

Registratienummer:	RVO18.0132	Portefeuillehouder:	K. Visser
Van afdeling:	Concernstaf	Ter inzage gelegde stukken / bijlagen:	
Behandelend ambtenaar:	F. Ruiten	• Beleidskader weerstandsvermogen en risicomangement (ID19.00359)	
Telefoonnummer:	14 0223	•	
E-mail adres:	f.ruiten@denhelder.nl	•	
Onderwerp:	Beleidskader weerstandsvermogen en risicomangement		

Gevraagd besluit:

Het beleidskader weerstandsvermogen en risicomangement vast te stellen, waarmee het uitgangspunt voor het weerstandsvermogen wordt bepaald op 1,0.

Publiekssamenvatting

Gemeenten moeten beleid maken om te laten zien in hoeverre het mogelijk is risico's op te vangen zonder dat de uitvoering van de plannen in de begroting in gevaar komen. Het beleidskader weerstandsvermogen en risicomangement is daar op gericht. Weerstandsvermogen is kort gezegd: de verhouding tussen de risico's die een gemeente loopt en de hoeveelheid geld die de gemeente nog beschikbaar heeft om die op te vangen. Dat laatste noemen we weerstandscapaciteit.

In het beleidskader wordt het weerstandsvermogen berekend van dit moment en voor de komende jaren. Daaruit komt naar voren dat het weerstandsvermogen voor de komende vier jaar toereikend is maar wel een dalend verloop heeft. De gemeenteraad moet hier bij het maken van de kadernota over 2020-2023 rekening mee houden.

Inleiding

De gemeente actualiseert het beleidskader voor weerstandsvermogen en risicomangement eens in de vier jaar. Het vorige beleidskader dateert uit 2015.

Het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen is van belang voor de gemeente. Het weerstandsvermogen geeft aan in hoeverre de gemeente in staat is om de risico's die zij loopt kan opvangen met de beschikbare middelen in reserves en door een aantal andere maatregelen, zonder dat het beleid dat is neergezet in de begroting in belangrijke mate moet worden bijgesteld. Wanneer de risico's en de beschikbare middelen met elkaar in evenwicht zijn, is er sprake van een weerstandsvermogen van 1,0. Dit getal is als minimumpositie opgenomen in het coalitieakkoord. Volgens algemene definities van de gewenste omvang van weerstandsvermogen wordt dit ook als minimumnorm gehanteerd om het weerstandsvermogen als 'voldoende' te kunnen duiden.

Een aantal ontwikkelingen maakt het extra nodig om dit beleidskader te actualiseren:

- Het huidige beleidskader gaat uit van het hanteren van twee methodes naast elkaar omdat de in 2015 vernieuwde methode leidde tot een zodanige noodzakelijke omvang van de weerstandscapaciteit voor de bestaande risico's dat dit in de praktijk niet haalbaar was. Nog vele jaren zouden twee methodes naast elkaar bestaan. Dat is een onwenselijke situatie;
- De huidige voorgeschreven omvang van de bedragen die moeten worden aangehouden om de risico's op te vangen zijn in verhouding tot de risico's zeer omvangrijk en niet logisch opgebouwd.
- De omvang van de weerstandscapaciteit wordt nu eng geïnterpreteerd. Om een zo reëel mogelijke benadering te krijgen van de omvang van de weerstandscapaciteit wordt deze tegen het licht gehouden. Op die manier wordt er naar gestreefd om een betere afweging mogelijk te maken voor de raad om afwegingen te kunnen maken over het vormen van extra reserves en de inzet van gewenste uitgaven.

Het risicobesef is bij gemeenten niet altijd goed ontwikkeld. Ook nemen gemeenten bewust risico's: alle gewenste uitvoering van taken brengen nu eenmaal risico's mee. Maar die risico's moeten natuurlijk wel zo goed mogelijk beheerst worden. Daarom behoeft het beleid ten aanzien van het risicomangement aanscherping om onder meer het risicobewustzijn binnen de gemeente te vergroten.

Beoogd maatschappelijk resultaat

Een toereikend weerstandsvermogen te hebben zodat de uitvoering van de begroting ongehinderd voortgang kan hebben. Ook moet het risicobewustzijn van de gemeente toereikend zijn om zorgvuldig met onze gemeenschapsmiddelen om te gaan.

Kader

Zowel in het Besluit begroting en verantwoording (Bbv) dat de financiële uitgangspunten voor gemeenten geeft en voorschriften voor de inrichting van financiële documenten, en in de eigen financiële verordening van de gemeente staan bepalingen opgenomen die invloed hebben op de kaderstelling van het weerstandsvermogen. Met name artikel 11 van het Bbv gaat in op de definitie van het weerstandsvermogen:

Volgens artikel 11 van het Bbv bestaat het weerstandsvermogen uit de relatie tussen:

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

Artikel 17 van de Financiële verordening van de gemeente geeft de bepalingen ten aanzien van het maken van beleid voor weerstandsvermogen.

Argumenten

Een beleidskader voor weerstandsvermogen en risicomanagement is verplicht volgens de regelgeving en gewenst om de uitvoering van de begroting ongehinderd te kunnen laten plaatsvinden. De huidige nota die in 2015 is vastgesteld, hanteert twee systemen naast elkaar. Dit zou nog jaren voortgezet (kunnen) worden; dat is feitelijk een onduidelijke en onwenselijke situatie. Ook zijn er ontwikkelingen bij gemeenten op het gebied van risicomanagement doordat er een nieuwe norm is uitgekomen, door het normalisatie-instituut, het NEN. Daarom is in dit beleidskader het gehele beleid van weerstandsvermogen en risicomanagement tegen het licht gehouden.

Bij de kaderstelling voor weerstandsvermogen en risicomanagement moet er afzonderlijk en in samenhang worden ingegaan op de risico's die de gemeente loopt en hoe die worden beheerst en aan de middelen om die risico's op te vangen (de weerstandscapaciteit). Het Bbv besteed aandacht aan de middelen die kunnen worden ingezet voor weerstandscapaciteit; deze zijn breder dan onze gemeente tot nu toe deed. Het Bbv maakt onderscheid tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Hierbij wordt onder de incidentele weerstandscapaciteit verstaan het vermogen om onverwachte incidentele tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau. De middelen die dat vermogen bepalen zijn volgens het Bbv:

1. de algemene reserve en de reserves waaraan de raad een bestemming heeft gegeven die kan worden gewijzigd (bestemmingsreserves);
2. de in de begroting opgenomen ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven;
3. de stille reserves, voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn (reserves waarvan de omvang en/of het bestaan niet uit de balans blijkt, voortkomend uit de onderwaardering van activa of overwaardering van schulden bij het volgen van normale waarderingmethoden).

De structurele weerstandscapaciteit heeft betrekking op het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de lopende begroting op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken. De middelen die dat vermogen bepalen zijn:

1. de resterende (onbenutte) belastingcapaciteit;
2. bezuinigingsmogelijkheden (voor zover nog niet meegenomen in de begroting en meerjarenramingen);
3. cumulatief geraamde onvoorziene uitgaven.

Deze aspecten worden afzonderlijk in de kaderstellingsnota beoordeeld voor onze gemeente. De uitkomst daarvan in financiële zin is samenvattend als volgt:

Weerstandscapaciteit (in €)	2019	2020	2021	2022
-----------------------------	------	------	------	------

Algemene reserve	17.766.000	17.258.000	16.036.000	15.106.000
Bestemmingsreserves	13.784.458	11.920.765	9.699.073	7.819.381
Onvoorziene uitgaven	220.000	220.000	220.000	220.000
Stille reserves	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000
Onbenutte belastingcapaciteit	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Bezuinigingen	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Totale weerstandscapaciteit	34.270.458	31.898.765	28.455.073	25.645.381

Bij de belastingcapaciteit is p.m. ingevuld omdat aan de ene kant de kostendekkende heffingen als riool- en afvalstoffenheffing reeds sprake is van vrijwel 100% kostendekking en bij de OZB heeft de raad vastgesteld deze slechts met de inflatie te verhogen. Op het gebied van risico's wordt door gemeenten gekeken naar de ontwikkeling van de algemene normen voor risicomanagement. Het instituut dat algemene normen maakt en vaststelt, het NEN, heeft norm 31000 vastgesteld. In het beleidskader wordt daarom ingegaan op de effecten van deze norm voor de gemeente.

Voorgesteld wordt onder meer om voortaan bij de financiële consequenties van voorstellen ook aandacht te besteden aan de risico's van de gemeente.

De vraag is welke keuzes de raad heeft. Dit zijn:

- wil de raad het minimumniveau van het weerstandsvermogen vaststellen op 1,0?

Hiervoor pleit dat hierdoor de ruimte voor de raad om aanvullende keuzes over beleid toeneemt. Ook is 1,0 voldoende om risico's op te vangen. Hier tegen pleit dat bij zware tegenvallers waarbij het weerstandsvermogen toch nog beneden de 1,0 daalt, toch nog aanvullende bezuinigingen moeten worden gezocht.

- wil de raad de bredere benadering die aansluit bij het Bbv volgen?

Zowel het Bbv als de financiële verordening van de gemeente geven ruimte voor een bredere interpretatie van de weerstandscapaciteit dan alleen de inzet van de algemene reserve. Ook de risico-inventarisatie is breed opgezet. Daarmee wordt een completer beeld van zowel weerstandscapaciteit als risico's gegeven.

- vindt de raad het voorgestelde beleid ten aanzien van risicomanagement toereikend om de risico's te beheersen?

Uitbreiding van de activiteiten op het gebied van risicomanagement lijkt wenselijk, om risico's die een gemeente onvermijdelijk moet nemen, zo goed mogelijk te beheersen.

Maatschappelijke aspecten

Het beleidskader is voorgeschreven. Het beleidskader bevordert een zorgvuldig omgaan met gemeenschapsmiddelen.

Draagvlak:

Het voorgestelde beleid maakt geen onderdeel uit van de uitzonderingsbepalingen van de Referendumverordening gemeente Den Helder 2012. Het beleidskader zou dus in aanmerking kunnen komen voor een referendum. Gezien het technische gedetailleerde karakter van het beleid leent dit beleid zich hier minder voor.

Duurzaamheid

Doordat het beleid weer geheel tegen het licht is gehouden kan het langere tijd als uitgangspunt voor beleid gelden.

Financiële consequenties

Geen directe financiële consequenties; de risico's van de gemeente worden groter wanneer hier niet bewust en voldoende gestructureerd mee wordt omgegaan.

In het beleidskader wordt een berekening van het weerstandsvermogen gemaakt dat het volgende overzicht geeft:

Weerstandsvermogen	2019	2020	2021	2022
Weerstandscapaciteit (a)	34.270.458	31.898.765	28.455.073	25.645.381
Risico's (b)	23.289.160	23.289.160	23.289.160	23.289.160
Weerstandsvermogen (a/b)	1,5	1,4	1,2	1,1

Hieruit blijkt dat het weerstandsvermogen voor de komende vier jaar toereikend is maar wel een dalend verloop heeft. Bij het meerjarenbeleid zoals dat ook wordt behandeld door de raad in het licht van de kadernota 2020-

2023 is het daarom van belang vast te houden aan het streven om duurzaam een structureel evenwicht tussen baten en lasten te realiseren.

Het vaststellen van een minimumniveau van 1,0 voor het weerstandsvermogen heeft effect op toekomstige voorstellen met belangrijke consequenties op het gebied van de financiële positie van de gemeente of op het gebied van risico's.

Communicatie

Geen specifieke communicatie nodig gezien het enigszins technisch financiële karakter van het beleid. Met de accountant is gesproken of hij nog specifieke aandachtspunten had ten aanzien van de nota. Daarbij is aangegeven dat het vooral van belang is dat normen goed onderbouwd zijn. In het document is daar op ingegaan per norm.

In de auditcommissie is de concept-nota besproken en de opmerkingen van de auditcommissie zijn verwerkt in de definitieve versie. Met name de actualisatie naar de laatst bekende gegevens over de omvang van de weerstandscapaciteit zijn verwerkt.

Realisatie

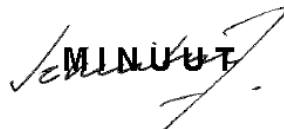
Uitvoering van het beleidskader incl. de maatregelen op het gebied van risicomanagement.

Een plan van aanpak voor de uitvoering van het risicomanagement wordt door het college vastgesteld om het geactualiseerde beleid te borgen.

Den Helder, 15 januari 2019.

Burgemeester en Wethouders van Den Helder,

burgemeester
Koen Schuiling



secretaris
Robert Reus

