

Nota reserves, voorzieningen en risicobeleid

De raad van de gemeente Smallerland;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 8 november 2022;

gelet op artikel 10 van de Financiële verordening Smallerland 2022

besluit:

vast te stellen de **Nota reserves, voorzieningen en risicobeleid**

1. Inleiding

1.1 Wettelijke basis

Deze nota is de uitwerking van de artikelen 10 van de Financiële verordening 2022 waarin het volgende is opgenomen:

Artikel 10. Reserves en voorzieningen

1. Er vindt geen toerekening van rente over de reserves en voorzieningen aan de taakvelden plaats.
2. Het college biedt de raad minimaal eens per raadsperiode een nota reserves en voorzieningen aan. Deze nota wordt door de raad vastgesteld en behandelt:
 - a) de vorming en besteding van reserves;
 - b) de vorming en besteding van voorzieningen.
3. Bij een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve wordt minimaal aangegeven:
 - a. het specifieke doel van de reserve;
 - b. de voeding van de reserve;
 - c. de maximale hoogte van de reserve;
 - d. de maximale looptijd.
4. Als een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen binnen de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot een investering, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd. Is toegevoegd.

Naast bovengenoemde kader bevat deze nota ook de kaders omtrent risicobeleid.

Inwerkingtreding

Deze nota treedt in werking per 20 december 2022 en vervangt de Nota reserves en voorzieningen 2013.

1.2 Doel

Het doel van deze nota is het beleid voor reserves, voorzieningen en risico's transparant vast te leggen en is primair bedoeld als kaderstellend instrument van de raad.

De kaders zijn erop gericht het budgetrecht van de raad zo optimaal mogelijk tot zijn recht te laten komen. Dat betekent dat de raad bepaalt of reserves worden ingesteld en hoe deze worden ingezet. De kaders in deze nota zijn erop gericht de raad zoveel mogelijk transparantie en grip te bieden. Door goed inzicht in de reserves en de voorzieningen, wordt de beleidsruimte beter zichtbaar. Door te streven naar zo min mogelijk reserves, blijven meer middelen breed inzetbaar.

In verband met de nauwe samenhang tussen reserves als beschikbare weerstandscapaciteit en benodigde weerstandscapaciteit op basis van de aanwezige risico's, is er voor gekozen om het risicobeleid toe te voegen aan deze nota.

Een gedegen risicobeleid is van belang om risico's tijdig te onderkennen en te beheersen en omdat beleidskeuzes doorgaans direct effect hebben op enerzijds het vermogen om eventuele toekomstige tegenvallers op te vangen en anderzijds op de beschikbare bestedingsruimte van de gemeente. Door een te laag niveau van het weerstandsvermogen komt de financiële robuustheid in het geding en een te hoog niveau beklemt onnodig de bestedingsruimte.

Inzicht in de omvang van het gemeentelijk vermogen en in de ontwikkeling hiervan en inzicht in het risicoprofiel en het benodigde weerstandsvermogen is derhalve essentieel voor het proces van bestuurlijke afweging.

1.3 Leeswijzer

Deze nota is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 1:	Inleiding
Hoofdstuk 2:	Wettelijk kader
Hoofdstuk 2:	Algemene kaders voor reserves en voorzieningen
Hoofdstuk 3:	Kaders voor reserves
Hoofdstuk 4:	Kaders voor voorzieningen
Hoofdstuk 5:	Kaders voor risicobeleid
Hoofdstuk 6:	Financiële kengetallen

2. Wettelijk kader

Het wettelijk kader bepaalt het speelveld waarin de gemeente opereert en formuleert de eisen waar iedere gemeente aan dient te voldoen. Via het eigen gemeentelijk beleidskader geeft de gemeente zelf nadere invulling aan de speelruimte binnen deze wettelijke kaders. Dit is een kaderstellende bevoegdheid van de raad die concreet gestalte krijgt via:

- beleidsnota's;
- periodieke besluitvorming bij de P&C-documenten;
- overige besluitvorming aan de hand van aparte voorstellen.

2.1 Reserves en voorzieningen

De regels voor reserves en voorzieningen zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Daarnaast geeft de commissie BBV nadere richtlijnen voor de toepassing van het BBV.

De algemene reserve (inclusief het saldo jaarrekening) en de bestemmingsreserves vormen het eigen vermogen van de gemeente. De voorzieningen zijn onderdeel van het vreemd vermogen van de gemeente.

Het onderscheid tussen reserves en voorzieningen is vooral ingegeven door de vrijheid waarmee deze middelen kunnen worden ingezet. Reserves kunnen door de raad naar wens worden ingesteld of opgeheven. Het vormen van reserves is wettelijk gezien nauwelijks begrensd. De beleidsvrijheid is hier optimaal. Dat in tegenstelling tot voorzieningen, waarbij de wet dwingend is. De keuzevrijheid beperkt zich hier tot de vraag of lasten wel of niet geëgaliseerd dienen te worden.

2.2 Risicobeleid/weerstandsvermogen

Het BBV (artikel 11) definieert het weerstandsvermogen als de relatie tussen de capaciteit om tegenvallers op te vangen (weerstandscapaciteit) en de materiële risico's waarvoor geen specifieke voorzieningen zijn getroffen. Er is geen wettelijke norm voor de (minimale) omvang van het weerstandsvermogen.

Voor het kunnen bepalen van de benodigde omvang van het weerstandsvermogen is het noodzakelijk goed inzicht te hebben in de risico's en de omvang van deze risico's.

3. Algemene kaders voor reserves en voorzieningen

In dit hoofdstuk zijn enkele algemene kaders ten aanzien van reserves en voorzieningen geformuleerd.

3.1 Het aantal reserves en voorzieningen wordt zoveel mogelijk beperkt

Reserves en voorzieningen worden ingesteld met een duidelijk doel. Om tot overzichtelijke en transparante besluitvorming te komen, wordt het aantal reserves en voorzieningen zoveel mogelijk beperkt. Het uitgangspunt is dat lasten zoveel mogelijk in de exploitatie worden opgevangen. Bestemmingsreserves worden slechts gevormd als geen reële andere mogelijkheid aanwezig is om specifiek aangewezen en incidenteel beschikbare middelen in meerdere begrotingsjaren aan een bepaald doel te besteden.

3.2 Reserves en voorzieningen mogen geen negatief saldo hebben

Voorzieningen kunnen niet negatief zijn, omdat ze naar beste schatting dekkend zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Er kunnen nooit meer lasten aan een voorziening worden toegerekend dan dat er middelen in de voorziening beschikbaar zijn.

Negatieve bestemmingsreserves zijn niet toegestaan. Het opnemen van een negatieve bestemmingsreserve geeft een kunstmatig te hoog beeld van de algemene reserve.

Dit uitgangspunt wordt tevens ondersteund vanuit de wettelijke kaders.

3.3 Reserves en voorzieningen worden jaarlijks beoordeeld

Reserves en voorzieningen worden in ieder geval bij het opstellen van de jaarrekening beoordeeld op toereikendheid, nut en noodzaak. Als een voorziening niet toereikend is, zal een aanvullende dotatie ten laste van het resultaat moeten plaatsvinden. Indien de voorziening te hoog is, dan wel de gehele voorziening kan worden opgeheven, dienen deze middelen altijd vrij te vallen ten gunste van het resultaat. Reserves die niet meer nodig zijn voor het doel waarvoor ze zijn ingesteld, vallen middels resultaatbestemming vrij ten gunste van de algemene reserve. Dit wordt expliciet bij de jaarrekening besloten.

3.4 Er wordt geen rente over het eigen vermogen berekend

Met de wijzigingen van het BBV per 1 januari 2017 zijn er aangescherpte regels opgesteld inzake de interne rekenrente (omslagrente). De commissie BBV geeft aan dat het rekening houden met rente op het eigen vermogen binnen de omslagrente nog wel is toegestaan, maar niet geadviseerd wordt.

De gemeente Smallerland neemt de aanbeveling van de commissie BBV over en berekent geen rente over het eigen vermogen. Mochten rente ontwikkelingen daar in de toekomst aanleiding toe geven, dan kan dit beleid worden herzien.

De commissie BBV doet in haar notitie rente geen uitspraak over de wijze waarop gemeenten een opslag voor rente in hun tariefberekening mogen meenemen. Fiscaal juridisch gezien is het toegestaan om een redelijk deel van de rentelasten mee te nemen in de kostenopstelling die ten grondslag ligt aan de tariefberekening. Wat een individuele gemeente redelijk acht, dient vervolgens wel volgens BBV artikel 10 lid c gemotiveerd te worden toegelicht in de paragraaf lokale heffingen van de begroting en de jaarrekening, waarin de beleidsuitgangspunten dienen te worden toegelicht.

4. Kaders voor reserves

4.1 Algemene reserve en bestemmingsreserves

Reserves zijn vermogensbestanddelen die behoren tot het gemeentelijk eigen vermogen en zijn ontstaan door bestemming van overschotten of planmatige bestemming. In het BBV wordt onderscheid gemaakt tussen de algemene reserve en de bestemmingsreserves.

4.1.1 Algemene reserve

De algemene reserve vormt het vrij besteedbare eigen vermogen van de gemeente. De belangrijkste functie is het vormen van een buffer voor onvoorziene financiële tegenvallers. De algemene reserve wordt gevoed door resultaatbestemming. Dit betekent dat het resultaat van de gemeentelijke jaarrekening wordt toegevoegd of onttrokken aan de algemene reserve.

4.1.2 Bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves worden ingesteld met een specifiek doel. Het BBV geeft in principe geen nadere regels die beperkingen opleggen aan het instellen van bestemmingsreserves. Wel moet vaststaan dat sprake is van een specifieke bestemming, ofwel, de bestemmingsreserve moet een bepaald doel dienen.

4.2 Functies van het eigen vermogen

Het BBV kent geen nader onderscheid tussen bestemmingsreserves. Voor de beheersing van de bestemmingsreserves maken we een onderscheid naar een drietal functies:

1. **Financieringsfunctie**
Alle reserves hebben een financieringsfunctie, omdat ze onderdeel uitmaken van het eigen vermogen van de gemeente. De noodzaak voor de gemeente om geldleningen te moeten afsluiten (schuldpositie) is het saldo tussen bezittingen (waaronder investeringen en uitgeleende gelden) en beschikbare financieringsmiddelen (waarmee zijn bezittingen betaald) waaronder reserves, voorzieningen en opgenomen gelden.
2. **Bufferfunctie**
Reserves maken het mogelijk om tegenvallers op te vangen. Dit geldt primair voor de algemene reserve en secundair voor reserves waar een bestemming aan is toegekend, maar waar nog wel de mogelijkheid van heroverweging aanwezig is.
De algemene reserve heeft een bufferfunctie en is geen dekkingsmiddel. Structurele tekorten dienen gedekt te worden met structurele middelen door aanpassing van de begroting.
3. **Bestedingsfunctie**
De bestedingsfunctie houdt in dat vanwege bestuurlijke keuzes middelen apart worden gezet in specifieke bestemmingsreserves voor (eenmalige) prioriteiten. Deze prioriteiten kunnen op de korte termijn te realiseren doelen zijn, maar ook in de tijd gezien ongelimiteerde doelen, waarvoor steeds naar behoefte een beroep op de reserve wordt gedaan. Algemeen beleidsuitgangspunt is terughoudendheid in de vorming van aparte bestemmingsreserves (nee, tenzij ...).

4.3 Uitgangspunten bestemmingsreserves

Een bestemmingsreserve wordt ingesteld, gemuteerd, gewijzigd en opgeheven door de raad.

4.3.1 Instellen bestemmingsreserves

- Bestemmingsreserves worden gevormd indien er geen andere reële mogelijkheid is om specifiek aangewezen of incidenteel beschikbare middelen in meerdere begrotingsjaren aan een bepaald doel te besteden;
- Reserves worden gevormd voor een concreet, binnen vooraf bepaalde tijd te realiseren, door de raad vast te stellen doel;
- Het uitgangspunt is dat bestemmingsreserves worden gevormd vanaf een bedrag van € 50.000;
- Een reserve wordt niet gevormd ter dekking van structurele lasten met een min of meer gelijkblijvend terugkeerpatroon en omvang. Als uitgangspunt geldt hierbij in beginsel een periode van drie jaar;
- De raad stelt bestemmingsreserves in via expliciete besluiten die onderdeel zijn van raadsvoorstellen. In het raadsvoorstel komen de volgende punten aan de orde:
 - o de reden voor instelling, met een onderbouwing waarom reservevorming wenselijk is;
 - o het beleidsdoel waarvoor de reserve wordt gevormd;
 - o minimale en maximale omvang van de reserve en de voeding;
 - o het instellingsjaar en het jaar van opheffing;
 - o eventuele specifieke externe regelgeving als daarvan sprake is bij de reservevorming;
 - o eventuele specifieke werkwijze van dotaties en onttrekkingen;

4.3.2 Muteren bestemmingsreserves

De raad besluit over alle mutaties¹ van bestemmingsreserves door:

- Vaststelling van de reservemutaties in de reguliere P&C-documenten;
- Het nemen van expliciete besluiten over individuele mutaties van bestemmingsreserves in raadsvoorstellen;

4.3.3 Wijzigen en opheffen bestemmingsreserves

- De raad besluit, al dan niet op voorstel van het college, over het eerder opheffen of het verlengen van de instellingsduur van een bestemmingsreserve;
- Onder voorwaarde dat de bestemmingen gelijksoortig zijn en dat de raad een instemmend besluit heeft genomen, mogen bestemmingsreserves worden samengevoegd;
- De raad kan altijd besluiten het doel of de bestemming van een reserve te wijzigen;
- Indien het doel op basis waarvan een bestemmingsreserve is gevormd op enig moment vervalt, dient de reserve door middel van een raadsbesluit te worden opgeheven. De vrijkomende middelen komen middels resultaatbestemming ten gunste van de algemene reserve;
- Bestemmingsreserves worden ter opheffing voorgelegd in de eerstvolgende jaarrekening indien de omvang kleiner is dan € 25.000. Bij de bepaling van de omvang van de eventuele vrijval wordt rekening gehouden met daadwerkelijk bestaande financiële verplichtingen;
- Indien gedurende twee opeenvolgende jaren geen onttrekkingen aan een bestemmingsreserve hebben plaatsgevonden, maar deze wel begroot waren, dient de raad een expliciet besluit over het in standhouden van de bestemmingsreserve te nemen;
- Bestemmingsreserves vallen vrij in het opheffingsjaar, tenzij er valide redenen zijn om dit niet te doen. Deze redenen dienen in dat geval in het voorstel voor heroverweging te worden toegelicht. Het raadsbesluit dient voor het einde van het opheffingsjaar genomen te zijn. Bij de bepaling van de omvang van de vrijval wordt rekening gehouden met daadwerkelijk bestaande financiële verplichtingen.

4.4 Vaste bestemmingsreserves

De gemeente Smallerland heeft een aantal vaste bestemmingsreserves, te weten:

4.4.1 Reserve projecten in uitvoering

Het kan door omstandigheden voorkomen dat bepaalde (incidentele) budgetten in een jaar niet besteed zijn, maar het college voornemens is deze nog wel conform begroting te besteden.

Daarnaast worden binnen de gemeente Smallerland incidentele budgetten opgenomen die wel over 1 of meerdere jaarschijven kunnen lopen.

1) Met uitzondering van mutaties vaste bestemmingsreserve waar sprake is van een generiek besluit. Zie genoemde reserves 4.4.

Deze budgetten worden middels de Reserve projecten in uitvoering van het ene naar het daaropvolgende boekjaar overgeheveld. De onttrekking vindt in het jaar waar de budgetten naar worden overgeheveld plaats. Voor deze reserve gelden de volgende uitgangspunten:

- Verzoeken voor toevoeging van zogenoemde projecten aan Reserve projecten in uitvoering worden voor 31-12 van betreffend boekjaar aan de raad voorgelegd;
- Het budget is naar verwachting aan het einde van het jaar nog niet geheel besteed (er is sprake van een meerjarige aanpak of de uitvoering van een besluit vraagt langere tijd en blijft noodzakelijk);
- Om een budget aan te merken als zogenoemd project, geldt als voorwaarde dat het om incidenteel budget/specifieke activiteit/project moet gaan;
- Voor het aanmelden van budgetten geldt een ondergrens van € 25.000;
- Over de budgetten die zijn opgenomen in de Reserve projecten in uitvoering vindt in het jaar waar ze naar zijn overgeheveld een inhoudelijke verantwoording plaats in de tussentijdse rapportage (bestuursrapportages) van het desbetreffende jaar. Hierin vind tevens de afweging plaats of bestaande projecten doorgezet worden;
- Onttrekking aan de reserve vindt plaats op basis van werkelijke besteding;
- Projecten worden maximaal twee jaren overgeheveld;
- Indien meer dan twee overhevelingen benodigd zijn worden deze separaat ter besluitvorming voorgelegd aan de raad waarbij tevens een inhoudelijke toelichting plaatsvindt.

4.4.2 Reserve budgetoverhevelingen

Indien bij een jaarrekening blijkt dat budgetten niet benut zijn in het boekjaar maar wel benodigd zijn in het komende boekjaar, dan wordt aan de raad voorgesteld om deze budgetten over te hevelen. Om de algemene reserve niet langer te 'vervuilen' met deze claims worden deze overhevelingen verwerkt via de reserve budgetoverheveling. Voor deze reserve geldt het uitgangspunt dat alle niet aangewende budgetten aan het einde van het boekjaar weer vrijvallen ten gunste van de algemene reserve.

4.4.3 Onderhoudsreserve vastgoed

Conform het op 26 oktober 2021 door de raad vastgestelde Grond- en Vastgoedbeleid zullen de volgende onderhoudsreserves komen te vervallen en opgenomen worden in de Onderhoudsreserve vastgoed:

- Reserve onderhoud gebouwen in eigen gebruik
- Reserve onderhoud gebouwen in gebruik derden
- Reserve wijkcentra en dorpshuizen
- Reserve onderhoud sporthallen

De over-/onderschrijdingen op de onderhoudsbudgetten vormen de jaarlijkse onttrekking/dotatie aan deze reserve. In verband met een andere financieringsstructuur maakt de reserve onderwijshuisvesting hier geen deel vanuit.

4.4.4 Reserve Grondbeleid en Reserve Vastgoedbeleid

Conform het op 26 oktober 2021 door de raad vastgestelde Grond- en Vastgoedbeleid, is er zowel een reserve grondbeleid als een reserve vastgoedbeleid aanwezig. Dit zijn geen algemene risicoreserves maar worden ingezet voor een specifiek doel gerelateerd aan ontwikkeling binnen grond- en vastgoedbeleid. De dat dotaties en onttrekkingen aan deze reserves verlopen middels voorstellen in de reguliere p&c cyclus. Bij deze voorstellen wordt tevens het specifiek doel/gebied gemeld waar de dotaties voor aangewend zullen gaan worden.

5. Kaders voor voorzieningen

5.1 Voorzieningen zijn een onderdeel van het vreemd vermogen

Kenmerkend voor voorzieningen is dat ze moeten worden gevormd voor verplichtingen of risico's. Om die reden behoren voorzieningen tot het vreemd vermogen en zijn ze niet vrij besteedbaar.

In de regelgeving is sprake van verschillende soorten voorzieningen.

1. Voorzieningen voor verplichtingen, verliezen en risico's (BBV artikel 44 lid 1a en 1b). Het gaat om verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, maar redelijk in te schatten (zoals juridische claims in afwachting van een uitspraak van de rechter), en om lasten voortvloeiende uit op balansdatum bestaande risico's waarvan de omvang redelijkerwijs in te schatten (zoals rechtsgedingen en reorganisaties);
2. Voorzieningen ter egalisatie van kosten, zoals onderhoudskosten (BBV artikel 44 lid 1c);
3. Voorzieningen voor de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven, zoals riolen (BBV artikel 44 lid 1d);
4. Voorzieningen voor ontvangen middelen van derden die specifiek besteed moeten worden (BBV artikel 44 lid 2), met uitzondering van de van Nederlandse en Europese overheidslichamen ont-

vangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek doel, die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren.

De noodzaak voor toevoegingen aan en /of bestedingen ten laste van voorzieningen behorend tot categorie 1 wordt beoordeeld aan de hand van feiten en omstandigheden die zich voordoen bij het opstellen van de jaarstukken. De bestedingen en toevoegingen van de andere categorieën zijn gebaseerd op bestedingsplannen, onderhoudsplanningen, vervangingsschema's etc.

Nadere toelichting op 'Voorzieningen ter egalisatie van kosten (BBV artikel 44 lid 1c)':

- Een onderhoudsvoorziening mag alleen gevormd worden voor cyclisch (terugkerend) onderhoud van kapitaalgoederen zoals wegen en gebouwen. Het vormen van een voorziening is niet verplicht; lasten kunnen ook ongelijkmatig in de exploitatie worden genomen. Een onderhoudsvoorziening kan alleen gevormd worden indien een meerjaren(onderhoud)beheersplan (minimaal vier jaar) beschikbaar is. Dit dient periodiek geactualiseerd te worden. Het groot onderhoud en de vervanging kunnen worden gedekt uit de voorziening. De paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen' in de begroting en jaarrekening geeft inzicht in het bestuurlijk vastgestelde onderhoudsniveau.
- Er mogen geen voorzieningen worden gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gereleateerde verplichtingen van vergelijkbare volume, zoals vakantiegelden en pensioenverplichtingen. Deze kosten dienen opgenomen te worden in de lopende exploitatie. Voor verplichtingen waarvan het bedrag oploopt, bijvoorbeeld voor wachtgeldverplichtingen bij personele krimp, kan een voorziening gevormd worden als in de exploitatie geen rekening wordt gehouden met deze kosten.

5.2 Een voorziening wordt ingesteld en opgeheven door het college

Voorzieningen hebben een verplicht karakter en kennen daardoor vrijwel geen beleidsvrijheid bij het instellen hiervan. Het college besluit tot het instellen van een voorziening. Vanwege het verplichtend karakter van voorzieningen, heeft de raad geen keuze (allocatiefunctie) bij het al dan niet instellen ervan. De raad dient de betreffende lasten echter wel te autoriseren. Daarvoor gelden de normale budgetregels.

Bij de jaarrekening wordt inzichtelijk gemaakt welke (nieuw gevormde) voorzieningen zijn opgenomen. Hiermee komt de bevoegdheid tot het doen van uitgaven te liggen bij het college. Via de jaarrekening legt het college vervolgens verantwoording af aan de raad. Als een verplichting of risico waarvoor de voorziening is ingesteld is weggevallen, wordt de voorziening opgeheven en valt een eventueel positief saldo vrij ten gunste van de exploitatie.

5.3 Een voorziening dient de omvang te hebben van het betreffende risico of verplichting

Een voorziening dient de omvang te hebben van de desbetreffende verplichting of het geschatte risico. Wanneer de kans bestaat dat een risico zich zal voordoen en de omvang van het risico niet goed valt in te schatten, kan geen voorziening worden getroffen. Dit risico moet dan worden opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Deze paragraaf is een vast onderdeel van de begroting en jaarrekening.

- De omvang van de voorziening dient toereikend te zijn voor verplichtingen en aannemelijke risico's. Om deze reden mogen ze niet groter of kleiner zijn dan de risico's of verplichtingen waarvoor ze zijn gevormd;
- Indien de voorziening een omvang heeft bereikt die hoger is dan het noodzakelijke niveau, valt het meerdere vrij ten gunste van de exploitatie;
- Tekorten binnen de voorziening dienen te worden aangevuld;
- Andere onttrekkingen dan voor het doel waarvoor de voorziening is ingesteld zijn niet toegestaan;
- Een voorziening wordt opgeheven als de verplichting of het risico waarvoor de voorziening is ingesteld, is komen te vervallen. Voor het opheffen van een voorziening is geen raadsbesluit nodig. Wanneer een voorziening wordt opgeheven valt een eventueel positief saldo vrij ten gunste van de exploitatie.

6. Kadern voor risicobeleid

6.1 Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

De kern van het risicobeleid is het in onderlinge samenhang transparant maken van risicoprofiel, risicomangement en weerstandscapaciteit en daarop sturen. Dit hoofdstuk behandelt de onderlinge samenhang.

Het besluit Begroting en Verantwoording (BBV, artikel 11) definieert het weerstandsvermogen als de relatie tussen de capaciteit om tegenvallers op te vangen (weerstandscapaciteit) en de materiële risico's waarvoor geen specifieke voorzieningen zijn getroffen.

Het gaat dus aan de ene kant om de duiding van de mogelijke tegenvallers waarmee de gemeente te maken kan krijgen en de beheersmaatregelen die de gemeente neemt, gericht op risicobewustzijn, vermindering van risico's en beperking van de schade van risico's. Aan de andere kant gaat het om de

mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om tegenvallers op te vangen (weerstandscapaciteit). De confrontatie van risicoprofiel en weerstandscapaciteit leidt tot een uitspraak over het weerstandsvermogen: zolang de weerstandscapaciteit groter of gelijk is aan de risico's is de gemeente in staat om tegenvallers op te vangen. Zowel in de sfeer van tegenvallers als in de sfeer van weerstandscapaciteit gaat het om incidentele en om structurele zaken.

Weerstandsratio

De weerstandsratio geeft aan in welke mate de gemeente de in beeld zijnde risico's kan opvangen. Aan de hand van een risico-inventarisatie wordt een kansberekening gemaakt. Voor beoordeling van het weerstandsvermogen en de benodigde weerstandscapaciteit van de gemeente wordt de beschikbare weerstandscapaciteit afgezet tegen de impact van de risico's. Dit is de weerstandsratio:

Beschikbare weerstandscapaciteit / Impact risico's.

Deze afweging geeft een indicatie van het weerstandsvermogen. Als de risico's toenemen, of de beschikbare weerstandscapaciteit neemt af, dan daalt de ratio. Als de risico's afnemen of de beschikbare weerstandscapaciteit neemt toe, dan stijgt de ratio.

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en jaarstukken wordt de relatie gelegd tussen de risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit.

6.2 De streefwaarde voor de weerstandsratio

De provincie of het Rijk legt de gemeenten geen norm op hoe hoog de weerstandsratio zou moeten zijn. Hierin heeft elke gemeente dus keuzevrijheid. Voor het bepalen van de norm van de weerstandsratio wordt veelal de volgende schaalverdeling gebruikt:

Ratio	Oordeel
> 2.0	Uitstekend
> 1.4 - < 2.0	Ruim voldoende
> 1.0 - < 1.4	Voldoende
> 0.8 - < 1.0	Matig
> 0.6 - < 0.8	Onvoldoende
< 0.6	Ruim onvoldoende

Er dient gestuurd te worden op de beschikbare weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's. Dit komt tot uiting in de weerstandsratio. Door een te laag niveau van het weerstandsvermogen komt de financiële robuustheid in het geding en een te hoog niveau beklemt onnodig de bestedingsruimte.

Indien de weerstandsratio lager wordt dan 1, wordt door het college onderzocht of maatregelen noodzakelijk dan wel wenselijk zijn en wordt dit aan de raad voorgelegd. Omdat het risicoprofiel van de gemeente schommelt en om een gezonde financiële positie na te streven kan er ook een streefwaarde voor de weerstandsratio bepaald worden. Deze ligt veelal tussen de 1 en 2. Omdat nog niet eerder met een dergelijke streefwaarde is gewerkt wordt voor nu uitgegaan van een streefwaarde die gelijk is aan 1,5. Bij een weerstandsratio van 1,5 bedraagt de beschikbare weerstandscapaciteit 150% van de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit.

6.3 Beschikbare weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit voor eenmalige tegenvallers of om faseringen in uitgaven aan te brengen bestaat uit:

- De algemene reserve;
- Resultaat boekjaar;
- Onbenutte belastingcapaciteit;
- Post onvoorzien.

In het BBV is niet voorgeschreven welke bestanddelen behoren tot de weerstandscapaciteit. De mogelijkheid bestaat om nog andere componenten aan de beschikbare weerstandscapaciteit toe te voegen, zoals bestemmingsreserves, stille reserves of bezuiniging/ombuigingsmaatregelen en structurele ruimte begroting. Aangezien deze componenten niet op korte termijn vrij aanwendbaar of liquide zijn, nemen we deze niet mee bij de bepaling van het beschikbare weerstandsvermogen. Mocht het weerstandsvermogen onder druk komen te staan, dan kunnen keuzes gemaakt worden om deze componenten wel te benutten om de beschikbare weerstandscapaciteit te versterken. Dit kan bijvoorbeeld door de bestemming op bestemmingsreserves door middel van een raadsbesluit te wijzigen.

6.3.1 Incidentele weerstandscapaciteit

Tot de incidentele weerstandscapaciteit worden gerekend de algemene reserve, post onvoorzien en het resultaat boekjaar.

De toereikendheid van de algemene reserve wordt beoordeeld op basis van de meerjarige ontwikkeling van de weerstandsratio in combinatie met de beoordeling van de meerjarige ontwikkeling van de financiële kengetallen (zie: hoofdstuk 6). Dit vindt voornamelijk plaats bij de kadernota en de begroting.

Bestemmingsreserves zijn reserves die met een raadsbesluit een specifieke aanwending/bestemming hebben gekregen. Om deze reserves daadwerkelijk in te kunnen zetten om tegenvallers en calamiteiten op te vangen is een raadsbesluit nodig om de bestemming te wijzigen. De mate van "hardheid" (ingezet beleid, aangegane verplichtingen) kan ook per reserve verschillen. Om deze reden worden bestemmingsreserves niet gerekend tot de weerstandscapaciteit.

6.3.2 Structurele weerstandscapaciteit

Door de wettelijke verplichting om een sluitende meerjarenbegroting te hebben kunnen de inzet van de onbenutte belastingcapaciteit als de mogelijkheden van de structurele weerstandscapaciteit worden gezien.

De onbenutte belastingcapaciteit kan worden gedefinieerd als het bedrag dat nog aan extra inkomsten kan worden gegenereerd voor het geval zich tegenvallers voordoen.

Het rijksbeleid voor leges is dat de tarieven niet meer mogen bedragen dan maximaal 100% van de kosten per titel. De legesverordening is opgebouwd uit meerdere titels.

Het gemeentelijk beleid voor leges is dat, gelijk aan het rijksbeleid, deze 100% kostendekkend dient te zijn. De leges leveren dus geen (structurele) weerstandscapaciteit op.

Aan andere belastingen zijn in principe geen maxima gesteld. Voor de WOZ wordt wel getoetst aan de 120% norm zoals telt indien een gemeente in aanmerking wil komen voor artikel 12 FvW. Dit betekent niet dat deze onbepert verhoogd kunnen worden. De structurele weerstandscapaciteit zal niet substantieel toenemen als er nieuwe belastingen worden ingevoerd. Voor de vaststelling van de weerstandscapaciteit wordt geen rekening gehouden met nieuwe belastingen. In de paragraaf lokale heffingen, van begroting en jaarrekening, wordt het beleid over de tarieven onderbouwd.

6.4 Risicomanagement

Risicomanagement is een hulpmiddel om op een gestructureerde manier risico's in kaart te brengen, te evalueren en te beheersen. De benodigde weerstandscapaciteit komt tot stand door een gestructureerde risicoanalyse. Risicomanagement kan tevens worden omschreven als het nemen van beslissingen die gericht zijn op het voorkomen of minimaliseren van de nadelige effecten die het optreden van risico's met zich mee kunnen brengen.

Risicomanagement is een belangrijk stuurinstrument binnen de bedrijfsvoering, maar ook een bestuurlijk instrument voor de raad. Zo kan het afstoten van activiteiten of het aanpassen van een gemeentelijke verordening de risico's inperken en valt dan daarmee onder het begrip risicomanagement. Risicomanagement gaat uit van de veronderstelling dat de processen lopen zoals verwacht, en richt zich op de factoren die deze processen kunnen verstoren.

Risicomanagement betekent niet dat risico's altijd vermeden dienen/kunnen worden. Soms is het bewust accepteren van een risico de meest optimale beheersingsmaatregel. Risicomanagement verschaft een organisatie de mogelijkheid optimaal om te gaan met onzekerheden en dus ook de mogelijkheid om de voordelen te benutten die onzekerheden soms bieden.

6.5 Risico's

De risico's die relevant zijn voor het weerstandsvermogen, zijn de risico's die niet op een andere manier zijn ondervangen en die een financieel gevolg kunnen hebben. Voor de financiële risico's in relatie tot het weerstandsvermogen geldt als definitie: de kans op een gebeurtenis die leidt tot een directe financiële tegenvaller van materiële betekenis, die niet is afgedekt in de begroting. Doen deze risico's zich voor dan kunnen ze worden gedekt uit het weerstandsvermogen.

Reguliere risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn en risico's zonder financiële gevolgen maken geen deel uit van de risico's die onder het weerstandsvermogen vallen. Voor reguliere risico's kunnen immers verzekeringen worden afgesloten of voorzieningen worden getroffen.

Om beter inzicht te krijgen in de risico's en de benodigde weerstandscapaciteit zal gewerkt worden met het risicomanagementsysteem.

6.6 Berekening benodigde weerstandscapaciteit

Nadat risico's zijn geïdentificeerd, worden risico's gekwantificeerd en gewaardeerd. Hierbij worden de financiële gevolgen en de kans dat risico's optreden, bepaald.

6.6.1 Kansbepaling

Voor de kansbepaling binnen het risicomanagementsysteem geldt de volgende classificaties:

Verwachte frequentie dat het risico zich voordoet:	Kans
- Risico doet zich minder dan 1 maal per 10 jaar voor	1
- Risico doet zich 1 maal per 5-10 jaar voor	2
- Risico doet zich 1 maal per 2-5 jaar voor	3
- Risico doet zich 1 maal per 1-2 jaar voor	4
- Risico doet zich 1 maal per jaar voor	5

6.6.2 Impact

Voor de impact kan een minimale en maximale omvang ingegeven worden als het risico zich daadwerkelijk voordoet. Daarnaast kan een inschatting gemaakt worden van de verwachte impact. De verwachtingswaarde is de meest waarschijnlijke financiële omvang van het gevolg als het risico zich voordoet.

Van €	Tot €	Gevolgklasse
0	99.999	1
100.000	249.999	2
250.000	499.999	3
500.000	1.499.999	4
1.500.000	99.999.999	5

Voor risico's met een structureel karakter worden de waarden met 2,5 vermenigvuldigd. Dit is doorgaans de doorlooptijd die nodig is om structurele oplossingen te vinden en door te voeren. Analoog aan risico's met een structureel karakter wordt de structurele weerstandscapaciteit eveneens met 2,5 vermenigvuldigd bij het bepalen van de beschikbare weerstandscapaciteit.

6.6.3 Risicosimulatie

Binnen een risicomanagementsysteem wordt gewerkt met de Monte Carlo analyse. Hierbij worden 100.000 jaren gesimuleerd. De uitkomst van deze analyse is een statistisch model die de benodigde weerstandscapaciteit aangeeft, uitgaande van verschillende zekerheidspercentages. Een zekerheidspercentage geeft weer in hoeveel procent van de gevallen de risico's opgevangen kunnen worden met de bijbehorende weerstandscapaciteit. In Nederland geldt een bandbreedte tussen de 70% en 95%. Waarbij het merendeel van de gemeenten uitgaat van 90%.

Aangezien ons uitgangspunt is om een zo volledig mogelijke risico inventarisatie te verrichten hanteren wij een zekerheidspercentage van 90%.

7. Financiële kengetallen

Vanaf begrotingsjaar 2017 vereist het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) dat gemeenten naast het weerstandsvermogen nog zes financiële kengetallen opnemen in de begroting en de jaarstukken. Deze kengetallen geven globaal inzicht in onze financiële positie. De kengetallen zijn vooral in onderlinge samenhang informatief. Het is belangrijk om te kijken naar ontwikkelingen en trends over een langere periode en naar het onderliggende risicoprofiel. Aan de kengetallen zijn geen wettelijke normen verbonden. De wetgever heeft de wijze waarop de kengetallen worden meegewogen in het beoordelen van de financiële positie niet voorgeschreven, aangezien deze sterk afhangen van de lokale situatie.

De VNG hanteert de volgende richtlijnen ten aanzien van de vanuit het BBV verplichte financiële kengetallen:

1. Netto schuldquote: dit cijfer geeft inzicht in het niveau van de gemeentelijke schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft dus een indicatie van de mate waarin de rentelasten

- en de aflossingen op de exploitatie drukken. Een laag percentage is gunstig. De VNG adviseert om 130% als maximum norm te hanteren en daarboven de schuld af te bouwen.
2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen: omdat bij leningen onzekerheid kan bestaan of ze allemaal worden terugbetaald, wordt dit kengetal zowel berekend inclusief als exclusief de doorgeleende gelden. Zo wordt duidelijk wat het aandeel van de verstrekte leningen in de exploitatie is en wat dit betekent voor de schuldenlast. Hoe lager dit percentage, hoe beter.
 3. Solvabiliteit: dit cijfer geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Hoe hoger dit percentage, hoe gunstiger dit is voor de financiële weerbaarheid van de gemeente. Dit cijfer geeft dus een soort toekomstvisie weer.
 4. 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. Een grondexploitatie van 10% of hoger wordt beschouwd als kwetsbaar.
 5. Belastingcapaciteit: dit cijfer geeft inzicht in hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde. 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.
 6. Structurele exploitatieruimte: Dit cijfer helpt mee om te beoordelen 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. Wanneer dit cijfer negatief is, betekent het dat het structurele deel van de begroting onvoldoende ruimte biedt om de lasten te blijven dragen.

Overige bepalingen

- Deze nota treedt in werking met ingang van de dag na bekendmaking en werkt terug tot en met 01 januari 2022;
- Deze nota wordt aangehaald als: Nota Reserves, Voorzieningen en Risicomanagement gemeente Smallingerland 2022.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de raad van 20 december 2022.

*De voorzitter,
J. Rijpstra*

*De griffier,
G.J. Fokkema*