



Zaaknummer: 2014/82655
Referentie: 2014/82668

NOTA WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOMANAGEMENT

**Gemeenteraad
28 oktober 2014**

Weerstandsvermogen en risicomanagement

1.1.1. 1. Inleiding.

Deze nota is gericht op de onderwerpen weerstandsvermogen en risicomanagement en gaat voornamelijk in op de methodiek en de beleidsmatige aspecten van risicomanagement en weerstandsvermogen (de wijze waarop risico's worden geclassificeerd en gekwantificeerd).

Het volgende plaatje geeft weer, waar het in deze nota over gaat.



Wettelijke verplichting

Artikel 9 van het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (BBV) verplicht de gemeenten zowel in de begroting als bij het jaarverslag tot het opnemen van een paragraaf "Weerstandsvermogen en risicobeheersing".

Het weerstandsvermogen bestaat volgens BBV: artikel 11:1 uit de relatie tussen enerzijds de weerstandscapaciteit en anderzijds alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

De rapportage hierover geschiedt conform BBV: artikel 11:2 en bevat tenminste een inventarisatie van de weerstandscapaciteit, een inventarisatie van de risico's en het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

In de manier waarop het weerstandsvermogen en risicomanagement wordt ingevuld, zijn gemeenten vrij¹. Hiervoor zijn geen richtlijnen vastgelegd. *Gemeenten moeten zelf een beleidslijn formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's.* Deze vrijheid is gegeven omdat de risico's die gemeenten lopen verschillen en het daarom niet mogelijk is een algemene norm te stellen voor een goede relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's.

Praktische invulling

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de Gemeente Tynaarlo bij de begroting en het jaarverslag wordt een actualisatie gegeven van de weerstandscapaciteit, de risico's en het beleid omtrent de weerstandscapaciteit. De in de paragraaf behorend bij de begroting en Jaarrekening opgenomen inventarisatie van de mogelijke risico's worden afgezet tegen het beschikbare weerstandsvermogen. In de tussenrapportages (voor- en najaarsnota) is het voldoende om eventuele significante mutaties (incl. een verantwoording) op de risico's en de tegenmaatregelen aan te geven.

Doelstellingen van de nota

- Kaderstelling raad en formuleren van beleidsuitgangspunten, rondom weerstandsvermogen en risicobeoordeling.
- Het bepalen van de verantwoordelijkheden inzake risico's.
- Aanzet geven aan een gestructureerde risicomanagement rapportage

¹ Bron: Staatsblad 2003 nummer 27: Nota van toelichting op besluit BBV.

In deze notitie is het beleid voor de gemeente Tynaarlo nader uiteengezet.

1.1.2. 2. Begrippen weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit en risico's.

2.1. Definities

- De algemene reserves en de bestemmingsreserves van de gemeente vormen gezamenlijk het **eigen vermogen (EV)**.
- De **onbenutte belastingcapaciteit** is de ruimte tussen de maximale heffings- en belastingtarieven en de vastgestelde tarieven vermenigvuldigt met het volume (bv aantal aanslagen) van de desbetreffende heffing en/of belasting².
- **Risicomanagement** is het identificeren en kwantificeren van risico's en het nemen van preventieve maatregelen.
- Een **risico** is een kans op het optreden van een **gebeurtenis**, die een **gevolg** voor een **betrokkene** met zich mee kan brengen. De risico's relevant voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet op een andere manier zijn ondervangen en die een financieel gevolg kunnen hebben.
- Het **weerstandsvermogen** geeft aan hoe robuust de begroting is (kan de begroting een financieel stootje verdragen). Het weerstandsvermogen is voldoende als financiële tegenvallers goed opgevangen kunnen worden en het saldo van de weerstandscapaciteit minus de risico's positief is (of anders uitgedrukt: als de weerstandscapaciteit ten opzichte van de gekwantificeerde risico's minimaal 1,0 is)
- De **weerstandscapaciteit** bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten, die onverwachts en substantieel zijn, te dekken. Onderscheid wordt gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

2.2. Weerstandscapaciteit

In de definitie wordt onderscheid gemaakt tussen incidentele (vermogenssfeer) en structurele (exploitatiesfeer) weerstandscapaciteit. Doel van de weerstandscapaciteit is om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn, te dekken.

- Weerstandscapaciteit in de vermogenssfeer (incidenteel) bestaat uit de volgende reserves:
 - Algemene reserves (opgesplitst in de algemene reserve Grote Investerings en
 - Algemene Reserve Calamiteiten) Reserve met inkomensfunctie (Essentreserve)
- Weerstandscapaciteit in de exploitatiesfeer (structureel) bestaat uit de volgende onderdelen:
 - onvoorzien incidenteel;
 - onvoorzien structureel;
 - onbenutte belastingcapaciteit.

Met de *weerstandscapaciteit in de vermogenssfeer* wordt bedoeld het vermogen om calamiteiten en andere tegenvallers eenmalig op te kunnen vangen bij voorkeur zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau.

De algemene reserves en de reserve met inkomensfunctie (Essentreserve) zijn niet geoormerkt en kunnen derhalve beschouwd worden als onderdeel van de incidentele weerstandscapaciteit. Voor de Reserve met inkomensfunctie (Essentreserve) geldt dat de rentebate wordt ingezet als structureel dekkingsmiddel in de exploitatie. Bij aanwending ervan zal dekking gevonden moeten worden voor de alsdan misgelopen rentebate. De reserves die bestemd zijn (geoormerkt zijn) worden niet meegenomen in de incidentele weerstandscapaciteit omdat deze reserves direct verbonden zijn met b.v. ingezet beleid of dekking van kapitaallasten.

Met de *weerstandscapaciteit in de exploitatiesfeer* worden de middelen bedoeld die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken over meerdere jaren.

² Het rijk geeft jaarlijks in de junicirculaire het normtarief voor de OZB weer voor een Gemeente, die valt onder het regime van artikel 12 van de financiële verhoudingswet. Op dit moment is dit de enige gemeentelijke belasting, waarvoor een normtarief geldt.

In bovenstaande opzet worden ook de stille reserves niet meegenomen. Stille reserves zijn bezittingen van de gemeente, die niet op waarde zijn gezet en niet uit de balans blijken. Het openbaar kunstbezit en volledig afgeschreven gebouwen zijn voorbeelden van stille reserves. Omdat de waarde van deze bezittingen vaak sterk afhankelijk is van de economische situatie, en omdat deze bezittingen niet direct in financiële middelen kunnen worden omgezet worden ze vaak buiten de berekening gehouden. De Gemeente Tynaarlo neemt stille reserves niet mee bij de berekening van de weerstandscapaciteit.

In "3.3 Bepaling van de Weerstandscapaciteit" wordt het bovenstaande nader uitgewerkt voor de Gemeente Tynaarlo.

2.3. Risico's

In de toelichting op de BBV, het document "uitgangspunten voor een gemodificeerd stelsel van baten en lasten", wordt het volgende over risico's gezegd: "De risico's relevant voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn ondervangen. Reguliere risico's - risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn - kunnen worden opgevangen door het afsluiten van verzekeringen of door het vormen van voorzieningen. Voorbeelden van risico's die opgevangen worden door het weerstandsvermogen zijn ondernemersrisico's (of bedrijfsrisico's) en hangen vooral samen met grondexploitatie, gebiedsuitbreiding, publiek - private samenwerking (PPS), sociale structuur (bij neergaande conjunctuur) en open-einde regelingen".

1.1.3. 3. Risicomanagement.

3.1. Procesbeschrijving

Risicomanagement bestaat uit verschillende stappen. Het proces begint met het in beeld brengen van de risico's; **identificatie** en **classificatie**. Daarna wordt de omvang van het risico bepaald en wat de kans is dat deze zich daadwerkelijk zal voordoen; **kwantificeren**. Vervolgens worden de risico's ingedeeld omdat dit noodzakelijk is voor de **sturing op** en **beheersing van** de risico's.

Risicomanagement vindt plaats binnen ieder programma en binnen de interne organisatie. De afdelingshoofden, die als budgethouder van programma's zijn aangewezen, zijn de risicomangers van de toevertrouwde taak/taken

Per toevertrouwde taak zullen de bovengenoemde stappen doorlopen moeten worden.

Dit is een continu proces, waarover bij de begroting (integraal), de tussenrapportages en het jaarverslag (integraal) gerapporteerd wordt.

Risicobeheersingmaatregelen mogen niet met elkaar in conflict komen. Daarom is afstemming binnen het management team vereist en zal de **concerncontroller** functioneren als **coördinator** en bewaker van het proces. Daarnaast vervult de concerncontroller een **ondersteunende en adviserende rol** en heeft de eindverantwoordelijkheid voor het (tijdig) **samenstellen** (niet voor de inhoud, wel voor de volledigheid) van de paragraaf Weerstandscapaciteit in de begroting, tussenrapportages en het jaarverslag.

3.2. Bepaling omvang risico's

Inleiding:

Bij het bepalen van de omvang van het risico gaan we uit van een situatie dat het risico zich daadwerkelijk voordoet. Vanuit die gedachte "als het risico zich voordoet, dan ..." maken we een inschatting van het bedrag dat de gemeente tenminste (minimale omvang) en ten hoogste (maximale omvang) kwijt is. De risico's worden gekwantificeerd. Hierbij moet rekening worden gehouden met risicokans, risico-effect en het effect van genomen beheersmaatregelen. De kwantificering van de risico's vindt plaats door de afdelingshoofden. Het integrale advies komt tot stand door coördinatie van de concerncontroller.

Er wordt in de beoordeling en kwantificering van risico's een onderscheid gemaakt tussen de risico's die zich voordien binnen het grondbedrijf en andere risico's. De reden is dat voor grondexploitaties jaarlijks een actuele exploitatie wordt opgezet, die wordt voorzien van een risicoanalyse, zoals in de nota grondbeleid is bepaald. De informatie die uit deze risicoanalyse per grondexploitatie komt bevat specifieke informatie per complex, en past daardoor minder in de standaardmethode.

Allereerst wordt hieronder ingegaan op de beoordeling van de risico's, exclusief de gemeentelijke grondexploitatie

Risico-omvang gemeente, exclusief gemeentelijke grondexploitatie

Ter bevordering van objectivering van de risico-inventarisatie is bij de kwantificering gebruik gemaakt van de volgende tabellen:

Tabel 1: Bepaling van de risicokans:

Omschrijving	In %	
Zeer onwaarschijnlijk	0%	Het is zeer onwaarschijnlijk dat dit incident zich voordoet in de gemeente Tynaarlo (aanslag, natuurramp etc.).
Ongewoon en komt zelden voor	10%	Het is ongewoon en het komt zelden voor dat dit incident binnen de gemeente Tynaarlo zich voordoet (ramp, ontploffing, pandemie). Als idee wordt meegegeven dat dit mogelijk eens in de 10 jaar voor zou kunnen komen.
Mogelijk en voorstelbaar dat dit voorkomt	30%	Gebeurtenissen die wel voorstelbaar zijn, zoals extreme weersomstandigheden, economisch conjunctuur gevoelige gebeurtenissen.
Voorstelbaar en waarschijnlijk dat dit voor komt	70%	Gebeurtenissen die voorkomen of door middel van onderzoeken of veranderingen naar boven kunnen komen (gevolgen veranderende wetgeving, decentralisatie taken).
Komt voor	100%	Gebeurtenissen waarvan het aannemelijk is dat die ieder jaar plaats kunnen vinden (schommelingen kosten, aansprakelijkheden bij projecten).

Tabel 2: Bepaling van het risico-effect

Klasse	Risico in €	Factor waarmee gerekend wordt in de risicoanalyse
1	< € 100.000	€ 100.000
2	< € 250.000	€ 250.000
3	< € 500.000	€ 500.000
4	< € 1.000.000	€ 1.000.000
5	> € 1.000.000	€ 2.500.000

Bij de beoordeling van een risico wordt het gehele effect (dus niet per jaar) in acht genomen. Voor een structureel effect moet uit worden gegaan van 3 keer het incidentele bedrag. Het uitgangspunt is dat een structureel effect na 3 jaar in de begroting moet worden opgenomen. Daarbij wordt aangesloten bij de gedachte die door de toezichthouder van de gemeente (de provincie Drenthe) wordt gehanteerd rondom het principe van een reëel sluitende begroting.

Omdat de berekening van het weerstandsvermogen leidt tot een momentopname behoeft de factor 3 niet losgelaten te worden op de onbenutte belastingcapaciteit. Het uitgangspunt hierbij is, dat de extra ontvangsten door gebruik te maken van deze capaciteit, zo snel mogelijk worden teruggedraaid. Wanneer de factor 3 hierop

wordt losgelaten krijgt de aanpassing een structureel karakter, terwijl het beleid erop gericht moet zijn structurele risico's niet automatisch te laten opvangen door een structurele aanpassing van de belastingtarieven.

Tabel 3: Het effect van genomen beheersmaatregelen

Klasse	Omschrijving	Factor van correctie waar in de risicoanalyse rekening mee wordt gehouden
A	Door genomen en getroffen beheersmaatregelen wordt de kans dat een risico optreedt erg verkleind of het effect voor de gemeente wordt verkleind. (bijvoorbeeld: risico is verzekerd, of toezicht vindt zeer regelmatig plaats)	80%
B	Door genomen en getroffen maatregelen wordt de kans kleiner, maar het effect van het risico is moeilijker of niet af te dekken. (planschades, bouwkundige toetsingen, toezicht of uitvoeren van een 2nd opinion)	40%
C	Er zijn geen beheersmaatregelen of die zijn (nog) niet getroffen om de kans op het optreden, of de effecten voor de gemeente Tynaarlo te verkleinen	0%

Risico-omvang gemeentelijke grondexploitatie

De risico-omvang van gemeentelijke grondexploitaties maakt gebruik van de jaarlijks op te stellen actuele grondexploitaties en de daarbij horende risico analyses. De risicoanalyse kan worden uitgevoerd op basis van de Monte Carlo simulatie³ of het hanteren van de IFLO norm⁴, waarbij van de uitkomsten de meest ongunstige wordt meegenomen in de opstelling van de risico omvang. Per grondexploitatie (lopende exploitatie en nog in exploitatie te nemen onroerend goed) wordt een risico-omvang opgesteld. Omdat niet alle risico's zich tegelijk binnen alle grondexploitaties zullen voordoen wordt een percentage van 50% gehanteerd bij het vaststellen van de risico-omvang van de gemeentelijke grondexploitatie.

In de rapportage over de bepaling van risico-omvang aan de gemeenteraad en in de periodieke rapportages planning & control, wordt het totaal van de grondexploitaties opgenomen.

3.3. Bepaling van de weerstandscapaciteit.

De weerstandscapaciteit is opgebouwd uit 4 componenten:

³ De Monte Carlo simulatie is een methode van risicoanalyse. Bij een Monte Carlo simulatie worden inde standaard grondexploitatie variabelen benoemd die het financiële resultaat beïnvloeden. Bijvoorbeeld kosten voor het bouwrijp maken, het verkooptempo van de kavels of het rentepercentage. Voor elk van deze variabelen wordt een kansverdeling bepaald. Ten slotte wordt de grondexploitatie 10.000 keer doorgerekend met telkens andere waarden voor de risicovariabelen. Hierbij wordt de kansverdeling voor de variabelen aangeboden: meer waarschijnlijke waarden worden vaker "getrokken" dan minder waarschijnlijke waarden. Bij elke doorrekening wordt het financiële resultaat toegevoegd aan een lijst, die uiteindelijk 10,00 uitkomsten bevat. De uitkomsten resulteren in een kansverdeling van het financiële resultaat, en een grafiek waaruit afgelezen kan worden wat de kans is dat een bepaald resultaat gehaald wordt.

⁴ De IFLO-norm relateert de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit aan de boekwaarden van de complexen in exploitatie en de nog te maken kosten. De norm bestaat dus uit twee elementen 10% van de boekwaarden van de exploitaties + 10% van de nog te maken kosten in deze exploitaties. De IFLO-norm is een eenvoudige en snelle manier om het risico te berekenen en geeft een indicatieve en minimale schatting.

- De algemene reserves
- De reserve inkomensfunctie (Essentreserve),
- De onbenutte belastingcapaciteit,
- De ruimte op de begrotingsexploitatie (Onvoorzien).

Hierover kan namelijk vrij worden beschikt zonder dat de bestaande taakrealisatie (de normale bedrijfsvoering en de bestaande beleidsrealisatie) in gevaar komt.

Bij de bepaling van de risico omvang worden de jaarlasten van de structurele risico's vermenigvuldigd met 3. Door deze benadering kan de berekende Weerstandscapaciteit in de vermogenssfeer en de exploitatiesfeer bij elkaar worden opgeteld.

Uitgaande van het vorenstaande kan de volgende berekeningssjabloon worden samengesteld (Zie voor opzet "2.2 Weerstandscapaciteit"):

- Weerstandscapaciteit vermogen:

Reserves

Algemene reserves

- Algemene reserve grote investeringen + xxxxxxxx
- Algemene reserve calamiteiten + xxxxxxxx

Reserve inkomensfunctie (Essentreserve) + xxxxxxxx

Weerstandscapaciteit vermogen xxxxxxxx

- Weerstandscapaciteit exploitatie:

Onvoorzien

Onvoorzien incidenteel + xxxxxxxx

Onvoorzien structureel + xxxxxxxx

Onvoorzien xxxxxxxx

Onbenutte Belastingcapaciteit + xxxxxxxx

Weerstandscapaciteit exploitatie: xxxxxxxx

Totale Weerstandscapaciteit xxxxxxxx

3.4. Risico-inventarisatie

Risico-inventarisatie Algemeen

Nadat de risico's zijn geclassificeerd (bepaling van de risicokans en –effect) en gekwantificeerd (financiële omvang) worden ze gerubriceerd. De rubricering vindt plaats naar de volgende risico-invalshoeken (langs welke weg kunnen de risico's op de gemeente afkomen):

- Juridisch
- Organisatorisch
- Technisch
- Ruimtelijk
- Financieel
- Maatschappelijk
- Grondexploitaties

3.5. Ratio van het Weerstandsvermogen

Ratio's kunnen beschouwd worden als waarschuwingssignalen. Ze geven in een getal een waardering weer. Ook voor het weerstandsvermogen bestaat er een ratio. Deze ratio wordt aldus berekend:

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

De bijbehorende waarderingstabel, die door de UT van Twente is samengesteld is hieronder opgenomen:

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

Bij de begroting wordt de verwachte ratio berekend voor het komende jaar en de daarop volgende jaren in de meerjarenbegroting. Daarbij wordt de risico;s afgezet tegen het verwachte verloop van het aanwezige weerstandscapaciteit .

In ieder geval als de betekenis van de ratio van het weerstandsvermogen “onvoldoende” is zal het college met voorstellen komen hoe hiermee om wordt omgegaan.
