

Kadernota paragraaf A. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Versie 2014

Inhoudsopgave:

1	Inleiding.....	3
1.1	Algemeen	3
1.2	Rollen in het kader van risicomanagement	4
1.3	Doelstellingen kadernota.....	5
1.3.1	Voldoen aan wet- en regelgeving.....	5
1.3.2	Via risicobewustzijn komen tot risicobeheersing.	5
2	Definities	7
3	Risico's.....	8
4	Weerstandscapaciteit.....	11
5	Weerstandsvermogen	13
6	Planning en Controlcyclus.....	14

1 Inleiding

1.1 Algemeen

Het College van Beesel heeft in 2007 een nota risicomanagement en weerstandsvermogen vastgesteld. Provincie Limburg heeft in het financieel verdiepingsonderzoek 2011 geconcludeerd dat we voldoen aan de wettelijke eisen van het BBV en aan de aanvullende eisen die zijn gesteld in de financiële verordening (verordening 212).

Op basis van ontwikkelingen in het kader van risicomanagement gedurende de afgelopen jaren hebben we deze nota geactualiseerd. Invoering van risicomanagement is een groeiproces waarbij het niet alleen gaat om de ontwikkeling van instrumenten maar ook om bewustwording en gedragsbeïnvloeding. Het gaat om het managen van bedreigingen (en kansen) die de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen in de weg staan (of daaraan juist bijdragen).

Risicomanagement heeft vaak een negatieve klank. Maar binnen de context van de gemeente is risicomanagement noodzakelijk. Meestal is er geen sprake van een directe bedreiging van de continuïteit. Maar falende risicobeheersing kan van invloed zijn op het vertrouwen dat de burger stelt in de gemeente en haar bestuurders.

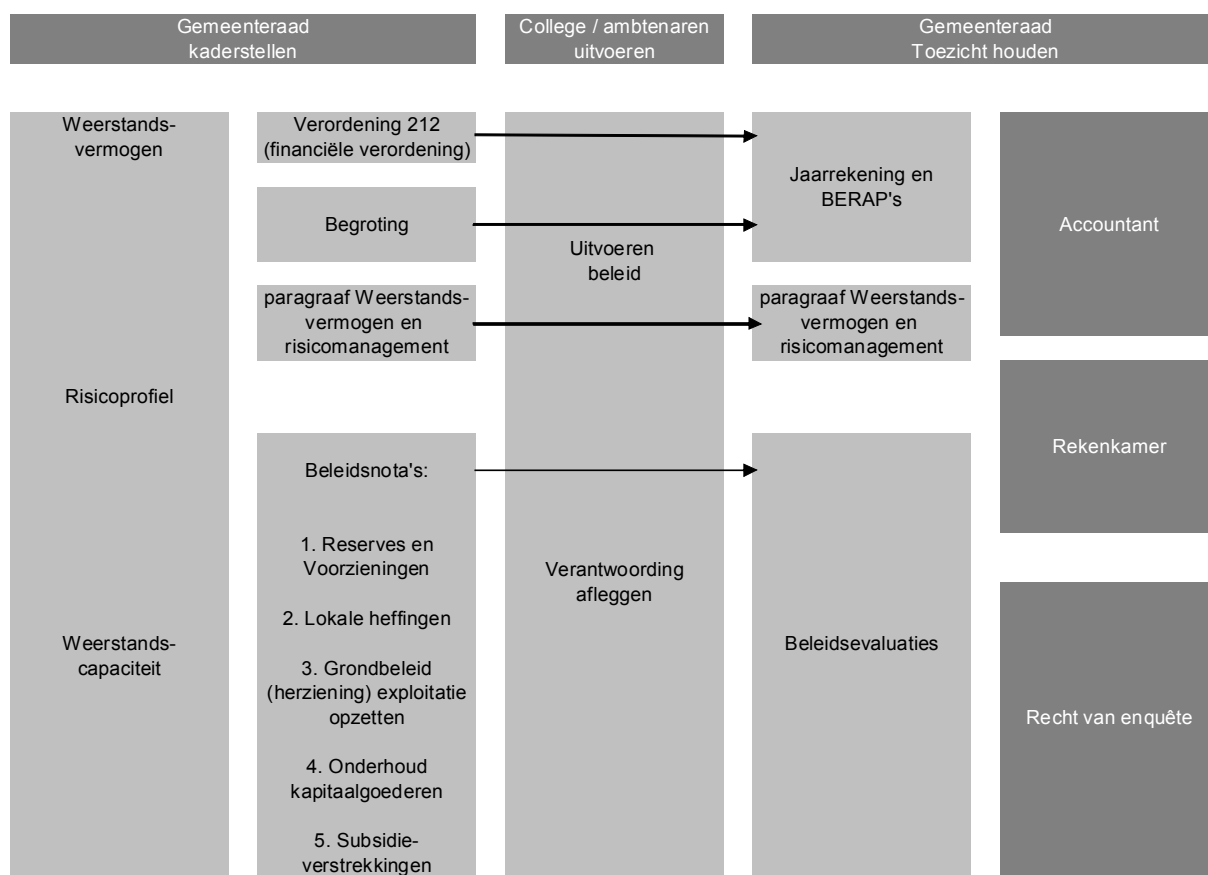
Het is belangrijk dat we goed zicht hebben op de kwaliteit van de dienstverlening van onze organisatie. Echter, we moeten ook een goed totaalbeeld hebben van de risico's die we lopen.

Vrijwel iedere afdeling is bewust en/of onbewust bezig met risico's. Daarmee hebben we echter nog geen totaalbeeld beschikbaar. We kunnen geen koppeling leggen met de effecten voor het weerstandsvermogen van de gemeente. Risicomanagement biedt kansen om de effectiviteit van de gemeente te vergroten. We kunnen ons niet permitteren om kwistig met de inzet van mensen en middelen om te springen. Immers, met de kredietcrisis, bezuinigingen, de taakuitbreidingen van de gemeente e.d. is de noodzaak om betrouwbare sturingsinformatie te leveren nog verder toegenomen.

In dit hoofdstuk gaan we allereerst in op de rollen die we onderkennen in het kader van risicomanagement en vervolgens op de doelstellingen van deze nota.

1.2 Rollen in het kader van risicomanagement

De raad is verantwoordelijk voor een sluitende begroting. Een exact sluitende begroting zonder weerstandsvermogen betekent dat iedere tegenvaller een budgettair probleem oplevert. In dat geval staan de programma's en daarmee het beleid van de gemeente onder druk. Daarom heeft een gemeente weerstandsvermogen nodig. In het dualistische stelsel heeft de raad een kaderstellende, budgetbepalende en controlerende taak. De kaders en beleidsuitgangspunten zullen ervoor moeten zorgen dat weerstandsvermogen en risicomanagement een structureel onderdeel vormen van de planning & control cyclus en dat de gemeente voldoende weerstandsvermogen heeft. Hieronder volgt een overzicht waarin de relaties tussen de Gemeentewet, de wet dualisering Gemeentebestuur en het BBV zijn weergegeven. De donker gekleurde vlakken hebben betrekking op de Gemeentewet en de wet Dualisering gemeentebestuur en de lichte vlakken op het BBV.



1.3 Doelstellingen kadernota

De belangrijkste doelstellingen van deze kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen zijn:

1. voldoen aan wet- en regelgeving
2. Via risicobewustzijn komen tot risicobeheersing. Hierdoor kan de raad haar kaders stellen.

Hieronder lichten we dit verder toe.

1.3.1 Voldoen aan wet- en regelgeving

Het wettelijk kader van deze nota bestaat uit 2 hoofdcomponenten. Het betreft een externe (het Besluit Begroting en Verantwoording) en een interne (de Financiële Verordening) component. Beide hoofdcomponenten lichten we nader toe. Daarnaast werken we alle relevante regelgeving uit in het normenkader. Dit stellen we jaarlijks vast ten behoeve van de accountantscontrole.

Het BBV

Het BBV bevat voorschriften voor de inrichting van de begroting en het jaarverslag en de jaarrekening. Ook worden hier de zeven paragrafen opgesomd die een gemeente minstens in haar begroting dient op te nemen. De paragraaf weerstandsvermogen is één van deze zeven paragrafen.

Ze bevat volgens artikel 11 ten minste:

- o een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- o een inventarisatie van de risico's;
- o het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

De "handreiking duale begroting" van het Ministerie van BZK is een handreiking voor gemeenten om te komen tot een optimale inrichting van de begroting, rekening houdend met de Gemeentewet en het BBV. Volgens deze handreiking zijn er twee manieren om met de paragrafen om te gaan:

1. In de paragraaf bij de begroting worden de beleidskaders vastgesteld. Het gevaar hiervan is dat de paragraaf al snel het karakter krijgt van een jaarlijkse beleidsnota en uitdijt tot omvangrijke onderdelen, herhalingen bevat en daardoor minder effectief is.
2. De gemeente gaat uit van een kadernota voor het terrein van de desbetreffende paragraaf. Zo'n kadernota geeft dan bijvoorbeeld ontwikkelingen aan die van belang zijn, uitgangspunten, een visie en een lange termijn aanpak en prioriteiten. De kadernota is leidend bij het opstellen van de paragrafen.

We kiezen voor optie 2. Dit houdt in dat we het beleid vastleggen in een kadernota weerstandsvermogen en risicobeheersing. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de documenten van de P&C-cyclus geven we een toelichting. Voor een expliciete toelichting per document zie hoofdstuk 6.

De Financiële verordening

Artikel 212 van de Gemeentewet geeft aan de raad de opdracht om bij verordeningen de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast te stellen. De raad stelt gelijktijdig met deze kadernota de nieuwe financiële verordening vast. De nieuwe financiële verordening gaat in per 1 januari 2015. In artikel 5 lid 2 staat:

- o we stellen per paragraaf een kadernota op;
- o in de kadernota nemen we het beleid rondom het betreffende onderwerp op.

1.3.2 Via risicobewustzijn komen tot risicobeheersing.

Een ander belangrijk doel van risicobeheersing is het verhogen van het risicobewustzijn. Voor de raad geldt dit vooral bij het stellen van kaders en het nemen van belangrijke besluiten. Het College zorgt voor een goede informatieverstrekking over risico's richting raad voor de besluitvorming. Verder

moeten de ambtenaren zich er van bewust zijn dat het risicomanagement een belangrijke plek heeft in de planning & control cyclus. Immers risico's kunnen het halen van doelen belemmeren. Als we de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit in kaart brengen, is het mogelijk dat we beleid ontwikkelen dat de impact van de ongedekte risico's reduceert. Dit kan door de weerstandscapaciteit te verhogen of de risico's te verminderen. Door dit te doen dragen we bij aan het behalen van de gemeentelijke doelstellingen.

Om pragmatische invulling te geven aan risicomanagement maakt risicobeheer deel uit van de taken van de budgethouder. Hij/zij is eerstverantwoordelijk voor de realisatie van zijn beleidstaken. In deze hoedanigheid signaleert de budgethouder de relevante risico's en rapporteert hierover gedurende de P&C-cyclus. Deze risico's moeten ze SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden) definiëren, zodat we concrete maatregelen kunnen nemen en ontwikkelingen kunnen monitoren. Het College zorgt voor een goede informatieverstrekking over risico's richting Raad ten behoeve van de besluitvorming.

2 Definities

Inleiding

In dit hoofdstuk definiëren we de begrippen weerstandscapaciteit, risico, weerstandsvermogen en risicomanagement, omdat ze essentieel zijn voor deze nota en regelmatig terugkomen. Voor de begrippen bestaan soms meerdere definities. We hebben gekozen voor de definitie die het meest algemeen in gebruik is of die het beste bij onze gemeente past.

Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten, die onverwachts en substantieel zijn, te dekken, zonder dat de begroting en het beleid aangepast hoeven te worden. Het gaat om elementen waarmee we tegenvallers eventueel kunnen bekostigen, zoals bijvoorbeeld de algemene reserve, maar ook onbenutte belastingcapaciteit en de stille en geheime reserves. We maken onderscheid in incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

Onder incidentele weerstandscapaciteit verstaan we de capaciteit die de gemeente heeft om eenmalige tegenvallers op te vangen. Onder structurele weerstandscapaciteit verstaan we middelen die permanent inzetbaar zijn om structurele tegenvallers op te vangen.

Risico

Het begrip risico definiëren we als volgt:

Risico = een onzekere ongewenste gebeurtenis, waardoor het realiseren van de organisatie-doelstellingen en -strategie in het gevaar komt.

Bovenstaande betekent dat:

- Als er zekerheid bestaat over het optreden van de gebeurtenis, er geen sprake is van een risico (een risico is immers een onzekere gebeurtenis);
- Als de gebeurtenis geen gevolgen heeft voor het realiseren van de organisatiedoelen, er ook geen sprake is van een risico;
- Het missen van een kans ook een risico is.

Weerstandsvermogen

De beschikbare weerstandscapaciteit afgezet tegen de benodigde weerstandscapaciteit noemen we 'weerstandsvermogen'. Het weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de begroting is. Dit is van belang wanneer zich een financiële tegenvaller voordoet. Door aandacht voor het weerstandsvermogen voorkomen we dat een financiële tegenvaller ons dwingt tot bezuinigen. Het weerstandsvermogen is voldoende als we financiële tegenvallers goed kunnen opvangen en het saldo van de weerstandscapaciteit minus risico's positief is. Voor het beoordelen van het weerstandsvermogen hebben we inzicht nodig in de omvang en in de achtergronden van de risico's in relatie tot de aanwezige weerstandscapaciteit.

Risicomanagement

Risicomanagement betreft het;

- Beoordelen van risico's (identificeren, analyseren en prioriteren)
- Beheersen van risico's (eliminieren, reduceren, overdragen en accepteren)
- Bewaken (rapporteren en monitoren van toekomstige gebeurtenissen die van invloed zijn op de realisatie van organisatiedoelstellingen en strategieën.

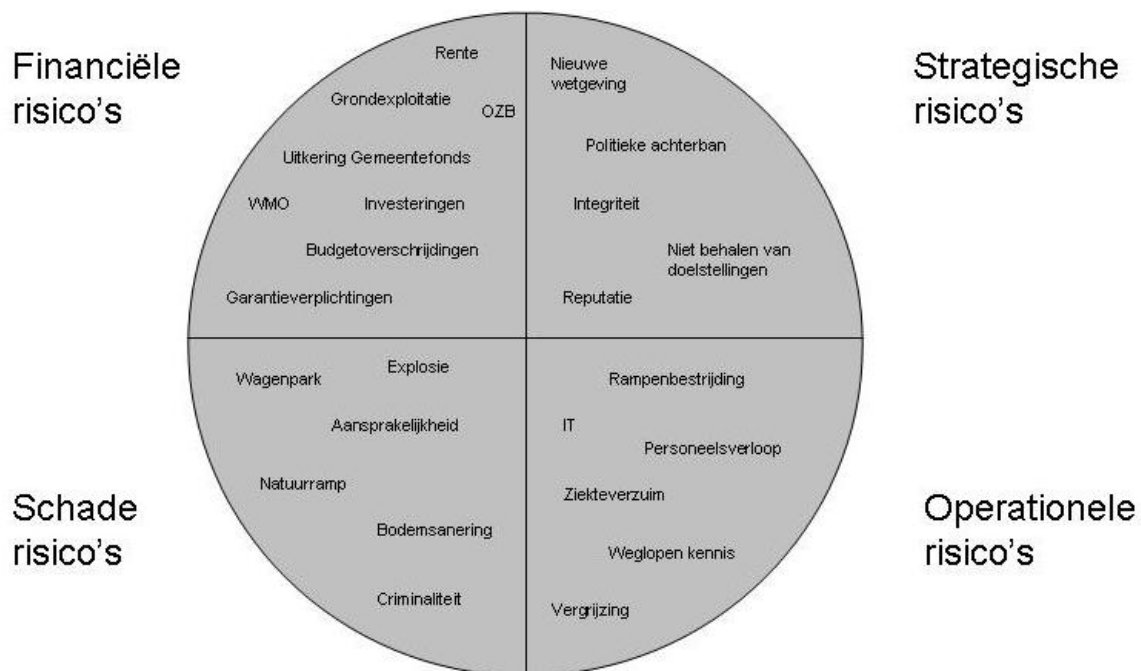
In artikel 16 van de financiële verordening is onder andere het volgende opgenomen:

Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen.

3 Risico's

Welke risico's in gemeenten relevant zijn en wat tot de weerstandscapaciteit wordt gerekend, kan niet in zijn algemeenheid worden aangegeven. We dienen risico's en de capaciteit zelf door te lopen en in kaart te brengen.

Onderstaand schema geeft een beeld van de mogelijke risico's voor een gemeente:



Uit dit overzicht blijkt dat risico's onderverdeeld kunnen worden in strategische, operationele, schade en financiële risico's.

Onder strategische risico's vallen bijvoorbeeld politieke, imago en pr-risico's.

De overige drie soorten risico's betreffen met name risico's met financiële dan wel juridische gevolgen. Juist deze risico's zijn financieel kwantificeerbaar, waardoor we de relatie met de weerstandscapaciteit kunnen leggen. Pragmatisch beperken we ons in deze nota tot deze risico's.

Gedurende het reguliere P&C-proces inventariseren we de mogelijke risico's op de diverse beleidstaken. Het is van belang de in kaart gebrachte risico's eerst te analyseren.

We bepalen zowel de financiële gevolgen die het risico met zich meebrengt als de kans dat een risico zich voordoet. Voor de financiële gevolgen en de kans hanteren we voor beiden 5 klassen met de volgende referentiebeelden.

Waarschijnlijkheid	
1	Zeer klein (1-20%)
2	Klein (21-40%)
3	Gemiddeld (41-60%)
4	Groot (61-80%)
5	Zeer groot (81-100%)

Financiële gevolgen (impact)	
1	€ 10.000 < x > € 50.000
2	€ 50.000 < x > € 100.000
3	€ 100.000 < x > € 500.000
4	€ 500.000 < x > € 1.000.000
5	> € 1.000.000

Met behulp van een risicoscore rangschikken we risico's. We maken inzichtelijk welke risico's het meest belangrijk zijn om te worden beheerst. De risicoscore bepalen we door de klassen van kans en gevolg te vermenigvuldigen volgens onderstaande formule, waarbij de maximale score 25 is (5*5).

Risicoscore = inschaling kans x inschaling financieel gevolg

Op basis van het indelen van de risico's in bovenvermelde klassen stellen we een risicomatrix op. Deze nemen we op in de paragraaf Weerstandvermogen van de begroting en jaarrekening.

De risicomatrix geeft een indicatie van de potentiële impact van het risico. Hieronder geven we een risicomatrix weer die we baseren op bovenvermelde risicoklassen. Hierbij geldt bij het intekenen van een risicoscore dat hoe hoger de risicoscore, hoe hoger de prioriteit voor aanpak van het risico is.



Voor alle risico's in de rode vlakken (score 15 of hoger) geeft de budgethouder aan welk beleid we (gaan) voeren om deze risico's te beheersen in overeenstemming met de strategie van onze gemeente. Het College accordeert dit beleid of stelt dit bij.

In de paragraaf Weerstandvermogen van de begroting en jaarrekening nemen we deze risico's het gekozen beleid op. Dit doen we middels onderstaande tabel.

RISICO'S	BELEIDSKEUZE DIE PAST BINNEN DE VASTGESTELDE STRATEGIE.
<i>Nader uit te werken</i>	

4 Weerstandscapaciteit

In het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) is niet voorgeschreven welke bestanddelen behoren tot de weerstandscapaciteit. Over het algemeen worden echter de bestanddelen gebruikt die in onderstaande opsomming zijn genoemd. Deze bestanddelen zijn ontleend aan de 'Handreiking duale begroting' (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2002).

Zoals we in de vorige paragraaf hebben aangegeven, is de weerstandscapaciteit in te delen in incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

De incidentele weerstandscapaciteit is opgebouwd uit de volgende componenten:

- Algemene reserve
- Algemene reserve grondbedrijf
- Bestemmingsreserves, voor zover deze vrij aanwendbaar zijn
- Evt. stille reserves
- "Onvoorzien incidenteel"

Structurele weerstandscapaciteit is opgebouwd uit:

- De post "onvoorzien structureel"
- Onbenutte belastingcapaciteit

Het aanwenden van incidentele weerstandscapaciteit (het Eigen Vermogen), is niet zonder consequenties voor de begroting. Immers, een van de onderdelen van de begroting is de toevoeging van de bespaarde rente aan de exploitatie. Wanneer we een reserve inzetten als weerstandscapaciteit genereert deze reserve geen of minder rente. In dat geval moeten we de begroting op een andere manier aanvullen.

Reserves

De raad stelt een keer per 4 jaar het strategisch reservebeleid vast. Dit gebeurt bij aanvang van een nieuwe raadsperiode.

Daarnaast bepaalt de raad jaarlijks bij het vaststellen van de nota reserves en voorzieningen de hoogte van de reserves. Afhankelijk van het doel van de reserves zijn deze gelden direct beschikbaar voor het opvangen van risico's.

Stille reserves

Stille reserve wil zeggen iets heeft een verborgen waarde die we **mogelijk** ten gelde kunnen maken. Gronden staan niet in de activa administratie. Maar er zijn ook andere zaken die niet of slechts tegen een geringe boekwaarde in de activa zitten (bv de Schakel, aandelenbezit). Als we de verborgen waarde (boekwaarde versus werkelijke waarde) zichtbaar maken, moeten we de boekwaarde herwaarderen. Hier staan geen uitgaven tegenover. Immers zaken zijn reeds in ons bezit. Dit betekent dat we een incidentele baat hebben voor de herwaardering. Deze baat hebben we nog niet gerealiseerd; dat doe je immers bij verkoop. Dit druist in tegen het voorzichtigheidsprincipe. Bovendien is het arbitrair welke waarde we hieraan toekennen. Vandaar dat we de stille reserves normaliter als pm-post opnemen.

Posten onvoorzien

Artikel 189 van de Gemeentewet en Artikel 8 (lid 1 en lid 6) van het BBV verplicht iedere gemeente een bedrag voor onvoorziene uitgaven op te nemen in de begroting. In onze begroting nemen we een post onvoorzien op, welke wordt gesplitst in een incidenteel en een structureel deel.

De post onvoorzien is een buffer voor externe onvoorziene tegenvallers. Het dekt uitgaven die voldoen aan de 3-o's: onvoorzien, onvermijdelijk en onuitstelbaar. In het bepalen van de hoogte van dit bedrag is een gemeente vrij. Provincie Limburg legt ons geen strikte richtlijnen op inzake de hoogte. Bij het vaststellen van de begroting bepaalt de raad de hoogte van deze posten. De posten onvoorzien zijn direct beschikbaar voor het opvangen van risico's.

Als toezichthouder bekijkt de Provincie of deze raming reëel is. Wij voldoen nog steeds aan de oude norm van 0,6% van de Provincie (voor ons ca. € 74.000). Dit bedrag hanteren we voorlopig als ondergrens voor de post onvoorzien.

Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit bestaat uit de extra structurele middelen die we genereren door de tarieven van de gemeentelijke heffingen te verhogen tot het wettelijk toegestane maximum. De onbenutte belastingcapaciteit berekenen we door de maximaal toegestane belastingbaten/-tarieven te vergelijken met de belastingbaten/-tarieven in onze gemeente. Voor de maximale tarieven maken we gebruik van de normen voor het zogeheten artikel 12 beleid. Een gemeente met een artikel 12 status is een Nederlandse gemeente die onder financiële curatele is gesteld door het Rijk vanwege een structureel slechte financiële situatie. Deze gemeenten moeten hun tarieven verhogen tot een 'redelijk peil eigen heffingen', willen zij in aanmerking kunnen komen voor rijkssteun. Jaarlijks geven we in onze begroting deze capaciteit weer.

De hoogte van deze capaciteit wordt sterk bepaald door het door de raad gevoerde (belasting)beleid. Bij vaststelling van de begroting bepaalt de raad deze post.

Overige elementen weerstandscapaciteit

Uiteraard kunnen ook andere elementen in de weerstandscapaciteit een rol spelen: de aanwezige nog niet bestemde budgettaire ruimte, de flexibiliteit van het uitgavenpatroon, en het niveau van de gemeentelijke materiële en immateriële voorzieningen. (Denk hierbij aan het geheel aan voorzieningen zoals onderhoud plantsoenen, wegen, etc, maar ook bijvoorbeeld bereikbaarheid en openingstijden van de gemeente.)

Voor wat betreft de budgettaire ruimte verwijzen wij naar de financiële positie in de programmabegroting. De flexibiliteit van het uitgavenpatroon is beperkt. Een groot gedeelte van de uitgaven ligt vast als gevolg van investeringsbesluiten in het verleden, contracten en wettelijke verplichtingen (salariskosten, kosten overhead zoals huisvesting e.d.).

5 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is opgebouwd uit de relatie tussen risicoscore en weerstandscapaciteit. Deze relatie is uit te drukken in een verhoudingsgetal:

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Weerstandscapaciteit}}{\text{Risicoscore}}$$

In dit verhoudingsgetal komt de eigen beleidsvrijheid tot uitdrukking om te bepalen in welke mate de gemeente de risico's wil afdekken. Algemene normen hiervoor zijn er niet. De Universiteit Twente heeft in samenwerking met het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement een waarderingstabel opgesteld, die in meerdere gemeentes wordt gebruikt:

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

6 Planning en Controlcyclus

Om de gewenste doelen te bereiken is het van belang om het gemeentelijke risicomanagement inclusief weerstandsvermogen op een heldere en verantwoorde manier in de organisatie te verankeren. Op het moment dat zich nieuwe risico's aandienen, moeten we die meenemen in de risico-inventarisatie. Op deze wijze blijft de benodigde weerstandscapaciteit inzichtelijk en beheerst.

Voor een effectieve verankering van risicomanagement in de organisatie is goede communicatie van belang. Een inhoudelijke communicatie over de risico's vindt plaats middels de planning & control producten. Door de koppeling van het risicomanagement aan de P&C -cyclus brengen we de risico's periodiek onder de aandacht. Hieronder lichten we dit kort toe.

1. De programmabegroting. In de programmabegroting (paragraaf Weerstandvermogen) rapporteren we over de mogelijke risico's die het begrotingsbeeld (kunnen) verstoren en de verwachte omvang van het weerstandsvermogen. De Raad stelt met de vaststelling van de begroting de kaders vast.
2. De jaarrekening. In de jaarrekening verantwoorden we de risico's zoals we die in de programmabegroting hebben benoemd. Dit is dus een terugblik. Tevens kijken we ook naar nieuwe risico's. De accountant beoordeelt deze verantwoording in het verslag van bevindingen van de jaarrekening. De Raad stelt deze in haar rol als toezichthouder vast.
3. De bestuursrapportages. Hierin vermelden we in principe alleen die risico's die, ten opzichte van de begroting, nieuw zijn of die significant afwijken. Dit is conform de financiële verordening. Het College / de ambtenaren leggen hiermee tussentijds verantwoording af. Door het vaststellen van de bestuursrapportages stelt de Raad eventueel aanvullende kaders.
4. College-/Raadsvoorstellen. We vermelden bij het opstellen van een collegevoorstel en raadsvoorstel eventuele risico's. In het sjabloon van collegevoorstellen en raadsvoorstellen is een apart kopje opgenomen waarin we de risico's opnemen. Het College / de ambtenaren geven hiermee de Raad input om een afgewogen besluit te nemen. Met het besluit stelt de Raad eventueel aanvullende kaders.

Hoofdregel is dat we de rapportage over risico's direct koppelen aan de planning & control producten. Echter er kunnen zich materieel wezenlijke zaken voordoen c.q. voor dreigen te doen. In deze gevallen kan het College besluiten een separate notitie aan de Raad aan te bieden.