

Beleidsnota Weerstandsvermogen en risicobeheersing Rotterdam 2022

De Raad van de gemeente Rotterdam,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 27 september 2022 (raadsvoorstel nr. 22bb006148/22bb006150/22bo5583);

gelet op art. 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) en art. 4, lid 7 van de Verordening financiën Rotterdam 2021;

overwegende dat de gemeente Rotterdam solide financieel beleid wenst te voeren,

besluit:

1. De Beleidsnota Weerstandsvermogen en Risicobeheersing Rotterdam 2022 (22bb006150) vast te stellen;
2. De Beleidsnota Weerstandsvermogen en Risicobeheersing Rotterdam d.d. 13 november 2018 in te trekken;

Inleiding

Voor een gezonde financiële positie moet de gemeente over voldoende weerstandsvermogen beschikken. Dit houdt in dat de gemeente over voldoende weerstandscapaciteit beschikt, om de financiële risico's op te kunnen vangen die niet zijn afgedekt (kortweg: de financiële restrisico's).

Het gemeentebestuur stelt zichzelf maatschappelijke doelen. Om deze doelen te bereiken wil de gemeente kansen benutten en risico's beheersen. Een goede risicobeheersing vergt dat periodiek, in alle geledingen van de organisatie, systematisch de risico's die de doelrealisatie kunnen belemmeren worden geïdentificeerd, geanalyseerd en – zo mogelijk – gekwantificeerd. En dat op basis hiervan maatregelen worden getroffen, die hun kans van optreden of de gevolgen beheersbaar houden.

Door, als onderdeel van risicobeheersing, voldoende aandacht aan het weerstandsvermogen te geven, wordt voorkomen dat het gemeentebestuur bij elke substantiële, onvoorziene, financiële tegenvaller genooddaakt is om per direct te bezuinigen. Het weerstandsvermogen laat zien over welke financiële buffer de gemeente beschikt, om substantiële, onvoorziene financiële tegenvallers op te vangen.

Wettelijk kader

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Conform het BBV omvatten de begroting en het jaarverslag een paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing'. Het weerstandsvermogen is daarbij gedefinieerd als de relatie tussen:

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

Voor alle duidelijkheid: financiële tegenvallers die zich voor het einde van een begrotingsjaar voordoen, moeten op grond van het voorzichtigheidsbeginsel in de (meerjaren)begroting worden verwerkt en worden dus niet betrokken bij de berekening van het weerstandsvermogen.

Voorgeschreven is dat de paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing' tenminste de volgende inhoud kent:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- een inventarisatie van de risico's;
- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Er is geen wettelijke eis gesteld aan de hoogte van het weerstandsvermogen, noch aan de wijze waarop het weerstandsvermogen wordt berekend.

Verordening financiën Rotterdam (Vfr)

Conform de VfR zijn de wettelijke paragrafen in de beleidsbegroting gebaseerd op afzonderlijke beleidsdocumenten. Ook is voorgeschreven dat de raad deze beleidsdocumenten kort na aanvang van iedere raadsperiode vaststelt.

Doel en reikwijdte

Met deze beleidsnota bepaalt de gemeenteraad het beleid inzake het weerstandsvermogen en risicobeheersing. Meer in het bijzonder wordt invulling gegeven aan de wettelijke ruimte om per gemeente te bepalen welke omvang van het weerstandsvermogen wordt nagestreefd en op welke wijze het weerstandsvermogen wordt berekend. Het primaire doel is te voorkomen dat elke niet begrote, financiële tegenvaller direct dwingt tot bezuinigen, zonder dat hiertoe een onnodig hoge, financiële buffer wordt aangehouden. De beleidsnota bevat daartoe ook enkele richtlijnen voor risicobeheersing.

De beleidsnota dient als basis voor de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de programmabegroting en de jaarstukken. Voor de beschrijving van het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's kan in die paragraaf worden volstaan met een verwijzing naar deze beleidsnota.

Omvang weerstandsvermogen

Het streven is om meerjarig over 'voldoende' weerstandscapaciteit te beschikken. Genoeg om niet begrote kosten te dekken, zonder dat een onnodig hoge financiële buffer wordt aangehouden.

De beschikbare weerstandscapaciteit wordt als 'voldoende' beschouwd, indien deze gelijk is aan de benodigde weerstandscapaciteit, waarmee het weerstandsvermogen gelijk is aan 1,00.

$$\text{Weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{benodigde weerstandscapaciteit}} = 1,00$$

Bij een weerstandsvermogen < 1,00 is de gemeente financieel kwetsbaar. Hij beschikt dan niet over voldoende weerstandscapaciteit om alle geïnventariseerde financiële restrisico's af te dekken. Bij een weerstandsvermogen >= 1,00 is de gemeente financieel minder kwetsbaar. Maar ook dan is er niet de garantie dat de gemeente in staat zal zijn om eventuele financiële tegenvallers volledig op te vangen. De financiële tegenvallers kunnen immers hoger uitvallen dan tevoren is ingeschat.

Het weerstandsvermogen wordt per jaar berekend. Hierbij wordt uitgegaan van de weerstandscapaciteit die naar verwachting aan het eind van ieder jaar beschikbaar zal zijn en van de weerstandscapaciteit die in dat jaar nodig wordt geacht. In de jaarstukken wordt gerapporteerd over de risico's die daadwerkelijk zijn opgetreden en het weerstandsvermogen waarover de gemeente per einde van het verslagjaar daadwerkelijk beschikte.

Indien op enig moment het weerstandsvermogen als gevolg van forse financiële tegenvallers minder dan 1,00 bedraagt, worden er maatregelen getroffen die het aannemelijk maken dat het weerstandsvermogen zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming weer 1,00 of meer zal bedragen.

Berekening beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit omvat de bronnen waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote financiële tegenvallers te kunnen bekostigen, zonder dat hiervoor de begroting en het beleid direct aangepast hoeven te worden. De wetgever heeft niet voorgeschreven van welke bronnen moet worden uitgegaan. De gemeente Rotterdam rekent de volgende bronnen tot de beschikbare weerstandscapaciteit, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen de bronnen die relevant zijn voor de incidentele weerstandscapaciteit en de bronnen die relevant zijn voor de structurele weerstandscapaciteit.

Bronnen beschikbare weerstandscapaciteit	Incidentele weerstandscapaciteit	Structurele weerstandscapaciteit
algemene reserve	X	
risicoreserves	X	
stelpost onvoorzien	X	X

Dit laat zich als volgt toelichten:

- De algemene reserve is vrij aanwendbaar. Ze is daarmee direct beschikbaar voor het opvangen van een niet begrote financiële tegenvaller. Hij kan eenmalig worden aangewend.¹
- Risicoreserves zijn bestemmingsreserves die zijn gevormd om een specifiek financieel restrisico af te dekken. Ook zij kunnen eenmalig worden aangewend.
- Iedere gemeente is wettelijk verplicht om, al dan niet per programma, een bedrag voor onvoorziene uitgaven in de begroting op te nemen. De gemeenten zijn vrij om te bepalen welk bedrag zij hiervoor in de begroting opnemen. Omdat de stelpost jaarlijks in de begroting wordt opgenomen, kan zij meerjarig worden aangewend.

De weerstandscapaciteit van de gemeente is voornamelijk incidenteel van aard. Indien zich een structurele financiële tegenvaller voordoet, kan deze eenmalig worden opgevangen. Bij een eerstvolgend moment waarop de begroting en meerjarenraming worden herschikt, zal naar structurele dekking moeten worden gezocht.

Berekening benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend op basis van een inventarisatie van majeure financiële restrisico's. Een financieel restrisico wordt als majeur beschouwt, indien de financiële impact wordt geschat op tenminste € 1 mln. De risico's worden duidelijk beschreven. Per risico wordt aangegeven:

- in welk jaar of welke jaren het risico wordt gelopen;
- hoe groot de kans is dat het risico optreedt, uitgedrukt in een percentage;
- wat de minimale en maximale financiële impact zal zijn, uitgedrukt in geld, indien het risico optreedt.

De berekening van de benodigde weerstandscapaciteit wordt gemaakt door het uitvoeren van een statistisch verantwoorde Monte Carlo-risicosimulatie². Daar alle risico's nooit allemaal tegelijk én met een maximale omvang optreden, wordt hierbij uitgegaan van een zekerheidspercentage van 95%. Dit wil zeggen dat de benodigde weerstandscapaciteit zo wordt berekend, dat deze in 95% van de gevallen toereikend is om de financiële restrisico's af te dekken.

Onder de financiële restrisico's worden de financiële risico's verstaan die:

- niet of niet volledig zijn afgedekt door beheersmaatregelen;
- niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn en hoofdzakelijk tot de externe risico's behoren;
- een kans van maximaal 50% hebben, zodat de vorming van een voorziening niet te rechtvaardigen is.

Kansen op financiële meevallers worden niet betrokken bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

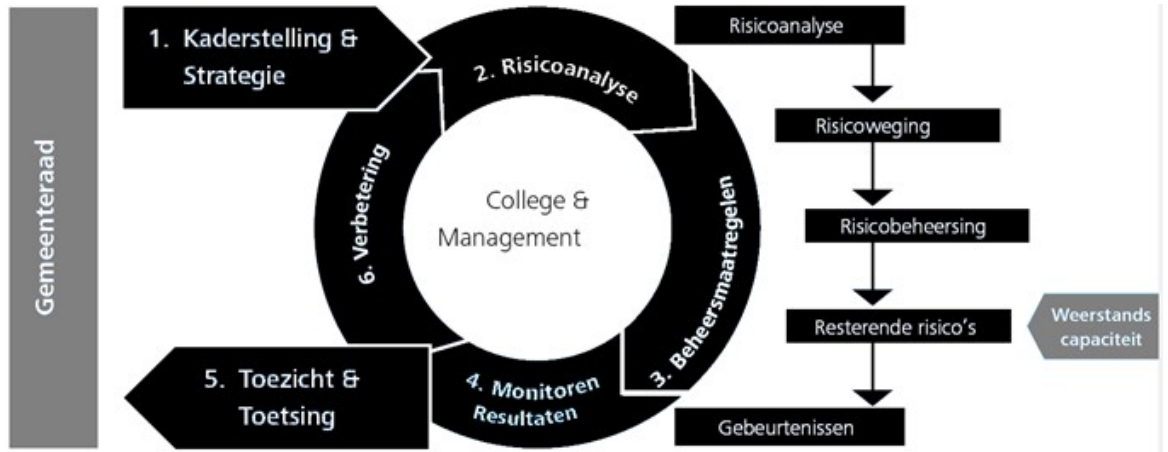
Risicobeheersing

De financiële restrisico's die aan de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit ten grondslag liggen, volgen uit een doorlopend proces van risicobeheersing. Dit proces wordt in alle geledingen en lagen van de ambtelijke organisatie uitgevoerd. Risico's die de doelrealisatie belemmeren worden geïdentificeerd en onderling gewogen. Op grond hiervan wordt per risico bepaald of er maatregelen worden getroffen om het risico te vermijden of te beperken. Indien en voor zover risico's niet volledig (kunnen) worden vermeden en tot financieel nadeel kunnen leiden, worden zij gerekend tot de financiële restrisico's, die worden betrokken bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

Risicobeheersing is een managementtaak en daarmee een verantwoordelijkheid van het lijnmanagement. Het college ziet erop toe dat het management zijn verantwoordelijkheid neemt en weet zich hierbij ondersteund door de concerncontroller. Het uitgangspunt voor risicobeheersing wordt gevormd door de doelen die het gemeentebestuur heeft gesteld en de activiteiten die worden ondernomen om deze doelen te realiseren. In bijlage 1 is een niet-limitatief overzicht gegeven van de soorten risico's die in acht worden genomen.

Het proces van risicobeheersing laat zich schematisch als volgt samenvatten:

- 1) Eventuele begrotingsruimte wordt verrekend met de algemene reserve en wordt dus niet als afzonderlijke bron van weerstandscapaciteit onderscheiden.
- 2) Hierbij wordt denkbeeldig, op basis van kansverdelingen per risico, met elke keer een andere startwaarde, vele malen de werkelijkheid nagebootst, waarbij gesimuleerd wordt dat een combinatie van risico's zich voordoet. Daarbij wordt rekening gehouden met de verschillen tussen de kansen en met het gegeven dat de financiële impact van sommige risico's kan variëren. Dit leidt tot een nieuwe gezamenlijke kansverdeling, die alle financiële restrisico's omvat.



Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 10 november 2022.

*De griffier,
I.C.M. Broeders*

*De voorzitter,
A. Aboutaleb*

Bijlage 1: Niet-limitatief overzicht van soorten risico's

Externe risico's																																						
Maatschappelijke risico's 1. Burger tevredenheid 2. Relatie met belanghebbenden/stakeholders 3. Technologische innovatie 4. Afhankelijkheid van derden 5. Privatisering		Politiek bestuurlijke en legislatieve risico's 6. Nieuwe resp. naleving wet- en regelgeving 7. Politieke signatuur en structuur rijksoverheid 8. Politieke signatuur en structuur lokale overheid 9. Conflicterend overheidsbeleid 10. Rampzalig verlies																																				
Interne risico's																																						
Leiderschap 11. Leiderschapsstijl 12. Organisatiestructuur 13. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden 14. Waarden en normen 15. Vermogen tot veranderen 16. Managementfraude 17. Communicatie 18. Managementinformatie (financieel en operationeel)	Medewerkers 36. Integriteit 37. Reputatie 38. Veiligheid medewerkers 39. Gezondheid medewerkers 40. Welzijn medewerkers 41. Arbeidsvoorwaarden 42. Werknemersfraude 43. Kwantiteit personeel 44. Kwaliteit personeel 45. Arbeidsomstandigheden 46. Productiviteit 47. Motivatie	Processen 72. Efficiency 73. Uitbesteding 74. Projectmanagement 75. Product/dienstkwaliteit 76. Doelmatigheid 77. Productiecapaciteit 78. Interne communicatie en samenwerking 79. Klant/burgercommunicatie 80. Milieu 81. Grondstoffen 82. Logistieke kanalen 83. Privacy 84. Samenwerking 85. Naleving wet- en regelgeving 86. Imago 87. Acquisitie 88. Productontwikkeling 89. Kennisdeling 90. Tevredenheid burger 91. Rolconflict 92. Fraudegevoeligheid																																				
	Strategie & Beleid																																					
	19. Beleidsvorming 20. Beleidformulering 21. Beleidshaalbaarheid 22a. Beleidsontwikkeling 22b. Toezicht op beleidsuitvoering 23. Verantwoordingsrapportage 24. Prestatie-indicatoren 25. Strategische planning 26. Managementrapportage 27. Aansluiting doelen 28. Budgettering/begroting 29. Beleidsdocumenten 30. Omgeving 31. Meten (strategisch) 32. Investerings 33. Prijs producten 34. Inschatting 35. Bedrijfsportfolio																																					
	Middelen																																					
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>financieel</th> <th>ict</th> <th>technisch</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>48. Contractering</td> <td>59. Beschikbaarheid</td> <td>67. Inzet</td> </tr> <tr> <td>49. Apparaatkosten</td> <td>60. Aansluiting infrastructuur ketenpartners</td> <td>68. Gebruik</td> </tr> <tr> <td>50. Terugvordering subsidies</td> <td>61. Effectiviteit</td> <td>69. Veiligheid</td> </tr> <tr> <td>51. Verplichtingen</td> <td>62. Tijdigheid</td> <td>70. Levensduur</td> </tr> <tr> <td>52. Programmakosten</td> <td>63. Integriteit</td> <td>71. Onderhoud</td> </tr> <tr> <td>53. Kredietrisico</td> <td>64. Betrouwbaarheid</td> <td></td> </tr> <tr> <td>54. Koersrisico</td> <td>65. Relevantie</td> <td></td> </tr> <tr> <td>55. Liquiditeitsrisico</td> <td>66. Toegang/beveiliging</td> <td></td> </tr> <tr> <td>56. Renterisico</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>57. Financiële instrumenten</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>58. Onderpand</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	financieel	ict	technisch	48. Contractering	59. Beschikbaarheid	67. Inzet	49. Apparaatkosten	60. Aansluiting infrastructuur ketenpartners	68. Gebruik	50. Terugvordering subsidies	61. Effectiviteit	69. Veiligheid	51. Verplichtingen	62. Tijdigheid	70. Levensduur	52. Programmakosten	63. Integriteit	71. Onderhoud	53. Kredietrisico	64. Betrouwbaarheid		54. Koersrisico	65. Relevantie		55. Liquiditeitsrisico	66. Toegang/beveiliging		56. Renterisico			57. Financiële instrumenten			58. Onderpand			
financieel	ict	technisch																																				
48. Contractering	59. Beschikbaarheid	67. Inzet																																				
49. Apparaatkosten	60. Aansluiting infrastructuur ketenpartners	68. Gebruik																																				
50. Terugvordering subsidies	61. Effectiviteit	69. Veiligheid																																				
51. Verplichtingen	62. Tijdigheid	70. Levensduur																																				
52. Programmakosten	63. Integriteit	71. Onderhoud																																				
53. Kredietrisico	64. Betrouwbaarheid																																					
54. Koersrisico	65. Relevantie																																					
55. Liquiditeitsrisico	66. Toegang/beveiliging																																					
56. Renterisico																																						
57. Financiële instrumenten																																						
58. Onderpand																																						