



Het vermogen om klappen op te vangen

De weerstandsparagraaf is aan herziening toe

Nederland is pionier op het gebied van publiek risicomanagement, dankzij het voorschrift voor een weerstandsparagraaf in het BBV. Dit voorschrift is een stap vooruit naar een volwassen en integraal risicomanagement bij regionale en lokale overheden. Tegelijk werpt het daarvoor ook hindernissen op. Daarom is de weerstandsparagraaf aan revisie toe.

Door **Peter B. Boorsma** en **Geert Haisma**¹

Weerstandsvermogen is het vermogen om klappen op te vangen. In 1995 werd via de Comptabiliteitswet de risicoparagraaf voorgeschreven voor gemeenten en provincies. In 2004 is via het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) het voorschrift veranderd in een weerstandsparagraaf, die later ook is voorgeschreven voor

de waterschappen. De paragraaf is in BBV voorgeschreven voor de begroting (art. 9 lid 2) en voor het jaarverslag² (art. 24 lid 2 en art 26).

Dankzij dit voorschrift is Nederland pionier op het gebied van publiek risicomanagement. De VS kennen de Public Risk

Management Association (PRIMA). Deze organisatie ontplooit diverse activiteiten zoals de organisatie van congressen en de uitgave van een vakblad. Het Verenigd Koninkrijk kent een vergelijkbare organisatie genaamd Alarm. Maar daar is geen sprake van een wettelijk voorschrift voor decentrale overheden om bij de begroting

Integraal risicomanagement

en de rekening aandacht te schenken aan het risicomanagement. Op dit moment heeft ook Noorwegen een risicovoorschrift. Onbekend is welke andere landen een dergelijk voorschrift hebben.

Nederland loopt voorop, maar kan zich niet permitteren achterover te leunen. De weerstandsparagraaf is aan revisie toe. Extra aandacht voor de weerstandsparagraaf is bijvoorbeeld geboden vanwege de komende decentralisaties; daarbij wordt de algemene uitkering bijna verdubbeld maar zullen de risico's fors toenemen.

Weerstandparagraaf in het kort

De paragraaf³ schrijft voor dat gemeenten, provincies en waterschappen een overzicht moeten geven van niet door een verzekering of voorziening gedekte risico's. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen reguliere en andere risico's. De reguliere risico's komen vaak voor en kunnen dus worden verzekerd. Daarom vallen die buiten het bestek van het voorschrift.

In het BBV is ook voorgeschreven dat de weerstandsparagraaf een exposé moet geven van het te voeren risicomanagement, van de maatregelen om de ongedekte risico's tegen te gaan. Recent is (bij Besluit van 25 juni 2013 art. 11 van BBV) de term weerstandsparagraaf gewijzigd in weerstandsparagraaf en risicobeheersing. In de toelichting staat: 'De aandacht voor risicobeheersing is duidelijk toegenomen, de uitdaging is om deze paragraaf niet te laten uitmonden in een voornamelijk (reken)technische operatie. Een manier om

hieraan tegemoet te komen is om bij onderwerpen waar risico's kunnen spelen inzicht te geven in mogelijke ontwikkelingen (scenario's), en welke (beleidsmatige) opties er zijn om mogelijke niet geraamde financiële consequenties zo goed mogelijk te beheersen mocht dat scenario zich gaan voordoen.'

Bijzonder is het onderscheid tussen generale en specifieke risico's. De eerste betreffen alle gemeenten, zoals een korting op de algemene uitkering. Daarnaast is er onderscheid tussen zuivere risico's en ondernemersrisico's. Ondernemersrisico's kennen niet alleen negatieve uitkomsten maar ook mogelijke positieve uitkomsten, de *upside risks*, hier vaak (met de verwarrende term) kansen genoemd.

De berekening van de benodigde weerstandscapaciteit was zelden volgens de regels van de kunst

De oorspronkelijke en eerdere risicoparagraaf schreef alleen voor dat de belangrijkste risico's moesten worden getoond. De weerstandsparagraaf is daarom een belangrijke stap vooruit. In de praktijk bleef de risicoparagraaf een verplicht nummer, waar weinig of geen aandacht aan werd besteed. Dat lot was aanvankelijk ook beschoren voor de weerstandsparagraaf. De paragraaf werd gezien als iets voor de chef Financiën, eventueel nog voor de betrokken wethouder of gedeputeerde, maar niet iets voor het college van B&W of Gedeputeerde Staten. Zelden werden vragen gesteld in de gemeenteraad of de provinciale staten. De presentatie van de belangrijkste risico's was een willekeurige staalkaart en de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit was zelden volgens de regels van de kunst.⁶

De crisis heeft tot gevolg gehad dat enkele verborgen risico's opeens heel manifest werden: de onverkoopbare grond voor woningbouw of een industrieterrein. Andere risico's verbonden aan bouwprojecten of Europese subsidies werden eveneens scherper. Mede door deze ontwikkelingen is risicomanagement meer gaan leven, in elk geval bij veel gemeenten. De recente aanscherping naar risicobeheersing is een verbetering.

Hindernis voor integraal risicomanagement

So far so good. Toch is het voorschrift niet goed genoeg als je het bekijkt door de bril van integraal risicomanagement. Een aantal punten van kritiek:

- a. Om te beginnen een punt van exogene kritiek. Waarom heeft de centrale overheid dit voorschrift gegeven aan de gemeenten, provincies en waterschappen, en niet aan woningcorporaties, onderwijsinstellingen of de vroegere regionale politiekorpsen? En waarom heeft de centrale overheid het niet voorgeschreven voor ministeries, agentschappen en afhankelijke NGO's?
- b. De paragraaf schrijft voor dat alleen de ongedekte risico's in de benadering worden betrokken. Daarmee wordt een hindernis opgeworpen voor de ontwikkeling van een integraal risicomanagement. Risico's die gedekt zijn door een verzekering moeten in een integrale benadering worden beoordeeld om te bepalen welke maatregel gewenst is: verzekeren, anders overdragen, via de begroting dekken of via een voorziening? En als al een verzekering wordt gekozen, welke dekking, welk eigen risico? Is er geen sprake van onder- of wellicht van oververzekering? Is de premie niet te hoog?
- c. Het onderscheid tussen algemene en specifieke risico's is theoretisch interessant maar in de praktijk verwarrend. Het blijkt dat sommige gemeenten bijvoorbeeld een korting op het Gemeentefonds noemen, maar de meeste gemeenten niet. Als de ene gemeente de korting meerekent bij de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit (BW) en een andere niet, dan wordt het weerstandsvermogen (WV) onvergelijkbaar. Zo noemde in het verleden een enkele gemeente als algemeen risico de mogelijkheid dat de vennootschapsbelasting zou worden gewijzigd en bepaalde overheidsbedrijven zou treffen. Het ware beter om dit soort risico's apart te zetten en niet bij de berekening van het WV te betrekken.
- d. Het Besluit schrijft niet voor hoe de weerstandscapaciteit moet worden berekend. Niettemin zijn daar wel suggesties voor gegeven. Echt fout is

Berekening weerstandsvermogen

De met de ongedekte risico's gemoeide geraamde financiële schade is de benodigde weerstandscapaciteit (BW). De benodigde weerstandscapaciteit wordt geconfronteerd met de aanwezige weerstandscapaciteit (AW). Deze wordt berekend⁴ als de som van de algemene reserve, de ongebruikte belastingcapaciteit, de stille reserve en de post Onvoorzien. Het quotiënt AW gedeeld door BW is het weerstandsvermogen (WV)⁵.



daarbij de berekening van de aanwezige weerstandscapaciteit (AW). In de praktijk worden stroomgrootheden en voorraadgrootheden, of balansgrootheden en exploitatiegrootheden, opgeteld. De reserves (en voorzieningen) zijn passiefposten op de balans; de genoemde bedragen zijn geïnvesteerd in activa. Die bedragen zijn dus niet zomaar aanwendbaar. Bedoeld is natuurlijk het snel beschikbare bedrag, verantwoord als Kas/Bank en als Belegging. De andere onderdelen van het AW, de ongebruikte belastingcapaciteit en de post Onvoorzien, zijn wel

Echt fout is de berekening van de aanwezige weerstandscapaciteit

stroomgrootheden, begrotingsposten. De stille reserve is weer een balansgrootheid. Per definitie is de stille reserve lastig te berekenen. Maar weer geldt: de verborgen post is een aanpassing van de passiefzijde en dus niet zomaar beschikbaar om een verlies op te vangen.

- e. Het weerstandsvermogen is gericht op de financiële consequenties van ongedekte risico's. Daarmee is het tegelijk beperkt. Want integraal risicomanagement zou niet alleen de al gedekte

Integraal risicomanagement gaat niet alleen om afdekking van financiële schade

risico's in het beleid moeten betrekken, maar ook de niet-financiële consequenties. Te denken valt aan imagoschade en milieuschade. Imagoschade kan bijvoorbeeld inhouden dat een wethouder of burgemeester moet opstappen. Meestal heeft dat toch ook weer financiële schade in de vorm van wachtgeld tot gevolg. Schade aan het milieu kan ook leiden tot geldkostende maatregelen om de natuur te herstellen.

- f. In de praktijk valt vooral de aandacht voor het te voeren beleid tegen. Dat doet vermoeden dat risicomanagement nog niet leeft bij gemeentes en provincies. Het is ter bemoediging goed om nog eens de doelen van een integraal risicomanagement te noemen, want het gaat niet alleen om afdekking van

financiële schade! De klassieke doelen zijn beperking van eventuele schade en van verzekeringspremies. Andere doelen zijn kostenoverschrijdingen bij projecten tegengaan, meer projecten volgens plan realiseren en kansen in kaart brengen.

Aanbevelingen voor revisie

De recente wijziging met aandacht voor risicobeheersing is een stap vooruit. Maar er is meer nodig voor een goed integraal risicomanagement. Enkele aanbevelingen:

- a. De aanwezige weerstandscapaciteit moet anders worden berekend. Allereerst moet niet worden uitgegaan van de passiefposten op de balans Reserves en Stille Reserve, maar moet de aandacht uitgaan naar de actiefposten op de balans Kas/Bank en Beleggingen. Wellicht is het beter om uit te gaan van de begroting en de daarin aanwezige flexibiliteit. Hoeveel kan op korte termijn worden vrijgemaakt door het temporiseren van investeringen en van onderhoud? Hoeveel kan zo nodig op korte termijn worden bezuinigd op reiskosten, op vervullen van vacatures, etc.
- b. Als men al uitgaat van balansposten is het onbegrijpelijk dat bij de bepaling van de aanwezige weerstand geen aandacht is geschonken aan balansposten als het aanwezige vreemd vermogen, en op de verstrekte garanties. Naast de indicator weerstandsvermogen zou de indicator solvabiliteit dus kunnen worden gebruikt, te

- berekenen als eigen vermogen (EV) gedeeld door vreemd vermogen (VV) of als totaal vermogen (TV) gedeeld door vreemd vermogen (VV). Misschien is dit na de vorige suggestie verwarrend. In elk geval wordt aanbevolen om bij de beoordeling van de AW aandacht te schenken aan de schuldpositie (voor de meeste provincies zijn de schulden gering) en aan de verstrekte garanties. Ook de andere *off balance*-posten zoals *financial lease*-contracten horen bij het risicobeleid.
- c. De belangrijkste aanbeveling is om meer werk te maken van integraal risicomanagement. Dat vergt om te beginnen een discussie in het college uitmondend in een vastgelegd beleid. Daarin wordt aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is, wat de grenzen zijn van de te accepteren *risk appetite*, de grenzen van de bevoegdheden, de rol en de bevoegdheden van een risico-coördinator, etc. Regelmatig wordt het risicobeleid in het college besproken en regelmatig wordt de gemeenteraad of provinciale staten geïnformeerd.
- d. De discussie in het college is de basis. Daarnaast is het zinvol om een stuurgroep risicomanagement in het leven te roepen, met daarin een wethouder of gedeputeerde, een afdelingsdirecteur, de risicomanager, een projectmanager en de controller. De stuurgroep informeert het college en de raad, en zorgt voor verspreiding van het risicobewustzijn.

Risicomanagement kijkt per definitie vooruit

- e. Risicomanagement kijkt per definitie vooruit. Maar de weerstandsparagraaf is ook voorgeschreven voor het jaarverslag. In de jaarrekening kan worden gerapporteerd welke voorziene risico's zich hebben gemanifesteerd, welke onvoorziene risico's zich hebben voorgedaan, welke schade is gelopen, welke wijzigingen in het risicomanagementbeleid zich hebben voorgedaan. Ook een overzicht van dreigende risico's die zich niet hebben gemanifesteerd is zinvol, evenals een opsomming van genomen maatregelen om de dreigende risico's te voorkomen.

- f. De planning-en-control-cyclus kent daarnaast de managementrapportage. Daarin zou kunnen worden ingegaan op de actuele risico's en de gevoerde of te voeren beheersmaatregelen. De jaarrekening en de managementrapportage bieden input voor de weerstandsparagraaf in de nieuwe begroting. Daarmee verschuift het accent van risico-inventarisatie naar risicobeheersing.
- g. Risicomanagement betekent ook een regelmatige bezinning op de manieren waarop risico's worden overgedragen, via een verzekering, via een voorziening of via contracten naar derden.

Literatuur

Boorsma, Peter B., et al. (1983) Financieel Management in Gemeenten (Universiteit Twente/CIVOB)

Boorsma, Peter B. (2006) Public Risk Management, with special reference to Dutch municipalities, a paper for the conference in Macao, China (niet gepubliceerd)

Boorsma, Peter B., Haisma, Geert A.M. en Moolenaar, Yvonne (2005) Gemeentelijk risicomanagement, een empirisch onderzoek (niet gepubliceerd)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden (2003) Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten, Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden (2007), Handreiking weerstandsvermogen voor raadsleden, Den Haag

Noten

- 1 Peter B. Boorsma is emeritus hoogleraar Openbare Financiën aan de Universiteit Twente. Hij was initiatiefnemer van de Twentse postgraduate masteropleiding Risicomanagement. Hij is oprichter en voorzitter van het Nationale Netwerk Risicomanagement (NNR). Geert Haisma is oprichter en directeur van het Nederlands Adviesbureau Risicomanagement (NAR). Hij is modulecoördinator en docent op de masteropleiding Risicomanagement. De auteurs danken drs. Sietze van der Berg, ministerie van Binnenlandse Zaken, voor verschaft informatie en commentaar.

- 2 De paragraaf is voorgeschreven voor het jaarverslag. Voor het gemak wordt in dit artikel geschreven over de jaarrekening, die immers met het jaarverslag wordt ingediend.
- 3 Zie o.a. de Handreiking weerstandsvermogen (2007).
- 4 Het BBV heeft de berekening niet dwingend voorgeschreven. De onderdelen van de som zijn in de loop der tijd gewijzigd, en zijn voor de verschillende overheden nogal verschillend.
- 5 Daar capaciteit en vermogen overlappende begrippen zijn, is de gekozen terminologie ongelukkig. Boorsma heeft in zijn publicatie Financieel Management in Gemeenten (1983) voor het eerst in de publieke sector de term weerstandsvermogen geïntroduceerd als het vermogen om klappen op te vangen
- 6 Zie Boorsma, Haisma en Moolenaar (2005), Boorsma (2006).
- 7 Overigens hebben de meeste instellingen voor VO en HO wel een weerstands- of risicoparagraaf bij de jaarstukken.
- 8 Zie voor die benadering Boorsma, 1983.
- 9 Vroeger vaak iemand van de afdeling Financiën, tegenwoordig steeds vaker iemand van de concernstaf, wat beter is want het gaat niet alleen om financiële risico's.