

Vorstel aan : Gemeenteraad van 30 januari 2012
Door tussenkomst van : Raadscommissie van 17 januari 2012
Nummer : 2
Onderwerp : Kadernota weerstandsvermogen en schuldenpositie
Bijlage(n) : Concept raadsbesluit

Samenvatting : In deze beleidsnotitie Weerstandsvermogen en Schuldenpositie worden beleidskeuzes gemaakt ten aanzien van risicomangement, weerstandsvermogen en schuldenpositie. Voor wat betreft het weerstandsvermogen wordt er een keuze gemaakt met betrekking tot de verhouding tussen beschikbare en (op basis van de risico's) benodigde weerstandscapaciteit en voor wat betreft de schulddpositie wordt de keuze gemaakt om een tweetal schuldkengetallen uiterlijk in 2022 naar het gewenste niveau brengen.

Voorgestelde beslissing : Vaststellen van het beleid met betrekking tot weerstandsvermogen en schulddpositie op de volgende punten:

1. Het kengetal ratio weerstandsvermogen dient minimaal 1 te zijn.
2. De schuldkengetallen netto schuld/exploitatie en debt ratio dienen zich uiterlijk in 2022 in de groene zone te bevinden.

Inleiding

Naar aanleiding van het rapport van bevindingen van de accountant over de jaarrekeningcontrole 2010 hebben wij aan u de toezegging gedaan een beleidsnotitie Weerstandsvermogen en Schuldenpositie op te stellen. Hiermee leggen wij de beleidsmatige basis voor een verbeterd risicomanagement. Het weerstandsvermogen kan als sluitstuk van dit verbeterd risicomanagement worden beschouwd. Met behulp van de in de beleidsnotitie beschreven methodiek kan het benodigde weerstandsvermogen nauwkeuriger worden bepaald. Naast risicomanagement en weerstandsvermogen gaat de notitie ook in op de huidige en gewenste schuldenpositie. Deze notitie vormt een belangrijke bouwsteen voor een gezond financieel beleid voor de komende tien jaar. Wij merken op dat hierbij geen sprake is van dubbeling met het door u op 25 januari 2010 vastgestelde Financieringsstatuut. Dat statuut gaat over de wijze waarop de gemeente voorziet in haar kapitaalbehoefte en niet over de hoogte van de schulden.

Wij hebben BNG Advies gevraagd ons te adviseren over risicomanagement, weerstandsvermogen en schuldenpositie. Dit heeft geresulteerd in een door BNG Advies opgestelde Kadernota Weerstandsvermogen en Schuldenpositie, die wij voor u ter inzage gelegd hebben. Deze beleidsnotitie is een leesbare samenvatting van dit rapport en focust vooral op de door ons college gemaakte beleidskeuzes ten aanzien van weerstandsvermogen en schuldenpositie. Deze beleidskeuzes hebben betrekking op het gewenste niveau van kengetallen en het tijdsplan waarin dit niveau bereikt dient te worden. Het gaat hier om beleidskeuzes die door de raad moeten worden vastgesteld.

In het onderstaande gaan wij eerst in op risicomanagement en weerstandsvermogen en vervolgens op de schuldenpositie. We vervolgen met de implementatie en besluiten met een voorstel.

Beleidsnotitie Risicomanagement en weerstandsvermogen

Inleiding en vraagstelling

De accountant schreef in zijn rapport van bevindingen bij de jaarrekening 2010: "De aanpak voor het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen is naar onze mening goed en geeft transparant inzicht in de risico's van de gemeente Haren. Wel zijn op een aantal onderdelen nog duidelijke verbeteringen mogelijk".

Kort samengevat adviseert de accountant de volgende acties te ondernemen:

1. Het opstellen van een kadernota weerstandsvermogen, die nu nog ontbreekt.
2. Overwegen een systeem van strategisch en integraal risicomanagement op te zetten waarvan het weerstandsvermogen het sluitstuk is.
3. Het risicomanagement met betrekking tot projecten verbeteren, middels een integraal en specifiek systeem voor projecten.
4. Overwegen een aantal gekwantificeerde risico's niet meer mee te nemen in de berekening van de benodigde omvang van het Weerstandsvermogen.

Met deze beleidsnotitie hebben we voldaan aan 1. en 2. en voor een deel aan punt 3. We voldoen volledig aan punt 3 en aan punt 4 als het in deze notitie beschreven beleid is geïmplementeerd. Zie hierna bij **Implementatie: op weg naar de Voorjaarsnota 2012** (pag. 6).

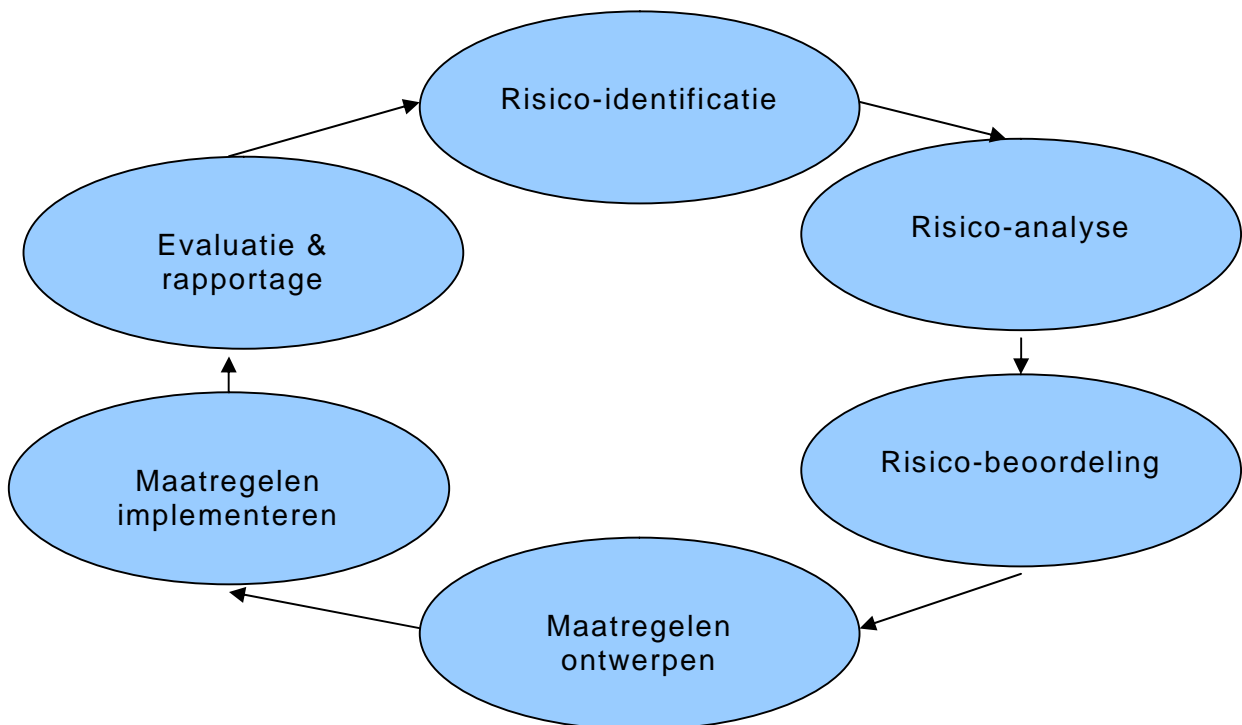
Doelstellingen risicomanagement

De doelstellingen die we nastreven zijn:

1. Zorgdragen dat het optreden van risico's zo weinig mogelijk effect heeft op de uitvoering van het bestaande beleid en voorzieningen.
2. Inzicht krijgen in de risico's die de gemeente loopt.
3. Het risicobewustzijn van de (medewerkers en bestuurders) van de organisatie stimuleren en vergroten.
4. Het beheersen van de risico's die de gemeente loopt binnen de bestaande processen.
5. Het optimaliseren van de risicokosten.
6. Het weerstandsvermogen binnen de vastgestelde bandbreedtes houden.
7. Het voldoen aan de verplichting vanuit de wet- en regelgeving (BBV)

Methodiek risicomanagement

Risicomanagement is een cyclisch proces dat er als volgt uitziet:



Risico-identificatie: om de risico's in kaart te brengen wordt één maal per half jaar een gemeentebrede risico-inventarisatie uitgevoerd.

Risico-analyse: de risico's worden gekwantificeerd en er wordt een kans ingeschat dat het risico zich voordoet.

Risico-beoordeling: risico's worden geprioriteerd met behulp van een risicoscore (die afhangt van de grootte van het gevolg en van de kans). Zo wordt inzichtelijk welke risico's het meest belangrijk zijn om te worden gemanaged.

Maatregelen ontwerpen en implementeren: nadat de risico's in kaart zijn gebracht dienen maatregelen te worden benoemd en geïmplementeerd. Het doel is de kans of het gevolg zodanig te beïnvloeden, dat de effecten van de risico's wanneer die zich voordoen, door de organisatie kunnen worden gedragen. De organisatie zal hierbij altijd een afweging moeten maken tussen de kosten die een beheersmaatregel met zich meebrengt en het effect dat met de maatregel wordt bereikt.

Evaluatie en rapportage: het doel van rapporteren is informeren (begroting), bijsturen (managementrapportage) en evalueren (jaarrekening). Door periodiek risico's en beheersmaatregelen te monitoren kan hierop tijdig worden ingespeeld. Door hierover bovendien tijdig te rapporteren, worden onaangename verrassingen voorkomen.

Weerstandsvermogen

De beschikbare weerstandscapaciteit is in het BBV (artikel 11.1) omschreven als de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Voor de vaststelling van de beschikbare weerstandscapaciteit worden de volgende componenten meegenomen:

- algemene Reserve;
- onbenutte belastingcapaciteit.

Het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit wordt uitgevoerd met behulp van een risicosimulatie (Monte Carlo methode). Op basis van de risicosimulatie kan worden bere-

kend welk bedrag er benodigd is om de geïdentificeerde risico's (het gaat hier om netto risico's, dat wil zeggen na aftrek van het effect van de gekozen beheersmaatregelen) in financiële zin af te dekken. Hierbij wordt gerekend met een statistisch zekerheidspercentage van 90%. De uitkomst van de benodigde weerstandscapaciteit wordt vastgelegd in de weerstandsparagraaf. Deze wordt minimaal jaarlijks geactualiseerd en wordt opgenomen in de begroting.

Het is van belang te weten of er sprake is van een toereikend weerstandsvermogen. Als het risicoprofiel bekend is kan een relatie worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's en de daarbij benodigde weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit. De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicosimulatie voortvloeit, kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het kengetal ratio weerstandsvermogen.

Dit kengetal ratio luidt als volgt:

$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$

Hierbij wordt gebruik gemaakt van onderstaande waarderingstabel.

Waarderingscijfer	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	$> 2,0$	Uitstekend
B	$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 < x < 1,4$	Voldoende
D	$0,8 < x < 1,0$	Matig
E	$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende
F	$< 0,6$	Ruim onvoldoende

Beleidskeuze weerstandsvermogen

De ratio weerstandsvermogen van de gemeente Haren dient tenminste 1 te zijn. Het gaat hier om een beleidskeuze die nadrukkelijk bij de raad ligt. Een ratio van 1 is een formalisering van het huidige beleid, omdat wij, zoals blijkt uit de paragraaf Weerstandsvermogen (waarvan de meest actuele versie is opgenomen in de begroting 2012), nu streven naar een weerstandscapaciteit die voldoende is om de gekwantificeerde risico's op te vangen.

Nieuw beleid

Bij alle voorstellen voor nieuw beleid (zowel gewone dienst als investeringen als grondexploitaties) wordt meegewogen wat het effect is op het risicoprofiel en het weerstandsvermogen. Het onderkennen van risico's bij de besluitvorming draagt bij aan een zorgvuldig afwegingsproces en proactief risicomanagement.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De raad

De gemeenteraad stelt de begroting met de paragraaf over het weerstandsvermogen vast. De raad geeft daarmee de grenzen aan waarbinnen het weerstandsvermogen van de gemeente Haren moet blijven. De raad is daarmee bevoegd te oordelen over de verhouding tussen alle gezamenlijke risico's en de vermogenspositie van de gemeente.

Het college van burgemeester en wethouders

Het college is uiteindelijk eindverantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de gemeente Haren en daarmee voor het managen van de uit het beleid voortvloeiende risico's. Jaarlijks wordt de weerstandsparagraaf in de begroting opgesteld op basis van de systematiek beschreven in dit beleid. Daarnaast dient het college ervoor te zorgen dat de doelstellingen van risicomanagement worden bereikt. Het college dient bij elk voorstel na te gaan wat de belangrijkste risico's zijn en hierover te rapporteren aan de raad zodat hij op de hoogte is van de risico's die de doelbereiking van het beleid in de weg staan.

In de kadernota staat uitvoerig beschreven hoe de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de ambtelijke organisatie zijn verdeeld. Aangezien het college eindverantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering hebben deze passages voor de raad een informatief karakter. De hoofdlijn is dat er een verdeling gemaakt is tussen functionarissen die inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor (de beheersing van) risico's en functionarissen die verantwoordelijk zijn voor het goede verloop van het risicomanagementproces.

Samenvatting schuldbestand (hoofdstukken 6 tot en met 11)

Relevantie schuldbestand

Op de vermogensverhoudingen binnen een gemeente is geen extern toezicht. De verantwoording over de hoogte van het vreemd vermogen ligt bij de gemeenteraad. Er bestaat geen eenduidige definitie voor de gewenste hoogte. Arme gemeenten kunnen zich rijk voelen en ongestoord doorgaan met het aantrekken van leningen, waar rijke gemeenten zich arm kunnen voelen en nodeloos op zoek zijn naar bezuinigingen. Hoe meer ruimte er binnen de begroting wordt ingenomen door financiële lasten, hoe minder er overblijft voor beleid. Door de hoge kredietstatus van gemeenten kan er ongelimiteerd geleend worden, waardoor het vreemd vermogen sterk kan oplopen. De uitdaging ligt erin om gezonde gemeentefinanciën en adequate voorzieningen in lijn te brengen met de hoogte van de lasten voor de burger. Een gemeente met weinig vreemd vermogen impliceert niet per definitie een gezonde gemeentefinanciën.

Kengetallen

Waar vroeger de vermogenspositie aan de hand van het eigen vermogen werd bepaald, wordt tegenwoordig uitgegaan van de schuldbestand. Binnen het expertisecentrum gemeentefinanciën van de VNG worden de kengetallen netto schuld/ exploitatie en de debt ratio (schuld gedeeld door balanstotaal) gebruikt. Deze kengetallen worden jaarlijks voor alle gemeenten gepubliceerd op de VNG website op basis van de CBS cijfers. Op basis van objectieve criteria is een indeling gemaakt in verschillende zones: de rode zone waarbinnen het schuldenniveau een probleem kan vormen, de oranje zone waarbinnen de het schuldenniveau aandacht behoeft en een groene zone waarbinnen het schuldeniveau geen problemen oplevert. Voor de beide kengetallen is de zone-indeling als volgt:

	Netto schuld/exploitatie	debt ratio
Groene zone	$\leq 110 \%$	$< 80 \%$
Oranje zone	$> 110 \%$ en $< 150 \%$	$\geq 80 \%$ en $< 100 \%$
Rode zone	$\geq 150 \%$	$\geq 100 \%$

Voor de gemeente Haren betekent dit op basis van de jaarcijfers dat met een schuld/exploitatieratio van 165% (jaarrekening 2010) de zogenaamde rode zone is betreden en het schuldenniveau een probleem kan vormen. Ook de debtratio met een percentage van 90% vraagt om aandacht, die bevindt zich in de oranje zone.

Mogelijk beleid

Met het oog op het huidige en toekomstige hoge investeringniveau van de gemeente Haren, verdient het aanbeveling de teller en de noemer in het kengetal netto schuld als aandeel van de exploitatie kritisch te aanschouwen. Zo kunnen onder meer de volgende maatregelen worden getroffen om de begroting te ontlasten en de hoogte van de leningenportefeuille te verlagen:

- Verkoop (overbodig) gemeentebezit
- Voordelige begrotingssaldi
- Investeringsfasering tot beneden niveau afschrijvingen
- Inkomsten vergroten en financiële ruimte gebruiken voor aflossingen
- Verkleinen voorraden
- Sneller factureren en innen debiteurenvoorraden
- Overhevelen van investeringen naar exploitatie, denk hierbij aan DBFMO. (Design, Build, Maintain and Operate. Dit is een vergaande vorm van integrale aanbesteding, waarbij de opdrachtnemer ook de financiering voor zijn rekening neemt.)

Beleidskeuzes schuldpositie

Het vast te leggen beleid voor de schuldpositie van de gemeente Haren wordt onderverdeeld in een beleid voor de korte en lange termijn. Op de korte termijn wordt de investeringslijst gescreend, mede op basis van de omvang van de risico's van de investeringen, en het effect hiervan op de te hanteren kengetallen bepaald. De lange termijn gaat over de periode tot en met 2022 en is erop gericht in de groene zone te belanden. Beide kengetallen zullen vanaf heden in zowel de begroting als de jaarrekening worden opgenomen.

Implementatie: op weg naar de Voorjaarsnota 2012

In vervolg op het vaststellen van de kadernota en ter voorbereiding op de Voorjaarsnota 2012 zullen wij de volgende acties (laten) ondernemen:

1. Opstellen risicoprofielen voor de projecten. Het gaat om een omschrijving van alle risico's en kansen, de erbij horende bedragen en de kans dat het risico of kans zich voordoet. Hierbij worden ook de (gekozen) beheersmaatregelen in beeld gebracht.
2. Opstellen afdelingsrisicoprofielen. Het gaat om een omschrijving van alle risico's en kansen (niet zijnde de onder 1. genoemde projectmaatregelen), de erbij horende bedragen en de kans dat het risico of kans zich voordoet. Hierbij worden ook de (gekozen) beheersmaatregelen in beeld gebracht. Dit betreft vooral een actualisatie van risico's die nu al genoemd zijn in de paragraaf weerstandsvermogen van de Begroting 2012.
3. Naar aanleiding van 1 en 2 opnieuw doorrekenen van het benodigde Weerstandsvermogen.
4. Screening investeringen die nu voor de jaren 2012 tot en met 2015 zijn opgenomen in de investeringslijst van de Begroting 2012.
5. Opstellen prognosebalans voor de jaren 2012 tot en met 2022 en daarbij de ontwikkeling van het Weerstandsvermogen en van de schuldkengetallen zichtbaar maken.
6. Eventueel aanvullende beleidsvoorstellen opstellen om aan de door de raad vastgestelde kaders (met betrekking tot ratio weerstandsvermogen en kengetallen schuldpositie) te kunnen voldoen. Voorbeelden hiervan zijn: verkoop bezittingen (bijvoorbeeld gebouwen) en aanvullende belastingopbrengsten.

De uitkomsten van deze acties zullen we als afzonderlijke paragraaf verwerken in de Voorjaarsnota 2012. Uiteraard zal daarbij rekening worden gehouden met de onderlinge samenhang van nieuw beleid (incl. investeringen), ombuigingen, externe ontwikkelingen (waaronder Gemeentefonds), weerstandsvermogen en schuldpositie.

Voorstel

Vaststellen van het beleid met betrekking tot weerstandsvermogen en schuldpositie op de volgende punten:

1. Het kengetal ratio weerstandsvermogen dient minimaal 1 te zijn.
2. De schuldkengetallen netto schuld/exploitatie en debt ratio dienen zich uiterlijk in 2022 in de groene zone te bevinden.

Haren, 20 december 2011

burgemeester en wethouders,

secretaris

burgemeester