. Hoe groot de buffer moet zijn, is in zijn algemeenheid moeilijk te bepalen, omdat de hoogte afhangt van de risico's die de gemeente Steenwijkerland loopt.

De Algemene reserve (vaste buffer) en de Algemene reserve Grondbedrijf hebben beide dezelfde functie. De risico's voor het grondbedrijf zijn op grond van het gewijzigde BBV, de gewijzigde gemeentelijke grondpolitiek (van actief naar passief grondbeleid) en de vervolgens getroffen beheersmaatregelen aanzienlijk verminderd. Het is dan ook niet langer noodzakelijk om voor de grondexploitaties een aparte buffer in de vorm van een algemene reserve te handhaven.

Bron: Nota Reserves en Voorzieningen, p. 12

Met het vaststellen van de 'Nota Reserves en Voorzieningen 2017' heeft de raad besloten de voormalige Algemene Reserve Grondbedrijf op te laten gaan in de Algemene reserve (vaste buffer). Tegelijkertijd is toen besloten om de minimale omvang van deze reserve te verhogen tot:

Normering Algemene reserve (vaste buffer):

15% van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds + de inkomsten uit de OZB met een marge naar boven en beneden van 5%². Afwijking van de bandbreedte is maximaal 3 jaar toegestaan.

Bron: Nota Reserves en Voorzieningen, p. 26

De gekozen norm voor de Algemene reserve (vaste buffer) betekent dat deze mag worden afgeroomd voor incidentele uitgaven, zodra deze reserve groter is dan 15% van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de inkomsten uit de OZB. Omgekeerd is een verplichte storting pas nodig als de Algemene reserve (vaste buffer) de 15% norm onderschrijdt. Daarbij geldt wel een bandbreedte om te voorkomen dat op ieder moment bijgeplust of afgeroomd moet worden.

Ter illustratie is onderstaand fictief cijfervoorbeeld opgenomen:

<i>Algemene uitkering Gemeentefonds + inkomsten uit de OZB:</i>	<i>€ 100.000.000</i>
<i>Norm algemene reserve (vaste buffer):</i>	<i>€ 15.000.000</i>
<i>Bandbreedte:</i>	<i>€ 14.250.000 - € 15.750.000</i>

¹ Voor de bedrijfsvoering is met dezelfde doelstelling de Bedrijfsreserve beschikbaar.

² De omvang van de Algemene reserve (vaste buffer) bedroeg voorheen 10% van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds plus de inkomsten uit de OZB met een marge van 1% naar boven en naar beneden.

Bij jaarrekening wordt bekend of een bedrag moet worden afgeroomd of worden toegevoegd aan de Algemene reserve (vaste buffer). Dit wordt dan verrekend met de exploitatie.

De gekozen norm heeft als voordeel dat de uitkomst dynamisch is. Als het gemeentefonds groeit, bijvoorbeeld doordat de rijkstaken worden overgeheveld naar gemeenten, dan zal de hoogte van Algemene reserve (vaste buffer) automatisch mee moeten groeien (en omgekeerd).

4.2 Onbenutte belastingcapaciteit: OZB

Voor het berekenen van de onbenutte belastingcapaciteit wordt alleen de OZB meegenomen, omdat het hier algemene middelen betreft. Dit in tegenstelling tot de afvalstoffenheffing en de rioolrechten, waarbij alleen kosten mogen worden opgevoerd die horen bij de desbetreffende taak namelijk riolering en afvalinzameling.

De onbenutte belastingcapaciteit wordt gerelateerd aan de norm die het rijk hanteert voor toelating tot artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet (FVW). Indien het normtarief voor de OZB hoger is dan het door de gemeente Steenwijkerland gehanteerde gemiddelde tarief is er sprake van onbenutte belastingcapaciteit.

4.3 Berekening weerstandscapaciteit

Ter illustratie is hieronder een tabel uit de Programmabegroting 2019-2022 opgenomen met daarin de berekening van de hoogte van de weerstandscapaciteit. De bedragen zijn zowel uitgedrukt als totaalbedragen als bedragen per inwoner.

Tabel 2: Berekeningswijze weerstandscapaciteit

bedragen x € 1.000

Weerstandscapaciteit	Begroting 2018	Begroting 2019
Weerstandscapaciteit vermogen		
Algemene reserve vaste buffer	11.064	11.166
Weerstandscapaciteit exploitatie		
Onbenutte belastingcapaciteit	3.891	3.556
Totaal weerstandscapaciteit	14.955	14.722
Aantal inwoners	43.445	43.768
Weerstandscapaciteit per inwoner	344	336

Bron: Programmabegroting 2019-2022, p. 73

Bij de berekening van de weerstandscapaciteit is geen rekening gehouden met de Bedrijfsreserve, omdat deze een specifiek doel dient. Doel van deze Bedrijfsreserve is middelen ter beschikking te hebben om voor al tegenvallers in de bedrijfsvoering op te kunnen vangen. De Bedrijfsreserve kent een bovengrens van € 500.000 en mag geen negatief saldo vertonen.

5. Risico's

5.1 Definitie

Voor de term risico's hanteren wij de volgende definitie:

Risico's:

Een risico is een onzekere (interne of externe) gebeurtenis die het realiseren van onze doelen kan beïnvloeden. Dit betreft naast de financiële risico's ook de niet-financiële risico's.

Toelichting:

- Bij interne risico's gaat het veelal om risico's die samenhangen met bestuurlijk of ambtelijk handelen, naleven van wet- en regelgeving (juridische risico's) of bijvoorbeeld de kwaliteit en betrouwbaarheid van automatisering-systemen. Dit zijn risico's die in belangrijke mate beheersbaar zijn;
- Bij externe risico's gaat het om risico's die van buitenaf komen en die (veelal) beperkt beheersbaar zijn. Het gaat bijvoorbeeld om conjunctuurschommelingen, gewijzigde wet- en regelgeving en weersomstandigheden;
- Bij financiële risico's gaat het om risico's waarbij het financiële effect ervan het meest prominente gevolg is. Het gaat dan niet alleen om risico's die betrekking hebben op financiën (renterisico, debiteurenrisico, etc.) maar dit kunnen ook onderwerpen zijn waar bijvoorbeeld juridische risico's spelen;
- Bij niet-financiële risico's gaat het om risico's waarbij juist het niet financiële effect ervan het meest prominente gevolg is. Het gaat dan om risico's met een impact op de doelstellingen en/of het imago van onze gemeente. Een voorbeeld is het risico op fraude.

Hieronder is ter illustratie een aantal voorbeelden opgenomen die betrekking (kunnen) hebben op de gemeente Steenwijkerland:

	Financieel risico	Niet-financieel risico
Intern risico	Indienen van een onjuiste belastingaangifte, waardoor de Belastingdienst een belastingaanslag oplegt (eventueel gecombineerd met een boete).	Niet integer handelen door een ambtenaar of een bestuurder (bijvoorbeeld het lekken van vertrouwelijke informatie). Dit is slecht voor het imago van de gemeente.
Extern risico	Lagere rijksuitgaven, waardoor wij minder geld ontvangen uit de algemene uitkering van het gemeentefonds. De ontwikkeling van dit fonds is namelijk gekoppeld aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven.	Negatieve publiciteit via social media over een project. Dit kan leiden tot minder draagvlak vanuit de samenleving voor de realisatie van het project (en de bijdrage van het project aan de doelen van het college van B&W.

Naast de indeling hierboven kan ook een onderscheid worden gemaakt tussen:

- Niet beïnvloedbare risico's respectievelijk te beïnvloeden risico's;
- Jaarlijks terugkerende risico's (structureel) respectievelijk eenmalige risico's (incidenteel);
- In geld te kwantificeren respectievelijk niet in geld te kwantificeren risico's.

Een voorbeeld van een niet beïnvloedbaar risico is het risico dat we als gemeenten minder geld ontvangen uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Een beïnvloedbaar risico is bijvoorbeeld een rechtszaak tussen een derde partij en een gemeente waarbij de gemeente een advocaat heeft ingeschakeld. De overige twee punten komen terug in paragraaf 6.4.

Zoals eerder is gesteld, gaat het bij weerstandsvermogen dus om het verband tussen de weerstandscapaciteit en de financiële risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen, maar die wel van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Het gaat om risico's die niet op een andere manier te ondervangen zijn dan de weerstandscapaciteit aan te spreken. Risico's waarvoor de gemeente verzekeringen heeft afgesloten, bijvoorbeeld een brandverzekering, vallen daar dus buiten.

Jaarlijks worden in de 'Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing' in de programmabegroting de risico's vermeld in relatie tot de weerstandscapaciteit. Het betreft de risico's, die tot het moment van het aanbieden van de programmabegroting bekend zijn. In dit verband wordt onder risico verstaan "alle voorzienbare risico's, waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd of die niet tot afwaardering van activa hebben geleid en die niet van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot het balanstotaal of de financiële positie". Dit maakt dat de nadruk in de presentatie in de programmabegroting ligt op de financiële risico's en de niet-financiële risico's relatief onderbelicht zijn.

Na afloop van het begrotingsjaar wordt in het Jaarverslag een vergelijkbare paragraaf opgenomen over weerstandsvermogen en risicobeheersing om aan te geven hoe robuust de begroting is geweest.

5.2 Risicoprofiel

Om een indruk te krijgen van de kans dat een tegenvaller zich voordoet en de financiële gevolgen daarvan, wordt in de genoemde paragraaf in de begroting uitgebreid inzicht gegeven in het risicoprofiel van de gemeente. De risico's worden ingedeeld naar omvang (groter of kleiner dan € 500.000) en naar risicokans (laag, ruim, hoog). Op basis van deze indeling wordt een berekening gemaakt van de mogelijke financiële gevolgen (totale omvang risico's x rekenpercentage). Ter illustratie is hieronder de tabel uit de Programmabegroting 2019-2022 opgenomen, waarbij sprake is van een totale omvang van de geschatte risico van circa € 4 miljoen, als rekening wordt gehouden met verschillende risicokansen.

Tabel 3: Bepaling risicoprofiel

bedragen x € 1.000

Risicoprofiel	Laag 10-25%	Ruim 25-50%	Hoog 50-75%
Omvang risico			
Omvang risico: < € 200.000	160	-	-
Omvang risico: > € 200.000 - < € 500.000	250	180	-
Omvang risico: > € 500.000	6.812	6.028	-
Totaal omvang risico	7.222	6.208	-
Rekenpercentage	20%	40%	60%
Omvang risico x rekenpercentage			
Omvang risico: < € 200.000	32	-	-
Omvang risico: > € 200.000 - < € 500.000	50	72	-

Tabel 3: Bepaling risicoprofiel

bedragen x € 1.000

Risicoprofiel	Laag 10-25%	Ruim 25-50%	Hoog 50-75%
Omvang risico: > € 500.000	1.362	2.411	-
Totaal omvang risico x rekenpercentage	1.444	2.483	-

Bron: Programmabegroting 2019-2022, p. 74 en 75

Bij de analyse en berekening van de risico's blijkt dat niet alle risico's goed kwantificeerbaar zijn en dus ook niet zijn betrokken bij bovenstaande berekening. Als risico's niet exact zijn te becijferen, worden deze als PM opgenomen in de programmabegroting. Hiermee krijgt de raad een volledig beeld van de risico's die de gemeente op enig moment loopt, kwantitatief en kwalitatief. Uiteraard is het streven om de financiële gevolgen van alle geïdentificeerde risico's in beeld te brengen en het aantal PM-posten zoveel mogelijk te beperken.

6. Risicomanagement / beleid inzake weerstandsvermogen

6.1 Definitie risicomanagement

Voor de term risicomanagement hanteren wij de volgende definitie:

Risicomanagement:

Risicomanagement is het geheel aan activiteiten en maatregelen gericht op het expliciet en systematisch in kaart brengen van, het omgaan met en het beheersen van risico's binnen onze organisatie.

De basis voor risicomanagement ligt in het goede gesprek (de dialoog) dat over risico's wordt gevoerd, een dialoog op alle niveaus in onze organisatie. Van belang is daarbij dat expliciet over risico's wordt gesproken en dat het brede pallet aan risico's (financieel en niet-financieel) aan bod komt. Risicomanagement moet onderdeel zijn van de dagelijkse gang van zaken. Juist in een complexe gemeentelijke omgeving is het van belang dat alert wordt gereageerd op kansen en risico's van nieuwe ontwikkelingen. Dit geldt voor risicomangers op de werkvloer (budgethouders en projectleiders), maar ook voor de risicomangers in het management (teamleiders en eenheidsmanagers). Ook de adviseurs vanuit Financiën en Control dienen hierop alert te zijn en de risico's bespreekbaar te maken. Hoe deze gesprekken plaats moeten vinden, laat zich niet strak regelen, dat is maatwerk.

Overigens gaat het bij bovenstaande definitie niet om het koste wat kost vermijden van risico's. Soms kan het accepteren van een risico en dit actief communiceren de beste beheersmaatregel zijn.

6.2 Beleid inzake risicomanagement

Het staat gemeenten vrij om zelf te bepalen hoe zij invulling geven aan risicomanagement en welke ambities zij daarin nastreven. Ons bestuurlijk belang van risicomanagement is als volgt:

Bestuurlijk belang van risicomanagement:

We bevorderen binnen onze beïnvloedingssfeer dat doelen en projectresultaten binnen de afgesproken kaders worden gerealiseerd door op een open, gestructureerde en inzichtelijke manier risico's tijdig in beeld te krijgen, te beheersen en te rapporteren.

In het kader van risicomanagement dienen doorlopend de volgende stappen te worden gezet:

1. Identificatie van risico's;
2. Analyse en beoordeling van risico's;
3. Beheersing van risico's.

Belangrijk is dat bewust wordt nagedacht over mogelijke risico's bij onze beleidsprocessen. Om het risicomanagement te verbeteren, is de aandacht vanuit onze organisatie met name gericht op:

- de processen binnen onze organisatie zodanig in te richten dat risico's worden voorkomen, c.q. worden weggenomen dan wel in een vroeg stadium worden onderkend en herkend;
- de risico-inventarisatie zo goed mogelijk te voorzien van een plan van aanpak om deze risico's te beheersen. Dit houdt in dat maatregelen worden genomen om risico's weg te nemen.

Overigens kan het ook voorkomen dat voor niet-beïnvloedbare risico's, dus risico's waar de

gemeente niets aan kan doen, vooraf geen maatregelen getroffen kunnen worden.

Vervolgens is het zaak om de risico's op een uniforme wijze inzichtelijk te maken aan de raad. Zo maken we in Steenwijkerland bij het opstellen van B&W adviezen gebruik van een format met daarin een onderdeel 'kanttekeningen en risico's'. In het kader van planning- en controlcyclus hanteren we voor de bestuursprogramma's formats met daarin een onderdeel 'kansen en bedreigingen'. Ook doen we jaarlijks in het kader van de programmabegroting een brede uitvraag naar de risico's en de risicobeheersing (incl. impact en risicobeheersing).

Voor een adequate risicobeheersing gaat het niet alleen om het treffen van financiële buffers om te zorgen voor voldoende weerstandscapaciteit. Het is ook zaak om (niet-financiële) maatregelen te treffen om de kans van optreden van geïdentificeerde risico's te beperken. Voorbeeld is het voorkomen van zogenaamde datalekken waarbij persoonsinformatie bedoeld of onbedoeld openbaar wordt gemaakt. Gevolg van een datalek is dat de Autoriteit Persoonsgegevens een forse boete aan de gemeente kan opleggen. Door de interne bewustwording bij medewerkers over informatiebeveiliging te vergroten is de kans op een datalek – en daarmee een boete – minder groot.

Risicomanagement is eenvoudig gesteld: het risico dat de doelstellingen van de organisatie niet behaald worden. Voor een succesvolle implementatie zal naast aandacht voor de 'harde kant' (processen, procedures, stuurinformatie) ook aandacht moeten zijn voor de 'zachte kant' zoals risicobewustzijn, communicatie, onderling vertrouwen (cultuur). Risicomanagement gaat verder dan het eenmalig opstellen van een risicoprofiel.

6.3 Interne controle en rol van de accountant

Verbijzonderde interne controle (VIC)

In 2017 zijn de gemeenten Meppel, Staphorst, Steenwijkerland, Westerveld en Zwartewaterland gestart met een pilot om de uitvoering van de verbijzonderde interne controle gezamenlijk op te pakken. Aanleiding hiertoe zijn een aantal ontwikkelingen zoals de collegeverklaring financiële rechtmatigheid, de specifieke VIC-eisen (COS 610 norm), toename van digitalisering en datastromen en strengere eisen met betrekking tot verrichten van zelfaudits. Om deze ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden hebben de samenwerkende gemeenten een gezamenlijk eindbeeld opgesteld, namelijk het realiseren van een gezamenlijke onafhankelijke VIC-functie die met behulp van een gestandaardiseerde aanpak bijdraagt aan het optimaliseren van procesbeheersing en financiële rechtmatigheid.

De genoemde gemeenten hebben hiertoe voor het boekjaar 2018 een gezamenlijk controleplan opgesteld. Hierin is vastgelegd dat in 2018 de verbijzonderde interne controle op een 6-tal processen gezamenlijk wordt uitgevoerd. Deze processen zijn: - Inkoop - Belastingen en heffingen - Personeelslasten - Subsidieverstrekingen - Wet op de maatschappelijke ondersteuning – Omgevingsvergunning. Voor de uitvoering van het controleplan stellen de gemeenten hun VIC-functionarissen beschikbaar. Voor 2019 is afgesproken om alle belangrijke financieel kritische processen te betrekken in de samenwerking.

Voordat de interne controle van start gaat, wordt het proces inzichtelijk gemaakt en worden de risico's in beeld gebracht. Vervolgens worden er, voor zover mogelijk, beheersmaatregelen geformuleerd. Bij de controlewerkzaamheden wordt gekeken of de beheersmaatregelen daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Eventueel worden extra controles uitgevoerd bij risico's waarvoor geen beheersmaatregel is getroffen of waarbij de uitvoering van de beheersmaatregel niet naar

behoren verloopt. Onder beheersmaatregelen kunnen vallen:

- zichtbare functiescheiding;
- interne controle binnen de eigen eenheid;
- budgethouderschap en eventuele mandatering.

Daarnaast wordt er jaarlijks een risicoanalyse gemaakt. Aan elk onderdeel worden punten toegekend. Afhankelijk van de toegekende punten wordt een risico als hoog, middel of laag gedefinieerd. Hierbij wordt gekeken naar:

- de omvang van het proces in euro's;
- bevindingen van vorig jaar (in het accountantsverslag, de managementletter of rapport VIC);
- wet- en regelgeving (wijzigen of complexiteit);
- mate van gebruik IT middelen (autorisaties, beveiliging);
- getroffen beheersmaatregelen;
- mutaties in processen/medewerkers;
- bestuurlijke/ambtelijke focus.

Accountant

De controleaanpak van de accountant is naast het controleren van de jaarrekening gericht op het verbeteren van de bedrijfsvoering van onze gemeente. Daarvoor wordt het zogenaamde '3 lines-of-defence' model gehanteerd. Dit model geeft handvatten om te beoordelen waarin de interne beheersing risico's worden ondervangen:

- In de *eerste lijn*: in het primaire proces, onder verantwoordelijkheid van de proceseigenaar/teamleider.
- In de *tweede lijn*: in de ondersteunende processen zoals financiën en control, waar 'checks and balances' ingericht zijn om fouten te signaleren.
- In de *derde lijn*: in verbijzonderde interne controle achteraf.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

1^e lijn Lijnmanagement (Eenheden)	2^e lijn Ondersteuning (Financiën)	3^e lijn Interne controle (VIC)
Primair verantwoordelijk voor getrouwheid en rechtmatigheid transacties binnen eigen processen.	Ondersteunt de afdelingen bij de uitvoering van de primaire processen.	De VIC voert interne controles uit op de getrouwheid en rechtmatigheid van de financieel kritische processen.
Verantwoordelijk voor kwalitatieve analyse en toelichting P&C producten.	Financiën voert bij administratieve verwerking aantal primaire controles uit op de 1 ^e lijn.	Adviseert over verbetering in de 1 ^e en 2 ^e lijn.

Per financieel proces maakt de accountant een risicoanalyse. Dat houdt het beoordelen van wat mis kan gaan in en het inventariseren of de interne beheersing deze risico's afdekt. Dit is een continu proces dat jaarlijks wordt doorlopen en waarbij de accountant optrekt met onze Verbijzonderde Interne Controle (VIC).

De accountant rapporteert jaarlijks over de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen in de zogenaamde managementletter. De managementletter wordt besproken met o.a. de gemeentesecretaris en de wethouder Financiën. Daarna worden de bevindingen samen met de acties vanuit de verschillende teams voorgelegd aan het Concernmanagementteam (CMT) en daarna ter kennisname naar het college gestuurd. In de rapportage van de verschillende controles

wordt ook gekeken naar de controles van het vorig jaar en wat met de bevindingen is gedaan. Worden onvoldoende acties ondernomen, dan wordt er opgeschaald.

6.4 Beleid inzake weerstandsvermogen

Iedere gemeente kent een eigen risicoprofiel en zal mede afhankelijk daarvan een eigen beleidslijn over het noodzakelijk geachte weerstandsvermogen moeten bepalen. Als de weerstandscapaciteit en de omvang van de te lopen risico's zijn bepaald, kunnen beide met elkaar worden vergeleken. Dit gebeurt jaarlijks bij het opstellen van de paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing' in de programmabegroting. Daarbij kunnen zich de volgende scenario's voordoen³:

1. Uitkomst inventarisatie risico's/weerstandscapaciteit > 1 , er is onvoldoende weerstandscapaciteit aanwezig;
2. Uitkomst inventarisatie risico's/weerstandscapaciteit < 1 , er zijn overtollige middelen (die alternatief kunnen worden aangewend);
3. Uitkomst inventarisatie risico's/weerstandscapaciteit $= 0$, risico's en middelen zijn voldoende (wordt meer beschouwd als een theoretische situatie).

De raad heeft geen algemeen geldende norm opgesteld m.b.t. de relatie tussen de financiële risico's en de weerstandscapaciteit. Een absolute norm is ook weinig zinvol, zo lang we niet in staat zijn om alle geïdentificeerde risico's te kwantificeren. Uiteraard streven we er naar om het risicobewustzijn binnen onze organisatie te vergroten, de risico's daar waar mogelijk te kwantificeren en passende beheersmaatregelen te treffen. Echter, het is een utopie om te denken dat alle risico's voortaan in cijfers kunnen worden uitgedrukt. Een specifieke bestuurlijke weging blijft daarom noodzakelijk.

In de 'Financiële scan gemeente Steenwijkerland' die in 2018 in opdracht van de provincie Overijssel is uitgevoerd, is een aantal aanbevelingen opgenomen, deels met een beleidsmatig karakter. Twee aanbevelingen hebben betrekking op het onderwerp weerstandsvermogen:

1. Stel een norm vast voor de minimaal gewenste ondergrens van de weerstandsratio (verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de risico's);
2. Kies één methode (norm) voor het bepalen van de noodzakelijke hoogte van de Algemene reserve vaste buffer, waarbij er een directe relatie is met de hoogte van de geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's.

De term 'weerstandsratio' is nieuw voor onze gemeente in die zin dat in de jaarlijkse programmabegroting de verhouding tussen risico's en weerstandscapaciteit juist andersom wordt gepresenteerd (zie hierboven). Aangezien weerstandsratio een begrip is dat bij steeds meer gemeenten wordt gehanteerd en het goed tot uitdrukking brengt of de gemeente 'financieel een stootje kan verdragen', is het voorstel om voortaan dit begrip ook te hanteren.

Weerstandsratio = Weerstandscapaciteit / (totale omvang risico's x risicopercentages)
--

Ter illustratie is hieronder de weerstandratio weergegeven op basis van de laatste twee programmabegrotingen:

³ Programmabegroting 2019-2022, paragraaf 4.2.4., p. 85.

Tabel 4: Bepaling hoogte Weerstandratio

bedragen x € 1.000

Programmabegroting	Weerstandscapaciteit (A)	Totaal omvang risico's x risicopercentages (B)	Weerstandratio (= A/B)
PB 2019-2022	14.722	3.927	3,7
PB 2018-2021	14.955	2.542	5,9

Bij het berekenen van de hoogte van de weerstandratio wordt geen rekening gehouden met de risico's die niet zijn gekwantificeerd en als 'PM' zijn gepresenteerd in de programmabegroting. Ook wordt geen rekening gehouden met het onderscheid tussen incidentele en structurele risico's door een onderscheid te maken tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

Met andere woorden: Is een mogelijk financiële tegenvaller incidenteel of structureel van aard? Kan het financieel nadeel worden gedekt door een beroep te doen op de Algemene reserve (vaste buffer), de onbenutte belastingcapaciteit is nog structurele begrotingsruimte aanwezig? Vanwege deze kanttekeningen bij het berekende getal voor de weerstandratio, is het introduceren van een absolute norm niet wenselijk.

Alternatief is om geen norm te hanteren, maar net als bij de financiële kengetallen (zie paragraaf 3.2) uit te gaan van een signaleringswaarde. Het betreft dan een ondergrens met het oog op de risico's die wel zijn te kwantificeren. Voorstel is om uit te gaan van een signaleringswaarde voor de weerstandratio van 1.

Signaleringswaarde voor de weerstandratio te bepalen op: minimaal 1,0

Tegenover het berekende bedrag aan gekwantificeerde risico's staat dan minimaal een even hoog bedrag aan weerstandscapaciteit. Dat laat onverlet dat een bestuurlijke weging noodzakelijk is of de financiële positie van de gemeente voldoende is ten opzichte van de totale omvang van de risico's (kwantitatief en kwalitatief). In onderstaande tabel zijn de verplichte kengetallen aangevuld met een nieuw kengetal, de weerstandratio. De signaleringswaarde moet minimaal 1 zijn en kleurt pas groen bij een waarde van 2. Dat houdt in dat tegenover de gekwantificeerde risico's een twee keer zo hoog bedrag aan weerstandscapaciteit staat.

Tabel 5: Signaleringswaarden financiële kengetallen

Verplichte kengetallen	Categorie A	Categorie B	Categorie C
Netto schuldquote	< 90%	90-130%	> 130%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	< 90%	90-130%	> 130%
Solvabiliteitsratio	> 50%	20-50%	< 20%
Grondexploitatie	< 20%	20-35%	> 35%
Structurele exploitatieruimte (begroting)	> 0%	0%	< 0%
Belastingcapaciteit	< 95%	95-105%	> 105%
Overige kengetallen			
Weerstandratio	> 2	1-2	< 1

Informatie over de (voortgang van) risico's wordt primair ontsloten via de reguliere planning- en controlcyclus. Daarnaast is risico-informatie terug te vinden in college- en raadsvoorstellen en kan op basis van de actieve informatieplicht de raad tussentijds worden geïnformeerd.

7. Raadsbesluit

Steenwijk, Nummer: 2019/

Onderwerp: Nota Weerstandsvermogen en risicomanagement 2019

De raad van de gemeente Steenwijkerland;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van d.d., nummer 2019/ ;

b e s l u i t :

Wij stellen u dan ook voor de volgende besluiten te nemen:

1. Het begrip weerstandsratio - de verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de totale omvang van de gewogen risico's - te introduceren en de uitkomsten voortaan te presenteren in de jaarlijkse programmabegroting en de jaarstukken van de gemeente Steenwijkerland;
2. De signaleringswaarde voor de weerstandsratio te bepalen op: minimaal 1,0. Deze waarde heeft alleen betrekking op de risico's, voor zover deze zijn te kwantificeren.
3. De Nota Weerstandsvermogen en risicomanagement 2019 vast te stellen en deze direct van toepassing te laten zijn.