Gemeente Enschede

Nota weerstandsvermogen en risicomanagement van de gemeente Enschede

december 2012

Inhoudsopgave

1. Samenvatting ... 3
2. Inleiding ... 7
3. Risicomanagement ... 9
3.1. Doel ... 9
3.2. Stappen risicomanagement ... 9
4. Weerstandsvermogen ... 12
4.1. Doel ... 12
4.2. Benodigde weerstandscapaciteit ... 12
4.3. Beschikbare weerstandscapaciteit ... 13
4.4. Berekening weerstandsvermogen ... 14
5. Planning & control cyclus ... 15
5.1. Doel ... 15
5.2. Taken en bevoegdheden ... 15
5.3. Koppeling met P&C-cyclus ... 17

Bijlage 1 Afkortingen en begrippen ... 20
Bijlage 2 Wetgeving ... 21
Bijlage 3 Methodiek NARIS ... 23
Bijlage 4 Methodiek grondbedrijf ... 24
Bijlage 5 Spelregels Grondbedrijf ... 26

1. Samenvatting

Met ingang van 1 januari 2004 geldt het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) waarin regels zijn gegeven voor de financiële huishouding van de provincie en de gemeente. De wetgever heeft hierin bepaald dat de gemeenten verplicht zijn naast het inschatten van financiële risico's (een verplichting die reeds vanaf 1995 bestaat) op basis van deze risico's ook de benodigde financiële weerstandscapaciteit vast te stellen. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente moet aangeven wat haar financiële mogelijkheden zijn om financiële tegenvallers op te kunnen vangen. De aanleiding voor het opstellen van deze nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement is drieledig. Ten eerste artikel 15 van de Financiële verordening artikel 212 Gemeentewet (zie bijlage 2). Hierin is bepaald dat het College tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement aan de raad aanbiedt. Ten tweede de wens om de bestaande nota 'weerstandsvermogen grondbedrijf 2004 – 2009' en de gemeentebrede nota 'een gemeente in balans' uit 2009 te integreren. Op de derde plaats dienen de uitkomsten van de raadsenquête in de geactualiseerde nota nadrukkelijk een plek te krijgen.

De belangrijkste aanpassingen zijn:

- Integratie van de 2 nota's
- Eén ratio voor alle risico's van de gemeente (*gemeentelijke ratio*) met daarnaast een *grondbedrijfratio* als sturingsinstrument voor de activiteiten van het grondbedrijf. De kleurcodering van het grondbedrijf vervalt.
- Tekstuele aanpassingen om te komen tot eenduidige begrippen in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV):
    - De Reserve Weerstandsvermogen en reserve grondbedrijf maken onderdeel uit van de Algemene Reserve.
    - De term toekomstige reserve grondbedrijf verdwijnt.
- Naast de algemene reserve maken de stille reserves onderdeel uit van de beschikbare weerstandscapaciteit.
- Toekomstige winsten grondbedrijf maken niet langer onderdeel uit van de weerstandscapaciteit.
- De bedrijfsvoeringsreserve uit de reserve weerstandsvermogen lichten, en als afzonderlijke bestemmingsreserve presenteren.
- Tekstuele aanpassingen als gevolg van de organisatiewijziging in 2011

Het ondernemen van activiteiten gaat in meer of mindere mate gepaard met risico's. Om deze risico's te voorkomen of beperken worden beheersmaatregelen getroffen. De risico's of gevolgen komen op verschillende plaatsen in de jaarverslaggeving tot uiting. Zo worden risico's tegen brand of aansprakelijkheid verzekerd. De verzekeringspremie en lasten van het eigen risico worden in de begroting opgenomen. Op het moment dat een risico tot een uitstroom van eigen middelen leidt maar de omvang nog onzeker is dient volgens het BBV een voorziening te worden getroffen. Ook kan onverplicht een bestemmingsreserve worden aangehouden om mogelijke risico's op te kunnen

vangen. De risico's waarvoor je geen maatregelen hebt getroffen worden uiteindelijk ten laste van het buffervermogen, de algemene reserve, van de gemeente gebracht.

De BBV bepaalt dat het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
- het geheel aan middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te kunnen dekken;
- alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Onder risico's wordt verstaan de kans op optreden van een gebeurtenis met negatieve of positieve gevolgen voor de gemeente. Het beleid omtrent risico's is verankerd in het risicomanagement, dat erop gericht is tijdig inzicht te verkrijgen in de (mogelijke) risico's. Dit is om een betere beheersing van de risico's te bewerkstelligen. Vanuit de besturingsfilosofie van integraal management ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de risicobeheersing in de lijn.

In deze nota weerstandsvermogen en risicomanagement wordt het gemeentelijke beleid vastgelegd.

Samenhang weerstandsvermogen en risicomanagement
Het *weerstandsvermogen* geeft een indicatie in welke mate de gemeente in staat is onvoorziene tegenvallers op te vangen. Inzicht in het weerstandsvermogen van de gemeente Enschede is dus bijzonder belangrijk om de continuïteit van de organisatie te kunnen garanderen. Het weerstandsvermogen kan worden bepaald als het risicoprofiel bekend is. Het risicoprofiel omvat alle onderkende risico's voor de gemeente, waarbij per risico de mate van beheersing is vastgesteld en inzicht wordt verkregen in hoeverre een risico daadwerkelijk kan optreden. Vervolgens kan een relatie worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's, waarvoor we geen maatregelen hebben getroffen (de benodigde weerstandscapaciteit) en de middelen en mogelijkheden die we als gemeente beschikbaar hebben om niet begrote, substantiële kosten financieel op korte termijn af te kunnen dekken (de beschikbare weerstandscapaciteit). Het verschil tussen de *benodigde* weerstandscapaciteit en *beschikbare* weerstandscapaciteit geeft inzicht in het weerstandsvermogen van de gemeente als totaal.

Verankering weerstandsvermogen en risicomanagement in de organisatie
Om de gewenste doelen te bereiken ten aanzien van het weerstandsvermogen is het van belang om het risicomanagement inclusief weerstandsvermogen op een heldere en verantwoorde manier in de organisatie te verankeren. Op het moment dat zich bijvoorbeeld nieuwe risico's aandienen, moeten deze namelijk worden meegenomen in de risico-inventarisatie. Op deze manier blijft de benodigde weerstandscapaciteit periodiek inzichtelijk en beheerst.

Even belangrijk is het om op een verantwoorde manier om te gaan met de beschikbare weerstands-capaciteit. De gemeente Enschede rekent de algemene reserve (reserve weerstandsvermogen en reserve grondbedrijf) en de stille reserves tot de beschikbare weerstandscapaciteit. De toekomstige

winsten van het grondbedrijf worden voorzichtigheidshalve niet langer tot de beschikbare weerstandscapaciteit gerekend.

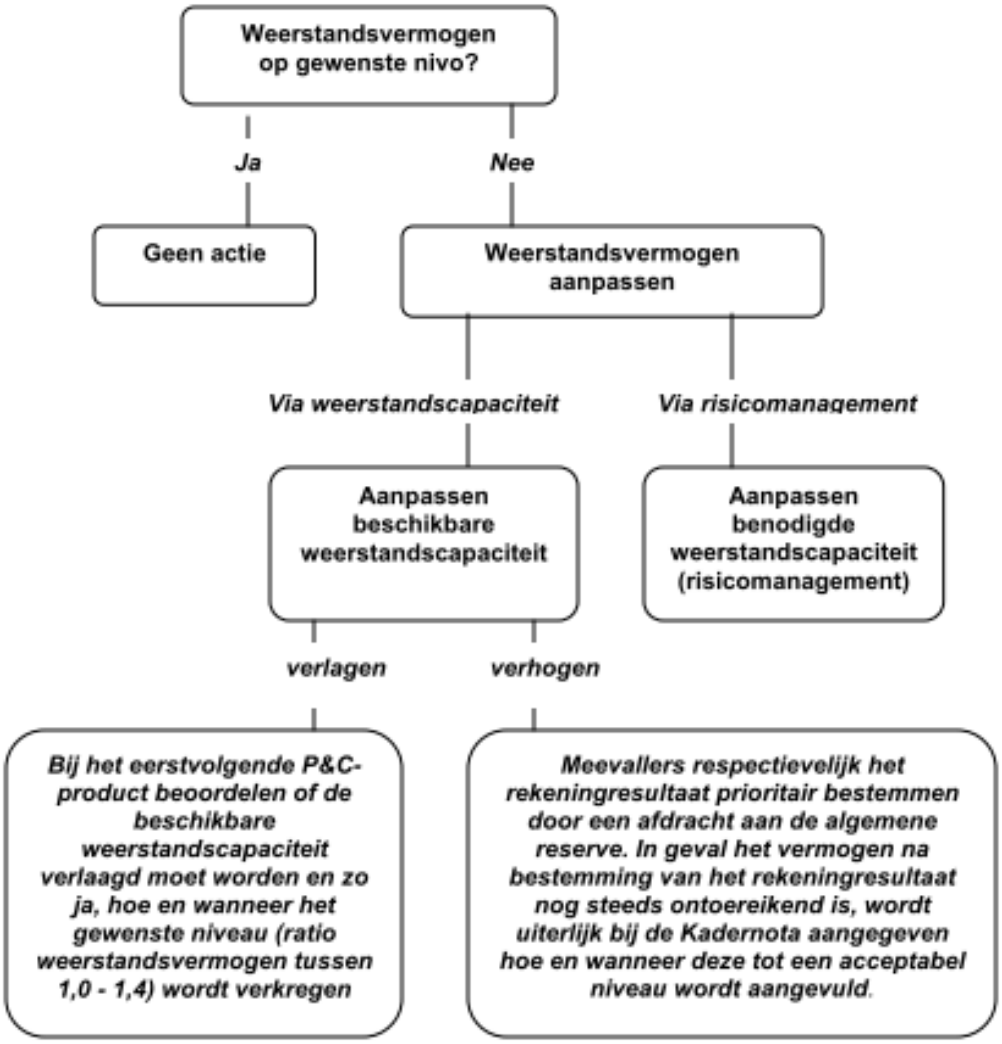
Er is gekozen om spelregels voor risicomanagement en weerstandsvermogen te beleggen in de P&C-cyclus. De informatieverstrekking geschiedt in de begroting, jaarrekening, managementrapportages en in bestuursvoorstellen. De programmacontroller is verantwoordelijk voor de coördinatie van het risicomanagement binnen het programma. De Concerncontroller is verantwoordelijk voor het opstellen van het beleid, kaders en richtlijnen.

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen is vastgesteld welke ratio de gemeente Enschede nastreeft. Hiertoe is gebruik gemaakt van onderstaande waarderingstabel.

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

Als gemeente streven we een weerstandsvermogen na dat tenminste voldoende is.
Dat komt neer op een ratio weerstandsvermogen tussen de 1,0 en 1,4.

Aanpassen weerstandsvermogen
Mocht bij het opstellen van een P&C product worden geconcludeerd dat er geen sprake is van een financieel verantwoord niveau van het weerstandsvermogen, dan zal onderstaande beslisboom worden gebruikt om te bepalen welke actie nodig is om het weerstandsvermogen op het gewenste niveau te brengen:



Één concernbreed weerstandsvermogen

In het voorgaande is een koppeling gelegd met de Planning & Control cyclus, waarbij is aangegeven hoe wordt omgegaan met het concernbrede weerstandsvermogen.

Er is sprake van één algemene reserve, bestaande uit de reserve Weerstandsvermogen en de reserve Grondbedrijf, die dient om tegenvallers op te vangen. Deze tegenvallers komen, naast alle andere voordelige en nadelige begrotingsverschillen, tot uitdrukking in het jaarrekeningresultaat. Afhankelijk van dat jaarrekeningresultaat zal bezien worden in hoeverre de algemene reserve aangesproken moet worden. Naast de algemene reserve worden ook de stille reserves (overwaarde op bezittingen) tot de beschikbare weerstandscapaciteit gerekend.

2. Inleiding

De eerste reden voor het opstellen van deze nota is artikel 15 van de Financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet, zie bijlage 2). Hierin is bepaald dat het College van B&W tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement aan de raad aanbiedt. Daarnaast bestaat er al langer de wens om de nota weerstandsvermogen van het grondbedrijf en de gemeentebrede nota te integreren. Op de derde plaats dienen de uitkomsten van de raadsenquête in de geactualiseerde nota nadrukkelijk een plek te krijgen.

Deze nota dient er niet toe om een overzicht te geven van het actuele weerstandsvermogen. De actuele stand van zaken wordt immers weergegeven in de (verplichte) paragraaf weerstandsvermogen in de programmabegroting (conform artikel 9 BBV) en de jaarrekening (conform artikel 26 BBV). Zie bijlage 2 voor de genoemde BBV-artikelen.

De BBV bepaalt dat het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
- het geheel aan middelen en mogelijkheden (weerstandscapaciteit) waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te kunnen dekken;
- alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

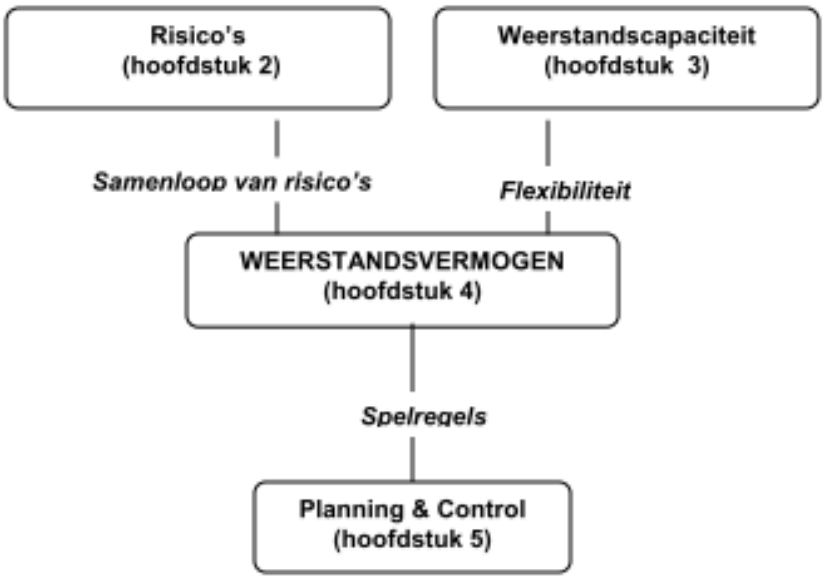
Onderscheid wordt gemaakt in incidentele en structurele weerstandcapaciteit. Bij incidentele weerstandscapaciteit kan men denken aan de algemene reserve voor het tijdelijk opvangen van negatieve exploitatieresultaten en bij de structurele weerstandscapaciteit aan bijvoorbeeld de onbenutte belastingcapaciteit en capaciteit uit overige heffingen.

Onder risico's wordt verstaan de kans op optreden van een gebeurtenis met negatieve of positieve gevolgen voor de gemeente. Het beleid omtrent risico's is verankerd in het risicomanagement, dat erop gericht is tijdig inzicht te verkrijgen in de (mogelijke) risico's. Dit is om een betere beheersing van de risico's te bewerkstelligen. Vanuit de besturingsfilosofie van integraal management ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de risicobeheersing in de lijn. In deze nota weerstandsvermogen en risicomanagement wordt het beleid vastgelegd.

Tot op heden bracht het grondbedrijf een aparte nota weerstandsvermogen uit. Met de actualisatie van de nota komen we tot één nota en tot één weergave van het weerstandsvermogen van de gemeente als geheel.

Leeswijzer:
In hoofdstuk 3 van deze rapportage wordt ingegaan op risicomanagement. In hoofdstuk 4 wordt inzicht gegeven in de begrippen beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en wordt de systematiek van het bepalen van het weerstandsvermogen uiteengezet.

Om het weerstandsvermogen voor de gemeente op het gewenste niveau te houden is het nodig spelregels vast te stellen. Deze spelregels worden verankerd in de planning & control cyclus, zoals weergegeven in hoofdstuk 5. Het verband tussen de afzonderlijke hoofdstukken is schematisch weergegeven in de figuur hieronder.



Figuur 1. Totstandkoming van weerstandsvermogen en verankering in P&C-cyclus

3. Risicomanagement

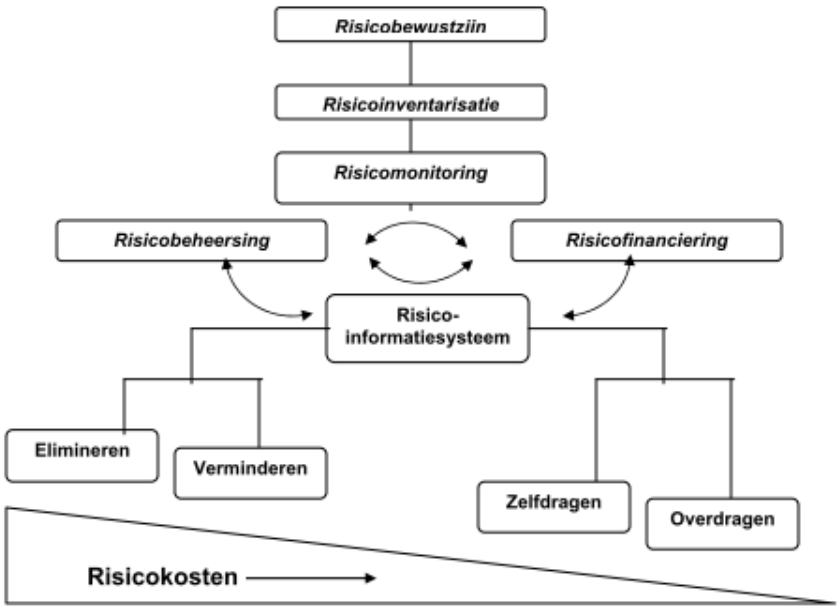
3.1. Doel

Bij het uitvoeren van gemeentelijke processen en het nastreven van doelen heeft de gemeente te maken met een scala aan risico's (bijvoorbeeld politieke-, milieu-, , letsel/veiligheid-, imago- en juridische risico's). Doel van risicomanagement is het minimaliseren van de effecten van die risico's op de processen en doelbereiking. Dit vereist een integrale aanpak, die zowel de breedte van de organisatie betreft als de brede schakering aan type risico's. De totaalbenadering van risico's levert op dat minder vermogen belegd hoeft te zijn dan bij een benadering op individueel (bijv. programma-) niveau. De kans dat alle risico's tegelijkertijd met het maximale gevolg zullen optreden is namelijk erg klein.

Met deze nota geven we vorm en inhoud aan dit integrale risicomanagement binnen de gemeente Enschede. Het belangrijkste doel dat we als gemeente met risicomanagement willen bereiken is dan ook:
Continue actueel inzicht verkrijgen in de risico's die we lopen bij het behalen van onze ambitieuze doelstellingen en het uitvoeren van onze processen en met dit inzicht de risico's zodanig beheersen en beheren dat uitvoering van onze processen en de realisatie van onze doelen niet in gevaar komt.

3.2. Stappen risicomanagement

Professioneel risicomanagement bestaat uit een aantal bouwstenen waar we in deze nota verder op ingaan.



Figuur 2: Stappen in risicomanagement

3.2.1. Risico's

Het hanteren van een eenduidige *definitie van het begrip risico*. In deze nota gaan we uit van "de kans op optreden van een gebeurtenis met negatieve of positieve gevolgen voor de gemeente". Een risico kan worden ervaren als een fenomeen dat "verborgen" aanwezig is en dat met een bepaalde kans tot (negatieve of positieve) gevolgen kan leiden en de continuïteit of doelrealisatie van de organisatie in gevaar kan brengen.

Uit de definitie van een risico volgt dat een goede omschrijving twee elementen bevat:

a. Een kans op het optreden van een gebeurtenis
   Het gaat hier dus om een mogelijke gebeurtenis. Als iets 100% zeker is, is het geen risico meer.
b. Negatief of positief gevolg
   De gebeurtenis moet een negatief danwel positief gevolg hebben. Deze gevolgen van een risico kunnen zowel financieel als niet-financieel (bijvoorbeeld politiek, imago) van aard zijn.

Hierbij worden er verschillende soorten risico's onderscheiden. Dit zijn gevoeligheidsrisico's, spreidingsrisico's en bijzondere gebeurtenissen.

3.2.2. Risicobewustzijn

Inzicht in de risico's die de gemeente Enschede loopt, begint bij het *risicobewustzijn* van de medewerkers in de organisatie. Als zij risicobewust zijn in hun dagelijkse werkzaamheden, zal het inzicht in de risico's toenemen. Risicobewustzijn is het startpunt van risicomanagement.

3.2.3. Risico-inventarisatie

Om te komen tot een *risico-inventarisatie* waarbij we alle risico's in beeld krijgen hanteren we tijdens het opstellen van de P&C-producten een systematische aanpak waarbij alle relevante risicogebieden periodiek worden doorgelicht en ingeschat.

Voor de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit worden de in kaart gebrachte risico's geanalyseerd. Zowel de financiële gevolgen die het risico met zich meebrengt als de kans dat een risico zich manifesteert wordt bepaald. De risico's van de grondexploitaties en de overige risico's worden in twee gescheiden risicosimulatiesystemen ingevoerd. Voor nadere toelichting op deze systemen wordt verwezen naar de bijlagen 3 en 4.

.

3.2.4. Risicomonitoring

Risicomonitoring dient tijdens het opstellen van de P&C-producten plaats te vinden op zowel de realisatie en effectiviteit van de beheersingsmaatregelen, als op het restrisico dat resteert na het nemen van die maatregelen.

3.2.5.Risicobeheersing en risicofinanciering

Risicobeheersing bestaat uit het – op basis van een beoordeling van de risico's – nemen van maatregelen. De eerste maatregel is het elimineren van het risico, zodat aanvullende maatregelen overbodig zijn, omdat het risico niet meer bestaat. Hierbij moet de bedreiging bij de bron worden aangepakt, bv. door het 'dichtschroeien' van een open eind regeling, of door bepaalde bevoegdheden in te trekken. De tweede mogelijkheid is het risico verminderen, zodat de waarschijnlijkheid van het optreden van een risico (en dus ook de frequentie hiervan) wordt verkleind. Dit kan door bijvoorbeeld extra controles en drempels in te bouwen of veiligheidsmaatregelen te nemen. Het dan nog resterende risico dienen we vervolgens ofwel zelf te dragen ofwel over te dragen. In het eerste geval moeten voldoende middelen binnen de gemeente beschikbaar zijn om de risico's te dragen (zie hoofdstuk 4 over weerstandsvermogen) of gekeken worden hoe de middelen op peil gebracht kunnen worden. In het tweede geval worden activiteiten wel uitgevoerd, zonder het bijbehorende risico te dragen, bijvoorbeeld door het afsluiten van een verzekering.

3.2.6.Risicohouder

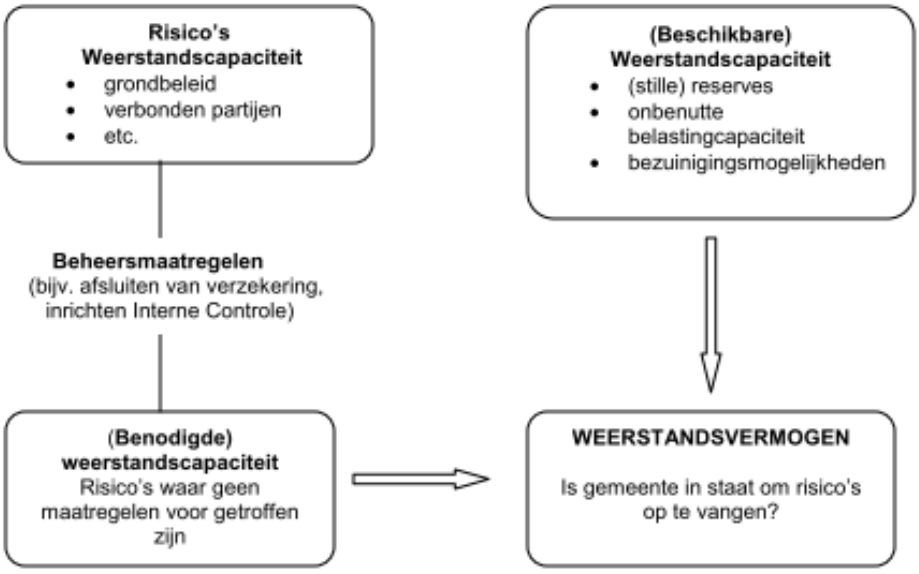
Identificatie en beheersing van de risico's is een decentrale verantwoordelijkheid van de lijnmanager. In lijn met de mandatering van beslissingsbevoegdheid over uitvoering van beleid zijn de lijnmanagers eerstverantwoordelijk voor het nemen van actie. Elk risico heeft daarmee een "eigenaar" in de organisatie (de *risicohouder*).

4. Weerstandsvermogen

4.1. Doel

Het weerstandsvermogen is onderdeel van het bredere risicomanagement. Het vormt als beheersmaatregel het sluitstuk van risicomanagement, een laatste vangnet om de niet-begrote risicokosten te dekken. Daarnaast geeft het een indicatie in welke mate de gemeente in staat is onvoorziene tegenvallers op te vangen. Inzicht in het weerstandsvermogen van de gemeente Enschede is dus bijzonder belangrijk om de continuïteit van de organisatie te kunnen garanderen.

Het weerstandsvermogen is de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's die zich binnen een gemeente kunnen manifesteren. De samenhang tussen deze begrippen kan als volgt worden weergegeven.



4.2. Benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald op basis van het risicoprofiel (inschatting van kans en gevolg). De kans dat alle risico's tegelijkertijd met het maximale gevolg zullen optreden is erg klein. Dat rechtvaardigt het reserveren van een geringer bedrag om die risico's op te vangen.

Om de benodigde weerstandscapaciteit te kunnen berekenen is het noodzakelijk dat de kansen en gevolgen van mogelijke risico's worden gekwantificeerd. Hiertoe wordt een risicosimulatie met een computerprogramma uitgevoerd waarbij door middel van statistische trekkingen het optreden van de risico's wordt nagebootst (zgn. Monte Carlo methode). Op basis van deze risicosimulatie wordt

berekend welk bedrag er nodig is om de geïdentificeerde risico's in financiële zin af te dekken. Hierbij wordt gerekend met een zekerheidspercentage. Voor een nadere uitwerking wordt verwezen naar de bijlagen 3 en 4.

4.3. Beschikbare weerstandscapaciteit

Door het aanhouden van een beschikbare weerstandscapaciteit beschikt de gemeente over een buffer om financiële tegenvallers op te vangen zodra risico's werkelijkheid worden. Het BBV laat de gemeente enige vrijheid in het bepalen van wat zij allemaal tot de beschikbare weerstandscapaciteit wil rekenen en wat niet. Volgens het BBV mogen de volgende componenten tot de weerstandscapaciteit worden gerekend:

- de algemene reserves en de reserves waaraan de raad een bestemming heeft gegeven die kan worden gewijzigd (bestemmingsreserves);
- de stille reserves, voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn (reserves waarvan de omvang en/of het bestaan niet uit de balans blijkt, voortkomend uit de onderwaardering van activa of overwaardering van schulden bij het volgen van normale waarderingsmethoden).
- de resterende (onbenutte) belastingcapaciteit;
- bezuinigingsmogelijkheden (voor zover nog niet meegenomen in de begroting en meerjarenramingen).

De totale in theorie beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de opsomming van de hierboven genoemde componenten.

Binnen de gemeente Enschede wordt in lijn met het voorzichtigheidsbeginsel de algemene reserve, bestaande uit de reserve Weerstandsvermogen en de reserve Grondbedrijf, en de stille reserves tot de beschikbare weerstandscapaciteit gerekend.
De stille reserves van de gemeente betreffen de objecten van het vastgoedbedrijf en de gronden van het grondbedrijf. De inzetbaarheid is afhankelijk van de mate waarin het mogelijk is om de stille reserves op korte termijn te verzilveren. Door bij de berekening van de stille reserves voorzichtigheid te betrachten, is het mogelijk om deze component tot de beschikbare weerstandscapaciteit te rekenen. Daarom zijn deze stille reserves berekend op basis van een executiewaarde, dat wil zeggen een waarde waartegen de stille reserves op korte termijn kunnen worden verzilverd.

Het weerstandsvermogen kan worden bepaald als het risicoprofiel bekend is. Het risicoprofiel omvat alle onderkende risico's voor de gemeente, waarbij per risico de mate van beheersing is vastgesteld en inzicht wordt verkregen in hoeverre een risico daadwerkelijk kan optreden. Vervolgens kan een relatie worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's, waarvoor we geen maatregelen hebben getroffen (de benodigde weerstandscapaciteit) en de middelen en mogelijkheden die we als gemeente beschikbaar hebben om niet-begrote, substantiële kosten financieel op korte termijn af te

kunnen dekken (de beschikbare weerstandscapaciteit).

4.4. Berekening weerstandsvermogen

De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicosimulatie voortvloeit is afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het weerstandsvermogen.

$$\textbf{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\textbf{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\textbf{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen is vastgesteld welke ratio de gemeente Enschede nastreeft. Hiertoe is gebruik gemaakt van onderstaande waarderingstabel.

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

Als gemeente streven we na om de impact van de risico's te minimaliseren. Dit betekent dat we een weerstandsvermogen beogen dat tenminste voldoende is.
Dat komt neer op een ratio weerstandsvermogen tussen de 1,0 en 1,4 met als waarderingscijfer C.

5. Planning & control cyclus

5.1. Doel

Om de gewenste doelen te bereiken ten aanzien van het weerstandsvermogen is het van belang om het brede risicomanagement inclusief weerstandsvermogen op een heldere en verantwoorde manier in de organisatie te verankeren. Op het moment dat zich bijvoorbeeld nieuwe risico's aandienen, moeten deze namelijk worden meegenomen in de risico-inventarisatie. Op deze manier blijft de benodigde weerstandscapaciteit periodiek inzichtelijk en beheerst.

Even belangrijk is het om op een verantwoorde manier om te gaan met de beschikbare weerstandscapaciteit. Voorkomen moet worden dat het weerstandsvermogen afneemt, doordat de algemene reserve bijvoorbeeld voor andere doeleinden wordt ingezet en niet als buffervermogen. Om dit te bereiken zijn in dit hoofdstuk spelregels opgesteld voor de organisatie, zodat taken en verantwoordelijkheden vastliggen en worden bewaakt.

Er is gekozen om spelregels voor risicomanagement en weerstandsvermogen te beleggen in de P&C-cyclus. De informatieverstrekking geschiedt in de begroting, jaarrekening, managementrapportages en in bestuursvoorstellen. Dit betekent dat er minder kans is op fouten, vergissingen en andere storingen die mogelijk leiden tot een onverantwoorde financiële positie van de gemeente.

5.2. Taken en bevoegdheden

5.2.1.Risicomanagement

Identificatie en beheersing van risico's is een decentrale verantwoordelijkheid van de lijnmanager/projectmanager. In lijn met de mandatering van beslissingsbevoegdheid over uitvoering van beleid zijn de lijnmanagers/projectmanagers als eerste verantwoordelijk voor het ondernemen van actie. Elk risico heeft daarmee een "eigenaar" in de organisatie (de *risicohouder*). Om de effectiviteit van risicomanagement te bevorderen wordt binnen de programma's en concernstaf gewerkt met een coördinator. De programmacontroller is verantwoordelijk voor de coördinatie van het risicomanagement binnen het programma. De Concerncontroller is verantwoordelijk voor het opstellen van het beleid, kaders en richtlijnen. Het beheer van risicoinformatiesysteem van het grondbedrijf is belegd bij de MPG-beheerder en het beheer van het risicoinformatiesysteem NARIS bij het financieel dienstencentrum.

5.2.2.Weerstandsvermogen

De geregistreerde risico's zijn gekoppeld aan het totaal van de algemene reserve en de stille reserves, waarbij geen onderverdeling naar individuele risico's bestaat. Doordat alle risico's niet tegelijkertijd

met het maximale gevolg zullen optreden kan namelijk een geringer bedrag worden aangehouden om die risico's op te vangen. Daarbij past ook dat de (nog niet verzilverde) stille reserves tot de beschikbare weerstandscapaciteit worden gerekend. De tegenvallers als gevolg van het effectueren van de risico's komen, naast alle andere voordelige en nadelige begrotingsverschillen, tot uitdrukking in het jaarrekeningresultaat. Bij de bestemming van dat jaarrekeningresultaat zal de gewenste omvang van de algemene reserve worden betrokken volgens de beslisboom die in 5.3.3 staat uitgewerkt.

De risicohouders zijn verantwoordelijk voor het managen (voorkomen en beperken) van de risico's en moeten zelf regelmatig vaststellen of er aanzienlijke wijzigingen zijn opgetreden in de benodigde weerstandscapaciteit. Oftewel, risicohouders moeten veranderingen in risico's signaleren en melden. Dit gebeurt via de P&C-cyclus in de programmabegroting en jaarrekening. De programmacontroller heeft de verantwoordelijkheid om de risico's op programmaniveau te bewaken. De concerncontroller heeft de verantwoordelijkheid om het weerstandsvermogen op gemeenteniveau te bewaken, maar hij is hiervoor dus afhankelijk van informatie van de programma's.

5.3. Koppeling met P&C-cyclus

5.3.1. Risicomanagement

Voor een effectieve verankering van risicomanagement in de organisatie is goede communicatie van belang. Een inhoudelijke communicatie over de risico's zal plaatsvinden in de planning & control producten. Door de koppeling van het risicomanagement aan de P&C-cyclus worden de risico's periodiek onder de aandacht gebracht.

Ten eerste in de Programmabegroting, in het bijzonder de paragraaf weerstandsvermogen. In de programmabegroting gaat het om de mogelijke risico's die het begrotingsbeeld kunnen verstoren en de verwachte omvang van het weerstandsvermogen.

Ten tweede vindt in de eerstvolgende jaarrekening een update plaats van de risico's zoals die in de programmabegroting zijn benoemd. De invloed hiervan op het weerstandsvermogen komt tevens in de paragraaf weerstandsvermogen van de jaarrekening aan bod. De mogelijke consequenties in verband met de gewenste omvang van het weerstandsvermogen wordt bij de bestemming van het rekeningresultaat betrokken.

Ten derde in de managementrapportages. Hierin worden in principe alleen die risico's gemeld die, ten opzichte van de jaarrekening, nieuw zijn of die significant afwijken. Indien nodig vindt op basis hiervan ook een extra bepaling van het weerstandsvermogen plaats.

Daarnaast wordt bij individuele bestuursvoorstellen inzicht gegeven in de risico's en maatregelen en mogelijke invloed hiervan op het weerstandsvermogen.

Samenvattend:
- elk jaar wordt minimaal bij de programmabegroting en de jaarrekening een risico-inventarisatie uitgevoerd;
- op basis van de risico-inventarisatie wordt het weerstandsvermogen bepaald.

De rapportage over risico's is direct gekoppeld aan de planning & control producten tenzij materieel wezenlijke zaken zich voor (dreigen te) doen. In dat geval kan worden besloten een separate notitie aan de Raad aan te bieden. De coördinatie hiervan is de verantwoordelijkheid van de concerncontroller.

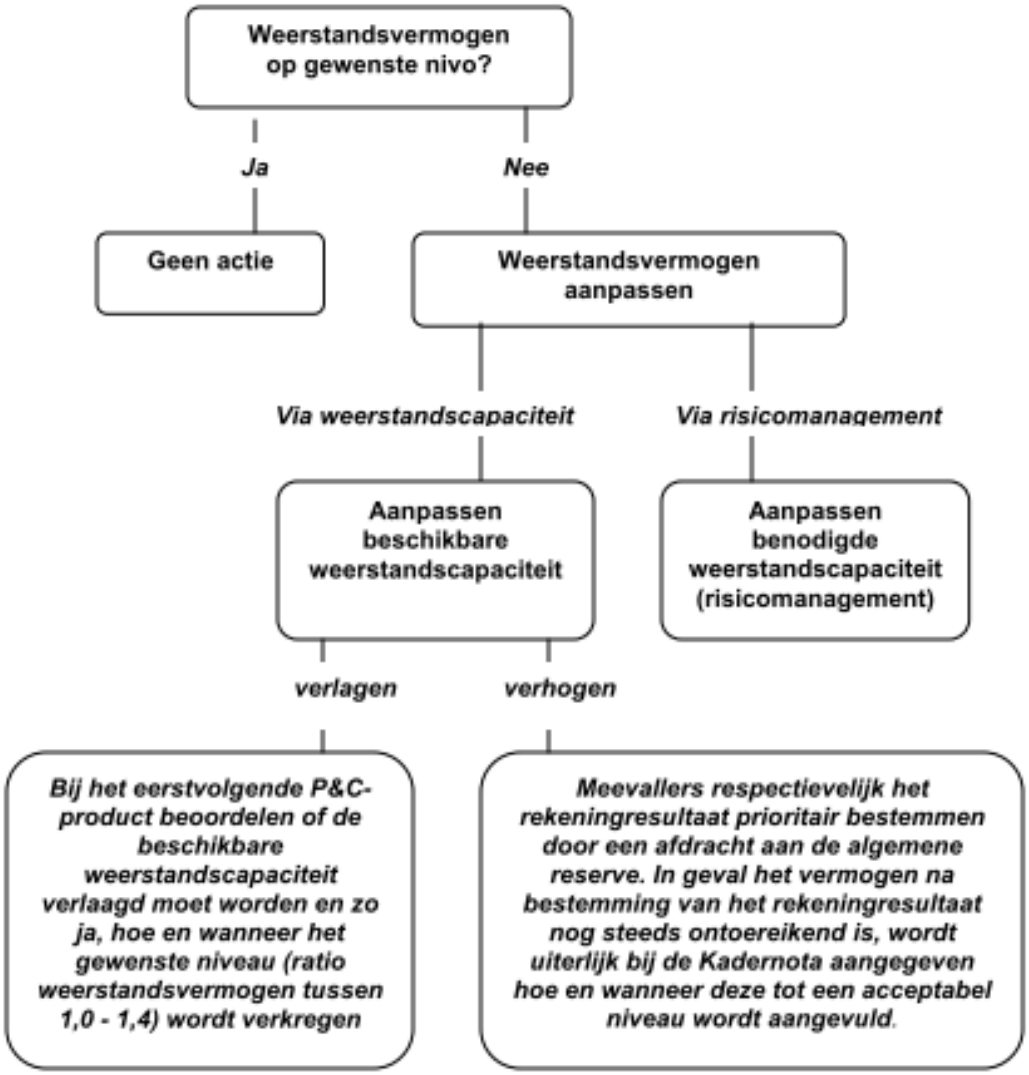
5.3.2. Vaststellen Weerstandsvermogen

Om vast te stellen dat het weerstandsvermogen op het gewenste niveau is, wordt periodiek een signaal afgegeven bij een dreigend tekort of overschot. Dit gebeurt door:

- voor de beschikbare weerstandscapaciteit (algemene reserve en stille reserves) bij de programmabegroting en jaarrekening inzicht te geven in:
    - het saldo aan het begin van het jaar;
    - de toevoegingen of onttrekkingen gedurende het jaar;
    - het saldo aan het einde van het jaar.
- per top tien-risico bij de programmabegroting en jaarrekening op subadministratief niveau inzicht te geven in de mutatie ten opzichte van het vorige P&C product.

5.3.3. Aanpassen weerstandsvermogen

Mocht bij het opstellen van een P&C product worden geconcludeerd dat er geen sprake is van een financieel verantwoord niveau van het weerstandsvermogen (categorie voldoende, zie paragraaf 4.4), dan zal de beslisboom in onderstaande figuur worden gebruikt om te bepalen welke actie nodig is om het weerstandsvermogen op het gewenste niveau te brengen:



Figuur 4: Beslisboom aanpassing weerstandsvermogen

Bijlage 1 Afkortingen en begrippen

Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV): Door het Rijk vastgestelde regelgeving waaraan begroting en jaarverantwoording van de lagere overheden moeten voldoen.

Beschikbare weerstandscapaciteit:
Het vermogen dat aanwezig is om financiële tegenvallers (risico's) op te kunnen vangen.

Benodigde weerstandscapaciteit: De financiële middelen die nodig zijn om niet begrote financiële tegenvallers (risico's) af te dekken.

Paragraaf weerstandsvermogen: Onderdeel van de begroting en jaarverantwoording waar wordt ingegaan op de mogelijkheden die de gemeente heeft om de risico's af te dekken.

Monte Carlo-methode: Simulatietechniek waarbij een proces vele malen wordt gesimuleerd, elke keer met andere startcondities. Het resultaat van deze verzameling simulaties is een verdelingsfunctie die het hele gebied van mogelijke uitkomsten weergeeft.

Risicosimulatie: Een objectief en statistisch verantwoord representatief aantal denkbare financiële scenario's bepalen met behulp van een simulatieprogramma op de computer. Op basis van dit representatieve aantal scenario's kan bepaald worden welk bedrag (risicobuffer) nodig is om een bepaalde gewenste financiële zekerheid te kunnen bieden.

Stille reserve: Positief verschil tussen de marktwaarde en de waarde waarvoor een object in de boeken staat (boekwaarde, meestal de historische kostprijs). Voorwaarde is wel dat de zogenaamde boekwinst op korte termijn door middel van verkoop gerealiseerd kan worden. Na eventuele verkoop kan de winst direct toegevoegd worden aan de algemene reserve. Omdat de 'overwaarde' latent aanwezig is, draagt de stille reserve wel bij aan de beschikbare weerstandscapaciteit.

Bijlage 2 Wetgeving

Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)

Een wettelijke basis om aan risicomanagement te doen ligt verscholen in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Hieronder worden de relevante artikelen vermeld.

Artikel 9 BBV

1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.
2. De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:
   a. lokale heffingen;
   b. weerstandsvermogen;
   c. onderhoud kapitaalgoederen;
   d. financiering;
   e. bedrijfsvoering;
   f. verbonden partijen;
   g. grondbeleid.

Artikel 11 BBV

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 ten minste:
   a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
   b. een inventarisatie van de risico's;
   c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Artikel 26 BBV

Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 in de begroting zijn opgenomen.
Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.

Financiële verordening

De Raad van Enschede heeft er voor gekozen om naast de vereiste paragrafen bij de begroting en de rekening ook periodiek een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicomanagement op te stellen. Dit is vastgelegd in artikel 15 Financiële Verordening Gemeente Enschede (ex artikel 212 Gemeentewet).

Artikel 15 Weerstandsvermogen en risicomanagement

1. Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een nota weerstandsvermogen en risicomanagement aan. De nota wordt door de raad vastgesteld.
2. In de nota wordt aandacht besteed aan:
   a. de vorm en inhoud van risicomanagement binnen de gemeente;
   b. wijze van bepalen van het weerstandsvermogen en de vereisten hieromtrent;
3. In de paragraaf weerstandsvermogen van de programmabegroting en de jaarstukken wordt ingegaan op een inventarisatie van de risico's, een inventarisatie van het weerstandsvermogen en het beleid omtrent de risico's en het weerstandsvermogen.

Bijlage 3 Methodiek NARIS

Geïdentificeerde risico's worden op een eenduidige wijze vastgelegd en gekwantificeerd in het risicoinformatiesysteem. Voor de overige (niet-grondexploitatie) risico's is dit het systeem NARIS. Per risico wordt de kans van optreden en de financiële impact ingeschat met behulp van onderstaande tabellen.

Kans	
1	Zeer onwaarschijnlijk, komt niet voor in de branche, voor zover bekend
2	Niet waarschijnlijk maar mogelijk, is binnen andere gemeenten wel eens voorgekomen (in de afgelopen 5 jaar)
3	Komt zelden voor maar is wel al eens voorgekomen (in de afgelopen 5 jaar)
4	Is verscheidene malen voorgekomen (3 x of vaker in de afgelopen 5 jaar)
5	Komt met enige regelmaat voor (1 of meerdere keren per jaar)

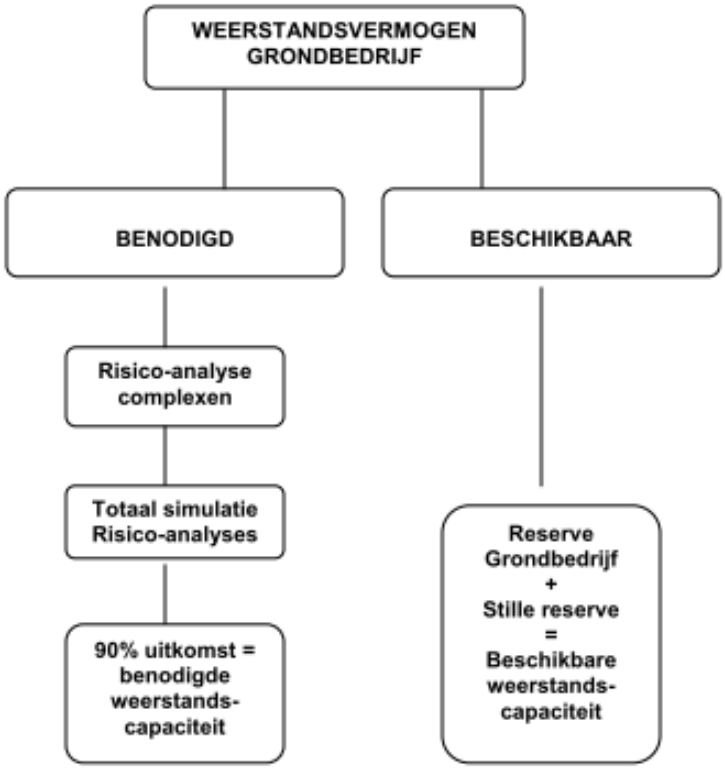
Financiële gevolgen	
1	x < € 25.000
2	€ 25.000 < x < € 100.000
3	€ 100.000 < x < € 500.000
4	€ 500.000 < x < € 1.000.000
5	x > € 1.000.000

Vervolgens wordt met behulp van een risicosimulatie (op basis van de Monte Carlo methode), gegeven een bepaalde mate van zekerheid, berekend welk bedrag benodigd is om de risico's af te dekken. De uitkomst van zo'n risicosimulatie wordt in een kansverdeling met verschillende zekerheidspercentages uitgedrukt. De gehanteerde mate van zekerheid is afhankelijk van het risico dat een gemeente acceptabel vind. Het is heel gebruikelijk om hiervoor het zekerheidspercentage van 90% te hanteren. Enschede kiest dit percentage als uitgangspunt. Het voordeel van zo'n simulatie is dat op basis van een grote diversiteit aan risico's één waarde wordt bepaald.

Een andere uitkomst van de simulatie is een risicoscore, die de risico's sorteert op invloed op de benodigde weerstandscapaciteit. Hiermee wordt ook een prioritering in de risico's aangebracht waar het gaat om risicobeheersing. De uitkomst hiervan komt in de risicotabel van de begroting en jaarrekening tot uitdrukking.

Bijlage 4 Methodiek grondbedrijf

Binnen het grondbedrijf is een weerstandscapaciteit benodigd die dient als buffer voor de opvang van risico's in de lopende grondexploitaties en overige complexen. Om specifiek inzicht te krijgen in het weerstandsvermogen van het grondbedrijf wordt de beschikbare weerstandscapaciteit afgezet tegen de benodigde weerstandscapaciteit (reserve grondbedrijf + stille reserve).



Om de benodigde weerstandscapaciteit te kunnen bepalen worden eerst de risico's benoemd en gekwantificeerd per complex, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen gevoeligheidsrisico's (bijv. risico parameters), spreidingsrisico's (bijv. hogere kosten verwerving dan begroot) en bijzondere gebeurtenissen (bijv. een begrote subsidie mislopen). Deze risicoanalyse wordt per grondexploitatie, nog niet in exploitatie genomen gronden en overige administratieve complexen uitgevoerd. Daarnaast wordt op portefeuilleniveau ook een inschatting gemaakt van een aantal risico's, zoals het risico van planningsoptimisme. Ten behoeve van het bepalen van de benodigde risicobuffer worden naast de negatieve financiële afwijkingen ook de kansen op financiële meevallers in beeld gebracht. Alleen op die manier wordt er een reëel beeld gekregen van de bandbreedte waartussen de begrotingen zich waarschijnlijk zullen begeven en met welke financiële scenario's rekening gehouden moet worden. Daarna worden alle afzonderlijke risicoprofielen samengevoegd en door middel van een 'monte carlo' risicosimulatie tot een risicoprofiel voor het gehele grondbedrijf verwerkt. Dit resulteert in een minimaal benodigde weerstandscapaciteit voor alle projecten tezamen. Hierbij geldt als uitgangspunt dat deze risico's met 90% zekerheid meegenomen worden bij het bepalen van de benodigde weerstands-capaciteit.

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de reserve grondbedrijf en de stille reserves van het grondbedrijf. De stille reserves bestaan uit het verschil tussen de waarde van de gronden volgens huidige bestemming en de boekwaarde van de gronden, waarbij de waarde van de gronden op executiewaarde wordt bepaald.
De confrontatie tussen de benodigde weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit geeft het inzicht in het weerstandsvermogen en wordt tot uitdrukking gebracht door middel van een verhoudingscijfer; de ratio grondbedrijf.

Bij de bepaling van het weerstandsvermogen gaat het steeds om inschattingen van de mogelijke risico's.

Bijlage 5 Spelregels Grondbedrijf

Er blijft behoefte aan een sturingsinstrumentarium voor het grondbedrijf. Daarin past dat de gezondheid van het grondbedrijf in een ratio weerstandsvermogen wordt uitgedrukt analoog aan de ratio die voor de gemeente als totaal wordt gehanteerd (zie bijlage 4). Door deze ratio's aan elkaar te koppelen en in spelregels uit te drukken, wordt de bewegingsvrijheid van het grondbedrijf beschreven. Vertrekpunt daarbij is dat deze bewegingsvrijheid duidelijk afhankelijk wordt gesteld van de financiële gezondheid van de gemeente als totaal.

In onderstaande tabel zijn de verschillende combinaties weergegeven van de ratio grondbedrijf ten opzichte van de ratio gemeentebreed. Deze combinaties kunnen ruwweg in 4 scenario's worden opgedeeld, scenario A t/m D.

		Gemeentebreed			
	ratio	< 1	1 - 1,4	1,4 - 2	> 2
Grondbedrijf	< 1	**D**	**C 2**	**B**	**B**
	1 -1,4	**C 1**	A	A	A
	1,4 - 2	**C 1**	A	A	A
	> 2	**C 1**	A	A	A

Hieronder worden de spelregels samengevat die als algemeen kader voor het handelen van het grondbedrijf gelden. In specifieke situaties, bijv. de verzilvering van stille reserves, zal een concreet plan worden opgesteld ter invulling van de spelregels.

Algemene uitgangspunten

- Nieuw te openen grondexploitaties dienen een risiconeutraal risicoprofiel te hebben, dat wil zeggen 50% kans op een hoger eindsaldo en 50% kans op een slechter eindsaldo
- Risico's binnen grondbedrijf worden met 90% zekerheid afgedekt. Dat wil zeggen: 1 keer per 10 jaar is meer geld nodig dan gereserveerd wordt binnen het grondbedrijf.
- Indien de ratio vanuit het grondbedrijf meer is dan 2,0 wordt het meerdere afgedragen aan het concern
- Stille reserves worden bepaald op basis van executiewaarde.

Spelregels per scenario

Scenario A: zowel de gemeentebrede ratio als de grondbedrijfratio zijn meer dan 1,0

- Zowel winst- als verliesgevende grondexploitaties kunnen worden geopend, zolang beide ratio's na openen niet beneden de 1,0 komen
- Strategische aankopen (met onrendabel top) zijn mogelijk, zolang beide ratio's maar niet onder de 1,0 komen

Scenario B: de grondbedrijfratio ligt onder de 1,0, gemeentebreed echter boven de 1,4

- Verliesgevende grondexploitaties kunnen niet langer geopend worden
- Strategische aankopen (met onrendabel top) zijn niet langer mogelijk. Elke aankoop dient voorzien te zijn van separaat raadsbesluit
- Gemeentebreed kan een bestemmingsreserve gevormd gaan worden voor nieuwe onrendabele stedelijke gebiedsontwikkelingen
- Verliesgevende grondexploitaties kunnen alleen geopend worden zodra de raad besluit om onrendabele delen af te dekken uit subsidies en de bestemmingsreserve vanuit het concern

Scenario C 1: gemeentebrede ratio ligt onder de 1,0 en de grondbedrijfratio meer dan 1,0
Scenario C 2: gemeentebrede ratio tussen de 1,0 en 1,4 en grondbedrijfratio beneden 1,0

- Verliesgevende grondexploitaties kunnen niet langer geopend worden
- Strategische aankopen (met onrendabel top) zijn niet langer mogelijk. Elke aankoop dient voorzien te zijn van separaat raadsbesluit
- Er zijn geen middelen gemeentebreed beschikbaar om onrendabele grondexploitaties te kunnen openen, tenzij er een bestaande bestemmingsreserve ingezet kan worden

Scenario D: Zowel de gemeentebrede ratio als de grondbedrijfratio liggen onder de 1,0

- Verliesgevende grondexploitaties kunnen niet langer geopend worden
- Strategische aankopen (met onrendabel top) zijn niet langer mogelijk. Elke aankoop dient voorzien te zijn van separaat raadsbesluit
- Er zijn geen middelen gemeentebreed beschikbaar om onrendabele grondexploitaties te kunnen openen
- Bestaande bestemmingsreserves voor onrendabele stedelijke ontwikkeling kunnen niet meer ingezet worden.
- Verzilvering stille reserves ter verbetering van de algemene reserve
- Optimalisaties buiten de door de raad vastgestelde kaders
- Meevallers in de gemeentebegroting dienen toegevoegd te worden aan de algemene reserve en niet ingezet worden voor nieuw beleid