

VOORSTEL AB

DATUM VERGADERING : 27 november 2018
DATUM BEHANDELING DB : 30 oktober 2018
PORTEFEUILLEHOUDER : K.H. Odink
REGISTRATIENUMMER : Z/18/022117-97391
OPSTELLER : Paul van der Loo en Marcel Schuurman; 088-2331896

CATEGORIE: Bespreekstuk

ONDERWERP

Omvang weerstandsvermogen

VOORSTEL

1. Het weerstandsvermogen van watersysteembeheer op niveau brengen door € 1.700.000 van de egalisatiereserve watersysteembeheer in te zetten waardoor de algemene reserve watersysteembeheer uitkomt op € 5.600.000.
2. Het weerstandsvermogen van zuiveringsbeheer te verlagen door € 1.080.000 uit de algemene reserve zuiveringsbeheer te onttrekken en toe te voegen aan de egalisatiereserve zuiveringsbeheer, waardoor de algemene reserve zuiveringsbeheer uitkomt op € 1.200.000.
3. De uiteindelijke dotaties eerst bij vaststelling van de jaarrekening over 2018 uit te voeren.

SAMENVATTING

Een (financieel) risico laat zich omschrijven als een kans op het optreden van een ongewenste gebeurtenis met een (financieel) gevolg. Risico's zijn naar hun aard incidenteel. Wanneer risico's zich frequent voordoen is er geen sprake meer van een incident, maar van een verwachte kostenpost die in de meerjarenraming opgenomen behoort te worden. Deze kostenpost kan daarbij ook het treffen van beheersmaatregelen bevatten of kosten van verzekering om het risico voor het waterschap te verminderen. Tariefegalisatiereserves vormen daarbij een buffer om ongewenste tariefstijgingen of schommelingen in de termijn van de meerjarenraming af te vlakken.

Omdat risico's ook buiten de termijn van de meerjarenraming kunnen optreden en op dat moment daarvoor eigen vermogen aanwezig moet zijn, wordt hiervoor een afzonderlijke algemene reserve gevormd. Dit wordt aangeduid als weerstandsvermogen. Doel van het weerstandsvermogen is vermogen te reserveren als buffer om te borgen dat we in de toekomst aan onze verplichtingen kunnen voldoen, zonder grote schommelingen in de tariefstelling als gevolg van incidentele financiële tegenvallers.

Conform het vastgesteld beleid inzake weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen ijkt het waterschap iedere twee jaar de omvang van het weerstandsvermogen en voert hiervoor een risico-inventarisatie uit.

Om het weerstandsvermogen op het gewenste niveau te krijgen wordt voor de taak watersysteembeheer voorgesteld dat € 1.700.000 van de egalisatiereserve watersysteembeheer ingezet wordt waardoor de algemene reserve watersysteembeheer uitkomt op € 5.600.000. Met betrekking tot het weerstandsvermogen van zuiveringsbeheer wordt voorgesteld dit op niveau brengen door € 1.080.000 uit de algemene reserve zuiveringsbeheer te onttrekken en toe te voegen aan de egalisatiereserve zuiveringsbeheer, waardoor de algemene reserve zuiveringsbeheer uitkomt op € 1.200.000.

BESTUURLIJKE AANDACHTSPUNTEN

- Op basis van het beleid inzake weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen (WRRV) wordt twee jaarlijks het benodigde weerstandsvermogen bepaald. Het algemeen bestuur neemt het besluit over de wijze waarop het eigen vermogen wordt aangewend. De reserves voor tariefegalisatie en de reserves voor het opvangen van risico's zijn hierbij communicerende vaten. In de actuele meerjarenraming (begrotingsbrief 2019) is rekening gehouden met een aanzienlijke inzet van tariefegalisatie. Het besluit dat genomen wordt m.b.t. de omvang de algemene reserve heeft gevolgen voor toekomstige mogelijkheden tot tariefegalisatie.
- Risico's zijn relatief gekwantificeerd. Dit wil zeggen dat er gebruik is gemaakt van orde van groottes om de impact van risico's te bepalen. Bij de ingeschatte risico's is gebruik gemaakt van een statische simulatie (zgn. "monte carlo simulatie"). Deze simulatie is, net als in 2016, bij een 90% zekerheidspercentage uitgevoerd. Dit betekent dat in 90% van de gevallen de schadelast niet hoger zal uitkomen dan berekend. Decentrale overheden gebruiken bij dergelijke simulaties zekerheidspercentages tussen de 75% (meer risicobereid) en 99% (minder risicobereid). Voorgesteld wordt een zekerheidspercentage van 90% te blijven hanteren.
- De dekking voor het risico van discontinuïteit t.a.v. de slibgisting Echten is niet meer opgenomen in het weerstandsvermogen. Het risico heeft zich voorgedaan (er is sprake van discontinuïteit); waarmee er nu nog sprake is van een onzekerheid m.b.t. de hoogte van de te verwachten kosten. Dekking voor te maken kosten vormt de egalisatiereserve.
- Externe omstandigheden leiden in toenemende mate tot onzekerheid t.a.v. onze taakuitoefening (bijv. meer extremen in weersomstandigheden). Dat wijzigende externe omstandigheden een potentieel kosten-opdrijvend effect hebben is duidelijk. De impact van deze ontwikkeling is lastig in te schatten. Om rekening te blijven houden met de geschetste kennisonzekerheden, wordt voorgesteld om de verhouding tussen benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit van 1,2 te hanteren. Voor de taak watersysteembeheer wordt voorgesteld om in relatie tot risico's van HWBP-projecten deze factor te verhogen tot 1,4. Dit is het maximum van de beoordelingsklasse "voldoende".

OMGEVING EN PARTNERS

Het is een wettelijke verplichting om het (actueel) weerstandsvermogen in de begroting en de jaarrekening op te nemen. Art. 4 van het Waterschapsbesluit schrijft dit voor. Via dit voorstel wordt aan deze verplichting invulling gegeven. De provincie ziet toe op de juiste uitvoering van deze verplichting via het regulier financieel toezicht.

TOELICHTING

Methode

Om een beeld te krijgen van de "materiële" risico's zijn in de organisatie interviews gehouden, waarbij tijdens deze interviews aandacht is besteed aan de context waarbinnen afdelingen hun werk doen (processen en omgevingsfactoren). Hierbij is het risicoprofiel van 2016 als uitgangspunt gebruikt. Er is zodoende sprake van een organisatie dekkend risicoprofiel, waarbij de belangrijkste risico's zijn benoemd. Op basis van de geïnventariseerde risico's is door een extern bureau een risico-simulatie uitgevoerd waarin het mogelijk gelijktijdig optreden van risico's in verschillende omvang statistisch doorgerekend. In de bijlage is de rapportage risicoprofiel 2018 WDO Delta opgenomen. Aan de hand hiervan is bepaald wat de omvang van de weerstandscapaciteit moet zijn.

Aandachtspunt in de risico-inventarisatie vormt de omvang van de HWBP-projecten. De totale financiële omvang van deze projecten is dermate substantieel, dat overschrijdingen kunnen leiden

substantiële effecten op watersysteemtarieven. In dit voorstel wordt onderstaand ingegaan op de vermogenspositie in relatie tot het HWBP.

Uitgangspunten ten aanzien van het risicoprofiel en risico-simulatie

- De termijn waarop naar risico's wordt gekeken is sterk bepalend voor de gewenste omvang van de vermogenspositie. Hoe verder er vooruit wordt gekeken, des te groter is de omvang van het benodigde vermogen. Bij het opstellen van het risicoprofiel is een termijn van ca. 5 a 10 jaar vooruit gehanteerd.
- Het beheersen van risico's is dagelijks werk. Beheersing vindt plaats door maatregelen te nemen (die ook financiële middelen vragen) of door de kosten van risico's (tijdelijk) te accepteren. Daar waar de kosten van risico's en beheersing binnen de reguliere exploitatie opgevangen kunnen worden, zijn deze niet meegenomen in het risicoprofiel.
- Risico's zijn relatief gekwantificeerd. Dit wil zeggen dat er gebruik is gemaakt van orde van groottes om de impact van risico's te bepalen. Bij het rekenen met de ingeschatte risico's is gebruik gemaakt van een statistische simulatie. Deze simulatie is, net als in 2016, bij een 90% zekerheidspercentage uitgevoerd, wat betekent dat er een kans is van 10% dat in enige jaar meer vermogen benodigd is dan nu in kaart is gebracht.
- Risico's zijn netto in kaart gebracht. De gevolgen van beheersing zijn inbegrepen bij de gerapporteerde omvang van het risico. Om beheersmaatregelen in de nabije toekomst nader uit te werken en vast te stellen dient nog een stap gemaakt te worden in de doorontwikkeling van risicomangement.
- Risico's zijn in kaart gebracht vanuit de notie, dat financiële tegenvallers op enig moment substantieel beslag kunnen leggen op omvang de exploitatiebegroting en de daaruit volgende omvang van de heffingen, zonder dat het waterschap hier beleidsmatig nog op kan bijsturen. Niet opgenomen in het risicoprofiel daarom zijn:
 - o Algemene risico's verbonden aan investeringsprojecten. Enerzijds zijn binnen deze projecten risicovoorzieningen opgenomen, anderzijds wordt de last van financiële restrisico's via de kapitaallasten verdeeld over de levensduur van de investering. Financiële impact op de exploitatierekening wordt beperkt geacht. Dit laatste geldt echter niet voor HWBP-projecten. In relatie tot de HWBP project wordt evenals in 2016 voorgesteld de factor voor het weerstandsvermogen met 0,2 te verhogen tot 1,4. Dit is het maximum van de beoordelingsklasse "voldoende";
 - o Indirecte financiële effecten van imago risico's;
 - o Risico's van eigen beleidsvoornemens en nog te maken beleidskeuzes danwel van eventuele normverhogingen door toezichthouders, bijv. ten aanzien van primaire en regionale keringen en lozingseisen voor zuiveringsinstallaties.

Bepaling omvang weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen van waterschap Drents Overijsselse Delta wordt bepaald door de verhouding tussen de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit. Omdat in het hele stelsel van kosten en belastingopbrengsten een splitsing naar taken bestaat met daarbij per taak een algemene reserve, is er ook een splitsing in de risicoportefeuille gemaakt naar taak.

De Universiteit Twente (UT) heeft op basis van een onderzoek een waardering aan de omvang van het weerstandsvermogen toegekend. Dit model wordt bij zowel waterschappen als gemeenten dikwijls gehanteerd.

Klasse	Beoordeling	Weerstandsvermogen
A	Uitstekend	> 2
B	Ruim voldoende	1,4 - 2
C	Voldoende	1 - 1,4
D	Matig	0,8 - 1
E	Onvoldoende	0,6 - 0,8
F	Ruim onvoldoende	< 0,6

Het weerstandsvermogen van WDODelta in 2017 betrof ca. 1,3 en voldeed hiermee aan de beoordeling “voldoende” op basis van het beoordelingsmodel van de UT zoals hiervoor aangegeven.

In het kader van bedrijfsvergelijkingen onder waterschappen is voor het jaar 2017 een vergelijking gemaakt van de gehanteerde weerstandsvermogen. In onderstaande grafiek is deze vergelijking weergegeven.



Ten opzichte van andere waterschappen heeft WDODelta een relatief laag weerstandsvermogen. Hierbij wordt rekening gehouden met het feit dat besloten zou kunnen worden de komende jaren de gehele bestemmingsreserves ter egalisatie van het tarief aan te wenden en wordt om die reden niet meegerekend in het weerstandsvermogen van WDODelta.

Bepaling Weerstandsvermogen zuiveringsbeheer

Uit het risicoprofiel 2018 blijkt dat de benodigde weerstandscapaciteit (dit zijn de risico's die nu in kaart zijn gebracht) voor de taak Watersysteembeheer bij een 90% betrouwbaarheidsniveau € 1 miljoen bedraagt.

De dekking voor het risico van discontinuïteit t.a.v. de slibgisting Echten is in de bovenstaande opstelling niet meer opgenomen in het weerstandsvermogen. Het risico heeft zich namelijk voorgedaan (er is sprake van discontinuïteit); waarmee er nu alleen nog sprake is van een bandbreedte in de hoogte van de te verwachten kosten. Dekking voor te maken kosten hiervan vormt daarom de begroting en de egalisatiereserve.

Het huidige beschikbare weerstandscapaciteit in de algemene reserve voor zuiveringsbeheer bedraagt € 2,28 miljoen. Het weerstandsvermogen komt daarmee op € 2,28 mln. / € 1 mln. = 2,28 en wordt volgens de classificatie van de UT als 'uitstekend' beoordeeld.

Bij het inventariseren van risico's (kans van optreden x gevolg) is er altijd sprake van kennisonzekerheid. De komende jaren zal risicomanagement verder worden geprofessionaliseerd, mede aan de hand van assetmanagement. Daarmee valt niet uit te sluiten dat bij nadere detaillering van het risicoprofiel, de benodigde weerstandscapaciteit hoger ligt dan op basis van de nu beschikbare gegevens is berekend. Daarom wordt voorgesteld een weerstandsvermogen aan de houden dat beperkt hoger ligt dan de landelijk geaccepteerde minimum norm van 1,0. Gezien de gehanteerde categorisering van de weerstandscapaciteit wordt voorgesteld, evenals in 2016, een

factor 1,2 aan te houden. Het weerstandsvermogen bevindt zich hiermee in het midden in de range van “voldoende” weerstandsvermogen, geijkt op basis van de tabel die hiertoe door Universiteit Twente is opgesteld.

Een ratio van $1,2 \times € 1.000.000$ komt uit op een algemene reserve van € 1.200.000. Op basis hiervan wordt voorgesteld 1.080.000 uit de algemene reserve zuiveringsbeheer te onttrekken en toe te voegen aan de egaliseringsreserve zuiveringsbeheer, waardoor de algemene reserve zuiveringsbeheer uitkomt op € 1.200.000.

Bepaling Weerstandsvermogen Watersysteembeheer

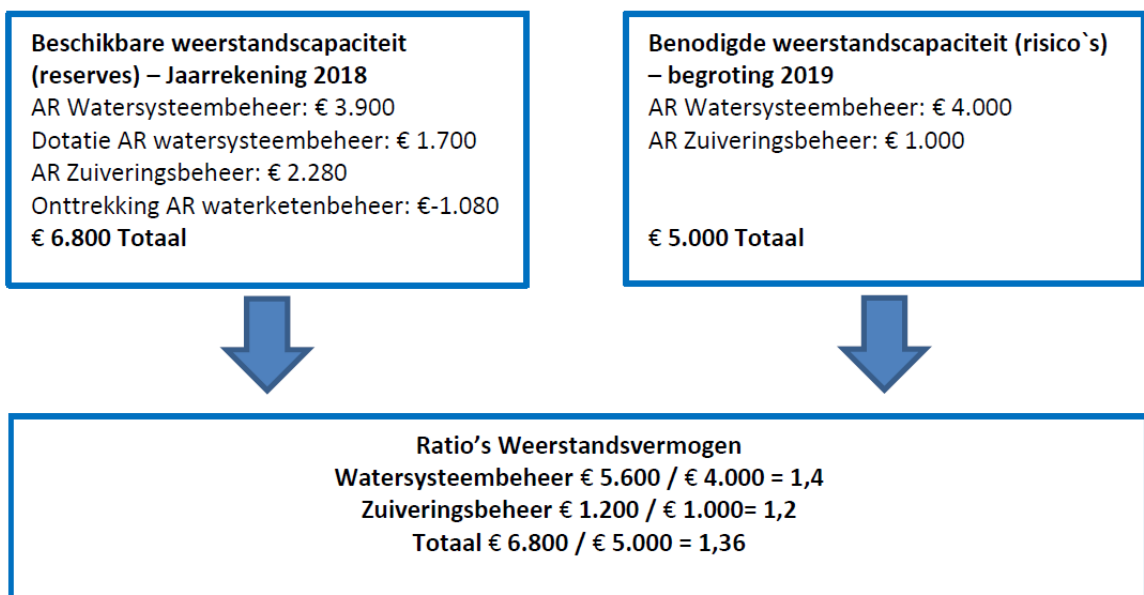
Uit het risicoprofiel 2018 blijkt dat de benodigde weerstandscapaciteit (dit zijn de risico's die nu in kaart zijn gebracht) voor de taak Watersysteembeheer, bij een 90% betrouwbaarheidsniveau, € 4,0 miljoen bedraagt. Het huidige beschikbare weerstandscapaciteit in de algemene reserve voor watersysteem bedraagt € 3,9 miljoen.

Het weerstandsvermogen komt daarmee op $€ 3,9 \text{ mln.} / € 4,0 \text{ mln.} = 0,98$ en wordt volgens de classificatie van de UT als 'matig' beoordeeld.

In de bepaling van de omvang van het weerstandsvermogen voor de taak watersysteembeheer is in 2016 besloten een ratio van 1,4 (bovenkant beoordelingsklasse “voldoende”) te hanteren. Deze gehanteerde ratio is hoger dan voor de taak zuiveringsbeheer om in zekere mate te anticiperen op risico's rond HWBP. Voorgesteld wordt om bij de besluitvorming voor het weerstandsvermogen in 2018 hetzelfde uitgangspunt te hanteren. Dit wordt in de volgende paragraaf toegelicht.

Dit leidt tot een benodigde omvang van het weerstandsvermogen voor de taak watersysteembeheer van $1,4 \times € 4.000.000 = € 5.600.000$. Op basis hiervan wordt voorgesteld € 1.700.000 van de egaliseringsreserve watersysteembeheer in te zetten waardoor de algemene reserve watersysteembeheer uitkomt op € 5.600.000.

In onderstaande figuur is de verhouding tussen benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit per taak samengevat.



Noot: de bedragen worden in duizendtallen (*€ 1.000) getoond.

HWBP

In het kader van de risico-inventarisatie zijn ook risico's van de HWBP-projecten beoordeeld. Daarbij is afgewogen in hoeverre de HWBP-projecten van invloed zouden kunnen zijn op de vermogenspositie van het waterschap. Uit de HWBP-programmering is af te leiden dat tot 2025 geen aanleiding bestaat om substantiële effecten voor de exploitatiebegroting en daarmee

heffingsrisico's te verwachten. In de periode 2025 tot 2030 wordt op basis van de huidige ramingen voor ca. € 450 mln. aan investeringen in gebruik genomen. Hiervan financiert conform de HWBP-financieringsregeling WDODelta zelf 10%. De risico's van eventuele financiële tegenvallers na contractering worden door WDODelta in principe volledig gedragen. Deze budgettaire omvang leidt tot relatief grote risico's in verhouding tot de reguliere bedrijfsvoering. Indien zich ongedekte risico's voordoen, worden de aanverwante kosten op de balans gewaardeerd en afgeschreven over 40 jaren. Risico's verbonden aan het HWBP kunnen door hun omvang desondanks van (substantiële) invloed zijn op het kostenniveau. Uit dient hoofde is - conform de uitgangspunten bij het herijken van de weerstandscapaciteit in 2016 – de ratio voor de benodigde weerstandscapaciteit t.a.v. de taak watersysteembeheer verhoogd met 0,2. Dit betekent dat er € 800.000 in de algemene reserve is opgenomen, ter afdekking van de relatief grote (potentiële) impact op het kostenniveau als gevolg van het HWBP.

Bij de tweejaarlijkse herijking van het weerstandsvermogen, of eerder indien de ontwikkelingen in relatie tot HWBP daartoe aanleiding geven, wordt steeds opnieuw beoordeeld of het noodzakelijk is om extra weerstandsvermogen te reserveren in relatie tot de HWBP-projecten.

Elk HWBP project kent drie fasen: verkenning, planuitwerking en realisatie. Voor het ramen van kosten wordt gebruik gemaakt van een standaard systematiek. Dat gebeurt voor elk van deze fasen van een project. Risico's en risicobenadering vormen een onderdeel van deze kostenramingssystematiek. Veel van de risico's die op kunnen treden bij dit soort infrastructuurprojecten vinden hun oorsprong in kennisonzekerheden en risico's die te maken hebben de bestaande situatie en de afstemming van de uitvoering op de fysieke, sociale en juridische context. Voor elk van de drie fasen wordt vooraf subsidie toegekend waarbij de subsidie voor de realisatiefase aangepast voor het aanbestedingsresultaat. Subsidietoekenning vindt dus plaats op basis van de gecontracteerde aanneemsom. Dat impliceert dat mee- maar ook tegenvallers na aanbesteding voor de beheerder zijn.

Tijdstip dotaties

Om in de nieuwe begroting/meerjarenbegroting 2019-2022 rekening te kunnen houden met het voornemen om de algemene reserves aan te passen, wordt deze beslissing nu aan uw bestuur voorgelegd.

Daarnaast wordt voorgesteld om de daadwerkelijke dotaties eerst bij behandeling van de jaarrekening over 2018 te effectueren, omdat op dat moment voldoende zicht bestaat op het resultaat over het boekjaar 2018 van WDODelta. De keuze voor het aanhouden van een hoger weerstandsvermogen kan op dat moment goed tegen de financiële positie worden afgewogen.

BIJLAGEN

1. Rapportage Risicoprofiel 2018 WDODelta opgesteld door Marsh Risk Consulting

Het dagelijks bestuur van het Waterschap Drents Overijsselse Delta

de secretaris,
ir. E. de Kruijk

de dijkgraaf,
ir. H.H.G. Dijk