Gemeente Assen

Gemeente Assen

Kadernota

Weerstandsvermogen en Risicomanagement 2026

Vervangt: Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2020
Van toepassing vanaf: begroting 2027 en verder

Inhoud

Samenvatting 3
Wat is nieuw ten opzichte van de kadernota 2020? 3
Bestuurlijke uitgangspunten in één oogopslag 3
1 Inleiding 4
1.1 Aanleiding voor actualisatie 4
1.2 Doel van de nota 4
2 Wettelijke en bestuurlijke kaders 4
2.1 Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), artikel 11 4
2.2 Gemeentewet en financieel toezicht (GTK 2026) 5
2.3 Financiële verordening gemeente Assen 5
3 Risicomanagement 5
3.1 Begrippen 5
3.2 Risicomanagement 6
3.3 Integraal beeld vanuit verschillende invalshoeken 6
3.4 Indeling van risico's 6
3.5 Incidentele en structurele risico's 7
3.6 Kwantificering van risico's 7
3.7 Risico's koppelen aan besluitvorming 8
4 Rollen, taken en verantwoordelijkheden 8
5 Weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit 9
5.1 Definitie weerstandsvermogen 9
5.2 Bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit 9
5.3 Bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit 9
5.4 Gewenste omvang: ratio en waardering 9
6 Inzet surplus algemene reserve als structureel dekkingsmiddel 10
7 Bestuurlijke ondergrens algemene reserve 10
8 Financiële kengetallen 11
8.1 Financiële kengetallen, signaleringswaarden en streefwaarden 11
9 Verslaglegging en verantwoording 11
9.1 Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de begroting 11
9.2 Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de jaarrekening 11
9.3 Financieel toezicht en het risicomodel 12
10 Gebruikte afkortingen 12

Samenvatting

De ontwikkelingen op het gebied van weerstandsvermogen en risicomanagement staan niet stil. Sinds de vaststelling van de vorige kadernota (2020) zijn het wettelijke kader en de praktijk van integraal risicomanagement binnen gemeente Assen doorontwikkeld. Ook is in deze actualisatie de aansluiting gemaakt met het nieuwe Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader Gemeenten 2026 (GTK 2026), dat het GTK 2020 vervangt en van toepassing is op de begroting 2027 en verder.

Deze nota legt de kaders vast voor het bepalen van het weerstandsvermogen en de weerstandscapaciteit, benoemt de rollen, taken en verantwoordelijkheden, verhoogt het risicobewustzijn van bestuur en organisatie en borgt dat de gemeente voldoet aan wet- en regelgeving (Gemeentewet, BBV, GTK 2026 en de Financiële verordening).

Wat is nieuw ten opzichte van de kadernota 2020?

Nieuw in deze nota

1. Aansluiting op het GTK 2026: expliciete samenstelling van de incidentele en structurele weerstandscapaciteit, positie van bestemmingsreserves, signaleringswaarden en streefwaarden voor de financiële kengetallen en de rol van het provinciale risicomodel in het toezicht. Zie hoofdstuk 5, 8 en 9.3 van deze nota.
2. Regeling inzet surplus algemene reserve als structureel dekkingsmiddel (GTK 2026 §7.1.3): onder strikte voorwaarden (weerstandsratio ≥ 1,0; solvabiliteit ≥ 20%; maximaal 10% van het surplus) mag het surplus worden ingezet ter dekking van structurele lasten. Zie hoofdstuk 6 van deze nota.
3. Uniforme kwantificering van risico's (netto risico, kans- en gevolgklassen) en het bekijken van risico's vanuit meerdere invalshoeken (financieel en niet-financieel). Zie hoofdstuk 3 van deze nota.
4. Verslaglegging: in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting worden minimaal de tien belangrijkste financiële danwel niet-financiële risico's benoemd; bij de jaarrekening volgt in deze paragraaf een terugblik op de in de begroting benoemde risico's. Zie hoofdstuk 9.1 en 9.2 van deze nota.

Bestuurlijke uitgangspunten in één oogopslag

De volgende bestuurlijke uitgangspunten vormen de basis van deze nota.

#	Uitgangspunt	Keuze	Verwijzing in deze nota
1	Streefwaarde ratio weerstandsvermogen	Minimaal 1,0 – 'voldoende'	Hoofdstuk 5.4
2	Bestuurlijke ondergrens algemene reserve	€ 15 miljoen	Hoofdstuk 7
3	Structurele risico's	In principe oplossen via beleidsinterventies binnen de meerjarenbegroting	Hoofdstuk 3.5
4	Streefwaarden kengetallen	Maximaal 'neutraal'	Hoofdstuk 8.1

1 Inleiding

De gemeente Assen heeft ambities en doelstellingen voor de stad en haar inwoners. Bij het realiseren daarvan hoort onzekerheid: er zijn altijd risico's die het behalen van doelstellingen in de weg kunnen staan of tot onverwachte tegenvallers leiden. Risicomanagement maakt die risico's inzichtelijk en beheersbaar, zodat de gemeente bewust en tijdig kan sturen. Wanneer risico's zich toch voordoen, is een buffer van voldoende omvang nodig om de financiële gevolgen op te vangen. Het weerstandsvermogen en de kengetallen zijn hiervoor de belangrijkste maatstaven. Deze kadernota schetst de kaders op het gebied van weerstandsvermogen en risicomanagement, die in principe voor een langere periode gelden. Actuele vraagstukken worden via de reguliere planning- en control producten (P&C) of in afzonderlijke voorstellen aan de raad voorgelegd.

1.1 Aanleiding voor actualisatie

De kadernota 2020 is op onderdelen verouderd. Er zijn vier samenhangende redenen om te actualiseren:

- **Rekenkameronderzoek naar Risicomanagement.** In januari 2025 is het rapport verschenen in opdracht van de Rekenkamercommissie (RKC) waarbij onderzoek is gedaan naar risicomanagement in Assen. Het onderzoek was erop gericht om inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van het risicomanagementproces en te beoordelen hoe hierover verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenteraad.
- **Nieuw toezichtkader.** Het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader Gemeenten 2026 (GTK 2026) vervangt het GTK 2020 en geldt voor de begroting 2027 en verder. Het bevat aangescherpte en verduidelijkte kaders voor het weerstandsvermogen, de weerstandscapaciteit, de risico's, de financiële kengetallen en de mogelijkheid om het surplus van de algemene reserve onder voorwaarden als structureel dekkingsmiddel in te zetten.
- **Doorontwikkeling van de praktijk.** Vanuit een fase waarin risico's gestructureerd op geld worden gezet, zijn de afgelopen jaren stappen gezet naar integraal risicomanagement en verankerd in de bedrijfsprocessen. Dit omvat ook nadrukkelijk niet-financiële risico's (Fraude & integriteit, Informatie(beveiliging) & privacy, Juridisch, Maatschappelijk, Fysieke leefomgeving, Organisatorisch / bedrijfsvoering en Politiek-bestuurlijk / imago).
- **Cyclische herijking.** De Financiële verordening schrijft voor dat de kadernota eens per vier jaar aan de raad wordt aangeboden.

1.2 Doel van de nota

1. Het vastleggen van de beleidsuitgangspunten voor het bepalen van het weerstandsvermogen en de bronnen voor de beschikbare weerstandscapaciteit.
2. Het benoemen van de rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen het risicomanagement.
3. Het verhogen van het risicobewustzijn van bestuur en organisatie.
4. Het voldoen aan wet- en regelgeving (Gemeentewet, BBV, GTK 2026 en de Financiële verordening).

2 Wettelijke en bestuurlijke kaders

2.1 Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), artikel 11

Artikel 11 BBV verplicht gemeenten inzicht te geven in het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen (a) de beschikbare weerstandscapaciteit – de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet-begrote kosten te dekken – en (b) de benodigde weerstandscapaciteit – alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. De verplichte paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de begroting en jaarstukken bevat ten minste een inventarisatie van de weerstandscapaciteit, een inventarisatie van de risico's, het beleid daaromtrent, de zes voorgeschreven financiële kengetallen en een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen die kengetallen in relatie tot de financiële positie.
In deze nota is aan bovenstaande invulling gegeven in hoofdstuk 3, 5, 8 en 9.

2.2 Gemeentewet en financieel toezicht (GTK 2026)

De raad stelt op grond van artikel 189 Gemeentewet een begroting vast die structureel en reëel in evenwicht is. Gedeputeerde Staten (GS) beoordelen als financieel toezichthouder of daarvan sprake is. Het GTK 2026 werkt dit toezicht uit. Voor het weerstandsvermogen is met name hoofdstuk 7 van het GTK 2026 relevant:

- GS vormen zich een oordeel over het vermogen van de gemeente om financiële risico's op te vangen die niet anderszins zijn afgedekt (GTK 2026 §7.3.1). Zie hoofdstuk 3 van deze nota.
- De weerstandscapaciteit wordt onderscheiden in een incidentele en een structurele component; bestemmingsreserves worden in beginsel niet als incidentele weerstandscapaciteit gekwalificeerd (GTK 2026 §7.3.1.1). Zie hoofdstuk 5 van deze nota.
- Voor de inzet van het surplus van de algemene reserve als structureel dekkingsmiddel gelden strikte voorwaarden (GTK 2026 §7.1.3.1). Zie hoofdstuk 6 van deze nota.
- Voor de financiële kengetallen hanteert GS signaleringswaarden (GTK 2026 §7.3.2); GS legt zelf geen normen op. De intentie is dat de gemeente zelf normen vaststelt. Zie hoofdstuk 8 van deze nota.
- Bij het begrotingsonderzoek maakt GS gebruik van een risicomodel met 20 indicatoren dat het risicoprofiel van de gemeente in beeld brengt (bijlage 1 GTK 2026). Zie hoofdstuk 9.3 van deze nota.

Toezicht is een dialoog

GS toetsen of het weerstandsvermogen is gebaseerd op een adequate risico-inventarisatie en gedegen risicomanagement. GS kunnen het door de gemeente gepresenteerde risicobeeld bijstellen als het realiteits- en volledigheidsgehalte in twijfel wordt getrokken; een bijstelling wordt altijd onderbouwd.

Bij de bepaling van het weerstandsvermogen blijft aandacht nodig voor risico's die zich voordoen binnen gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsverbanden. De verwerking en waardering van deze risico's verschillen soms per deelnemende gemeente, wat de vergelijkbaarheid en volledigheid van de risicobeheersing kan beïnvloeden. Daarnaast moet terughoudend worden omgegaan met het meerjarig opnemen van risico's als PM-post (pro memorie), aangezien dit afbreuk doet aan een reële beoordeling van het weerstandsvermogen.

2.3 Financiële verordening gemeente Assen

De Financiële verordening bepaalt dat het college in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de begroting en de jaarstukken de verplichte onderdelen uit artikel 11 BBV opneemt en dat het college de raad een nota aanbiedt met de kaders voor weerstandsvermogen en risicomanagement. De Financiële verordening schrijft voor dat de kadernota eens per vier jaar aan de raad wordt aangeboden. Met deze nota geeft het college invulling aan die verplichting en geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende rol.

3 Risicomanagement

3.1 Begrippen

Begrip	Omschrijving
Risico	Een onzekere gebeurtenis die de realisatie van de doelstellingen van de gemeente bedreigt. De gevolgen kunnen financieel en niet-financieel van aard zijn.
Risicomanagement	Het op gestructureerde en cyclische wijze identificeren, beoordelen, beheersen en evalueren van risico's ter vermijding of vermindering van die risico's.
Beheersmaatregel	Een activiteit gericht op het elimineren, vermijden of verkleinen van de oorzaak of het gevolg van een ongewenste gebeurtenis. Preventief (kans verkleinen) of repressief (gevolg reduceren).
Bruto / netto risico	Het bruto risico is de maximale omvang zonder beheersmaatregelen. Het netto risico is het restrisico na aftrek van getroffen beheersmaatregelen, waarbij rekening wordt gehouden met de kans dat een risico zich voordoet. Assen kwantificeert het netto risico.
Incidentele risico's	Dit zijn risico's waarvan het financiële gevolg zich eenmalig voordoet of beperkt blijft tot een afgebakende periode. Het effect leidt niet tot een blijvende verhoging van lasten of verlaging van baten in de meerjarenraming.
Structurele risico's	Dit zijn risico's waarvan het financiële gevolg doorwerkt in meerdere begrotingsjaren en leidt tot een blijvende verhoging van lasten of verlaging van baten in de meerjarenraming.

3.2 Risicomanagement

De gemeente Assen hanteert de RISMAN-methode als basis voor het risicomanagement. Een breed geaccepteerde en herkenbare methode toepasbaar in projecten, programma's en organisaties. Deze methode bestaat uit twee samenhangende onderdelen: de risicoanalyse en het risicomanagementproces. De risicoanalyse resulteert in een risicodossier waarin risico's worden geïdentificeerd, geanalyseerd en beoordeeld. Vervolgens richt het risicomanagementproces zich op het beheersen, monitoren en evalueren van deze risico's. Op basis van de evaluatie wordt het risicodossier geactualiseerd en start de cyclus opnieuw.

Risicomanagement is daarmee een continu proces. De gemeente actualiseert haar risicobeeld doorlopend en voert in ieder geval twee keer per jaar een integrale actualisatie uit, namelijk bij de begroting en de jaarrekening. Hierbij is de programma-indeling van de begroting leidend.

Voorkomen is beter dan genezen is het uitgangspunt. Door risico's vroegtijdig in beeld te brengen en waar mogelijk beheersmaatregelen te treffen, kan tijdig worden bijgestuurd. Hiermee wordt de kans vergroot dat beleidsdoelen, projecten en maatschappelijke opgaven succesvol worden gerealiseerd.

3.3 Integraal beeld vanuit verschillende invalshoeken

Risicomanagement richt zich daarbij niet uitsluitend op financiële risico's. Om een volledig beeld van de gemeentelijke risico's te verkrijgen, worden risico's vanuit verschillende invalshoeken geanalyseerd. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de geactualiseerde RISMAN-indeling.

De volgende invalshoeken worden hierbij onderscheiden:

1 Financieel	2 Fraude & integriteit
3 Informatiebeveiliging & privacy	4 Juridisch
5 Maatschappelijk	6 Fysieke leefomgeving
7 Organisatorisch / bedrijfsvoering	8 Politiek-bestuurlijk / imago

De verschillende invalshoeken helpen om risico's breed en integraal in beeld te brengen. Niet alle risico's laten zich daarbij direct vertalen naar een financieel effect. Sommige risico's hebben vooral gevolgen voor de kwaliteit van dienstverlening, het vertrouwen van inwoners, de veiligheid, de uitvoering van projecten of de bestuurlijke doelstellingen.

Om deze risico's toch zichtbaar en bespreekbaar te maken, worden zij kwalitatief beschreven en beoordeeld. Daarmee ontstaat een volledig beeld van het risicobeeld van de gemeente en kunnen ook niet-financiële risico's worden meegewogen in de besluitvorming.

3.4 Indeling van risico's

Voor het categoriseren van risico's wordt aangesloten bij het model van Kaplan, waarin risico's worden ingedeeld naar hun aard en de wijze waarop zij kunnen worden beheerst. **Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen te voorkomen risico's, strategische risico's en externe risico's. Dit onderscheid helpt bij het kiezen van passende beheersmaatregelen: voorkomen waar mogelijk, bewust afwegen waar nodig en opvangen wanneer beïnvloeding niet mogelijk is:**

- **Te voorkomen (operationele) risico's –** risico's die voortkomen uit de eigen organisatie en bedrijfsvoering, zoals tekortschietende interne beheersing, onvoldoende capaciteit of gebrek aan kennis en expertise. Deze risico's zijn in beginsel vermijdbaar en worden beheerst door duidelijke processen, interne controles, richtlijnen en het versterken van kennis en vaardigheden.
- **Strategische risico's –** risico's die samenhangen met beleidskeuzes, ambities, projecten en investeringen. Deze risico's worden bewust genomen om maatschappelijke of bestuurlijke doelen te realiseren. Beheersing vindt plaats door een zorgvuldige afweging van risico's en kansen en door periodieke bestuurlijke en ambtelijke monitoring.

- **Externe risico's –** risico's die voortkomen uit ontwikkelingen buiten de invloedssfeer van de gemeente, zoals economische ontwikkelingen, wijzigingen in wet- en regelgeving, demografische trends of calamiteiten. Deze risico's kunnen niet worden voorkomen. De beheersing richt zich daarom op het tijdig signaleren van ontwikkelingen en het beperken of opvangen van de gevolgen.

De indeling volgens Kaplan geeft inzicht in de oorsprong en beïnvloedbaarheid van risico's. Voor een goede afweging is daarnaast inzicht nodig in de aard en omvang van de mogelijke financiële gevolgen. Daarom worden risico's niet alleen ingedeeld naar hun type, maar ook naar de wijze waarop de financiële effecten doorwerken in de begroting en meerjarenraming. Dit onderscheid ondersteunt het bepalen van passende beheersmaatregelen en de beoordeling van de financiële weerbaarheid van de gemeente.

3.5 Incidentele en structurele risico's

Daarnaast worden risico's onderscheiden naar de aard van hun financiële gevolgen: incidenteel of structureel. Hierbij staat niet de gebeurtenis zelf centraal, maar het financiële effect ervan. Een incidentele gebeurtenis kan namelijk leiden tot structurele financiële gevolgen. Daarom worden risico's ingedeeld op basis van hun verwachte financiële impact op de begroting en meerjarenraming.

Bij deze indeling wordt onderscheid gemaakt tussen risico's met een incidenteel financieel gevolg en risico's met een structureel financieel gevolg. Dit onderscheid ondersteunt het college en de raad bij het maken van een zorgvuldige afweging van risico's en de daarbij behorende risicobereidheid.

Daarnaast vraagt een structureel risico met een hoge waarschijnlijkheid om een expliciete afweging. Naarmate de kans dat het risico zich voordoet groter wordt, kan de vraag worden gesteld of de financiële gevolgen nog als risico moeten worden beschouwd, of dat deze beter structureel in de begroting en meerjarenraming kunnen worden verwerkt. Structurele risico's worden in principe via beleidsinterventies binnen de meerjarenbegroting opgelost.

Deze indeling biedt daarmee niet alleen inzicht in de aard van de risico's, maar draagt ook bij aan een realistischer beeld van het financiële perspectief en het risicobeeld op de lange termijn.

3.6 Kwantificering van risico's

Nadat een risico is geïdentificeerd, wordt het waar mogelijk financieel gekwantificeerd. Het doel hiervan is om op een uniforme wijze inzicht te krijgen in de mogelijke impact van risico's op de financiële positie van de gemeente en om risico's onderling vergelijkbaar te maken.

De gemeente Assen kwantificeert het netto risico. Daarbij wordt rekening gehouden met de aanwezige beheersmaatregelen en het restrisico dat daarna resteert. De omvang van het restrisico wordt bepaald door de kans dat het restrisico zich voordoet en het maximale financiële gevolg.

Om de beoordeling binnen de organisatie zo consistent mogelijk uit te voeren, wordt gewerkt met vaste kansklassen. Risico's met een kans lager dan 10% worden in beginsel niet meegenomen, tenzij sprake is van een uitzonderlijk groot financieel gevolg. Wanneer de kans 90% of hoger is, ligt verwerking in de begroting en/of meerjarenramingen meer voor de hand dan opname als risico.

Voor de bepaling van de kans worden de volgende kansklassen gehanteerd:

Klasse	Referentiebeeld	Kanspercentage
1	< 1x of 1x per 10 jaar	10%
2	1x per 5 – 10 jaar	25%
3	1x per 2 – 5 jaar	50%
4	1x per 1 – 2 jaar	75%
5	1x per jaar of vaker	90%

Ook het maximale financiële gevolg wordt in klassen ingedeeld. De bandbreedtes zijn afgestemd op de omvang van de Assense begroting. De risico's die vallen in klasse 2, worden nader toegelicht in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en de jaarrekening.

Klasse	Financieel gevolg
1	X < € 200.000
2	X ≥ € 200.000

Wanneer risico's in de loop van het jaar lager worden ingeschat of volledig vervallen, wordt dit toegelicht in de opvolgende planning- en controldocumenten. Op die manier blijft inzichtelijk welke ontwikkelingen hebben geleid tot de gewijzigde risicobeoordeling en welke effecten dit heeft op het weerstandsvermogen.

3.7 Risico's koppelen aan besluitvorming

Risico's zijn een vast onderdeel van college- en raadsvoorstellen in het onderdeel 'aandachtspunten'. Bij beleidsvoorstellen wordt standaard een risicoafweging opgenomen, waarbij de onderkende risico's worden afgezet tegen het beoogde maatschappelijk effect.

4 Rollen, taken en verantwoordelijkheden

Risicomanagement is binnen de gemeente Assen een vorm van integraal management: wie budgetverantwoordelijk is, is ook verantwoordelijk voor de beheersing van de bijbehorende risico's. Dit geldt voor zowel de reguliere lijnactiviteiten als voor projecten en programma's.

Rol	Taken en verantwoordelijkheid
Gemeenteraad	De gemeenteraad is kadersteller en toezichthouder. Zij bepaalt het beleid en de strategie, waaronder het weerstandsvermogen. Ook is zij degene die de mate van risicobereidheid in de organisatie vaststelt, door het bepalen van doelen en de minimale streefwaarde van de ratio van het weerstandsvermogen. Middels het beoordelen en vaststellen van de aan risicomanagement verbonden paragrafen uit de P&C producten doet zij tevens aan beoordeling en toetsing van de uitvoering van risicomanagement.
College van B&W	Risicomanagement valt onder de integrale verantwoordelijkheid van het college van B&W. Het college is eindverantwoordelijk voor alle doelen, risico's en bijbehorende acties die worden ondernomen om deze te beheersen. Dit doet zij op basis van het actuele risicobeeld, welke door het CMT bij hen aangeleverd wordt. Daarnaast legt het college van B&W verantwoording af over de uitvoering van risicomanagement aan de raad middels de P&C producten.
CMT (concern management team)	Het CMT zorgt ervoor dat risicobewustwording gemeentebreed wordt gestimuleerd. Het CMT laat zich informeren door de budgetverantwoordelijke, de concerncontroller en team Financiën. Het CMT is verantwoordelijk voor het complete risicobeeld van de organisatie. Op basis van adviezen van de budgetverantwoordelijke, de concern-controller en team Financiën komt het CMT tot prioriteiten, planning en eventuele beheersmaatregelen, en adviseert het college. Het CMT is eindverantwoordelijk voor het realiseren, toepassen en evalueren van de beheersmaatregel(en) binnen de ambtelijke organisatie en ziet erop toe dat deze juist en effectief zijn uitgevoerd.
Budgetverantwoordelijke (lijn/programma/project)	De budgetverantwoordelijke is risico-eigenaar en maakt risicoanalyses, organiseert waar nodig risicosessies, treft (samen met de afdeling) beheersmaatregelen en meldt nieuwe of gewijzigde risico's met forse impact aan college en raad.
Concerncontrol	De concerncontroller ziet erop toe dat risico's gemeentebreed worden gesignaleerd, geanalyseerd, beoordeeld en dat de beheersmaatregel(en) voor elke afdeling en project worden uitgevoerd. Team Financiën is verantwoordelijk voor het ondersteunen van de gehele organisatie, door op de juiste momenten verantwoordelijkheid te nemen voor het in beeld brengen van de risico's. Zowel de concerncontroller als team Financiën signaleren eventuele problemen of nalatigheid tijdig en melden dit richting het CMT.

5 Weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit

5.1 Definitie weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft aan in hoeverre de gemeente in staat is middelen vrij te maken (beschikbare weerstandscapaciteit) om de financiële gevolgen van risico's op te vangen (benodigde weerstandscapaciteit), zonder dat een tegenvaller direct dwingt tot ingrijpende beleidswijzigingen zoals bezuinigen. Voor de gewenste hoogte van het weerstandsvermogen wordt een ratio gehanteerd:

Ratio weerstandsvermogen = Beschikbare weerstandscapaciteit / Benodigde weerstandscapaciteit

5.2 Bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit

In lijn met het GTK 2026 onderscheidt de gemeente Assen een incidentele en een structurele weerstandscapaciteit. De incidentele weerstandscapaciteit bestaat uit middelen die direct beschikbaar zijn om onverwachte tegenvallers op te vangen. De structurele weerstandscapaciteit betreft de mogelijkheden om structurele financiële risico's op te vangen binnen de exploitatie. De in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing opgenomen risico's hebben in de regel een incidenteel karakter. Daarom wordt voor de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit primair gekeken naar de incidenteel beschikbare middelen. Structurele risico's worden in beginsel opgevangen binnen de begroting en meerjarenraming door middel van beleidsmatige keuzes en bijsturing. Zie ook hoofdstuk 3.5 van deze nota.

De gemeente Assen beschikt over een algemene reserve en een weerstandsreserve grondbedrijf.
Het grondbedrijf heeft een eigen exploitatie en dekking uit de grondverkopen en indien nodig de algemene reserve grondbedrijf. De risico's van het grondbedrijf worden ook binnen het grondbedrijf opgevangen.

Voor de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit in de begroting en jaarrekening worden de algemene reserve en de weerstandsreserve grondbedrijf volledig meegenomen. Deze middelen zijn direct beschikbaar voor het opvangen van financiële risico's zonder dat hiervoor aanvullende beleidsbesluiten, lastenverhogingen of de verkoop van activa noodzakelijk zijn. Andere potentiële bronnen van weerstandscapaciteit, zoals onbenutte belastingcapaciteit, incidentele begrotingsruimte, onvoorziene middelen, stille reserves en vrij aanwendbare bestemmingsreserves, worden niet standaard meegerekend in de beschikbare weerstandscapaciteit. Deze worden uitsluitend betrokken wanneer daar in een specifieke situatie concrete aanleiding voor bestaat en worden daarom hooguit pro memorie vermeld.

5.3 Bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit volgt uit de geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's. Zie ook hoofdstuk 3 van deze nota. Voor het grondbedrijf wordt hiervoor uitgegaan van het actuele risicobedrag zoals opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. De risico's van het grondbedrijf worden binnen het grondbedrijf opgevangen.

5.4 Gewenste omvang: ratio en waardering

Voor de gewenste omvang hanteert gemeente Assen de in de praktijk gangbare waarderingstabel (onder meer gebruikt door de risicomatrix van de Universiteit Twente en overgenomen in het GTK 2026):

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

De gemeente Assen streeft naar een **'voldoende' weerstandsvermogen (waardering C, ratio minimaal 1,0)**. Wanneer de ratio onder 1,0 komt, kan dit tijdelijk worden geaccepteerd, mits wordt aangegeven hoe en op welke termijn het weerstandsvermogen wordt aangevuld.

6 Inzet surplus algemene reserve als structureel dekkingsmiddel

Nieuw in het GTK 2026 is dat gemeenten onder voorwaarden het surplus in de algemene reserve mogen inzetten ter dekking van structurele lasten (GTK 2026 §7.1.3.1). Het surplus is dat deel van de algemene reserve dat niet nodig is voor het afdekken van risico's (de benodigde weerstandscapaciteit). Deze mogelijkheid verbindt het weerstandsvermogen direct met het structureel en reëel evenwicht van de begroting.

Assen kan van deze regeling gebruikmaken, mits aan alle onderstaande voorwaarden wordt voldaan:

1. De raad besluit tot de inzet bij de vaststelling van de begroting; de inzet wordt opgenomen in het overzicht structurele reservemutaties met onderbouwing.
2. De inzet bedraagt maximaal 10% van het surplus, gebaseerd op de stand per 1 januari van het betreffende jaar (geprognosticeerde balans).
3. De weerstandsratio is minimaal 1,0 (voldoende) gedurende alle jaren waarin de inzet plaatsvindt.
4. De geprognosticeerde solvabiliteit is per 1 januari van ieder jaar van de inzet groter dan of gelijk aan 20% en blijft dat ook na inzet.
5. De volledige benodigde weerstandscapaciteit wordt uit de algemene reserve én de weerstandsreserve grondbedrijf gedekt, zonder inzet van andere onderdelen van de weerstandscapaciteit (zoals stille reserves).

Bij toepassing treedt de gemeente vooraf in overleg met GS om af te stemmen of aan de voorwaarden is voldaan. Als aan een van de voorwaarden niet is voldaan, merkt GS de onttrekking aan als incidentele baat. GS toetsen dit bij elke begroting opnieuw.

Naast de reguliere surplusregeling kent het GTK (§7.1.3.3 GTK 2026) ook de mogelijkheid om een deel van het surplus eenmalig te storten in een afzonderlijke dekkingsreserve voor een specifiek programma of beleidsdoel (looptijd maximaal 10 jaar), onder vergelijkbare voorwaarden (weerstandsratio ≥ 1,0, solvabiliteit ≥ 20%). Eventuele toepassing hiervan wordt per geval aan de raad voorgelegd.

7 Bestuurlijke ondergrens algemene reserve

De raad acht het wenselijk een minimale bestuurlijke ondergrens van € 15 miljoen aan te houden voor de algemene reserve.

Deze beleidsmatige bestuurlijke ondergrens (financiële buffer) van € 15 miljoen bestaat uit twee componenten: de omvang van de risico's (niet zijnde het grondbedrijf), zoals beschreven in hoofdstuk 5.3, en een aanvullende bestuurlijke financiële buffer voor toekomstige onvoorziene financiële tegenvallers. De risico's van het grondbedrijf worden binnen het grondbedrijf opgevangen.

Indien in de toekomst de uit de risico-inventarisatie (niet zijnde het grondbedrijf) voortvloeiende benodigde weerstandscapaciteit hoger zou worden dan € 15 miljoen, wordt uitgegaan van het hogere bedrag.

Deze ondergrens fungeert als bestuurlijke financiële buffer en maakt geen onderdeel uit van de berekening van de weerstandscapaciteit, het weerstandsvermogen of het in hoofdstuk 6 beschreven surplus van de algemene reserve.

De bestuurlijke ondergrens wordt periodiek heroverwogen bij de actualisatie van deze nota of wanneer het risicoprofiel van de gemeente daar aanleiding toe geeft.

8 Financiële kengetallen

8.1 Financiële kengetallen, signaleringswaarden en streefwaarden

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting worden de zes wettelijk voorgeschreven kengetallen opgenomen en voor vier jaar geprognosticeerd. Ook in de jaarrekening wordt in deze paragraaf de kengetallen opgenomen.

Een afzonderlijk kengetal zegt weinig; de kengetallen worden altijd in samenhang beoordeeld. Nieuw is dat het GTK 2026 signaleringswaarden hanteert. De GS legt geen normen op, maar gebruikt deze waarden als signaal; de gemeente stelt zelf normen vast en stuurt daarop.

Kengetal	Minst risicovol	Neutraal	Meest risicovol	Streefwaarden (maximaal Neutraal)
Netto schuldquote	< 90%	90 – 130%	> 130%	< 130%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen	< 90%	90 – 130%	> 130%	< 130%
Solvabiliteitsratio	> 50%	20 – 50%	< 20%	> 20%
Grondexploitatie	< 20%	20 – 35%	> 35%	< 35%
Structurele exploitatieruimte (begroting)	> 0%	0%	< 0%	> 0%
Belastingcapaciteit	< 95%	95 – 105%	> 105%	< 105%

De definities van deze kengetallen zijn terug te vinden op deze website:

https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/themas/f/financien-decentrale-overheden

De gemeente hanteert voor het begrotingsjaar als streefwaarden maximaal de categorie ‘neutraal’ uit het GTK 2026. Hiermee wordt aangesloten bij de signaleringswaarden die GS gebruiken voor het financieel toezicht. Door te streven naar maximaal de neutrale bandbreedte wordt geborgd dat de financiële positie van de gemeente voldoende robuust blijft en tijdig kan worden bijgestuurd wanneer een kengetal zich richting de meest risicovolle categorie ontwikkelt. Komt een kengetal in de meerjarenprognose onder de norm, dan wordt aangegeven hoe en op welke termijn deze wordt verbeterd.

9 Verslaglegging en verantwoording

9.1 Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de begroting

Voorafgaand aan de begroting maakt de gemeente Assen een inventarisatie van de weerstandscapaciteit en de risico’s, wordt de benodigde weerstandscapaciteit bepaald en de ratio berekend. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing worden minimaal de tien belangrijkste financiële danwel niet-financiële risico’s benoemd, met de beheersingsmaatregelen en waar mogelijk met bedrag. Dit vervangt de eerdere praktijk van een uitgebreidere lijst en richt de aandacht op de meest sturingsrelevante risico’s.

9.2 Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de jaarrekening

De jaarrekening is een verantwoordingsdocument. Het weerstandsvermogen uit de begroting wordt beoordeeld met een terugblik op de daarin benoemde risico’s: welke risico’s hebben zich voorgedaan, hoe groot was de schade (in geld, tijd, imago of ander gevolg) en ten laste van welk budget is deze gedekt. Bij de jaarrekening vindt een actualisatie van de risico’s plaats, geen nieuwe integrale risico-inventarisatie.

9.3 Financieel toezicht en het risicomodel

GS betrekken bij het begrotingsonderzoek een risicomodel dat het risicoprofiel van de gemeente in beeld brengt. Onderdelen daarvan die raken aan deze nota zijn onder meer de weerstandsratio (oordeel gemeente), het risicobedrag per inwoner en de algemene reserve per inwoner (vergeleken met provinciale en landelijke gemiddelden) en de financiële kengetallen. Het model komt niet in de plaats van de risico-inventarisatie die de gemeente zelf opstelt; een goed onderbouwde, reële inventarisatie en gedegen risicomanagement zijn de basis voor een positief toezichtoordeel. De optelsom van de indicatoren geeft inzicht in het risicoprofiel van gemeenten.

Hieronder zijn de (huidige) indicatoren uit het risicomodel aangegeven:

Structureel en reëel evenwicht

1 Structureel begrotingsresultaat N
2 Structureel begrotingsresultaat N+1
3 Structureel begrotingsresultaat N+2
4 Structureel begrotingsresultaat N+3
5 Structureel resultaat jaarrekening N-2
6 Lasten (totaal) sociaal domein hoger of lager dan geraamd in laatste jaarrekening

Onderhoud Kapitaalgoederen

7 Aantal actuele beheerplannen (wegen, kunstwerken en gebouwen)
8 Achterstallig onderhoud (ja/ nee, herstelplan?)
9 Lasten beheerplannen correct geraamd in begroting?

Taakstellingen, Bezuinigingen en Ombuigingen

10 Taakstellingen, Bezuinigingen en Ombuigingen (opgave gemeente)

Weerstandsvermogen

11 Weerstandsratio (oordeel gemeente)
12 Risicobedrag per inwoner (vergeleken met gemiddelde provincie/landelijk)
13 Algemene reserve per inwoner (vergeleken met gemiddelde provincie/landelijk)

Kengetallen

14 Netto schuldquote
15 Solvabiliteitsratio
16 Onbenutte belastingcapaciteit (wendbaarheid)(OZB, Afval en Riool)

Grondexploitaties

17 Kengetal grondexploitaties
18 Nog te maken kosten grondexploitaties
19 Nog te realiseren opbrengsten grondexploitaties

Verbonden partijen

20 Structurele lasten (bijdrage aan) verbonden partijen

10 Gebruikte afkortingen

GTK 2020	Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader Gemeenten 2020
GTK 2026	Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader Gemeenten 2026
GS	Gedeputeerde Staten
RKC	Rekenkamercommissie