

Nota Weerstandsvermogen Gemeente Sluis

Inhoudsopgave	Blz.
1. Inleiding	3
1.1 Algemeen	3
2. Definities	3
2.1 Weerstandsvermogen	3
2.2 Weerstandscapaciteit	4
2.3 Risico's	4
2.4 Risicomanagement	4
3. Wettelijk kader	4
3.1 Het BBV	5
3.2 De "Financiële beheersverordening"	5
4. Doelstellingen	6
5. Weerstandscapaciteit	8
5.1 Algemeen	8
5.1 Situatie gemeente Sluis	8
6. Berekening weerstandsvermogen	8
6.1 Algemeen	8
6.2 Situatie Gemeente Sluis	10
7. Risicomanagement	10
7.1 Inleiding	10
7.2 Identificatie van risico's	11
7.3 Analyse en beoordeling van risico's	11
7.4 Beheersing van de risico's	12
7.5 Situatie gemeente Sluis	13
8. Samenvatting	14

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Voor u ligt de nota Weerstandsvermogen gemeente Sluis. Deze nota vloeit voort uit de “Financiële verordening gemeente Sluis”. In deze verordening wordt het college onder andere opgedragen eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen aan de raad aan te bieden. Dit is de eerste nota die in een cyclus van vier jaar steeds geactualiseerd zal worden.

Het vaststellen van deze nota is dus een verplichting, maar in de manier waarop het weerstandsvermogen en risicomanagement daarbinnen ingevuld wordt, zijn gemeenten vrij. Hiervoor zijn geen richtlijnen vastgelegd. Gemeenten moeten zelf een beleidslijn formuleren over de in hun organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's. In deze nota is dit beleid voor de gemeente Sluis uiteengezet.

In de nota Weerstandsvermogen gemeente Sluis wordt eerst een uitleg van de belangrijkste begrippen gegeven, daarna komen het wettelijk kader en de doelstellingen aan bod. Vervolgens volgen een opzet van de weerstandscapaciteit en een berekening van het weerstandsvermogen. Tenslotte wordt uitgelegd wat risicomanagement inhoudt en wat de doelstellingen zijn.

2. Definities

In dit hoofdstuk worden de begrippen weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit, risico en risicomanagement gedefinieerd, omdat ze essentieel zijn voor deze nota en regelmatig terugkomen. Voor de begrippen bestaan soms meerdere definities. Er is steeds gekozen voor de definitie die in het algemeen het meest in gebruik is.

2.1 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de begroting is. Dit is van belang wanneer zich een financiële tegenvaller voordoet. Door aandacht voor het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat een financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigen. Het weerstandsvermogen is voldoende als financiële tegenvallers goed opgevangen kunnen worden en het saldo van de weerstandscapaciteit minus risico's positief is. Voor het beoordelen van het weerstandsvermogen is inzicht nodig in de omvang en in de achtergronden van de risico's in relatie tot de aanwezige weerstandscapaciteit.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen statisch en dynamisch weerstandsvermogen. Statisch weerstandsvermogen wordt berekend middels de incidentele weerstandscapaciteit (zie definitie weerstandscapaciteit) en dynamisch weerstandsvermogen middels de structurele weerstandscapaciteit (zie definitie).

2.2 Weerstandscapaciteit

Onderscheid wordt gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Onder incidentele weerstandscapaciteit wordt verstaan de capaciteit die de gemeente heeft om eenmalige tegenvallers op te vangen. Onder structurele weerstandscapaciteit verstaan we middelen die permanent inzetbaar zijn om tegenvallers op te vangen.

De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet-begrote kosten, die onverwachts en substantieel zijn, te dekken, zonder dat de begroting en het beleid aangepast hoeven te worden. Het gaat om die elementen waarmee tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden, zoals bijvoorbeeld de algemene reserve, maar ook de onbenutte belastingcapaciteit en de stille reserves.

2.3 Risico's

Een risico is een kans op het optreden van een gebeurtenis met een bepaald gevolg. De risico's die relevant zijn voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet op een andere manier zijn ondervangen en die een financieel nadelig gevolg kunnen hebben. Doen deze risico's zich voor dan worden ze ondervangen via het weerstandsvermogen. Reguliere risico's - risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn – maken geen deel uit van de risico's die onderdeel uitmaken van het weerstandsvermogen. Hiervoor zijn immers verzekeringen afgesloten en zijn voorzieningen gevormd.

2.4 Risicomanagement

Risicomanagement is een hulpmiddel om op een gestructureerde en expliciete manier risico's in kaart te brengen, te evalueren en te beheersen. Risicomanagement is gebaseerd op het maken van risicoanalyses.

3. Wettelijk kader

In dit hoofdstuk wordt het wettelijk kader gegeven waar deze nota uit voortvloeit. Dit wettelijk kader bestaat uit een externe (het Besluit Begroting en Verantwoording) en een interne (de Financiële beheersverordening) component. Beide componenten worden nader uitgelegd.

3.1 Het BBV

In 2003 heeft de regering het 'Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (BBV, 2003) vastgesteld. Dit besluit vervangt vanaf het begrotingsjaar 2004 het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995. Het BBV bevat voorschriften voor de inrichting van de begroting en het jaarverslag en de jaarrekening. Ook worden hier de zeven paragrafen opgesomd die een gemeente minstens in haar begroting dient op te nemen. De paragraaf weerstandsvermogen is één van deze zeven paragrafen.

Ze bevat volgens artikel 11 ten minste:

- a) een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b) een inventarisatie van de risico's;
- c) het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's

De "handreiking duale begroting" van het Ministerie van BZK is een handreiking voor gemeenten om te komen tot een optimale inrichting van de begroting, rekening houdend met de Gemeentewet en het BBV.

Volgens deze handreiking zijn er twee manieren om met de paragrafen om te gaan.

1. In de paragraaf bij de begroting worden de beleidskaders vastgesteld. Het gevaar hiervan is dat de paragraaf al snel het karakter krijgt van een jaarlijkse beleidsnota en uitdijt tot omvangrijke onderdelen, herhalingen bevat en daardoor minder effectief is.
2. De gemeente gaat uit van een nota voor het terrein van de desbetreffende paragraaf. Zo'n nota geeft dan bijvoorbeeld ontwikkelingen aan die van belang zijn, uitgangspunten, een visie en een lange termijn aanpak en prioriteiten. De nota is leidend bij het opstellen van de paragrafen.

Optie 2 geniet de voorkeur, hetgeen inhoudt, dat het beleid wordt vastgelegd in een nota weerstandsvermogen. In de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en rekening wordt vervolgens een actualisatie en verantwoording vermeld van het weerstandsvermogen en risicomanagement.

3.2 De "Financiële beheersverordening gemeente Sluis"

Artikel 212 van de Gemeentewet geeft aan de raad de opdracht om bij verordeningen de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast te stellen. Deze verordening is op 23 oktober 2003 door de raad vastgesteld als "Financiële beheersverordening".

Artikel 16 van genoemde verordening geeft het college de volgende opdracht:

1. Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen aan ter behandeling en vaststelling door de raad. In deze nota wordt ingegaan op het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins. In de nota wordt tevens het gewenste weerstandsvermogen bepaald.
2. Het college geeft in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Het college brengt hierbij in elk geval de risico's in beeld en actualiseert de risico's genoemd in de nota bedoeld in het eerste lid.
3. Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de weerstandscapaciteit en in hoeverre schaden en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met het weerstandsvermogen kunnen worden opgevangen.

In het BBV is geregeld dat er een paragraaf weerstandsvermogen opgenomen moet zijn in de begroting en in de jaarstukken. In de paragraaf weerstandsvermogen kan verwezen worden naar de nota "Weerstandsvermogen gemeente Sluis".

In de begroting is een actualisatie van de verwachtingen rond het weerstandsvermogen en het risicomanagement voldoende en in de rekening en tussenrapportages een verantwoording hierop.

Deze nota "Weerstandvermogen gemeente Sluis" zal aan de hand van de paragrafen om de vier jaar herschreven en vastgesteld worden.

4 Doelstellingen

De nota Weerstandsvermogen gemeente Sluis heeft de volgende doelstellingen;

a. kaderstelling raad en formuleren van beleidsuitgangspunten

De raad is verantwoordelijk voor een sluitende begroting. Een precies 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 dualistisch stelsel heeft de raad onder ander een kaderstellende taak waaruit de budgetbepaling

voortvloeit. Door middel van deze nota geeft de raad het kader met betrekking tot het weerstandsvermogen en het risicomanagement aan en stelt hij het beleid vast waarbinnen de gemeente dient te opereren. De kaders en beleidsuitgangspunten zullen ervoor moeten zorgen dat weerstandsvermogen en risicomanagement een structureel onderdeel vormen van de planning- en controlecyclus en dat de gemeente voldoende weerstandsvermogen heeft.

b. reduceren van de gevolgen van risico's

Risico's kunnen het halen van doelen belemmeren. Als de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit in kaart zijn gebracht, is het mogelijk zodanig beleid te ontwikkelen dat de impact van risico's gereduceerd wordt. Dit kan door de weerstandscapaciteit te verhogen of de risico's te verminderen.

c. voldoen aan wet- en regelgeving

De gemeente heeft momenteel geen beleid omtrent weerstandsvermogen en risicomanagement, terwijl dit via wet- en regelgeving (BBV, Gemeentewet en Financiële beheersverordening) wel verplicht wordt gesteld. Middels het vaststellen van deze nota en een actualisatie hiervan om de vier jaar zal de gemeente aan haar wettelijke verplichting voldoen.

d. Actualisatie van het weerstandsvermogen en de risico's

In de begroting, de tussentijdse rapportages en het jaarverslag wordt inmiddels een paragraaf aan het weerstandsvermogen gewijd. Hierin komen onder andere de weerstandscapaciteit en de risico's aan de orde. Deze nota geeft een actualisatie en nadere invulling van het weerstandsvermogen en de risico's.

e. Ratio weerstandsvermogen

Door de weerstandscapaciteit af te zetten tegen het verwachte financiële gevolg van alle risico's zullen conclusies getrokken kunnen worden over het weerstandsvermogen van de gemeente. Het weerstandsvermogen kan door middel van een berekening omgezet worden in een ratio weerstandsvermogen. Het voordeel hiervan is dat het ratio kan worden vergeleken met andere gemeenten. Een ratio weerstandsvermogen tussen de 1,0 en 1,4 is op dit moment acceptabel en valt onder de kwalificatie "voldoende".

5 Weerstandscapaciteit

5.1 Algemeen

In het BBV is niet voorgeschreven welke bestanddelen behoren tot de weerstandscapaciteit. Over het algemeen worden echter de bestanddelen gebruikt die in onderstaande tabel zijn genoemd. Deze bestanddelen zijn ontleend aan de “handreiking duale begroting”.

<i>Bestanddeel</i>	<i>Incidentele weerstands- capaciteit</i>	<i>Structurele weerstands- capaciteit</i>
Algemene reserve (vrij aanwendbaar)	X	
Onvoorzien	X	
Begrotingsruimte		X
Stille reserves	X	
Onbenutte belastingcapaciteit		X
Kostenreductie (bezuinigingen)		X

5.2 Situatie gemeente Sluis

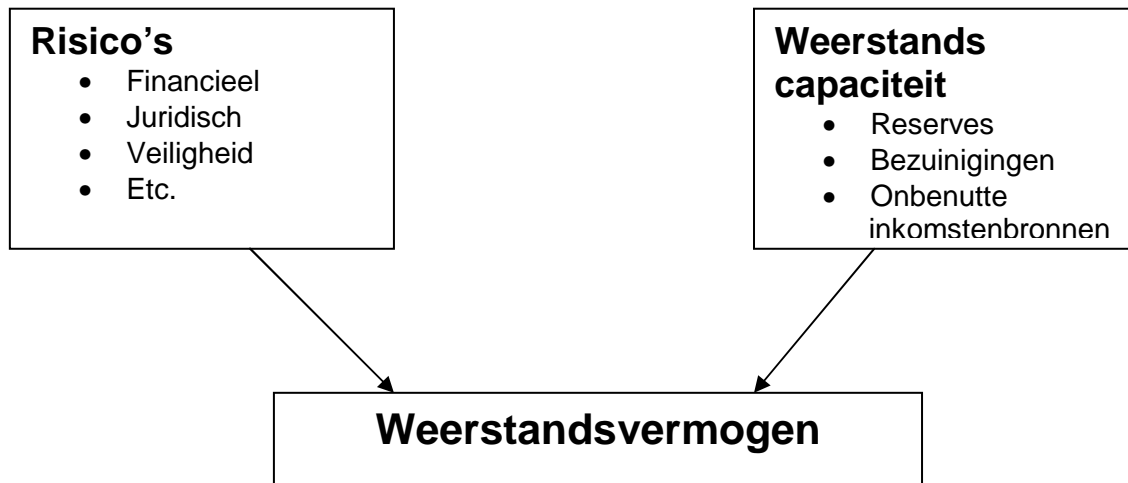
De gemeente gebruikt in eerste instantie de incidentele weerstandscapaciteit om zowel incidentele als structurele tegenvallers te dekken. Mochten zich gedurende een jaar structurele tegenvallers voordoen, zonder dat daar meevallers tegenover staan, dan zullen deze eerst incidenteel worden afgedekt middels de incidentele weerstandscapaciteit. Vervolgens zal hiervoor bij de eerstvolgende begroting dekking gezocht worden. Lukt dit niet dan rest de structurele weerstandscapaciteit als dekkingsmiddel. De gevolgen van het voordoen van een risico worden, mits er geen meevallers tegenover staan, dus altijd eerst uit de incidentele weerstandscapaciteit gedekt.

6. Berekening weerstandsvermogen

6.1 Algemeen

Voor het beoordelen van het weerstandsvermogen is inzicht nodig in de omvang en in de achtergronden van de risico's in relatie tot de aanwezige weerstandscapaciteit.

De relatie tussen beide geeft het weerstandsvermogen aan volgens onderstaande figuur.



Het weerstandsvermogen van een gemeente betreffende de risicogevoeligheid is de mate waarin die gemeente in staat is om de gevolgen van een opgetreden risico 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 weer te geven als de volgende ratio:

beschikbare weerstandscapaciteit / impact risico's bij 90% zekerheid

De risicogevoeligheid van een organisatie bestaat uit meer elementen dan alleen dit weerstandvermogen. Echter, het weerstandsvermogen is wel de belangrijkste factor. Om gemeenten met elkaar te kunnen vergelijken zal het weerstandsvermogen dan ook de bepalende factor zijn. Om die reden is het weerstandsvermogen verdeeld in een zestal categorieën.

	<i>Ratio weerstandsvermogen</i>	<i>Kwalificatie</i>
A	$\geq 2,0$	Uitstekend
B	$\geq 1,4$ en $< 2,0$	Ruim voldoende
C	$\geq 1,0$ en $< 1,4$	Voldoende
D	$\geq 0,8$ en $< 1,0$	Matig
E	$\geq 0,6$ en $< 0,8$	Onvoldoende
F	$\leq 0,5$	Ruim onvoldoende

Een gemeente kan dus naar risicogevoeligheid ingedeeld worden aan de hand van het weerstandsvermogen (schaal A t/m F).

Het hierboven geschetste weerstandsvermogen is een statisch weerstandsvermogen. Het is een moment opname. Om te kunnen bezien hoe een gemeente er daadwerkelijk voorstaat, kan gekeken worden welke de historische ontwikkelingen zijn op het gebied van de weerstandscapaciteit en de omvang van de risico's.

6.2 Situatie gemeente Sluis

Ervan uitgaande dat niet met zekerheid 100% van de risico's kan worden afgedekt met de weerstandscapaciteit wordt uitgegaan van 90% zekerheid. Dit betekent dat de weerstandscapaciteit 90% van de risico's moet kunnen afdekken.

Het weerstandsvermogen kan weergegeven worden met een ratio. Met dit ratio kan de gemeente vergeleken worden met andere gemeenten en wordt inzichtelijk hoe de historie van het weerstandsvermogen loopt. De gemeente gaat uit van een ratio weerstandsvermogen van minimaal 1,0.

Conclusie

Het uitgangspunt is een zekerheidspercentage van 90%. Dit houdt in dat bij de berekening van het weerstandsvermogen uitgegaan wordt dat alle risico's voor 90% worden meegenomen.

De ratio weerstandsvermogen wordt vastgesteld op niveau C, dat wil zeggen minimaal 1,0 met de kwalificatie voldoende.

7. Risicomanagement

7.1 Inleiding

Risicomanagement is een hulpmiddel om op een gestructureerde en expliciete manier risico's in kaart te brengen, deze te evalueren en door er vervolgens proactief mee om te gaan, ze beter te beheersen. Risicomanagement is gebaseerd op het maken van risicoanalyses.

Risico's worden geïnventariseerd, voor zover mogelijk worden er financiële gevolgen aan de risico's toegekend en, als dat nodig blijkt, worden er maatregelen aan verbonden. Door al in een vroeg stadium na te denken over de mogelijke risico's van bepaald beleid, zijn deze nog te voorkomen, of eventueel ernstige gevolgen ervan te beperken.

Een eenmalige risicoanalyse is niet voldoende, pas wanneer de risicoanalyse regelmatig herhaald en geactualiseerd wordt en de eruit voortvloeiende maatregelen een integraal onderdeel van de activiteiten worden, is er sprake van risicomanagement.

Uit bovenstaande vallen vier stappen in het proces van risicomanagement te herleiden:

- a) Identificatie van risico's;
- b) Analyse en beoordeling van risico's;
- c) Beheersing van risico's;
- d) Structurele inpassing in het beleid.

7.2 Identificatie van risico's

In deze fase worden alle potentiële risico's geïnventariseerd. Van belang is een brede en gestructureerde benadering waarmee zoveel mogelijk risico's in beeld kunnen worden gebracht. Risico's zijn op vele verschillende manieren in te delen. De gemeente Sluis maakt gebruik van de indeling in risicogebieden en risicocategorieën.

Het volledig en eenduidig in kaart brengen van de betrokken risico's is van groot belang voor de verdere fasen.

7.3 Analyse en beoordeling van risico's

Het in kaart brengen van de risico's maakt het mogelijk om deze te analyseren. De analyse bestaat uit de volgende onderdelen:

- Een inschatting van de kans dat een risico optreedt.
Hierbij moet worden aangegeven hoe vaak een risico zich zal voordoen. Een risico dat zich 1x per jaar voordoet komt in de categorie 5 (90%), een risico dat zich 1 x per 10 jaar voordoet komt in de categorie 1 (10%). Zo zijn er 5 verschillende categorieën, variërend van 10% naar 90%.
- De financiële gevolgen van het zich voordoen van elk risico moeten in beeld gebracht worden. Deze gevolgen worden ook weer onderverdeeld in 5 verschillende categorieën, variërend van categorie 1 (< € 25.000 tot categorie 5 (>€ 500.000).

Het toekennen van scores aan kansen en gevolgen heeft tot doel risico's te kunnen beoordelen. De beoordeling maakt het mogelijk risico's onderling te rangschikken zodat bekend is welke risico's het grootst zijn.

7.4 Beheersing van de risico's

In de derde fase worden maatregelen gedefinieerd om de geïdentificeerde risico's te beheersen.

Het is niet voldoende als in de paragraaf weerstandsvermogen jaarlijks de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit worden opgenomen. Het is van belang dat er ook iets met risico's gebeurt. Voor elk risico moet een keuze gemaakt worden uit de volgende vier maatregelen:

1. vermijden. Dit houdt in, dat het beleid waar een risico door ontstaat, wordt beëindigd, op een andere manier wordt vorm gegeven of geen beleid gestart wordt dat een risico met zich meebrengt. Ook kunnen werkprocessen zodanig ingevuld zijn, dat op die manier bepaalde risico's worden vermeden.
2. verminderen. Dit houdt in, dat het risico wordt afgedekt middels een verzekering, een voorziening of een ander budget in de begroting. Hiermee worden de gevolgen van een risico dus beperkt. Tevens kan bij verminderen gedacht worden aan het aanpakken of wegnemen van de oorzaak van het risico.
3. overdragen. Dit kan door het beleid dat een risico met zich meebrengt, uit te laten voeren door een andere betrokken partij, die daarbij ook de financiële risico's overneemt.
4. accepteren. Als een risico niet wordt vermeden, verminderd of overgedragen, dan wordt een risico geaccepteerd en zal de eventuele financiële schade volledig middels de weerstandscapaciteit moeten worden afgedekt. Dit betekent niet dat het risico niet beïnvloedbaar is en daarom maar geaccepteerd moet worden. Het betekent dat het risico op dit moment geaccepteerd wordt en niet op een of andere wijze is afgedekt. Mocht de wens bestaan om het risico in de toekomst anders te beheersen dan zal gekozen moeten worden uit een van de andere maatregelen, te weten vermijden, verminderen of overdragen.

7.5 Situatie gemeente Sluis

Het inventariseren van de risico's is met behulp van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement gebeurd door middel van gesprekken en een workshop voor het managementteam. Binnen de gemeente wordt gebruik gemaakt van de webbased applicatie voor het inventariseren en beheersen van de risico's. Dit programma heeft een centrale databank met risico's van alle deelnemende gemeenten in Nederland. De risico's zijn dusdanig verwoord dat niet kan worden achterhaald van welke gemeente het risico komt.

Wel kunnen risico's uit de database worden geselecteerd en kunnen nieuwe risico's worden aangemaakt.

Via bovenstaand proces van identificatie, analyse en beoordeling en beheersing is het grootste deel van wat de gemeente onder risicomanagement verstaat, benoemd. Om het risicomanagement ook een structurele plaats in het gemeentelijk beleid te geven, zal er nog wel een aantal dingen moeten gebeuren.

1. In b&w-nota's en in raadsvoorstellen zal, waar dat van toepassing is, een paragraaf risico's opgenomen moeten worden, zodat deze tijdig herkend worden. Voor de paragraaf risico's moet bij elk advies, waar financiële risico's aan te pas komen, drie stappen worden doorlopen;
 - a. identificatie van risico's
 - b. analyse en beoordeling van risico's
 - c. beheersing van risico'sDe invulling van deze stappen moet gebeuren aan de hand van het in deze nota vastgelegde beleid.
2. De verplichte paragraaf weerstandsvermogen in de begroting, de tussentijdse rapportages en de rekening zal deze nota als ijkpunt moeten hebben. Dit houdt in dat de opzet van de paragraaf volgens de in deze nota uitgezette lijn zal zijn. Ook zullen wijzigingen in beleid en mutaties in risico's overeenkomstig het beleid uit deze nota worden gerapporteerd.
De tussentijdse rapportages en rekening zullen tevens momenten moeten zijn voor evaluatie. Hoe heeft een risico zich nu daadwerkelijk ontwikkeld ten opzichte van wat ingeschat was?
3. Tenslotte moet de nota weerstandsvermogen en risicomanagement elke vier jaar geactualiseerd worden. Dit gebeurt onder andere op basis van de wijzigingen die in de verschillende paragrafen weerstandsvermogen gedurende de tussenliggende vier jaar zijn aangegeven. Daarnaast zullen nieuwe ontwikkelingen op het gebied van weerstandsvermogen en risicomanagement op de voet worden gevolgd om ze mee te kunnen nemen bij de actualisatie.

8. Samenvatting

In de nota zijn allereerst de van toepassing zijnde definities en het wettelijk kader nader toegelicht. Daarna is uitgelegd wat met deze nota wordt beoogd. Vervolgens is uitvoerig aandacht besteed aan de weerstandscapaciteit en aan het weerstandsvermogen en is dit geprojecteerd op de gemeentelijke situatie. Dit heeft erin geresulteerd, dat als uitgangspunt een zekerheidspercentage 90 % van de risico's wordt aangehouden en dat de ratio weerstandsvermogen wordt gekwalificeerd op niveau C, dit is tussen de 1.0 en 1,4.

Tenslotte is aangegeven op welke wijze het risicomanagement binnen de gemeentelijke organisatie zal worden geïmplementeerd.

Vastgesteld door de raad van de gemeente Sluis
in zijn vergadering van 2 februari 2006.

De griffier,

De voorzitter,

mr. P.T.G. Claeijs

J.F. Sala