

Documentnummer : INT-20-54677

Verkorte inhoud document: Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen 2020
Behorend bij raadsvoorstel / raadsbesluit INT-20-54675

Nota
Risicomanagement
en
Weerstandsvermogen
2020

GEMEENTE BEVERWIJK
Team Financiën & Control

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
1.1 Doel van deze nota	3
1.2 Leeswijzer	3
2. Doelstellingen	4
3. Begripsbepaling	5
3.1 Risico's.....	5
3.2 Risicomanagement	6
3.3 Weerstandscapaciteit.....	6
3.4 Weerstandvermogen	7
4. Verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling.....	8
4.1 Gemeenteraad.....	8
4.2 College van B&W	8
4.3 Ambtelijke organisatie	8
5. Weerstandvermogen	9
5.1 Benodigde weerstandscapaciteit.....	9
5.2 Beschikbare weerstandscapaciteit	9
5.3 Norm voor het weerstandvermogen.....	10
6. Risicomanagement.....	11
6.1 Stap 1 - Bewustworden van risico's	11
6.2 Stap 2 - Identificeren en beschrijven van risico's	11
6.3 Stap 3 - Beoordelen van risico's	12
6.4 Stap 4 - Beheersen van risico's	12
6.5 Stap 5 - Rapporteren van risico's	13
6.6 Stap 6 - Monitoren van risico's	13
7. Specifiek risicomanagement	13
7.1 Grote projecten.....	13
7.2 Grondexploitaties	13
7.3 Verbonden partijen/deelnemingen	15

1. Inleiding

1.1 Doel van deze nota

Voor u ligt de tweede nota Risicomanagement en weerstandsvermogen.

Deze tweede nota is een actualisatie van de eerste nota Risicomanagement en weerstandsvermogen 2015. Met het vaststellen van deze nota door de gemeenteraad worden de kaders en beleidsuitgangspunten met betrekking tot het weerstandsvermogen en het risicomanagement vastgelegd, en stelt de raad het geactualiseerde beleid vast waarbinnen de gemeente dient te opereren. De kaders en beleidsuitgangspunten borgen dat risicomanagement een structureel onderdeel vormt van de beleidsvorming en de planning & control cyclus. Tevens worden in deze nota de uitgangspunten voor de kwantitatieve risicoanalyse en de berekening van het gewenste weerstandsvermogen vastgelegd.

Aan de gemeenteraad wordt voorgesteld om de nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2020 vast te stellen en de nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2015 in te trekken.

1.2 Leeswijzer

De doelstellingen van de nota komen in hoofdstuk 2 aan bod. Hoofdstuk 3 geeft een nadere toelichting op de kernbegrippen. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle betrokken partijen worden in hoofdstuk 4 geschetst. De twee volgende hoofdstukken geven vervolgens het beleid met betrekking tot het weerstandsvermogen (hoofdstuk 5) en risicomanagement (hoofdstuk 6) weer.

2. Doelstellingen

Met de nota risicomanagement en weerstandsvermogen worden de volgende doelstellingen beoogd:

1. Kaderstelling raad en formuleren van beleidsuitgangspunten

De raad is verantwoordelijk voor een sluitende begroting. Een exact sluitende begroting zonder weerstandsvermogen betekent dat iedere tegenvaller een budgettair probleem gaat opleveren. In dat geval staan de programma's en daarmee het beleid van de gemeente onder druk. Daarom heeft een gemeente weerstandsvermogen nodig. De raad heeft een kaderstellende, budgetbepalende en controlerende taak. Met deze nota geeft de raad de kaders met betrekking tot het risicomanagement en het weerstandsvermogen aan en stelt de raad het beleid vast waarbinnen de gemeente Beverwijk moet opereren. De kaders en beleidsuitgangspunten zullen ervoor moeten zorgen dat risicomanagement en weerstandsvermogen een structureel onderdeel vormen van de planning & control cyclus en dat gemeente Beverwijk voldoende weerstandsvermogen heeft.

2. Verhogen van het risicobewustzijn

Het belangrijkste doel van deze nota, naast de kaderstelling en het voldoen aan wet- en regelgeving, is het blijven verhogen van het risicobewustzijn. Hieronder wordt het creëren, stimuleren en vergroten van risicobewustzijn verstaan. Dit bewustzijn is zowel van belang op het niveau van het bestuur als het management. Voor het bestuur geldt dit vooral bij het stellen van kaders en het nemen van belangrijke besluiten. Het management zorgt voor een goede informatieverstrekking over risico's richting bestuur ten behoeve van de besluitvorming. Daarnaast is het management verantwoordelijk voor het beheersen van de risico's. Verder moet de organisatie zich er van bewust zijn dat het risicomanagement een belangrijke plek heeft in de planning & control cyclus.

3. Reduceren van de gevolgen van risico's

Risico's kunnen het halen van doelen belemmeren. Als de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit in kaart zijn gebracht, is het mogelijk om de impact van risico's te reduceren. Dit kan door de weerstandscapaciteit te verhogen of de risico's te verminderen.

4. Actualisering van het weerstandsvermogen en risico's

In de begroting en in de jaarstukken wordt in de paragraaf *weerstandsvermogen en risicobeheersing* aandacht besteed aan het weerstandsvermogen van de gemeente. Hierin komen onder andere de weerstandscapaciteit en de risico's aan de orde.

5. Onderbouwing van de berekening van het weerstandsvermogen

Deze doelstelling richt zich op de wettelijke verplichting die voortvloeit uit het BBV. Hierin is bepaald dat de gemeente een inventarisatie van de risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit dient te maken. In de paragraaf *weerstandsvermogen en risicobeheersing* geeft de gemeente Beverwijk tenminste twee keer per jaar deze onderbouwing aan.

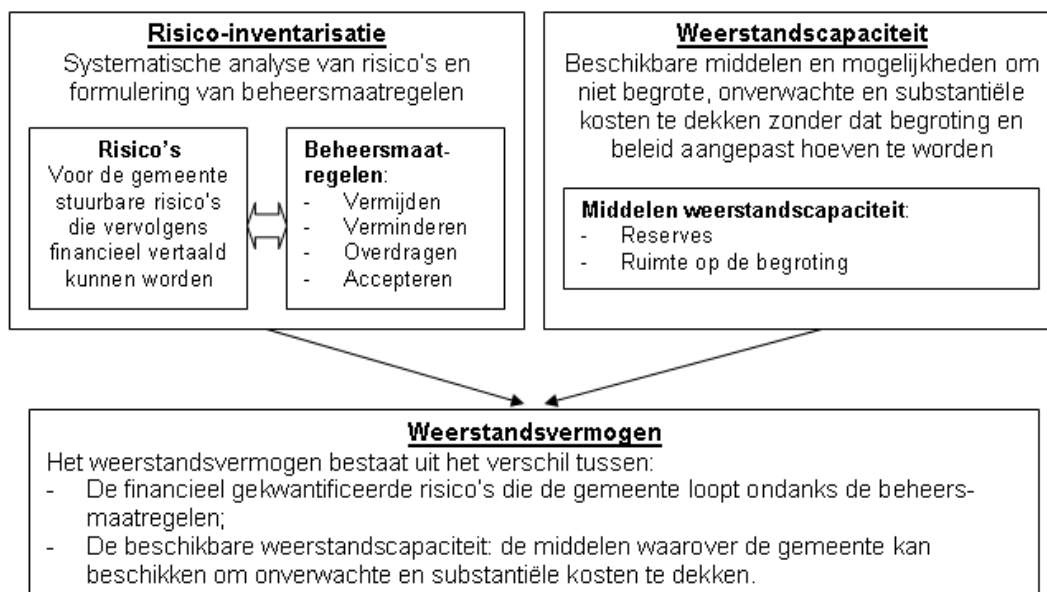
6. Toetsen of de gemeente Beverwijk voldoende weerstandsvermogen heeft

Door de weerstandscapaciteit af te zetten tegen het verwachte financiële gevolg van alle risico's zullen conclusies getrokken kunnen worden over het weerstandsvermogen van de gemeente.

7. Voldoen aan wet- en regelgeving

Het voldoen aan wet- en regelgeving wordt via het BBV (Besluit Begroten en Verantwoorden) en de Gemeentewet verplicht gesteld. Door het vaststellen van deze nota voldoet de gemeente Beverwijk aan haar wettelijke verplichtingen.

De doelstellingen kunnen als volgt schematisch worden weergegeven:



In het volgende hoofdstuk worden deze begrippen nader toegelicht.

3. Begripsbepaling

In dit hoofdstuk worden de begrippen risicomangement en weerstandsvermogen nader beschreven.

3.1 Risico's

Een risico is een gebeurtenis met een positief of negatief effect op de doelstelling. Risico's die relevant zijn voor het weerstandsvermogen zijn risico's die niet op een andere manier zijn te ondervangen en die een financieel gevolg kunnen hebben. Doen deze risico's zich voor dan worden ze dus gedekt via het weerstandsvermogen. Reguliere risico's – risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn – en risico's zonder financiële gevolgen maken geen deel uit van de risico's die onder het weerstandsvermogen vallen. Deze reguliere risico's die zich regelmatig voordoen, dienen in de begroting te worden opgenomen en bepaalde risico's kunnen worden gemitigeerd door het afsluiten van verzekeringen of andere voorzieningen.

Risico's die inmiddels financieel zijn afgedekt komen niet terug in de risico-inventarisatie en worden niet meer meegenomen bij de bepaling van het weerstandsvermogen.

Risico's kunnen worden onderverdeeld in interne, externe en politieke risico's.

Interne risico's zijn feitelijk met de bedrijfsvoering samenhangende risico's. Dit zijn bijvoorbeeld fraude- en integriteitsrisico's, risico's die ontstaan door het niet goed of niet rechtmatig uitvoeren van processen en risico's die ontstaan door niet goed werkende productiemiddelen (zoals automatisering).

Naast deze interne risico's loopt de gemeente externe risico's als gevolg van conjunctuurschommelingen, exogene maatschappelijke ontwikkelingen en regelgeving van hogere overheden, die kunnen leiden tot extra kosten voor de gemeente. Maar ook risico's als gevolg van ontwikkelingen bij verbonden partijen horen tot de externe risico's.

Tot slot zijn er de beleidsmatige of politieke risico's: imagoschade veroorzaakt door het handelen van bestuurders, omdat voor het resultaat van dat handelen onvoldoende

maatschappelijk draagvlak blijkt te bestaan. Denk hierbij ook aan de financiële gevolgen die ontstaan bij het aftreden van het college of een politieke crisis (wachtgeldverplichtingen, verkiezingen).

3.2 Risicomanagement

Risicomanagement is het continu en systematisch doorlopen van de gemeentelijke organisatie op risico's, met als doel de gevolgen ervan te voorkomen of te vermijden en de kans erop te verkleinen of op een andere manier beheersbaar te maken.

Het is onmogelijk om alle ontwikkelingen en gebeurtenissen en hun effect op de doelstelling te identificeren en te beheersen. Dat is ook ongewenst want dat zou teveel beslag leggen op schaarse tijd en geld. Risicomanagement betekent dan ook dat je bepaalde risico's tolereert en andere niet. Risico's met een hoge kans en een hoge impact zullen waarschijnlijk niet worden getolereerd en vragen om beheersmaatregelen. Hiervoor zal naar alle waarschijnlijkheid een voorziening voor worden gevormd.

3.3 Weerstandscapaciteit

Onder weerstandscapaciteit wordt verstaan de (potentieel) aanwezige capaciteit aan geldmiddelen om financiële risico's te kunnen opvangen.

Weerstandscapaciteit geeft aan in hoeverre onverwachte, substantiële, niet begrote kosten gedekt kunnen worden.

Onderscheid kan worden gemaakt tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Met het eerste wordt bedoeld het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat deze invloed hebben op de voortzetting van taken op het bestaande niveau. Met de structurele weerstandscapaciteit worden de middelen bedoeld die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.

In de onderstaande tabel worden de diverse potentiële bestanddelen van de beschikbare weerstandscapaciteit voor een gemeente genoemd en van een uitleg voorzien. In hoofdstuk 5 wordt aangegeven welke onderdelen van toepassing zijn voor de gemeente Beverwijk.

Potentiële bestanddelen van de weerstandscapaciteit

1. Algemene Reserve

De algemene reserve heeft als belangrijkste functie het vormen van een buffer voor financiële tegenvallers en is per definitie niet geormerkt of bestemd. De algemene reserve vormt het vrij besteedbare eigen vermogen van de gemeente.

2. Post onvoorzien

Artikel 189 van de Gemeentewet en artikel 8 (lid 1 en lid 6) van het BBV verplicht iedere gemeente een bedrag voor onvoorzien uitgaven op te nemen in de begroting. Feitelijk is hier sprake van structurele weerstandscapaciteit. De post onvoorzien is een buffer voor externe onvoorzien tegenvallers. Het dekt uitgaven die voldoen aan: onvoorzien, onvermijdelijk en onontkoombaar. In het bepalen van de hoogte van het bedrag is een gemeente vrij.

3. Rente eigen financieringsmiddelen

De rente over eigen financieringsmiddelen kan voor het afdekken van risico's worden aangewend. Hiermee wordt bedoeld rente over reserves en voorzieningen, welke niet geormerkt en vrij aanwendbaar is.

4. Bestemmingsreserves

Dit zijn reserves met een bestedingsfunctie, waarbij geld is weggezet voor toekomstige uitgaven of investeringen. Of met een egaliserend karakter. Ondanks een eerder vastgestelde bestedingsfunctie kan de raad besluiten de bestemmingsreserve bestedingsvrij te maken om risico's financieel af te dekken. Het dient hierbij te gaan om een bestemmingsreserve, waarbij een bestuurlijke heroverweging mogelijk is.

5. Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit bestaat uit de extra structurele middelen die gegenereerd kunnen worden door de tarieven van de gemeentelijke heffingen te verhogen tot het wettelijk toegestane maximum. De onbenutte belastingcapaciteit wordt gevormd door het verschil tussen de fictieve (toegestane) opbrengsten bij maximale heffings- en belastingtarieven en de begrote opbrengsten (op basis van feitelijke belastingdruk).

6. Begrotingsruimte

Indien de begroting en meerjarenraming sluiten met een positief saldo, dan is sprake van begrotingsruimte. Alleen structurele begrotingsruimte kan worden ingezet voor structurele financiële tegenvallers.

7. Stille reserves

De waarde van de bezittingen van de gemeente is opgenomen op de balans. Indien de werkelijke waarde van de activa hoger is dan de boekwaarde dan is sprake van een stille reserve. Een stille reserve kan worden aangewend als weerstandscapaciteit. Stille reserve is niet direct meetbaar maar komt pas aan de orde wanneer sprake is van een (marktconforme) taxatie of realisatie.

8. Verwachte winst grondexploitaties

De gemeente Beverwijk voert meerdere grondexploitaties. Wanneer deze grondexploitaties een positief saldo vertegenwoordigen (uitgedrukt in de netto contante waarde) kan deze worden meegenomen in de beschikbare weerstandscapaciteit.

3.4 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de begroting is, wat van belang is wanneer er zich een financiële tegenvaller voordoet. Door aandacht voor het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigingen. Het weerstandsvermogen is voldoende als financiële tegenvallers goed opgevangen kunnen worden en het saldo van de weerstandscapaciteit minus risico's positief is. Het weerstandsvermogen kan worden uitgedrukt in een ratio.

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

Voor het beoordelen van de robuustheid van de begroting is dus inzicht nodig in de omvang en in de achtergronden van de risico's (= benodigde weerstandscapaciteit) in relatie tot de beschikbare weerstandscapaciteit.

4. Verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling

In deze paragraaf wordt uiteengezet welke taken en verantwoordelijkheden de verschillende actoren binnen de gemeente Beverwijk hebben.

4.1 Gemeenteraad

De gemeenteraad stelt de kaders vast waarbinnen risicomanagement wordt toegepast. De gemeenteraad doet dat door de nota risicomanagement en weerstandsvermogen vast te stellen. De gemeenteraad houdt toezicht op de uitvoering binnen de kaderstelling. Het college van burgemeester en wethouders voert het beleid uit binnen de gestelde kaders. Vervolgens controleert de gemeenteraad in hoeverre de uitvoering van het beleid door het college van burgemeester en wethouders binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden en of hier bij voldoende rekening is gehouden met de aanwezige risico's.

4.2 College van B&W

Het college van burgemeester en wethouders is bestuurlijk verantwoordelijk voor het uitvoeren van het risicomanagement in overeenstemming met de vastgestelde kaders van de gemeenteraad. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid betreffende risicomanagement en neemt beslissingen op grond van de voorstellen die door het ambtelijk apparaat worden gedaan. Het college houdt toezicht op de uitvoering van het risicomanagement door de organisatie en dient ervoor te zorgen dat de doelstellingen van het risicomanagement worden bereikt.

4.3 Ambtelijke organisatie

Risicomanagement is vanuit de gedachte van integraal management een zaak van het management. De regie op het gebied van risicomanagement ligt bij de gemeentesecretaris.

Risicomanagement is een vorm van integraal management wat inhoudt dat 'de lijn' verantwoordelijk is voor de realisatie van de doelstellingen en de risico's die hiermee samenhangen. Voor de gemeente Beverwijk komt dat er op neer dat de gemeentesecretaris integraal verantwoordelijk is voor risicomanagement en daarmee voor het gehele risicoprofiel van de gemeente Beverwijk. Vanuit deze verantwoordelijkheid bepaalt de gemeentesecretaris de prioriteiten en de planning. Zij zorgt ervoor dat bewust wordt omgaan met risico's en dat risicomanagement gemeentebreed wordt gestimuleerd.

Het management is verantwoordelijk voor het bewust zijn en de beheersing van de risico's binnen de teams. Dit is een logische benadering gezien het feit dat de risico's zich veelal functioneel en taakafhankelijk op teamniveau uiten. Op dit niveau zijn de risico's dan vaak ook eerder inzichtelijk te maken, en op dit niveau dienen ook de maatregelen geïmplementeerd te worden. Periodiek is het management verantwoordelijk voor het actualiseren van de risico-inventarisatie ten behoeve van de verschillende rapportages (begroting, jaarrekening en tussentijdse rapportages). Hierbij worden ook passende beheersmaatregelen genomen. Het management is verantwoordelijk voor het toepassen van deze beheersmaatregelen.

5. Weerstandsvermogen

In dit hoofdstuk wordt bepaald welke norm de gemeente Beverwijk hanteert voor het weerstandsvermogen en uit welke bestanddelen de weerstandscapaciteit is opgebouwd. Aan de hand hiervan wordt in de paragraaf *weerstandsvermogen en risicobeheersing* het weerstandsvermogen in een ratio weergegeven.

5.1 Benodigde weerstandscapaciteit

Het kwantificeren van de risico's waarmee de gemeente te maken kan krijgen is geen eenvoudige zaak. De risico's van de gemeente worden jaarlijks in kaart gebracht bij de programmabegroting en de jaarrekening. Alle risico's samen vormen het risicoprofiel van de gemeente Beverwijk. Dit risicoprofiel bepaalt de benodigde weerstandscapaciteit.

Hoofdstuk 7 gaat nader in op de wijze van risico-inventarisatie en kwantificering bij gemeente Beverwijk.

5.2 Beschikbare weerstandscapaciteit

Het rijk (BBV) en de provincie Noord-Holland hanteren geen voorschriften over de noodzakelijke hoogte van de beschikbare weerstandscapaciteit. Ook zijn er geen algemene rekenmethoden, waarmee de noodzakelijke omvang van het weerstandsvermogen of een algemene reserve kan worden bepaald.

De algemene reserve van de gemeente Beverwijk is per definitie niet geormerkt of bestemd en heeft als belangrijkste functie om een buffer voor financiële tegenvallers te vormen. De algemene reserve vrij beschikbaar vormt het vrij besteedbare eigen vermogen van de gemeente. Het onderdeel reserve vast eigen vermogen binnen de algemene reserve vormt geen onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit, omdat dit onderdeel niet vrij beschikbaar is, want het doel van dit onderdeel binnen de algemene reserve is het voor het aanhouden van vast eigen vermogen voor het handhaven van een structureel dekkingsmiddel op de begroting.

Bestemmingsreserves (inclusief bestemmingsreserves voor het afdekken van risico's) vormen dus geen onderdeel van de weerstandscapaciteit, omdat de bestemmingsreserves geormerkt zijn en hierdoor niet vrij besteedbaar zijn. Eveneens worden de post onvoorzien en stille reserves (met oog op de huidige marktomstandigheden) niet meegenomen. Onbenutte belastingcapaciteit wordt niet meegenomen omdat het beleid van de belastinginkomsten gericht is op 100% kostendekking.

Beslispunt:

1. De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat (alleen) uit de algemene reserve vrij beschikbaar.

5.3 Norm voor het weerstandsvermogen

De benodigde weerstandscapaciteit kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het weerstandsvermogen.

Berekening algemeen ratio weerstandsvermogen:

Algemene reserve

Alle risico's

De grondexploitatie risico's en de Sociaal Domein risico's vormen geen onderdeel van bovengenoemde "Alle risico's". Reden is dat voor deze beide risico's een bestemmingsreserve is ingesteld voor het afdekken van deze risico's.

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen dient te worden vastgesteld welke ratio de gemeente Beverwijk nastreeft. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de onderstaande waarderingstabel¹:

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

Gemeente Beverwijk streeft volgens het coalitieakkoord een weerstandsvermogen na dat tenminste voldoende (waarderingcijfer C) is. Dat betekent een ratio weerstandsvermogen tussen de 1,0 en 1,4.

Beslispunt:

1. In te stemmen met een na te streven weerstandsratio van minimaal 1,0

¹ Deze normeringssystematiek voor het weerstandsvermogen is ontwikkeld door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement in samenwerking met de Universiteit Twente.

6. Risicomanagement

Zoals genoemd in hoofdstuk 4 verstaat de gemeente Beverwijk onder risicomanagement het continu en systematisch doorlopen van de gemeentelijke organisatie op risico's, met als doel de gevolgen ervan te voorkomen of te vermijden en de kans erop te verkleinen of op een andere manier beheersbaar te maken. Daarbij vraagt het BBV om op een of andere wijze het financiële weerstandsvermogen te bepalen op basis van het risicoprofiel. In dit hoofdstuk wordt allereerst beschreven welke stappen in het proces van risicomanagement kunnen worden onderscheiden. Vervolgens wordt nader ingezoomd op een aantal onderwerpen waarop gemeente Beverwijk de nadruk wil leggen.

In het proces van risicomanagement vallen de volgende stappen te onderscheiden.

6.1 Stap 1 - Bewustworden van risico's

Idealiter dient de gemeentelijke organisatie zo breed mogelijk betrokken te worden bij alle stappen van de risicomanagementcyclus. Daarmee komt de gemeente tegemoet aan het verhogen van het risicobewustzijn. Risicobewustzijn vergemakkelijkt het identificeren van risico's (de volgende stap).

Gemeente Beverwijk geeft hier invulling aan door het management en de beleidsmedewerkers te adviseren via toegeruste financiële adviseurs en standaardopname en kwantificering van risico's in projectplannen en grondexploitaties.

6.2 Stap 2 - Identificeren en beschrijven van risico's

Voordat een risico-inventarisatie plaats vindt, dient de scope duidelijk te zijn: over welk beleidsonderwerp, programma of project gaat het? Vervolgens wordt het speelveld verder in kaart gebracht, gecentreerd rondom de te bereiken doelstelling (er zijn waarschijnlijk vele risico's te benoemen maar uiteindelijk zijn alleen die risico's belangrijk die het bereiken van de doelstelling belemmeren).

De volgende vragen kunnen helpen bij het identificeren van risico's:

1. Wat is de scope: bij welke beleid, programma of project gaan we op zoek naar risico's?
2. Wat is de doelstelling van het beleid/ project/ programma?
3. Wie behoren tot de directe doelgroep? Is de doelgroep nog nader te specificeren?
4. Welke andere actoren zijn te benoemen en wat is hun belang en invloed?
5. Welke ontwikkelingen zijn relevant en kunnen invloed hebben op het bereiken van de doelstelling?
6. Hoe wordt de doelstelling bereikt? (wat is de interventielogica: van activiteit tot doelstelling)
7. Wat is de invloed van de gemeente op het bereiken van de doelstelling?
8. Welke negatieve invloed hebben actoren en ontwikkelingen op het bereiken van de doelstelling?

Na identificatie dient afgewogen te worden of het nodig is om het risico vast te leggen. Enerzijds helpt het beschrijven om het effect scherp te krijgen. Anderzijds is het niet zinnig om elk risico te beschrijven; risicomanagement zal dan snel verzanden omdat het te arbeidsintensief wordt en het nut onvoldoende wordt ingezien.

Identificatie en beschrijving vinden enerzijds plaats gedurende het normale beleidsproces en de daaraan gekoppelde registratie (bijvoorbeeld het opstellen van een plan van aanpak, college- of raadsvoorstel of projectplan), en anderzijds door bewust stil te staan bij mogelijke risico's op vastgestelde momenten (programmabegroting, tussentijdse rapportage, jaarrekening en interne controle).

6.3 Stap 3 - Beoordelen van risico's

Nadat het risico is beschreven dient afgewogen te worden of er maatregelen moeten worden getroffen. Daarbij helpt het beoordelen en kwantificeren van het risico. Gemeente Beverwijk hanteert de 'kans maal gevolg methode' voor het kwantificeren van risico's.

Schatten kans

De kans dat een risico zich voordoet wordt zo realistisch mogelijk geschat. Voor het schatten van de kans dat een risico zich voordoet, kan worden gekozen uit de volgende mogelijkheden:

Klasse	Verwacht aantal keren dat risico optreedt	Kans
1	< 1 keer per 10 jaar	10%
2	1 keer per 5 – 10 jaar	30%
3	1 keer per 2 – 5 jaar	50%
4	1 keer per 1 – 2 jaar	70%
5	1 keer per jaar of >	90%

Zeer lage risico's (< 10%) worden niet opgenomen omdat de waarschijnlijkheid van voordoen minimaal is. Bij het opstellen van de begroting van het volgende jaar worden zeer hoge risico's (> 90%) ook niet opgenomen omdat de kans zodanig hoog is dat er al in de begroting rekening mee moet worden gehouden dat de gebeurtenis zich zeker zal voordoen. Treedt een risico met een zeer hoge kans tussentijds op dan dient deze weldegelijk als risico (inclusief maatregel) te worden meegenomen.

Schatten financieel gevolg

Het gevolg wordt financieel vertaald in een maximaal schadebedrag. Wanneer het niet mogelijk is om een financiële vertaling te maken, wordt het financiële gevolg niet genoemd.

Incidentele en Structurele risico's

In principe dient de algemene reserve als incidentele buffer alleen voor het opvangen van incidentele risico's.

Structurele risico's moeten op een termijn van een aantal jaren worden opgevangen binnen de begroting middels beheersmaatregelen. Hierdoor kunnen structurele risico's alleen voor een aantal jaren worden meegenomen als risico, met als dekking de algemene reserve.

6.4 Stap 4 - Beheersen van risico's

Wanneer risico's zijn beoordeeld en gekwantificeerd dient te worden bepaald wat geschikte beheersingsmaatregelen zijn. Er zijn allerlei typen van beheersmaatregelen te bedenken, maar deze kunnen uiteindelijk terug gebracht worden tot de volgende maatregelen:

Maatregelen waarbij risico's zelf worden gedragen

- Vermijden: stoppen met de activiteit
- Accepteren: aanvaarden van het risico (onder voorwaarden)
- Verminderen: treffen van beheersmaatregelen

Maatregelen waarbij de risico's worden overgedragen aan een andere partij

- Verzekeren
- Opdrachtnemer: stoppen met zelf uitvoeren (uitbesteden of inkopen)

Bij het kiezen van een maatregel moet een afweging worden gemaakt over de effectiviteit van de beheersmaatregel. De (beleids)medewerker is zelf verantwoordelijk voor het nemen en vastleggen van beheersingsmaatregelen en maakt met de teamleider afspraken hoe en wanneer de risico's worden opgeschaald.

De verantwoordelijke personen zorgen er vervolgens voor dat de maatregelen daadwerkelijk worden genomen. Op regelmatige basis dient te worden gekeken of de beheersmaatregelen zijn uitgevoerd en of de maatregelen het gewenste effect hebben gehad.

6.5 Stap 5 - Rapporteren van risico's

Het gaat hierover het rapporteren over de oorzaak, aard en omvang van risico's, de effectiviteit van de beheersmaatregelen en wijzigingen in de beheersmaatregelen. De gemeenteraad wordt via de programmabegroting en jaarrekening (in de paragraaf *Weerstandsvormogen en risicobeheersing*) geïnformeerd over de actuele stand van zaken. Significante wijzigingen in risico's of maatregelen kunnen worden gerapporteerd in de tussentijdse bestuursrapportages. Voor het helder rapporteren van de risico's zal gebruik worden gemaakt van de risicomatrix. Het voordeel van het gebruik van een risico matrix is dat in één oogopslag middels een grafische weergave een duidelijk beeld is van de risico's.

6.6 Stap 6 - Monitoren van risico's

Het doel van continue monitoring is om tijdig (wijzigingen in) risico's te signaleren, adequate maatregelen te kunnen treffen en waar nodig bij te sturen. Hoe eerder een (wijziging in een) risico wordt gesignaleerd, hoe beter de gevolgen te beheersen zijn. Ook hier wordt zo veel als mogelijk aangesloten op de planning en control cyclus.

7. Specifiek risicomanagement

Het risicomanagement rond projecten verdient extra aandacht. Aan grote projecten zijn onlosmakelijk grote risico's verbonden. Het gaat bijvoorbeeld om alle complexen uit de grondexploitatie en de eenmalige projecten zoals infrastructurele projecten en de decentralisatie van overheidstaken naar de gemeente. Het is van belang om financiële, juridische, imago en tijdsgebonden risico's vroegtijdig te onderkennen en bij de projecten te zorgen voor goede sturing en beheersing. In dit hoofdstuk wordt aandacht gevraagd voor ontwikkelingen binnen de gemeente Beverwijk op het gebied van grote projecten, grondexploitaties, verbonden partijen en de decentralisaties.

7.1 Grote projecten

Zoals gesteld is het weerstandsvormogen het vermogen van de gemeente om financiële tegenvallers bij grote projecten op te kunnen vangen zonder dat de normale bedrijfsvoering wordt aangetast.

7.2 Grondexploitaties

Grondexploitaties kunnen zich kenmerken door een langere looptijd. Het resultaat van de grondexploitatieberekening is onder andere afhankelijk van de gekozen uitgangspunten, interne factoren, externe factoren als rentekosten en afzetmarkt, zekerheidspercentage en het waarderingscijfer. Het uiteindelijke resultaat van een complex uit de grondexploitatie is afhankelijk van de kosten, de opbrengsten, de fasering en de marktomstandigheden.

Grondexploitaties kennen algemene en specifieke risico's. De algemene risico's bestaan onder andere uit rentestijgingen, stijging van het inflatiecijfer, aanbestedingsrisico's, marktontwikkelingen en vertragingen in de planvorming of in de gronduitgifte.

Iedere grondexploitatie kent een boekwaarde. Deze boekwaarde zal in de toekomst, afhankelijk van de nog te maken kosten en opbrengsten, toenemen of afnemen. Meestal neemt de boekwaarde eerst toe voordat deze weer afneemt. Een toenemende (tussentijdse) boekwaarde vormt een financieel risico als hier onvoldoende financiële middelen tegenover staan. Er worden risicoberekeningen uitgevoerd met een combinatie van hogere kosten, lagere opbrengsten en andere parameters (die het resultaat negatief beïnvloeden).

Daarnaast wordt er rekening gehouden met denkbare scopewijzigingen (verandering van projectkaders) die een nadelige financiële invloed hebben op het projectresultaat.

Om de ontwikkelingen goed te monitoren worden de grondexploitaties jaarlijks, bij het samenstellen van de jaarstukken en bij de opstelling van het Meerjarenperspectief Grondexploitaties (MJP), financieel toelicht en verantwoord. Bij de actualisatie worden de resultaten van het afgelopen jaar verwerkt en wordt een nieuwe prognose voor de komende jaren opgesteld. Per complex worden de verwachte lasten en baten aangegeven, de fasering in tijd wordt bijgesteld en beoordeeld op de risico's, die voor de toekomst nog spelen. In de periodiek opgestelde rapportage grote projecten worden de ontwikkelingen in de grote projecten uitgewerkt.

De omvang van de risico's is afhankelijk van het grondbeleid van de gemeente. Actief grondbeleid betekent een hoger risicoprofiel, waarbij een bestemmingsreserve van een grotere omvang noodzakelijk is.

Aan de andere kant van actief grondbeleid staat faciliterend grondbeleid, waarbij de gemeente geen actieve grondposities inneemt en voornamelijk kaderstellend en voorwaardenscheppend is. Bij dit beleid hoort geen bestemmingsreserve.

Vanuit het oogpunt van transparantie worden deze risico's gescheiden in beeld gebracht en is ter afdekking van deze risico's een aparte bestemmingsreserve grondexploitaties gevormd, welke jaarlijks wordt geactualiseerd.

De gemeente Beverwijk voert conform de nota grondbeleid een faciliterend grondbeleid met een tenzij bepaling. Hierdoor kan de gemeente Beverwijk ook actief grondbeleid voeren als de situatie hierom vraagt. Deze tenzij bepaling betekent dat er wel een bestemmingsreserve grondexploitaties gehandhaafd dient te worden.

In het MJP wordt een afzonderlijk ratio weerstandsvermogen voor de grondexploitaties berekend, waarbij de beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit het totaal van de beschikbare bestemmingsreserve grondexploitaties en de verwachte overschotten van de positieve grondexploitaties. De benodigde weerstandscapaciteit bestaat uit de netto contante gemaakte maximale boekwaarde minus de netto contant gemaakte verliesvoorziening. De ratio dient tussen de 1,0 en 1,4 zijn om als voldoende te worden gekwalificeerd.

Berekening weerstandsratio
grondexploitaties:

$$\frac{\text{bestem.res.grexen} + \text{overschotten pos.grexen}}{\text{grex-risico's (NCW max BW -/- verliesvzn)}}$$

Bovenstaande weerstandsratio was opgesteld vanuit een zeer hoog voorzichtigheidsprincipe, mede als gevolg van de vastgoedcrisis in de periode 2008 tot en met 2013.

Gezien het feit dat de gemeente Beverwijk een faciliterend grondbeleid voert, dient de berekening van de ratio meer aan te sluiten op het faciliterend grondbeleid (tenzij) en ook op grond van consistentie wordt voorgesteld dat voor de grondexploitaties de risico analyse wordt uitgevoerd (zie hoofdstuk 6). De bestemmingsreserve grondexploitaties dient de risico's uit deze risico analyse te kunnen opvangen, waarbij de maximale en minimale omvang op basis van de ratio wordt bepaald.

In hoofdstuk 5 is al aangegeven dat bij de berekening van de ratio's weerstandsvermogen uitgegaan dient te worden van een eenduidige berekeningswijze op basis van hetzelfde risicoprofiel, namelijk het generieke risicoprofiel uit de MJP met vastgelegde parameters en kostenraming.

De weerstandsratio grondexploitaties wordt als volgt berekend:

Omvang bestemming reserve grondexploitatie
Risico's uit risico analyse grondexploitaties

De weerstandsratio wordt tussen de 1,0 en 1,4 als voldoende gekwalificeerd.

In het MJP zijn eveneens aanvullende criteria opgenomen waaraan de bestemmingsreserve grondexploitaties moet voldoen. De criteria zijn:

1. De reserve kan ten minste de te verwachten toevoegingen aan de verliesvoorzieningen afdekken naar eindwaarde. Dit is o.a. de jaarlijkse verhoging van een voorziening naar actueel prijspeil.
2. De omvang van de reserve dient minimaal het niveau te omvatten om alle risico's te kunnen afdekken.
3. Het meerdere in de bestemmingsreserve boven de ratio van 1,4 van de bestemmingsreserve grondexploitaties met een ondergrens van de reserve van € 2 mln. te laten vrijvallen en een tekort beneden de ratio van 1,0 van deze bestemmingsreserve aan te vullen, bij het vaststellen van het MJP en de jaarrekening.

Aan de hand van deze criteria wordt beoordeeld of er een extra storting in de reserve grondexploitaties moet plaatsvinden. Is de stand van de reserve grondexploitaties op enig moment hoger dan het meerdere van ratio van 1,4 met een ondergrens van de reserve van € 2 mln., dan moet het meerdere afgestort worden naar de algemene reserve.

Voor de verliesgevende grondexploitaties wordt conform BBV een aparte verliesvoorziening opgenomen.

7.3 Verbonden partijen/deelnemingen

De gemeente Beverwijk heeft te maken met een aantal verbonden partijen zoals bijvoorbeeld de gemeenschappelijke regeling IJmond Werkt! en Veiligheidsregio Kennemerland. Daarnaast zijn er externe partijen, waar de gemeente Beverwijk via het aandelenbezit financiële risico's bij kan lopen. Bij laatstgenoemde partijen gaat het om fluctuaties in de waarde van de aandelen of het dividend. De risico's van een verbonden partij kunnen worden samengevat in een tweetal dimensies: financiële en bestuurlijke risico's. Naast de aard en omvang van de activiteiten wordt het risicoprofiel ook beïnvloed door de juridische vorm, structuur en organisatie van een verbonden partij.

Risico bewustzijn en risicobeheersing door de verbonden partijen is van (groot) van belang. De belangrijkste reden is dat risico's die niet door de verbonden partijen (met name bij gemeenschappelijke regelingen) kunnen worden opgevangen, door de deelnemende gemeenten moeten worden opgevangen.

Beslispunten:

1. De weerstandsratio grondexploitaties als volgt te berekenen:

Omvang bestemmingsreserve grondexploitatie

Omvang risico's grondexploitaties

2. De omvang van de bestemmingsreserve grondexploitaties te laten afhangen van de omvang van de risico's van de grondexploitaties, met een minimum weerstandsratio van 1,0 en een maximum ratio van 1,4, met een ondergrens van de reserve van € 2 mln.