

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
1.1 Gemeente Maasgouw	<u>54</u>
1.2 Doelstellingen nota.....	<u>75</u>
1.3 Leeswijzer	<u>75</u>
2. Methode	86
2.1 Beleid	<u>86</u>
2.2 Proces	<u>86</u>
2.2.1 Doelen bepalen.....	<u>97</u>
2.2.2 Identificeren	<u>97</u>
2.2.3 Kwantificeren en beheersmaatregelen	<u>97</u>
2.2.4 Beheersen.....	<u>1210</u>
2.2.5 Evalueren	<u>1210</u>
2.2.6 Rapporteren	<u>1210</u>
3. Weerstandsvermogen	1311
3.1 Definitie	<u>1311</u>
3.1.1 Benodigde weerstandscapaciteit	<u>1311</u>
3.1.2 Beschikbare weerstandscapaciteit	<u>1311</u>
3.2 Ratio en systematiek	<u>1513</u>
4. Verbonden partijen	1815
4.1 Werkwijze NAR: Risicoprofiel	<u>1815</u>
4.2 Quick Scan - Stoplichtmethode	<u>1916</u>
4.3 Nastreven weerstandsratio	<u>2016</u>
4.4 Sturen op prestaties	<u>2017</u>

1. Inleiding

De afgelopen jaren is er binnen de publieke en semipublieke sector een toenemende aandacht voor het vakgebied risicomanagement. De context verklaart deze toename: gemeenten bevinden zich in een dynamische, bestuurlijke omgeving waarbij maatschappelijke verwachtingen hoog zijn. Daarnaast nemen taken en verantwoordelijkheden toe en zijn regel- en wetgeving aan veranderingen onderhevig.

In het gangbare risicomanagement zit vaak een sterk maakbaarheidsdenken verkapt: meer regels leidt tot meer zekerheid en risico's zouden zo kunnen worden uitgebannen. Een maatschappelijk verschijnsel dat steeds vaker in het openbaar bestuur wordt geconstateerd en dat hierop aansluit, is de risico-regelreflex: een patroon van overreactie op risico's en incidenten.

De risico-regelreflex komt voort uit de overtuiging dat risico's uitgebannen kunnen worden wanneer de juiste maatregelen worden getroffen. Maar, één ding dat zeker is, is dat iedere organisatie geconfronteerd wordt met onzekerheid. Met andere woorden, we dienen te beseffen dat ons vermogen tot risicosturing niet oneindig is.

Bij het realiseren van doelen en het uitvoeren van het bestaande beleid horen kansen en bedreigingen. In het financieel beleid spelen het risicomanagement en het weerstandsvermogen dan ook een belangrijke rol. Risicomanagement is het geheel van activiteiten en maatregelen gericht op het expliciet en systematisch omgaan met en het beheersen van risico's. Weerstandsvermogen is een element in de financiële houdbaarheid van de begroting en de financiële positie van de gemeente. In het bijzonder geldt dat het weerstandsvermogen een rol speelt als middel om dreigende onverwachte financiële tegenvallers het hoofd te bieden.

Een organisatie zal dus altijd risico's lopen die nooit voorzien hadden kunnen worden. Echter, -bewust nadenken over en bewust zijn van de risico's die men wel kan voorzien is van belang en bruikbaar in het behalen van de doelstellingen. De volgende vier aanleidingen gaan dieper in op de behoefte aan een beleidskader Risicomanagement en weerstandsvermogen:

I. Wettelijke en beleidsmatige kaders

Te beginnen met het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), dat in artikel 11, lid 2 voorschrijft dat de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing ten minste het volgende bevat:

- a. Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit
- b. Een inventarisatie van de risico's;
- c. Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's
- d. Een kengetal voor de:
 - 1a° netto schuldquote;
 - 1b° netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
 - 2° solvabiliteitsratio;
 - 3° grondexploitatie;
 - 4° structurele exploitatieruimte; en
 - 5° belastingcapaciteit.
- e. Een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Zowel de inventarisaties als de kengetallen en de beoordeling daarvan staan in de paragraaf beschreven. Door de raad beleid te laten vaststellen (onderdeel c.), voldoen we aan de wettelijke verplichtingen die vanuit de BBV worden gesteld.

~~In het financieel verdiepingsonderzoek dat is uitgevoerd door de provincie in juni 2014, wordt tevens aanbevolen om kaders vast te stellen voor het beleid omtrent risicomanagement en weerstandsvermogen.~~

Met ingang van begrotingsjaar 2020 geldt het nieuw vastgestelde Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK 2020 Gemeenten). Het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK 2020 Gemeenten) is een gezamenlijk product van de 12

provinciale toezichthouders gemeentefinanciën (Gedeputeerde Staten). In het GTK is vastgelegd hoe, binnen het wettelijk kader, invulling wordt gegeven aan het financieel toezicht op gemeenten. Hiermee worden transparantie en consistentie bevorderd voor de toezichtontvangers. Voor de toezichthouders onderling moet dit GTK leiden tot meer uniform financieel toezicht. Het GTK geeft de ruimte waarbinnen het financieel toezicht zich beweegt en wat de toezichtontvangers en toezichthouder van elkaar kunnen verwachten. De toezichthouder vormt zich een oordeel over het vermogen van de gemeente om financiële risico's op te vangen die niet anderszins zijn afgedekt. Het weerstandsvermogen geeft de verhouding aan tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Voor een uniforme wijze van werken in het financieel toezicht is het belangrijk dat begrippen eenduidig worden gedefinieerd en dat helder is op welke wijze de toezichthouder zich hierover een mening vormt. De hierboven genoemde kengetallen worden hiervoor ingezet.

II. Verantwoorde inzet reserves in relatie tot risicoprofiel

Uit de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting 2016 blijkt dat de financiële positie van de gemeente Maasgouw robuust genoeg is om onvoorziene tegenvallers op te vangen. Het weerstandsvermogen is uitstekend te noemen, wat betekent dat er meer dan voldoende beschikbare weerstandscapaciteit is tegenover wat uit de risico-inventarisatie benodigd blijkt.

Het hebben van een uitstekende reservepositie roept natuurlijk ook de vraag op in hoeverre het verantwoord is deze reserves in te zetten ten behoeve van het realiseren van maatschappelijke doelen. De huidige risico-inventarisatie gebeurt veelal ad hoc en er is geen systematische, uniforme aanpak rondom risicomangement aanwezig. Hierdoor hebben we het maximale kwantificeerbare risico niet goed

De financiële positie van de gemeente Maasgouw is robuust genoeg om incidentele onvoorziene tegenvallers op te vangen. Het weerstandsvermogen is prima te noemen, wat betekent dat er incidenteel meer dan voldoende beschikbare weerstandscapaciteit is tegenover wat uit de risico-inventarisatie benodigd blijkt. De structurele weerstandscapaciteit heeft echter wel meer aandacht nodig.

in beeld, waardoor we ook onze benodigde buffer niet kunnen vaststellen. Terugkomende op het verantwoord inzetten van reserves, is het van groot belang dat de raad hieromtrent kaders stelt.

III. Toename maatschappelijke aandacht en verwachtingen

De aandacht voor het vakgebied risicomanagement binnen de publieke sector is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. De context, een dynamische bestuurlijke omgeving waarbij maatschappelijke verwachtingen hoog zijn, de taken en verantwoordelijkheden toenemen en regel- en wetgeving aan veranderingen onderhevig zijn, verklaart deze toename. Een actuele kaderstelling op het gebied van risicomanagement is uit het oogpunt van deze ontwikkelingen geboden.

IV. In-Control Statement (ICS) Rechtmatigheidsverantwoording

Steeds vaker wordt binnen het publieke domein gesproken over het In-Control Statement, een uit de Verenigde Staten overgewaaide 'code'. In een dergelijk statement, verklaren het bestuur en management dat de bedrijfsvoering bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelstellingen, zodanig dat er geen grote onverwachte verrassingen zullen optreden die zich binnen de invloedsfeer van de gemeente bevinden. Dit betekent onder andere dat de processen en procedures in die mate zijn ingericht, dat relevante risico's tijdig worden gesignaleerd en passende maatregelen worden genomen om deze risico's en de gevolgen daarvan zo goed mogelijk te beheersen. Kortom, een goed werkend risicomanagementsysteem is essentieel voor het 'in control zijn' van een organisatie en dus een extra trigger en aanleiding om risicomanagement nieuw leven in te blazen. Er is dus niet alleen vanuit de maatschappij een steeds verder groeiende aandacht, ook binnen het publieke domein wordt het 'in control zijn' steeds belangrijker geacht. Deze ontwikkeling geldt dan ook als laatste aanleiding om de behoefte aan risicobeleid te onderbouwen.

Gemeenten en provincies moeten (waarschijnlijk) vanaf 2021 een rechtmatigheidsverantwoording afleggen in hun jaarstukken, ter vervanging van de huidige rechtmatigheidsverklaring van de accountant. Een mooie stap naar meer eigenaarschap van gemeenten voor het 'in control' zijn. De mogelijkheid bestaat dat deze wet één jaar wordt uitgesteld en doorschuift naar 2022.

1.1 Gemeente Maasgouw

Onze De Maasgouwse gemeenteorganisatie is kenmerkend om haar informele karakter. Hierin ligt een grote kracht van de organisatie: er kan snel onderling geschakeld worden en de communicatielijnen zijn kort. Echter, in deze kracht kan ook een beperking schuilen, doordat werkstructuren en procedures niet altijd strak zijn vastgelegd en worden nageleefd.

Betrekken we dit op risicomanagement, gebeurt er impliciet gezien al veel: medewerkers zijn op welk niveau dan ook bezig met het maken van risicoafwegingen. Deze nota zorgt er echter voor dat een aantal zaken expliciet worden vastgelegd. Dit met als doel om een systematische aanpak en transparantie te bevorderen en borgen.

Alvorens de kaders waarbinnen risicomanagement zich afspeelt te verhelderen, is het van belang om de twee kernbegrippen toe te lichten zodat hier eenduidigheid over bestaat. Binnen de gemeente Maasgouw verstaan wij onder de twee kernbegrippen:

- **Risico:**
Een onzekere gebeurtenis met oorzaken, een kans van optreden en effecten op doelstellingen.
- **Risicomanagement:**
Omgaan met onzekerheden, om daarmee doelstellingen van organisaties en personen in die organisatie te helpen realiseren. Dit betekent soms risico's beperken, soms gewoon iets anders doen en niet zelden ook risico's nemen. Maar dan wel als bewuste keuze.

Iedere organisatie heeft te maken met onzekerheid en het erkennen hiervan is een belangrijk uitgangspunt. Daarom dat dit ook zo duidelijk naar voren komt in de definities van de kernbegrippen. Dit uitgangspunt biedt een basis voor tolerantie in het maken van keuzes. Hierbij gaan we niet uit van een

afrekencultuur, maar een open organisatiecultuur waarin informatie met elkaar gedeeld wordt en verschillen in risicoperceptie- en houding worden besproken.

1.2 Doelstellingen nota

De volgende hoofddoelstellingen worden bij het inrichten van risicomanagementbeleid nagestreefd:

- I. Stimuleren en vergroten risicobewustzijn
Het actief uitvoeren van risicomanagementbeleid, draagt bij aan een vergroot risicobewustzijn van de medewerker en dus de organisatie. Je bewust zijn van onzekerheden en het belang van de beheersing daarvan creëert een structuur van continue analyse, beoordeling en ordening.
- II. Inzicht krijgen in de risico's die de gemeente loopt
Dankzij risicomanagementbeleid worden de risico's organisatie breed inzichtelijk - dat de basis vormt voor het beheersen van de risico's: welke risico's verzekeren we, dragen we zelf of stellen we andere beheersmaatregelen voor op?
- III. Inzicht en grip op interne organisatie
Door de risicoprocesstappen zoveel mogelijk te verweven in al bestaande werkprocessen, krijgt men meer grip op de interne organisatie. Zijn processen voldoende aangescherpt of heeft hierin nog verbetering? Op deze manier kan de beheersbaarheid van processen vergroot worden.
- IV. Voldoen aan wettelijke verplichting (BBV)
Zoals ook duidelijk werd in de aanleiding, verplicht de BBV dat de gemeente beleid opstelt omtrent weerstandsvermogen en risico's.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de methode uiteengezet, waarbij wordt ingegaan op de beleidscyclus en het risicomanagementproces. Hoofdstuk 3 gaat in op het weerstandsvermogen, hoe wordt dit berekend en welke hoogte van de weerstandsratio wordt nagestreefd? En vervolgens, wanneer de weerstandsratio afwijkt van wat wordt nagestreefd, welke systematiek wordt er dan gehanteerd?

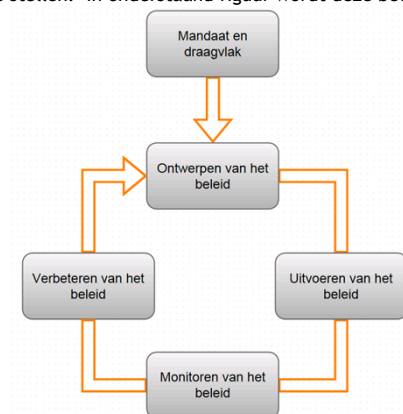
In hoofdstuk 4 wordt de focus verlegd van een interne naar externe: het hoofdstuk staat in het teken van risicomanagement ten aanzien van de verbonden partijen.

2. Methode

In dit hoofdstuk wordt allereerst een korte toelichting gegeven op de beleidscyclus, waarna vervolgens het risicomanagementproces uiteen wordt gezet. De risicoprocesstappen zijn gebaseerd op de methode van Van Staveren (2015), die een filtering betreft op de essenties van bestaande risicomanagementmethoden als COSO-ERM, NEN-ISO 31000 en RISMAN. Het risicogestuurd werken volgens Van Staveren (2015), zet niet zozeer de methode centraal maar veeleer de mens in de organisatie, inclusief de verschillen in risicoperceptie en houding.

2.1 Beleid

Het risicomanagementbeleid is de basis voor het verankeren van risicomanagement op alle niveaus in de organisatie en vormt het kader waarbinnen risicomanagement wordt uitgevoerd. Het beleid is gestoeld op de uitgangspunten van risicomanagement en wordt periodiek vastgesteld. Het uitgangspunt is om dit beleid iedere vier jaar bij te stellen. In onderstaand figuur wordt deze beleidscyclus weergegeven:



Figuur 1: Beleid, uitgangspunt bijstelling elke 4 jaar

Elke vier jaar wordt het beleid ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen geëvalueerd en herzien. Wanneer binnen deze vier jaar actuele ontwikkelingen ertoe leiden dat er behoefte is aan een eerdere herziening, wordt hierop geanticipeerd.

Beleidskader 1

Elke vier jaar het beleid ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen evalueren en herzien. Bij actuele ontwikkelingen die ertoe leiden dat er behoefte is aan een eerdere herziening, wordt hierop geanticipeerd.

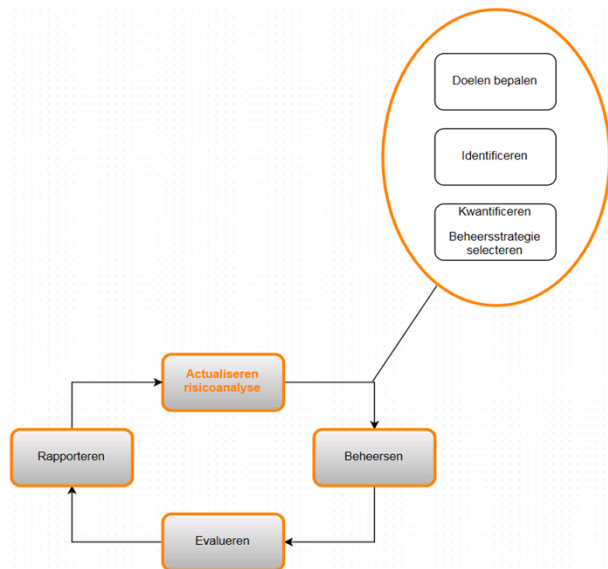
2.2 Proces

In deze paragraaf wordt kort het risicomanagementproces toegelicht, waarbij figuur 2 het proces weergeeft.

Het eerste gedeelte, de processtappen benoemd in de oranje cirkel, vormt de risicoanalyse. Hier vloeit een risicodossier uit voort, waarin alle belangrijke informatie staat opgenomen. Dit biedt het vertrekpunt voor het vervolg van het risicomanagementproces, het beheersen; evalueren en rapporteren.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat het gaat om algemene processtappen waarin, afhankelijk van de afdeling, differentiaties kunnen worden aangebracht. Op welke wijze bepaalde processtappen worden benut om tot de gevraagde informatie te komen, zoals opgenomen in het risicodossier, is aan de afdeling.

Door wel op een uniforme wijze de risico's te registreren en te rapporteren via de begroting en de jaarstukken, kan het risicomanagementbeleid integraal gemanaged worden.



Figuur 2: Risicomanagementproces

Risicoanalyse

2.2.1 Doelen bepalen

In deze processtap worden per programma de doelen bepaald, die als vertrekpunt dienen voor de volgende processtap, het identificeren van risico's. Door het bepalen van de doelen kan worden gezien wat men wil doen en wie daarvoor verantwoordelijk is. Vervolgens wordt dit verder geordend door het doel te koppelen aan het bijbehorende programma.

2.2.2 Identifieren

In deze processtap worden risico's geïdentificeerd: wat kan er gebeuren, welke onzekerheden zijn er die het behalen van de bepaalde doelen in de weg staat? Dit wordt afgebakend door enkel risico's met een financieel, negatief effect te identificeren, zodat het weerstandsvermogen in kaart kan worden gebracht. Er zijn verschillende methoden mogelijk om deze risico's te identificeren, zoals scenarioanalyses, risicosessies of interviews. Welke methode geschikt is en wordt gehanteerd, is afhankelijk van de samenstelling en grootte van de afdeling en de taken die uitgevoerd worden. Ten behoeve van de structuur, wordt vervolgens ieder risico gekoppeld aan een doel dat in processtap 1 is bepaald en daarmee ook aan een programma.

2.2.3 Kwantificeren en beheersmaatregelen

Nadat de risico's zijn geïdentificeerd, wordt enerzijds ingeschat welke kans het heeft dat een risico zich voordoet en anderzijds het financiële gevolg ervan. In onderstaande tabel worden de kwalificaties weergegeven:

Klasse	Kans	Gevolgen
1	Zeër klein (1 - 20%)	€1 - €25.000
2	Klein (20 - 40%)	€ 25.000 - €100.000
3	50/50 (40 - 60%)	€ 100.000 - €500.000
4	Groot (60 - 80%)	€ 500.000 - €1.000.000
5	Zeër groot (80 - 99%)	€ 1.000.000 en hoger

Tabel 1: kans- en gevolklassen

Zoals blijkt uit de tabel, worden er 5 kans- en 5 gevolgklassen gehanteerd. Om tot een risicoscore te komen worden beide scores (1-5) met elkaar vermenigvuldigd. Op deze manier kan er een prioritering aangebracht worden: hoe hoger de risicoscore - des te belangrijker het is om de risico's aan te pakken. De onderstaande risicomatrix geeft dit weer:

Risico in €			1	2	3	4	5
Kans			€1 - €25.000	€25.000 - €100.000	€100.000 - €500.000	€500.000 - €1.000.000	€1.000.000 en hoger
5	Zeer groot	80-99 %	5	10	15	20	25
4	Groot	60-80 %	4	8	12	16	20
3	50/50	40-60 %	3	6	9	12	15
2	Klein	20-40 %	2	4	6	8	10
1	Zeer klein	1-20 %	1	2	3	4	5

Tabel 2: risicokaart (scores)

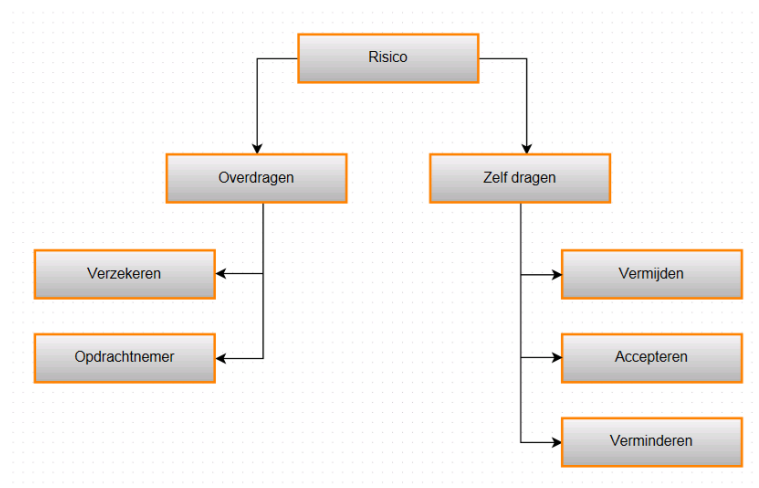
Onderstaande risicokaart koppelt de hoogte van de risicoscore aan het niveau binnen de organisatie waar het risico gemeld en gemanaged moet worden. We hanteren hierbij het principe: hoe groter de impact, hoe hoger het niveau binnen de organisatie dat dit dient te gebeuren. Risico's met een score van 10 en hoger melden we via de P&C-cyclus altijd aan de raad, namelijk via de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting en jaarrekening. Over risico's met een score van 6 en hoger informeert de ambtelijke organisatie te allen tijde het college. De overige risico's handelen we ambtelijk af. Vanzelfsprekend dienen de integrale risico-overzichten op afroep beschikbaar te zijn voor college en raad.

Risico in €			1	2	3	4	5
Kans			€1 - €25.000	€25.000 - €100.000	€100.000 - €500.000	€500.000 - €1.000.000	€1.000.000 en hoger
5	Zeer groot	80-99%	College	Raad	Raad	Raad	Raad
4	Groot	60-80%	Gemeentesecretaris	College	Raad	Raad	Raad
3	50/50	40-60%	Afdelingshoofd	College	College	Raad	Raad
2	Klein	20-40%	Afdelingshoofd	Afdelingshoofd	College	College	Raad
1	Zeer klein	1-20 %	Afdelingshoofd	Afdelingshoofd	Afdelingshoofd	Gemeentesecretaris	College

Tabel 3: risicokaart (meldingsniveau)

Tijdens de kwantificering van de risico's wordt steeds uitgegaan van het netto risico, ook wel restrisico genoemd: de effecten van de beheersingsstrategie worden afgetrokken van het bruto risico dat wordt gelopen. Vandaar dat deze stap naast het kwantificeren van de risico's, ook het selecteren van de beheersingsstrategie behelst.

Voor het bepalen van de beheersingsstrategie wordt er een onderscheid gemaakt of de organisatie zelf het risico draagt of het risico overdraagt. In onderstaand figuur wordt dit onderscheid en de onderliggende strategieën duidelijk:



Figuur 3: Beheersingsstrategieën

Om tot een weloverwogen besluit te komen, moet de effectiviteit en proportionaliteit van de strategie in overweging worden genomen. In hoeverre is het beïnvloedbaar? Zijn de maatregelen die hieruit voortvloeien ook daadwerkelijk uitvoerbaar (volgende processtap)? Is het niet goedkoper om het risico te accepteren in plaats van premie te betalen aan de verzekeraar?

Onderstaand model biedt hulp in welke situatie, welke strategie het best past:



Figuur 4: Model beheersingsstrategieën

Op basis van de gekozen beheersingsstrategie, wordt het restrisico berekend (initiële risico - effecten beheersmaatregelen).

Na het voltooien van deze processtap is de risicoanalyse afgerond. De doelen zijn bepaald, de risico's geïdentificeerd en gekwantificeerd en doordat de beheersingsstrategie geselecteerd is, kan een inschatting gemaakt worden van het restrisico. Al deze informatie wordt opgenomen in het eerder vermelde risicodossier.

Dit risicodossier is van belang om een eenduidige registratie te hebben, zodat er vanuit de staf integraal gemanaged kan worden op de risico's. Op welke manier de inventarisatie plaatsvindt, bepaalt de afdeling. De kans- en gevolklassen om het risico te kwantificeren zijn daarentegen wel uniform, opnieuw ten behoeve van de integraliteit.

Het risicodossier vormt het vertrekpunt voor het vervolg van het risicomanagementproces, het beheersen; evalueren en rapporteren.

Vervolg risicomanagementproces

2.2.4 Beheersen

Afhankelijk van de gekozen beheersingsstrategie in de voorgaande processtap worden de beheersmaatregelen opgesteld en uitgevoerd. Net als bij de risico-identificatie, kan er gedifferentieerd worden in de aanpak rondom de uitvoering van de beheersmaatregelen.

2.2.5 Evalueren

Risicomanagement is een cyclisch proces, waardoor een evaluatiemoment van belang is: heeft de maatregel die is uitgevoerd het beoogde effect of dient er bijgestuurd te worden? Maar ook: zijn de restrisico's nog wel acceptabel? Hoe staat het met het risicobewustzijn van de organisatie? Wat zijn hierin concrete vervolgstappen?

2.2.6 Rapporteren

Het rapporteren gebeurt richting de bevoegdheid, zoals getoond in de risicokaart op de vorige pagina. De raad wordt halfjaarlijks op de hoogte gesteld van de top risico's, middels de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting en jaarstukken. In de 1^e en 2^e Programmarapportage wordt vanaf 2021 een inventarisatie van de weerstandscapaciteit, de risico's met incidentele en structurele financiële impact alsmede een berekening van de weerstandsratio (incidenteel en structureel) opgenomen.

Uit dit hoofdstuk vloeien een tweetal beleidskaders voort, waarbij beleidskader 2 ingaat op het risicomanagementproces als geheel:

Beleidskader 2

De zes generieke processtappen te integreren als zijnde het risicomanagementproces, waarbij er een afbakening wordt gehanteerd door risico's enkel te identificeren en te kwantificeren op hun financiële, negatieve effect.

Ten aanzien van risicostap 3, risico's kwantificeren, is naar aanleiding van dit hoofdstuk daarnaast het volgende beleidskader opgesteld:

Beleidskader 3

De risicokaart zoals getoond op pagina 8 te hanteren bij het beslissen op welk niveau het risico gemeld en gerapporteerd wordt. Aan de raad worden risico's met een score van 10 of hoger gemeld en gerapporteerd middels de P&C-cyclus. Dit gebeurt via de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting en jaarrekening.

3. Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen van de gemeente geeft inzicht in hoeverre zij het vermogen heeft om ook in ongunstige tijden haar activiteiten te kunnen voortzetten. Hieruit valt meteen de sterke link met risicomanagement uit op te maken, want: welke ongunstige, financiële gevolgen riskeren wij als organisatie?

Om tot je weerstandsvermogen te komen dien je zowel je benodigde weerstandscapaciteit (risico's) als je beschikbare weerstandscapaciteit (middelen) inzichtelijk te hebben.

De BBV, artikel 9.2, stelt het inzichtelijk maken van het weerstandsvermogen verplicht: de gemeente moet haar weerstandratio opnemen in de begroting en jaarrekening. In dit hoofdstuk worden eerst de begrippen waaruit het weerstandsvermogen bestaat toegelicht, namelijk de benodigde- en beschikbare weerstandscapaciteit. Vervolgens wordt ingegaan op de hoogte van de ratio en hoe om te gaan met afwijkingen.

3.1 Definitie

3.1.1 Benodigde weerstandscapaciteit

Het risicodossier, dat is opgemaakt aan de hand van het risicomanagementproces, bepaalt onze benodigde weerstandscapaciteit. Dit is het bedrag dat nodig is om de financiële gevolgen van de risico's op te vangen. Met andere woorden, de financiële impacts van alle risico's tellen op tot het totaal van de benodigde weerstandscapaciteit.

Zoals ook omschreven in de procesbeschrijving, worden risico's uitgesplitst in incidentele en structurele risico's. Dit is van belang om een zo reëel mogelijk beeld te krijgen van het vermogen om risico's op te vangen.

3.1.2 Beschikbare weerstandscapaciteit

De middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken, behelst de beschikbare weerstandscapaciteit.

In onderstaande tabel wordt zichtbaar om welke middelen het gaat die onze beschikbare weerstandscapaciteit behelst.

Er wordt, net als bij de benodigde weerstandscapaciteit, een onderscheid gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Oftewel, welke middelen kunnen eenmalig en dus incidenteel ingezet worden en welke middelen leveren ons structureel voordeel op?

Onderdelen weerstandscapaciteit	Omschrijving	Incidenteel/ Structureel
Algemene reserve Vrij aanwendbare deel	Vermogensbestanddelen die als eigen vermogen zijn aan te merken.	Incidenteel
Bestemmingsreserve Vrij aanwendbare deel	Betreft in hoofdzaak de bestemmingsreserve Essent. De bestemming is bedoeld voor het genereren van structurele ruimte. Inzet voor een ander doel is mogelijk, zodat gesproken wordt over een vrij aanwendbare reserve.	Incidenteel
Begrotingsruimte	De ruimte die ombuigingen op de korte (en lange) termijn mogelijk maakt.	Structureel
Post onvoorziene uitgaven	Gecreëerde post om nieuwe beleidsinitiatieven te kunnen bekostigen of onvoorziene tegenvallers op te vangen	Structureel
Onbenutte belastingcapaciteit	Inkomsten die nog niet gemaximeerd of kostendekkend zijn. Hierbij wordt uitgegaan van een gedeeltelijk onbenutte capaciteit, wat haalbaar is om aan te wenden. De maximale onbenutte belastingcapaciteit betreft €1.465.000	Structureel

Tabel 4: Onderdelen weerstandscapaciteit

Ten behoeve van een zo realistisch mogelijk beeld van de beschikbare weerstandscapaciteit, zijn er twee wijzigingen aangebracht ten opzichte van voorheen.

De stille reserves worden niet ~~meer~~ beschouwd als onderdeel van de weerstandscapaciteit. Stille reserves zijn privaatrechtelijke eigendommen met een hogere waarde in het economisch verkeer dan de boekwaarde. Omdat deze bezittingen niet direct in financiële middelen kunnen worden omgezet, is ervoor gekozen om dit buiten de beschouwing te laten van de beschikbare weerstandscapaciteit.

Daarnaast wordt er ~~niet meer~~ uitgegaan van de maximale onbenutte belastingcapaciteit, ~~maar van een realistisch gedeelte ervan. Wanneer de belastingcapaciteit namelijk maximaal benut zou worden, betekent dit een belastingverhoging van 36%. Om een zo getrouw mogelijk beeld te krijgen van de daadwerkelijk beschikbare weerstandscapaciteit, wordt er wat betreft de onbenutte belastingcapaciteit uitgegaan van een belastingverhoging van 16%. Berekend over vier jaren, betekent dit een belastingverhoging van 4% per jaar. Hieromtrent is het volgende beleidskader opgesteld:~~

Beleidskader 4

De beschikbare weerstandscapaciteit te berekenen exclusief de stille reserves en wat betreft de onbenutte belastingcapaciteit uit te gaan van een belastingverhoging van 16% (4% per jaar uitstrijken over 4 jaar.)

3.2 Ratio en systematiek

Wanneer zowel de benodigde- als de beschikbare weerstandscapaciteit in beeld is gebracht, kan men het weerstandsvermogen berekenen (beschikbare weerstandscapaciteit ÷ benodigde weerstandscapaciteit). Hierbij wordt het onderscheid doorgetrokken tussen het incidentele weerstandsvermogen en het structurele weerstandsvermogen:

$$\text{Weerstandsratio incidenteel} = \frac{\text{incidentele beschikbare weerstandscapaciteit (middelen)}}{\text{incidentele benodigde weerstandscapaciteit (risico's)}}$$

$$\text{Weerstandsratio structureel} = \frac{\text{structurele beschikbare weerstandscapaciteit (middelen)}}{\text{structurele benodigde weerstandscapaciteit (risico's)}}$$

Uit deze berekening vloeien twee ratio's uit voort. Welke waarde aan deze ratio's kan worden gehangen, valt af te lezen uit deze tabel:

	Ratio weerstandsvermogen	Kwalificatie
A	$\geq 2,0$	Uitstekend
B	$\geq 1,4$ en $< 2,0$	Ruim voldoende
C	$\geq 1,0$ en $< 1,4$	Voldoende
D	$\geq 0,8$ en $< 1,0$	Matig
E	$\geq 0,6$ en $< 0,8$	Onvoldoende
F	$\leq 0,5$	Ruim onvoldoende

	Ratio weerstandsvermogen	Kwalificatie
A	$\geq 2,0$	Uitstekend
B	$1,4 - 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 - 1,4$	Voldoende
D	$0,8 - 1,0$	Matig
E	$0,6 - 0,8$	Onvoldoende
F	$< 0,6$	Ruim onvoldoende

Tabel 5: Kwalificatie weerstandsratio

Gegeven bovenstaande tabel is er sprake van een uitstekend weerstandsvermogen bij een ratio van 2 of hoger. Onze huidige ratio geeft een gecombineerde ratio weer, waarbij geen onderscheid is gemaakt in een incidentele en structurele variant. Deze ratio is hoger dan 10. Bij het berekenen van de huidige incidentele en structurele ratio blijft deze hoogte in stand. Het streven is om de robuuste financiële positie van Maasgouw te behouden en daarmee financieel toekomstbestendig te zijn. De normen die tot op heden zijn afgesproken voor de ratio zijn een signaleringsfunctie vanaf een ratio van 8 en een ondergrens van 4. Met deze eigen normen ligt de spreekwoordelijk "lat" in Maasgouw hoger dan gangbaar op basis van de kwalificaties zoals in bovenstaande tabel is weergegeven. Door een aantal niet of nauwelijks beïnvloedbare structurele uitgaven zoals Jeugdzorg, Wmo en CAO's en inkomsten zoals algemene uitkering zijn de risico's binnen gemeenteland en dus ook binnen gemeente Maasgouw de afgelopen jaren fors toegenomen. Hierdoor komt de structurele ratio steeds meer onder druk te staan.

Dit impliceert dat er ruimte is om de weerstandscapaciteit af te bouwen, maar dit is geen doel op zich. We hanteren als uitgangspunt om de robuuste financiële positie die we hebben, ook te behouden.

Op basis hiervan willen we een signaleringsfunctie inbouwen wanneer de ratio lager is dan 8 en een ondergrens te hanteren van 4. Dit zijn de normen waarop we gaan toetsen in de toekomst, via de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Op basis hiervan wordt een signaleringsfunctie ingebouwd wanneer de ratio lager is dan 2 en een ondergrens te hanteren van 1. Deze kwalificaties passen het merendeel van de gemeenten toe en zijn de normen waarop we gaan toetsen in de toekomst.

In de paragraaf Weerstandsvermogen & risicobeheersing zijn de volgende verplichte kengetallen opgenomen:

Als verdere verfijning van de normen rondom de weerstandsratio, is met ingang van de begroting 2016 een aantal (verplichte) kengetallen aan de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing toegevoegd, namelijk:

- Netto schuldquote
Het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen.
- Solvabiliteitsratio
De mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen.
- Kengetal grondexploitatie;
De boekwaarde van de grondexploitatie ten opzichte van de totale baten, exclusief mutaties reserves.
- Structurele exploitatieruimte;
De structurele ruimte die een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen.
- Belastingcapaciteit.
De ruimte die een gemeente heeft om haar belastingen te verhogen.

De financiële positie wordt hiermee verder doorgrond en uitgediept- telkens vanuit een iets andere invalshoek of perspectief. Steeds wordt hetzelfde beoogt, namelijk: het bieden van inzicht in de financiële weerbaarheid. Want, in welke mate ben je als organisatie in staat om onvoorziene financiële tegenvallers op te vangen? Het weerstandsvermogen blijft hier centraal staan, maar met de kengetallen wordt getracht een verdere specifieke analyse los te laten op de financiële positie.

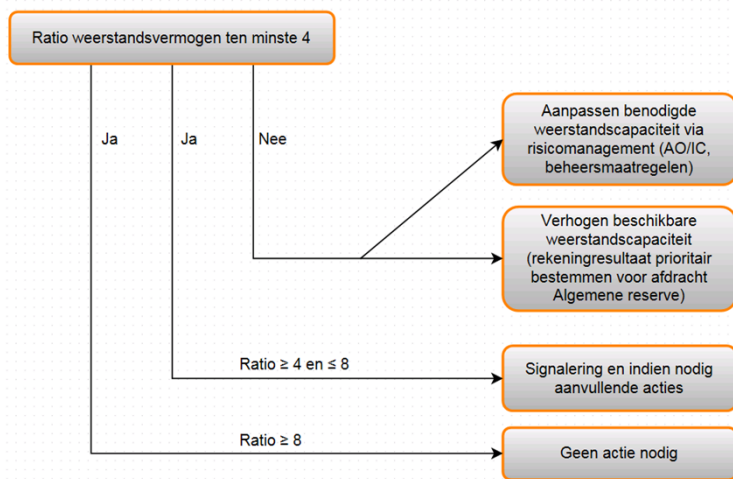
Deze verdere uitdieping zorgt ook voor betere vergelijkingsmogelijkheden tussen gemeenten. Het invoeren van de kengetallen past dan ook in de trend om op steeds meer vlakken uniforme indicatoren te ontwikkelen, waarmee benchmarks opgezet kunnen worden.

Landelijk moet er nog een beeld gevormd worden wat reële streefwaarden zijn om te hanteren. Dit heeft tijd nodig en vergt nader onderzoek door de kengetallen van andere gemeenten te vergelijken. Wanneer hierover meer inzicht kan worden geboden, zal voor ieder kengetal een streefwaarde worden opgesteld.

Beleidskader 5

Een onderscheid te maken tussen een incidentele en structurele weerstandsratio. Zowel voor de incidentele als voor de structurele variant wordt een ratio nagestreefd van ten minste 4, waarbij we een signaleringsfunctie inbouwen vanaf 8.

Bij overschrijding van de ondergrens of overschrijding van de bovengrens, hanteren we onderstaande beslissboom om te bepalen welke actie nodig is:



Figuur 5: Bestisboom

Commentaar [WG1]: Figuur 5 verwijderen

4. Verbonden partijen

De voorgaande hoofdstukken zijn gegaan over de interne inrichting van risicomanagement. Echter, de gemeente krijgt steeds meer een rol als regisseur: taken worden belegd bij verschillende gemeenschappelijke regelingen en partijen, waarbij we zowel bestuurlijk als financieel belang hebben. De dynamiek neemt toe. De taken van de verbonden partijen worden niet alleen steeds omvangrijker; het zijn taken die ook heel dicht bij de organisatie liggen. De afhankelijkheid ten opzichte van de verbonden partijen wordt groter en de beheersbaarheid ervan complexer.

Als gemeente hebben we een inspanningsverplichting om de mogelijkheden tot sturen te optimaliseren. Een aspect van de sturingsmogelijkheden is het sturen op risico's. Ten aanzien van risicosturing kunnen we ons inspannen door de overige deelnemers te overtuigen van het belang hiervan, bijvoorbeeld door het op de bestuurlijke agenda te plaatsen, om vervolgens ook gerichte sturingsmethoden in te zetten. Voordat de mogelijke methoden worden toegelicht, hierbij een kort overzicht van de verbonden partijen:

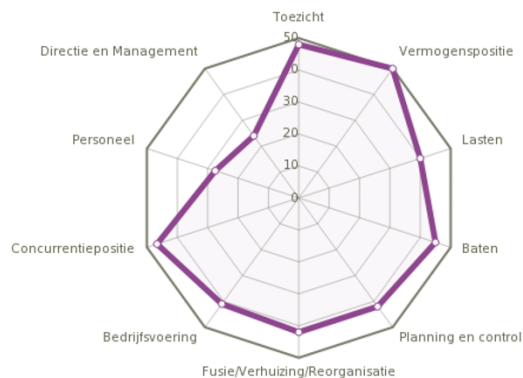
GR / PPS	Bijdrage 2021/22
Veiligheidsregio Limburg-Noord	€ 2.485.000-137.00
OML	€ 10.000 (verder eenmalige storting aandelenkapitaal bij toetreding)
SML	€ 14.40036.000
Ons WCL	€ 40.000
Westrom	€ 548.000211.000
RD Maasland	€ 1.443.000939.000
Euregio Rijn-Maas-Noord	€ 7.000
BsGW	€ 321.000381.000
SC MER	€ 7.421.000-2.087.000
RUD Limburg-Noord	€ 150.00024.000
Omnibuzz	€ 477.000
Grenspark Maas-Schwalm-Nette	€ 2.0004.000

Tabel 6: Verbonden partijen

Afhankelijk van de verbonden partij en de visie van de overige deelnemers, zijn er verschillende risicosturingsmethoden mogelijk. Hierbij worden deze sturingsmethoden kort toegelicht:

4.1 Werkwijze NAR: Risicoprofiel

Het Nederlands Adviesbureau Risicomanagement (NAR) heeft een tiental indicatoren opgesteld. Door deze indicatoren op een verbonden partij toe te passen, ontstaat er een risicoprofiel. Onderstaand plaatje geeft een dergelijk risicoprofiel weer:



Toelichting indicatoren:

Niet-financiële indicatoren	Financiële indicatoren
Toezicht	Vermogenspositie
<i>Mate van toezicht</i>	<i>Liquiditeit en solvabiliteit van organisatie</i>
Directie en Management	Lasten
<i>Voortijdige wisselingen sleutelposities, grootte</i>	<i>Percentage vaste lasten dat gedekt wordt</i>
Personeel	Baten
<i>Ziekteverzuimpercentage</i>	<i>Hoogte inkomsten, afhankelijkheid subsidies</i>
Concurrentiepositie	Planning & Control
<i>Verwachting toenemende concurrentie, huidige positie</i>	<i>Aanwezigheid van tussentijdse rapportages</i>
Bedrijfsvoering	
<i>Aanwezigheid meerjarenbegroting</i>	

Tabel 7: Toelichting indicatoren NAR risicoprofiel

Het doel van deze methode is om inzichtelijk te krijgen welke verbonden partijen risicovol zijn. Vervolgens kunnen hier passende maatregelen op worden getroffen, bijvoorbeeld door periodiek risicorapportages te ontvangen.

4.2 Quick Scan - Stoplichtmethode

Een andere mogelijke methode is een quick scan. Deze quick scan wordt uitgevoerd op basis van onderstaande criteria, waarbij de schuingedrukte gradaties de beoordeling betreft:

- **Maatschappelijk belang**
groot, redelijk of beperkt maatschappelijk belang
- **Financieel risicovol**
zeer, tamelijk of beperkt financieel risicovol
- **Politiek-bestuurlijk risicovol**
zeer, tamelijk of beperkte politiek-bestuurlijke risico's
- **Politiek-bestuurlijk beïnvloedbaar**
- *geen/nauwelijks, redelijk, grote politiek-bestuurlijke invloed*
- **Recente ontwikkelingen**
grote, redelijke of beperkte kans op optreden financiële of politiek-bestuurlijke risico's als gevolg van recente ontwikkelingen

In de antwoorden op de gradaties is een duidelijke opbouw te bemerken - de zogenaamde 'stoplichtmethode'. Volgens de visie van de betreffende rekenkamercommissie, kan er aan de hand van de antwoorden een risicoprofiel worden opgesteld. Met de meest risicovolle verbonden partijen worden vervolgens prestatiecontracten of overeenkomsten afgesloten. Daarnaast wordt er periodiek een overzicht gevraagd van de prestaties en wordt kritisch naar het gevoerde risicobeleid gekeken.

4.3 Nastreven weerstandsratio

Bij de twee voorgaande werkwijzen wordt aan de hand van een interne methodiek bepaald welk risicoprofiel de betreffende verbonden partij heeft. Een andere mogelijkheid is om eisen te stellen aan (het nastreven van) een bepaalde weerstandsratio.

Het is begrijpelijk dat we aan een verbonden partij andere eisen stellen aan de weerstandsratio, dan dat we dat bij onze eigen gemeente doen. Immers, wanneer de ratio van de verbonden partij met 'uitstekend' gekwalificeerd kan worden en er dus een flinke buffer is, zou men bijvoorbeeld het deelnamebedrag ter discussie kunnen stellen. Het stellen van een lagere range lijkt dan meer wenselijk, bijvoorbeeld door de kwalificatie 'voldoende' te hanteren (een ratio van minimaal 1,0 en maximaal 1,4). Wanneer een verbonden partij hier niet aan voldoet, dient dit wel het uiteindelijke streven te zijn en kan er een groeipad worden bepaald.

4.4 Sturen op prestaties

Naast het sturen op risicoprofielen en weerstandsratio's, waarbij met name getracht wordt om grip te houden op de vitaliteit van verbonden partijen, is het ook van belang grip te houden op de prestaties die verbonden partijen leveren. Immers, de uitvoerende verbonden partijen spannen zich in om maatschappelijke doelen te realiseren die wij aan hen hebben uitbesteed. Voorbeeld van dergelijke maatschappelijke doelen zijn het uitvoeren van de participatiewet; het stimuleren en positioneren van de Midden-Limburgse economie; het inzamelen van huishoudelijk afval en reinigen van straten en pleinen. Hierin zijn we ketenpartner en gedeeld eigenaar van de verbonden partij. Door halfjaarlijks, bij het opstellen van de P&C documenten, na te gaan hoe het staat met de gemaakte afspraken en dit op te nemen in de paragraaf Verbonden Partijen, wordt dit ook voor de raad inzichtelijk.

Onderstaande tabel laat de verschillende sturingsmogelijkheden in één overzicht zien:

Mogelijkheden risicosturing Verbonden Partijen	
NAR-methode: aan de hand van 10 indicatoren het risicoprofiel voor een verbonden partij bepalen en daarmee ook de zwaarte van het toezicht	Weerstandsratio: eisen stellen aan de hoogte van de weerstandsratio of het verlangen naar de nastreving daarvan
Quick-scan: aan de hand van 5 criteria het risicoprofiel bepalen en daarmee ook de zwaarte van het toezicht	Prestatiesturing: monitoren en sturen in welke mate de afgesproken prestaties in de praktijk gerealiseerd worden. Dit terug laten komen in overzichten paragraaf Verbonden partijen.

Tabel 8: risicosturingsmogelijkheden

Uit verschillende praktijkvoorbeelden is gebleken dat risicosturing bij verbonden partijen van belang is. Hierin moet echter wel samen opgetrokken worden met de overige deelnemende gemeenten. Alle bovenstaande sturingsmethoden zijn dan ook mogelijk en goed – het is afhankelijk van de verbonden partij en de deelnemende gemeenten hoe hierin wordt opgetrokken. Het start bij agendering en het maken van allianties, om vervolgens een gezamenlijk een keuze te maken welke risicosturingsmethode het best hanteerbaar is.

Beleidskader 6

Risicosturing toe te passen op de verbonden partijen door middel van één van bovengenoemde risicosturingsmethode. De keuze van de methode is tevens afhankelijk van de houding en visie van deelnemende gemeenten en de verbonden partij zelf.