

Nota Risicomanagement & Weerstandsvermogen 2010





"WE MOETEN ALS DE DONDER
DE RISICOMANAGER LATEN KOMEN!"

1. Inleiding	4
2. Wat is een risico	4
3. Wat is Risicomanagement?	5
4. Het belang van Risicomanagement	5
5. Bestuurlijke overwegingen.....	5
6. Risicomanagement in Leusden	5
6.1 Huidige situatie.....	5
6.2 Nagestreefde doelen en verbeteringen:.....	6
6.3 Rollen risicomanagement.....	6
6.4 Risicomanagementproces.....	7
7. Weerstandsvermogen	9
7.1 Inleiding	9
7.2 Weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen	9
8. Algemene dienst en Grondbedrijf.....	10
9. Algemene dienst risico's	10
9.1 Benodigde weerstandsvermogen algemene dienst	10
9.2 Beschikbare weerstandsvermogen	11
9.3 Bepaling norm voor ratio weerstandsvermogen	11
9.4 Toetsing norm aan de hand van de risico-inventarisatie	11
10. Grondbedrijf.....	12
10.1 Benodigde weerstandsvermogen Grondbedrijf.....	12
10.2 Beschikbare weerstandsvermogen	13
10.3 Bepaling norm voor ratio weerstandsvermogen	13
10.4 Toetsing norm aan de hand van de risico-inventarisatie	14
11 Planning & Control cyclus.....	14
Bijlage 1: Overzicht verzekeringen gemeente Leusden 2010.....	16
Bijlage 2: Vergelijking huidige systematiek en nieuwe systematiek	18

1. Inleiding

Iedereen loopt risico. Zo ook de gemeente Leusden. Door het risico dat we lopen kan het behalen van de doelstellingen in strategische, operationele en financiële zin beïnvloed worden.

We kunnen de risico's met de daarbij behorende kosten nemen op het moment dat ze zichtbaar worden. Beter is echter om de risico's proactief, in een zo vroeg mogelijk stadium, in te schatten en te managen. Door middel van deze nota willen we een kader scheppen om:

- de risico's op een eenduidige en uniforme manier in te schatten en vast te leggen
- bij alle belangrijke beslissingen het risico aspect integraal in beeld te brengen
- een norm te bepalen voor het benodigde weerstandvermogen
- actieplannen ontwikkelen om de risico's te beheersen (ontwijken, afwentelen)

Binnen de gemeente Leusden bestaan verschillende aanleidingen om verdere invulling te geven aan risicomanagement:

- Wetgeving
Volgens het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) zijn gemeenten verplicht jaarlijks inzicht te geven in de risico's die zij lopen en dienen zij een toelichting te geven op het weerstandsvermogen.
- Accountant
In de managementletter 2009 adviseert onze accountant om een kwaliteitsslag te maken door het risicomanagement verder in de organisatie te verankeren.
- Wens van de Raad
De Raad heeft aangegeven geïnformeerd te willen worden over de concrete stappen die de gemeente Leusden onderneemt op het gebied van risicomanagement. Daarnaast wordt de behoefte van de raad onderkend om hiervoor op hoofdlijnen beleidskaders vast te stellen.

Feitelijk is er geen sprake van een volledig nieuw onderwerp. In het verleden was er ook aandacht voor de risico's. In 2004 is een en ander vastgelegd in de rapportage "risico's en financieel weerstandsvermogen".

2. Wat is een risico

Een risico is de kans dat een gebeurtenis plaatsvindt en die tot (negatieve) gevolgen voor het dagelijks gemeentelijk functioneren kan leiden.

Voor een gemeente omvat dit meer dan voor bedrijven, die de risico-objecten tot de zakelijke waarden beperken die bijdragen tot het bereiken van de doelstelling van de organisatie. Een gemeente zal onder alle omstandigheden een basisstructuur en voorzieningen van de lokale samenleving in stand willen en moeten houden.

In onze gemeente gaan wij uit van de volgende definitie:

Een **Risico** is de kans op het optreden van een gebeurtenis met een negatief gevolg voor de gemeente.

Hieronder vallen drie componenten:

- de mogelijke gebeurtenissen, dit worden risicofactoren genoemd (bijvoorbeeld een brand of overstroming);
- wat door de gebeurtenissen getroffen wordt: de risico-objecten
- de schade of impact.

Als het gaat om de risicogebieden willen we nadrukkelijk meer expliciet aandacht besteden aan de risico's bij projecten. In het kader van projectmatig werken en het rapporteren over projecten willen we dit nader uit werken en komen tot een meer anticiperende aanpak gericht op het voorkomen van risico's.

Wat betreft het soort risico of wel de risicocategorieën is het uitgangspunt een brede risico-inschatting. Dat betekent dat er naast aandacht voor de financiële risico's ook aandacht is voor de niet-financiële risico's.

3. Wat is Risicomanagement?

Risicomanagement is een terugkerend *proces* waarbij risico's op een systematische manier worden opgespoord, op hun consequenties worden beoordeeld en de meest effectieve manier wordt bepaald om deze risico's te voorkomen of te minimaliseren.

Hierbij gaat het om:

- het onderkennen van risico's binnen de organisatie (identificatie en risicobewustzijn);
- het maken van onderbouwde keuzes om risico's zelf te dragen of af te wentelen (analyse & beoordeling risico's);
- het nemen van maatregelen in de bedrijfsvoering om de oorzaken van risico's weg te nemen en de gevolgen van risico's te minimaliseren (beheersen).

De werkdefinitie van risicomanagement in deze nota luidt:

Risicomanagement is een systematisch en cyclisch proces om risico's te identificeren, te analyseren en te beoordelen; op basis hiervan maatregelen te nemen en te evalueren.

4. Het belang van Risicomanagement

Er is sprake van toenemende complexiteit van projecten, ingewikkelde fiscale regelingen, de groeiende ketenverantwoordelijkheid en de toenemende claimbereidheid van partijen. Hierdoor neemt de behoefte aan het management van risico's verder toe.

Een goede beheersing van risico's is onderdeel van een professionele werkende overheid. Daar horen ook duidelijke spelregels rond bestuur, toezicht, verantwoording en transparantie bij.

5. Bestuurlijke overwegingen

Bij de keuzen in deze nota zijn de volgende bestuurlijke overwegingen meegenomen:

- De nota moet borgen dat de raad haar controlerende rol goed maar ook efficiënt kan uitvoeren.
- Er moet evenwicht zijn tussen de informatieverplichting en de administratieve inspanning die hiervoor nodig is. Het creëren van een actief en doelmatig risicomanagement is het criterium, met een realistisch ambitieniveau.
- Er moet evenwicht zijn tussen risicodenken en kansdenken. Aandacht voor risico's is goed, maar moet niet ten koste gaan van het denken in mogelijkheden en kansen en leiden tot risicomijdend gedrag. Dat laatste past niet in onze organisatiecultuur.
- De gekozen methodieken moeten praktisch toepasbaar zijn en niet resulteren in ingewikkelde risicosimulatiemodellen waarvoor extra capaciteit of dure software nodig is.

6. Risicomanagement in Leusden

6.1 Huidige situatie

Door verschillende afdelingen van de gemeente Leusden wordt momenteel op specifieke aandachtsgebieden invulling gegeven aan risicomanagement. Op een aantal terreinen vindt het managen van risico's al actief plaats. Deze activiteiten kunnen wat betreft het proces, de uniforme vastlegging en het cyclisch rapporteren nog effectiever en efficiënter uitgevoerd worden. Ook worden risicomanagement activiteiten niet altijd als zodanig herkend, omdat zij impliciet in de reguliere beleidsvorming en bedrijfsvoering opgenomen zijn. In diverse gevallen komt risicomanagement echter explicieter tot uiting. Voorbeelden van dit laatste zijn:

Risicoanalyse ARBO
Rechtmatigheidtoetsing
Planning & Control Cyclus
GBA-audit

6.2 Nagestreefde doelen en verbeteringen:

Wat gemist wordt zijn kaders en richtlijnen voor een integrale toepassing van risicomanagement die deze activiteiten adequaat dienen te borgen en transparant te maken. Met deze nota en worden in Leusden de volgende doelen en verbeteringen nagestreefd:

- Inzicht
Het in beeld brengen en actueel houden van risico's die de organisatie loopt. Hierbij is er sprake van een integrale aanpak. Dat wil zeggen dat behalve financiële risico's ook milieu, letsel/veiligheid, integriteit, imago en juridische risico's van toepassing zijn. Het inzichtelijk hebben van alle risico's die de organisatie loopt vormt de basis voor het beheersen van de risico's.
- Verhogen van het risicobewustzijn
Inzicht in de risico's die de gemeente loopt, begint bij het risicobewustzijn van de medewerkers. Als zij risicobewust zijn in hun dagelijkse werkzaamheden, zal het inzicht in de risico's toenemen en kan proactief ingespeeld worden op de risico's zodat deze vroegtijdig beheersbaar gemaakt kunnen worden.
- 'Good governance'
Risicomanagement ondersteunt de organisatie en het bestuur. Een betere beheersing van risico's door de organisatie zal bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming en het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen.
- Het weerstandsvermogen binnen de vastgestelde bandbreedtes houden.
Het risicoprofiel en het weerstandsvermogen van de organisatie moet geanalyseerd worden om inzicht te krijgen in het benodigde weerstandsvermogen. Met actief risicomanagement wordt een goed inzicht verkregen in het risicoprofiel waardoor het weerstandsvermogen zo optimaal mogelijk op het risicoprofiel kan worden afgestemd.
- Vaststellen kaders en beleidsuitgangspunten
De door de raad vastgestelde kaders en beleidsuitgangspunten zullen ervoor zorgen dat weerstandsvermogen en risicomanagement een structureel onderdeel vormen van de planning & controlcyclus en dat er voldoende weerstandsvermogen is.
- Als basis dienen voor het implementatieplan risicomanagement
Deze nota is de basis voor een implementatieplan risicomanagement

6.3 Rollen risicomanagement

Risicomanagement vindt plaats op alle niveaus in de organisatie, en zowel raad, college, directie als afdelingen spelen een rol in het risicomanagementproces.

Rollen Raad en college

De raad heeft een kaderstellende en een controlerende taak. Met betrekking tot risicomanagement stelt de raad de kaders vast voor bijvoorbeeld het beleid en wat de ratio weerstandsvermogen minimaal en/of maximaal moet zijn.

Het college heeft de verantwoording voor het risicomanagement en het weerstandsvermogen. Dit komt tot uitdrukking in de paragraaf weerstandsvermogen van de programmabegroting en rekening alsmede in de tussentijdse bestuursrapportages, zoals de voor en najaarsnota.

Kader 1

De gemeente gaat uit van het principe van integraal risicomanagement. Bij de aanpak gelden als uitgangspunten:

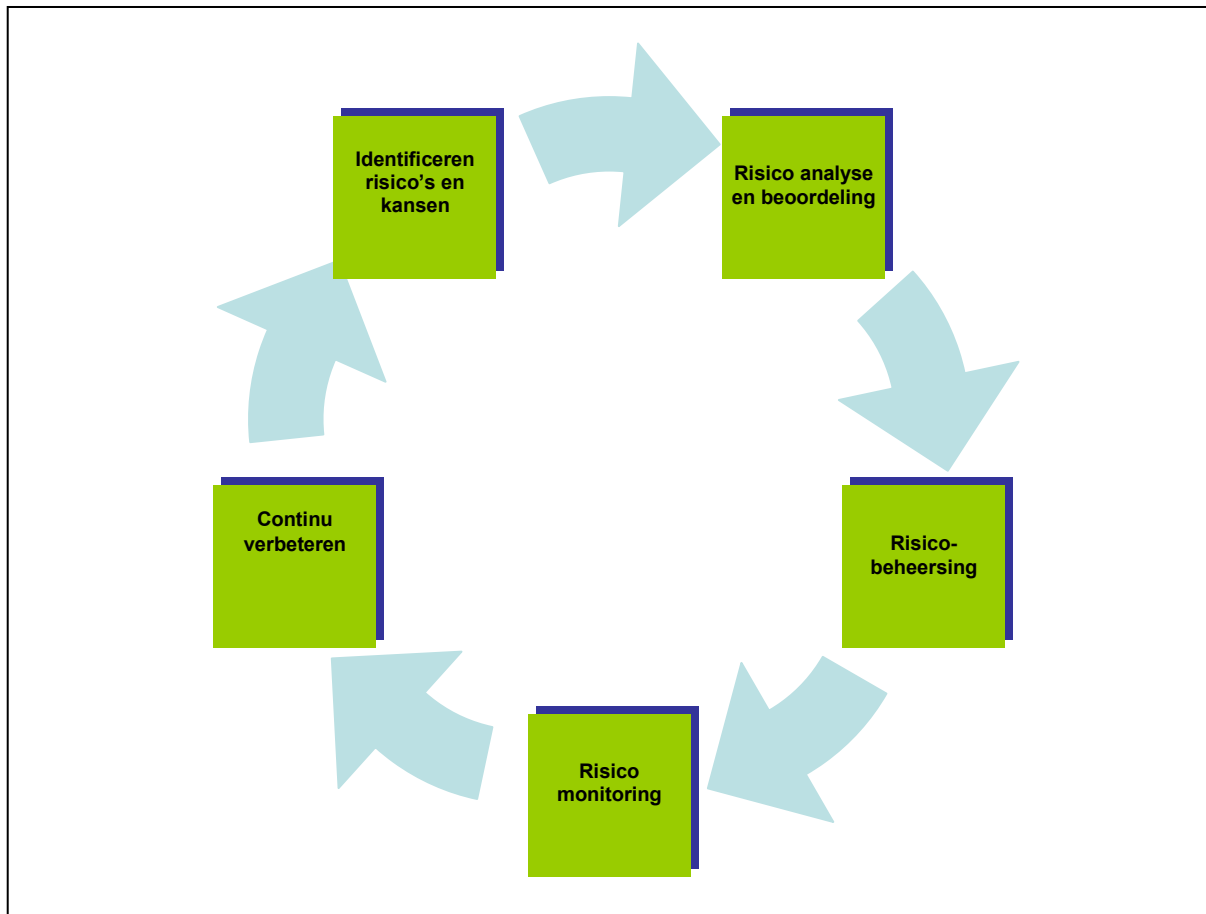
- Continue en proactief: bestaande risico's cyclisch volgen en nieuwe risico's actief identificeren;
- Brede insteek: behalve risico's met financiële impact ook andere risico's en kansen in het proces betrekken;
- Geïntegreerd in de afdelingen met coördinatie vanuit het concern.

Rollen ambtelijke organisatie

De directie en afdelingshoofden zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van risicomanagement. De afdelingen nemen de aspecten van risicomanagement op in het afdelingsplan en rapporteren hierover door middel van managementrapportages (maraps).

6.4 Risicomanagementproces

Het risicomanagementproces zal uitgevoerd worden in de vorm van een zogenaamde regelkring. Hiermee wordt niet alleen in de uitvoering voorzien van de activiteiten op het gebied van risicomanagement, maar ook in de beoordeling en verbetering van de effectiviteit en efficiency daarvan.



Identificeren risico's en kansen

Vertrekpunt is het inventariseren van risico's en kansen die het realiseren van organisatiedoelstellingen kunnen bedreigen.

Risico analyse en beoordeling

Voor elk risico wordt een omschrijving gegeven, zodat duidelijk is wat het risico inhoudt en wat er mee wordt bedoeld. Daarnaast wordt vastgelegd wat de fundamentele oorzaken van de geïdentificeerde risico's zijn. Om de risico's in beeld te krijgen sluiten we aan bij de huidige planning & controlcyclus. Nadat de risico's geïdentificeerd zijn, wordt nagegaan in welke mate de onderkende risico's een bedreiging (of kans) vormen voor het realiseren van onze doelstellingen. In deze stap wordt het relatieve belang van een bepaald risico vastgesteld. Prioritering van risico's vindt plaats aan de hand van een schaalindeling voor kans en gevolg.

Hierbij worden de volgende schaalindelingen als leidraad gehanteerd.

Schalen voor de inschatting van de kans:

- Groot : Waarschijnlijk, de kans dat de gebeurtenis zich voordoet is groot.
- Gemiddeld : Mogelijk, de kans dat de gebeurtenis zich voordoet is gemiddeld.
- Klein : De kans dat de gebeurtenis zich voordoet is klein.

Schalen voor de inschatting van het gevolg:

- Groot : De gebeurtenis heeft een grote impact op de gemeente, de uitvoering van een publieke taak komt in gevaar. Onmiddellijk ingrijpen is noodzakelijk.
- Gemiddeld : De gebeurtenis heeft behoorlijke impact op de gemeente, bijsturing/ actie is noodzakelijk binnen een termijn van 6-12 maanden.
- Klein : De gebeurtenis heeft geringe impact op de gemeente. Actie is niet direct noodzakelijk. Verbetering is te bereiken door efficiency en klantgericht werken.

Met behulp van een risicoscore kunnen risico's worden geprioriteerd en wordt inzichtelijk welke risico's het meest belangrijk zijn om te worden beheerst. De risicoscore wordt bepaald door de inschatting van kans en gevolg te vermenigvuldigen volgens onderstaande tabel.

Kans \ Impact	Klein	Gemiddeld	Groot
	Groot	Gemiddeld	Klein
Klein	Minimaal	Laag	Gemiddeld
Gemiddeld	Laag	Gemiddeld	Hoog
Groot	Gemiddeld	Hoog	Maximaal

Risicobeheersing

Na identificatie van de risico's, de inschatting van de kans op vóórkomen en de impact van het risico op de organisatie dient een beheersingstrategie gekozen te worden. De volgende strategieën worden onderkend:

- Vermijden
Dit houdt in dat het beleid waar een risico door ontstaat, wordt beëindigd, op een andere manier wordt vorm gegeven of geen beleid gestart wordt dat een risico met zich meebrengt.
- Reduceren
Het reduceren van risico's heeft betrekking op de inrichting van interne beheersing. De organisatie is bereid het risico te lopen maar zorgt voor maatregelen.
- Overdragen
Dit kan door het risico af te dekken door een verzekering af te sluiten of door het beleid dat een risico met zich meebrengt, uit te laten voeren door een andere betrokken partij, die daarbij ook de financiële en andere risico's overneemt.
- Accepteren
Een risico wordt geaccepteerd en zal de eventuele financiële schade volledig door het weerstandsvermogen moeten worden afgedekt. Dit betekent niet dat het risico niet beïnvloedbaar is en daarom geaccepteerd moet worden. Het betekent dat het risico op dit moment geaccepteerd wordt en niet op één of andere wijze is afgedekt.

Mengvormen zijn uiteraard ook mogelijk.

Risicomonitoring

Het doel van risicomonitoring is om tijdig risico's te signaleren, adequate maatregelen te kunnen treffen en waar nodig bij te sturen. Uitgangspunt is dat hoe eerder een risico wordt gesignaleerd, hoe beter de gevolgen te beheersen zijn.

Monitoring zal ook plaats vinden op de effectiviteit van de beheersingmaatregelen om de bestaande risico's op te vangen. Monitoren van de beheersingmaatregelen vormt een integraal onderdeel van het risicomanagement.

Continue verbeteren

Aan het einde van het proces, bij de jaarrekening in de paragraaf weerstandsvermogen, zullen bij de evaluatie de volgende zaken meegenomen worden:

- Welke risico's hebben daadwerkelijk tot schade geleid?
- Welke niet geïdentificeerde risico's hebben zich voorgedaan?
- Welke risico's werden verwacht maar zijn niet opgetreden?

- Welke beheersmaatregelen hebben gewerkt en welke niet?
- Evalueren

7. Weerstandsvermogen

7.1 Inleiding

Het weerstandsvermogen is onderdeel van het risicomanagement. Het vormt als beheersmaatregel het sluitstuk van risicomanagement, een vangnet om de gevolgen van risico's op te vangen die op basis van het gevoerde risicomanagement niet zijn afgedekt. Inzicht in het weerstandsvermogen van de gemeente is belangrijk om de continuïteit te kunnen garanderen.

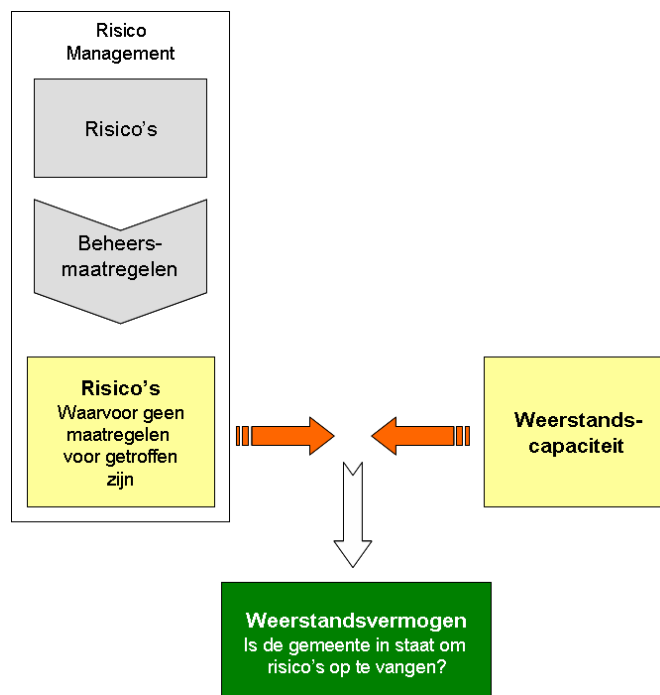
7.2 Weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen

Om de gevolgen van optredende risico's op te vangen beschikt de gemeente over weerstandscapaciteit. Hieronder wordt verstaan de mogelijkheden en financiële middelen die aan de gemeente ter beschikking staan om niet-begrote kosten te kunnen dekken. Onderdelen van de weerstandscapaciteit zijn:

- het eigen vermogen: reserves en stille reserves (incidentele capaciteit);
- de flexibiliteit in de begroting: de post voor onvoorziene uitgaven en de onbenutte belastingcapaciteit (structurele capaciteit).

Bij het weerstandsvermogen gaat het om de mate waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken om de gevolgen van substantiële tegenvallers op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van het bestaande beleid.

Het verband tussen risico's, weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen wordt hieronder schematisch weergegeven.



Het weerstandsvermogen is uit te drukken in een ratio, namelijk:

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

Wanneer de ratio weerstandsvermogen minder dan 1 bedraagt, is een gemeente kwetsbaar. De gemeente beschikt dan niet over voldoende capaciteit om de geïdentificeerde risico's af te dekken. Gedurende korte tijd is dit mogelijk. Er kunnen zich namelijk omstandigheden voordoen, zoals een kortstondig groot project met aanzienlijke risico's die niet ten volle kunnen worden afgedekt. Hierdoor kan de ratio tijdelijk (bijvoorbeeld maximaal één begrotingsjaar) onder de 1 komen.

Ook een weerstandsvermogen van groter dan 1 betekent echter niet dat een gemeente voor 100% is ingedekt tegen alle risico's. Er kunnen zich onvoorziene situaties voordoen waarbij je als gemeente binnen 1 jaar meerdere tegenslagen hebt te verwerken, ook al was de kans daarvoor laag ingeschat. Het spreekt voor zich dat hoe hoger het weerstandsvermogen is, hoe meer (onvoorziene) tegenvallers opgevangen kunnen worden. Echter, ook een groot weerstandsvermogen is niet altijd ideaal.

Wanneer de ratio hoog oploopt kan men zich afvragen of de gemeente dit geld ook niet voor andere doeleinden zou kunnen inzetten, bijvoorbeeld voor de uitvoering van nieuw beleid. Een ratio van 1,0 wordt in termen van risicomanagement overigens gekwalificeerd als "voldoende".

8. Algemene dienst en Grondbedrijf

Er wordt onderscheid gemaakt tussen de risico's en het benodigde weerstandvermogen bij de algemene dienst en het Grondbedrijf omdat er significante verschillen zijn in de uitvoering. Anders dan bij het Grondbedrijf verloopt de uitvoering van de programma's binnen de algemene dienst volgens cycli van telkens een jaar. Daarnaast vinden investeringen plaats. De risico inschatting heeft direct gevolgen voor de uitvoering binnen het begrotingjaar. De risico's die gelopen worden zijn minder langdurig en vaak beter te verzekeren dan de risico's bij het Grondbedrijf.

Grondexploitaties kenmerken zich door het feit dat in een vroeg stadium investeringen worden gedaan, waarbij inkomsten en dus de dekking van de exploitatie – soms – veel later kunnen worden ingeboekt. In een dergelijk langdurig traject kunnen zich financiële risico's voordoen. Door de aard en de omvang van de risico's en ook het projectmatige karakter daarvan, is het van belang dat binnen het Grondbedrijf een afzonderlijk weerstandsvermogen wordt aangehouden.

9. Algemene dienst risico's

9.1 Benodigde weerstandsvermogen algemene dienst

Om het benodigde weerstandsvermogen voor de risico's van de algemene dienst te berekenen wordt een percentage genomen van de omzet van de algemene dienst (exclusief de grondexploitaties). De omzet kan namelijk gezien worden als een maatstaf voor het gemeentelijke risicoprofiel. Naarmate de gemeente groter wordt, nemen de begrotingsomvang en de risico's toe. We schonen de omzet van de grondexploitatie omdat de risico's van de grondexploitatie al afzonderlijk wordt afgedekt.

Kader 2 Algemene dienst

Het benodigde weerstandsvermogen voor de risico's van de algemene dienst wordt als volgt berekend:

10 % van de omzet van de algemene dienst (exclusief de grondexploitatie)

Deze methode voor de berekening van het benodigde weerstandsvermogen is op zich een gebruikelijke en veel toegepaste manier om de norm te bepalen en kan dus dienen als rekeneenheid voor het benodigde weerstandsvermogen.

Met deze norm wordt een zekere "robuustheid" gecreëerd voor het benodigde weerstandsvermogen. De norm heeft daarmee ook de functie van een zekere "ondergrens". Uiteindelijk is de financiële kwantificering van de risico's bepalend voor het benodigde weerstandsvermogen. In de praktijk maken we die vergelijking uiteraard. Jaarlijks zal het risicoprofiel fluctueren. De norm voorkomt de situatie dat als de risico's incidenteel in enig jaar lager zijn dan de norm er direct weerstandsvermogen wordt "afgeroomd", terwijl misschien het jaar daarop het weerstandsvermogen weer zou moeten worden aangevuld. Voorkomen moet worden dat in dat geval er vervolgens geen middelen meer beschikbaar zijn doordat deze een andere aanwending hebben gekregen.

De conclusie is dat in het geval de risico's toch lager zijn dan de norm we willen vast houden aan de norm, tenzij blijkt dat de uitkomst van de geïnventariseerde risico's structureel lager is dan de norm. In dat geval kan het benodigde weerstandsvermogen ook op een structureel lager niveau worden vastgesteld. Wij zullen de raad dan voorstel doen.

9.2 Beschikbare weerstandsvermogen

Voor de vaststelling van het vrij beschikbare weerstandsvermogen nemen we het vrij aanwendbare deel van de algemene reserve (basisdeel) in ogenschouw.

Het beschikbare weerstandsvermogen strekt zich uit tot een beperkt deel van de totale weerstandscapaciteit omdat het reëel is er van uit te gaan dat niet alle reserves op korte termijn "liquide" kunnen worden gemaakt.

Kader 3 Algemene dienst

Het beschikbare weerstandsvermogen voor het afdekken van de risico's bij de algemene dienst wordt gevormd door het vrij aanwendbare deel van de algemene reserve (basisdeel).

9.3 Bepaling norm voor ratio weerstandsvermogen

Voorgesteld wordt een bandbreedte aan te houden van 20% naar boven alsook 20% naar beneden. Een bandbreedte is nodig omdat de risico's fluctueren.

Dit betekent een bovengrens van 1,2 en een ondergrens van 0,8. Met deze bandbreedte is er voor de programmarisico's voldoende buffer om tegenvallers op te vangen en houden we aan de andere kant ook niet onnodig veel buffer vast in de reserve die ook voor andere doeleinden besteed kan worden.

Indien de ratio beneden of boven deze aangegeven grenzen komt wordt voorgesteld een 'overgangsperiode' aan te houden van maximaal één jaar alvorens over te gaan om maatregelen te treffen de ratio weer binnen de grenzen te krijgen. Deze overgangsperiode wordt voorgesteld omdat de berekening van het benodigde weerstandsvermogen een momentopname is.

Kader 4 Algemene dienst

- Voor de ratio weerstandsvermogen voor de programma's streeft de gemeente een ratio van 1,0 na, waarbij als toegestane bandbreedte een bovengrens geldt van 1,2 en een ondergrens van 0,8;
- Indien de ratio op enig moment buiten de toegestane bandbreedte komt dan doet het college zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen één jaar een voorstel om het beschikbare weerstandsvermogen te verhogen c.q. te verlagen.

Uit bijlage 2 blijkt dat de ratio voor de algemene dienst 0,93 bedraagt en zich daarmee bevindt binnen de bandbreedte van 0,8 en 1,2. Het totaal van de risico's (3,3) is lager dan de norm (4,3). In dat geval houden we dus vast aan de norm voor het benodigde weerstandsvermogen. Het beschikbare weerstandsvermogen (4,0) hoeft ten opzichte van de norm voor het benodigde weerstandsvermogen (4,3) niet te worden aangevuld omdat deze zich nog boven de ondergrens van 0,8 bevindt. Afkomen van het beschikbare weerstandsvermogen is niet aan de orde. De risico's zijn lager dan de norm en dan geldt de norm als vertrekpunt voor de ratio. Niet is gebleken dat de risico's structureel (meerdere jaren) lager zijn dan de norm.

9.4 Toetsing norm aan de hand van de risico-inventarisatie

De in deze nota beschreven methode voor de berekening van het benodigde weerstandsvermogen is eenvoudig en adequaat toe te passen om het risico te berekenen, maar geeft wel een indicatieve

schatting. Buiten het feit dat het een momentopname betreft levert het geen maatwerk op ten opzichte van de risico's die werkelijk worden gelopen.

Om deze reden is een beoordeling van de algemene dienst risico's te allen tijde noodzakelijk. Door al deze risico's te inventariseren en te kwantificeren ontstaat het inzicht in het totale financiële risico.

Kader 5 Algemene dienst

- In de paragraaf Weerstandsvermogen van de programmabegroting en rekening wordt het berekende benodigde weerstandsvermogen in relatie gebracht met de geïntroduceerde risico's binnen de algemene dienst
- Als het totaal van de geanalyseerde risico's hoger is dan de norm dan wordt het totaal van de risico's gebruikt voor de berekening van de ratio Weerstandsvermogen, anders wordt de norm gebruikt.

10. Grondbedrijf

10.1 Benodigde weerstandsvermogen Grondbedrijf

Het benodigde weerstandsvermogen van het Grondbedrijf is opgebouwd uit een berekend risicoprofiel voor 'lopende' grondexploitaties en een buffer voor planvoorbereidingskredieten en bedrijfsvoering.

Buffer voor 'lopende' grondexploitaties

De hieronder voorgestelde norm is gebaseerd op de IFLO-norm¹, zoals deze is opgesteld vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De IFLO-norm relateert de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen aan de boekwaarden van de complexen en de nog te maken kosten.

Voorgesteld wordt, behalve met de IFLO-norm, ook rekening te houden met de nog te realiseren opbrengsten, zoals de opbrengsten uit grondverkoop, subsidies of andere bijdragen van derden. Indien immers de grondprijzen dalen, of er is sprake van vertraging in het project, dan brengt dit (opbrengst)risico's met zich mee.

Voorgesteld wordt uit te gaan van een buffer van:

- 10 % van de boekwaarde (per 1-1) van de in exploitatie genomen gronden
- 3 % van de nog te maken kosten
- 5 % van de geraamde opbrengsten

Voor de berekening van het benodigd weerstandsvermogen kan op het totaal van de buffer in mindering worden gebracht het totaal van de stelposten 'onvoorzien' of 'risicoreservering' uit de afzonderlijke grondexploitaties. Deze stelposten vormen al een soort risicobuffer binnen de grondexploitatie en dekken een beperkt aantal risico's af. Niet alle risico's kunnen echter worden afgedekt via bijvoorbeeld een stelpost onvoorzien. Bovendien zou het afdekken van alle risico's via onvoorzien leiden tot een opwaartse druk op de ramingen. Dit maakt plannen onnodig duurder in het geval er achteraf toch geen beroep op hoeft te worden gedaan.

Buffer voor niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG)

Voor de waardering van de 'niet in exploitatie genomen gronden' (NIEGG) is, conform de Nota financiële beleidskaders Grondbedrijf, het voorzichtigheidsbeginsel leidend. Dit houdt in dat 'zodra de boekwaarde van de gronden uitstijgt boven de gehanteerde marktwaarde, er afwaardering plaatsvindt of een voorziening wordt getroffen'.

Buffer ten behoeve van planvoorbereidingskredieten en bedrijfsvoering Grondbedrijf

Planvoorbereidingskredieten worden tijdelijk gedekt uit de Algemene Reserve Grondbedrijf. De gemaakte plankosten worden teruggestort in de Algemene Reserve Grondbedrijf op het moment dat een inrichtingsplan met bijbehorende grondexploitatie wordt vastgesteld door de Raad. Jaarlijks worden ook de kosten voor bedrijfsvoering Grondbedrijf uit de Algemene Reserve Grondbedrijf gedekt.

¹ IFLO: Inspectie Financiën Lagere Overheden

Dit betekent dat een buffer aanwezig moet zijn om deze kosten te kunnen dekken. Uitgegaan wordt van een buffer van € 600.000. Deze is gebaseerd op een gemiddelde van twee doorlopende planvoorbereidingskredieten gedurende twee jaren en twee jaren kosten bedrijfsvoering.

Kader 6 Grondbedrijf

- Het benodigde weerstandsvermogen van het Grondbedrijf wordt als volgt berekend:
 - 10 % van de boekwaarde (per 1-1) van in exploitatie genomen gronden
 - 3 % van de nog te maken kosten
 - 5 % van de geraamde opbrengsten
- Het totaal van bovengenoemde posten wordt:
 - verminderd met het totaal van de posten 'Onvoorzien' van de afzonderlijke grondexploitaties.
 - vermeerderd met een (vast) bedrag van € 600.000 ter dekking van de nog te activeren planvoorbereidingskosten en kosten bedrijfsvoering Grondbedrijf.

10.2 Beschikbare weerstandsvermogen

Het beschikbare weerstandsvermogen van het Grondbedrijf is de Algemene Reserve Grondbedrijf. Deze reserve is bedoeld als buffer voor het opvangen van onvoorziene tegenvallers en als versterking van de financieringspositie van het Grondbedrijf.

Kader 7 Grondbedrijf

Het beschikbare weerstandsvermogen van het Grondbedrijf wordt gevormd door de Algemene Reserve Grondbedrijf.

10.3 Bepaling norm voor ratio weerstandsvermogen

Om te bepalen of het weerstandsvermogen toereikend is wordt de relatie gelegd tussen het benodigde weerstandsvermogen enerzijds en het beschikbare weerstandsvermogen anderzijds. Evenals voor de algemene dienst wordt ook voor het Grondbedrijf voorgesteld uit te gaan van een ratio van minimaal 1,0.

Bij het bepalen van de norm voor de hoogte van de ratio is het van belang te onderkennen dat deze ratio een momentopname betreft. Het in exploitatie nemen van een project kan bijvoorbeeld voor een verhoging zorgen van het benodigde weerstandsvermogen. Daarentegen kan het jaar erna door bijvoorbeeld het afsluiten van een winstgevend project, het beschikbare weerstandsvermogen toenemen als gevolg van de winstneming.

Het verdient de voorkeur daarom ook bij het Grondbedrijf te werken met een zogenaamde 'bandbreedte'. Dit voorkomt dat bij een tijdelijke afwijkende omvang er direct maatregelen dienen te worden genomen.

Voorgesteld wordt een bandbreedte aan te houden van 20% naar boven alsook 20% naar beneden. Dit betekent een bovengrens 1,2 en een ondergrens 0,8. Met deze bandbreedte heeft het Grondbedrijf voldoende buffer om tegenvallers op te vangen en houden we aan de andere kant ook niet onnodig veel buffer vast in de reserve die ook voor andere doeleinden besteed kan worden.

Kader 8 Grondbedrijf

- Voor de ratio weerstandsvermogen Grondbedrijf streeft de gemeente een ratio van 1,0 na, waarbij als toegestane bandbreedte een bovengrens geldt van 1,2 en een ondergrens van 0,8;

- Indien de ratio op enig moment buiten de toegestane bandbreedte komt dan doet het college zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen één jaar een voorstel om het beschikbare weerstandsvermogen te verhogen c.q. te verlagen.

10.4 Toetsing norm aan de hand van de risico-inventarisatie

De in deze nota beschreven methode voor de berekening van de benodigde weerstandsvermogen is eenvoudig en adequaat toe te passen, maar geeft wel een indicatieve schatting. Buiten het feit dat het een momentopname betreft (aan de hand van cijfers uit de jaarrekening) levert het geen maatwerk op ten opzichte van de risico's die werkelijk worden gelopen.

Om deze reden is een beoordeling van de risico's per grondexploitatie te allen tijde noodzakelijk. Door alle risico's van de grondexploitaties te inventariseren en te kwantificeren ontstaat het inzicht in het totale financiële risico van het Grondbedrijf. De confrontatie tussen het benodigde weerstandsvermogen en de risico-inventarisatie geeft antwoord op de vraag of het berekende benodigde weerstandsvermogen voldoende is voor de mogelijke financiële risico's.

Kader 9 Grondbedrijf

- In de paragraaf Weerstandsvermogen van de programmabegroting en rekening wordt het beschikbare weerstandsvermogen in relatie gebracht met de geïnterpreteerde risico's van alle grondexploitaties samen.
- Als het totaal van de geanalyseerde risico's hoger is dan de norm dan wordt het totaal van de risico's gebruikt voor de berekening van de ratio Weerstandsvermogen, anders wordt de norm gebruikt.

11 Planning & Control cyclus

Voor een effectieve verankering van risicomanagement is goede communicatie van belang. Een inhoudelijke communicatie over de risico's zal plaatsvinden via de planning & control cyclus. Door de koppeling van het risicomanagement aan de P&C cyclus worden de risico's periodiek onder de aandacht gebracht. De verantwoording geschiedt in de reguliere plannen en rapportages.

De verankering zal in de volgende documenten plaatsvinden:

1. Programmabegroting en programmarekening

In de programmabegroting gaat het om de mogelijke risico's die het begrotingsbeeld kunnen verstoren en de verwachte omvang van het weerstandsvermogen. In de jaarrekening worden de risico's geëvalueerd zoals die in de programmabegroting zijn benoemd. Daarnaast wordt er aandacht geschonken aan nieuwe risico's die gedurende het jaar ontstaan zijn. Dit wordt afgezet tegen het beschikbare weerstandsvermogen.

Om te voorkomen dat de paragraaf te uitgebreid wordt nemen we de belangrijkste 10 á 20 risico's op.

2. Managementrapportages

In de management rapportages (marap's) en projectrapportages worden de risico's gemeld die, ten opzichte van de begroting, nieuw zijn of die significant afwijken.

3. Raadsvoorstellen en collegevoorstellen

Het op bestuursniveau meewegen van risico's in de afwegingen verhoogt de kwaliteit van besluitvorming. Tot nu toe worden niet standaard en expliciet risico's meegenomen in nieuwe beleidsvoorstellen aan het bestuur. Door bij grotere investeringen verplicht een risicoparagraaf op te nemen wordt het risicobewustzijn vergroot.

4. Actualisering grondexploitaties

Jaarlijks vindt een actualisering plaats van de grondexploitaties. Dan vindt opnieuw een toets plaats hoe het staat met de financiële uitvoerbaarheid van de grondexploitaties. Daarbinnen past het ook aandacht te besteden aan de risico's. Thans gebeurt dit ook en in feite wordt die handelswijze gecontinueerd.

Kader 10

Een afzonderlijke risicoparagraaf wordt in ieder geval opgenomen bij budgetaanvragen van € 500.000 of hoger. Onder dat bedrag wordt afhankelijk van de uitkomst van een quickscan risico-inschatting een risicoparagraaf opgenomen.

Bij het opstellen van een risicoparagraaf moeten steeds drie stappen worden doorlopen:

1. identificatie van risico's;
2. analyse en beoordeling van risico's;
3. beheersing van nieuwe risico's.

Kader 11

Het college rapporteert over de resultaten en ontwikkelingen van risicomanagement en weerstandsvermogen via de planning & control instrumenten te weten in de paragraaf weerstandsvermogen van de programmabegroting, de tussentijdse bestuursrapportages en de programmarekening.

Bijlage 1: Overzicht verzekeringen gemeente Leusden 2010

Risicomanagement en verzekeringen

1 Inleiding

Een van de beheersmaatregelen die een gemeente kan treffen om de gevolgen van risico's te vermijden en te verminderen is het sluiten van verzekeringen. Feitelijk worden daarmee de (schade) gevolgen overgedragen aan een andere partij die in ruil voor een premie bereid is deze risico's te dragen. In het overzicht "toezeggingen raad" is aangegeven dat dit onderwerp opgenomen zal worden bij de notitie risicomanagement. De aanleiding vormde de onbeperkte clausulering van financiële ondersteuning bij arbeidsongeschiktheid bij de brandweer in relatie tot de regionalisering en de daaraan verbonden risico's.

Onderstaand wordt nader ingegaan op het verzekeringsbeleid, het beheer van de portefeuille en de afwegingen die daarbij een rol spelen. Een compleet overzicht waarvoor de gemeente Leusden verzekeringen heeft afgesloten met de daarbij behorende risicodekking en premiekosten is in deze bijlage opgenomen.

2 Het verzekeringsbeleid

De mate waarin een gemeente besluit om al dan niet het verzekeren in te zetten als beheersmaatregel wordt voornamelijk bepaald door de mate waarin de kansen en gevolgen van de daarmee samenhangende risico's leiden tot een onacceptabele verstoring van onze financiële huishouding. De gemeente vindt het in die situatie niet verantwoord om de risico's te lopen en wil in die gevallen niet optreden als risicodragers. De financiële gevolgen van de risico's worden overgedragen door middel van een verzekering waarvoor een vergoeding, de verzekeringspremie, wordt betaald.

Niet elk risico dat onze gemeente loopt wordt verzekerd of kan worden verzekerd. Daarbij is het altijd nodig een afweging te maken waarbij gekeken wordt naar de kansen, de gevolgen en de kosten die verzekeringen nu eenmaal met zich meebrengen. Elk risico verzekeren is financieel niet haalbaar en getoet op de kansen en de gevolgen in termen van schade ook niet noodzakelijk. Samengevat hanteren wij voor ons verzekeringsbeleid het volgende uitgangspunt

Het uitgangspunt voor het verzekeringsbeleid van de gemeente Leusden is, dat uitsluitend die risico's worden verzekerd, die tot een "onacceptabele" verstoring van de financiële huishouding kunnen leiden. Dit betreft een continuering van het huidige beleid.

3 Het verzekeringsbeheer

De verzekeringsportefeuille van onze gemeente is opgenomen in deze bijlage. Daaruit blijkt dat wij een portefeuille beheren van 14 verzekeringen met een totale jaarpremie van € 133.000. Van die portefeuille is de polis voor de uitgebreide gevarenverzekering de meest omvangrijke polis met een premiewaarde van € 68.000.

De portefeuille wordt beheerd door middel van een verzekeringsmonitor, waarbij op systematische wijze de volgende aspecten in de afweging worden betrokken:

- prolongatiebeleid (of hoe en op welke wijze de verzekering al dan niet moet worden voortgezet)
- inkoopbeleid (premielasten afwegingen, Europese aanbesteding)
- eigen risicobeleid (verhouding eigen risico en premielasten)
- schadebeeld ontwikkeling (verhouding schade – betaalde premie)
- preventiebeleid (taxaties, geen onderverzekering, voorkomen schade door preventiemaatregelen)
- marktverkenning (verzekeraars en verzekeringsmakelaars, marktontwikkelingen, nieuwe producten, contractbepalingen)
- schadeafwikkeling en registratie

4 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot verzekeringen behoren tot het dagelijkse bestuur van de gemeente en zijn als zodanig een verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders.

Om die taak ook in praktische zin te kunnen uitvoeren is een aantal bevoegdheden in mandaat gegeven aan de ambtelijke organisatie. Binnen de kaders van de budgetten van de begroting en binnen de kaders van de bestaande risico-omvang vindt de uitvoering plaats op ambtelijk niveau. Afwijkingen in het verzekeringsbeleid, en het risicobeleid (bijvoorbeeld meer of minder risico lopen in bestaande verzekeringen), premieomvang en nieuwe verzekeringen worden voorgelegd aan het college en vallen buiten het mandaatbesluit.

5 Informatievoorziening

De informatievoorziening aan de raad verloopt via de reguliere planning en controlcyclus. Concreet betekent dit dat voor zover van toepassing als volgt wordt gerapporteerd:

- in de programmabegroting en de programmarekening bij de paragraaf weerstandsvermogen;
- tussentijds bij de voorjaarsnota en de najaarsnota.

Soort verzekering	Gedekte risico's	Jaarpremie €
Uitgebreide gevarenverzekering	Brand, storm, water, ontploffing, inbraak enz. van gebouwen en inventarissen. Bedrijfsschade en reconstructiekosten na een gedekt gevaar.	68.000
Aansprakelijkheidsverzekering	De aansprakelijkheid van de gemeente voor personen- en zaak- en vermogensschade die burgers en bedrijven hebben opgelopen door toedoen van de gemeente.	42.500
Diverse schadeverzekeringen	Schade aan en/of aansprakelijkheid schade van de bedrijfswagens; Computers; Eigendommen medewerkers met uitrukfunctie; Werkzaamheden tijdens de bouw; Instrumenten; Kunst en door fraude	16.000
Politiek molestverzekering	Ongevallenverzekering voor alle ambtenaren incl. molestdekking.	6.100
College-beschermingspolis	Aansprakelijkheid, ongevallen en rechtsbijstand speciaal voor College en Raadsleden	2.100
W.A.B.M. verzekering	Werkgeversaansprakelijkheid voor bestuurders van motorvoertuigen	1.200
Rechtsbijstandverzekering	Rechtsbijstand voor alle ambtenaren bij de uitoefening van hun beroep.	1.100

Zoals hiervoor is opgemerkt is het verzekeren één van de mogelijke beheersmaatregelen die een gemeente kan treffen om risico's beheersbaar te maken.

Bij het uitvoeren van deze nota zullen wij het verzekeren als mogelijk passende beheersmaatregel nadrukkelijk betrekken bij de risicoanalyse en beoordeling

Bijlage 2: Vergelijking huidige systematiek en nieuwe systematiek

In deze bijlage wordt de huidige en nieuwe manier van beoordelen van het weerstandsvermogen weergegeven zodat duidelijk wordt wat door het vaststellen van deze nota verandert. De gebruikte cijfers zijn ontleend aan de paragraaf weerstandsvermogen van de programmabegroting 2011 en de jaarrekening 2009.

Oude systematiek versus nieuwe systematiek van de algemene dienst

	Oud (x 1 mln)	Nieuw (x 1 mln)
Risico inventarisatie	3,3	3,3
Benodigd (norm)	5,6	4,3
Beschikbaar (AR)	4,0	4,0
Ratio	0,71	0,93

Voor de berekening van het nieuwe ratio delen we het beschikbare vermogen (4,0) door de norm (4,3) **of** door het totaal van de risico's (3,3), afhankelijk van welke de hoogste waarde heeft. Doordat de norm in de nieuwe methode lager is wordt de ratio hoger (van 0,71 naar 0,93) Doordat er nog geen nieuwe inventarisatie is gedaan wordt er in de oude en de nieuwe berekening van hetzelfde risico uitgegaan, namelijk 3,3.

Berekening oude norm:

Risicoprofiel programma's

Omschrijving risico	Omvang risico
Uitgavenrisico's:	
10% van de geraamde uitgaven (exclusief Grondbedrijf) in exploitatie voor resultaatbestemming (dit bedrag komt uit 2004 en is sindsdien niet meer bijgesteld)	3.400.000
Inkomstenrisico's:	
10% van de geraamde algemene uitkering uit het Gemeentefonds	2.000.000
een mutatie met 0,5% in het rendement op uitgezette gelden	170.000
Niet uit de balans blijvende risico's:	
gegarandeerde geldleningen	80.000
Totaal risicoprofiel programma's (afgerond):	€ 5.600.000

Berekening nieuwe norm voor de Algemene dienst

Omschrijving risico	Omvang risico
10% van de omzet geschoond van de grondexploitatie	4.300.000
Totaal benodigd weerstandsvermogen algemene dienst	4.300.000

Oude systematiek versus nieuwe systematiek van het Grondbedrijf

	Oud (x 1 mln)	Nieuw (x 1 mln)
Risico inventarisatie	1,8	1,8
Benodigd (norm)	3,5	4,8
Beschikbaar (AR)	4,8	4,8
Ratio	1,37	1,0

Voor de berekening van het nieuwe ratio delen we het beschikbare vermogen (4,8) door de norm (4,8) **of** door het totaal van de risico's (1,8), afhankelijk van welke de hoogste waarde heeft. Doordat de norm in de nieuwe methode hoger is wordt de ratio lager (van 1,37 naar 1,0)

Doordat er nog geen nieuwe inventarisatie is gedaan wordt er in de oude en de nieuwe berekening van hetzelfde risico uitgegaan, namelijk 1,8.

Berekening oude norm voor het Grondbedrijf

Risicoprofiel Grondbedrijf	
Omschrijving risico	Omvang risico
Agrarische aankopen:	
10% tegenvallende economische waarde t.o.v. van de boekwaarde	0
Inbreidlocaties:	
10% tegenvallend gecalculeerde opbrengst t.o.v. de boekwaarde	0
Reguliere grondexploitatie:	
10% tegenvallende uitgaven en 5% tegenvallende opbrengsten bodembedrag	750.000
Visie 2010:	
2% tegenvallende uitgaven en 2% tegenvallende opbrengsten	2.750.000
Totaal risicoprofiel grondexploitatie:	€ 3.500.000

Berekening nieuwe norm voor het Grondbedrijf

Risicoprofiel Grondbedrijf²	
Omschrijving risico	Omvang risico
10 % van de boekwaarde (per 1-1) van de in exploitatie genomen gronden	1.138.000
3 % van de nog te maken kosten	1.146.000
5 % van de geraamde opbrengsten	3.478.000
nog te activeren planvoorbereidingskosten en kosten bedrijfsvoering Grondbedrijf	600.000
Subtotaal	6.362.000
Af: stelposten	1.562.000
Totaal benodigd weerstandsvermogen Grondbedrijf	4.800.000

Het beschikbare weerstandsvermogen van de algemene dienst en het Grondbedrijf is toereikend ten opzichte van vastgestelde bandbreedtes (0,8 en 1,2). Het basisdeel van de algemene reserve en de algemene reserve Grondbedrijf bevinden zich binnen de vastgestelde bandbreedte. Dat betekent dat het college geen voorstel hoeft te doen voor aanpassing van het beschikbare weerstandsvermogen.

Toelichting:

De geïnventariseerde risico's en het beschikbare weerstandsvermogen ten tijde van het opstellen van de programmabegroting veranderen niet door te kiezen voor een veranderde systematiek.

Wat wel verandert is hoe we de norm berekenen voor het benodigd weerstandsvermogen.

Als we de algemene dienst en het Grondbedrijf samen nemen dan blijft de norm 9,1 miljoen. Wel vindt er een verschuiving plaats van benodigd weerstandsvermogen van de algemene dienst naar het Grondbedrijf van 1,3 miljoen. Deze verschuiving past ook in een tijd waar door de kredietcrisis de risico's in de grondexploitatie in grotere mate toe nemen dan de risico's van de algemene dienst. Voor wat betreft de informatievoorziening wordt door het gebruik van de ratio weerstandsvermogen beter inzichtelijk gemaakt hoe het weerstandsvermogen voor de algemene dienst en het Grondbedrijf ervoor staat.

² Op basis van de jaarrekening 2009