Omgevingsdienst
Regio Nijmegen

ODRN

Risico’s en weerstandscapaciteit

naar een solide basis

Datum: 31 augustus

Versie: AB

Omgevingsdienst
Regio Nijmegen

Inleiding

De Omgevingswet, de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, de rapportage van de commissie van Aartsen en het rapport Handhaven in het Duister van de Algemene Rekenkamer: onze omgeving is flink in beweging en dat heeft effect op onze risico's. Tijd om de manier waarop we met risico's en weerstandscapaciteit omgaan tegen het licht te houden.

Voor u ligt de nota "ODRN – risico's en weerstandscapaciteit". Deze nota vloeit voort uit de wens van ons bestuur en wettelijke eisen, maar vooral ook uit onze eigen behoefte om heldere afspraken te maken over het beleggen van onze risico's en over een passende weerstandscapaciteit.

Het besluit Begroting en Verantwoording (BBV) bepaalt dat een gemeenschappelijke regeling, zijnde de ODRN, beleid moet formuleren over de weerstandscapaciteit[1] en de risico's. Dat doen we met deze nota. Daarnaast geven we jaarlijks in de begroting en de jaarrekening een oordeel over de weerstandscapaciteit afgezet tegen de risico's.

In deze nota staat hoe we onze risico's inventariseren, kwalificeren en beheersen. Deze nota gaat specifiek in op de aard van de risico's en op de vraag wie deze zou moeten afdekken: onze deelnemers of de ODRN. Ook doen we een voorstel voor het maximeren van de weerstandscapaciteit van de ODRN.

In bijlage 2 lichten we definities en begrippen toe.

Deze nota vervangt de nota 'ODRN weerstandsvermogen en risico-inventarisatie' en met deze nota doen we een voorstel het besluit van het Algemeen Bestuur (AB) over ons maximale weerstandscapaciteit (AB 6 juli 2017) te herzien.

Samenvatting

In 2014 hebben de colleges van de deelnemende gemeenten de notitie 'Kader weerstandsvermogen Gemeenschappelijke Regelingen' van de Adviesfunctie Gemeenschappelijke Regelingen (AGR) vastgesteld. De AGR stelt zich op het standpunt dat voor politiek/ bestuurlijke risico's (lees: strategische risico's) de gemeenten aan zet zijn, en dat de gemeenschappelijke regeling (GR) hiervoor geen reserve hoeft aan te houden.

Wij adviseren om geen onderscheid te maken tussen strategische en bedrijfsvoeringsrisico's en om alle risico's in beginsel af te dekken met het weerstandscapaciteit van de ODRN. Risico's die deze capaciteit overschrijden dienen met het weerstandcapaciteit van deelnemers afgedekt te worden. Hiervoor noemen we een aantal argumenten:

[1] Bij de ODRN gaat het om de vrij besteedbare reserves. Voor een uitgebreidere definitie, zie bijlage 2.

1. Strategische keuzes worden niet exclusief gemaakt door alleen de deelnemers, maar hebben in de breedte wel hun effect op de continuïteit van de ODRN;
2. Splitsen van strategische - en bedrijfsrisico's levert een gedetailleerde definitiediscussie op, die niet in verhouding staat tot de beoogde meerwaarde van de onderbouwing
3. Splitsing en het slechts opnemen van bedrijfsvoeringsrisico's leidt tot een magere reserve, die geen recht doet aan gewenste robuustheid van de ODRN
4. Splitsing heeft als effect dat de bestuurlijke agenda wordt gedomineerd door instrumentele beslispunten in plaats van door inhoudelijke en maatschappelijke vraagstukken

Om onze deelnemers niet het gevoel te geven dat we nodeloos middelen oppotten, stellen we voor het bedrag aan vrije reserves te maximeren. De AGR heeft hiervoor in bovengenoemde notitie een vuistregel opgesteld. Deze voldoet niet meer want deze geldt immers alleen voor bedrijfsvoeringsrisico's en onze uitdagingen zijn fors toegenomen. Een eenvoudig, helder en gangbaar alternatief, die ook door de GGD en de VRGZ wordt gehanteerd, is om de vrij besteedbare[2] reserves van de ODRN te maximeren op 5% van de begrote baten. Op basis van de begroting 2022 komt dit op een maximale omvang van de vrij besteedbare reserves van € 1,1 mln[3]. Onze strategische en bedrijfsvoeringsrisico's zijn niet gemaximeerd. Als deze hoger zijn dan 5% van de begrote baten, zullen onze deelnemers dit meerdere moeten meenemen bij de bepaling van hun gewenste weerstandcapaciteit.

We stellen ook voor positieve resultaten aan de algemene reserve van de ODRN toe te voegen tot de norm bereikt is. Ook met dit uitgangspunt volgen we de koers van de GGD en de VRGZ. We voorkomen hiermee vragen en discussie bij de bij de resultaatbestemming in de jaarrekening. Het feit dat we geen post onvoorzien ramen en daarmee geen structurele weerstandscapaciteit opbouwen is een aanvullend argument om dit uitgangspunt over te nemen. Zodra we met onze algemene reserve de norm overschrijden, laten we uiteraard dit surplus terugvloeien naar onze deelnemers.

We stellen u voor in te stemmen met de volgende spelregels over risicobeheersing en weerstandscapaciteit:

- Geen onderscheid maken tussen strategische- en bedrijfsvoeringsrisico's;
- Alle risico's van de ODRN in beginsel afdekken met weerstandscapaciteit van de ODRN;
- Risico's die deze capaciteit overschrijden via de weerstandcapaciteit van deelnemers af te dekken
- De vrij besteedbare reserves van de ODRN maximeren op 5% van de begrote baten;
- Positieve resultaten aan de algemene reserve van de ODRN toevoegen tot deze norm bereikt is.

Standpunt Adviesfunctie Gemeenschappelijke Regelingen

In 2014 hebben de colleges van de deelnemende gemeenten de notitie 'Kader weerstandsvermogen Gemeenschappelijke Regelingen' van de AGR vastgesteld. De AGR stelt zich op het standpunt dat voor politiek/ bestuurlijke (lees: strategische) risico's de gemeenten aan zet zijn, maar dat voor bedrijfsvoeringsrisico's een reserve bij de GR aanwezig hoort te zijn.

[2] Dit zijn, in tegenstelling tot bestemmingsreserves, reserves zonder bestedingsdoel.
[3] 5% * baten begroting 2022 = 5% * € 22,6 mln

De AGR stelt verder het volgende. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor 'hun' GR'en; bij tekorten in de exploitatie staan de deelnemende gemeenten garant en leveren een financiële bijdrage in dit tekort. Daarmee hoort dus bij gemeenten de weerstandscapaciteit voor de risico's van de GR aanwezig te zijn. Met dit uitgangspunt is de vraag legitiem of een GR wel een weerstandsvermogen nodig heeft. Het achterwege laten van een buffer, maakt echter dat de GR geen enkele ruimte heeft in hun bedrijfsvoering en dat wordt als ongewenst beschouwd. Daarom dient voor de bedrijfsvoeringsrisico's wel een reserve bij de GR aanwezig te zijn.

De AGR stelt daarnaast voor de reserve die een GR mag aanhouden om bedrijfsvoeringsrisico's op te vangen te maximeren en het maximale bedrag te bepalen als de optelsom van onderstaand 1 tot en met 4:

1. Per medewerker van de GR een bedrag van € 1.000
2. 0,5% van de opgenomen gelden in verband met renterisico's
3. 1% van de totale uitgaven
4. 3% van de inkomsten exclusief inkomsten gemeente-, provinciale- en rijksbijdragen voor wettelijke taken.

Op basis van deze berekeningsgrondslag heeft het AB van de ODRN in 2017 de maximale reservepositie vastgesteld op € 6,7 ton. [4]

Reflectie ODRN

Onderscheid strategische- en bedrijfsvoeringsrisico's

Is een tweedeling van risico's in bedrijfsvoerings- en strategische risico's wenselijk en passend bij intentie waarmee omgevingsdiensten opgericht zijn? Past dit bij actualiteit zoals verwoord door de commissie van Aartsen?

We merken op dat strategische keuzes niet voorbehouden zijn aan onze deelnemers en dat ook zij slechts beperkt kunnen sturen op strategische risico's en ontwikkelingen. Zo vloeien de Omgevingswet en de WKB voort uit landelijk beleid en niet uit beleid van onze deelnemers. Ook invloed van onze deelnemers op de omvang en aard van de af te nemen diensten bij de ODRN is beperkt. Het onderbrengen van milieutaken bij de ODRN berust op een wettelijke verplichting en de vraag naar onze diensten komt veelal vanuit de private sector en is onderhevig aan conjuncturele ontwikkelingen waarop ook onze deelnemers geen vat hebben. Onze deelnemers kunnen wel kiezen waar ze bouwactiviteiten willen beleggen, zelf uitvoeren of beleggen bij de ODRN. Andere keuzes hierover leiden tot omzetverschuivingen en hebben personele consequenties, maar het totaal aan activiteiten binnen onze regio verandert niet zodat de financiële impact uiteindelijk te overzien is. Onze deelnemers bepalen hoogte en reikwijdte van hun bouwleges. Het is de vraag in hoeverre keuzes hierover van invloed zijn op aard en omvang van bouwactiviteiten en dus van onze werkzaamheden. De mogelijkheid legestarieven te verhogen is begrensd door de eis van kostendekkendheid. In praktijk gaan aanpassingen van tarieven daarom vaak om tienden van procenten. En het legesvrij maken van bouwaanvragen is alleen een optie voor eenvoudige bouwwerken met beperkte risico's. Onze deelnemende gemeenten hebben verder geen invloed op onze BRZO-werkzaamheden in verzorgingsgebied Gelderland en Overijssel. De provincies Gelderland en Overijssel zijn bevoegd gezagen van de BRZO-bedrijven. Bovendien

[4] AB 6 juli 2017 agendapunt 4 jaarverslag 2016: Het feit dat de ODRN sedert 1 januari 2016 op basis van outputfinanciering werkt heeft ook gevolgen voor de reservepositie die de ODRN mag hebben. Conform de berekeningsgrondslag uit de kadernota van de regionale adviesfunctie kan de maximale omvang nu berekend worden op € 675.000.

verlenen we in het kader van onze BRZO-taak ook diensten aan andere stelsel OD's waarbij andere gemeenten bevoegd gezag zijn.

De strategische invloed van onze deelnemers is dus beperkt en je kunt niet stellen dat de ODRN geen strategische keuzes maakt. Het anticiperen op de WKB en de Omgevingswet met strategisch personeelsbeleid en een flexibele inhuurschil is bijvoorbeeld een taak van de ODRN.

Bovenstaand geeft aan dat de praktijk niet zwart-wit is. Strategische keuzes worden niet alleen gemaakt door onze deelnemers, maar door het Rijk, de provincies Gelderland en Overijssel, onze deelnemende gemeenten, gemeenten van stelsel OD's én door de ODRN.

Wat is de meerwaarde is van het splitsen van onze risico's in strategische- en bedrijfsvoeringsrisico's? Onder aan de streep is er geen verschil. Het totaal aan risico's moet hetzij bij onze deelnemers hetzij bij de ODRN met weerstandscapaciteit afgedekt worden. De splitsing gaat wel voor discussie zorgen. Bij een laag eigen vermogen, moet de ODRN bij tegenslagen gesprekken met deelnemers voeren over aanzuivering van tekorten of liquide middelen. Meer onrust en gesprekken over geld, terwijl we juist rust nastreven en het over de inhoud willen hebben.

De vraag is ook of de keuze om de strategische risico's bij deelnemers te laten, past bij de intentie waarmee omgevingsdiensten in het leven zijn geroepen: omgevingsdiensten als robuuste, zelfstandig opererende organisaties om milieurisico's beter het hoofd te kunnen bieden. We willen in lijn met deze intentie werken. We willen regionaal en meerjarig programmeren zodat we onze schaarse middelen zo effectief mogelijk in kunnen zetten. Dat kan niet zonder autonomie en een financiële buffer.

Om bovengenoemde redenen adviseren we om geen onderscheid te maken tussen strategische- en bedrijfsvoeringsrisico's en om alle risico's af te dekken met de weerstandscapaciteit van de ODRN
Risico's die deze capaciteit overschrijden dienen met de weerstandscapaciteit van deelnemers afgedekt te worden.

Maximale weerstandscapaciteit
De ODRN heeft voldoende reserves nodig om het bedrag aan risico's af te kunnen dekken. De AGR adviseert een berekeningsgrondslag om het maximum van deze reserve te bepalen. Met het maximeren van de reserves willen onze deelnemers voorkomen dat we nodeloos middelen oppotten. Deze angst is begrijpelijk, zeker in tijden van tekorten en bezuinigingen. Om ons de ruimte te geven onze taken uit te voeren en om ons in staat te stellen bedrijfsvoeringsrisico's én strategische risico het hoofd te kunnen bieden, stellen we voor de berekeningsgrondslag en het maximale bedrag te actualiseren. Een eenvoudige en heldere vuistregel, die door Seinstra, onze adviseur en opsteller van het ontwikkelingsprogramma ODRN in 2019, wordt geadviseerd en ook door de GGD en de VRGZ wordt toegepast, is om de reserves te maximeren op 5% van de baten. Op basis van de begroting 2022 komt dit op: 5% * 22,6 mln = € 1,1 mln.

Vraag is wat we doen met een positief weerstandscapaciteit groter dan de benodigde weerstandcapaciteit en kleiner dan het maximale reservebedrag. Betalen we dat terug aan onze deelnemers of voegen we dat toe aan onze reserves tot de norm is bereikt? Met dit vraagstuk hebben ook de GGD en de VRGZ geworsteld. Om vragen en discussie bij de bij de resultaatbestemming in de jaarrekening te voorkomen, hanteren zij het uitganspunt dat positieve resultaten toegevoegd worden aan de algemene reserve tot de norm bereikt is. Dit uitgangspunt zouden we graag overnemen.

Terugbetalen van vermogen dat groter is dan de benodigde weerstandscapaciteit, betekent dat we nooit meer middelen zouden hebben dan strikt noodzakelijk, het weerstandsvermogen (= de ratio aanwezige weerstandscapaciteit / benodigde weerstandcapaciteit) is dan maximaal 1. Het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement hanteert een waarderingstabel waarin een weerstandsvermogen van 1 op het snijvlak van matig en voldoende wordt geclassificeerd, zie bijlage 2. Scherp aan de wind dus. Met hetzelfde argument als de GGD en de VRGZ adviseren we daarom om het uitgangspunt: positieve resultaten toevoegen aan de algemene reserve tot de norm bereikt is over te nemen. Het feit dat we geen post onvoorzien ramen en daarmee geen structurele weerstandscapaciteit opbouwen (zie onderstaand) is een aanvullend argument hiervoor.

Structurele en a-structurele weerstandscapaciteit
De weerstandscapaciteit, middelen om niet-begrote kosten te dekken, zonder dat de begroting en het beleid aangepast hoeven te worden, kan bestaan uit incidentele en structurele posten. Met incidentele weerstandscapaciteit kunnen eenmalige tegenvallers opgevangen worden en structurele weerstandscapaciteit gaat over permanent inzetbare middelen om structurele tegenvallers op te vangen:

- Post onvoorzien (structurele weerstandscapaciteit)
- Vrij besteedbare reserves (a-structurele weerstandscapaciteit)

De ODRN heeft geen post onvoorzien begroot. De weerstandcapaciteit van de ODRN is daarom gelijk aan de vrij besteedbare reserves. De vraag is of het niet begroten van een post onvoorzien wenselijk is. Nadat de ontwikkelbijdrage afloopt, hebben we behoudens een klein budget voor opleiding, geen budget voor aanvullende ontwikkeling en onvoorzien geraamd. We komen daar graag bij de behandeling van de begroting 2023 op terug.

Omgevingsdienst
Regio Nijmegen

Bijlage 1 Adviezen Seinstra en Hendriks

Hendriks Registeraccountant B.V. Advies inzake wijziging (financiële) relatie met opdrachtgevers 8 november 2019:

Weerstandsvermogen
Niet geheel ongebruikelijk is ODRN toegerust met een zeer bescheiden weerstandsvermogen. In de jaarrekening 2018 is € 675.000 verantwoord waar een nieuwe berekening op basis van risico-analyse een omvang van € 803.000 nodig maakt. Door het geleden verlies is de toevoeging achterwege gebleven.
Observatie:
Bij een totaalniveau aan kosten van bijna € 20 miljoen, waarvan ongeveer 20 – 25% bestaat uit kosten van inhuurkrachten, met alle daaraan verbonden kosten en risico's, lijkt mij een weerstandsvermogen van ongeveer € 800.000, zijnde 4% van de kosten, te laag.
Advies:
Verhoog het weerstandsvermogen tot ongeveer 1 maand bedrijfskosten, zijnde ongeveer € 1,5 miljoen. Dat voorkomt bij tegenslagen dat met de deelnemers onaangename discussies gevoerd moeten worden over de aanzuivering van tekorten. Daar komt bij dat de verhoging van het weerstandsvermogen ook de noodzaak tot het periodiek factureren van het J.C.M. onderhanden werk, dat mijns inziens voor alle partijen verstorend werkt, kan worden afgebouwd.

Seinstra
Advies: in ieder geval 5% van de omzet
Reden: aanwezigheid financiële risico's en zorg voor politieke rust
Vanzelfsprekend verantwoording via jaarrekening/ accountant
Bron: Masterclass Financiering omgevingsdiensten Ken je kwetsbaarheid en benut je potentieel

Bijlage 2 definities en begrippen

Weerstandscapaciteit De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen om niet begrote kosten te dekken, zonder dat de begroting en het beleid aangepast hoeven te worden. Weerstandscapaciteit kan bestaan uit incidentele en structurele posten. Met incidentele weerstandscapaciteit kunnen eenmalige tegenvaller opgevangen worden en structurele weerstandscapaciteit gaat over permanent inzetbare middelen om structurele tegenvallers op te vangen:

- Post onvoorzien (structurele weerstandscapaciteit)
- Vrij besteedbare reserves (a-structurele weerstandscapaciteit)

Risico Een risico is een onzekere en ongewenste gebeurtenis die een nadelig effect kan hebben op de ODRN, de doelen die zijn gesteld of de financiële positie van de ODRN.

Risicomanagement Integraal risicomanagement is een systematisch en cyclisch proces van identificeren, beoordelen en kwantificeren van risico's, het bepalen en uitvoeren van activiteiten en maatregelen die de kans van optreden en/of de gevolgen van risico's beheersbaar houdt en het evalueren en rapporteren over de verschillende stappen in het proces.
Risicomanagement is onderdeel van de planning- en controlcyclus. Dit betekent dat in de begroting en jaarverslag een paragraaf weerstandsvermogen is opgenomen en dat deze bij de bestuursrapportages indien nodig geactualiseerd worden.

Risicoanalyse. De jaarstukken bevatten een risicoanalyse. Deze omvat de volgende stappen:

1. **Indentificeren van risico's** We nemen onze risico's op met vermelding of het risico financieel [1] dan wel niet financieel [2] zijn vervolgens gegeven we aan wat de gevolgen zijn als het risico zich voordoet en wat de te nemen beheersmaatregel dient te zijn.
2. **Bepalen van beheersmaaatregelen** Deze maatregelen moeten leiden tot risicobewustzijn van medewerkers en management van de ODRN en daarna tot bepaalde vaardigheden binnen de ODRN. Voorbeelden hiervan zijn pro-activiteit of continu monitoring. Soms kan een risico makkelijk worden ondervangen door een verzekering, voor andere risico's dienen meer ingewikkelde oplossingen te worden gezocht. Ook kan het zijn we bewust een risico aanvaarden omdat de kosten van de beheermaatregel in de buurt komen van het feitelijke risico. Feit is dat [bijna] elke beheersmaatregel geld kost en het dan ook noodzakelijk is dat we voor elke maatregel een kosten/baten analyse maken.
3. **Kwantificeren van het restrisico** Ook al zijn er beheersmaatregelen genomen dan nog kan het zijn dat er een risico overblijft: het zogenoemde restrisico. Zaak is dan dit restrisico zo nauwkeurig mogelijk te kwantificeren:
   Om tot een waardering van een risico te komen dienen ook de [financiële] gevolgen/ impact van een risico te worden geschat. Vaak is niet exact aan te geven wat de omvang van een risico in financiële zin zal zijn en zal met een schatting moeten worden volstaan.
4. **Inschatting van de kans dat het risico zich voordoet**
   Voor elk risico is een inschatting gemaakt van de kans dat zich een risico voordoet. Daarbij is gebruik gemaakt van de volgende kans-klasse indeling:

klasse	waarschijnlijkheid	kans
1	zeer klein	10%

klasse	waarschijnlijkheid	kans
2	klein	25%
3	gemiddeld	50%
4	groot	75%
5	zeer groot	90%

5. **Bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit.** De benodigde weerstandscapaciteit bestaat uit de opstelsom van de restrisico's * de risicokans * een dempingsfactor van 0,6. Deze factor, die landelijk gehanteerd wordt, passen we toe omdat het niet aannemelijk is dat alle risico's zich in enig jaar gelijktijdig zullen voordoen.

6. **Bepaling van het weerstandsvermogen** De beschikbare weerstandscapaciteit afgezet tegen de benodigde weerstandscapaciteit noemen we 'weerstandsvermogen'. Het weerstandsvermogen is toereikend wanneer financiële tegenvallers goed opgevangen kunnen worden. Anders gezegd: Het weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de financiële positie van een organisatie is. Door voldoende aandacht aan het weerstandsvermogen te besteden, kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigingen of hogere bijdrage van de deelnemers.

Om het weerstandsvermogen objectiever te kunnen beoordelen is door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement [NAR] een waarderingstabel ontwikkeld:

Waarderingscijfer	Ratio weerstandsvermogen				Betekenis
A	groter dan	2,0			uitstekend
B	groter dan	1,4	kleiner dan	2,0	ruim voldoende
C	groter dan	1,0	kleiner dan	1,4	voldoende
D	groter dan	0,8	kleiner dan	1	matig
E	groter dan	0,6	kleiner dan	0,8	onvoldoende
F	kleiner dan	0,6			ruim onvoldoende

Het weerstandsvermogen wordt als volgt berekend:

$$\text{Weerstandsvermogen} = \frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{benodigde weerstandscapaciteit}}$$