

# Kadernota Integraal Risicomanagement en Weerstandsvermogen

2020-2024



## Inhoud

1. Samenvatting .....	3
2. Weerstandsvermogen .....	4
3. Integraal risicomanagement .....	7
Bijlage 1 - Begrippenlijst .....	10

## 1. Samenvatting

De gemeente bevindt zich in een dynamische omgeving, waarbij het formuleren van ambities én beleid maken en uitvoeren gepaard gaat met het maken van keuzes en het bewust afwegen van risico's. De toenemende wet- en regelgeving, uitbreidingen van het takenpakket en de hogere verwachting van de inwoner die duidelijk hoorbaar is via social media zorgt ervoor dat de gemeente zich bevindt in een glazen huis. Hierdoor neemt de kans op imago- en financiële schade toe en kan de impact groot zijn. De gemeente moet daarom op gestructureerde en transparante wijze de risico's beheersen.

Om vast te stellen dat een gemeente voldoende in staat is om risico's op te vangen, wordt er een inschatting gemaakt van het zogenoemde benodigde weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen geeft inzicht in de gezondheid van de financiële positie van de gemeente op langere termijn.

Om het benodigde weerstandsvermogen te berekenen, is een goede risico-inventarisatie nodig met een inschatting van de kans dat het risico zich voordoet en de impact. Daarnaast wordt er een kansberekening uitgevoerd, omdat het niet waarschijnlijk is dat meerdere risico's zich op eenzelfde moment én in volle omvang zullen voordoen. Deze kansberekening voeren we uit door middel van een Monte Carlo-analyse.

Risico's kunnen zich incidenteel voordoen, deze risico's worden gedekt door incidentele middelen. Hieronder vallen de algemene reserve, post onvoorzien incidenteel en de stille reserves, gezamenlijk de incidentele weerstandscapaciteit genoemd. Ook is het mogelijk dat een gebeurtenis een structureel karakter heeft, voor dit type risico is het niet toegestaan om de incidentele weerstandscapaciteit als dekkingsmiddel te gebruiken. Hiervoor zal de structurele weerstandscapaciteit moeten worden aangesproken, bestaande uit de onbenutte belastingcapaciteit en de post onvoorzien structureel.

Met deze kadernota beogen we de door ontwikkeling van risicomanagement naar een integrale wijze. Integraal risicomanagement leidt tot breed inzicht in de activiteiten binnen de gemeente. Hierdoor zijn we voorbereid op onverwachte zaken en is tijdig in beeld wat er misgaat, of dreigt te gaan. Risicomanagement is geen afzonderlijke activiteit, maar maakt integraal deel uit van alle (management)processen en zorgt ervoor dat bewustwording en het beheersen van risico's doorlopend aandacht heeft.

Om op integrale wijze inzicht te krijgen in de risico's, brengen we de risico's tijdens de risico identificatie vanuit verschillende invalshoeken in kaart. We richten ons daarbij op zowel de risico's zonder als mét financiële impact. Risico's zonder financiële impact zijn bijvoorbeeld imago-, fraude-, juridische en bestuurlijke risico's.

## 2. Weerstandsvermogen

De gemeente Almelo moet conform het Besluit begroting en verantwoording (BBV) aantonen dat zij in staat is de gevolgen van risico's op te vangen, zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt. Dit doet de gemeente aan de hand van de ratio weerstandsvermogen.

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen, wordt *de benodigde weerstandscapaciteit* afgezet tegen de *beschikbare weerstandscapaciteit*. Deze berekening resulteert in de *ratio weerstandsvermogen*.

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

Onder *weerstandscapaciteit* verstaan we de middelen en mogelijkheden die de gemeente heeft om onverwachte, niet-begrote kosten of tegenvallende inkomsten te kunnen dekken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit.

### Benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door middel van de geïdentificeerde risico's uit te drukken in euro's. Op deze wijze is in beeld welke weerstandscapaciteit we nodig hebben om de financiële impact van risico's op te vangen als deze zich voordoen.

De kans dat alle risico's zich tegelijkertijd voordoen is zeer beperkt, daarom wordt een *Monte Carlo-analyse* toegepast. Bij deze techniek wordt het optreden van de verschillende risico's in diverse scenario's vele malen gesimuleerd. Door deze methode heeft de gemeente een beeld van het benodigde weerstandsvermogen in vrijwel alle denkbare scenario's. We gaan daarbij uit van een berekening op basis van een zekerheidspercentage van 90%.

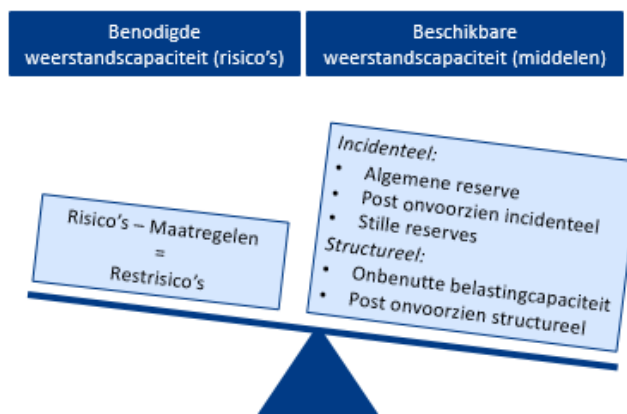
### Beschikbare weerstandscapaciteit

Nadat de benodigde weerstandscapaciteit in beeld is gebracht, beoordelen we of de gemeente in staat is om risico's op te vangen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen *incidentele* en *structurele weerstandscapaciteit*.

#### *Incidentele weerstandscapaciteit*

Als incidentele weerstandscapaciteit beschouwen we dat deel van de reservepositie dat als buffer vrij aanwendbaar is, de zogenoemde vrij aanwendbare reserves (inclusief de begrotingsruimte en het rekeningresultaat na resultaatbestemming).

Het betrekken van de post 'onvoorzien' is toegestaan, deze post moet wettelijk als gemeente worden aangehouden (hoogte is niet voorgeschreven). Als er aanspraak gedaan wordt op deze middelen, moet deze jaarlijks weer aangevuld worden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de post onvoorzien incidenteel en de post onvoorzien structureel. Daarom beschouwen we de post onvoorzien als zowel incidentele en structurele weerstandscapaciteit.



De stille reserve wordt ook meegerekend in de berekening van de incidentele weerstandscapaciteit. Stille reserves zijn de meerwaarde van activa die te laag of tegen nul zijn gewaardeerd doch direct verkoopbaar zijn indien men dat zou willen.

#### *Structurele weerstandscapaciteit*

In de paragraaf incidentele weerstandscapaciteit is toegelicht dat de post onvoorzien wordt berekend als weerstandscapaciteit, daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de incidentele en structurele post onvoorzien.

Voorgescreven is dat de gemeentelijke tarieven, leges en heffingen voor maximaal 100% kostendekkend zijn. Bij de gemeente Almelo is dat ook het uitgangspunt voor de belangrijkste tarieven. Tenzij een risico zich manifesteert in deze tarieftaken, biedt dit geen ruimte aan structurele weerstandscapaciteit.

Wanneer een structureel risico optreedt, is het niet altijd mogelijk de financiële impact op korte termijn in de begroting op te vangen. In dat geval kan een gemeente onder zeer strikte voorwaarden een beroep doen op extra financiering van het Rijk (artikel 12 Gemeentewet). Eén van de voorwaarden is dat de gemeente de belastingcapaciteit ten volle benut. Dat kan uiteraard niet oneindig. Daarom is door het Rijk een norm gesteld tot welk niveau de lokale lasten minimaal moeten worden verhoogd, de zogenaamde *artikel 12 norm*.

Elke gemeente mag de ozb-tarieven overigens zo hoog maken als zij wil. In 2020 heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) samen met het RIJK afgesproken dat de benchmark woonlasten wordt ingevoerd om jaarlijks de ontwikkeling van de lokale lasten inzichtelijker te maken. Het verschil tussen de werkelijke hoogte van de lokale belastingen en de aanvaardbare hoogte van de artikel 12 norm noemen we de *onbenutte belastingcapaciteit* en betreft de structurele weerstandscapaciteit.

#### **Ratio weerstandsvermogen**

De ratio van het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in een getal, welke aangeeft hoe solide het weerstandsvermogen is. Door middel van het financieel herstelplan is in de afgelopen jaren de lijn ingezet naar een ratio van 1,0. Om ook in de komende jaren in staat te kunnen zijn om risico's op te vangen zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt, wordt er naar gestreefd om deze ontwikkeling door te zetten naar een ratio van 1,2. Het ophogen van de weerstandsratio moet realistisch zijn en daarom wordt er een ingroeipad opgesteld.

Door de verhoging van 1,0 naar 1,2 heeft de gemeente Almelo meer buffer om in te spelen op onvoorziene omstandigheden, dit zorgt voor meer stabiliteit. De 0,2 verhoging in ratio zorgt ervoor dat ook wanneer zich een onverwachte gebeurtenis voordoet, het weerstandsvermogen op voldoende niveau zit. De ontwikkeling van de huidige ratio zal in stappen worden opgebouwd tot het streven van 1,2, de toepassing hiervan wordt door middel van een ingroeipad uitgewerkt.

Op basis van de ratio bepalen we of het weerstandsvermogen op het gewenste niveau is. Indien de ratio weerstandsvermogen hoger of lager is dan gewenst, is er een mogelijkheid om deze bij te stellen. Dit kan enerzijds door extra maatregelen te treffen op risico's, waardoor de benodigde weerstandscapaciteit lager wordt. Anderzijds kan de beschikbare weerstandscapaciteit worden verhoogd, bijvoorbeeld door de algemene reserve op een hoger niveau te brengen.

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

Ieder jaar wordt in de begroting en jaarverantwoording een actuele stand van zaken ten aanzien (de ratio) van het weerstandsvermogen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. In de paragraaf komen de volgende zaken aan bod:

- Het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen en de risico's

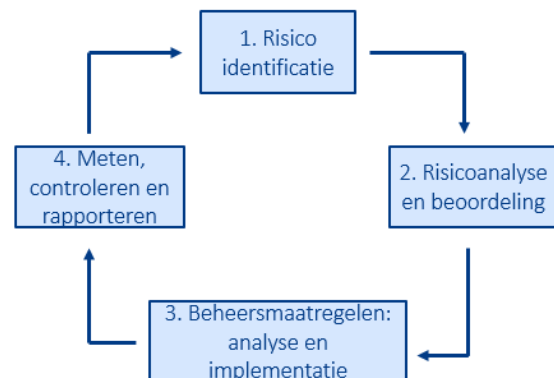
- De belangrijkste risico's voor de gemeente Almelo
- De beschikbare weerstandscapaciteit
- De benodigde weerstandscapaciteit
- De ratio weerstandsvermogen inclusief een kwalificatie en toelichting

### 3. Integraal risicomanagement

Onder *risico* verstaan we de kans op optreden van een gebeurtenis met negatieve gevolgen voor de gemeente Almelo. Het beheren van risico's noemen we *risicomanagement*. De risico's worden in kaart gebracht, zodat de juiste *beheersmaatregel* kan worden genomen of bewust kan worden gekozen het risico te accepteren. Onder *integraal risicomanagement* verstaan we het breed invullen van risicomanagement, waarbij niet alleen de (wettelijke) kaders worden gevolgd, maar ook het risicobewustzijn wordt gestimuleerd.

Integraal risicomanagement leidt tot breed inzicht in de activiteiten binnen de gemeente. Hierdoor zijn we voorbereid op onverwachte zaken en is tijdig in beeld wat er misgaat, of dreigt te gaan. Risicomanagement is geen afzonderlijke activiteit, maar maakt integraal deel uit van alle (management)processen en zorgt ervoor dat bewustwording en het beheersen van risico's doorlopend aandacht heeft.

In het kader van integraal risicomanagement doorlopen we het volgende stappenplan:



#### 1. Risico identificatie

De identificatie van risico's voeren we uit op alle niveaus binnen de organisatie. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen 3 typen risico's:

##### Strategische risico's

*Strategische risico's* spelen een rol binnen het besluitvormingsproces en zijn gerelateerd aan de strategie. Op basis van de gekozen strategie, worden deze risico's bewust genomen en geaccepteerd. Voor het in beeld brengen van de strategische risico's van verbonden partijen wordt er jaarlijks een self-assessment in *Naris* uitgevoerd, waarbij in samenwerking met andere gemeenten en de verbonden partijen zelf het risicoprofiel inzichtelijk wordt gemaakt.

##### Externe risico's

Niet beïnvloedbare en van buiten de organisatie komende risico's noemen we *externe risico's*. De invloed op de optredingskans van deze risico's is beperkt, maar door beheersing kan de impact worden verlaagd.

##### Operationele risico's

De *operationele risico's* zijn gericht op de uitvoering van de kernprocessen en doen zich voor op operationeel niveau. Het zijn risico's die door middel van interne beheersmaatregelen beheerst kunnen worden en op die manier vermijdbaar of te voorkomen zijn. De kernprocessen worden binnen de gemeente Almelo vastgesteld op de sturingsagenda. De risico identificatie richt zich op de processen en thema's die in deze agenda vermeld staan en daarmee worden alle kernprocessen en thema's ondervangen.

Om een integraal beeld te krijgen, brengen we de risico's tijdens de risico identificatie vanuit verschillende invalshoeken in kaart. We richten ons daarbij zowel op risico's zonder als (op de verplichte wettelijke verplichte risico's) met financiële impact. Risico's zonder direct financiële impact zijn bijvoorbeeld imago-, fraude-, juridisch- en bestuurlijke risico's.

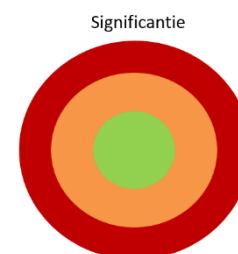
#### 2. Risicoanalyse en beoordeling

Na de identificatie van risico's vindt de risicoanalyse plaats. Hierbij bepalen we de bruto kans en het gevolg van het risico. Onder *bruto kans* wordt de situatie vóór getroffen beheersmaatregelen verstaan. Voor alle risico's brengen we naast de kans van optreden in percentages, ook het *gevolg* in kaart. Binnen integraal risicomanagement wordt daarbij niet enkel gericht op de financiële gevolgen, maar ook andere gevolgen zoals reputatieschade.

Voor financiële gevolgen geldt dat kans maal gevolg inzicht geeft in de mogelijk te verwachten financiële schade, ook wel *verwachtingswaarde* genoemd. Deze verwachtingswaarde wordt gebruikt voor de berekening van het weerstandsvermogen. Naast de financiële gevolgen, brengen we ook de gevolgen van *reputatieschade* in beeld. Dit doen we door te categoriseren in Laag, Midden en Hoog.

Financieel gevolg		Reputatie gevolg		Kans	
Klasse	Meting	Klasse	Meting	Klasse	Meting
1	< €50.000	1	Laag	1	10%
2	€49.999 - €199.000	2	Midden	2	30%
3	€200.000 - €499.999	3	Hoog	3	50%
4	€500.000 - €999.000			4	70%
5	> €1.000.000			5	90%

Het financiële gevolg, reputatie gevolg en de kans worden uitgedrukt in klassen. Deze klassen worden vermenigdvuldigd en de uitkomst toont de *significantie* van het risico, verdeeld tussen significantie 1 en 5. Op deze manier is zichtbaar welke risico's de gemeente het meest kan beïnvloeden. In een *risicokaart* maken we grafisch inzichtelijk wat het risicoprofiel van de gemeente Almelo is. In deze risicokaart worden de risico's geplot en is overzichtelijk te zien hoeveel risico's er zijn met de verschillende significanties.



We focussen ons op de risico's met significantie 3, 4 en 5 vanwege de hoge kans van optreden en/of de hoogte van de potentiële impact. Voor deze risico's nemen we beheersmaatregelen die we minimaal jaarlijks toetsen op hun werking.

De risico's met significantie 1 en 2 brengen we eveneens in beeld. We evalueren deze risico's jaarlijks, maar nemen verder geen beheersmaatregelen vanwege de lage kans en/of de relatief geringe impact. We accepteren deze risico's. Mocht één van deze risico's zich voordoen, dan wordt dit binnen het betreffende budget opgevangen.

### 3. Analyse en implementatie beheersmaatregelen

Na de identificatie van risico's en de analyse op kans en gevolg, brengen we de *beheersmaatregelen* in beeld. Denk hierbij aan:

- **Vermijden**  
Het beleid of proces waar een risico door ontstaat, wordt beëindigd of op een andere manier vormgegeven. Hierdoor wordt de kans en/of het gevolg van optreden van een bepaald risico opgeheven.
- **Verminderen**  
Met verminderen wordt beoogd dat de oorzaak of het gevolg van het risico verkleind wordt. Dit kan door het risico af te dekken door een verzekering, een voorziening of een ander budget in de begroting. Hiermee worden gevolgen van het risico beperkt. Onder verminderen wordt ook het aanpakken of wegnemen van de oorzaak van het risico's verstaan.
- **Overdragen**  
Dit kan door het beleid dat het risico met zich meebrengt uit te laten voeren door een andere betrokken partij, die daarmee ook de risico's overneemt.
- **Accepteren**  
Kan een risico niet worden vermeden, verminderd of overgedragen tegen aanvaardbare kosten, dan kan het risico geaccepteerd worden. De eventuele financiële schade wordt door de weerstandscapaciteit afgedekt.



Beheersmaatregelen zorgen ervoor dat een risico niet optreedt óf dat de kans van optreden of de gevolgen daarvan worden beperkt. Dit leidt tot inzicht in de *netto kans en gevolg* van het risico. De wijze waarop we de effectiviteit van de beheersmaatregel in beeld brengen, is opgenomen in het uitvoeringsplan.

We analyseren en implementeren beheersmaatregelen als volgt:

1. *We brengen in beeld welke maatregelen zijn genomen*  
Wanneer er nog geen maatregelen zijn genomen, wordt bepaald welke nodig zijn om de risico's te beheersen.
2. *We benoemen een eigenaar van de beheersmaatregel*  
Deze is verantwoordelijk voor uitvoering van de beheersmaatregel en voor de vastlegging van de maatregelen in het risicomanagementsysteem.
3. *De eigenaar analyseert het verwachte effect van de beheersmaatregel*  
Bij deze analyse betrekken we het kosten/baten aspect: hoeveel kosten of inspanning vergt een beheersmaatregel.

#### **4. Meten, controleren en rapporteren**

Integraal risicomanagement is een doorlopend en dynamisch proces. Nadat de risico's en beheersmaatregelen vastgesteld zijn, meten we of de geïmplementeerde beheersmaatregelen effect hebben op het risicoprofiel. De wijze waarop we dit meten is opgenomen in het uitvoeringsplan. Bijsturing kan bestaan uit verschillende acties, onder meer door aanpassingen van het proces of het beleid.

Het is mogelijk dat er op basis van meting en controle nieuwe risico's geïdentificeerd worden. In dat geval doorlopen we het stappenplan opnieuw.

## **Bijlage 1 - Begrippenlijst**

### **Artikel 12 norm**

Het minimale niveau van de opbrengst van gemeentelijke belastingen waar een gemeente aan moet voldoen alvorens in aanmerking te komen voor een aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds op grond van artikel 12 Financiële Verhoudingswet.

### **Beheersmaatregelen**

Het stelsel van maatregelen en procedures die worden genomen om de onderkende risico's te ondervangen dan wel om de opkomende risico's te signaleren en het effect te beperken.

### **Benodigde weerstandscapaciteit**

De verwachte financiële capaciteit die nodig is om de financiële impact van risico's op te vangen als deze zich voordoen.

### **Beschikbare weerstandscapaciteit**

De middelen die de gemeente beschikbaar heeft om niet begrote, substantiële kosten financieel op korte termijn af te kunnen dekken.

### **Bruto kans & gevolg**

De kans en het gevolg van het optreden van risico's die inherent zijn aan het uitoefenen van de bedrijfsvoering.

### **Externe risico's**

Niet beïnvloedbare en van buiten de organisatie komende risico's.

### **Gevolg**

Een gebeurtenis die optreedt als resultaat van feiten en/of gebeurtenissen.

### **Incidentele weerstandscapaciteit**

Dát deel van de reservepositie dat als buffer vrij aanwendbaar is, de algemene reserve en de eventueel vrij aanwendbare reserves.

### **Integraal risicomanagement**

Het breed invullen van risicomanagement, waarbij niet alleen de (wettelijke) kaders worden gevolgd, maar ook het risicobewustzijn wordt gestimuleerd.

### **Kans**

De waarschijnlijkheid dat een gebeurtenis zich voor zal doen.

### **Monte Carlo-analyse**

Simulatietechniek waarbij het optreden van de verschillende risico's in diverse scenario's vele malen worden gesimuleerd. Door deze methode heeft de gemeente een beeld van het benodigde weerstandsvermogen in vrijwel alle denkbare scenario's.

### **Naris**

Softwaresysteem waar risico's en beheersmaatregelen worden vastgelegd.

### **Netto kans & gevolg**

De kans en het gevolg van het optreden van risico's dat resteert nadat er effectieve maatregelen zijn getroffen.

### **Onbenutte belastingcapaciteit**

Het verschil tussen de werkelijke hoogte van de lokale belastingen en de hoogte van de artikel 12 norm.

### **Operationele risico's**

Risico's gericht op de uitvoering van de kernprocessen en doen zich voor op operationeel niveau.

### **Ratio weerstandsvermogen**

Ratio waarmee de gemeente aantoont dat zij in staat is de gevolgen van risico's op te vangen zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt.

### **Reputatieschade**

Schade die wordt opgelopen in de reputatie, ook wel imagoschade genoemd.

### **Risico**

De kans op optreden van een gebeurtenis met negatieve gevolgen voor de gemeente Almelo.

### **Risicokaart**

Grafische weergave van de risico's, ingedeeld in significantie klassen.

### **Risicomanagement**

Het beheren van risico's, waarbij de risico's in kaart worden gebracht, zodat de juiste beheersmaatregel kan worden genomen of er bewust voor kan worden gekozen het risico te accepteren.

### **Significantie**

We delen risico's in in significantie klassen. Op deze manier is zichtbaar welke risico's de gemeente het meest kunnen beïnvloeden.

### **Strategische risico's**

Risico's gerelateerd aan de strategie.

### **Structurele weerstandscapaciteit**

Het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de lopende begroting op te vangen.

### **Verwachtingswaarde**

Geeft inzicht in de mogelijk te verwachten financiële schade (kans maal gevolg).

### **Weerstandscapaciteit**

De middelen en mogelijkheden die de gemeente heeft om onverwachte, niet-begrote kosten of tegenvallende inkomsten te kunnen dekken.

### **Weerstandsvermogen**

Het weerstandsvermogen wordt bepaald door een relatie te leggen tussen de financieel gekwantificeerde risico's (de benodigde weerstandscapaciteit) en de middelen die de gemeente beschikbaar heeft om de risico's financieel af te kunnen dekken (de beschikbare weerstandscapaciteit).