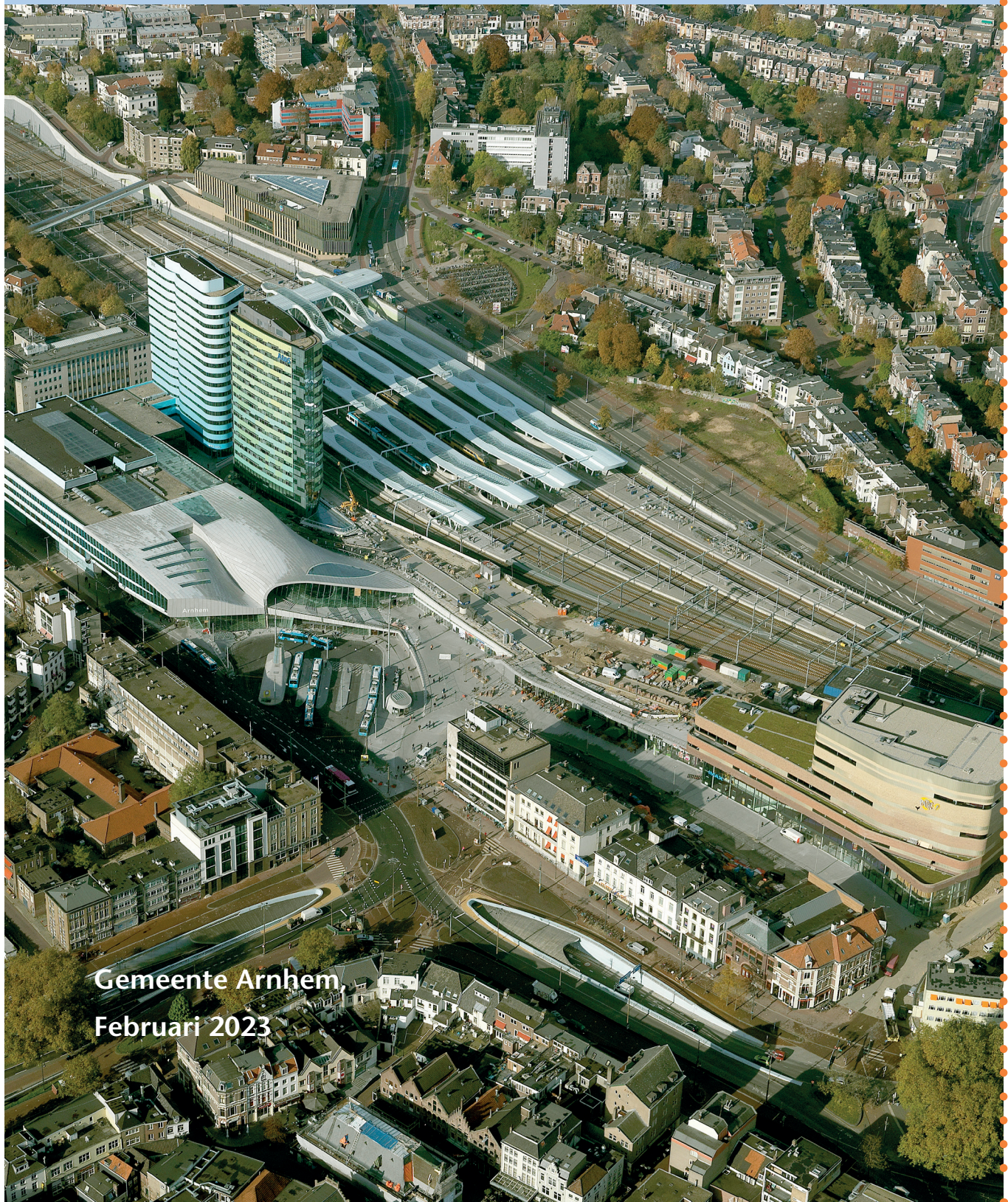


NOTA

Risicomanagement en weerstandsvermogen



Gemeente Arnhem
Februari 2023

1. Voorwoord en leeswijzer	3
2. Werken met risico's en uitgangspunten voor beleid	5
2.1 Werken aan doelstellingen in een complexe omgeving met risico's	5
2.2 Waarom een nota over Risicomanagement en spelregels voor buffers/weerstandsvermogen?	5
2.3 De uitgangspunten voor het omgaan met risico's	7
3. Hoe werkt risicomanagement?	9
3.1 Risico's voor de gemeente	9
3.2 Hoe werkt risicomanagement precies?	9
3.3 Wat zijn belangrijke aandachtspunten bij risicomanagement?	13
3.4 Waar staat de gemeente Arnhem op het gebied van risicomanagement?	15
3.5 Hoe gaat de gemeente Arnhem om met risico's – de risicocultuur?	15
3.6 Welke adviezen zijn er vanuit onderzoek en de auditcommissie?	16
3.7 Samenvattende uitgangspunten risicomanagement gemeente Arnhem	17
4. Kaders, robuuste begroting en risico's	18
4.1 Inleiding	18
4.2 Sluitende begrotingen zijn verplicht	18
4.3 Begrotingsvoorschriften voor risico's met financiële gevolgen	19
4.4 Financiële effecten van risico's die zich voordoen	21
4.5 Een robuuste begroting met buffers voor risico's	22
4.5.1 Drie onderdelen van een robuuste begroting en de relatie met risico's	22
4.5.2 De robuustheid van de Meerjarenprogramma Begroting en gemeentelijk grondbedrijf	23
4.5.3 De robuustheid van de buffers voor risico's - beleidskeuzen	23
4.5.4 De techniek - de verschillende knoppen	26
4.5.5 De robuustheid van de balans	26
4.5.6 Robuustheid in samenhang	27
4.6 Samenvattende uitgangspunten robuuste begrotingen en risico's	28
5. Huidige afspraken spelregels weerstandsvermogen	29
5.1 Inleiding	29
5.2 De robuustheid van de begroting	29
5.3 De robuustheid van de buffers voor risico's	29
5.4 De robuustheid van de balans	32
5.5 Samenvattende uitgangspunten spelregels robuustheid begroting	33

1. Voorwoord en leeswijzer

Vooraf

Op 16 september 2020 besloot de raad de uitgangspunten voor risicomanagement en spelregels voor weerstandsvermogen, zoals opgenomen in de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen van 12 mei 2020, vast te stellen. Sinds de vaststelling van deze uitgangspunten hebben zich een aantal nieuwe ontwikkelingen voorgedaan:

- Er heeft met de financiële woordvoerders van de raad en de leden van de auditcommissie een overleg plaatsgevonden over risicomanagement en weerstandsvermogen naar aanleiding van een tweetal raadsmoties. Dit heeft geresulteerd in de raadsbrief van (zie raadsbrief van 11 mei 2021, Uitvoering moties 'Realistischer inschatten nieuw beleid' en 'Anticyclisch investeren, anticyclisch sparen', zaaknr. 566585);
- Na- en in overleg met de auditcommissie zijn afspraken gemaakt over de gang van zaken met betrekking tot grote risicovolle projecten (zie raadsbrief van 5 oktober 2021, zaaknr. 607221);
- In het Arnhemse Coalitie Akkoord 2022 – 2026 is een aantal financiële afspraken opgenomen die anders zijn dan in de eerder vastgestelde uitgangspunten.

Om die reden zijn de eerder vastgestelde uitgangspunten geactualiseerd en worden opnieuw ter besluitvorming voorgelegd. Om die reden zijn in deze geactualiseerde nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen ook deze gewijzigde uitgangspunten in 2.3 opgenomen. Dit ook in aansluiting op de financiële verordening. De verdiepende hoofdstukken 3 tot en met 5 van de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen zijn geactualiseerd en aangevuld met de laatste ontwikkelingen. Zo is de nota Risicomanagement en Weerstands-vermogen opnieuw actueel en kan worden benut als achtergrondinformatie over hoe binnen de gemeente Arnhem met risicomanagement wordt gewerkt en welke afspraken daarbij van toepassing zijn.

Aanleiding

De gemeente Arnhem werkt hard aan het realiseren van doelstelling voor onze stad. De raad geeft daaraan richting bij de vaststelling van de Begroting, het daarbij behorende financieel meerjarenbeeld en door behandeling van concrete raadsvoorstellen. Bij de behandeling van het gemeentelijk jaarverslag wordt hierop teruggeblikt.

De omgeving waarin de gemeente werkt aan doelstellingen is niet altijd voorspelbaar. De gemeente krijgt daarbij te maken met onzekerheden, risico's en kansen. Die kunnen van invloed zijn op de mate waarin de doelstellingen kunnen worden bereikt. Ook kan de financiële positie door het optreden van risico's worden beïnvloed. De gemeente probeert zo goed mogelijk met deze onzekerheden om te gaan. Een belangrijk hulpmiddel daarbij is risicomanagement. Risicomanagement zorgt ervoor dat risico's duidelijk worden, maar vooral dat er maatregelen worden getroffen om de risico's te beheersen. Een specifiek onderdeel van risicomanagement wordt gevormd door de risico's waarvan het niet mogelijk is een mogelijk nadelig financieel effect tot nul terug te brengen als het zich voordoet. Voor deze risico's moeten gemeenten als uitwerking van de begrotingsvoorschriften van het Rijk (commissie BBV) financiële buffers vormen.

Het beleid voor risicomanagement en buffers was destijds vastgelegd in een nota uit 2006. Wijzigingen in het beleid sinds die tijd werden steeds toegelicht in de paragrafen Risicomanagement en weerstandsvermogen van de begrotingen en verwerkt in de verordening Financieel beleid en beheer.

In de nota van 12 mei 2020 is het beleid opnieuw beschreven en vastgelegd. Zoals eerder aangegeven zijn in deze geactualiseerde versie van de nota ook de meest recente ontwikkelingen verwerkt. Dat betekent dat ervaringen die zijn opgedaan met risicomanagement worden toegelicht, de afspraken ook op basis van het meest recente Coalitieakkoord zijn opgenomen. Kortom deze nota bevat een geactualiseerd beeld van risicomanagement voor de gemeente Arnhem.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan we stil bij de aanleiding voor deze nieuwe nota Risicomanagement en weerstandsvermogen. In dit hoofdstuk zijn ook de beleidsuitgangspunten voor risicomanagement en de spelregels voor weerstandsvermogen gemeente Arnhem opgenomen. Deze beleidsuitgangspunten zullen voor de komende jaren het kader aangeven voor risicomanagement in de gemeente Arnhem. De raad kan deze uitgangspunten als richtinggevend vaststellen.

De lezer die geïnteresseerd is in de achtergronden van deze beleidsuitgangspunten raden we aan om de verdiepende hoofdstukken 3 tot en met 5 door te nemen.

In hoofdstuk 3 wordt een uitgebreide toelichting gegeven op de werking van risicomanagement in de gemeente Arnhem.

In hoofdstuk 4 staan de risico's centraal die een mogelijk financieel nadelig effect voor de gemeente kunnen hebben. Met als uitgangspunt het wettelijk kader worden de verschillende onderdelen van de financiële positie besproken die de mate van robuustheid bepalen. Om daarover bestuurlijke keuzes te kunnen maken is een afwegingskader opgenomen. Aansluitend zijn de knoppen benoemd die voor de technische uitwerking van bestuurlijke keuzes kunnen zorgen.

In hoofdstuk 5 zijn de afspraken opgenomen voor de spelregels weerstandsvermogen die aansluiten bij het Coalitieakkoord voor deze raadsperiode.

2. Werken met risico's en uitgangspunten voor beleid

2.1 Werken aan doelstellingen in een complexe omgeving met risico's

De gemeente Arnhem vervult een belangrijke rol in de stad. De gemeente voert allerlei taken uit, verleent diensten en realiseert projecten voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De gemeente werkt daarin nauw samen met de stad.

De gemeenteraad geeft richting aan de gemeentelijke activiteiten door het bepalen van de doelstellingen waaraan wordt gewerkt. Daaraan gekoppeld stelt de raad vast hoeveel geld hiervoor mag worden ingezet. De raad doet dat bij de jaarlijkse vaststelling van de Begroting en raadsvoorstellen. Bij de behandeling van het gemeentelijk jaarverslag wordt hierop teruggeblikt.

De rollen die de gemeente speelt zijn verschillend. Soms bepaalt de gemeente de regels zelf en soms voert de gemeente taken uit in aansluiting op regelgeving van het Rijk. Soms voert de gemeente taken zelf uit, soms geeft de gemeente andere organisaties en bedrijven opdracht om aan de slag te gaan en soms ondersteunt de gemeente activiteiten in de stad.

De weg naar het behalen van de gemeentelijke doelstellingen is vaak geen rechte weg.

De gemeente Arnhem werkt in een wereld waarin zich onverwachtse gebeurtenissen kunnen voordoen. De omgeving is complex en voortdurend in beweging. Onzekerheden kunnen van invloed zijn op het behalen van gemeentelijke doelstellingen. Die onzekerheden doen zich voor in de vorm van risico's of kansen. Risico's kunnen, als ze zich voor doen, ervoor zorgen dat de doelstellingen voor een deel of helemaal niet meer haalbaar zijn. Een risico dus is een onzekere gebeurtenis met oorzaken, een kans van optreden en mogelijke gevolgen voor onze doelstellingen.

Ondanks de complexiteit en de soms onzekere context waarin wordt gewerkt is willen raad en college dat de gemeentelijke doelstellingen worden gehaald. Ook al zijn er risico's die daarop invloed kunnen hebben. Daarom is het belangrijk risico's te inventariseren, maatregelen te nemen om ze te voorkomen of te verkleinen en daarop goed te sturen. Die manier van werken heet risicomanagement.

In dit hoofdstuk staan we stil bij de aanleiding voor deze nieuwe nota (paragraaf 2.2) en zijn de uitgangspunten voor beleid opgenomen (paragraaf 2.3). Op basis van deze uitgangspunten stelt het college de raad voor de komende jaren verder te werken aan risicomanagement binnen de gemeente Arnhem.

2.2 Waarom een nota over Risicomanagement en spelregels voor buffers/weerstandsvermogen?

In 2006 verscheen de eerste beleidsnota Weerstandsvermogen, risicomanagement en weerstandscapaciteit. Dat hing vooral samen met nieuwe voorschriften voor de gemeentelijke begroting opgenomen in Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Ook op dit moment zijn voorschriften van de Commissie BBV¹ van toepassing.

De raad is vanaf 2006 steeds onder andere via de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing geïnformeerd over nieuwe ontwikkelingen en voorgestelde wijzigingen in de spelregels voor de risicobuffers. Ook is de financiële verordening hierop regelmatig aangepast.

¹ Commissie BBV, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, geldend vanaf 1 juli 2019 (zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>)

Sinds 2006 is er veel gebeurd op het gebied van risicomanagement en de ervaringen met de spelregels voor buffers als onderdeel van de financiële positie:

- De risico's voor de gemeente zijn gewijzigd. Het takenpakket is veranderd doordat veel taken op afstand zijn gezet. Daarnaast heeft het Rijk veel taken gedecentraliseerd. Dit heeft grote invloed op de gemeentelijke uitgaven en bijbehorende risico's;
- Tijdens de economische crisis (2008 - 2014) bleek dat de berekende risicobuffers niet toereikend waren en versteviging van de financiële positie noodzakelijk werd door extra buffers op te bouwen. Zo wordt de gemeente minder kwetsbaar voor risico's waarvan de impact en de kans nauwelijks te voorspellen zijn;
- Er is geleerd hoe risicomanagement het beste kan worden ingezet om zo goed mogelijk bij te dragen aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen. En hoe de aanpak daarvan nog kan worden verbeterd;
- Duidelijk is geworden welke mechanismen zich voor kunnen doen bij het omgaan met risico's;
- Er zijn nuttige adviezen voor het omgaan met risico's en de spelregels weerstandsvermogen vanuit een onderzoek/expertmeeting en themabijeenkomsten met leden van de raad en de auditcommissie gekomen;
- Het belangrijk om periodiek de mate van robuustheid van de financiële positie van de gemeente van de drie belangrijkste onderdelen van de financiële positie, de begroting, de buffers voor risico's en de balans te bezien.

Naast de ontwikkelingen binnen onze gemeente en de begrotingsvoorschriften van de commissie BBV zijn er nog meer documenten die van belang zijn voor het omgaan met risico's. Kaders van het Rijk, bijvoorbeeld de wet Financiering Decentrale Overheden (wet Fido) voor de risico's rondom het lenen van geld en notities. Ook zijn er notities van de commissie BBV over risico's bij de uitvoering van grondexploitaties.

De gemeenteraad heeft voor sommige beleidsterreinen aanvullende afspraken gemaakt waarbij ook afspraken over risico's zijn opgenomen bijvoorbeeld voor het grondbeleid en voor de Verbonden Partijen. Op andere onderdelen van het gemeentelijk beleid waar risico's een belangrijk onderwerp zijn is specifieke regelgeving van toepassing en/of ligt dit vast in gemeentelijke documenten bijvoorbeeld in relatie tot veiligheidsrisico's in de stad².

De link met de begrotingsvoorschriften zorgt ervoor dat deze nota in eerste aanleg vooral is toegespitst op risico's en maatregelen die direct of indirect gekoppeld zijn aan de financiële positie van de gemeente. Aanvullend op landelijke regelgeving en gemeentelijke beleidsnota's zijn er afspraken gemaakt om ervoor te zorgen dat binnen de gemeentelijke organisatie transparant met ook met andere risico's wordt omgegaan onder andere:

- Over het omgaan met risico's in projecten;
- Over het omgaan met risico's bij verzelfstandigingen van gemeentelijke organisatieonderdelen;
- Over het afsluiten van verzekeringen en het beleid daarvoor;
- Over de informatieverstrekking vanuit de ambtelijke organisatie naar het college van B&W en de verschillende verantwoordelijkheden daarin;
- Over een risicogerichte benadering voor verbonden partijen.

² Nota 'Arnhem; Veilige Stad - Kadernota Veiligheid 2018 - 2022, zaaknr. 268644

2.3 De uitgangspunten voor het omgaan met risico's

De geactualiseerde uitgangspunten voor risicomanagement en spelregels voor het weerstandsvermogen die nu aansluiten bij het Arnhemse Coalitie Akkoord 2022 – 2026 zijn als volgt:

Uitgangspunten werken met risicomanagement in de gemeente Arnhem (zie hoofdstuk 3):

- Bij het werken aan gemeentelijke doelstellingen zijn raad, college en ambtelijke organisatie zich bewust van risico's en kansen;
- Risico's en kansen worden zo goed mogelijk expliciet in beeld gebracht;
- Bij het inventariseren van risico's wordt bewust stil gestaan bij mechanismen die kunnen leiden tot het minder goed omgaan met risico's;
- Maatregelen worden getroffen om risico's te beperken. Er wordt gestuurd op deze maatregelen;
- Waar dit nodig en verantwoord is worden risico's bewust genomen als het helpt om kansen te verzilveren;
- De norm is dat in het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie transparant met risico's en maatregelen wordt omgegaan. Dit is de belangrijkste pijler van een goede risicocultuur binnen de gemeente Arnhem;
- Het college weegt bij de voorbereiding van voorstellen de risico's mee en stelt vast op welke wijze de raad daarover geïnformeerd wordt;
- Voor grote risicovolle projecten/voorstellen zijn aanvullende afspraken gemaakt. Daarvoor wordt een onafhankelijke risicoanalyse gemaakt, wordt risicomanagement goed ingericht en worden afspraken gemaakt over de informatievoorziening naar de raad;
- Bij de totstandkoming van een coalitieakkoord worden de effecten van de voorgenomen investeringen voor de komende jaren op financiële kengetallen in beeld gebracht;
- De realiteit is dat niet alle risico's op voorhand kunnen worden ingeschat;
- Waar nodig wordt teruggeblikt als risico's zich hebben voorgedaan door middel van een zogenaamde incidentenanalyse. Daarbij nagegaan wordt of het proces van risicomanagement goed is verlopen. De lessen hieruit kunnen gebruikt worden om in de toekomst beter om te gaan met risico's;
- Risicomanagement is een hulpmiddel om als gemeente de doelstellingen te bereiken.

Uitgangspunten voor robuuste begrotingen en risico's (zie hoofdstuk 4):

- De gemeente Arnhem werkt binnen de wettelijk kaders voor begrotingen die structureel en reëel in evenwicht zijn;
- Als risico's invloed kunnen hebben op de financiële positie houdt de gemeente hiermee rekening door financiële buffers te vormen. Dit doet de gemeente in aansluiting op de voorschriften hiervoor in de begrotingsvoorschriften (BBV);
- Om goed zicht te krijgen op de mogelijkheid risico's op te vangen als die zich voordoen kijkt de gemeente naar de drie elementen van financiële robuustheid namelijk de Begroting, het risicoprofiel/de buffers voor risico's en de balans;
- De raad kan met behulp van een stappenplan bepalen welke afwegingen gemaakt worden over de risico's en benodigde buffers hiervoor;
- De technische uitwerking daarvan kan plaatsvinden door gebruik te maken van een aantal knoppen. De keuzes hierover worden toegelicht in de paragraaf Risicomanagement en weerstandsvermogen van de Begroting en het Jaarverslag en vastgelegd in de financiële verordening;
- De drie niveaus van robuustheid worden in samenhang toegelicht in de Begroting en het Jaarverslag. Daarbij wordt gebruik gemaakt van kengetallen.

Uitgangspunten huidige afspraken robuustheid financiële positie en spelregels weerstandvermogen (hoofdstuk 5):

- In de Begroting en het financieel meerjarenbeeld zijn posten opgenomen die het mogelijk maken tegenvallers/nadelige ontwikkelingen op te vangen;
- De gemeente inventariseert periodiek de omvang van het gemeentelijk risicoprofiel en maakt daarbij gebruik van statische berekeningen met een zekerheidspercentage van 90% om de omvang van de risicobuffer/weerstandscapaciteit te bepalen;
- De gemeente heeft de algemene reserve, de posten strikt onvoorzien en onvermijdbaar en drie bestemmingsreserves van het grondbedrijf (Grondexploitatie, voorstudies en strategische posities) aangewezen als beschikbare weerstandscapaciteit/buffers om niet begrote tegenvallers op te vangen;
- In aansluiting daarop wordt de weerstandsfactor bepaald die minimaal 1,0 moet zijn. Boven de 1,4 mag de ruimte ingezet worden voor (nieuw) beleid. Als de weerstandsfactor lager is dan 1,0 moeten de buffers voor risico's worden aangevuld;
- De gemeente streeft naar een solvabiliteit van 14% en hanteert daarbij 10% als ondergrens.

Wij stellen voor deze geactualiseerde uitgangspunten de komende jaren richtinggevend te laten zijn voor het omgaan met risico's en financiële buffers in de gemeente Arnhem.

De volgende hoofdstukken 3 tot en met 5 bevatten de achtergronden van deze uitgangspunten en geven meer informatie over risicomanagement.

3. Hoe werkt risicomanagement?

3.1 Risico's voor de gemeente

In dit hoofdstuk leggen we uit hoe risicomanagement werkt (paragraaf 3.2). De belangrijkste aandachtspunten worden toegelicht in paragraaf 3.3. Vervolgens volgt een korte positiebepaling van de gemeente Arnhem op het gebied van risicomanagement (paragraaf 3.4). De afspraken over risicomanagement en de risicocultuur zijn een volgend belangrijk onderdeel (paragraaf 3.5). Mede aan de hand van de adviezen en tips vanuit onderzoek en de auditcommissie (paragraaf 3.6) wordt dit hoofdstuk afgesloten met de uitgangspunten van beleid voor risicomanagement in Arnhem (paragraaf 3.7).

3.2 Hoe werkt risicomanagement precies?

Risicomanagement is een hulpmiddel om via een aantal stappen inzicht te krijgen in risico's en maatregelen te kunnen nemen om deze te beheersen en zo de gemeentelijke doelstellingen beter te kunnen halen. Die stappen zien er als volgt uit³:

Beoordelen & Beheersen van risico's in 6 generieke stappen

- **stap 1** Doelstellingen en RM scope
- **stap 2** Risico identificatie
- **stap 3** Risico classificatie
- **stap 4** Risico beheersing
- **stap 5** Risico evaluatie
- **stap 6** Risico rapportage



Hieronder worden de stappen en voorbeelden hoe de gemeente Arnhem hier invulling aan geeft toegelicht. Daarbij wordt de volgende definitie van het begrip risico gehanteerd:

Een risico is een onzekere gebeurtenis met oorzaken, een kans van optreden en mogelijke gevolgen voor de gemeentelijke doelstellingen. Naast risico's met mogelijke negatieve gevolgen voor de gemeentelijke doelstellingen zijn er ook onzekere gebeurtenissen met mogelijk positieve gevolgen. Dit noemen we kansen.

Stap 1 – Doelstellingen en risicomanagement scope

Wat is het doel wat behaald moet worden met een gemeentelijke activiteit? Wat moet het resultaat zijn van een project? Waar willen we door het realiseren van een programma naar toe? Welke randvoorwaarden zijn daarbij van toepassing?

In deze stap is het ook belangrijk na te gaan wat we precies met de risicoanalyse willen bereiken. In welke context willen we de risico's bekijken? Voor welke onderdelen wil je vooral gaan sturen op de risico's? Bijvoorbeeld vooral op de financiën of op de gevolgen voor de burgers? Of is het belangrijk juist heel breed inzicht te krijgen in de risico's?

³ Er zijn verschillende methodieken voor risicomanagement die in essentie hetzelfde zijn. De onderstaande stappen zijn ontleend aan Martin van Staveren, *Risico gestuurd werken*, 2015

Stap 2 – Risico identificatie

Deze stap zorgt ervoor dat er een goed zicht ontstaat op de risico's die mogelijk kunnen optreden. Het boven water krijgen van de risico's vindt op verschillende manieren plaats: Aan de hand van informatie over risico's bij vergelijkbare activiteiten en door het houden van interviews met direct betrokkenen, bestuurders en eventueel extern deskundigen. Soms inventariseren projectgroepen risico's en zijn de bestuurlijk-ambtelijke overleggen de momenten waarop stil gestaan wordt bij risico's. Goede ervaringen zijn voor een aantal grotere onderwerpen opgedaan met het identificeren van risico's tijdens risicosessies, waarin vanuit verschillende invalshoeken en verschillende expertises risico's worden geïnventariseerd. Ook kansen kunnen op die manier worden geïnventariseerd. Goede werkvormen hiervoor zijn de afgelopen jaren ontwikkeld. Het delen van ervaringen en inzichten maakt het zicht op risico's scherper en kan leiden tot betere maatregelen om risico's te beheersen. Dit heet het voeren van een risicodialog.

Een voorbeeld daarvan was de risicosessie voor de bebouwing op de resterende kavels van Arnhem Centraal. Tijdens dit soort sessies worden ook de mogelijke maatregelen om risico's te beheersen bekeken.



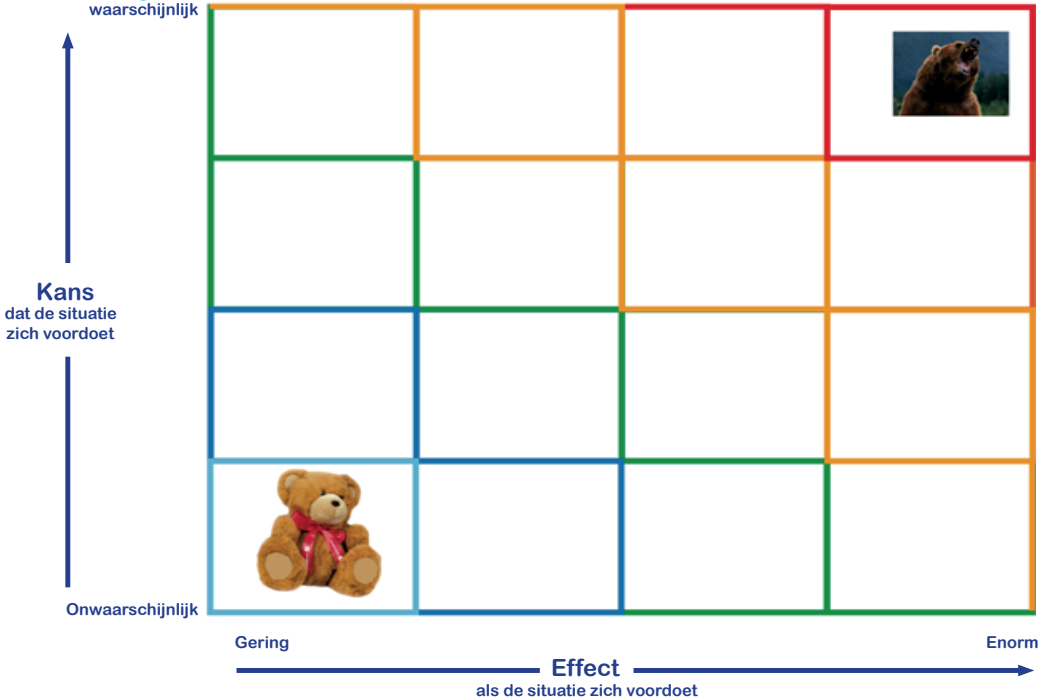
Stap 3 – Risico classificatie

Als er een eerste beeld is van de risico's is het zaak de volgende stap te zetten:

Wat is het mogelijk effect/gevolg als het risico zich zal voordoen? Wat gebeurt er dan precies? Zijn de gevolgen groot of klein? En is het mogelijk duidelijkheid te krijgen over de kans dat een risico zal optreden? Is die kans groot of klein? Wat zijn de oorzaken van het risico?

Tijdens risicosessies wordt vaak gebruik gemaakt van een eenvoudig hulpmiddel om de gevolgen van risico's en de kans dat dit zich gaat voordoen in te schatten door deze in de onderstaande matrix te plaatsen.

Risicoanalyse:



Hierdoor ontstaat een beeld van de mogelijke gevolgen voor het bereiken van de doelstellingen en wordt nagegaan wat de belangrijkste risico's zijn. Zo ontstaat ook het bewustzijn voor welke risico's vooral maatregelen moeten worden getroffen namelijk de risico's met een hoge kans en grote effecten/gevolgen.

Stap 4 Risico beheersing

Maar dan zijn de risico's bekend en is een inschatting gemaakt van kans van optreden en effect. En dan? Hoe willen we er dan mee omgaan? Hoe is het mogelijk te sturen op de risico's? Kan de gemeente maatregelen nemen? Belangrijk in deze fase is ook goed af te spreken wie actie onderneemt voor deze maatregelen en wie is hiervoor verantwoordelijk.

De verschillende soorten maatregelen zijn:

Risico's verminderen door het nemen van maatregelen

Is het mogelijk de negatieve effecten te verminderen als een risico zich voordoet? Of is het mogelijk de kans dat het risico zich voordoet te verminderen? Of is het mogelijk zowel maatregelen te ontwerpen waarbij zowel het mogelijke gevolg minder wordt en ook de kans kleiner wordt? Zo kunnen de risico's kleiner worden.

Een voorbeeld hiervan vormt het herstel van het belangrijkste riool in Arnhem, het Moerriool, om hierdoor het risico van instorting weg te nemen.

Risico's verdelen

Bij dit soort maatregelen stuurt de gemeente erop de mogelijke gevolgen van risico's niet alleen te dragen.

De gemeente zoekt partners met wie de risico's samen worden gedragen. Of aan wie bepaalde risico's geheel of gedeeltelijk overdragen worden overgedragen. Daardoor worden mogelijke risico's voor als gemeente kleiner en mochten ze zich voordoen makkelijker op te vangen.

Een voorbeeld hiervan was de organisatie van het WK volleybal voor dames. Dit is samen met een aantal grote Gelderse gemeenten en de provincie Gelderland georganiseerd.

Risico's verzekeren

Bij die strategie onderkennen we dat er een risico is. De gemeente sluit daarvoor een verzekering af en betaalt jaarlijks een verzekeringspremie om dit risico af te dekken.

Als het risico zich dan toch voordoet wordt de gemeente niet in de volle omvang geconfronteerd met het negatief financieel effect, maar blijft dit beperkt tot bijvoorbeeld het bedrag van het eigen risico.

De kosten van de verzekeringspremies nemen we op in de budgetten van onze Begroting.

Een voorbeeld daarvan is de brandverzekering die de gemeente heeft afgesloten.

Risico's proberen te vermijden als strategie

Is het mogelijk de activiteit niet te doen? Of onderdelen van de activiteit niet te doen? In dat geval zal ook het onderkende risico niet optreden. De onzekerheid is daarmee weggenomen. Ook zullen de mogelijke negatieve effecten die met het risico samenhangen zich niet voordoen.

Maar het betekent dat ook de doelstellingen waaraan de plannen/activiteiten gingen bijdragen wellicht niet meer haalbaar zijn. Of het kan betekenen dat een heel andere aanpak nodig is.

Een voorbeeld van al wat langer geleden vormde het besluit van de gemeente Arnhem om zich niet langer kandidaat te stellen voor de Floriade, omdat de inschatting was dat het financieel risico voor Arnhem te groot zou zijn. De gemeenten die vervolgens wel de Floriade organiseerde werden vervolgens geconfronteerd met een miljoenentekorten.

Risico's nemen en accepteren dat ze er zijn

De risico's zijn dan bekend en expliciet gemaakt. De keuze om ze te nemen wordt bewust gemaakt.

Maatregelen zijn soms niet mogelijk of wellicht heel duur om te nemen. Ook de kans dat het risico zich voordoet kan klein zijn.

Ook kan het mogelijk zijn dat het belang om de doelstelling te bereiken dusdanig groot is dat de keuze wordt gemaakt om door te gaan. Ook al zijn daar risico's aan verbonden.

Een andere overweging om risico's te nemen kan zijn dat het daardoor mogelijk wordt op kansen in te spelen. Waar dat nodig en verantwoord is kan de gemeente dus bewust risico's nemen als dat helpt om kansen te verzilveren.

De mate waarin een organisatie risico's wil accepteren noemen we 'risk appetite'. De bereidheid om voor bepaalde activiteiten, projecten of voor de organisatie als geheel risico's te accepteren kan wisselen en door de tijd heen verschillen.

Een voorbeeld daarvan vormde de nieuwe manier van werken 'Van wijken weten'. De bedoeling daarvan was om als gemeente samen met burgers en organisaties in de stad 'publieke waarde' te creëren en zo het bestuur dichterbij de burgers te brengen. Dit werd als een duidelijke kans gezien, zonder dat over de volle breedte alle risico's en maatregelen duidelijk waren. Als maatregel werd eerst gestart met een aantal pilotwijken.

Risico's accepteren - opnemen in gemeentelijk risicoprofiel weerstandsvermogen

Soms is het mogelijk risico's via de bovenstaande maatregelen goed te beheersen. Soms lukt het ook maar gedeeltelijk om de inschatting van de financiële gevolgen van risico's helemaal tot nul terug te brengen. Ook kan de keuze gemaakt worden niet op zoek te gaan naar allerlei maatregelen om de risico's te beheersen, maar deze te nemen. Of het gaat om externe risico's waarop de gemeente niet kan sturen.

In dit soort situaties schat de gemeente de kans en het mogelijk financieel gevolg in geld van een risico in.

Dit wordt dan opgenomen in het gemeentelijk risicoprofiel. Voor alle risico's in totaliteit rekenen we dan door wat de mogelijke financieel nadelige effecten kunnen zijn. In hoofdstuk 4 en 6 wordt dit verder toegelicht.

Een voorbeeld van een extern risico waar de gemeente niet op kan sturen is de omvang van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en mogelijk nadelige gevolgen van wijzigingen in modellen om de inkomsten van het Rijk over de gemeenten te verdelen.

Stap 5 Risico evaluatie

Door middel van deze stap houden we de vinger aan de pols hoe de risico's zich ontwikkelen. Zijn bepaalde risico's nog wel van toepassing? Of zijn er nieuwe risico's?

Ook kijken we naar de maatregelen. Zijn ze toegepast? Hebben ze gewerkt? Zijn er nieuwe maatregelen nodig?

Het evalueren van de stand van zaken bij onze risico's kan eens in de zoveel maanden plaatsvinden. Of bij een project gekoppeld aan de overgang van een nieuwe fase van een project. Bijvoorbeeld bij de stap van de initiatieffase naar de realisatiefase.

Een voorbeeld daarvan vormt de oprichting van Scalabor. Door middel van risicosessies zijn in de fase dat de raad daarover besluiten moest nemen de risico's en te nemen maatregelen geïnventariseerd. De maanden daarna is de stand van zaken van deze risico's en maatregelen nauwlettend gevolgd en is waar nodig bijgestuurd.

Een bijzondere vorm van een risico-evaluatie is een zgn. incidentenanalyse. Wanneer zich een risico heeft voorgedaan wordt hierop teruggeblikt en wordt nagegaan of het proces van risicomanagement goed heeft gewerkt. De uitkomsten helpen hiervan te leren en de sturing op toekomstige risico's te verbeteren.

Stap 6 Risico rapportage

In deze stap wordt de informatie over risico's vastgelegd en gedeeld met anderen.

Een voorbeeld van een risicorapportage vormen de paragrafen Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de Begroting en het jaarverslag waarin de belangrijkste risico's naar de raad toe worden gepresenteerd. Deze paragraaf heet met ingang van 2020 Risicomanagement en weerstandvermogen.

Risicomanagement is een cyclisch proces waarbij de risico's gevolgd worden. Het kan nodig zijn de verschillende stappen van risicomanagement opnieuw te doorlopen.

3.3 Wat zijn belangrijke aandachtspunten bij risicomanagement?

Sinds de eerste beleidsnota Risicomanagement uit 2006 is veel ervaring opgedaan met deze manier van werken binnen de gemeente Arnhem. Ook zijn de uitkomsten beschikbaar van een onderzoek naar risicomanagement in de gemeente Arnhem en heeft de auditcommissie tijdens twee themabesprekingen hierover adviezen meegegeven. In deze en de volgende paragrafen van de nota komen deze aan bod.

Aard van de risico's

Vanuit de begrotingsvoorschriften voor de gemeenten vanuit het Rijk gaat het in deze nota vooral om risico's en maatregelen die direct of indirect gekoppeld zijn aan de financiële positie. Maar het speelveld van omgaan met risico's is breder. De risico's kunnen heel verschillend van aard zijn. Enkele voorbeelden van andere risico-gebieden:

- risico's door aanwezigheid gevaarlijke stoffen;
- risico's bij de uitoefening van taken op het gebied van zorg;
- gezondheidsrisico's;
- veiligheidsrisico's op het gebied van openbare orde en veiligheid;
- risico's op het gebied van het imago van de stad;
- risico's bij de samenwerking met andere organisaties;
- frauderisico's;
- personele risico's binnen de ambtelijke organisatie;
- risico bij de beheersing van gemeentelijke projecten en processen;
- risico's op het gebied van informatietechnologie.

Hoe de gemeente omgaat met deze risico's komt in verschillende gemeentelijke beleidsdocumenten aan de orde bijvoorbeeld de Nota veiligheid.

Een belangrijke trend sinds de eerste beleidsnota in 2006 verscheen is dat risico's die eerst 'ver van het Arnhemse gemeentelijk bed' leken te liggen steeds dichterbij zijn gekomen. De in de VS ontstane economische crisis in 2008 heeft zeer ingrijpende gevolgen gehad voor de financiën van onze gemeente. Ook de noodzakelijke aanpak van mondiale klimaatproblemen werkt door in Arnhem. Recent had het in China onstane coronavirus grote gevolgen voor de inwoners van onze stad. Ook de gevolgen van de oorlog in Oekraïne hebben gevolgen voor onze gemeente.

Optimistische vooringenomenheid

Uit wetenschappelijk onderzoek⁴ is gebleken dat de inschatting van risico's niet altijd rationeel is en daardoor risico's worden onderschat bijvoorbeeld door kosten te laag in te schatten en het tijdsbeslag om een plan te realiseren onbewust wordt onderschat. Dit wordt ook wel genoemd 'de planningsfout' of 'optimistische vooringenomenheid'. Een voorbeeld hiervan binnen de gemeente Arnhem is de bouw van de transferhal van station Arnhem Centraal.

Optimistische vooringenomenheid zorgt er dus voor dat de kosten hoger uitvallen of inkomsten kunnen tegen vallen. Ook de doorlooptijd kan langer zijn dan bij de besluitvorming over het voorstel of bij de Begroting was verondersteld. Bij investeringsprojecten kan het zo zijn dat het te investeren bedrag te optimistisch is ingeschat of exploitatie te positief wordt ingeschat en later blijkt tegen te vallen. Een bekend aandachtspunt is dat bij bezuinigingen de omvang en snelheid waarmee deze gerealiseerd kunnen worden niet goed wordt ingeschat. Als dit mechanisme van optimistische vooringenomenheid zich voordoet en leidt tot financiële tegenvallers zal dit ten koste gaan van de ruimte voor andere gemeentelijke activiteiten of opgevangen moeten worden ten laste van gemeentelijke reserves.

⁴ D. Kahneman, Ons feilbare denken, 2013

Bij de voorbereiding van plannen is het belangrijk onder ogen te zien dat dit kan gebeuren. En waar dit nodig is hierop in te spelen door planningen realistischer te maken en financiële prognoses hierop te toetsen. Om in de toekomst niet met te optimistische inschattingen te werken is het belangrijk bij het maken van plannen een cultuur te creëren waarbij dit bespreekbaar is. En transparant en helder te communiceren over de mogelijk hogere kosten, lagere inkomsten en langere tijd die met het plan kan zijn gemoeid.

Een variant van dit mechanisme is dat de snelheid waarmee plannen/investeringen kunnen worden uitgevoerd te kort in is geschat. Investerings worden dan bijvoorbeeld voor een bepaald jaar gepland. Achteraf blijkt dan dat het pas enige tijd/jaren later mogelijk is de plannen te realiseren. De beoogde doelstellingen worden pas veel later behaald. Dat betekent ook dat er ten onrechte al rekening is gehouden met kosten van deze investeringen en er een niet bedoeld financieel voordeel is. De ruimte daarvoor blijkt dan bij het opstellen van tussenrapportages en het opmaken van het jaarverslag.

Een bijzonder geval van optimistische vooringenomenheid is wanneer dit niet 'onbewust', maar 'bewust' gebeurt. Dit om er voor te zorgen dat de besluitvorming over een plan of project door het lager presenteren van kosten of hogere opbrengsten positief zal verlopen. Dit heet in de onderzoeken naar risicomanagement 'strategische misinterpretatie'. Deze manier van werken is in strijd met de uitgangspunten van risicomanagement.

De risicoregelreflex

Wanneer een risico zich heeft voorgedaan in de vorm van een incident is een meestal de reactie 'dit had nooit mogen gebeuren' en 'dus moeten we het liefst direct maatregelen treffen'. Dit heet de risicoregelreflex⁵. Die reactie is soms adequaat, maar soms leidt dit ook tot een overmaat aan maatregelen, regels en protocollen die hoge kosten met zich meebrengen of niet te handhaven zijn. Door bewust stil te staan en maatregelen goed te overwegen en het incident te onderzoeken kan de gemeente goed omgaan met dit mechanisme.

Onvoldoende sturing op maatregelen en geen goed eigenaarschap

De uitvoering van risicomanagement kan minder goed verlopen. Risico's worden dan wel geïnventariseerd en wellicht worden er maatregelen bedacht, maar vervolgens worden deze maatregelen niet uitgevoerd. Dit gebeurt soms doordat onvoldoende duidelijk is afgesproken wie verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de maatregelen en het monitoren van de risico's. Door hierover duidelijke afspraken te maken kan worden voorkomen dat achteraf blijkt dat de risico's zich ook feitelijk hebben voorgedaan.

Het is niet mogelijk alle risico's in te schatten

De realiteit is ook dat het niet mogelijk is alle risico's als gemeente op voorhand te onderkennen. In onze complexe samenleving doen zich altijd verrassingen voor. Deze kunnen grote impact hebben op de mate waarin de gemeente Arnhem haar doelstellingen zal kunnen bereiken. Niet vooraf bekende en soms nauwelijks voorspelbare gebeurtenissen met grote gevolgen worden 'zwarte zwanen' genoemd⁶. Een voorbeeld daarvan waren de gevolgen van de terroristische aanslag met vliegtuigen op de Twin Towers in New York. Ook de economische crisis uit 2008 toen Nederlandse banken dreigden om te vallen is een voorbeeld. De coronacrisis en de oorlog in Oekraïne waren niet te voorspellen en hebben invloed op onze stad en de gemeente. Ook op kleinere schaal kunnen zich gebeurtenissen voordoen die niet op voorhand als risico waren ingeschat. De gemeente zal altijd blijven werken met een aanzienlijke mate van onzekerheid.

⁵ Dit mechanisme is o.a. beschreven in Ministerie van Binnenlandse Zaken, Bestuurlijke handreiking omgaan met de risico regelreflex in de jeugdzorg, 2015

⁶ Taleb/Goldstein/Spitznagel, Risicomanagement: zes fouten die bestuurders moeten vermijden, Management executive, 2010

3.4 Waar staat de gemeente Arnhem op het gebied van risicomanagement?

De manier waarop de gemeente Arnhem omgaat met risicomanagement is een aantal keren door externen onderzocht⁷. De gemeente heeft de goede instrumenten en kwaliteiten in huis om risicomanagement goed uit te voeren. Blijvende aandacht is nodig om goed om te gaan met risico's en risicobewust werken. Er kunnen nog duidelijk stappen gezet worden om risico's expliciet in beeld te brengen, vast te leggen wie de risico-eigenaren zijn en de sturing op maatregelen te verbeteren.

Risicomanagement vraagt blijvende aandacht van het gemeentelijk management en het goed faciliteren van risicomanagement. Investeren in kennisoverdracht, goede vastlegging van de risico-eigenaren en borgen dat goed op maatregelen wordt gestuurd is een continu proces. Het is van belang dat risicomanagement niet als iets vrijblijvends wordt gezien, maar als een essentieel onderdeel bij de voorbereiding van gemeentelijke programma's, projecten, activiteiten en verandertrajecten.

In de raadsbrief over grote risicovolle projecten (5 oktober 2021, zaaknr. 607221) is afgesproken extra aandacht te besteden aan risicomanagement bij dit soort projecten. Wanneer projecten een investering vragen van meer dan €5 mln. en voldaan wordt aan een aantal criteria wordt er een onafhankelijke los van de projectorganisatie staande risicoanalyse uitgevoerd. Risicomanagement bij grote projecten wordt goed ingericht en de raad wordt hierover goed geïnformeerd.

3.5 Hoe gaat de gemeente Arnhem om met risico's – de risicocultuur?

Een belangrijke succesfactor om bewust met risico's om te gaan en daarop te sturen is een goede risicocultuur. Uitgangspunt daarbij is dat risico's zo goed mogelijk in beeld gebracht worden en besproken. Bij de ambtelijke voorbereiding van projecten, programma's, en reguliere activiteiten komen risico's op tafel, worden besproken en wordt nagegaan met welke maatregelen deze beheerst kunnen worden en wie ambtelijk verantwoordelijk is om hierop te sturen. Waar nodig wordt dit ondersteund door risicosessies of risicoanalyses waardoor een beter zicht op de risico's kan ontstaan. Voor het goed uitvoeren van risicomanagement bij projecten zijn handreikingen en checklists beschikbaar.

Risico's worden besproken in de staven met de leden van het College van B&W en de ambtelijke organisatie is daarin transparant. Uit onderzoek is gebleken dat bestuurders en ambtenaren anders tegen risico's kunnen aankijken⁸. Een goede en open communicatie daarover is noodzakelijk en mogelijk.

Risico's en maatregelen worden door de ambtelijke organisatie zichtbaar gemaakt in de paragraaf 'Risico's en kanttekeningen' van B&W-nota's, waardoor het College als geheel hierover goed wordt geïnformeerd en daarvan kennis kan nemen. Mochten er verschillen van inzicht zijn tussen een portefeuillehouder en ambtelijke organisatie over de aard, kans en mogelijke gevolgen van risico's dan kan gebruik gemaakt worden van de afspraken binnen de organisatie om ervoor te zorgen dat deze informatie bij de besluitvorming door het College van B&W beschikbaar is. Recent zijn ook de formats voor B&W-nota's nog herzien waarbij extra aandacht wordt gevraagd om een zo goed mogelijk beeld te geven van mogelijke risico's (en maatregelen).

Het College van B&W weegt de risico's mee bij de besluitvorming, waarbij informatie over risico's in de paragraaf Risico's en kanttekeningen van raadsvoorstellen kan worden opgenomen. Het College stelt vervolgens de inhoud van de raadsvoorstellen vast. Waar dat noodzakelijk is kan het College besluiten de raad uitvoeriger te informeren over de uitkomsten van risicoanalyses. Tussen college en raad zijn afspraken gemaakt over een open en transparante informatievoorziening.

Twee keer per jaar, bij het aanbieden van de Begroting en het Jaarverslag in de paragraaf Risicomanagement en weerstandsvermogen, wordt de raad geïnformeerd over de omvang van het gemeentelijk risicoprofiel en de belangrijkste risico's daarin. Hieraan ten grondslag ligt een brede ambtelijke inventarisatieronde van deze risico's. Ook in de paragraaf Grondbedrijf van deze documenten en de Financiële Jaarrapportage Projecten wordt specifiek op de risico's van de grondexploitatie ingegaan.

⁷ Onder andere V. van Arkel, Risk appetite bij Gelderse 100.000+ gemeenten, masters thesis, Tias school for Business and Society, 2016 en Onderzoek Rekenkamer gemeente Arnhem, Impact/risicoanalyse Werkbedrijf Arnhem, 2017. Beide documenten behoorden bij de vergaderstukken voor de themabijeenkomst risicomanagement van de auditcommissie op 9 september 2019. In het rapport Volwassenheid van risicomanagement van Nederlandse gemeenten in 2021 van Paul van Hameren van juli 2022 wordt het risicomanagement van de gemeente Arnhem als het op één na meest volwassen risicomanagement beoordeeld van de 48 onderzochte gemeenten.

⁸ De uitkomsten van dit onderzoek zijn toegelicht tijdens de themabijeenkomst risicomanagement van de auditcommissie op 9 september 2019 en waren opgenomen in het document 'presentatie risicomanagement'

3.6 Welke adviezen zijn er vanuit onderzoek en de auditcommissie?

In 2017/begin 2018 is een onderzoek gedaan naar de werking van de spelregels voor het weerstandsvermogen in Arnhem⁹. Een aantal leden van de raad en de portefeuillehouder Financiën zijn voor dit onderzoek geïnterviewd. Het onderzoek is afgesloten met een expertmeeting waaraan naast enkele raadsleden ook een tweetal experts op het gebied van risicomanagement deelnamen.

De raad is eerder over de uitkomsten van het onderzoek en de afsluitende bijeenkomst geïnformeerd via Jaarverslagen en MJPB's. De adviezen die betrekking hebben op de spelregels weerstandsvermogen staan in paragraaf 5.3 van deze nota.

De tips uit het onderzoek voor het omgaan met risico's in het bestuurlijke proces zijn als volgt:

- Risicomanagement is belangrijk voor de organisatie om risico's en maatregelen goed in beeld te brengen. En daarmee goed te sturen op de processen in de organisatie;
- Sta bij een voorgenomen besluit over een belangrijk onderwerp van College van B&W en de gemeenteraad al vroegtijdig stil bij de risico's en weeg deze af. En breng niet pas de risico's in beeld te brengen als de keuze al is gemaakt. Dit kan door risico's van de verschillende opties te presenteren in een keuzenota;
- In het bestuurlijke proces kunnen er 'politieke ongelukken' gebeuren als niet transparant met risico's in de richting van de gemeenteraad is omgegaan;
- De paragraaf 'kanttekeningen en risico's' van collegenota's en raadsnota's is bij uitstek de plek waarin de ambtelijke organisatie op een onafhankelijke wijze risico's en mogelijke gevolgen van het voorstel zichtbaar kan maken. Het College van B&W mag hierop niet sturen. Het kan daarbij dus voorkomen dat de risicoperceptie van de ambtelijke organisatie anders is en dit zichtbaar gemaakt wordt.

De auditcommissie¹⁰ had de suggestie gedaan om bij grote investeringen extra aandacht te besteden aan de risico's. Zoals eerder aangegeven zijn hierover na overleg met de auditcommissie in de raadsbrief van 5 oktober 2021 aanvullende afspraken gemaakt. Daarbij is aangegeven dat het goed is dit vooral te doen bij de totstandkoming van het coalitieakkoord.

Aanvullend daarop is door de auditcommissie het voorstel gedaan om in de paragraaf risico's en kanttekeningen van grote voorstellen de relatie met het risicoprofiel zichtbaar te maken.

Zowel de adviezen vanuit het onderzoek/expertmeeting als de adviezen van de auditcommissie zijn bij de voorbereiding van deze nota door het college meegewogen. De neerslag daarvan is opgenomen in de samenvattende uitgangspunten in de volgende paragraaf.

Na het uitbrengen van de nota Risicomanagement van 12 mei 2020 zijn door de raad twee moties ingediend over het risicoprofiel in relatie tot de financiële kengetallen. Deze moties hebben een vervolg gekregen in de vorm van een onderzoek, een bijeenkomst met de financiële woordvoerders van de raad met een aantal experts en een aansluitende raadsbrief. In paragraaf 5.4 van deze nota wordt dit verder toegelicht.

⁹ De uitkomsten van dit onderzoek zijn in de paragraaf Risicomanagement en weerstandsvermogen van meest recente MJPB's en Jaarverslagen opgenomen. De volledige uitkomsten van het onderzoek en de expertmeeting behoorden tot de vergaderstukken bij de themabijeenkomst risicomanagement van de auditcommissie op 9 september 2019

¹⁰ Verslagnummer 2019-5, themabijeenkomst risicomanagement, 9 september 2019

3.7 Samenvattende uitgangspunten risicomanagement gemeente Arnhem

De uitgangspunten voor beleid zijn:

- Bij het werken aan gemeentelijke doelstellingen zijn raad, college en ambtelijke organisatie zich bewust van risico's en kansen;
- Risico's en kansen worden zo goed mogelijk expliciet in beeld gebracht;
- Bij het inventariseren van risico's wordt bewust stil gestaan bij mechanismen die kunnen leiden tot het minder goed omgaan met risico's;
- Maatregelen worden getroffen om risico's te beperken. Er wordt gestuurd op deze maatregelen;
- Waar dit nodig en verantwoord is worden risico's bewust genomen als het helpt om kansen te verzilveren;
- De norm is dat in het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie transparant met risico's en maatregelen wordt omgegaan. Dit is de belangrijkste pijler van een goede risicocultuur binnen de gemeente Arnhem;
- Het college weegt bij de voorbereiding van voorstellen de risico's mee en stelt vast op welke wijze de raad daarover geïnformeerd wordt;
- Voor grote risicovolle projecten/voorstellen zijn aanvullende afspraken gemaakt. Daarvoor wordt een onafhankelijke risicoanalyse gemaakt, wordt risicomanagement goed ingericht en worden afspraken gemaakt over de informatievoorziening naar de raad;
- Bij de totstandkoming van een coalitieakkoord worden de effecten van de voorgenomen investeringen voor de komende jaren op financiële kengetallen in beeld gebracht;
- De realiteit is dat niet alle risico's op voorhand kunnen worden ingeschat;
- Waar nodig wordt teruggeblikt als risico's zich hebben voorgedaan door middel van een zogenaamde incidentenanalyse. Daarbij nagegaan wordt of het proces van risicomanagement goed is verlopen. De lessen hieruit kunnen gebruikt worden om in de toekomst beter om te gaan met risico's;
- Risicomanagement is een hulpmiddel om als gemeente de doelstellingen te bereiken.

4. Kaders, robuuste begroting en risico's

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is uitgelegd hoe risicomanagement kan helpen risico's door het nemen van maatregelen te beheersen en te verminderen. Maar daarbij is ook een aantal belangrijke kanttekeningen geplaatst:

- Het is niet altijd mogelijk het nadelig financieel effect van risico's tot nul terug te brengen. Een voorbeeld daarvan vormen de financiële effecten van kortingen op de algemene uitkering uit het gemeentefonds die de gemeente Arnhem ontvangt;
- De gemeente kan er in bepaalde gevallen bewust voor kiezen risico's te nemen om een gemeentelijke doelstelling te bereiken;
- De ervaring leert dat het niet mogelijk is alle risico's op voorhand in te schatten.

De conclusie van dit alles is dat de gemeente Arnhem onvermijdelijk te maken krijgt met risico's die zich voordoen en die een negatief financieel gevolg voor de gemeente met zich meebrengen. Hoe we daar mee omgaan en tegenaan kunnen kijken staat centraal in dit - en de volgende twee hoofdstukken.

In de volgende paragrafen staan we stil bij het wettelijk kader voor de gemeentelijke financiën (paragraaf 4.2 en 4.3). Vervolgens maken drie voorbeelden duidelijk wat de financiële impact kan zijn als risico's zich voordoen (paragraaf 4.4). Aansluitend worden de drie onderdelen waarin de financiële robuustheid van de gemeente tot uitdrukking komt uitgelegd (paragraaf 4.5). In dit onderdeel van de nota paragraaf leggen we ook uit langs welke stappen beleidskeuzen over risico's en buffers kunnen worden gemaakt. Daarbij is ook aangegeven welke knoppen gebruikt kunnen worden.

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal uitgangspunten voor het gemeentelijk beleid (paragraaf 4.6).

4.2 Sluitende begrotingen zijn verplicht

De financiële spelregels voor de gemeentelijke begroting, zoals vastgelegd in art. 189 van de Gemeentewet¹¹, zijn eigenlijk heel simpel. Voor alle gemeentelijke taken en activiteiten bepaalt de raad bij de vaststelling van de begroting hoeveel geld hieraan kan worden besteed.

Een harde randvoorwaarde hierbij is dat het gemeentelijk huishoudboekje in evenwicht is. Dat wil zeggen dat de uitgaven niet groter zijn dan de inkomsten:

'De raad ziet erop toe dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien het aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.' (art. 189, lid 2 gemeentewet).

Belangrijk daarbij is dat de meerjarige inkomsten en uitgaven in evenwicht zijn en de begroting niet met tijdelijke, incidentele, maatregelen sluitend is gemaakt.

Gedeputeerde Staten van de provincies houden toezicht op de begrotingen van de gemeenten. Als een gemeenteraad een begroting vaststelt die niet structureel en reëel in evenwicht is en waarvan het aannemelijk is dat dit evenwicht ook niet in de volgende jaren zal worden bereikt krijgt de gemeente te maken met het preventief toezicht van de provincie. De gemeente moet dan voor ze verplichtingen aangaat eerst toestemming vragen aan de provincie. Gedeputeerde Staten zullen in zo'n situatie de gemeente opdragen een (meerjaren-)begroting op te stellen die in evenwicht is. Dat betekent dat de gemeente zelf alsnog zal moeten bezuinigen al of niet in combinatie met verhogingen van inkomsten. Zo zal de begroting van de gemeente opnieuw in evenwicht gebracht moeten worden.

¹¹ Gemeentewet, geldend vanaf januari 2020, zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2020-01-01>

In het uiterste geval kunnen gemeenten extra steun ontvangen via artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet¹². De gemeente komt dan onder curatele van het Rijk. Dan moet er eerst sprake zijn van een aanzienlijk tekort en de reserves nagenoeg geheel op zijn. De artikel 12 - status zal gepaard gaan met belastingvoorschriften en stringente aanwijzingen om op het voorzieningenniveau te bezuinigen en zo weer tot een financieel sluitende begroting te komen. Daarbij wordt meestal ingegrepen op die beleidsterreinen waar de gemeente zelf keuzes kan maken bijvoorbeeld op het gebied van cultuur en sport. Artikel 12-steun wordt de laatste tientallen jaren nog zelden toegekend. In 2022 zijn er nog maar twee gemeenten die zo worden gesaneerd.

Dit alles betekent dat een gemeente bij wijze van spreken 'links of rechts om, wat er ook gebeurt', altijd moeten zorgen voor een sluitend huishoudboekje. Uitgaven en inkomsten moet altijd weer in evenwicht komen. Ook bij bijvoorbeeld grote bezuinigingen van het Rijk, nadelige financiële effecten van een andere verdeling van inkomsten van het Rijk of tegenvallers binnen de gemeente zelf is dit het geval. Dergelijke negatieve ontwikkelingen zullen steeds ingepast moeten worden in sluitende begrotingen. Dat betekent ook dat als risico's zich voordoen de gemeente deze in een sluitend financieel beeld zal moeten opvangen.

4.3 Begrotingsvoorschriften voor risico's met financiële gevolgen

Maar zijn er dan ook spelregels van het Rijk hoe gemeenten met risico's met mogelijke financiële gevolgen om moeten gaan? Die zijn er zeker. Deze zijn opgenomen in de begrotingsvoorschriften voor gemeenten. Uitgangspunt daarbij is dat risico's met een mogelijk financieel gevolg in kaart worden gebracht en dat hiervoor buffers worden gevormd.

In art. 11 van de begrotingsvoorschriften (BBV) worden gemeenten verplicht dit te doen. Risico's die zich voordoen worden 'niet begrote kosten' genoemd. De buffers om deze niet begrote kosten te dekken worden aangeduid met het begrip 'weerstandscapaciteit'. De verhouding tussen de inventarisatie van risico's en de buffers/weerstandscapaciteit wordt aangeduid als 'het weerstandvermogen'. De tekst van de begrotingsvoorschriften is als volgt:

Art. 11 BBV

1. Het weerstandvermogen 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 weerstandvermogen en risicobeheersing 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.

Dit artikel is ook in de gemeente Arnhem leidend voor het beleid om risico's met mogelijke financiële gevolgen op te kunnen vangen. Het Rijk schrijft niet in detail voor hoe dit moet worden ingevuld. Om die reden moet de gemeente zelf bepalen welk beleid ze op dit punt wil voeren. Daarom ook deze nota.

¹² Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/financieel-toezicht-gemeenten-en-provincies/artikel-12-gemeenten>

Voor de risico's en buffers voor plannen voor gemeentelijke gebiedsontwikkeling, het grondbedrijf, (uitgifte van gronden voor de bouw van woningen, kantoren, winkels en dergelijke) is de Notitie Grondbeleid van de Commissie BBV¹³ kader stellend. Hierin is onder meer opgenomen:

'Aan het uitvoeren van grondbeleid zijn risico's verbonden. Deze risico's worden beheerst door risicomanagement. Onderdeel hiervan is naast het voorkomen en beperken van risico's ook het vormen van reserves (weerstands-capaciteit) om de nadelen van het eventueel voordoen van risico's te kunnen opvangen. De wijze waarop deze reserves worden gevormd, de hoogte van de reserves en de uitgangspunten voor eventuele aanwending van deze reserves kunnen in de paragraaf grondbeleid worden toegelicht' (Notitie Grondbeleid, bladzijde 59).

Een belangrijke insteek uit deze notitie is dat binnen het grondbedrijf conjunctuurrisico's en project specifieke risico's geïdentificeerd moeten worden en vastgesteld moet worden op welke wijze deze meegerekend moeten worden voor het bepalen van de gemeentelijke buffers voor risico's in het grondbedrijf. Die buffer kan dan een afzonderlijke reserve voor het grondbedrijf zijn of onderdeel uitmaken van de buffers voor alle gemeentelijke risico's. Het is ook aan de gemeente te bepalen wat de maximale omvang is van een reserve voor risico's in het grondbedrijf. In de notitie van de commissie BBV over het grondbedrijf is daarover het volgende opgenomen:

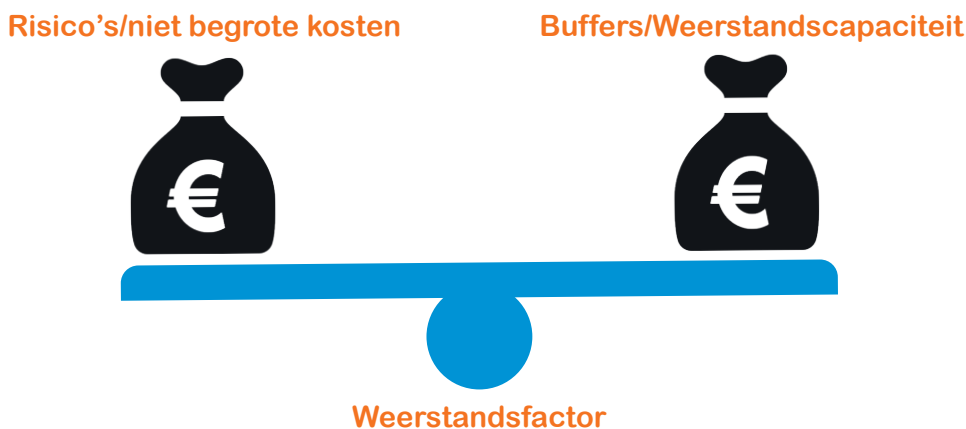
'Een kernvraag is dan: beschikt de gemeente over voldoende weerstandsvermogen (hoogte) al dan niet in een aparte reserve om een eventueel volgende economische en/of vastgoedcrisis (conjuncturele risico's) op te vangen. Indien dit niet het geval is, kan de (tussentijdse) winstneming worden aangewend om het weerstandsvermogen te versterken (vorming).'

Naast de bepaling van het risicoprofiel van de grondexploitaties zijn gemeenten dus ook verplicht tussentijdse winsten van lopende projecten te nemen naar rato van winsten die feitelijk zijn gerealiseerd.

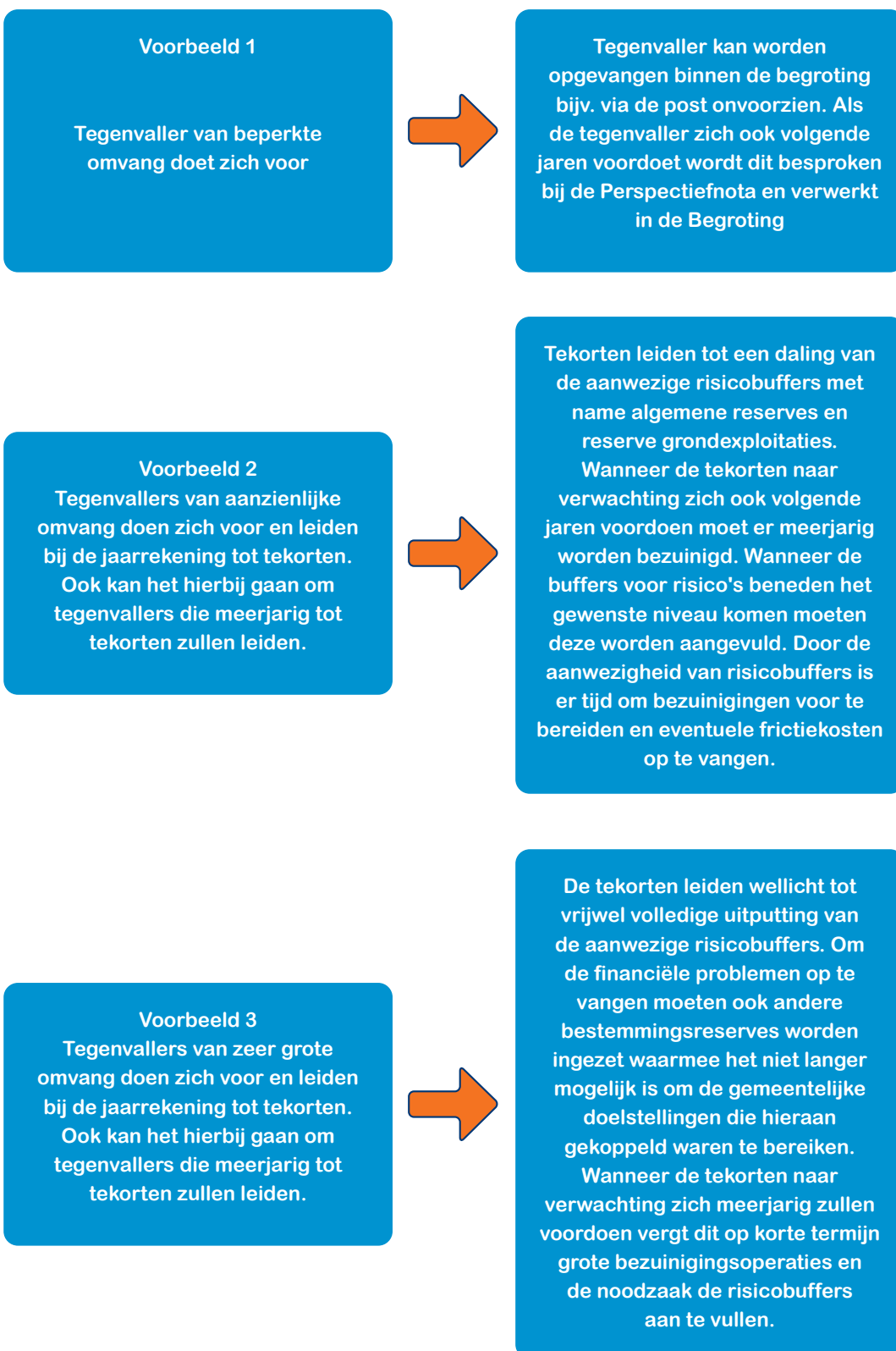
De essentie van de voorschriften van het Rijk zowel voor de begrotingsrisico's als voor de risico's van de grond-exploitaties is:

- bepaal als gemeente de risico's;
- kijk welke financiële buffers er zijn om deze risico's als ze zich voordoen op te vangen;
- en bepaal de verhouding daar tussen die wordt uitgedrukt in een weerstandsfactor.

Het onderstaande plaatje laat dit zien:



¹³ Commissie BBV, Notitie Grondbeleid, 2019



Een goed zicht op risico's en de aanwezigheid van buffers kan er voor zorgen dat:

- De continuïteit van de dienstverlening en het behalen van de doelstellingen is gewaarborgd. Incidentele tegenvallers zijn op te vangen zonder dat de gemeente meteen moet bezuinigen;
- Buffers beschikbaar zijn om grotere (structurele) tegenvallers op te kunnen vangen door bezuinigingen/ inkomstenvergrotingen. De tijd die nodig is om bezuinigingen te realiseren kan als dat nodig is worden overbrugd. Daarmee kan de gemeente op een zorgvuldige manier de relatie met de gemeentelijke doelstellingen meewegen wanneer er bezuinigt moet worden;
- Buffers zijn een extra zekerheid voor onvoorspelbare risico's van grote omvang waarmee in de berekening van het risicoprofiel niet of slechts gedeeltelijk rekening was gehouden.

4.5 Een robuuste begroting met buffers voor risico's

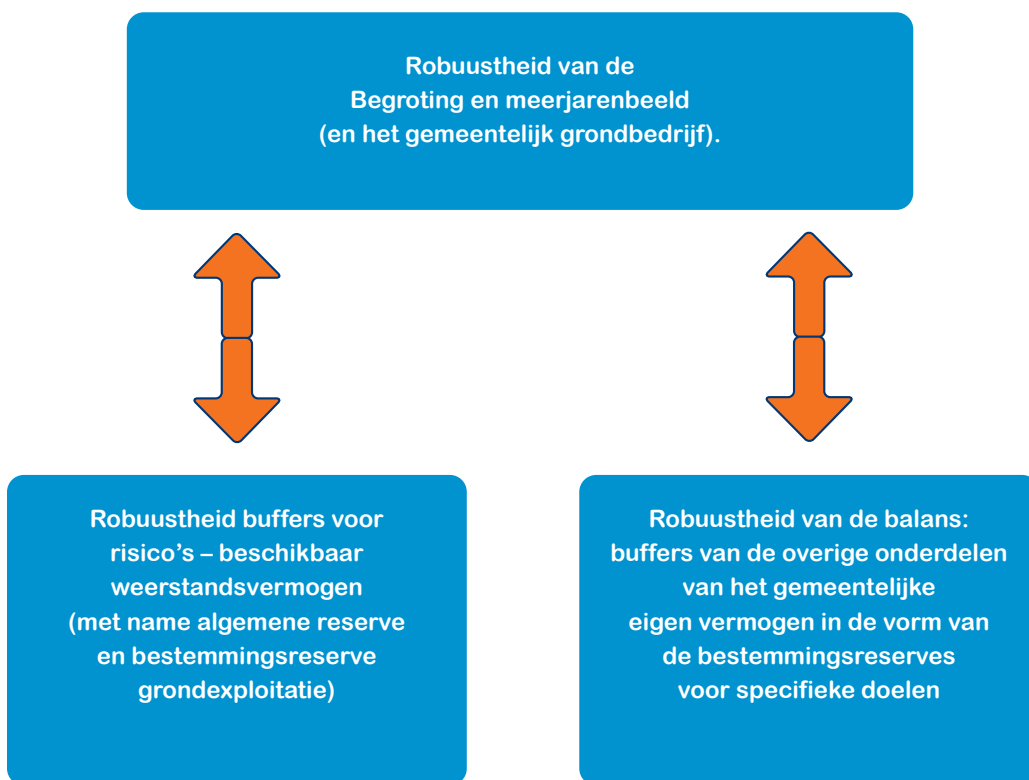
4.5.1 Drie onderdelen van een robuuste begroting en de relatie met risico's

De verschillende ingrediënten voor het gemeentelijk risicobeleid liggen nu op tafel:

- De wettelijke verplichting te werken met sluitende begrotingen;
- De gemeente is verplicht risico's met mogelijke financiële gevolgen te inventariseren en dit ook te doen voor de buffers/weerstandscapaciteit om deze op te vangen;
- De invloed van risico's die zich voordoen op de financiële positie kan heel verschillend zijn, zoals blijkt uit de drie bovenstaande voorbeelden.

Deze drie ingrediënten maken het noodzakelijk dat de gemeentelijke financiën een zekere mate van robuustheid bezitten om risico's op te kunnen vangen. Naast het woord 'robuustheid' wordt dit ook wel aangeduid met 'financiële soliditeit'. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) noemt dit de 'financiële houdbaarheid' van gemeenten.

Welke elementen de mate van 'robuustheid' bepalen laat het onderstaande plaatje zien:



Onderstaand worden deze drie onderdelen van de robuustheid doorgelopen. De invalshoek daarbij is welke betekenis hebben ze voor het opvangen van risico's als deze zich voordoen?

4.5.2 De robuustheid van de Begroting en gemeentelijk grondbedrijf

De mate van stevigheid van de begroting moet ervoor zorgen dat de doelstellingen die in de Begroting zijn opgenomen en zijn vastgesteld door de gemeenteraad bereikt kunnen worden. De begroting moet daarom een reëel beeld geven van te verwachten inkomsten en uitgaven. Mogelijke negatieve ontwikkelingen moeten daarbij in zekere mate zijn op te vangen.

Onderdelen van de begroting moeten ruimte bieden om risico's uit het eerste voorbeeld in paragraaf 4.4 op te vangen.

Dit niveau van robuustheid heeft niet alleen betrekking op het lopende begrotingsjaar, maar heeft ook betrekking op het meerjarig financieel beeld. Zo is bijvoorbeeld de mate waarin de gemeente goed zorg draagt voor de meerjarige instandhouding van de infrastructuur op het gebied van wegen, groen en riolering een ijkpunt voor robuustheid en het voorkomen van risico's op termijn. Voor het gemeentelijk grondbedrijf is het van belang dat mogelijke kostenstijgingen opgevangen kunnen worden en de inkomsten meerjarig niet te optimistisch zijn geraamd.

In het eerder genoemde art. 11 van de BBV zijn enkele kengetallen opgenomen die helpen bij het beoordelen van de robuustheid van dit onderdeel van de gemeentelijke financiële positie:

- grondexploitatie;
- structurele exploitatieruimte;
- en belastingcapaciteit.

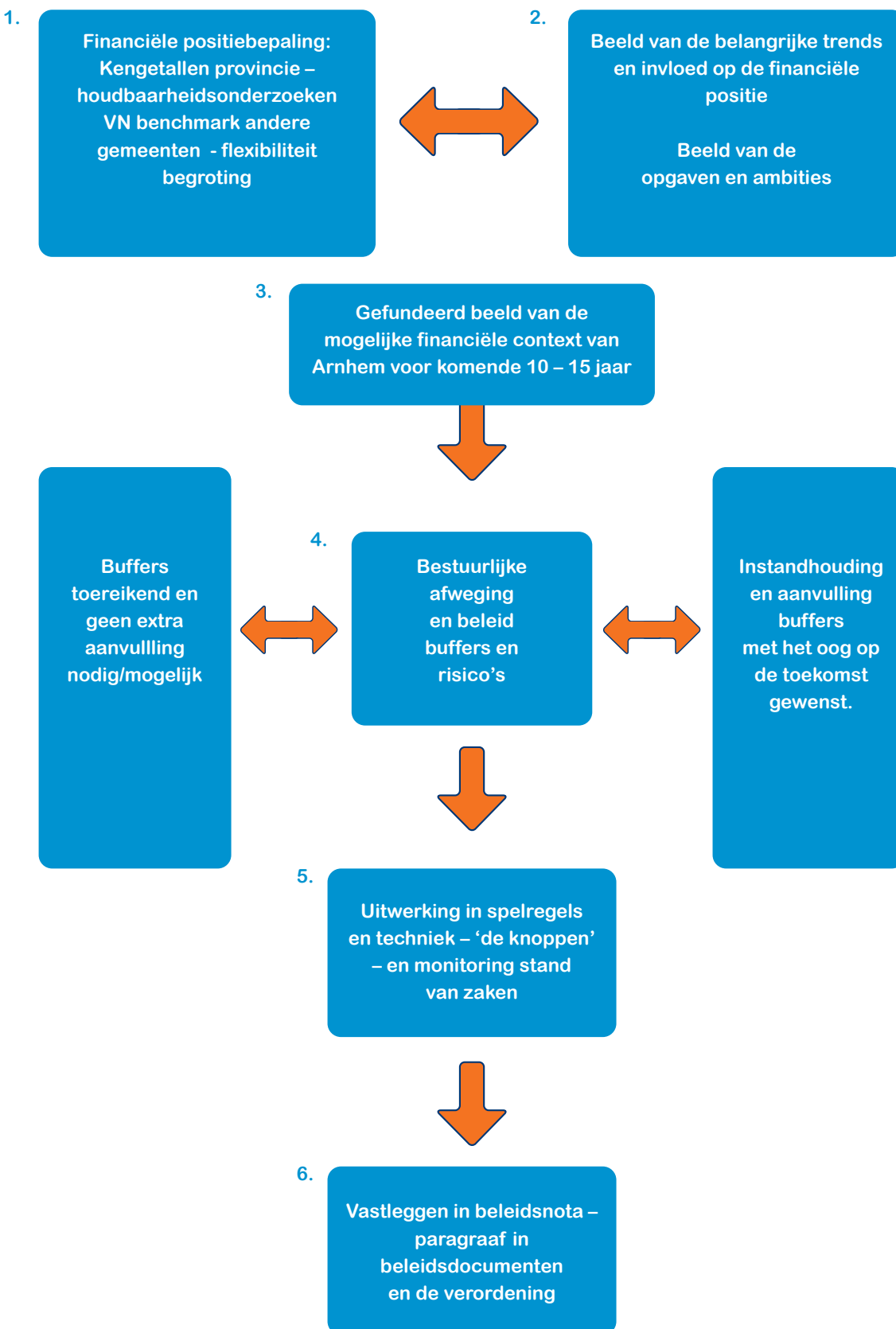
De provincie beoordeelt in het kader van haar toezichthoudende rol de begroting en gaat na of deze voldoende robuust is. Onder andere door na te gaan of de bezuinigingen die in de begroting zijn opgenomen voldoende realistisch zijn en de begroting niet alleen met incidentele posten meerjarig in evenwicht is gebracht.

De provincie drukt dit uit in twee kengetallen, namelijk de structurele exploitatieruimte in de begroting en structurele exploitatieruimte in de MJPB.

4.5.3 De robuustheid van de buffers voor risico's - beleidskeuzen

Bij dit onderdeel zijn we in het hart aangekomen van gemeentelijk risicobeleid voor buffers. Langs welke lijnen kunnen bestuurlijke keuzes over risico's en buffers worden gemaakt? Welke vragen helpen om daarover als bestuur goede keuzes te maken?

In onderstaand plaatje zijn de stappen opgenomen die behulpzaam kunnen zijn bij de keuzes over de te varen koers voor risico's en buffers.



Bij de eerste stap gaat de gemeente na: Hoe staan we er financieel voor? Hoe robuust is de gemeente Arnhem aan de hand van de beoordeling op een aantal kengetallen? Hoe veel flexibiliteit zit er in de begroting mochten er tegenvallers komen? Hoe verhouden onze uitgaven zich ten opzichte van andere gemeenten als indicatie dat het wellicht doelmatiger kan? Wat zijn de uitkomsten van stresstests op onze financiën?

Deze vraag kunnen deels aan bod komen bij de bespreking van documenten uit de gemeentelijke beleidscyclus (Perspectiefnota, Begroting en Jaarverslag). In de gemeente Arnhem is het gebruikelijk ten behoeve van een nieuwe raadsperiode Informatiedossiers samen te stellen waarin dit soort informatie is opgenomen.

Bij de tweede stap wordt de inhoud van de opgaven in de stad toegevoegd:

- Wat zijn belangrijke trends die gesignaleerd kunnen worden en hoe werken die naar verwachting door op de financiën? Een voorbeeld daarvan zijn de gevolgen van vergrijzing van de stad. Ook is het mogelijk dat het gaat om de gevolgen van externe ontwikkelingen bijvoorbeeld de noodzaak/wens om maatregelen op het gebied van klimaat te nemen. Dit soort informatie kan worden gevonden in de gegevens uit de Staat van onze stad, onderzoekersrapporten en dergelijke. Een belangrijke bron hiervoor is ook het overleg met bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwoners van de stad. Dit soort vragen maken ook onderdeel uit van het proces om te komen tot Perspectiefnota's en een nieuw raadsakkoord;
- En wat zijn ook de bestuurlijke opgaven en ambities van de raad zelf? Welke grote projecten en programma's zijn er? Welke ruimtelijke ontwikkelingen moeten opgepakt worden op het gebied van wonen en kantoren? Of ligt het accent voor de komende jaren vooral op een goed en zorgvuldig beheer van de stad? Welke ambities voor zorg en welzijn zijn er? Welke ambities op het terrein van cultuur en sport komen naar voren? Het formuleren van de bestuurlijke opgaven en ambities komt voornamelijk aan bod bij de collegeonderhandelingen en de besluitvorming voor een nieuwe raadsperiode.

Bij deze tweede stap is het zaak te duiden wat het mogelijk financieel effect van deze trends en ambities zal kunnen zijn.

De eerste twee stappen geven informatie voor de derde stap over de financiële context waarin de gemeente Arnhem de komende jaren zal gaan opereren. Dat is uiteraard geen exact toekomstbeeld, maar laat wel de opgaven voor de komende jaren zien in combinatie met de financiële positie.

Deze beelden helpen bij het maken van beleidskeuzes voor het omgaan met risico's en buffers. Is de inschatting dat de gemeente de komende jaren zal moeten werken in een zeer risicovolle omgeving of zal er naar verwachting sprake zijn van een minder risicovolle context?

Dan is het aan het bestuur van de stad bij stap 4 om keuzes te maken over de omvang van de buffers voor risico's op dit moment en naar de toekomst toe. De praktijk in de gemeente Arnhem is dat dit soort keuzes gemaakt worden bij de start van een nieuwe raadsperiode. Bij de start van de raadsperiode 2022 – 2026 hebben hierover ook afwegingen en keuzes plaatsgevonden. Deze worden toegelicht in hoofdstuk 5.

Nadat de bestuurlijke keuzes zijn gemaakt moeten deze uitgewerkt worden in spelregels en financiële techniek. De verschillende 'knoppen' voor het bepalen van risico's en buffers kunnen worden ingesteld. Ook over de monitoring van de stand van zaken, zoals opgenomen in Jaarverslagen en Begroting kunnen afspraken worden gemaakt.

Aansluitend op de instelling van de knoppen wordt het beleid toegelicht en gemonitord in de paragrafen Risicomanagement en weerstandsvermogen van de Begrotingen Jaarverslagen en vastgelegd in de Verordening Financieel Beleid en Beheer.

4.5.4 De techniek - de verschillende knoppen

De beleidskeuzes over risico's en buffers vertaald worden in financiële techniek. Dat kan door gebruik te maken van de verschillende knoppen van onderstaand plaatje. Enkele mogelijkheden om de knoppen verschillend in te stellen zijn daarbij aangegeven:

4.5.4 De techniek - de verschillende knoppen

De beleidskeuzes over risico's en buffers kunnen vertaald worden in financiële techniek. Dat kan door gebruik te maken van de verschillende knoppen van onderstaand plaatje. Enkele mogelijkheden om de knoppen verschillend in te stellen zijn daarbij aangegeven:

UITWERKING via de techniek - aan welke knoppen kunnen we draaien? met voorbeelden

Draaien aan de knop van het **risicoprofiel**:

- Wijzigen van zekerheidspercentage 90%
- Meerekenen van structurele risico's voor twee jaar
- Grondbedrijf nieuwe lijn van project- en portefeuillerisico's

Draaien aan de knop van de **buffers**:

- Niet of wel de BR solvabiliteit erbij betrekken
- Wel of niet aparte buffer voor onbekende risico's - zwarte zwanen

Risicoprofiel



Buffer om op te vangen



Draaien aan de knop van de **weerstandsfactor**:

- De hoogte van de weerstandsfactor - hoger of lager
- De hoogte van de ondergrens en noodzaak tot bijstorten
 - De hoogte van een bovengrens en wel of niet mogelijkheid in te zetten voor nieuw beleid
 - Mogelijkheden wanneer de weerstandsfactor tussen de boven- en ondergrens zit.
- Werken met een beoordelingstabel zonder afspraak ruimte voor beleid
- In samenhang beoordelen met andere kengetallen met name solvabiliteit

Hoe de knoppen voor deze raadsperiode zijn ingesteld, wordt toegelicht in hoofdstuk 6.

4.5.5 De robuustheid van de balans

Een derde speelveld dat van belang is voor de soliditeit van de financiën van onze gemeente is de gemeentelijke balanspositie. De buffers voor risico's (de algemene reserve en de bestemmingsreserves van het grondbedrijf) en de overige bestemmingsreserves vormen samen het eigen vermogen van de gemeente. De omvang hiervan wordt afgezet tegen de omvang van de totale balans waardoor een beeld ontstaat van de omvang van het gemeentelijke eigen vermogen in relatie tot de schulden (solvabiliteit) van de gemeente.

Als een gemeente relatief veel schulden heeft op de balans, drukken de lasten van rentelasten en aflossingen van deze schulden zwaarder op de jaarlijkse begroting. Er is dan sprake van een hoge netto schuldquote.

In art. 11 van de BBV wordt een aantal kengetallen genoemd die helpen bij de beoordeling van de robuustheid van de balans:

- netto schuldquote;
- netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
- solvabiliteitsratio

De provincie maakt gebruik van deze kengetallen om de mate van robuustheid vast te stellen.

Ook voor deze kengetallen kan aan de knoppen worden gedraaid. Onderstaand plaatje laat een aantal mogelijkheden zien:



schuldquote

Overige kengetallen!

Draaien aan de knop van solvabiliteit en andere kengetallen:

- Kiezen voor een onder- en bovengrens voor solvabiliteit
- Geen onder- en bovengrens voor solvabiliteit
- Kiezen voor een bovengrens voor de schuldquote



**Gezonde
solvabiliteit**

In hoofdstuk 6 is aangegeven welke afspraken voor deze raadsperiode hierover zijn gemaakt.

4.5.6 Robuustheid in samenhang

Bovenstaand zijn de drie niveaus van robuustheid van onze financiële positie beschreven namelijk van de begroting, buffers voor risico's en de gemeentelijke balans.

Op grond van art. 11 van de begrotingsvoorschriften (BBV) van het Rijk moeten gemeenten ook een beoordeling van de verhouding tussen deze kengetallen geven in relatie tot de financiële positie. Pas door de drie onderdelen van de robuustheid van de financiële positie in onderlinge samenhang te beoordelen is het mogelijk verantwoorde conclusies daarover te trekken.

Wanneer bijvoorbeeld de Begroting robuust is, maar de weerstandsfactor is onvoldoende en de kengetallen voor solvabiliteit en schuldquote zijn niet gunstig kan niet van een robuuste financiële positie worden gesproken.

In de Begrotingen het Jaarverslag worden de kengetallen die horen bij de drie niveaus van robuustheid opgenomen in de paragraaf Risicomanagement en weerstandsvermogen en in onderlinge samenhang besproken aan de hand van onderstaand plaatje:

Sturen met financiële kengetallen

Financiële situatie gemeente



4.6 Samenvattende uitgangspunten robuuste begrotingen en risico's

De uitgangspunten voor ons beleid zijn:

- De gemeente Arnhem werkt binnen de wettelijk kaders voor begrotingen die structureel en reëel in evenwicht zijn;
- Als risico's invloed kunnen hebben op de financiële positie houdt de gemeente hiermee rekening door financiële buffers te vormen. Dit doet de gemeente in aansluiting op de voorschriften hiervoor in de begrotingsvoorschriften (BBV);
- Om goed zicht te krijgen op de mogelijkheid risico's op te vangen als die zich voordoen kijkt de gemeente naar de drie elementen van financiële robuustheid namelijk de Begroting, het risicoprofiel/de buffers voor risico's en de balans;
- De raad kan met behulp van een stappenplan bepalen welke afwegingen gemaakt worden over de risico's en benodigde buffers hiervoor;
- De technische uitwerking daarvan kan plaatsvinden door gebruik te maken van een aantal knoppen. De keuzes hierover worden toegelicht in de paragraaf Risicomanagement en weerstandsvermogen van de Begroting en het Jaarverslag en vastgelegd in de verordening Financieel beleid en beheer;
- De drie niveaus van robuustheid worden in samenhang toegelicht in de Begroting en het Jaarverslag. Daarbij wordt gebruik gemaakt van kengetallen.

5. Huidige afspraken spelregels weerstandsvermogen

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 is aangegeven welke kaders van toepassing zijn voor een robuuste begroting, risicobuffers/weerstandsvermogen en balans. Daarin is ook aangegeven op welk wijze bestuurlijke afwegingen over risicobuffers gemaakt kunnen worden. Daarbij zijn ook de knoppen benoemd die inhoud kunnen geven aan de bestuurlijke keuzes.

In dit hoofdstuk geven we voor de drie onderdelen van de robuustheid van de financiële positie aan welke keuzes zijn gemaakt en op het moment van schrijven van deze nota van toepassing zijn: robuustheid van de begroting (paragraaf 5.2), de buffers voor risico's (paragraaf 5.3) en de robuustheid van de balans (paragraaf 5.4).

5.2 De robuustheid van de begroting

Het wettelijk kader om te werken met sluitende Begrotingen en bijbehorend meerjarenbeeld is het belangrijkste uitgangspunt voor het financieel beleid van de gemeente Arnhem.

In de begroting en het meerjarenbeeld zijn mogelijkheden opgenomen om niet voorziene kosten op te vangen. Bijvoorbeeld door de aanwezigheid van stelposten voor strikt onvoorzien en onvermijdbaar, posten voor onvoorzien tegenvallers binnen investeringsprojecten, een stelpost voor mogelijke rentestijgingen voor toekomstige leningen, door de inkomsten uit het gemeentefonds zoveel mogelijk behoedzaam in te schatten, de aanwezigheid van egaliseringsreserves om ongewenste schommelingen in budgetten te kunnen opvangen en de aanwezigheid van voorzieningen voor verplichtingen en verliezen die nog onzeker zijn maar wel al redelijkerwijs zijn in te schatten. De financiële robuustheid voor de begroting is in 2018 nog verbeterd door dat jaarlijks bij de Perspectiefnota budget gereserveerd wordt voor prijs- en volumeontwikkelingen. De spelregels daarvoor worden opgenomen in art. 12 van de Financiële verordening.

De begroting bevat dus een aantal onderdelen die bijdrage aan de financiële robuustheid om tegenvallers te kunnen opvangen.

De provincie Gelderland houdt toezicht op de begroting van de gemeenten en legt eventuele aandachtspunten met betrekking tot de financiële positie vast in brief aan de raad van de gemeente Arnhem.

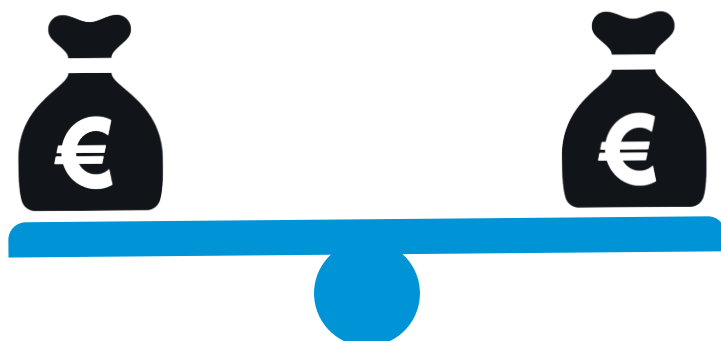
5.3 De robuustheid van de buffers voor risico's

Bepalen omvang risicoprofiel en benodigde buffers

Bij dit onderdeel van de mate van robuustheid gaat het over de spelregels die van toepassing zijn voor de bepaling van de omvang van de risico's/niet begrote kosten, de aanwezige buffers/weerstandsvermogen en de verhouding daartussen, de weerstandsfactor:

Risico's/niet begrote kosten

Buffers/Weerstandscapaciteit



Weerstandsfactor

Om de omvang van de risico's/niet begrote kosten te bepalen worden binnen de gemeente Arnhem twee keer per jaar (bij de voorbereiding van de MJPB en het Jaarverslag) de gemeentelijke risico's die van invloed kunnen zijn op de financiële positie geactualiseerd. Dan wordt bezien welke risico's kunnen vervallen, welke gewijzigd en welke nieuwe risico's zich voordoen.

Vanuit het voorzichtigheidsprincipe worden bij de bepaling van het risicoprofiel geen kansen meegenomen. Daarmee wordt ook aangesloten bij de tekst van de BBV die spreekt over 'een inventarisatie van risico's' waarbij kansen niet worden genoemd.

Voor de grondexploitaties is de actualisatie van het risicoprofiel gekoppeld aan de voorbereiding van de Financiële Jaarrapportage Projecten (FJP). Op de risicosystematiek van het grondbedrijf komen wij later nog terug.

Om te kunnen bepalen wat de omvang van het mogelijk financieel nadelig effect van alle risico's zal kunnen zijn, wordt voor alle risico's nagegaan wat de meest waarschijnlijke omvang van de tegenvaller zal zijn en de mogelijke kans hierop. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de volgende indeling van risico's:

Risicoscore				
Klasse	Kans	Score		Geldgevolg
1	< 1x per 10 jaar	10%	1	< € 50.000
2	1x per 5-10 jaar	30%	2	€ 50.000 - € 200.000
3	1x per 2-5 jaar	50%	3	€ 200.000 - € 500.000
4	1x per 1-2 jaar	70%	4	€ 500.000 - € 1.000.000
5	1x per jaar of >	90%	5	> € 1.000.000

Vervolgens wordt door middel van statistische berekeningen op basis van de indeling van alle risico's in bovenstaande risicoscores na gegaan wat de mogelijke uitkomsten zijn van de mate waarin de combinatie van verschillende tegenvallers zich zullen voordoen. Door het hanteren van een zogenaamd zekerheidspercentage van 90% wordt nagegaan wat de benodigde omvang van de buffers moet zijn. Deze berekeningen bepalen de omvang van het risicoprofiel en de benodigde weerstandscapaciteit of wel de omvang van de buffers om deze op te vangen. Op deze manier geeft de gemeente invulling aan art. 11 van de BBV.

De bepaling van de risico's voor het grondbedrijf vindt op vergelijkbare wijze plaats, waarbij vanaf het jaarverslag 2019 moet worden aangesloten bij de Notitie Grondbeleid 2019 van de commissie BBV. In aansluiting bestaat het totale gemeentelijke risicoprofiel voor de grondexploitaties uit twee onderdelen namelijk:

- De project specifieke risico's waarvan de kans en de berekende omvang van het mogelijk financieel negatief gevolg van deze risico's worden bepaald;
- De conjuncturele en programmatische risico's door lagere opbrengsten, uitloop in de planning en wijzigingen in kostenontwikkelingen.

Door middel van statistische berekeningen met eveneens een zekerheidspercentage van 90% wordt het risicoprofiel van het grondbedrijf en de benodigde weerstandscapaciteit berekend.

Vervolgens wordt voor het grondbedrijf nog een extra stap gezet. Na de bepaling van de risicoprofielen van de projecten wordt nagegaan of er in deze projecten ook in de toekomst mogelijke winsten mogen worden verwacht. Deze te verwachten winsten worden voor projecten in mindering gebracht op de berekende risico's.

Naast de bepaling van het risicoprofiel van de grondexploitaties zijn gemeenten op grond van de voorschriften van de commissie BBV ook verplicht tussentijdse winsten van lopende projecten te nemen naar rato van de feitelijke realisatie.

Door middel van statistische berekeningen met eveneens een zekerheidspercentage van 90% wordt het risico-profiel van het grondbedrijf en de benodigde weerstandscapaciteit berekend.

Vervolgens wordt voor het grondbedrijf nog een extra stap gezet. Na de bepaling van de risicoprofielen van de projecten wordt nagegaan of er in deze projecten ook in de toekomst mogelijke winsten mogen worden verwacht. Deze te verwachten winsten worden voor projecten in mindering gebracht op de berekende risico's.

Naast de bepaling van het risicoprofiel van de grondexploitaties zijn gemeenten op grond van de voorschriften van de commissie BBV ook verplicht tussentijdse winsten van lopende projecten te nemen naar rato van de feitelijke realisatie.

Buffers voor risico's - de beschikbare weerstandscapaciteit

Binnen de gemeente Arnhem is afgesproken uit welke onderdelen de buffers om risico's op te vangen of wel de beschikbare weerstandscapaciteit bestaat:

- De algemene reserve;
- De post onvoorzien in de begroting;
- De post strikt onvermijdbaar in de begroting;
- De bestemmingsreserve Grondexploitaties;
- De bestemmingsreserve Voorstudies (grondbedrijf);
- De bestemmingsreserve Strategische posities (grondbedrijf).

Voor de relatie tussen de buffers voor het grondbedrijf en de algemene reserve is de aanvullende afspraak gemaakt dat als de omvang van de bestemmingsreserve Grondexploitaties 10% hoger is dan de benodigde weerstandscapaciteit van het grondbedrijf het bedrag boven deze 10% vanuit het grondbedrijf wordt toegevoegd aan de algemene reserve¹⁴.

De algemene reserve en drie bestemmingsreserves van het grondbedrijf maken onderdeel uit van het eigen vermogen van de gemeente. Bij de berekening van de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen bepaalt de omvang van deze reserves mede ook de hoogte van de solvabiliteit.

Bepalen van de weerstandsfactor

Als de omvang van het risicoprofiel/benodigde weerstandscapaciteit bekend is en ook duidelijk is wat de omvang van de beschikbare buffers/beschikbare weerstandscapaciteit is kan ook de verhouding tussen beiden worden bepaald. Met andere woorden dan wordt de vraag beantwoord zijn de buffers ten opzichte van de risico's te klein, voldoende of meer dan voldoende. Daarover zal het volgende afgesproken in de financiële verordening in art. 12 1.a. worden opgenomen:

Voor de financiële positie geldt dat: a. de weerstandsfactor niet lager mag zijn dan 1,0 en 1,4 het uitgangspunt is. Indien de weerstandsfactor lager is dan 1,0 is aanzuivering van de algemene reserve vereist. Indien de factor hoger is dan 1,4 dan kunnen reserves worden aangewend voor (nieuw) beleid'. In het Arnhems Coalitie Akkoord 2022 – 2026 is afgesproken dat een weerstandsfactor van 1,4 het uitgangspunt zal zijn. De 1,0 blijft de ondergrens.

Binnen de gemeente Arnhem is de omvang van de weerstandsfactor een belangrijk financieel ijkpunt. Ook de provincie Gelderland toetst jaarlijks of de gemeente zich aan haar eigen spelregels houdt.

¹⁴ Nota Grond(ig) bezien, 2005, blz. 54

Wat maakt geen deel uit van de buffers voor risico's?

Bestemmingsreserves

De omvang van ons eigen vermogen is groter dan alleen de algemene reserve en de reserves van het grondbedrijf. Waarom worden de overige bestemmingsreserves niet meegeteld voor de berekening van het gemeentelijk weerstandscapaciteit? Bestemmingsreserves worden namelijk gevormd voor een specifiek doel. Om die reden maken ze dan ook geen deel uit van het beschikbare weerstandscapaciteit. Als we bestemmingsreserves inzetten voor het opvangen van risico's die zich voordoen betekent dat ook dat het doel waarvoor deze bestemmingsreserves zijn gevormd niet of in mindere mate kan worden bereikt. Enige uitzondering daarop zijn de bestemmingsreserves Voorstudies en bestemmingsreserves Strategische posities van het grondbedrijf die van oudsher in Arnhem mee worden geteld als beschikbare weerstandscapaciteit. Dat geldt ook voor de bestemmingsreserve Grondexploitatie die als doel heeft als buffer voor risico's voor de grondexploitatie te zijn. Om te voorkomen dat er 'financiële lucht' in bestemmingsreserves blijft zitten worden deze jaarlijks geactualiseerd en getoetst. Als dit financiële ruimte oplevert wordt hier door de raad een besluit overgenomen. Dat kan dus ook betekenen dat op zo'n moment de algemene reserve wordt aangevuld met 'financiële lucht' uit deze onderdelen. Dan maakt het wel deel uit van de beschikbare weerstandscapaciteit;

Onbenutte belastingcapaciteit

De gemeente Arnhem zou in beginsel nog mogelijkheden hebben om de gemeentelijke belastingen te verhogen. Dit zou dan ruimte bieden om tegenvallers op te vangen. Om de volgende redenen wordt dit niet meegerekend als onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit:

- Tijdens een aantal raadsperiodes werd ernaar gestreefd de gemeentelijke belastingen gelet op de hoogte op dat moment in Arnhem niet of beperkt te verhogen;
- Belastingverhogingen zouden het weliswaar mogelijk maken om niet direct op gemeentelijke activiteiten te bezuinigen, maar hebben invloed op de financiële positie van burgers, organisaties en bedrijven. Het opvangen van tegenvallers door belastingverhogingen is dan ook aan beperkingen onderhevig.

5.4 De robuustheid van de balans

Tijdens de economische crisis moesten de risicobuffers worden aangesproken die niet toereikend bleken te zijn. Omvangrijke bezuinigingen en inzet van bestemmingsreserves werden noodzakelijk om een structureel sluitende begroting te realiseren. Er was daardoor ingeteerd op de vermogenspositie. De verhouding eigen vermogen ten opzichte van het vreemd vermogen ontwikkelde zich negatief en was te laag. Ook de omvang van de gemeentelijke schuldenlast werd een aandachtspunt. Aan de kengetallen solvabiliteit en schuldquote werd veel betekenis toegekend.

Conclusies was ook dat tegenvallers een veel grotere en niet te voorspellen impact kunnen hebben op de financiële positie van de gemeente. Ook de toegenomen impact van demografische en sociale ontwikkelingen in combinatie met mogelijke toekomstige onvoorspelbare gebeurtenissen, de zogenaamde zwarte zwanen, waren aanleiding om te streven naar een betere solvabiliteit en minder schulden. Daardoor wordt de gemeente minder kwetsbaar voor dit soort gebeurtenissen.

Inmiddels is duidelijk geworden dat de gemeente niet meteen 'vol in de wind' komt te staan bij dit soort gebeurtenissen. De coronacrisis heeft grote impact gehad op de stad. Nauwgezet is ook nagegaan wat de financiële impact en risico's waren die met deze crisis samenhangen. Het Rijk heeft in belangrijke mate de extra kosten die de gemeente Arnhem daardoor moest maken gecompenseerd. Doordat in die jaren met name de hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefond hoger werd vastgesteld dan bij de begroting bekend was waren in tegenstelling tot wat mocht worden verwacht de jaarresultaten positief. Zo verbeterde de reservepositie van de gemeente.

De overwegingen met betrekking tot de verslechtering van de solvabiliteit en de schuldquote waren destijds aanleiding om jaarlijks een deel van de begroting niet uit te geven, maar op basis van technische rekenregels toe te voegen aan de bestemmingsreserve Solvabiliteit. Die rekenregels zijn de afgelopen jaren toegepast en hebben ervoor gezorgd dat er als het ware werd gespaard. Daarbij werd geld apart gezet. In combinatie met de positieve jaarresultaten heeft dit geleid tot een verbetering van de solvabiliteit en schuldquote. Omdat de bestemmingsreserve Solvabiliteit naast de verbetering van de solvabiliteit en schuldquote geen specifiek doel kende was dit een extra buffer voor onvoorspelbare tegenvallers.

Gezien de beschreven positieve ontwikkeling van de financiële positie en het feit dat recente ervaringen laten zien dat deze positie bij extreme autonome ontwikkelingen niet in acuut gevaar komt, is in het Arnhemse Coalitieakkoord 2022-2026 gekozen om de bestemmingsreserve Solvabiliteit op te heffen. De middelen van deze reserve zijn in de Begroting 2023 vrijgevallen en leveren ruimte op om tegenvallers op te vangen en om nieuwe investeringen in de stad te realiseren. Daarbij is in het coalitieakkoord de afspraak gehandhaafd over de minimale hoogte van de weerstandsfactor en is een nieuwe afspraak over de ondergrens voor de solvabiliteit van 10% en een streefpercentage van minimaal 14% toegevoegd. Op die manier houden we zelf voortdurend aandacht voor de robuustheid van de balans.

5.5 Samenvattende uitgangspunten spelregels robuustheid begroting

De robuustheid van de begroting komt volgens de thans geldende afspraken tot uitdrukking in de volgende onderdelen van de financiële positie:

- In de Begroting en het financieel meerjarenbeeld zijn posten opgenomen die het mogelijk maken tegenvallers/nadelige ontwikkelingen op te vangen;
- De gemeente inventariseert periodiek de omvang van het gemeentelijk risicoprofiel en maakt daarbij gebruik van statische berekeningen met een zekerheidspercentage van 90% om de omvang van de risicobuffer/weerstandscapaciteit te bepalen;
- De gemeente heeft de algemene reserve, de posten strikt onvoorzien en onvermijdbaar en drie bestemmingsreserves van het grondbedrijf (Grondexploitaties, voorstudies en strategische posities) aangewezen als beschikbare weerstandscapaciteit/buffers om niet begrote tegenvallers op te vangen;
- In aansluiting daarop wordt de weerstandsfactor bepaald die minimaal 1,0 moet zijn. Boven de 1,4 mag de ruimte ingezet worden voor (nieuw) beleid. Als de weerstandsfactor lager is dan 1,0 moeten de buffers voor risico's worden aangevuld;

De gemeente streeft naar een solvabiliteit van 14% en hanteert daarbij 10% als ondergrens.

