MEIERIJSTAD

Beleidsnota weerstandsvermogen en risicobeheersing

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3
1.1. Aanleiding 3
1.2. Vertrekpunt risicobeheersing 3
1.3. Doel risicobeheersing 4
1.4. In Control Statement 4
2. Vormgeving risicobeheersing 4
2.1. Grondbeginselen 4
2.2. Integratie in en focus binnen planning & control-instrumenten 5
2.3. De risicoanalyse 5
2.4. Het managen van risico's 6
2.5. De rol- en taakverdeling bij risicobeheersing 6
2.6. De beheersstrategie 7
3. Risicobeheersing op grote projecten 7
3.1. Wat zijn grote projecten 7
3.2. Wie bepaalt wat grote projecten zijn 7
3.3 Sturing op grote projecten 8
4. Weerstandscapaciteit 8
4.1. Functie van weerstandscapaciteit 8
4.2. Soorten weerstandscapaciteit 8
4.3. De componenten van de weerstandscapaciteit 8
4.4. Grondzaken 9
5. Weerstandsvermogen 10
5.1. Inleiding 10
5.2. Berekening hoogte weerstandsvermogen 10
5.3. Waarschijnlijkheidsfactor 10
5.4. Definitie en hoogte ratio 10
5.5. Beinvloeden weerstandsvermogen 11
6. Vervolgstappen 11
6.1. Implementatie 11
Bijlage 1 Wettelijk kader 12
Bijlage 2 Begrippen risico's 13
Bijlage 3 Begrippen weerstandscapaciteit 15
Bijlage 4 Rol- en taakverdeling risicobeheersing 17

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De gemeente Meierijstad vindt het belangrijk om beleid te formuleren met betrekking tot risico's om zo tijdig te kunnen bijsturen als risico's zich voordoen. Dit wordt steeds belangrijker aangezien de (financiële) risico's van gemeenten nog steeds toenemen. De laatste jaren zien we hierbij verschillende oorzaken zoals de toenemende regeldruk, uitbreiding van taken en de toenemende open-einde regelingen.
Daarnaast is het voor het imago van de gemeente niet aanvaardbaar om onverwachts met grote tegenvallers op het gebied van financiën of resultaten naar buiten te komen. Van de organisatie wordt verwacht dat zij in control is. Om aan te tonen dat de organisatie in control is, moet de gemeente kunnen laten zien wat (voor de (proces)doelen) de belangrijkste risico's zijn, welke interne beheersmaatregelen er zijn getroffen om die risico's af te dekken en tot slot dat die interne beheersmaatregelen gedurende het hele jaar hebben gewerkt.

Uit de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting 2017 blijkt dat de financiële positie van de gemeente Meierijstad voldoende is om onvoorziene tegenvallers op te vangen en dat er voldoende beschikbare weerstandscapaciteit is tegenover wat uit de risico-inventarisatie benodigd blijkt.
Echter, er is nog geen systematische, uniforme aanpak rondom risicobeheersing aanwezig. Hierdoor hebben we het maximale kwantificeerbare risico niet goed in beeld, waardoor we ook onze benodigde buffer niet kunnen vaststellen. Het is daarom van belang dat wij hieromtrent kaders stellen.

Iedere opdracht, iedere taak kent zijn eigen risico's. De organisatie behoort voldoende toegerust te zijn om goed te sturen op risico's. Hierbij moeten we onze manier waarop we op risico's sturen goed overwegen. We willen niet vervallen in een enorm bureaucratisch vehikel, maar we willen naar een wijze van sturen op risico's die aansluit bij onze organisatiefilosofie waarin we aangeven dat we ondernemend willen zijn en durven te experimenteren. In deze filosofie geven we ook aan dat het college en de raad de kaders stellen op een transparante en betrouwbare wijze. De bestuurders durven los te laten. Zij bepalen het 'wat' en laten het 'hoe' over aan de organisatie. Over en weer tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie wordt de afhankelijkheidsrelatie alsmede de autonome rol van een ieder gerespecteerd.

1.2. Vertrekpunt risicobeheersing

In Meierijstad zijn we natuurlijk niet onbekend met het omgaan met risico's. Voor de samenvoeging van de gemeenten Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel werden in deze gemeenten ieder jaar de risico's geïnventariseerd en voorzien van beheersmaatregelen. Voor de paragraaf 'risico's en weerstandsvermogen' in de programmabegroting van Meierijstad is gebruik gemaakt van de risicoanalyse van de voormalige gemeenten, aangevuld met de resultaten van de uitvraag in de organisatie bij het opstellen van de programmabegroting.

Ook wordt aandacht besteed aan de risico's en beheersmaatregelen bij de aan ons verbonden partijen. Deze worden vermeld in de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting. Aanvullend is in de kadernota verbonden partijen Meierijstad aangegeven hoe we omgaan met risicomanagement bij verbonden partijen. Hier is onder meer bepaald dat bij de besluitvorming over deelname in een verbonden partij een toezichtsarrangement wordt aangeboden.

Daarnaast is de opzet van de verbijzonderde Interne Controle – waar de accountant mede zijn oordeel op stoelt - gebaseerd op een analyse van de financiële risico's bij onze processen. Door het jaarlijks toetsen van de belangrijkste financiële processen verkrijgen we inzicht in de werking van de processen en de beheersmaatregelen.

1.3. Doel risicobeheersing

De gemeente Meierijstad wil risico's niet elimineren, maar wil ze aanvaardbaar en beheersbaar houden. Gezond verstand laten we de boventoon voeren bij risicobeheersing, zodat we doen wat we moeten doen. Het is immers logisch dat we:

a. Sturen op onze specifieke risico's;
b. Nadenken of we al onze risico's kunnen dragen als gemeente;
c. Ons verantwoorden over de gelopen risico's.

Bij de gemeente Meierijstad gaat risicobeheersing over het:
"Omgaan met onzekerheden, om daarmee de doelstellingen van het bestuur 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."

Het omgaan met onzekerheden wordt hier expliciet benoemd aangezien het namelijk ook voorwaarden voor de organisatiecultuur met zich mee brengt. Bij het erkennen van onzekerheid is een open aanspreekcultuur noodzakelijk, waarbij men bij mogelijke problemen vooral moet durven: durven te anticiperen, durven bespreekbaar te maken en durven te beslissen.

1.4. In Control Statement

Steeds vaker wordt ook 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 zodanig 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 risicobeheerssysteem is essentieel voor het 'in control zijn' van een organisatie.

2. Vormgeving risicobeheersing

2.1. Grondbeginselen

Risicobeheersing staat niet op zichzelf, maar vormt een logisch onderdeel bij de uitvoering van de maatschappelijke opdracht van de gemeente. De gemeente voert regie, onderneemt, realiseert, handhaaft en zorgt. Het vertrouwen van de burger en de ondernemer in de overheid kalft af als de overheid haar risico's niet of onvoldoende beheerst.
Als we daarom risicobeheersing een goede plaats in onze bedrijfsvoering willen geven, moeten we dit verankeren binnen de huidige maatschappelijke opdracht. Belangrijke bouwstenen van risicobeheersing zijn gelegen in het realiseren van een cultuur van:

- *Verantwoordelijkheid:* In de organisatiefilosofie zijn de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden beschreven. De kracht van verantwoordelijkheid is gelegen in het feit dat aanwijsbaar is, wie wat mag en behoort te doen, zodat de betreffende functionaris daarbinnen zich kan bewegen en daarop aangesproken kan worden. De inhoudelijke kaders worden bepaald door de gemeenteraad en het college in

de vorm van de Programmabegroting (beleidsdoelstellingen, prestaties en financiële middelen) en afzonderlijke beleidsnota's.

- *Vertrouwen*: Het werken met mensen houdt de spanningsboog tussen vertrouwen en wantrouwen in stand. Dit gezonde spanningsveld moet niet opgelost worden door een woud aan regels en het interne beheersingsinstrumentarium, omdat op deze wijze in feite toegegeven wordt aan het wantrouwen.
- *Transparantie:* Communicatie maakt zowel de begrippen risico dragen als vertrouwen levend. Transparantie ofwel doorzichtigheid in wat we doen, de wijze waarop we het doen en of we de organisatie 'in control' hebben, is een onmisbare voorwaarde om ruimte te krijgen voor risicodragers in verantwoordelijkheid en vertrouwen.

2.2. Integratie in en focus binnen planning & control-instrumenten

Risicobeheersing gaat in ons beeld niet gepaard met nieuwe instrumenten, maar wordt geïntegreerd in de reguliere instrumenten van de planning & control cyclus. Concreet betekent dit dat 2x per jaar in de paragraaf weerstandsvermogen van de Programmabegroting en de Programmarekening een herbeoordeling plaatsvindt van het risicoprofiel van de gemeente Meierijstad.

2.3. De risicoanalyse

Van ieder programma en proces wordt de gevoeligheid voor risico's bepaald, onafhankelijk van de getroffen beheersingsmaatregelen (bruto risico's). Hierbij kan gedacht worden aan de risicofactoren, zoals genoemd in bijlage 2. Deze risico-identificatie vindt dus object en proces gedreven plaats.

Om een risico te kunnen analyseren en beoordelen moeten we de kans op het risico bepalen en de gevolgen van het risico voor de organisatie uitdrukken. Door de kans op een risico en het gevolg van het risico in klassen te verdelen, kan er aan een risico score worden verbonden. In tabel 1 wordt de kans op een risico uitgedrukt in een vijfpuntenschaal, zoals deze door de gemeente Meierijstad wordt gebruikt.

Tabel 1: Kwantificering van de kans op een risico

Klasse	Kans	Kans in percentage
1	Zeer klein	1 - 10%
2	Klein	10 - 25%
3	Gemiddeld	25 - 50%
4	Groot	50 - 75%
5	Zeer groot	75 - 90%

De belangrijkste gevolgen voor de organisatie in relatie tot het weerstandsvermogen zijn de financiële gevolgen. In tabel 2 is de door de gemeente Meierijstad gebruikte indeling voor de financiële gevolgen weergeven. Evenals de score van de kans op een risico wordt de gevolgscore ook uitgedrukt op een vijfpuntenschaal.

Tabel 2: Kwantificatie van het financiële gevolg van een risico

Klasse	Financiële gevolg
1	X < € 25.000
2	X = > € 25.000 en < 100.000
3	X = > € 100.000 en < 500.000
4	X = > € 500.000 en < 1.000.000
5	X = > € 1.000.000

Door vervolgens beide klassen (kans x gevolg) met elkaar te vermenigvuldigen, is de uitkomst de risicoscore (1-25). In onderstaande matrix komen de scores naar voren.

Gevolg → / Kans ↓		1	2	3	4	5
		x < €25.000	€ 25.000 < x > €100.000	€ 100.000 < x > €500.000	€ 500.000 < x > €1.000.000	x > € 1.000.000
5	75 – 90 %	5	10	15	20	25
4	50 – 75 %	4	8	12	16	20
3	25 – 50 %	3	6	9	12	15
2	10 – 25 %	2	4	6	8	10
1	1 – 10 %	1	2	3	4	5

2.4. Het managen van risico's

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 15 en hoger worden via de P&C-cyclus altijd aan de raad gemeld. Dit behelst dus de toprisico's die zowel kwalitatief als kwantitatief uiteengezet worden in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Over risico's met een score van 8 en hoger informeert de ambtelijke organisatie te allen tijde het college. De overige risico's handelen we ambtelijk af. Vanzelfsprekend zijn de integrale risico-overzichten op afroep beschikbaar voor college en raad.

Gevolg → / Kans ↓		1	2	3	4	5
		x < €25.000	€ 25.000 < x > €100.000	€ 100.000 < x > €500.000	€ 500.000 < x > €1.000.000	x > € 1.000.000
5	75 – 90 %	Directie	College	Raad	Raad	Raad
4	50 – 75 %	Werkatelier	College	College	Raad	Raad
3	25 – 50 %	Werkatelier	Directie	College	College	Raad
2	10 – 25 %	Werkatelier	Werkatelier	Directie	College	College
1	1 – 10 %	Werkatelier	Werkatelier	Werkatelier	Werkatelier	Directie

In het kader van transparantie wordt per risico vastgelegd:

- de risicocategorie (organisatorisch, juridisch, financieel, politiek enz.)
- oorzaak en gevolg
- kans
- beheersstrategie en
- incidenteel en structureel

2.5. De rol- en taakverdeling bij risicobeheersing

Bij de implementatie van risicobeheersing zijn eenduidigheid en structuur fundamentele elementen. Eenduidigheid en structuur brengt als voordeel met zich mee dat het risicomanagement de vereiste serieuze of officiële statuur geeft. Een duidelijke formeel afgesproken verdeling van taken en verantwoordelijkheden en de formele vastlegging over hoe er gerapporteerd moet worden zijn hier onderdelen van. De rol- en taakverdeling op hoofdlijnen is weergegeven in bijlage 5.

2.6. De beheersstrategie

Na het identificeren van de risico's' bepalen we de beheersstrategie. Hier is een aantal maatregelen mogelijk:

- vermijden. Hierbij neem je maatregelen die de kans/mogelijkheid van optreden van een bepaald risico opheffen; het risico wordt vermeden
- verminderen. Hierbij neem je maatregelen die de oorzaak of het gevolg van het risico verkleinen. Deze maatregel wordt vooraf uitgevoerd.
- overdragen. Het overdragen van een risico leidt niet direct tot het wegnemen van het risico, maar wel tot een risicovermindering omdat verwacht of afgesproken wordt dat een andere partij in staat zal zijn het risico te managen of te dragen
- verzekeren. Verzekeren is ook een vorm van overdragen en leidt ook niet tot het wegnemen van het risico maar zorgt er wel voor dat de financiële consequenties acceptabel zijn.
- accepteren. Er kan ook voor worden gekozen om een risico te accepteren. Vaak houdt dit in dat je hiervoor extra geld opneemt in je raming of dat je de planning aanpast.

Welke strategie uiteindelijk gekozen wordt is afhankelijk van de (financiële) mogelijkheden en een kosten- batenanalyse. Per risico wordt de beheersstrategie bepaald.

3. Risicobeheersing op grote projecten

Een specifiek risico wordt gelopen bij grote en majeure projecten. Vaak kennen deze projecten een doorlooptijd van meerdere jaren, wordt samengewerkt met verschillende (markt) partijen en zijn er veel externe factoren die een rol kunnen spelen bij de realisatie. Deze projecten vragen om een gerichte sturing. In het kader van risicobeheersing stellen wij aparte regels voor deze projecten.

3.1. Wat zijn grote projecten

Onder grote projecten verstaan wij niet de projecten in het kader van de grondexploitatie. Deze projecten worden al binnen de grondexploitatie voldoende gevolgd. Wij hebben het hier over alle overige projecten die aan minimaal 2 van de onderstaande indicatoren voldoen:

- Financiële omvang van tenminste € 2,0 miljoen euro (bruto, zonder saldering van bijdrage(n) derden)
- Grote impact op gemeentelijke bedrijfsvoering
- Grote impact op de samenleving
- Lange doorlooptijd
- Betrokkenheid meerdere externe partijen
- Politieke en bestuurlijke gevoeligheid
- Toepassing nieuwe technologieën of financieringsconstructies
- Substantiële gemeentelijke verantwoordelijkheid
- Organisatorisch complex besturing- en uitvoeringsproces

3.2. Wie bepaalt wat grote projecten zijn

Het college bepaalt bij de vaststelling van de begroting welke investeringen beschouwd worden als grote projecten. Deze projecten worden in de begroting opgenomen bij het betreffende programma en voorgelegd aan de gemeenteraad. De Raad kan ook op eigen initiatief projecten benoemen als grote projecten.

3.3 Sturing op grote projecten

Een project dat aangemerkt is als groot project wordt meer intensief gevolgd. Dit vindt onder meer zijn uitwerking in de Beraps. Hier wordt een rapportage bijgevoegd waarbij per project wordt aangegeven:

- in welke fase het project zich bevindt
- of de voortgang volgens planning verloopt
- hoe het project financieel verloopt, incl. prognoses
- wijzigingen in de scope van het project
- substantiële wijzigingen in het risicoprofiel

Daarnaast wordt het besluitvormingsdocument voor de investering altijd voorzien van een risicoparagraaf. Hierin worden de belangrijkste risico's, inclusief beheersmaatregelen aangegeven met daarbij de organisatie van het risicobeheer tijdens de uitvoering. Ook wordt een globale planning opgenomen met de te bereiken mijlpalen (tussenproducten).

4. Weerstandscapaciteit

4.1. Functie van weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit is de verzamelterm van al die bronnen waaruit niet voorziene financiële tegenvallers bekostigd kunnen worden. Het gaat om buffers in het eigen vermogen respectievelijk in de exploitatie die kunnen worden vrijgemaakt om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken, zonder dat dit gevolgen heeft voor het beleid en de uitvoering van taken.

4.2. Soorten weerstandscapaciteit

We onderscheiden incidentele en structurele weerstandscapaciteit. De incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen om calamiteiten eenmalig op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken. Het valt samen met onze reservepositie. De structurele weerstandscapaciteit betreft de middelen die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken. De zogenaamde (potentiele) financiële ruimte voor de gemeente.

Daarnaast onderscheiden we directe en op termijn beschikbare weerstandscapaciteit. Gezien de functie van de weerstandscapaciteit om slagvaardig te kunnen reageren op tegenvallers die zich tijdens een begrotingsjaar voordoen leggen we het accent op de direct beschikbare capaciteit. De op termijn beschikbare capaciteit houden we overigens wel in beeld, omdat dit relevante informatie vormt voor afwegingen tijdens de begrotingsvoorbereiding en kan worden aangewend om de structurele doorwerking van tegenvallers af te dekken.

Bij de bepaling van de weerstandcapaciteit wordt in principe alleen naar financiën gekeken. Er wordt geen aandacht besteed bijvoorbeeld de flexibiliteit van de organisatie en de flexibiliteit van de kostenstructuur. Dit soort kwaliteiten is niet in een norm te vatten maar speelt uiteraard op de achtergrond wel mee.

4.3. De componenten van de weerstandscapaciteit

Er bestaat geen sluitende opsomming van de elementen die dienen te worden meegenomen in het begrip weerstandscapaciteit. Onze eigen opvattingen mogen hierin een rol spelen.

Bij de categorisering van risico's wordt er onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele risico's. Dit onderscheid is ook van belang voor de beschikbare weerstandscapaciteit: welke onderdelen zijn incidenteel en dus ook geschikt voor het opvangen van incidentele tegenvallers en welke onderdelen hebben een structureel karakter?

Wij vatten onder weerstandscapaciteit de volgende zaken:

- Incidentele capaciteit
    - Algemene risicoreserve
    - Algemene reserve vrij besteedbaar
- Structurele capaciteit
    - Eventuele stille reserves
    - Eventuele begrotingsruimte
    - Post onvoorziene uitgaven
    - Onbenutte belastingcapaciteit

In bijlage 3 worden deze begrippen omschreven. Gelet op ons beleid met betrekking tot het tegengaan van bestemmingsreserves en de afbouw van de huidige bestemmingsreserves rekenen wij de nog bestaande bestemmingsreserves niet tot onze weerstandscapaciteit.

4.4. Grondzaken

Het streven is dat alle grondexploitaties samen minimaal kostendekkend worden uitgevoerd en ieder jaar wordt gekeken welke grondexploitaties kunnen worden afgesloten. Een eventueel positief resultaat wordt toegevoegd aan de algemene risicoreserve.
Voor de verwachte negatieve grondexploitaties hebben wij een voorziening getroffen. De omvang van de voorziening wordt bepaald door het optellen van de verwachte negatieve resultaten. Binnen Meierijstad gaan we uit van een voorziening op basis van een netto contante waarde (NCW), waarbij de eindwaarde wordt teruggebracht naar het heden.

Voor de grondexploitaties wordt een eigen risicoprofiel opgesteld. Bij het zich voordoen van risico's zal het exploitatieresultaat verslechteren en indien het resultaat negatief wordt zal de voorziening voor negatieve grondexploitaties worden aangevuld vanuit de algemene risicoreserve Meierijstad aangesproken.
Er is geen specifieke algemene risicoreserve grondexploitaties. De weerstandscapaciteit van de grondexploitaties kent alleen ***incidentele*** bronnen en bestaat uit:

- Binnen plannen (gerealiseerde winst)
- Winstverwachting (latent)

In de voormalige gemeente Veghel hebben wij de afgelopen jaren een actief grondbeleid gevoerd, wat onder andere inhoudt dat er prioriteit is gegeven aan het kunnen realiseren van voldoende woningbouwmogelijkheden en het uitgeven van bedrijfskavels. Ons huidig grondbeleid is meer faciliterend. Bij faciliterend grondbeleid stelt de gemeente de kaders (in de vorm van een bestemmingsplan) voor de ontwikkeling vast, maar zijn derden (zoals ontwikkelaars of woningcorporaties) verantwoordelijk voor de realisatie. Bij faciliterend grondbeleid zijn daarom de gemeentelijke investeringen en dus financiële risico's beperkt.
Bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit wordt gerekend met 20% van de boekwaarde van de grondexploitaties.

5. Weerstandsvermogen

5.1. Inleiding

Het weerstandsvermogen geeft voor een belangrijk deel de robuustheid van de financiële positie van de gemeente aan. Het weerstandsvermogen geeft aan in hoeverre de gemeente de gevolgen van onverwachtse tegenvallers het hoofd kan bieden, zonder dat de basisvoorzieningen wezenlijk aangetast worden. De methode om het weerstandsvermogen te meten is het bepalen van de verhouding tussen het risicoprofiel (kwantificering van de risico's) en de weerstandscapaciteit (de bronnen waaruit tegenvallers kunnen worden bekostigd).

5.2. Berekening hoogte weerstandsvermogen

Voor de bepaling van de hoogte van het weerstandsvermogen maken we gebruik van de classificering bij de tabel 1. Afhankelijk van de klasse wordt een percentage op het financieel risico gehanteerd voor de berekening van het weerstandsvermogen.

5.3. Waarschijnlijkheidsfactor

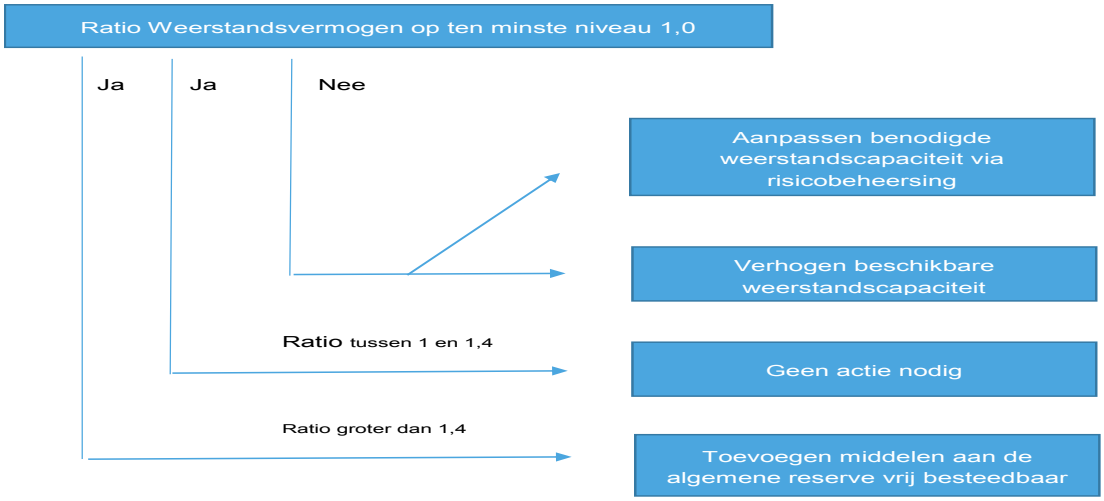
Omdat niet alle risico's zich tegelijkertijd zullen voordoen, hanteren we bij de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen een waarschijnlijkheidsfactor van 90%. Dit betekent dat we er vanuit gaan dat een buffer van 90% van de ingeschatte risico's voldoende is om de effecten van risico's op te kunnen vangen. Een lager percentage is niet wenselijk omdat bij het aanspreken van het vermogen er voldoende ruimte in de exploitatiebegroting moet zijn om het vermogen weer op het benodigde niveau te krijgen.

5.4. Definitie en hoogte ratio

De definitie van het weerstandsvermogen is de verhouding (ratio) tussen beschikbare weerstandscapaciteit en het totaal aan gekwantificeerde risico's waar geen beheersmaatregelen tegenover staan. Om die verhouding uit te drukken wordt het weerstandsvermogen vaak aangeduid met een ratio (beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld door benodigde weerstandscapaciteit). Aan de ratio kan een kwalificatie worden gegeven, waarbij onderstaande tabel over het algemeen wordt gehanteerd:

	Ratio weerstandsvermogen	Kwalificatie
A	≥ 2,0	Uitstekend
B	≥ 1,4 en < 2,0	Ruim voldoende
C	≥ 1,0 en < 1,4	Voldoende
D	≥ 0.8 en < 1,0	Matig
E	≥ 0.6 en < 0.8	Onvoldoende
F	≤ 0.5	Ruim onvoldoende

De gemeente Meierijstad vindt dat er minimaal een ratio moet zijn van 1,0, hetgeen gezien wordt als voldoende. Het aanhouden van te veel reserves vinden wij echter geen doel op zich. Vandaar dat we voorstellen om bij het bereiken van een ratio van 1,4 (ruim voldoende) de niet voor de algemene risicoreserve benodigde middelen toe te voegen aan de algemene reserve vrij besteedbaar. Hiermee ontstaat incidentele ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Bij wijzigingen in de ratio werken we met de hieronder vermelde beslisboom.



5.5. Beinvloeden weerstandsvermogen

Om het weerstandsvermogen gunstiger te maken kan aan twee 'knoppen' gedraaid worden. Het gemeentebestuur heeft de mogelijkheid om het weerstandsvermogen te beïnvloeden door ofwel het risicoprofiel aan te passen (extra sturingsmaatregelen te treffen) of de weerstandscapaciteit te verhogen (bezuinigen). De beoordeling in hoeverre het verstandig is de weerstandscapaciteit aan te zuiveren vanuit de financiële middelen hangt sterk af van de indicatiewaarde (hoeveel lager dan 1,0) en de mogelijkheden om bij te sturen.

6. Vervolgstappen

Met deze richtinggevende nota zetten we een belangrijke stap om risicobeheersing fundamenteel aan te pakken. Dit laat onverlet dat de organisatie voor een langdurig groeiproces staat. Het vernieuwen van de focus binnen de planning & control cyclus en het daadwerkelijk sturen op risico's is de kern. Als we risicobeheer op deze manier implementeren heeft het ook direct nut voor de organisatie. Een lastige worsteling zit in het feit dat we nog volop in de opbouw van onze organisatie zitten ook daarom vinden we het belangrijk uit te gaan van een groeiproces van meerdere jaren.

6.1. Implementatie

De komende jaren worden de volgende activiteiten opgepakt ter inbedding van risicobeheersing:

- De risicoparagraaf wordt met ingang van de Programmabegroting 2019 omgebouwd tot een rapportage met een gekwantificeerd risicoprofiel.
- Met ingang van de begroting 2019 nemen wij bij de programma's in de P&C documenten de hier van toepassing zijn grote projecten op volgens een vaste structuur.
- De structuur met betrekking tot de procesinrichting is nog niet vastgelegd en nog niet alle processen zijn beschreven. Een risico-inventarisatie maakt onderdeel uit van een procesbeschrijving. In 2018 starten we met de procesbeschrijving en risicoanalyse van de 11 processen met het grootste financiële belang.
- In 2018 wordt een format voor de rapportage op grote projecten ontwikkeld.
- In 2018 worden de rollen en taakverdelingen op het gebied van risicomanagement vastgelegd.

Op deze wijze zijn wij van mening dat we een verantwoord implementatietraject kunnen opstarten waarin enerzijds tegemoet wordt gekomen aan de noodzaak van een rapportage over het risicoprofiel en anderzijds het risicobeheersing niet als kunstje, maar als concept wordt gehanteerd.

Bijlage 1 Wettelijk kader

Deze beleidsnota vloeit voort uit een wettelijk kader. Enerzijds heeft de gemeente te maken met het Besluit Begroting & Verantwoording (BBV) en anderzijds met de Financiële Verordening (ex, artikel 212 Gemeentewet) voor de gemeente Meierijstad.

1.3.1. BESLUIT BEGROTING & VERANTWOORDING

Het BBV bevat voorschriften voor de inrichting van de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening. De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is een van de verplichte paragrafen. Volgens artikel 11.2 van het BBV moet deze paragraaf tenminste de volgende elementen omvatten:

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, de kengetallen en de beoordeling daarvan staan in de paragraaf beschreven. Door nu het beleid op het weerstandsvermogen en risicobeheersing vast te stellen (onderdeel c.), voldoen we aan de wettelijke verplichtingen die vanuit de BBV worden gesteld.

Het weerstandsvermogen van de gemeente Meierijstad bestaat volgens artikel 11.1 uit de relatie tussen:

a. De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
b. Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiele betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Het is aan de gemeenten zelf om een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijke geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's.

1.3.2. FINANCIËLE VERORDENING EX. ART.212 GEMEENTEWET

In de verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Meierijstad, gebaseerd op artikel 212 van de gemeentewet, is in artikel 18 'Weerstandsvermogen & risicobeheersing' opgenomen dat het college de raad ten minste 1x per raadsperiode een nota weerstandsvermogen en risicobeheersing aanbiedt.

Bijlage 2 Begrippen risico's

Een risico is de kans dat door omstandigheden een of meer beleidsdoelstellingen niet gerealiseerd kunnen worden tegen de van te voren overeengekomen voorwaarden (waaronder de prijs).

Bij de uitvoering van haar beleid loopt de gemeente tegen een veelheid aan onbekendheden, onzekerheden en bedreigingen aan. Dit is inherent aan uitvoeren, aan ondernemen. De gemeente Meierijstad schaart dit allemaal onder het begrip risico. Risico's moeten uiteindelijk wel financieel vertaald kunnen worden om het effect ervan op het weerstandsvermogen te kunnen bepalen. Als deze financiële waardering (nog) niet mogelijk is, spreken we van een onzekerheid of een onbekendheid. Deze mogelijke gebeurtenissen behoren al wel tot het gebied van risicobeheersing, omdat ze uiteindelijk wel financiële gevolgen zullen krijgen, maar hebben (nog) geen consequentie voor de benodigde hoogte van het weerstandsvermogen. We komen bij risicobeheersing 3 begrippen tegen:
1. Risico's
2. Onzekerheden
3. Onbekendheden

Ad 1. Een *risico* is te definiëren als de kans dat een gebeurtenis met een negatief gevolg optreedt. Hierbij is het mogelijk een schatting (geen zekerheid!) te maken van de kans dat dit risico zich voordoet en is het mogelijk een schatting te maken van de omvang van het financiële effect. Risico is dus Kans * Effect
Ad 2. Een *onzekerheid* is te definiëren als de kans dat een gebeurtenis met een negatief gevolg optreedt, waarbij de omvang van het financiële effect wel is in te schatten maar er geen zinvolle inschatting mogelijk is over de kans van optreden.
Ad 3. Bij een *onbekendheid* is zowel de kans als het financiële effect nog niet zinvol in te schatten. In dit stadium is alleen bekend dat er een negatieve gebeurtenis kan optreden.
In onderstaande tabel zijn de hierboven genoemde relaties nog eens weergegeven:

Kansen doen niet mee
Uitgegaan wordt van mogelijke gebeurtenissen met een negatief gevolg. Er bestaan echter ook mogelijke gebeurtenissen met een positief gevolg: kansen. Kansen doen hier echter niet mee. Het gaat namelijk primair om het (bij)sturen van dreigende afwijkingen ten opzichte van vastgestelde beleidsdoelstellingen. (Bij)sturing hiervan is belangrijk om de beleidsdoelstelling te realiseren en om de weerstandscapaciteit niet te hoeven aan te spreken. Kansen zijn mogelijk extra beschikbare middelen en kunnen wellicht dienen als extra weerstandscapaciteit op het moment dat zij gerealiseerd worden. Het prematuur 'inboeken' van kansen, waardoor het risicoprofiel positiever wordt voorgesteld past niet in het voorzichtigheidsbeginsel dat ten grondslag ligt aan de principes van verslaglegging in begroting en jaarrekening.

Ook andere vertalingen zijn mogelijk
Hierboven is steeds uitgegaan van een financiële vertaling van de risico's. Bij het omgaan met risico's kunnen ook andere vertalingen gehanteerd worden, bijvoorbeeld een vertaling naar het effect voor de veiligheid of een 'milieu-index'.

Mogelijke risicofactoren
Hieronder wordt een opsomming (niet limitatief) van risicofactoren genoemd welke een rol kunnen spelen om een risico te herkennen:

- Veranderende wet- en regelgeving (Europa, Rijk, Provincie, eigen gemeenteraad, jurisprudentie)
- Aansprakelijkheidsrisico's (materiele schade, vermogensschade, planschade, opgewekte verwachtingen)
- Onrechtmatigheid (voorwaarden in wet- en regelgeving, misbruik & oneigenlijk gebruik, begrotingscriterium, calculatiecriterium, valuteringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium en leveringscriterium)
- Frauderisicofactoren (met betrekking tot financiële verslaggeving en met betrekking tot het onrechtmatig onttrekken van waarden aan de gemeente)
- Milieurisicofactoren (omgevingskwaliteit zoals bodem, lucht, water)
- Veiligheidsrisicofactoren (brand, overstroming, verkeer, instorting/ontploffing, aanslag)
- Imagorisicofactoren (bestuurlijke verhoudingen, gewekte verwachtingen, uitspraken, toezeggingen, niet kunnen nakomen van afspraken, tijdigheid)
- Productmarktrisico's (open-einde-regelingen, samenwerkingsovereenkomsten, marktontwikkelingen)
- Bedrijfsvoeringsrisico's (voortgangsbewaking, interne aangelegenheden, personeel, I&A, bezuinigingen)

Bijlage 3 Begrippen weerstandscapaciteit

1. Algemene reserve vrij besteedbaar
Wij zijn zeer terughoudend in het vormen van bestemmingsreserves en willen een optimale afweging kunnen maken bij de aanwending van de beschikbare middelen. De vrij beschikbare middelen worden toegevoegd aan de algemene reserve vrij besteedbaar.

2. Algemene risicoreserve
Deze reserve dient ter afdekking van de geïnventariseerde risico's in het kader van het risicomanagement en ter afdekking van de schommelingen in de jaarrekeningresultaten.

3. Bestemmingsreserves
Binnen Meierijstad zijn we zeer terughoudend bij het vormen van bestemmingsreserves. Hierbij geldt ten aanzien van bestemmingsreserves:
Nee, tenzij:

- stellige uitspraken van BBV
- advisering door Rijk
- enkel voor administratieve afwikkeling

Binnen Meierijstad rekenen we de bestemmingsreserves derhalve niet toe aan de weerstandscapaciteit.

4. Stille reserves
Er is sprake van een stille reserve als de marktwaarde van de bezittingen (activa) de boekwaarde daarvan overstijgt. Hierbij moet vooral gedacht worden aan gemeentelijk onroerend goed. De verhandelbaarheid van deze stille reserves is in het algemeen niet groot, omdat er meestal langlopende huurcontracten zijn afgesloten.
Bedrijfsgebonden activa (zoals het gemeentehuis) worden hierin ook niet meegenomen, omdat verkoop direct leidt tot herhuisvestingsvraagstukken. Op grond van de BBV is een waardering tegen marktwaarde niet toegestaan. De gemeente Meierijstad heeft naar verwachting nauwelijks stille reserves.

5. Onvoorzien
In de programmabegroting is voor onvoorziene tegenvallers gedurende het begrotingsjaar een structurele post opgenomen van € 350.000. De post onvoorzien is bedoeld ter dekking van incidentele tegenvallers in de exploitatie op het gebied van bestaand beleid. Te denken valt aan het opvangen van calamiteiten, het oplossen van onontkoombare knelpunten en niet uitstelbare bestedingen.

6. Onbenutte belastingcapaciteit
De onbenutte belastingcapaciteit bij de OZB-tarieven wordt berekend op basis van de artikel 12-norm van het rijk. In de meicirculaire van het Gemeentefonds geeft de minister van Binnenlandse Zaken elke jaar nieuwe normen voor toelating tot artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet. Toelating wordt uitgedrukt in een percentage van de WOZ-waarde. Voor 2017 is dit percentage gesteld op 0,1927%. De onbenutte belastingcapaciteit bedraagt in 2017 ongeveer € 5,5 miljoen.

7. Flexibiliteit van de kostenstructuur
De flexibiliteit van de kostenstructuur hangt onder meer af van de samenstelling van de kostenstructuur. Indien een relatief groot deel van de kosten bijvoorbeeld bestaat uit afschrijvings- en rentekosten dan is de kostenstructuur niet flexibel, omdat deze kosten langjarig vastliggen. Ook de verhouding personeelsbudgetten versus bestedingsbudgetten speelt hierbij een rol van betekenis.

De kostenstructuur van de gemeente Meierijstad ziet er als volgt uit:
- Personeelskosten
- Kapitaallasten
- Subsidies
- Inkomensoverdrachten (uitkeringen)
- Exploitatie-uitgaven

8. Voorzieningen algemeen
De voorzieningen maken ***geen*** onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. Volgens de BBV behoren de voorzieningen tot het vreemd vermogen. De voorzieningen van de gemeente Meierijstad zijn op te delen in een drietal types:
1. Fondsen: beschikbare middelen verkregen van derden welke alleen voor een specifiek doel ingezet mogen worden. Indien deze middelen daarvoor niet ingezet worden, dienen ze terugbetaald te worden.
2. Kostenegalisatievoorzieningen: met het doel de kosten over meerdere jaren te egaliseren, waarvan de oorsprong mede in voorafgaande jaren ligt, kan op grond van een meerjarenraming een voorziening worden gevormd. De voorziening groot onderhoud wegen is hiervan een duidelijk voorbeeld.
3. Voorzieningen voor gelopen risico's of verplichtingen: voor een kwantificeerbaar risico of verplichting welke zich vrijwel zeker zal voordoen dient een voorziening te worden gevormd. Een voorbeeld hiervan is voorziening pensioenen wethouders.

9. Voorziening negatieve plannen grondexploitaties
Voor de grondexploitatieplannen met een geprognosticeerd (exclusief de gelopen risico's) negatief plansaldo moet een voorziening worden getroffen. Op dat moment is het verlies genomen. Deze voorziening wordt tenminste jaarlijks geactualiseerd. Deze voorziening maakt geen deel uit van het weerstandsvermogen, omdat deze is voor reeds genomen verliezen.

Bijlage 4 Rol- en taakverdeling risicobeheersing

Actor	Taken en verantwoordelijkheden	Wanneer
Gemeenteraad	Vaststellen beleidsnota Risicobeheersing en weerstandsvermogen	Eén maal per raadsperiode
	Vaststellen paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing	Twee keer per jaar (bij begroting / jaarrekening)

Actor	Taken en verantwoordelijkheden	Wanneer
College van Burgemeester en Wethouders	Rapporteren raad over gemeentebrede toprisico's en beheersmaatregelen met een risicoscore > 15	Twee keer per jaar (bij begroting / jaarrekening)
	Informeren raad over risico's bij belangrijke raadsvoorstellen	Continu
	Aanspreken op gedrag en stimuleren risicobewustzijn	Continu

Actor	Taken en verantwoordelijkheden	Wanneer
Directie	Verantwoordelijk voor behalen doelstellingen risicobeheersing	Continu
	Adviseren college over risicotop	

Actor	Taken en verantwoordelijkheden	Wanneer
Concerncontroller	Monitoren en toezien op risicobeheersingsproces	Continu
	Clusteren en aggregeren risico's naar totaalniveau	Jaarlijks
	Aanspreekpunt in de organisatie m.b.t. risicobeheersing	Continu
	Opstellen, uitvoeren, monitoren en herzien van risicobeheersingsbeleid	Continu, één maal per raadsperiode opnieuw voorleggen aan de raad

Actor	Taken en verantwoordelijkheden	Wanneer
Leiding werkateliers	Clusteren en aggregeren risico's naar niveau werkatelier	Jaarlijks
	Aanspreken op gedrag en stimuleren risicobewustzijn	Continu

Actor	Taken en verantwoordelijkheden	Wanneer
Procesbeheerders	Identificeren en kwantificeren van risico's	Jaarlijks
	Implementeren en monitoren beheersmaatregelen	Jaarlijks
	Rapporteren aan directie en concerncontroller	Jaarlijks

Actor	Taken en verantwoordelijkheden	Wanneer
Projectleiders	Identificeren en kwantificeren van risico's	Voor de start van het project
	Implementeren en monitoren beheersmaatregelen	Continu
	Rapporteren aan directie en concerncontroller	Volgens afgesproken stramien

Actor	Taken en verantwoordelijkheden	Wanneer
Financieel advies	Ondersteuning organisatie bij de financiële vertaling van risico's	Continu
	Opstellen paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing	Twee keer per jaar (bij begroting / jaarrekening)