

Nota risicomanagement en weerstandsvormogen

Versie : Raad
Datum : 10-09-2013
Samengesteld door : Femke Bisschops

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Algemeen.....	3
1.2	Totstandkoming.....	3
1.3	Leeswijzer.....	3
2	Risicomanagement	4
2.1	Kaders vanuit wet- en regelgeving.....	4
2.2	Doelstellingen.....	5
2.3	Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.....	5
2.3.1	Gemeenteraad.....	7
2.3.2	College van B&W.....	7
2.3.3	Managementteam.....	8
2.3.4	Afdelingen.....	8
2.3.5	Risicomanager.....	9
3	Weerstandsvermogen	10
3.1	Begripsvorming.....	10
3.2	Weerstandscapaciteit.....	11
3.2.1	Benodigde weerstandscapaciteit.....	11
3.2.2	Beschikbare weerstandscapaciteit.....	12
3.3	Weerstandsvermogen.....	13
3.4	Koppeling aan de P&C-cyclus.....	14
Bijlage 1.	Begrippenlijst	16
Bijlage 2.	ISO 31000 Risk Management Framework	17
Bijlage 3.	Risicomanagementproces	18
Bijlage 4.	Kwantificering kans en gevolg	22
Bijlage 5.	Paragraaf weerstandsvermogen	24

1 Inleiding

1.1 Algemeen

Gemeente Drimmelen vindt het belangrijk dat risicomanagement een duidelijke plek krijgt in de organisatie. Door inzicht in de risico's worden het college en de gemeenteraad beter in staat gesteld om op verantwoorde wijze besluiten te nemen. Risicomanagement is niet enkel negatief: beleid maken en uitvoeren betekent immers dat risico's moeten worden genomen. Als van tevoren goed is nagedacht over mogelijke gevolgen, kan een afgewogen besluit worden genomen. Risicomanagement heeft dan ook een politieke kant: de mate waarin risico's worden genomen is een politieke, bestuurlijke afweging.

In deze beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen wordt het beleid van de gemeente Drimmelen vastgelegd om de risico's van de gemeente te managen. Dit beleid vormt een basis voor de wettelijk voorgeschreven paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en het jaarverslag. Naast begripsbepaling zullen met dit beleid kaders worden gesteld ten aanzien van de reikwijdte en toepassing van risicomanagement in de gemeente Drimmelen.

1.2 Totstandkoming

Bewust is ervoor gekozen om weer te geven hoe we met risicomanagement omgaan. Dit document bevat dan ook beleidskeuzes én uitvoeringsaspecten die onder andere duidelijk maken hoe berekende bedragen tot stand zijn gekomen en welke processen worden doorlopen om uitvoering te geven aan het beschreven risicomanagementbeleid.

Voor de opzet van dit risicomanagementbeleid zijn diverse bronnen geraadpleegd. Er is nauw samengewerkt met het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) en het risicomanagementbeleid van diverse gemeenten, waaronder dat van Breda en Geertruidenberg, is geraadpleegd. Ook zijn publicaties gebruikt, zoals het handboek Risicomanagement van Deloitte accountants. Uit al deze bronnen is een voor Drimmelen passend beleid gedestilleerd.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 Risicomanagement wordt nader ingegaan op het begrip risicomanagement. Hoofdstuk 3 Weerstandsvermogen behandelt weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit. In de bijlagen is een begrippenlijst opgenomen en wordt nader ingegaan op het raamwerk en uitvoeringsaspecten van risicomanagement.

2 Risicomanagement

2.1 Kaders vanuit wet- en regelgeving

Verordening ex. artikel 212 Gemeentewet

In de door de raad vastgestelde verordening ex. artikel 212 Gemeentewet - dit is de 'Financiële verordening gemeente Drimmelen' - vinden we de grondslag voor risicomanagement:

Artikel 15. Weerstandsvermogen en risicomanagement

1. Het college geeft in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken aan, de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Het college brengt hierbij in elk geval de risico's in beeld en actualiseert de risico's.
2. Het college geeft in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken aan de weerstandscapaciteit en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Op grond van artikel 9.2 van het BBV is de gemeente verplicht in de begroting en de jaarrekening een paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing op te nemen.

Conform artikel 11.1 BBV bestaat het weerstandsvermogen uit de relatie tussen:

- de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
- alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Artikel 11.2 BBV bepaalt dat in begroting en jaarverslag een paragraaf wordt opgenomen betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing die ten minste de volgende aspecten bevat:

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

In hoofdstuk 3 wordt hier nader op ingegaan.

ISO 31000 Risk Management Framework

Als basis voor de aanpak van risicomanagement is gekozen voor de internationale ISO-handreiking. Dit kader is in 2009 vastgesteld op basis van wereldwijde input om een algemeen begrippenkader te formuleren op het gebied van risicomanagement en is een combinatie en doorontwikkeling van verschillende andere normen/handreikingen op het gebied van risicomanagement. Waar voorgaande normen veelal sterk gericht zijn op de instrumentele kant van risicomanagement, het uitvoeren van risicoanalyses, besteedt de ISO-handreiking in ruime mate aandacht aan recentere inzichten zoals het belang van de organisatiecultuur bij het toepassen van risicomanagement.¹

¹ Een nadere toelichting op ISO 31000 is opgenomen in bijlage 2.

2.2 Doelstellingen

Gemeente Drimmelen wil risicomangement gemeentebreed toepassen. Om dit te kunnen doen, moeten de kaders en doelstellingen van risicomangement duidelijk zijn, zodat deze door iedereen eenduidig worden toegepast.

De voornaamste doelstelling van risicomangement is *het systematisch beheersen van risico's, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan het bereiken van de doelstellingen van de gemeente zoals verwoord in het collegeprogramma en de jaarlijkse programmabegroting.*

De subdoelstellingen die gemeente Drimmelen nastreeft:

1. *Beheersen van processen*

Door risicomangement procesmatig in te steken, wordt meer grip verkregen op de interne organisatie. Desgewenst kunnen maatregelen worden ontworpen om processen aan te scherpen, zodat de beheersbaarheid van processen wordt vergroot.

2. *Stimuleren en vergroten risicobewustzijn van de gemeentelijke organisatie*

Als medewerkers in de gemeentelijke organisatie risicobewust zijn in hun dagelijkse werkzaamheden, zal het inzicht in de risico's toenemen en kan pro-actief worden ingespeeld op de risico's, zodat deze vroegtijdig beheersbaar kunnen worden gemaakt.

3. *Inzicht krijgen in de risico's die de gemeente loopt*

Dit doel is erop gericht de risico's die de gemeente loopt in beeld te brengen. Hierbij is sprake van een integrale aanpak. Dat wil zeggen dat deze niet alleen financiële risico's betreft, maar dat bijvoorbeeld ook milieu-, letsel en veiligheids-, imago- en juridische risico's van toepassing kunnen zijn. Het inzichtelijk hebben van de risico's die de gemeente loopt vormt de basis voor het beheersen van de risico's.

4. *Optimaliseren van de risicokosten*

Door inzicht te verkrijgen in de risico's die de gemeente loopt, de kans dat ze optreden en de gevolgen, kunnen de te verwachten risicokosten (kosten van preventie, verzekeringspremies en eigen schades) worden berekend. Analyse van deze risicokosten helpt bij het bepalen van een optimale verdeling tussen verzekeren, zelf dragen en andere beheersmaatregelen.

5. *Voldoen aan de wettelijke verplichting (BBV)*

Zie paragraaf 2.1. De gemeente dient een inventarisatie van de risico's en de weerstandscapaciteit te maken en bovendien beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's te voeren.

2.3 Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

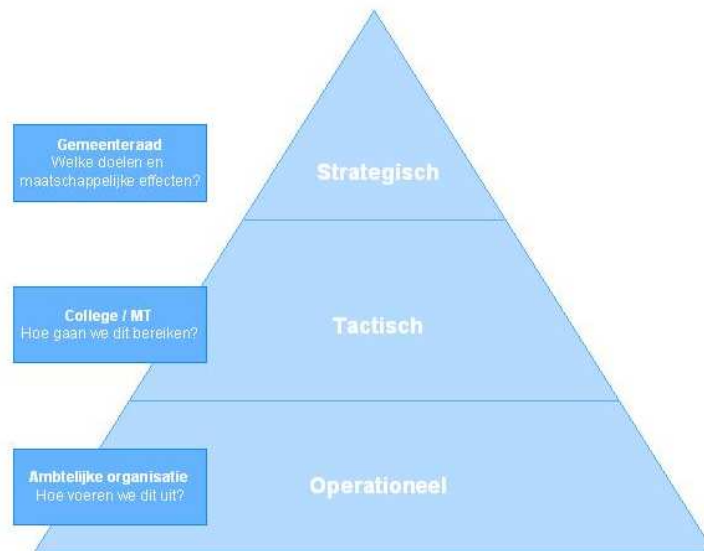
Risicomangement is in de eerste plaats een onderwerp dat op de agenda van het college en de ambtelijke organisatie staat. Het college is verantwoordelijk voor het realiseren van de ambities van de gemeente en daarmee voor alle uitvoerende taken. Bij het realiseren van ambities is het vanzelfsprekend van belang dat risico's die dit in de weg kunnen staan worden beperkt. Aan de andere kant bepaalt de hoogte van de ambities, zoals vastgesteld door de gemeenteraad, ook in grote mate het risicoprofiel van de gemeente. Een eigen risicoafweging door de raad is dus ook belangrijk.

Risicomanagement is een continu proces van identificeren en kwantificeren van risico's en het bepalen van activiteiten die de kans van optreden en/of de gevolgen van risico's beheersbaar houdt/maakt.²



Figuur 1 Risicomanagementproces

Om risicomanagement integraal door te voeren, is het managementteam verantwoordelijk voor het procesmatig verankeren van risicomanagement in de gemeente en voor de risico's die binnen de afdelingen worden gelopen. Dit is een logische benadering gezien het feit dat de risico's zich veelal functioneel, taakafhankelijk op afdelingsniveau uiten. Op dit niveau zijn de risico's vaak eerder inzichtelijk te maken. Bovendien dienen op managementniveau de maatregelen te worden geïmplementeerd.

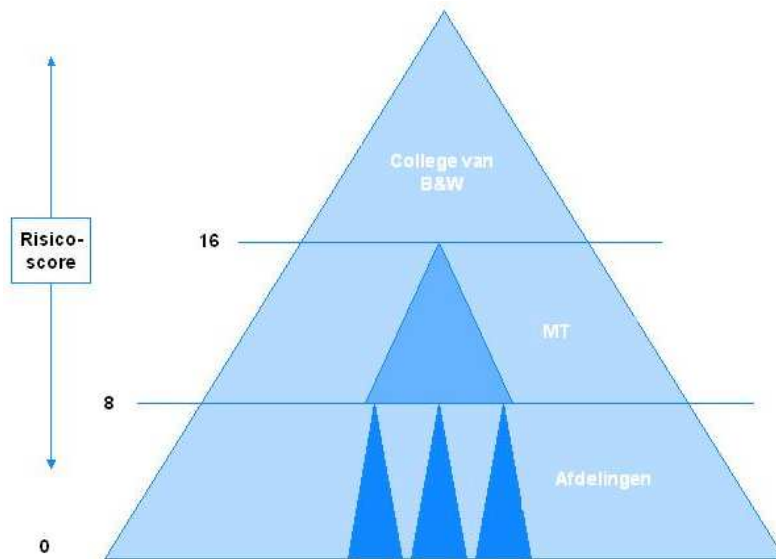


Figuur 2 Risicomanagement-hiërarchie in relatie tot doelstellingen

Het is vreemd dat een afdelingshoofd binnen de begrotingsruimte van zijn budget een tekenbevoegdheid van bijvoorbeeld € 50.000 heeft, maar dat deze wel mag beslissen over een risico dat de gemeente miljoenen kan kosten. Om deze merkwaardigheid op te heffen wordt ook voor risico's een bevoegdheidsstructuur geïntroduceerd.

² Een nadere uitwerking van het risicomanagementproces is opgenomen in bijlage 3

Op basis van de risicoscore van een risico³ worden de bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van risico's binnen de gemeentelijke organisatie verdeeld.



Figuur 3 Bevoegdheidsstructuur risicomangement

Afdelingshoofden zijn tot een risicoscore van 16 bevoegd om risico's af te handelen. Over risico's met een score vanaf 8 wordt het MT door het afdelingshoofd geïnformeerd. Risico's vanaf score 16 vallen onder de bevoegdheid van het college van B&W. Hoe praktisch met deze scores moet worden omgegaan, wordt in de volgende paragrafen beschreven.

2.3.1 Gemeenteraad

Op *strategisch* niveau beslist de gemeenteraad over welke doelen en maatschappelijke effecten de gemeente nastreeft. Hierbij hoort de vraag welke maatschappelijke risico's de gemeente wil voorkomen met haar beleid en activiteiten en hoe realistisch doelstellingen en effecten zijn. Om ondanks alle onzekerheden die er zijn een goede afweging te kunnen maken, is het van groot belang deze risico's en onzekerheden expliciet en zo volledig mogelijk in kaart te brengen en op hoofdlijnen in voorstellen op te nemen.

De gemeenteraad stelt de beleidsnota risicomangement en weerstandsvermogen vast voor een periode van vier jaar. Daarnaast stelt zij twee keer per jaar de paragraaf weerstandsvermogen in de programmabegroting en het jaarverslag vast.

2.3.2 College van B&W

De vraag hoe de door de gemeenteraad gestelde doelen en effecten kunnen worden bereikt, is onderwerp van discussie op *tactisch* niveau tussen voornamelijk college en managementteam.

Het college van B&W is uiteindelijk eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en bijkomende risico's. Daarnaast dient het college ervoor te zorgen dat de doelstellingen van risicomangement worden bereikt.

Bij elk voorstel met risico's van 16 of groter of bij risico's groter dan € 1.000.000 dient het college na te gaan of deze risico's wellicht doelbereiking van het beleid in de weg staan. Indien dit het geval is, wordt de gemeenteraad hierover per ommevande geïnformeerd middels een raadsinformatiebrief.

³ Zie bijlage 3 voor toepassing van de risicoscore

2.3.3 Managementteam

Taken

- Monitoren risicoprofielen afdelingen;
- Beoordelen van het geconsolideerde risicoprofiel;
- Monitoren afdelingsoverstijgende risico's;
- Monitoren grote en politieke risico's;
- Rapporteren aan college van B&W over belangrijkste risico's (top 10 risico's, risico's groter dan 15, risico's groter dan € 1.000.000, imago- en politieke risico's)

Verantwoordelijkheden & bevoegdheden

Risico's tot en met een score van 15 vallen onder de verantwoordelijkheid van het afdelingshoofd. Risico's vanaf een score van 16 en die groter dan € 1.000.000 worden gerapporteerd aan het college van B&W.

2.3.4 Afdelingen

Op *operationeel* niveau gaat het om de vraag hoe de gekozen variant het beste te realiseren is. Medewerkers zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de beheersing van deze risico's. Zij zijn de risico-eigenaren. Het afdelingshoofd is verantwoordelijk voor het totale risicoprofiel van de afdeling.

Om risicomangement ingebed te krijgen in het handelen van medewerkers is het van belang risicomangement expliciet onderdeel te laten uitmaken van de reguliere bedrijfsvoering.

Taken

- Opstellen risicoprofiel afdeling;
- Ontwerpen en implementeren beheersmaatregelen;
- Rapporteren per afdeling aan het MT over risico's met een risicoscore van 8 en hoger;
- Rapporteren aan college van B&W –via MT- van risico's met een risicoscore vanaf 16;
- Rapporteren aan college van B&W –via MT- van risico's groter dan € 1.000.000.

Voor het opstellen en actualiseren van risicoprofielen wordt gebruik gemaakt van NARIS[®], een geautomatiseerd Risicomangement InformatieSysteem⁴ waarin risico's en bijbehorende maatregelen worden gemonitord.

Verantwoordelijkheden & bevoegdheden

Afdelingshoofden zijn verantwoordelijk voor het zelfstandig afhandelen van risico's tot en met een risicoscore 15. Voor risico's vanaf een score van 8 geldt dat deze worden gerapporteerd aan het MT. Risico's met een risicoscore hoger dan 15 en die groter dan € 1.000.000 gaan altijd via het college van B&W.

⁴ Ontwikkeld door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomangement

2.3.5 Risicomanager

Vanuit de gedachte van integraal management is risicomanagement belegd bij de afdelingen van de gemeente Drimmelen.

Om risicomanagement effectief te implementeren en monitoren is binnen de gemeente een risicomanager benoemd die optreedt als adviseur van het MT. Deze zal toezien op de uitvoering van risicomanagement. De risicomanager ondersteunt medewerkers bij hun taken ten aanzien van risicomanagement. Bovendien ziet de risicomanager erop toe dat de risicoprofielen van de afdelingen eenduidig worden opgesteld. De functie van risicomanager is bij de afdeling Middelen ondergebracht.

Taken

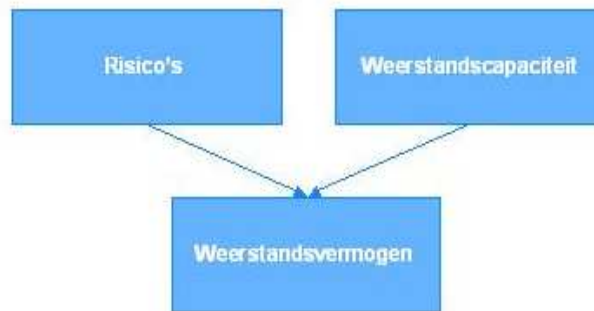
- Faciliteren van de gemeentelijke organisatie om op uniforme wijze risico's te identificeren en te beoordelen;
- Opstellen geconsolideerd risicoprofiel: periodiek samenvoegen en beoordelen van risicoprofielen van alle afdelingen op volledigheid en juistheid;
- Constateren waar in de organisatie risicomanagement gebrekkig verloopt, helpen de problemen op te lossen en/of deze bij het MT aan de orde stellen;
- Fungeren als centraal aanspreekpunt in de organisatie op het gebied van risicomanagement en informatiebron op het gebied van risicomanagement.

3 Weerstandsvermogen

3.1 Begripsvorming

Op grond van het BBV (zie hoofdstuk 2) is de gemeente verplicht in de begroting en de jaarrekening een paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing op te nemen. Deze bevat ten minste de volgende aspecten:

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



Figuur 4 Verband risico's-Weerstandscapaciteit

Risico

De kans op het optreden van een gebeurtenis

Het woord *kans* geeft aan dat het gaat over een mogelijke gebeurtenis. Als het zeker is dat een gebeurtenis zich voordoet, is het geen risico meer en nemen we de post op in de begroting. Maar vaker is het zo dat de gebeurtenis mogelijk gevolgen heeft voor het behalen van de doelstellingen. Voor deze niet-zekere gevolgen moeten we een financiële buffer aanhouden. Dit is de **weerstandscapaciteit**.

Weerstandscapaciteit

De middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken. Onderscheid wordt gemaakt in:

Incidentele weerstandscapaciteit (in vermogen)

Het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau

Structurele weerstandscapaciteit (in exploitatie)

De middelen die permanent kunnen worden ingezet om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.

Het risicoprofiel en de weerstandscapaciteit van de gemeente moeten worden geanalyseerd om inzicht te krijgen in het **weerstandsvermogen**.

Weerstandsvermogen

Geeft de relatie aan tussen de risico's waar geen maatregelen voor zijn getroffen of waar na het treffen van maatregelen nog restrisico's overblijven en de capaciteit die een gemeente heeft om die niet begrote kosten op te vangen. Onderscheiden worden:

Statisch weerstandsvermogen

Betrekking hebbende op het begrotingsjaar zelf.

Dynamisch weerstandsvermogen

heeft betrekking op de consequenties voor meerdere begrotingsjaren.

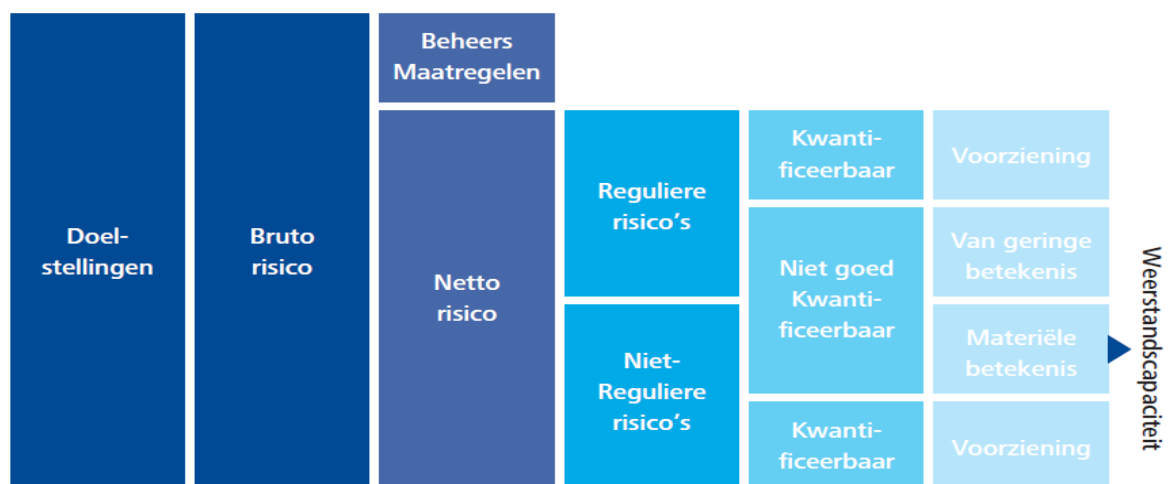
De risico's relevant voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn te ondervangen. Reguliere risico's - risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn - maken geen deel uit van de risico's in het weerstandsvermogen. Hiervoor kunnen immers maatregelen worden getroffen.

3.2 Weerstandscapaciteit**3.2.1 Benodigde weerstandscapaciteit**

De hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door alle geïnterpreteerde risico's. Op basis van de risico-inventarisatie wordt een risicosimulatie uitgevoerd. Deze gaat er vanuit dat niet alle risico's zich gelijktijdig en in hun maximale omvang voordoen.

Het resultaat van de risicosimulatie geeft aan hoeveel geld is benodigd om alle risico's af te dekken. Hoe meer zekerheid men wenst om risico's af te dekken, des te hoger is deze benodigde weerstandscapaciteit.

Een **zekerheidspercentage van 90%**⁵ wordt aangehouden voor de benodigde weerstandscapaciteit. Dit wil zeggen, dat alle risico's met 90% zekerheid kunnen worden afgedekt.



Figuur 5 Benodigde weerstandscapaciteit

⁵ Het zekerheidspercentage van 90% is een algemeen uitgangspunt in de normeringssystematiek voor de weerstandscapaciteit, ontwikkeld door NAR in samenwerking met de Universiteit Twente.

3.2.2 Beschikbare weerstandscapaciteit

In zijn algemeenheid kan de beschikbare weerstandscapaciteit bestaan uit:

- Algemene reserve;
- Bestemmingsreserves;
- Voorzieningen;
- Stille reserves;
- Resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening;
- Onvoorzien;
- Onbenutte inkomstenbronnen (belastingcapaciteit);
- Bezuinigingsmogelijkheden.

Algemene reserve

Van de reserves vormen drie algemene reserves (vast kapitaal, vrij aanwendbaar deel en grondbedrijf) het direct vrij besteedbare deel dat kan worden aangewend ter financiering van opgetreden risico's. Dit betekent niet dat het verschil tussen de benodigde en de beschikbare weerstandscapaciteit zonder meer kan worden aangewend voor andere doeleinden. De vermogenspositie van de gemeente Drimmelen dient voldoende gezond te zijn, zodat toekomstige investeringen op lange termijn in verhouding staan tot de vermogenspositie en deze positie niet verzwakken. Bovendien dient de bespaarde rente op de reserves als dekkingsmiddel voor de exploitatie.

Bestemmingsreserves

Het beleidskader met betrekking tot reserves en voorzieningen is neergelegd in de Nota reserves en voorzieningen.

Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven. De bestemmingsreserves kunnen, zolang de raad de bestemming kan wijzigen, tot de weerstandscapaciteit worden gerekend. Voor sommige bestemmingsreserves zal een aanwending als weerstandscapaciteit echter aanzienlijke negatieve consequenties voor bestaande voorzieningen met zich meebrengen. Derhalve worden bestemmingsreserves niet meegerekend in de beschikbare weerstandscapaciteit.

Voorzieningen

Voorzieningen vallen niet onder de weerstandscapaciteit, omdat deze zijn gevormd voor het afdekken van voorzienbare lasten in verband met verplichtingen en risico's waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden per balansdatum min of meer onzeker zijn.

Stille reserves

In werkelijkheid kan de beschikbare weerstandscapaciteit van een gemeente hoger zijn dan uit de jaarrekening blijkt. Men spreekt dan over niet direct zichtbare reserves, de zogenaamde stille reserves. Deze reserves zijn er, omdat niet alle eigendommen van de gemeente op een werkelijke waarde zijn gewaardeerd in de administratie. De voorschriften geven bijvoorbeeld aan dat activa tegen verkrijgingswaarde moeten worden geactiveerd. Bij een taxatie kan blijken dat de waarde in het economische verkeer is toegenomen. Deze waardestijging mag niet zichtbaar worden gemaakt. Dit is een stille reserve.

Omdat de omvang van de stille reserves sterk wordt bepaald door marktontwikkeling worden deze niet meegerekend voor de beschikbare weerstandscapaciteit. Deze middelen kunnen pas worden geïncasseerd als de activa verkocht worden. Echter, als er expliciete besluiten zijn genomen om stille reserves te incasseren, voegen we deze toe aan de beschikbare weerstandscapaciteit.

Resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening

Afhankelijk van de bestemming zal dit resultaat kunnen worden meegenomen in de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit.

Onvoorzien

De post 'onvoorzien' wordt bij de begroting opgenomen om onvoorziene ontwikkelingen te kunnen afdekken. Vanaf de begroting 2013 is deze post niet meer begroot bij gemeente Drimmelen.

Onbenutte inkomstenbronnen (belastingcapaciteit)

De mate waarin van de onbenutte belastingcapaciteit gebruik wordt gemaakt, verschilt van gemeente tot gemeente en is mede afhankelijk van de politieke relevantie van de hoogte van het OZB-tarief. Als zich tegenvallers voordoen, zal de onbenutte belastingcapaciteit niet zonder slag of stoot worden ingezet, maar dit is wel één van de mogelijkheden.

Bij de berekening van de onbenutte belastingcapaciteit wordt aangesloten bij de drie belangrijkste inkomsten van de gemeente te weten: OZB, afvalstoffenheffing en rioolafvoerrecht, voor zover deze laatste twee niet maximaal mogelijk en/of kostendekkend blijken te zijn. Eventueel onbenutte belastingcapaciteit wordt gerekend tot de beschikbare weerstandscapaciteit.

Bezuinigingsmogelijkheden

Door middel van een zeer sober beleid is het mogelijk de omvang van de begroting onder het huidige niveau te brengen. Bezuinigingsmogelijkheden worden op voorhand niet als beschikbare weerstandscapaciteit meegenomen.

Elementen weerstandscapaciteit gemeente Drimmelen

De gemeente Drimmelen rekent de volgende componenten tot de beschikbare weerstandscapaciteit:

- Algemene reserve:
 - o Vast kapitaal
 - o Vrij aanwendbaar deel
 - o Grondbedrijf
- Bestemmingsreserves:
 - o Reserve bovenwijkse voorzieningen Grondbedrijf
- Stille reserves, mits besluit te incasseren
- Resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening: als vrij besteedbaar
- Onbenutte belastingcapaciteit
- Bedrag aan onvoorzien in de jaarlijkse programmabegroting (nihil vanaf programmabegroting 2013)

3.3 Weerstandsvermogen

Het is van belang te weten of er sprake is van een toereikend weerstandsvermogen. Als het risicoprofiel bekend is, kan een relatie worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's en de daarbij benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit.

De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicosimulatie voortvloeit, kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente Drimmelen. De uitkomst van deze berekening vormt de ratio weerstandsvermogen:

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

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen, wordt gebruik gemaakt van onderstaande waarderingstabel⁶.

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

Figuur 6 Waarderingstabel weerstandsvermogen

Een algemeen aanvaarde normstelling voor de hoogte van het weerstandsvermogen is er niet. Gemeente Drimmelen streeft na zo min mogelijk risico te lopen en -mits financieel verantwoord- zoveel mogelijk risico's af te dekken. Dit betekent dat een weerstandsvermogen moet worden nagestreefd dat ten minste voldoende is. Dit betekent een ratio weerstandsvermogen van minimaal 1,0 (minimaal waarderingcijfer C).

3.4 Koppeling aan de P&C-cyclus

Een risicoprofiel is dynamisch. Ieder jaar doen zich nieuwe risico's voor en kunnen risico's uit het risicoprofiel worden verwijderd door bijvoorbeeld taken die niet meer worden vervuld door de gemeente. Om een juist, volledig en actueel inzicht in het risicoprofiel te hebben en te houden, is een koppeling met de P&C cyclus gewenst om risicomangement te verankeren in een bestaande cyclus.

Het risicomangementproces wordt per afdeling in ieder geval 2x per jaar doorlopen (bij het opstellen van de programmabegroting en het jaarverslag). De paragraaf weerstandsvermogen wordt dan opgesteld op basis van de systematiek beschreven in deze beleidsnota. De paragraaf weerstandsvermogen gaat in op risico's en weerstandsvermogen.⁷ Voorafgaand aan het opstellen van deze paragraaf, worden de risicoprofielen per afdeling in ieder geval geactualiseerd.

Om risicomangement te borgen in het primaire proces dienen het college van B&W en de gemeenteraad bij elk voorstel te worden geïnformeerd over de belangrijkste risico's die het behalen van een programmadoelstelling in de weg staan. Hulpmiddel hierbij is het opnemen van het onderdeel risico's in het format van college- en raadsvoorstellen.

Indien besluitvorming omtrent nieuwe investeringen en projecten met daaraan verbonden risico's plaatsvindt, zal dit besluit moeten worden getoetst aan het weerstandsvermogen of door het nemen van het besluit het weerstandsvermogen niet ernstig verslechtert en onvoldoende wordt. Bij het besluit kan een berekening van het weerstandsvermogen worden gevoegd waaruit blijkt wat de benodigde weerstandscapaciteit is inclusief de risico's van het te nemen besluit.

⁶ De normtabel is ontwikkeld door NAR in samenwerking met de Universiteit Twente.

⁷ In bijlage 5 is weergegeven welke elementen worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen bij gemeente Drimmelen.

Indien door het investeringsbesluit het weerstandsvermogen (ruim) onvoldoende wordt, zullen tegelijkertijd maatregelen moeten worden voorgesteld waardoor het weerstandsvermogen minimaal als voldoende kan worden gewaardeerd.

Naast de reguliere koppeling aan de P&C-cyclus rapporteert een afdelingshoofd ook aan het MT over grote risico's die zich snel dreigen te manifesteren. Zo'n afwijkende rapportage (alarmkanaal) volgt zodra een afdelingshoofd een risico onderkent dat qua risicoscore groter is dan 7. Gaat de risicoscore de bevoegdheid van het MT teboven, dan dient ook het college van B&W te worden geïnformeerd.

Bijlage 1. Begrippenlijst

BBV

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

NAR

Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement

Risico

De kans op het optreden van een gebeurtenis.

Risicomanagement

Een continu proces van identificeren en kwantificeren van risico's en het bepalen van activiteiten die de kans van optreden en/of de gevolgen van risico's beheersbaar houdt.

Weerstandscapaciteit

De middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken. Onderscheid wordt gemaakt in:

Incidentele weerstandscapaciteit (in vermogen)

Het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau.

Structurele weerstandscapaciteit (in exploitatie)

De middelen die permanent kunnen worden ingezet om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.

Weerstandsvermogen

Geeft de relatie aan tussen de risico's waar geen maatregelen voor zijn getroffen of waar na het treffen van maatregelen nog restrisico's overblijven en de capaciteit die een gemeente heeft om die niet begrote kosten op te vangen. Onderscheiden worden:

Statisch weerstandsvermogen

Betrekking hebbende op het begrotingsjaar zelf.

Dynamisch weerstandsvermogen

heeft betrekking op de consequenties voor meerdere begrotingsjaren.

Bijlage 2. ISO 31000 Risk Management Framework

Door de expliciete aandacht die ISO 31000 besteedt aan zowel de harde, instrumentele, kant van risicomanagement als aan de zachte, cultuur, kant, biedt deze norm het beste houvast bij het succesvol implementeren van risicomanagement.

Het handvat dat deze richtlijn biedt bestaat uit een drietal onderdelen:

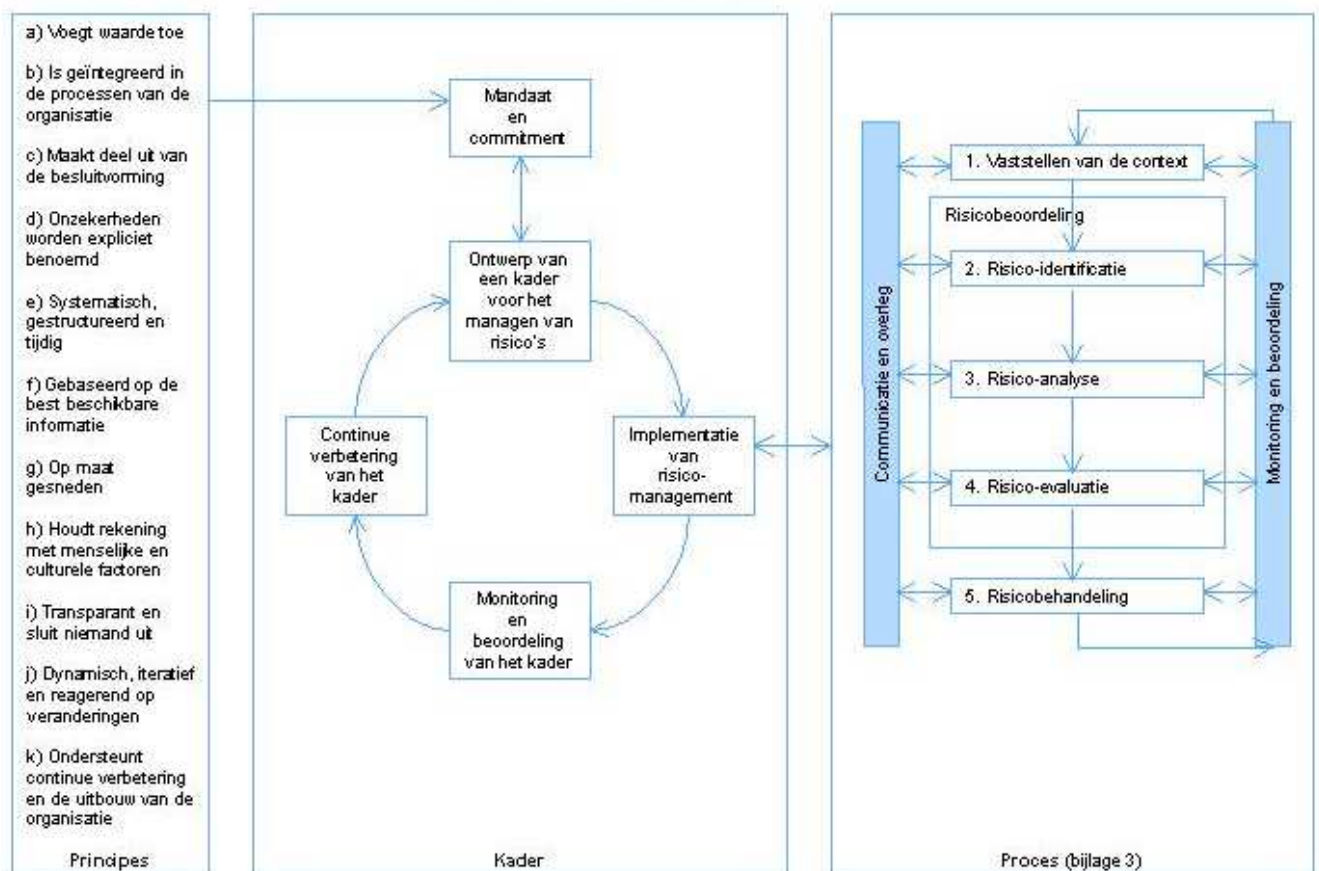
- Principes
- Kader
- Proces

De **principes** vormen de uitgangspunten van risicomanagement. Ze zijn noodzakelijk om een cultuur/houding ten opzichte van risicomanagement te bepalen en vormen een set cultuurregels. Hoe kijkt de organisatie naar risicomanagement en hoe wordt gecommuniceerd over risico's.

Het **kader** geeft houvast bij de uitvoering van het proces van risicomanagement. Hierin liggen onder meer afspraken vast over wie welke rol heeft op het gebied van risicomanagement. Wie heeft welke verantwoordelijkheid en wie doet wat en wanneer?

Tot slot geeft deze handreiking informatie over het risicomanagement**proces**: hoe voer je een risicoanalyse uit en hoe ga je om met risicobeheersing.

In onderstaande afbeelding zijn de drie elementen uit de ISO 31000-handreiking weergegeven:



Figuur 7 ISO 31000 Risk Management Framework

Bijlage 3. Risicomangementproces

Het risicomangementproces is een cyclisch en dynamisch proces van risico's in beeld krijgen, kwantificeren van risico's, afwegen van oplossingen, implementeren van de te nemen beheersmaatregelen en evalueren van de effecten van de uitgevoerde maatregelen. Door tal van ontwikkelingen kunnen namelijk nieuwe risico's ontstaan (en vervallen oude). Hierdoor treden veranderingen op in het risicoprofiel van de gemeente.

Gemeente Drimmelen sluit aan bij het risicomangementproces zoals gedefinieerd in de ISO 31000-handreiking (zie paragraaf 2.1). Hierna zijn de stappen uit dit proces kort toegelicht:

1. Vaststellen context
2. Identificeren
3. Analyseren
4. Evalueren
5. Behandelen

1. Vaststellen context

Risicoanalyse is geen doel op zich, maar een middel. Het is daarom verstandig om na te gaan wat je ermee wilt bereiken. In deze stap wordt gekeken naar interne en externe factoren die van belang zijn voor de risicoanalyse. Het gaat om vragen als: Wat is de doelstelling? Waar staan we nu? Wat gaan we doen en wie is waarvoor verantwoordelijk?

2. Identificeren risico's

In deze stap proberen we een uitgebreid overzicht te krijgen van gebeurtenissen die het behalen van doelstellingen kunnen belemmeren of vertragen. Het gebruik van de doelstellingen zoals opgenomen in bijvoorbeeld programmabegroting en afdelingsplannen biedt houvast bij het identificeren van risico's. Deze systematiek dekt alle taken die de gemeente uitvoert, waardoor men er zeker van kan zijn dat de gehele organisatie en alle doelstellingen worden betrokken bij de inventarisatie.

Het enkel benoemen van doelstellingen en onzekerheden en het bereiken daarvan, biedt nog onvoldoende zekerheid dat ook zo veel mogelijk verschillende soorten risico's worden benoemd. Het gebruik van *risicocategorieën* - op te vatten als 'brillen' om naar de verschillende doelstellingen, afdelingen, projecten of activiteiten van de organisatie te kijken op zoek naar risico's - verkleint de blinde vlekken in risicoanalyse.

De risicocategorieën die de gemeente Drimmelen hanteert, zijn:

Financieel Directe aantasting van de vermogenspositie van de organisatie.	Imago / Politiek Aantasting van het vertrouwen in de gemeente als gevolg van negatieve publiciteit.
Personeel / Arbo Schade door aantasting van de arbeidscapaciteit en kwaliteit van arbeid.	Materieel Beschadiging of verlies van gebouwen, installaties, bedrijfsinventaris, transportmiddelen en goederen.
Juridisch / Aansprakelijkheid Aantasting van de vermogenspositie van de organisatie door claims van derden als gevolg van wettelijke- of contractuele aansprakelijkheid (materiële schade, letselschade, vermogensschade).	Milieu Aantasting van lucht, bodem, water of leefomgeving.
Bedrijfsproces Aantasting van de productiecapaciteit vanwege gehele of gedeeltelijke bedrijfsstilstand en de daaruit voortvloeiende planningsproblemen.	Letsel / Veiligheid Het oproepen van gevoelens van (sociale) onveiligheid, eventueel gevolgd door bedreiging of lichamelijke schade aan personen.
Informatie / Strategie Schade door onvoldoende of niet juiste informatie, waardoor geen of niet juiste besluiten worden genomen.	Product Aantasting van de afzetcapaciteit, doordat producten en diensten niet aan de door de afnemer gestelde kwaliteitseisen voldoen.

Figuur 8 Risicocategorieën

Het gebruik van een *risicomatrix*, met op de verticale as doelstellingen, afdelingen, projecten of activiteiten en op de horizontale as de risicocategorieën, helpt bij het breed denken over risico's en vergroot de kans op een zo volledig mogelijk risicoprofiel. In de matrix is in één oogopslag te zien bij welke risicogebieden (nog) geen risico's zijn benoemd (de zgn. 'witte vlekken').

3. Analyseren risico's

Risicoanalyse behelst het ontwikkelen van inzicht in een risico. Risicoanalyse levert input voor risico-evaluatie (stap 4) en voor besluiten over het al dan niet beheersen van risico's en zo ja, in welke mate.

Risicoanalyse omvat bestudering van de oorzaken en bronnen van risico's, hun positieve en negatieve gevolgen, en de waarschijnlijkheid dat deze gevolgen zich voordoen. Factoren die invloed hebben op gevolgen en waarschijnlijkheid, behoren te worden geïdentificeerd.

Het omschrijven van een risico vindt plaats in termen van oorzaak, gebeurtenis en gevolg. Dit biedt goede handvatten voor zowel de inschatting van een risico's als voor de beheersing daarvan.

Een gebeurtenis kan meer gevolgen hebben en kan meer doelstellingen beïnvloeden. Er behoort ook rekening te worden gehouden met bestaande beheersmaatregelen en de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan.

De betrouwbaarheid van de bepaling van het risiconiveau, en de mate waarin die gevoelig is voor randvoorwaarden en aannamen wordt in beschouwing genomen en gecommuniceerd aan besluitvormers en andere belanghebbenden. Factoren zoals meningsverschillen tussen deskundigen, onzekerheid, beschikbaarheid, kwaliteit en kwantiteit dienen te worden vermeld.

Om risico's te kunnen prioriteren is het noodzakelijk een inschatting van de kans op optreden en het mogelijke effect van alle risico's te maken. Omdat het gaat om onzekerheden is het vaak niet mogelijk een exacte kans en exact gevolg toe te kennen of te berekenen. Er is immers veelal onvoldoende historische informatie beschikbaar om dit verantwoord te doen. Bijlage 4 gaat nader in op de kwantificering van kans en gevolg.

4. Evalueren risico's

Risico-evaluatie is het prioriteren van risico's. Dit gebeurt met behulp van risicoscores en de risicokaart.

Risicoscore

De risicoscore wordt bepaald door bepaalde klassen van kans en gevolg te vermenigvuldigen volgens onderstaande formule. Met behulp van de risicoscore kunnen risico's worden geprioriteerd. Ook wordt de risicoscore gebruikt om de bevoegdheidsverdeling (zie paragraaf 2.3) te structureren.

Risicoscore = kans x gevolg

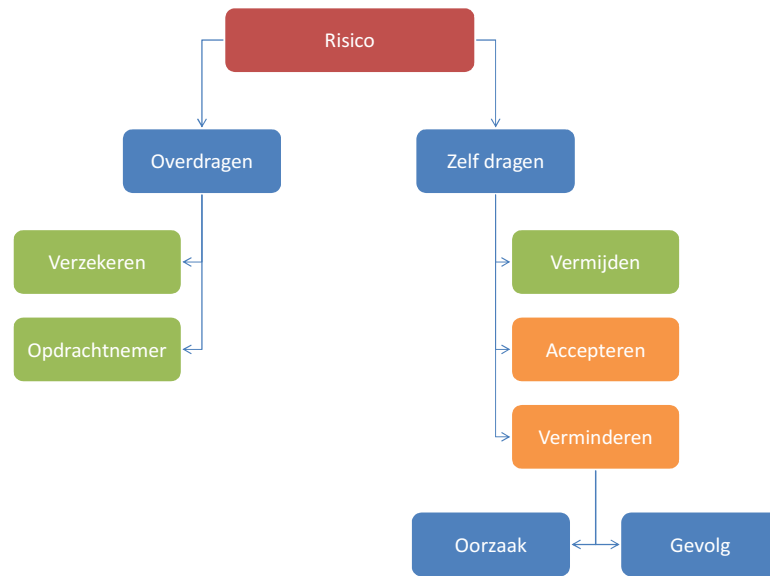
Bij de structurering van de bevoegdheidsverdeling wordt uitgegaan van louter geldgevolgen:

<i>Financieel gevolg 5: $x > € 500.000$</i>	5	10	15	20	25
<i>Financieel gevolg 4: $€ 250.000 < x < € 500.000$</i>	4	8	12	16	20
<i>Financieel gevolg 3: $€ 100.000 < x < € 250.000$</i>	3	6	9	12	15
<i>Financieel gevolg 2: $€ 25.000 < x < € 100.000$</i>	2	4	6	8	10
<i>Financieel gevolg 1: $x < € 25.000$</i>	1	2	3	4	5
Geen financiële gevolgen	0	0	0	0	0
	<i>kans 1:</i>	<i>kans 2:</i>	<i>kans 3:</i>	<i>kans 4:</i>	<i>kans 5:</i>
	< of 1	1x per	1x per	1x per	1x per
	keer	5-10	2-5 jaar	1-2 jaar	jaar of
	per 10	jaar			vaker
	jaar				

Figuur 9 Risicokaart

5. Behandelen risico's

Na voornoemde stappen wordt per risico bepaald welke maatregelen zijn genomen c.q. moeten worden genomen om het risico tot een aanvaardbaar niveau (een aanvaardbare kans/gevolg-inschatting) te reduceren. Een risico is het product van de kans op en het gevolg van een gebeurtenis. Om een risico te beïnvloeden kan men dus zowel de kans als het gevolg proberen te verminderen. Wanneer er na deze maatregelen nog steeds een gevolg is, is er sprake van een restrisico (netto-risico). Er zijn verschillende basis-risicostrategieën:



Figuur 10 Basis-risicostrategieën

Bijlage 4. Kwantificering kans en gevolg

Om risico's te kwantificeren dienen zowel de kans als het gevolg te worden bepaald. Hierbij wordt gebruik gemaakt van referentiebeelden om te bepalen in welke klasse een risico zich bevindt. Aan de referentiebeelden zijn kanspercentages gekoppeld. Bijvoorbeeld als een risico zich eenmaal in de tien jaar voordoet is de kans op optreden 10%. Hetzelfde geldt als een risico zich eenmaal per jaar kan voordoen, dan wordt dit vastgesteld op 90% (bij 100% is het immers geen risico meer).

Kans

<i>Klasse</i>	<i>Referentiebeeld</i>	<i>Kwantitatief</i>
1	< of 1 keer per 10 jaar	(10%)
2	1 keer per 5-10 jaar	(30%)
3	1 keer per 2-5 jaar	(50%)
4	1 keer per 1-2 jaar	(70%)
5	1 keer per jaar of >	(90%)

Dit wil zeggen dat een risico dat 1 keer per 2-5 jaar voorkomt in klasse 3 valt en de kans dan ongeveer 50% is dat het risico optreedt.

GevolgFinancieel

<i>Klasse</i>	<i>Referentiebeeld / bandbreedte</i>
0	Geen geldgevolgen
1	$x < € 25.000$
2	$€ 25.000 < x < € 100.000$
3	$€ 100.000 < x < € 250.000$
4	$€ 250.000 < x < € 500.000$
5	$x > € 500.000$

Aanvulling indien geldgevolg is klasse 5

Indien het risico in klasse 5 valt (en dus groter is dan € 500.000), dient voor dat risico ook het maximale gevolg in euro's te worden aangegeven.

Imago

De beschrijving is een voorbeeldrichtlijn. Als de invloed op het imago van de gemeente groot is -maar de pers niet wordt gehaald-, kan de klasse nog 4 of 5 zijn.

<i>Klasse</i>	<i>Referentiebeeld</i>
0	Geen
1	Afdeling intern / individu
2	Groep burgers
3	Plaatselijke pers
4	Regionale pers
5	Landelijke pers

Doelstelling

Hoe groot is het effect op de resultaten die een organisatie wil behalen als een risico zich voordoet? Denk hierbij aan het effect op een programma (sub)doelstelling conform de begroting of aan de doelstellingen in afdelingsplannen.

<i>Klasse</i>	<i>Referentiebeeld</i>
0	Geen
1	Zeer klein
2	Klein
3	Matig
4	Groot
5	Zeer groot

Bijlage 5. Paragraaf weerstandsvermogen

De paragraaf weerstandsvermogen moet volgens artikel 11.2 van het BBV minimaal de volgende elementen bevatten:

- Een inventarisatie van de beschikbare weerstandscapaciteit (Hoeveel middelen zijn er beschikbaar?)
- Een inventarisatie van de risico's, de benodigde weerstandscapaciteit (Hoeveel middelen hebben we nodig?)
- Het beleid over het weerstandsvermogen.

Hierna is kort weergegeven welke elementen over deze verschillende onderwerpen door de gemeente Drimmelen worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen in begroting en jaarrekening.

Risicomanagement

- Stand van zaken toepassing risicomanagement
- Voorgestelde doorontwikkeling risicomanagement

Risico's

- Risicokaart
- Top 10 financiële risico's
- Berekening van het totale benodigde bedrag om risico's op te kunnen vangen
- Vervallen risico's in de top 10 ten opzichte van vorige paragraaf weerstandsvermogen
- Nieuwe risico's in de top 10
- Toelichting op de top 10 financiële risico's met daarbij opgenomen de (voorgestelde) beheersmaatregelen

Weerstandscapaciteit

- Benodigde weerstandscapaciteit
- Actuele stand weerstandscapaciteit uitgesplitst naar verschillende elementen
- Recente ontwikkeling weerstandscapaciteit

Weerstandsvermogen

- Oordeel huidige stand weerstandsvermogen
- Recente ontwikkeling weerstandsvermogen
- Wijze waarop wordt omgegaan met te hoog of te laag weerstandsvermogen