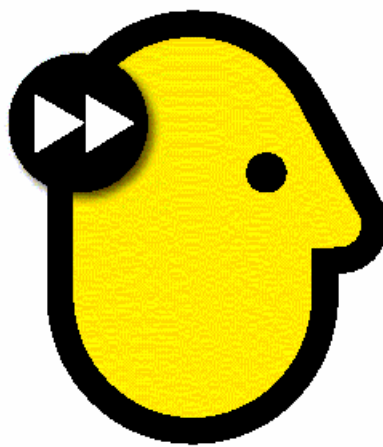


BELEIDSNOTA

*Risicomanagement  
en  
Weerstandsvermogen*

Gemeente Deventer



**DENK VOORUIT**

## **Voorwoord**

Voor u ligt de “*Concept beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen*”. Het op gestructureerde wijze identificeren, analyseren en beheersen van risico's en het hanteren van die resultaten bij het bepalen van de omvang van het weerstandsvermogen wordt steeds meer gemeengoed binnen de lokale overheden. De gemeente Deventer onderkent het belang van deze ontwikkeling en neemt met deze nota het initiatief om invulling te geven aan het beleid en aan hetgeen zij hierover heeft gesteld in de financiële verordening gebaseerd op artikel 212 van de Gemeentewet. In artikel 16 van die verordening is vastgesteld dat het college de raad jaarlijks, bij de behandeling van de begroting, een paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement aanbiedt ter vaststelling. In betreffende paragraaf wordt ingegaan op het risicomanagement en het weerstandsvermogen. In deze nota is kaderstellend de beleidslijn over de noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's beschreven. Voorafgaand aan deze beleidsnota heeft u in februari van dit jaar een startnotie behandeld als discussiestuk. De uitkomsten van die discussie zijn in deze nota verwerkt. De nota moet de gemeente Deventer een leidraad bieden voor het afstemmen van het weerstandsvermogen op de negatieve effecten bij het optreden van risico's.

*Deventer, 22 mei 2007*

## **INHOUDSOPGAVE**

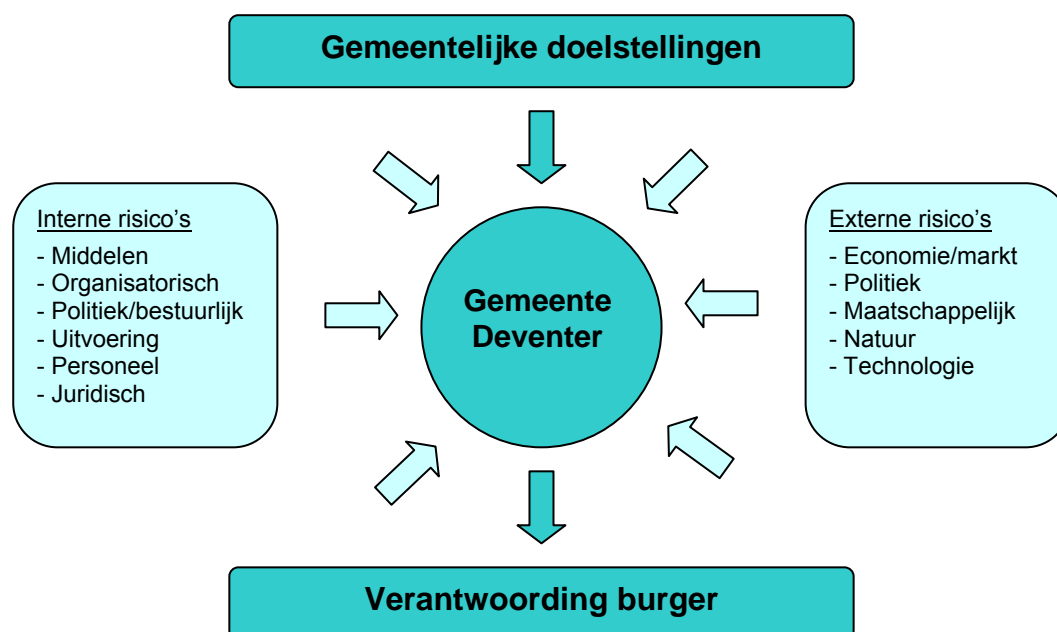
### **Voorwoord**

<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Aanleiding	1
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Wettelijk kader</b>	<b>3</b>
2.1	Reserves	3
2.2	Paragraaf weerstandsvermogen	3
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Risicomanagement</b>	<b>5</b>
3.1	Risico en risicomanagement	5
3.2	Het proces risicomanagement	5
3.3	Fase 1. – Identificeren en classificeren	6
3.4	Fase 2. – Kwantificeren	7
3.5	Fase 3. – Sturen en beheersen	9
3.6	Paragraaf weerstandsvermogen	10
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Weerstandsvermogen</b>	<b>11</b>
4.1	Weerstandsvermogen	11
4.2	Benodigde weerstandscapaciteit	11
4.3	Beschikbare weerstandscapaciteit	12
4.4	Beleid ten aanzien van de weerstandscapaciteit	18
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>Vervolg op de beleidsnota</b>	<b>20</b>
<b>Bronnen</b>		<b>21</b>
<b>Bijlagen</b>		
<b>Bijlage 1</b>	<b>Definities en toelichtingen</b>	<b>22</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Samenstelling reserves gemeente Deventer</b>	<b>24</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Format weergave reserve</b>	<b>25</b>

## Hoofdstuk 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Deventer investeert veel geld en energie in zowel ruimtelijk fysieke projecten als projecten op het gebied van maatschappelijk welzijn, veiligheid, milieu en haar dienstverlening aan de burger. Een illustratie van de ambitie die Deventer heeft om burgers en passanten goed en efficiënt te kunnen bedienen op het gebied van het leef-, woon-, werk en verblijfmilieu. Het realiseren van betreffende voorzieningen en de zorg voor een structureel voortbestaan daarvan leggen beslag op schaarse middelen en gaan niet zelden gepaard met het nemen van risico's. Risico's kunnen forse financiële (en daaruit voortvloeiende beleidsmatige) gevolgen hebben en zijn daardoor een belangrijk onderwerp voor sturing. Onderstaand figuur geeft een beeld van de risico's die invloed hebben op de gemeente Deventer.



Figuur 1. Bron: AON Risk Consultants

Zowel interne als externe risico's hebben invloed op het bereiken van de doelstellingen. Denk hierbij niet alleen aan de mogelijke financiële gevolgen indien een risico zich voordoet. Ook op andere gebieden kunnen risico's voor problemen zorgen. Voorbeelden hiervan zijn beschadiging of verlies van materieel bezit zoals gebouwen, inventaris of vervoermiddelen of aan aantasting van het vertrouwen van de burger in de organisatie door negatieve publiciteit. Hierdoor kan het proces gericht op doelrealisatie flink averij olopen wat zou kunnen resulteren in de volgende consequenties:

- Verslechterde financiële situatie
- Verlies aan vertrouwen
- Geen beleidsrealisatie
- Schadeclaims
- Aftredend bestuur
- Verlies van personeel

Voor het functioneren in deze dynamische omgeving onderkent Deventer het belang van risicomanagement en het weerstandsvermogen. Beide concepten zijn een essentieel onderdeel van het (financiële) beleid van de gemeente Deventer. Risicomanagement is erop gericht om de schadelijke gevolgen van risico's zo veel mogelijk te voorkomen. Weerstandsvermogen is het vermogen om financiële tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat de normale bedrijfsvoering wordt aangetast.

Beide concepten worden in deze nota uitgebreid behandeld.

De doelstelling van deze nota is om richtlijnen/kaders aan te reiken voor het proces gericht op het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit waarmee

vervolgens de gewenste hoeveelheid weerstandsvermogen kan worden vastgesteld. Nevendoelen zijn het verhogen van de risicobewustzijn en het inzichtelijk maken van motieven voor het aanhouden van een bepaalde omvang aan eigen vermogen (reserves).

Dit is de eerste nota weerstandsvermogen en risicomanagement van de gemeente Deventer. In deze nota wordt voornamelijk ingegaan op de kaderstellende- en beleidsmatige uitgangspunten van risicomanagement- en weerstandsvermogen. De nota geeft niet voor elke situatie een pasklare oplossing. Risicomanagement is geen sturingsconcept dat *'custom made'* voor Deventer kan worden ingericht en geïmplementeerd. Wat doet de inhoud van deze nota dan wel? De kaderstellende- en beleidsmatige uitgangspunten in deze nota zullen bijdragen aan het op uniforme en transparante wijze verkrijgen van informatie waarmee een oordeel kan worden gevormd over de omvang en samenstelling van het weerstandsvermogen.

De (financiële) uitwerking van deze nota wordt periodiek opgenomen in de voorjaarsnota en in de paragraaf weerstandsvermogen in de programmabegroting en de jaarrekening (P&C cyclus). In de tussentijdse rapportages zal worden gerapporteerd indien er substantiële afwijkingen worden geconstateerd (actieve informatieplicht - zie paragraaf 3.6).

## Hoofdstuk 2      Wettelijk kader

In het kader van risicomangement en het weerstandsvermogen zijn verschillende wetteksten op de gemeenten van toepassing. Dit betreffen het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), de Gemeentewet en als richtlijn de handreiking “duale begroting” van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De reserves vormen een belangrijk onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit en daarmee het weerstandsvermogen en zijn daarom opgenomen in het hier weergegeven wettelijk kader. In de volgende twee paragrafen zullen de wettelijke kaders nader worden toegelicht.

### 2.1      Reserves

Conform artikel 43 – BBV worden in de balans de volgende reserves onderscheiden:

- a) de algemene reserves;
- b) de bestemmingsreserves die dienen om ongewenste schommelingen op te vangen in de tarieven die aan derden in rekening worden gebracht (voorheen egalisatiereserves), maar die niet specifiek besteed hoeven worden;
- c) overige bestemmingsreserves.

Voor alle bestemmingsreserves geldt dat de raad over de aard en omvang kan beslissen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil vanaf het begrotingsjaar 2008 het artikel 43 vereenvoudigen naar twee te onderscheiden reserves in de balans;

- a) de algemene reserves;
- b) bestemmingreserves.

De gemeente Deventer zal bij de begroting 2008 deze lijn inzetten.

### 2.2      Paragraaf weerstandsvermogen

Conform artikel 9 van het BBV moet bij de begroting en de jaarrekening onder andere een paragraaf weerstandsvermogen worden opgesteld. Volgens artikel 11 lid 2 – BBV moet betreffende paragraaf tenminste de volgende elementen omvatten:

- a) Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover een gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken.
- b) Een inventarisatie van de risico's, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.
- c) Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's en de realisatie daarvan.

Het weerstandsvermogen van de gemeente Deventer bestaat volgens artikel 11 lid 1 – BBV uit de relatie tussen de weerstandscapaciteit (a) en de risico's (b).

De paragraaf weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de begroting is. In welke mate kan een financiële tegenvaller worden opgevangen zonder dat dit dwingt tot bezuinigingen of aanpassing van de reguliere dienstverlening (normale bedrijfsvoering). In de toelichting op artikel 11 – BBV staat dat er voor de relevantie van risico's, en wat tot de weerstandscapaciteit wordt gerekend, geen algemeenheid kan worden aangegeven. Gemeenten dienen de risico's en de capaciteit zelf in kaart te brengen en te beoordelen. Doordat de risico's die gemeenten lopen verschillen, is het niet mogelijk een algemene norm te stellen voor de omvang van de weerstandscapaciteit van een gemeente. De gemeente Deventer formuleert met deze nota zelf een beleidslijn over de, in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's.

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

Handreiking “duale begroting” ministerie BZK

Volgens de handreiking “duale begroting” van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) zijn er voor gemeenten twee methoden om met een paragraaf om te gaan;

1. In de begroting worden in de paragraaf weerstandsvermogen de beleidskaders vastgesteld en vervolgens de uitvoering hiervan weergegeven.
2. Vaststelling van een afzonderlijk beleidsnota voor de beleidskaders. In de paragraaf weerstandsvermogen worden de relevante ontwikkelingen, de voortgang van de beleidsuitvoering behandeld en de vraag gesteld, of de inhoud van het beleid nog steeds van toepassing is.

De gemeente Deventer kiest met deze kaderstellende beleidsnota voor de tweede methode.

*Artikel 212 Gemeentewet – financiële verordening*

Conform artikel 212 van de Gemeentewet is een financiële verordening vastgesteld. In deze verordening is in artikel 16 vastgelegd dat het college jaarlijks, bij de behandeling van de begroting, een paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement aanbiedt aan de raad ter vaststelling. In deze paragraaf wordt ingegaan op het risicomanagement, de voorzieningen, de onbenutte belastingcapaciteit en het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen wordt daarin geconfronteerd met de risico's. Hierbij moet een beeld worden gegeven van risico's die van materieel belang zijn. Vervolgens dient te worden aangegeven in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.

## Hoofdstuk 3 Risicomanagement

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij het concept risicomanagement en worden er kaders gegeven voor het beleid voor risicomanagement binnen de gemeente Deventer.

### 3.1 Risico en risicomanagement

#### *Risico's*

In deze nota wordt een risico als volgt gedefinieerd;

*Risico is de onzekerheid (kans) dat een gebeurtenis zich voordoet waarbij zowel positieve als negatieve effecten kunnen optreden (bijvoorbeeld schade).*

Bij het bepalen van het weerstandsvermogen wordt uitgegaan van alleen de negatieve financiële gevolgen van risico's.

#### *Risicomanagement*

Risicomanagement wordt in deze nota als volgt gedefinieerd:

*Risicomanagement is een set van activiteiten en processen die samen betrouwbare en tijdige informatie verschaffen, die de organisatie in staat stelt om noodzakelijke beslissingen te nemen om nadelige effecten bij het optreden van risico's te voorkomen of te minimaliseren.*

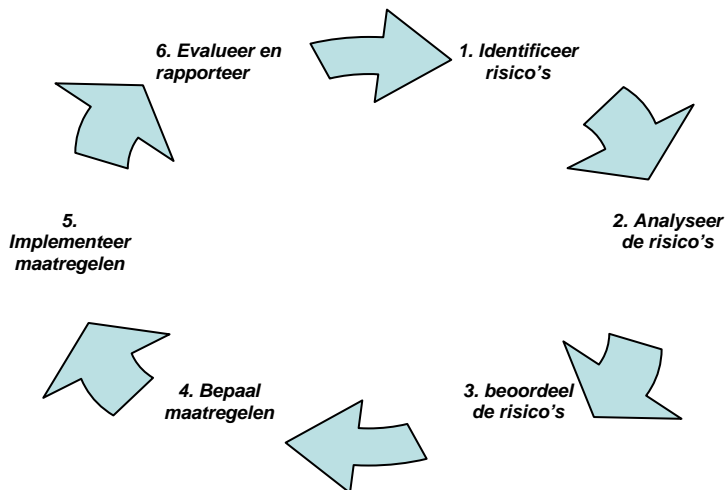
Risicomanagement komt dus eerst. Pas als een risico, ondanks de inspanningen op het gebied van risicomanagement, toch optreedt en negatieve gevolgen heeft voor de gemeente, dan komt het weerstandsvermogen in beeld. Weerstandvermogen is daarmee het sluitstuk (vangnet) van risicomanagement (zie hoofdstuk 4).

De bovenvermelde definities worden nader toegelicht in bijlage 1

### 3.2 Het proces risicomanagement

Risicomanagement is een instrument om op een gestructureerde en expliciete manier risico's in kaart te brengen, te beoordelen en door er actief mee om te gaan, ze beter te beheersen.

Het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) onderscheidt de volgende stappen in het proces van risicomanagement weergegeven in de vorm van een cyclus;



Figuur 2. Risicomanagement cyclus

Deze 6 stappen zijn in de volgende drie fasen samen te vatten;

*Fase 1. Identificeren en classificeren (stap 1 en 2) – zie paragraaf 3.3*

*Fase 2. Kwantificeren (stap 3) – zie paragraaf 3.4*

*Fase 3. Sturen en beheersen (stap 4, 5 en 6) – zie paragraaf 3.5*



### 3.3 Fase 1. Identificeren en classificeren

De eerste fase in het risicomanagementproces is het in kaart brengen van de risico's. Het doel van het in kaart brengen van de risico's is om te bepalen welke factoren de realisatie van de bestaande beleidsdoelen zowel positief als negatief kunnen beïnvloeden (hieronder kunnen eveneens nieuwe ontwikkelingen die op de gemeente afkomen, bijvoorbeeld nieuwe of gewijzigde wetgeving, worden gerekend). Basis voor het in kaart brengen van de risico's zijn de gewenste effecten die worden gesteld onder de kopje 'Wat willen we bereiken?' en onder de meetbare resultaten in de tabel 'Prioriteiten' uit de programmabegroting.

#### 3.3.1 Risicocategorieën

Risico's worden onderverdeeld in categorieën die het mogelijk maken om vergelijkbare risico's binnen verschillende organisatieonderdelen in kaart te brengen en afspraken te maken over de omgang met de verschillende typen risico's. Zoals in de inleiding (figuur 1) wordt aangegeven kunnen deze worden onderscheiden in interne- en externe risico's.

Interne risico's bevinden zich binnen de invloedssfeer van de gemeente. De gemeente kan direct invloed uitoefenen op de gevolgen van de risico's door aanpassing van het beleid of de plannen. Voorbeelden van interne risico's zijn het uitvallen van de ICT (bijv. beïnvloedbaar door aanschaf No Break systeem) of het uitgaan van verkeerde of onjuiste ramingen (aantal woonruimten, aantal inwoners bij prognose AU).

De volgende categorieën interne risico's kunnen worden onderscheiden;

- *Financieel risico*  
Directe aantasting van de financiële middelen die nodig zijn om de afgesproken prestaties (exploitatie- en investeringsprestaties) te kunnen leveren. Met als gevolg aantasting van de vermogenspositie.
- *Materieel risico*  
Beschadiging of verlies van een materieel bezit zoals bijvoorbeeld gebouwen, installaties, inventaris, ICT, vervoersmiddelen en goederen.
- *Organisatorisch risico*  
Hieronder vallen de risico's die verband houden met de wijze waarop de organisatie is ingericht (organisatiestructuur, richtlijnen, regelgeving, administratieve organisatie (AO), protocollen, interne gedragsregels, interne controle (IC) etc.). Met name het verouderd, onjuist of onvolledig zijn hiervan is een risico. Een goede AO/IC beperkt het optreden van risico's.
- *Politiek/bestuurlijk risico*  
Onder deze categorie vallen risico's die verband houden met de lokale politiek en het lokale bestuur en het gekozen beleid. Hierbij kan worden gedacht aan besluitvorming in strijd met de wet- en regelgeving, onbehoorlijk bestuur en onbevoegde besluitvorming.
- *Juridisch risico*  
Hieronder vallen risico's die verband houden met juridisch procedures zoals aansprakelijkheidstellingen of de mogelijkheid daartoe. De vermogenspositie van de gemeente wordt aangetast door bijvoorbeeld claims van derden als gevolg van wettelijke- of contractuele aansprakelijkheid (bijv. letselschade, planschade, vermogensschade).
- *Human resource risico*  
Hieronder vallen de risico's die de arbeidscapaciteit en/of kwaliteit van de arbeid aantast. Denk hier bijvoorbeeld aan uitstroom kennis, ziekte, slecht aanname beleid, onvoldoende gekwalificeerd personeel etc.
- *Imago risico*  
Hieronder vallen de risico's die het vertrouwen in de organisatie en haar bestuurders aantast (bijv. negatieve publiciteit).

Op interne risico's zijn door de gemeente over het algemeen bijsturingmaatregelen te nemen. Hierbij moet wel rekening worden gehouden dat uit een kosten/baten analyse zou kunnen blijken dat bijsturingmaatregelen kostbaarder zijn dan het risico zelf.

Externe risico's worden gekenmerkt doordat de oorzaak van de risico's zich buiten de beïnvloedingsfeer van de gemeente bevindt. Hiertoe kunnen de volgende categorieën risico's worden gerekend;

- *Economisch-/marktrisico*  
Hieronder vallen de risico's die vanuit macro economische ontwikkelingen op de gemeente afkomen. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van de economie, de ontwikkeling van de werkloosheid, fluctuaties in de rentestand, ontwikkelingen op de vastgoedmarkt, etc.

- *Politiek/maatschappelijk risico*  
Hieronder vallen de risico's die verband houden met het beleid van de niet lokale politiek (de provincie, het Rijk en de Europese unie). Voorbeelden hiervan zijn de gevolgen van (nieuwe) wetgeving of maatschappelijke ontwikkelingen (terrorisme dreiging, aanslagen of toename criminaliteit).
- *Natuur risico*  
Hieronder vallen risico's die verband houden met zaken als het weer, het klimaat, besmettelijke ziekten (Vogelgriep, SARS, Legionella, TBC etc.). Andere voorbeelden zijn extreme droogte (Blauwalg, of extra inboet) of wateroverlast (overstromen IJssel).

Het feit dat de oorzaak van een risico buiten de gemeente ligt, wil nog niet zeggen dat de gemeente geen bijsturingsmogelijkheden heeft. Door middel van bijvoorbeeld het temporiseren van projecten of een stringent uitgavenbeleid of andere operationele maatregelen kunnen de gevolgen eventueel worden beperkt.

In onderstaande tabel worden de risico's samengevat;

<b>Interne risico's</b>	<b>Externe risico's</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financieel</li> <li>- Materieel</li> <li>- Organisatorisch</li> <li>- Politiek/bestuurlijk</li> <li>- Juridisch</li> <li>- Human resource</li> <li>- Imago</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Economisch/markt</li> <li>- Politiek/maatschappelijk</li> <li>- Natuur</li> </ul>

Tabel 1. Interne en externe risico's

### **Beslispunten inzake fase 1. Identificeren en classificeren**

*Aan het eind van een hoofdstuk of inhoudelijke paragraaf worden kort de belangrijkste bespreek- en/of beslispunten voor het bepalen van de inhoud van deze beleidsnota weergegeven;*

- 1) *Op basis van de inhoud van deze nota zullen in de begroting 2008 alleen de financiële risico's en de organisatorische risico's worden opgenomen.*
- 2) *In een later stadium zullen de overige risico categorieën (vervolgtraject beleidsnota) nader worden onderzocht op hun (indirecte) effect op de weerstandscapaciteit.*

### **3.4 Fase 2. Kwantificeren**

In fase 1 zijn de risico's geïdentificeerd en geclassificeerd. Fase 2 is gericht op het inhoudelijk beoordelen van de risico's en heeft daarbij de volgende twee doelen;

- Ordening aanbrengen voor bepaling van de mate van focus in sturing en beheersing.
- Bepalen van de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit.

Uit de identificatie- en kwalificatieronde in fase 1 kunnen een groot aantal risico's voortkomen. Het is onmogelijk en onwenselijk om te sturen op al de geïdentificeerde risico's. In fase 2 zal ordening in de lijst met risico's worden aangebracht, zodat kan worden gefocust qua tijd en energie op die risico's, die de grootste impact op de organisatie en de gestelde doelen kunnen hebben. De risico's die de gemeente Deventer loopt met haar actieve grondbeleid (zie vastgoedrapportage 2007 en projectenrapportage 2007) zijn van een heel andere orde dan het risico dat een burger zijn of haar OZB niet betaald. Om deze mate van risicogevoeligheid in de risico's in kaart te brengen wordt gebruik gemaakt van de volgende twee onderzoeksvragen;

- Wat is de geschatte omvang van het risico (gevolgschade – impact)?
- Wat is de kans (waarschijnlijkheid) dat het risico zich daadwerkelijk voordoet (verwachting)?

Op basis van de uitkomsten kan ordening in de lijst met risico's worden aangebracht. De uitkomsten leveren een zogenaamde risicoscore op die in de volgende formule kan worden weergegeven;

$$\text{Risicoscore} = \text{kans (verwachting)} \times \text{gevolg (impact)}$$

De uitkomst van deze score is bepalend voor de benodigde weerstandscapaciteit (zie hoofdstuk 4 weerstandsvermogen).

#### *Omvang van het risico (gevolgschade)*

Bij het bepalen van de omvang van het risico wordt uitgegaan van een situatie dat het risico zich ook daadwerkelijk voordoet. De risico eigenaar maakt een inschatting van het bedrag dat onze gemeente kwijt is indien het risico optreedt. Op basis van de uitkomsten kunnen de risico's worden ingedeeld in

risicoklassen. Risicoklassen worden gebruikt om de rangorde aan te brengen en daarmee te kunnen focussen op beheersing van bepaalde klassen (bijvoorbeeld de risico's die een impact hebben > € 1.000.000). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de bruto verwachte omvang en de netto verwachte omvang van een risico;

Bruto verwachte omvang = Verwachte gevolgschade van een risico  
 -/- reductie door beheersmaatregelen  
 -/- compensatie van derden (verzekering, Rijk, provincie, etc.)  
 -/- reeds gedekt/voorzien (reserve, voorziening, stelpost, etc.)

Netto verwachte omvang = Nog te dekken gevolg van risico  
 Hiermee wordt een opeenstapeling van reserveringen en voorbehouden vermeden waardoor dubbeltellingen in de vast te stellen dekking zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Risico's worden op basis van de verwachte omvang ingedeeld in één van onderstaande risicoklassen.

Verwachte omvang (impact)	Score op omvang
Geen geldgevolgen	0
€ 1 < € 250.000	1
€ 250.000 < € 500.000	2
€ 500.000 < € 1.000.000	3
€ 1.000.000 < € 2.500.000	4
> € 2.500.000	5

Tabel 2. Risicoklassen op omvang

*Kans (waarschijnlijkheid) dat een risico zich voordoet*

Vervolgens maakt de risico eigenaar een inschatting van de waarschijnlijkheid dat het risico daadwerkelijk zal optreden.

Voor de beoordeling van de kans (verwachting) dat een risico zich voordoet hanteren we onderstaande klassen.

Waarschijnlijkheid (kans)	Score op waarschijnlijkheid
Niet (0%)	0
Zeër klein (10%)	1
Klein (25%)	2
Niet klein/niet groot (50%)	3
Groot (70%)	4
Zeër groot (90%)	5

Tabel 3. Risicoklassen op kans (waarschijnlijkheid)

Toelichting op de klassen van waarschijnlijkheid;

- *Niet* – spreekt voor zich
- *Zeër klein* – hanteren we voor de risico's waarvan het onwaarschijnlijk is dat deze zich in het komend jaar voordoen.
- *Klein* – hanteren we voor risico's waarvan het niet waarschijnlijk is dat ze zich in het komende jaar voordoen.
- *Niet klein/niet groot* – hanteren we voor risico's die zich het komende jaar wel maar ook niet kunnen voordoen.
- *Groot* – hanteren we voor risico's waarvan het waarschijnlijk is dat ze zich in het komende jaar zullen voordoen.
- *Zeër groot* – hanteren we voor risico's waarvan het zeer waarschijnlijk is dat ze zich in het komende jaar gaan voordoen.

Risico's ontwikkelen zich vaak in de tijd. De raad zal (middels de P&C instrumenten) periodiek worden geïnformeerd over de ontwikkeling van de risico's.

## Risicokaart

Op basis van het indelen van de risico's in bovenvermelde klassen wordt een risicokaart opgesteld. De risicokaart geeft een indicatie van de potentiële impact van het risico. Hieronder wordt een risicokaart weergegeven die gebaseerd is op bovenvermelde risicoklassen. Hierbij geldt bij het intekenen van een risicoscore dat hoe hoger de risicoscore;

- Hoe donkerder de kleur
- Hoe groter de financiële impact
- Hoe hoger de kans op optreden
- Hoe hoger de prioriteit voor aanpak van het risico is

Verwachte omvang (impact)	> 2.500.000	5	10	15	20	25
	€ 1.000.000 < € 2.500.000	4	8	12	16	20
	€ 500.000 < € 1.000.000	3	6	9	12	15
	€ 250.000 < € 500.000	2	4	6	8	10
	€ 1 < € 250.000	1	2	3	4	5
		zeer klein (10%)	klein (25%)	niet klein/niet groot (50%)	groot (70%)	zeer groot (90%)
		Kans (waarschijnlijkheid)				

Figuur 3. Risicokaart/risicoscore

### Beslispunten inzake fase 2. Kwantificeren

- 3) Het voorstel is om zowel inzicht te verstrekken in de bruto omvang van een risico als in de netto omvang van een risico.
- 4) In tabel 2 van dit hoofdstuk wordt een klasse indeling inzake de verwachte omvang van een risico voorgesteld.
- 5) In tabel 3 van dit hoofdstuk wordt een klasse indeling inzake de waarschijnlijkheid van optreden van een risico voorgesteld.

### 3.5 Fase 3. Sturen en beheersen

In fase 1 zijn de risico's geïdentificeerd en geclassificeerd. Daarop volgend zijn in fase 2 de risico's gekwantificeerd. In fase 3 zal op basis van de uitkomsten van de vorige twee fasen worden bepaald hoe met de risico's moet worden omgegaan om de gevolgen van het optreden van risico's tot een minimum te beperken. Fase 3 is gericht op het sturen en beheersen van risico's. Er zijn vier vormen van omgang met risico's;

1. Risico's vermijden – doelen aanpassen, activiteiten staken, desinvesteren, etc.
2. Risico's beheersen – middels procedures, voorzorg- en bijsturingsmaatregelen, etc.
3. Risico's overdragen – verzekeren, diversificatie (spreiden), delen (Joint ventures), etc.
4. Risico's accepteren – accepteren van de gevolgen.

Met deze 4 vormen wordt sturing gegeven aan de organisatie voor omgang met de risico's. Maatregelen voor reductie van de impact van risico's liggen op het operationele vlak. Het gaat hierbij niet alleen om het kiezen van de juiste maatregel en het toepassen daarvan, maar ook om het bewaken en controleren dat de gekozen maatregel effect heeft (monitoren). De aandacht gaat daarbij uit naar de risico's die het hoogst scoren in bovenvermelde matrix.

Medio 2007 wordt onder leiding van Concerncontrol een project opgestart voor het integraal ontwikkelen en implementeren van het volledige concept risicomanagement binnen de gemeente Deventer. De kern van de aanpak zal liggen op het breder en dieper in de organisatie toepassen van risicomanagement (voor nadere toelichting zie hoofdstuk 5).

### 3.6 Paragraaf weerstandsvermogen

Zoals in paragraaf 2.2 aangegeven kiest de gemeente Deventer bij het opstellen van de paragraaf weerstandsvermogen voor de methode dat middels deze nota separaat het beleid voor weerstandsvermogen en risicomangement is vastgesteld. In de paragraaf zal eveneens inzicht worden gegeven welke beheersmaatregelen zijn genomen om het optreden van risico's zoveel mogelijk te beperken.

Integrale rapportage over risico's vindt vanuit de verplichting van het BBV op tenminste twee momenten in het jaar plaats, bij de programmabegroting en bij de jaarrekening. De gemeente Deventer voegt hier de voorjaarsnota als belangrijke derde moment aan toe. Bij tussentijdse rapportages wordt alleen gerapporteerd indien nieuwe substantiële risico's zijn geïdentificeerd of indien die zijn afgewend (zie actieve informatieplicht hieronder).

In de paragraaf weerstandsvermogen zullen alleen die risico's worden weergegeven die een bepaalde risicoscore behalen. Dat wil zeggen dat zij aan een bepaalde mate van omvang (impact) en kans op optreden voldoen. Voor dit moment wordt hier gesteld dat op de risico's met een risicoscore (= kans (verwachting) x gevolg (impact)) van 10 of hoger in de paragraaf nader wordt ingegaan. Per risico worden dan de volgende elementen vermeld:

- Welk programma en welk product
- Tekstuele toelichting op het risico
- De bruto- en netto verwachte omvang van het risico
- De verwachte kans op optreden van het risico
- De risicoscore
- Zijn de gevolgen incidenteel of structureel
- Welke beheersmaatregelen worden/zijn getroffen

Uiteraard houdt dit niet in dat de rest van de risico's niet worden gevolgd. Deze zullen vanuit de productenverantwoording in betreffende managementrapportages worden gemeld en gevolgd.

Risico's die op basis van de Wet Openbaarheid van Bestuur een vertrouwelijk karakter hebben (doordat publicatie de financiële belangen van onze gemeente of derden zou schaden) worden niet opgenomen in de paragraaf maar via vertrouwelijke weg aan de raad voorgelegd.

Indien zich buiten de P&C cyclus momenten om, substantiële ontwikkelingen voordoen (denk bijvoorbeeld aan risico's inzake de grondexploitatie) dan geldt een actieve informatieplicht. Hiervoor wordt de volgende richtlijn gehanteerd;

Actief melden aan de raad indien;

- Nieuw risico met risicoscore 15 of hoger
- Bestaande risico stijgt naar 15 of hoger

#### *Omvang benodigde weerstandscapaciteit*

Op basis van de verwachte omvang van de gevolgen van risico's en de mate van waarschijnlijkheid dat een bepaald risico gaat optreden zou een berekening kunnen worden gemaakt wat in een worst case scenario totaal aan financiële schade zou kunnen worden geleden. Echter niet alle risico's gaan zich voordoen en daarnaast is de kans wel erg klein dat alle risico's tegelijkertijd optreden. In het volgende hoofdstuk weerstandsvermogen zal hier verder op worden ingegaan.

#### **Beslispunten inzake informeren bij bepaalde risicoscores**

- 6) In deze paragraaf wordt gesteld dat in de paragraaf weerstandsvermogen alleen die risico's worden vermeld die een risicoscore hebben  $\geq 10$ . Dit betekent o.a. dat een risico met een verwachte impact van € 450.000 met een grote kans op optreden (70%) niet wordt vermeld (o.b.v. huidig weergegeven klasse indelingen).
- 7) In de paragraaf weerstandsvermogen zullen per risico de hierboven (paragraaf 3.6) vermelde elementen worden vermeld.
- 8) Op basis van deze nota (2 alinea's hierboven) worden tussen de voorjaarsnota, de begroting en de jaarrekening door alleen nieuwe risico's apart aan de raad gemeld, waarvan de risicoscore  $\geq 15$ . Deze aparte melding geldt eveneens voor bekende risico's die stijgen naar een risicoscore van 15 of hoger.

## Hoofdstuk 4 Weerstandsvermogen

In dit hoofdstuk worden verschillende elementen van het weerstandsvermogen behandeld. Om een beeld te krijgen van de uitwerking worden de elementen op basis van de begroting 2007-2010 in combinatie met de jaarrekening 2006 cijfermatig onderbouwd. Zowel de begroting als de jaarrekening betreffen momentopnamen. De vermelde cijfers moeten daarom als indicatief worden beschouwd.

### 4.1 Weerstandsvermogen

Het woord “vermogen” in de term weerstandsvermogen verwijst niet naar geld. Het is een maatstaf voor de mate waarin een gemeente in staat is om de nadelige gevolgen van risico's op te vangen.

*Weerstandsvermogen is de mogelijkheid van de gemeente om financiële tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat de normale bedrijfsvoering daardoor wordt aangetast.*

Door aandacht voor het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigingen. In hoeverre de gemeente in staat is om financiële tegenvallers op te vangen hangt af van;

- de risico's die de gemeente loopt;
- de middelen die de gemeente vrij kan maken om de risico's op te vangen.

Anders geformuleerd bestaat het weerstandsvermogen uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit (de middelen waarover de gemeente kan beschikken om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken) en de benodigde weerstandscapaciteit (de risico's waarvoor geen voorzieningen of verzekeringen zijn afgesloten). Deze relatie kan in de volgende vergelijking worden weergegeven;

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

De bovenvermelde elementen zullen in de volgende paragrafen nader worden toegelicht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met kaderstelling voor het beleid ten aanzien van de weerstandscapaciteit.

### 4.2 Benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend als de verwachte impact van de risico's bij een gewenste mate van zekerheid (vertaald in de risicoscore). Om eveneens weerstand te kunnen bieden aan financiële tegenvallers waar niemand rekening mee heeft gehouden, is het van belang bovenop de gecalculerde impact van de risico's een minimumnorm vast te stellen. Deze minimumnorm moet als een soort extra veiligheidsmarge worden gezien. Per saldo bestaat de benodigde weerstandscapaciteit vervolgens uit;

$$\text{Benodigde weerstandscapaciteit} = \text{Som (verwachte omvang risico's x waarschijnlijkheid risico's)} + \text{minimumnorm}$$

#### *Bepaling verwachte impact risico's*

Bij het bepalen van de verwachte impact van de risico's wordt uitgegaan van de negatieve en nog niet anders afgedekte risico's. Vanuit het voorzichtigheidsprincipe worden positieve risico's niet gesaldeerd met de negatieve risico's. Vervolgens worden de risico's die op andere wijze (bijvoorbeeld via verzekering, voorziening of bestemmingsreserve) zijn afgedekt, niet meegeteld bij de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit. Hierbij wordt uitgegaan van de netto verwachte omvang (zie paragraaf 3.4)

Bij de bepaling van de totale impact worden de relevante risico's (risicoscore  $\geq 10$ ) financieel gemaakt door de verwachte omvang te vermenigvuldigen met de waarschijnlijkheid (percentage). In tabel 3 is die waarschijnlijkheid zowel in tekst als in een percentage weergegeven. De verwachte financiële impact kan als volgt worden berekend;

$$\begin{aligned} \text{Netto verwachte omvang risico 1} \times \text{waarschijnlijkheid risico 1 (zie percentage tabel ...)} &= \text{impact 1} \\ \text{Netto verwachte omvang risico 2} \times \text{waarschijnlijkheid risico 2 (zie percentage tabel ...)} &= \text{impact 2} \\ \text{Netto verwachte omvang risico n} \times \text{waarschijnlijkheid risico n (zie percentage tabel ...)} &= \text{impact n} + \\ & \text{-----} \\ &= \text{totaal} \end{aligned}$$

#### Zekerheidsfactor (simulatiemodel)

De kans dat alle risico's zich zullen voordoen is klein. Vervolgens kan worden gesteld dat de kans dat ze tegelijkertijd zullen optreden heel erg klein is. Om deze onzekerheid mee te nemen bij het bepalen van de verwachte impact van de risico's wordt de uitkomst van bovenstaande berekening gecorrigeerd met de zogenaamde zekerheidsfactor. Hoe hoog deze zekerheidsfactor moet zijn is (nog) niet bekend. Een aantal gemeenten (oa. Alkmaar, Amersfoort, Arnhem en Utrecht) gebruiken voor het bepalen van deze zekerheidsfactor een simulatiemodel (gebaseerd op de Monte Carlo simulatie techniek). Bij een risicosimulatie wordt middels een computer op basis van de gegevens van de individuele risico's duizenden keren de werkelijkheid nagebootst. Dit leidt tot een kansdichtheidsverdeling (grafiek) waaruit is af te leiden bij welke mate van zekerheid (meestal 90%) de beschikbare weerstandscapaciteit moet zijn om de financiële gevolgen van optredende risico's met 90% zekerheid te kunnen opvangen. De bepaling van deze zekerheidsfactor en kansdichtheidsverdeling zal in het vervolgtraject op deze nota nader worden bepaald.

#### Bepaling van minimumnorm

Voor het bepalen van de minimumnorm wordt de artikel 12 norm van de Financiële verhoudingenwet (Fvw) gehanteerd. Hierin wordt uitgegaan van 2% van de uitkering uit het gemeentefonds (AU) en de OZB capaciteit.

<b>Bedragen o.b.v. begroting 2007</b> (bedragen x € 1.000)	<b>Geraamd bedrag</b>	<b>Minimumnorm</b> 2%
Algemene uitkering (gemeentefonds)	€ 84.326	€ 1.700
OZB capaciteit 2007	€ 15.459	€ 300
<b>Totaal</b>	<b>€ 99.785</b>	<b>€ 2.000</b>

Tabel 4. Minimumnorm

Er zijn externe risico's denkbaar (bijvoorbeeld het ontsporen en lek slaan van een door Deventer rijdende chloortrein) waarbij de € 2 mln. waarschijnlijk niet voldoende is. Denk hierbij aan de balkons in Maastricht, de vuurwerkramp in Enschede, de dijkdoorbraak in Wilnis en de cafebrand in Volendam. Het Rijk kent voor dit soort extreme gevallen de Wet *rampen en zware ongelukken* die als vangnet kan fungeren. Artikel 25 lid 1 van deze wet bepaalt;

*"In de kosten, die voor de gemeenten voortvloeien uit de daadwerkelijke bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval en de gevolgen daarvan, kan uit 's Rijks kas een bijdrage worden verleend."*

Bij het bepalen van de verwachte impact van risico's moet onderscheid worden gemaakt tussen risico's met incidentele gevolgen en risico's met structurele gevolgen. De verwachte impact van risico's met structurele gevolgen is in principe oneindig. Dit zou betekenen dat het weerstandsvermogen oneindig groot zou moeten zijn. Dit is niet realistisch. Voor de verwachte impact van risico's met structurele gevolgen (structurele risico's) geldt dat deze voor een periode van maximaal 2 jaar uit het weerstandsvermogen opgevangen worden. Binnen de reactietijd van 2 jaar moet door middel van beheersmaatregelen(bijsturing) de impact van het risico zijn geminimaliseerd of zijn opgevangen binnen de reguliere bedrijfsvoering (exploitatie).

#### **Beslispunten inzake benodigde weerstandscapaciteit**

- 9) De nota stelt dat in het kader van het voorzichtigheidsprincipe de positieve risico's niet worden gesaldeerd met de negatieve risico's.
- 10) Bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit wordt bovenop de gecalculerde capaciteit een extra minimumnorm (2%) berekend voor het opvangen van risico's waar niemand rekening mee heeft gehouden. De minimumnorm is gebaseerd op artikel 12 van de Financiële verhoudingenwet (Fvw).
- 11) Voor het opheffen en/of minimaliseren van de structurele gevolgen van risico's wordt hierboven een reactietijd van maximaal 2 jaar gesteld.

#### **4.3 Beschikbare weerstandscapaciteit**

De beschikbare weerstandscapaciteit is het totaal van alle middelen waarover de gemeente kan beschikken om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken. Binnen de gemeente Deventer worden daartoe de volgende elementen gerekend;

1. Reserves (algemene en bestemmingsreserves)
2. Onbenutte begrotingsruimte (stelposten en nieuw beleid)
3. Onbenutte investeringsruimte
4. Onbenutte belastingscapaciteit
5. Stille reserves

Elk element zal hieronder nader worden toegelicht en onderbouwd.

### 4.3.1 Reserves

Conform het BBV worden de reserves ingedeeld in algemene reserves en bestemmingsreserves.

#### *Algemene reserves*

Bij de algemene reserves wordt binnen de gemeente Deventer het volgende onderscheid gemaakt;

- algemene reserve waarvan rente wordt toegevoegd aan de reserve (balans); bij deze reserve wordt de rente aan de reserve toegerekend en kan daardoor volledig tot de beschikbare weerstandscapaciteit worden gerekend;
- algemene reserve waarvan rente wordt toegevoegd aan exploitatie; bij deze reserve wordt de rente structureel toegevoegd aan de exploitatie (inkomensfunctie). Indien de reserve zal worden ingezet ter dekking van een calamiteit zal inkomstenderving in de exploitatie plaatsvinden. Dit laatste is strijdig met de functie van het weerstandsvermogen. Het financiële beleid wordt aangetast door betreffende inkomstenderving. De algemene (exploitatie) reserves worden daarom niet meegerekend bij het bepalen van de beschikbare weerstandscapaciteit.

#### *Bestemmingsreserves*

Indien noodzakelijk kan de raad de bestemming van een bestemmingsreserve wijzigen en zou als gevolg van die mogelijkheid de betreffende reserve beschikbaar komen voor de weerstandscapaciteit. Echter een bestemmingsreserve is niet zonder doel afgezonderd van de algemene reserves en zal bij aanwending als weerstandscapaciteit negatieve consequenties voor bestaande voorzieningen of dienstverlening hebben (bijv. financieel technische bestemmingsreserves). Derhalve worden de bestemmingsreserves (zowel de beleid- als de financieel technische bestemmingsreserves – zie bijlage 2 groep 2 en 4) binnen de gemeente Deventer niet gerekend tot de weerstandscapaciteit.

In onderstaande tabel wordt beknopt de samenstelling van de totale omvang aan reserves van de gemeente Deventer weergegeven;

<b>Omschrijving reserve</b> (bedragen x € 1.000)	<b>Totaalbedrag</b> Bron: jaarrekening 2006
1. Algemene (weerstandsvermogen) reserve	€ 28.404
2. Bestemmingsreserve	€ 43.009
3. Algemene (exploitatie) reserve (rente wordt toegevoegd aan exploitatie)	€ 22.247
4. Financieel technische bestemmingsreserve	€ 27.824
<b>Totaal</b>	<b>€ 121.484</b>

Tabel 5. Samenstelling reserves gemeente Deventer (bron: jaarrekening 2006)

Voor een gespecificeerd overzicht wordt verwezen naar de tabel in bijlage 2.

Uit bovenvermelde tabel kan op basis van de balanssaldi jaarrekening 2006 worden afgeleid dat de bijdrage van de reserves aan de beschikbare weerstandscapaciteit € 28.404.000 is. Hierbij de kanttekening dat dit bedrag exclusief de geplande meerjarige onttrekkingen is. Vervolgens kunnen bij de analyse van de reserves in de begroting 2008 nog verschuivingen tussen de vier genoemde rubrieken plaatsvinden. In het kader van de beeldvorming wordt in de nota bovenvermeld bedrag illustratief meegenomen.

Dat de algemene (exploitatie) reserves en de bestemmingsreserves niet worden meegerekend als onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit wil nog niet zeggen dat deze ook niet ingezet kunnen worden. Dit is bij ernstige calamiteiten wel degelijk mogelijk, want onder druk wordt alles vloeibaar. In de tabel in bijlage 2 worden de reserves in vier groepen ingedeeld die bij ernstige calamiteiten direct de rangorde van inzet weergeeft.

Samengevat kan worden gesteld dat bij het bepalen van de beschikbare weerstandscapaciteit alleen die reserves kunnen worden ingezet welke aan de volgende criteria voldoen;

- de reserves waaraan geen bestemming (door de raad goedgekeurd doel/motief voor uitgaven) is gegeven;
- de reserves waarover de rente *niet* structureel in de exploitatie als dekkingsmiddel wordt ingezet.

#### *Voorzieningen*

Bij de bepaling van de weerstandscapaciteit worden voorzieningen niet meegenomen.

Voorzieningen zijn gevormd om onder meer de verrekening van toekomstige verplichtingen, waarvan de omvang redelijkerwijs is in te schatten, te kunnen waarborgen. Een voorziening heeft de omvang van de verplichting. Uiteraard dient het financiële effect van het risico vervolgens te worden





Cijfermatig voorbeeld op basis van begroting 2007-2010:

De begroting 2007-2010 laat een meerjarig sluitende begroting zien, met een voordelig resultaat van € 870.000 in 2010. In de begroting zijn voorstellen opgenomen voor besteding van dit voordeel. Indien deze besteding niet zal plaatsvinden zal dit niet leiden tot een substantiële wijziging van het beleid (het bedrag is bij de vaststelling van de begroting 2007 al wel door de raad ingezet). Derhalve wordt de begrotingsuitkomst 2007 vóór besteding ad. € 388.000 meegenomen bij de bepaling van de incidentele weerstandscapaciteit. Vervolgens heeft de gemeente Deventer in haar begroting een stelpost structurele autonome ontwikkelingen opgenomen ter dekking van autonome knelpunten en ontwikkelingen in de gemeentelijke financiële huishouding. Voor 2007 is deze stelpost vastgesteld op € 300.000 oplopend naar een bedrag van € 1.700.000 (€ 1.200.000 direct en € 500.000 indirect) in 2010. Het eerst genoemde bedrag wordt meegenomen bij de bepaling van de weerstandscapaciteit 2007. Gezien de diverse taakstellingen in de meerjarenbegroting 2007-2010 verkeert de gemeente Deventer verder niet in de situatie dat op basis van flexibiliteit, aanvullende middelen zijn vrij te maken ten gunste van de weerstandscapaciteit.

Het past in een verantwoord financieel beleid om met beschikbaar geld eerst de bestaande problemen op te lossen alvorens de middelen aan nieuw beleid worden besteed. Oftwel *“eerst verdienen en dan pas uitgeven”* en *“geen plannen zonder geld”*. de nog niet ingevulde begrotingsruimte.

Als vervolgens de ruimte wordt ingezet voor een specifiek risico (bijvoorbeeld door het instellen van een reserve of voorziening) dan is het risico afgedekt en telt de onbenutte begrotingsruimte niet meer mee voor de beschikbare weerstandscapaciteit (ter voorkoming van een dubbel telling).

*Niet benutte begrotingsruimte draagt in eerste instantie bij aan de beschikbare weerstandscapaciteit.*

#### 4.3.3 Onbenutte investeringscapaciteit

In 2006 is binnen de gemeente Deventer een gemeentelijke investeringsplanningsinstrument vastgesteld. Uitgaande van de meerjarenbegroting 2007-2010 (investeringsplanning en paragraaf onderhoud kapitaalgoederen) en de voorjaarsnota 2007 zullen de, specifiek voor investeringen vrijgemaakte middelen, worden ingezet in de categorie A (reeds geprioriteerde en vastgestelde) investeringsprojecten en deels worden ingezet voor de categorie C (voorportaal) projecten. Niet alle geprioriteerde projecten kunnen worden uitgevoerd en er zijn geen middelen voor nieuwe initiatieven. De investeringsruimte is volledig benodigd om de lopende investeringen te dekken en de huidige voorraad kapitaalgoederen in stand te houden. Geconcludeerd kan worden dat er geen vrije investeringsruimte beschikbaar is zonder dat het huidige beleid wordt aangetast.

*Niet benutte investeringsruimte draagt bij aan de beschikbare weerstandscapaciteit indien uit de investeringsplanning een positief resultaat blijkt en er geen onderhoudsachterstand is.*

Hierbij dient een kanttekening te worden geplaatst. Bij de investeringsplanning is rekening gehouden met prioritering van projecten. Voor een aantal van die projecten zijn nog geen contracten afgesloten of toezeggingen aan derden gedaan. Hiermee wordt aangegeven dat in principe de mogelijkheid bestaat om de, aan deze investeringen toegeschreven dekkingsmiddelen, bij calamiteiten in te zetten voor dekking van de gevolgen van risico's. Voor de bestemmingsreserve gemeentebrede investeringen (RGI) zou dit betekenen dat een deel tot de algemene reserves en daarmee tot de beschikbare weerstandscapaciteit kan worden gerekend.

#### 4.3.4 Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit zijn de extra structurele middelen die gegenereerd kunnen worden door de gemeentelijke belastingen (OZB, hondenbelasting, etc.) en rechten (rioolrechten, afvalstoffenheffing en de leges) te verhogen. De onbenutte belastingcapaciteit kan worden berekend door de tarieven van de gemeente Deventer te vergelijken met de maximaal toegestane tarieven (wettelijke beperkingen voor verhogingen). Deze potentiële extra opbrengsten kunnen worden gerekend tot de beschikbare belastingcapaciteit. Voor bepaalde tarieven gelden wettelijke kaders en daarnaast zal moeten worden vastgesteld of het politiek wenselijk is de tarieven te verhogen.

Hoofdpijnen van de wettelijke kaders zijn;

Belastingen: De toegestane gemeentelijke belastingen zijn opgenomen in de gemeentewet. Gemeenten zijn vrij om het tarief te bepalen (met uitzondering van de onroerende zaakbelasting).

Rechten: Zijn gemaximeerd op het niveau kostendekkend.

## Belastingen

Deventer kent op dit moment vijf belastingen;

<b>Belastingen</b> <i>(bedragen x € 1.000)</i>	<b>Begrote inkomsten 2007</b> <i>Bron: begroting 2007</i>
Onroerende zaakbelasting	€ 15.459
Hondenbelasting	€ 372
Parkeerbelasting	pm
Precariobelasting (incl. marktgeden)	€ 460
Baatbelasting	pm
<b>Totaal</b>	<b>€ 16.291</b>

Tabel 6. Belastingen gemeente Deventer

Voor de OZB zijn per 1 januari 2006 door het Rijk jaarlijks maximale tariefstijgingen vastgesteld. Voor 2006 was dit 2,0% en voor 2007 2,75%. Hierbij is eveneens vastgesteld dat het niet mogelijk is om een lagere tariefstijging in het ene jaar te compenseren in een volgend jaar met het verschil. Een tariefstijging van bijvoorbeeld 1% in 2006 mag niet leiden tot een stijging met 2,75% (maximaal 2007) + 1,00% (restand 2006) = 3,75% in 2007. In het collegeprogramma van de gemeente Deventer is vastgesteld dat t/m 2008 het tarief van de onroerende-zaakbelasting met 1,5% wordt verhoogd. Voor 2007 laat de gemeente Deventer hier 1,25% onbenutte belastingcapaciteit liggen wat neer komt op een structureel bedrag van ongeveer € 190.000. Bij een financiële calamiteit kan op hetgeen in het collegeprogramma is afgesproken worden teruggekomen en kan dit bedrag worden meegerekend bij de bepaling van de weerstandscapaciteit. De onbenutte belastingcapaciteit OZB is structureel. Dat wil zeggen dat, indien de tarieven worden verhoogd, het betreffende bedrag van de verhoging structureel beschikbaar is. Ook de overige belastingen (honden-, parkeer-, precario- en baatbelasting) kunnen bijdragen aan de onbenutte belastingcapaciteit. Dit hangt af van het beleid dat wordt gevoerd. In het kader van de beschikbare weerstandscapaciteit zou met een bepaalde jaarlijkse opbrengststijging (van bijvoorbeeld 5%) rekening kunnen worden gehouden. Indien deze stijging om bepaalde redenen (meestal politieke) niet volledig wordt benut is het verschil te beschouwen als onbenutte belastingcapaciteit. Hiernaar is in het kader van deze notitie (nog) geen onderzoek verricht en gaat op dit moment uit van geen onbenutte belastingcapaciteit voor de overige gemeentelijke belastingen.

*De onbenutte belastingcapaciteit inzake de OZB is het verschil tussen de OZB opbrengst bij toepassing van het maximaal toegestane stijgingspercentage en de OZB opbrengst bij toepassing van de werkelijk toegepaste stijgingspercentage. Deze onbenutte belastingcapaciteit draagt bij aan de beschikbare weerstandscapaciteit.*

## Rechten

Deventer kent op dit moment 5 soorten rechten:

<b>Rechten</b> <i>(bedragen x € 1.000)</i>	<b>Begrote inkomsten 2007</b> <i>Bron: begroting 2007</i>	<b>Kostendekkendheid</b>
Afvalstoffenheffing	€ 11.658	97%
Rioolrecht	€ 6.631	100%
Leges	€ 4.385	1)
Haven- en opslaggeden	€ 220	1)
Begraafplaatsrechten	€ 123	1)
<b>Totaal</b>	<b>€ 23.017</b>	

Tabel 7. Rechten gemeente Deventer

1) zal in een separaat onderzoek naar de kostentoerekening binnen Deventer worden onderzocht

De aanvulling van 3% bij de afvalstoffenheffing tot volledige kostendekkendheid is gerealiseerd door een onttrekking van € 325.000 uit de egalisatievoorziening afvalstoffenheffing.

Bij de tarieven voor afvalstoffenheffing en rioolrecht wordt uitgegaan van kostendekkende tarieven. Derhalve is hier geen sprake van onbenutte belastingcapaciteit (een aandachtspunt hierbij is om na te gaan of er ruimte zit in de volledigheid van kostentoerekening. Dit is een onderzoek dat in een separaat traject zal worden uitgevoerd waarvan de uitkomsten een latente onbenutte belastingcapaciteit kunnen laten zien indien de huidige kostentoerekening onvolledig blijkt te zijn.) Voor het egaliseren van tarieven kan een reserve worden aangelegd die toekomstige fluctuaties in de tarieven kan dempen. Deze toevoeging van middelen aan de reserve mag in de kostprijs worden opgenomen mits de reserve expliciet voor egalisatie wordt aangewend. Deventer maakt gebruik van deze wettelijke mogelijkheid. Voor een aantal leges, haven- en opslaggeden en begraafplaatsrechten geldt dat het tarief nog niet kostendekkend is en een latente onbenutte belastingcapaciteit bevat.

*De onbenutte belastingcapaciteit op de rechten is het verschil tussen de opbrengst bij 100% kostendekkendheid en de werkelijke opbrengst in een bepaald jaar. Deze onbenutte belastingcapaciteit is structureel en draagt bij aan de beschikbare weerstandscapaciteit.*

Samenvattend geeft de onbenutte belastingcapaciteit een indicatie van de mogelijkheden, die de gemeente heeft om de tarieven te verhogen. Let wel, er kunnen politieke en wettelijk belemmeringen zijn om op korte termijn deze capaciteit te benutten.

#### 4.3.5 Stille reserves

Stille reserves zijn de meerwaarden van activa die tegen een lagere waarde op de balans worden gewaardeerd dan de opbrengstwaarde (economische waarde) en direct (binnen 1 jaar) verkoopbaar zijn zonder dat het bedrijfsproces hierdoor negatief wordt beïnvloed. Bijvoorbeeld aandelen waarvan de marktwaarde hoger is dan de verkrijgingwaarde of een pand waarvan de marktwaarde hoger is dan de boekwaarde en zonder enig invloed op het bedrijfsproces kan worden afgestoten.

Er zijn verschillende soorten activa waarbij stille reserves kunnen voorkomen;

1. financiële vaste activa
2. materiele vaste activa

ad1) Financiële vaste activa bestaan uit leningen, deelnemingen en bijdragen aan activa in eigendom van derden. Uitstaande leningen bevatten geen stille reserve omdat de boekwaarde gelijk is aan de werkelijk waarde. Deelnemingen kunnen een stille reserve bevatten maar deze zijn niet inzetbaar voor de weerstandscapaciteit. Deelnemingen zijn namelijk beperkt of niet verhandelbaar en de opbrengst is dan moeilijk te realiseren. Daarnaast leveren sommige deelnemingen rendement op (bijv. dividend). Bij verkoop van deze deelnemingen vervallen de opbrengsten en ontstaat er een gat in de begroting. Het bedrijfsproces wordt hierdoor negatief beïnvloed en heeft geen toegevoegde waarde voor de weerstandscapaciteit.

Ad2) Materiele vaste activa bestaan uit activa met maatschappelijk nut en activa met economisch nut (zie richtlijn activeren en afschrijven gemeente Deventer - 2006). Activa met maatschappelijk nut zijn niet verhandelbaar en leveren daarom geen middelen op voor de weerstandscapaciteit. Activa met economisch nut maken deel uit van de aanwendbare stille reserves indien ze op korte termijn (binnen 1 jaar) verkoopbaar zijn en de bedrijfsvoering door de verkoop niet wordt aangetast. Met name de waardegroei op de vastgoedmarkt van de afgelopen jaren is een belangrijke factor bij de huidige meerwaarde van vastgoed objecten op de balans. Daarnaast zijn er in het verleden investeringen met economisch nut gepleegd die direct ten laste van de exploitatie zijn geboekt (wel of niet met een eenmalige putting uit een reserve of voorziening) en niet hebben geleid tot registratie van een financiële bezitting op de balans (zijnde niet uit de balans blijvende bezittingen). Deze twee factoren zouden een bedrag aan stille reserves kunnen opleveren bij de bepaling van de weerstandscapaciteit. Bij de jaarlijkse bepaling van *niet uit de balans blijvende bezittingen* zou van dit bedrag een aannname gemaakt moeten worden. Op dit moment is deze waardebepaling niet vastgesteld.

Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de omvang van de stille reserve op dit moment niet bekend is. Nader onderzoek zal worden gestart en moeten uitwijzen hoe groot de stille reserves daadwerkelijk zijn.

*Materiele vaste activa objecten (of niet uit de balans blijvende bezittingen) met economisch nut die niet duurzaam aan het bedrijfsproces zijn verbonden en die binnen 1 jaar kunnen worden verkocht dragen bij aan de beschikbare weerstandscapaciteit indien de directe opbrengstwaarde groter is dan de boekwaarde op de balans.*

#### Hardheidclausule

In niet voorziene situaties en bij substantiële financiële tegenslagen behoudt het college van burgemeester en wethouders het recht de raad anders te adviseren dan in deze nota is vermeld om daarmee een dreigende artikel 12 status af te wenden.

### Samenvatting van de cijfermatige toelichtingen

Uit de hierboven vermelde elementen van de beschikbare weerstandscapaciteit kan op basis van de begroting 2007 en jaarrekening 2006 voorlopig (betreft een eerste inventarisatie op basis van balansaldi) de volgende beschikbare weerstandscapaciteit worden samengesteld;

Element	Onderdeel	Waarde (bedragen x € 1.000)	
		Incidenteel	Structureel
Algemene (weerstandsvermogen)reserves	Egalisatie reserve rente	3.552	
	Reserve WWB (inkomensdeel)	4.414	
	Algemene reserve	415	
	Algemene reserve grondexploitatie	8.995	
	Reserve onroerende goederen	1.577	
	Saldireserve (rente bijschrijving)	1.238	
	Reserve eenmalige problematiek	1.618	
	Reserve taakstelling personeel	410	
	Reserve FWI	1.723	
	Reserve exploitatiesaldi erfpachten	160	
	Reserve expl. Saldi verhuurde onr zaken	1.312	
	Reserve risico's	2.990	
Algemene (exploitatie) reserves	Geen	-	
Bestemmingsreserves	Geen	-	
Onbenutte begrotingsruimte	Voordelig resultaat 2007		388
	Stelpost struc. Autonome ontwikkelingen		300
Onbenutte investeringscapaciteit		-	
Onbenutte belastingcapaciteit	Onroerende zaak belasting		190
Stille reserves	Nader te bepalen	Pm	
	<b>Weerstandscapaciteit 2007</b>	<b>€ 28.404</b>	<b>€ 878</b>

Tabel 8. Beschikbare weerstandscapaciteit (bron: begroting 2007 + jaarrekening 2006)

In de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting 2008 zal op basis van hierboven omschreven elementen een actueel beeld worden gegeven van de beschikbare weerstandscapaciteit. Deze uitkomst zal worden afgestemd met de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit (zie paragraaf 4.2).

#### **Beslispunten inzake beschikbare weerstandscapaciteit**

- 12) In paragraaf 4.3.1 wordt een nieuwe vorm van presentatie van een reserve voorgesteld (zie bijlage 3). In het bijlagenboek van de begroting wordt voor iedere reserve op één A4'tje de van belang zijnde algemene en financiële informatie verstrekt.
- 13) In een vervolgtraject op deze nota zal samenvoeging van bepaalde reserves op basis van de huidig bekend zijnde motieven worden onderzocht en uitgevoerd.
- 14) Van een aantal rechten is niet exact bekend hoeveel het kostendeckingspercentage is. Een onderzoek naar de kostentoe rekening moet dit uitmaken.
- 15) Op dit moment is er geen volledig inzicht in de omvang van de stille reserves inzetbaar als onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit. Dit zal de komende jaren worden onderzocht.

#### **4.4 Beleid ten aanzien van de weerstandscapaciteit**

Bij het beleid ten aanzien van het inzetten van de weerstandscapaciteit zijn de volgende twee elementen van belang;

1. Hoe wordt het weerstandsvermogen op peil gehouden, oftewel hoe wordt de beschikbare weerstandscapaciteit aangevuld?
2. Wanneer wordt de beschikbare weerstandscapaciteit afgeroomd?

Een beroep doen op de weerstandscapaciteit moet worden gezien als een laatste optie om de gevolgen van risico's op te vangen. Bij het optreden van een risico moet steeds de afweging worden gemaakt tussen een beroep doen op de weerstandscapaciteit en andere beheersmaatregelen zoals bezuinigingen of bijstelling van het huidige beleid. Met de aanwezigheid van weerstandsvermogen wordt als het ware "tijd gekocht" om weloverwogen keuzes te maken voor aanpak van de gevolgen bij het optreden van het betreffende risico.

Ad1) Hoe houden we weerstandsvermogen op peil?

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

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

Als een beroep wordt gedaan op de weerstandscapaciteit zal bij de besluitvorming (B&W nota) hierover direct moeten worden aangegeven met welke maatregelen het weerstandsvermogen binnen maximaal 3 jaar weer op niveau wordt gebracht. Het kan voor een bepaalde periode voorkomen dat;

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} < 1$$

Als de ratio onder de 1 uitkomt zijn er twee mogelijkheden;

1. De beschikbare weerstandscapaciteit aanvullen.
2. De benodigde weerstandscapaciteit (risico's) terugbrengen door extra inspanningen op het gebied van risicomanagement.

*Indien een beroep wordt gedaan op de weerstandscapaciteit moet in dezelfde besluitvorming (B&W nota) worden aangegeven welke concrete maatregelen worden getroffen om de weerstandscapaciteit op niveau te brengen.*

Ad2) Wanneer wordt de beschikbare weerstandscapaciteit afgeroomd.

Bij de beschikbare weerstandscapaciteit kan onderscheid worden gemaakt tussen middelen die daadwerkelijk beschikbaar zijn om tegenvallers op te vangen – de zogenaamde aanwezige weerstandscapaciteit – en de middelen die vrij gemaakt kunnen worden om tegenvallers op te vangen – de zogenaamde potentiële weerstandscapaciteit –. Voor deze laatste groep moet dus actie worden ondernomen om dit beschikbaar te krijgen.

Aanwezige weerstandscapaciteit (direct aanwezig);

- het vrij aanwendbare deel van de reserves;
- de onbenutte begrotingsruimte (incl. stelposten en post onvoorzien).

Potentiële weerstandscapaciteit (indirect aanwezig);

- de onbenutte belastingcapaciteit;
- de stille reserves;
- ruimte in de investeringsplanning

Het afromen van de beschikbare weerstandscapaciteit is mogelijk als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan;

$$\frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} > 1$$

**én**

$$\frac{\text{Aanwezige weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} > 0,75$$

Waarbij maximaal 33% van het overschot jaarlijks wordt ingezet.

Zoals hierboven aangegeven verloopt het afromen stapsgewijs. Elk jaar mag bij de begroting maximaal 33% van het overschot afgeroomd en ingezet worden. Over de resterende 66% wordt bij de volgende begrotingsbehandeling beslist. Als dan wederom blijkt dat afgeroomd kan worden, mag weer 33% (van het gecalculeerde overschot in dat jaar) worden ingezet. Door het stapsgewijs afbouwen wordt rekening gehouden met de jaarlijkse fluctuaties in de benodigde weerstandscapaciteit.

#### **Bespreekpunten inzake beleid weerstandcapaciteit**

- 16) In deze nota wordt een tijdslijmet van maximaal 3 jaar opgenomen voor het op peil brengen van de beschikbare weerstandscapaciteit.
- 17) Hierboven wordt gesteld dat indien de beschikbare weerstandscapaciteit > benodigde weerstandscapaciteit het overtollige beschikbare weerstandscapaciteit vrij kan vallen (oftewel indien de uitkomst van de ratio weerstandsvermogen > 1 is).
- 18) Om jaarlijkse aanpassingen van de beschikbare weerstandscapaciteit te voorkomen wordt hierboven een zogenaamde dempingfactor toegepast. Deze factor houdt in dat het overschot in jaarlijkse partijen van 33% worden afgeroomd. Hiermee worden zoveel mogelijk de fluctuaties in de beschikbare weerstandscapaciteit geëgaliseerd.

## Hoofdstuk 5 Vervolg op beleidsnota

De doelstelling van deze nota is het aanreiken van richtlijnen/kaders voor het proces gericht op het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit waarmee vervolgens de gewenste hoeveelheid weerstandsvermogen kan worden vastgesteld. De nota heeft een flinke aanzet gemaakt in het realiseren van dit doel. Op enkele plaatsen in de nota is aangegeven dat praktische toepassing of een bepaalde definiëring nader moet worden onderzocht en/of uitgekristalliseerd. Niet voor iedere situatie biedt de nota een pasklare oplossing en met name bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit (het financieel maken van de risico's) zal nog een slag moeten worden gemaakt. Het identificeren, classificeren en met name kwantificeren van risico's is een proces dat een beroep doet op de ervaring van een organisatie op betreffende risicogebieden. Deze nota geeft kaders voor dit proces. Medio 2007 zal onder leiding van Concerncontrol in nauwe samenwerking met team Planning & Control, Juridische zaken en de wethouder Financiën worden gestart met een project gericht op een integrale aanpak van risicomanagement binnen de gemeente Deventer. Hierbij zullen sessies (workshops) worden gehouden waarin per eenheid een programmamanager wordt gefocust op het risicomanagement proces. Kernpunten bij deze sessies zullen zijn;

- Signaleren van risico's
- Identificeren en kwantificeren van risico's
- Risico bewustwordingproces bij managers en medewerkers
- Educatie van managers en medewerkers

In 2007 zal Concerncontrol hiervoor met een plan van aanpak (projectplan) komen.

### Begroting 2008-2011

Zoals in deze nota aangegeven wordt in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting 2008 een opgave verstrekt van de gevolgen van de financiële risico's. In de voorjaarsnota 2007 is een opgave verstrekt van de financiële risico's. Deze zijn in onderstaande tabel kort samengevat;

<b>Risicogebied</b>	<b>Project/regeling/activiteit</b>
Open einde regelingen	- Algemene Uitkering (AU) - Wet Werk en Bijstand (WWB) - Wet Maatschappelijke Ontwikkeling (WMO)
Overige regelingen	- Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) - Generaal pardon - Geldleningen en garantiestellingen
Vastgoed	- Lopende grondexploitaties - Nog te starten grondexploitaties
Beheerplannen	- Onderhoud gemeentelijke monumentale panden
Verbonden partijen	- N.V. Dos
Belastingen	- BTW naheffing - Baatbelasting
Prijs- en marktontwikkelingen	- Aanbestedingen

Tabel 9. Financiële risico's in voorjaarsnota 2007

De bovenvermelde risico's zullen voor de begroting 2008 als nulmeting worden beschouwd. Dit houdt in dat deze risico's op basis van deze nota nader zullen worden onderzocht en worden toegelicht. Indien bij het samenstellen van de begroting nieuwe financiële risico's worden geïdentificeerd zullen deze bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit worden meegenomen. Met het inzichtelijk hebben van de financiële risico's wordt aangegeven dat de overige risicocategorieën (juridisch, materieel, politiek/bestuurlijk, human resource en imago) waaruit eveneens financiële gevolgen kunnen voortvloeien (nog) niet zijn meegenomen. De bepaling van de impact van deze categorieën zal in het vervolgproject van Concerncontrol worden meegenomen (zie alinea hierboven). In de begroting zal aan de hand van de financiële risico's een eerste beeld van de benodigde weerstandscapaciteit worden geschetst. Deze capaciteit zal worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitslag van die vergelijking zal echter (nog) niet oordeelvormend zijn voor de aan te houden omvang van het weerstandsvermogen. In dit stadium van risicomanagement, op basis van de inhoud van deze nota, zijn er nog onzekerheden in zowel het proces als de praktijk. Vandaar dat bij de begroting 2008 voorzichtigheid moet worden betracht. In de voorjaarsnota 2008 zal op basis van voortschrijdend onderzoek een volledige match worden gemaakt tussen de benodigde weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitslag van die vergelijking is oordeelvormend voor de aan te houden omvang van het weerstandsvermogen voor 2008 en verder.

## Bronnen

### Wet- en regelgeving

- Ministerie van BZK en commissie BBV  
*Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (2003)*
- Ministerie van BZK en VNG  
*Handreiking duale begroting (2002)*
- Ministerie van BZK  
*Handleiding Artikel 12 Financiële verhoudingenwet*
- *Wet rampen en zware ongelukken*
- Gemeentewet

### Richtlijnen en verordeningen

- *Financiële verordening gemeente Deventer (2003)*
- *Richtlijn activeren en afschrijven gemeente Deventer (2006)*

### Nota's

- Gemeente Arnhem: *Beleidsnota weerstandsvermogen: risicomanagement en weerstandscapaciteit (2006)*
- Gemeente Alkmaar en Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR): *Handreiking weerstandsvermogen en risicomanagement gemeente Alkmaar (2006)*
- Gemeente Amersfoort: *Beleid voor Risicomanagement (2004)*
- Gemeente Arnhem: *Beleidsnota weerstandsvermogen: risicomanagement en weerstandscapaciteit (2006)*
- Gemeente Eemsmond: *Nota weerstandsvermogen en risicomanagement (2006)*
- Gemeente Groningen: *Notitie Risicomanagement (2006)*
- Gemeente Utrecht: *Weerstandsvermogen en risicomanagement (2006)*
- Gemeente Zwolle: *Begroting 2007 (2006)*

### Publicaties

- Uitgave Bank Nederlandse Gemeenten – 33<sup>e</sup> jaargang nummer 10  
*Themanummer: Risicomanagement en governance (oktober 2006)*
- Onderzoek PricewaterhouseCoopers en Rijksuniversiteit Groningen  
*Risicomanagement – De praktijk in Nederland (januari 2006)*
- Eduard Gerritsen Rijksuniversiteit Groningen en COELO  
*Vermogensstructuur van decentrale overheden: theorie en empirie*
- Deloitte  
*Handboek Jaarrekening Gemeenten 2007*

### Organen

- Nationaal Netwerk Risicomanagement  
PRIMO (Public Risk Management Organisation)  
Deelnemer concerncontroller Gemeente Deventer



## Bijlage 1. Definities en toelichtingen

### *Risico's*

Om vast te stellen wat onder risicomanagement moet worden verstaan is het van belang eerst vast te stellen wat een risico is. Voor een organisatie zijn risico's alle potentiële gebeurtenissen die het behalen van de doelstellingen van de organisatie kunnen bevorderen dan wel kunnen belemmeren. Risico geeft een mate van onzekerheid weer. Risico kan als volgt worden gedefinieerd;

*Risico is de onzekerheid (kans) dat een gebeurtenis zich voordoet waarbij zowel positieve als negatieve effecten kunnen optreden (bijvoorbeeld schade).*

Deze effecten kunnen beleidsmatig- en of financieel zijn. Bij het weerstandsvermogen wordt uitgegaan van alleen de financiële gevolgen van risico's.

Bovenvermelde definiëring houdt in dat de volgende zaken niet tot risico's behoren;

- Gebeurtenissen waarvan bekend is dat ze zullen optreden.  
Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gevolgen van beleid en plannen waarvan wij uit ervaring weten dat ze zullen optreden (bijv. op termijn aflopen van specifieke uitkeringen zoals bijvoorbeeld specifieke rijksbijdragen of nadeelcompensaties). Op basis van ervaringcijfers kan vooraf een inschatting worden gemaakt van de omvang zodat de kosten, via een voorziening of bestemmingsreserve, een integraal onderdeel vormen in de besluitvorming.
- Gebeurtenissen die voor de gemeente geen financiële gevolgen hebben.

### *Risicomanagement*

Risicomanagement kan worden omschreven als het nemen van beslissingen die gericht zijn op het voorkomen of minimaliseren van de nadelige effecten die voortkomen uit het optreden van risico's. Risicomanagement is *niet* alleen risicominimalisatie. Een sprekend voorbeeld hiervoor is de volgende uitspraak; *"The safest place to be for a ship is the harbour, but that's not what ships are build for"* Voordat betreffende beslissingen kunnen worden genomen vindt een uitgebreid proces van onderzoek plaats. Vandaar dat hieronder een iets ruimere definitie voor risicomanagement wordt gedefinieerd;

*Risicomanagement is een set van activiteiten en processen die samen betrouwbare en tijdige informatie verschaffen, die de organisatie in staat stelt om noodzakelijke beslissingen te nemen om nadelige effecten bij het optreden van risico's te voorkomen of te minimaliseren.*

Risicomanagement is een hulpmiddel om op een gestructureerde en expliciete manier risico's in kaart te brengen, te beoordelen en door er actief mee om te gaan, ze beter te beheersen.

### *Weerstandsvermogen*

Het woord "vermogen" in de term weerstandsvermogen verwijst niet naar geld. Het is een maatstaf voor de mate waarin een gemeente in staat is om de nadelige gevolgen van risico's op te vangen.

*Weerstandsvermogen is de mogelijkheid van de gemeente om financiële tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat de normale bedrijfsvoering daardoor wordt aangetast.*

Door aandacht voor het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigingen. In hoeverre de gemeente in staat is om financiële tegenvallers op te vangen hangt af van;

- de risico's die de gemeente loopt;
- de middelen die de gemeente vrij kan maken om de risico's mee op te vangen.

Anders geformuleerd bestaat het weerstandsvermogen uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit (de middelen waarover de gemeente kan beschikken om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken) en de benodigde weerstandscapaciteit (de risico's waarvoor geen voorzieningen of verzekeringen zijn afgesloten). Deze relatie kan in de volgende vergelijking worden weergegeven;

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

De beschikbare weerstandscapaciteit is het totaal van alle middelen waarover de gemeente kan beschikken om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken. Binnen gemeente Deventer worden daartoe de volgende elementen gerekend;

- Algemene reserves
- Onbenutte begrotingsruimte (stelposten, nieuw beleid)

- Onbenutte investeringsruimte
- Onbenutte belastingcapaciteit
- Stille reserves

De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door;

- De verwachte impact (financiële gevolgen) van de aanwezige risico's
- De kans (mate van zekerheid) dat risico's zich voordoen
- De mate waarin de risico's al op andere wijze zijn afgedekt (voorzieningen, reserves of verzekeringen)

Voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit tellen alleen de risico's met nadelige financiële gevolgen mee, die nog niet op een andere wijze zijn afgedekt (bijvoorbeeld door een verzekering). Risico's kunnen ook positieve gevolgen hebben. Deze worden vanuit het voorzichtigheidsprincipe bij de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit niet gesaldeerd met de negatieve risico's.

#### **Vier vormen van omgang met risico's**

In paragraaf ..... zijn de volgende 4 vormen van omgang met risico's vastgesteld;

1. Risico's vermijden – doelen aanpassen, staken activiteiten, desinvesteren, etc.
2. Risico's beheersen – middels procedures, voorzorg- en bijsturingmaatregelen, etc.
3. Risico's overdragen – verzekeren, diversificatie (spreiden), delen (Joint ventures), etc.
4. Risico's accepteren – accepteren van de gevolgen.

Met deze 4 vormen wordt sturing gegeven aan de organisatie voor omgang met de risico's.

Hieronder zal kort een toelichting worden gegeven op de verschillende vormen van omgang. Zoals in de hoofdtekst aangegeven zal onder leiding van Concerncontrol in het vervolgtraject in nauw overleg met de betrokkenen (eenheden) moeten worden vastgesteld welke beheersmaatregelen kunnen worden toegepast bij de verschillende omgangsvormen.

- Ad1) Bij het vermijden van het risico wordt de oorzaak van het risico opgeheven. Dit kan bijvoorbeeld door het beleid dat het risico veroorzaakt te stoppen of aan te passen of door prudent financieel beleid -> dat wil zeggen *'eerst verdienen en dan pas uitgeven!'* Vermijden is lang niet altijd mogelijk. Bij externe risico's ligt de oorzaak meestal buiten de beïnvloedingssfeer van onze gemeente en daarnaast kan vermijden de realisatie van beleidsdoelstellingen in de weg staan.
- Ad 2) Bij het beheersen van het risico moet worden gedacht aan maatregelen die de omvang (impact) van de gevolgen van het risico verminderen of de kans (waarschijnlijkheid) op het optreden van het risico kan reduceren. Deze maatregelen liggen veelal op operationeel terrein en zullen daarom in het vervolgtraject nader worden uitgewerkt en eventueel vastgesteld. Hierbij valt te denken aan het nemen van voorzorgsmaatregelen en het vormen van bijvoorbeeld voorzieningen (voorkomen is beter dan genezen). Een ander goed voorbeeld is een adequaat beleid op het gebied van de Administratieve Organisatie en Interne Controle (AO/IC). Een goed werkende AO/IC draagt bij aan het voorkomen (preventie) en minimaliseren van risico's Het BBV heeft voor economisch of juridisch afdwingbare verplichting of verlies een wettelijke verplichting gesteld (zie artikel 44 – BBV).
- Ad3) Bij het overdragen van risico's worden de gevolgen van het optreden van een risico niet langer door de gemeente gedragen maar gaan over naar een derde partij. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan contracten, algemene voorwaarden, garanties, aansprakelijkheid van derden en verzekeringen. Bij gemeente Deventer worden de verzekeringen voor een breed pallet aan risico's beheerd binnen de eenheid Bedrijfsvoering, cluster Personeel, Juridisch en Facilitair, team Facilitaire Zaken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan brand-, aansprakelijkheid-, opstal-, kunst-, bouw- en bodemsaneringsverzekeringen, etc. Bij het vervolgtraject op deze nota zal hieraan extra aandacht worden besteed. Dit zowel om de organisatie te informeren van de mogelijkheden van risico-overdracht dan wel om het risicobewustzijn middels ervaringen van verzekeringsexperts onder de aandacht te brengen. Daarbij zijn natuurlijk de bekende aansprakelijkheidsonderzoeken zoals bijvoorbeeld de trap in Utrecht, de balkons in Maastricht en de cafebrand in Volendam goede voorbeelden van.
- Ad4) Als de drie voorgaande vormen van omgang met risico's geen afdoende mogelijkheden biedt en de impact van het risico naar verhouding klein is, dan kan er voor worden gekozen om het risico te accepteren.

## Bijlage 2 Samenstelling reserves gemeente Deventer

Omschrijving reserve (bedragen x € 1.000)	Bedrag Bron: jaarrekening 2006	Totaal
<b>1. Algemene reserves als weerstandsvermogen</b>		<b>€ 28.404</b>
Te onderscheiden in;		
1.1 egalisatie reserve rente	3.552	
1.2 reserve WWB (inkomensdeel)	4.414	
1.3 algemene reserve	415	
1.4 algemene reserve grondexploitatie	8.995	
1.5 reserve onroerende zaken	1.577	
1.6 saldireserve (rente bijschrijving)	1.238	
1.7 reserve eenmalige problematiek	1.618	
1.8 reserve taakstelling personeel	410	
1.9 reserve FWI	1.723	
1.10 reserve exploitatiesaldi erfpachten	160	
1.11 reserve exploitatiesaldi verhuurde onroerende zaken	1.312	
1.12 reserve risico's	2.990	
<b>2. Bestemmingsreserves</b>		<b>€ 43.009</b>
Te onderscheiden in;		
2.1 reserve onderwijs huisvesting (IHP)	13.777	
2.2 reserve MIND	695	
2.3 reserve huisvesting gemeentelijk apparaat	1.320	
2.4 reserve baggeren havens	1.066	
2.5 reserve investeringen buitensportaccommodaties	620	
2.6 reserve gevelfonds	251	
2.7 reserve herstructurering	2.894	
2.8 reserve vervangingschema Brandweer	664	
2.9 reserve wijkaanpak	397	
2.10 reserve gedeconcentreerde opvang asielzoekers	314	
2.11 reserve overlopende uitgaven	1.800	
2.12 reserve gemeentebrede investeringen	9.165	
2.13 reserve sociaal economisch beleid	1.235	
2.14 reserve As	5.906	
2.15 reserve brandweergarage Colmschate	120	
2.16 reserve riolering v.m. gemeente Diepenveen	528	
2.17 reserve wonen boven winkels	454	
2.18 reserve onderhoud gebouwen	90	
2.19 reserve mondiaal beleid	229	
2.20 diverse reserves	1.484	
<b>3. Algemene reserves waarvan rente wordt toegevoegd aan de exploitatie</b>		<b>€ 22.247</b>
Te onderscheiden in;		
3.1 vermogensreserve (voorheen reserve weerstandsvermogen)	16.895	
3.2 saldireserve (rente naar exploitatie)	3.000	
3.3 reserve afkopen	1.011	
3.4 reserve afkopen winstafdrachten	1.341	
<b>4. Financieel technische bestemmingsreserves ter dekking van uitgaven die in de exploitatie zijn geraamd</b>		<b>€ 27.824</b>
Te onderscheiden in;		
4.1 reserve verstrekte geldlening Vitens	1.875	
4.2 reserve verstrekte geldleningen	1.066	
4.3 reserve BTW compensatiefonds	9.912	
4.4 reserve bijdrage kapitaallasten	9.247	
4.5 reserve lening Vastgoed Cultureel Centrum (VCC)	4.612	
4.6 reserve herwaardering aandelen Bergkwartier	426	
4.7 reserve kinderopvang	686	
<b>Totaal</b>		<b>€ 121.484</b>

(bron: jaarrekening 2006)

### Kanttekening:

Bovenvermelde tabel is opgesteld op basis van de balanssaldi jaarrekening 2006. Dit is een momentopname (balanspositie) en exclusief de geplande meerjarige onttrekkingen. Bij de analyse van de reserves in de begroting 2008 kunnen nog verschuivingen tussen de vier genoemde rubrieken plaatsvinden. In het kader van de beeldvorming van de nota zijn bovenvermeld bedragen illustratief opgenomen.

**Bijlage 3.      Format weergave reserve**

Reserve					
Nummer:	<input type="text"/>				
Omschrijving:	<input type="text"/>				
Doel:	<input type="text"/>				
Programma:	<input type="text"/>				
Product:	<input type="text"/>				
	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Stand per 01/01</b>					
Rente toevoeging:					
<b>Stand per 01/01 na rente</b>					
<b>Toevoegingen:</b>					
<b>Totaal overige toevoegingen</b>					
<b>Onttrekkingen:</b>					
Subtotaal onttrekkingen					
<b>Bestedingsvoornemens:</b>					
Totaal bestedingsvoornemens					
<b>Totaal onttrekkingen</b>					
<b>Stand per 31/12</b>					

Toelichting: