

Beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen

Gemeente Zevenaar

Samenvatting

In deze nota risicomanagement en weerstandsvermogen werken we met beleidsregels. De beleidsregels geven aan wat de vereisten zijn aan het risicomanagementproces. In deze nota worden 6 beleidsregels gedefinieerd. De uitvoering van risicomanagement dient te voldoen aan deze 6 beleidsregels.

Deze nota risicomanagement en weerstandsvermogen begint met een toelichting op het wettelijk kader. Het wettelijk kader, waar deze nota uit voortvloeit, bestaat uit externe wetgeving, BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten).

Beleidsregel 1

De beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen wordt periodiek door de raad vastgesteld. Wat de frequentie is van de periodieke vaststelling heeft te maken met wijzigingen in wet- en regelgeving die van invloed zijn op de beleidsuitgangspunten zoals opgenomen in de nu voorliggende beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen.

Daarna wordt kort ingegaan op het risicomanagementproces. Dit proces bestaat uit het identificeren en classificeren van risico's, kwantificeren van risico's en sturen en beheersen. Het risicoprofiel van de gemeente is dynamisch. Ieder jaar doen zich nieuwe risico's voor en kunnen risico's uit het risicoprofiel worden verwijderd door bijvoorbeeld taken die niet meer worden vervuld door de gemeente, wijzigingen in wet- en regelgeving of dat het risico is opgenomen in de financiële begroting.

Beleidsregel 2

Twee keer per jaar, in de begroting en de jaarrekening, wordt aan de raad gerapporteerd over de actuele risico's.

Indien tussentijdse besluitvorming plaatsvindt met betrekking tot grondexploitatie of grote projecten wordt aan de raad gerapporteerd over de belangrijkste risico's.

Het weerstandsvermogen is het vermogen om financiële tegenvallers op te vangen, zonder dat het bestaande beleid aangepast hoeft te worden.

Beleidsregel 3

- De beschikbare weerstandscapaciteit wordt bepaald door de hoogte van de algemene reserves (gecorrigeerd voor bekende toevoegingen en onttrekkingen in komende jaren).
- De benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend via het uitvoeren van een risico kans simulatie waarbij de in kaart gebrachte risico's en bijbehorende geschatte financiële impact als input dienen.
- Voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit wordt een zekerheidspercentage van 90% gehanteerd.
- Bestemmingsreserves en stille reserves vallen buiten de berekening van de beschikbare

weerstandscapaciteit.

Bij het gezonde financieel beleid dat de gemeente Zevenaar nastreeft past het uitgangspunt dat de beschikbare weerstandscapaciteit minimaal gelijk moet zijn aan de benodigde weerstandscapaciteit. Dit betekent dat de ratio weerstandsvermogen tenminste 1,0 moet zijn.

Beleidsregel 4

De gemeente Zevenaar streeft naar een voldoende weerstandsvermogen. Dit betekent dat de ratio weerstandsvermogen tenminste 1,0 moet zijn.

De ratio kan ook dusdanig hoog worden dat de vraag kan worden gesteld of er niet te voorzichtig wordt omgegaan met het gemeenschapsgeld. Hier kan moeilijk een norm voor worden bepaald. Dit is afhankelijk van onzekerheden die er zijn, maar nog niet zijn gekwalificeerd. In de huidige situatie weten we bijvoorbeeld dat er enkele grote opgaven op ons afkomen die nog niet als risico zijn op te nemen. Bijvoorbeeld de woningbouwopgave, waarbij er nog niet voldoende informatie is wat de gevolgen zijn om te verwerken in de begroting of als risico. We weten wel dat dit om aanzienlijke bedragen gaat waar we rekening mee moeten houden.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
Inhoudsopgave	3
Inleiding.....	5
1 Risicomanagement	6
1.1 Wat is risicomanagement?	6
1.2 Het wettelijk kader.....	6
1.3 Het risicomanagement proces.....	7
1.3.1 Identificeren en vastleggen.....	7
1.3.2 Kwantificering van risico's	8
1.4 Rapportage over risico's.....	9
1.5 Risicomanagement in Zevenaar	9
1.6 Doelstellingen risicomanagement Zevenaar.....	10
1.7 Afbakening van verantwoordelijkheden	10
2 Weerstandvermogen.....	11
2.1 Weerstandcapaciteit.....	12
2.2 Omvang weerstandvermogen.....	15
3 Communicatie	16
3.1 Planning- en controlproducten	16
3.2 Tussentijds.....	16
Bijlage 1: Monte Carlo simulatie	17

Inleiding

De huidige nota weerstandsvermogen en risicomanagement dateert uit 2011 en is op onderdelen verouderd. Bijgevoegde nota geeft inzicht in de kaders voor het Zevenaarse weerstandsvermogen en het in gang gezette proces van risicomanagement.

Zevenaar heeft een grote ambitie voor wat betreft het ontwikkelen en innoveren van de stad, op allerlei gebieden, zoals woningbouw, duurzaamheid, sociale participatie van alle inwoners, veiligheid, etc. Deze ambitie brengt ook grote uitgaven met zich mee en daarmee (financiële) risico's. Daarnaast hebben gemeenten in toenemende mate met onzekerheden te maken, die ook leiden tot risico's.

Bij het nemen van risico's hoort nadrukkelijk ook een gedegen beheersing van de risico's. Die beheersing, risicomanagement genoemd, heeft als doel om bewust en verantwoord om te gaan met risico's. Risicomanagement moet tevens bijdragen aan het vergroten van het risicobewustzijn van organisatie en bestuur en zorgdragen dat een goede balans bestaat tussen risico's nemen en risico's beheersen.

Risicomanagement omvat het continue identificeren, kwalificeren en kwantificeren van de risico's die doelrealisatie in gevaar brengen of kansen bieden. Vervolgens bepalen we welke activiteiten die de kans van optreden en/of gevolgen van optreden beheersbaar maken. Risicomanagement is deels vastgelegd in landelijk wet -en regelgeving.

De beleidskaders, zoals opgenomen in deze nota, zullen er verder toe bijdragen dat het weerstandsvermogen en risicomanagement een structureel onderdeel gaan uitmaken van de planning en controlcyclus. Hiermee wordt de continuïteit van het gemeentelijk beleid versterkt door het transparant weergeven van risico's en de weerstandscapaciteit.

De voor u liggende beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen geeft de beleidslijn weer met betrekking tot de noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's van de gemeente Zevenaar.

1 Risicomanagement

1.1 Wat is risicomanagement?

De term risicomanagement kan in tweeën worden geknipt, namelijk in risico's en management.

Risico's zijn alle potentiële gebeurtenissen die het behalen van de doelstellingen van de organisatie kunnen bevorderen dan wel belemmeren.

Risicomanagement is het geheel aan activiteiten dat erop gericht is op een gestructureerde wijze risico's in kaart te brengen, te evalueren, te beheersen en te rapporteren. Het is een continu proces, omdat er nieuwe risico's kunnen optreden, of risico's kunnen wijzigen, waardoor er aanpassing van de beheersmaatregel nodig is. Risicomanagement gaat niet om het vermijden van risico's, maar gaat expliciet om het beheersen van risico's, zodat nadelige effecten die het nemen van risico's met zich meebrengt, kunnen worden voorkomen of geminimaliseerd. Risicomanagement verschaft een organisatie de mogelijkheid optimaal om te gaan met onzekerheden en dus ook de mogelijkheid om de voordelen te benutten die onzekerheden soms bieden.

1.2 Het wettelijk kader

Het wettelijk kader, waar deze nota uit voortvloeit, bestaat met name uit externe wetgeving, het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording Gemeenten en Provincies). Eén van de voorschriften, zoals opgenomen in artikel 9 van het BBV, is dat in deze documenten een paragraaf weerstandsvermogen moet worden opgenomen. In artikel 11 is de inhoud van de paragraaf verder uitgewerkt. Er is opgenomen:

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- a. *De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;*
- b. *Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.*

De paragraaf bevat tenminste:

- a. *Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;*
- b. *Een inventarisatie van de risico's;*
- c. *Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;*
- d. *Een kengetal voor de:*
 - a. *Netto schuldquote;*
 - b. *Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;*
 - c. *Solvabiliteitsratio;*
 - d. *Grondexploitatie;*
 - e. *Structurele exploitatieruimte; en*
 - f. *Belastingcapaciteit.*

De kengetallen zijn pas sinds 2015 onderdeel van de paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing' en geven een beeld van de financiële positie van de gemeente en vergroten de

vergelijkbaarheid tussen de verschillende gemeenten. Bij ministeriële regeling is bepaald op welke wijze de kengetallen bepaald moeten te worden.

In het duale bestel heeft de Raad een kaderstellende functie. Het is aan de Raad om de beleidskaders vast te stellen ten aanzien van risicomanagement, het weerstandsvermogen alsmede de relatie tussen het risicoprofiel en het weerstandsvermogen. Uitvoering is voorbehouden aan het College.

Beleidsregel 1

De beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen wordt periodiek door de raad vastgesteld. Wat de frequentie is van de periodieke vaststelling heeft te maken met wijzigingen in wet- en regelgeving die van invloed zijn op de beleidsuitgangspunten zoals opgenomen in de nu voorliggende beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen.

1.3 Het risicomanagement proces

Risicomanagement bestaat uit verschillende stappen. Deze stappen zijn hieronder aangegeven:

1. Identificeren en classificeren van risico's: Het proces begint met het in kaart brengen van de risico's die de gemeente loopt en het classificeren van deze risico's.
2. Kwantificeren van risico's: Aangegeven wordt wat de omvang van het risico is en wat de kans is dat het risico zich daadwerkelijk zal voordoen.
3. Sturen en beheersen: Op basis van de classificatie van de risico's kan de sturing en de beheersing van de risico's bepaald worden. Voor verschillende soorten risico's zijn namelijk verschillende 'oplossingsrichtingen' (vermijden, beheersen, overdragen (bijvoorbeeld verzekeren) en accepteren (financiële dekking organiseren via voorziening, weerstandsvermogen).

1.3.1 Identificeren en vastleggen

De eerste stap richting actief risicomanagement is het identificeren van alle risico's en het vastleggen van de kenmerken van het risico. Bij integraal risicomanagement is het van belang dat iedereen in de organisatie met dezelfde definitie van een risico werkt. Ten behoeve van de risico-identificatie hanteren wij de volgende definitie:

De kans op het optreden van een gebeurtenis, die het behalen van de doelstellingen van de gemeente Zevenaar kan beïnvloeden.

Uit de definitie van een risico, volgt dat een risico 2 elementen omvat:

1. *Een kans op het optreden van een gebeurtenis.* Het gaat hier dus om een mogelijke gebeurtenis. Als iets 100% zeker is, is het geen risico meer.
2. *Beïnvloeden van behalen van doelstellingen.* Het beïnvloeden van doelstellingen kan zowel financieel als niet-financieel van aard zijn.

De risico's relevant voor het weerstandsvermogen zijn financiële risico's. Voor de financiële risico's in relatie tot het weerstandsvermogen geldt als definitie: de kans op een gebeurtenis die leidt tot een directe financiële tegenvaller van materiële betekenis, die niet is afgedekt in de begroting.

Doen deze risico's zich voor dan kunnen ze worden gedekt uit het weerstandsvermogen.

Reguliere risico's – risico's die zich regelmatig voordoen en waarbij het gevolg vrij goed in te schatten is – en risico's zonder financiële gevolgen maken geen deel uit van de risico's die onder het weerstandsvermogen vallen. Voor reguliere risico's kunnen immers verzekeringen worden afgesloten of voorzieningen worden getroffen.

Naast de reguliere en financiële risico's bestaan er ook risico's in het kader van misbruik en oneigenlijk gebruik. Deze zijn niet direct financieel, maar kunnen dat wel worden. De kaders en risico's zijn opgenomen in de beleidsnota misbruik en oneigenlijk gebruik en worden meegenomen in de interne controle.

Het kader dat geldt voor het identificeren, classificeren en vastleggen van risico's is:

Stappenplan voor het identificeren en vastleggen van risico's

- Risico's worden vastgelegd in een risicobeheersingssysteem.
- Risico's die voor de hele gemeente gelden worden als één risico opgenomen.
- Naast de omschrijving van een risico wordt ook de oorzaak, het gevolg en onder welk begrotingsprogramma een risico valt vastgelegd.
- Per risico worden de bestaande beheersmaatregelen beschreven.
- Elk financieel risico wordt gekwantificeerd.
- Risico's op budgetoverschrijding zijn geen financiële risico's die gedekt worden via het weerstandsvermogen en moeten gedekt worden in het exploitatie- of projectbudget. Uitzonderingen hierop zijn:
 - risico's m.b.t. grondexploitatie waarbij een specifiek risico speelt door externe factoren en langlopende projectplanning.
 - risico's m.b.t. open einde regelingen waarbij een specifiek risico speelt door externe factoren.
- Vertrouwelijke informatie in risico's wordt geanonimiseerd en in algemene zin beschreven.

1.3.2 Kwantificering van risico's

Nadat de risico's zijn geïdentificeerd, kunnen de risico's worden gekwantificeerd. Het kwantificeren heeft twee doelen:

1. De risico's ordenen om focus aan te kunnen brengen in sturing en beheersing.
2. Het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit.

Het kwantificeren gebeurt in 3 stappen. Deze stappen zijn hieronder toegelicht.

Stappenplan kwantificeren van risico's

- *Kans bepaling*
Aan de hand van referentiebeelden wordt bepaald in welke kans klasse een risico geclassificeerd wordt. Deze inschatting wordt gemaakt op basis van professionele oordeelsvorming van de betrokken medewerkers.
- *Bepalen van de financiële omvang*
Bij het bepalen van de omvang van het risico gaan we uit van een situatie dat het risico zich daadwerkelijk voordoet. Vanuit die gedachte maken we een inschatting van het bedrag dat de gemeente ten minste (minimumbedrag) en ten hoogste (maximale omvang) kwijt is. De

minimale en maximale omvang geven dus de ondergrens en de bovengrens aan waarbinnen – als het risico zich daadwerkelijk voordoet – de financiële schade zich zal bevinden.

- *Het uitvoeren van een risicosimulatie*

Als voor alle risico's een kans van optreden en een financiële omvang is ingeschat, wordt een risicosimulatie uitgevoerd om de benodigde weerstandscapaciteit te berekenen. Voor de simulatie wordt, zoals gebruikelijk voor gemeenten, een zekerheidspercentage aangehouden van 90%. Dat wil zeggen dat het bedrag dat uit de simulatie naar voren komt met een zekerheid van 90% gedekt kan worden. Er wordt dan een kans(scenario)berekening gemaakt of een risico zich voor zal doen onder verschillende aannames en op verschillende momenten. De basis van de simulatie is dat niet alle risico's zich op hetzelfde moment voor zullen doen.

1.4 Rapportage over risico's

Het risicoprofiel van de gemeente is dynamisch. Ieder jaar doen zich nieuwe risico's voor en kunnen risico's uit het risicoprofiel worden verwijderd door bijvoorbeeld taken die niet meer worden vervuld door de gemeente of wijzigingen in wet- en regelgeving. Om een juist, volledig en actueel inzicht in het risicoprofiel te hebben en te houden, is een koppeling met de planning en controlcyclus gewenst om risicomanagement goed te verankeren.

Ten behoeve van de begroting en de jaarrekening wordt de paragraaf weerstandsvermogen opgesteld. De paragraaf weerstandsvermogen gaat in op risico's en weerstandscapaciteit. Voorafgaand aan het opstellen van deze paragraaf, worden de risicoinschattingen geactualiseerd. Naar aanleiding van de actualisatie ontstaat een bijgesteld risicoprofiel.

Beleidsregel 2

Twee keer per jaar, in de begroting en de jaarrekening, wordt aan de raad gerapporteerd over de actuele risico's.

Indien tussentijdse besluitvorming plaatsvindt met betrekking tot grondexploitaties of grote projecten wordt aan de raad gerapporteerd over de belangrijkste risico's.

Indien tussentijdse besluitvorming omtrent grondexploitatie of grote projecten met daaraan verbonden risico's plaatsvindt, zal de gemeenteraad worden geïnformeerd over de belangrijkste risico's. Hulpmiddel hierbij is het opnemen van risico's in het raadsvoorstel.

1.5 Risicomanagement in Zevenaar

Risicomanagement is niet nieuw in de gemeente Zevenaar. Zo vinden vanaf 2010 risicoanalyses plaats met betrekking tot de grondexploitaties. Daarnaast vinden er diverse overige activiteiten plaats die tot het risicomanagement behoren. Zo worden bijvoorbeeld bepaalde risico's verzekerd en voor voorzienbare gebeurtenissen voorzieningen getroffen. Zevenaar voert bovendien een solide financieel beleid, dat uiteen wordt gezet in de begroting en verantwoord in het jaarverslag. Het huidige risicomanagement is echter wel te beschouwen als gefragmenteerd en financieel georiënteerd. Afdelingen beheersen (veelal impliciet) diverse soorten risico's separaat en

onafhankelijk van elkaar. De actieve sturing op risico's en de bewustwording met betrekking tot risico's kan worden verbeterd.

Om in de toekomst op een adequate wijze de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen weer te kunnen geven is het wenselijk om te streven naar actief integraal risicomanagement. Integraal risicomanagement wordt gecoördineerd vanuit het college en het managementteam en is volledig geïntegreerd in de organisatie. Er vindt actieve identificatie plaats van risico's.

1.6 Doelstellingen risicomanagement Zevenaar

A. Het transparant maken van risico's, het beter sturen op risico's en het aanbrengen van samenhang in het sturen op risico's.

Dit doel is erop gericht de risico's die Zevenaar loopt samenhangend in beeld te brengen. Hierbij is sprake van een integrale en methodische aanpak. Het inzichtelijk hebben van alle (materiële) risico's die de organisatie loopt vormt de basis voor het analyseren, beoordelen, beheersen en bewaken van de risico's.

B. Risicobewustzijn van (medewerkers van) de organisatie stimuleren en vergroten.

Inzicht in de risico's die de gemeente loopt, begint bij het (expliciet) risicobewustzijn van de medewerkers in de organisatie. Als zij risicobewust zijn in hun dagelijkse werkzaamheden, zal het inzicht in de risico's toenemen en kan actief ingespeeld worden op de risico's zodat deze vroegtijdig worden afgewogen.

C. Voldoende weerstandsvermogen.

De gemeente Zevenaar voert solide financieel beleid en streeft naar behoud van een structureel gezonde financiële situatie. Een goed afgestemde financiële buffer of wel weerstandscapaciteit is nodig om te voorkomen dat onverwachte tegenvallers dwingen tot drastische beleidswijzigingen (bezuinigingen). Als de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit in kaart zijn gebracht, is het mogelijk zodanig beleid te ontwikkelen dat de impact van risico's gereduceerd wordt. Dit kan door zover mogelijk beheersmaatregelen te treffen of door de weerstandscapaciteit te verhogen.

D. Bewaken dat het optreden van risico's zo weinig mogelijk effect heeft op de uitvoering van bestaand beleid en de realisatie van doelstellingen

Om dit doel te bereiken zal er binnen de organisatie goed inzicht moeten worden verkregen in die mogelijke gebeurtenissen die gevolgen voor de gemeente met zich meebrengen. Het gaat hierbij niet alleen om risico's die financiële gevolgen hebben, maar waar relevant moet ook inzicht zijn in de niet-financiële gevolgen (bijvoorbeeld op politiek, imago of veiligheidsvlak). Pas als er goed inzicht is in de risico's kunnen deze ook beheerst worden, zodat ze zo weinig mogelijk effect hebben op de uitvoering van het beleid en de realisatie van doelstellingen.

E. Invulling geven aan de wettelijke verplichting (BBV).

Dit doel richt zich op de wettelijke verplichting die voortvloeit uit de BBV. De gemeente dient een inventarisatie van de risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit te maken en beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's voeren. Hiermee is invulling gegeven aan de aanbevelingen van de provincie en de accountant.

1.7 Afbakening van verantwoordelijkheden

Het College van burgemeester en wethouders is politiek verantwoordelijk voor de gemeentelijke risico's en de acties die worden ondernomen om deze te beheersen. De raad stelt hierbij de kaders waarbinnen het college moet opereren en controleert of het college werkt binnen deze kaders.

Risicomanagement wordt integraal doorgevoerd, wat betekent dat het managementteam eindverantwoordelijk is voor het (procesmatig verankeren van) risicomanagement in de gemeente. Per onderdeel zijn risicocoördinatoren aangewezen. De risicocoördinator zorgt ervoor dat de risicoanalyses in de planning en controlcyclus actueel zijn. Zij vullen het informatiesysteem met informatie afkomstig uit hun afdeling, onder verantwoordelijkheid van de betreffende manager.

De concerncontroller heeft de rol van kwaliteitsbewaker met een vijftal hoofdtaken:

1. Constateert in de organisatie waar risicomanagement gebrekkig verloopt.
2. Beoordeelt de volledigheid van de informatie.
3. Bewaakt de kwaliteit van de ingevoerde informatie.
4. Bewaakt de onderlinge samenhang van risico's en beheersmaatregelen en elimineert overlappen.
5. Faciliteert de organisatie om op uniforme wijze risico's te identificeren en te beoordelen.
6. Adviseert het MT over (de ontwikkeling van) het gemeentebrede risicoprofiel en de beheersmaatregelen.
7. Verrijkt de paragraaf weerstandsvermogen met ontwikkelingen (bijv. op basis van DESTEP) en potentiële risico's als deze nog niet als risico zijn aangemerkt.

Bij bovenstaande taken wordt de concerncontroller ondersteund door financieel adviseurs.

2 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is de verhouding (ratio) tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit.

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

Het weerstandsvermogen is het vermogen om financiële tegenvallers op te vangen, zonder dat het bestaande beleid aangepast hoeft te worden.

2.1 Weerstandscapaciteit

Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen of mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om onverwachte, niet-begrote kosten te dekken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de *incidentele* en *structurele* weerstandscapaciteit.

Incidentele weerstandscapaciteit is aanwezig in de vorm van begrotingsposten voor onvoorzien en aanwezige reserves met een weerstandsfunctie. Structurele weerstandscapaciteit zijn de middelen die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken. Het gaat hierbij om de begrotingsruimte en onbenutte belastingcapaciteit van de gemeente.

Hieronder is dit overzichtelijk weergegeven:

Onderdeel	Incidentele weerstandscapaciteit	Structurele weerstandscapaciteit
Algemene reserves	X	
Bestemmingsreserves	X	
Stille reserves	X	
Onvoorzien	X	
Begrotingsruimte		X

Onbenutte belastingcapaciteit		X
--------------------------------------	--	---

De beschikbare weerstandscapaciteit van gemeente Zevenaar bestaat uit de algemene reserve.

Buiten berekening gelaten beschikbare weerstandscapaciteit

Bestemmingsreserves

De bestemmingsreserves worden niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit gerekend. Deze reserves zijn ofwel geoormerkt qua bestemming door de raad ofwel geblokkeerd zodat de rente over deze reserves ten bate van de begroting van baten en lasten kan komen. Dit betekent in het eerste geval dat de reserves niet kunnen worden aangewend zonder dat dit ten koste gaat van het vastgestelde beleid. In het tweede geval is de aanwending van de reserve niet mogelijk, want dan vervalt een belangrijk deel van de structurele financiële dekking. De renteopbrengst van deze "geblokkeerde reserves" wordt namelijk in de exploitatie verantwoord. Van een vrij aanwendbaar deel is daarom geen sprake.

Stille reserves

Stille reserves zijn de meerwaarden van activa die laag of op nihil zijn gewaardeerd en direct verkoopbaar zijn. Het moet gaan om stille reserves die de gemeente daadwerkelijk kan en wil verkopen zonder problemen te krijgen én zonder hierbij het gemeentelijk beleid of de hoogte van het voorzieningenbeleid aan te hoeven passen. Mochten risico's zich voordoen en de beschikbare middelen zijn onvoldoende dan kan dit ingezet worden. De middelen zijn dan alleen niet (heel) snel beschikbaar. De gemeente Zevenaar beschikt ook over stille reserves, maar deze zijn niet gekwantificeerd.

Onvoorzien

Daarnaast neemt de gemeente jaarlijks een beperkte post Onvoorzien op in de begroting, die indien nodig kan worden aangewend om tegenvallers of onverwachte nieuwe uitgaven op te vangen (3O's).

Onbenutte belastingcapaciteit

Bij de uitkering uit het gemeentefonds houdt het Rijk rekening met verschillen in belastingcapaciteit van gemeenten. Daarbij wordt gebruik gemaakt van zogenaamde rekentarieven. Ligt het gemeentelijk tarief beneden het rekestarief, dan doet zij zich feitelijk tekort en is sprake van onbenutte belastingcapaciteit. De gemeente ontvangt dan namelijk minder via de aanslagen onroerendezaakbelasting, dan waarvoor ze bij het gemeentefonds wordt gekort. Deze ruimte wordt niet meegenomen bij de berekening, maar kan bij bijzondere situaties worden betrokken bij de berekening.

Benodigde weerstandscapaciteit

De hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door de inventarisatie van de gemeentebrede risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en/of getroffen kunnen worden en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Daarbij horen ook de risico's in verband met grondexploitatie. Zeker is dat een dergelijke inventarisatie nooit volledig zal zijn, maar het streven is om een zo volledig mogelijk beeld te geven.

Overigens zijn voor veel risico's afdoende beheersmaatregelen getroffen. Beheersmaatregelen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit verzekeren, AO/IC maatregelen, een voorziening treffen of het risico afwentelen op een derde partij. Risico's waarvoor afdoende beheersmaatregelen zijn getroffen, zijn voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit buiten beschouwing gelaten.

Kortom, de benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door:

- de verwachte impact van de aanwezige risico's
- de gewenste mate van zekerheid dat de risico's kunnen worden opgevangen en
- de mate waarin risico's al op andere wijze zijn afgedekt.

De benodigde weerstandscapaciteit is de uitkomst van het identificeren en kwantificeren van de financiële risico's. Als gevolg van het inventariseren en actualiseren van risico's en het treffen van beheersmaatregelen wijzigt het risicoprofiel. In de begroting en de jaarrekening wordt de top 10 van de gemeentebrede risico's (inclusief de risico's met betrekking tot de grondexploitaties) gepresenteerd, inclusief het ingeschatte maximale financiële gevolg. Dit zijn geïnventariseerde risico's ten tijde van het opstellen van de begroting en jaarrekening die, als ze zich voordoen, de grootste invloed hebben op de financiële positie van de gemeente. De risico's worden voorzien van een toelichting in de paragraaf.

Om de benodigde weerstandscapaciteit en de top 10 te bepalen wordt een risico-simulatie uitgevoerd op alle beschreven risico's, de zogenaamde Monte-Carlo simulatie. Deze simulatie wordt gebruikt door veel gemeenten en is een algemeen geaccepteerde en wetenschappelijk onderbouwde benadering. Hierbij wordt rekening gehouden met het feit dat de beschreven risico's zich niet altijd tegelijkertijd en ook niet altijd in de volle omvang voordoen.

Bij de risicosimulatie wordt een zekerheidspercentage van 90% gehanteerd. Dit is een percentage dat veel gemeenten hanteren en wordt geadviseerd door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR).

Beleidsregel 3

- De beschikbare weerstandscapaciteit wordt bepaald door de hoogte van de algemene reserves.
- De benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend via het uitvoeren van een risicosimulatie waarbij de in kaart gebrachte risico's en bijbehorende geschatte financiële impact als input dienen

- Voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit wordt een zekerheidspercentage van 90% gehanteerd.
- Bestemmingsreserves, stille reserves, onvoorzien en de onbenutte belastingcapaciteit vallen buiten de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit.

2.2 Omvang weerstandsvermogen

Voor de beoordeling van de omvang van het weerstandsvermogen wordt in Zevenaar gebruikt gemaakt van onderstaande waarderingstabel. Deze tabel is ontwikkeld door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) in samenwerking met de Universiteit Twente.

Waarderingcijfer	Ratio	Betekenis
A	$2,0 \leq x$	Uitstekend
B	$1,4 \leq x < 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 \leq x < 1,4$	Voldoende
D	$0,8 \leq x < 1,0$	Matig
E	$0,6 \leq x < 0,8$	Onvoldoende
F	$x < 0,6$	Ruim onvoldoende

Bij het gezonde financieel beleid dat de gemeente Zevenaar nastreeft past het uitgangspunt dat de beschikbare weerstandscapaciteit minimaal gelijk moet zijn aan de benodigde weerstandscapaciteit. Dit betekent dat de ratio weerstandsvermogen tenminste 1,0 moet zijn.

Beleidsregel 4

De gemeente Zevenaar streeft naar een voldoende weerstandsvermogen. Dit betekent dat de ratio weerstandsvermogen tenminste 1,0 moet zijn.

3 Communicatie

3.1 Planning- en controlproducten

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting en in de jaarstukken informeert het college de raad over het weerstandsvermogen.

In deze paragraaf wordt het volgende gerapporteerd:

- De top 10 grootste risico's met toelichting op de risico's.
- De grootste wijzigingen in de risico's ten opzichte van het voorgaande document worden toegelicht. Bijvoorbeeld nieuwe risico's of risico's die substantieel gestegen of gedaald zijn qua impact positie.
- De benodigde weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit.

3.2 Tussentijds

Risicomanagement is niet alleen een proces wat twee keer per jaar plaatsvindt bij de planning- en controlproducten om de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing te vullen, maar is een doorlopend proces binnen de gemeente. Zo is risicomanagement ook onderdeel van projectmanagement en is er de mogelijkheid om binnen de projectfases verschillende vormen van risicosessies te houden om bewust keuzes te maken over de risicobeheersing.

Bij elk besluit dat het college neemt, kunnen risico's spelen. Hierbij gaat het niet alleen om besluitvorming bij (grote) projecten, maar ook bijvoorbeeld bij de invoering van nieuw beleid of andere besluiten die worden genomen door het college en de gemeenteraad. Het is van belang om bij elk besluit dat wordt genomen af te wegen welke risico's er zijn en of het verantwoord is het besluit op deze manier te nemen. Daarnaast is het belangrijk om van te voren bewust keuzes te maken over de wijze van risicobeheersing. In het collegevoorstel wordt daarom aandacht gevraagd voor dit onderdeel.

Bijlage 1: Monte Carlo simulatie

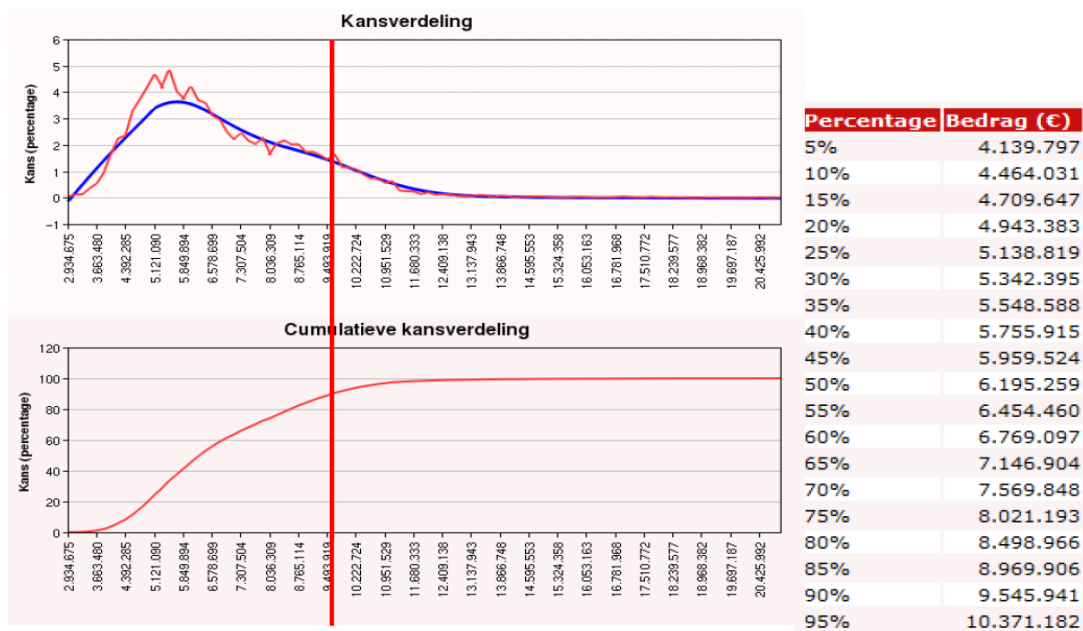
Voorbeeld fictieve gemeente

De simulatie module van NARIS helpt de Gemeente X bij het bepalen van de benodigde financiële reserve voor het afdekken van hun risico's. De Gemeente X heeft met behulp van NARIS Basis hun risico's geïdentificeerd en geïclassificeerd. In totaal gaat het om 85 risico's met 48 maatregelen. Deze maatregelen zijn gericht op het reduceren van de kans en gevolgen van hun grootste risico's.

Om de benodigde financiële reserve voor de Gemeente X te bepalen voeren zij een simulatie uit. Voorafgaand wordt gekeken wat het maximale bedrag van alle risico's voor de Gemeente X is, namelijk € 54,8 mln. Dit bedrag is het totaal van de financiële gevolgen van de risico's wanneer zij zich allemaal voor zouden doen in hun maximale omvang (een zekerheid van 100%) in hetzelfde jaar.

Het reserveren van dit bedrag (middels de algemene reserve) is echter ongewenst en niet noodzakelijk. Er is immers geen enkel risico met een kans op optreden van 100% (de definitie van een risico bevat de term onzekerheid, die duidt op een kans van optreden die kleiner is dan 100%). Wanneer 100% zekerheid het streven is wordt er veel geld gereserveerd in een algemene reserve. Dit is vaak onnodig omdat niet alle risico's zich in hetzelfde jaar voor doen.

Door middel van een simulatie worden 10.000 trekkingen gedaan waarbij op basis van de kansen en gevolgen van alle risico's verschillende scenario's worden nagebootst. Er worden dus 10.000 verschillende scenario's doorgerekend waarbij een risico zich de ene keer wel voordoet en de andere keer niet, tevens kan de omvang van het risico verschillen per scenario. De uitkomst van deze simulatie is weergegeven in onderstaande grafiek. In de bovenste grafiek is weergegeven wat de individuele kans is op een bepaalde uitkomst voor de simulatie met alle risico's. In de onderste grafiek zijn deze individuele percentages bij elkaar opgeteld zodat een cumulatieve kansverdeling ontstaat.



90% zekerheid: 9,5 mln.

Uit het bovenstaande is al gebleken dat het reserveren van 100% van het mogelijke schadebedrag niet wenselijk en noodzakelijk is. De bovenste grafiek laat een kansverdeling zien met een grote staart naar rechts, het maximum (100% zekerheid) staat niet meer in de grafiek, wat betekent dat de kansen van het optreden van alle risico's in maximale omvang steeds kleiner wordt. Als 100% zekerheid dus erg veel geld kost en er slechts een zeer kleine kans is dat dit noodzakelijk zou blijken, welk percentage onder de 100% zekerheid zou dan gekozen moeten worden? In de onderste grafiek is te zien dat bij de rode lijn (90% zekerheid) de grafiek een knik vertoont en duidelijk vlakker verloopt vanaf dit punt. Dit betekent dat bij een stijging van de zekerheid naar 95% (€ 10,3 mln.) de kosten hoog zijn in vergelijking met een zekerheidsstijging van 85% (€ 8,9 mln.) naar 90% (€ 9,5 mln.).

Met een eenvoudig rekenvoorbeeld is dit effect duidelijk te zien. Stijging van de zekerheid van 85% naar 90% kost gemiddeld € 115.207 per procentpunt extra zekerheid, een stijging van 90% naar 95% zekerheid kost gemiddeld € 165.048 per procentpunt extra zekerheid. Een percentage van 90% zekerheid betekent nog steeds een grote zekerheid, maar wel relatief goedkoop (€ 9,5 mln.) ten opzichte van de 100% zekerheid als alle risico's zich in hetzelfde jaar voordoen (€ 54,8 mln.).