

De paragraaf weerstandsvermogen verhoogt de efficiency

Soms zijn gemeentebestuurders genoodzaakt de belastingtarieven met tientallen procenten te verhogen vanwege onvoorziene tegenvallers of de gevolgen van beleid uit het verleden. Met wat meer aandacht voor het weerstandsvermogen, had men in een aantal gevallen wellicht kunnen volstaan met minder drastische maatregelen. Vanaf het begrotingsjaar 2004 wordt een analyse van het weerstandsvermogen door de decentrale overheden verplicht. De resultaten hiervan moeten worden verwerkt in de paragraaf weerstandsvermogen. Gerritsen² en Haisma³ hebben afzonderlijk eerder in *B&G* de verschillende aspecten van deze analyse modelbeschrijvend besproken. In dit artikel wordt aan de hand van de fictieve gemeente Gaasterzijl een uitwerking van een mogelijke paragraaf weerstandsvermogen beschreven.

E. GERRITSEN¹ en G.A.M. HAISMA

Werkzaam bij het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, RU Groningen, resp. directeur van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement

De paragraaf weerstandsvermogen van Gaasterzijl is als volgt opgebouwd: 1 een korte beschrijving van het financiële beleid, 2 een overzicht van de grote risico's en de daarvoor benodigde weerstandscapaciteit, 3 een berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit, 4 de relatie tussen benodigde weerstandscapaciteit en beschikbare weerstandscapaciteit. In punt 5 wordt de invloed van toekomstig nieuw beleid op het weerstandsvermogen besproken. Tot slot wordt in punt 6 het beleid omtrent het weerstandsvermogen van komende jaren uiteengezet.

Om de paragraaf weerstandsvermogen leesbaar te houden, zal de problematiek slechts in grote lijnen worden behandeld. Een meer gedetailleerde analyse behoort thuis in een beleidsnota weerstandsvermogen. In dit artikel wordt er van uitgegaan dat Gaasterzijl een dergelijke nota reeds in 2002 heeft opgesteld. De paragraaf weerstandsvermogen bevat dus de belangrijkste conclusies uit deze nota en uiteraard de belangrijkste veranderingen sindsdien.

Paragraaf weerstandsvermogen Gaasterzijl 2004

1 Financieel beleid

De gemeenteraad heeft besloten de komende jaren het voorzieningenniveau op peil te houden en de belastingen niet

meer te laten stijgen dan de inflatie. Wanneer Gaasterzijl echter wordt geconfronteerd met een tegenvaller, zal de weerstandscapaciteit dalen. Als blijkt dat de weerstandscapaciteit dan onvoldoende is, moet de gemeente toch bezuinigen of de belasting verhogen. Dit betekent dus dat het geformuleerde beleid geldt onder normale omstandigheden.

De raad heeft in september 2002 de nota *Weerstandsvermogen* vastgesteld. In die nota is aangegeven welke risico's de gemeente loopt, hoe ze met de risico's omgaat en wat het gewenste niveau van de weerstandscapaciteit is. In de nota is de gewenste weerstandscapaciteit vastgesteld op € 12,4 miljoen euro incidenteel, waarvan € 2,3 miljoen structureel per jaar. Dit niveau is gebaseerd op de risico-inventarisatie in 2002.

2 Risico's

Om de risico's in kaart te brengen, is een gemeentebrede risico-inventarisatie uitgevoerd met behulp van IRIS.⁴ Uit de inventarisatie zijn vanuit de afdelingen in totaal 52 risico's in beeld gebracht. In de berekening van het weerstandsvermo-

Kenmerken van Gaasterzijl

- Inwoners: 30.000.
- Plattelandsgemeente met 10 kernen.
- De gemeente heeft een militaire basis (700 werknemers) binnen haar grenzen, die dreigt te worden gesloten.

gen zijn al deze risico's opgenomen. In deze paragraaf worden echter alleen de risico's gepresenteerd die een financiële impact kunnen hebben van meer dan 500.000 euro. Eén risico met betrekking tot de uitvoeringskosten van ID-banen van € 450.000 zat net onder de grens. Er is besloten om deze toch in de paragraaf te betrekken.

Risicoprofiel Gaasterzijl

Het risicoprofiel is ingedeeld in drie groepen.

- Incidentele risico's (waarvan de impact slechts éénmalig is).
- Semi-structurele risico's (die een meerjarige impact hebben op de financiële positie, maar waarvan de impact binnen een aantal jaren afneemt door externe ontwikkelingen en aanpassingen aan het beleid).
- Structurele risico's (optreden van het risico heeft de komende jaren een blijvende impact op de financiële positie).

Op basis van alle ingevoerde risico's is met behulp van IRIS een risicosimulatie uitgevoerd. De risicosimulatie wordt toegepast omdat het reserveren van het maximale bedrag

Claim Harkenmaar BV

Harkenmaar BV heeft een schadeclaim ingediend bij de gemeente. Gaasterzijl verwacht dat de rechter deze claim zal gaan inwilligen. De claim opnemen in de begroting kan echter schadelijke gevolgen hebben voor de rechtsgang en de hoogte van de claim.

De claim moet wel in de risico-analyse worden meegenomen en zal vertrouwelijk aan de Raad moeten worden medegedeeld. In de risico-analyse is de claim meegenomen onder 'overige risico's'.

(€ 31,4 miljoen, zie *tabel 1*) ongewenst is. De risico's zullen immers niet allemaal tegelijk en in hun maximale omvang plaatsvinden. *Figuur 1 en de bijhorende tabel* tonen de resultaten van de risicosimulatie.

Uit de grafiek en bijbehorende tabel volgt dat 90% zeker is dat alle risico's komend jaar kunnen worden afgedekt met € 14,4 miljoen. In de nota weerstandsvermogen 2002 is vastgelegd dat de gemeente het zekerheidspercentage van 90% hanteert als uitgangspunt.

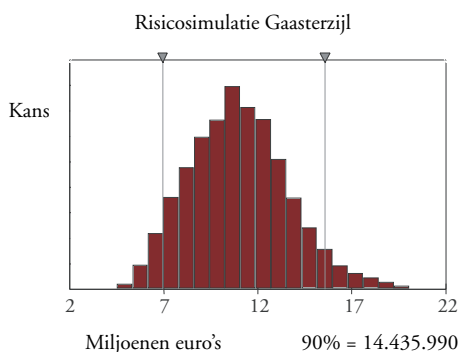
Tabel 1 Belangrijkste risico's Gaasterzijl in 2004

<i>Risico's met een incidenteel karakter</i>	<i>Kans</i>	<i>Minimum in €</i>	<i>Verwachtingswaarde in €</i>	<i>Maximum in €</i>
REEDS BESTAANDE RISICO'S				
Ontwikkeling cultureel centrum Gaasterzijl is gestart zonder sluitende begroting. Het niet sluitend krijgen van de begroting leidt tot een maximale desinvestering in ontwikkelingskosten van € 3 miljoen	4	0	onbekend	3.000.000
FC Gaasterzijl is niet in staat de aan haar verstrekte lening van € 6 miljoen terug te betalen	1	0	onbekend	6.000.000
Herontwikkelingslokatie Gaasterhoek is mogelijk vervuild met asbest	3	0	1.500.000	2.500.000
Risico's met een semi-structureel karakter				
Exploitatieverlies bij de dienst complementaire werkgelegenheid Gaasterzijl door afnemende externe opdrachten	2	0	200.000	600.000
NIEUWE RISICO'S IN 2003				
Wegvallen van de dekking uitvoeringskosten regeling ID banen	4	0	150.000	450.000
Rijksvergoeding loonkostenontwikkeling WSW blijft achter bij werkelijke loonkostenstijgingen	4	300.000	onbekend	600.000
Bijdrage van de gemeente op basis van de regelgeving 2004 aan de algemene bijstand levensonderhoud neemt toe door stijgende werkloosheid (o.a. sluiting basis)	3	2.000.000	onbekend	4.000.000
Risico's met een structureel karakter				
Sluiting van de militaire basis Gaasterzijl leidt tot een daling van de economische groei en een daling van de lokale gemeentelijke inkomsten	3	500.000	onbekend	2.000.000
Wijziging van de OZB-regelgeving leidt door onvoldoende compensatie tot een tekort aan inkomsten	4	125.000	onbekend	500.000
Totaal grote risico's		2.925.000		19.650.000
Overige risico's		1.990.000		11.780.000
Totaal alle risico's		4.915.000		31.430.000

• Kans 1 is klein, kans 5 is groot.

• Voor de interpretatie van de tabel wordt verwezen naar het artikel 'Financieel weerstandsvermogen berekenen met risicosimulatie' in het mei/juni nummer van *B&G*.

Figuur 1 Resultaten van de risicosimulatie



Kans op voldoende weerstandscapaciteit

50%	10.925.560
55%	11.236.781
60%	11.595.737
65%	11.943.083
70%	12.287.331
75%	12.692.660
80%	13.179.732
85%	13.695.026
90%	14.435.990
95%	15.582.059

Financiële gegevens Gaasterzijl 2003

- Begroting: € 100 miljoen.
- Gemiddelde waarde woning: € 120.000.
- Aantal woningen: 14.500.

Voorbeeld berekening onbenutte belastingcapaciteit in de OZB

- OZB woningen: € 4,75 per € 2.268 waarde.
- Artikel 12-norm: OZB-tarief € 6,30 per € 2.268 waarde woning.
- Opbrengsten OZB: € 4 miljoen.
- Onbenutte belastingcapaciteit:
 $((6,30-4,75)/4,75) * 4 \text{ mln} = € 1,3 \text{ miljoen}$.

3 Beschikbare weerstandscapaciteit

Voor de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit is gebruik gemaakt van de COELO-monitor weerstandscapaciteit.⁵ De COELO-monitor onderscheidt drie componenten:

- 1 Het eigen vermogen.
- 2 De onbenutte belasting-capaciteit
- 3 De bezuinigingsmogelijkheden.⁶

Het eigen vermogen

De gemeente verwacht op 31 december 2003 een eigen vermogen te hebben van € 23 miljoen. € 13 miljoen heeft reeds een bestemming gekregen, de algemene reserve bedraagt € 5 miljoen. Verder heeft de gemeente nog een stille reserve van € 5 miljoen in verhandelbare activa. Aangezien de Raad de bestemming van de bestemmingsreserves kan veranderen, behoren ook deze reserves tot de weerstandscapaciteit. Een uitzondering hierop is de Egalisatiereserve BTW-compensatiefonds, omdat deze is ingesteld om tegenvallende inkomsten en fluctuaties uit het fonds op te vangen. Deze mogelijke tegenvallende inkomsten zijn in de risico-analyse ook buiten beschouwing gelaten (tabel 2).

Onbenutte belastingcapaciteit

Gaasterzijl kan haar belastingen verhogen en haar heffingen kostendekkend maken om financiële tegenvallers op te vangen. Het verschil tussen de fictieve opbrengsten bij maximale heffings- en belastingtarieven en de begrote opbrengsten is de onbenutte belastingcapaciteit. De berekening van de onbenutte belastingcapaciteit staat in tabel 3.

Gaasterzijl kan haar inkomsten dus structureel met 2,3 miljoen euro per jaar verhogen.

Bezuinigingsmogelijkheden

Door middel van een zeer sober beleid is het mogelijk de omvang van de begroting terug te brengen naar 90 procent van het huidige niveau. Om dit te bewerkstelligen, is echter 10 jaar nodig om de verschillende voorzieningen af te bouwen. Elk jaar kan ongeveer 1/10 deel van de structurele bezuinigingen worden gerealiseerd.

Deze bezuinigingen betekenen dus wel dat veel van de

huidige voorzieningen zullen verdwijnen of worden versoerd.

De totale weerstandscapaciteit

In figuur 2 staat de weerstandscapaciteit grafisch weergegeven. De feitelijke weerstandscapaciteit is de optelsom van het eigen vermogen, de onbenutte belastingcapaciteit en de bezuinigingsmogelijkheden.

In 2004 bestaat de weerstandscapaciteit voornamelijk uit eigen vermogen. Door de belastingen te verhogen en te

Tabel 2 Eigen vermogen (bedragen x miljoen euro)

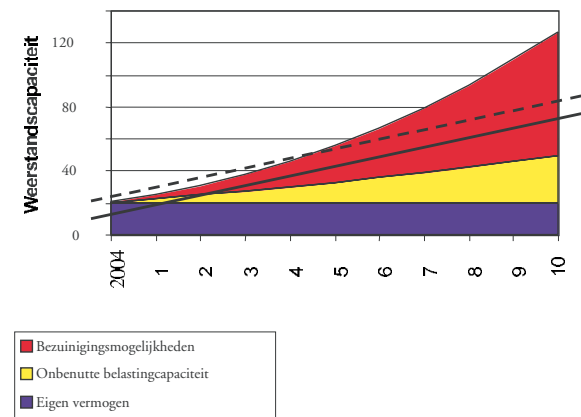
Algemene reserve	5,0
Bestemmingsreserves	13,0
Egalisatiereserve BTW-compensatiefonds	3,0
Bestemmingreserve Boulevard	4,5
Overige bestemmingsreserve	5,5
Totaal boekwaarde eigen vermogen	18,0
Stille reserves	5,0
Totaal eigen vermogen (incl. stille reserves)	23,0
Eigen vermogen (excl. BTW comp. fonds)	20,0

Tabel 3 Berekening onbenutte belastingcapaciteit (bedragen x mln euro)

	<i>Huidige inkomsten</i>	<i>Maximale inkomsten</i>	<i>Onbenutte capaciteit</i>
OZB	4,0	5,3*	1,3
Reinigingsheffing	6,5	6,5	0,0
Rioolrecht	2,5	3,0	0,5
Overige belasting-inkomsten	0,5	1,0	0,5
Totaal	13,5	15,8	2,3

* Dit is de opbrengst aan OZB-belastingen, wanneer de tarieven gelijk zouden zijn aan de artikel 12-norm (€ 6,30 per € 2.268 waarde woning). In de nota *Weerstandvermogen 2002* is dit als uitgangspunt gekozen.

Figuur 2⁷ Weerstandscapaciteit 2004 (% van de begroting)



— Gewenste weerstandscapaciteit in 2004 (zie punt 4).
 --- Gewenste weerstandscapaciteit bij nieuw beleid (zie punt 5).

bezuinigingen kan in de jaren erop volgend (1 t/m 10) het vermogen worden versterkt.

4 Relatie benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit

In *figuur 2* staat de werkelijke weerstandscapaciteit per 2004. Sinds de verschijning van de nota *Weerstandsvormogen 2002* is echter veel veranderd. De nota heeft ertoe geleid dat er risicoreducerende maatregelen zijn getroffen. Daarnaast zijn in 2003 enkele nieuwe grote risico's geïdentificeerd (zie *tabel 1*), waarvoor nog geen maatregelen zijn getroffen. Uit nieuwe berekeningen van het totaal aan risico dat de gemeente in 2004 loopt, blijkt dat het risico is toegenomen tot € 14,3 miljoen in 2004. Daarvan is een deel structureel en een deel incidenteel. De gewenste weerstandscapaciteit voor 2004 (zwarte lijn in *figuur 2*) blijkt voldoende.

5 Nieuw beleid

Gaasterzijl wil in 2007 beginnen met het ontwikkelen van het gebied langs het kanaal. Het project Boulevard bevat de bouw van een aantal woonflats met een park aan de noordkant en een klein winkelcentrum aan de zuidkant. De exploitatie van het project is rond, zonder dat de bestemmingreserve hoeft te worden ingezet. Uit de risico-analyse blijkt dat het risico kan oplopen tot ongeveer 10 miljoen euro. Dit risico is echter niet meegenomen in de berekening van de gewenste weerstandscapaciteit. Wanneer de gemeente onverwacht meer dan 5 miljoen euro op tafel moet leggen, komt de incidentele weerstandscapaciteit onder het gewenste niveau. Zoals is afgesproken in de nota *Weerstandsvormogen* moet bij doorgang van het project het weerstandsvormogen worden versterkt.

6 Beleid ten aanzien van het weerstandsvormogen in de komende jaren

Wanneer het project Boulevard doorgaat, moet eerst de weerstandscapaciteit versterkt worden. Er zijn twee mogelijkheden om de vermogenspositie bij te sturen. De eerste is om de reserves de komende jaren te verhogen. De tweede manier is het actiever toepassen van risicomanagement.⁸ Daarmee kunnen de risico's worden verkleind en kan met een lagere weerstandscapaciteit worden volstaan. In de nota *Weerstandsvormogen 2002* is vastgelegd dat onder normale omstandigheden de belastingen niet worden verhoogd en

dat het voorzieningenniveau niet wordt aangetast. Daarom zal de komende twee jaren getracht worden de risico's beter te managen. Daarnaast zullen enkele efficiëntieslagen gemaakt worden in de bedrijfsvoering. De hierbij vrijkomende middelen worden gebruikt voor de versterking van de weerstandscapaciteit. Wanneer blijkt dat deze maatregelen niet voldoende zijn, zal er toch moeten worden bezuinigd op het huidige voorzieningenniveau.

* * *

Vorenstaand voorbeeld laat zien hoe een gemeente zelf op adequate wijze kan voldoen aan de nieuwe voorwaarden met betrekking tot de paragraaf weerstandsvormogen. De hier voorgestelde opzet biedt bovendien meer inzicht in de bestaande risico's en de daaraan gerelateerde weerstandscapaciteit en levert daardoor handvatten om een efficiënter en beter gefundeerd beleid te voeren.

Noten

- 1 Met dank aan dr. M.A. Allers voor commentaar en suggesties op eerdere versies van dit artikel.
- 2 E. Gerritsen, 'Scenario's voor de weerstandscapaciteit', *B&G*, mei/juni 2003, p. 26-30.
- 3 G.A.M. Haisma, 'Risicomanagement! Wat, hoe en waarom?' *B&G*, april 2003, p. 8-10 en G.A.M. Haisma, 'Financieel weerstandsvormogen berekenen met risicosimulatie', *B&G*, mei/juni 2003, p. 24-26.
- 4 Integraal Risicomanagement Informatie Systeem (IRIS) is een door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) ontwikkeld kennisstelsel m.b.t. gemeentelijke risico's. Een demo-versie van IRIS is gratis verkrijgbaar via www.risicomanagement.nl
- 5 Zie artikel 'Secenario's voor de weerstandscapaciteit' in het mei/juni nummer van *B&G*. Een demo-versie van de COELO-monitor weerstandscapaciteit is gratis verkrijgbaar via www.coelo.nl.
- 6 Verder gaat de monitor er van uit dat er in de meerjarenbegroting rekening mee wordt gehouden dat het vermogen de komende jaren net zo snel zal stijgen als de begrote uitgaven.
- 7 Voor de interpretatie van de figuur wordt verwezen naar het artikel 'Scenario's voor de weerstandscapaciteit' in het mei/juni nummer van *B&G*.
- 8 Met behulp van het IRIS risicomanagementsysteem kan worden berekend welke risico's de grootste invloed hebben op de totale benodigde weerstandscapaciteit. Door met name deze risico's te reduceren, kan met een aanzienlijk lagere weerstandscapaciteit worden volstaan.