GEMEENTE waadhoeke

RAPPORT

Nota Weerstandsvermogen & Risicobeheersing 2025-2028

14 mei 2024

Versie 1.0

Zaaknummer 2024-101154

adres
Harlingerweg 18
8801 PA Franeker

postadres
Postbus 58
8800 AB Franeker

online
www.waadhoeke.nl
info@waadhoeke.nl

telefoon
0517 380 380

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4
   1.1 Algemeen 4
   1.2 Doelstellingen en reikwijdte 4
   1.3 Voorgaande nota's 4
   1.4 Opbouw van de nota 4
2. Wettelijk kader 5
   2.1 Gemeentewet 5
   2.2 Het BBV 5
   2.3 De financiële verordening 5
3. Definities 6
   3.1 Relatie risico's, weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen 6
   3.2 Risicomanagement 7
4. Beschikbare weerstandscapaciteit 11
   4.1 Reserves 11
   4.2 Stille reserves 11
   4.3 Onvoorzien 11
   4.4 Begrotingsruimte 12
   4.5 Onbenutte belastingcapaciteit en andere onbenutte inkomstenbronnen 12
   4.6 Beschikbare incidentele weerstandscapaciteit Waadhoeke 12
5. Benodigde weerstandscapaciteit 13
   5.1 Risicomanagement: identificeren en kwantificeren 13
   5.2 Identificeren 13
   5.3 Kwantificeren 13
   5.4 Berekening benodigde incidentele weerstandscapaciteit 14
   5.5 Gevolgschade 15
6. Weerstandsvermogen 16
   6.1 Gewenste omvang (ratio) weerstandsvermogen 16
   6.2 Spelregels voor afromen en aanvullen van het weerstandsvermogen 17
7. Paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing 18
8. Bijlagen 19
   8.1 Bijlage 1: aanvullen weerstandsvermogen 19

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Bij publieke organisaties zoals gemeenten wordt veel belang gehecht aan het afleggen van verantwoording over de realisatie van beleidsdoelstellingen en de kwaliteit van het financieel beleid en beheer. Gemeenten hebben daarnaast in toenemende mate met onzekerheden te maken. Ook de gemeente Waadhoeke kent risico´s die een belemmering kunnen vormen voor het behalen van de doelstellingen. Risico's kunnen financiële gevolgen (en daarmee ook beleidsmatige gevolgen) hebben en zijn dus een belangrijk onderwerp voor sturing en beheersing.

Risico's zijn niet per definitie negatief. Beleid maken en uitvoeren gaat meestal gepaard met risico's. Daarom is het belangrijk dat vooraf goed in beeld gebracht wordt wat mogelijke risico's zijn en hoe deze te beheersen, zodat een afgewogen besluit kan worden genomen.
De gemeenteraad heeft in de financiële verordening (ex art. 212 Gemeentewet) bepaald dat er periodiek een nota 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing' opgesteld wordt.

1.2 Doelstellingen en reikwijdte

Doel van de nota is dat de raad het beleidskader voor het weerstandsvermogen en risicobeheersing vaststelt. Het gaat er daarbij om hoe de gemeente omgaat met beheersing van risico´s, hoe wordt het weerstandsvermogen bepaald en wat is de benodigde weerstandscapaciteit?

Het college, daarbij ondersteund door het management, draagt er zorg voor dat de organisatie 'in control' is waarbij risicomanagement een van de instrumenten is. Risicomanagement is een breed begrip, deze nota richt zich op het risicomanagementbeleid in relatie tot het weerstandsvermogen.

Het weerstandsvermogen heeft betrekking op de relatie tussen de risico's die de gemeente loopt en de financiële middelen die de gemeente beschikbaar heeft of vrij kan maken om de nadelige gevolgen van deze risico's op te vangen. Bij een voldoende hoog weerstandsvermogen leiden financiële tegenvallers niet direct tot bezuinigingen of ingrijpende bijstellingen van het beleid.
In deze nota is de methodiek betreffende het weerstandsvermogen opgenomen.

1.3 Voorgaande nota's

De huidige/actuele Nota weerstandvermogen en risicobeheersing is vastgesteld in de raad van 25 november 2021. De nu voorliggende nota bevat de voortzetting van het huidige beleid, er worden geen nieuwe beleidskeuzes voorgelegd. Alleen data (jaartallen) en verwijzingen naar andere geactualiseerde nota's zijn bijgewerkt.

1.4 Opbouw van de nota

Hoofdstuk 2 beschrijft het wettelijk kader voor het weerstandsvermogen en risicobeheersing. In hoofdstuk 3 worden de begrippen weerstandscapaciteit, weerstandsvermogen, risico´s en risicomanagement gedefinieerd. Vervolgens komt in hoofdstuk 4 de beschikbare weerstandscapaciteit, in hoofdstuk 5 de benodigde weerstandscapaciteit en in hoofdstuk 6 het weerstandsvermogen aan bod. In hoofdstuk 7 wordt de verantwoording in de P&C cyclus beschreven.

2. Wettelijk kader

In dit hoofdstuk wordt het wettelijk kader geschetst. Dit wettelijk kader bestaat uit de Gemeentewet, het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) en de Financiële verordening van de gemeente Waadhoeke.

2.1 Gemeentewet

Artikel 212 van de Gemeentewet bepaalt dat bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, evenals de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vastgesteld moeten worden. Een ander aanknopingspunt in de Gemeentewet is het begrotingsevenwicht in artikel 189 en het daaraan gekoppelde toezicht van de provincie in artikel 203. In artikel 189 is bepaald dat de begroting structureel in evenwicht moet zijn, of dat het aannemelijk is dat het evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand kan worden gebracht.
Onderkend moet worden dat de financiële gevolgen van optredende risico´s het evenwicht in de begroting in gevaar kunnen brengen. Indirect zijn de aanwezige risico´s daarom een medebepalende factor bij het evenwichtscriterium in artikel 189 van de Gemeentewet. Onder andere de provincie en de accountant betrekken dan ook de risico´s en de aanwezige weerstandscapaciteit in het financieel toezicht c.q. de controle.

2.2 Het BBV

In 2003 is het “Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten” (BBV) in werking getreden. Dit besluit bevat voorschriften met betrekking tot de inrichting van de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening. Hierin is opgenomen dat de gemeente verplicht paragrafen opneemt in de begroting en jaarstukken.
De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is één van de verplichte paragrafen en bevat op basis van artikel 11 tenminste:
a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
b. een inventarisatie van de risico’s;
c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico’s;
d. kengetallen (6x);
e. een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

2.3 De financiële verordening

In de financiële verordening van de gemeente Waadhoeke is in artikel 12 opgenomen: ‘Het college biedt de raad eens in de 4 jaar een (bijgestelde) Nota weerstandsvermogen & risicobeheersing aan. Deze nota wordt door de raad vastgesteld.’ In deze verordening wordt, net als in het BBV, een link gelegd met de verplichte paragraaf weerstandsvermogen.

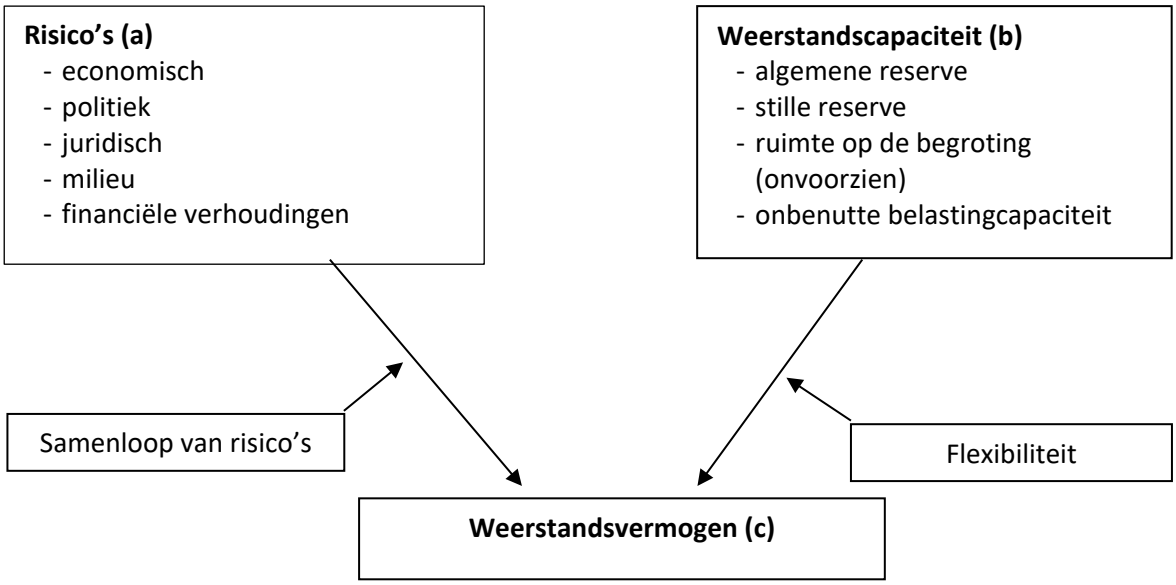
Artikel 22: ‘In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing neemt het college naast de verplichte onderdelen in ieder geval de in de Nota Weerstandsvermogen & risicobeheersing bepaalde aanvullende informatie op.’

3. Definities

In dit hoofdstuk worden de begrippen risico's, weerstandscapaciteit, weerstandsvermogen, risicobeheersing en risicomanagement nader gedefinieerd.

3.1 Relatie risico's, weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen

In onderstaande figuur wordt de samenhang tussen risico's, weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen aangegeven.



Figuur: De verhouding risico's, weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen[1]

Ad a. Risico's

Een veel gebruikte definitie van een beleidsrisico is de kans op een gebeurtenis, die de organisatie belemmert in het behalen van (één van) haar doelstellingen. Of: Een risico is een kans op optreden van een gebeurtenis met een bepaald (negatief) gevolg. Het kan gaan om diverse type risico's:

- Afkomstig buiten de eigen organisatie of binnen de eigen organisatie;
- Niet beïnvloedbare en beïnvloedbare risico's;
- Terugkerende risico's (structureel) en eenmalige risico's (incidenteel);
- In geld te kwalificeren en niet in geld te kwalificeren risico's.

Gemeenten lopen tal van risico's op verschillende vlakken, zoals uit de figuur blijkt. Te denken valt aan risico's met betrekking tot het bedrijfs- en operationele proces, aansprakelijkheid, verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen en publiek-private samenwerking), subsidierelaties, gebiedsuitbreiding, openeinderegelingen, grondexploitaties, etc.

Een deel van de risico's wordt afgedekt door specifieke maatregelen. Bijvoorbeeld het vormen van een reserve of voorziening, het afsluiten van verzekeringen en het inrichten van IC (interne controle). Naast de afgedekte

[1] Gebaseerd op een model uit: 'Handreiking weerstandsvermogen voor Raadsleden' ministerie BZK

risico's loopt een gemeente ook altijd risico's die niet (kunnen) worden afgedekt. Bijvoorbeeld omdat verzekering te duur is of omdat de kans op een gebeurtenis erg klein is.
De risico's die relevant zijn voor het weerstandsvermogen zijn de risico's die niet op een andere manier zijn ondervangen en die een financieel gevolg kunnen hebben. Voor de financiële risico's in relatie tot het weerstandsvermogen geldt als definitie: de kans op een gebeurtenis die leidt tot een directe financiële tegenvaller van materiële betekenis, die niet is afgedekt in de begroting. Doen deze risico's zich voor dan kunnen ze worden gedekt uit de beschikbare weerstandscapaciteit.

Ad b. Weerstandscapaciteit
De weerstandscapaciteit is de (potentiële) capaciteit aan geldmiddelen die de gemeente vrij kan maken om substantiële tegenvallers op te vangen. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden in een structurele en een incidentele weerstandscapaciteit.

De weerstandscapaciteit in het vermogen (reserves) kan slechts eenmalig ingezet worden en is dus incidenteel. De weerstandscapaciteit in de exploitatie is structureel, hiertoe worden o.a. gerekend de onbenutte belastingcapaciteit en de post onvoorzien structureel.
Voorzieningen worden niet gerekend tot de weerstandscapaciteit omdat deze een specifiek bestedingsdoel hebben waarover niet vrij beschikt kan worden. Bovendien is een voorziening ook een vorm van afdekken van een gesignaleerd risico.

Ad c. Weerstandsvermogen
Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin een gemeente in staat is om nog niet afgedekte risico's op te vangen, zonder dat het beleid ingrijpend moet worden gewijzigd. Door afspraken te maken over het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat financiële tegenvallers dwingen tot bezuinigingen.
Om de weerstandscapaciteit te bepalen wordt de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit afgezet tegen de financiële gevolgen van de risico's (benodigde incidentele weerstandscapaciteit) die een gemeente loopt.

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

3.2 Risicomanagement

Het begrip risicomanagement
Risicomanagement kan worden omschreven als het nemen van beslissingen die gericht zijn op het voorkomen of minimaliseren van de nadelige effecten die het optreden van risico's met zich mee kan brengen. Risicomanagement is op een gestructureerde wijze identificeren, analyseren en managen van risico's. Of anders gezegd: risicomanagement is het effectief en systematisch omgaan met de (kansen en) bedreigingen die de realisatie van organisatiedoelstellingen kunnen beïnvloeden. Het is gericht op proactief handelen in plaats van reactief.

Risicomanagement houdt niet in dat koste wat kost risico's vermeden moeten worden. Het gaat om het inzicht creëren in de risico's die van toepassing zijn en vervolgens bewust afwegen of en hoe het risico kan worden beheerst. Soms is het bewust accepteren van een risico de meest optimale, of de enig mogelijke beheersingsmaatregel. Bewust accepteren komt vaak tot stand omdat er geen effectieve beheersmaatregel is, dan wel een beheersmaatregel duurder zou zijn dan het mogelijke verlies

Wat levert risicomanagement op?

- Continu risico's expliciet maken en beheersen (inzicht en overzicht)
  Door het risicomanagement zullen risico's geregeld geïnventariseerd en besproken worden. Op deze wijze worden de risico's 'levend gehouden'[2] en is er voortdurende aandacht voor de beheersing ervan. Door het gestructureerd toepassen van risicomanagement zal een completer beeld van de risico's ontstaan. De kans dat risico's over het hoofd worden gezien wordt hiermee gereduceerd.

- Risicoalertheid creëren (risicoalertheid en risicobewustzijn & expertise)
  Door het risicomanagement worden de risico's voor de betrokkenen inzichtelijk gemaakt. Dit bevordert het risicobewustzijn en de expertise in het signaleren en benoemen van risico's en het beheersen ervan.

- Proactief met risico's omgaan in plaats van reactief
  Het is mogelijk proactief met risico's om te gaan door beheersmaatregelen vroegtijdig te benoemen en uit te voeren. Dus: vóórdat de risico's optreden. Dit is beter dan af te wachten tot het risico optreedt en dan pas actie te ondernemen om de gevolgen te beperken.

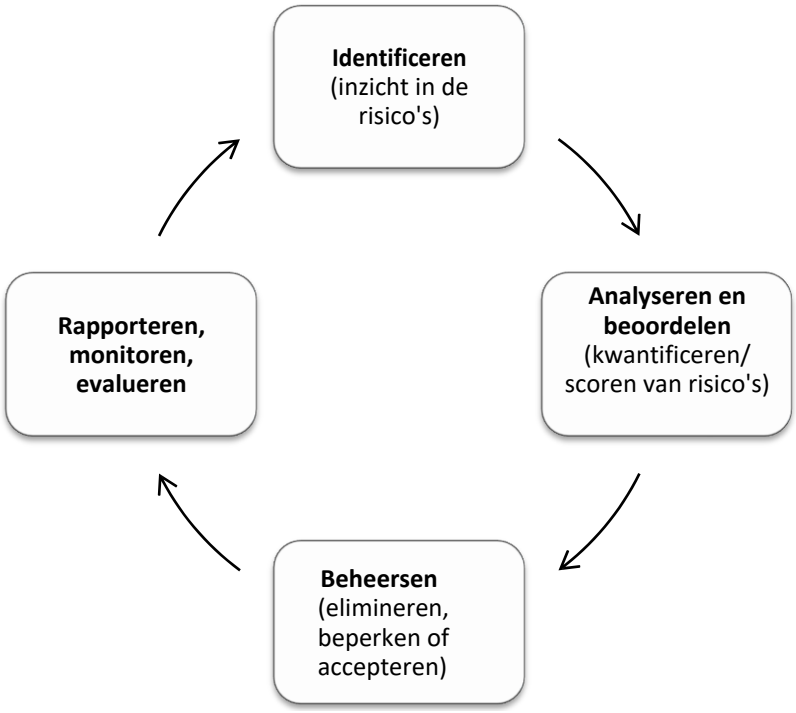
- Informatie voor besluitvorming & risicobereidheid
  Door het risicomanagement krijgen het management, het college en de Raad meer inzicht in de risico's die er zijn of die men wil aangaan en de risico's die beheerst moeten worden. De risico's worden actief meegenomen in de besluitvorming. Hiermee wordt de risicobereidheid explicieter gemaakt. De mate waarin risico's worden genomen is een politieke bestuurlijke afweging die bij adequaat risicomanagement zichtbaar in de besluitvorming wordt meegenomen.

- Weerstandsvermogen
  Op basis van de risico's met een financieel gevolg kan worden bekeken of deze in balans zijn met het gewenste (ratio) weerstandsvermogen.

[2] Dit betekent continue en blijvende alertheid van alle betrokkenen op (wijzigingen in) risicofactoren, kansen van optreden en mogelijke impact, en is daarmee impliciet onderdeel van alle besluiten die worden genomen (of juist niet worden genomen).

Het proces van risicomanagement

Risicomanagement bestaat uit vier stappen:



1. Identificeren
   De eerste stap is het in kaart brengen van risico's die de gemeente loopt. Daarbij is het duidelijk formuleren van het risico en het vaststellen van de oorzaak een belangrijk onderdeel om uiteindelijk tot passende beheersingsmaatregelen te kunnen komen.

2. Analyseren en beoordelen
   De tweede stap is het kwantificeren van het risico ('de ernst'). Dit gebeurt door middel van het aangeven wat het negatieve gevolg van het risico is én wat de kans (%) is dat het risico daadwerkelijk zal optreden. Het negatief gevolg kan zijn een gevolg in geld of anderszins. Bij het analyseren en beoordelen wordt gebruik gemaakt van de hulp zin: "Als gevolg van….(oorzaak), bestaat de kans dat…. (risico), waardoor….. (gevolg)".

3. Beheersen
   De derde stap is het in beeld brengen van de mogelijke beheersingsmaatregelen en vervolgens de gekozen beheersmaatregelen uitvoeren.
   Beheersingsmaatregelen zien op:
   - Elimineren (vermijden) van het risico
   - Beperken van de kans van optreden
   - Beperken van het negatieve gevolg
   - Afwentelen van het negatieve gevolg
   - Accepteren van het risico

4. Rapporteren, monitoren en evalueren
   De laatste stap van de cyclus bestaat uit communiceren over de aard en omvang van risico's, de beheersmaatregelen en deze monitoren en evalueren.

Rapportages
In de begroting en de jaarrekening is de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing (verplicht) opgenomen. In deze paragraaf staat de actuele top van de grootste risico's. Met 'grootste' wordt hierbij bedoeld de risico's die een hoogste score krijgen aan de hand van financiële gevolg maal (x) de kans van optreden. Daarnaast bevat de paragraaf informatie over de actuele risico's met financiële gevolgen in relatie tot de beschikbare middelen om de risico's te kunnen opvangen.

Naris
De gemeente Waadhoeke maakt gebruik van NARIS© (NAR Risicomanagement informatiesysteem). Deze risicomanagementsoftware wordt gebruikt voor registratie, analyse en rapportage over het risicoprofiel van de gemeente Waadhoeke. Het ondersteunt risicomanagement op strategisch, tactisch en operationeel niveau en faciliteert hiermee integraal risicomanagement.

De software zorgt voor eenzelfde manier van omgaan met de risico's. Het analyseren en beoordelen van risico's in een (financieel of niet-financieel) gevolg en de kans van optreden gebeurt met dezelfde klasse-indelingen. Hierdoor worden de risico's gelijk behandeld en zijn daarmee vergelijkbaar.

De database van NARIS bevat 80% van de risico's en maatregelen binnen de overheid. Dit geeft als voordeel dat de gemeenten een overzicht krijgen van veel voorkomende risico's en beheersmaatregelen, dit verhoogt de expertise.

4. Beschikbare weerstandscapaciteit

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de weerstandscapaciteit in Waadhoeke wordt berekend. In het BBV is niet voorgeschreven welke bestanddelen behoren tot de weerstandscapaciteit. In het algemeen worden de hier onderstaande bestanddelen gebruikt:

- Reserves (incidenteel)
- Stille reserves (incidenteel)
- Onvoorzien (structureel)
- Begrotingsruimte (structureel)
- Onbenutte belastingcapaciteit en andere onbenutte inkomstenbronnen (structureel)

4.1 Reserves

In de BBV wordt binnen de reserves onderscheiden:
a) de algemene reserve;
b) de bestemmingsreserves

De algemene reserve heeft in principe een algemeen karakter en is vrij aanwendbaar (Voor het gebruik van deze reserve is, zoals voor alle reserves, altijd een expliciet raadsbesluit vereist).
In de nota reserves en voorzieningen wordt aangegeven dat de algemene reserve bestaat uit een bufferfunctie voor risico's en een bestedingsfunctie voor onvoorziene uitgaven/wensen.
Bestemmingsreserves zijn in beginsel niet vrij aanwendbaar. De gemeenteraad heeft namelijk een concrete bestemming aan het bedrag gegeven. Zolang er geen concrete verplichtingen zijn aangegaan, kan de gemeenteraad de bestemming nog wijzigen en de bestemmingsreserve toevoegen aan de algemene reserve.

4.2 Stille reserves

Stille reserves zijn bezittingen die voor een lagere waarde dan de directe verkoopwaarde op de balans staan. Stille reserves kunnen pas als weerstandscapaciteit meetellen als ze binnen afzienbare tijd in kasgeld kunnen worden omgezet, zonder de bedrijfsvoering te beperken (direct verhandelbare activa). Hieruit volgt dat bijvoorbeeld overwaarde op gemeentelijke gebouwen of gronden meestal niet meetelt als weerstandscapaciteit.

Daarnaast kunnen deelnemingen stille reserves bevatten, maar deze kunnen vaak niet toegerekend worden aan de beschikbare weerstandscapaciteit. Deelnemingen zijn meestal beperkt of niet verhandelbaar, waardoor de werkelijke waarde niet alleen lastig is te bepalen, maar ook erg lastig is te realiseren. Daarnaast leveren sommige deelnemingen een rendement op door bijvoorbeeld jaarlijkse dividendontvangsten. Door verkoop van de deelneming vervallen deze opbrengsten en ontstaat een gat in de begroting. In verband met bovengenoemde bezwaren houden we bij de bepaling van de weerstandscapaciteit geen rekening met mogelijke stille reserves in de financiële activa.

4.3 Onvoorzien

De gemeente Waadhoeke neemt jaarlijks een post onvoorzien op in de begroting. Deze kan worden aangewend om tegenvallers of onverwachte nieuwe uitgaven op te vangen. Dit is een verplichting onder het BBV. Deze post wordt meegenomen in de berekening van de structurele weerstandscapaciteit.

4.4 Begrotingsruimte

Als de begroting en de meerjarenraming sluiten met een positief saldo, is er sprake van begrotingsruimte die kan worden ingezet voor structurele financiële tegenvallers die zich voordoen. Structurele posten in de begroting die vooraf nog geen vastgesteld bestedingsdoel hebben tellen hierin mee (onvoorzien structureel). Incidentele ruimte in de begroting (onvoorzien eenmalig) kan ingezet worden om incidentele tegenvallers met een beperkte omvang op te vangen.

4.5 Onbenutte belastingcapaciteit en andere onbenutte inkomstenbronnen

De mogelijkheid tot verhogen van gemeentelijke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten kan ook bijdragen tot het opvangen van financiële risico's. De ruimte die de gemeente heeft om belastingen en andere heffingen te verhogen wordt beperkt door wettelijke restricties. Het gaat dan bijvoorbeeld over vastgestelde maximum (verhoging van) belastingtarieven, of dat leges maximaal het niveau van kostendekkend mogen bedragen.

Onroerendezaakbelasting (OZB)

De gemeente heeft bij het jaarlijks vaststellen van het tarief voor de OZB beleidsvrijheid.
Hierbij wordt vanuit het Rijk wel een voorwaarde gesteld; de jaarlijks opnieuw vast te stellen macronorm. De macronorm voor de OZB geeft aan met hoeveel procent de landelijke OZB-opbrengst mag stijgen. Deze norm is opgebouwd uit een inflatiepercentage en een percentage aan toegestane nominale opbrengstverhoging.
Ter bepaling van de weerstandscapaciteit wordt veelal de artikel -12 norm als uitgangspunt genomen voor het berekenen van de onbenutte belastingcapaciteit. Een gemeente met een artikel 12 – status is een Nederlandse gemeente die onder financiële curatele is gesteld door het rijk vanwege een structurele slechte financiële situatie. Deze gemeenten moeten hun tarieven verhogen tot een "redelijk peil eigen heffingen", willen zij in aanmerking kunnen komen voor rijkssteun. De actuele normen voor dit artikel 12 – beleid worden jaarlijks in de meicirculaire van het gemeentefonds bekend gemaakt.

4.6 Beschikbare incidentele weerstandscapaciteit Waadhoeke

Voor de gemeente Waadhoeke zijn dit standaard de Algemene reserve (het vrij aanwendbare deel van de algemene reserve) en de reserve Grondexploitatie. De reserve Grondexploitatie wordt als eerste stap in mindering gebracht op de specifieke risico's binnen de grondexploitatie, waarna het restant (de niet afgedekte risico's binnen de grondexploitatie) en het totaal van de overige risico's wordt afgezet tegen de Algemene reserve.

In de nota Reserves en Voorzieningen (Raad 20 mei 2021) is de ondergrens van de Algemene reserve vastgesteld op € 15,0 miljoen.

5. Benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit is het bedrag dat nodig is om alle risico's in de begroting waarvoor geen maatregelen zijn getroffen, in financiële zin af te dekken.
De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door:
- de verwachte impact van de aanwezige risico's;
- de gewenste mate van zekerheid dat de risico's kunnen worden opgevangen;
- de mate waarin risico's al op andere wijze zijn afgedekt.

5.1 Risicomanagement: identificeren en kwantificeren

Risicomanagement bestaat uit verschillende stappen. Het proces begint met het in kaart brengen van de risico's die de gemeente loopt. Dit is de fase van identificatie. Daarna wordt aangegeven wat de omvang van het risico is en wat de kans is dat het risico zich daadwerkelijk zal voordoen. Dat is de fase van kwantificeren. Het kwantificeren van de risico's vindt éénmaal per jaar plaats bij de programmabegroting.

5.2 Identificeren

Om de risico's in beeld te brengen is een periodieke risicoanalyse nodig om risico's te identificeren en de kenmerken van het risico vast te leggen. Risicoanalyse is te omschrijven als het op systematische wijze inzicht krijgen in de factoren die de realisatie van de beleidsdoelstellingen in de weg kunnen staan. Daarbij wordt gekeken of de geïnventariseerde risico's nog actueel zijn en of er nieuwe risico's zijn ontstaan.
Er zijn verschillende soorten risico's zoals blijkt uit onderstaande lijst. Het identificeren van risico's houdt echter niet op bij het doorlopen van deze algemene lijst. Ervaringsgegevens en 'gezond verstand' kunnen zeker bijdragen aan de identificatie van risico's.

Risicosoorten:
- Bedrijfsproces
- Letsel/ Veiligheid
- Financieel
- Materieel
- Imago/politiek
- Milieu
- Informatie en strategie
- Personeel en Arbo
- Juridisch/ Aansprakelijkheid
- Product

Bij het identificeren van de risico's wordt onderscheid gemaakt in financiële risico's die bekend zijn met een incidenteel karakter welke gekwantificeerd worden en risico's die niet gekwantificeerd worden.

5.3 Kwantificeren

Nadat de risico's zijn geïdentificeerd kunnen de risico's worden gekwantificeerd. Het bepalen van de kans dat de gebeurtenis/ het risico optreedt en het financiële gevolg dat het risico met zich meebrengt.
Het kwantificeren heeft twee doelen:
- Ordening aanbrengen ten behoeve van focus in sturing en beheersing
- Bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit

Beoordelen van risico's en de bijbehorende financiële gevolgen is lastig omdat hiervoor geen vaste normen bestaan. Daarom is het belangrijk uitgangspunten vast te leggen op basis waarvan risico's beoordeeld worden en de financiële gevolgen vastgesteld worden.
Om risico's te kunnen kwantificeren is een inschatting van de financiële gevolgen per risico nodig.

5.4 Berekening benodigde incidentele weerstandscapaciteit

Naris
Op grond van het risicoprofiel dat is ingevoerd in Naris, wordt een risicosimulatie uitgevoerd van de risico's met een financieel gevolg. Dat is een simulatie waarbij ervan uit wordt gegaan dat de risico's zich nooit op één moment én allemaal tegelijk én allemaal in hun maximale omvang voordoen. Op basis van de risicosimulatie wordt door steekproeven berekend welk bedrag er nodig is aan benodigde weerstandscapaciteit.

Van welke simulatiemethode maakt NARIS gebruik?
Simulatie wordt op basis van de Monte Carlo-methode berekend. Door middel van een simulatie worden 100.000 trekkingen gedaan, waarbij op basis van de kansen en gevolgen van alle risico's verschillende scenario's worden nagebootst. Er worden dus 100.000 verschillende scenario's doorgerekend, waarbij een risico zich de ene keer wel voordoet en de andere keer niet. Tevens kan de omvang van het risico verschillen per scenario. De software Naris verzorgt deze analyse, waarbij elke berekening (binnen een bepaalde bandbreedte) nieuwe uitkomsten oplevert.

Voor de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit worden de risico's met een financieel negatief gevolg als onderstaand meegerekend in de simulatie:

1. Risico's met een structureel gevolg vermenigvuldigen met de factor 2.
2. Als zekerheid 90% hanteren.
3. De uitkomst vermenigvuldigen met de factor 1,2.

Ad 1. Risico's met een structureel gevolg vermenigvuldigen met de factor 2.
Er zijn risico's met een eenmalig negatief financieel gevolg, maar er zijn ook risico's die een permanent (structureel) negatief financieel gevolg kunnen hebben. Deze laatste categorie kan met een factor van 1 (= 1 jaar) of hoger worden meegenomen in de berekening. Het gaat hier om de afweging tussen voldoende tijd voor beheersing versus onnodig geld reserveren. Een voorbeeld is het risico dat de Uitkering Gemeentefonds of de kosten voor het Sociaal Domein negatief uitpakken. Met factor 1 is er één jaar de tijd om dit gevolg te beheersen, met factor 2 is er twee jaar de tijd, etc. etc.

Vanuit het oogpunt van meer zekerheid zijn er gemeenten die voor een factor 3 kiezen, oftewel drie jaar de tijd nemen om het risico te beheersen of te vertalen in de begroting.

Volgens de voorgestelde werkwijze worden de structurele risico's welke zich in het eerste begrotingsjaar (stel 2025) voor kunnen doen vermenigvuldigd met de factor 2. Structurele risico's welke zich eerst in het tweede begrotingsjaar (stel 2026) voor kunnen doen worden vermenigvuldigd met de factor 1 en structurele risico's welke zich eerst in het derde of vierde begrotingsjaar (stel 2027 of 2028) voor kunnen doen worden vermenigvuldigd met de factor 0.

Ad 2. Als zekerheid 90% hanteren
Redenen om met een zekerheidspercentage te rekenen zijn:

- Afhankelijk van de risicobereidheid wordt een zekerheidspercentage gekozen. Hoe groter de bereidheid hoe lager het percentage/hoe lager de bereidheid hoe hoger het percentage.
- Naarmate het zekerheidspercentage toeneemt, neemt het te reserveren bedrag toe.
- Naarmate het zekerheidspercentage toeneemt, is het waarschijnlijker dat het daardoor gereserveerde voldoende is om de risico's op te vangen.

De keuze van de hoogte van het zekerheidspercentage voor het opvangen van de risico's is vrij. De keuze ligt tussen de 5% en 95%. Het gaat om de inschatting van de beste verhouding tussen (voldoende) geld voor risico's enerzijds en geen onnodig geld reserveren anderzijds. Veel gemeenten kiezen voor een percentage van 90%.
Gemeente Waadhoeke stelt dat het bedrag dat uit de simulatie komt met een zekerheidspercentage van 90% voldoende is om de risico's daadwerkelijk af te dekken.

Ad 3. De uitkomst vermenigvuldigen met de factor 1,2.
Tenslotte kiest de gemeente ervoor om de uitkomst van de simulatie te vermenigvuldigen met factor 1,2.
Redenen om met een factor te rekenen, zijn:

- Er kunnen niet van te voren ingeschatte risico's optreden ('de zogenaamde zwarte zwanen' = Corona!);
- De werkwijze van de gemeente Waadhoeke om risico's voorzichtig (financieel laag) in te schatten. Wanneer er te veel onduidelijkheid is over het mogelijke financiële gevolg, dan wordt het risico met gevolg op € 0 geschat;
- Achtervang voor de dekking van de structurele risico's van meer dan twee jaar (zie ook onder structurele risico's).
- De werkwijze van de gemeente Waadhoeke om in de meerjarenraming maximaal gebruik te maken van de toezichtscriteria (bijv. op het gebied van Hervormingsagenda jeugdzorg en de CDOKE-gelden (Capaciteit Decentrale Overheden voor Klimaat en Energie)).

Het streven kan zijn op termijn toe te werken naar een factor 1,0. Dit betekent dat de organisatie dan goed in staat moet zijn (bijna) alle risico's voldoende scherp in te schatten en een risico op een indicatief financieel bedrag te bepalen zodat er (gedeeltelijke) dekking is via het weerstandsvermogen.
Anderzijds kan het verlagen van de structurele weerstandscapaciteit (onvoorzien verlagen, begrotingsruimte inperken, opbrengsten maximaliseren) aanleiding zijn de factor te verhogen van 1,2 naar bijvoorbeeld 1,4.

5.5 Gevolgschade

Bij het bepalen van de omvang van het risico gaan we uit van een situatie dat het risico zich daadwerkelijk voordoet. Vanuit die gedachte 'als het risico zich voordoet dan ….' wordt een inschatting gemaakt van de verwachtingswaarde. De verwachtingswaarde is de meest waarschijnlijke financiële omvang van het gevolg als het risico zich voordoet.

Het gaat bij de bepaling van de financiële omvang om het niet op andere wijze afgedekte deel van het risico. Dus bij een risico dat bijvoorbeeld voor 80% is afgedekt door een verzekering telt alleen de resterende 20% bij de bepaling van de mogelijke gevolg schade. Het lange termijneffect van structurele risico's is per definitie oneindig groot. Deze risico's worden niet gekwantificeerd.

6. Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is de verhouding (ratio) tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit.
Wanneer de risico's inzichtelijk zijn gemaakt en de benodigde weerstandscapaciteit is bepaald, is de vervolgvraag of de aanwezige weerstandscapaciteit voldoende is om de bestaande risico's op te vangen.

6.1 Gewenste omvang (ratio) weerstandsvermogen

De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicosimulatie voortvloeit kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt de ratio van het weerstandsvermogen.

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

Voor de beoordeling van de omvang van het weerstandsvermogen wordt in Waadhoeke gebruik gemaakt van onderstaande tabel. Deze normeringsystematiek is ontwikkeld door het COELO (Centrum voor onderzoek van de economie van lagere overheden), de NAR (Nederlands adviesbureau voor risicomanagement) en de universiteit Twente.

Beoordelingstabel weerstandsvermogen

Categorie	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	> 2	Uitstekend
B	1,4 < X < 2	Ruim voldoende
C	1,0 < X < 1,4	Voldoende
D	0,8 < X < 1,0	Matig
E	0,6 < X < 0,8	Onvoldoende
F	< 0,6	Ruim onvoldoende

Vaststellen ratio weerstandsvermogen
In de nota reserves en voorzieningen is opgenomen dat de bufferfunctie van de algemene reserve bepaald wordt op basis van de ratio weerstandsvermogen. Daarom moeten keuzes gemaakt worden hoe de ratio weerstandsvermogen te beoordelen en op welk moment de gemeente maatregelen moet nemen ten aanzien van het gewenste niveau van het weerstandsvermogen.

Keuze:

I. De ratio weerstandsvermogen vaststellen op categorie C wat overeenkomt met een ratio weerstandsvermogen tussen 1,0 en 1,4 met de betekenis van 'voldoende'.
Wanneer uit berekeningen in de programmabegroting blijkt dat de ratio lager is dan 1,0 moeten maatregelen genomen worden om het weerstandsvermogen binnen de meerjaren-planperiode op peil te brengen.

II. Een ratio weerstandsvermogen aanbevelen van categorie C wat overeenkomt met een ratio weerstandsvermogen tussen 1,0 en 1,4 met de betekenis van 'voldoende'.

Echter pas maatregelen nemen wanneer de ratio lager is dan 0,8. Dan wordt het weerstandsvermogen gekwalificeerd als onvoldoende. In dat geval worden maatregelen genomen om het weerstandsvermogen binnen de meerjaren-planperiode op peil te brengen.
Zolang de ratio weerstandsvermogen zich tussen 0,8 en 1,0 bevindt, is de intentie te werken aan een verbetering van de ratio.

III. De ratio weerstandsvermogen vaststellen op categorie D wat overeenkomt met een ratio weerstandsvermogen tussen 0,8 en 1,0 met de betekenis van 'matig'.
Wanneer uit berekeningen in de programmabegroting blijkt dat de ratio zakt onder 0,8 moeten maatregelen genomen worden om het weerstandsvermogen binnen de meerjaren-planperiode op peil te brengen.

Categorieën A en B worden niet als keuze opgenomen omdat aangenomen wordt dat deze streefwaarden tot een onnodig hoge reserve leidt. Voor categorieën E en F geldt dat deze streefwaarden niet opgenomen zijn omdat deze leiden tot een te lage reserve.
Omdat de gemeente Waadhoeke werkt met één algemene reserve is geen actie vereist wanneer het weerstandsvermogen hoger is dan de vastgestelde norm.

Voor- / nadeel keuze:
Het voordeel van keuze I. is dat (op basis van de inschattingen) het weerstandsvermogen altijd op peil is. Nadeel is dat wanneer de ratio onder het gewenste niveau zakt er direct begrotingsmaatregelen getroffen moeten worden, met (waarschijnlijk) gevolgen voor uitvoering van beleid.
Voordeel van keuze II. is dat de norm minder star gehanteerd hoeft te worden. Gestreefd wordt naar een niveau van 'voldoende'. Maar begrotingsmaatregelen zijn pas noodzakelijk op het moment dat de ratio onder 0,8 komt. Nadeel is het risico op een niet toereikende reservepositie op het moment dat risico's zich voordoen.
Voordeel van keuze III. is dat de aan te houden reserve lager kan zijn dan bij keuze I. of II. Dit betekent dat reserves eerder voor andere investeringen of projecten ingezet kunnen worden. Dit voordeel is echter ook het nadeel omdat het risico aanwezig is dat de reserves niet toereikend zijn wanneer een risico zich voordoet.

Keuze optie I.

6.2 Spelregels voor afromen en aanvullen van het weerstandsvermogen

Jaarlijks worden in de programmabegroting de risico´s gekwantificeerd en een berekening gemaakt van de ratio weerstandsvermogen. Wanneer uit deze berekening blijkt dat de ratio onder de vastgestelde norm ligt worden in de meerjarenraming maatregelen getroffen om het weerstandsvermogen uiterlijk aan het eind van de planperiode weer op het gewenste niveau te brengen.

Aangezien de Algemene reserve administratief bestaat uit 1 bedrag (o.b.v. nota reserves en voorzieningen) vindt er geen afroming plaats.

7. Paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting en de jaarrekening informeert het college de raad over het weerstandsvermogen. In deze paragraaf worden gekwantificeerde risico's opgenomen (financiële risico's die bekend zijn met een éénmalig karakter) en niet gekwantificeerde risico's.

Per risico wordt aangegeven:
- De risicogebeurtenis
- De gevolgen/ verwachtingswaarde financieel risico.
- De kans
- De financiële impact
- De beheersmaatregelen

Alleen bij de programmabegroting worden de risico's opnieuw gekwantificeerd. Tenzij er sprake is van een materieel risico wat in de jaarrekening tot uitdrukking moet komen.

8. Bijlagen

8.1 Bijlage 1: aanvullen weerstandsvermogen

Wanneer het weerstandvermogen niet het gewenste niveau heeft, zijn er 2 richtingen mogelijk om dit niveau wel te bereiken.
Enerzijds door verhoging van de beschikbare weerstandscapaciteit (het verhogen van de financiële reserves).
Anderzijds door het verlagen van de benodigde weerstandscapaciteit, door de kans op het risico te beperken en/of het financieel belang (maximale risico) te verlagen.

Schematisch is dit als volgt weer te geven:

