



Gemeente Rotterdam
Gemeenteraad
d.t.k.v. de griffie
Coolsingel 40
3011 AD ROTTERDAM

datum
21 juli 2011

ons kenmerk
RR/11 - 107/ PH/ CS

pagina
1 van 5

betreft
Weerstandsvermogen

Geacht raadslid,

inleiding

Bij de behandeling van de jaarrekening 2010 en de kaderbrief 2011 in de raadscommissies en de gemeenteraad is door diverse raadsfracties gerefereerd aan het gebrek aan eenduidigheid van het weerstandsvermogen. Eerder heeft ook de COR in haar rapportage over de gemeentebegroting 2010 al opgemerkt dat 'het begrip weerstandsvermogen niet altijd eenduidig is'. Naar aanleiding van deze onduidelijkheid heeft de COR de rekenkamer verzocht om te komen met 'een formeel standpunt over een eenduidige en scherpe definitie van het begrip weerstandsvermogen'.

Deze brief voorziet in dit verzoek, waarbij de rekenkamer tevens zal ingaan op de relatie tussen het weerstandsvermogen, het treffen van voorzieningen en de ramingstechnische uitgangspunten van de begroting (in het bijzonder het voorzichtigheidsvereiste).

definitie van het weerstandsvermogen

Volgens artikel 11 van het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bestaat het weerstandsvermogen uit de relatie tussen:

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

Verder stelt het BBV dat:

De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen ten minste bevat:

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

Belangrijk is dat het BBV het weerstandsvermogen nadrukkelijk heeft gedefinieerd als een ratio. Deze ratio beschrijft de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de (gekwantificeerde) risico's, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen. Alvorens verder op deze ratio in te gaan is het goed om eerst beide componenten zo scherp mogelijk te omschrijven.

weerstandscapaciteit

Het BBV omschrijft de weerstandscapaciteit als zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Dit laatste houdt in dat de Minister een duidelijk onderscheid maakt tussen begrote kosten, dat wil zeggen kosten die deel uitmaken van de begroting en meerjarencijfers, en niet-begrote kosten.

datum

21 juli 2011

pagina

2 van 5

Tevens maakt het BBV onderscheid tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit, waarbij onder de incidentele weerstandscapaciteit wordt verstaan het vermogen om onverwachte incidentele tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau.

De middelen die dat vermogen bepalen zijn:

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

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

- a. de resterende (onbenutte) belastingcapaciteit;
- b. bezuinigingsmogelijkheden (voor zover nog niet meegenomen in de begroting en meerjarenramingen);
- c. cumulatief geraamde onvoorziene uitgaven.

Reserves maken deel uit van de beschikbare weerstandscapaciteit. De algemene reserve is vrij aanwendbaar voor nieuw beleid (of het opvangen van tegenvallers in het jaarresultaat). Bestemmingsreserves zijn daarentegen reserves waar de raad een bepaalde bestemming aan heeft gegeven. Bij een bestemmingsreserve is weliswaar sprake van een vastgelegde toekomstige onttrekking, maar er bestaat op dat moment nog geen verplichting. De raad heeft dan ook alle mogelijkheid om de bestemming van deze reserves te wijzigen. Voorbeelden van bestemmingsreserves zijn onder meer: reserve infrastructuur, reserve parkeerbonds (NS) en het IFR. Het betreft een totaalbedrag van circa € 1 miljard.

De totale beschikbare weerstandscapaciteit bestaat derhalve uit de opsomming van alle voornoemde elementen van de incidentele en structurele weerstandscapaciteit. De begroting 2011 van de gemeente Rotterdam laat deze berekening slechts ten dele zien. In de paragraaf over het weerstandsvermogen worden enkel de algemene reserve en financieringsreserve (totaal 2012 €145 mln.) meegenomen in de berekening (en dus niet de stille reserves, de bestemmingsreserves onvoorziene uitgaven, onbenutte belastingcapaciteit en de potentiële ombuigingsmaatregelen).

Een bijzondere categorie vormen de zogenoemde voorzieningen. Voorzieningen zijn afgezonderde vermogensbestanddelen die gevormd worden wegens:

- a. verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is doch redelijkerwijs is in te schatten;
- b. risico's waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is doch redelijkerwijs is in te schatten en daarmee een hoge mate van waarschijnlijkheid kennen;
- c. fluctuaties in kosten op te vangen (gelijkmatige verdeling van kosten).

datum

21 juli 2011

pagina

3 van 5

Deze definitie impliceert dat voorzieningen geen deel uitmaken van de beschikbare weerstandscapaciteit, omdat er sprake is van reeds aangegane verplichtingen, dan wel van risico's met een hoge mate van waarschijnlijkheid.

risico's

Het tweede element van het weerstandsvermogen bestaat uit de benodigde weerstandscapaciteit op basis van de gemeentebreed geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die een materieel financieel belang hebben. Risico wordt daarbij gedefinieerd als een mogelijke belemmering voor het behalen van (operationele en strategische) doelstellingen. De omvang van het risico wordt bepaald door de mate van waarschijnlijkheid (kans) en de (gekwantificeerde) impact (op de doelstellingen). De basis voor het inventariseren, kwantificeren en beheersen van deze risico's ligt in het risicomanagement. Goed uitgevoerd risicomanagement voorkomt daarmee tevens dat het weerstandsvermogen (te) fors oploopt, omdat de meeste reguliere risico's in het kader van het risicomanagement pro-actief worden herkend en worden afgedekt met beheersmaatregelen.

Voor de wijze waarop het risicomanagement wordt geïmplementeerd kan gebruik worden gemaakt van breed toegepaste en geaccepteerde richtlijnen als COSO en ISO 31000. Op grond van de resultaten zoals zijn aangegeven in de begroting 2011 is de rekenkamer van mening dat het college met het Risicosimulatiemodel weliswaar een aanpak heeft om de geïnventariseerde risico's op een verantwoorde wijze te kwantificeren, maar dat alle overige stappen in het proces van het risicomanagement (kaderstelling en strategie, risico-inventarisatie en -analyse, beheersmaatregelen, monitoren resultaten, toezicht en toetsing en verbetering) niet zichtbaar zijn en een zekere versterking mogen ondergaan, mede om de omvang van het weerstandsvermogen positief te beïnvloeden.

Tevens is van belang dat risicomanagement een vast onderdeel gaat vormen van de reguliere planning en controlcyclus, waardoor meer dan thans het geval is sneller zicht kan worden geboden op mogelijke risico's en daarmee in een vroeg stadium al beheersmaatregelen kunnen worden genomen. Feitelijk vormt deze sturingsdimensie het logische verlengstuk van de berekening en de omvang van het weerstandsvermogen.

relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's

datum
21 juli 2011

pagina
4 van 5

Het weerstandsvermogen bestaat zoals gezegd uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de voor de afdekking van de risico's benodigde weerstandscapaciteit. De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door het risicoprofiel van de gemeente als geheel, waarbij de waarschijnlijkheid en de omvang/ impact van elk risico afzonderlijk is gewaardeerd en gekwantificeerd. De relatie wordt meestal uitgedrukt in een verhoudingsgetal, waarbij normaliter gestreefd zou moeten worden naar een ratio weerstandsvermogen van minimaal 1,0. Gegeven de (zeer) omvangrijke bestemmingsreserves van de gemeente Rotterdam en de in verhouding hiermee geringe bijzondere en niet afgedekte risico's is de ratio met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid op dit moment groter dan 1.0. Uiteraard zal dit nader door het college moeten worden berekend. De wijze waarop in de begroting 2011 het weerstandsvermogen wordt aangegeven is overigens niet in lijn met deze benadering. In de paragraaf over het weerstandsvermogen wordt gesproken over een (absolute) norm voor het weerstandsvermogen van €172,5 miljoen. In de onderbouwing hiervan komt onvoldoende naar voren of alle risico's volledig zijn geïdentificeerd. Het ware beter om het weerstandsvermogen voortaan weer te geven als de ratio tussen de benodigde weerstandscapaciteit, op basis van een aantoonbaar volledig en gekwantificeerd risico-overzicht, en de beschikbare weerstandscapaciteit. Hierdoor is de relatie tussen deze onderdelen in één oogopslag helder.

relatie tussen begroting, voorzieningen en weerstandsvermogen

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

Transparantie is zonder meer essentieel. Alle gebruikers van de begroting en de jaarrekening, met de raad voorop, dienen zoveel mogelijk inzicht te hebben in de verstrekte informatie. Het recente onderzoek van de COR naar de bijstandsuitgaven geeft aan dat op dit punt nog een behoorlijke slag is te maken.

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 voorzichtigheidsvereiste 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. Op grond hiervan is de rekenkamer van mening dat bijvoorbeeld ramingswijzigingen in de bijstand in de begroting en de meerjarencijfers hadden moeten worden verwerkt en niet als onderdeel van de risicoparagraaf hadden moeten worden beschouwd.

In de voorzieningen (als tweede laag) dienen verplichtingen en verliezen te worden meegenomen, waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs is in te schatten. Dit geldt ook voor de op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is in te schatten. Het betreft bijvoorbeeld pensioenvoorziening raadsleden en bestuurders, voorziening vervangingsinvesteringen riolering en voorziening ID/WIW.

datum
21 juli 2011

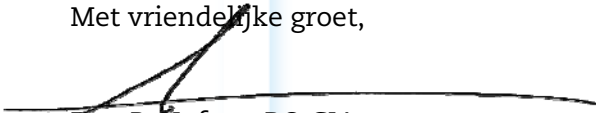
pagina
5 van 5

De derde laag wordt uiteindelijk bepaald door het weerstandsvermogen, waarvan de omvang en de samenstelling wordt bepaald door de geïdentificeerde risico's die op de balansdatum onzeker zijn en niet redelijkerwijs zijn in te schatten.

Kortom, afhankelijk van het risicoprofiel (op basis van omvang en waarschijnlijkheid) dient een kostenpost naar afnemende waarschijnlijkheid te worden opgenomen in de begroting en meerjarenraming, of er dient een voorziening voor te worden getroffen of het dient in het weerstandsvermogen te worden opgenomen.

Concluderend kan worden gesteld dat het BBV een weerstandsvermogen voorschrijft als ratio tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en het totaal aan gekwantificeerde risico's, waar geen beheersmaatregelen tegenover staan. Bij de berekening van beide elementen is het van belang om hierin compleet te zijn. Alle componenten van de weerstandscapaciteit dienen te worden meegenomen (incidenteel en structureel). De risicoanalyse dient ingebed te worden in een gemeentebreed risicomanagement, teneinde een goed zicht te krijgen op de afgedekte risico's (als onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering) en de niet afgedekte risico's (als onderdeel van het weerstandsvermogen). Tot slot dienen alle financiële gegevens te voldoen aan het zogenoemde voorzichtigheidsvereiste. Dit houdt ondermeer in dat verwachte tegenvallers gewoon in de begroting en meerjarenramingen dienen te worden meegenomen en niet worden opgenomen in de risicoparagraaf i.c. het weerstandsvermogen.

Met vriendelijke groet,



Dr. P. Hofstra RO CIA
Directeur

c.c.
- College van B en W
- de heer mr. A.H.P. van Gils, gemeentesecretaris
- de heer drs. W.A.J.J. Houtman, directeur DMC