

COMMISSIE FINANCIËN & VEILIGHEID

griffier van de raadscommissie
martijn.kest@griffie.groningen.nl
tel 050-367 7726

VERGADERSTUK

vergaderdatum: 13 september 2006

onderwerp: Kadernota herijking weerstandsvermogen en risicomanagement

Aan de Raad,

Hierbij bieden wij u de Kadernota Herijking weerstandsvermogen & risicomanagement aan.

Besluit

Wij stellen u voor:

- I. de Kadernota Herijking weerstandsvermogen & risicomanagement vast te stellen;
- II. de reserve Grondzaken aan te vullen met 3,5 miljoen euro, te dekken uit de nieuw beleidsmiddelen 2006 (1 miljoen) en 2007 (2,5 miljoen);
- III. de gemeentebegroting 2006 en 2007 dienovereenkomstig te wijzigen;
- IV. bij de Voorjaarsnota 2007 nader terug te komen op het tekort in het weerstandsvermogen en de stille reserves daarbij te betrekken.

Burgermeester en wethouders
van Groningen,

De Burgermeester,

Jacq. Wallage

De Secretaris,

H.P. Bakker

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
documenteigenschap.

Fout! Onbekende naam voor

KADERNOTA

HERIJKING

WEERSTANDSVERMOGEN

EN

RISICOMANAGEMENT

GEMEENTE GRONINGEN

Gemeente Groningen
Concern Financien
December 2006

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
documenteigenschap.

Fout! Onbekende naam voor

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	7
1.1	Inleiding en doelstelling	7
1.2	Leeswijzer	7
2	Kaders	9
2.1	Algemeen	9
2.2	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten	9
2.3	Financiële verordening	10
3	Risicomanagement	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Wat is risicomanagement?	11
3.3	Kaders voor verdere ontwikkeling	12
4	Kaders Weerstandsvermogen	14
4.1	Inleiding	14
4.2	Definities weerstandsvermogen	14
4.3	Benodigde weerstandscapaciteit	15
4.4	Boxenmethode grondexploitatie	16
4.4.1	Inleiding	16
4.4.2	Systematiek boxenmodel	17
4.4.3	Plankosten en grondbezit	20
4.5	Beschikbare weerstandscapaciteit	20
4.5.1	Definitie	20
4.5.2	Onderdelen weerstandscapaciteit	20
4.5.3	(Bestemmings)reserves	21
4.5.4	Stille reserves	21
4.5.5	Voorzieningen	23
4.5.6	Onbenutte belastingcapaciteit	23
4.5.7	Nog niet ingevulde begrotingsruimte	24
4.5.8	Bezuinigingen	24
4.5.9	Post onvoorzien	24
4.6	Inzetten, aanvullen en afromen van de weerstandscapaciteit	25
4.7	Dienstegalisatiereserves	26
5	Reserves en voorzieningen	28
5.1	Inleiding	28
5.2	Kaders Besluit begroting en verantwoording	28
5.2.1	Reserves	28
5.2.2	Voorzieningen	30
5.3	Toevoegingen en onttrekkingen	31
5.3.1	Algemeen	31
5.3.2	Rentetoerekening en rentetoevoeging	31
5.4	Procedure beoordeling omvang reserves en voorzieningen	32
	Bijlage 1 Visie op verdere ontwikkeling risicomanagement	24
	Bijlage 2 Toelichting risicocategorieën	
	Bijlage 3 Informatie per risico	

SAMENVATTING

Inleiding

De gemeente Groningen wordt geregeld geconfronteerd met risico's en ontwikkelingen die mogelijke financiële gevolgen kunnen hebben voor de gemeente. Het is daarom essentieel dat een ambitieuze organisatie als de gemeente Groningen over een buffer van voldoende omvang beschikt, zodat onverwachte tegenvallers kunnen worden opgevangen. Deze buffer is het weerstandsvermogen. Minstens zo belangrijk is dat een goede sturing en beheersing van de risico's plaatsvindt (risicomanagement). Risicomanagement en het weerstandsvermogen zijn daarmee onderling verbonden en vormen een belangrijk onderdeel van het (financiële) beleid van een gemeente

Omdat risicomanagement en weerstandsvermogen sterk gerelateerd zijn, wordt in deze kadernota behalve een herijking van het weerstandsvermogen tevens een eerste visie gegeven op de verdere ontwikkeling van risicomanagement. Vanzelfsprekend moet risicomanagement ook in samenhang met de overige aspecten van bedrijfsvoering worden gezien.

Deze herijking is tevens een reactie op het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar reserves en voorzieningen en de bevindingen van de accountant rondom het weerstandsvermogen.

De uitkomsten van de herijking worden in een afzonderlijke notitie beschreven om helder onderscheid te maken tussen kaders en uitkomsten.

Risicomanagement

Een risico is een onzekere gebeurtenis met (nadelige) gevolgen voor de gemeente. Risicomanagement is erop gericht om de schadelijke gevolgen van risico's zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Risicomanagement vindt plaats binnen de organisatieonderdelen die belast zijn met de betreffende taak (= het budget hebben). Risicomanagement bestaat uit de volgende stappen:

- 1 identificeren en classificeren
- 2 kwantificeren
- 3 sturen en beheersen.

Identificeren en classificeren betekent het in kaart brengen van risico's. Het gaat hierbij zowel om factoren die de realisatie van de bestaande beleidsdoelstellingen in de weg kunnen staan als om nieuwe ontwikkelingen die op de gemeente af komen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen risico's waarvan de oorzaak zich buiten de invloedssfeer van de gemeente bevindt (externe risico's) en risico's waarvan de oorzaak zich binnen de invloedssfeer van de gemeente bevindt (interne risico's).

Kwantificeren betekent het in geld uitdrukken van de mogelijke gevolgen van risico's. Dit heeft twee doelen: (1) ordening aanbrengen ten bate van sturing en beheersing en (2) bepalen benodigde weerstandscapaciteit. De impact van risico's is afhankelijk van de

omvang van het risico (de gevolgschade) en de mate van waarschijnlijkheid dat het risico zich daadwerkelijk voor zal doen.

Het sturen en beheersen van risico's kan op drie manieren. Vermijden van het risico (opheffen oorzaak), verminderen van de impact van het risico (terugbrengen netto verwachte omvang en/of terugbrengen waarschijnlijkheid) en overdragen van het risico (bijvoorbeeld door te verzekeren). Als geen van deze opties mogelijk is, of als de verwachte impact van het risico naar verhouding erg klein is, kan er ook voor gekozen worden om het risico te accepteren.

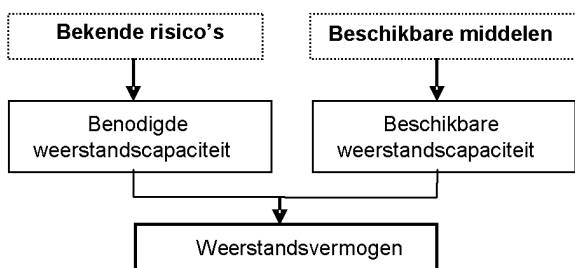
In (de bijlage van) deze kadernota hebben we een eerste aanzet gegeven voor de verdere ontwikkeling van risicomanagement. Het besef van risicomanagement is de afgelopen jaren gegroeid binnen de gemeente Groningen. In de komende collegeperiode willen we dit verder uitbouwen door op een nog meer gestructureerde wijze invulling te geven aan risicomanagement. Daarmee wordt risicomanagement een continu proces en een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering.

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin de gemeente in staat is om de nadelige gevolgen van risico's (financiële tegenvallers) op te vangen zonder dat het beleid moet worden gewijzigd.

Het weerstandsvermogen is afhankelijk van de benodigde weerstandscapaciteit (de ingeschatte risico's) en de beschikbare weerstandscapaciteit (hoeveel middelen zijn beschikbaar om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen).

In schemavorm is dit als volgt weer te geven:



De *benodigde weerstandscapaciteit* wordt bepaald door:

- de kans maal impact van de aanwezige risico's (verwachte impact);
- de waarschijnlijkheid dat alle risico's zich gelijktijdig voordoen;
- de mate waarin risico's al op andere wijze zijn afgedekt.

In deze nota zijn, als onderdeel van de benodigde weerstandscapaciteit, eveneens de hoofdlijnen van de zogenaamde boxenmethode voor de grondexploitatie uitgewerkt. Deze specifieke risicosystematiek van de grondexploitatie vormt een belangrijke basis voor het inschatten van de benodigde weerstandscapaciteit van de gemeente Groningen.

De *beschikbare weerstandscapaciteit* bestaat uit:

- de reserves (voor zover vrij aanwendbaar);
- de stille reserves (voor zover binnen een jaar verkoopbaar en voor zover verkoop de continuïteit van de uitvoering niet aantast);
- de onbenutte belastingcapaciteit (tenzij wettelijk beperkingen zijn opgelegd of in het collegeprogramma anders is afgesproken);
- de post onvoorzien.

Het weerstandsvermogen wordt berekend als de beschikbare minus de benodigde weerstandscapaciteit. En het uitgangspunt is dat het weerstandsvermogen positief is.

$$\text{Weerstandsvermogen} = \text{beschikbare weerstandscapaciteit} - \text{benodigde weerstandscapaciteit} \geq 0$$

Oftewel: de gemeente moet de verwachte impact van haar risico's kunnen opvangen, zonder dat dit hoeft te leiden tot beleidsaanpassingen.

Als het weerstandsvermogen negatief is, zijn er twee mogelijkheden: (1) de beschikbare weerstandscapaciteit aanvullen of (2) de benodigde weerstandscapaciteit verminderen door extra inspanningen op het gebied van risicomangement.

Als een beroep wordt gedaan op de beschikbare weerstandscapaciteit (doordat een risico zich manifesteert), moet tegelijkertijd worden besloten over concrete maatregelen die het weerstandsvermogen binnen afzienbare tijd (enkele jaren) weer op niveau zullen brengen.

Als het weerstandsvermogen positief is, kan het overschot worden afgeroomd. Het voorstel om de weerstandscapaciteit af te romen, zal in een afzonderlijk voorstel worden voorgelegd aan de raad.

Reserves en voorzieningen

De nota weerstandsvermogen en risicomangement dient volgens de Financiële verordening (artikel 17, lid 2) van de gemeente Groningen tevens de regels omtrent de reserves en voorzieningen te behandelen. Het betreft de vorming en besteding van de reserves en de voorzieningen, alsmede de toerekening en verwerking van de rente hierover.

Om die reden zijn tevens deze regels meegenomen in deze nota. Het is immers wenselijk dat er eenduidig en consistent wordt omgegaan met reserves en voorzieningen om op een transparante wijze de financiële positie en financiële draagkracht van de gemeente te bepalen. Deze nota geeft daarom de regels en richtlijnen die de reserves en de voorzieningen afbakenen en geeft aan wanneer onttrekken en doteren kan plaatsvinden. Dit is van belang voor zowel het budgetrecht van de raad, als de beheersing van de bedrijfsvoering door het college van B&W.

Aanbevelingen Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft naar aanleiding van een onderzoek naar de reserves en voorzieningen een aantal aanbevelingen gedaan. Onderstaand ziet u hoe deze zijn verwerkt.

- | | |
|---|--|
| 1. Afschaffen aparte egalisereserves onder dienstniveau | Bij het opstellen van de rekening 2005 zijn de aparte egalisereserves onder dienstniveau grotendeels verdwenen. Overgebleven zijn de egalisereserves BTW-compensatiefonds, WVG, Afvalstoffenheffing en Natuurmuseum. |
| 2. Hoogte van de dienstegalisereserve relateren aan risicoprofiel | Bij de verdere ontwikkelingen van het risicomangement zal de relatie tussen de dienstegalisereserves en het risicoprofiel nadrukkelijk worden betrokken. |
| 3. Onderscheid politieke en exploitatie-uitgaven uit reserves | Alle mutaties op reserves en voorzieningen worden toegelicht in de jaarrekening, waarbij we aangeven of het om wat voor soort uitgaven het gaat. |
| 4. Expliciet de noodzaak tot het aanhouden van R&V verwoorden | Bij het opstellen van de jaarrekening 2005 zijn alle reserves en voorzieningen gescreend op nut en noodzaak en is die duidelijker tekstueel verwoord. Bij elke jaarrekening doen we een dergelijke screening. |

Wijzigingen n.a.v. de oriënterende bespreking

Deze notitie is tot stand gekomen na de oriënterende bespreking in de raadscommissie Financiën en Veiligheid d.d. 11 oktober 2006.

De wijzigingen t.o.v. de eerdere versie betreffen:

- Het weerstandsvermogen wordt als bedrag gepresenteerd, zijnde het verschil tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit.
- De waarschijnlijkheidsfactor die wordt toegepast vanwege het zich niet tegelijk voordoen van alle risico's is 90% (was 75%).
- De voorgestelde 1% begrotingsruimte wordt niet meegenomen in de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit.

Tevens is een nieuwe berekening van het weerstandsvermogen toegevoegd op basis van de gegevens van de begroting 2007.

INLEIDING

1.1 Inleiding en doelstelling

De gemeente Groningen wordt geregeld geconfronteerd met risico's die gevolgen hebben voor de gemeente. Recente voorbeelden zijn de gewijzigde financiering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) en de Wet Sociale Werkvoorzieningen (WSW) en de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Maar ook de ambities van de gemeente Groningen voor de herstructurering en uitbreiding van de woningvoorraad en de daarbij behorende grote projecten brengen vanzelfsprekend risico's met zich mee.

Risico's kunnen forse financiële gevolgen (en daarmee ook beleidsmatige gevolgen) hebben. Maar als er geen (gecontroleerde) risico's worden genomen, zal ook de beloning uitblijven en zullen de doelstelling van het beleid mogelijk niet gerealiseerd worden. Het is daarom essentieel dat een ambitieuze organisatie als de gemeente Groningen voldoende aandacht heeft voor de sturing en beheersing van risico's (risicomanagement) en er tegelijk een buffer aanwezig is voor het opvangen van onverwachte tegenvallers (weerstandvermogen). Risicomanagement en het weerstandvermogen zijn daarmee onderling verbonden en vormen een belangrijk onderdeel van het (financiële) beleid van een gemeente.

Risico's en weerstandvermogen kunnen zich nog steeds verheugen op een groeiende en warme belangstelling. Het terrein van het weerstandvermogen is ook landelijk nog voortdurend in ontwikkeling en wij houden, nu we enkele jaren ervaring hebben opgedaan, het weerstandvermogen tegen het licht. Deze herijking is tevens een reactie op het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar reserves en voorzieningen en de bevindingen van de accountant rondom het weerstandvermogen.

De doelstelling van deze nota is daarom tweeledig:

- 1 ten eerste geeft deze nota richting aan het verdere bewustzijn en de ontwikkeling van het risicomanagement bij de gemeente Groningen;
- 2 ten tweede zijn in deze nota de kaders van het weerstandvermogen verder uitgewerkt.

De nota weerstandvermogen en risicomanagement dient volgens de Financiële verordening (artikel 17 lid 2) van de gemeente Groningen tevens de regels omtrent de reserves en voorzieningen te behandelen. Deze regels zijn daarom eveneens opgenomen in deze nota.

1.2 Leeswijzer

Om bovenstaande doelstellingen op een gestructureerde wijze te kunnen realiseren, is deze nota als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 2: Overzicht van de wettelijke kaders, waarbinnen de nota tot stand is gekomen

Hoofdstuk 3: Risicomanagement

Hoofdstuk 4: Weerstandvermogen

Hoofdstuk 5: Reserves en voorzieningen

Bijlagen:

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap. Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

- 1 Visie op verdere ontwikkeling risicomanagement
- 2 Risicocategorieën
- 3 Informatie per risico

2 KADERS

2.1 Algemeen

De nota herijking risicomanagement en weerstandsvermogen is tot stand gekomen binnen de kaders en voorschriften die op verschillende niveaus hieraan worden gesteld:

Rijk	Gemeentewet Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten 2004
Provincie	Provinciaal beleidskader
Gemeente	Financiële verordening 2003

Gemeenschappelijk kenmerk van deze kaders is te waarborgen dat de financiën van gemeenten gezond zijn en blijven. Het risicomanagement en het weerstandsvermogen zijn hier een essentieel onderdeel van.

2.2 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Sinds de invoering van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) per 1 januari 2004 zijn gemeenten verplicht om bij de begroting en de jaarrekening inzicht te geven in het weerstandsvermogen. Het BBV omvat voorschriften over de inrichting van de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en de verantwoording.

Het BBV stelt in artikel 11 over het weerstandsvermogen:

- 1 Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
 - a de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet-begrote kosten te dekken;
 - b alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiele betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.
- 2 De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen 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.

De toelichting op artikel 11 BBV is als volgt:

De paragraaf weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de financiële positie is. Dit is van belang voor het geval dat er zich een financiële tegenvaller voordoet, en vooral als die tegenvaller onvoorzien en dus onverwacht is. Door aandacht voor het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigen. Het weerstandsvermogen kan betrekking hebben op het begrotingsjaar zelf maar het kan ook betrekking hebben op de consequenties voor meerdere begrotingsjaren. Voor het beoordelen van de robuustheid van de financiële positie is inzicht nodig in de omvang en achtergronden van de aanwezige weerstandscapaciteit en de risico's.

2.3 Financiële verordening

De voorschriften van het BBV zijn uitgewerkt in de Financiële verordening (artikel 212) van de gemeente Groningen (vastgesteld november 2003).

De financiële verordening van de gemeente Groningen zegt hierover (artikel 17, lid 1):
'Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicomanagement aan. In deze nota wordt ingegaan op het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins. In de nota wordt tevens het gewenste weerstandscapaciteit bepaald.'

Deze nota is een herijking van de eerste nota weerstandsvermogen (november 2003) van de gemeente Groningen. Op grond van de ervaring van de afgelopen jaren in zowel Groningen als andere gemeenten worden de bestaande kaders in deze nota verder uitgewerkt.

De concrete uitkomsten (zoals een inventarisatie van de aanwezige risico's) worden jaarlijks opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen in de programmabegroting en de verantwoording.

De Financiële verordening van de gemeente Groningen zegt hierover (artikel 17, lid 2 en lid 3):
'De nota behandelt tevens de vorming en besteding van reserves, de vorming en besteding van voorzieningen en de toerekening en verwerking van rente over de reserves en voorzieningen.'

'Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Het college brengt hierbij in elk geval de risico's in beeld en actualiseert de risico's genoemd in de nota bedoeld in het eerste lid.'
'Tevens geeft het college de weerstandscapaciteit aan en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.'

De nota en paragraaf weerstandsvermogen staan in nauwe relatie tot de andere zes paragrafen uit de programmabegroting (Treasury, Grondexploitatie, Onderhoud kapitaalgoederen, Lokale heffingen, Verbonden partijen, Bedrijfsvoering) en de bijbehorende nota's.

Activiteiten op het gebied van treasury, de grondexploitaties en de verbonden partijen hebben invloed op de risico's die de gemeente loopt. Het beleid en risicomanagement op deze terreinen zijn daarmee van invloed op het weerstandsvermogen. Ditzelfde geldt voor de lokale heffingen (via de onbenutte belastingcapaciteit). Voor nadere informatie op dit terrein verwijzen wij naar de betreffende paragraaf dan wel nota.

3 RISICOMANAGEMENT

3.1 Inleiding

Het sturingsmodel van de gemeente Groningen gaat uit van integraal management. Het uitgangspunt is dat de diensten zelf verantwoordelijk zijn voor hun risico's en risicomanagement. Diensten zijn – voor zover dit redelijkerwijs mogelijk is – ook zelf verantwoordelijk voor het opvangen van mogelijke gevolgen van risico's. Dit is in overeenstemming met de integrale verantwoordelijkheid van de directeur van de dienst. Bestuurlijk is het college verantwoordelijk.

Risico's worden door de diensten gemeld in de begroting, tussentijdse rapportages en jaarcijfers. Op concernniveau worden de gemelde risico's doorgenomen ten behoeve van een concernbrede afweging van de risico's. De risico's worden vervolgens gerapporteerd aan de raad in de gemeentelijke begroting, tussentijdse rapportages en jaarrekening van de gemeente Groningen.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de verdere ontwikkeling van risicomanagement beschreven.

3.2 Wat is risicomanagement?

Een risico is een onzekere gebeurtenis met (nadelige) gevolgen voor de gemeente. Risicomanagement is erop gericht om de schadelijke gevolgen van risico's zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Risicomanagement vindt plaats binnen de organisatieonderdelen die belast zijn met de betreffende taak (= het budget hebben). Risicomanagement bestaat uit de volgende stappen:

- 1 identificeren en classificeren;
- 2 kwantificeren;
- 3 sturen en beheersen.

Identificeren en classificeren betekent het in kaart brengen van risico's. Het gaat hierbij zowel om factoren die de realisatie van de bestaande beleidsdoelstellingen in de weg kunnen staan als om nieuwe ontwikkelingen die op de gemeente af komen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen risico's waarvan de oorzaak zich buiten de invloedssfeer van de gemeente bevindt (externe risico's) en risico's waarvan de oorzaak zich binnen de invloedssfeer van de gemeente bevindt (interne risico's).

Kwantificeren betekent het in geld uitdrukken van de mogelijke gevolgen van risico's. Dit heeft twee doelen: (1) ordening aanbrengen ten bate van sturing en beheersing en (2) bepalen benodigde weerstandscapaciteit. De impact van risico's is afhankelijk van de omvang van het risico (de gevolgschade) en de mate van waarschijnlijkheid dat het risico zich daadwerkelijk voor zal doen.

Het sturen en beheersen van risico's kan op drie manieren. Vermijden van het risico (opheffen oorzaak), verminderen van de impact van het risico (terugbrengen netto verwachte omvang en/of terugbrengen waarschijnlijkheid) en overdragen van het risico (bijvoorbeeld door te verzekeren).

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap. Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

Als geen van deze opties mogelijk is, of als de verwachte impact van het risico naar verhouding erg klein is, kan er ook voor gekozen worden om het risico te accepteren.

Over de uitkomsten van risicomanagement wordt twee maal per jaar gerapporteerd: bij de begroting en bij de jaarrekening.

3.3 Kaders voor verdere ontwikkeling

Risico's kunnen forse financiële gevolgen (en daarmee ook beleidsmatige gevolgen) hebben. Maar als er geen (gecontroleerde) risico's worden genomen, zal ook de beloning uitblijven en zullen de doelstelling van het beleid mogelijk niet gerealiseerd worden.

Het is daarom essentieel dat een ambitieuze organisatie als de gemeente Groningen voldoende aandacht heeft voor de sturing en beheersing van risico's (risicomanagement) en er tegelijk een buffer aanwezig is voor het opvangen van onverwachte tegenvallers (weerstandsvermogen). Risicomanagement en het weerstandsvermogen zijn daarmee onderling verbonden en vormen een belangrijk onderdeel van het (financiële) beleid van een gemeente.

Het besef van risicomanagement is de afgelopen jaren gegroeid binnen de gemeente Groningen. In de komende collegeperiode willen we dit verder uitbouwen door op een nog meer gestructureerde wijze invulling te geven aan risicomanagement. Daarmee wordt risicomanagement een continu proces en een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering. Tevens willen we risicomanagement meer een samenspel laten worden tussen de diensten en concern.

In bijlage 1 bij deze nota is onze visie weergegeven op de verdere ontwikkeling van risicomanagement.

4 KADERS WEERSTANDSVERMOGEN

4.1 Inleiding

Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk komt risicomanagement eerst. Pas als een risico zich – ondanks de inspanningen op het gebied van risicomanagement – toch voordoet en negatieve financiële gevolgen heeft voor de gemeente, komt het weerstandsvermogen in beeld. Weerstandsvermogen is daarmee het sluitstuk van risicomanagement.

In dit hoofdstuk geven wij de kaders weer van het weerstandsvermogen. Na de definities van het weerstandsvermogen gaan we achtereenvolgens in op de benodigde weerstandscapaciteit, de boxenmethode, de beschikbare weerstandscapaciteit, het beleid rondom het aanvullen en afnemen van de weerstandscapaciteit en dienstegalisatiereserves.

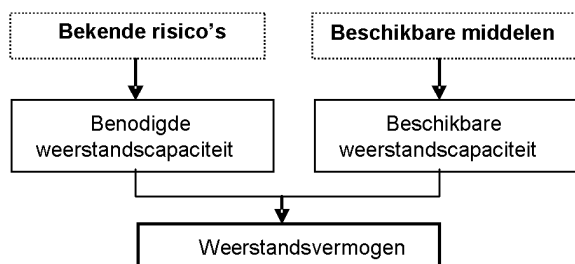
4.2 Definities weerstandsvermogen

Het woord ‘vermogen’ in de term *weerstandsvermogen* verwijst niet naar geld. Het is een maatstaf voor de mate waarin een gemeente in staat is om de nadelige gevolgen van risico’s op te vangen. Het gaat hierbij niet om tegenvallers van een paar euro, maar om tegenvallers die – als er geen weerstandsvermogen zou zijn – de continuïteit in de uitvoering van taken in gevaar brengen.

In hoeverre een gemeente in staat is om financiële tegenvallers op te vangen hangt af van:

- de risico’s die de gemeente loopt (benodigde weerstandscapaciteit; paragraaf 4.3);
- de middelen die de gemeente vrij kan maken om risico’s op te vangen (beschikbare weerstandscapaciteit; paragraaf 4.5).

In schemavorm is dit als volgt weer te geven:



De term weerstandscapaciteit verwijst wél naar ‘geld’: enerzijds hoeveel geld nodig is (de benodigde weerstandscapaciteit) en anderzijds hoeveel geld beschikbaar is (de beschikbare weerstandscapaciteit).

Het weerstandsvermogen geeft het verschil aan tussen de beschikbare hoeveelheid geld en de benodigde hoeveelheid geld, oftewel de aanwezige middelen om de nadelige gevolgen van risico’s op te vangen.

$$\text{Weerstandsvermogen} = \text{beschikbare weerstandscapaciteit} - \text{benodigde weerstandscapaciteit}$$

Er zijn geen wettelijke normen voor de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen. Gezien de definitie van benodigde weerstandscapaciteit (= verwachte impact alle risico's * waarschijnlijkheidsfactor) is het uitgangspunt dat de beschikbare weerstandscapaciteit minimaal gelijk moet zijn aan de benodigde weerstandscapaciteit:

$$\text{Weerstandsvermogen} = \text{beschikbare weerstandscapaciteit} - \text{benodigde weerstandscapaciteit} \geq 0$$

De beoordeling van het weerstandsvermogen vindt plaats op concernniveau voor een integrale afweging van de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit. Dit voorkomt dat diensten afzonderlijk te veel weerstandscapaciteit reserveren of een overschot aan weerstandscapaciteit op dienstniveau gaan afromen.

4.3 Benodigde weerstandscapaciteit

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;
- de mate waarin risico's al op andere wijze zijn afgedekt.

Voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit tellen alleen risico's met nadelige gevolgen mee, die nog niet op andere wijze zijn afgedekt (bijvoorbeeld door het afsluiten van een verzekering). Risico's kunnen ook positieve gevolgen hebben. Deze mogen vanuit het voorzichtigheidsprincipe bij de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit niet gesaldeerd worden met negatieve risico's. De aanwezigheid van positieve risico's is echter wel belangrijke achtergrondinformatie bij de beoordeling van het weerstandsvermogen.

De kans is klein dat als de aanwezige risico's zich daadwerkelijk voor zullen doen, dit allemaal tegelijkertijd gebeurt én dan ook nog eens tot het maximaal mogelijke nadeel leiden. Vandaar dat in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit (naast de verwachte impact = financieel effect * kans van optreden) rekening wordt gehouden met een waarschijnlijkheidsfactor.

$$\text{Benodigde weerstandscapaciteit} = \text{verwachte impact van risico's} * \text{waarschijnlijkheidsfactor}$$

Bij het bepalen van de verwachte impact van risico's maken we onderscheid tussen risico's met incidentele gevolgen en risico's met structurele gevolgen. De verwachte impact van risico's met structurele gevolgen is in principe oneindig, de gevolgen komen immers jaarlijks terug. Dit zou betekenen dat ook het weerstandsvermogen oneindig groot zou moeten zijn. Dit is niet realistisch. Voor de bepaling van de verwachte impact van structurele risico's – en daarmee voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit – tellen alleen de verwachte gevolgen in de eerste twee jaar. Binnen deze reactietijd van twee jaar moet door middel van bijsturing en/of aanpassing van het beleid het risico geminimaliseerd worden dan wel opgevangen worden binnen de exploitatie.

Risico's met structurele gevolgen kwantificeren we op basis van de verwachte omvang van het risico in de eerste twee jaren.

De verwachte impact van de incidentele en structurele risico's wordt berekend door de netto verwachte omvang van een risico te vermenigvuldigen met de kansinschatting dat het risico zich zal voordoen. Vervolgens passen we de waarschijnlijkheidsfactor toe, omdat de kans klein is dat alle risico's zich tegelijkertijd voordoen.

Netto verwachte omvang risico 1	x	Kansinschatting risico 1	=	verwachte impact risico 1	
Netto verwachte omvang risico 2	x	Kansinschatting risico 2	=	verwachte impact risico 2	
Netto verwachte omvang risico ...	x	Kansinschatting risico ...	=	verwachte impact risico ...	
Netto verwachte omvang risico N	x	Kansinschatting risico N	=	verwachte impact risico N	+
				totaal	
				waarschijnlijkheidsfactor	x
				totaal verwachte impact risico's	

Hoe hoog deze waarschijnlijkheidsfactor moet zijn, is vooralsnog niet exact te bepalen. Theoretisch kan deze bepaald worden op basis van een risicosimulatie. Bij een risicosimulatie wordt op een computer op basis van gegevens over de individuele risico's (minimale, verwachte en maximale omvang en waarschijnlijkheid) duizenden keren de werkelijkheid nagebootst. Dit leidt tot een grafiek waaruit is af te leiden wat de verwachte impact van de risico's is in een willekeurig jaar. Op basis hiervan kan dan de waarschijnlijkheidsfactor bepaald worden. Uitgangspunt hierbij is dat op basis van statistische methoden (risicosimulatie) sprake moet zijn van 75 tot 99% zekerheid¹ dat de gemeente haar risico's af kan dekken.

Omdat hierover in de praktijk van gemeenten nog geen informatie beschikbaar is, stellen wij de waarschijnlijkheidsfactor op 90%. Dat betekent dat we ervan uitgaan dat een buffer van 90% van alle geschatte risico's voldoende is voor een gezond financieel beleid.

De waarschijnlijkheidsfactor wordt gesteld op 90%.

Bij de verdere ontwikkeling van het risicomanagement en het weerstandsvermogen willen we nagaan wat praktisch hanteerbare methoden zijn voor het bepalen van de waarschijnlijkheidsfactor. Voor zover bekend zijn hiervoor landelijk nog geen

4.4 Boxenmethode grondexploitatie

4.4.1 Inleiding

Vanwege de complexiteit en omvang van het grondexploitatieproces en de beheersing hiervan is voor de risico's binnen de grondexploitatie een specifieke methode ontwikkeld voor risicomanagement en het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit. Deze methode wordt ook wel het boxenmodel genoemd. In deze paragraaf geven een korte beschrijving van het

¹ Dit zijn onder gemeenten gebruikelijke percentages. Het precieze percentage wordt bepaald op basis van de uitkomsten van een risicosimulatie.

boxenmodel, omdat de risico's van de grondexploitatie een zeer wezenlijk deel uitmaken van de totale risico's van de gemeente Groningen

Tot nu toe gebruikte de gemeente Groningen de IFLO-norm (van de Inspectie financiën lagere overheden) als norm voor de benodigde omvang van de weerstandscapaciteit voor de grondexploitatie. De IFLO-norm bleek in het huidige perspectief van een adequate risicobeheersing in het grondbedrijf als geheel niet meer toereikend. IFLO gaat niet uit van de mogelijke risico's op projectniveau, maar is gebaseerd op vaste percentages van boekwaarden, investeringen en opbrengsten.

Daarbij werd alleen rekening gehouden met de risico's in zogenaamde uitleggebieden, terwijl de grotere risico's zich voordoen in bestaand stedelijk gebied.

Tot nu toe werden de risico's van binnenstedelijke vernieuwingsprojecten gedekt uit een jaarschijf van ISV-middelen. Door gewijzigde subsidievoorwaarden op het gebied van de ISV is dat niet meer mogelijk en is besloten om een nieuwe methode voor het inschatten van risico's te ontwikkelen. Dit is het zogenaamde boxenmodel.

4.4.2 Systematiek boxenmodel

Beschrijving boxen

In de door de raad op 24 september 2003 vastgestelde richtlijnen herziening grondexploitaties is het boxenmodel geïntroduceerd voor de grondexploitaties. Het boxenmodel is een model voor het beheersen van een grondexploitatie (door middel van risicomangement) en geeft tegelijk een basis voor het berekenen van de benodigde weerstandscapaciteit.

Het uitgangspunt bij de boxen is dat er een duidelijk onderscheid in de grondexploitaties is tussen de boekwaarde en aangegane verplichtingen (box 1), de nog te realiseren opbrengsten en investeringen waarover reeds besluitvorming door de raad heeft plaatsgevonden (box 2) en kansen en risico's waarmee geen rekening is gehouden in de grondexploitatie (box 3).

De boxen worden als volgt gedefinieerd:

Box	Omschrijving
------------	---------------------

Box 1	Deze box is de basis voor het vaststellen van budgetten en het aanvragen van kredieten voor de realisatie van een project. In deze box worden de grondexploitaties gebaseerd op boekwaarde en aangegane verplichtingen verantwoord.
-------	---

Box 2	Deze box is een weergave van het planproces van een project. Keuzemogelijkheden ten aanzien van te hanteren normen, kengetallen en planuitgangspunten, die het financiële eindresultaat kunnen beïnvloeden, worden in box 2 geplaatst. In deze box worden de nog te realiseren opbrengsten en investeringen, waarover reeds besluitvorming door de raad heeft plaatsgevonden, verantwoord. Jaarlijks informeren wij de raad hierover via de staat-P.
-------	--

Box 3	Deze box geeft inzicht in de kansen en risico's van een project. De onzekerheden en risico's zijn in de beginfase het grootst. Naarmate het (plan-) proces vordert, neemt de onzekerheid af en worden de risico's en kansen inzichtelijker. De kansen en risico's, waarmee geen rekening is gehouden in de grondexploitatie, worden in deze box verantwoord.
-------	--

Pas na raadsbesluit kunnen elementen van box 3 overgaan naar box 2.

Relatie boxen en weerstandscapaciteit

De boxenmethode is tevens de basis voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit. Voor het bepalen van de noodzakelijke omvang van de benodigde weerstandscapaciteit zijn de in box 3 aangegeven risico's van de lopende grondexploitatie relevant. De risico's, die in box 3 zijn opgenomen, zijn niet voorzien in de grondexploitatie.

Op projectniveau wordt door de planeconoom een inschatting gemaakt van de belangrijkste risico's in een project. De risico's waarvan de kans groter wordt geschat dan 50% worden opgenomen in de grondexploitatie. De risico's waarvan de kans kleiner dan 50% wordt geacht, worden in box 3 opgenomen.

Classificeren en kwantificeren

In de jaarrekening van het grondbedrijf (de toelichtingen op de Staat P) worden de risico's (omschrijving, omvang van het risico en een inschatting van de beheersbaarheid) beschreven. De risico's worden geclassificeerd in categorieën. De belangrijkste risicocategorieën zijn:

- kosten van bouw- en woonrijp maken;
- vertraging in de gronduitgifte;
- de- of inflatie grondopbrengsten;
- projectspecifieke kosten en opbrengsten waarvan de kosten nog niet begroot of tentatief begroot zijn.

De risico's kleiner dan 50% die worden opgenomen in box 3 worden als volgt gekwantificeerd:

<i>Soort risico</i>	<i>Omschrijving</i>
Hoog (kans dat het risico zich voordoet, ligt tussen de 35% en de 50%)	De planeconoom heeft algemene eenheidsgetallen gebruikt omdat een nadere detaillering nog niet mogelijk is. Het gaat veelal om elementen uit een grondexploitatie die conjunctureel afhankelijk zijn, niet afgedekt zijn middels een (sluitend) contract. De elementen zijn veelal gerelateerd aan het faseringsvraagstuk (bouwkosten van vastgoedobjecten, grondopbrengsten etc.) Ook de positie van de tegenpartij kan een rol spelen (partijen die veel invloed hebben op het proces van planvorming en uitvoering).
Beperkt (kans dat het risico zich voordoet, ligt tussen de 20% en de 35%)	Bij een beperkt risico is veelal het programma van eisen bekend, echter door omstandigheden zijn er nog een aantal onzekerheden. Bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none">• zaken waaruit door inventarisatie is gebleken dat de materie bekend is, echter er zijn een aantal onzekerheden (bijvoorbeeld de te verwerven woningen zijn bekend, echter het is onbekend of er sprake is van asbestverontreiniging, omvang van eventuele milieuverontreiniging);• risico's zijn in meer of mindere mate afgedekt middels een contract echter de positie van de contractpartij veroorzaakt onzekerheid omtrent de naleving en/of in het contract zijn niet alle risico's 100% gedekt.
Normaal (kans dat het risico zich voordoet, is kleiner dan 20%)	Bij een normaal risico is het programma op besteksniveau bekend. Het gaat hier veelal om risico's die te classificeren zijn als bedrijfsrisico's. De mate van bijvoorbeeld asbestverontreiniging, milieuverontreiniging is bekend. De omvang van de uit te voeren werkzaamheden is bekend. Het is mogelijk om met behulp van het programma van eisen te sturen

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap. Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

	(meerwerk bij openbare aanbesteding). Veelal is er geen afhankelijkheid van één partij (hierbij wordt gedacht aan bijvoorbeeld aanbestedingen).
--	---

Nadat de risico's geclassificeerd en gekwantificeerd zijn, wordt rekening gehouden met de mate van beheersbaarheid van de risico's. De mate van beheersbaarheid is ingedeeld in twee categorieën:

<i>Mate van beheersbaarheid</i>	<i>Omschrijving</i>
Groot	De gemeente Groningen kan de impact van het risico beheersen. Daarvoor staan een aantal beheersingsmaatregelen ter beschikking zoals: <ul style="list-style-type: none"> • projectorganisatie; • procedures (van weiland tot woonwijk); • planflexibiliteit; • kennis, kunde, ervaring (meerdere herhalingen per jaar) en vaardigheden van medewerkers; • administratieve organisatie/interne controle. Indien deze maatregelen de risico's aanzienlijk kunnen beperken, wordt de mate van beheersbaarheid als groot ingeschat.
Gering	De gemeente Groningen heeft niet of nauwelijks invloed op het risico. Hierbij moet gedacht worden aan: <ul style="list-style-type: none"> • conjuncturele afhankelijkheid; • vastgoedprijzen op middellange en lange termijn; • gebrek aan kennis, kunde, ervaring en vaardigheden omdat het proces niet behoort tot de standaardprocessen binnen de projectorganisatie; • geen flexibiliteit in het plan; • invloed van buitenaf is zeer groot en niet in te dekken binnen de normale projectbeheersingsorganisatiestructuur; • niet-routinematige activiteiten waarbij mogelijk een grote afhankelijkheid is van externe partijen (marktafhankelijkheid/ monopolypositie van een partij/een gering aantal partijen).

Nadat de risico's en beheersbaarheid zijn geclassificeerd en gekwantificeerd, kan de kans dat het risico zich voordoet, worden berekend. Hiervoor wordt de volgende tabel gebruikt:

Risicocategorie	Beheersbaarheid	
	<i>Groot = 25%</i>	<i>Gering = 50%</i>
<i>Hoog = 35-50%</i>	6,25%	12,5%
<i>Beperkt = 20-35%</i>	5%	10%
<i>Gering < 20%</i>	2,5%	5%

Met zowel de inschatting van de risicocategorie, de inschatting van de beheersbaarheid en de bijbehorende percentages moet nog meer ervaring worden opgedaan.

De benodigde weerstandscapaciteit wordt vervolgens berekend als de netto verwachte omvang van het risico vermenigvuldigt met het kanspercentage uit de combinatie beheersbaarheid en risicocategorie.

In het kader van de boxenmethode ziet de berekening er als volgt uit:

Benodigde weerstandscapaciteit =
netto verwacht omvang risico x kanspercentage (beheersbaarheid en

4.4.3 Plankosten en grondbezit

De bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit voor plankosten en grondbezit vindt separaat plaats. Daarvoor wordt de volgende methode gehanteerd:

Plankosten

De berekening van de benodigde weerstandscapaciteit is gebaseerd op de boekwaarde, waarbij de risico's als volgt worden ingeschat:

- het risico bedraagt 20% als er geen grondbezit of samenwerkingsovereenkomst is;
- het risico bedraagt 10% als één van beide aanwezig is;
- het risico bedraagt 5% als beide aanwezig zijn.

Indien er een goedgekeurd krediet is voor de plankosten wordt het risico op nihil geschat.

Grondbezit

De berekening van de benodigde weerstandscapaciteit voor het grondbezit is gebaseerd op de boekwaarde vermenigvuldigt met de renteomslag maal 3,5 jaar (de helft van de economische cyclus van 7 jaar).

4.5 Beschikbare weerstandscapaciteit

4.5.1 Definitie

De *beschikbare weerstandscapaciteit* is de optelsom van alle elementen uit de gemeentefinanciën die daadwerkelijk kunnen worden ingezet om niet-begrote kosten te dekken.

Beschikbare weerstandscapaciteit = beschikbare middelen voor opvangen tegenvallers

Eén van de meest 'bekende' posten is de algemene reserve. Maar er zijn meer mogelijkheden, zoals stille reserves, onbenutte belastingcapaciteit en de post onvoorzien.

4.5.2 Onderdelen weerstandscapaciteit

Onderstaand schema bevat een overzicht van de mogelijke onderdelen van de weerstandscapaciteit, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen posten die te maken hebben met de balans en posten die te maken hebben met de exploitatie. Hierbij is aangegeven of en zo ja in hoeverre deze elementen ook binnen de gemeente Groningen tot de beschikbare weerstandscapaciteit worden gerekend. In het vervolg van deze paragraaf wordt elk onderdeel afzonderlijk besproken.

Uitgangspunten hierbij zijn dat onderdelen van de gemeentefinanciën alleen tot het weerstandsvermogen behoren indien daadwerkelijke inzet:

- niet leidt tot een tekort in de begroting;
- hier niet al een bestemming aan is gegeven die niet kan worden gewijzigd, dan wel dat er reeds geplande uitgaven tegenover staan;
- het bestaande beleid niet aantasten.

Draagt bij aan beschikbare weerstandscapaciteit?

Balans

- | | | | |
|-------------------|-------|-----|---|
| • Reserves | Ja | I * | Voor zover nog geen beleidverplichtingen zijn geformuleerd, een verplichting is aangegaan en voor zover de reserve niet is ingezet als dekking in de exploitatie. |
| • Stille reserves | Deels | I | Voor zover direct verkoopbaar en voor zover continuïteit uitvoering niet aantast (niet-bedrijfsgebonden reserves). |
| • Voorzieningen | Nee | | Staan verplichtingen tegenover. |

Exploitatie

- | | | | |
|---|-----|-----|--|
| • Onbenutte belastingcapaciteit | Ja | S | Behoort tot de onbenutte inkomstenbronnen. |
| • Nieuwbeleidsgelden / begrotingsruimte | Nee | I/S | Is een alternatief maar wij kiezen er voor om dit geen onderdeel van de weerstandscapaciteit te laten zijn omdat we werken met meerjarige verplichtingen in de meerjarenbegroting. |
| • Bezuinigingen | Nee | | Is geen onderdeel van de weerstandscapaciteit want dit tast het bestaande beleid aan. |
| • Post onvoorzien | Ja | S | Staan nog geen geplande uitgaven tegenover. |

* I = incidenteel, S = structureel

4.5.3 Reserves

De reserves omvatten de Algemene egalisatiereserve, de dienstegalisatiereserves en de bestemmingsreserves. Deze reserves genereren rentebaten die ten dele worden aangewend ten gunste van de exploitatie.

Indien we de reserves alternatief aanwenden bij een onverwachte financiële tegenvaller, dan vallen deze rentebaten weg en dat kan leiden tot een tekort in de exploitatie. In het meerjarenbeeld nemen we echter alleen de rentebaten van het eerstvolgende jaar mee. Om die reden nemen we de rentegenererende bestemmingsreserves mee in de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit.

4.5.4 Stille reserves

Stille reserves hebben te maken met activa die te laag (of tegen nul) zijn gewaardeerd. De stille reserves maken alléén deel uit van de beschikbare weerstandscapaciteit als de betrokken activa op korte termijn (binnen 1 jaar) verkoopbaar zijn en verkoop de taakuitoefening van de gemeente niet aantast.

We beschouwen een stille reserve echter als het laatste middel om in te zetten bij een grote financiële tegenvaller. Daarom nemen we de stille reserves als pm-post op in de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit.

De omvang van de stille reserve is: Marktwaaarde -/- Waarde op de balans

Stille reserves kunnen niet negatief zijn, aangezien het BBV niet toestaat dat de waardering van activa op de balans hoger is dan de werkelijke waarde.

Er zijn verschillende soorten activa waarbij stille reserves kunnen voorkomen:

- financiële vaste activa;
- materiele vaste activa.

Financiële vaste activa bestaan uit uitstaande leningen en deelnemingen:

Uitstaande leningen Geen stille reserves mogelijk. De boekwaarde is gelijk aan de werkelijke waarde.

Deelnemingen Deelnemingen kunnen stille reserves bevatten, maar deze worden niet toegerekend aan de beschikbare weerstandscapaciteit. De werkelijke waarde van een deelneming kan hoger zijn dan de waarde op de balans. Deelnemingen (Waterbedrijf, BNG en Essent aandelen) zijn beperkt of niet verhandelbaar, waardoor de werkelijke waarde niet alleen lastig is te bepalen, maar ook lastig is te realiseren. We houden daarom bij de bepaling van de weerstandscapaciteit niet op voorhand rekening met mogelijke stille reserves in de financiële vaste activa.

In geval van daadwerkelijke (of met grote zekerheid verwachte) verkoop van deelnemingen is wel een link naar de weerstandscapaciteit mogelijk. De weerstandscapaciteit kan in dat geval met de gerealiseerde (of met grote zekerheid gerealiseerde) opbrengst verhoogd worden.

Materiële vaste activa bestaan uit activa met maatschappelijk nut en activa met economisch nut:

Activa met een maatschappelijk nut Zijn niet verhandelbaar en vallen daarom niet onder de stille reserves.

Activa met een economisch nut Maken deel uit van de aanwendbare stille reserves als ze op korte termijn verkoopbaar zijn en als de bedrijfsvoering van de gemeente door de verkoop niet aangetast wordt (zogenaamde niet-bedrijfsgebonden activa). Hierdoor valt een deel van de activa met economisch nut per definitie af, zoals rioleringen, vervoermiddelen, machines, apparaten en installaties.

Panden en gronden die niet gebruikt worden voor de publieke taak en op korte termijn kunnen worden verkocht, behoren tot de stille reserves. Om te kunnen berekenen wat de meerwaarde is ten opzichte van de boekwaarde wordt voor panden gebruikgemaakt van de WOZ-waarde en verzekerde waarde. In de praktijk zijn veel gebouwen en gronden echter in gebruik (of verhuurd aan welzijnsinstellingen,

sportverenigingen etc.) en kunnen niet worden verkocht zonder dat de uitoefening van de publieke functie in gevaar komt.

Stille reserves zijn toerekenbaar aan de weerstandscapaciteit indien ze niet gebruikt worden voor de publieke taak (niet-bedrijfsgebonden activa) en binnen een jaar verkocht kunnen worden.

We nemen de stille reserves op als een pm-post. Een beoordeling hiervan leggen we aan u voor bij de Voorjaarsnota. We beschouwen een stille reserve als het laatste middel om in

4.5.5 Voorzieningen

Voorzieningen behoren niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit, maar zijn dekking voor verwachte risico's of verliezen. Het is een wettelijke verplichting (BBV: artikel 44, lid 1b) om een voorziening te vormen voor risico's die een economisch of juridisch afdwingbare verplichting of verlies betreffen en waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten. Voorzieningen meetellen in de beschikbare weerstandscapaciteit zou een dubbeltelling zijn. Logischerwijs nemen we het risico dat we afdekken met de voorziening dan ook niet op.

4.5.6 Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit doelt op het verschil tussen de huidige inkomsten uit belastingen en retributies en de maximaal mogelijke inkomsten. Deze potentiële extra opbrengsten – die tot stand zouden komen door tariefsverhogingen – horen in principe tot het weerstandsvermogen.

Onroerende zaakbelasting

Wanneer het voor een gemeente mogelijk is om deze belasting te verhogen, beschikt zij in feite over onbenutte belastingcapaciteit die aan de beschikbare weerstandscapaciteit toegevoegd kan worden. Het verschil tussen het zogenaamde artikel 12-tarief en het gemeentelijke tarief wordt gezien als de onbenutte belastingcapaciteit. De OZB-tarieven liggen in Groningen boven dit artikel 12-tarief.

Sinds 1 januari 2006 zijn gemeenten niet langer volledig vrij om de tarieven van de belangrijkste gemeentelijke belasting, de onroerendezaakbelasting (OZB), te bepalen. De jaarlijkse stijging van de tarieven is gemaximeerd. We zijn daardoor gebonden aan de maximering van de tarieven en hebben geen ruimte meer om de OZB extra te verhogen. De onbenutte belastingcapaciteit als onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit is daarom in principe nihil.

De onbenutte belastingcapaciteit wordt meegenomen in de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit, maar is in de praktijk nihil.

Overige belastingen

Ook de overige belastingen (parkeerbelasting, toeristenbelasting, hondenbelasting en precariobelasting) kunnen bijdragen aan de onbenutte belastingcapaciteit. Vanwege de relatieve omvang van deze belastingen en vanuit het voorzichtigheidsprincipe wordt de onbenutte

belastingcapaciteit hiervan niet meegenomen in de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit.

De onbenutte belastingcapaciteit op de overige belastingen (behalve OZB) wordt niet meegenomen in de bepaling van de beschikbare belastingcapaciteit.

Retributies

De gemeente Groningen kent een aantal soorten retributies, zoals: afvalstoffenheffing, rioolrechten, leges, marktgeden, brandweerrechten, brug-, schut- en havengelden, begraafplaatsrechten en woonwagerechten. Gemeenten mogen geen winst maken op retributies. Op begrotingsbasis mogen de inkomsten uit retributies niet hoger zijn dan de uitgaven. Omdat de gemeente Groningen het uitgangspunt hanteert dat alle retributies en heffingen kostendekkend zijn, worden deze niet meegenomen in de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit.

4.5.7 Nieuwbeleidsgelden / begrotingsruimte

In de begrotingssystematiek van de gemeente Groningen worden jaarlijks een afweging gemaakt van de begrotingsruimte en incidentele en structurele nieuwe beleidsmiddelen. De nieuwbeleidsgelden worden voor de komende jaren middels het voorstel nieuw beleid ingevuld bij de begroting. Daarin zijn ook middelen vrijgemaakt voor bijvoorbeeld toekomstige ambities (zoals bijvoorbeeld de Grote Markt en Kolibri).

Deze middelen zouden in het geval van grote onverwachte financiële tegenvallers heroverwogen of getemporiseerd kunnen worden, zonder dat dit van invloed is op het bestaande beleid.

We beschouwen ze echter als een politiek bestuurlijke verplichting en daarmee niet tot de weerstandscapaciteit.

4.5.8 Bezuinigingen

Het weerstandsvermogen is gedefinieerd als de mate waarin de gemeente haar risico's op kan vangen, zonder dat het beleid aangepast moet worden. Bezuinigen is daarmee géén onderdeel van de weerstandscapaciteit. Het is een alternatief voor het opvangen van risico's.

Daartegenover staat dat taakstellende bezuinigingen die zijn geaccepteerd in de begroting in principe geen risico vormen. Het niet realiseren van (onderdelen van) de begroting kan immers niet als risico worden benoemd. Het uitgangspunt is dat de totstandkoming van de begroting zodanig is dat deze realistisch is.

4.5.9 Post onvoorzien

De begroting en meerjarenraming bevatten een structurele post onvoorzien. Dit is een verplichting onder het Besluit begroting en verantwoording. Deze post behoort tot de beschikbare weerstandscapaciteit, aangezien hier op voorhand geen geplande uitgaven tegenover staan.

De post onvoorzien behoort tot de beschikbare weerstandscapaciteit. Dit bedrag telt 2 maal mee voor de beschikbare weerstandscapaciteit vanwege het structurele karakter.

4.6 Inzetten, aanvullen en afromen van de weerstandscapaciteit

Bij het beleid ten aanzien van de beschikbare weerstandscapaciteit zijn drie elementen van belang:

- Wanneer doen we een beroep op de beschikbare weerstandscapaciteit?
- Hoe zorgen we dat het weerstandsvermogen op peil blijft, dus hoe vullen we de beschikbare weerstandscapaciteit weer aan?
- Wanneer gaan we over tot het afromen van de beschikbare weerstandscapaciteit?

Hierbij moet steeds in gedachten worden gehouden dat een beroep op de weerstandscapaciteit niet de enige mogelijkheid is om de gevolgen van risico's op te vangen. Steeds moet de afweging worden gemaakt tussen een beroep op de weerstandscapaciteit en andere maatregelen, zoals bezuinigingen en bijstelling van het staande beleid (prioriteiten heroverwegen bijvoorbeeld door de inzet van bestemmings-reserves). Het weerstandsvermogen is een maatstaf voor de mate waarin de gemeente in staat is om tegenvallers op te vangen, *zonder* dat noodgedwongen het beleid aangepast hoeft te worden. Het bestaan van het weerstandsvermogen sluit de mogelijkheid tot bezuinigen niet uit, het schept alleen de mogelijkheid tot kiezen.

Een beroep doen op de beschikbare weerstandscapaciteit is dus slechts één van de opties voor het opvangen van tegenvallers. Andere keuzes zijn altijd mogelijk. De aanwezigheid van het weerstandsvermogen 'koopt tijd' om weloverwogen keuzes te maken en aanloopkosten op te vangen.

Voor structurele risico's geldt dat deze voor een periode van maximaal twee jaar uit het weerstandsvermogen opgevangen kunnen worden. Binnen deze reactietijd van twee jaar moet door middel van bijsturing en/of aanpassing van het beleid het risico geminimaliseerd dan wel opgevangen worden binnen de exploitatie.

Inzetten

Ondanks de inspanningen op het gebied van risicomangement, kan een risico zich voordoen. En dan? Het is niet zo dat risico's die meetellen voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit ook automatisch – als zij zich voordoen – ten laste komen van de gemeentebreed beschikbare weerstandscapaciteit.

Diensten zijn allereerst verantwoordelijk voor risico's die te maken hebben met hun producten en hun bedrijfsvoering. Dit is in overeenstemming met de integrale verantwoordelijkheid van de directeur. De oplossing moet in beginsel dan ook gezocht worden binnen de dienst en binnen het betreffende programma. Pas als de dienst het risico in de redelijkheid niet zelf kan dragen, komt een gemeentebrede afweging in beeld.

Diensten zijn zelf verantwoordelijk voor het opvangen van de gevolgen van risico's, tenzij de dienst deze redelijkerwijs niet kan dragen.

Wanneer kan een dienst een risico in de redelijkheid niet zelf dragen? Precieze regels zijn hiervoor niet te geven. Het is maatwerk en heeft per definitie een zekere mate van subjectiviteit.

Bij de bepaling of een risico in aanmerking komt om te worden gezien als 'gemeentebreed risico' spelen de volgende elementen mee:

- Het risico gaat de draagkracht van de dienst te boven. Vuistregel hiervoor zou kunnen zijn: bedragen groter dan 1,5% van de lasten van de dienst (maximale omvang van de dienstegalisereserve).
- De oorzaak van het risico en de mogelijkheid tot sturing en beheersing op het risico liggen buiten de invloedssfeer van de dienst.
- Stapeling van risico's: als diverse risico's zich binnen korte tijd na elkaar manifesteren, waardoor de gevolgen zich opstapelen.

Bovenstaande elementen zijn slechts indicatoren voor wanneer een risico in aanmerking komt als 'gemeentebreed risico'. Elke zich voordoende situatie zal afzonderlijk worden beoordeeld.

Aanvullen

Er zijn twee situaties waarin het nodig kan zijn om de weerstandscapaciteit aan te vullen:

- als een beroep is gedaan op de weerstandscapaciteit;
- als de risico's zijn toegenomen.

Als een beroep wordt gedaan op de weerstandscapaciteit, moet besluitvorming hierover gepaard gaan met besluitvorming over concrete maatregelen die het weerstandsvermogen binnen afzienbare tijd (enkele jaren) weer op niveau zullen brengen.

Als een beroep wordt gedaan op de weerstandscapaciteit, wordt tegelijkertijd besloten over concrete maatregelen ter aanvulling.

Het kan dus tijdelijk zo zijn dat:

Weerstandsvermogen = beschikbare weerstandscapaciteit – benodigde weerstandscapaciteit < 0

Als het weerstandsvermogen door de toename van de risico's negatief wordt, zijn er twee mogelijkheden:

- de beschikbare weerstandscapaciteit aanvullen;
- de benodigde weerstandscapaciteit terugbrengen door extra inspanningen op het gebied van risicomanagement.

Bij besluitvorming over (nieuwe) grote projecten moet aangegeven worden wat de effecten zijn voor de benodigde weerstandscapaciteit en welke maatregelen hiervoor getroffen worden.

Afromen

Indien het weerstandsvermogen (ruim) boven de nul uitkomt, is het mogelijk om weerstandscapaciteit af te romen. Het afromen van de weerstandscapaciteit verloopt stapsgewijs en wordt middels een specifiek voorstel voorgelegd aan de raad. Door het inbouwen van stappen in het afromen van de weerstandscapaciteit wordt rekening gehouden met fluctuaties in de benodigde weerstandscapaciteit van jaar op jaar. Het moet zo veel mogelijk voorkomen worden dat het ene jaar de weerstandscapaciteit wordt afgeroomd en het volgende jaar weer moet worden aangevuld.

4.7 Dienstegalisereserves

Voor het opvangen van schommelingen in de bedrijfsvoering en voor het opvangen van nadelen als gevolg van calamiteiten hebben we bij het concern een algemene

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap. Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

egalisatiereserve (AER) ingesteld en hebben de diensten eveneens dienstegalisatiereserves.

Voor de dienstegalisatiereserves hebben we een bandbreedte vastgesteld van minimaal 0,75% en maximaal 1,5% van het lastentotaal van de dienst waarover risico wordt gelopen. De Milieudienst heeft een aangepaste bandbreedte met 10% van de omzet. Dit in verband met het bedrijfsmatige karakter van de dienst. De percentages zijn niet onderbouwd met risico's per dienst.

Bij de verdere ontwikkeling van het risicomanagement willen we de onderbouwing van de dienstegalisatiereserves en het beleid hieromtrent verder ontwikkelen.

5 RESERVES EN VOORZIENINGEN

5.1 Inleiding

De nota weerstandsvermogen en risicomanagement dient volgens de Financiële verordening (artikel 17, lid 2) van de gemeente Groningen tevens de regels omtrent de reserves en voorzieningen te behandelen. Het betreft de vorming en besteding van de reserves en de voorzieningen, alsmede de toerekening en verwerking van de rente hierover.

Het is noodzakelijk dat er eenduidig en consistent wordt omgegaan met reserves en voorzieningen om op een transparante wijze de financiële positie en financiële draagkracht van de gemeente te bepalen. Deze nota geeft daarom de regels en richtlijnen die de reserves en de voorzieningen afbakenen en geven aan wanneer onttrekken en doteren kan plaatsvinden. Dit is van belang voor zowel het budgetrecht van de raad als de beheersing van de bedrijfsvoering door het college van B&W.

5.2 Kaders Besluit begroting en verantwoording

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) heeft onder meer het onderscheid tussen de reserves en voorzieningen aangescherpt ten opzichte van voorgaande regelgeving. Dit onderscheid is van belang omdat de reserves tot het eigen vermogen worden gerekend en de voorzieningen tot het vreemd vermogen.

De vuistregel voor de afbakening tussen reserves en voorzieningen ligt in het beschikkingsvermogen van de raad. Er is sprake van een *reserve* bij een volledige beschikkingsbevoegdheid. De raad kan de bestemming van de middelen met een besluit nog veranderen. De bestemming van een *voorziening* kan niet worden veranderd. Een voorziening behoort tot het vreemd vermogen, heeft een achterliggende verplichting die te zijner tijd kan leiden tot een schuld en is niet vrij aanwendbaar.

5.2.1 Reserves

Reserves maken deel uit van het eigen vermogen en zijn bedrijfseconomisch gezien vrij te besteden of heroverweegbaar. Slechts de raad is bevoegd tot het vormen en muteren van een reserve, als onderdeel van het budgetrecht en alleen de raad kan de bestemming van de reserves wijzigen.

In het BBV regelen artikel 43 en 54 de vorming, indeling en de toelichting van de reserves.

- 1 In de balans worden de reserves onderscheiden naar:
 - a de algemene reserve;
 - b bestemmingsreserves die dienen om ongewenste schommelingen op te vangen in de tarieven die aan derden in rekening worden gebracht, maar die niet specifiek besteed hoeven te worden;
 - c overige bestemmingsreserves.

- 2 Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

De algemene egalisatiereserve (AER) en de verschillende dienstegalisatiereserves beschouwen wij als de algemene reserves voor de gemeente Groningen.

De voorwaarde bij de bestemmingsreserve onder 1.b is, dat de besteding niet is gebonden. Is de besteding wel gebonden – dat wil zeggen dat de middelen moeten worden teruggegeven als ze niet zijn ingezet voor het specifieke doel – dan vallen de middelen onder de voorzieningen indien ze niet in het begrotingsjaar worden besteed.

Functies en presentatie

De reserves vormen het eigen vermogen van de gemeente Groningen. De reserves vervullen verschillende functies, te weten:

- a *de bufferfunctie*, met name de algemene - en dienstegalisatiereserve dienen als buffer om fluctuaties in de exploitatiesfeer op te vangen en onvoorziene omstandigheden en risico's af te dekken (zie weerstandsvermogen);
- b *de egalisatiefunctie*, die zich richt op de verdeling van de bijdragen in de tijd, bijvoorbeeld bij grote incidentele investeringsuitgaven;
- c *de bestedingsfunctie*, de bestemmingsreserves zijn gecreëerd om aan een van tevoren bepaald doel te worden besteed; totdat de reserve het gewenste niveau heeft bereikt heeft de bestemmingsreserve ook een *spaarfunctie*;
- d *de financieringsfunctie*, als reserves worden gebruikt voor de financiering van activa; de besparing aan externe rentelasten door de aanwending van eigen vermogen is *de inkomensfunctie* van reserves en voorzieningen.

Voor de reserves op de balans geldt dat de aard en reden, alsmede de toevoegingen en onttrekkingen worden toegelicht. Het principe *eerst resultaat bepalen, dan pas bestemmen* is hierbij van toepassing.

Bij de jaarrekening wordt per reserve het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven, conform het BBV.

5.2.2 Voorzieningen

Voorzieningen maken deel uit van het vreemd vermogen en zijn bedrijfseconomisch niet alternatief aanwendbaar. Een voorziening dient immers om toekomstige financiële verplichtingen of risico's af te dekken. Voorzieningen worden onafhankelijk van het rekeningresultaat gevormd en tegelijk met de gemeenterekening aan de raad voorgelegd. Daarbij wordt de noodzaak tot het treffen van de voorziening aangegeven.

De artikelen 44, 45 en 55 van het BBV regelen de vorming, indeling en de toelichting van de voorzieningen.

- 1 Voorzieningen (artikel 44 BBV) worden gevormd vanwege:
 - a verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;
 - b op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde verwachte verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs te schatten is;
 - c kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot een gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren.
- 2 Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden.
- 3 Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

Voorzieningen dienen naar beste inschatting dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Ze mogen echter niet groter of kleiner zijn dan de verplichtingen en risico's waarvoor ze zijn ingesteld. Voorts is een kenmerk van een

voorziening dat deze wordt ingesteld om de uitgaven c.q. verplichtingen in de tijd gezien gelijkmatig te verdelen.

Is de omvang van de verplichting of het risico niet redelijkerwijs in te schatten, dan komt deze in aanmerking voor vermelding in de paragraaf weerstandsvermogen als onderdeel van de inventarisatie van risico's.

Functies en presentatie

De functies van de voorzieningen zijn gelijk aan die van de reserves, maar krijgen door het verplichtende karakter van de voorzieningen een andere invulling voor de bufferfunctie en de bestedingsfunctie.

Zo worden voorzieningen niet meegenomen bij de berekening van het weerstandsvermogen.

Het BBV (artikel 55) vereist dat de voorzieningen naar aard en reden worden toegelicht, tevens wordt het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven in de jaarrekening.

5.3 Toevoegingen en onttrekkingen

5.3.1 Algemeen

De rechtstreekse toevoeging en onttrekking aan *de reserves* is onder het BBV niet meer toegestaan. Mutaties van reserves moeten via een resultaatbestemming, waarbij het principe eerst resultaat bepalen, dan pas bestemmen wordt toegepast. Investerings in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut zijn hiervan uitgezonderd. Ook B&W-besluiten met reservemutaties en vrijvallende reserves lopen via de resultaatbestemming.

Mutaties in *voorzieningen* vloeien uitsluitend voort uit het aanpassen van de omvang van de voorziening aan een nieuw noodzakelijk niveau of uit vermindering vanwege aanwending voor het doel waarvoor de voorziening is ingesteld. Voorzieningen zijn immers naar beste inschatting dekkend voor de achterliggende verplichtingen en risico's.

Onttrekkingen aan de voorzieningen worden conform het BBV rechtstreeks ten laste van de voorziening geboekt en toevoegingen (inclusief vrijval) vinden uitsluitend plaats binnen de exploitatie en dus niet via bestemmingsvoorstellen.

5.3.2 Rentetoevoeging en rentetoevoeging

Aan alle reserves en voorzieningen wordt rente *toegerekend* vanuit de inkomensfunctie, vanwege de besparing aan externe rentelasten door de aanwending van eigen middelen. De rentebesparing wordt zichtbaar op de exploitatierekening. De toerekening vindt plaats op basis van de 5-jaars marktrente, die jaarlijks wordt vastgesteld bij de begroting. Het vergoedingspercentage ligt minimaal 1,5 onder het vigerende renteomslagpercentage (ROP). In uitzonderingsgevallen is sprake van een afwijkende rentevergoeding op reserves.

Aan *reserves* mag rente worden toegevoegd, maar niet rechtstreeks (zie hierboven). Ook de rentetoevoeging dient onderdeel uit te maken van de resultaatbestemming. Het

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap. Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

is dus niet mogelijk om rente aan een reserve toe te voegen binnen de exploitatie. Óf aan een reserve rente wordt toegevoegd, is bij de vorming van de reserve vastgelegd.

Aan *voorzieningen* mag géén rente worden toegevoegd. Uitzonderingen hierop zijn:

- voorzieningen gevormd uit van derden verkregen middelen, waarbij de verstrekker de verplichting van een inflatiecorrectie heeft opgelegd;
- voorzieningen die tegen contante waarde zijn gewaardeerd; de jaarlijkse rentetoevoeging is dan gelijk aan het percentage waartegen de voorziening contant is gemaakt.

5.4 Procedure beoordeling omvang reserves en voorzieningen

De omvang van de reserves en voorzieningen wordt bij de vorming vastgelegd.

Periodiek wordt per *reserve* afgewogen of:

- het bestedingsdoel nog manifest is;
- het bedrag waarvoor de reserve is gevormd toereikend is;
- de dotaties toereikend zijn om het gewenste niveau van de bestemmingsreserve tijdig te bereiken.

Jaarlijks wordt per *voorziening* afgewogen of:

- het risico waarvoor een voorziening is gevormd nog immer als manifest is te beschouwen;
- de hoogte van de voorziening correspondeert met het redelijkerwijs in te schatten verlies indien het risico zich voordoet;
- het risico mogelijk een onvoorwaardelijke verplichting is geworden.

Deze screening van de reserves en voorzieningen heeft bij de jaarrekening 2005 plaatsgevonden.

BIJLAGE : VISIE OP ONTWIKKELING RISICOMANAGEMENT

1 INLEIDING OP RISICOMANAGEMENT

Risicomanagement is het voorkomen of reduceren van de nadelige gevolgen die het optreden van risico's met zich mee kunnen brengen. Een *risico* is een onzekere gebeurtenis met (nadelige) gevolgen voor de gemeente. Deze gevolgen kunnen beleidsmatig en/of financieel zijn.

Risicomanagement komt dus eerst. Pas als een risico zich – ondanks de inspanningen op het gebied van risicomanagement – toch voordoet en negatieve financiële gevolgen heeft voor de gemeente, komt het weerstandsvermogen in beeld. Bij het weerstandsvermogen ligt de focus op de financiële gevolgen van risico's. Weerstandsvermogen is daarmee het sluitstuk van risicomanagement.

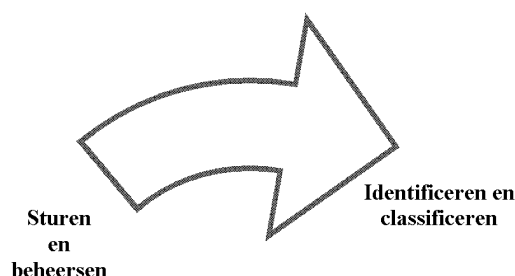
Risicomanagement vindt plaats binnen de organisatieonderdelen (dat zijn de diensten) die belast zijn met de betreffende taak (= het budget hebben). De budgethouders zijn de risicomangers voor de hun toevertrouwde taak/taken. Per doelstelling van de programma's uit de programmabegroting worden de hieronder genoemde stappen doorlopen. Dit is een continu proces, waarover bij de begroting (integraal), voortgangsrapportage (op afwijkingen) en verantwoording (integraal) gerapporteerd wordt.

De diensten zijn en blijven primair verantwoordelijk voor de eigen risico's.

Door het concern worden de risico's inhoudelijk besproken met de diensten en vindt een gezamenlijke inschatting en afweging plaats van de risico's en de te nemen maatregelen. Dit bevordert de concernbrede afweging van risico's en de uniformiteit in de identificatie, de kwantificering en de sturing en beheersing.

Risicomanagement bestaat uit verschillende stappen.

- 1 Het proces begint met het in kaart brengen van de risico's die de gemeente loopt. Dit noemen we de fase van **identificatie en classificatie**.
- 2 Indien mogelijk wordt ook aangegeven wat de omvang van het risico is en wat de kans is dat het risico zich daadwerkelijk zal voordoen. Dit is de fase van **kwantificeren**.
- 3 De indeling van de risico's in verschillende soorten (classificatie) is noodzakelijk voor de **sturing op** en **beheersing van** de risico's. Voor verschillende soorten risico's zijn namelijk verschillende 'oplossingsrichtingen' (verzekeren, voorziening, weerstandsvermogen etc.).



Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

Het besef van risicomanagement is de afgelopen jaren gegroeid binnen de gemeente Groningen. In de komende jaren willen we dit verder uitbouwen door op een nog meer gestructureerde wijze invulling te geven aan risicomanagement. Daarmee wordt risicomanagement een continu proces en een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering. Tevens willen we risicomanagement meer een samenspel laten

2 IDENTIFICEREN EN CLASSIFICEREN

Identificeren

De eerste stap in risicomanagement is het in kaart brengen van de risico's. Zoals het schema op de vorige pagina laat zien, is het ook een steeds terugkerende stap in het risicomanagement. Periodiek moet bekeken worden of de geïnventariseerde risico's nog actueel zijn, of er risico's van de lijst afgevoerd kunnen worden en of er nieuwe risico's ontstaan zijn. Aangezien risicomanagement een terugkerend proces is, ligt het voor de hand om dit te koppelen aan de natuurlijke momenten in de planning en controlcyclus.

Bij het identificeren van risico's gaat het om het in kaart brengen van:

- factoren die de realisatie van de bestaande beleidsdoelstellingen in de weg kunnen staan;
- nieuwe ontwikkelingen die op de gemeente af komen (bijvoorbeeld nieuwe/gewijzigde wetgeving).

Risicomanagement is hiermee nadrukkelijk gekoppeld aan het beleid dat de gemeente voert of in de toekomst gaat/moet gaan voeren. Op dienstniveau ligt ook de relatie met de bedrijfsvoering, auditprogramma's, de beschrijving van de procedures voor de administratieve organisatie, de interne control(e) en de maatregelen in het kader van juridische kwaliteitszorg. Logischerwijs is risicomanagement daarmee ook gekoppeld aan de diensten, daar worden immers het beleid en de plannen ontwikkeld, voorbereid en uitgevoerd.

Basis voor het in kaart brengen van de risico's zijn de prestatiedoelstellingen uit de programmabegroting. Per doelstelling wordt onderzocht óf (en zo ja welke) risico's het realiseren

van de betreffende doelstelling in de weg kan staan. Risico's kunnen hierbij zowel het beleid als de uitvoering daarvan betreffen.

De komende jaren willen we risicomanagement nadrukkelijker gaan uitwerken vanuit de doelstellingen van de organisatie en de programmabegroting.

Classificeren

Risico's worden onderverdeeld in categorieën. Dit maakt het mogelijk om:

- vergelijkbare risico's die binnen verschillende organisatieonderdelen spelen in kaart te brengen;
- afspraken te maken hoe wordt omgegaan met verschillende typen risico's.

De risicocategorieën geven een overzicht van de verschillende typen risico's die van toepassing kunnen zijn. Bij het systematisch doorlopen van deze lijst voor alle doelstellingen zal het overgrote deel van de risico's benoemd kunnen worden. De categorieën worden hieronder toegelicht. Het identificeren van risico's houdt echter niet op bij het doorlopen van deze algemene lijst. Ervaringsgegevens en 'gezond verstand' kunnen zeker bijdragen aan de identificatie van risico's.

Interne en externe risico's

We onderscheiden risico's in interne en externe risico's.

Externe risico's worden gekenmerkt doordat de oorzaak van het risico zich buiten de invloedssfeer van de gemeente bevindt, zoals een economische recessie.

Bij dit type risico's moet een vertaalslag plaatsvinden naar de concrete gevolgen voor de gemeente. In de risicoparagraaf noemen we dan niet 'recessie' als risico, maar bijvoorbeeld tegenvallende inkomsten op de tarieven of tegenvallende opbrengsten uit de grondexploitaties.

We onderscheiden de volgende categorieën externe risico's:

- economisch/markt;
- politiek/maatschappelijk;
- natuur.

In bijlage 2 is een toelichting op deze categorieën opgenomen.

Het feit dat de oorzaak van een risico buiten de gemeente ligt, betekent echter niet per se dat de gemeente ook geen bijsturingmogelijkheden heeft. Door middel van het temporiseren van projecten, het strak sturen op uitgaven en andere operationele maatregelen kunnen de gevolgen over het algemeen wel beperkt worden.

Interne risico's hebben betrekking op de gemeente zelf. Kenmerkend hieraan is dat deze risico's zich binnen de invloedssfeer van de gemeente bevinden, bijvoorbeeld omdat zij het gevolg zijn van:

- beleid en/of plannen van de gemeente en/of de uitvoering hiervan;
- handelingen van de gemeente (dat wil zeggen van haar ambtelijk apparaat en bestuurders) of juist in het uitblijven daarvan;
- de eigendommen van de gemeente.

Voorbeelden van interne risico's zijn het uitvallen van informatie- en communicatietechnologie, een staking van het eigen personeel, of het hanteren van verkeerde of onjuiste veronderstellingen of uitgangspunten voor het maken van ramingen. Een deel van de interne risico's is toe te schrijven aan het (onbewust) niet naleven van regels of voorschriften.

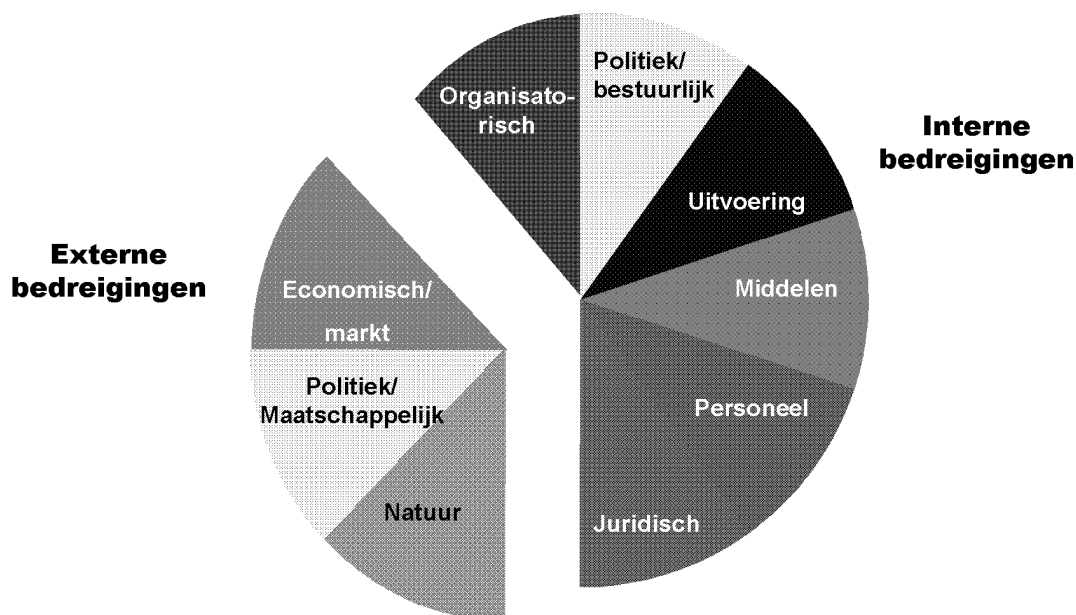
We onderscheiden de volgende categorieën interne risico's:

- organisatorisch;
- politiek / bestuurlijk;
- uitvoering;
- middelen;
- personeel;
- juridisch.

In bijlage 2 is een toelichting op deze categorieën opgenomen.

Op interne risico's heeft de gemeente over het algemeen wel bijsturingmogelijkheden. Wel kan een kosten/batenanalyse uitwijzen of deze bijsturingmogelijkheden kostbaarder zijn dan het risico zelf.

Samenvattend hanteren we de volgende risicocategorieën:



Bron: AON Risk Consultants

Bij inventarisatie van risico's moet steeds de definitie van een risico in gedachten worden gehouden.

Wij hebben een risico gedefinieerd als een *onzekere* gebeurtenis met (nadelige) *gevolgen* voor de gemeente.

Dit betekent dat niet tot de risico's behoren:

- Gebeurtenissen waarvan bekend is dat ze zullen optreden. Hiervoor zou immers al dekking aanwezig moeten zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een voorziening of door dekking binnen het project of de exploitatie.
Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gevolgen van beleid en plannen waarvan we uit ervaring weten dat ze op zullen treden, zoals planschades en nadeelcompensaties. Op basis van ervaringsgegevens kan vooraf een inschatting worden gemaakt van de waarschijnlijke omvang hiervan, zodat deze kosten – en de dekking daarvan via een voorziening – een integraal onderdeel zijn van de besluitvorming. Wel blijft in dit voorbeeld het risico bestaan dat de werkelijk uit te keren bedragen afwijken van de – op basis van ervaringscijfers – ingeschatte bedragen.
- Ook het ontbreken van financiële dekking behoort niet tot de risico's. Het feit dat er geen geld beschikbaar is, was van tevoren immers bekend.
- Gebeurtenissen die voor de gemeente geen financiële gevolgen hebben.

Onzekere gebeurtenissen met positieve gevolgen behoren wél tot de risico's. Deze zijn in het kader van risicomanagement wel belangrijk. Vanuit het voorzichtigheidsprincipe (winsten nemen als ze gerealiseerd zijn, verliezen zodra ze zich aankondigen) worden positieve risico's voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit echter niet verrekend met negatieve risico's.

Bij de verdere ontwikkeling van het risicomanagement willen we de risico's classificeren en rapporteren naar de bovengenoemde categorieën.

3 KWANTIFICEREN

Doel van kwantificeren

Het kwantificeren van risico's heeft twee doelen:

- ordening aanbrengen ten bate van focus in *sturing en beheersing*;
- bepalen omvang *benodigde weerstandscapaciteit*.

Het is onmogelijk en onwenselijk om te sturen op grote aantallen risico's. Dit leidt tot versnippering.

Bij risicokwantificering gaat het er om ordening in de lijst met risico's aan te brengen, zodat de meeste tijd en energie gestoken wordt in de beheersing van en sturing op de risico's die de grootste impact kunnen hebben op de organisatie en de gestelde doelstellingen.

Uit de fase van risico-identificatie volgt een lijst met risico's die onderling erg verschillen. Zo is het risico dat de woningmarkt instort van een heel andere orde dan het risico dat een afnemer niet betaalt. Handvatten om de mogelijke impact van risico's te bepalen zijn:

- de geschatte omvang van het risico;
- de waarschijnlijkheid dat het risico zich daadwerkelijk voordoet.

Op basis hiervan kan ordening in de lijst met risico's worden aangebracht, die behulpzaam is bij de sturing op en beheersing van risico's. Tegelijkertijd kan deze informatie gebruikt worden voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit.

Omvang van het risico (gevolgschade)

Bij het bepalen van de omvang van het risico gaan we uit van een situatie dat het risico zich daadwerkelijk voordoet. Vanuit die gedachte 'als het risico zich voordoet, dan ...' maken we een inschatting van het bedrag dat de gemeente tenminste (minimale omvang) en ten hoogste (maximale omvang) kwijt is.

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

Indien mogelijk maken we ook een inschatting van het bedrag dat de gemeente naar alle waarschijnlijkheid (verwachte omvang) kwijt is als het risico zich daadwerkelijk voordoet. Als dit niet in te schatten is, hanteren we hiervoor het gemiddelde van de minimale en maximale omvang.

Indien nodig wordt voor het inschatten van de omvang van het risico de methode van intersubjectiviteit gehanteerd. Hierbij wordt de keuze gebaseerd op consensus binnen een groep van medewerkers, die goed op de hoogte is van het betreffende onderwerp.

Risico's worden op basis van de verwachte omvang ingedeeld in risicoklassen. Deze risicoklassen worden gebruikt voor de ordening van de risico's ten bate van het aanbrengen van focus in *sturing en beheersing*. Hierbij gaat het er natuurlijk om, om de meeste tijd en energie te steken in

die risico's die nog niet op andere wijze zijn afgedekt. Daarom maken we onderscheid tussen de bruto verwachte omvang van het risico en de netto verwachte omvang van het risico:

Bruto verwachte omvang	Verwachte gevolgschade van risico	
=		
	Reductie risico door beheersmaatregelen	-/-
	Compensatie door derden/verhaal op derden (verzekering/Rijk)	-/-
	Al gedekt/rekening mee gehouden (reserve, voorziening, stelpost, exploitatie, investeringsbedrag)	-/-
Netto verwachte omvang	Nog te dekken gevolg van risico	
=		

Risico's worden op basis van de netto verwachte omvang ingedeeld in een van onderstaande risicoklassen. Risico's met structurele gevolgen delen we in op basis van de verwachte omvang in de eerste twee jaar (dus verwachte omvang * 2):

Netto verwachte omvang	Risicoscore op omvang
< € 250.000	1
€ 250.000 - € 1.000.000	2
€ 1.000.000 - € 2.500.000	3
€ 2.500.000 - € 5.000.000	4
> € 5.000.000	5

Waarschijnlijkheid dat het risico zich voordoet

Ook wordt een inschatting gemaakt van de waarschijnlijkheid dat het risico zich daadwerkelijk zal voordoen. Indien nodig wordt voor het inschatten van de waarschijnlijkheid van het risico de methode van intersubjectiviteit gehanteerd. Hierbij wordt de keuze gebaseerd op consensus binnen een groep van medewerkers, die goed op de hoogte is van het betreffende onderwerp.

Ook voor de mate van waarschijnlijkheid hanteren we vijf klassen:

Waarschijnlijkheid	Risicoscore op waarschijnlijkheid
Zeër klein (5%)	1
Klein (25%)	2
50/50 (50%)	3
Groot (75%)	4
Zeër groot (95%)	5

Toelichting op de klassen:

- "Zeër klein" hanteren we voor risico's waarvan het onwaarschijnlijk is dat ze zich in het komende jaar daadwerkelijk voor zullen doen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan risico's die zich – op basis van ervaringscijfers – slechts 1 keer in de 20 jaar voordoen of aan risico's waarvan de kans op optreden erg laag is (vuistregel 5%), denk bijvoorbeeld aan een grootschalige uitbraak van de veteranenziekte.
- "Klein" hanteren we voor risico's waarvan het niet zo waarschijnlijk is dat ze zich in het komende jaar daadwerkelijk voor zullen doen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan risico's die zich – op basis van ervaringscijfers – 1 keer in de 4 jaar voordoen of aan risico's waarvan de kans op optreden laag is (vuistregel 25%), denk bijvoorbeeld aan tegenvallende inkomsten uit het gemeentefonds.
- "50/50" hanteren we voor risico's die nog beide kanten op kunnen. Het kan zijn dat ze zich komend jaar voordoen, het kan ook zijn van niet: het kan vriezen en het kan dooien. Denk hierbij bijvoorbeeld aan risico's die zich – op basis van ervaringscijfers – 1 keer in de 2 jaar voordoen of aan risico's waarvan de kans op optreden gemiddeld is (vuistregel 50%), denk bijvoorbeeld aan ontwikkelingen van de rentestand.

- “Groot” hanteren we voor risico’s waarvan het waarschijnlijk is dat ze zich voor zullen doen in het komende jaar. Denk hierbij bijvoorbeeld aan risico’s die zich – op basis van ervaringscijfers – jaarlijks voordoen of aan risico’s waarvan de kans op optreden groot is (vuistregel 75%), denk bijvoorbeeld aan tegenvallende inkomsten uit kaartverkoop in tijden van economische recessie.
- “Zeer groot” hanteren we voor risico’s waarvan het zeer waarschijnlijk is dat ze zich komend jaar daadwerkelijk voor zullen doen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan risico’s die zich – op basis van ervaringscijfers – meerdere keren per jaar voordoen of aan risico’s waarvan de kans op optreden zeer groot is (vuistregel 95%), denk bijvoorbeeld aan het verspreiden van de vogelgriep naar Nederland in 2006.

Risico’s ontwikkelen zich vaak over de tijd. Naar aanleiding hiervan kunnen risico’s dan ook verschuiven tussen de verschillende klassen.

Impact van risico’s

Door het vermenigvuldigen van de scores op “netto verwachte omvang” en “waarschijnlijkheid” kan per risico een risicoscore worden uitgerekend. Deze risicoscore is een maatstaf voor de potentiële impact van het risico. Op basis van deze risicoscores, kunnen risico’s worden gerangschikt. Dit is weergegeven in onderstaande risicokaart. Hierbij geldt dat, hoe hoger de risicoscore:

- hoe donkerder de kleur in onderstaande risicokaart
- hoe groter de potentiële impact
- hoe hogere prioriteit de aanpak van het risico heeft

		Netto verwachte omvang				
		< € 250.000	€ 250.000 - € 1.000.000	€ 1.000.000 - € 2.500.000	€ 2.500.000 - € 5.000.000	^ € 5.000.000
		1	2	3	4	5
Waarschijnlijkheid	Zeer klein	1	2	3	4	5
	Klein	2	4	6	8	10
	50/50	3	6	9	12	15
	Groot	4	8	12	16	20
	Zeer groot	5	10	15	20	25

Legenda:

Risicoscore op impact Risicoklasse

	0<3	Minimaal
	3<5	Laag
	5<10	Gemiddeld
	10<20	Hoog
	≥20	Urgent

Een toelichting op de relatie tussen de risicoscore en de rapportage aan college en raad is opgenomen in paragraaf 5. Hierbij is ook aangegeven over welke aspecten van risico's gerapporteerd wordt.

In deze paragraaf hebben we explicieter kader gesteld voor het kwantificeren van risico's. Dit bevordert de focus op sturing en beheersing van risico's. Tevens bevordert het de uniformiteit en transparantie bij de inschatting van het risico ten behoeve van het weerstandsvermogen. Op termijn zullen wij de risico's ordenen en

4 STUREN EN BEHEERSEN

Bij de sturing op en beheersing van negatieve risico's gaat het om reductie van verwachte impact van risico's. Dit kan op drie manieren:

- Vermijden van het risico
- Verminderen van de impact van het risico
- Overdragen

Bij het *vermijden* van het risico wordt de oorzaak van het risico opgeheven. Dit kan bijvoorbeeld door:

- het beleid dat het risico veroorzaakt te stoppen of aan te passen
- prudent financieel beleid: dat wil zeggen eerst verdienen, dan uitgeven als de inkomsten nog onzeker zijn.

Vermijden is niet in alle gevallen een mogelijkheid. Zo ligt bij externe risico's de oorzaak van het risico immers niet binnen de beïnvloedingssfeer van de gemeente. Ook kan vermijden de realisatie van beleidsdoelstellingen in de weg staan.

Verminderen van de impact van het risico kan plaatsvinden door ofwel de omvang van het risico terug te brengen (bijvoorbeeld door projecten te faseren) ofwel de waarschijnlijkheid van optreden terug te brengen. Maatregelen voor de reductie van de impact van risico's liggen op het operationele vlak, zoals het nemen van voorzorgsmaatregelen (voorkomen is beter dan genezen en anticiperen in plaats van reageren) of het instellen van een bestemmingsreserve.

Overigens is het een wettelijke verplichting (BBV: artikel 44, lid 1b) om een voorziening te vormen voor risico's die een economisch of juridisch afdwingbare verplichting of verlies betreffen en waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten. De te treffen voorziening moet gelijk zijn aan de netto verwachte omvang.

Overdragen van risico's houdt in dat de gevolgen van een risico niet langer de gemeente raken, maar over gaan naar een derde partij. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan contracten, algemene voorwaarden, garanties, derden aansprakelijk stellen en verzekeringen.

Binnen de gemeente Groningen verzorgt de DIA de verzekeringsdekkingen tegen een breed scala aan risico's die de gemeente c.q. gemeentelijke diensten lopen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan brand-, aansprakelijkheid-, wagenpark, kunst- en antiek-, bouw- en bodemsaneringsverzekeringen, enzovoort. Een aantal verzekeringsdekkingen is gemeentebreed (brand en aansprakelijkheid), terwijl andere verzekeringen specifieke risico's betreffen die bij slechts een of enkele diensten voorkomen.

Vermijden elimineert een risico. Verminderen en overdragen verlagen de netto omvang van een risico.

Als geen van bovenstaande opties (vermijden, verminderen, overdragen) mogelijk is, of als de verwachte impact van het risico naar verhouding erg klein is, kan er ook voor gekozen worden om het risico te *accepteren*.

Maatregelen voor de reductie van de impact van risico's liggen op het operationele vlak. Het gaat hierbij niet alleen om het kiezen van maatregelen en het implementeren ervan, maar ook om het bewaken en controleren dat de gekozen maatregelen effect hebben en het zonedig bijsturen

hierop. Eerste aandachtspunt bij risicomanagement zijn de risico's die het hoogste scoren in de matrix.

Per geïdentificeerd risico wordt de voor sturing en beheersing essentiële informatie vastgelegd. Bijlage 2 bevat een overzicht van welke punten dit minimaal betreft.

Voor sturing en beheersing zijn niet alleen de individuele risico's van belang, Ook moet in de gaten gehouden worden wat de totale omvang van de risico's van de dienst (= verantwoordelijkheid dienstdirecteur) cq. de gemeente als geheel (= onderdeel van de paragraaf weerstandsvermogen) is.

Bij de verdere ontwikkeling van het risicomanagement willen we de focus richten op de sturing en beheersing van grootste risico's en daarvoor de juiste maatregelen

5 RELATIE TOT PARAGRAAF WEERSTANDSVERMOGEN

Integrale rapportage over risico's vindt plaats op twee momenten in het jaar, bij de programmabegroting en bij de verantwoording. Bij de tussentijdse rapportage wordt alleen gerapporteerd over majeure afwijkingen.

Bij de rapportages wordt ingegaan op risico's van materiële omvang en waarschijnlijkheid die nog niet op andere wijze zijn afgedekt. Hiervoor hanteren we de volgende rapportagestructuur:

Risicoscore op impact	Risicoklasse	Rapportage aan:
0<3	Minimaal	Dienst intern
3<5	Laag	Concerndirectie
5<10	Gemiddeld	College
10<20	Hoog	Raad
≥20	Urgent	Raad

Dit betekent dat de raad geïnformeerd wordt over risico's met een potentiële impact vanaf 250 duizend en een zeer hoge waarschijnlijkheid van optreden (rechtsonder in de matrix)

		Netto verwachte omvang				
		< € 250.000	€ 250.000 - € 1.000.000	€ 1.000.000 - € 2.500.000	€ 2.500.000 - € 5.000.000	> € 5.000.000
		1	2	3	4	5
Waarschijnlijkheid	Zeer klein	1	2	3	4	5
	Klein	2	4	6	8	10
	50/50	3	6	9	12	15
	Groot	4	8	12	16	20
	Zeer groot	5	10	15	20	25

In de paragraaf weerstandsvermogen wordt ingegaan op de risico's uit de risicoklassen hoog en urgent. Per risico wordt vermeld:

- welk programma en welke doelstelling het betreft
- de risicocategorie (economisch / markt, politiek / maatschappelijk, natuur, organisatorisch, politiek / bestuurlijk, uitvoering, middelen, personeel, juridisch)
- inhoudelijke toelichting op het risico
- de gekozen methode voor sturing / beheersing (vermijden, reduceren, overdragen, accepteren)
- de getroffen / nog te treffen maatregelen
- de netto verwachte omvang
- de risicoscore op omvang (1 t/m 5) en waarschijnlijkheid (1 t/m 5)
- of de gevolgen incidenteel of structureel zijn

Risico's die op basis van de Wet Openbaarheid van Bestuur (art 10 en 11) een vertrouwelijk karakter hebben (bijvoorbeeld doordat zij vertrouwelijke bedrijfsgegevens van derden betreffen, of doordat publicatie de financiële belangen van de gemeente zou schaden) worden niet opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen, maar via vertrouwelijke weg aan de raad ter informatie voorgelegd.

Indien buiten de cyclusmomenten om, zich majeure ontwikkelingen voordoen op de risico's, dan geldt de actieve informatieplicht. Richtsnoer hiervoor is dat de raad wordt geïnformeerd over:

- nieuwe risico's met een risicoscore van 20 of hoger (risicoklasse urgent)
- bestaande risico's: als het risico stijgt van 9 of lager (risicoklasse minimaal, laag of gemiddeld) naar 20 of hoger (risicoklasse urgent)

Dit betekent dat bij een nieuw cyclusdocument de risicoklasse urgent in principe geen risico's bevat die nog niet eerder aan de raad zijn gemeld (hetzij bij een cyclusstuk, hetzij via afzonderlijke informatie).

Bij de verdere ontwikkeling van het risicomanagement willen we de rapportage op het niveau laten plaatsvinden zoals aangegeven in bovenstaand schema.

TOELICHTING RISICOCATEGORIEËN

Economisch/markt

Onder de categorie “economisch / markt” vallen risico’s die verband houden met macro economische ontwikkelingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van de economie (recessie), fluctuaties in de rentestand, de ontwikkeling van de werkloosheid, ontwikkeling van de vastgoedmarkt en krapte op de arbeidsmarkt.

Politiek/maatschappelijk

Onder de categorie “politiek / maatschappelijk” vallen risico’s die verband houden met beleid en besluitvorming van hogere overheden (de provincie, het Rijk, de Europese Unie). Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gevolgen van (nieuwe) wetgeving. Onder deze categorie vallen ook risico’s die verband houden met ontwikkelingen in de maatschappij. Denk hierbij bijvoorbeeld aan terrorisme dreiging en gevolgen van sociale onrust.

Natuur

Onder de categorie “natuur” vallen risico’s die verband houden met zaken als het weer, het klimaat, de aarde, besmettelijke ziekten onder mensen (zoals SARS), dieren (zoals vogelgriep) en planten (zoals kastanjeziekte).

Organisatorisch

Onder de categorie “organisatorisch” vallen risico’s die verband houden met de wijze waarop de gemeentelijke organisatie is ingericht en de afspraken (richtlijnen, regelgeving, spelregels, administratieve organisatie, interne controle, gedragscodes, protocollen etc.) die we met elkaar gemaakt hebben over hoe we dingen doen.

Bij de categorie “organisatorisch” gaat het om risico’s die veroorzaakt worden doordat dergelijke zaken verouderd, onvolledige of onjuist zijn. Risico’s die verbonden zijn aan het ‘niet houden aan’ vallen onder de categorie “uitvoering” dan wel “personeel” (zie de omschrijvingen aldaar).

Politiek/bestuurlijk

Onder de categorie “politiek / bestuurlijk” vallen risico’s die verband houden met de lokale politiek en het lokale bestuur en het gekozen beleid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan besluitvorming in strijd met wet- en regelgeving, onbevoegde besluitvorming en strijdige gemeentelijke regelgeving.

Uitvoering

Onder de categorie “uitvoering” vallen risico’s die verband houden met de uitvoering van het gemeentelijke beleid. Hieronder vallen zowel activiteiten in de exploitatie- als de investeringsfeer. Denk bijvoorbeeld aan onjuiste ramingen of aannames waardoor de uitvoering afwijkt van de planning, het bewust (opzettelijk) of onbewust (niet opzettelijk) niet houden aan richtlijnen e.d. (zie categorie “organisatorisch”), het veroorzaken van bodemverontreiniging, bedrijfsongevallen en risico’s rond documentaire informatievoorziening (archivering e.d.).

Middelen

Onder de categorie "middelen" vallen risico's die verband houden met de bedrijfsmiddelen (excl. het personeel) en de eigendommen van de gemeente:

- Bedrijfsmiddelen zijn alle zaken die nodig zijn om de afgesproken prestaties te kunnen leveren, denk bijvoorbeeld aan financiële middelen, ICT, wagenpark, machines, inventaris en gebouwen. Gemeentelijke eigendommen zaken die eigendom zijn van cq. in beheer zijn van de gemeente.
- Gemeentelijke eigendommen kunnen tegelijkertijd bedrijfsmiddelen zijn en omgekeerd. Dit hoeft echter niet, vandaar dat beide apart genoemd worden. Denk bij gemeentelijke eigendommen bijvoorbeeld aan investeringen in de openbare ruimte, panden en gronden, aandelen en deelnemingen.

Denk bij risico's rond de bedrijfsmiddelen bijvoorbeeld aan onvolledige, ontbrekende of onjuiste administratie, open eind situaties bij financiering, subsidies en participaties (zoals gemeenschappelijke regelingen), het uitvallen van de ICT en schade toegebracht aan/met het gemeentelijke wagenpark.

Denk bij risico's rond de gemeentelijke eigendommen bijvoorbeeld aan risico's rond verbonden partijen, gevolgschade van achterstallig onderhoud en brand.

Personeel

Onder de categorie "personeel" vallen risico's die de werknemers van de gemeente betreffen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan onvoldoende gekwalificeerd personeel (d.w.z. onvoldoende opgeleid, getraind voor de betreffende taken -zie de categorie "organisatorisch"), integriteit en staking.

Juridisch

Onder de categorie "juridisch" vallen risico's die verband houden met juridische procedures of de mogelijkheid daartoe. Denk hierbij bijvoorbeeld aan aansprakelijkheid uit (on)rechtmatige overheidsdaad (door een handeling dan wel het nalaten van een handeling), bezwaar en beroep en de gevolgen daarvan voor beschikkingen en (tariefs)verordeningen en contracten (lacunes in contractvorming, contractbreuk, ontbreken van contracten).

INFORMATIE PER RISICO

Per risico wordt minimaal vastgelegd:

- Het programma en de doelstelling waarop het risico betrekking heeft
- Een korte omschrijving / toelichting van het risico
- De risicocategorie. De keuzemogelijkheden hierbij zijn:
 - economisch / markt
 - politiek / maatschappelijk
 - natuur
 - organisatorisch
 - politiek / bestuurlijk
 - uitvoering
 - middelen
 - personeel
 - juridisch
- De minimale, verwachte en maximale omvang (bruto bedragen) en of de gevolgschade incidenteel of structureel is
- Risicoscore op omvang. De keuzemogelijkheden hierbij zijn 1 t/m 5, waarbij deze getallen staan voor:
 - score = 1 < € 250.000
 - score = 2 € 250.000 tot € 1.000.000
 - score = 3 € 1.000.000 tot € 2.500.000
 - score = 4 € 2.500.000 tot € 5.000.000
 - score = 5 > € 5.000.000
- Risicoscore op waarschijnlijkheid. De keuzemogelijkheden hierbij zijn 1 t/m 5, waarbij deze getallen staan voor:
 - score = 1 Zeer klein
 - score = 2 Klein
 - score = 3 50/50
 - score = 4 Groot
 - score = 5 Zeer groot
- Risicoscore op impact (dit is de vermenigvuldiging van de score op omvang en de score op waarschijnlijkheid).
- De gekozen aanpak om te sturen op het risico. De keuzemogelijkheden zijn:
 - Vermijden
 - Verminderen
 - Overdragen
 - Accepteren
- Een toelichting op de genomen maatregelen. Welke acties zijn concreet genomen cq. zullen nog worden ondernomen.
- Het effect van de genomen maatregelen cq. van de voorgenomen maatregelen.
- De netto verwachte omvang.
- De ontwikkeling van het risico over de tijd.
- Is het risico vertrouwelijk?

UITKOMSTEN

HERIJKING

WEERSTANDSVERMOGEN

GEMEENTE GRONINGEN

6 SAMENVATTING

Het weerstandsvermogen is de verhouding tussen de beschikbare en de benodigde weerstandscapaciteit. De kengetallen die we gaan gebruiken én de uitkomsten aan de hand van de berekeningen op basis van de gegevens uit de begroting 2007 zien er als volgt uit.

Weerstandsvermogen	
Benodigde weerstandscapaciteit [A]	122.800
Beschikbare weerstandscapaciteit [B]	96.000
Totaal lasten	790.420
Benodigde weerstandscapaciteit als % vd lasten	15,5%
Beschikbare weerstandscapaciteit als % vd lasten	12,1%
Weerstandsvermogen B / A	0,78
Weerstandsvermogen B - A	-26.800

Dit betekent dat het weerstandsvermogen 26,8 miljoen euro negatief bedraagt en dat voor 78 procent van de geïntariseerde risico's (benodigde weerstandscapaciteit) een buffer aanwezig is (beschikbare weerstandcapaciteit).

Er zijn wel een aantal belangrijke kanttekeningen te maken:

- Het risicomanagement kan nog verder ontwikkeld worden;
- Als uitgangspunt is aangenomen dat niet alle risico's tegelijk plaatsvinden. Daarom is gebruik gemaakt van een waarschijnlijkheidsfactor. Aangenomen is dat deze factor 90% bedraagt. We gaan er dus vanuit dat maximaal 90% van de risico's zich tegelijk kunnen voordoen.
- De stille reserves zijn als een pm-post opgenomen in de beschikbare weerstandscapaciteit. We beschouwen deze nl. slechts inzetbaar als alle overige weerstandscapaciteit is ingezet.
- Het aanvullen van de reserve Grondzaken met 4,5 miljoen euro, zoals dat is vastgesteld bij de verdeling van de nieuwe beleidsmiddelen voor de komende 4 jaar, is alleen het jaar 2007 (2,5 miljoen) opgenomen in de berekening van het weerstandsvermogen.

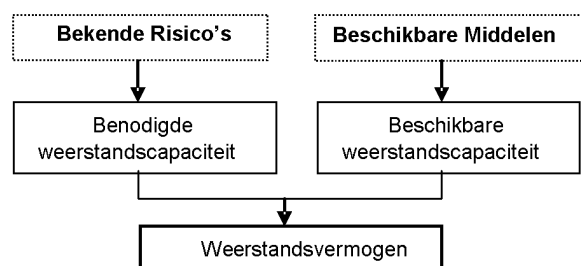
7 INLEIDING

In deze nota geven we de cijfermatige uitwerking van de herijking weerstandsvermogen. We volgen hierin de uitgangspunten uit de nota herijking weerstandsvermogen.

De risico's en overige onderdelen van de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit zijn aangeleverd door de diensten en op concernniveau beoordeeld en gewogen. We hebben gebruik gemaakt van de gegevens uit de begroting 2007. Deze uitkomsten vormen het nulpunt voor de nieuwe rekenwijze van het weerstandsvermogen.

Zoals aangegeven in de nota herijking weerstandsvermogen en risicomanagement willen we deze collegeperiode het risicomanagement verder ontwikkelen. Dat betekent echter niet dat de huidige inventarisatie geen goed beeld geeft van het weerstandsvermogen van de gemeente Groningen. In tegendeel. Wij zijn van mening dat, rekening houdend met de schattingen, aannames en marges die inherent zijn aan het bepalen van het weerstandsvermogen, in deze nota een goed beeld wordt gegeven van het weerstandsvermogen van de gemeente Groningen.

Vervolgens gaan we nader in op de twee onderdelen van het weerstandsvermogen; de benodigde en de beschikbare weerstandscapaciteit. In schemavorm als volgt weer te geven:



8 WEERSTANDSVERMOGEN

Het weerstandsvermogen geeft het verschil aan tussen de beschikbare hoeveelheid geld en de benodigde hoeveelheid geld. Daarnaast relateren we de beide onderdelen van het weerstandsvermogen aan het lastenniveau.

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

De kengetallen van het weerstandsvermogen zien er als volgt uit:

Weerstandsvermogen	
Benodigde weerstandscapaciteit [A]	122.800
Beschikbare weerstandscapaciteit [B]	96.000
Totaal lasten	790.420
Benodigde weerstandscapaciteit als % vd lasten	15,5%
Beschikbare weerstandscapaciteit als % vd lasten	12,1%
Weerstandsvermogen B / A	0,78
Weerstandsvermogen B - A	-26.800

9

10 BENODIGDE WEERSTANDSCAPACITEIT

De benodigde weerstandscapaciteit is als volgt gedefinieerd:

Benodigde weerstandscapaciteit = verwachte impact van risico's * waarschijnlijkheidsfactor

Uit de inventarisatie van de risico's blijkt een totaal aan incidentele risico's van afgerond 107,2 miljoen euro en structureel van 14,6 miljoen euro. De belangrijkste risico's zijn de volgende:

Omschrijving geïnventariseerde risico's	incidenteel	structureel
Grondexploitatie	63.000	
Meerstad	12.000	
Martiniplaza	1.800	
Bodemsanering	5.900	
Lening Euroborg	11.500	
WWB- inkomensdeel		6.500
WVG / WMO		3.100
Sport in Beeld		1.600
ID/WIW in scholen		1.200
Overige risico's	13.000	2.200
Totale risico's	107.200	14.600
Structurele risico's maal factor 2	2	107.200
Waarschijnlijkheidsfactor	90%	96.500
Benodigde weerstandscapaciteit		122.800

De risico's zijn gekwantificeerd volgens de huidige geldende methode, waarbij een inschatting is gemaakt van de netto omvang van het risico en de kans van optreden (25-50-75%). De risico's van de grondexploitatie zijn gebaseerd op de boxenmethode, waarbij de risico's per project zijn geschat.

Overigens merken wij op dat mogelijke positieve risico's niet expliciet zijn geïnventariseerd. Vanuit het voorzichtigheidsprincipe worden positieve risico's ook niet gesaldeerd met negatieve risico's. Het kan wel aanvullend inzicht geven in de benodigde weerstandscapaciteit. Bij de ontwikkeling van het risicomangement zullen wij deze meenemen.

Zoals beschreven in de nota herijking weerstandsvermogen en risicomangement worden de structurele risico's voor 2 jaar meegenomen bij de berekening.

Om de optelling van alle risico's te corrigeren voor het feit dat deze zich niet allemaal tegelijkertijd voordoen maken we gebruik van de waarschijnlijkheidsfactor. Aangenomen is dat deze factor 90% bedraagt. We gaan er dus vanuit dat maximaal 90% van de risico's zich tegelijk kunnen voordoen.

11 BESCHIKBARE WEERSTANDSCAPACITEIT

Beschikbare weerstandscapaciteit = beschikbare middelen voor opvangen tegenvallers

De beschikbare weerstandscapaciteit is de optelsom van alle elementen uit de gemeentefinanciën die daadwerkelijk kunnen worden ingezet om niet-begrote kosten te dekken. Het betreft hier met name:

- (Bestemmings-) reserves
- Stille reserves
- Begrotingsruimte
- Post onvoorzien

Reserves

De reserves vormen de grootste component van de beschikbare weerstandscapaciteit. Dit omvat de algemene - en de dienstegalisereserves en de bestemmingsreserves zonder een zogenaamde beklemming. Dit laatste betekent dat de bestemmingsreserve vrij aanwendbaar is zonder dat het bestaande beleid gewijzigd hoeft te worden.

Stille reserves

We hebben de stille reserves geïventariseerd. De stille reserve is gedefinieerd als het verschil tussen de boekwaarde en de economische waarde. De economische waarde van de bezittingen (vast activa) waar stille reserves op kunnen berusten is echter niet altijd bekend. Dit ligt voor de hand omdat we het merendeel van deze bezittingen (zoals het Stadhuis) toch niet willen verkopen.

Om toch tot een inschatting te komen van de economische waarde is achtereenvolgens de taxatiewaarde, de verzekerde waarde, de WOZ of de aanschafwaarde van de bezittingen afgezet tegen de boekwaarde. Daarbij blijft het de vraag of dit een realistische indicator is voor de verkoopwaarde.

De stille reserves die op deze wijze zijn geïventariseerd moeten voldoen aan twee criteria om opgenomen te worden in de weerstandscapaciteit. Zij moeten namelijk (1) op korte termijn verkoopbaar en (2) niet bedrijfsgebonden zijn. Op basis van de huidige inventarisatie en deze criteria blijkt slechts een fractie van de geïventariseerde stille reserves over te blijven als mogelijk onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit.

De stille reserves zijn als een pm-post opgenomen in de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit. We beschouwen deze nl. slechts inzetbaar als alle overige weerstandscapaciteit is ingezet. Bij de Voorjaarsnota 2007 komen we nader terug op de inventarisatie van de stille reserves en de relatie met het weerstandsvermogen.

Post onvoorzien

De post onvoorzien bedraagt structureel 500 duizend euro bij de begroting. Vanwege het structurele karakter wordt de post onvoorzien voor 2 jaar meegeteld.

Dit resulteert in de volgende samenstelling van de beschikbare weerstandscapaciteit

Omschrijving belangrijkste vrij aanwendbare reserves	bedrag
Vrij aanwendbare (bestemmings-)reserves	
Algemene Egalisatie Reserve (AER)	12.000
Dienstegalisereserves	8.900
Grondexploitatie en grondbank	25.300
Nieuw beleid reserve grondzaken 2007	2.500
Reserves deelnemingen	12.200
Reserve Meerstad	8.800
Bodemsanering	6.200
Onderwijshuisvesting	2.200
Lening Euroborg	10.100
Overige reserves	6.750
Totale reserves	95.000
Stille reserve	Pm
Post onvoorzien (2x500)	1.000
Beschikbare weerstandscapaciteit	96.000