

NOTA

WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOMANAGEMENT

GEMEENTE STEENWIJKERLAND 2006

## **1.0. Inleiding**

In artikel 9 en 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten wordt ingegaan op het weerstandsvermogen. In artikel 11 wordt aangegeven dat het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- a. de weerstandscapaciteit en
- b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen.

Bovendien wordt voorgeschreven dat tenminste de volgende onderwerpen in de paragraaf moeten worden opgenomen:

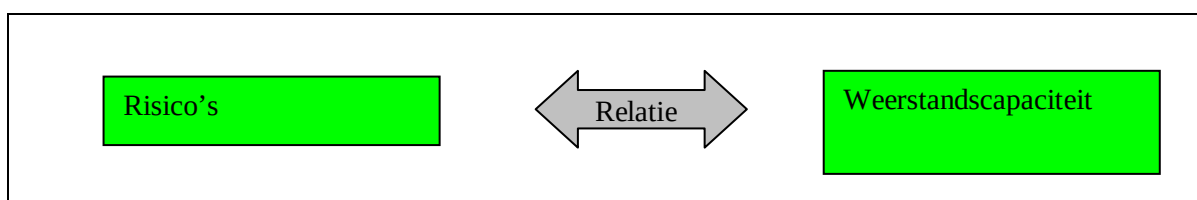
1. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
2. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
3. een inventarisatie van de risico's.

Daarnaast wordt in de “Financiële verordening gemeente Steenwijkerland” in artikel 17 ingegaan op het weerstandsvermogen en het risicomanagement. Daarin is bepaald dat de thans voorliggende nota een keer per vier jaar aan de raad voorgelegd moet worden. In de nota moet aandacht worden besteed aan het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins. Ook moet de gewenste weerstandscapaciteit aan de orde komen.

## **2.0. Weerstandsvermogen**

Bij het weerstandsvermogen 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. In feite gaat het dus om de robuustheid van de begroting. Het weerstandsvermogen is enerzijds afhankelijk van de weerstandscapaciteit en anderzijds van de risico's die worden gelopen. Door middel van onderstaand schema is dit in beeld gebracht.

### **Weerstandsvermogen**



Een meer precieze definitie van het weerstandsvermogen is niet eenduidig te geven, omdat niet alle gemeenten dezelfde risico's lopen en er verschillende nuanceringsen zijn. Iedere gemeente kan daar op zijn eigen wijze inhoud aan geven, zo ook de gemeente Steenwijkerland.

Het is daardoor niet mogelijk een algemene norm te stellen voor een algemene, eenduidige relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Idealiter is de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit afhankelijk van het risicoprofiel van de organisatie en de mate waarin risico's door de organisatie zelf gedragen worden (vormen van voorzieningen en afsluiten van verzekeringen).

Voor de bepaling van het weerstandsvermogen zijn derhalve de aanwezige weerstandscapaciteit en risico's van groot belang.

### **3.0 Weerstandscapaciteit**

De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt/ kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Het gaat om die middelen waarmee tegenvallers bekostigd kunnen worden. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Met het eerste wordt bedoeld het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de hoogte van de voorzieningenniveaus van de programma's. 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 de uitvoering van de programma's.

Mogelijke onderdelen van de weerstandscapaciteit zijn:

- de post onvoorzien;
- de algemene reserve voor zover vrij aanwendbaar;
- de bestemmingsreserves voor zover vrij aanwendbaar;
- de onbenutte belastingcapaciteit<sup>1</sup>;
- de stille reserves<sup>2</sup>.

Aangezien de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen de niet-kwantificeerbare risico's behelzen, is het lastig een minimumnorm voor de noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit te bepalen. Een alternatief is dat de eigen weerstandscapaciteit wordt afgeleid van een aantal andere gemeenten met een vergelijkbaar risicoprofiel. Uiteraard wordt dan niet zozeer gekeken naar de gewenste capaciteit, maar naar de gebruikelijke capaciteit.

Nadeel hiervan is dat een directe relatie met Steenwijkerland ontbreekt. Om die reden gaat de voorkeur niet uit naar een vergelijking met andere gemeenten, maar naar een eigen normstelling. Wel is het raadzaam de volgende onderdelen niet mee te nemen in de berekening van de weerstandscapaciteit van Steenwijkerland:

- de bestemmingsreserves (deze zijn reeds door de raad geoormerkt en worden niet als vrij aanwendbaar beschouwd)
- de afvalstoffenheffing en het rioolrecht (dit zijn gesloten huishoudingen; de tarieven zijn weliswaar nog niet kostendekkend, maar de tekorten worden aangevuld vanuit de voorzieningen; hogere tarieven hebben geen invloed op het begrotingssaldo)
- stille reserves (deze zijn meestal niet per direct te verzilveren).

Aldus resteert het voorstel om in de berekening van de weerstandscapaciteit van de gemeente Steenwijkerland de volgende onderdelen te betrekken:

- algemene reserve
- onbenutte belastingcapaciteit, voor zover dit invloed heeft op het begrotingssaldo
- onvoorzien.

### **3.1 Algemene reserve**

---

<sup>1</sup> gedacht kan worden aan de onroerende-zaakbelastingen, en voor zover niet reeds geheel kostendekkend de rioolrechten en de afvalstoffenheffing.

<sup>2</sup> bezittingen waarvan de actuele waarde hoger is dan de boekwaarde en die direct verkoopbaar zijn.

In de nota reserves en voorzieningen Steenwijkerland 2002 is aangegeven dat de algemene reserve in principe uitsluitend ter dekking van onvoorziene financiële tegenvallers dient. De omvang van de algemene reserve bedraagt per ultimo 2005 ruim 3,3 miljoen. Dit is per inwoner afgerond € 76,00 op basis 43.226 inwoners.

### **3.2 Onbenutte belastingcapaciteit**

Van de onbenutte belastingcapaciteit wordt alleen de OZB meegenomen, omdat die als enige invloed heeft op het begrotingssaldo. De berekening van die capaciteit is gerelateerd aan het normtarief voor toelating tot artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet. De onbenutte belastingcapaciteit bedraagt het verschil tussen het door het Rijk gehanteerde normtarief voor de OZB per € 2.268,00/ € 2.500,00 WOZ-waarde en de door de gemeente Steenwijkerland gehanteerde OZB-tarieven. Als gevolg van het vervallen van de gebruikersheffing voor woningen per 1-1-2006 wordt die component niet meer in de berekening betrokken. Voor 2006 bedraagt de onbenutte belastingcapaciteit bij de OZB afgerond € 2,= per inwoner.

### **3.3 Onvoorzien**

Betreft het bedrag dat voor incidentele onvoorziene uitgaven structureel in de begroting is opgenomen. Voor 2006 gaat het in totaal om € 45.000,=, oftewel afgerond € 1,= per inwoner.

### **3.4 Recapitulatie weerstandscapaciteit**

Op basis van het vorenstaande kan de berekening van de weerstandscapaciteit als volgt worden weergegeven:

Tabel 1: Weerstandscapaciteit gemeente Steenwijkerland (mjb. 2006-2009)

| <b>Omschrijving</b>                      | <b>Totaal</b>        | <b>In € per inwoner<br/>(basis 1 januari van<br/>het verslagjaar)</b> |
|------------------------------------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| <b>Weerstandscapaciteit vermogen:</b>    |                      |                                                                       |
| Algemene reserve                         | € 3.300.000,=        | € 76,=                                                                |
| Totaal weerstandscapaciteit vermogen     | € 3.300.000,=        | € 76,=                                                                |
| <b>Weerstandscapaciteit exploitatie:</b> |                      |                                                                       |
| Onbenutte belastingcapaciteit OZB        | € 90.000,=           | € 2,=                                                                 |
| Onvoorzien                               | € 45.000,=           | € 1,=                                                                 |
| Totaal weerstandscapaciteit exploitatie  | € 135.000,=          | € 3,=                                                                 |
|                                          |                      |                                                                       |
| <b>Totale weerstandscapaciteit</b>       | <b>€ 3.435.000,=</b> | <b>€ 79,=</b>                                                         |

## **4.0 Risico's**

De risico's relevant voor het weerstandsvermogen zijn die risico's, die niet anderszins zijn te ondervangen. In de begroting worden de risico's vermeld die tot het moment van aanbieden van de begroting en de meerjarenraming 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 materiele betekenis kunnen zijn in relatie tot het balanstotaal of de financiële positie".

Om een indruk te krijgen over de kans dat iets zich voordoet en de omvang hiervan, worden de risico's in een overzicht opgenomen. De risico's worden ingedeeld naar omvang (groter of kleiner dan € 500.000,=) en kans (hoog of laag). Zie de volgende tabel.

Tabel 2: Risicoprofiel gemeente Steenwijkerland (Mjb. 2006-2009)

| <b>Omvang</b> (bedragen x € 1.000,-) | <b>Risico (kans)</b>                   |                            |
|--------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------|
| <b>&lt; € 500</b>                    | <b>Laag</b>                            | <b>Hoog</b>                |
|                                      | Besturen op afstand openbaar onderwijs |                            |
|                                      | BTW compensatiefonds (BCF)             |                            |
|                                      | Diverse leningen                       |                            |
|                                      | Minimabeleid                           |                            |
|                                      | Renterisico's                          |                            |
|                                      | Aansprakelijkheid                      |                            |
|                                      | Noordwestgroep                         |                            |
|                                      | Behoedzaamheidsreserve                 |                            |
|                                      | Calamiteiten                           |                            |
|                                      |                                        |                            |
| <b>&gt; € 500</b>                    |                                        | Wet Werk en Bijstand       |
|                                      |                                        | Verfijningsuitkeringen     |
|                                      |                                        | Subsidiabele investeringen |
|                                      |                                        | Grondexploitatie           |

Deze indeling is een eerste aanzet om te komen tot een risicoprofiel. Door de indeling is het mogelijk om in ieder geval een indicatie te krijgen in welke mate de weerstandscapaciteit voldoende is om de risico's af te dekken.

## 5.0 Risicomanagement / beleid weerstandscapaciteit en risico's

Zoals eerder is gesteld kent iedere gemeente zijn eigen risicoprofiel. Iedere gemeente zal dus zelf een beleidslijn over het noodzakelijk geachte weerstandsvermogen moeten bepalen. Dit blijkt in de praktijk een weerbarstige materie te zijn. Dat geldt ook voor onze gemeente.

Het weerstandsvermogen is het vermogen van de gemeente om niet-structurele tegenvallers op te vangen teneinde haar taken te kunnen blijven voortzetten. Als voorbeeld van een mogelijke tegenvaller kan worden genoemd vervuiling van de bodem, waarbij onmiddellijke sanering noodzakelijk is. Als er voldoende weerstandscapaciteit aanwezig is om deze tegenvaller op te vangen, kan deze tegenvaller uit de algemene reserve worden betaald. Beschikt de gemeente over onvoldoende weerstandscapaciteit, dan heeft dit tot gevolg dat bijvoorbeeld andere voorgenomen investeringen moeten worden uitgesteld.

De gemeente Steenwijkerland is er op dit moment nog niet in geslaagd dit op een verantwoorde en voldoende betrouwbare wijze uit te werken. Tegelijk blijft de overtuiging van het belang van een goede risicocontrol bestaan. In het kader van de ontwikkeling van het risicomanagement zullen de volgende stappen gezet worden:

1. identificatie van de risico's
2. analyse en beoordeling van de risico's
3. beheersing van de risico's

Daartoe verdient het aanbeveling een format vast te stellen aan de hand waarvan de risico's kunnen worden behandeld. Een dergelijke format moet in ieder geval de volgende elementen bevatten:

- omschrijving risico;
- productverantwoordelijke;
- omvang risico (kleiner of groter dan € 500.000,=);
- kans op risico (laag of hoog);
- getroffen maatregelen;
- getroffen maatregelen toereikend;
- te ondernemen acties.

Voorts moet worden beschreven hoe wordt omgegaan met risico's waarbij externen zijn betrokken, bijvoorbeeld wanneer namen van betrokken partijen wel of niet worden genoemd. Dit kan relevant zijn bij mogelijke claims, lopende rechtszaken etc.

Het doel wat uiteindelijk wordt nagestreefd is onder meer:

- een koppeling van het risicoprofiel aan de omvang van de reserves
- de beheersing van projectrisico's (tijd en geld)
- het voldoen aan de wettelijke voorschriften en rapportages (bijv. paragraaf weerstandsvermogen, financieel weerstandvermogen)
- een vermindering van fouten in de dienstverlening (betere kwaliteit en minder kosten).

Uiteindelijk dient het bewust denken in risico's onderdeel van de beleidsprocessen te gaan uitmaken (net als bijvoorbeeld een kosten en baten analyse of een financiële paragraaf).

Voor de uitwerking van de eerste stap is begonnen met de inventarisatie van de risico's, zoals die onder 4.0 (risico's) is aangegeven. Tevens is begonnen met het vastleggen van risicobeheersmaatregelen in de AO-procesbeschrijvingen. De omvang en de complexiteit van de te managen risico's is echter van dien aard, dat de ondersteuning in de vorm van de monitoring door software nog nader wordt gezien. Ook via beleidscontrol moet extra aandacht worden geschonken aan producten en projecten met substantiële risico's.

Door op deze wijze de risico's in kaart te brengen, is het mogelijk deze verder te analyseren en passende maatregelen te nemen. De relevante risico's voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn ondervangen. Reguliere risico's – risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn – maken geen deel uit van de risico's in het kader van het weerstandsvermogen. Hiervoor kunnen immers verzekeringen worden afgesloten of voorzieningen worden gevormd.

Het is nog niet mogelijk om een algemeen geldende norm op te stellen m.b.t. de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Om toch een eerste stap te maken, wordt gestart met de volgende ratio: Omvang risico's/weerstandscapaciteit. Bij de omvang van de risico's is van belang dat de kans dat zich iets voordoet bij de inschatting wordt betrokken. Deze is nog niet in het overzicht opgenomen, zodat de omvang van de risico's nog niet is te kwantificeren.

De weerstandscapaciteit is in het voorafgaande van deze nota becijferd op € 3,4 miljoen. De ratio wordt dan omvang risico's/€ 3,4 miljoen. Als de ratio < 1 is, is er onvoldoende

weerstandscapaciteit aanwezig om de risico's op te kunnen vangen. Is de ratio  $> 1$ , dan zijn er teveel overvloedige middelen, die alternatief zouden kunnen worden aangewend.

96% van de weerstandscapaciteit bestaat uit de algemene reserve, dus middelen die op korte termijn vrijgemaakt kunnen worden om de risico's af te dekken. Door de risico's te presenteren zoals in tabel 2 is aangegeven is een eerste stap gezet om de risico's te kunnen vergelijken met de weerstandscapaciteit. Aan de kwantificering van de risico's kan verder worden gewerkt, zodat dan ook de aangegeven ratio kan worden berekend en inzicht in het weerstandsvermogen groeit en op termijn beleidsmatig een uitspraak kan worden gedaan over de gewenste norm van de aangegeven ratio.

## **6.0 Evaluatie weerstandscapaciteit en risico's**

Zoals reeds eerder in de nota aangegeven is het risicoprofiel van de gemeente voortdurend aan verandering onderhevig. Dit heeft gevolgen voor de weerstandscapaciteit. Overeenkomstig artikel 17 van de "Financiële verordening gemeente Steenwijkerland" geven wij in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en de jaarstukken de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen aan. Wij stellen daarom voor jaarlijks bij de begroting en het jaarverslag een paragraaf te wijden aan (eventuele) veranderingen van het risicoprofiel en de betekenis die dat heeft voor de weerstandscapaciteit van de gemeente.

## **7.0 Vaststellen kaders**

1. Overeenkomstig artikel 17 van de "Financiële Verordening gemeente Steenwijkerland" jaarlijks in de begroting en het jaarverslag een paragraaf opnemen over het weerstandsvermogen, de weerstandscapaciteit en de relevante risico's voor de bepaling van de weerstandscapaciteit;
2. De weerstandscapaciteit per inwoner bepalen op basis van:
  - a. de omvang van de algemene reserve per 1-1 van het verslagjaar;
  - b. de onbenutte belastingcapaciteit, voor zover dit invloed heeft op het begrotingssaldo;
  - c. het budget voor onvoorziene uitgaven.
3. Een format ontwikkelen, dat minimaal de elementen bevat zoals aangegeven in onderdeel 5.0 van deze notitie ten einde inzicht te krijgen in de relevante risico's.

Steenwijk, 8 maart 2006.