

1.2.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing geeft halfjaarlijks weer in welke mate het vermogen van de gemeente toereikend is om financiële tegenvallers op te vangen zonder dat het gemeentelijk beleid daarvoor noodzakelijkerwijs moet worden aangepast. Door de financiële risico's te beheersen en het weerstandsvermogen hierop voortdurend af te stemmen, wordt getracht te voorkomen dat door elke nieuwe financiële tegenvaller de gemeente Gulpen-Wittem gedwongen wordt tot het nemen bezuinigingsmaatregelen. Om het weerstandsvermogen zorgvuldig te kunnen beoordelen, is het noodzakelijk de aanwezige gemeentelijke weerstandscapaciteit volledig in samenhang te analyseren met zowel de omvang alsook de achtergrond van de gemeentelijke risico's.

Het kader voor een gemeentelijk beleid

Het kader voor een gemeentelijk beleid voor weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt gevormd door het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Het Besluit Begroting en Verantwoording schrijft voor dat in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen worden vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, waaronder het weerstandsvermogen (art 9 en 26 BBV). Het Besluit Begroting en Verantwoording definieert het weerstandsvermogen als volgt:

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
- alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die voor de gemeente van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie (art 11 BBV).

Volgens ditzelfde Besluit Begroting en Verantwoording bevat de paragraaf weerstandsvermogen tenminste:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- een inventarisatie van de risico's;
- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Een praktische toelichting voor de toepassing van dit wettelijk kader door de gemeente is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) beschikbaar gesteld in de vorm van de Handreiking duale begroting. Deze handreiking laat zien hoe de gemeentelijke begroting en de daaropvolgende jaarrekening goed kunnen aansluiten op de rolverdeling tussen raad en college in het duale tijdperk. Dit geldt eveneens voor de kaderstelling en de uitvoering met betrekking tot het weerstandsvermogen.

De handreiking geeft aan dat er volgens twee methoden door de gemeente invulling kan worden gegeven aan de kaderstelling en uitvoering van het weerstandsvermogen:

1. De paragraaf weerstandsvermogen bevat zowel de beleidsmatige kaderstelling als de uitvoering ervan.
2. Een aparte nota voor de beleidsmatige kaderstelling en in de paragraaf weerstandsvermogen de planning en verantwoording van de uitvoering, de voortgang en een beoordeling van de actualiteit van het beleidsmatige kader.

Met de vaststelling van de nota weerstandsvermogen en risicomangement heeft de gemeente Gulpen-Wittem expliciet gekozen voor de laatstgenoemde c.q. methode 2. De nota uit 2009 is op dit moment nog steeds van kracht. Aangezien het zaak is dat de gemeente haar beleid met regelmaat tegen het licht houdt, zal in 2019 een nieuwe beleidsnota weerstandsvermogen en risicobeheersing ter vaststelling aan de gemeenteraad voorgelegd worden. Daarna zal met een structurele cyclus van 4 jaar het gemeentelijk beleid voor het weerstandsvermogen en de risicobeheersing tegen het licht gehouden worden waarbij vervolgens in 2023 wederom een hernieuwde beleidsnota weerstandsvermogen en



risicobeheersing ter vaststelling aan de gemeenteraad voorgelegd worden. Deze beleidsnota's 2019 en 2023 dienen dan tevens als basis voor de komende Verdiepingsonderzoeken die de Provincie Limburg naar verwachting in 2022 en 2026 wederom voor de gemeente Gulpen-Wittem zal uitvoeren.

Beschikbare weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit is de verzamelaar van alle bronnen waaruit niet-voorzien financiële tegenvallers bekostigd kunnen worden. Het gaat hierbij om buffers in het eigen vermogen respectievelijk in de exploitatie die vrijgemaakt kunnen worden om kosten, die zowel zonder enige financiële dekking alsook onverwachts én substantieel zijn, te dekken zonder dat dit gevolgen heeft voor het bestaande beleid en de uitvoering van de huidige taken door de gemeente Gulpen-Wittem.

De functie van weerstandscapaciteit

Er zijn twee manieren waarop de weerstandscapaciteit kan worden ingezet:

1. De weerstandscapaciteit wordt gebruikt om structurele tegenvallers met meerjarige effecten af te dekken.
2. De weerstandscapaciteit heeft eveneens een incidentele bufferfunctie en wordt gebruikt om incidentele tegenvallers met uitsluitend effecten voor het lopende jaar af te dekken.

Primair wordt de weerstandscapaciteit gerelateerd aan financiële risico's die zich in desbetreffend begrotingsjaar kunnen voordoen. De meerjarige effecten van structurele tegenvallers dienen betrokken te worden in de politieke besluitvorming bij de eerstvolgende behandeling van kadernota en begroting.

Incidentele versus structurele weerstandscapaciteit

Ten behoeve van het inzicht in het duurzame karakter van het vermogen om financiële tegenvallers te kunnen opvangen, wordt onderscheid gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. De incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen om calamiteiten eenmalig op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken. Kort samengevat zijn dit de direct aan te wenden middelen voor tegenvallers. De structurele weerstandscapaciteit betreft de middelen die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken. Dit is de (potentiële) financiële ruimte voor de gemeente, die jaarlijks is ingebouwd.

De componenten van weerstandscapaciteit

De gemeente Gulpen-Wittem hanteert, zoals algemeen gebruikelijk in gemeenteland, als onderdeel van de beschikbare structurele en incidentele weerstandscapaciteit de volgende componenten:

Structurele weerstandscapaciteit:

- onbenutte belastingcapaciteit
- onvoorzien
- resultaat na bestemming

Incidentele weerstandscapaciteit:

- vrij aanwendbare deel van de algemene reserve
- stille reserves

Stille reserves behoren doorgaans tot de weerstandscapaciteit, met name wanneer het verhandelbare activa betreft. Bij een verkoop van activa (bijvoorbeeld gemeentelijke gebouwen) is sprake van een verschil tussen de boekwaarde en de marktwaarde (de verkoopprijs), te weten een boekwinst of -verlies. De positieve ongerealiseerde verschillen tussen de huidige boekwaarden en de actuele marktwaarden vormen de zogenaamde stille reserves, die uiteindelijk bij een verkoop definitief tot uitdrukking komen. Er zijn verschillende elementen bepalend voor de aanwezigheid respectievelijk de



hoogte van stille reserves. De keuze van de afschrijvingsperiode heeft grote invloed op de hoogte van de boekwaarde van vaste activa. Door activa in een korte periode af te schrijven zal de boekwaarde van de activa sneller verminderen, terwijl de economische waarde veel minder daalt. Daarnaast wordt de marktwaarde sterk beïnvloed door de courantheid van de activa en de specifieke onderhoudssituatie. Bij de gemeente Gulpen-Wittem wordt in principe geen rekening gehouden met eventuele stille reserves en derhalve wordt de post stille reserves doorgaans op € 0 bepaald.

De bestemmingsreserves worden niet tot het weerstandsvermogen gerekend. Inzet hiervan vereist namelijk een noodzakelijke aanpassing van het voorgenomen beleid.

Beschikbare weerstandscapaciteit gemeente Gulpen-Wittem

De toepassing van bovenstaand genoemde uitgangspunten met betrekking tot de beschikbare weerstandscapaciteit maakt dat de weerstandscapaciteit van de gemeente Gulpen-Wittem er als volgt uit ziet:

In onderstaande tabel staat de weerstandscapaciteit van de gemeente Gulpen-Wittem voor 2019.

Bedragen in € 1.000	Rekening 2017	Begroting 2018	Begroting 2019
<i>Structurele weerstandcapaciteit:</i>			
Onroerende- zaakbelastingen	0	0	0
Rioolrechten	0	0	0
Afvalstoffenheffing	0	0	186
Overige heffingen	0	0	0
Onbenutte belastingcapaciteit	0	0	186
Onvoorzien	3	25	126
Resultaat na bestemming	4.276	-215	-403
<i>Totaal structurele weerstandcapaciteit</i>	<i>4.279</i>	<i>-190</i>	<i>-91</i>
<i>Incidentele weerstandscapaciteit:</i>			
Vrij aanwendbare deel van de algemene reserves	7.503	6.818	9.809
Stille reserves	p.m.	p.m.	p.m.
<i>Totaal incidentele weerstandcapaciteit</i>	<i>7.503</i>	<i>6.818</i>	<i>9.809</i>
Totaal beschikbare weerstandscapaciteit	11.782	6.628	9.718

Risico's en benodigde weerstandscapaciteit

Voor het begrip risico wordt de volgende definitie gehanteerd: "Een mogelijke gebeurtenis met een negatief gevolg voor de gemeente Gulpen-Wittem".

Het manifesteren van een risico kan tot gevolg hebben dat de nagestreefde realisatie van de doelstellingen van de gemeente Gulpen-Wittem (uitvoeren van de programma's met voorliggende producten en activiteiten) in mindere mate ofwel in het geheel niet haalbaar is. Het is derhalve van groot belang dat de doelstellingen van de programma's in de begroting eenduidig en goed meetbaar i.c. smart zijn vastgelegd én in voldoende mate (intern) bekend zijn.



Risico's kunnen onderverdeeld worden in structurele en incidentele risico's en in externe en interne risico's.

Structurele risico's zijn risico's die zich uitstrekken over meerdere jaren.

Incidentele risico's zijn risico's die zich normaliter slechts een keer in een bepaald jaar voordoen. Over het algemeen betreft het hierbij voornamelijk risico's met financiële aspecten.

Externe risico's komen vooral voort uit de omgeving van de gemeente. Dit zijn bijvoorbeeld economische ontwikkelingen, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, wijzigingen in de wet- en regelgeving maar ook natuurgeweld en beïnvloeding van / door belanghebbende.

Interne risico's moeten doorgaans op de volgende vlakken gezocht worden:

- organisatorisch (Bijv. integriteit, procesmanagement, klachtenafhandeling);
- arbeid (Bijv. arbeidsomstandigheden, bezetting, kwaliteit (competenties en motivatie));
- financieel (Bijv. debiteuren, treasury, garantstellingen, budgetuitputting, activabeleid);
- informatie (Bijv. communicatie, juistheid, volledigheid en tijdigheid, post / archief);
- imago (Bijv. gemeente, politiek / bestuurlijk);
- milieu (Bijv. verontreiniging, vergunningen);
- product (Bijv. tijdige realisatie, kosten(overschrijdingen));
- juridische aansprakelijkheid (Bijv. onderhoudsplicht (wegen, speelvoorzieningen), planschade);
- proces (Bijv. naleving procedures, inkoop en aanbesteding, projectmanagement);
- materieel (Bijv. gebruik, onderhoud, beschikbaarheid, afschrijving).

Om te kunnen bepalen naar welke risico's binnen de Gemeente Gulpen-Wittem de meeste aandacht dient uit te gaan, is aan alle risico's een specifieke prioriteit meegegeven. Risico's die de grootste invloed op het realiseren van de doelstellingen hebben, verdienen natuurlijk de hoogste prioriteit. Hiervoor is met betrekking tot alle geïnventariseerde risico's ingeschat wat de waarschijnlijkheid is dat een risico zich daadwerkelijk voordoet en wat de mogelijke schadeomvang hierbij kan zijn. Op basis daarvan is er aan elk afzonderlijk risico een prioriteit gegeven. Voor het prioriteren van de risico's zijn de volgende stappen gezet:

1. Omschrijven van de gevolgen in grote lijnen als het genoemde risico zich voordoet;
2. Schatten van de kans (de waarschijnlijkheid) dat het risico zich voordoet;

De score is gegeven op basis van ervaringen. De subjectiviteit die gekoppeld is aan deze inschatting, is deels ondervangen door de inschatting door meerdere medewerkers, geheel onafhankelijk van elkaar, te laten maken en door ook anderen dan de direct betrokkenen te betrekken bij het identificeren en actualiseren van risico-informatie. Hierbij is de volgende scoringstabel gebruikt:

Kans	Score
Gering (minder als 1 x per 4 jaar)	1
Gemiddeld (ongeveer 1 x per 4 jaar)	3
Hoog (minimaal 1 x per jaar)	5

3. Bepalen hoe ernstig de gevolgen zijn.

Hiervoor zijn de onderstaande scoringstabellen gebruikt:

Impact op politiek, product of doelstelling	Score
Gering	1
Beperkt	2



Impact op politiek, product of doelstelling	Score
Groot	3

Financieel gevolg	Score
Gering (< 0,1% omzet = < € 30.000	1
Beperkt (> 0,1% omzet < 0,5 % omzet = Tussen € 30.000 en € 150.000)	2
Groot (> 0,5 % omzet = > € 150.000)	3

4. Berekenen risicoscores:

De risicoscore is per impactcategorie berekend door de kansscore te vermenigvuldigen met de gevolgscore. Hoe hoger de uitkomst, hoe groter het risico. Met deze methode is voorkomen dat risico's met lage financiële gevolgen werden verwaarloosd. Deze risico's kunnen door een mogelijk hogere kans dat de gebeurtenis zich voordoet een hogere score, en dus prioriteit, krijgen dan dat men zonder deze methode risico's prioriteert.

5. Toepassen ranking:

Op volgende wijze zijn de risico's per impactcategorie voorzien van een ranking:

Ranking	Gevolg
Score 10 en hoger.	Hoog risico. Als het een financieel risico betreft dient weerstandsvermogen aanwezig te zijn.
Score hoger dan 5, maar lager dan 10.	Beperkt risico. Als het een structureel financieel risico betreft wordt dit voor 25% meegeteld voor het aanhouden van een weerstandsvermogen (spreiding over 4 jaar).
Score van 5 en lager	Gering risico. Voor zover het financiële gevolgen betreft, worden die geacht binnen de reguliere bedrijfsvoering gedragen te kunnen worden.

In de navolgende tabellen wordt het risicoprofiel van de gemeente Gulpen-Wittem dat de basis voor zowel de beheersing van de essentiële risico's alsook het bepalen van de behoefte aan weerstandscapaciteit voor de financiële risico's vormt, aangevuld met de benodigde weerstandscapaciteit.



Risico's met een hoge kans van voordoen:
Incidenteel

RISICO	VEROORZAKENDE GEBEURTENIS	Risico-score (kans x impact)	prognose bruto bedrag	benodigde weerstands-capaciteit in €	I / S	PROGRAMMA / paragraaf
		Financieel				
Onjuiste genomen besluiten met mogelijke imagoschade en aansprakelijkheidsschade	Onvoldoende kennis (deling m.b.t. de toepassing van afdelingsspecifieke bijzondere wet- en regelgeving	10	30.000	30.000	I	Algemeen bestuur
Planschade	Wijziging bestemmingsplan	10	50.000	50.000	I	Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
Extra kosten of claims uit onderhandelingsproces privaatrechtelijke sfeer	Onderhandelingsrisico's onvoldoende doordacht en ondervangen door ambtenaar/bestuurder	10	90.000	90.000	I	Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
Grote financiële nadelen; publicitaire/politieke gevolgen; calamiteit	Onvoldoende informatievoorziening naar college	15	250.000	250.000	I	Paragraaf Weerstandsvermogen
Stilstand / terugval; de aanwezige kennis verdwijnt	Uitval eenpitters; beperkte flexibiliteit; uitstroom door vergrijzing	15	150.000	150.000	I	Paragraaf Bedrijfsvoering
Implementatie Omgevingswet	Betreft eerste inschatting implementatie Omgevingswet.	15	1.200.000	1.200.000	I	Paragraaf Bedrijfsvoering
Doelstellingen op langere termijn niet behalen	Regelmatig ad-hoc werk	15	150.000	150.000	I	Paragraaf Bedrijfsvoering

