

Handreiking Weerstandsvermogen voor Raadsleden

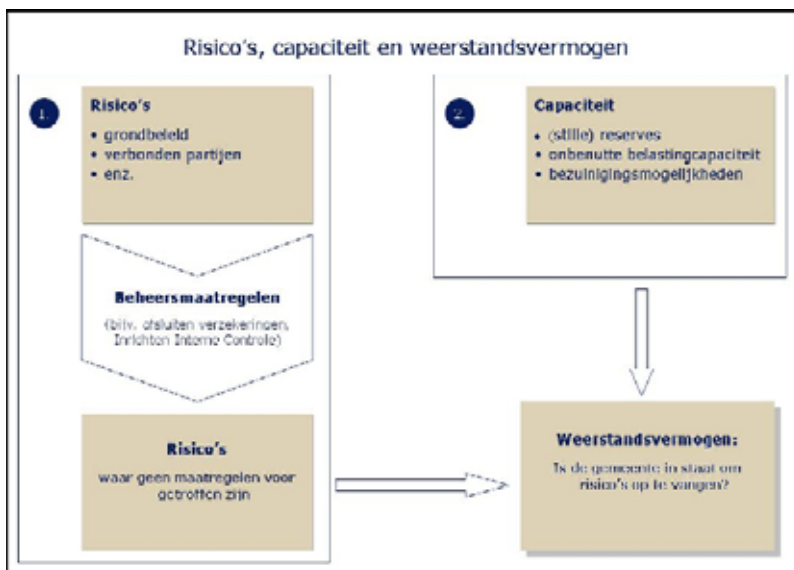


Handreiking Weerstandsvermogen voor Raadsleden

Weerstandsvermogen te complex voor gemeenteraadsleden¹ en dus vooral voor het college? Neen, de gemeenteraad bepaalt het risicoprofiel van een gemeente en dus de hoogte van de buffer! Van gemeenten wordt beheersmatig veel gevraagd. Voorbeelden hiervan zijn de Wet werk en bijstand (Wwb) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het financiële kader is daarin niet onbelangrijk. Risico's en risicomanagement staan dan ook volop in de belangstelling.

Deze Handreiking Weerstandsvermogen voor Raadsleden is bedoeld als wegwijzer bij de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad op het gebied van het weerstandsvermogen. Deze handreiking is geen handleiding of blauwdruk, maar probeert raadsleden te prikkelen en handvatten te geven voor een verdere kennisontwikkeling.

Risico's, weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen



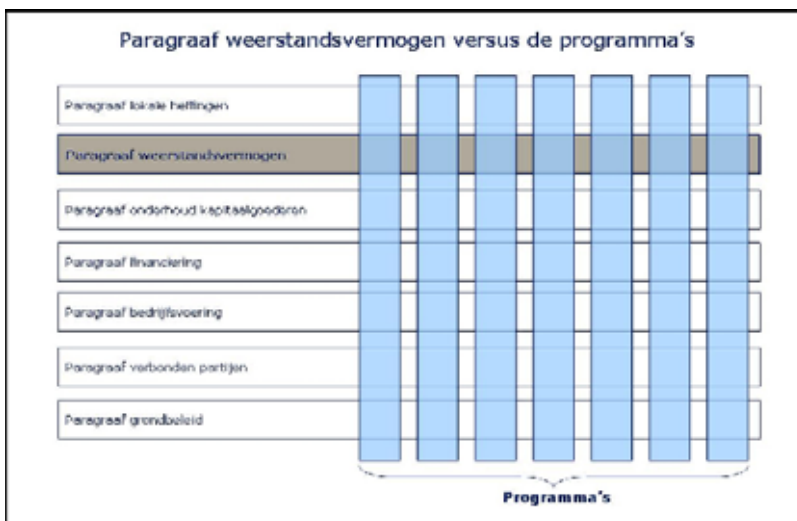
Figuur 1: risico's, weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit

¹ Waar in de handreiking raadsleden staat vermeld, moet raadsleden en statenleden worden gelezen.

Een gemeente loopt tal van risico's. Een deel van de risico's wordt afgedekt door specifieke maatregelen. Voorbeelden hiervan zijn het afsluiten van verzekeringen en het inrichten van de Interne Controle. Naast de afgedekte risico's, loopt een gemeente ook altijd risico's die niet (kunnen) worden afgedekt. Zo kan een gemeente met een omvangrijke haven bijvoorbeeld wel een inschatting maken van de kosten die gemoeid zouden zijn met het optreden van een eventuele calamiteit, maar zou een verzekering hiertegen eenvoudig te duur worden. Een dergelijke calamiteit zou tot onvoorziene kosten kunnen leiden. Om te voorkomen dat er ingrijpende beleidswijzigingen moeten worden doorgevoerd bij het voordoen van niet afgedekte risico's, dient een gemeente een capaciteit te bezitten om dergelijke zaken op te vangen. Die capaciteit wordt ook wel het weerstandscapaciteit genoemd.

Het weerstandsvermogen geeft de relatie aan tussen de risico's waar geen maatregelen voor zijn getroffen en de capaciteit die een gemeente heeft om die niet begrote kosten op te vangen: Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), artikel II.

De capaciteit waar een gemeente over beschikt, bestaat uit (stille) reserves, de onbenutte belastingcapaciteit en eventuele bezuinigingsmogelijkheden. Let wel, het karakter van deze componenten is verschillend. Zo kunnen reserves slechts



Figuur 2: paragraaf weerstandsvermogen is dwarsdoorsnede

eenmalig worden ingezet en kent de belastingcapaciteit een structureel karakter. Daarnaast vormen bezuinigingsmogelijkheden een capaciteit die nog gerealiseerd moet worden.

Voorzieningen behoren niet tot de weerstandscapaciteit. Het gaat hier om zogenaamd 'geoomerkt' geld waarover niet vrij kan worden beschikt om elke willekeurige tegenvaller op te vangen.

Het weerstandsvermogen geeft antwoord op de vraag in hoeverre een gemeente in staat is om nog niet afgedekte risico's op te vangen. Dit is dus een belangrijk aandachtspunt voor elke gemeente. Binnen de begroting en het jaarverslag wordt het weerstandsvermogen behandeld in een paragraaf. De paragraaf weerstandsvermogen is direct verbonden met alle programma's en de gehele bedrijfsvoering van een gemeente. Doordat zich in alle programma's risico's voordoen, is de paragraaf weerstandsvermogen feitelijk een dwarsdoorsnede van de programma's. Dit is grafisch weergegeven in figuur 2.

Risico's binnen een gemeente

Een risico is de kans op het optreden van een gebeurtenis met een negatief gevolg voor de betrokkenen. Een gemeente loopt tal van risico's die per gemeente verschillen. Het is daarom niet mogelijk een uitputtende lijst op te stellen van de risico's die een gemeente loopt. Dit betekent niet dat elke

Groningen dekt risico softwarepakket

De gemeenteraad van Groningen heeft besloten om het aflopende contract met Microsoft Office niet te verlengen, maar gebruik te maken van OpenOffice. Omdat men in Groningen het risico wil uitsluiten dat later een greep in de algemene reserve moet worden gedaan als men weer naar Microsoft Office terug zou willen, wordt een flink deel van de vrijkomende gelden aan een nieuwe reserve toegevoegd.

De Telegraaf (2006)

gemeente het wiel opnieuw zal moeten uitvinden. Om een beeld te schetsen van de risico's die gemeenten lopen, kan wel een aantal belangrijke risicocategorieën worden genoemd. Te denken valt aan risico's die voortkomen uit het bedrijfsproces, de politiek of het imago, de aansprakelijkheid, de strategie, financiële samenwerking, transacties en het milieu. Zaken als verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen en publiek-private samenwerking), subsidierelaties, gebiedsuitbreiding, open einde regelingen, grondexploitaties en het implementeren van wet- en regelgeving zijn eveneens bekende handelingen

van een gemeente waar risico's aan verbonden zijn.

Er zijn diverse organisaties, zoals Public Risk Management Organisation (Primo) en het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) die gemeentelijke risico's verzamelen en analyseren. Zij bieden gemeenten informatie over het beheersen van risico's, kennisplatforms en cursussen.

Doelstelling en uitdagingen van het beheersen van risico's



Figuur 3: Waarderingstabel (voorbeeld)

Als een niet afgedekt risico zich toch voordoet, zal deze hoe dan ook door een gemeente moeten worden opgevangen. Elke gemeente staat dus voor de uitdaging om de niet afgedekte risico's en de aanwezige opvangcapaciteit op elkaar af te stemmen. Uitersten dienen hierbij te worden vermeden. Het is geen goede zaak

als een gemeente over te weinig mogelijkheden beschikt om optredende risico's het hoofd te bieden. Aan de andere kant kan het ook onwenselijk zijn om een te hoge (opvang)buffer aan te houden voor niet afgedekte risico's. Deze financiën hadden wellicht ook ingezet kunnen worden voor het ontwikkelen en realiseren van beleid. De uitdaging is om hierin een goede balans te vinden.

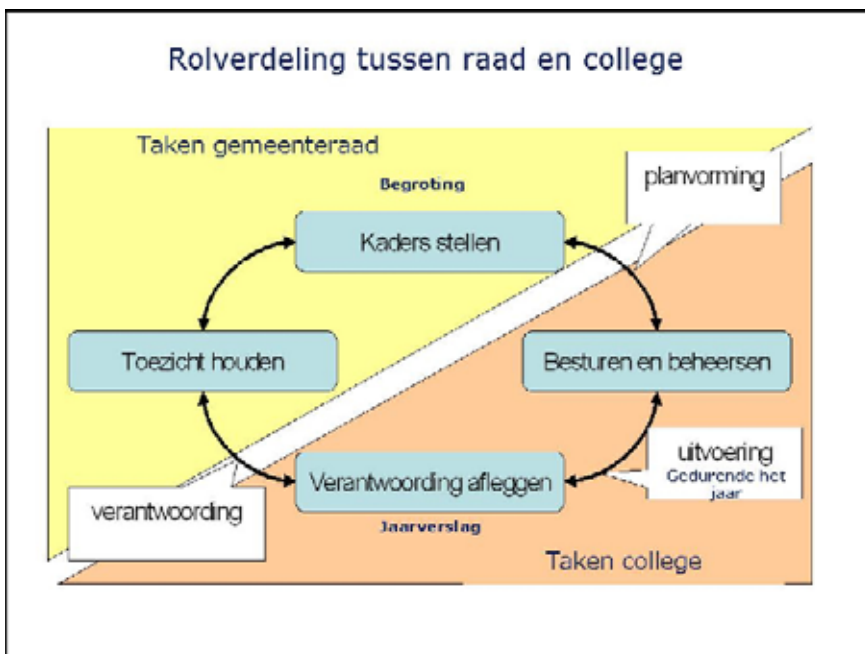
De verhouding tussen de capaciteit en de niet afgedekte risico's wordt vaak weergegeven met behulp van de ratio weerstandscapaciteit (zie figuur 3). Deze ratio is een middel waarop raadsleden kunnen sturen. Wanneer de ratio minder dan 1,0 bedraagt, is een gemeente kwetsbaar. De gemeente beschikt dan niet over voldoende capaciteit om de geïdentificeerde en gewogen risico's af te dekken. Of

gemeenteraadsleden akkoord gaan met een weerstandscapaciteit van minder dan 1,0 - en dus akkoord gaan met een kwetsbare weerstandspositie - is afhankelijk van de toelichting die het college hierop geeft. Er kunnen zich namelijk

Voorbeeld beheersen risico's WWB

De gemeente Beesel heeft met ingang van 2005 de Interne Controle op de WWB uitbesteed. Het toenemende specialisme van deze werkzaamheden in combinatie met het toenemende belang voor de gemeente als eigen risicodragers maakt dat uitbesteding de goedkoopste en beste oplossing is volgens deze gemeente.

omstandigheden voor doen, zoals een kortstondig groot project met aanzienlijke risico's die niet ten volle kunnen worden afgedekt. Hierdoor kan de weerstandscapaciteit tijdelijk onder de 1,0 komen. De gemeenteraad kan deze kwetsbare positie tijdelijk accepteren om vervolgens weer te streven naar een weerstandscapaciteit die boven de 1,0 komt te liggen. Ook een weerstandscapaciteit die boven de 1,0 ligt betekent echter niet dat een gemeente voor honderd procent is ingedekt tegen alle risico's die zich kunnen voordoen. De ratio weerstandscapaciteit gebruik maakt van een weging van de risico's. Als je als gemeente pech hebt, kan het voorkomen dat je in één jaar 2 grote tegenslagen



Figuur 4: Taken gemeenteraad in de jaarcyclus

krijgt te verwerken, ook al had je beide kansen ingeschat op 0,001%. Doet zich dit voor, dan kan dit ertoe leiden dat de financiële positie van een gemeente tijdelijk onder druk komt te staan. Het spreekt in dit verband echter voor zich dat hoe hoger de weerstandscapaciteit van een gemeente is, hoe meer (onvoorziene) tegenvallers er kunnen worden opgevangen.

Echter, ook een grote weerstandscapaciteit is niet altijd ideaal. Wanneer de ratio hoog oploopt, bijvoorbeeld boven de 2,0, kunnen raadsleden kritische vragen stellen of de gemeente het geld wel juist inzet. Heeft de gemeente bewust veel capaciteit achter de hand of kan er misschien een deel worden ingezet voor de uitvoering van het beleid? Als de raad de ratio te hoog vindt, kan er ook voor worden gekozen om belasting terug te geven of te verlagen. De raad moet in elk geval een besluit nemen over de beschikbare capaciteit en geeft dus aan tussen welke waarden de ratio dient te fluctueren. Hiermee zet de raad de strepen in het zand!

Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van raadsleden

Welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden liggen bij de raad? Wanneer moet de raad in actie komen? En over welke instrumenten beschikt de raad om haar taken te vervullen? De raad heeft een kaderstellende en een controlerende taak. Raadsleden geven dus de kaders aan die richtinggevend zijn voor het beleid. Dit kan onder meer aan de hand van de ratio weerstandscapaciteit. Zo kan de raad aan het college de opdracht verstrekken om bij de uitvoering van het beleid minimaal 1,0 en maximaal 2,0 keer zoveel opvangcapaciteit te hanteren ten opzichte van de niet afgedekte risico's. De gemeentelijke bedrijfsvoering, en dus ook het risicomanagement en het weerstandsvermogen, vallen onder de verantwoordelijkheid van het college. Het college dient ervoor te zorgen dat de doelstellingen ten aanzien van weerstandscapaciteit worden behaald. De uitvoering van het beleid is in handen van het ambtelijk apparaat. Het college heeft de verantwoordelijkheid om de gemeenteraad te informeren over haar prestaties. Op basis van deze informatie moet de raad in staat zijn om haar tweede taak te vervullen: de raad moet controleren of het college bij de uitvoering van het beleid binnen de gestelde kaders is gebleven. Wanneer de raad bijvoorbeeld heeft aangegeven dat de weerstandsratio tussen de 1,0 en 2,0 moet blijven, dan moet het college aantonen dat zij binnen deze bandbreedte heeft geacteerd.

Wanneer kan de raad sturen en controleren?

De gemeenteraad heeft verschillende momenten om haar kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het weerstandsvermogen uit te oefenen: bij de behandeling van de (meerjaren-) begroting, bij de behandeling van het jaarverslag of de jaarrekening, maar ook tussentijds ofwel gedurende het jaar. De raad kan hierbij verschillende instrumenten inzetten om invloed uit te oefenen. De verschillende momenten en de instrumenten die de raad kan hanteren worden onderstaand toegelicht.

De (meerjaren)begroting

De (meerjaren)begroting vormt een goede gelegenheid voor de raad om kaders te stellen. Maar welke onderwerpen dienen in de begroting aan bod te komen in de paragraaf weerstandsvermogen? En op welke zaken dient de raad zich te richten? Artikel 11 van het BBV geeft aan dat de paragraaf weerstandsvermogen in elk geval moet bevatten:

- Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit
- Een inventarisatie van de risico's
- Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

De kaders die de raad op dit gebied stelt, dienen richting te geven aan het beleid dat het college uit zal voeren. Raadsleden moeten hierbij goed beseffen dat het college en de ambtelijke organisatie waarschijnlijk beter op de hoogte zijn van het financiële reilen en zeilen van de gemeente en de risico's die de organisatie loopt bij de uitvoering van het beleid. Binnen de kaderstellende en controlerende rol dienen raadsleden zich daarom met name te richten op het proces en de wijze waarop zij informatie aangeboden krijgen. Voorbeelden van kaders die ten aanzien van de paragraaf weerstandsvermogen kunnen worden gesteld, zijn:

- Het vaststellen van de ratio weerstandscapaciteit.
- De raad wil twee maal per jaar een rapportage ontvangen van de geïdentificeerde risico's, genomen beheersmaatregelen en de weerstandscapaciteit.
- Bij het inventariseren van de risico's en de weerstandscapaciteit dient het ambtelijk apparaat gebruik te maken van een methodiek die is beoordeeld door een externe partij die gespecialiseerd is risicomangement. De raad kan in dit verband bijvoorbeeld een oordeel vragen van de provinciale toezichthouder.

Het jaarverslag

In het jaarverslag rapporteert het college over de uitvoering van het beleid. De raad heeft bij de behandeling van het jaarverslag een controlerende taak. Maar welke onderwerpen dienen in de paragraaf weerstandsvermogen in het jaarverslag terug te komen zodat de raad haar controlerende taakstelling goed kan uitvoeren? Ook hier geldt artikel 11 van de BBV. In elk geval moeten aan bod komen: (a) een inventarisatie van de risico's; (b) een inventarisatie van de weerstandscapaciteit; (c) het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's. De belangrijkste vraag die de raad dient te beantwoorden, is of het college bij de uitvoering binnen de gestelde kaders is gebleven. Indien de raad een bandbreedte heeft gesteld voor de ratio weerstandvermogen dan moet het college aantonen dat zij met de uitvoering van het beleid binnen deze bandbreedte is gebleven. Aanvullend kan de raad de aandacht vestigen op zaken als:

- Welke vooraf geïdentificeerde risico's hebben zich voorgedaan en wat is hun financiële impact geweest? Hoe zijn deze tegenvallers opgevangen?
- Is de overheveling van niet benutte weerstandscapaciteit naar de reguliere bedrijfsvoering mogelijk indien de ratio hoger wordt dan door de raad is vastgesteld?
- Welke (nieuwe) risico's zijn gedurende het jaar opgedoken en welke risico's zijn niet meer relevant?
- Welke methodiek heeft het college gehanteerd in het kader van risicomanagement?

Een van de instrumenten die de raad bij deze controlerende taak kan hanteren, is het accountantsrapport. De accountant controleert de jaarrekening van de gemeente in opdracht van de raad. Op basis van zijn controlewerkzaamheden stelt de accountant een rapport op waarin hij zijn bevindingen verwoord. De paragraaf weerstandsvermogen valt echter niet specifiek onder de accountantscontrole. De raad kan aan een contra-expert een oordeel vragen over het weerstandsvermogen. Dit zou een accountant kunnen zijn, maar ook een andere adviseur.

Het oordeel van de contra-expertise kan betrekking hebben op de juistheid en volledigheid van de aanwezige weerstandscapaciteit. Ook kan een oordeel worden gevraagd over de onderbouwing van de achterliggende berekening van het weerstandsvermogen.

Gedurende het jaar

Een instrument dat de raad tot haar beschikking heeft om gedurende het jaar invloed uit te oefenen op het proces, is de lokale rekenkamer (functie). De rekenkamer is onafhankelijk en kan derhalve zelf de onderwerpen bepalen die onderzocht moeten worden. De raad kan de lokale rekenkamer wel vragen om onderzoek te doen naar het proces rondom het weerstandsvermogen. De rekenkamer kan bijvoorbeeld toetsen of de onderbouwing ten aanzien van de kwantificering van de risico's en de in kaart gebrachte weerstandscapaciteit redelijk en billijk is. Ook kan de rekenkamer onderzoeken of het ambtelijk apparaat werkt conform de vastgestelde methode en technieken.

Voorbeeld afdekken risico's personeel

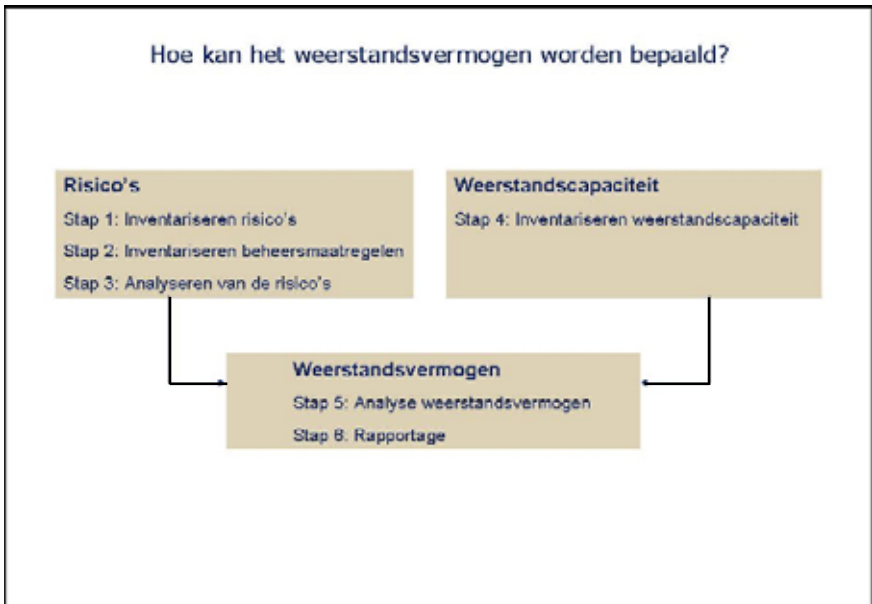
Gemeente Andijk besluit in 2006 om het budgettaire risico bij overlijden van politieke ambtsdragers (en wachtgelders) af te dekken door het afsluiten van een overlijdensrisico-verzekering.

Een ander instrument dat de raad gedurende het jaar kan inzetten, is het vragenrecht. Raadsleden kunnen volgens dit recht, dat voortkomt uit de gemeentewet, mondelinge of schriftelijke vragen stellen aan het college of de burgemeester, voor zover het de eigen bevoegdheden van college of burgemeester betreft.

Een derde instrument dat de raad heeft, is het laten opstellen van verordeningen. In het kader van het weerstandsvermogen zijn met name de financiële verordeningen (artikel 212, 213 en 213a van de Gemeentewet) geschikt. Zo worden in artikel 212 van de Gemeentewet de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie neergelegd. De raad kan hier bijvoorbeeld aangeven welke rapportages over weerstandsvermogen zij wanneer wil zien en wat de inhoud van de rapportages moet zijn.

Methodiek om risico's te beheersen

Hoe kan een gemeente de risico's beheersen? Een globale methodiek is opgenomen in figuur 5. De risico's die de gemeente loopt moeten allereerst worden geïnventariseerd. In deze eerste stap inventariseren de afdelingen de risico's gemeentebreed. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de risicocategorieën die in de paragraaf 'Risico's binnen een gemeente' in deze



Figuur 5: Methodiek voor het bepalen van het weerstandsvermogen

handreiking zijn beschreven. Stap 1 betreft slechts het verzamelen van de risico's zonder deze reeds te analyseren. In stap 2 worden de al genomen beheersmaatregelen (afgesloten verzekeringen etc.) geïdentificeerd. Wat overblijft na stap 1 en 2 is een aantal risico's dat nog niet is afgedekt. In stap 3 worden de in kaart gebrachte risico's nader bekeken. Wat is de kans dat de niet-afgedekte risico's optreden? Wat is de (financiële) impact wanneer het risico werkelijkheid wordt? De risicoanalyse moet altijd worden gezien als een momentopname. Als de risicoanalyse een kwartaal later opnieuw zou worden gedaan, kunnen de uitkomsten volledig anders zijn. Het college en de raad dienen hieromtrent een optimale transparantie na te streven. In stap 4 wordt de aanwezige 'opvangbuffer' binnen de gemeente bepaald. Dan wordt dus de weerstandscapaciteit van de gemeente in kaart gebracht. Vragen die hierbij spelen zijn: Welke bezuinigingen kan de gemeente gemakkelijk realiseren? In hoeverre kunnen belastingen worden verhoogd om extra gelden te genereren? Over welke (stille) reserves beschikt de gemeente?

In stap 5 worden de resultaten van stap drie en vier met elkaar vergeleken. De aanwezige capaciteit wordt dan vergeleken met de niet afgedekte risico's. Zoals eerder aangegeven kan bij deze vergelijking gebruik worden gemaakt van de ratio weerstandsvermogen. Het sluitstuk van het proces is het verzorgen van een rapportage (stap 6).

De gehanteerde methodiek dient in de paragraaf 'weerstandsvermogen' in zowel de begroting als het jaarverslag van de gemeente te worden opgenomen. Hiermee wordt het proces transparant en is de raad in staat haar kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. Er zijn verschillende fases van risicomanagement, zoals:

- risico-identificatie (financieel en niet financieel);
- risicoanalyse;
- risicobeoordeling;
- het ontwerpen van maatregelen (beheersen en afdekken);
- het implementeren van de beheersmaatregelen;
- evaluatie;
- rapportage.

In deze handreiking is inhoudelijk niet nader ingegaan op de afzonderlijke fases. De raad dient hieraan bij het vaststellen van de kaders uiteraard wel nadrukkelijk aandacht te besteden. Dit zowel voor het risicomanagement als geheel als op onderdelen ervan. Belangrijk is dat het proces van risicomanagement op een transparante wijze geschiedt. Alleen dan kan de raad haar kaderstellende en controlerende functies optimaal uitvoeren.

Vakgebied in ontwikkeling

Het weerstandsvermogen en het beheersen van risico's vormen belangrijke en complexe gemeentelijke aangelegenheden. Hier komt nog bij dat niet elk risico gemakkelijk vertaald kan worden naar een financiële impact. Zo kunnen er ook beleidsmatige risico's worden geïdentificeerd (bijvoorbeeld sociale onrust door de invoer van de WMO).

Het vakgebied van risicomanagement is sterk in ontwikkeling. Het is de taak van de raadsleden om kritische vragen te stellen en de gemeentelijke organisatie te prikkelen om op dit gebied steeds verder te professionaliseren.

CONCLUSIE: De raad heeft het EERSTE en het LAATSTE woord!

Het is voor elke gemeente van groot belang dat de risico's die de organisatie loopt, worden beheerst. Hiervoor is het zaak om de aanwezige 'opvangbuffer' - de zogenaamde (weerstands)capaciteit - te laten aansluiten bij de niet afgedekte risico's. Zowel een te hoge als een te lage buffer kunnen onwenselijk zijn! Voor de gemeenteraad is de taak weggelegd om:

- de kaders aan te brengen;
- kritische vragen te stellen;
- te controleren of het college bij het uitvoeren van haar taken binnen de gestelde kaders blijft;
- de organisatie te prikkelen om het risicomanagement steeds verder te professionaliseren.

Relevante links

www.overheid.nl

www.minbzk.nl

www.risicomangement.nl

De Handreiking Weerstandsvermogen is een product van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Handreiking is geschreven door Deloitte en tot stand gekomen met medewerking van een werkgroep met specialisten uit gemeenten en provincies en raadsleden.

Contactpersonen:

Marina Zoet

marina.zoet@minbzk.nl

Rob Dubbeldeman

rdubbeldeman@deloitte.nl

Patrick Glas

paglas@deloitte.nl

Colofon

De reeks *financiële functie* richt zich op onderwerpen die kunnen bijdragen aan het verkrijgen van een vollediger beeld van de financiële positie van gemeenten en provincies en die belangrijk zijn voor een verdere verbetering en professionalisering van de financiële functie van gemeenten en provincies. In de reeks worden verslagen van conferenties, presentaties, discussiestukken en onderzoek opgenomen die betrekking hebben op bovengenoemde onderwerpen.

De reeks *financiële functie* wordt samengesteld door de Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Meer informatie

www.minbzk.nl onder openbaar bestuur, financiën provincies en gemeenten
financiële functie
www.finveen.nl

mw Y. Drese
Telefoon (070) 426 62 77
Telefax (070) 426 75 55
E-mail: yvonne.drese@minbzk.nl

Juli 2007

