

Financieel weerstandsvermogen berekenen met risicosimulatie

Hoe kan onder het (nieuwe) Besluit begroting en verantwoording het financiële weerstandsvermogen worden berekend op basis van een inventarisatie van risico's? De inventarisatie van risico's stamt uit 1995, toen de risicoparagraaf verplicht werd gesteld in de Comptabiliteitsvoorschriften. Vanaf 2004 worden gemeenten geacht op basis van die risico's ook hun financiële weerstandsvermogen te berekenen. Dit artikel gaat in op de berekening van de risicomponent van het weerstandsvermogen. In het aansluitende artikel van drs. E. Gerritsen 'Scenario's voor de weerstandscapaciteit' wordt ingegaan op de ontwikkeling van de financiële capaciteit binnen de gemeente die nodig is om risico's af te dekken.

DRS. G.A.M. HAISMA

Directeur van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR).*

Het Ministerie van BZK schrijft in artikel 11 van het nieuwe Besluit begroting en verantwoording het volgende voor:

- 1 Het weerstandsvermogen bestaat 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.
- 2 De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat tenminste:
 - a Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit.
 - b Een inventarisatie van de risico's.
 - c Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

In de toelichting op artikel 11 wordt onderscheid gemaakt naar éénjarig en meerjarig weerstandsvermogen. Eveneens wordt onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Bij incidentele weerstandscapaciteit kan men denken aan de algemene reserve, en bij structurele weerstandscapaciteit aan bijvoorbeeld de onbenutte belastingcapaciteit.

Punt 2c onderschrijft het belang een risicomangementbeleid te voeren, een onderdeel waar veel gemeenten weinig aandacht voor hebben en daardoor faalfactor nummer één is op het gebied van de effectiviteit van risicomangement.¹ Risicomangementbeleid behelst o.m. het bepalen of voor éénjarig of meerjarig weerstandsvermogen wordt gekozen, alsmede welke instrumenten worden ingezet voor de financiering van incidentele en structurele risico's.

Uitgangspunt bij het bepalen van de benodigde risico's is het gegeven dat ze nooit allemaal tegelijk en met een

maximale omvang zullen optreden. In een risicoprofiel van bijv. vijftig risico's, is het ondenkbaar dat ze tegelijk in één jaar zullen optreden. Sommige risico's zullen zich nooit voordoen, terwijl andere daarentegen zich in hun maximale omvang manifesteren. Het berekenen van een daarbij behorende passende reserve is voor veel gemeenten een 'worsteling'. Risicosimulatie biedt dien-aangaande een oplossing. Dit gaat als volgt: denkbeeldig wordt op basis van individuele kansverdelingen per risico miljoenen keren de werkelijkheid nabootst, hetgeen tot een nieuwe gezamenlijke kansverdeling leidt die alle risico's uit het gehele risicoprofiel omvat.

De basis voor het berekenen van het weerstandsvermogen vormt een inventarisatie van risico's, het zogeheten *risicoprofiel*. Welke risico's neemt men op in dit risicoprofiel? Omdat de risicoprofielen per gemeente kunnen verschillen, geven we de elementaire risicogebieden aan die de basis moeten vormen voor het profiel:

- Inkomsten (eigen inkomsten, algemene- en specifieke uitkeringen).
- Kapitaalgoederen.
- Financiering.
- Deelnemingen.
- Grondzaken.
- Bedrijfsvoering.
- Grote projecten.

Binnen deze risicogebieden kan een risicoscan worden gemaakt aan de hand van een combinatie van enkele interviews en een checklist van bekende risico's.

In een andere benadering (*bottom up*) gaat men uit van de risico's die in IRIS,² een Integraal Risicomanagement Informatie Systeem, zijn beschreven. IRIS bevat organisatiebreed de bekende risico's in vorengenoemde risicogebieden en kent bovendien een aantal onderverdelingen op de be-

drijfsvoering. In IRIS kunnen risico's van alle risicogebieden vanaf een bepaalde omvang worden geselecteerd om aan het criterium 'van materiële betekenis' (art. 11 lid 1 b) te voldoen. Deze risico's, die organisatiebreed op gestructureerde wijze zijn verkregen, vormen het risicoprofiel op basis waarvan een risicosimulatie kan worden uitgevoerd. Het voordeel van deze methode is de mogelijkheid de risicosimulatie periodiek te herhalen, teneinde de gewenste *match* tussen risico's en financiële weerstandscapaciteit snel te kunnen vaststellen bij grote wijzigingen in het risicoprofiel.

Een risicosimulatie is gebaseerd op de kansverdeling waarmee een risico kan optreden en een kansverdeling van de gevolgen. Daarbij dient men onderscheid te maken naar:

- 1 Risico's.
- 2 Onzekerheden.

Risico's

Een risico is een kans op het optreden van een gebeurtenis met een bepaald gevolg. De kans dat een gebeurtenis zich voordoet en de mate waarin het gevolg zich voordoet zijn onzeker. Denk aan het risico van het indienen van een planschadeclaim. Of dit zal plaatsvinden, is niet zeker, en ook de mogelijke gevolgen zijn niet zeker en zullen binnen een bandbreedte liggen volgens een bepaalde kansverdeling.

Onzekerheden

Een te verwachten gebeurtenis met een onzeker gevolg vormt een onzekerheid, bijvoorbeeld een bijdrage aan de regionale exploitatie van de afvalinzameling. De onzekerheid schuilt in het gevolg, namelijk het bedrag dat men uiteindelijk moet betalen als bijdrage in de exploitatie. Hoeveel men moet bijdragen ligt niet vast, doch is wel binnen een te bepalen bandbreedte met een bepaalde kansverdeling aan te geven.

In een risicosimulatie kunnen overigens zowel risico's als onzekerheden worden meegenomen.

Voor een risicosimulatie is het ook van belang onderscheid te maken naar typen risico's. In de toelichting op de paragraaf 'weerstandsvermogen' in het BBV wordt gesproken over positieve risico's. Daarmee wordt de positieve kant van de kansverdeling op de gevolgen van een risico bedoeld. In de literatuur worden twee typen risico's onderscheiden:

- 1 Zuivere risico's.
- 2 Speculatieve risico's.

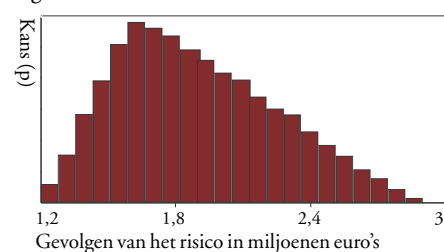
Bij zuivere risico's acht men het positieve effect als normaal, en niet van belang. Een voorbeeld hiervan is het debiteurenrisico. Er is een kans dat iemand betaalt en een kans dat iemand niet betaalt. Uitsluitend de kans dat hij niet betaalt, is relevant als risico. Het wel betalen is normaal.

Een exploitatierisico is een voorbeeld van een speculatief risico. Een gemeente heeft bijvoorbeeld een parkeerbedrijf waarvan de winstprognose 8% is. Er is een kans dat de winst hoger is en een kans dat de winst lager is. Zowel de positieve als de negatieve component worden meegenomen in de risicosimulatie. In onderstaand voorbeeld is met vier risico's een risicosimulatie uitgevoerd.

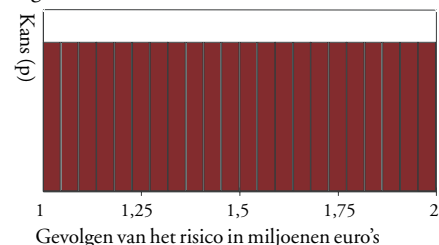
Van deze vier risico's is bekend wat het minimale en maximale gevolg is en van enkele ook wat de verwachtingswaarde is. Op basis van die gegevens kan de kansverdeling van het gevolg van een risico worden bepaald. Veelal hebben we te maken met een driehoeksverdeling zoals bij het ESF subsidierisico, dat in *figuur 1* is afgebeeld.

Bij het waarderen van risico's is er natuurlijk altijd sprake van subjectiviteit. Het bepalen van een minimum en maximum is in de praktijk vaak vrij goed vast te stellen, doordat een ondergrens of bovengrens bekend is (bijvoorbeeld d.m.v. contractuele afspraken). Een verwachtingswaarde is lastiger te bepalen. Alleen indien er echt zicht is op een verwachtingswaarde (bijvoorbeeld vanuit inzicht in onderhandelingen) kan deze worden ingevuld. Anders verdient een uniforme verdeling de voorkeur. Als er geen verwachtingswaarde, maar alleen een minimum en maximum bekend is, gaan we uit van een uniforme verdeling, zoals bij het voorbeeld van de bijdrage aan het exploitatietekort dat in *figuur 2* wordt weergegeven. Dat betekent dat iedere waarde tussen het minimum en maximum een gelijke kans heeft.

Figuur 1



Figuur 2



Bij het schatten van de kans op het optreden van een gebeurtenis, hanteren wij vijf klassen. Deze vijf klassen kennen een score voor het bepalen van een relatieve risicoscore en een kanspercentage ten behoeve van de risicosimulatie die gebaseerd is op een heroïsche veronderstelling.

Doet zich meer malen per jaar voor

score = 5 100%

Doet zich 1 maal per jaar voor

score = 4 80%

Doet zich 1 maal per 2 jaar voor

score = 3 60%

Doet zich 1 maal per 5 jaar voor

score = 2 40%

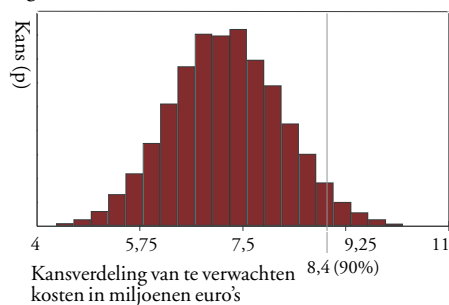
Doet zich minder dan 1 maal per 5 jaar voor

score = 1 20%

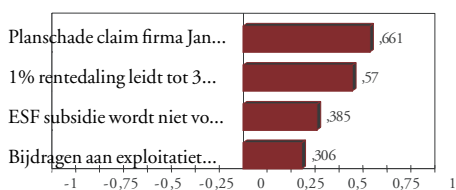
Aan de kanstabel kunnen percentages worden toegevoegd waarmee t.b.v. van de risicosimulatie wordt gerekend. Als een risico vaker dan eenmaal per jaar optreedt, zal de gebeurtenis zeker plaatsvinden (100%), maar de gevolgen zijn variabel. Voor dit simulatie-

| Risicosimulatie | Minimaal | Verwacht | Maximaal |
|---|------------------|-----------------|-------------------|
| ESF subsidie wordt niet volledig gehonoreerd | 1.200.000 | 1.600.000 | 2.900.000 |
| Planschade claim firma Jansen door wijziging plan Brummelhoek | 500.000 | 1.500.000 | 3.500.000 |
| 1% rentedaling leidt tot 3 miljoen tekort in de algemene dienst | 500.000 | 2.500.000 | 3.000.000 |
| Bijdragen aan exploitatietekort regionale afvalinzameling | 1.000.000 | | 2.000.000 |
| Risicofinanciering | 3.200.000 | | 11.400.000 |

Figuur 3



Figuur 4



voorbeeld worden omwille van de eenvoud alle kansen op het optreden van de gebeurtenis gemakshalve op 100% gezet en zijn alleen de gevolgen variabel.

Simulatie uitkomst

In *figuur 3* is de simulatie uitkomst voor de vier voorbeeld-risico's weergegeven. In een kansverdeling is aangegeven hoeveel geld benodigd is om deze risico's af te dekken en de daarbij behorende mate van zekerheid. Een 90%-zekerheid wordt gerealiseerd door € 8,4 miljoen te reserveren. Welk percentage een gemeente acceptabel vindt, hangt af van het gekozen risicomanagementbeleid en moet daarin worden geformuleerd. Gebruikelijk zijn percentages tussen de 75% en 95%. In de simulatie is voor alle vier de risico's vanwege de eenvoud er vanuit gegaan dat de kans op optreden van de risico's 100% is. Indien met lagere kansen van optreden wordt gewerkt, neemt de benodigde reserve om de risico's af te dekken uiteraard af.

Gevoeligheidsanalyse

Uit een risicosimulatie volgt ook een gevoeligheidsanalyse. Zo'n gevoeligheidsanalyse geeft weer welk effect de afzonderlijke risico's op de uitkomst hebben. In dit voorbeeld zien we dat de planschade het grootste effect heeft. Als men dit risico weet te reduceren, kan men toe met een lager weerstandsvermogen en is er de beschikking over meer vrije ruimte. De relatie tussen weerstandsvermogen en risicomanagement is daarmee evident. Des te beter men de risico's kan managen door ze te reduceren, des te minder beslag ze leg-

gen op het weerstandsvermogen.

De gevoeligheidsanalyse maakt direct zichtbaar naar welke risico's direct de aandacht moet gaan om het beslag op het weerstandsvermogen te verkleinen (*figuur 4*).

Tot slot wordt de uitkomst uit de risicosimulatie afgezet tegen de weerstandscapaciteit (aanwezige reserves, onbenutte belastingcapaciteit, etc.). In dit voorbeeld is op basis van een 90% zekerheid € 8,4 miljoen nodig als gezond financieel weerstandsvermogen. Indien minder als reserve beschikbaar is, is het zaak om de reserve op te hogen. Indien een hogere reserve beschikbaar is dan benodigd, is het afhankelijk van het risicomanagementbeleid hoe hiermee wordt omgegaan. De mogelijkheid bestaat in dat geval om de reserve te verlagen. Voordat de algemene reserve wordt verlaagd, is het verstandig deze risicosimulatie op meer tijdstippen in een jaar of twee jaren uit te voe-

ren. Pas als de uitkomsten van de risicosimulaties een structureel lager niveau aangeven dan de beschikbare reserves, is het verstandig de algemene reserve te verlagen ten behoeve van investeringen of consumptieve uitgaven.

Ter ondersteuning van gemeenten bij het berekenen van het weerstandsvermogen, organiseert NAR en COELO in een samenwerkingsverband workshops. Hier wordt uiteengezet hoe met behulp van de modellen en instrumenten een weerstandsparagraaf kan worden opgesteld. Meer informatie over deze workshops vindt u op: www.risicomangement.nl/gemeenten.

Noten

- * Met dank aan prof. dr. P.B. Boorsma, hoogleraar Openbare Financiën aan de Universiteit Twente voor zijn becommentariërende bijdrage.
- 1 G.A.M. Haisma, 'Risicomanagement! Wat, hoe en waarom?', *B&G*, Den Haag, april 2003.
- 2 Meer informatie op www.risicomangement.nl/gemeenten.

Scenario's voor de weerstandscapaciteit

DRS. E. GERRITSEN

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, RU Groningen *

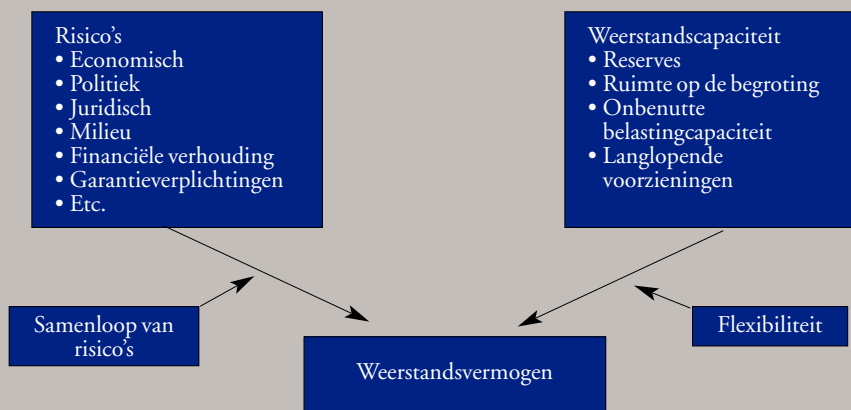
Met ingang van begrotingsjaar 2004 vervangt het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995. Het BBV bevat veel nieuwe regelgeving voor de financiële verslaglegging. Volgens artikel 11 van het BBV moeten gemeenten en provincies inzicht verschaffen in hun weerstandsvermogen. Het gaat hierbij om het verband tussen de weerstandscapaciteit en de risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Onder weerstandscapaciteit verstaat het BBV de middelen en mogelijkheden waarover provincies of gemeenten kunnen beschikken om niet

begrote kosten te dekken.

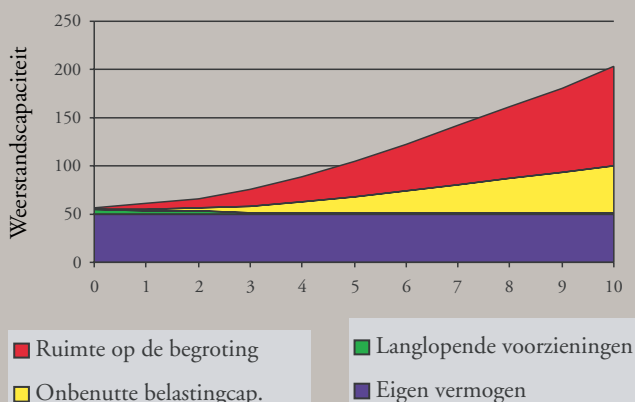
Naast de aanwezige weerstandscapaciteit en de ongedekte risico's, zijn ook andere factoren van invloed op het weerstandsvermogen, zoals het aanpassingsvermogen van de organisatie en de kans dat tegenslagen zich gelijktijdig voordoen. Wanneer als zodanig betrekkelijk kleine risico's gelijktijdig of vlak na elkaar optreden, kan niettemin een groot beroep op de weerstandscapaciteit noodzakelijk zijn. Als de kansen afhankelijk zijn, zoals bijv. bij een teruglopende economische groei, valt het optreden van een aantal risico's samen (lagere algemene uitkering, hogere rentevoet, meer beroep op garanties, enz.). *Figuur 1 (Weerstandsvermogen¹)* brengt de verschillende variabelen met elkaar in verband.

Figuur 1 Weerstandsvermogen



Figuur 2 Weerstandscapaciteit Gaasterzijl in het lopende jaar (2003)

Initiële weerstandscapaciteit (als percentage van de begroting)



De door het BBV voorgeschreven paragraaf over het weerstandsvermogen moet onder meer een inventarisatie bevatten van de weerstandscapaciteit en van de risico's. Veel aandacht gaat momenteel uit naar de risico's en het risicomanagement. Consultants, onderzoekers en verschillende overheden zijn druk bezig met het ontwikkelen van risicoprofielen en risicomanagementsystemen.² Dit is weliswaar een belangrijke en onmisbare stap ter bepaling van het weerstandsvermogen, maar het is niet meer dan een eerste aanzet. Hierna moet de weerstandscapaciteit nog in kaart worden gebracht, waarna de risico's aan de weerstandscapaciteit kunnen worden gerelateerd.

COELO heeft recent een model ontwikkeld (de Monitor weerstandscapaciteit) om gemeenten en provincies behulpzaam te zijn bij het berekenen van zowel de incidentele als de structurele weerstandscapaciteit.³ Daarnaast is het model geschikt om het weerstandsvermogen te analyseren (de relatie tussen de ongedekte risico's en de weerstandscapaciteit) door verschillende scenario's door te rekenen. De uitkomsten worden automatisch in overzichtelijke tabellen en figuren weergegeven.

De weerstandscapaciteit bestaat uit vier componenten. Dit zijn:

- 1 het eigen vermogen;
- 2 de voorzieningen;
- 3 de onbenutte belastingcapaciteit;
- 4 de ruimte op de begroting. Deze componenten worden toegelicht in afzonderlijke kaders bij dit artikel.

Wanneer de componenten van de weerstandscapaciteit in kaart zijn gebracht, kunnen deze in de COELO-monitor via een invoerscherm worden ingevuld. Het achterliggende model berekent vervolgens automatisch de weerstandscapaciteit. *Tabel 1* geeft bij wijze van voorbeeld de berekening van de weerstandscapaciteit van de fictieve gemeente Gaasterzijl. Als basisjaar is het lopende jaar 2003 genomen.

Tabel 1 Berekening weerstandscapaciteit Gaasterzijl in 2003

Weerstandscapaciteit (als percentage van de begroting)

| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Eigen vermogen | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 |
| Langlopende voorzieningen ^{5,0} | 4,0 | 3,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Onbenutte belastingcapaciteit | 0,0 | 2,0 | 5,1 | 9,4 | 14,8 | 20,6 | 26,6 | 32,9 | 39,6 | 46,5 | 53,9 |
| Ruimte op de begroting | 2,0 | 5,6 | 10,9 | 17,9 | 26,8 | 37,2 | 49,0 | 61,5 | 74,5 | 88,3 | 102,7 |
| De weerstandscapaciteit | 57,0 | 61,6 | 69,0 | 79,3 | 93,6 | 109,7 | 127,6 | 146,4 | 166,1 | 186,8 | 208,6 |

Gaasterzijl heeft in de uitgangssituatie een eigen vermogen van 50 procent van de begroting en langlopende voorzieningen van 5 procent. Daarnaast kan Gaasterzijl door direct te bezuinigen nog twee procentpunten extra eigen vermogen creëren in het basisjaar (jaar 0). De incidentele weerstandscapaciteit in 2003 bedraagt dus 57 procent van de begroting. Gaasterzijl heeft echter de potentie om in tien jaar tijd haar eigen vermogen plus voorzieningen te vergroten tot bijna 209 procent van het begrotingstotaal. Dit is de structurele weerstandscapaciteit.

De weerstandscapaciteit wordt in de tabel niet weergegeven in één getal, maar door een reeks getallen die per jaar aangeeft hoeveel het eigen vermogen plus langlopende voorzieningen van de gemeente of provincie in dat jaar zou kunnen bedragen wanneer de decentrale overheid in kwestie maximaal bezuinigt en de belastingcapaciteit maximaal benut. Uit de reeks getallen valt zowel de incidentele als de structurele weerstandscapaciteit af te lezen (zie *figuur 2*).

Met behulp van de COELO-monitor kan niet alleen de weerstandscapaciteit worden berekend, maar kan ook het effect van zowel incidentele als structurele tegenvallers op de weerstandscapaciteit worden bepaald.⁴ Stel dat Gaasterzijl meent een risico te lopen dat kan oplo-

pen tot 10 procent van de begroting in het lopende jaar (2003). De weerstandscapaciteit na een dergelijke tegenvaller wordt getoond in *tabel 2*.

De tegenvaller leidt direct tot een lager eigen vermogen. Zonder aanvullend beleid zal de tegenvaller het eigen vermogen verder aantasten. De gemeente heeft immers minder eigen vermogen om haar bezittingen te financieren en moet dus meer vreemd vermogen aantrekken, waardoor de rentelasten oplopen.

Door de belasting te verhogen en/of te bezuinigen kan de gemeente haar eigen vermogen weer op peil brengen. Gaasterzijl besluit met ingang van het eerstkomende jaar haar belastingen te verhogen, zodat ze extra inkomsten genereert ter grootte van anderhalf procent van haar begroting. Deze verhoging leidt overigens niet tot een verhoging van de incidentele of de structurele weerstandscapaciteit. Het gaat immers om een verschuiving tussen twee componenten van de weerstandscapaciteit: van onbenutte belastingcapaciteit naar eigen vermogen (*tabel 3*). Het eigen vermogen loopt in dit scenario binnen tien jaar weer op tot net boven het oude niveau van 50 procent.

Beleidsaanpassingen leiden niet tot een andere weerstandscapaciteit in het lopende begrotingsjaar. Wel zorgen ze voor een verschuiving

tussen de componenten van de weerstandscapaciteit. Stel dat de gemeente Gaasterzijl de belastingen inderdaad verhoogt, dan zal het eigen vermogen stijgen van 40 procent naar ruim 44 procentpunten in 4 jaar tijd (*tabel 3*). Het eigen vermogen plus voorzieningen had ruim 81 procent (inclusief voorzieningen) kunnen bedragen wanneer de gemeente al haar middelen daartoe had ingezet.

De weerstandscapaciteit in de *tabellen 1* tot en met *3* geeft aan welke eigen vermogen en voorzieningen Gaasterzijl in elk van de komende tien jaren kan hebben, gegeven de keuzemogelijkheden die op dit moment nog bestaan. Over enkele jaren zijn de keuzemogelijkheden echter anders dan op dit moment, omdat keuzes van nu de mogelijkheden voor dan beperken. Het eigen vermogen plus voorzieningen dat Gaasterzijl in jaar 4 kan bereiken bedraagt ruim 81 procent omdat, als daartoe in jaar 0 wordt besloten, dan bijna 27 procent kan worden bezuinigd en ruim 8 procentpunten meer aan belastinginkomsten kunnen worden gecreëerd.⁵ Gebeurt dit nu echter niet, dan bedraagt de weerstandscapaciteit over vier jaar aanzienlijk minder dan 81 procent. Er kan immers niet worden besloten om in één keer 27 procent te bezuinigen en de belastingen met terugwerkende te verhogen.

Wanneer we over 4 jaar weer de weerstandscapaciteit bepalen, gegeven

Tabel 2 Weerstandscapaciteit Gaasterzijl in 2003 na tegenvaller

| <i>De weerstandscapaciteit (als percentage van de begroting)</i> | | | | | | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Eigen vermogen | 40,0 | 39,5 | 39,0 | 38,4 | 37,8 | 37,2 | 36,6 | 35,9 | 35,2 | 34,5 | 33,7 |
| Langlopende voorzieningen | 5,0 | 4,0 | 3,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Onbenutte belastingcapaciteit | 0,0 | 2,0 | 5,1 | 9,4 | 14,8 | 20,6 | 26,6 | 32,9 | 39,6 | 46,5 | 53,9 |
| Ruimte op de begroting | 2,0 | 5,6 | 10,9 | 17,9 | 26,8 | 37,2 | 49,0 | 61,5 | 74,5 | 88,3 | 102,7 |
| De weerstandscapaciteit | 47,0 | 51,1 | 58,0 | 67,7 | 81,5 | 97,0 | 114,2 | 132,3 | 151,3 | 171,3 | 192,3 |

Tabel 3 Weerstandscapaciteit Gaasterzijl in 2003 na tegenvaller en belastingverhoging

| <i>De weerstandscapaciteit (als percentage van de begroting)</i> | | | | | | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Eigen vermogen | 40,0 | 41,0 | 42,1 | 43,2 | 44,3 | 45,5 | 46,8 | 48,1 | 49,5 | 51,0 | 52,6 |
| Langlopende voorzieningen | 5,0 | 4,0 | 3,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Onbenutte belastingcapaciteit | 0,0 | 0,5 | 2,0 | 4,6 | 8,4 | 12,3 | 16,4 | 20,7 | 25,2 | 30,0 | 35,0 |
| Ruimte op de begroting | 2,0 | 5,6 | 10,9 | 17,9 | 26,8 | 37,2 | 49,0 | 61,5 | 74,5 | 88,3 | 102,7 |
| De weerstandscapaciteit | 47,0 | 51,1 | 58,0 | 67,7 | 81,5 | 97,0 | 114,2 | 132,3 | 151,3 | 171,3 | 192,3 |

Tabel 4 Weerstandscapaciteit Gaasterzijl in 2007 na tegenvaller en belastingverhoging

| <i>De weerstandscapaciteit (als percentage van de begroting)</i> | | | | | | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Eigen vermogen | 44,3 | 45,5 | 46,8 | 48,1 | 49,5 | 51,0 | 52,6 | 54,2 | 55,9 | 57,7 | 59,6 |
| Langlopende voorzieningen | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Onbenutte belastingcapaciteit | 0,0 | 2,0 | 5,1 | 8,9 | 12,8 | 16,9 | 21,3 | 25,8 | 30,6 | 35,7 | 41,0 |
| Ruimte op de begroting | 2,0 | 5,6 | 10,9 | 17,9 | 26,8 | 37,2 | 49,0 | 61,5 | 74,5 | 88,3 | 102,7 |
| De weerstandscapaciteit | 48,3 | 55,1 | 64,8 | 76,9 | 91,2 | 107,1 | 124,9 | 143,5 | 163,1 | 183,7 | 205,2 |

de keuzes die Gaasterzijl heeft gemaakt, ziet deze er daarom uit zoals in tabel 4.

Het basisjaar 0 is nu niet 2003 maar 2007. Jaar 10 is nu 2017. De weerstandscapaciteit in het nieuwe basisjaar (2007) bedraagt ruim 48 procent op korte termijn en 205 procent 10 jaar later (2017). De incidentele en de structurele weerstandscapaciteit zijn dus toegenomen ten opzichte van het lopende jaar (tabel 2), maar halen nog niet de weerstandscapaciteit in de uitgangssituatie in het lopende jaar (tabel 1, vóór het optreden van de tegenvaller).

Door de tegenvallers en/of het beleid te variëren kan met het model de invloed van verschillende scenario's op de weerstandscapaciteit worden bestudeerd, zowel op de korte-, de middellange-, als de lange termijn. Daarnaast kan de incidentele en structurele weerstandscapaciteit in verschillende basisjaren worden weergegeven, waardoor de ontwikkeling van de weerstandscapaciteit bij het gekozen beleid en de ingevoerde gebeurtenissen overzichtelijk in kaart gebracht wordt.

Naast het in kaart brengen van het weerstandsvermogen van een gemeente of provincie kan het model ondersteuning bieden bij het ontwikkelen van nieuw beleid. Nieuw beleid brengt vaak grote onzekerheden met zich mee die substantiële gevolgen kunnen hebben voor de weerstandscapaciteit. De Noord-Zuidlijn in Amsterdam is een mooi voorbeeld.

De gemeente Amsterdam heeft de financiering en de toekomstige exploitatie van de Noord-Zuidlijn rond. Het probleem dat Amsterdam nu nog rest is het afdekken van de enorme risico's. De verzekeringsmaatschappijen vragen een zeer hoge premie, zodat de gemeente er voor kiest de met dit project

samenhangende risico's zelf te dekken.⁶ Maar welke invloed heeft een dergelijk groot project op de weerstandscapaciteit?

Ten eerste moet de investering gefinancierd worden. Dit betekent bezuinigen op ander beleid (of minder geld voor nieuw beleid), interen op het eigen vermogen en/of hogere gemeentelijke belastingen. De financiering gaat dus ten koste van de ruimte op de begroting, het eigen vermogen en/of de onbenutte belastingcapaciteit.

Aan de andere kant van het plaatje staan de risico's. Hoewel het model de risico's niet kan schatten of berekenen kunnen wel verschillende scenario's worden geanalyseerd. De Noord-Zuidlijn vergroot het totale risico van Amsterdam. Wanneer blijkt dat de huidige weerstandscapaciteit niet voldoende is om deze extra risico's op te vangen, moet bij het financieringsbesluit niet alleen rekening worden gehouden met het rond krijgen van de exploitatie. Er moeten ook middelen worden vrijgemaakt voor de benodigde versterking van de weerstandscapaciteit.

* * *

Bij het bepalen van het weerstandsvermogen gaat op dit moment veel aandacht uit naar de inventarisatie van de risico's en in mindere mate naar het meten van de weerstandscapaciteit. De inventarisatie van beide bepalende elementen van het weerstandsvermogen is echter niet het hele verhaal. Ook de relatie tussen beide moet worden bepaald. Het weerstandsvermogen betreft immers geen statische één op één relatie tussen de ongedekte risico's en de weerstandscapaciteit, maar een relatie in een dynamische context. Volgens artikel 11 van het BBV moeten gemeenten en provincies tevens vermelden welk beleid ze willen voeren aangaande het weerstandsvermogen.

De door COELO ontwikkelde

Monitor weerstandscapaciteit biedt gemeenten en provincies inzicht in het dynamische proces van het weerstandsvermogen en maakt de gevolgen van tegenvallers en/of beleidsaanpassingen op de weerstandscapaciteit inzichtelijk.

Het model kan gemeenten en provincies ondersteunen bij het in kaart brengen van de huidige weerstandscapaciteit en bij het analyseren van de financiële gevolgen voor de weerstandscapaciteit van bestaande risico's.

Tevens biedt het model gemeenten en provincies de mogelijkheid om verschillende scenario's voor nieuw beleid door te rekenen.

Meer informatie over de Monitor weerstandscapaciteit is te vinden op de website van COELO (www.coelo.nl).

Noten

- * Met dank aan dr. M.A. Allers, prof. mr. dr. C.A. de Kam en prof. dr. C.G.M. Sterks voor commentaar en suggesties op eerdere versies van dit artikel.
- 1 E. Gerritsen, 'Actieve houding gewenst van publieke instellingen bij vermogensvorming', *B&G*, jaargang 27 (2000) 11, p. 20-24.
- 2 Zie G.A.M. Haisma, 'Risicomanagement! Wat, hoe en waarvoor?', *B&G*, Den Haag, April 2003, blz. 8-10. E. Gerritsen en M.A. Allers, 'Weerstandsvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn', *COELO-Rapport* 02-1, Groningen, 2002.
- 3 Onder incidentele weerstandscapaciteit wordt verstaan de capaciteit die de gemeente heeft om op korte termijn tegenvallers op te vangen. De reserves behoren bijvoorbeeld tot de incidentele weerstandscapaciteit. Onder structurele weerstandscapaciteit verstaan we middelen die op lange termijn inzetbaar zijn, bijvoorbeeld toekomstige potentiële belastinginkomsten.
- 4 In het BBV wordt deze relatie aangeduid als statische en dynamische weerstandscapaciteit.
- 5 De opbrengsten uit bezuinigingen en belastingverhoging zijn cumulatief.
- 6 *NRC Handelsblad*, 14 mei 2003.
- 7 E. Gerritsen en M.A. Allers, 'Decentrale Overheden in Balans? Een atlas van de vermogensposities van decentrale overheden', *COELO*, Groningen, 2001 en E. Gerritsen, 'Stille reserves van gemeenten', *COELO*, Groningen, 2002.

DE VIER COMPONENTEN VAN DE WEERSTANDSCAPACITEIT

EIGEN VERMOGEN⁷

Het eigen vermogen is geen fysieke pot met geld, waarover een gemeente of provincie kan beschikken. Het is een restpost op de balans, waarmee het totaal van de passiva gelijk wordt gemaakt aan het totaal van de activa (bezittingen). Het grote knelpunt bij het bepalen van het eigen vermogen zit in het bepalen van de waarde van de bezittingen. Gemeentelijke bezittingen zijn voor een groot deel niet of moeilijk verhandelbaar. De waarde van wegen, openbaar groen of andere openbare ruimten bepalen is ondoenlijk.

Behalve het bepalen van het eigen vermogen is het lastig om vast te stellen welk deel van het eigen vermogen tot de weerstandscapaciteit hoort. Sommigen denken alleen aan de algemene reserves, andere scharen ook de bestemmingsreserves onder de weerstandscapaciteit. Het onderscheid tussen algemene en bestemmingsreserves is echter niet altijd duidelijk. Wat de ene gemeente een algemene reserve noemt kan bij een andere gemeente tot de bestemmingsreserves horen. Duidelijker is het onderscheid tussen reserves waarvan de raad de bestemming wel en niet kan veranderen. Dit onderscheid wordt ook gemaakt in het BBV. Verder horen stille reserves (deels) tot de weerstandscapaciteit. Zeker als het om verhandelbare activa gaat.

LANGLOPENDE VOORZIENINGEN

Andere eigen financieringsmiddelen van gemeenten en provincies zijn de voorzieningen. Voorzieningen hebben reeds een bestemming, zoals het afdekken van risico's of voor groot onderhoud. Een voorziening kan ook vermogen van derden zijn dat alleen voor een specifiek doel mag worden ingezet. Hoewel gemeenten en provincies de voorzieningen op den duur zullen inzetten voor het betreffende doel, kunnen de voorzieningen tot die tijd voor de financiering van gemeentelijke en provinciale bezittingen worden ingezet. Zodoende worden ze tot de incidentele weerstandscapaciteit gerekend, echter niet tot de structurele.

ONBENUTTE BELASTINGCAPACITEIT

Gemeenten en provincies kunnen ook extra middelen genereren door belastingen te verhogen en heffingen meer kostendekkend te maken (in zoverre daarvoor nog mogelijkheden bestaan). De belastingcapaciteit van provincies valt eenvoudig te berekenen. Het belastinggebied van provincies bestaat voornamelijk uit de bevoegdheid opcenten op de motorrijtuigenbelasting te heffen. Deze belasting is aan een wettelijk maximum gebonden. Het verschil tussen de fictieve opbrengsten bij het maximumtarief en de werkelijke opbrengsten is de onbenutte belastingcapaciteit.

Strikt genomen valt de belastingcapaciteit van gemeenten niet te berekenen. Voor de gemeentelijke belastingen bestaan immers geen door de rijksoverheid gedicteerde maximumtarieven. De maximale hoogte van de belastingtarieven wordt bepaald door wat de burgers bereid zijn te betalen. Dit zal van tal van factoren afhangen en per gemeente sterk verschillen. Om toch tot een schatting te komen van de maximum belastingcapaciteit zou de gemeente verschillende varianten kunnen doorrekenen. Bijvoorbeeld een 40 procent tariefstijging, tarieven die 25 procent boven het landelijk gemiddelde liggen, of tarieven die stroken met de artikel 12-norm.

RUIMTE OP DE BEGROTING

Gemeenten en provincies kiezen elk jaar opnieuw hoe ze hun middelen willen besteden. Deels liggen de uitgaven echter vast, op korte termijn meer dan op lange termijn. Doorgaans zijn decentrale overheden veel verplichtingen aangegaan, bijvoorbeeld door afspraken met derden of door activa aan te schaffen. Om de ruimte op de begroting te bepalen, zal de gemeente eerst moeten vaststellen welke voorzieningen zij minimaal moeten aanbieden. Vervolgens moet van alle overige voorzieningen bepaald worden in welke tijdsperiode deze afgebroken kunnen worden. Op deze manier is de ruimte op de begroting te bepalen, op zowel de korte termijn als op de lange termijn.