

Gemeentebblad 2012

Beleidsnota Weerstandsvermogen

De Raad van de gemeente Rotterdam,

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 14 februari 2012;
(raadsvoorstel nr. 892856); raadsstuk 2012-510;

gelet op het Besluit Begroting en Verantwoording en de Verordening financiële huishouding 2006 en overwegende, dat in het kader van de kaderstellende bevoegdheid van de raad het beschikken over beleid van belang is voor de controle en uitvoering van het weerstandsvermogenbeleid;

besluit:

vast te stellen de hierbij behorende en als zodanig gewaarmerkte (zie bijlage) Beleidsnota weerstandsvermogen die vanaf het jaarverslag 2011 als basis zal dienen voor de paragraaf Weerstandsvermogen van de (deel)gemeentelijke bestuursrapportages.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 15 maart 2012.

De griffier,

De voorzitter,

J.G.A. Paans

A. Aboutaleb

Dit gemeentebblad is uitgegeven op 30 maart 2012 en ligt op werkdagen van 8.30 tot 16.00 uur ter inzage bij het Kenniscentrum Bestuursdienst Rotterdam (KBR), locatie Stadswinkel Centrum, Coolsingel 40 (zijde Doelwater, tegenover hoofdbureau politie)
(Zie ook: www.bds.rotterdam.nl – Gemeentebbladen)



Beleidsnota Weerstandsvermogen

Opgesteld door
Status

Bestuursdienst – Directie Middelen & Control
vastgesteld door de gemeenteraad op 15 maart 2012

INHOUDSOPGAVE

0. Samenvatting weerstandsvermogenbeleid in één oogopslag	3
1. Inleiding en Wettelijk kader	6
1.1 Aanleiding en context	6
1.2 Het wettelijk kader (BBV en Verordening financiële huishouding)	6
1.3 Doel en reikwijdte	8
1.4 Periodieke evaluatiebepaling	10
2. Definities en samenhang weerstandsvermogen en risicomanagement	10
2.1 Weerstandsvermogen(elementen) en (resterende) risico's	10
2.2 Risicomanagement (in 6 hoofdstappen) en de samenhang met weerstandsvermogen	12
3. Benodigde weerstandscapaciteit	17
3.1 Inventarisatie en kwantificeren resterende risico's (deelstap 5 risicoanalyse)	17
3.2 Bepaling benodigde weerstandscapaciteit met behulp van risicosimulatie (deelstap 6 risicoanalyse)	17
4. Beschikbare weerstandscapaciteit	18
4.1 Incidentele en structurele componenten beschikbare weerstandscapaciteit	18
5. De confrontatie: beoordeling weerstandsvermogen en gevolgen	20
5.1. Norm weerstandsvermogenratio	20
5.2. Beoordeling weerstandsvermogenratio en aanpassingskader ratio bij afwijking	20
6. Rapportage via paragraaf Weerstandsvermogen	22
6.1. Paragraaf Weerstandsvermogen	22
6.2. Relaties paragraaf Weerstandsvermogen	22
Bijlage Inventarisatiehulprijst risico's naar categorie	23

0. Samenvatting weerstandsvermogenbeleid in één oogopslag

Voor U ligt de beleidsnota Weerstandsvermogen. Deze nota zal vanaf het jaarverslag 2011 als basis dienen voor de paragraaf Weerstandsvermogen van de bestuursrapportages (begroting, tussentijdse bestuurlijke rapportages en jaarverslag) van de (deel)gemeente Rotterdam.

Het structureel op orde hebben van de financiële positie van een gemeentelijke organisatie vereist enerzijds een financieel sluitende (meerjaren)begroting gebaseerd op betrouwbare realistische ramingen. Anderzijds dient de gemeente een ruim voldoende weerstandsvermogenratio te streven. Dit houdt in dat de gemeente altijd voldoende weerstandscapaciteit beschikbaar moet hebben om de significante resterende risico's op te kunnen vangen die niet met risicomanagement zijn afgedekt. Deze risico's bepalen de benodigde weerstandscapaciteit. Daar staat de beschikbare weerstandscapaciteit tegenover die door de recente turbulente ontwikkelingen (zoals economische neergang en bezuinigingen) met grote schokken op de proef wordt gesteld.

Met deze kaderstellende nota worden de volgende doelen beoogd:

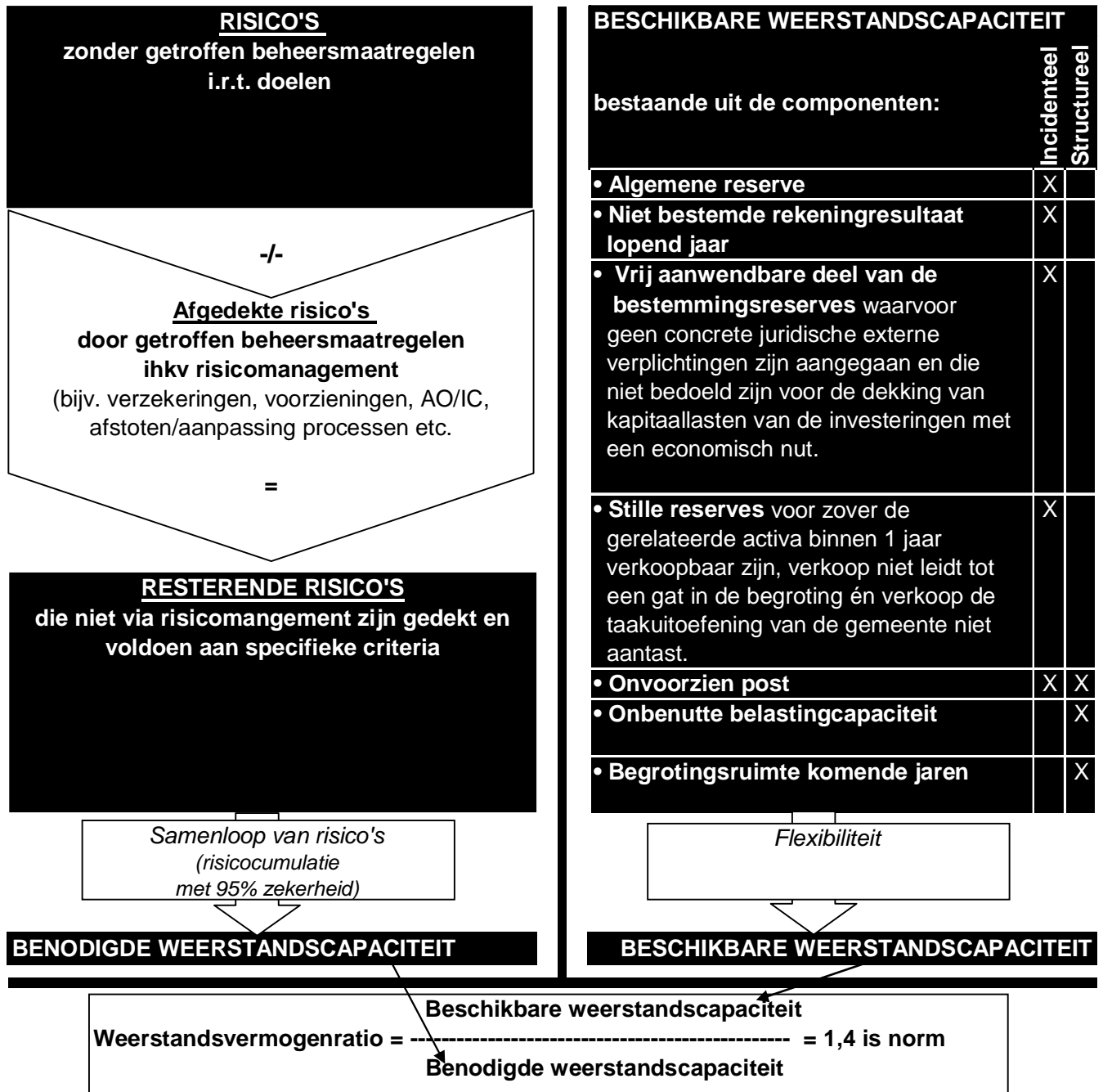
- a. Kaderstelling raad en formuleren van uitgangspunten weerstandsvermogenbeleid.
- b. Voldoen aan wet- en regelgeving (§ 1.2 wettelijk kader).
- c. Verbeteren van de sturing en beheersing van de organisatie door verhoging risicobewustzijn door het geven van inzicht in:
 - definities van weerstandsvermogen(elementen), risicomanagement en resterende risico's (§ 2.1).
 - mogelijke soorten risico's (bijlage 1 inventarisatiehulprijst risico's).
 - risicomanagement (stappen, maatregelen en relatie met benodigde weerstandscapaciteit § 2.2).
 - de wijze waarop de resterende risico's in relatie tot de organisatiedoelen worden geïnventariseerd, geprioriteerd, gekwantificeerd en gesimuleerd om zodoende de benodigde weerstandscapaciteit vanuit het resterende risicoprofiel te bepalen (hoofdstuk 3).
 - gehanteerde componenten van de beschikbare weerstandscapaciteit (hoofdstuk 4).
- d. Bepaling van weerstandsvermogenratio en aanpassingskader bij afwijking hiervan (hoofdstuk 5).
- e. Bepaling van inhoud en relatie van de paragraaf Weerstandsvermogen (hoofdstuk 6).

Door als onderdeel van het risicomanagement voldoende aandacht aan het **weerstandsvermogen** te geven, kan worden voorkomen dat elke onvoorziene substantiële financiële tegenvaller direct dwingt tot bezuinigen om alsnog een structureel sluitende begroting te krijgen. Het weerstandsvermogen fungeert als buffer tegen substantiële onvoorziene financiële tegenvallers. Het evenwicht tussen deze buffer (beschikbare weerstandscapaciteit) en deze resterende risico's (uitgedrukt in de benodigde weerstandscapaciteit) dient dynamisch beheerst te worden.

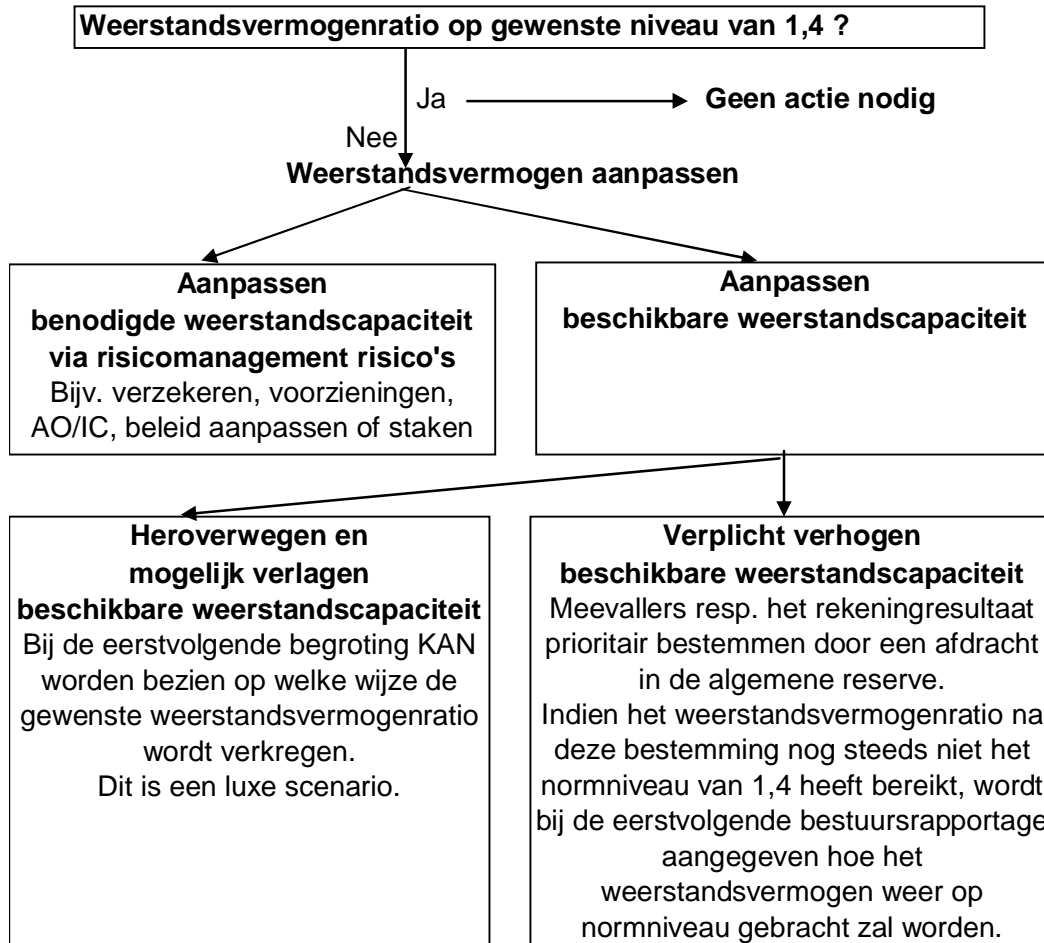
De verhouding tussen en definities van resterende risico's, risicomanagement, benodigde weerstandscapaciteit, beschikbare weerstandscapaciteit(componenten) en de samenhang met de gehanteerde weerstandsvermogenratio van 1,4 kan als volgt worden samengevat.

Risico's kunnen door getroffen beheersmaatregelen in het kader van risicomanagement worden afgedekt. Via een statistisch verantwoorde risicosimulatie op de niet afgedekte resterende risico's (uitgedrukt in kans x financiële impact) wordt de benodigde weerstandscapaciteit bij 95% zekerheid berekend en afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De beschikbare weerstandscapaciteit kent structurele en incidentele componenten die direct of latent beschikbaar (kunnen) zijn.

De weerstandsvermogenratio, waarvoor uit veiligheidsoverwegingen een normratio van 1,4 wordt gehanteerd (zie hoofdstuk 5), komt tot stand door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door de benodigde weerstandscapaciteit. Het voorgaande kan als volgt worden afgebeeld.



Indien de feitelijke Weerstandsvermogenratio afwijkt van de gewenste Weerstandsvermogenratio van 1,4 (ruim voldoende) wordt de hieronder afgebeelde beleidslijn gehanteerd.



1. Inleiding en Wettelijk kader

1.1 Aanleiding en context

Het structureel op orde hebben van de financiële positie van een gemeentelijke organisatie vereist enerzijds een financieel sluitende (meerjaren)begroting gebaseerd op betrouwbare realistische ramingen. Anderzijds dient de gemeente een ruim voldoende weerstandsvermogenratio te streven. Dit houdt in dat de gemeente altijd voldoende weerstandscapaciteit beschikbaar moet hebben om de significante resterende risico's op te kunnen vangen die niet met risicomanagement zijn afgedekt (voortaan: kortweg resterende risico's genoemd). Deze risico's bepalen de benodigde weerstandscapaciteit. Daar staat de beschikbare weerstandscapaciteit tegenover die door recente turbulente ontwikkelingen (zoals economische neergang en bezuinigingen) met grote schokken op de proef wordt gesteld.

Deze ontwikkelingen versterken het belang van een goede interne financiële beheersing van onze gemeentelijke organisatie. Dit is nodig om uiteindelijk met minder middelen en zonder al te grote risico's de gemeentelijke doelen met een structureel sluitende financiële begroting effectief, efficiënt en rechtmatig te bereiken. Een gemeentelijke organisatie heeft namelijk als opdracht de doelen te bereiken die door haar bestuur worden opgesteld. Aan het bereiken van deze doelen zijn risico's verbonden die beheerst moeten worden. Als de gemeente hierbij de kansen zoveel mogelijk wil benutten én de risico's die de realisatie van deze doelen belemmeren zoveel mogelijk wil beheersen, wordt toepassing van het instrument integraal **risicomanagement** in relatie tot de doelen onontbeerlijk. Ook onze gemeente onderkent het belang van integraal risicomanagement. Uitgaande van de veronderstelling dat niet alle risico's voorzienbaar en te voorkomen zijn, gaat het bij integraal risicomanagement om vanuit een weloverwogen beleid continue, gemeentebreed en systematisch risico's - die de doelrealisatie belemmeren - te identificeren, te analyseren en te kwantificeren. Het bepalen van activiteiten c.q. maatregelen die de kans van optreden en/of de gevolgen van risico's beheersbaar houdt én het ter verbetering evalueren en rapporteren over de verschillende risicomanagementstappen horen hierbij.

Door als onderdeel van het risicomanagement voldoende aandacht aan het **weerstandsvermogen** te geven, kan worden voorkomen dat elke onvoorziene substantiële financiële tegenvaller direct dwingt tot bezuinigen om alsnog een structureel sluitende begroting te krijgen. Het weerstandsvermogen fungeert als buffer tegen substantiële onvoorziene financiële tegenvallers. Het evenwicht tussen deze buffer (beschikbare weerstandscapaciteit) en deze resterende risico's (benodigde weerstandscapaciteit) dient dynamisch beheerst te worden.

Als belangrijk onderdeel van het momenteel in ontwikkeling zijnde risicomanagement (welk als verbeterpunt onderdeel is van het overkoepelende 'Verbeterplan Financiële huishouding') ligt daarom voor U de **beleidsnota Weerstandsvermogen** die het te voeren Rotterdamse weerstandsvermogenbeleid weergeeft en voortaan als basis dient voor de paragraaf Weerstandsvermogen van de Rotterdamse bestuursrapportages (begroting, tussentijdse bestuurlijke rapportages en jaarverslag).

1.2 Het wettelijk kader (BBV en Verordening financiële huishouding)

Deze beleidsnota is tot stand gekomen binnen de kaders van de vigerende wet- en regelgeving. Het wettelijk kader van deze beleidsnota bestaat uit een externe (het Besluit Begroting en Verantwoording; afgekort BBV) en een interne (de Verordening Financiële Huishouding 2006) component.

BBV (extern kader)

Met ingang van begrotingsjaar 2004 is het BBV van kracht. Het BBV bevat voorschriften voor de inrichting van de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening.

Afhankelijk van het risicoprofiel (op basis van omvang en waarschijnlijkheid) dient een risico op een kostenpost naar afnemende waarschijnlijkheid te worden opgenomen in de (meerjaren)begroting. Tevens kan het zo zijn dat er verplicht een voorziening hiervoor dient te worden getroffen. Een substantieel risico die niet in de (meerjaren)begroting hoeft te worden opgenomen en waar geen voorziening voor kan of moet worden gevormd, dient in de paragraaf Weerstandsvermogen te worden opgenomen.

In de begroting of jaarrekening is onder meer opgenomen het overzicht van baten en lasten en de uiteenzetting van de financiële positie inclusief de toelichting daarop (BBV artikel 7 en 24). Aan financiële gegevens, die in de begroting/jaarrekening worden meegenomen worden nadrukkelijk eisen gesteld. In de 'Circulaire nadere informatie BBV gemeenten' worden eisen gesteld aan transparantie, toerekening en aan voorzichtigheid.

Transparantie in de verstrekte informatie is zonder meer essentieel voor alle gebruikers van de begroting of jaarrekening, met de raad voorop natuurlijk.

Toerekenen is feitelijk inherent aan het stelsel van baten en lasten. Het houdt in dat de gevolgen van transacties en andere gebeurtenissen in de administratie worden geboekt en in de jaarrekening worden verwerkt in de periode dat zij zich voordoen of waarop zij betrekking hebben (en dus niet wanneer de geldmiddelen worden ontvangen of betaald). Met de ramingen in de begroting wordt op een zelfde wijze omgegaan.

Het *voorzichtigheidsprincipe* is noodzakelijk omdat bij het opstellen van de begroting en de jaarrekening zich altijd onzekerheden voordoen. Bij de begroting gaat het om ramingen die per definitie een zekere mate van onzekerheid kennen. Het voorzichtigheidsprincipe houdt onder meer in dat risico's die hun oorsprong vinden voor het einde van het begrotingsjaar in acht moeten worden genomen als zij vóór het opmaken van de jaarrekening bekend zijn.

In de voorzieningen dienen (in rechte afdwingbare of vanwege gewekte verwachtingen feitelijk geworden) verplichtingen en verliezen te worden meegenomen waarvan de omvang op de rapportdatum onzeker is doch redelijkerwijs is in te schatten.

Dit geldt ook voor de op rapportdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang onzeker is doch redelijkerwijs is in te schatten en daarmee een hoge mate van waarschijnlijkheid (kans > 50%) kennen. Voorzieningen zijn namelijk afgezonderde bestanddelen van vreemd vermogen die hiernaast gevormd worden voor het opvangen c.q. gelijktrekking van kostenfluctuaties in de tijd. Echter, kunnen voorzieningen niet gevormd worden voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume, doordat deze kosten vaak al in de (meerjaren)begroting worden verwerkt en dus een opname van een voorziening op rapportdatum hiervoor dubbelop zou zijn.

Het gaat bij voorzieningen om voorzienbare lasten in verband met (bestaande risico's op) verplichtingen of verliezen, die oorzakelijk samenhangen met de periode voorafgaande aan de rapportdatum en waarvan de omvang en/of tijdstip van optreden per rapportdatum min of meer onzeker doch redelijkerwijs is in te schatten. Voor de gevolgen van toekomstige gebeurtenissen, die niet in causale relatie staan tot het bedrijfsgebeuren in de periode voorafgaande aan de rapportdatum, kunnen dus geen voorzieningen worden gevormd, maar wel vrijwillig reserves die een expliciet raadsbesluit vereisen.

De paragraaf Weerstandsvermogen omvat de niet met risicomanagement afgedekte risico's met een onzekere en redelijkerwijs niet goed te kwantificeren omvang, waarvoor geen (voldoende) maatregelen zijn of kunnen worden getroffen én die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Deze paragraaf Weerstandsvermogen is één van de verplichte zeven paragrafen, die onder titel 2.3 van het BBV (artikel 9 en 26) worden genoemd, die een gemeente in ieder geval in haar begroting en jaarverslag dient op te nemen. Volgens artikel 11 BBV bevat deze verplichte paragraaf weerstandsvermogen ten minste:

1. een inventarisatie van de beschikbare weerstandscapaciteit;
2. een inventarisatie van de resterende risico's (benodigde weerstandscapaciteit); en
3. het beleid omtrent het weerstandsvermogen (de beschikbare weerstandscapaciteit versus de benodigde weerstandscapaciteit berekend vanuit de resterende risico's).

Volgens het BBV bestaat het weerstandsvermogen uit de relatie (ratio) tussen:

- a. Benodigde weerstandscapaciteit:
ter dekking van alle uit de uitgevoerde risicoanalyse voortvloeiende resterende risico's met een onzekere en redelijkerwijs niet goed te kwantificeren omvang, waarvoor geen of onvoldoende maatregelen zijn of kunnen worden getroffen én die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie; én
- b. Beschikbare weerstandscapaciteit:
de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote onverwachte substantiële kosten te dekken zonder dat de begroting en het beleid direct aangepast hoeven te worden.

Het is aan de gemeenten zelf om een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijke geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de resterende risico's. Het BBV geeft geen algemeenheid aan over de relevantie van (resterende) risico's en de exacte componenten van de weerstandscapaciteit. Wel maken de 'voorzieningen' géén onderdeel uit van de beschikbare weerstandscapaciteit, omdat er sprake is van al aangegane verplichtingen of verliezen die verband houden met gebeurtenissen uit het verleden, dan wel van risico's met een hoge mate van waarschijnlijkheid (kans > 50%) met een redelijkerwijs in te schatten kans maar onzekere omvang. De keuzevrijheid van de raad met betrekking tot voorzieningen is dus beperkt, omdat de bestemming van de voorzieningen vanwege wettelijke regels vast ligt.

Verordening Financiële Huishouding (intern kader)

In de Rotterdamse 'Verordening financiële huishouding' zijn de uitgangspunten voor het financiële beleid vastgelegd. Volgens artikel 7 hiervan biedt het college periodiek aan de raad als zelfstandig document (of als onderdeel van kaderbrief dan wel begrotingsvoorstel), één allesomvattende nota Financieel beleid of diverse deelnota's aan inzake de verplichte financiële beleidsaspecten waaronder Weerstandsvermogen.

1.3 Doel en reikwijdte

Deze beleidsnota is een nadere uitwerking van het wettelijk kader en houdt rekening met de actuele ontwikkelingen inzake het weerstandsvermogen.

Deze beleidsnota is kaderstellend en zal voortaan als basis gelden voor de paragraaf Weerstandsvermogen van de bestuursrapportages (begroting, tussentijdse rapportages en jaarverslag). Hierdoor kan in deze paragraaf worden ingezoomd op de voortgang van de in de beleidsnota Weerstandsvermogen beschreven beleidsuitvoering, de nieuwe ontwikkelingen en de vraag of de inhoud van dit beleid nog steeds van toepassing is. Deze paragraaf dient te verwijzen naar deze beleidsnota waarin het gevoerde weerstandsvermogenbeleid en de hierbij gehanteerde technieken c.q. definities zijn opgenomen.

Als belangrijk onderdeel van het momenteel in ontwikkeling zijnde risicomanagementbeleid richt deze beleidsnota Weerstandsvermogen zich zoveel mogelijk op het toe te passen weerstandsvermogenbeleid. Echter, doordat risico's de 'benodigde weerstandscapaciteit'-component van het weerstandsvermogen bepalen, zal deze beleidsnota Weerstandsvermogen nu ook aandacht besteden aan de algemeen aanvaarde hoofdlijnen van risicomanagement die voor onze gemeentelijke organisatie nog moeten worden uitgekristalliseerd en geïmplementeerd. 'Risicomanagement' is qua uitwerking vooral een bestuurstaak. Het college, daarbij ondersteund door het management, moet zorgen voor een organisatie

die 'in control' is waarbij risicomanagement één van de instrumenten is. Bij 'weerstandsvormogen' ligt er een directe koppeling met het budgetrecht van de raad wat vraagt om meer diepgang.

Met deze beleidsnota worden de volgende doelen beoogd:

a. Kaderstelling raad en formuleren van beleidsuitgangspunten

De raad is eindverantwoordelijk voor een structureel goede interne (financiële) beheersing en financiële positie van de gemeente. Dit vereist een financieel sluitende (meerjaren)begroting met daarbij een toereikend weerstandsvermogen om eventuele onvoorziene substantiële financiële tegenvallers op te kunnen vangen zonder direct de (meerjaren)begroting of het (meerjaren)beleid te moeten wijzigen. In het dualistische stelsel heeft de raad een kaderstellende, budgetbepalende en controlerende taak. Door vaststelling van deze beleidsnota geeft de raad de kaders van het weerstandsvermogenbeleid aan waarbinnen de gemeente moet opereren.

b. Voldoen aan wet en regelgeving

Door te kiezen voor een separate beleidsnota Weerstandsvormogen en door vaststelling van deze beleidsnota met daarin een periodieke evaluatiebepaling, voldoet de gemeente aan haar wettelijke verplichting (BBV en Verordening Financiële Huishouding gebaseerd op de Gemeentewet).

c. Aanhouden strikt noodzakelijke weerstandscapaciteit voor een duurzaam solide financiële positie

Risico's kunnen het behalen van de gemeentelijke doelen belemmeren. Door confrontatie van de in kaart gebrachte benodigde weerstandscapaciteit enerzijds en de beschikbare weerstandscapaciteit anderzijds, kunnen gerichte acties worden ondernomen om de gewenste weerstandscapaciteit (niet onnodig te hoog of te laag) aan te houden.

Deze beleidsnota schrijft de te nemen acties voor met als doel te allen tijde een 'ruim voldoende' weerstandsvermogenratio na te streven van 1,4 (zie § 5.1) om zodoende een duurzaam solide financiële positie te (be)houden. De beleidsnota biedt geen volledige garantie dat deze rationorm altijd gehaald kan worden. Nieuwe onvoorziene ontwikkelingen kunnen namelijk het risicoprofiel beïnvloeden, waardoor het weerstandsvermogen direct kan wijzigen. Ook de effecten van vereiste acties om deze norm te halen of te behouden zijn niet altijd voorspelbaar en voldoende beïnvloedbaar doordat deze onderhevig kunnen zijn aan grote schokken die de 'normale' dynamiek en turbulenties te boven gaan. In dit verband past de verwijzing naar de additionele stresstest die afzonderlijk zal worden uitgevoerd.

d. Verbeteren van de sturing en beheersing van de organisatie (risicobewustzijn)

Door via deze beleidsnota inzicht te geven in de onderstaande aspecten van weerstandsvermogenbeleid en risicomanagement zal het gemeentebrede risicobewustzijn worden verhoogd, zodat de sturing van de organisatie kan verbeteren. Door dit inzicht kunnen alle organisatieniveaus (raad, college, management en medewerkers) ondersteund worden om passende stappen te nemen om de beoogde doelen zo rechtmatig, effectief en efficiënt mogelijk te bereiken. Het gaat hier om inzicht in de volgende aspecten:

- *mogelijke soorten risico's*: Het is van belang om inzicht te verschaffen in de mogelijke soorten risico's die de gemeentelijke organisatie loopt. Een hulplijst van mogelijke soorten risico's is in de bijlage 1 opgenomen die bruikbaar kan zijn bij het in kaart brengen van risico's op diverse risicoterrainen zoals grondexploitaties, grote projecten etc.
- *mogelijke risicomitigerende maatregelen (zie § 2.2)*: Te denken valt aan o.a. verzekeringen, voorzieningen, afstoten of aanpassen van producten, processen of projecten, AO/IC.
- *de wijze waarop de resterende risico's in relatie tot de organisatiedoelen worden geïnventariseerd, geprioriteerd, gekwantificeerd en opgevangen worden via de beschikbare weerstandscapaciteit (zie § 2.2 en hoofdstuk 3)*: De weerstandscapaciteit vormt als beheersmaatregel het sluitstuk van risicomanagement om de kosten van de resterende risico's op te vangen. Hierbij geldt dat het management verantwoordelijk is voor het inventariseren, analyseren en beheersen van risico's en zorgt voor een goede informatieverstrekking over resterende risico's richting het college ten behoeve

van de vereiste (bij)sturing. Het college rapporteert vervolgens met de paragraaf Weerstandsvermogen van de bestuursrapportage aan de eindverantwoordelijke raad.

Deze beleidsnota kan worden geciteerd onder de naam 'Beleidsnota Weerstandsvermogen', treedt in werking met ingang van de vaststellingsdatum door de raad en is van toepassing vanaf de eerstvolgende bestuursrapportage (het jaarverslag 2011) voor de gemeente Rotterdam (inclusief de deelgemeenten).

1.4 Periodieke evaluatiebepaling

De beleidsnota Weerstandsvermogen zal eens in de vier jaar worden geëvalueerd en indien nodig opnieuw ter vaststelling aan de gemeenteraad worden aangeboden. Ook tussentijds kan hiertoe aanleiding zijn door bijvoorbeeld aanpassing van wet- en regelgeving.

2. Definitie en samenhang weerstandsvermogen en risicomanagement

2.1 Weerstandsvermogen(elementen) en (resterende) risico's

Het weerstandsvermogen geeft feitelijk aan hoe robuust de (meerjaren)begroting is en geeft dus inzicht in de financiële draagkracht van de gemeente indien zich onvoorziene significante financiële tegenvallers voordoen. Een precies sluitende (meerjaren)begroting zonder een toereikende financiële weerstandscapaciteit of -buffer betekent dat elke onvoorziene substantiële financiële tegenvaller direct dwingt tot bezuinigen om alsnog een structureel sluitende begroting te houden. In dat geval staan de programma's en daarmee het beleid van de gemeente onder druk. Daarom heeft onze gemeente op elk moment voldoende financiële weerstandscapaciteit nodig. Hoe groot die buffer op dat moment moet zijn, is dynamisch en dus afhankelijk van de resterende risico's die de gemeente op dat (rapport)moment loopt.

Door bij de beoordeling van de financiële positie van de gemeente en als onderdeel van het risicomanagement aandacht aan de toereikendheid van het weerstandsvermogen te geven, kan voorkomen worden dat elke onvoorziene significante financiële tegenvaller direct dwingt tot bezuinigen.

Binnen Rotterdam wordt het weerstandsvermogen uitgedrukt in de ratio (verhoudingsgetal):

$$\text{Weerstandsvermogenratio} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

en bestaat dus uit de relatie tussen de volgende twee elementen:

- I. **Benodigde weerstandscapaciteit:** ter dekking van alle uit de uitgevoerde integrale risicoanalyse voortvloeiende resterende risico's, die de realisatie van de gestelde doelen positief of negatief kunnen beïnvloeden, met een onzekere en redelijkerwijs niet goed te kwantificeren omvang, waarvoor geen of onvoldoende maatregelen zijn of kunnen worden getroffen én die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie; én
- II. **Beschikbare weerstandscapaciteit:** de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote onverwachte substantiële kosten te dekken zonder dat de begroting en het beleid direct aangepast hoeven te worden.

De hier bedoelde 'niet begrote onverwachte kosten' zijn volgens het BBV de kosten die geen deel uit mogen maken van de huidige (meerjaren)begroting. Het gaat hier dus niet om de kosten van bekende risico's die hun oorsprong vinden voor het einde van het begrotingsjaar. Bijvoorbeeld bekende verwachte

tegevallers moeten als gevolg van het voorzichtigheidsprincipe in de (meerjaren)begroting worden verwerkt en behoren niet tot de resterende risico's in het kader van het weerstandsvermogen.

Het eerste element van het weerstandsvermogen is de **benodigde weerstandscapaciteit** die nodig is om de resterende risico's bij eventueel optreden te kunnen opvangen. De op een gegeven moment benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door de factoren:

- kwaliteit (en voornamelijk volledigheid) van de risico-inventarisatie;
- verwachte risicokans (waarschijnlijkheid);
- verwachte risico-omvang (effect, impact op de doelen of financiële positie);
- risicobereidheid of –acceptatiehouding bij afdekken van risico's;
- mate waarin risico's al op een andere wijze dan de beschikbare weerstandscapaciteit zijn afgedekt (nl. verzekeringen, voorzieningen, beheersmaatregelen etc.);
- risicosignificantie in relatie tot de financiële positie (bijv. grondexploitaties en projecten); en
- gewenste mate van zekerheid dat resterende risico's moeten worden opgevangen met de beschikbare weerstandscapaciteit.

Uitgaande van een bepaalde risicobereidheid gaat het bij de benodigde weerstandscapaciteit om de bepaling van het met een risicosimulatie berekende weerstandsvermogenbedrag dat voldoende zou moeten zijn om de resterende risico's die op basis van een gemeentebrede risicoanalyse zijn geïnventariseerd en gekwantificeerd te kunnen dekken. De basis voor het inventariseren, kwantificeren, beheersen en daarmee al dan niet afdekken van risico's ligt in het risicomangement, dat in § 2.2 wordt behandeld. Goed uitgevoerd risicomangement voorkomt namelijk dat de benodigde weerstandscapaciteit (te) fors oploopt, omdat de meeste reguliere risico's in het kader van het risicomangement pro-actief worden herkend en met beheersmaatregelen of overige activiteiten worden afgedekt.

Onder de **resterende risico's** in het kader van de benodigde weerstandscapaciteit worden verstaan: de risico's die

1. niet (voldoende) zijn of kunnen worden afgedekt door beheersmaatregelen (AO/IC, bedrijfsmatige sturing etc.) of overige activiteiten (verzekering, voorzieningen etc.) in het kader van risicomangement;
2. niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn en hoofdzakelijk tot de externe risico's behoren;
3. voornamelijk een incidenteel karakter hebben en dus niet behoren tot de reguliere terugkerende risico's;
4. een kans van max. 50% hebben, zodat de vorming van een specifieke voorziening i.c. niet te rechtvaardigen is;
5. een positief of negatief effect kunnen hebben op de doelen of de financiële positie;
6. waarvan de omvang onzeker is en niet redelijkerwijs goed te kwantificeren is;
7. in relatie tot de financiële positie van materiële betekenis¹ zijn én
8. zich in het verantwoordings-/begrotingsjaar (moment van rapportage) of 3 jaren daarna kunnen voordoen.

Het tweede element van het weerstandsvermogen bestaat uit de **beschikbare weerstandscapaciteit**. Dit is de verzamelnaam van de bronnen (middelen en mogelijkheden) waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om daaruit de niet begrote onvoorziene significante financiële tegenvallers te kunnen bekostigen zonder dat hiervoor de begroting en het beleid direct aangepast hoeven te worden. Zoals verwoord in § 1.2 (wettelijk kader) behoren voorzieningen tot het vreemd vermogen en worden niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit gerekend.

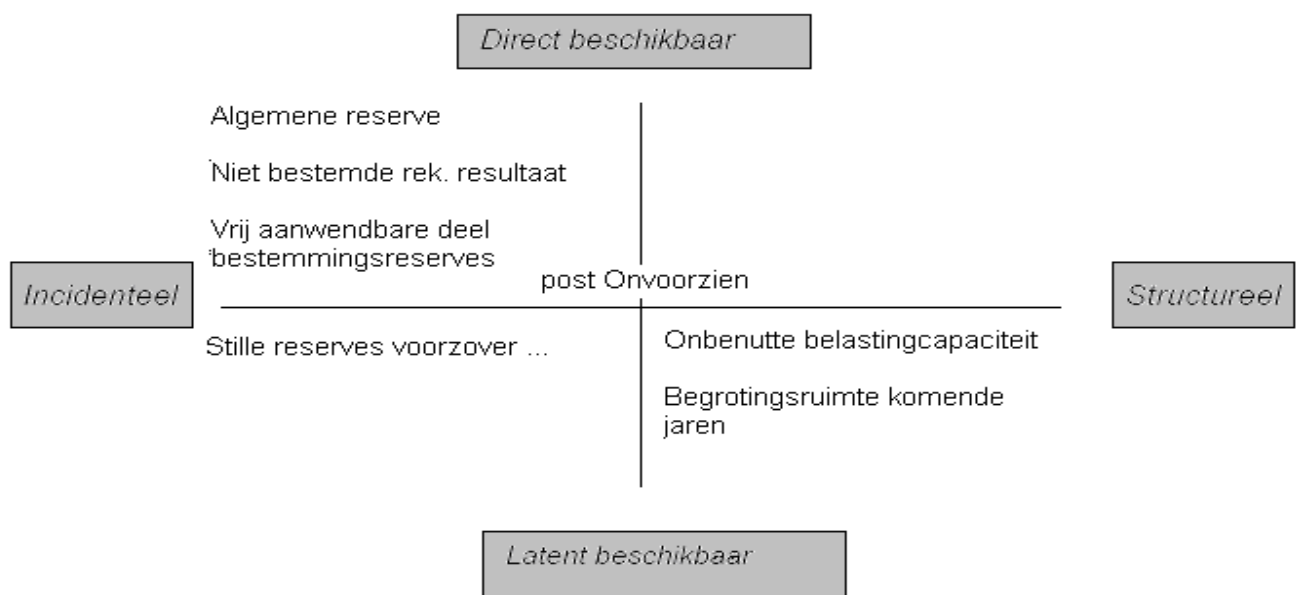
¹ Voor het concern zijn dit de risico's met een omvang van minimaal €5 mln.; dit grensbedrag voor onvoorziene risico's wordt periodiek herijkt via een concembrede risicoanalyse van alle spelende resterende risico's.

Om inzicht te bieden in de duurzaamheid waarmee financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen is er onderscheid in de incidentele en de structurele beschikbare weerstandscapaciteit.

De incidentele beschikbare weerstandscapaciteit is de middelencapaciteit die de gemeente heeft om onverwachte incidentele tegenvallers of calamiteiten in één keer op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau.

De structurele beschikbare weerstandscapaciteit daartegen betreft de middelen die permanent (meerjarig) ingezet kunnen worden om onverwachte structurele tegenvallers in de lopende begroting op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.

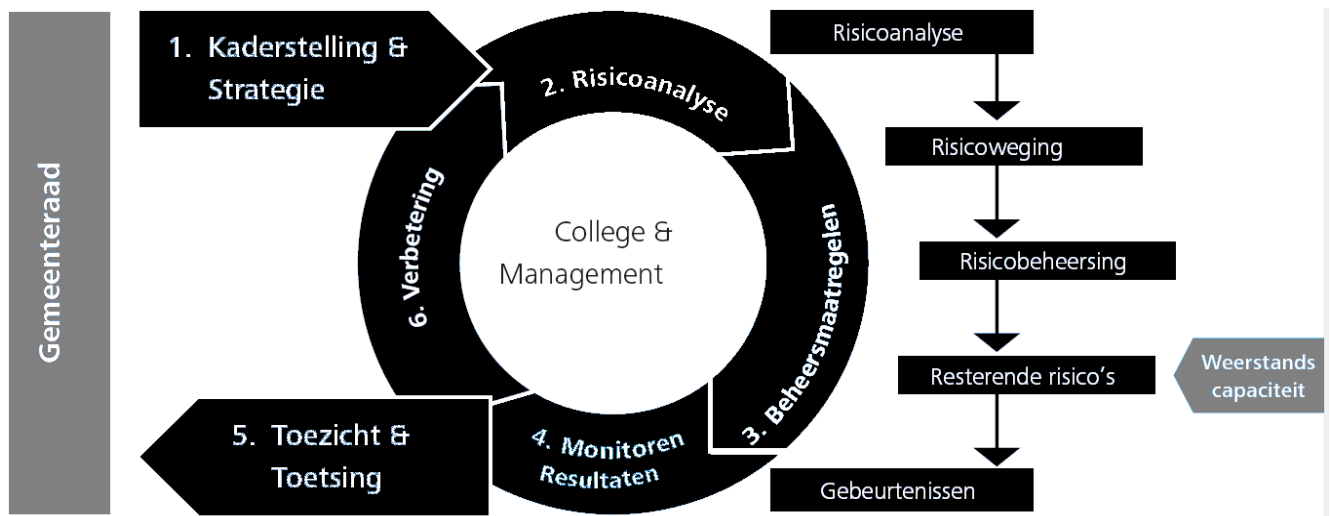
Uitgesplitst naar beschikbaarheid (direct versus latent) én het structurele versus incidentele karakter kunnen de volgende componenten van de beschikbare weerstandscapaciteit worden onderscheiden. Deze componenten van de beschikbare weerstandscapaciteit komen in hoofdstuk 4 nader aan bod.



2.2 Risicomanagement (in 6 hoofdstappen) en de samenhang met weerstandsvermogen

Aan alle gemeentelijke doelen kleven positieve (kansen) of negatieve risico's die beheerst moeten worden waardoor de toepassing van het instrument integraal risicomanagement in relatie tot deze doelen onontbeerlijk wordt. Uitgaande van de veronderstelling dat niet alle risico's voorzienbaar en daarmee te voorkomen zijn, gaat het bij integraal risicomanagement om vanuit een weloverwogen beleid continue, gemeentebreed en systematisch risico's - die de doelrealisatie belemmeren - te identificeren, te analyseren en te kwantificeren. Het bepalen van activiteiten c.q. maatregelen die de kans van optreden en/of de gevolgen van risico's beheersbaar houdt én het ter verbetering evalueren en rapporteren over de verschillende risicomanagementstappen horen hierbij.

Het dynamisch cyclisch proces van risicomanagement bestaat uit de zes stappen van kaderstelling & strategie, risicoanalyse, treffen van beheersmaatregelen, monitoren van resultaten, toezicht & toetsing en het zo nodig treffen van verbetermaatregelen in het kader van risicomanagement.



Stap 1 Strategische kaderstelling risicomanagement

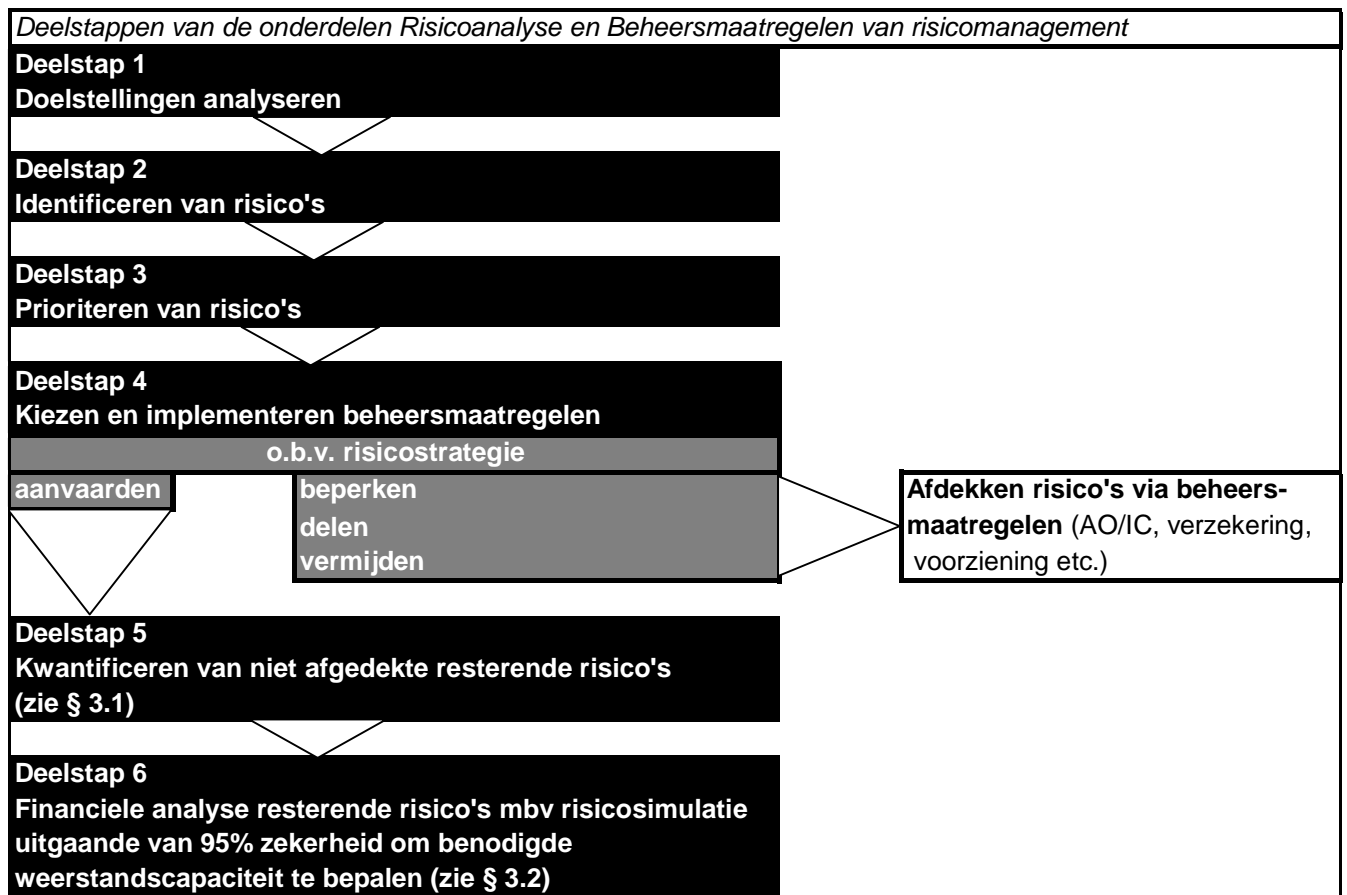
Risicomanagement is van belang voor het behalen van je doelen. Dit kan, afhankelijk van de onderkende risico's, tevens de mogelijkheid bieden om de juiste benodigde weerstandscapaciteit aan te houden. Daarnaast zijn de volgende voordelen hiervan te onderkennen: verhoogd risicobewustzijn, risicobeheersing tegen lagere kosten, efficiëntere inzet van middelen en audits, versterking van de verantwoording en interne beheersing, verbeterde interne communicatie en grotere betrokkenheid van het management en de uitvoering.

Om het risicomanagementbeleid tot een succes te maken, dient risicomanagement pro-actief vanuit een weloverwogen beleid continu en gemeentebreed op alle managementlagen op een gecoördineerde systematische wijze uitgevoerd te worden.

Hierbij is het van belang rekening te houden met (niet-)financiële doelen en de daarbij behorende risicohouding per organisatieniveau, de culturele gedragsaspecten en de integratie van de risicomanagementactiviteiten in de organisatie (besluitvorming en P&C-cyclus).

Stap 2 en 3 Risicoanalyse en Beheersmaatregelen (wo. benodigde weerstandscapaciteit)

De stappen Risicoanalyse en Beheersingsmaatregelen bestaan uit de hieronder afgebeelde 6 deelstappen. De deelstappen 5 en 6 worden in hoofdstuk 3 behandeld om de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen. De overige deelstappen komen hieronder achtereenvolgens aan bod.



Deelstep 1 - Doelstellingen analyseren

Voordat de risicoanalyse uitgevoerd wordt, is het belangrijk de focus van de risicoanalyse zodanig te kiezen dat deze aansluit op de gemeentelijke (sub)doelen.

Deelstep 2 - Identificeren van risico's

Organisatieonderdelen zijn zelf het best in staat de risico's voor hun eigen organisatieonderdeel in te schatten. Zij zijn namelijk bekend met de doelen, de wijze van realisatie (dagelijks ermee bezig) en de daarmee samenhangende risico's. Risicomanagement blijft daarom de verantwoordelijkheid van het management en de eindverantwoordelijkheid van het college en de raad. De focus van risicomanagement wordt wel top-down bepaald, waarna de risicoanalyse bottom-up informatie oplevert, die na prioritering en analyse op het juiste niveau in de organisatie leidt tot acties. Dit betekent dus niet dat het concern alle risico's analyseert. Het concern inventariseert en analyseert zelf de gemeentebrede (organisatieonderdeel overstijgende) risico's én krijgt daarnaast van onderaf de belangrijkste resterende risico's die op een gegeven rapportmoment niet zijn afgedekt.

Bij het identificeren worden zowel de positieve als negatieve risico's per begrotingsproduct door het management geïdentificeerd en vastgelegd. Een negatief respectievelijk positief risico is te definiëren als een kans op een niet te voorspellen gebeurtenis dat een nadelig respectievelijk positief effect kan hebben op de organisatie, de (sub)doelen of de financiële positie van de organisatie.

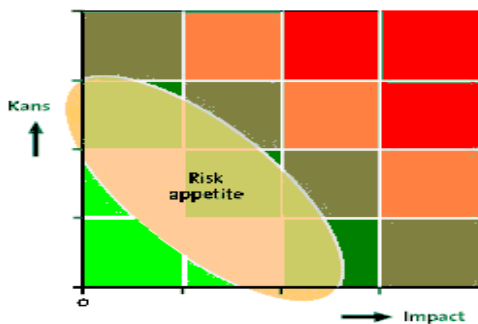
Risico's identificeren kan bijvoorbeeld door brainstorm of expertsessies, interviews, bezoeken, uitgevoerde audits, ervaringen, bestuderen van niet door verzekeringen afgedekte risico's, hulplijsten etc., geschieden.

Hiervoor dient kritisch vermogen aangewend te worden door het inzetten van deskundigheid op het gebied van techniek, bestuurlijke omgeving en financiën.

Hierbij is inzicht in de mogelijke soorten risico's die de gemeentelijke organisatie loopt onontbeerlijk. Een hulplijst van de 92 meest voorkomende (soorten) risico's is in bijlage 1 opgenomen die bij het in kaart brengen van risico's op diverse risicoterrainen (zoals bijvoorbeeld grondexploitaties en grote projecten) bruikbaar kan zijn. Hierin zijn de interne risico's toegewezen naar de vijf organisatiegebieden (leiderschap, beleid & strategie, middelen, processen en medewerkers), aangevuld met een extra veld voor de potentiële externe risico's (maatschappelijke, politiek bestuurlijke, legislatieve en financiële risico's). Met deze hulplijst wordt bewerkstelligd dat ieder dezelfde risico(soort)definitie hanteert en dat bij identificatie zo weinig mogelijk risico's of risicosoorten over het hoofd worden gezien.

Deelstap 3 - Prioriteren van risico's

Het in kaart brengen van de risico's maakt het mogelijk om deze risico's te analyseren, onderling te wegen en te prioriteren. Door prioritering van de geïdentificeerde risico's wordt het mogelijk elk risico de juiste aandacht te geven en op het juiste niveau te beheersen. Hierdoor wordt voorkomen dat door de veelheid aan risico's de focus op de belangrijke risico's te kort schiet.



Een risico is groter wanneer de kans van optreden en de impact (ook wel: gevolg, effect of omvang) van een risico groter is. Een risico met een groot impact gecombineerd met een minimale kans of een risico met een klein impact gecombineerd met een maximale kans, wordt als niet belangrijk beschouwd om daartegen maatregelen te nemen. Deze risico's kunnen lager geprioriteerd worden en zelfs bewust geaccepteerd worden (risicobereidheid, -acceptatie of -appetite) doordat de offers (beheersingskosten) niet opwegen tegen het nut van het voorkomen van deze risico's.

Voor het prioriteren van de geïdentificeerde risico's zal per risico de (financiële) impact (zoveel mogelijk omgerekend in €'s) als de waarschijnlijke kans (in %) dat een risico zich manifesteert bekend moeten zijn. Hierbij is het van belang om alle gevolgen zoveel mogelijk om te rekenen naar bedragen. Imagoschade kan bijvoorbeeld worden omgerekend naar stijging van kosten die optreedt door een slechter imago en daarmee minder klanttevredenheid en claims. De resultante van het voorgaande is de verwachte risicowaarde per onderkend risico die verloren gaat bij het optreden van risico zodat prioritering en beheersing van risico's kan geschieden.

Deelstap 4 – Kiezen en implementeren beheersmaatregelen

Nadat de risico's zijn geïdentificeerd, geanalyseerd, waar mogelijk gekwantificeerd en geprioriteerd zijn, worden de te treffen beheersmaatregelen bepaald die de kans van optreden en/of de impact van risico's beheersbaar moeten houden.

Niet alle risico's verdienen evenveel aandacht. De hoger geprioriteerde risico's zullen bij de beheersing van risico's prioriteit krijgen. Afhankelijk van kans, impact, aard van de risico, urgentie, organisatie(cultuur), draagvlak en de beschikbare middelen, zal worden afgewogen welke van de vier onderstaande soorten beheersmaatregelen per risico genomen moeten worden:

- I. *Vermijden/voorkomen*: risicokans of -gevolg óf beide factoren wegnemen door bijv. beleid/proces waar een risico door ontstaat te staken of anders vorm te geven.
- II. *Delen/overdragen*: risicovol proces (gedeeltelijk) onderbrengen bij een derde die daarmee ook de risico overneemt of deelt.
- III. *Beperken/verminderen*: risicokans of -gevolg óf beide factoren afzwakken door bijvoorbeeld AO/IC-maatregelen, andere sturing, afdekken risicogevolgen via herschikking begrotingsmiddelen, afsluiten verzekeringen of vorming van wettelijk verplichte voorzieningen.
- IV. *Aanvaarden/accepteren van risico's*: als het risico niet vermeden, overgedragen of verminderd kan worden, dan wordt het **resterend risico geaccepteerd als deze onder het risicoacceptatieniveau blijft wat afhankelijk is van de omvang van de beschikbare weerstandscapaciteit**. De eventuele financiële schade van een resterend risico moet dan namelijk volledig door de

beschikbare weerstandscapaciteit worden afgedekt. Dit betekent dat het risico op dit moment geaccepteerd wordt en niet op één of andere wijze is of kon worden afgedekt en bij eventueel optreden van de risico gedekt zal moeten worden door de beschikbare weerstandscapaciteit.

Het voorgaande resulteert uiteindelijk in een risicoactieplan waarin aangegeven wordt welke geïdentificeerde en geprioriteerde risico's met welke (aanvullende) beheersmaatregelen zijn of zullen worden afgedekt én welke resterende risico's niet (voldoende) zijn of kunnen worden afgedekt en dus bij eventueel optreden afgedekt moeten worden via de beschikbare weerstandscapaciteit. Hierna is het de zaak om daadwerkelijk tot uitvoering te komen met betrekking tot de af te dekken risico's waarvoor (aanvullende) beheersmaatregelen zijn of worden genomen. De resterende risico's worden gekwantificeerd om na een risicosimulatie de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen.

De deelstappen: 5. *Kwantificeren niet afgedekte resterende risico's* en 6. *Financiële analyse resterende risico's mbv risicosimulatie voor bepaling benodigde weerstandscapaciteit* komen in hoofdstuk 3 specifiek aan bod, omdat deze bepalend zijn voor de benodigde weerstandscapaciteit.

Stap 4 Monitoren resultaten

Omdat de gemeentelijke organisatie continu onderhevig is aan verandering houdt risicomanagement doorlopend de risico's in beeld om desnoods in te spelen op de gewijzigde risico's. Ook is het van belang te meten of de risicoactieplannen en daarmee de beheersmaatregelen effect hebben gehad op het risicoprofiel en eventuele interventie vereisen. De hierbij verzamelde risico-informatie zal ook gebruikt kunnen worden bij de selectie en planning van de (interne of externe) audits.

Stap 5 en 6 Toezicht, toetsing en verbetering risicomanagement

Het evalueren van het gevoerde risicomanagement is een essentieel onderdeel van risicomanagement dat zowel door het management als door de controlfunctie wordt uitgevoerd.

Het management dient hiertoe periodiek de geïdentificeerde risico's te evalueren, de gehanteerde risicostrategieën te beoordelen, de daarmee samenhangende processen te bewaken en prestaties ten aanzien van risicomanagement te meten.

Hier ligt ook een duidelijke functie voor de controlfunctie. Deze zal kwaliteit en betrouwbaarheid aan het inventarisatie- en evaluatieproces kunnen toevoegen door vast te stellen of het proces van identificeren, prioriteren en kwantificeren van de risico's adequaat is en hiermee dus een goede weergave is van de omvang van de gelopen risico's en de resultaten die bereikt zijn met het treffen van beheersmaatregelen en -acties. Evaluatie heeft tot doel om het proces te verbeteren en om periodiek over de gevolgen van het gevoerde risicomanagementbeleid in de vorm van het gemeentebrede risicoprofiel in de bestuursrapportages verantwoording af te leggen aan de raad. Deze rapportering kan voor de raad als feedback dienen en kan eventueel aanleiding zijn om de - momenteel nog in ontwikkeling zijnde - (strategische) kaderstelling van risicomanagement te verbeteren.

Voor de samenhang tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de via risicomanagement bepaalde benodigde weerstandscapaciteit worden verwezen naar de afbeelding opgenomen in de samenvatting.

3. Benodigde weerstandscapaciteit

3.1 Inventarisatie en kwantificeren resterende risico's (deelstap 5 risicoanalyse)

Nadat de resterende risico's door organisatieonderdelen zijn bepaald (zie § 2.2 risicoanalyzedeelstappen 1 t/m 4)), worden deze periodiek via de hiertoe ontwikkelde risicoinventarisatieformats (opgenomen in P&C circulaires) door het management verzameld.

Hierbij worden per product van de begroting de resterende risico's duidelijk omschreven (met benoeming van oorzaak, nieuw/gewijzigd risico en al getroffen beheersmaatregelen) en gekwantificeerd uitgedrukt in de bandbreedte van de financiële impact (minimale en maximale bedrag in €) en de waarschijnlijke kans (in %) van het risico. Daarnaast wordt aangegeven in welk begrotingsjaar of –jaren de resterende risico's zich naar verwachting zullen voordoen.

Doordat de organisatieonderdelen zelf het best in staat zijn de resterende risico's voor hun eigen onderdeel in te schatten en te kwantificeren, zijn deze verantwoordelijk voor de periodieke aanlevering van deze resterende risico's bij het concern. Op concernniveau worden hiernaast zelf de gemeentebrede (organisatieonderdeel overstijgende) resterende risico's die niet zijn afgedekt geïnventariseerd en geanalyseerd.

Het voorgaande resulteert in de gekwantificeerde (risicoprofiel)gegevens die noodzakelijk zijn om met behulp van risicosimulatie de benodigde weerstandscapaciteit te kunnen berekenen.

3.2 Bepaling benodigde weerstandscapaciteit met behulp van risicosimulatie (deelstap 6 risicoanalyse)

Op basis van de gekwantificeerde resterende risico's (risicoprofielgegevens) wordt de benodigde weerstandscapaciteit berekend (in €'s) en onderbouwd. Dit gebeurt via het uitvoeren van de statistisch verantwoorde Monte Carlo-*risicosimulatie*² op deze resterende risico's (kans x financiële impact) waarbij gekozen wordt voor 95% zekerheid.

Redenerend vanuit een risicospreidingoptiek ligt het voor de hand dat de in totaal benodigde weerstandscapaciteit op gemeenteniveau lager is dan bij een decentrale benadering (op organisatieonderdeelniveau) het geval is. Daar alle risico's nooit allemaal tegelijk én met een maximale omvang zullen optreden, wordt hierbij voorzichtigheidshalve (reken je niet rijk!) uitgegaan van een zekerheidspercentage van 95%. Dit wil zeggen dat de berekende benodigde omvang van de weerstandscapaciteit in 95% van de gevallen toereikend moeten zijn om de resterende risico's te dekken.

² Hierbij wordt denkbeeldig op basis van individuele kansverdelingen per resterend risico met elke keer een andere startwaarde miljoenen keren de werkelijkheid nagebootst, waarbij gesimuleerd wordt dat een combinatie van bepaalde resterende risico's zich voordoet (Monte Carlo methode). Het risicosimulatiemodel houdt rekening met de verschillen tussen de kansen en met de verschillen in de impactomvang van resterende risico's die zowel positief als negatief kan zijn. Dit leidt tot een nieuwe gezamenlijke kansverdeling, die alle resterende risico's uit het risicoprofiel omvat.

4. Beschikbare weerstandscapaciteit

4.1 Incidentele en structurele componenten beschikbare weerstandscapaciteit

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' (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2002). De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat voor Rotterdam uit de volgende componenten:

Componenten beschikbare weerstandscapaciteit	Incidentele weerstands capaciteit	Structurele weerstands capaciteit
Algemene reserve	X	
Niet bestemde rekeningresultaat lopend jaar	X	
Vrij aanwendbare deel van de bestemmingsreserves waarvoor geen concrete juridische externe verplichtingen zijn aangegaan en/of die niet bedoeld zijn voor de dekking van kapitaallasten van de investeringen met een economisch nut.	X	
Stille reserves voor zover de gerelateerde activa binnen 1 jaar verkoopbaar zijn, verkoop niet leidt tot een gat in de begroting én verkoop de taakuitoefening van de gemeente niet aantast.	X	
Stelpost Onvoorzien	X	X
Onbenutte belastingcapaciteit (niet van toepassing voor de deelgemeente)		X
Begrotingsruimte komende jaren		X

De **algemene reserve** en het **niet bestemde rekeningresultaat lopend jaar** hebben beide een algemeen karakter, zijn vrij aanwendbaar en behoren tot de incidentele beschikbare weerstandscapaciteit

Het **vrij aanwendbare deel van de bestemmingsreserves waarvoor** geen concrete juridische externe verplichtingen zijn aangegaan en/of die niet bedoeld zijn voor de dekking van kapitaallasten van de investeringen met een economisch nut, maken onderdeel uit van de incidentele beschikbare weerstandscapaciteit. De raad heeft weliswaar ooit een concrete bestemming aan (dit gedeelte van) deze bestemmingsreserves gegeven echter zolang er geen concrete juridisch afdwingbare externe verplichtingen zijn aangegaan kan de raad de bestemming wijzigen en toevoegen aan de vrij aanwendbare algemene reserve. (Het gedeelte van) de bestemmingsreserves die aangehouden worden voor de dekking van kapitaallasten van investeringen met een economisch nut zijn daartegen niet vrij aanwendbaar en vallen niet onder de beschikbare weerstandscapaciteit, doordat verandering van de bestemming van deze categorie bestemmingsreserves immers gevolgen heeft voor de exploitatie.

De **stille reserves waarvan** de betrokken activa binnen 1 jaar verkoopbaar zijn, verkoop niet leidt tot een gat in de begroting én verkoop de taakuitoefening van de gemeente niet aantast, worden ook tot de weerstandscapaciteit gerekend. Stille reserves zijn latent beschikbare mogelijke middelen, waarvan de omvang (= werkelijke marktwaarde +/- historische boekwaarde) en/of het bestaan niet uit de balans blijkt maar die voortkomen uit de onderwaardering van activa of overwaardering van schulden bij het volgen van normale waarderingmethoden zoals het voor Rotterdam geldende BBV. In onze gemeente kunnen stille reserves zich voordoen bij de balanspost Financiële vaste activa (waaronder de deelnemingen) en Materiële vaste activa. Deze stille reserves behoren slechts tot de beschikbare weerstandscapaciteit voor zover deze voldoen aan de bovengenoemde criteria.

Materiële vaste activa met een maatschappelijk nut zijn niet verhandelbaar en vallen daarom niet onder de weerstandscapaciteit. Dit geldt ook voor een groot deel van de materiele vaste activa met economisch

nut die niet voldoen aan de bovengenoemde criteria van verkoopbaar binnen 1 jaar waarbij verkoop niet leidt tot een gat in de begroting én aantasting van de gemeentelijke taakuitoefening. Deelnemingen kunnen stille reserves bevatten doordat de werkelijke waarde hiervan hoger is dan de waarde op de balans. Deelnemingen zijn echter vaak beperkt of niet verhandelbaar, waardoor de werkelijke waarde niet alleen lastig is te bepalen, maar ook erg lastig is te realiseren. Daarnaast leveren sommige deelnemingen jaarlijks een rendement (bijvoorbeeld dividendontvangsten) op dat bij verkoop leidt tot een gat in de begroting doordat de opbrengsten hiervan hierdoor wegvallen. In verband met deze bezwaren doen de stille reserves van de deelnemingen niet op voorhand mee bij de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit. In geval van een daadwerkelijke verkoop, waarmee de eventuele stille reserve worden verzilverd, kan er worden overwogen om de weerstandscapaciteit te verhogen met de verkoopopbrengsten van de verkochte deelneming.

De jaarlijkse **stelpost Onvoorzien** behoort tot zowel de incidentele als structurele beschikbare weerstandscapaciteit. Artikel 8 van het BBV verplicht iedere gemeente een bedrag voor onvoorziene uitgaven in de begroting op te nemen om, indien nodig de eerste onvoorziene, onvermijdbare én onuitstelbare klappen direct te kunnen opvangen zonder andere begrotingsposten te hoeven aanspreken. In het bepalen van de omvang hiervan is een gemeente vrij.

De **onbenutte belastingcapaciteit** (is niet van toepassing op deelgemeenten) vormt een onderdeel van de structurele beschikbare weerstandscapaciteit, maar is en blijft een impopulaire maatregel voor de burgers indien de belastingen verhoogd moeten worden. Ook zijn de financiële effecten van zulke maatregelen niet direct te merken.

Het bestaat uit de extra structurele middelen die gegenereerd kunnen worden door de tarieven van de gemeentelijke belastingen en/of heffingen te verhogen. De onbenutte belastingcapaciteit kan worden berekend door de maximaal toegestane belastingbaten/-tarieven te vergelijken met de gehanteerde belastingbaten/-tarieven in de gemeente Rotterdam.

De absolute limitering van de Onroerende zaakbelastingtarieven is afgeschaft, maar er is een landelijke macronorm ingesteld die de maximale opbrengststijging voor een bepaald jaar aangeeft.

Voor heffingen, die niet worden bestempeld als belastingen (de zogenaamde 'rechten'), geldt dat deze op grond van artikel 229b, lid 1 van de Gemeentewet maximaal 100% kostendekkend mogen zijn. De twee belangrijkste rechten van de gemeente zijn de afvalstoffenheffing en de rioolheffing. Op het moment dat de opbrengsten uit deze heffingen de kosten van de hierbij behorende werkzaamheden minder dan 100% dekken is sprake van onbenutte belastingcapaciteit.

Tenslotte behoort de **Begrotingsruimte komende jaren** tot de structurele beschikbare weerstandscapaciteit. Dit is het geval als de meerjarenbegroting regelmatig met een positief saldo sluit. Alleen structurele begrotingsruimte kan worden ingezet voor structurele financiële tegenvallers die zich hebben voorgedaan en eerst incidenteel zijn afgedekt.

5. De confrontatie: beoordeling weerstandsvermogen en gevolgen

5.1. Norm weerstandsvermogenratio

Het streven is om meerjarig over 'ruim voldoende' weerstandscapaciteit te beschikken. Met een adequate buffer kan flexibeler worden gereageerd op tegenvallende ontwikkelingen.

Het tot op heden gehanteerde vaste normbedrag voor de minimale weerstandscapaciteit wordt hiermee losgelaten. Het hanteren van vaste normbedragen spoort niet met een dynamische invulling van risicomanagement.

Een normratiocijfer van 1,4 (zie onderstaande tabel) voldoet aan het criterium 'ruim voldoende' voor het weerstandsvermogen.

$$\text{Weerstandsvermogenratio} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} = 1,4 \text{ is norm}$$

De raad kan op deze normratio sturen. Wanneer deze ratio minder dan 1,0 bedraagt, is de gemeente kwetsbaar en beschikt dan niet over voldoende weerstandscapaciteit om de geïdentificeerde resterende risico's af te dekken.

Een ratio groter of gelijk aan 1,0 betekent niet automatisch dat de gemeente volledig is ingedekt tegen alle tegenvallers die zich in de toekomst kunnen voordoen. De ratio maakt weliswaar gebruik van kans en impactschattingen van resterende risico's. Maar als het echt tegen zit en zich in één jaar meerdere tegenslagen tegelijk manifesteren dan is de weerstandsbuffer al gauw kwetsbaar.

Als gemeente willen wij te allen tijde meer zekerheid hebben dat alle resterende risico's 'ruim voldoende' worden afgedekt en hanteren daarom een veiligheidsmarge van 0,4 ratiopunt zodat een normratiocijfer wordt gestreefd van 1,4. Dit cijfer komt overeen met de startwaarde in de categorie 'ruim voldoende' dat het Nederlandse Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) hanteert in onderstaande tabel.

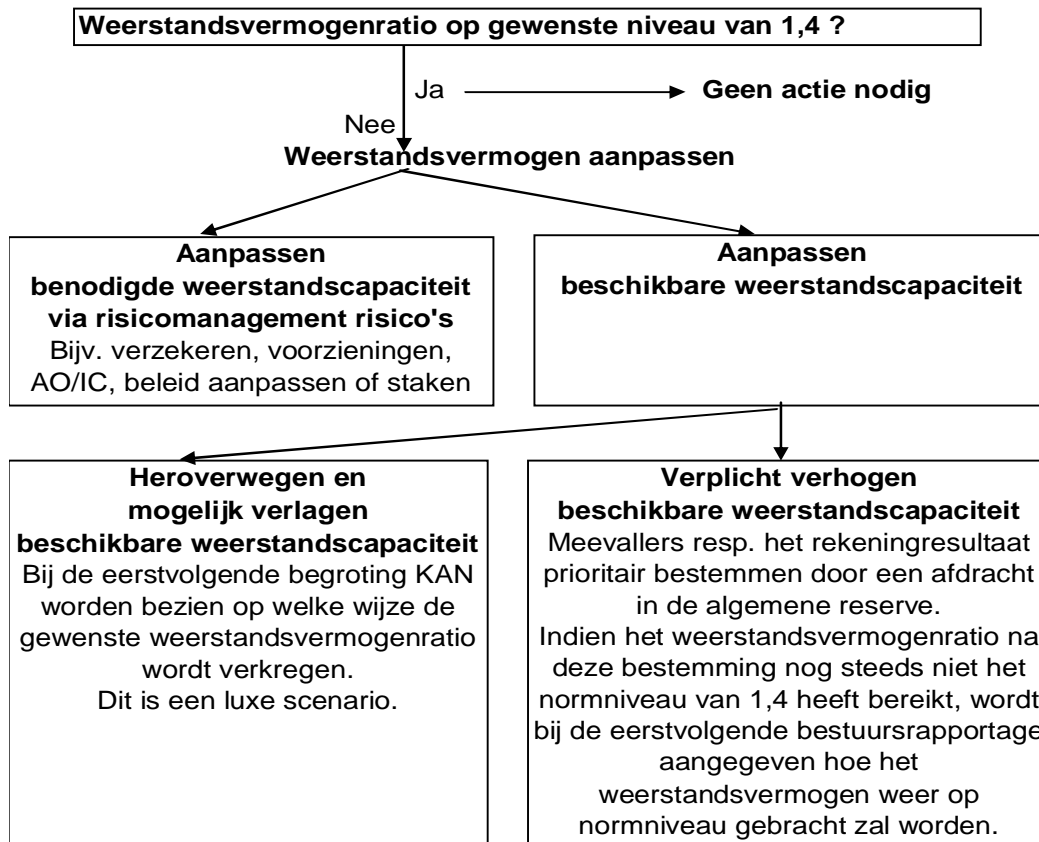
Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
< 2,0	Uitstekend
1,4 < x < 2,0	Ruim voldoende
1,0 < x < 1,4	Voldoende
0,8 < x < 1,0	Matig
0,6 < x < 0,8	Orvoldoende
< 0,6	Ruim orvoldoende

Waarderingstabel weerstandsvermogen (NAR)

5.2. Beoordeling weerstandsvermogenratio en aanpassingskader ratio bij afwijking

Bij de berekening c.q. beoordeling van (beide elementen van) het weerstandsvermogen is het van belang om hierin volledig te zijn. Alle componenten van de beschikbare weerstandscapaciteit dienen in oogschouw te worden genomen én de risicoanalyse van het gemeentebrede risicomanagement levert een actueel, juist en volledig zicht op de resterende risico's die na kwantificering en risicosimulatie de benodigde weerstandscapaciteit bepalen.

Mocht bij het opstellen van een bestuursrapportage blijken dat er geen sprake is van een financieel verantwoord niveau van het weerstandsvermogen (ratio ≠ 1,4), dan zal onderstaande beslisboom worden gebruikt om te bepalen welke actie nodig is om het weerstandsvermogen op het gewenste niveau van 1,4 te brengen.



Hierbij geldt:

- Een beroep op de beschikbare weerstandscapaciteit is niet de enige mogelijkheid om de gevolgen van risico's op te vangen. Steeds moet de afweging worden gemaakt tussen een beroep op de beschikbare weerstandscapaciteit en de aanpassing van de benodigde weerstandscapaciteit via risicomanagement(maatregelen);
- Organisatieonderdelen zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het opvangen van de gevolgen van risico's die te maken hebben met hun eigen producten of bedrijfsvoering (exclusief zaken die buiten de uitgavenplafonds vallen), tenzij deze redelijkerwijs niet gedragen kunnen worden;
- Totdat het gewenste niveau van de weerstandsvermogenratio wordt bereikt zullen meevallers niet voor de compensatie van tegenvallers of de gewenste nieuwe (investering)projecten worden gebruikt;
- De gemeente gebruikt in eerste instantie de incidentele beschikbare weerstandscapaciteit om zowel incidentele als structurele tegenvallers te dekken. Mochten zich gedurende een jaar structurele tegenvallers voordoen, zonder dat daar meevallers tegenover staan, dan mag deze eerst incidenteel worden afgedekt door middel van de incidentele beschikbare weerstandscapaciteit. Vervolgens zal hiervoor bij de eerstvolgende begroting naar structurele dekking gezocht moeten worden;
- Bij de beoordeling van het werkelijke weerstandsvermogen dient expliciet rekening te worden gehouden met het feit dat de componenten 'onbenutte belastingcapaciteit' en 'stille reserves' van de beschikbare weerstandscapaciteit latent oftewel niet direct beschikbaar (kunnen) zijn en eerst beschikbaar moeten worden gemaakt en dat de 'onbenutte belastingcapaciteit' vanuit het perspectief van de burgers en in relatie tot het gevoerde beleid inzake lokale belastingdruk grote zorgvuldigheid vereist; en
- De effecten van vereiste acties om de rationorm te halen of te behouden zijn niet altijd voorspelbaar en voldoende beïnvloedbaar doordat deze onderhevig kunnen zijn aan grote schokken die de 'normale' dynamiek en turbulenties te boven gaan. In dit verband past de verwijzing naar de additionele stresstest die afzonderlijk zal worden uitgevoerd.

6. Rapportage via paragraaf Weerstandsvermogen

6.1. Paragraaf Weerstandsvermogen

Het management is verantwoordelijk voor het inventariseren, analyseren en beheersen van risico's en zorgt voor een goede informatieverstrekking over resterende risico's richting het college ten behoeve van de vereiste (bij)sturing. Het college rapporteert vervolgens met de paragraaf Weerstandsvermogen als onderdeel van de periodieke bestuursrapportage (begroting en jaarverslag uitgebreid; tussentijds beperkt tot uitzonderingen) aan de eindverantwoordelijke, kaderstellende en controlerende raad.

De paragraaf Weerstandsvermogen is de uitkomst van het proces van risicomanagement en is daarmee ook de (gedeelde) verantwoordelijkheid van iedereen die bijdraagt aan het bereiken van de organisatiedoelen. Om verantwoording af te kunnen leggen over het gevoerde weerstandsvermogen-beleid wordt aan de raad met deze paragraaf periodiek inzicht geboden in de huidige, gewijzigde of voorgenomen uitgangspunten van het weerstandsvermogenbeleid. Deze beleidsnota vormt hierbij het kader. In de paragraaf wordt de meerjarige ontwikkeling beschreven van:

- de benodigde weerstandscapaciteit,
- de beschikbare weerstandscapaciteit, en
- het weerstandsvermogen waarbij beoordeeld wordt of de gewenste ratio nog steeds wordt bereikt met daarbij de voorgenomen acties indien dat niet het geval is.

Verder biedt deze paragraaf een update van risico's die bij een eerdere bestuursrapportage zijn vermeld.

6.2. Relaties paragraaf Weerstandsvermogen

Verder geldt dat deze beleidsnota en paragraaf Weerstandsvermogen in nauwe relatie staan tot de andere zes voorgeschreven verplichte paragrafen uit de begroting en het jaarverslag (Financiering, Grondbeleid, Verbonden partijen, Onderhoud kapitaalgoederen, Bedrijfsvoering en Lokale heffingen). Activiteiten op het gebied van financiering, grondexploitaties en verbonden partijen hebben invloed op de risico's die de gemeente loopt en daarmee invloed op het weerstandsvermogen. Ditzelfde geldt voor bijvoorbeeld de lokale heffingen die de onbenutte belastingcapaciteit - als onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit beïnvloeden.

Tenslotte is het volgende van belang: materiële (bestaande risico's op) verplichtingen en/of verliezen waar geen voorziening voor getroffen is, doordat een redelijkerwijs betrouwbare schatting (nog) ontbreekt, dienen opgenomen te worden in de paragraaf Weerstandsvermogen en tevens onder de 'Niet uit te balans blijvende verplichtingen'.

Bijlage Inventarisatiehulprijst risico's naar categorie

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. Belevingsvorming 20. Belevingsformulering 21. Belevingshaalbaarheid 22a Belevingsontwikkeling 22b Toezicht op belevingsuitvoering 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																																						