

Gemeente Krimpen aan den IJssel

**NOTA RISICOMANAGEMENT EN
WEERSTANDSVERMOGEN**

Oktober 2012

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doelstelling en reikwijdte nota.....	3
1.3 Definities en begripsbepaling	3
2. VAN RISICOBELID NAAR RISICOMANAGEMENT	6
2.1 Hoe doen we het nu – risicobeleid	6
2.2 Risicomanagement	6
2.3 Grondexploitaties	7
3. WEERSTANDSCAPACITEIT EN WEERSTANDSVERMOGEN	8
3.1 Weerstandscapaciteit.....	8
3.2 Weerstandsvermogen	9
4. IMPLEMENTATIE RISICOMANAGEMENT	10
4.1 P&C-cyclus	10
4.2 Top 10 risico's.....	10
4.3 Aanpak risicomanagement.....	10

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

Risico's zijn onderdeel van het dagelijks leven. Ze liggen overal op de loer: bij het kiezen van een betrouwbare spaarbank tot bij het oversteken van de straat. Ook de gemeente kan zich niet aan die werkelijkheid onttrekken. De toenemende complexiteit van de samenleving, de omvang van projecten waarbij de gemeente betrokken is, veranderende wet- en regelgeving en niet te vergeten de economische onzekerheden van deze tijd dwingen de gemeente tot risicobewustzijn. De onverwachte tegenvallers die veel gemeenten de laatste jaren te verwerken hebben gekregen onderstrepen de noodzaak. Veelal betrof het risico's in relatie tot grondposities, zoals ook in Krimpen via de jaarrekening 2011 duidelijk werd. Een groeiend aantal gemeenten laat via een stresstest scenario's doorrekenen om nu nog onbekende en deels onwaarschijnlijke risico's beter te kunnen duiden. Dat is een stap die verder gaat dan het risicomanagement dat wij in deze nota voor ogen hebben.

Om de juiste beheersmaatregelen te kunnen nemen, is inzicht nodig in de risico's die de gemeente loopt en de oorzaken die daaraan ten grondslag liggen. Omdat risico's direct of indirect financiële schade tot gevolg kunnen hebben wordt risicomanagement tegenwoordig gezien als een wezenlijk onderdeel van de bedrijfsvoering. Wie zijn risico's niet in beeld heeft, loopt letterlijk "achter de feiten aan".

In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is in artikel 11 opgenomen dat de begroting en de jaarrekening van gemeenten een paragraaf Weerstandsvermogen moet bevatten. Daarin komt de verhouding tussen risico's en weerstandscapaciteit en het daaromtrent gevoerde beleid aan de orde. De Financiële Verordening van de gemeente bepaalt dat het college eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement aan de raad voorlegt. Ook in diverse P&C-documenten, alsmede in de Nota Reserves en Voorzieningen 2009 is het nut van beleid op dit terrein benadrukt.

1.2 Doelstelling en reikwijdte nota

Met deze nota wordt beoogd het kader voor de invoering van risicomanagement in Krimpen neer te zetten. Daartoe gaan wij in op de volgende onderwerpen:

- begrippenkader/definities
- doelstellingen en reikwijdte risicomanagement
- beleid met betrekking tot het weerstandsvermogen
- aanpak en implementatie van risicomanagement in Krimpen

Deze nota geeft de kaders voor risicomanagement en weerstandsvermogen, maar is tevens de start voor de invoering van risicomanagement. Wij leggen u in dit document een visie en een aanpak voor ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen. Na vaststelling van de in deze nota opgenomen kaders kunnen we daadwerkelijk aan de slag met het in beeld brengen en beheersbaar maken van de risico's.

Daarbij is de overtuiging leidend dat risicomanagement een wezenlijk onderdeel is van de bedrijfsvoering en onmisbaar in de sturing en beheersing van de gemeente. Het betreft dan ook geen eenmalige actie, maar een continu proces om kansen en bedreigingen die invloed kunnen hebben op de te behalen organisatiedoelstellingen te beheersen. Daarvoor is het bewustzijn van alle lagen in de organisatie en het bestuur van onmisbaar belang. Risicomanagement functioneert niet wanneer het alleen door controlfunctionarissen wordt ingevuld.

In het vervolg van deze nota wordt uiteengezet welke uitgangspunten wij willen hanteren en welke stappen nog nodig zijn. Wij streven naar een praktische en heldere werkwijze. Dat betekent dat niet wordt gezocht naar het meest geavanceerde risicomanagementcontrolestelsel, maar naar een model dat past bij de Krimpense praktijk en schaal. De balans tussen inspanning (in financiële en personele middelen) en resultaat (mate van beheersing en volledigheid) is daarbij leidend.

1.3 Definities en begripsbepaling

De belangrijkste begrippen in deze nota zijn: risico, weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen. Het BBV laat gemeenten vrij bij de inkleuring en hantering van deze begrippen. Per gemeente verschilt de relevantie van risico's, zodat iedere gemeente genooddaakt is zelf na te gaan welke risico's worden gelopen en hoe groot die zijn. Ook is er geen algemene richtlijn voor de samenstelling van de weerstandscapaciteit of de gewenste hoogte van het weerstandsvermogen. In deze nota wordt

daarom een beleidslijn aangegeven voor de in Krimpen gewenste verhouding van risico's en weerstand.

Het begrip risico kent veel verschillende definities. De volgende definitie is op de gemeentelijke context het beste van toepassing.

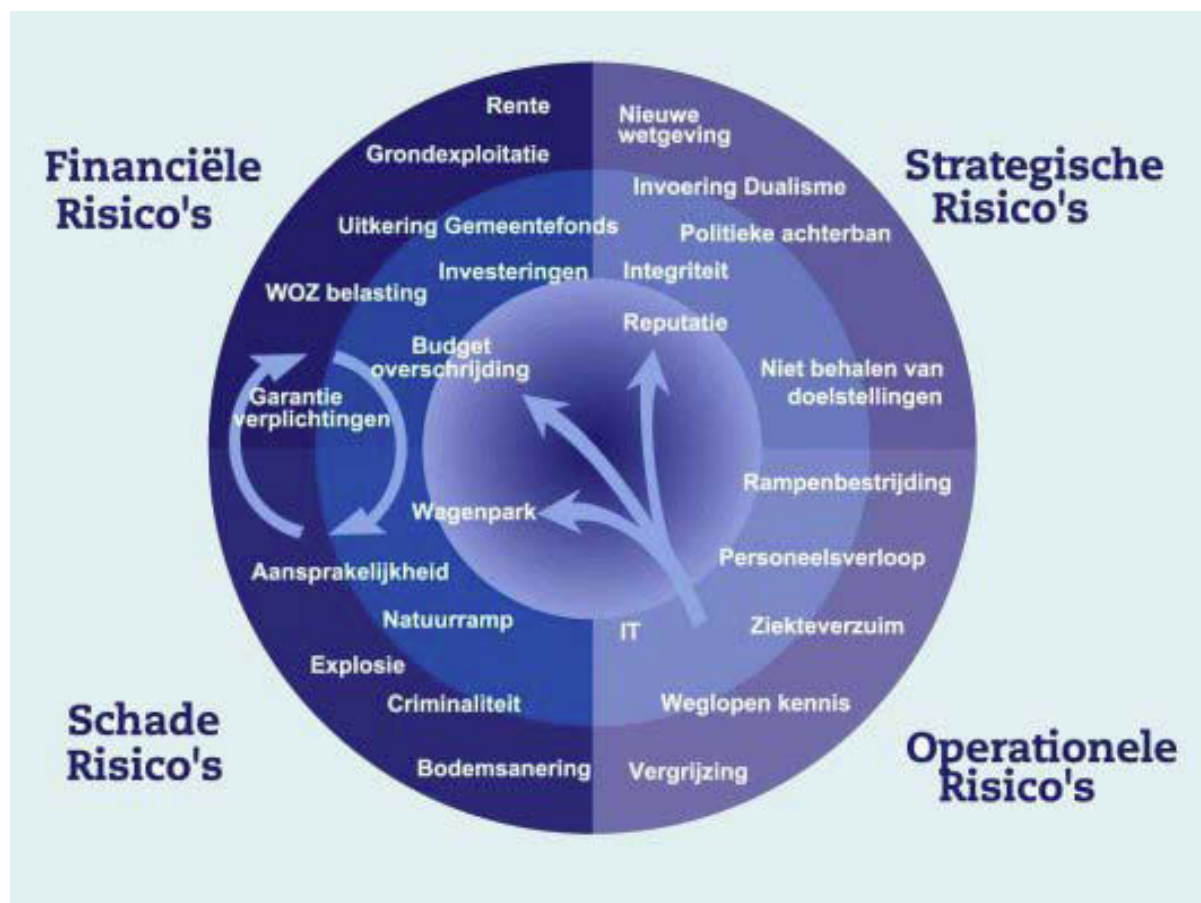
Risico: een onzekere ongewenste gebeurtenis, waardoor het realiseren van de organisatiedoelstellingen en –strategie in gevaar komt.

Op grond van deze definitie kunnen we meteen een paar conclusies en uitgangspunten formuleren.

- Als er zekerheid bestaat over het optreden van de gebeurtenis, is geen sprake meer van een risico. Dat betekent dat dienovereenkomstig met de financiële gevolgen moet worden omgegaan.
- Als er geen gevolgen zijn voor de realisatie van organisatiedoelstellingen, is het risico niet relevant. Hiermee is bepaald dat risico's altijd over substantiële zaken gaan.

Aan deze conclusies voegen wij nog toe, dat we ook het missen van een kans als een risico zien. Immers, het benutten van een kans draagt bij aan het realiseren van organisatiedoelstellingen, die door het missen van de kans niet, of in mindere mate worden bereikt. Overigens kan voor organisatiedoelstellingen ook worden gelezen: de beleidsdoelstellingen in de begroting.

Risico's kunnen in diverse categorieën worden ingedeeld. Een veelgebruikt schema geeft een goed beeld van de mogelijke risico's die een gemeente loopt.



De begrippen weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen worden vaak verward, maar hebben betrekking op verschillende zaken.

Weerstandscapaciteit: Het geheel van middelen en mogelijkheden om de gevolgen van risico's te dekken.

Weerstandsvermogen: De mate waarin financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen. De weerstandscapaciteit wordt afgezet tegen de risico's. Dit wordt uitgedrukt in een verhoudingsgetal (ratio).

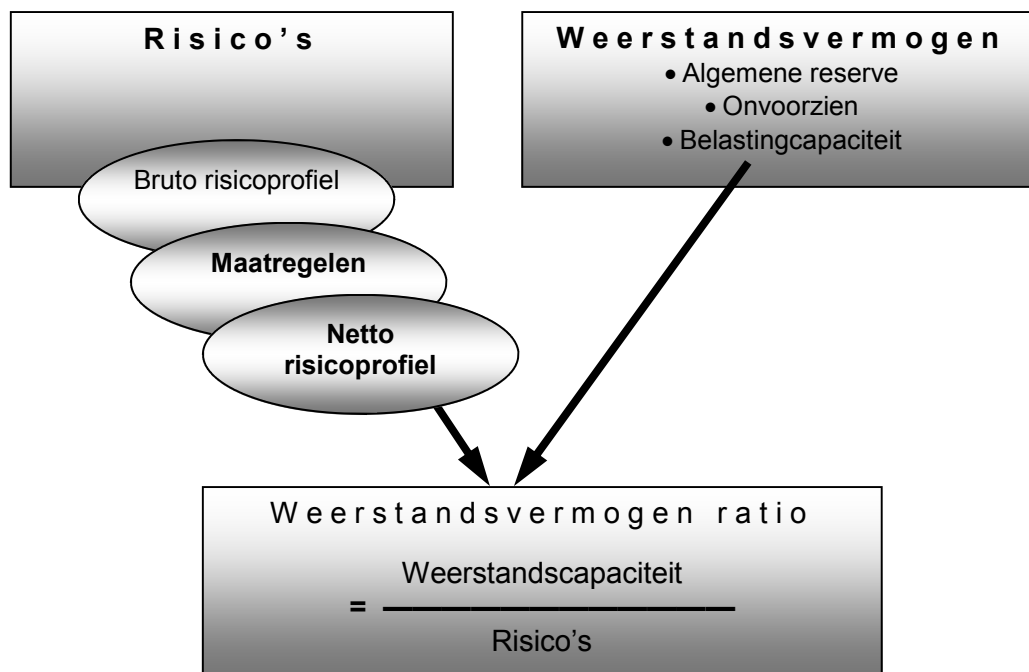
Andere relevante begrippen zijn:

Risicoprofiel: Totaaloverzicht van de gekwantificeerde risico's, met daaraan het financiële effect gekoppeld.

Beheersmaatregelen: Alles wat wordt gedaan om risico's te signaleren, te beperken, uit te sluiten etc.

Risicomanagement: Proactief en effectief omgaan met kansen en bedreigingen die het behalen van organisatiedoelstellingen kunnen beïnvloeden.

Het verband tussen de begrippen risico, weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen wordt in de volgende figuur weergegeven.



2. VAN RISICOBELID NAAR RISICOMANAGEMENT

2.1 Hoe doen we het nu – risicobeleid

Sinds de invoering van het BBV in 2004 zijn gemeenten verplicht in iedere begroting en jaarrekening een paragraaf Weerstandsvermogen op te nemen. Onderdeel van die paragraaf is een opsomming van de risico's. Verder wordt in de paragraaf het weerstandsvermogen berekend. Daarmee wordt wel een basis gelegd voor risicomanagement, maar is daarvan nog zeker geen sprake. De onderbouwing en kwantificering van de risico's laat te wensen over. Er is geen integrale scan om alle risico's te lokaliseren, er wordt geen inschatting gemaakt van de kans dat het risico zich voor gaat doen en daardoor is de koppeling aan de weerstandscapaciteit ontoereikend. Verder is geen sprake van gecoördineerde beheersmaatregelen en het meenemen van de effecten daarvan bij het berekenen van het weerstandsvermogen. In collegeadviezen en raadsvoorstellen geeft de alinea met kanttekeningen gelegenheid om eventuele risico's te verwoorden. We beperken ons tot signaleren en zijn nog niet gekomen tot gestuurde beheersing.

We constateren dat de afstemming en structuur in de aanpak van risico's ontbreekt. Dat wil echter niet zeggen dat er niets aan risicobeheersing gebeurt. Op gefragmenteerde wijze wordt veel aandacht aan risico's besteed. Voorbeelden hiervan zijn, naast de paragraaf weerstandsvermogen, kwaliteitszorg, interne controle (AO/IC), verzekeringen, arbo-beleid, de risicoanalyse van de grondexploitatie (in het MPG) en de nota reserves en voorzieningen.

2.2 Risicomanagement

Er is veel winst te halen door systematische aanpak van risicomanagement. Daarmee wordt de aanpak van risico's niet langer aan het toeval overgelaten, maar tot een onderdeel van integraal management gemaakt. De term "systeem" slaat hierbij zowel op een instrument als ook op een werkwijze. Wij hebben niet de bedoeling een nieuw P&C-instrument te introduceren, maar willen aanhaken bij het bestaande instrumentarium en de vaste rapportagemomenten van de reguliere P&C-cyclus. Dat betekent maatwerk en geen standaard oplossing. Het is echter niet de bedoeling een Krimpense methode uit te vinden. We zullen gebruik maken van ontwikkelde en bewezen systemen, die kunnen worden toegepast op onze situatie. In deze nota geven wij geen technische en diepgravend verhandeling over alle aspecten van risicomanagement, maar richten wij ons op de praktische aanpak en het doel.

In paragraaf 1.3 werd al een definitie van risicomanagement gegeven. Een opvallend verschil met de huidige aanpak is dat risicomanagement proactief is, versus de bestaande reactieve benadering. De aanpak van risicomanagement bestaat uit een viertal onderdelen:

- indentificeren van risico's
- kwantificeren van risico's
- beheersmaatregelen definiëren en implementeren
- financiële afdekking van risico's met weerstandscapaciteit

Hieronder beschrijven wij de fasen in het kort

Identificeren

In de eerste fase worden de risico's geïnventariseerd. Dit gebeurt in eerste instantie systematisch en grondig, zodat geen potentiële risico's over het hoofd worden gezien. Per risicogebeid (bijvoorbeeld afdeling of programma) worden risicocategorieën doorgenomen. Voorbeelden van risicocategorieën zijn aansprakelijkheid, proces, milieu, financieel etc.

Kwantificeren

Een moeilijke fase is het kwantificeren van de risico's. Deze analyse bestaat uit twee delen. De omvang van de gevolgen moet worden bepaald en tevens de kans dat het risico zich voordoet.

We hanteren voor de omvang van de risico's de volgende indeling:

Gevolg	Bandbreedte
Onbelangrijk	Tot € 50.000
Gering	€ 50.000 - 100.000
Matig	€ 100.000 – 250.000
Gemiddeld	€ 250.000 – 500.000
Belangrijk	€ 500.000 – 1.000.000
Zeer groot	Boven € 1.000.000

De kans dat een risico zich manifesteert is als volgt gecategoriseerd:

Kans	Waarde	Gemiddeld
Zeer onwaarschijnlijk	0 – 20%	10%
Onwaarschijnlijk	20 – 40%	30%
Mogelijk	40 – 60%	50%
Waarschijnlijk	60 – 80%	70%
Bijna zeker	80 – 100%	90%

Deze indeling is nodig om tot gewogen risico's te komen die gezamenlijk het risicoprofiel vormen. De omvang van een risico wordt bepaald als: Kans x Gevolg. Op deze wijze worden de grote risico's duidelijk. De risico-acceptatiegraad bepaalt of budgettair rekening moet worden gehouden met het risico.

Het beoordelen van risico's is een reguliere managementverantwoordelijkheid. Het is een proces met een subjectief karakter. Deze fase kan daardoor grote invloed hebben op het uiteindelijke risicoprofiel. Door gebruik te maken van bestaande risicoprofielen, waar mogelijk te onderbouwen en steeds vanuit meerdere disciplines naar risico's te kijken trachten we de subjectiviteit te beperken.

Beheersmaatregelen

Voor veel risico's zijn maatregelen te treffen die tot betere beheersing leiden. Dit kan preventief zijn, waarbij de maatregelen gericht zijn op het voorkomen van een gebeurtenis. Voorbeelden hiervan zijn procesinrichting en onderhoudsmaatregelen. Een andere mogelijkheid is het treffen van curatieve maatregelen, waarmee we vooral gevolgen kunnen beperken. Voorbeelden hiervan zijn crisisbeheersing en verzekeringen.

Bij het inrichten van beheersmaatregelen is van belang dat de maatregel in verhouding staat tot het risico. Dit kan ertoe leiden dat een maatregel het risico wel kan beperken, maar dat de (financiële) inspanning die daarmee gemoeid is niet opweegt tegen het accepteren van het risico.

Financiële afdekking

Nadat de bruto risico's met beheersmaatregelen zijn teruggebracht tot netto risico's weten we welke risicoomvang moet worden afgedekt via de weerstandscapaciteit. Het afzetten van de risico's tegen de beschikbare weerstandscapaciteit leidt tot het weerstandsvermogen.

2.3 Grondexploitaties

Speciale aandacht verdienen op deze plaats de grondexploitaties. In het voorjaar van 2012 heeft u het eerste MeerjarenPerspectief Grondexploitaties (MPG) vastgesteld. Een belangrijk ontwikkelpunt daarin waren de risico's. In het tweede MPG dat u inmiddels heeft vastgesteld zijn de risico's geïventariseerd en gewogen. Risico's zijn bij grondexploitaties niet alleen gevaren die met beheersmaatregelen acceptabel moeten worden gemaakt, maar spelen ook een rol bij het bepalen van de haalbaarheid van plannen. Het specifieke terrein van de grondexploitaties rechtvaardigt een afzonderlijke aanpak van de risico-inventarisatie. Daarbij moet ook worden bedacht dat grondexploitaties relatief grote risico's opleveren en een lange looptijd hebben. De uitkomsten worden uiteraard wel betrokken bij het totaalbeeld van de risico's en het weerstandsvermogen.

3. WEERSTANDSCAPACITEIT EN WEERSTANDSVERMOGEN

3.1 Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit van de gemeente betreft het geheel van financiële middelen die kunnen worden ingezet om onverwachte financiële tegenvallers op te vangen. Het is een buffer die ervoor zorgt dat de organisatiedoelstellingen, het bestaande beleid en het voorzieningenniveau niet direct in gevaar komen wanneer risico's werkelijkheid worden.

Incidentele en structurele weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit kent een incidentele en een structurele component. Dat komt overeen met het onderkennen van risico's met incidentele en structurele (financiële) gevolgen.

De incidentele weerstandscapaciteit bestaat uit:

- algemene reserve

De algemene reserve is uitsluitend bedoeld als buffer voor het opvangen van risico's. Deze reserve is daarom geheel beschikbaar in het kader van de weerstandscapaciteit.

- algemene reserve bouwgrondexploitatie

De grondexploitaties beschikken over een eigen algemene reserve, die bestemd is voor de dekking van risico's in de grondexploitaties, maar tevens wordt ingezet om jaarlijkse kosten voor projecten in de initiatieffase te dekken en voor niet aan projecten toe te delen kosten. Het niet activeren van deze kosten kan worden gezien als een beheersmaatregel, waarmee de omvang van het risico op onzekere projecten wordt verkleind.

- bestemmingsreserves

Bestemmingsreserves waarvan de bestemming nog gewijzigd kan worden, kunnen we tot de weerstandscapaciteit rekenen. Daarbij geldt een besluit van de raad om een reserve als dekkingsmiddel aan te spreken voor een specifieke uitgave als criterium. Indien een dergelijk (krediet)besluit is genomen wordt de bestemming in principe niet meer als wijzigbaar beschouwd. De vrije reserve behoort slechts tot de weerstandscapaciteit voor zover er geen beslag op is gelegd via Nieuw Beleid en Intensiveringen of andere raadsbesluiten.

- stille reserves

Er is sprake van stille reserves wanneer de waarde van bezittingen hoger is dan de op de balans weergegeven boekwaarde. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij onroerend goed, dat in het verleden in één keer gedekt is uit een reserve of grondexploitatie. Met de inzet van stille reserve, via herwaardering, dient zeer terughoudend te worden omgegaan. In Krimpen worden stille reserves daarom niet uitgedrukt in een bedrag.

Bij de incidentele weerstandscapaciteit staat centraal dat de middelen kunnen worden ingezet om eenmalige tegenvallers en calamiteiten het hoofd te bieden. Het kan ook zijn dat incidentele capaciteit wordt ingezet om gedurende één of enkele jaren structurele tegenvallers te dekken, waarmee tijd wordt gekocht om tot een goede structurele dekking te komen. Doordat het huidige Krimpense beleid is om geen rente te berekenen over reserves, zijn er geen directe budgettaire nadelen verbonden aan de inzet van reservemiddelen.

Tot de structurele weerstandscapaciteit worden gerekend:

- onbenutte belastingcapaciteit

Het verschil tussen de fictieve (toegestane) opbrengsten bij maximale heffings- en belastingtarieven en de begroting opbrengsten (op basis van feitelijke belastingdruk) vormt de onbenutte belastingcapaciteit. Deze ruimte kan middels een tariefsverhoging van heffingen en/of belastingen worden ingezet om structurele tekorten te dekken.

- bezuinigingsmogelijkheden

Nog niet benutte bezuinigingsmogelijkheden rekenen we ook tot de structurele weerstandscapaciteit. Door de ombuigingsoperaties van de laatste jaren zijn deze mogelijkheden echter als beperkt in te schatten. Het gaat uiteraard alleen om bezuinigingen waarmee de organisatiedoelstellingen niet in gevaar worden gebracht.

- onvoorziene lasten

De begroting bevat een verplichte post voor onvoorziene lasten. In Krimpen bedraagt die post volgens huidig beleid € 7,50 per inwoner. Er is echter geen verplichte omvang. Hoewel deze post jaarlijks onderdeel uitmaakt van de begroting is de inzet ervan toch incidenteel. Wanneer deze middelen structureel worden aangewend wordt de post steeds kleiner, waarmee de mogelijkheden om gedurende het begrotingsjaar op ontwikkelingen en gebeurtenissen in te spelen beperkt worden. Eenmalige dekking is daarom toegestaan, maar bij structurele effecten moet voor het volgende begrotingsjaar een andere oplossing worden gevonden.

Benodigde weerstandscapaciteit

Het totaal van de risico's bepaalt hoe groot de weerstandscapaciteit dient te zijn. Het betreft hier geen simpele optelsom. Wanneer we alleen de financiële omvang en de kans op een risico meenemen, gaan we voorbij aan de onwaarschijnlijkheid dat risico's zich gelijktijdig en in hun volle omvang voordoen. Om dit gegeven te betrekken bij de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit zijn simulatiemethoden ontwikkeld, zoals de Monte-Carlo simulatie. Bij het uitwerken van risicomanagement wordt dit aspect meegenomen.

De benodigde omvang van de weerstandscapaciteit hangt sterk samen met het gewenste weerstandsvermogen. Afhankelijk van de streefwaarde moet het beleid gericht worden op groei van (onderdelen van) de weerstandscapaciteit, of kan juist een deel van de weerstandscapaciteit vrijvallen om ingezet te worden voor het bereiken van organisatiedoelstellingen. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op het weerstandsvermogen en de ratio.

In de paragraaf weerstandsvermogen wordt in iedere begroting en jaarrekening ingegaan op de omvang en samenstelling van de posten die gezamenlijk de weerstandscapaciteit vormen.

3.2 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen betreft de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de voor afdekking van de risico's benodigde weerstandscapaciteit. Deze laatste waarde wordt bepaald door het risicoprofiel van de totale gemeente, nadat de effecten van beheersmaatregelen zijn verwerkt. Het weerstandsvermogen wordt beoordeeld door deze weer te geven in een verhoudingsgetal:

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

Er bestaat geen voorgeschreven ratio die de gemeente geacht wordt na te streven. In feite is de gemeente dus vrij in het bepalen van de mate waarin risico's worden afgedekt. Als referentiekader gebruiken wij een veelgebruikte waarderingstabel van de Universiteit Twente en het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement.

Ratio	Betekenis
> 2,0	Uitstekend
1,4 – 2,0	Ruim voldoende
1,0 – 1,4	Voldoende
0,8 – 1,0	Matig
0,6 – 0,8	Onvoldoende
< 0,6	Ruim onvoldoende

Als streefwaarde voor het weerstandsvermogen streeft Krimpen aan den IJssel een ratio van 1,0 na. Daarmee is voldoende dekking voor het risicoprofiel aanwezig en wordt niet onnodig beslag gelegd op middelen die ten behoeve van de beleidsdoelstellingen kunnen worden ingezet.

De beleidsvrijheid van de gemeente in het afdekken van risico's, uit zich ook in het ontbreken van een richtlijn voor de omvang van de algemene reserve. In de nota reserves en voorzieningen is de bodem van de algemene reserve bepaald op € 2 miljoen en het plafond op € 5 miljoen. Op grond van deze nota en het op te stellen risicoprofiel streven wij een betere onderbouwing na. Dit betekent dat als gevolg van het risicoprofiel wellicht een bijstelling van de kaders voor de algemene reserve aan de orde is.

4. IMPLEMENTATIE RISICOMANAGEMENT

4.1 P&C-cyclus

Risicomanagement is onlosmakelijk verbonden met de planning en controlcyclus. Dat blijkt uit de bepalingen rondom de paragraaf Weerstandsvermogen in het BBV. Tweemaal per jaar, bij begroting en jaarrekening wordt ingegaan op het actuele beeld van risico's en weerstandsvermogen. Daarbij komen ook relevante ontwikkelingen aan de orde en worden de belangrijkste risico's toegelicht. De inrichting van de paragraaf Weerstandsvermogen wordt daarop toegesneden. Ook bij het opstellen van de kadernota wordt ingegaan op de risico's en het weerstandsvermogen. Tussentijds wordt via de voor- en najaarsnota indien nodig aandacht besteed aan belangrijke ontwikkelingen. Tenslotte bevat ieder collegeadvies en raadsvoorstel een paragraaf Kanttekeningen waarin, indien van toepassing, risico's kunnen worden benoemd. Dit leidt waar mogelijk direct tot toevoeging aan het risicoprofiel.

4.2 Top 10 risico's

Ervaringen in andere gemeenten leren dat het systematisch inventariseren van risico's leidt tot een lange lijst. Ook in Krimpen is een dergelijke ontwikkeling te verwachten. Daarom wordt bij het rapporteren over de risico's steeds specifiek ingegaan op de top-10 risico's. De overige risico's worden wel meegewogen in het weerstandsvermogen en gemonitord.

4.3 Aanpak risicomanagement

Risicomanagement behoort tot de normale managementverantwoordelijkheden. Dat betekent dat risico's en het managen daarvan op de afdelingen thuishoren. De afdeling Financiën en Control speelt een centrale rol in het organiseren van risicomanagement en het centraal rapporteren daarover alsmede de koppeling met het weerstandsvermogen. De invoering van risicomanagement start met het vaststellen van deze nota. De uitwerking van de aanpak en organisatie wordt door ons college opgepakt. Met behulp van een nog te selecteren informatiesysteem wordt risicomanagement opgezet en verankerd in de organisatie. Daarna wordt het zoals eerder aangegeven regulier onderdeel van managementtaken en de planning en controlcyclus.