

Een norm voor het weerstandsvermogen

Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) schrijft gemeenten voor een risicoprofiel op te stellen, expliciet risicomanagementbeleid te voeren en op basis van hun risicoprofiel het (financiële) weerstandsvermogen in beeld te brengen. Nu, twee jaar na de invoering ervan, blijken veel gemeenten hier nog mee worstelen. Uit onderzoek van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement blijkt dat slechts 20% van de onderzochte gemeenten haar risico's gekwantificeerd heeft, waardoor een gefundeerd oordeel over het weerstandsvermogen voor 80% van de onderzochte gemeenten vrijwel onmogelijk is. Het ontbreken van een beoordelingsnorm wordt als een van de oorzaken gezien.

Een algemene norm voor het weerstandsvermogen zou gemeenten niet alleen concrete handvatten geven, maar de kaderstellende taak van de gemeenteraad en de controletaken van vooral de provincie aanzienlijk vereenvoudigen. Waarom is er dan geen norm gesteld?

In de toelichting op artikel 11 van de BBV staat dat het aan de provincies en gemeenten zelf is een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit. Hierdoor heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken er vanaf gezien een algemene norm te stellen, dit omdat gemeenten onderling zo zeer van elkaar verschillen dat het niet mogelijk wordt geacht een algemene norm te stellen dienaangaande. De vraag is of deze stelling van het ministerie juist is.¹

Om financiële tegenvallers op te kunnen vangen zodra risico's ontstaan, heeft een gemeente een buffer nodig. Het weerstandsvermogen bepaalt in hoeverre de gemeente in staat is de financiële gevolgen van opgetreden risico's op te vangen. Artikel 11 van het BBV geeft aan dat het weerstandsvermogen de relatie is tussen de weerstandscapaciteit en risico's. Als het risicoprofiel bekend is, kan een relatie worden gelegd naar de gewenste weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit. Gebruikelijk wordt die relatie als volgt weergegeven (zie *figuur 1*).

Het doel van het bepalen van een risicoprofiel van een organisatie is het inzichtelijk maken van de verzameling risico's van de organisatie met de daar-

bijbehorende waarden. Een risicoprofiel van een organisatie is dan een beschrijving van de risico-eigenschappen van de organisatie, waardoor er een dwarsdoorsnede van de organisatie op het gebied van risico's ontstaat. Een risicoprofiel is eigenlijk een overzicht van de individuele risico's met bijbehorende waarden die bij elkaar worden opgeteld tot een totaalplaatje van de organisatie.

Het weerstandsvermogen kan gemeten worden als de verhouding tussen de weerstandscapaciteit die de gemeente beschikbaar heeft en de verwachte financiële gevolgen van de risico's en kan weergegeven worden als een ratio:

Beschikbare weerstandscapaciteit/Risico's (risicoprofiel)

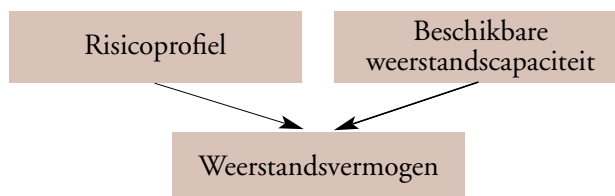
Om dit te kunnen meten is het noodzakelijk te definiëren wat er precies verstaan wordt onder de weerstandscapaciteit en hoe dit berekend kan worden. Ditzelfde geldt voor de risico's (zie *tabel 1*).

Risico's

De eerste component om het weerstandsvermogen te berekenen, is de benodigde weerstandscapaciteit die berekend kan worden op basis van het risicoprofiel van een gemeente. Het gaat hier om het bepalen van de samenloop van risico's (het risicoprofiel) zoals in *figuur 2* geschetst wordt.

Om het risicoprofiel te kunnen be-

Figuur 1 Relatie risico's weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen



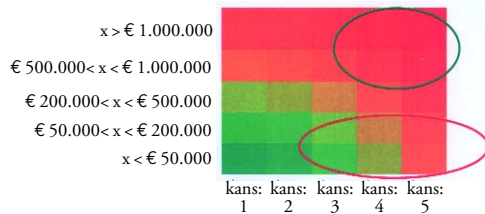
DICK SMORENBERG

Werkzaam als adviseur bij het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement

Tabel 1 Klasse-indeling kans en gevolg

Kans			Gevolg	
Klasse	Referentiebeelden	Kwantitatief	Klasse	Bandbreedte
1	< of 1 keer per 10 jaar	10 %	1	$x < € 50.000$
2	1 keer per 5-10 jaar	30 %	2	$€ 50.000 < x > € 200.000$
3	1 keer per 2-5 jaar	50 %	3	$€ 200.000 < x > € 500.000$
4	1 keer per 1-2 jaar	70 %	4	$€ 500.000 < x > € 1.000.000$
5	1 keer per jaar of >	90 %	5	$x > € 1.000.000$

Figuur 2 Risicokaart gemeente Gaasterzijl



rekenen, dienen de in kaart gebrachte risico's gekwantificeerd te worden. Om een risicoprofiel op te kunnen stellen, heeft de gemeente Gaasterzijl een aantal workshops gehouden om de risico's te benoemen en per risico te bepalen wat de kans van optreden is en wat de (financiële) impact is op de organisatie als het risico optreedt (zie *figuur 2*).

In de risicokaart staat per cel het aantal risico's weergegeven wat in kaart is gebracht bij een bepaalde kans/gevolg klasse. Vervolgens wordt met behulp van een risicosimulatie (op basis van de Monte Carlo methode) gegeven een bepaalde mate van waarschijnlijkheid (zekerheid) berekend welk bedrag benodigd is om de risico's af te dekken. Het voordeel van zo'n risicosimulatie op basis van de Monte Carlo methode is dat het op basis van een grote diversiteit aan risico's één waarde kan bepalen voor het totale risicoprofiel waarmee het management in staat moet worden geacht om op een con-

sistente manier tegen de risico's van de organisatie aan te kijken. In *figuur 3* is de uitkomst van een risicosimulatie weergegeven.

Percentage

- 5
- 10
- 15
- 20
- 25
- 30
- 35
- 40
- 45
- 50
- 55
- 60
- 65
- 70
- 75
- 80
- 85
- 90
- 95

Bedrag

- 6.562.366
- 7.343.172
- 7.886.038
- 8.345.735
- 8.699.586
- 9.057.862
- 9.377.234
- 9.683.874
- 9.981.922
- 10.262.983
- 10.557.197
- 10.869.116
- 11.189.315
- 11.555.990
- 11.965.114
- 12.397.301
- 12.951.439
- 13.665.574
- 14.844.713

Er kan op basis van de simulatie gezegd worden dat met een specifiek zekerheidspercentage een X bedrag genoeg zal zijn om de risico's op te vangen. Gebruikelijk worden hier percentages tussen de 75% en 95% voor gebruikt.² Op basis van studie naar het verloop van de grafieken van een aantal gemeenten kan het best een zekerheidspercentage van 90% gehanteerd worden. Bij een zekerheid van 90 procent vertonen de meeste grafieken nog geen 'staart' (waardoor voor elk percentage meer zekerheid relatief meer geld benodigd is), en toch een hoog zekerheidspercentage heeft.

Uit *figuur 3* is af te leiden dat voor de gemeente Gaasterzijl een bedrag van 13.665.574 genoeg zal zijn om met een zekerheidspercentage van 90% de risico's op te vangen.

Een andere uitkomst van de uitgevoerde simulatie is een gevoeligheidsanalyse die de risico's sorteert op invloed op de benodigde weerstandscapaciteit. Hiermee wordt direct een prioritering in de risico's aangebracht waar het gaat om risicobeheersing. Als de gemeente Gaasterzijl deze vijf risico's zou kunnen beheersen zal het bedrag wat benodigd is om de risico's op te vangen flink verkleind worden.

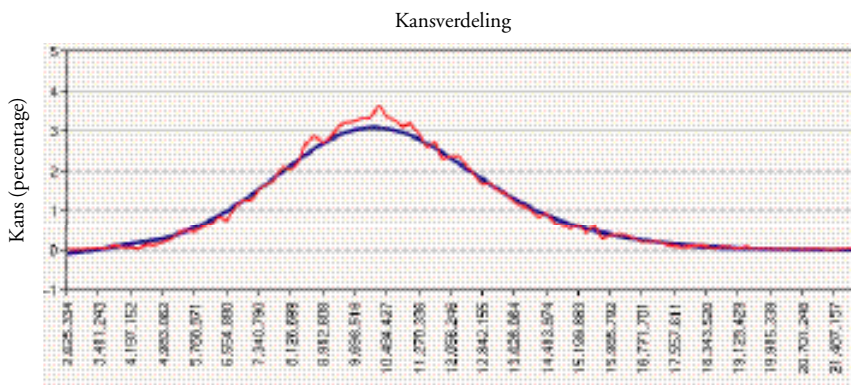
Weerstandscapaciteit

Naast het risicoprofiel, is de weerstandscapaciteit het tweede element van het weerstandsvermogen. Onder de noemer weerstandscapaciteit wordt in deze verstaan de beschikbare weerstandscapaciteit.

De weerstandscapaciteit bestaat uit drie componenten.³

- 1 Reserves.
- 2 Bezuinigingsmogelijkheden.
- 3 Onbenutte belastingcapaciteit.

Figuur 3 Uitkomst risicosimulatie gemeente Gaasterzijl



Top 5 belangrijkste risico's gemeente Gaasterzijl

- 1 Vertraging project gaasterplas west 9,8 %
- 2 Claim firma Jansen BV 8,1 %
- 3 Deelname gemeenschappelijke regeling 3,4 %
- 4 Bodemverontreiniging gaasterplas 2,6 %
- 5 Achterstallig onderhoud onderwijshuisvesting 1,2 %

Reserves

Onder reserves kunnen drie soorten reserves onderscheiden worden: algemene reserves, bestemmingsreserves en stille reserves. Het onderscheid tussen algemene en bestemmingsreserves is niet altijd duidelijk. Wat de ene gemeente een algemene reserve noemt kan bij een andere gemeente tot de bestemmingsreserves horen. De BBV maakt daarom ook een onderscheid in reserves waarvan de raad de bestemming wel en niet kan veranderen.

Van de reserves vormt de algemene reserve het direct vrij besteedbare deel dat kan worden aangewend ter financiering van opgetreden risico's. Reserves die vallen onder de beschikbare weerstandscapaciteit moeten wel rentevrij zijn. Dat wil zeggen, de rente moet niet als structurele bron voor de begroting gebruikt worden. De gemeente Gaasterzijl heeft momenteel een algemene reserve van € 8,1 miljoen. De meeste bestemmingsreserves van de gemeente Gaasterzijl zijn niet vrij beschikbaar echter er kan rekening gehouden worden met een herstembaar deel van € 4,75 miljoen.

Stille reserves zijn de meerwaarden van activa die te laag of tegen nul zijn gewaardeerd doch die direct verkoopbaar zijn indien men dat zou willen. Een stille reserve kan alleen maar deel uitmaken van de beschikbare weerstandscapaciteit als de reserve snel te verkopen is, of dat besluit (expliciet) al is genomen. Er dient dan echter ook rekening gehouden te worden dat bij verkoop het functioneren van de gemeente niet aangetast wordt. Gezien de geringe verhandelbaarheid van de meeste gemeentelijke eigendommen van de gemeente Gaasterzijl is besloten deze niet mee te nemen in de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit.

Bezuinigings-/ombuigingsmogelijkheden

Door middel van een zeer sober beleid is het mogelijk de omvang van de begroting onder het huidige niveau te brengen. Doorvoeren van bezuinigingen betekent wel dat een aantal van de bestaande voorzieningen wordt versoberd of afgebouwd. Om dit te bewerkstelligen is echter een aantal jaren nodig om de verschillende voorzieningen af te bouwen. De gemeente Gaasterzijl heeft de laatste jaren reeds een aantal bezuinigingsrondes doorgevoerd. Bovendien is de financiële ruimte die mogelijk nog aanwezig is moeilijk te bepalen, waardoor deze post als p.m.

wordt meegenomen in de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit.

Onbenutte belastingcapaciteit
De derde component van de beschikbare weerstandscapaciteit is de onbenutte belastingcapaciteit. De berekening van de onbenutte belastingcapaciteit komt tot stand op basis van de drie belangrijkste (belasting)inkomsten van de gemeente, de onroerende zaakbelastingen, de afvalstoffenheffing en het rioolafvoerrecht. Er is sprake van onbenutte belastingcapaciteit wanneer het gemeentelijke OZB-tarief lager is dan de maximumtarieven zoals opgenomen in de gemeentewet en/of wanneer de andere genoemde tarieven niet kostendekkend zijn. Vanaf 2006 wordt de heffing van het gebruikersgedeelte van de OZB afgeschaft. De gemeente wordt hiervoor door het Rijk gecompenseerd door een verhoging van de algemene uitkering. Het Rijk heeft voor 2006 de stijging van het eigenaarsgedeelte beperkt. Voor individuele gemeenten kan dit betekenen dat er meer risico's gedecentraliseerd worden dan dat de gemeente er aan compensatie voor terug krijgt. Dit kunnen die gemeenten opvangen middels de andere componenten van de beschikbare weerstandscapaciteit of door extra risicobeheersing.

Voor de gemeente Gaasterzijl die 100% kostendekkende tarieven voor rioolrechten en reinigingsheffingen rekent zit er alleen nog ruimte in de OZB van € 1,256 miljoen (tabel 2).

Norm weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen van een gemeente betreffende de risicovolheid is zoals eerder aangegeven de mate waarin de gemeente in staat is om de gevolgen van de opgetreden risico's op te

vangen. Dit is weer te geven als de verhouding van de hierboven beschreven beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit (impact van de risico's bij een zekerheidspercentage van 90%). Het weerstandsvermogen is dus weer te geven als de volgende ratio:

$$\frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Impact risico's bij 90\% zekerheid}}$$

Gesteld kan worden dat als er precies genoeg weerstandscapaciteit is om de risico's af te dekken, een ratio van 1, het weerstandsvermogen is voldoende is. Als de ratio beschikbare weerstandscapaciteit/benodigde weerstandscapaciteit meer dan 2 is, heeft de gemeente meer dan twee keer zoveel geld voorradig als benodigd voor risico's die het loopt. Wat betreft het weerstandsvermogen is hun positie uitstekend, of dit maatschappelijk ook uitstekend is een ander verhaal. Voor een verdere indeling is gekozen voor een zespuntschaal om het weerstandsvermogen te beoordelen.⁴

Tussen voldoende en uitstekend bestaat nog de mogelijkheid tot een ruim voldoende. En onder de voldoende komen dan nog drie categorieën, matig, onvoldoende en ruim onvoldoende. De klassen C, D en E zijn bewust kleiner gehouden qua bandbreedte om de mate van onvoldoende exacter te kunnen inschatten. Indien de ratio kleiner wordt dan 0,6, bijvoorbeeld 0,5, betekent dit dat de beschikbare weerstandscapaciteit twee maal kleiner is dan benodigd. Vanuit het perspectief van risicomanagement betekent dit dat het ruim onvoldoende is. Een verdere onderverdeling is dan niet belangrijk meer (tabel 3).

Na een inventarisatie van de risico's van de gemeente Gaasterzijl en na bestudering van de beschikbare weer-

Tabel 2 Beschikbare weerstandscapaciteit Gemeente Gaasterzijl
(x €1000)

Algemene reserve	8.100
Bestemmingsreserves (vrij aanwendbaar)	4.750
Stille reserve	p.m.
Bezuinigings-/ombuigingsmogelijkheden	p.m.
Onbenutte belastingcapaciteit	
• OZB	1.256
• Rioolheffing	0
• Afvalstoffenheffing	0
Totaal onbenutte belastingcapaciteit	1.256
Totale beschikbare weerstandscapaciteit	14.106

Tabel 3 Beoordelingstabel weerstandsvermogen

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

standscapaciteit kan er voor de gemeente Gaasterzijl een berekening gemaakt worden voor de ratio van het weerstandsvermogen.

De ratio van het weerstandsvermogen is $14,106 / 13,666 = 1,03$. Op basis van bovenstaande beoordelingstabel is de waardering van het weerstandsvermogen van de gemeente Gaasterzijl een C, oftewel voldoende.

Beïnvloeding weerstandsvermogen

Om het weerstandsvermogen aan te passen, kan aan twee 'knoppen' gedraaid worden. Het management heeft de mogelijkheid om te het weerstandsvermogen te beïnvloeden door ofwel het risicoprofiel aan te passen (extra risico's te nemen of beheersmaatregelen te treffen) of de weerstandscapaciteit te veranderen (bezuinigen of extra investeringen). Weet de gemeente Gaasterzijl haar belangrijkste risico's te beheersen (de risico's in de groene cirkel van de risicokaart en de top 5 uit de si-

mulatie) dan zal het weerstandsvermogen verbeteren. Als de vertraging van het project Gaasterplas west kan worden beperkt en de claim van de firma Jansen worden afgewend kan de gemeente Gaasterzijl zelfs stijgen naar een ratio van ruim boven de 1,4 (ruim voldoende) waardoor er geld beschikbaar komt voor nieuwe investeringen. Weet men de risico's in de rode cirkel te beheersen, dit zijn risico's die weliswaar maar een geringe financiële impact hebben, maar zich wel vrijwel jaarlijks voordoen, dan kunnen kostenbesparingen bewerkstelligt worden.

* * *

Door de onderlinge verschillen dient een norm voor het weerstandsvermogen van gemeenten tot stand te komen op basis van het risicoprofiel. Hierbij is het kwantificeren van de in kaart gebrachte risico's noodzakelijk. Alleen dan is het mogelijk door middel van risicosimulatie vast te stellen hoeveel buffer de gemeente aan zou moeten houden. Daarnaast biedt de risicosi-

mulatie met gevoeligheidsanalyse een goede bron om te sturen op de belangrijkste risico's.

Met de beschreven waarderingstabel heeft de gemeenteraad een hulpmiddel in handen om kaders te stellen in het risicomanagement beleid en zo op een gefundeerde wijze te bepalen of het financieel weerstandsvermogen voldoende is.

Met de beoordelingstabel weerstandsvermogen heeft de gemeenteraad een hulpmiddel in handen om kaders te stellen in het risicomanagementbeleid. Ook provincies zijn gebaat bij een duidelijke beoordeling van het weerstandsvermogen. In hun controletaak kunnen zij zich in eerste instantie focussen op gemeenten met een waardering van D, E en F.

Noten

- 1 Normen als percentages van het begrotingstotaal of een bepaald bedrag per inwoner die ook wel gehanteerd werden lopen uiteraard mank als het risicoprofiel sterk verschilt.
- 2 Haisma, G. (2003) 'Financieel weerstandsvermogen berekenen met risicosimulatie', in: *B&G*, mei/juni 2004, 30e jaargang nr. 5
- 3 Zie o.a. Gerritsen, E. (2003) 'Scenario's voor de weerstandscapaciteit', in: *B&G*, mei/juni 2003, 30e jaargang, nr. 5, uitgave nv Bank Nederlandse Gemeenten en Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- 4 De keuze voor de zespuntschaal is een bewuste keuze. Uitgangspunt is een 'even' schaal, dus zonder midden. Een voldoende zal net als bij de klassieke rapportcijfers net boven het midden vallen. Waar een vierpuntschaal te weinig beoordelingscriteria geeft, heeft een acht- of een tienpuntschaal het nadeel dat het te detaillistisch is en bij kaderstellend gebruik ervan veel aanpassingen vereist.

BOEKAANKONDIGING

Duale lessen uit Gorinchem

Onder deze titel verscheen recent een boekwerk van de hand van Timon van Zessen, beleidscontroller van de gemeente Gorinchem. Het boekwerk bevat de overdukken van de artikelen die Van Zessen in *B&G* publiceerde over diverse aspecten van het duaal bestel en de manier waarop dit model in de gemeente Gorinchem is ingevoerd.

De Wet dualisering gemeentebestuur biedt de hoofdlijnen voor de scheiding van bevoegdheden tussen raad en college. De invoering op detailniveau is aan de gemeenten zelf. In Gorinchem is het model een succes geworden dank zij de eigen interpretatie van raad en college. In zijn boek gaat Van Zessen in op de zogeheten controleverordening en de financiële verordening. De verordeningen zijn een vertaling van de bestuurscultuur aldaar. De nadruk wordt gelegd op de hoofdlijnen, verdere spelregels worden in beleidsnotities uitgewerkt. Voor veel zaken van het dualisme heeft de gemeente een aanpak ontwikkeld die past binnen de heersende cultuur. Zo heeft de gemeente een eigen model ontwikkeld voor het ontwikkelen en evalueren van beleid. Dit model staat bekend als het trechtermodel. De uitgangspunten worden in dit boek beschreven.

Van Zessen gaat in op de vraag welke informatie de programmabegroting moet bieden aan raadsleden om hen voldoende te ondersteunen bij hun taak. Verder wordt de rechtmatigheidsvisie belicht, evenals de eigen visie op de rekenkamercommissie. Het boekwerkje is te bestellen bij de gemeente Gorinchem, 0183-65 95 95.