

Nota Risicomanagement & Weerstandsvermogen

Januari 2016

Inhoudsopgave

| | | |
|----|---|----|
| 1. | Aanleiding | 3 |
| 2. | Huidige stand van zaken m.b.t. risicomanagement | 4 |
| | a. Risico's en risicomanagement | |
| | b. Doelstellingen | |
| | c. Maatregelen | |
| | d. Resultaten 2007-2015 | |
| 3. | Weerstandsvermogen & weerstandscapaciteit | 6 |
| | a. Weerstandsvermogen | |
| | b. Beschikbare weerstandscapaciteit | |
| | c. Benodigde weerstandscapaciteit | |
| | d. Aandachtspunten | |
| | e. Waarderingstabel weerstandsvermogen | |
| | f. Huidig beleid weerstandsvermogen | |
| 4. | Beleidswijzigingen 2016 | 8 |
| | a. Beslispunten raad | |
| | b. Toelichting op beslispunten | |
| | Bijlage: begrippen | 10 |

1. Aanleiding

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) vereist van gemeenten transparantie omtrent haar risico's in relatie tot het weerstandsvermogen. In de paragraaf weerstandsvermogen dienen gemeenten op basis van risicoanalyses aan te geven of zij over voldoende vermogen beschikken om hun risico's op te vangen.

In de financiële verordening van de gemeente Barneveld is artikel 11 gewijd aan risicomanagement en weerstandsvermogen:

Het college beoordeelt tenminste eenmaal per vier jaar de nota risicomanagement & weerstandsvermogen op actualiteit en informeert de raad over de uitkomst. De raad stelt de kaders voortvloeiend uit de nota vast.

Deze nota is een herziening van de nota 2012-2015, conform bovenstaand artikel. Doel van deze herziening is het terugkijken naar de ervaring van de afgelopen vier jaren en mede op basis van interne en externe ontwikkelingen het herijken van de kaders voor de komende jaren.

In de kadernota 2016-2019 staat op pagina 23 onderstaande tekst. Dit is verwerkt in hoofdstuk 4 van deze nota.

Wij willen voorstellen het beleid ten aanzien van de afroming van de algemene reserve te wijzigen. Daarbij zullen we voorstellen om de criteria te verbreden en, naast het weerstandsvermogen, ook de solvabiliteit in acht te nemen. Dit zal in de nota risicomanagement en weerstandsvermogen uitgewerkt worden. Daarnaast ontwikkelen wij een methodiek op basis waarvan toekomstige risico's in de grondexploitatie beter inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

In de ontwerp programmabegroting 2016 stond op pagina 7 het volgende opgenomen.. Dit is verwerkt in hoofdstuk 4 van deze nota.

Begin 2016 wordt de Nota risicomanagement en weerstandsvermogen aan de raad voorgelegd ter vaststelling. Eén van de voorgestelde wijzigingen betreft het opnemen van een post voor 'onvoorziene risico's grondexploitatie', mede op aanbeveling van de accountant. Het ingeschatte mogelijke effect van deze extra risicopost bedraagt circa 14 miljoen. Op basis hiervan zou het weerstandsvermogen uitkomen op een waarde van 1,2. Dit wordt verder uiteengezet in paragraaf 2 - Weerstandsvermogen. Als dit beleid wordt vastgesteld, zal deze post voor het eerst bij de jaarverslaggeving 2015 worden toegepast.

2. Huidige stand van zaken m.b.t. risicomanagement

a. Risico's en risicomanagement

Onder risico verstaan we de kans op het optreden van een gebeurtenis, die een negatief gevolg voor een organisatie met zich mee kan brengen.

Risicomanagement betreft het nemen van beslissingen die gericht zijn op het voorkomen of minimaliseren van de nadelige effecten die het optreden van risico's met zich mee kunnen brengen.

b. Doelstellingen

De basisdoelstellingen voor risicomanagement zijn als volgt:

- Risico's beheersen;
- Risico's financieel afdekken;
- Risico's waar mogelijk verlagen;
- Norm voor weerstandvermogen ontwikkelen.

Risicomanagement heeft niet tot doel om risico's uit te sluiten of te vermijden. Gemeenten opereren midden in de samenleving en lopen daarmee per definitie risico's. De doelstellingen van risicomanagement dienen in dat licht te worden gezien.

De specifieke doelstellingen van risicomanagement voor de gemeente Barneveld zijn:

- Onderbouwen van beslissingen;
- Verbeteren van de dienstverlening;
- Verlagen van kosten;
- Stimuleren professionaliteit van medewerkers;
- Herkennen en benutten van kansen.

c. Maatregelen

We kunnen grofweg op vier manieren omgaan met de geïntegreerde risico's:

- Risico nemen, bewust zijn en beheersen;
- Risico overdragen, bijvoorbeeld door verzekering, risicospreiding of –deling, outsourcen of indekken;
- Risico veranderen, door aanpassingen in het proces, de organisatie of de aansturing;
- Stoppen, terugtrekken of doelstellingen veranderen.

Mengvormen zijn uiteraard ook mogelijk.

d. Resultaten 2007-2015

Sinds de invoering in 2007 is risicomanagement geïntegreerd in de planning & control cyclus. Anno 2015 is het volgende bereikt:

- De (medewerkers in) afdelingen zijn verantwoordelijk voor het signaleren van risico's, het opstellen van risicoprofielen, het treffen van concrete beheersmaatregelen en de rapportages via de planning & control cyclus;
- Risico's zijn onderdeel van de speerpunten van de afdelingsplannen & programmabegroting en de daaraan gerelateerde afdelings- en maandrapportages;
- Bij elke programmabegroting en jaarverslaggeving wordt een update gegeven van de belangrijkste risico's, de reserves en het weerstandsvermogen (paragraaf 2). Daarnaast wordt in paragraaf 6 per verbonden partij het risico benoemd;
- In alle college- en raadsvoorstellen en in alle projectplannen zijn 'risico's' onderdeel van het format en wordt op die manier gestimuleerd dat medewerkers nadenken over de risico's van het betreffende voorstel of project;
- Eenmaal per jaar worden de belangrijkste afdelingsrisico's besproken in het managementoverleg en twee maal per jaar worden de projectrisico's besproken met de projectleiders.
- Bij belangrijke projecten met een stuurgroep staan risico's regelmatig op de agenda van overleg.
- Mede als gevolg van de economische crisis en effecten hiervan op de activiteiten van het ontwikkelingsbedrijf, is sinds begin 2011 de periodieke inventarisatie van risico's van het ontwikkelingsbedrijf verhoogd van twee tot vier keer per jaar. Vanaf 2013 is deze cyclus van vier keer per jaar uitgebreid tot een inventarisatie voor de hele gemeente, inclusief vertaling naar het weerstandsvermogen;

- Eenmaal per twee jaar laat het ontwikkelingsbedrijf door een externe partij een inschatting maken van de benodigde weerstandscapaciteit van de gemeente in relatie tot de risico's die de gemeente loopt bij de uitvoering van haar grondbeleid.

Het resultaat van dit alles is een verhoogd risicobewustzijn binnen de organisatie en dat is uiteindelijk wat telt: het gaat om het gedrag van medewerkers. De risico's zijn (direct of indirect) gekoppeld aan de doelen van onze organisatie.

3. Weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit

a. Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is de mate waarin een gemeente in staat is om middelen vrij te maken om substantiële incidentele financiële tegenvallers op te vangen. Een precies sluitende begroting zonder weerstandsvermogen betekent dat iedere tegenvaller een probleem gaat opleveren. Een buffer is daarom wenselijk.

Om te bepalen of het weerstandsvermogen toereikend is, dient de relatie te worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's en de daarbij gewenste weerstandscapaciteit en de direct beschikbare weerstandscapaciteit. De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicosimulatie voortvloeit kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het weerstandsvermogen. In formulevorm ziet dat er als volgt uit.

$$\text{Weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

b. Beschikbare weerstandscapaciteit

Met de beschikbare weerstandscapaciteit bedoelen we de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet-begrote kosten te dekken. Als het om de weerstandscapaciteit gaat, kan onderscheid worden gemaakt tussen structurele en incidentele capaciteit. De structurele capaciteit is de mate waarin de gemeente zelf in staat is om niet-begrote kosten te dekken door structurele middelen vrij te maken. Bij incidentele weerstandscapaciteit gaat het om vrij besteedbare middelen die eenmalig kunnen worden ingezet. In het kader van het weerstandsvermogen wordt slechts rekening gehouden met de incidentele weerstandscapaciteit.

Voor de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit worden alleen de vrij besteedbare reserves meegenomen. Deze vrij besteedbare reserves staan opgenomen bij de groep van algemene reserves.

c. Benodigde weerstandscapaciteit

Hieronder verstaan we alle risico's die overblijven nadat we maatregelen hebben getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Tot het treffen van dergelijke maatregelen behoren onder andere het instellen van voorzieningen, het afdekken van risicogebieden met verzekeringen dan wel andere risicobeperkende acties. We houden hierbij rekening met de kans dat een risico zich voordoet. Voor het berekenen van de benodigde weerstandscapaciteit maken we gebruik van een Monte Carlo simulatie. Op basis van deze simulatie kan met 90% betrouwbaarheid het benodigde weerstandsvermogen worden bepaald.

d. Aandachtspunten

Met betrekking tot weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen zijn er enkele aandachtspunten:

- Een risico inschatting is altijd een momentopname en betreft een (subjectieve) inschatting van kans en gevolg (en maatregelen). De betrouwbaarheid valt of staat met de kwaliteit van de inschatting van deze risico's.
- De inventarisatie van risico's is nooit volledig, maar geeft aan welke risico's de organisatie concreet loopt. Algemene risico's (zoals de kans dat een vliegtuig neerstort op Barnevelds grondgebied) zijn buiten beschouwing gelaten. Er kunnen zich altijd risico's voordoen, die niet in de inventarisatie zijn opgenomen.
- Het weerstandsvermogen geeft aan in welke mate de gemeente een buffer heeft om voorziene risico's op te vangen. Juist als zo'n risico zich voordoet, is de gemeente daar in financiële zin op voorbereid.
- Risicomanagement is niet bedoeld voor operationele sturing of het per risico beoordelen van het weerstandsvermogen. De omvang van het benodigde weerstandsvermogen is een benadering, die gebaseerd is op een simulatie. Hierbij gaat het om de totale mix van alle risico's.

e. Waarderingstabel weerstandsvermogen

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen, maken wij gebruik van de in Nederland gangbare waarderingstabel.

| <i>Weerstandsvermogen</i> | <i>Betekenis</i> |
|---------------------------|------------------|
| > 2,0 | Uitstekend |
| 1,4 < x < 2,0 | Ruim voldoende |
| 1,0 < x < 1,4 | Voldoende |
| 0,8 < x < 1,0 | Matig |
| 0,6 < x < 0,8 | Onvoldoende |
| < 0,6 | Ruim onvoldoende |

f. Huidig beleid weerstandsvermogen

Anno 2015 is het beleid voor risicomanagement als volgt:

- Om te voorkomen dat er onrust ontstaat als het weerstandsvermogen buiten de bandbreedte komt, is er sprake van een bandbreedte. Op die manier vindt er een demping plaats en is duidelijk wat er eventueel gebeurt als het weerstandsvermogen buiten die bandbreedte komt.
- We maken onderscheid tussen de minimale en maximale streefwaarde (waarde 1,0 – 2,0, categorieën voldoende en ruim voldoende volgens de bovengenoemde waarderingstabel. De ideale bandbreedte is 1,2 – 1,6.
- Zodra het weerstandsvermogen onder de 1,0 of boven de 2,0 komt, vindt er een reactie plaats.
 - Onder de 1,0 dient het college met een voorstel te komen, hoe het weerstandsvermogen weer (binnen 2 jaar) uit de gevarenzone kan komen.
 - Boven de 2,0 vindt een afroming plaats van 50% voor zover deze de waarde van 2,0 overschrijdt. De afroming komt voor 25% ten gunste van de reserve infrastructurele werken en voor 25% ten gunste van de reserve 'sociaal domein'. Afroming kan overigens slechts plaatsvinden bij de jaarverslaggeving.
 - Indien het weerstandsvermogen tussen 1,0 en 1,2 of tussen 1,6 en 2,0 uitkomt, komt het college met een meerjarige verwachting. Hierdoor kan er (indien nodig) al geanticipeerd worden. De maatregelen worden opgenomen in paragraaf 2 van de programmabegroting of jaarverslaggeving.

Het door de raad vastgestelde kader voor het weerstandsvermogen is als volgt:

| Weerstandsvermogen | Effect | Maatregel |
|---------------------------|-----------------------------|---|
| < 1,0 | onder minimale streefwaarde | college neemt maatregelen om binnen twee jaar > 1,0 te komen. Deze zijn gericht op het verlagen van de benodigde weerstandscapaciteit en/of het verhogen van de beschikbare weerstandscapaciteit. |
| 1,0 – 1,2 | minimale streefwaarde | college maakt analyse en geeft de meerjarige verwachting aan. |
| 1,2 – 1,6 | optimale bandbreedte | n.v.t. |
| 1,6 – 2,0 | maximale streefwaarde | college maakt analyse en geeft de meerjarige verwachting aan. |
| > 2,0 | boven maximale streefwaarde | college roomt bij jaarrekening 50% af: 25% ten gunste van de reserve infrastructurele werken en 25% ten gunste van de reserve 'sociaal domein'. |

4. Beleidswijzigingen 2016

a. Beslispunten raad

We leggen de volgende beleidswijzigingen ten opzichte van het huidige beleid ter vaststelling voor aan de raad:

- 1) In de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit rekening houden met een post voor onvoorziene risico's in de grondexploitaties als onderdeel van de risico's bij elke programmabegroting en jaarverslaggeving (te beginnen met de jaarverslaggeving 2015);
- 2) Het laten vervallen van het afkomen bij een weerstandsvermogen boven 2,0 (zoals genoemd in paragraaf 3.f);
- 3) Het laten vervallen van de twee maal per jaar uit te voeren tussentijdse risico update.

b. Toelichting op beslispunten

Ad 1) In het accountantsverslag van de jaarverslaggeving 2014 staat op pagina 17 inzake de grondexploitaties het volgende advies:

Naar onze mening wordt bij de berekening van het weerstandsvermogen in de huidige systematiek ten onrechte geen rekening gehouden met de toekomstige risico's in de grondexploitaties. Hierdoor ontstaat een onvolledig beeld van de risico's. Wij adviseren u een methodiek te ontwikkelen op basis waarvan de toekomstige risico's in de grondexploitaties inzichtelijk kunnen worden gemaakt en de uitkomsten te betrekken bij de berekening van het weerstandsvermogen. Gezien de omvang van de grondexploitaties kunnen de toekomstige risico's als aanzienlijk worden beschouwd.

Met bovenstaande tekst wordt bedoeld dat in de huidige manier van werken rekening wordt gehouden met voorziene risico's maar nog niet met onvoorziene risico's. We hebben daartoe bij de programmabegroting 2016 voor het eerst een inschatting gemaakt van de omvang van deze onvoorziene risico's. De inschatting is, net als bij andere risico's, gebaseerd op kans en gevolg. Het gevolg (in euro's) is als volgt bepaald:

- IEGG (in exploitatie genomen gronden): 5% van de boekwaarde en 10% van de nog te maken kosten;
- NIEGG (niet in exploitatie genomen gronden): 25% van de boekwaarde.

Voor de kans zijn we uitgegaan van een gemiddelde waardering (3, op een schaal van 1 tot 5). Een waardering van 3 betekent dat we ermee rekening houden dat dit risico zich kan voordien binnen 2 tot 5 jaar. Door een gemiddelde waardering te houden, is het effect voor het benodigd weerstandsvermogen niet het volle bedrag (o.b.v. de bovengenoemde percentages en bedragen van boekwaarde / nog te maken kosten), maar met een lager percentage. Dit percentage is niet hard aan te geven, omdat elke Monte Carlo simulatie een andere uitkomst heeft.

Bovenstaande berekening is een variant op de methode die de Inspectie Financiën Lagere Overheden (IFLO) hanteert. Die gaat voor de IEGG uit van 10% van de boekwaarde en 10% van de nog te maken kosten. Aangezien de gemeente Barneveld al posten heeft voorzien en risico's heeft benoemd voor de IEGG, hebben wij het percentage van de boekwaarde gehalveerd.

Ten aanzien van de NIEGG adviseert de IFLO de laagste waarde van de marktwaarde en de boekwaarde te hanteren. Gekozen is voor een eenduidige, toekomstbestendige rekenmethode die het beste past bij de voorspellingen. Bovenstaande methode is met de accountant besproken en deze kon zich vinden in de keuze, zonder dat deze overigens een uitspraak kon doen over de uitkomst van de berekening.

De berekening van het gevolg zal bij elke jaarverslaggeving en programmabegroting kunnen wijzigen, omdat zowel de boekwaarde als de te maken kosten zullen veranderen in de loop van de tijd. Dit gebeurt ook als een grondexploitatie verandert van NIEGG naar IEGG.

Vanuit BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) regelgeving voor gemeenten gaat naar verwachting begin 2016 een verandering optreden met betrekking tot de IEGG en de NIEGG. We zullen voor de berekening uit blijven gaan van de fasering die nu ook gebruikt wordt: fase 1 heeft betrekking op NIEGG en fase 2 / 3 (voor/na bestemmingsplan) op IEGG.

Overigens levert het opnemen van een risicopost voor onvoorziene risico's 'an sich' geen verandering van de solvabiliteit op, omdat het eigen en vreemd vermogen hierdoor niet veranderen. Dit zou wel het geval zijn bij het opnemen van een voorziening (dit verhoogt het vreemd vermogen en verslechtert de solvabiliteit).

Na vaststelling van dit beleid zal deze post integraal onderdeel vormen van de risico update en meegaan in de simulatie voor bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit.

Ad 2) De in paragraaf 3.f genoemde afroaming bij een weerstandsvermogen boven de 2,0 bij de jaarverslaggeving kent twee 'doelen'. De reserve infrastructurele werken is er één van, deze reserve is opgegaan in de voorziening bovenwijkse investeringen.

In het kader van de balansratio solvabiliteit is het verstandig om geen afroaming meer te laten plaatsvinden. De minimum streefwaarde van de solvabiliteit (verhouding tussen eigen vermogen en totaal vermogen) is 20% en die waarde is op dit moment nog niet bereikt. Elke afroaming van het weerstandsvermogen naar een voorziening (onderdeel van het vreemd vermogen) betekent een verslechtering van de solvabiliteit.

De andere reserve is die van het sociaal domein. Het voorstel is ook deze afroaming te laten vervallen. Op deze manier creëren we een eenduidig beleid. Het is beter om separaat te beoordelen of de reserve sociaal domein toereikend is, dan deze afhankelijk te maken van de uitkomst van het weerstandsvermogen.

Ad 3) Sinds 2013 vindt er vier keer per jaar een update plaats van de risico's, met een vertaling ervan naar het weerstandsvermogen. Sinds enkele jaren maken we bij de programmabegroting en jaarverslaggeving gebruik van balansratio's. Om de beoordeling van het weerstandsvermogen integraal te doen en mede in het licht van de solvabiliteit, is het voorstel om de update van de integrale risico beoordeling en berekening van het weerstandsvermogen alleen nog uit te voeren bij elke programmabegroting en jaarverslaggeving. Hiermee kunnen de twee tussentijdse risico updates vervallen.

Overigens betekent dit niet, dat er maar twee keer per jaar naar risico's wordt gekeken. Zie hiervoor ook de uitleg bij paragraaf 2.d 'resultaten 2007-2015', waaruit blijkt hoe we met risico's binnen de gemeente Barneveld om gaan.

Bijlage: begrippen

| Onderwerp / afkorting | Toelichting / omschrijving |
|---|--|
| Algemene reserve | Onderdeel van het eigen vermogen dat vrij besteedbaar is (vergelijkbaar met beschikbare weerstandscapaciteit) |
| BBV | Besluit Begroting & Verantwoording gemeenten |
| Benodigde weerstandscapaciteit | Hieronder verstaan we alle risico's die overblijven nadat we maatregelen hebben getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Tot het treffen van dergelijke maatregelen behoren onder andere het instellen van voorzieningen, het afdekken van risicogebieden met verzekeringen dan wel andere risicobeperkende acties. We houden hierbij rekening met de kans dat een risico zich voordoet. |
| Beschikbare weerstandscapaciteit | Voor de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit worden alleen de vrij besteedbare reserves meegenomen. Deze vrij besteedbare reserves staan opgenomen bij de groep van algemene reserves |
| Bestemmingsreserve | Dat deel van het eigen vermogen dat een bestemmingsoormerk heeft gekregen (bijvoorbeeld als dekkingsmiddel bij investeringen). Bestemmingsreserves vormen geen onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit |
| Boekwaarde grondexploitatie | Totaal van alle reeds geboekte kosten minus opbrengsten en eventuele afwaarderingen van een grondexploitatie |
| Eigen vermogen | Het eigen vermogen bestaat uit de reserves (zowel algemene als bestemmingsreserves) en het onverdeeld resultaat over het boekjaar. |
| IEGG | In Exploitatie Genomen Gronden, in planfase 2 of 3 (conform de door de raad vastgestelde notitie 'processen grondexploitaties') |
| IFLO | Inspectie Financiën Lagere Overheden |
| Monte Carlo simulatie | Het met 90% betrouwbaarheid bepalen van de uitkomst van het benodigde weerstandsvermogen door 10.000 verschillende jaren te simuleren op basis van een actuele risicolijst. |
| NIEGG | Niet In Exploitatie Genomen Gronden, in planfase 1 (conform de door de raad vastgestelde notitie 'processen grondexploitaties') |
| Onvoorzienne risico's grondexploitaties | Nog niet voorziene, toekomstige risico's van de grondexploitaties |
| Risico | Onder risico verstaan we de kans op het optreden van een gebeurtenis, die een negatief gevolg voor een organisatie met zich mee kan brengen |
| Risicomanagement | Het nemen van beslissingen die gericht zijn op het voorkomen of minimaliseren van de nadelige effecten die het optreden van risico's met zich mee kunnen brengen |
| Solvabiliteit | Het procentuele aandeel van het eigen vermogen in verhouding tot het |

| | |
|----------------------------------|--|
| | totaal vermogen |
| Te maken kosten grondexploitatie | Het totaal van in de toekomst te maken kosten van een grondexploitatie |
| Totaal vermogen | Het totaal van eigen en vreemd vermogen. |
| Voorziening | Voorzeningen zijn onvermijdelijke verplichtingen. Dit betekent dat de voorziening alleen ingezet mag worden voor het doel waarvoor zij is ingesteld. Omdat voorzieningen niet vrij beschikbaar zijn, worden ze tot het vreemd vermogen gerekend. Voorzeningen behoren daarom niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit. |
| Vreemd vermogen | Het vreemd vermogen bestaat uit voorzieningen, langlopende en kortlopende schulden. |
| Weerstandsvermogen | Beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld door de benodigde weerstandscapaciteit. |