

Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2017

Tekstplaatsing

1. Inleiding

Volgens art. 17 van de Verordening art. 212 Gemeentewet (Financiële verordening 2017) biedt het college van B&W indien de actualiteit of andere omstandigheden dit vereisen een Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen aan ter behandeling en vaststelling door de gemeenteraad. De laatst vastgestelde nota dateert van 2012. Er is door het College aan de Raad toegezegd in 2017 een geactualiseerde nota aan te bieden.

Bij de vaststelling van de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2012 zijn de beleidskaders voor het risicomanagement en weerstandsvermogen van de algemene dienst en de grondbedrijffunctie ondergebracht in één nota. Dit is in de nieuwe nota ongewijzigd. De methodieken zijn evenals in de Nota uit 2012 voor risico's van de algemene dienst en die van de grondbedrijffunctie enigszins afwijkend. Dit wordt ingegeven door eigenheid van (de risico's van) de grondbedrijffunctie. Over een aantal jaar zal het belang van de grondbedrijfsprojecten naar verwachting afnemen. Dan kan ook worden gezien of het risicomanagement van de algemene dienst en de grondbedrijffunctie in één geschoven kunnen worden. Er is in deze nota wel naar gestreefd het risicomanagement van de algemene dienst en die van de grondbedrijffunctie waar mogelijk gelijk te trekken.

In de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2017 is een aantal wijzigingen ten opzichte van de nota uit 2012 opgenomen.

1. Nadrukkelijker aandacht voor beheersmaatregelen.
In de nieuwe nota wordt het beschrijven en toepassen van beheersmaatregelen beter ingebed in de methodiek van risicomanagement. Immers: de raad moet zich vanuit zijn controlerende en kaderstellende taak een beeld kunnen vormen of er voldoende beheersmaatregelen getroffen zijn om het optreden van de overgebleven risico's te voorkomen. Daarnaast is de 'plaats' van beheersmaatregelen ook consequenter uitgewerkt. De beheersmaatregelen worden bepaald voordat het (overgebleven) risico wordt gekwantificeerd.
2. Gebruik van kengetallen in risicomanagement.
In de vorige nota was er veel aandacht voor het signaleren van specifieke risico's en de dekking van de mogelijke financiële gevolgen. Dit is en blijft een belangrijk onderdeel van risicomanagement. In de nieuwe nota wordt nadrukkelijker het gebruik van kengetallen over meer algemene financiële zaken een plaats gegeven. Hiermee wordt – dus naast de meer specifieke risico's - gekeken naar de algemene robuustheid van de financiële huishouding van de gemeente.
3. Vereenvoudiging van de nota.
De huidige nota gaat minder in op de technische uitwerking van het risicomanagement en classificering van risico's.
4. Duidelijkere verdeling van verantwoordelijkheden van management, college en raad.
In de vorige nota is een aanzet gemaakt voor een verdeling van de verantwoordelijkheden tussen raad, college, directie en budgethouder. Dit wordt in deze nota verder uitgewerkt. In het kort komt het op neer dat bij risico's vanaf een bepaalde grootte, de beheersmaatregelen nadrukkelijk genoemd zullen gaan worden in de Paragraaf 3 – Risicomanagement en weerstandsvermogen van de Planning & Control-stukken (jaarstukken en begroting).
5. Zoals hierboven staat: gelijktrekken van risicomanagement van de algemene dienst en de grondbedrijffunctie (voor zover op dit moment mogelijk).

Daarnaast is er een aantal kleinere wijzigingen doorgevoerd. Bijvoorbeeld: aansluiting op de Financiële verordening 2017, actualisatie naar aanleiding van wijzigingen in de ambtelijke organisatie e.d.

2. Doelen

Risicomanagement heeft als doel mogelijke risico's tijdig en volledig te benoemen, zodat tijdig beslissingen genomen kunnen worden over het verminderen/beheersen van de risico's. Voor risico's die niet (geheel) vermeden kunnen worden is het hebben van voldoende weerstandsvermogen belangrijk. Het hebben van voldoende weerstandsvermogen heeft de volgende doelen:

- Het kunnen opvangen van incidentele financiële tegenvallers zonder direct ingrepen in de begroting te hoeven doen;
- het tijdelijk kunnen opvangen van structurele tegenvallers, waardoor we tijd creëren om een zorgvuldige afweging te maken hoe we de structurele doorwerking een plek kunnen geven.

Wij streven naar *integraal risicomanagement*. Dit betekent dat:

- het risicomanagement wordt gecoördineerd vanuit het bestuur/de directie en volledig geïntegreerd is in de organisatie en de hierbij behorende lijn- en stafafdelingen;
- het risicomanagement een activiteit is die zich permanent ontwikkelt. Er vindt een actieve identificatie plaats van nieuwe risico's (bijvoorbeeld in beleidsadviezen).

Met de *Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen* worden de volgende doelen beoogd:

1. Kaderstelling raad en formuleren van beleidsuitgangspunten

De raad is verantwoordelijk voor een sluitende begroting. 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 onder druk. Daarom heeft een gemeente weerstandsvermogen nodig. In het dualistische stelsel heeft de raad de kaderstellende, budgetterende en controlerende taken. Vanuit deze rollen geeft de raad met deze nota de kaders met betrekking tot het weerstandsvermogen en het risicomanagement aan en stelt de raad hiervoor het beleid vast waarbinnen de gemeente Waddinxveen dient te opereren. De kaders, inclusief de bijbehorende beleidsuitgangspunten, zullen ervoor moeten zorgen dat weerstandsvermogen en risicomanagement een structureel onderdeel vormen van de Planning & Control cyclus en dat de gemeente Waddinxveen voldoende weerstandsvermogen heeft.

2. Voldoen aan wet- en regelgeving

Beleid over weerstandsvermogen en risicomanagement wordt via wet- en regelgeving (BBV, Gemeentewet en Financiële verordening) verplicht gesteld. Door het vaststellen van deze nota en een actualisatie hiervan voldoet de gemeente Waddinxveen aan wet- en regelgeving.

3. Verhogen van het risicobewustzijn

Het belangrijkste doel van deze nota is het verder verhogen van het risicobewustzijn. Dit is zowel van belang op het niveau van het bestuur als het management. Voor het bestuur geldt dit vooral bij het stellen van kaders en het nemen van belangrijke besluiten. Het management, zijnde directie en afdelingshoofden, is hierbij verantwoordelijk voor een goede informatieverstrekking over risico's richting bestuur ten behoeve van de besluitvorming. Dit betekent dat bij de dagelijkse uitvoering van zijn taak het management, hierbij ondersteund door de medewerkers (incl. projectleiders), te allen tijde zijn antenne heeft aanstaan ten aanzien van risico's. Voorts dient de organisatie bewust te blijven dat het risicomanagement een belangrijke plek heeft in de Planning & Control cyclus.

4. Borgen van aandacht voor het managen van risico's door het nemen van beheersmaatregelen

Het signaleren van de risico's is de eerste stap. Maar vervolgens moeten de maatregelen worden benoemd die genomen worden om de risico's zo veel mogelijk te beheersen. Op deze manier wordt er pro-actief met risico's omgegaan, in plaats van reactief.

5. Zorgen voor beter bestuur en voor vertrouwen in bestuur

Een goed risicomanagement zorgt ervoor dat de burgers vertrouwen hebben in de gemeente en haar bestuurders, want zij hechten belang aan een goedwerkende gemeente. Risicomanagement ondersteunt het streven om de doeltreffendheid van de gemeente te vergroten en de organisatiedoelen te halen.

Risicomanagement is dus een nuttig instrument dat ingezet wordt om risico's efficiënter en effectiever te beheersen en doelstellingen te realiseren. Risico's managen geeft geen garantie dat gebeurtenissen met een negatief gevolg niet meer zullen optreden. Het geeft wel zekerheid dat er van tevoren alles aan is gedaan om de risico's te voorkomen of het effect bewust te verminderen, maar ook dat er voldoende financiële middelen zijn indien een risico zich voordoet.

3. Risicomanagement

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de begrippen rond risicomanagement en wordt het proces van risicomanagement uiteengezet.

3.1. Verantwoordelijkheden

Bestuurlijke organisatie

De raad draagt de eindverantwoordelijkheid voor de risico's in een gemeente. De gemeenteraad doet dat allereerst door kaders in de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen vast te stellen en daarnaast door de begroting en jaarstukken waarin de Paragraaf 3 – Risicomanagement en weerstandsvermogen is opgenomen. De raad bepaalt de (gewenste) omvang van het weerstandsvermogen en daarmee ook de verhouding tussen de benodigde weerstandscapaciteit (alle risico's samen) en de beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente.

Het college van B&W is eindverantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de gemeente en daarmee voor de uitvoering van het beleid, de bijkomende risico's en de te nemen maatregelen om de risico's te beheersen. Verantwoording aan de raad wordt afgelegd in de documenten van de Planning & Control cyclus (jaarstukken en begroting).

Ambtelijke organisatie

Vanuit integraal management valt het managen van risico's onder de verantwoordelijkheid van het management: de directie en de afdelingshoofden. De directie en de afdelingshoofden staan aan de basis van het bedenken en uitvoeren van beleid en opzet en uitvoering van projecten. Daar ligt dan ook de eerstelijns controle van de risico's. Controle betreft de juistheid en volledigheid van de geïnventariseerde risico's. Het afdelingshoofd laat zich daarbij ondersteunen door één of meerdere risico-coördinatoren (per afdeling).

De concerncontroller heeft daarbij een toezichhoudende en controlerende taak in een tweedelijns – overall controle. De concerncontroller kan daarbij aanwijzingen geven t.a.v. de wijze van vastlegging, de uitwerking van risico's e.d. Ook stimuleert de concerncontroller het risicobewustzijn en bevordert communicatie over risico's.

De coördinatie van de technische uitwerking van de inventarisatie en vastlegging van risico's van de algemene dienst vindt plaats vanuit het cluster financiën van de afdeling Bedrijfsvoering. De technische coördinator van de cluster financiën is kwaliteitsbewaker en informatieverschaffer bij het continue proces van risicomangement van de algemene dienst.

De risico's van de grondexploitaties worden bij de afdeling Ruimte geanalyseerd en beschreven, onder de verantwoordelijkheid van de projectleider. De planeconoom als financieel deskundige ondersteunt hierin. Controle op de volledigheid van de risico-inventarisatie vindt plaats door de senior beleidsadviseur grondexploitaties. Het hoofd van de afdeling Ruimte, is in de rol van budgethouder grondexploitaties, verantwoordelijk voor de financiële gevolgen van de risico's en het bepalen van het weerstandsvermogen van de grondbedrijffunctie.

Vanuit het integraal risicomangement moet er continue aandacht bestaan voor het ontwerpen en implementeren van maatregelen die risico's kunnen reduceren. In adviezen en nota's moet, bijvoorbeeld met gebruik van een checklist, rekening worden gehouden met de risico's die aan het voorgestelde nieuw beleid of een wijziging in beleid, aan een grote investering of aan een nieuw project verbonden zijn en de hiermee samenhangende beheersmaatregelen.

3.2. Risicomangement: begrippen

Een risico is de kans van het optreden van een gebeurtenis met een (negatief) gevolg voor de gemeente. De risico's die relevant zijn voor het weerstandsvermogen kunnen een financieel gevolg hebben en zijn niet op een andere manier te ondervangen, bijvoorbeeld door beheersmaatregelen als verzekeringen. Doen deze risico's zich voor dan moeten ze kunnen worden ondervangen via de weerstandscapaciteit, bijvoorbeeld structurele ruimte binnen de begroting of incidentele niet bestemde reserves.

Risicomangement is een hulpmiddel om op een gestructureerde en expliciete manier risico's in kaart te brengen, te evalueren en door er pro-actief mee om te gaan, ze beter te beheersen. Risico's worden geïnventariseerd, mogelijke beheersmaatregelen worden bepaald en de (overgebleven) financiële gevolgen aan de risico's worden gekwantificeerd. Door al in een vroeg stadium van beleidsvorming na te denken over de mogelijke risico's van bepaald beleid, zijn deze nog te voorkomen, of eventuele ernstige gevolgen ervan te beperken.

3.4. Stappen risicomangement

Het proces start met het benadrukken van een goede communicatie over het risicomangement proces en consultatie van de juiste belanghebbenden. Dit is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat iedereen eenduidig en uniform tegen de risico's aankijkt. Het proces dient er voor te zorgen dat de risico's zo objectief mogelijk worden benaderd. Enige mate van subjectiviteit blijft echter altijd bestaan.

Bij integraal risicomangement is de organisatie betrokken bij alle onderstaande stappen van de cyclus van risicomangement. Hierbij worden onderscheiden:

- identificatie van risico's;
- bepalen van beheersmaatregelen van risico's.
- analyse van risico's: het bepalen van het mogelijke geldgevolg.

Daarbij moet er aandacht zijn voor:

- communicatie & raadplegen en
- monitoren & beoordelen.

Een eenmalige risicoanalyse is niet voldoende. Er is pas sprake van risicomangement indien:

- de risicoanalyse regelmatig wordt herhaald en geactualiseerd;
- bij het opstarten van projecten er een risico-inventarisatie en –analyse plaatsvindt;

- de eruit voortvloeiende maatregelen een integraal onderdeel van de activiteiten worden.

3.4.1. Identificatie van de risico's

De eerste stap in het proces van risicomanagement is het in kaart brengen van de risico's. Periodiek moet worden bekeken of de geïnterpreteerde risico's nog actueel zijn, of er risico's van de lijst kunnen worden afgevoerd en of er nieuwe risico's zijn ontstaan.

Voor een risico wordt het risicogebied benoemd. Risicogebieden zijn clusters van samenhangende activiteiten waarbinnen de risico's zich kunnen voordoen. Deze risicogebieden hebben een relatie naar de programma's in de gemeentelijke begroting maar ook naar de bedrijfsvoering.

De inventarisatie van risico's, de samenstelling van de omschrijving, de koppeling met de verantwoordelijken, en risicogebieden gebeurt door gesprekken met de directie, afdelingshoofden, medewerkers en projectleiders.

Ook bij de grondexploitaties worden de risico's in kaart gebracht en gestructureerd. De essentie hierbij is dat vanuit verschillende invalshoeken naar het project wordt gekeken om tot een zo compleet mogelijke identificatie van de risico's te komen.

3.4.2. Beheersing van de risico's

In de voorgaande stap van het proces van risicomanagement zijn de belangrijkste risico's die een risicogebied of project kunnen bedreigen in beeld gebracht. Bij het tweede onderdeel van het risicomanagement-proces worden de beheersmaatregelen voor deze risico's in kaart gebracht. Het toepassen van beheersmaatregelen draagt bij aan het reduceren van de risico's en draagt aldus bij aan de beheersing van het risicogebied of het project.

Er zijn verschillende beheersmaatregelen voor risicobeheersing.

1. Overdragen van het risico

Overdragen van risico's leidt niet direct tot het wegnemen van de oorzaken voor risico's, maar wel tot een risicovermindering omdat verwacht wordt dat een andere partij in staat zal zijn het risico te managen of te dragen. Overdragen kan op meerdere manieren plaats vinden. Mogelijkheden zijn:

- overdragen aan een verzekeraar;
- overdragen aan de opdrachtnemer en
- overdragen aan de opdrachtgever of partner.

De eventuele schade die ontstaat door het optreden van het risico wordt dan vergoed, hoewel overige nadelige consequenties (zoals vertraging) mogelijk wel blijven bestaan.

2. Vermijden van het risico

Het vermijden kan door bepaalde activiteiten niet uit te voeren of op een andere wijze uit te voeren. Vermijden is lang niet altijd mogelijk. Vermijden kan namelijk tot gevolg hebben dat doelstellingen die met bepaalde activiteiten werden beoogd niet kunnen worden gerealiseerd of dat nieuwe risico's ontstaan die mogelijk groter zijn.

3. Verminderen van het risico

Verminderen van de impact (gevolgen) van het risico kan plaatsvinden door ofwel de omvang van het risico terug te brengen (bijvoorbeeld door projecten te faseren) ofwel de waarschijnlijkheid van optreden te beperken. Maatregelen voor de reductie van de impact van risico's liggen op het operationele vlak, zoals het nemen van voorzorgsmaatregelen (voorkomen is beter dan genezen en anticiperen in plaats van reageren).

4. Accepteren

Dit is eigenlijk geen beheersmaatregel: het risico wordt geaccepteerd: er wordt niets concreets aan gedaan (behalve dat het meetelt in de bepaling van het benodigd weerstandsvermogen). Accepteren wordt gekozen als:

- het risico niet vermeden kan worden;
- de andere categorieën beheersmaatregelen niet mogelijk of te duur zijn

Per risico is aangegeven welke maatregelen mogelijk kunnen worden toegepast om het betreffende risico te beheersen. De beheersmaatregelen worden verwerkt in de bepaling van het overgebleven mogelijk risico (geldgevolg).

Zodra de beheersmaatregelen voor risico's gekozen zijn en per maatregel een verantwoordelijke persoon is aangewezen, kunnen de maatregelen in uitvoering worden genomen. Vanaf dat moment kan een beheersmaatregel worden beschouwd alsof het deel uitmaakt van het normale werkproces of projectmanagement.

Evaluëren beheersmaatregelen

Het beheersen van risico's betekent ook een afweging tussen de kosten/inspanning en de effectiviteit van de beheersmaatregel. Staat bijvoorbeeld de beheersmaatregel op zichzelf, of worden hiermee meerdere risico's beheerst? Dit laatste komt de effectiviteit ten goede.

3.4.3. Analyse van de risico's, bepaling mogelijk geldgevolg

Bij de kwantificering van het geldgevolg worden de volgende variabelen onderscheiden:

- direct geldgevolg (effect),
- kans en
- gewogen geldgevolg (impact).

Het *direct geldgevolg* is het waarschijnlijk structureel en/of incidenteel financieel gevolg dat samenhangt met het risico.

De *kans* is de waarschijnlijkheid dat een risico zich gaat voordoen.

Het *gewogen geldgevolg* wordt berekend door de formule: kans * geldgevolg.

Per risico wordt bepaald wat de meest waarschijnlijke financiële omvang van het gevolg is als een risico zich voordoet. Het gaat bij de bepaling van de financiële omvang om het niet op een andere wijze afgedekte deel van een risico. Het gaat dus om het overgebleven risico, nadat beheersmaatregelen zijn getroffen. Dus bij een risico dat bijvoorbeeld voor 80% is afgedekt door een verzekering telt alleen de resterende 20% mee bij de bepaling van het mogelijk (direct) geldgevolg.

Risico's met een kans van 75% of meer worden beschouwd als zodanig zeker dat ze niet meer als risico worden beschouwd. Deze worden direct verwerkt in de exploitatie of een voorziening of in het resultaat van een project.

Bij het bepalen van de verwachte omvang van risico's maken we onderscheid tussen risico's met incidentele gevolgen en risico's met structurele gevolgen. Voor de bepaling van de verwachte omvang van structurele risico's in de algemene dienst – en daarmee voor de bepaling van het benodigd weerstandsvermogen – tellen alleen de verwachte financiële gevolgen in de eerste twee jaar mee. Binnen deze twee jaar moet door middel van bijsturing en/of aanpassing van het beleid het risico geminimaliseerd worden dan wel structureel opgevangen worden binnen de begroting. Voor risico's van de grondexploitaties worden de risico's voor de totale duur van het project genomen.

De risico's van de algemene dienst worden op basis van het gewogen geldgevolg in vier risicoklassen ingedeeld volgens onderstaande tabel. Zoals eerder opgemerkt draagt de raad de eindverantwoordelijkheid voor de risico's in een gemeente. Maar in de uitvoering wordt de praktische verantwoordelijkheid elders worden belegd. In de tabel wordt weergegeven wie praktisch gezien verantwoordelijk is per risicoklasse.

Risicoklasse	Gewogen risico	Verantwoordelijk
Minimaal	< € 10.000	Verantwoordelijk Medewerker
Laag	>= € 10.000 < € 50.000	Management
Gemiddeld	>= € 50.000 < € 100.000	College
Hoog	>= €100.000	Raad *1

*1 Raad is ook eindverantwoordelijk voor de risico's van de gemeente.

De kolom verantwoordelijk geeft het niveau aan van waaruit de beheersing van het betreffende risico wordt aangestuurd. Dit borgt dat elk risico op het vereiste niveau wordt gebracht, zonder dat de hogere niveaus worden overspoeld met waslijsten van minder relevante risico's.

De verantwoordelijken hebben tot taak de risico's vast te stellen en zo veel als mogelijk te beheersen. De gewogen risico's vanaf € 10.000 worden vastgelegd in het risicomanagement-informatiesysteem (NARIS). In het risicomanagement-informatiesysteem worden ook de (belangrijke) niet-financiële risico's opgenomen.

De gewogen risico's van meer dan € 100.000 worden bovendien beschreven in de Planning en Controlstukken. Hierbij worden ook de genomen beheersmaatregelen weergegeven.

3.4.4. Actualiseren risicoanalyse

Na evaluatie van de beheersmaatregelen is de cyclus in feite weer rond en wordt de risicoanalyse geactualiseerd. Gekeken wordt wat mogelijke nieuwe risico's zijn. Voor deze nieuwe risico's worden wederom mogelijke beheersmaatregelen in kaart gebracht en wordt dus het proces opnieuw doorlopen.

4. Weerstandsvermogen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de te hanteren methodiek voor de bepaling en beoordeling van het weerstandsvermogen.

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

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

4.1. Beschikbare weerstandscapaciteit

In het BBV wordt onder weerstandscapaciteit verstaan: de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken.

Het gaat bij de weerstandscapaciteit dus om die elementen waarmee tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden, zoals de algemene reserve, maar ook de onbenutte belastingcapaciteit en de stille reserves.

Onderscheid kan worden gemaakt in *incidentele en structurele weerstandscapaciteit*. Met de incidentele weerstandscapaciteit wordt bedoeld het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau. 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 bestaande taken.

De incidentele en structurele weerstandscapaciteit van de algemene dienst excl. de grondbedrijffunctie kan als volgt worden weergegeven:

Onderdeel	Incidentele weerstandscapaciteit	Structurele weerstandscapaciteit
Algemene bedrijfsreserve algemene dienst	X	
Algemene bedrijfsreserve zwembad	X	
Onvoorzien incidenteel	X	
Stille reserves	X	
Begrotingsruimte		X
Onbenutte belastingcapaciteit		X

De incidentele weerstandscapaciteit van de grondbedrijffunctie:

Onderdeel	Incidentele weerstandscapaciteit	Structurele weerstandscapaciteit
Algemene bedrijfsreserve grondbedrijffunctie	X	

In januari 2017 is een afweging gemaakt in de argumenten voor- en tegen opheffing van deze reserve. Hieruit is geconcludeerd dat opheffing van deze reserve pas overwogen wordt als er geen grootschalige grondexploitaties meer zijn.

Onvoorzien incidenteel

Artikel 189 van de Gemeentewet verplicht iedere gemeente een bedrag voor onvoorziene uitgaven op te nemen in de begroting. De omvang van het bedrag wordt vastgesteld door de raad.

Stille reserves

De stille reserves betreffen het positieve verschil tussen de directe verkoopwaarde (actuele waarde) en de boekwaarde (waardering). Het kan hierbij gaan om materiële bezittingen en/of financiële bezittingen (deelnemingen).

Van een stille reserve in materiële bezittingen kan pas worden uitgegaan als de bijbehorende activa niet duurzaam aan de bedrijfsuitoefening zijn verbonden. Voor de gemeente doet dat zich alleen voor bij onroerende zaken die in eigendom zijn van de gemeente en niet meer benodigd zijn voor de bedrijfsuitoefening

Van een stille reserve in financiële bezittingen is sprake als de deelneming in een publiek belang vrij verhandelbaar is.

Met ingang van de Programmabegroting 2018 - 2021 zal inzicht worden gegeven in de stille reserves bij de gemeente Waddinxveen.

Begrotingsruimte

Als de begroting sluit met een positief saldo in meerjarenperspectief is er sprake van begrotingsruimte. Deze kan worden ingezet voor financiële tegenvallers die zich hebben voorgedaan en eerst in het lopende begrotingsjaar incidenteel zijn afgedekt. De *structurele exploitatieruimte* is een kengetal dat verplicht in de Paragraaf 3 - Risicomanagement en weerstandsvermogen moet worden opgenomen. Zie hiervoor paragraaf 5 van deze nota.

Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit betreft de extra structurele middelen die gegenereerd kunnen worden door de gemeentelijke belastingen en rechten (OZB, de afvalstoffenheffing, het rioolrecht en de leges) maximaal te verhogen met inachtneming van de wettelijke beperkingen. De onbenutte belastingcapaciteit wordt berekend door de maximale mogelijke belastingtarieven te vergelijken met de belastingtarieven in de gemeente Waddinxveen. Voor de maximale belastingtarieven wordt hierbij gebruik gemaakt van de normen voor het zogenaamde artikel 12 beleid van de Gemeentewet. Een gemeente met een artikel 12 status is een Nederlandse gemeente die onder financiële curatele is gesteld door het Rijk als gevolg van een structureel slechte financiële situatie. Deze gemeenten moeten hun tarieven verhogen tot een "redelijk peil eigen heffingen", willen zij in aanmerking kunnen komen voor extra rijkssteun. De normen hiervoor worden omschreven en geactualiseerd in de circulaire van het Gemeentefonds. Voor de afvalstoffenheffing en het rioolrecht wordt hierbij door de gemeente Waddinxveen reeds voldaan aan de voorwaarde van 100% kostendekkendheid.

De *onbenutte belastingcapaciteit* is een kengetal dat verplicht in de Paragraaf 3 - Risicomanagement en weerstandsvermogen moet worden opgenomen. Wel wordt hierbij uitgegaan van een andere definitie. Zie hiervoor paragraaf 5 van deze nota.

4.2. Benodigde weerstandscapaciteit

Het benodigd weerstandsvermogen wordt bepaald door:

- de verwachte omvang van de aanwezige risico's wanneer ze zich voordoen (effect),
- de inschatting van de kans van optreden en
- de gewenste mate van zekerheid dat de risico's kunnen worden opgevangen (waarschijnlijkheidsfactor).

Voor de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen tellen alleen risico's met nadelige gevolgen mee, die nog niet op andere wijze zijn afgedekt (bijvoorbeeld door het afsluiten van een verzekering, beheersmaatregelen etc.). Vanuit het voorzichtigheidsprincipe houden we bij de bepaling van het benodigd weerstandsvermogen bij de algemene dienst geen rekening met positieve risico's. De aanwezigheid van positieve risico's kan wel worden gebruikt als achtergrondinformatie bij de beoordeling van het weerstandsvermogen.

Bij de grondexploitatie worden zowel de positieve als negatieve risico's beschouwd. Het doel hiervan is een beter inzicht in de bandbreedte van kosten- en opbrengsten ramingen en impliciet een controle of de aannames in de projecten niet te optimistisch zijn.

Het benodigde weerstandsvermogen kan worden berekend door het optellen van het verwachte effect van de risico's vermenigvuldigd met de kans van optreden. Omdat de kans klein is dat alle geïnventariseerde risico's zich allemaal tegelijk in hetzelfde jaar voordoen, houden we bij de berekening van het benodigde weerstandsvermogen daarnaast ook rekening met een waarschijnlijkheidsfactor.

De benodigde weerstandscapaciteit is het totaal van de gewogen geldgevolgen van alle risico's. Een schematisch voorbeeld.

Risico's	Kans	Effect	Gewogen geldgevolg
Risico 1	10%	€ 1.000.000	€ 100.000
Risico 2	50%	€ 150.000	€ 75.000
Benodigde weerstandscapaciteit			€ 175.000

Wij hanteren een zekerheidspercentage van 90%. Dit percentage wordt gebruikt in de statistische berekening. Maar globaal betekent dit dat het weerstandsvermogen 90% van het totaal van de gewogen gemiddelden moet zijn.

Bij de grondbedrijffunctie wordt gewerkt met een zekerheidspercentage van 100% van de benodigde weerstandscapaciteit. Belangrijkste reden hiervoor is dat de projecten qua risico's een sterke correlatie

kennen. Bij de algemene dienst is sprake van een veel grotere diversiteit in risico's en daardoor demping van het effect van het optreden van risico's. Dit is in veel mindere mate het geval bij de grondbedrijffunctie.

4.3. Bepaling weerstandsvermogen

Om te bepalen of het weerstandsvermogen toereikend is, dient de relatie te worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's met de daarvoor benodigde weerstandscapaciteit afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit.

Allereerst bepalen we het tekort dan wel overschot op de weerstandscapaciteit bij de grondbedrijffunctie. Dit tekort dan wel overschot wordt bepaald door het verschil te nemen van *beschikbare* weerstandscapaciteit, zijnde de algemene bedrijfsreserve grondbedrijffunctie, en de *benodigde* weerstandscapaciteit grondbedrijffunctie, het totaal van de gewogen risico's:

$$\text{beschikbare} - \text{benodigde weerstandscapaciteit grondbedrijffunctie} = \text{overschot of tekort weerstandsvermogen grondbedrijffunctie}$$

Dit overschot of tekort wordt verrekend met de beschikbare weerstandscapaciteit van de algemene dienst.

Voor de algemene dienst wordt de benodigde weerstandscapaciteit (dus inclusief het saldo weerstandsvermogen van de grondbedrijffunctie) die uit de risicosimulatie voortvloeit afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit.

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

Om de ratio van het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen wordt gebruik gemaakt van onderstaande tabel die bij veel gemeenten wordt toegepast:

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

Het streven van de gemeente Waddinxveen is erop gericht om de impact van de risico's te minimaliseren. Dit betekent dat een ratio wordt nagestreefd groter dan 1,0 hetgeen ten minste voldoende is. Aanvullend geldt dat het minimale bedrag van de beschikbare weerstandscapaciteit minimaal € 100 per inwoner moet zijn: afgerond € 2,7 miljoen.

5. Kengetallen

Bij wijziging van het BBV van 15 mei 2015 is met ingang van de Programmabegroting 2016 – 2019 en de Jaarstukken 2015 een basisset van 5 financiële kengetallen wettelijk verplicht gesteld. Deze kengetallen moeten worden opgenomen in de Paragraaf 3 - Risicomanagement en weerstandsvermogen om de raad in onderlinge samenhang eenvoudig inzicht te verschaffen in de financiële positie van de gemeente en daarmee een bijdrage te leveren aan de (verdere) invulling van de kaderstellende en controlerende rollen van de raad. Ze moeten tevens inzichtelijker maken over hoeveel (financiële) ruimte een gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Ook maken de kengetallen het mogelijk vergelijkingen te maken tussen gemeenten.

Het betreft de volgende kengetallen:

1. *Netto schuldquote* (ook gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen). Dit geeft een indicatie van de hoogte van de schulden.
2. *Solvabiliteitsratio*. Dit is een indicatie in hoeverre bezittingen met eigen vermogen (dus niet met geleend geld) zijn gefinancierd.
3. *Grondexploitatie ratio*. Dit geeft aan de relatieve grootte van de boekwaarde van de grondexploitatie.

4. *Structurele exploitatieruimte.*
Dit geeft aan als de exploitatie geschoond is van incidentele lasten en baten, wat dan het (structurele) saldo is.
5. *Belastingcapaciteit.*
Dit geeft aan in hoeverre de lokale belastingen nog verhoogd kunnen worden, t.o.v. het landelijk gemiddelde.

Het is duidelijk dat dit kengetallen zijn die ook iets zeggen over de sterkte van de financiële positie bij tegenvallers. Zij geven naast de bepaling van het weerstandsvermogen een indicatie van de financiële positie van de gemeente. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat het incidenteel weerstandsvermogen voldoende is, maar dat er wel risico's zijn omdat de structurele exploitatieruimte onvoldoende is.

Het proces van interne normering is bij gemeenten op dit moment nog in de opstartfase. Gemeenten moeten ervaring gaan opdoen met de ontwikkeling van de kengetallen en de analyse en normering ervan.

Zo is een hoge netto schuldquote in het algemeen niet wenselijk. Maar indien een gemeente hoog scoort op het kengetal 'grondexploitatie' kan dit een reden zijn voor een hoge score op netto schuldquote (veel leningen voor een grote grondpositie) te accepteren.

Ook de gemeente Waddinxveen zal de komende tijd de ontwikkeling van de kengetallen en van het weerstandsvermogen in samenhang volgen, analyseren en daarover normen stellen. Het is nog te vroeg in deze nota al normen voor de kengetallen vast te leggen.

Er zijn in den lande voor verschillende kengetallen wel streefwaarden, bijvoorbeeld via de site: www.waarstaatjegemeente.nl. en de website 'www.staatvan.zuid-holland.nl'. Deze worden inmiddels als referentie in de Paragraaf 3 - Risicomanagement en weerstandsvermogen gehanteerd.